



สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (local government) รูปหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครอง และเป็นรูปแบบการปกครองที่นิยมในระบบการเมืองการปกครองทุกประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยแล้ว ประชาชนจะมีบทบาทอันสำคัญในการเสนอตัวสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เป็นคณะผู้บริหารและประชาชนในท้องถิ่นนี้เองจะใช้สิทธิใช้เสียงในการเลือกตั้งเลือกบุคคลในพรรค หรือในกลุ่มที่ประชาชนเห็นชอบและสนับสนุนนโยบายที่จะบริหารในท้องถิ่นของตนให้เจริญก้าวหน้า เมื่อเลือกแล้วประชาชนก็ชอบที่จะให้ความร่วมมือสนับสนุน หรือคอยติดตามควบคุมให้มีการปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายนั้น ๆ จึงถือได้ว่าการปกครองระบบเทศบาลเป็นการปกครองตนเองของคนในท้องถิ่น สนองความต้องการของคนในท้องถิ่น และสถาบันที่ส่งเสริมการปกครองตามวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

ระบบเทศบาลในประเทศไทย มีองค์ที่สำคัญ 2 องค์ คือ สภาเทศบาล และ คณะเทศมนตรี สภาเทศบาลประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน โดยการตราเทศบัญญัติ ควบคุมการดำเนินงานของคณะเทศมนตรีในการบริหารงานท้องถิ่นให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน โดยมีประสิทธิภาพและประหยัด ส่วนคณะเทศมนตรีมีบทบาทในการรับผิดชอบการบริหารงานเทศบาลตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จัดทำ หรืออาจจัดทำได้หลายประการ นอกจากบทบาทดังกล่าวข้างต้นแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีในฐานะตัวแทนของประชาชนยังต้องมีบทบาทในด้านฐานะผู้นำท้องถิ่น ที่ต้องปฏิบัติตนเป็นที่น่าเลื่อมใสศรัทธาเป็นที่นับถือของผู้อื่น จะต้องหอบปะเข้าหาประชาชนในโอกาสที่จะทำได้ด้วยการออกเยี่ยมเยียนไปในงานรับเชิญในโอกาสต่างๆ และในฐานะที่เป็นฝ่ายการเมืองของท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานหรือเสนอแนะความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด เพื่อเป็นผลดีต่อส่วนรวมอันจะเป็น

การเสริมสร้างความร่วมมือ ความเข้าใจอันดีต่อกัน พร้อมกับรักษาความนิยมในผลการดำเนินงานของเทศบาลด้วย

เมื่อพิจารณาบทบาทของสมาชิกสภาหรือคณะเทศมนตรีในรูปแบบการปกครองแบบเทศบาล เมื่อบุคคลทั้ง 2 กลุ่มได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ บ่อมาก่อนให้เกิดการสร้างความคิดหวังของประชาชนให้เกิดขึ้นต่อตนเอง บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีก็พยายามจะแสดงออกไปเพื่อตอบสนองความคิดหวังของประชาชนให้มีต่อตนเองให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อสร้างความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อตนเองให้มากขึ้นอันจะส่งผลทางการเมืองต่อไป ซึ่งการทำให้ประชาชนศรัทธาสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี จะต้องดำเนินบทบาทที่เป็นจริง อันหมายถึงการกระทำหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมไปถึงการปฏิบัติอื่น ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมและประชาชนส่วนรวมให้ตรงหรือสอดคล้องกับบทบาทตามความคิดหวังของประชาชน ที่ต้องการให้สมาชิกสภาและคณะเทศมนตรีควรกระทำหรือควรปฏิบัติ การกระทำดังกล่าวนี้จะทำให้ประชาชนเกิดความศรัทธา ก่อให้เกิดศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ และอำนาจที่จะดำเนินการใด ๆ ในฐานะผู้พิทักษ์ผลประโยชน์แก่ประชาชน ตรงข้ามหากบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี แตกต่าง ไม่สอดคล้องกัน ก็เชื่อได้ว่าจะทำให้เกิดช่องว่างในความสัมพันธ์หรือความเข้าใจระหว่างสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีกับประชาชน อันอาจนำไปสู่การขาดศรัทธา การต่อต้านที่มีลักษณะรุนแรงหรือไม่รุนแรง และส่งผลต่อการสร้างความรู้สึกที่เห็นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตัวแทนไม่เป็นผลดี และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ตลอดจนก่อให้เกิดการขาดความคุ้นเคยและขาดความเข้าใจในระบบตัวแทนทางการเมืองในหมู่ประชาชน อันอาจนำไปสู่ความล้มเหลวของรูปแบบประชาธิปไตยทางผู้แทนได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตามในเรื่องบทบาทที่เป็นจริงที่บุคคลแสดงออกมานั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับบทบาทที่ควรจะเป็นไปตามปรัชญาของสังคม เพราะบทบาทที่บุคคลแสดงจริง ๆ นั้น เป็นผลของปฏิกิริยาแห่งบุคคลที่ครองสถานภาพรวมเป็นบุคลิกภาพของบุคคลอื่นที่มาร่วมในเหตุการณ์ และเครื่องกระตุ้นต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดจากการ

แสดงบทบาท¹ ดังนั้นผู้วิจัยจึงตั้งสมมุติฐานขึ้นเพื่อทดสอบว่า "บทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง ของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีในทัศนะของประชาชนแตกต่างกัน"

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ปรากฏผลสรุปได้ดังนี้

1. บทบาทของสมาชิกเทศบาล คือบทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ การควบคุมฝ่ายบริหาร ฐานะผู้นำท้องถิ่นและการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น เมื่อพิจารณาในภาพรวมพบว่า ประชาชนมีทัศนะต่อบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของทั้ง 4 บทบาทไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 5.10)

ส่วนรายละเอียดของบทบาทสมาชิกสภาเทศบาล ผลการวิจัยบ่งชี้ว่า บทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ การควบคุมฝ่ายบริหารและการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น ไม่พบว่าประชาชนมีทัศนะในเรื่องบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของทั้ง 3 ด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนบทบาทในด้านฐานะผู้นำท้องถิ่น พบว่าประชาชนมีทัศนะในเรื่องบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 5.8)

2. บทบาทของคณะเทศมนตรี คือบทบาทในด้านการบริหารเทศบาล ฐานะผู้นำท้องถิ่น การพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น เมื่อพิจารณาในภาพรวม พบว่าประชาชนมีทัศนะต่อบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 5.10)

ในส่วนรายละเอียดของบทบาทคณะเทศมนตรี ผลการวิจัยบ่งชี้ว่า บทบาทในด้านฐานะผู้นำท้องถิ่นและการพัฒนาการเมืองและการปกครองท้องถิ่น ในทัศนะของประชาชนที่มีต่อบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของบทบาททั้ง 2 ด้านแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

¹ ไพบูลย์ ช่างเรือน, สารานุกรมศัพท์ทางสังคมวิทยา, หน้า 31.

ส่วนบทบาทในด้านการบริหารเทศบาล พบว่าทัศนคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ (โปรดดูข้อมูลในตารางที่ 5.9)

จากผลการวิจัยข้างต้นในประเด็นบทบาทที่เป็นจริง และบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีจะแตกต่างกันหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะมีผลมาจากความรู้ความเข้าใจของประชาชน ที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเป็นหลัก โดยเฉพาะเพื่อพิจารณาบทบาทของสมาชิกสภาหรือคณะเทศมนตรีในรูปแบบการปกครองแบบเทศบาล เมื่อบุคคลทั้ง 2 กลุ่ม ได้ดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ย่อมก่อให้เกิดการประเมินค่าของบทบาทและการสร้างความคาดหวังของประชาชนให้เกิดขึ้นต่อตัวของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี แต่อย่างไรก็ตามหากประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจ และมองไม่เห็นคุณค่าของเทศบาลย่อมมีผลกระทบไปถึงบุคคลากรที่ทำงานในฐานะเป็นผู้บริหารเทศบาลไปด้วย เพราะความสำคัญของระบบการเมืองการปกครองแบบใดก็ตามขึ้นอยู่กับที่ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และมองเห็นคุณค่าของการเมืองการปกครองนั้น โดยเฉพาะหากเราศึกษาดูงานวิจัยต่าง ๆ ในอดีตที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเราพบว่ายังมีปัญหาในประเด็นนี้อยู่ไม่น้อยดังรายละเอียดงานวิจัยต่อไปนี้

งานวิจัยของชูวงศ์ ฉายะบุตร² ในปี 2510 ซึ่งได้ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ไม่เข้าใจความหมายของคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" และไม่เคยได้ยินคำว่า "การปกครองท้องถิ่น" มาก่อน นอกจากนี้ในส่วนเกี่ยวกับความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาล พบว่าประชาชนมักจะไม่ทราบว่าเทศบาลมีหน้าที่อะไร มักเข้าใจผิดว่าหน้าที่ของเทศบาลและรัฐบาลเป็นสิ่งเดียวกัน

²ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, 2510).

จากการศึกษาวิจัยของประสิทธิ์ พรหมพิสุทธิ์³ ในปี 2513 เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาล พบว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องมาจากความไม่รู้ไม่เข้าใจในการปกครองตนเองของประชาชน ขาดการเรียนรู้ทางการเมือง ไม่มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ ไม่มีการแสดงออกเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน มีความเคยชินต่อระบอบเผด็จการปกครองแบบดั้งเดิมที่เป็นผู้ถูกปกครองมากกว่าการปกครองแบบสุขาภิบาล ประชาชนเข้าใจหน้าที่ของตนในลักษณะที่เป็นการแสดงถึงการยอมรับอำนาจทางการเมืองมากกว่าที่จะเข้าใจว่าตนเองเป็นเจ้าของอำนาจ

งานวิจัยของชัยวัฒน์ รัฐขจร⁴ ในปี 2521 ได้ทำการวิจัยถึงความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองระดับท้องถิ่นในเกณฑ์สูง เพียงร้อยละ 22.9 เกณฑ์ปานกลางร้อยละ 27.7 และเกณฑ์ต่ำร้อยละ 49.4 แสดงให้เห็นว่าประชาชนในเขตอำเภอเมืองชลบุรี ส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างเพียงพอ การวิจัยของสมพงษ์ บุญประดิษฐ์⁵ พบว่าข้าราชการและประชาชนในเขต

³ ประสิทธิ์ พรหมพิสุทธิ์, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองแบบสุขาภิบาล : ศึกษาจากกรณีสุขาภิบาลห้วยไทร จังหวัดบุรีรัมย์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513).

⁴ ชัยวัฒน์ รัฐขจร, "ความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521)

⁵ สมพงษ์ บุญประดิษฐ์, "ความสัมพันธ์ต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลนครสวรรค์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525).

เทศบาลเมืองนครสวรรค์มีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ 4 แ่งมุมด้วยกัน ได้แก่ ความสำคัญในแง่ความเข้าใจทางการเมืองท้องถิ่น ความสนใจและการเข้ามีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่น ความรู้สึกในประสิทธิภาพทางการเมืองและความรู้สึกไม่ไว้วางใจทางการเมือง

สรุปแล้ว จากงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น เราพบว่า ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนสภาพความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของประชาชนเท่าที่ผ่านมานั้น ยังอยู่ในลักษณะเพียงแต่ผิวเผินตามชื่อเรียกขานกันเท่านั้น ความเข้าใจในเนื้อหา หรือสาระสำคัญของการปกครองหรือกลไกต่าง ๆ ของประชาชนส่วนใหญ่ยังมีอยู่น้อย

พิจารณาในด้านตัวประชาชน ในเมื่อสภาพการที่ราษฎรไม่ได้รับการศึกษาดีพอ ไม่มีความรู้ความเข้าใจ อีกทั้งขาดความกระตือรือร้น ขาดความสนใจไม่นำพาต่อการควบคุมถึงผลได้ผลเสีย ความเจริญหรือความเสื่อมของท้องถิ่นก็เป็นเหตุให้สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีกับประชาชนในท้องถิ่นขาดความสัมพันธ์ต่อกัน อันน่าจะส่งผลไปถึงทัศนคติ ความคิดเห็นหรือความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีว่าแตกต่างกันหรือไม่

ดังนั้นจากผลการวิจัยที่ปรากฏว่า ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลไม่แตกต่างกันนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเป็นผลมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นระบบเทศบาล อันรวมไปถึงการไม่ทราบบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเรามักมักพบเห็นโดยทั่วไปว่าในระบบการปกครองท้องถิ่นของไทย ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง หรืออาจมีความสนใจอยู่บ้าง แต่ไม่ถึงกับกระตือรือร้น ประชาชนมักพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่ไม่กระตือรือร้นเป็นพิเศษต่อการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองท้องถิ่น เพราะประชาชนยึดถือเรื่องการดำรงชีวิตของตนเอง และผลประโยชน์ของตน แต่ละบุคคลเป็นเรื่องสำคัญกว่าการปกครอง ซึ่งความเดือดร้อนของประชาชนในการปกครองตนเองนี้ อาจมีสาเหตุสำคัญเนื่องมา

จากการที่ประชาชนถือว่า เรื่องการปกครองเป็นเรื่องของรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง จึงมีความกระตือรือร้นในการปกครองตนเองไม่มากเท่าที่ควร⁶

กรณีบทบาทของคณะเทศมนตรี ผลการวิจัยปรากฏในทิศทางตรงข้ามกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือ ในทัศนะของประชาชนบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของคณะเทศมนตรีมีความแตกต่างกันนั้น น่าจะมาจากลักษณะงานและสถานภาพของคณะเทศมนตรีต่างไปจากสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือ คณะเทศมนตรีมีฐานะเป็นผู้บริหารงานเทศบาล การแสดงบทบาทต่าง ๆ สามารถทำได้เด่นชัดกว่าสมาชิกสภาเทศบาล สถานภาพก็เป็นที่ยอมรับจากประชาชนมากกว่าสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งกรณีบทบาทของคณะเทศมนตรีได้ถูกกำหนดโดยปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะเทศมนตรี ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ดูแลรับผิดชอบในการบริหารกิจการด้านต่าง ๆ ของเทศบาล คือ

1. งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน
2. งานเกี่ยวกับการคุ้มครองป้องกันและให้ความปลอดภัยแก่ชีวิตทรัพย์สินของชุมชน
3. งานเกี่ยวกับการให้บริการและงานสวัสดิการสังคม
4. งานเกี่ยวกับการลงทุน การพาณิชย์เพื่อเศรษฐกิจของชุมชน

งานเหล่านี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง ซึ่งผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติจัดทำก็คือคณะเทศมนตรี จึงทำให้ประชาชนรู้เห็นเข้าใจและสนใจในบทบาทของคณะเทศมนตรีมากกว่าบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ในเรื่องนี้งานวิจัยของชูวงศ์ ฉายะบุตร⁷ เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พบว่ามีบริการบางอย่างซึ่งใกล้ชิดความรู้สึก ความเข้าใจของประชาชนมากที่สุดตามลำดับ คือ

⁶ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น, หน้า 37-44.

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

การจัดให้มีถนน ให้มีไฟฟ้า น้ำประปา ความสะอาด การจัดให้มีทางระบายน้ำ และงานป้องกันอัคคีภัย ซึ่งงานเหล่านี้ล้วนเป็นบทบาทหน้าที่ของคณะเทศมนตรีทั้งสิ้น ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่น่าจะเข้าใจในบทบาทของคณะเทศมนตรีได้ดีกว่าสมาชิกสภาเทศบาล อันเป็นผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติและความเข้าใจต่อบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของคณะเทศมนตรีได้ชัดเจนกว่าสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังจะมีความแตกต่างหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีเองว่ามีบทบาทมากหรือน้อยในบทบาทแต่ละด้านที่ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เป็นสำคัญ

ผลการวิจัยด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการแสดงออกทางการเมืองของบุคคล มีปัจจัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ สิ่งเร้าจากสภาพแวดล้อมของบุคคล (environment stimuli) และปัจจัยประการที่ 2 คือ ลักษณะส่วนบุคคล (personal factors)

สิ่งเร้าจากภายนอกตัวบุคคลได้แก่ กลุ่มทางสังคม (social groups) เช่น ครอบครัว โรงเรียน กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มศาสนา ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับชั้นชั้นทางสังคม (social class) เช่น อาชีพ รายได้ การศึกษา ปัจจัยเกี่ยวกับวัฒนธรรม และปัจจัยเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบ สำหรับลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ แรงจูงใจ บุคลิกภาพ และความรู้สึกทางการเมืองของบุคคล เช่น ทัศนคติ และความเชื่อทางการเมือง เป็นต้น

จากสภาพแวดล้อมที่จะช่วยหล่อหลอมบุคคลที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ต่างกัันนี้ให้ได้รับประสบการณ์แตกต่างกันด้วย และเมื่อผสมผสานเข้ากับลักษณะที่ติดตัวมาทางพันธุกรรมจนกลายเป็นบุคลิกภาพ ทำที่ ความรู้ และความรู้สึกทางการเมืองของบุคคล ดังนั้น บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน น่าจะมีบุคลิกทำที่ความรู้ความเข้าใจ และความรุ้ทางการเมืองแตกต่างกันไปด้วย

ในประเด็นนี้ม้งานวิจัยยังไม่ค่อยที่พบว่า ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม คือ เพศ อายุ การศึกษาและอาชีพ มีผลทำให้เกิดความแตกต่างในเรื่องความรู้ความเข้าใจในทาง

การเมือง อาทิ งานของชัยวัฒน์ วัชรขจร⁸ เมื่อปี 2522 ศึกษาความเข้าใจทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี พบว่า เพศมีอิทธิพลต่อความรู้อาการเข้าใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย โดยพบว่าเพศชายมีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองมากกว่าเพศหญิง นอกจากนี้ในเรื่องการศึกษาก็ยังพบว่า ประชาชนจะมีความเข้าใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยมากขึ้นเมื่อประชาชนมีการศึกษาสูงขึ้น เนื่องมาจากประชาชนผู้มีการศึกษาสูงขึ้นจะเป็นผู้มีความเข้าใจทางการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ตลอดจนมีความสนใจในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สนใจต่อสื่อมวลชนและมีความรู้ต่อระบบราชการมากกว่าประชาชนผู้มีการศึกษาน้อยหรือผู้ไม่มีการศึกษาเลย

จากการศึกษาของสมพงษ์ บุญประดิษฐ์⁹ ปี 2525 ในเรื่องความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ พบว่า ผู้ที่มีอายุสูงเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมืองท้องถิ่นสูงสุด ถัดไปได้แก่ผู้มีอายุปานกลางและผู้มีอายุน้อย ในเรื่องอาชีพ พบว่าผู้มีอาชีพราชการในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ มีความสำนึกต่อเทศบาลในแง่ความเข้าใจสภาพการเมืองการปกครองของเทศบาลสูงกว่าประชาชนที่ไม่ได้รับราชการ

ศูนย์วิทยพัทธยากร

⁸ ชัยวัฒน์ วัชรขจร, "ความเข้าใจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีประชาชนอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522).

⁹ สมพงษ์ บุญประดิษฐ์, "ความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525).

จากงานวิจัยดังกล่าวข้างต้น บ่งชี้ว่า บุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่างกันในด้านเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ จะมีผลทำให้มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ตลอดจนสภาพการปกครองแตกต่างกันออกไป ผู้วิจัยจึงได้ตั้งสมมุติฐานเพื่อทดสอบไว้ว่า

"ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีต่างกันไปตามสถานภาพทางเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ" และ

"ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีต่างกันไปตามสถานภาพทางเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ"

ผลการวิจัยปรากฏดังนี้

1. ผลของปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อบทบาทที่เป็นจริง ของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เมื่อพิจารณาในภาพรวม พบว่าตัวแปรด้านเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ ไม่มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาเทศบาลและบทบาทที่เป็นจริงของคณะเทศมนตรีต่างกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีไม่ต่างกันไปตามสถานภาพทางเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 บทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาเทศบาล ผลการวิจัยบ่งชี้ว่าบทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ และการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น ไม่พบว่าเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ มีผลทำให้ประชาชนมีความคิดเห็นต่อบทบาทที่เป็นจริงของทั้ง 2 ด้านนี้ต่างกัน ส่วนบทบาทในด้านการควบคุมฝ่ายบริหาร พบว่ามีเพียงตัวแปรการศึกษา มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาเทศบาลต่างกันไป สุกท้ายบทบาทในด้านฐานะผู้นำท้องถิ่น พบว่ามีเพียงตัวแปรอายุ มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่เป็นจริงของสมาชิกสภาเทศบาลต่างกันไป

1.2 บทบาทที่เป็นจริงของคณะเทศมนตรี ผลการวิจัยบ่งชี้ว่า บทบาททั้ง 3 ด้านของคณะเทศมนตรี คือ การบริหารเทศบาล ฐานะผู้นำท้องถิ่นและการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น พบว่าตัวแปร เพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ ไม่มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่เป็นจริงทั้ง 3 ด้าน ต่างกัน

2. ผลของปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคมที่มีต่อบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี เมื่อพิจารณาในภาพรวมผลการวิจัยปรากฏว่า ตัวแปรเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพไม่มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีต่างกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีไม่ต่างกันไปตามสถานภาพทางเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 บทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล ผลการวิจัยบ่งชี้ว่า บทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ การควบคุมฝ่ายบริหาร และฐานะผู้นำท้องถิ่น พบว่าตัวแปรเพศ อายุ การศึกษาและอาชีพ ไม่มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่คาดหวังทั้ง 3 ด้านนี้ต่างกัน ส่วนบทบาทด้านการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น พบว่ามีเพียงตัวแปรเพศ เท่านั้นที่มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่คาดหวังในด้านนี้ต่างกัน

2.2 บทบาทที่คาดหวังของคณะเทศมนตรี ผลการวิจัยบ่งชี้ว่า บทบาทในด้านการบริหารเทศบาล พบว่ามีตัวแปรเพศ เท่านั้นที่มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่คาดหวังในด้านนี้ต่างกัน ส่วนบทบาทในด้านฐานะผู้นำท้องถิ่น พบว่ามีเพียงตัวแปรอาชีพ เท่านั้นที่มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่คาดหวังในด้านนี้ต่างกัน สรุบบทบาทด้านการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น พบว่าตัวแปรเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ ไม่มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่คาดหวังในด้านนี้ต่างกัน

จากผลการวิจัยดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีไม่ต่างกันไปตามสถานภาพทางเพศ อายุ การศึกษา และอาชีพ

ผลการวิจัยนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ การที่ตัวแปรด้านเศรษฐกิจและสังคม คือ เพศ อายุ การศึกษาและอาชีพ ไม่มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติหรือความคิดเห็นต่อบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีแตกต่างกันนั้น น่าจะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นระบบการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยเราได้พอสมควร กล่าวคือ หากเราพิจารณาวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีระบบเทศบาล ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประการ คือ มีเทศบาลเพื่อเป็นการสอนให้ประชาชนเข้าใจในระบบการ

ปกครองแบบใดแบบหนึ่ง เพื่อ เป็นสถาบันสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศและเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่น¹⁰ ในประเทศไทย จะเห็นได้ชัดว่าจากทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติว่าสถาบันเทศบาลนั้น ได้จัดขึ้นโดยมีการเน้นวัตถุประสงค์สงคืเพื่อสอนประชาชนให้เข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เห็นได้จากการที่รัฐบาลตั้งใจจะให้เทศบาลเป็นคล้าย ๆ กับเงาของรัฐบาล ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักมักคุ้นกับการเมืองการปกครองของประเทศ ซึ่งในจุดประสงค์ดังกล่าวนี้คือ การจัดตั้งสถาบันเทศบาลขึ้นมาเพื่อสอนการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น เราทำได้สำเร็จเพียงไร ประชาชนมีความสนใจ เอาใจใส่ทางการเมือง มีความรู้ในการปกครองที่จะปกครองตนเองหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ยังเป็นสิ่งที่น่าสงสัยอยู่

ประเทศไทยต้องการปลูกฝังประชาธิปไตยในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น ให้เป็นรากฐานก่อน และในขณะที่เดียวกันก็มีความจำเป็นให้บริการที่เทศบาลจัดทำนั้นมีประสิทธิภาพด้วย จึงต้องเลือกเอาระหว่างประชาธิปไตย หรือประสิทธิภาพหรือจะเอาทั้ง 2 อย่างจริงอยู่ 2 อย่างนี้ต้องควบคู่กันไป ปัญหาว่าประชาชนจะเลือกเอาอย่างใดมากกว่ากัน ถ้าเลือกเป็นประชาธิปไตยมาก ประสิทธิภาพก็มีน้อย ถ้าเลือกประสิทธิภาพมากกว่า ประชาธิปไตยก็มีน้อย ประชาชนต้องการอย่างไร อันไหนมากกว่ากัน ในประเด็นนี้ไม่มีผู้ทำการศึกษาวิจัยไว้อย่างชัดเจน แต่จากความรู้สึกทั่ว ๆ ไปที่เราพบเห็น ประชาชนสนใจน้อยกว่าใครจะมาเป็นนายกเทศมนตรี เทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล เขาสนใจมากที่จะได้ถนนที่ดี มีตลาดที่ดี ลูกเขาได้เข้าเรียนในโรงเรียนที่ดี มีอุปกรณ์เครื่องมือการเรียนการสอนครบถ้วน จึงทำให้เป็นที่น่าพิจารณาว่าจริง ๆ แล้วประชาชนมองเทศบาลในเรื่องของสวัสดิการ คือ การรับบริการจากเทศบาลมากกว่าการมีความสำนึกหรือมีความสนใจ ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองหรือไม่ และจากผลการวิจัยครั้งนี้ การที่ตัวแปรด้านเศรษฐกิจและสังคมไม่มีผลทำให้ประชาชนมีทัศนคติ หรือความคิดเห็นต่อบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวังของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีแตกต่างกัน น่าจะมีสาเหตุประการหนึ่งจากการที่ประชาชนในเขตเทศบาลมองเทศบาลในเรื่องของสวัสดิการ การรับบริการจากเทศบาลมากกว่าการมีความสนใจ หรือต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง

¹⁰อมร รักษาสัตย์, เทศบาลเพื่อการพัฒนา (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2509), หน้า 8.

ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ได้พบประเด็นที่น่าพิจารณาในเรื่องความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี โดยผู้วิจัยจะนำเสนอในแต่และประเด็นดังนี้

1. การตราเทศบัญญัติ

รูปแบบของเทศบาลที่เป็นอยู่ในประเทศไทย เป็นการจำลองแบบการปกครองรัฐในรูปรัฐสภาควบคุม ซึ่งการที่รูปแบบของเทศบาลคล้ายคลึงกันหมดทุกแห่ง โดยใช้แบบคณะเทศมนตรีและสภาอำนาจของสภาเทศบาลจึงมีอยู่ในการตราเทศบัญญัติ และการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีเป็นสำคัญ

เนื่องจากในการดำเนินงานตามหน้าที่ของเทศบาลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลหรือเมื่อมีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ เทศบาลอาจตราเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ ทั้งนี้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติกฎหมายของรัฐ ดังนั้นเทศบัญญัติจึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออันสำคัญอย่างยิ่งของเทศบาล ที่จะใช้ในการบริหารกิจการในหน้าที่ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยเช่นเดียวกับ พ.ร.บ. หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ และใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ

ในบทบาทด้านการตราเทศบัญญัติ จากผลการวิจัยปรากฏว่าในทัศนะของประชาชนมีความคาดหวังต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มีบทบาทในด้านนี้สูงกว่าบทบาทที่ปฏิบัติอยู่จริง โดยมีความต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ในการออกเทศบัญญัติมาแก้ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชนได้ทันการในระดับสูงสุด มีค่าเฉลี่ย 2.605 และรองลงมาคือ การให้สมาชิกสภาเทศบาลออกเทศบัญญัติ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม มีค่าเฉลี่ย 2.580 (โปรดดูตารางที่ 5.1)

จากการที่ประชาชนมีความคาดหวังต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ ในระดับที่สูงกว่าปฏิบัติจริงดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลที่ต้องมีบทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติที่ได้ผล ซึ่งหมายความว่าสมาชิกสภาเทศบาลควรมีความริเริ่มต่าง ๆ เสนอต่อคณะเทศมนตรีให้รับไปพิจารณาดำเนินการหรือมีความคิดริเริ่มในการตราเทศบัญญัติ เพื่อใช้บังคับในกิจการต่าง ๆ ของเทศบาลบ้างตามสมควร เพราะถือว่าเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาข้อบกพร่องของการบริการต่าง ๆ ของเทศบาลได้เป็นอย่างดี สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนจึงควรมุ่งหมายของตนไว้แต่แรกว่าจะเข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนให้การแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น และจะต้องปรับปรุงส่งเสริมบริการต่าง ๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้ต้องมีการวางแผนทางจัดลำดับก่อนหลังตามความเหมาะสมอยู่ล่วงหน้าในใจแล้ว การปล่อยให้ความคิดริเริ่มมาจากคณะเทศมนตรีแต่ฝ่ายเดียว โดยสมาชิกสภาเทศบาลเพียงแต่ให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ เท่านั้นนั้นก็จะมีผลน้อย เพราะสมาชิกสภาเทศบาลมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเทศบาลแต่อย่างใด เป็นการขัดต่ออุดมการณ์ของการปกครองตนเองที่ว่าการบริหารงานของเทศบาลนั้น ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมให้มากที่สุด

2. การควบคุมฝ่ายบริหาร

การที่สมาชิกสภาเทศบาลทำการควบคุมคณะเทศมนตรีในส่วนเกี่ยวกับการบริหารนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ซึ่งได้แก่การที่จะเสนอบริการให้ได้ผลดีที่สุด ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานของเทศบาล ซึ่งเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นก็อยู่ที่ความต้องการประสิทธิภาพในการบริหารงาน และการที่จะหวังผลได้ว่าการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องอาศัยวิธีการที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบผลงานอยู่เสมอ ฉะนั้นฝ่ายที่มีหน้าที่ต้องระวังรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นก็คือ ผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาเทศบาลนั่นเอง จำเป็นต้องมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าว



เจตจำนงอันแท้จริงที่จะให้สมาชิกสภาเทศบาลควบคุมฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรี ก็เพื่อมุ่งป้องกันผลประโยชน์ของประชาชนมิให้ฝ่ายบริหารปล่อยปละละเลยหรือปฏิบัติ การนอกเหนือหน้าที่ ทั้งป้องกันการทุจริต ลดความล่าช้า หรือป้องกันการกระทำของคณะ เทศมนตรีที่ปราศจากเหตุผล ซึ่งไม่ตรงกับเจตจำนงของประชาชน ตามหลักการบทบาทของ สมาชิกสภาเทศบาลจำเป็นต้องควบคุมให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประ- หยัดและก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชน และนอกจากนี้คณะเทศมนตรียังต้องพร้อม เสมอที่จะให้ฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลตรวจสอบควบคุมดูแลในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน ในท้องถิ่น

ในประเด็นนี้จากผลการวิจัย พบว่าประชาชนมีทัศนคติต่อบทบาทที่ปฏิบัติอยู่จริงของ สมาชิกสภาเทศบาลในด้านการควบคุมฝ่ายบริหารยังอยู่ในขั้นที่ต่ำ กล่าวคือ มีค่าเฉลี่ยรวม ในบทบาทด้านนี้ 1.694 ขณะที่บทบาทในด้านอื่น ๆ ของสมาชิกสภา คือ การตราเทศบัญญัติ มีค่าเฉลี่ยรวม 1.770 บทบาทด้านฐานะผู้นำท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยรวม 1.943 และบทบาทใน ด้านการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ยรวม 1.956 และหากพิจารณาจาก ข้อเท็จจริงจากผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองแพร่ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2528 ที่สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมาจากกลุ่มผู้สมัคร กลุ่มเดียวกันทั้งหมด คือ "กลุ่มอาจารย์รัตน์" กรณีดังกล่าวนี้อาจมีผลทำให้ประชาชนมองว่าสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ มีบทบาทที่ปฏิบัติอยู่จริงในด้านการควบคุมคณะเทศมนตรีในระดับสูงเท่าที่ควรได้

จากการที่ประชาชนมีทัศนคติดังกล่าวข้างต้นย่อมไม่ เป็นผลดีต่อสถาบันสภาเทศบาล มากนัก เพราะการที่สมาชิกสภาเทศบาลค่อนข้างมีบทบาทน้อย และอ่อนแอกว่าฝ่ายบริหาร นั้นอาจทำให้ระบบการควบคุมระหว่างอำนาจทั้ง 2 ฝ่ายต้องสูญหายไป ซึ่งเป็นช่องทางทำ ให้เกิดอำนาจของอีกฝ่ายเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอันจะนำมาแต่ผลเสียเท่านั้น

สมาชิกสภาเทศบาลจึงควรมีบทบาทพอสมควร เช่น การตั้งกระทู้ถาม หรือควร เข้าไปมีส่วนร่วมในกรรมการชุดต่าง ๆ ของเทศบาล เช่น กรรมการการศึกษา กรรมการ หาผลประโยชน์ให้แก่เทศบาลกรรมการประชาสัมพันธ์งานเทศบาล ฯลฯ การปรับปรุงให้ สมาชิกสภาเทศบาลมีความเข้มแข็งนั้นจะช่วยในการบริหารงานของเทศบาลได้มาก

นอกจากนี้หากจะพิจารณาถึงกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ซึ่งสภาเทศบาลมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการร่วมประชุมซักถามหรือให้ข้อคิดเห็น การตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรี ทำคำร้องขอเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่พิจารณาเห็นว่ามีความผิดหรือไม่เหมาะสม หากสมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความรู้ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของตนอย่างถ่องแท้ ก็ย่อมจะมีโอกาสใช้อำนาจนั้นน้อย หรือไม่ได้ใช้เลย ซึ่งจะทำให้อำนาจหรืออิทธิพลของผู้นั้นต้องค่อยหรือลดน้อยลงไป การควบคุมการบริหารงานของเทศบาลก็ย่อมทำไม่ได้ผล หรือได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร

ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลควรมีความรู้ความเข้าใจในการตราเทศบัญญัติเป็นอย่างดี ตลอดจนมีความสนใจ เอาใจใส่ศึกษางานของเทศบาลอยู่เสมอ มีการค้นคว้าแสดงผลงานอันแสดงความสนใจงานของเทศบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน และทั้งมีความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ในการแก้ไขปรับปรุงและตราเทศบัญญัติ อันจะเป็นคุณประโยชน์แก่งานของเทศบาล

มีข้อนำสังเกตในการควบคุมฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรี ในทางปฏิบัติจริง ๆ สภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจน้อยกว่ากฎหมายกำหนดให้ไว้มาก หากสมาชิกสภาเทศบาลไม่สนใจในกิจการของเทศบาลจริง ๆ แล้วก็มีเวลาทำงานเพียงระยะเวลาในสมัยประชุม ซึ่งทั้งปีจะมีเพียง 4-5 สมัย (ทั้งสามัญและวิสามัญ) สมัยละ 2-3 วัน วันละ 2-3 ชั่วโมง สรุปก็คือ ทำหน้าที่เปลืองไม่คุ้มชั่วโมง ดังนั้นการควบคุมการทำงานของคณะเทศมนตรีจะเกิดผลดีต่อเมื่อสมาชิกสภาเทศบาลทำงานตลอดเวลา สามารถรู้ความเคลื่อนไหวของคณะเทศมนตรีตลอดเวลา พร้อมทั้งจะสอบถามและนำความต้องการของประชาชนไปให้คณะเทศมนตรีปฏิบัติ

3. การบริหารเทศบาล

การบริหารงานของเทศบาลนั้น การกำหนดนโยบายเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นภารกิจที่จำเป็นจะต้องกระทำเป็นอันดับแรก เมื่อคณะเทศมนตรีได้เข้ารับตำแหน่ง ตามหลักการแล้วบุคคลที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการริเริ่มกำหนดนโยบายการบริหารเทศบาลก็คือ นายกเทศมนตรี ทั้งนี้เพราะนายกเทศมนตรีเป็น

หัวหน้าฝ่ายบริหาร ย่อมมีภาระหน้าที่ที่จะเป็นผู้ริเริ่มในการกำหนดนโยบายบริหาร โดยมี
เทศมนตรีในขณะเป็นผู้ให้ความร่วมมือช่วยเหลือ

อุดมคติสำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบบเทศบาลคือ จะต้องสนองความ
ต้องการของท้องถิ่นให้ตรงความต้องการที่สุด และสะดวกรวดเร็ว ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้
บริหารเทศบาล คือคณะเทศมนตรีที่จะต้องรับทราบความต้องการของประชาชนที่แท้จริง
และสนองความต้องการของประชาชนนั้นอย่างตรงจุดประสงค์ เร่งด่วนเพื่อผลประโยชน์
ของประชาชนเป็นหลัก

ในเทศบาลเมืองแพร่ หากเราพิจารณาจากนโยบายของคณะผู้บริหาร คือคณะ
เทศมนตรีชุดปัจจุบันที่กำหนดไว้ในบางประการคือ¹¹

3.1 มุ่งการศึกษาเทศบาลให้รุ่งเรืองด้านอุปการะการศึกษา ด้านครูจะบำรุง
ขวัญกำลังใจ จัดฝึกอบรมให้มีความรู้ทันเหตุการณ์อยู่เสมอ ให้ใช้หลักผลงานมากกว่าพรรค
- พวกในการพิจารณาความดีความชอบตามหลักความยุติธรรม

3.2 มุ่งรักษาความสะอาดของบ้านเมือง ขจัดแหล่งเพาะยุงอย่างต่อเนื่อง
สม่ำเสมอตลอดปี เพื่อลดโรคไข้เลือดออก ลดแมลงวัน จะเอาใจใส่ถึงขยะ จะเอาใจใส่
ถึงขยะเป็นพิเศษ เหมือนเป็นเครื่องประดับความสวยงามในเมือง หากชำรุดเสียหายจะ
เปลี่ยนแปลงทันที จะณรงค์ให้เขตเทศบาลไร้ยุง แมลงวันมีน้อยที่สุด

จากการกำหนดนโยบายของคณะเทศมนตรีชุดปัจจุบัน หากเราพิจารณาผลการ
วิจัยที่ปรากฏออกมา คือ ประชาชนมีความคาดหวังต้องการให้คณะเทศมนตรีมีบทบาทในด้าน
การบริหารเทศบาลในเรื่องต่าง ๆ ตามความสำคัญ ดังนี้

- ให้ความสำคัญในการรักษาความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในเขต
เทศบาลมีค่าเฉลี่ย 2.712

¹¹หนังสือพิมพ์แพร่ข่าว, ฉบับ 1360 (20 มิถุนายน 2528), หน้า 2.

- จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะและสถานที่พักผ่อนหย่อนใจมีค่าเฉลี่ย 2.693
- เอาใจใส่การจัดการศึกษาของโรงเรียนเทศบาล มีค่าเฉลี่ย 2.678
- จัดระบบการให้บริการแก่ประชาชนที่มาติดต่อกับเทศบาลอย่างสะดวกรวดเร็ว มีค่าเฉลี่ย 2.663 (ดูตารางที่ 5.5)

จากความคาดหวังของประชาชนที่ต้องการให้คณะเทศมนตรีมีบทบาทในเรื่องต่าง ๆ ข้างต้นนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับการกำหนดนโยบายที่ได้วางไว้ตั้งแต่ต้นของคณะเทศมนตรีชุดปัจจุบัน เราจะเห็นได้ว่านโยบายดังกล่าวตรงกับความต้องการของประชาชนพอสมควร ซึ่งหากได้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังย่อมสามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

4. บทบาทในฐานะผู้นำท้องถิ่น

ปัญหาประการสำคัญของกิจการเทศบาลในขณะนี้ คือการที่เทศบาลยังมีได้มีสภาพเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงตามหลักการ ประชาชนเองก็ยังมองไม่เห็นความสำคัญ หรือมีศรัทธาต่อบุคลากรของเทศบาล สถานภาพทางสังคมของนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ในสายตาของประชาชนยังคงด้อยกว่าข้าราชการอื่น ๆ ในส่วนภูมิภาค

โดยปกติแล้วตำแหน่งใดก็ตามที่ประชาชนได้เลือกตั้งเข้ามาแล้ว ควรจะถือว่าประชาชนให้เกียรติยกย่องนั่นถือว่าเป็นผู้นำโดยปริยาย และในทางปฏิบัติก็ควรจะเป็นผู้นำท้องถิ่นจริง ๆ ด้วย ทั้งนี้เพราะการที่สมาชิกสภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีมีลักษณะผู้นำอันแท้จริงย่อมจะส่งผลถึงประชาชนในอันที่จะให้ความร่วมมือพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าให้สมความมุ่งมาดปรารถนาได้

มีข้อนำสังเกตคือ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีได้ปฏิบัติไปจริงในบทบาทด้านฐานะผู้นำท้องถิ่นนี้อย่างเพียงพอแล้วหรือไม่ ซึ่งจากผลการวิจัยครั้งนี้ พบว่าในทัศนะของประชาชน บทบาทด้านนี้ของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรียังมีบางด้านที่ต้องปรับปรุงอยู่ กล่าวคือ ในเรื่องการพบปะเยี่ยมเยียนและมีความใกล้ชิดกับประชาชนในเขต

เทศบาล มีคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำที่สุดของบทบาทในด้านฐานะผู้นำท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาเทศบาลมีค่าเฉลี่ยในบทบาทด้านนี้อยู่ 1.702 และสำหรับคณะเทศมนตรีมีค่าเฉลี่ยของบทบาทด้านนี้อยู่เพียง 1.571 (ดูตารางที่ 5.3 และ 5.6) อันเป็นสิ่งที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง เพราะการไปพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนนอกจากจะเป็นการช่วยให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของเทศบาลแล้ว ยังช่วยให้ทราบปัญหา หรือข้อเดือดร้อนของประชาชนมาพิจารณาแก้ไขด้วย

ดังนั้นสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีจะต้องหาโอกาสออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนในเขตเทศบาลให้มากขึ้น โดยพบปะประชาชนเป็นชุมชนหรือหลาย ๆ กลุ่มในเขตเทศบาลเป็นครั้งเป็นคราวตามที่โอกาสจะอำนวยให้ แต่การออกไปนี้ควรมีลักษณะไม่ใช่การไปเที่ยวหรือพบปะในฐานะเพื่อนบ้านธรรมดา แต่ไปอย่างมีหลักการว่าจะไปชุมชนใดกลุ่มใด และเรื่องใด ควรมีการปรึกษาหารือกับประชาชนว่าเขาต้องการอะไร เช่น จะซ่อมถนน สะพาน เขาจะช่วยอะไรได้บ้าง เทศบาลจะช่วยอะไรได้บ้าง เป็นการช่วยซึ่งกันและกัน ผลงานก็จะปรากฏตามความต้องการของประชาชน ประชาชนก็จะเห็นว่าเทศบาลไม่ทอดทิ้ง

5. บทบาทด้านการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น

การสร้างความจริงใจให้แก่ท้องถิ่น จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านนิติบัญญัติและการบริหาร ซึ่งก็หมายถึงการเลือกตั้ง และในขณะเดียวกันก็ต้องมีระบบ หรือวิธีการที่จะเชิญให้ประชาชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เช่น การใช้ระบบรับฟังความคิดเห็น (public hearing) การเปิดโอกาสแสดงความคิดเห็น (public opinion) ตลอดจนระบบการรายงานประชาชน(report) ที่ดี

จากผลการวิจัยครั้งนี้ ในบทบาทด้านการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น มีข้อพิจารณา คือ ในทัศนะของประชาชนเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีได้ปฏิบัติบทบาทในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เสนอความคิดเห็นใด ๆ เกี่ยวกับการ

ดำเนินงานของเทศบาล ในระดับที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดในบทบาทด้านนี้มีค่าเฉลี่ยสูงขึ้นมา คือ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีได้รับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ (ดูตารางที่ 5.4 และ 5.7)

หากพิจารณาในภารกิจที่สำคัญของตัวแทนประชาชน คือสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีในการที่จะช่วยพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครอง หรือการโน้มน้าวให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง อันเป็นการพัฒนาการเมืองการปกครองท้องถิ่น เราปฏิเสธไม่ได้เลยว่าสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีจะละทิ้งไม่เอาใจใส่ในเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น หรือการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

ในประเด็นปัญหานี้ ผู้วิจัยเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี จะต้องเร่งรีบสร้างระบบรับฟังความคิดเห็นความต้องการของประชาชนขึ้น ทำระบบนี้ให้มีประสิทธิภาพ เช่น ให้ประชาชนแสดงความต้องการผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาล จัดตู้รับความคิดเห็นของประชาชน สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีออกไปหาประชาชน การประชาสัมพันธ์งานในหน้าที่อย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

การจัดให้มีตู้รับความคิดเห็น ควรจัดตู้ที่มีขนาดตู้ไปรษณีย์ขนาดเล็ก (ตู้แขวน) จัดให้มีในทุกชุมชน มีพนักงานไปรษณีย์ประจำ นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลควรจะเป็นผู้รับทราบความคิดเห็นที่ได้จากตู้นี้ก่อนใครทั้งหมด และรีบแก้ไข ถ้าเป็นเรื่องชี้แจงก็ต้องกระทำทันที ถ้าทำได้ประชาชนจะรู้สึกมีเกียรติ เริ่มจะมีความเชื่อว่าเขาเป็นเจ้าของเทศบาลด้วย

อย่างไรก็ตามลักษณะของสังคมไทย บางทีก็ไม่ส่งเสริมระบบตัวแทน เพราะคนไทยไม่ใคร่กล้าแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ วิธีแก้คือให้ผ่านความเห็นทางสมาชิกสภาเทศบาลเป็นส่วนตัว ซึ่งก็มีจำนวนมากพอที่จะรับสนองความต้องการได้ ยิ่งถ้าเราปรับปรุงหน่วยงานของสภาเทศบาลให้มีประสิทธิภาพขึ้น ความต้องการของประชาชนก็จะได้รับการบำบัดรวดเร็วขึ้น

การจัดวิธีการประชาสัมพันธ์ของเทศบาล ถ้าเข้าถึงประชาชนจริงแล้ว จะเกิดประโยชน์อย่างมาก เช่น การประชาสัมพันธ์ โดยการปิดโปสเตอร์ รูปภาพ ตัวอักษร เอกสาร เสียง ฯลฯ เพราะเป็นวิธีการที่ไม่จำกัดเวลารับรู้ของประชาชน คือ ประชาชนอยากรู้เมื่อใดก็ได้ นอกจากนี้อาจใช้การประชาสัมพันธ์ทางสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ หรืออาจมีการจัดทำรายงานประจำปีของเทศบาล โดยยึดถือหลักการที่ว่าควรให้ถึงมือประชาชนผู้เสียภาษีได้ทุกคนเร็ว

ในการประชาสัมพันธ์ข้อนำสัง เกตคือ การประชาสัมพันธ์ของเทศบาลในปัจจุบันนี้ มักมุ่งไปในทางให้ประชาชนได้ทราบข่าวความเคลื่อนไหวของฝ่ายบริหารของเทศบาล คือ คณะเทศมนตรีมากที่สุด แต่ทางด้านสมาชิกสภาเทศบาลกลับมีการประชาสัมพันธ์น้อยมาก ความจริงแล้วสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทสำคัญที่ต้องรายงานให้ประชาชนได้ทราบอยู่มาก เหมือนกัน เพราะสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะรับนโยบายของคณะเทศมนตรีหรือไม่ โดยกระทำไปในฐานะที่เป็นตัวแทนโดยตรง นอกจากนี้ สมาชิกสภาเทศบาลยังเป็นผู้ร่างเทศบัญญัติ ออกเทศบัญญัติมาใช้ทั่ว ๆ ไป สมาชิกสภาเทศบาลจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าฝ่ายบริหาร เทศบาลจึงควรนำเอางานความเคลื่อนไหวของสมาชิกสภาเทศบาลมาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบมากขึ้น เป็นต้นว่า ข่าวการประชุมสภา การควบคุมฝ่ายบริหาร การเสนอเทศบัญญัติที่จะทำให้ประชาชนมองเห็นการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นส่วนรวม และของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคน.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย