



ทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อบทบาทนักการเมืองท้องถิ่นนั้น เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจขอบข่ายการศึกษาในเชิงทฤษฎี ซึ่งเป็นแม่บทของการศึกษานี้ ผู้เขียนจึงขอนำเอาแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยมาเสนอไว้พอสังเขปอย่างเป็นลำดับ อันประกอบไปด้วยความคิดเกี่ยวกับการมองในประเด็นความหมายของบทบาท แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท และลักษณะของบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง

ในส่วนสุดท้ายจะเป็นแนวความคิดเรื่อง อำนาจหน้าที่และบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีอันเป็นส่วนสำคัญในการนำมาเป็นกรอบและหลักเกณฑ์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

ความหมายของบทบาท

คำว่า "บทบาท" ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างกว้างขวาง อาทิ

Mead ได้อธิบายว่า บทบาทคือกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของตนเอง และเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันส่วนหนึ่ง¹

Merrill ได้ให้คำนิยามว่า บทบาทคือแบบแผนของพฤติกรรมที่คาดหวังซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งในสังคม²

¹G. H. Mead, Mind, Self and Society (Chicago : University of Chicago Press, 1950), p. 273.

²Francis E. Merrill, Society and Culture (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1957), p. 183.

Morgan ให้ความหมายว่า บทบาทคือรูปแบบของพฤติกรรมซึ่งบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งทางสังคมจะปฏิบัติ³

Young ได้อธิบายว่า บทบาทคือหน้าที่ฐานะตำแหน่ง เมื่อบุคคลหนึ่งได้ดำรงตำแหน่งใด สิ่งที่ติดตามมากับตำแหน่งนั้นก็คือ การที่เขาจะต้องมีการปฏิสัมพันธ์กับตำแหน่งอื่น ๆ ทั้งที่สูงกว่าและต่ำกว่าภายในกลุ่ม สิ่งที่ตามติดมากับตำแหน่งอันเป็นเครื่องกำหนดสำหรับการดำรงฐานะตำแหน่งนั้น ๆ เรียกว่า บทบาท⁴

Levinson ได้สรุปความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ คือ⁵

1. บทบาทหมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ และอื่น ๆ ที่มีลักษณะในตนเองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดให้ บทบาทตามความหมายนี้คำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการชั่งถึงหน้าที่อันควรกระทำ
2. บทบาท หมายถึง ความคิดเห็นของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่คิดและกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ
3. บทบาท หมายถึง การกระทำของบุคคลแต่ละคนที่กระทำ โดยให้สัมพันธ์กับโครงสร้างของสังคม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ แนวทางอันบุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่งนั้น ๆ นั่นเอง

³C. T. Morgan, Introduction to Psychology (New York : McGraw-Hill Book Co., 1951), p. 395.

⁴Kimball Young and Mack W. Raymond, Sociology and Social Life (New York : American Book Company, 1959), p. 158.

⁵Daniel J. Levinson, "Role, Personality and Social Structure," in Sociological Theory ed. Leves A. Coser and Rosenberg Bernard (New York : Random House, Inc., 1971), pp. 284-285.

สุชา จันทรเอม อธิบายถึงบทบาทไว้ว่า บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่าง ๆ พึงกระทำ นั่นคือ เมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สถานภาพใดอย่างไรแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดไว้⁶

พิทยา สายหู อธิบายว่า ถ้าบทบาทคือขอบเขตอำนาจหน้าที่ และสิทธิในการกระทำของแต่ละงานที่เรามีต่อผู้อื่น สถานภาพก็คือฐานะตำแหน่งที่บุคคลได้จากการปฏิบัติตามบทบาทนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับฐานะตำแหน่งของผู้อื่นตามบทบาทอื่น?

จากความหมายและนิยามต่าง ๆ ที่มีผู้อธิบายไว้ข้างต้น เราอาจสรุปเพื่อให้เข้าใจได้ชัดเจนขึ้นว่า

บทบาท หมายถึง แบบแผนพฤติกรรม หรือการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่และสิทธิ ซึ่งผูกพันอยู่กับสถานภาพหรือตำแหน่งทางสังคม โดยสังคมจะกำหนดหรือคาดหวังบทบาทของแต่ละบุคคลในแต่ละสถานภาพ หรือฐานะตำแหน่งไว้ เพื่อให้ผู้ดำรงอยู่ในสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งนั้น ๆ ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามบทบาทนั้น ๆ

แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาท

แนวความคิดในเรื่องบทบาทนักการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นในที่นี้ จะเกี่ยวข้องกับคำต่าง ๆ เช่น สถานภาพ ตำแหน่ง ความสัมพันธ์ในบทบาทความคาดหวังและการคาดหวังในบทบาท ซึ่งความหมายของบทบาทจะสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ระหว่างพฤติกรรมของบุคคลและโครงสร้างของสังคม

⁶สุชา จันทรเอม และสุรางค์ จันทรเอม, จิตวิทยาสังคม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แพร่พิทยา, 2520), หน้า 46.

⁷พิทยา สายหู, ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์พิศเนศ, 2516), หน้า 68.

ในเรื่องบทบาท (role) มีผู้อธิบายไว้ว่า บทบาทเป็นเครื่องเชื่อมโยงพฤติกรรมเข้ากับโครงสร้างทางสังคม ซึ่งบุคคลต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยสังคมให้เข้าสู่สถานภาพ (status) และผูกมัดไว้กับความสัมพันธ์กับสถานภาพอื่น ๆ เมื่อบุคคลอยู่ในสถานภาพใด ๆ ได้ใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของเขาที่มีอยู่คู่กับสถานภาพนั้น ๆ ก็เท่ากับเขากำลังแสดงบทบาทของเขา⁸ ดังนั้นในสังคมหนึ่ง ๆ การที่เรากำหนดเรียกบุคคลหนึ่งว่าเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หรือเทศมนตรีนั้นเป็นการเรียกตามสถานภาพ (status) ของบุคคลนั้น กล่าวคือ สถานภาพเป็นตำแหน่งที่ได้จากการเป็นสมาชิกของกลุ่ม เป็นสิทธิหน้าที่ทั้งหมดที่บุคคลมีอยู่เกี่ยวกับผู้อื่นและสังคมส่วนรวม สถานภาพจะกำหนดว่าบุคคลนั้นมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไร มีหน้าที่รับผิดชอบอย่างไรในสังคม สถานภาพเป็นสิ่งเฉพาะบุคคล ทำให้บุคคลนั้นแตกต่างจากผู้อื่น และมีอะไรเป็นเครื่องหมายของตนเอง⁹

ในเรื่องนี้ Linton ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า สถานภาพเป็นนามธรรม หมายถึงตำแหน่งซึ่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทของตำแหน่งว่า ตำแหน่งนั้น ๆ จะมีการกิจหน้าที่อย่างไรบ้าง ฉะนั้นเมื่อมีตำแหน่งเกิดขึ้น สิ่งที่ควบคู่กับตำแหน่งก็คือบทบาทของตำแหน่ง เพราะว่า ทุก ๆ ตำแหน่งจะต้องมีบทบาทกำกับ บทบาทและตำแหน่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้¹⁰ ดังนั้นเราอาจสรุปได้ว่า การที่เราเรียกบุคคลหนึ่งว่าเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หรือเทศมนตรีนั้น จึงเป็นการเรียกตามสถานภาพของผู้นั้น ซึ่งจะเป็นเครื่องแสดงว่า เขามีสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบและขอบเขตแห่งความประพฤติตามสถานภาพของตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลหรือเทศมนตรีที่เขาดำรงอยู่

ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸Bruce J. Biddle and Edwin J. Thomas, Role Theory Reseaech (New York : Johm Wiley and Son, 1966), p. 7.

⁹สุภัทรา สุภาพ, สังคมวิทยา (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 52.

¹⁰Ralph Linton, The Study of Man (New York : D. Appleton-Century-Crofts, 1964), p. 113.

Greenstein ได้อธิบายบทบาทของบุคคลไว้ดังนี้¹¹

1. บทบาทเกี่ยวข้องกับตัวแปรที่เกี่ยวกับลักษณะเฉพาะตัวของแต่ละบุคคล เช่น ความทรงจำที่แปรเปลี่ยนไป หรือการแสดงออกจากที่ดำรงตำแหน่งใด ๆ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา รวมทั้งเจตนาความต้องการ ความรู้สึกส่วนตัว ที่เขาควรปฏิบัติในขณะดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

2. บทบาทเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมของผู้แสดงบทบาท ซึ่งเกี่ยวกับความต้องการความรู้สึกของบุคคลอื่น ต่อผู้แสดงบทบาทนั้นให้ปฏิบัติ หรือแสดงบทบาทไปในแบบใด

3. บทบาทเป็นการปฏิบัติการตอบโต้สิ่งรอบตัวของผู้แสดงบทบาท

ไพบูลย์ ช่างเรียน ได้สรุปสาระสำคัญของบทบาทไว้ดังนี้¹²

1. บทบาทมีประจำอยู่ในทุกสถานการณ์ของสังคม
2. วัฒนธรรมและชนบทรวมนิยมประเพณีในสังคมเป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งในการกำหนดบทบาท
3. การที่บุคคลจะทราบบทบาทได้ต้องมีสังคมกรณ (socialization)
4. บทบาทจริงที่บุคคลแสดงนั้นไม่แน่นอนเสมอไปว่าจะเหมือนกับบทบาทที่ควรจะเป็นไปตามรหัสสถานของสังคม เพราะบทบาทที่บุคคลแสดงจริง ๆ นั้นเป็นผลของปฏิกิริยาแห่งบุคคลที่ครองสถานภาพรวมเป็นบุคลิกภาพของบุคคลอื่นที่มาร่วมในเหตุการณ์และเครื่องกระตุ้นต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเวลาและสถานที่ที่เกิดจากการแสดงบทบาท

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹¹Fred I. Greenstein, "Personality and Politics," in Handbook of Political Science, Volume 2. Micropolitical Theory Fred I. Greenstein and Nelson Polsby ed. (Mass : Addison-Wesley Publishing Company, 1975), p. 24.

¹²ไพบูลย์ ช่างเรียน, สารานุกรมศัพท์ทางสังคมวิทยา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์หัดงวิทยา, 2516), หน้า 31.

นอกจากนี้ การแสดงบทบาทของบุคคลโดยปกติจะผูกพันอยู่กับกลุ่มในสังคม ที่ตนอาศัยอยู่ ซึ่งเกิดได้ 2 ลักษณะ คือ¹³

1. การได้รับอิทธิพลจากกลุ่ม
2. การมีอิทธิพลเหนือกลุ่ม

ฉะนั้น บทบาทของบุคคล นอกจากจะสามารถแสดงออกได้ด้วยเหตุผลเฉพาะตัว คือ การมีอิทธิพลเหนือกลุ่มแล้ว ยังถูกยึดโยงกับความคาดหวังของบุคคลอื่น สิ่งแวดล้อมที่มีต่อผู้แสดงบทบาทนั้น คือการได้รับอิทธิพลจากกลุ่มนั่นเอง ในประเด็นนี้ Argyris ได้อธิบายว่า

"...บทบาทของบุคคลใด ก็คือการแสดงพฤติกรรมส่วนหนึ่งของเขาในกลุ่มสังคมที่เขาอยู่นั่นเอง บุคคลย่อมเป็นสมาชิกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเสมอ บุคคลจะเรียนรู้แบบหรือการแสดงพฤติกรรมซึ่งเป็นที่ยอมรับกันภายในกลุ่ม และจะแสดงบทบาทแตกต่างออกไปเสมอเมื่ออยู่ในกลุ่มที่ต่างกัน ทั้งนี้เพราะความคาดหวังของแต่ละกลุ่มไม่เหมือนกัน..."¹⁴

สรุปแล้ว บทบาท (role) เป็นเครื่องเชื่อมโยงพฤติกรรมของบุคคลเข้ากับโครงสร้างทางสังคม ซึ่งบุคคลต่างถูกกำหนดโดยสังคมให้เข้าสู่สถานภาพและผูกมัดไว้กับความสัมพันธ์กับสถานภาพอื่น ๆ เมื่อบุคคลอยู่ในสถานภาพใด ๆ ได้ใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของเขาที่มีอยู่คู่กับสถานภาพใด ๆ ก็เท่ากับเขาแสดงบทบาทของเขา¹⁵ บทบาทและสถาน-

¹³Theodor R. Sarbin, "Role Theory," in Handbook of Social Psychology Vol.1 Theory and Method ed. Garder Lindzey and Elliot Aronson (Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1968), p. 497.

¹⁴Chris Argyris, Personal and Organization (New York : Harper & Brother, Co., 1957), p. 1.

¹⁵Bruce J. Biddle and Edwin J. Thomas, Role Theory : Concepts and Research (New York: John Wiley and Sons, 1966), p. 7.

ภาพจึงเปรียบเสมือนเป็นด้านสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน แยกออกจากกันได้ยากมาก บทบาทหนึ่ง ๆ จึงเป็นตัวแทนของแนวทางการเคลื่อนไหวของสถานภาพ¹⁶

บทบาทจึงเป็นเสมือนหน่วยของกระบวนการอบรมทางสังคม เป็นแบบแผนของทัศนคติที่ชี้ให้เห็นถึงการกระทำที่บุคคลปฏิบัติในสถานภาพทางสังคม ความรู้สึกจากภายในของตนเอง ทำให้คนแสดงบทบาทเหล่านั้นในทิศทางที่สอดคล้องกับประสบการณ์ของตน และในเวลาที่เขาแสดงบทบาทหนึ่ง เขาก็คงคาดหวังเหมือนกันว่าเขาควรจะได้อะไรตอบสนองจากสังคม หรืออย่างน้อย ๆ เขาก็อาจจะคาดหวังได้ว่าสังคมควรเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรจากการแสดงบทบาทของเขา¹⁷

แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทที่เป็นจริงและบทบาทที่คาดหวัง

เนื่องจากทุก ๆ บทบาทที่มีส่วนสัมพันธ์กับบทบาทอื่น และในสถานการณ์หนึ่ง ๆ บทบาทหนึ่งบทบาทใดไม่สามารถที่จะดำรงอยู่ได้ โดยปราศจากความสัมพันธ์กับบทบาทอื่น ประกอบกับบทบาทที่บุคคลแสดงจริง ๆ นั้น เป็นผลของปฏิกิริยาแห่งบุคลิกภาพของบุคคลที่ครองสถานภาพของบุคคลอื่น ๆ ที่มาร่วมพฤติกรรม และเครื่องกระตุ้นที่มีอยู่ในเวลาแสดงบทบาท¹⁸

ดังนั้น ความสับสนในบทบาทอาจเป็นปัญหาสำคัญของการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นได้เสมอ เพราะบทบาทนั้นแม้ว่าจะจะเป็นปฏิสัมพันธ์ของความคาดหวังในพฤติกรรมระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งและผู้อื่นที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าความคาดหวังในพฤติกรรมของทั้ง 2 ฝ่าย จะตรงกันหรือบทบาทของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นตามความคาดหวังของอีก

¹⁶Ely Chinoy and Smith College, Sociology and Perspective (New York: Random House, 1954), p. 23.

¹⁷Sarbin, "Role Theory," p. 497.

¹⁸Leonard Broom and Philip Selznick, Sociology (New York: Harper & Row Publicshers, Inc., 1963), p. 34.



ฝ่ายหนึ่งที่เกี่ยวข้องเสมอไป ในเรื่องนี้ Hunt ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า ในระบบสังคมที่สลับซับซ้อนความสัมพันธ์ระหว่างตำแหน่งหลาย ๆ ตำแหน่งที่แตกต่างกันกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ บางอย่างก็สัมพันธ์กันด้วยดี แต่บางอย่างก็ไม่สัมพันธ์กัน และนั่นคือสิ่งที่แสดงถึงความสับสนและขัดแย้ง¹⁹

เพื่อให้เข้าใจในเรื่องของบทบาทได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิดของนักวิชาการที่ได้ให้ทัศนะและจำแนกบทบาทไว้ดังนี้

Broom และ Selznick ได้จำแนกบทบาทออกเป็น 3 รูปแบบ²⁰ คือ

1. บทบาทที่กำหนดไว้ หรือบทบาทตามอุดมคติ (socially prescribed or ideal role) เป็นบทบาทตามอุดมคติที่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้
2. บทบาทที่ควรกระทำ (perceived role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งอาจไม่ตรงตามบทบาทตามอุดมคติทุกประการ และอาจแตกต่างกันในแต่ละบุคคลก็ได้
3. บทบาทที่กระทำจริง (performed role) เป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำไปจริงตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่จะกระทำในแต่ละสังคมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ

Berlo ได้ศึกษาวิเคราะห์บทบาททางพฤติกรรมของบุคคล โดยแบ่งแยกบทบาทออกเป็น²¹

¹⁹Raymong G. Hunt, "Role and Role Conflict," in Selected Reading and Projects in Social Psychology ed. Richard R. and James A. Schellenberg (New York : Randon House, Inc., 1971), p. 8.

²⁰Broom and Selznick, Sociology, pp. 34-35.

²¹David K. Berlo, The Process of Communication (New York: Holt, Rinchart & Winston, Inc., 1966), p. 153.

1. บทบาทที่กำหนดไว้ (role prescriptions) เป็นบทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่า บุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้นจะต้องทำอะไรบ้าง
2. บทบาทที่กระทำจริง (role descriptions) เป็นบทบาทที่บุคคลได้กระทำจริงเมื่ออยู่ในบทบาทนั้น ๆ
3. บทบาทที่ถูกละคาดหวัง (role expectations) เป็นบทบาทที่ถูกละคาดหวัง โดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ ควรจะกระทำอะไร

ทิตยา สุวรรณะชฌ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับบทบาท โดยแบ่งบทบาทออกเป็นบทบาทตามอุดมคติ (ideal role) หรือบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติ และบทบาทที่ปฏิบัติจริง²²

ในเรื่องบทบาทที่ปฏิบัติจริง และบทบาทที่คาดหวัง มีนักวิชาการได้ให้ทัศนะเพิ่มเติมไว้ เช่น

Gordon ได้อธิบายบทบาทที่ปฏิบัติจริงว่า หมายถึง พฤติกรรมที่แต่ละบุคคลกระทำจริงในการตอบสนองต่อข้อกำหนดต่าง ๆ ในตำแหน่งที่เขาดำรงอยู่²³

Mead ได้จำแนกองค์ประกอบของบทบาทที่ปฏิบัติจริง เพื่อความเข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ประกอบด้วย²⁴

²²ทิตยา สุวรรณะชฌ และกองวิจัยและประเมินผล, พัฒนาการ : ความคาดหวัง บทบาทของพัฒนาการ คณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510), หน้า 9.

²³F. E. Gordon, Personality and Behavior (New York : The Macmillan Company, 1957), p. 357.

²⁴Mead, Mind, Self and Society, p. 270.

1. การรู้จักตนเอง
2. พฤติกรรมตามสถานการณ์ที่กำหนดให้ ซึ่งเหมาะกับการส่งเสริมฐานะของตนเอง
3. ภูมิหลังของการกระทำที่เกี่ยวกับผู้อื่นที่ใช้เป็นแบบอย่างเพื่อให้การกระทำเฉพาะอย่างเป็นไปตามแนวทางที่ต้องการ
4. การประเมินผลการกระทำตามบทบาทด้วยตนเองและโดยบุคคลอื่น

Sill ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับบทบาทที่คาดหวังไว้ โดยอธิบายว่าบทบาทที่คาดหวังเป็นการกระทำหรือคุณสมบัติต่าง ๆ ซึ่งผู้อยู่ในตำแหน่งหนึ่ง ๆ ควรจะมีผู้ได้ตำแหน่งไม่เพียงแต่แสดงพฤติกรรมตามบทบาทซึ่งสอดคล้องกับการคาดหวังของคนอื่น ๆ ในสังคมทั่วไป ยังต้องแสดงบทบาทซึ่งจะทำให้การครอบครองตำแหน่งของตนเองอยู่ตลอดไป การที่จะแสดงบทบาทความสำเร็จนั้น ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทที่คาดหวังกับความต้องการของบุคคลนั้น²⁵

จากทัศนะดังกล่าวข้างต้นในเรื่องบทบาทนั้นอาจแยกพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของบทบาทที่กำหนดไว้ หรือบทบาทตามอุดมคติ บทบาทที่กระทำจริงและบทบาทที่ถูกคาดหวังว่า บทบาทที่กล่าวมานี้มีความสัมพันธ์สอดคล้องกันมากน้อยเพียงไร และมีความสัมพันธ์ซับซ้อนแย้งหรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร โดยจะเห็นได้ว่าบทบาทที่กำหนดไว้หรือบทบาทตามอุดมคติ (ideal role) นั้นจะมีการกำหนดเอาไว้ในฐานะตำแหน่ง แต่การจะปฏิบัติได้ตามบทบาทนั้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละบุคคล และสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งบทบาทที่แสดงออกมาจริงหรือบทบาทที่กระทำจริง (actual role) อาจจะเหมือนหรือแตกต่างไปจากบทบาทตามอุดมคติก็ได้ ในขณะที่เดียวกันบทบาทตามความคาดหวัง (expected role) ก็อาจจะเหมือนหรือแตกต่างไปจากบทบาทตามอุดมคติหรือบทบาทที่กระทำจริงก็ได้ ดังนั้นทั้ง 3 บทบาทนี้อาจสัมพันธ์สอดคล้องหรือแตกต่างกันก็ได้ ซึ่งมีผู้กล่าวว่าบทบาทตามความคาด

²⁵D. L. Sill, International Encyclopedia of the Social Sciences (New York : The Macmillan Company, 1968), p. 230.

หวังของแต่ละบุคคลในสังคมเดียวกันนั้นขึ้นอยู่กับคุณค่าของสังคมและชนบทรวม เนียมประเพณี
แตกต่างกันออกไป²⁶

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าตัวแทนทางการเมืองก็คือสมาชิก
สภา เนื่องด้วยวิถีทางของการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของระบอบประชาธิปไตย
เป็นไปโดยการที่ประชาชนเลือกสมาชิกสภาในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น เข้าทำหน้าที่ทั้ง
ในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาจะเป็นตัวแทนของประชาชนในการดำเนิน
การทางการเมือง การปกครองที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ทั้งนี้โดยมีหน้าที่และบทบาทใน
การเป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน มติของสมาชิกสภาเป็นมติของประชาชน²⁷
สมาชิกสภามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และบทบาทตามความเห็นของตน เพื่อประโยชน์ของ
ประชาชน ประชาชนจะลงโทษสมาชิกสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่
และบทบาทตามเจตนารมณ์ ประชาชนก็จะไม่เลือกสมาชิกสภาผู้นั้นอีกในการเลือกตั้งครั้ง
ต่อไป²⁸

เมื่อพิจารณาบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล หรือคณะเทศมนตรีใน
รูปแบบการปกครองแบบเทศบาลก็เช่นกัน เมื่อได้ดำรงตำแหน่งสิ่งที่สำคัญก็คือ การสร้าง
ความคาดหวังของประชาชนให้เกิดขึ้นต่อตนเอง บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลหรือคณะ
เทศมนตรีส่วนหนึ่งนั้นก็พยายามที่จะแสดงออกไป เพื่อที่จะตอบสนองความคาดหวังของ
ประชาชนให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อที่จะสร้างความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อตน
เองให้มากขึ้น อันจะส่งผลทางการเมืองต่อไป ซึ่งการทำให้ประชาชนศรัทธา สมาชิกสภา

²⁶ECAFE Workshop, The Role of Local Leadership for
Community Development in Asian Countries (Bangkok: ECAFE, 1967),
p. 6.

²⁷ประเสริฐ โยธีพิทักษ์, "รัฐสภาภิระบอบประชาธิปไตย," วารสารสังคม
ศาสตร์ 10 (กรกฎาคม 2516) : 4.

²⁸โกสินทร์ วงศ์สุววัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาใน
ประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวทิทยา, 2518), หน้า 9.

เทศบาลและคณะเทศมนตรีจะต้องดำเนินบทบาทที่เป็นจริง (actual role) ให้ตรงหรือใกล้เคียงกับบทบาทตามอุดมคติ (ideal role) ให้มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ให้สอดคล้องกับบทบาทตามความคาดหวัง (expected role) ของประชาชนที่มีต่อตนด้วย

สมาชิกสภาเทศบาล หรือคณะเทศมนตรีในฐานะตัวแทนของประชาชนควรจะรับรู้อะไรบทบาทของตนเองตามความคาดหวังของประชาชน จะได้มีพฤติกรรมสนองตอบในทางที่ตรงกัน ถ้าบทบาทตามอุดมคติและบทบาทที่แสดงออกจริงสอดคล้องกับบทบาทตามความคาดหวังของประชาชน ซึ่งคาดหวังต่อตัวสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ก็จะทำให้ประชาชนเกิดศรัทธา ก่อให้เกิดศักดิ์ศรีเกียรติภูมิ และอำนาจที่จะดำเนินการใด ๆ ในฐานะผู้พิทักษ์ผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนตรงกันข้ามหากว่าบทบาททั้ง 3 ดังกล่าวไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือขัดแย้งกันก็เชื่อได้ว่าจะทำให้เกิดช่องว่างในความสัมพันธ์หรือความเข้าใจกันระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีกับประชาชน อันจะนำไปสู่การขาดศรัทธา เบื่อหน่าย การต่อต้าน ที่มีลักษณะรุนแรง เช่น เดินขบวนขับไล่ หรือไม่รุนแรง เช่น มีการร้องเรียนหรือมีบัตรสนั้เห็นสิ่งเหล่านี้จะสร้างความรู้สึกที่เห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนไม่เป็นผลดี และไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน ตลอดจนก่อให้เกิดการขาดความคุ้นเคย และขาดความเข้าใจในระบบตัวแทนทางการเมืองในหมู่ประชาชน อันอาจนำไปสู่ความล้มเหลวของรูปการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนได้โดยง่าย

บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรในเขตเทศบาลเลือกตั้ง ตามจำนวน และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้กำหนดไว้ โดยเทศบาลตำบลมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน เทศบาลเมืองมี 18 คน และเทศบาลนครมี 24 คน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี²⁹

²⁹ อุตัย. หิรัญโศ, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : บารมีการพิมพ์, 2523), หน้า 167.

เพื่อให้เข้าใจบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาล โดยจะนำเสนอในรูปแบบของอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งสภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่สรุปได้ดังนี้คือ³⁰

1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ
2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ให้บริหารงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและแนวนโยบายที่กำหนดไว้
3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี
4. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล

อำนาจในการตราเทศบัญญัติ

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามบทบัญญัติไว้โดยกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล หรือเมื่อมีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ เทศบาลก็อาจตราเทศบัญญัติกฎหมายของรัฐ ดังนั้นเทศบัญญัติจึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งของเทศบาลที่จะใช้ในการบริหารกิจการในหน้าที่ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่มีความสำคัญและใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ³²

คณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจในการเสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อให้สภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณา แต่ถ้าเป็นร่างเกี่ยวกับการเงินต้องให้นายกเทศมนตรีรับรองทั้งนี้ เพราะเหตุผลว่านายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่องบประมาณประจำปีของเทศบาล ย่อมจะรู้เรื่องการเงินของเทศบาลได้ดีกว่าสมาชิกสภาเทศบาล และมีหลักการปฏิบัติเกี่ยวกับ

³⁰ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523), 67.

³¹ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 84 ตอนที่ 26 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2510 มาตรา 5.

³² หลวงนรกิจบริหาร, การจัดระเบียบราชการแผ่นดิน (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 18-19.

การเสนอร่างเทศบัญญัติถือว่า แม้สมาชิกสภาเทศบาลจะมีอำนาจเสนอร่างเทศบัญญัติได้ก็จริง แต่โดยมารยาทแล้วสมาชิกสภาเทศบาลจะไม่เป็นฝ่ายเสนอร่างเทศบัญญัติ ทั้งนี้โดยเหตุผลว่า คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารจึงย่อมจะรู้ว่าในโอกาสใดที่จำเป็นต้องใช้กฎหมายใดเพื่อให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนสภาเทศบาลนั้นเป็นฝ่ายควบคุมให้การบริหารดำเนินไปโดยถูกต้อง³³

อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

เจตจำนงอันแท้จริงที่จะให้สภาเทศบาลควบคุมฝ่ายบริหาร คณะเทศมนตรี เพื่อมุ่งป้องกันผลประโยชน์ของประชาชน มิให้ฝ่ายบริหารปล่อยปละละเลย หรือปฏิบัติการณ์นอกเหนือหน้าที่ ทั้งป้องกันการทุจริต ลดความล่าช้าหรือป้องกันในการกระทำของคณะเทศมนตรี โดยปราศจากเหตุผลซึ่งไม่ตรงกับเจตจำนงของประชาชน ตามหลักการและบทบาทของสภาเทศบาล จำเป็นต้องควบคุมให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชน สนองตอบต่อความต้องการของประชาชน³⁴

การที่สภาเทศบาลทำการควบคุมคณะเทศมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานนั้น ก็เพื่อให้การปฏิบัติงานได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ ซึ่งได้แก่การที่จะสนองบริการให้ได้ผลดีที่สุด³⁵ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า การบริหารงานของเทศบาลซึ่งเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

³⁴ วิรุฒ ทิพากร, "ปัญหาเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาการบริหารงานบุคคลและปัญหาการคลังเทศบาล," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 21.

³⁵ มัลย์ หุวะนันท์, "วิธีประสานงาน," ใน เอกสารประกอบความรู้อย่างหมาย เลข 4 การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 1 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2503), หน้า 11.

ก็อยู่ที่ความต้องการประสิทธิภาพในการบริหารงาน และการที่จะหวังผลได้ว่าการบริหารงานมีประสิทธิภาพนั้น ก็ต้องอาศัยวิธีการเกี่ยวกับการควบคุมการตรวจสอบผลงานอยู่เสมอ ฉะนั้น ฝ่ายที่มีหน้าที่ต้องระวังรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาเทศบาลจำเป็นต้องมีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหาร หรือคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามความมุ่งหมายดังกล่าว

มาตรการที่กำหนดให้สภาเทศบาลให้ควบคุมคณะเทศมนตรีในลักษณะที่สำคัญมีดังนี้ คือ³⁶

1. กระทรวงมหาดไทย
2. การเปิดอภิปราย
3. การอนุมัติงบประมาณประจำปี

1) การตั้งกระทู้ถาม

กระทู้ถาม คือ คำถามซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลตั้งขึ้น เพื่อสอบถามคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี³⁷

การตั้งกระทู้ถาม เป็นการแสดงเจตจำนงของสมาชิกสภาเทศบาลต่อคณะเทศมนตรีว่ามีความต้องการให้คณะเทศมนตรีรับทำหรือแสดงออกให้เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีความสงสัยในกิจการที่คณะเทศมนตรีได้กระทำไปอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยนัยนี้กระทู้ถามจึงมีลักษณะเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อสงสัย หรือแสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นขัดแย้งระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นการขัดแย้งกันเล็กน้อย เฉพาะอย่างยิ่งในด้านความคิดเห็นก็อาจก่อให้เกิดการหาเหตุผล และช่วยให้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ เพราะถ้าไม่มีการ

³⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 69.

³⁷ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเทศบาล 2496, ข้อ 88.

ขัดแย้ง เสียเลยก็เท่ากับว่าไม่มีใครทำอะไรเลย³⁸ เมื่อมีการตั้งกระทู้ถามจากสมาชิกสภาเทศบาล นายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาเทศบาลหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาก็ได้ ถ้าหากเห็นว่ายังไม่สมควรที่จะตอบเพราะถ้าตอบไปแล้วจะทำให้เกิดผลเสียหายแก่ท้องถิ่น การไม่ตอบกระทู้ของฝ่ายบริหารตามสิทธิที่มีอยู่ฝ่ายบริหารจะต้องพิจารณาให้สิทธิอย่างระมัดระวังในกรณีที่น่าจะเป็นจริง ๆ ถ้าหากฝ่ายบริหารใช้สิทธิไม่ตอบกระทู้ในกรณีที่ไม่จำเป็นและไม่มีเหตุผลเพียงพอแล้ว ฝ่ายสมาชิกสภาก็อาจใช้มาตรการขั้นรุนแรงในการควบคุมฝ่ายบริหารต่อไป คือการเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล³⁹

การควบคุมคณะเทศมนตรีนี้นี้ ถ้าได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาเทศบาลมากยิ่งขึ้นแล้ว ก็จะมีการติดตามผลงานการทำงานของคุณะเทศมนตรีมาก อาจจะทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น เพราะคณะเทศมนตรีจะต้องให้ความระมัดระวังในการบริหารงานอยู่เสมอ

2) การเปิดอภิปราย

อำนาจของสมาชิกสภาเทศบาลในการควบคุมคณะเทศมนตรีอย่างหนึ่งคือ การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการเมืองในระดับชาติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ลงชื่อร่วมกันเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) สำหรับในการเมืองระดับท้องถิ่น คือ เทศบาล ข้อหาแห่งความคิดที่สมาชิกสภาเทศบาลจะยกขึ้นเพื่อร้องขอให้มีการอภิปรายคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนี้นั้นมีอยู่ 4 ลักษณะด้วยกันคือ⁴⁰

³⁸ Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York : The Macmillan Co., 1955), p. 507.

³⁹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 70.

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

1. ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
2. ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่
3. ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่
4. มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียศักดิ์ตำแหน่งแก่เทศบาลหรือแก่

ราชการ

สมาชิกที่จะขอเปิดอภิปรายจะต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง โดยทำคำร้องร่วมกันยื่นต่อนายอำเภอ (เทศบาลตำบล) หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (เทศบาลเมืองและนคร) และในวันประชุมต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่งถึงจะครบองค์ประชุม

3) การอนุมัติเงินงบประมาณประจำปี

โดยทั่วไปแล้วงบประมาณนั้น นอกจากจะเป็นแผนหรือโครงการเกี่ยวกับการเงินที่สำคัญ อันแสดงถึงรายได้ที่คาดว่าจะเก็บได้ และรายจ่ายที่ประมาณว่าจะใช้จ่าย หรืออีกนัยหนึ่งก็หมายถึงการกำหนดงานที่จะจัดทำและวิธีการที่จะใช้จ่ายเงินในงานเหล่านั้นแล้ว⁴¹ ความสำคัญของงบประมาณยังมีอยู่ในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารตามระบอบประชาธิปไตย⁴² อีกด้วย

ฉะนั้น งบประมาณจึง เป็นเครื่องมืออันสำคัญที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ควบคุมฝ่ายบริหารได้โดยสะดวกและพร้อมกันนั้นก็เปิดให้การใช้จ่ายเงินทุกบาททุกสตางค์เป็นไปโดยมีเหตุผล ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยแท้จริง

⁴¹Philip E. Taylor, The Economics of Public Finance (New York : Macmillan Company, 1956), p. 2.

⁴²Jesse Burkhead, Government Budgeting (New York : John Wiley & Sons, Inc.), p. 4.

ในทุก ๆ ปี คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีในรอบปีต่อไป เพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน จึงจะดำเนินงานได้ ทั้งนี้เพราะเทศบาลเป็นนิติบุคคล เป็นทบวงการเมือง มีหน้าที่ให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินงานต้องใช้เงินภาษีอากร ตลอดจนการหาเงินมาใช้จ่ายของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปโดยถูกต้องต่อความต้องการของชาวหรือเปล่า แต่ถ้าหากคณะเทศมนตรีเสนองบประมาณที่ไม่ถูกต้อง สภาเทศบาลอาจจะไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น ซึ่งมีผลทำให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งไป⁴³

อำนาจในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2496 บัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีไว้ว่า "ให้คู่วาราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล"⁴⁴ จากหลักการดังกล่าวจะเห็นว่าผู้ที่ได้รับแต่งตั้ง เป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล บุคคลนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน ความสำคัญของการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีจึงอยู่ที่การพิจารณาเลือกของสมาชิกสภาเทศบาล มิใช่อยู่ที่การแต่งตั้งจากคู่วาราชการจังหวัด

การดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีนั้น หลังจากมีการเลือกตั้งแล้ว คู่วาราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาเลือกสมาชิกสภาเทศบาลที่สมควรจะเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีเมื่อสภาเทศบาลเห็นชอบด้วยแล้ว คู่วาราชการจังหวัดก็จะประกาศแต่งตั้งเพื่อรับหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลต่อไป

ในการปฏิบัตินั้น กลุ่มการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมาก มักจะมีโอกาสได้รับเลือกเป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่น โดยกลุ่มที่มีเสียงข้างมากจะเป็นผู้กำหนดตัวคณะเทศมนตรีก่อนที่

⁴³ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 71.

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.



จะมีการประชุมในนัดแรก จะมีการประชุมกันก่อนล่วงหน้า เพื่อตกลงกันก่อนว่าสมาชิกคนใด
เสนอใคร ดำรงตำแหน่งอะไร และใครจะเป็นผู้รับรอง คือมีการกำหนดตัวผู้บริหารไว้ก่อน
ล่วงหน้า

อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล

สภาเทศบาลมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อกระทำการ
หรือเพื่อพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในขอบเขตของสภาเทศบาลได้

คณะกรรมการของสภาเทศบาลแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ คณะกรรมการ
สามัญ ซึ่งจะเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลล้วน ๆ โดยคณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมี
จำนวนไม่เกิน 2 คน⁴⁵ และคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งจะเลือกจากผู้เป็นสมาชิกสภาเทศ-
บาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกก็ได้⁴⁶ ส่วนบทบาทการดำเนินงานของกรรมการทั้งสองจะมีลักษณะ
คล้าย ๆ กัน

จากอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลดังกล่าวข้างต้น สมาชิกสภาเทศบาลในฐานะ
เป็นองค์ประกอบของสภาเทศบาล จึงมีบทบาทตามอำนาจที่ที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติแห่ง
กฎหมายเทศบาล เราอาจจะสรุปได้เกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็น
ตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาลว่า มีบทบาทสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ของประชา
ชน ไม่ว่าจะเป็นการตราเทศบัญญัติ หรือการควบคุมการดำเนินงานของคณะเทศมนตรี โดย
การตั้งกระทู้ถามการเปิดอภิปรายในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน และการ
อนุมัติของงบประมาณประจำปี

⁴⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ.
2496, ข้อ 100.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 101.

บทบาทในการตราเทศบัญญัตินั้น เนื่องจากเทศบัญญัติหรือข้อบังคับเทศบาลนั้นมีลักษณะที่เป็นกิจการของท้องถิ่น โดยเฉพาะและการวางรายละเอียดใด ๆ ในเทศบัญญัติก็ตามเป็นเรื่องสุดแท้แต่ความเหมาะสมและความเจริญของท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง ฉะนั้นบทบาทของสภาเทศบาลซึ่งมีสมาชิกสภาอันเป็นตัวแทนของท้องถิ่นนั้น ๆ เองจะต้องมีความสำคัญอยู่มากที่จะสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นหรือจะรักษาผลประโยชน์มิให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชนในท้องถิ่นมากนักเพียงใด ก็ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถหรือความรู้ที่จะให้สิทธิและอำนาจของตน ในการริเริ่มในการแนะนำต่อการตราเทศบัญญัติที่จะออกมามีบังคับใช้ของตนเองอันเป็นการปกครองตนเอง (autonomy) อันสำคัญประการหนึ่ง⁴⁷

ในบทบาทด้านการควบคุมฝ่ายบริหารนั้น จากการที่สภาเทศบาลอันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฉะนั้นสมาชิกสภาเทศบาลย่อมมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน โดยเป็นผู้ควบคุมการบริหารของคณะเทศมนตรี ให้ดำเนินการใด ๆ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนี้ สภาเทศบาลมีอำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลกันเอง ได้ด้วยการสอดส่องหรือควบคุมความประพฤติของบุคคลเหล่านั้น หากปฏิบัติการใด ๆ ไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผน ระเบียบข้อบังคับตลอดจนคำสั่งสภาเทศบาล ย่อมมีสิทธิตามที่กฎหมายเทศบาลได้บัญญัติให้อำนาจไว้ตั้งแต่เสนอแนะไปจนถึงการไม่ยอมรับให้ออกเทศบัญญัติ

การดำเนินการที่จะคอยสอดส่องการบริหารงาน ฝ่ายบริหารก็คือ ตลอดเวลาที่สมาชิกสภาจะติดตามการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรี หน่วยงานประจำและงานที่เป็นโครงการต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามระเบียบ แบบแผน หรือสุจริตยุติธรรมเพียงใด หากเกิดปัญหาขึ้นมา สมาชิกสภาเทศบาลจะตั้งกระทู้ถามในสภาเทศบาลหรืออาจจะเรียกมาซักฟอกก็ได้ เพื่อให้ได้ความกระจ่างในเรื่องนั้น หากไม่แน่ใจในเรื่องนั้นก็อาจฟังข่าวการโต้แย้งทางสื่อมวลชน

⁴⁷ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, "บทบาทของเทศบาลในการควบคุมการบริหาร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า

ในท้องถิ่นนั้น หรือร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เหนือขึ้นไปได้นับตั้งแต่จังหวัด กระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴⁸

นอกจากบทบาทข้างต้นแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลจะมีบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือควรจะทำให้ตัวให้ใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น ออกสัมผัสกับประชาชนเพื่อให้ทราบปัญหา และความต้องการของประชาชน และนำปัญหาที่ได้มาหาทางพิจารณาแก้ไข สมาชิกสภาเทศบาลจึงควรจะต้องใกล้ชิดกับประชาชนให้มากยิ่งขึ้น เพื่อที่จะทำให้ประชาชนมั่นใจได้ว่าเทศบาลจะสามารถดูแลและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ดีเท่ากัน หรือดีกว่าตอนที่อยู่ใต้การปกครองของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ตามที่ได้กล่าวมาทั้งหมดย่อมจะเห็นได้ว่าบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ในด้านการตราเทศบัญญัติ และการควบคุมฝ่ายบริหารนั้น มีความสำคัญและมีผลสะท้อนไปสู่ความเจริญ หรือความเสื่อมของท้องถิ่นได้ และทราบได้ที่สมาชิกสภาเทศบาลมีความกระตือรือร้น มีความสนใจต่อกิจการของท้องถิ่น และทำงานด้วยความเต็มใจ เสียสละอย่างแท้จริง ก็ย่อมจะทำให้การบริหารงานของท้องถิ่นเจริญก้าวหน้าไปได้

บทบาทของคณะเทศมนตรี

ในองค์ประกอบของเทศบาล ผู้ได้รับการคัดเลือกเข้ามาบริหารงานในเทศบาลที่สำคัญ นอกจากสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งทำหน้าที่เป็นสภาแล้ว ส่วนที่สำคัญที่สุดซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารงานเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นให้เป็นรูปร่างขึ้นมา ก็คือ คณะเทศมนตรี การดำเนินงานของเทศบาลจะมีประสิทธิภาพและได้ผลดีไม่น้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการดำเนิน

⁴⁸ ไพฑูรย์ บุญวิวัฒน์, "การปกครองท้องถิ่นของไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล," ใน เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 18 พ.ศ. 2520, หน้า 266-277.

การบริหารของคณะเทศมนตรี ซึ่งมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า เป็นส่วนประกอบสำคัญ คณะเทศมนตรีจึงเป็นหัวใจสำคัญในการสร้างสรรค์และชี้้นำให้เกิดขึ้นแก่ท้องถิ่นในทุก ๆ ด้าน⁴⁹

คณะเทศมนตรีนั้นมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับการเลือกโดยตรงจากประชาชน และพรรคหรือกลุ่มที่มีเสียงข้างมากในสภาจะเป็นผู้จัดตั้งคณะเทศมนตรี โดยผู้ว่าราชการเป็นผู้ลงนามแต่งตั้ง กฎหมายกำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 2 คน ส่วนเทศบาลนคร มีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 3 คน⁵⁰

อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีนั้น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งสามารถสรุปย่อได้ดังนี้⁵¹

1. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า
2. อำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นควรให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล หรือหัวหน้าแขวงของเทศบาลใดมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้ ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แห่งการนั้นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี มีอำนาจที่จะเรียกตัวผู้ต้องหา และหาพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบได้
3. อำนาจในการปฏิบัติตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น คณะเทศมนตรีมีอำนาจในเขตเทศบาลเช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครองท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นควร และได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

⁴⁹ วัลลภ ชัยพิพัฒน์, "ภารกิจของคณะเทศมนตรี," นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 22 (พฤษภาคม 2525): 29.

⁵⁰ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรรคศักดิ์ ห่องแก้ว, ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, หน้า 55.

⁵¹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 153.

จากอำนาจหน้าที่ข้างต้น ทำให้บทบาทของคณะเทศมนตรีย่อมมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกกลุ่ม ข้าราชการทุกฝ่าย ทุกระดับชั้น และสภาท้องถิ่น ประกอบกับภาระหน้าที่ของเทศบาลนับวันจะทวีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ เมื่อมีประชาชนมากขึ้น การบริหารก็ต้องมากขึ้นตามไปด้วย

ในการพิจารณาถึงบทบาทคณะเทศมนตรี ผู้เขียนได้แยกบทบาทออกเป็นส่วน ๆ เพื่อง่ายต่อการทำความเข้าใจให้เห็นชัดเจน โดยแยกบทบาทออกเป็น บทบาททางการบริหาร บทบาทในฐานะผู้นำท้องถิ่น และบทบาทในการพัฒนาการเมือง

บทบาทในทางการบริหาร

เมื่อท้องถิ่นมีสภาพเป็นชุมชนกว้างใหญ่ มีประชาชนอาศัยแน่น ความต้องการบริการในด้านต่าง ๆ จากเทศบาลย่อมจะเพิ่มมากขึ้น ทั้งในด้านถนนหนทาง การขนส่งและคมนาคม การสาธารณสุขโรค และสาธารณสุขกร ซึ่งได้แก่การประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ฯลฯ การจัดการบริการในด้านการรักษาความสะอาดและกำจัดสิ่งปฏิกูล ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน รวมถึงตลอดถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การสาธารณสุขและอนามัย การควบคุมและสำรวจตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัยของอาคารบ้านเรือน และการอำนวยความสะดวกต่อประชาชนในการบริหารราชการของเมือง

โดยนัยดังกล่าว ภาระหน้าที่ของคณะเทศมนตรีในการบริหารพัฒนาเมือง จึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและเป็นภาระที่หนัก ในขณะที่เดียวกันบทบาทของคณะเทศมนตรีในการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่นก็มีความยุ่งยากอยู่ไม่น้อย ทั้งในด้านการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และการพัฒนาความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่นในเขตเทศบาล ซึ่งการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติเทศบาลได้กำหนดหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้คือ

เทศบาลตำบล

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีและเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล⁵²

เทศบาลเมือง

1. กิจการที่ระบุเป็นหน้าที่ต้องทำของเทศบาลตำบล
2. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
3. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
5. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
6. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
7. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
8. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำ หรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น⁵³

⁵²พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 พ.ศ. 2515 ข้อ 2), มาตรา 50.

⁵³พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517, มาตรา 3.

เทศบาลนคร

1. กิจการที่ระบุเป็นหน้าที่ต้องทำของเทศบาล
2. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3. กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข⁵⁴

นอกจากนั้นเทศบาลแต่ละประเภทยังอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ได้อีกตามกฎหมายได้กำหนดไว้⁵⁵

ปัจจุบันได้มีแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในลักษณะที่กว้างออกไป คือหน่วยการปกครองท้องถิ่นนอกจากจะทำหน้าที่และจัดบริการพื้นฐานให้กับประชาชนในเขตอย่างมีประสิทธิภาพมาแล้ว ยังจะต้องมีบทบาทหน้าที่ในการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดความเจริญเติบโตและก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริการด้วย

จากหน้าที่ที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ที่เทศบาลต้องทำ และกิจการอื่น ๆ ที่อาจจัดทำได้หรือควรกระทำนั้น พิจารณาแล้วจะเห็นว่า มีขอบเขตกว้างขวางมาก ดังนั้นบทบาทของคณะเทศมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบต่อการบริหารกิจการเทศบาล ในอันที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นยิ่ง คณะเทศมนตรี คือ ผู้บริหารของเทศบาล โดยมีพนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ การปฏิบัติงานแต่ละวันในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร จะต้องเกี่ยวข้องกับผู้ใต้บังคับบัญชา การบริหารที่มีประสิทธิภาพที่แท้จริง คือ การบริหารงานที่ได้ทั้งงานและน้ำใจคน การพัฒนาท้องถิ่นของคณะเทศมนตรีจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด นอกจากคณะเทศมนตรีจะมีแนวนโยบายการวางแผนพัฒนาอย่างมีระบบ มีเหตุผลที่ดีแล้ว ยังต้องอยู่กับการบริหารให้เป็นไปตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ในการดำเนินการตามแผนนี้จำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา คือ พนักงานเทศบาลในฐานะผู้ปฏิบัติงานใน

⁵⁴พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, มาตรา 56.

⁵⁵รายละเอียดโปรดดูพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2511, มาตรา 3, มาตรา 4.

การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารของคณะเทศมนตรี ก็คือ จะต้องทำให้พนักงานเทศบาลมี การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ดังได้กล่าวแล้วในเบื้องต้น การพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลที่มี ประสิทธิภาพจะต้องมีการวางแผน กำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือแนว ทางการพัฒนาอย่างมีระบบชัดเจน เมื่อฝ่ายบริหารของเทศบาลได้มีการกำหนดหรือวางแผน พัฒนาของเทศบาลแล้ว จะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้พนักงานเทศบาลทุกส่วน ทุก ฝ่าย ตั้งแต่ระดับหัวหน้าไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับต่ำสุด แนวทางการพัฒนา ทราบนโยบาย และเป้าหมายในแผนอย่างแท้จริง และต้องดำเนินการให้พนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นเจ้า หน้าที่ปฏิบัติทุกคนมีความเข้าใจในนโยบายและเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนในทิศทางเดียว กันด้วย เมื่อพนักงานเทศบาลในฐานะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามแผนมีความเข้าใจในนโยบาย และเป้าหมายอย่างแท้จริง และเป็นแนวทางเดียวกันแล้วคณะเทศมนตรีในฐานะผู้บริหาร ระดับสูงยังต้องหามาตรการในการมอบหมายงาน ควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายอีกด้วย การกำหนดการควบคุมงานอาจใช้หลักเกณฑ์หลาย ๆ ประการประกอบกันตาม ความเหมาะสม เป็นกรณีไป⁵⁶

บทบาทการบริหารของคณะเทศมนตรี เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการ พัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าโครงการใหญ่ ๆ ของรัฐบาลก็ดี หรือแม้แต่เอกชนก็ดี สิ่งที่อยู่เบื้องหลังของความสำเร็จอย่างแท้จริงอยู่ที่การบริหาร ในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล ก็เช่นเดียวกัน แผนงานและโครงการทั้งหลายจะสำเร็จลงอย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารของคณะเทศมนตรี ใน ฐานะผู้นำฝ่ายบริหารของท้องถิ่น

⁵⁶ วัลลภ ชัยพิพัฒน์, "ภารกิจของคณะเทศมนตรี," นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 22, 5

บทบาทในฐานะผู้นำท้องถิ่น

เป็นที่ทราบแล้วว่าภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยคณะเทศมนตรีเป็นคณะรัฐบาลของท้องถิ่น จะต้องเป็นผู้ที่ดำเนินงานให้ เป็นผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ ตามหลักการคณะเทศมนตรีรับผิดชอบร่วมกัน และเป็นผู้นำร่วมกันในการบริหารท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัตินั้นความสำเร็จเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถและบทบาทของผู้เป็นหัวหน้าส่วนใหญ่ โดยนับนี้ภาวะผู้นำของคณะเทศมนตรีจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรจะได้ศึกษาเป็นพิเศษ

บทบาทในด้านความเป็นผู้นำท้องถิ่นของคณะเทศมนตรี หรือแม้แต่สมาชิกสภาเทศบาลเองเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง คุณลักษณะความเป็นผู้นำของคณะเทศมนตรีจะเป็นเครื่องมือนำไปสู่การแก้ปัญหาในการดำเนินงานของเทศบาล ให้บรรลุนโยบายที่กำหนดไว้อีกหลายประการด้วย เช่น ในการประสานงานของเทศบาล การแก้ปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้าของเทศบาล ดังนั้นลักษณะผู้นำของคณะเทศมนตรีจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการควบคุมอำนวยการบริหารของเทศบาลให้บรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยได้รับความร่วมมือด้วยดีจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง⁵⁷

บทบาทในส่วนของผู้หน้านั้น โดยทั่วไปมีอยู่ 3 ประการ คือ⁵⁸

1. การป้องกันรักษาไว้ซึ่งสมาชิกของกลุ่มหรือองค์การ ผู้นำจะต้องมีความใกล้ชิดกับสมาชิก กระทำกิจกรรมร่วมกันบ่อย ๆ และรักษาไว้ซึ่งความได้รับการยอมรับจากกลุ่มสมาชิก ซึ่งในกรณีนี้ คณะเทศมนตรีจะต้องหอบปะเข้าหาประชาชนในโอกาสที่จะกระทำได้ด้วย การออกเยี่ยมเยียน ไปในงานรับเชิญในโอกาสต่าง ๆ เพื่อจะทำความรู้จักประชาชนทุกสาขาอาชีพ รู้ทุกข์สุขความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน ตลอดจนจะได้รับทราบข้อคิด

⁵⁷ จลอง กัลยาณมิตร, "บทบาทของคณะเทศมนตรีกับการพัฒนาท้องถิ่น," ใน เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สามัญประจำปีเทศบาลแห่งประเทศไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น). หน้า 11

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

เห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง เพราะประชาชนย่อมรู้ความต้องการของเขาดี⁵⁹

2. การทำให้บรรลุดัตถประสงค์ ผู้นำมีความรับผิดชอบพื้นฐานในการที่จะคอยดูว่าแบบแผนของงานยังคงมีอยู่ และเป็นที่เข้าใจทั้งคอยดูว่ายังบรรลุจุดหมายขององค์การอยู่

3. อำนวยความสะดวกในการทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เพื่อเป็นตัวนำในการทำงานร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำหน้าที่ติดต่อประสานงาน

นอกจากนี้ผู้นำควรมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ⁶⁰

1. มุ่งสู่การเปลี่ยนแปลง
2. มุ่งสู่ผลงาน
3. มุ่งสู่การมีส่วนร่วมจากประชาชน
4. อุทิศตัวให้กับงานอย่างจริงจัง

บทบาทในการพัฒนาการเมือง

ในประเทศกำลังพัฒนานั้น เรามักพบว่า ประชาชนในชนบท หรือแม้แต่ในเมืองก็ตาม มีแต่เพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่สนใจและเข้าเกี่ยวกับการเมืองของประเทศ ระบบการปกครองแบบเทศบาลจะช่วยแก้ที่เก่า ๆ ของประชาชนที่มีมาแต่ดั้งเดิมได้เป็นอย่างมาก ประชาชนจะเริ่มคำนึงถึงสิทธิและความรับผิดชอบของตน และภายในหน่วยปกครองเล็ก ๆ นั้นประชาชนจะมีโอกาสเข้าเกี่ยวข้องอย่างจริงจังกับกระบวนการปกครองตนเองในระดับประเทศ ความรู้และประสบการณ์ทางด้านการเมืองของประชาชนก็จะมีมากขึ้น และผู้ที่กระหายจะเป็นผู้นำทางการเมืองในอนาคต ก็จะได้รับการศึกษาอย่างแท้จริงในพื้นฐานขั้นต้นนั้น นอก

⁵⁹ หลเอกสิทธิ จีโรจน์, "บทบาทของคณะเทศมนตรีในการพัฒนาท้องถิ่น," นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 22 (5 พฤษภาคม 2525) : 13.

⁶⁰ ฉลอง กัลยาณมิตร, "บทบาทของคณะเทศมนตรีกับการพัฒนาท้องถิ่น," ใน เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, หน้า 12.

จากนั้นจะเห็นว่าการควบคุมโดยประชาชน และผู้แทนให้การบริหารเป็นไปตามนโยบายนั้น ระบบการปกครองเทศบาลมีอยู่ใกล้ชิดกว่าระบบการบริหารส่วนภูมิภาคของรัฐบาล (จังหวัดและอำเภอ) โดยที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลจะต้องพร้อมที่จะให้ฝ่ายการเมืองตรวจสอบ (political accountability) มากกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค ซึ่งความรับผิดชอบในด้านนี้ของเขายังอยู่ไกลออกไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ พนักงานเทศบาลนั้นมีนายอยู่หน้าประตูบ้านนั่นเอง⁶¹

แม้ว่าเทศบาลจะเป็นระบบการปกครองตนเองที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง เป็นสถาบันฝึกฝนประชาธิปไตยตามอุดมการณ์ของรัฐบาล แต่ในข้อเท็จจริงสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ประชาชนบางส่วนก็ยังขาดความสนใจ หรือมิได้มีส่วนร่วม หรือมีบทบาทในทางการเมืองการปกครองแต่อย่างใด⁶² โดยเหตุนี้ เป็นหน้าที่สำคัญของคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลเองที่จะได้ตระหนักในภารกิจที่จะช่วยพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในทางการเมือง ซึ่งการปฏิบัติหรือโน้มน้าให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทางการเมือง (political participation) สามารถทำได้ในรูปต่าง ๆ คือ ⁶³ การส่งเสริมระบบพรรคการเมืองในท้องถิ่น การแสดงความคิดเห็น (public opinion) การขอความคิดเห็นจากประชาชน (referendum) การรับฟังความคิดเห็น (hearings) ตลอดจนการรายงานข่าวสารทางการเมืองในท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ

บทบาทของคณะเทศมนตรีนั้น จำเป็นต้องประสานผลประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นด้วย บทบาททางด้านการเมืองนั้นจะต้องให้เสรีภาพแก่ทุกฝ่าย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁶¹ สนิท วิไลจิตร และประสาน สุขรังสรรค์, "บทบาทของเทศบาลที่ควรมีต่อประชาชน," ใน เอกสารประกอบความรู้ในการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 10 พ.ศ. 2512, หน้า 22-23.

⁶² ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น.

⁶³ เรื่องเดียวกัน.

ที่จะอภิปรายชี้แนะ หรือตรวจสอบการดำเนินการ รวมทั้งการเสนอแนะประชาชนให้เข้ามา
มีส่วนร่วมในการดำเนินการหรือเสนอความต้องการได้⁶⁴

บทบาทของคณะเทศมนตรีในด้านการพัฒนาการเมืองอีกประการหนึ่ง คือ การ
เสนอตนให้ประชาชนในท้องถิ่นทำการเลือกตั้งคณะเทศมนตรีในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นจะ
สามารถพัฒนาการเมืองของท้องถิ่นได้มาก ถ้ายอมรับและตระหนักถึงความสำคัญของการจัด
ตั้งองค์กรกลุ่มการเมืองของท้องถิ่นให้เข้มแข็ง องค์กรกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ก็จะทำหน้าที่
ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการเมืองของท้องถิ่นไปในตัว และจะสามารถพัฒนาถึงขีด
สุดด้วย การดึงประชาชนท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรทางการเมืองในท้องถิ่นอย่าง
แท้จริง และมีผลต่อการพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศไทยโดยรวม⁶⁵

จากการอธิบายบทบาทของคณะเทศมนตรีดังกล่าวข้างต้น ชี้ให้เห็นว่าคณะเทศ
มนตรีซึ่งเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาท้องถิ่นในทุก ๆ ด้าน
อาทิ บทบาทในทางการบริหาร ในฐานะเป็นคณะผู้บริหารงานเทศบาล ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่
ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ริเริ่มสร้างสรรค์ความเจริญ และอำนวยความสะดวกสุขแก่
ประชาชน วางแผนและปรับปรุงระบบการทำงานของเทศบาลให้มีประสิทธิภาพ เป็นตัว
กลางในการประสานงาน และประสานความเข้าใจระหว่างประชาชน อันมีผลก่อให้เกิด
การพัฒนาการบริหารตามมา บทบาทในฐานะผู้นำท้องถิ่นในการสร้างความร่วมมือในด้าน
ต่าง ๆ จากประชาชน การให้ความช่วยเหลือประชาชน และการริเริ่มเปลี่ยนแปลงสิ่ง
ต่าง ๆ และบทบาทในการพัฒนาทางการเมือง คณะเทศมนตรีในฐานะที่ได้รับการเลือกตั้ง
จากประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่น ประสานผลประโยชน์
ฝ่ายต่าง ๆ ในท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เป็นตัวจักรสำคัญในการพัฒนาการเมืองและเป็นรากฐาน
อันสำคัญต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ คณะเทศมนตรีของทุก

⁶⁴ พลเอกสิทธิ จิรวโรจน์, "บทบาทของคณะเทศมนตรีในการพัฒนาท้องถิ่น,"
นิตยสารท้องถิ่น ปีที่ 22 (5 พฤษภาคม 2525) : 14.

⁶⁵ วัลลภ ชัยพิพัฒน์, "ภารกิจของคณะเทศมนตรี," นิตยสารท้องถิ่น : 32.

เทศบาลต้องเข้าใจและยอมรับ รวมถึงการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบาทอันสำคัญของตนเองได้มากน้อยเพียงไร หากคณะเทศมนตรีของทุกเทศบาลมีความเข้าใจ ยอมรับและพยายามผลักดันการดำเนินงานของตนเองให้เป็นไปตามลักษณะดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะกระทำให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นในทุก ๆ ด้านอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังส่งผลให้เกิดการพัฒนาในทุก ๆ ด้านของประเทศส่วนรวมด้วย.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย