



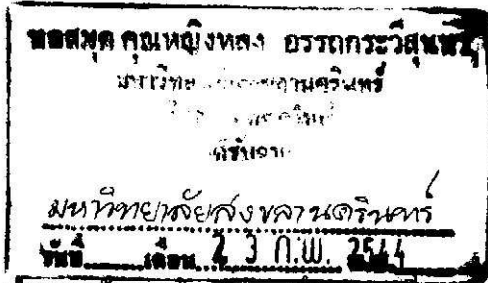
บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น :
ศึกษากรณีเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

(The Roles of Municipality Councilor in Local
Development : A case study of the Municipality in the
five Southernmost Provinces of Thailand)

โดย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์อาทร คุระวรรณ

ได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณการวิจัยปี 2543
มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

เลขหมู่ JS7403.A3 ๑63 2543 ๑.1
Bib Key 207414
23 ก.พ. 2544



บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้" ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งจากทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัยประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 55 คน พนักงานเทศบาล จำนวน 49 คน และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 412 คน ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล และใช้สถิติที่เป็นค่าร้อยละและค่า Chi-square ในการวิเคราะห์ข้อมูล มีผลการศึกษาดังนี้

1. บทบาทในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาล พบว่า ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าว ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" ในทุกด้าน แต่ในทัศนะของพนักงานเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทเฉพาะด้านการสะท้อนปัญหาให้คณะเทศมนตรีได้รับทราบ และด้านการพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" ส่วนด้านอื่น ๆ มีระดับบทบาทในระดับ "น้อย" และ "น้อยที่สุด"

2. บทบาทในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร พบว่า ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าว ในระดับ "ปานกลาง" และมีแนวโน้มมาทางด้าน "มาก" แต่ในทัศนะของพนักงานเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าว ในระดับ "ปานกลาง" และมีแนวโน้มมาทางด้าน "น้อย"

3. บทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าว ในระดับ "ปานกลาง" และมีแนวโน้มมาทางด้าน "น้อย" ทั้งจากทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล

4. บทบาทในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนในท้องถิ่น พบว่า ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าว ในระดับ "มาก" และ "ปานกลาง" ตามลำดับ แต่ในทัศนะของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านดังกล่าว ในระดับ "ปานกลาง" และ "น้อย" ซึ่งมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการประเมินบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

5. ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาล ปัจจัยด้านลักษณะการเมืองในสภาเทศบาล ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชนที่แตกต่างกัน ไม่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น แต่

พบว่าปัจจัยด้านชั้นหรือประเภทของเทศบาลที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

6. ในส่วนของปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ มีปัญหาอุปสรรคต่อการกระทำบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในด้านตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล และด้านนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล ส่วนข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพและบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล เห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล รวมทั้ง การจัดสัมมนาหรือฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ความเข้าใจให้กับสมาชิกสภาเทศบาลต่อการบริหารงานเทศบาลให้มากขึ้น

Abstract

The main objective of this research is to study the role of municipal councilor in local development from the point of view of the municipal councilor, the permanent municipal employees, and eligible voters. The sample groups of this study consist of 55 municipal council members, 49 permanent municipal employees, and 412 eligible voters. A chi-square test is utilized in the analysis of the data collected from questionnaires. The result revealed the following :

1. Role of Municipal development planning. It was found that municipal council members play a role in municipal development planning considered in a high and highest level of every area of that plan. But in the point of view of permanent municipal employees, it was found that the municipal council members have a role of reflecting the problems to the municipal cabinet only, and have a role in the consideration and approval of the annual municipal development plan. In these research studies, it was found that the municipal council members play a role in the level of high and highest (level). But in the other parts considered in the level of low and lowest.

2. Role of Checking and Controlling municipal administration. It was found that. In the point of view of the municipal council members, they play a role in checking and controlling municipal administration in the level of medium and trend to high level. But in the point of view of the permanent municipal employees, it was found that the municipal council members play a role in this area in the medium level and trend to low level.

3. Role of Approval of the municipal law. It was found the municipal council members play a role in these activities considered as medium level and trend to low. These outcome results were from point of view of both the municipal council members and the permanent municipal employees.

4. Role of Encouraging political participation with local people, It was found that in the point of view of the municipal council members, they play a role in this area considered in the level of high and medium level respectively, But in the point of view of eligible voters, it was found that the municipal council members

play a role of this above in the medium and low level which its outcome results was apposite.

5. The relationship between independent variables. There was no relationship between independent variables of politics within the municipal council, social environment, local culture and the local development role played by the municipal councilors. However, the differences between the level and kind of municipality had a relationship with the local development role played by the municipal councilors.

6. Problems faced by municipal council members in the local development and suggestions. It was found that municipal council members experience two areas; at problems in the municipality development; personnel involved with municipal administration, and governmental decentralization policies. The suggestion to improve the role of municipal council members is as follows. The sample group believes that rules and regulations governing municipal administration should be amended. More or training to enhance the understanding of the municipal administration should be arranged for the municipal council members.

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	
ความสำคัญของปัญหาการวิจัย	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
ขอบเขตของการศึกษา	5
นิยามเชิงปฏิบัติการ	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 ทฤษฎี แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท	7
ความหมายของบทบาท	7
ประเภทของบทบาท	11
ที่มาของบทบาท	12
ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา	14
ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	16
ความหมายของการกระจายอำนาจ	17
การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่น	18
การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล	22
ประวัติความเป็นมาของเทศบาล	22
โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในองค์กรเทศบาล	24
อำนาจหน้าที่ของเทศบาล	31
รายได้ของเทศบาล	33
บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลกับการพัฒนาท้องถิ่น	36
ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	41

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 ลักษณะทั่วไปของเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	
เทศบาลนครยะลา	47
เทศบาลนครหาดใหญ่	47
เทศบาลเมืองนราธิวาส	48
เทศบาลเมืองสตูล	48
เทศบาลเมืองสงขลา	48
เทศบาลเมืองปัตตานี	49
เทศบาลตำบลตะลุบัน	49
เทศบาลตำบลเบตง	50
เทศบาลสุโขทัย	50
เทศบาลตำบลบ้านพรุ	50
เทศบาลตำบลสะเดา	51
บทที่ 4 ระเบียบวิธีวิจัย	
ที่มาของข้อมูล	53
ประชากรและกรอบการสุ่มตัวอย่าง	53
วิธีการสุ่มตัวอย่าง	55
เครื่องมือการวิจัย	59
หลักเกณฑ์การให้คะแนนเพื่อวัดระดับของบทบาท	60
ตัวแปรและสมมุติฐานในการศึกษา	61
หน่วยในการวิเคราะห์	63
การวิเคราะห์ข้อมูล	63

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 การวิเคราะห์บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น	
ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	65
บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น	70
สมาชิกสภาเทศบาลกับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่	72
สมาชิกสภาเทศบาลกับการรับรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่	73
ปัญหาอุปสรรคของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น	79
ระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น	81
บทบาทในการวางแผนพัฒนาเทศบาล	81
บทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร	85
บทบาทในการตราเทศบัญญัติ	89
บทบาทในการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชน	91
บทบาทในภาพรวมของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น	101
ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น	104
ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเพิ่มบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น	112
ความคิดเห็นต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล	112
ความคิดเห็นต่อการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล	115
บทที่ 6 อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	
สรุปผลการวิจัย	117
อภิปรายผลการวิจัย	120
ข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปปฏิบัติ	122
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	
แบบสอบถามสมาชิกสภาเทศบาล	
แบบสอบถามพนักงานเทศบาล	
แบบสอบถามประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	ข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	52
ตารางที่ 2	กรอบการกลุ่มตัวอย่างแบ่งตามเทศบาล	54
ตารางที่ 3	แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่างแบ่งตามเทศบาล	59
ตารางที่ 4	จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง	68
ตารางที่ 5	บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตมที่คณะของผู้กระทำบทบาท	73
ตารางที่ 6	สมาชิกสภาเทศบาลกับระดับการรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล	74
ตารางที่ 7	สมาชิกสภาเทศบาลกับประเด็นปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่	75
ตารางที่ 8	แสดงการรับรู้ของสมาชิกสภาเทศบาลเกี่ยวกับคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล	77
ตารางที่ 9	สมาชิกสภาเทศบาลกับการเสนอโครงการหรือแผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี หรือ 1 ปี	78
ตารางที่ 10	ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งกับการเสนอโครงการหรือแผนงานพัฒนาท้องถิ่น	78
ตารางที่ 11	การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีและมีการคำนึงถึงข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่	78
ตารางที่ 12	ระดับของการคำนึงถึงข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี	79
ตารางที่ 13	จำนวนและร้อยละของปัญหาอุปสรรคในการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล	79
ตารางที่ 14	แสดงปัญหาอุปสรรคของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น	80
ตารางที่ 15	ระดับบทบาทในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาลในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล	84
ตารางที่ 16	ระดับบทบาทในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาลในทัศนะของพนักงานเทศบาล	84
ตารางที่ 17	ระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพของราษฎรในทัศนะของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	85

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
ตารางที่ 18	ระดับบทบาทในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหารในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล	87
ตารางที่ 19	ระดับบทบาทในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหารในทัศนะของพนักงานเทศบาล	88
ตารางที่ 20	เปรียบเทียบระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหารตามทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลกับพนักงานเทศบาล	89
ตารางที่ 21	ระดับบทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล	90
ตารางที่ 22	ระดับบทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติในทัศนะของพนักงานเทศบาล	91
ตารางที่ 23	เปรียบเทียบระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการตราเทศบัญญัติตามทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล	91
ตารางที่ 24	ทัศนะของประชาชนต่อการจัดตั้งองค์กรเทศบาล	93
ตารางที่ 25	ผลดีและผลเสียของการจัดตั้งองค์กรเทศบาลตามทัศนะของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	94
ตารางที่ 27	สมาชิกสภาเทศบาลได้มีการจัดทำโครงการเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการหรือไม่	98
ตารางที่ 28	กลุ่มตัวอย่างมีระดับความพึงพอใจในการจัดทำโครงการของสมาชิกสภาเทศบาลมากน้อยแค่ไหน	98
ตารางที่ 29	ระดับบทบาทในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชนในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล	100
ตารางที่ 30	ระดับบทบาทในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชนในทัศนะของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	100
ตารางที่ 31	เปรียบเทียบระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชนในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลและประชาชน	101
ตารางที่ 32	เปรียบเทียบระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมตามทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาล และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	102

สารบัญตาราง (ต่อ)

		หน้า
ตารางที่ 33	กลไกของเทศบาลที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นตามทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	103
ตารางที่ 34	อายุของสมาชิกสภาเทศบาลกับระดับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น	104
ตารางที่ 35	การนับถือศาสนาของสมาชิกสภาเทศบาลกับระดับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น	105
ตารางที่ 36	ระดับการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาลกับระดับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น	105
ตารางที่ 37	ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลกับระดับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น	106
ตารางที่ 38	ลักษณะการเมืองในสภาเทศบาลกับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น	107
ตารางที่ 39	ประเภทของเทศบาลกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นจากทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล	108
ตารางที่ 40	ระดับเทศบาลกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นจากทัศนะของพนักงานเทศบาล	108
ตารางที่ 41	ระดับเทศบาลกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นจากทัศนะของประชาชน	109
ตารางที่ 42	สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นจากทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล	110
ตารางที่ 43	สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นจากทัศนะของพนักงานเทศบาล	110
ตารางที่ 44	สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นจากทัศนะของประชาชน	111
ตารางที่ 45	จำนวนและร้อยละของสมาชิกสภาเทศบาลต่อความคิดเห็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล	112
ตารางที่ 46	ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล	113
ตารางที่ 47	ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่	115

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหาการวิจัย

แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล (municipality) ได้มีการริเริ่มเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ รัชกาลที่ 7 โดยทรงพระราชทานให้สัมภาศณณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2474 ความตอนหนึ่งว่า "ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชน ควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรจะมีสิทธิ มีเสียงในกิจการท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น"¹ จากพระราชปณิธานดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึงพระราชประสงค์ของรัชกาลที่ 7 ที่ทรงต้องการให้ระบบเทศบาลเป็นโรงเรียนฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติต่อไป และแม้ว่าแนวพระราชดำริดังกล่าว จะไม่ได้เกิดขึ้นจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ก็ตาม แต่เมื่อคณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในวันที่ 24 มิถุนายน 2475 พระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก ก็ได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ตอนหนึ่งว่า "รัฐบาลนี้เห็นว่าวิธีการปกครองโดยรวมอำนาจและหน้าที่การปกครองของประเทศให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางจุดเดียวอย่างเช่นเดี๋ยวนี้ ไม่ได้ผลเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจและหน้าที่ให้ไปอยู่ในเฉพาะท้องถิ่นเสียบ้าง.....รัฐบาลนี้เห็นว่าเป็นการสำคัญจะได้เตรียมจัดให้มีเทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่นในราวต้นปีหน้า"² ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2476 สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยจำลองโครงสร้างสถาบันการเมืองในระบบรัฐสภา (Parliamentary system) ในระดับชาติมาสู่การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล โดยกำหนดให้ประชาชนในเขตเทศบาลมีสิทธิเลือกตั้ง "สมาชิกสภาตำบล" หมู่บ้านละหนึ่งคน แต่ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรเกิน 200 คน ให้เลือกสมาชิก

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของกาบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529) หน้า 263

² สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา "รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-43 (กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า) ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า 4

เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน³ เพื่อให้สมาชิกสภาตำบลทำหน้าที่ตราเทศบัญญัติและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งและควบคุม "คณะมนตรี"⁴ สภาตำบลและคณะมนตรีที่จัดตั้งขึ้นจึงมีลักษณะความสัมพันธ์ตามหลักการเชื่อมโยงอำนาจ (Fusion of Power) ดังปรากฏตามระบบรัฐสภาในระดับชาติ ทั้งนี้ ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลเป็น "โรงเรียน" สอนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (school of democracy) ให้กับประชาชนในท้องถิ่น⁵ รวมทั้งเพื่อให้เทศบาลเป็นสถาบันการปกครองที่มีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลส่วนกลางแล้ว ยังทำให้กิจการสาธารณะนั้น ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังที่ชาวชนบทของอังกฤษเคยกล่าวว่า "เราอย่าคิดว่าตำบลของเราขาดอะไร พวกเราในทำเนียบบริหารไม่"⁶ ดังนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจึงได้มีการจัดตั้งอย่างแพร่หลายและกระจายไปทั่วทุกพื้นที่ของประเทศ กล่าวคือ โดยในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลครั้งแรก จำนวน 48 แห่ง และจนกระทั่งปี พ.ศ. 2496 ที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลทั้งหมด 117 เทศบาล และในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 จึงทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศทั้งหมด จำนวน 980 แห่ง ได้ับการยกฐานะเป็นเทศบาล ปัจจุบันจึงมีเทศบาลทั่วประเทศ จำนวน 1,129 แห่ง (ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ้งข้อมูลทางการปกครอง ลงวันที่ 20 มกราคม 2543)

การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลมีลักษณะเป็นการปกครองตนเอง (local self government) ของประชาชนมากที่สุด เมื่อเทียบกับการปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เพราะการปกครองแบบเทศบาลมีทั้งการกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) และกระจายอำนาจทางการเมืองการบริหารจัดการ (administrative decentralization) กล่าวคือ ลักษณะของการกระจายอำนาจทางการเมือง ได้กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนประชาชน (representative body) ทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหารตามหลักการเชื่อมโยงอำนาจ (fusion of power) ของระบบรัฐสภา

³ มาตรา 6 พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

⁴ มาตรา 19, 20, 34 พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

⁵ ตามมาตรา 27 (7) แห่ง พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ "จัดการอบรมให้ราษฎรเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ"

⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ, อ้างแล้ว, หน้า 266

ส่วนลักษณะของการกระจายอำนาจด้านการบริหารจัดการนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลทุกฉบับ ได้มอบหมายภารกิจให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารจัดการกิจการส่วนท้องถิ่น เพื่อทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าในภารกิจที่เป็นสาธารณะต่าง ๆ โดยเฉพาะภารกิจพื้นฐานในลักษณะของ "น้ำไหล ไฟสว่าง ทางสะอาด" รวมทั้ง การจัดการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจหรือสนามกีฬา เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการบำบัดทุกข์ บำรุงสุข ให้ประชาชนอยู่ดีกินดี มีสุขภาพอนามัยดี มีความปลอดภัยและมั่นคงในชีวิตตลอดจนการประกอบอาชีพของราษฎร ซึ่งภารกิจเหล่านี้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาลได้กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจในการกำหนดกรอบนโยบายในการบริหารจัดการที่เป็นอิสระตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจึงมีความสำคัญทั้งต่อการพัฒนาทางการเมือง (political development) และการพัฒนาเศรษฐกิจ (economic development) ของท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารงานเทศบาล จึงมีผลต่อการกินดี อยู่ดีและวิถีชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารงานเทศบาลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเทศบาลดังกล่าว นอกจากจะเกิดจากปัจจัยด้านความเป็นอิสระ (autonomy) ของเทศบาล ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ของประชาชนต่อการบริหารงานเทศบาลแล้ว ปัจจัยด้านสมรรถนะ (capability) ของเทศบาลในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ (efficiency) และความพึงพอใจ (satisfaction) ของประชาชน ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะบังเกิดได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับบทบาทของบุคลากรในองค์กรเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยด้านบทบาท (role) ของสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน (representative) ต่อการบริหารงานเทศบาล ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเลือกที่จะศึกษาจากปรากฏการณ์จริงที่เกิดขึ้นในเทศบาลที่จัดตั้งใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันประกอบด้วยเทศบาลในจังหวัดยะลารือวาส ปัตตานี สตูล และสงขลา โดยหน่วยวิเคราะห์ที่จะใช้ในการศึกษาระดับบุคคลจะประกอบด้วยบุคคลใน 2 ด้าน คือ (1) บุคคลที่มีสถานะ (status) เป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่อาสาเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารงานเทศบาลแทนประชาชน ว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้กระทำบทบาทในด้านใดบ้างและมีระดับของบทบาทอย่างไร รวมทั้ง ศึกษาว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการกระทำบทบาทหน้าที่ของสมาชิกและควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

เพื่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในการก่อตั้งเทศบาล และ (2) บุคคลที่อยู่รอบข้างและเกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาเทศบาล อันประกอบด้วยพนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือฝ่ายในเทศบาล ที่มีส่วนร่วมในการประชุมสภาเทศบาลในฐานะข้าราชการประจำของเทศบาล และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเขตเทศบาลนั้น ๆ โดยให้บุคคลดังกล่าว ประเมินบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านใดบ้างและมีระดับของบทบาทอย่างไร รวมทั้งบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในด้านบวก (positive) หรือด้านลบ (negative) อย่างไร ดังนั้น คำตอบจากการวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นในครั้งนี้ จึงมีความครอบคลุมทั้งจากตัวบุคคลที่กระทำบทบาทเองและจากบุคคลรอบข้างที่ได้รับรู้การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งจะทำให้ได้เห็นภาพลักษณ์ของการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นทั้งจากผู้กระทำบทบาทเองและจากบุคคลที่อยู่รอบข้างผู้กระทำบทบาท ว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้มีการกระทำบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นในทัศนะของผู้กระทำบทบาท(สมาชิกสภาเทศบาล) และผู้ที่อยู่รอบข้างสมาชิกสภาเทศบาล (พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล)
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาล (อายุ ศาสนา ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง) ปัจจัยด้านชั้นหรือประเภทของเทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร) ปัจจัยด้านลักษณะการเมืองในสภาเทศบาล (จำนวนกลุ่มในสภาเทศบาล) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชน (ชุมชนไทยพุทธกับชุมชนไทยมุสลิม) กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นว่ามีปัญหาอุปสรรคหรือไม่ อย่างไร และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร

ขอบเขตของการวิจัย

(1) ขอบเขตด้านประชากรที่ศึกษา

1.1 ประชากรที่เป็นองค์กร ศึกษาเฉพาะเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่มีการจัดตั้งก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 2541 จำนวน 11 เทศบาล ประกอบด้วยเทศบาลนครยะลา นครหาดใหญ่ เทศบาลเมืองนราธิวาส เมืองสตูล เมืองสงขลา เมืองปัตตานี เทศบาลตำบลตะลุง บัน ตำบลเบตง ตำบลสุโงโลก ตำบลบ้านพรุและตำบลสะเดา

1.2 ประชากรที่เป็นบุคคล ศึกษาเฉพาะบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีได้ดำรงตำแหน่งทางการบริหาร(คณะเทศมนตรี) ในเทศบาล โดยศึกษาจากทัศนคติของผู้กระทำบทบาท(สมาชิกสภาเทศบาล) และผู้ที่อยู่รอบข้างสมาชิกสภาเทศบาล(พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล)

(2) ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งบทบาท "โดยนิตินัย" ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และบทบาท "แฝงเร้น" (latent functions) ที่เป็นเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเทศบาล ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประกอบด้วยบทบาทในด้านต่าง ๆ 4 ด้าน คือ

- 2.1 บทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ
- 2.2 บทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลคณะเทศมนตรี
- 2.3 บทบาทในการวางแผนพัฒนาเทศบาล
- 2.4 บทบาทในการดำเนินการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชน

นิยามเชิงปฏิบัติการ

เทศบาล หมายถึง องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ให้เป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ชั้นหรือประเภทของเทศบาล หมายถึง ระดับชั้นหรือประเภทของเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อันประกอบด้วย เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

เทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ หมายถึง เทศบาลในจังหวัดยะลา นราธิวาส ปัตตานี สตูล และสงขลา ที่มีการจัดตั้งก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 2541 จำนวน 11 เทศบาล

บทบาท หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมที่ก่อให้เกิดกิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นในเขตเทศบาลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองใน

ทัศนคติของผู้กระทำบทยโดยตรง(สมาชิกสภาเทศบาล) และทัศนคติของผู้รอบข้างสมาชิกสภาเทศบาล (พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเทศบาลนั้น ๆ)

สมาชิกสภาเทศบาล หมายถึง บุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ เพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี

คณะผู้บริหารเทศบาล หมายถึง สมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี

พนักงานเทศบาล หมายถึง พนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือฝ่ายในเทศบาล ที่ได้มีส่วนร่วมในการประชุมสภาเทศบาลในฐานะข้าราชการประจำของเทศบาล

การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง กระบวนการที่ทำให้ประชาชนและท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไปในทิศทางที่ดีขึ้นกว่าเดิม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในทัศนคติของผู้กระทำบทยโดยตรง(สมาชิกสภาเทศบาล) และผู้ที่อยู่รอบข้างสมาชิกสภาเทศบาล(พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเทศบาล)
2. ได้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาล ปัจจัยด้านชั้นหรือประเภทของเทศบาล ปัจจัยด้านลักษณะการเมืองในสภาเทศบาล ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชนกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น
3. ได้ทราบปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาเทศบาล อันจะเป็นประโยชน์ต่อการนำเสนอกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงแก้ไขให้องค์กรเทศบาลมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง "บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้" ผู้วิจัยได้ใช้กรอบทฤษฎีและแนวความคิดเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

- (1) ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท (Role Theory)
- (2) ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา (Development Theory)
- (3) ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory)
- (4) การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล
- (5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

(1) ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาท (Role Theory)

1.1 ความหมายของบทบาท

ความสำเร็จขององค์การ (organization) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การจะประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน ปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ บทบาท (role) ของสมาชิกในองค์การนั้นว่า (1) สมาชิกขององค์การมีความรู้ ความเข้าใจในบทบาทและตำแหน่งที่ตนถือครองอยู่มากน้อยแค่ไหน และ (2) สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งตามสถานภาพ (status) นั้น ๆ ได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่นั้นหรือไม่ ปัจจัยด้านความรู้ ความเข้าใจและปัจจัยด้านการกระทำบทบาทของสมาชิกในองค์การจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์การนั้น

คำว่า "บทบาท" ของสมาชิกในองค์การนั้น หากพิจารณาตามรากศัพท์ "บทบาท" (role) หมายถึง "ทำท่าตามบท, ไร่ตามบท" ¹ บทบาทตามความหมายนี้จึงหมายถึงการกระทำหรือการแสดงตามสถานภาพ (status) ที่ตนถือครองอยู่ ซึ่งคำว่า "บทบาท" นอกจากจะมีความหมายตามรากศัพท์ดังกล่าวแล้ว นักวิชาการต่าง ๆ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "บทบาท" ไว้ดังนี้

Merill ได้ให้คำจำกัดความว่า "บทบาท คือ แบบแผนของพฤติกรรมที่คาดหวัง ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งในสังคม" ²

¹ พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525

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

Mead ให้ความหมายว่า บทบาทเป็นกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่าง พฤติกรรมของตนเอง และเนื่องมาจากกาปฏิบัติตามหน้าที่ของสถาบันส่วนหนึ่ง³

Leonard Broom and Philip Selznick อธิบายว่าความหมายของบทบาทเป็นการ กล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ที่ขึ้นอยู่กับตำแหน่งทางสังคม ซึ่งบอกให้รู้ว่าแต่ละคนควรจะแสดงบทบาท อะไรบ้าง เช่น บทบาทในการเป็นพ่อ หรือเป็นครู และเป็นหน้าที่ของเขาที่ต้องแสดงพฤติกรรมตาม บทบาทนั้น ๆ และเขาก็สามารถเรียกร้องหรืออ้างสิทธิในการแสดงบทบาทนั้นได้⁴

Arnold W. Green ได้อธิบายว่า สถานภาพ คือตำแหน่งและบทบาทซึ่งเป็นคุณลักษณะ ซึ่งถูกคาดคะเนว่าจะต้องมีอยู่ในตำแหน่งนั้น ๆ กล่าวคือ บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในกลุ่มคาดหวังว่า บุคคลจะต้องกระทำเมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ⁵

Daniel J. Levinson ได้กล่าวถึงความหมายของบทบาทไว้ 3 ประการ ซึ่งพอสรุปได้เป็น ข้อ ๆ ดังนี้⁶

ประการที่ 1 บทบาท หมายถึง ปทัสถาน ความมุ่งหวัง ข้อห้าม ความรับผิดชอบ และอื่น ๆ ที่มีลักษณะในทำนองเดียวกัน ซึ่งผูกพันอยู่กับตำแหน่งทางสังคมที่กำหนดไว้ บทบาทตามความ หมายนี้ จึงคำนึงถึงตัวบุคคลน้อยที่สุด แต่มุ่งไปถึงการชี้บ่งหน้าที่อันควรกระทำ

ประการที่ 2 บทบาท หมายถึงความเป็นไปของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่ง ที่คิดและที่กระทำ เมื่อดำรงตำแหน่งนั้น ๆ

ประการที่ 3 บทบาท หมายถึงการกระทำของบุคคลแต่ละคนที่ควรกระทำให้สัมพันธ์กับ โครงสร้างทางสังคม หรืออาจกล่าวถึงนัยหนึ่ง ก็คือแนวทางที่บุคคลพึงกระทำเมื่อตนดำรงตำแหน่ง นั้น ๆ นั้นเอง

Moris H. Bieson และ John Bieson มีความเห็นว่าทุก ๆ ฐานะตำแหน่งในโครงสร้าง สังคมหนึ่ง ๆ ได้สื่อให้เห็นถึงแบบแผนของพฤติกรรมอันเป็นที่คาดหวัง และบางทีก็เป็นที่ต้องการ ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งฐานะนั้น ซึ่งแบบแผนนี้คือบทบาทนั่นเอง⁷

³ Mead, G.H., Mind., Self and Society. (Chicago : University of Chicago Press, 1950) P. 273

⁴ Broom, Leonard., and Selznick, Phillip., Sociology (New York : Harper & Row Publishers, Inc., 1963) P.19

⁵ Green, Arnold W., Sociology (New York : McGraw-Hill Book Company., 1976) P.45

⁶ Levinson, Daniel J., "Role Personality and Social Structure" in Sociological Theory ed. Leves A. Coser and Rosenberg Bernard (New York : Mc millan Co., 1964) P.284-285

⁷ Bieson, Moris H., and Bieson, John. Introduction of Sociology. (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1978) P. 145

อุทัย นิรัญโต ได้อธิบายว่า บทบาท คือ หน้าที่ (Function) หรือพฤติกรรมที่คาดหวัง (Expected behavior) ของบุคคลแต่ละคนในกลุ่มหรือในสังคมหนึ่ง ๆ และหน้าที่หรือพฤติกรรมดังกล่าว โดยปกติแล้วเป็นสิ่งที่กลุ่มหรือสังคมหรือวัฒนธรรมนั้น ๆ กำหนดขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบของสังคม⁸

พัทธา สายหู ได้ให้ความหมายว่า บทบาทหน้าที่คือ สิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นบุคคลและเปรียบได้เสมือนบทของตัวละครที่กำหนดให้ผู้แสดงในละครเรื่องนั้น ๆ เป็นตัว (ละคร) อะไร มีบทบาทที่จะต้องแสดงอะไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่สมบทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้เห็นไปเลยในความหมายเช่นนี้ บทบาท ก็คือการกระทำต่าง ๆ ที่บทกำหนดไว้ให้ผู้แสดงต้องทำตราบใดที่ยังอยู่ในบทนั้น⁹

อานนท์ อาภาภิรมย์ มีความเห็นเรื่องของบทบาทว่า โดยปกติแล้วสถานภาพและบทบาทเป็นสิ่งที่ควบคู่กันไป แต่อย่างไรก็ดี บทบาทหรือการปฏิบัติหน้าที่ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งนั้น ๆ เพราะฉะนั้น บทบาทจึงเป็นรูปการ (Aspect) ที่เคลื่อนไหวหรือรูปการทางพฤติกรรมของตำแหน่ง¹⁰

สุชา จันทน์เอม และสุรางค์ จันทน์เอม อธิบายถึงความหมายของบทบาทไว้ว่า บทบาทมีความหมายใกล้เคียงกับสถานภาพมาก บทบาทเป็นสิ่งที่บุคคลในสถานภาพต่าง ๆ กระทำ นั่นคือเมื่อสังคมกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้สถานภาพใด อย่างไรแล้ว บุคคลในสถานภาพนั้นจะต้องประพฤติหรือปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ที่กำหนดไว้¹¹

สุภัตรา สุภาพ ให้ความหมายของบทบาทไว้อย่างสั้น ๆ แต่ชัดเจนว่า บทบาทคือการปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่ของสถานภาพ (ตำแหน่ง) เช่น ตำแหน่งพ่อ บทบาทคือเลี้ยงดูบุตร ตำแหน่งครู บทบาทคือสั่งสอนลูกศิษย์¹²

ภิญโญ สาร ให้ความหมายว่า บทบาท หมายถึง ความมุ่งหวังที่บุคคลอื่นคาดหวังบุคคลในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง ควรกระทำ หรือแสดงพฤติกรรมอย่างไรอย่างหนึ่งออกมาในสถานการณ์ใดสถานการณ์หนึ่ง¹³

จากนানাทัศนะของคำว่า "บทบาท" ดังกล่าว จึงอาจสรุปได้ว่า "บทบาทเป็นแบบแผนพฤติกรรมหรือการกระทำของบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคมของ

⁸ อุทัย นิรัญโต, สารานุกรมศัพท์สังคมวิทยา-มานุษยวิทยา (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์., 2526) หน้า 197

⁹ พัทธา สายหู, ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม. (กรุงเทพฯ : พิศเนศ, 2516) หน้า 68

¹⁰ อานนท์ อาภาภิรมย์, สังคมวิทยา (กรุงเทพฯ : แพรววิทยา., 2516) หน้า 74

¹¹ สุชา จันทน์เอม และสุรางค์ จันทน์เอม, จิตวิทยาสังคม. (กรุงเทพฯ : แพรววิทยา, 2520) หน้า 46

¹² สุภัตรา สุภาพ, สังคมวิทยา. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516) หน้า 29

¹³ ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษ. (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช., 2516) หน้า 283

บุคคลนั้น ๆ ดังนั้น เมื่อบุคคลใดถูกกำหนดให้มีสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคม อย่างไร แล้ว บุคคลนั้น ก็จะแสดงบทบาทตามสถานภาพและฐานะทางสังคมที่ตนดำรงอยู่ บทบาท (role) และสถานภาพ (status) จึงเป็นสิ่งที่คู่กันเปรียบเสมือนด้านสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน ที่ไม่อาจที่จะแยกออกจากกันได้ และเมื่อนำเอาบทบาทและสถานภาพของบุคคลมาอธิบายปรากฏการณ์ในองค์กรต่าง ๆ จะพบว่า พฤติกรรมของสมาชิกในองค์กรจะถูกกำหนดให้สอดคล้องกับโครงสร้าง หน้าที่ (structure-function) ขององค์กรนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะโครงสร้างขององค์กรจะเป็นตัวกำหนดตำแหน่งโดยยึดตามภาระหน้าที่ที่องค์กรจะต้องปฏิบัติ และตำแหน่งจะเป็นตัวกำหนดสถานภาพและบทบาทของสมาชิกในองค์กรว่า สมาชิกคนนั้นมีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร บทบาทจึงเป็นลักษณะของความคาดหวังว่าบุคคลในตำแหน่งหนึ่ง ๆ ควรจะมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ตามฐานะตำแหน่งของตนแค่ไหนและเพียงใด ซึ่งในประเด็นนี้ ลินตัน (Linton) ได้อธิบายว่า สถานภาพ (status) เป็นนามธรรมที่หมายถึงตำแหน่งซึ่งจะเป็นเครื่องกำหนดบทบาทของตำแหน่งว่าตำแหน่งนั้น ๆ จะมีภาระกิจหน้าที่อย่างไร ดังนั้น เมื่อมีตำแหน่งเกิดขึ้น สิ่งที่ควบคู่กับตำแหน่งก็คือ บทบาทของตำแหน่ง เพราะว่าทุก ๆ ตำแหน่งจะต้องมีบทบาทกำกับ บทบาทและตำแหน่งจึงไม่สามารถแยกออกจากกันได้¹⁴

จากแนวความคิดเกี่ยวกับสถานภาพและบทบาทดังกล่าว มาอธิบายกับองค์กรเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่มีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พบว่า ในส่วนของบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการตามโครงสร้างขององค์กรเทศบาลก็คือ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในเทศบาล อันประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาล คณะเทศมนตรี และพนักงานเทศบาล ซึ่งบทบาทของบุคคลเหล่านี้ก็จะปฏิบัติตามสถานภาพของตำแหน่งที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเทศบาลไว้ว่า เทศบาลมีอำนาจหน้าที่และภารกิจอย่างไรบ้าง¹⁵ และกำหนดบทบาทหน้าที่ของสมาชิกในองค์กรว่าแต่ละตำแหน่งมีอำนาจหน้าที่อย่างไร¹⁶ ดังนั้น ในทุกตำแหน่งของสมาชิกในองค์กรเทศบาลจึงเป็นตัวกำหนดสถานภาพและบทบาทของบุคคล เพื่อเป็นเครื่องหมายแสดงว่าบุคคลเหล่านั้นมีสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบและขอบเขตแห่งพฤติกรรมตามตำแหน่งที่เขาดำรงอยู่ตรงไหนและอย่างไร สถานภาพและบทบาทของสมาชิกในองค์กรเทศบาลจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจในการจัดตั้งองค์กรเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง

¹⁴ Linton Ralph., The Study of Man. (New York : D. Appleton Century-crofts, 1964) P. 113

¹⁵ โปรดดูรายละเอียดในมาตรา 50-51, 53-54 และ 56 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

¹⁶ โปรดดูรายละเอียดในมาตรา 31-34 และ 39-42 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

1.2 ประเภทของบทบาท

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าสถานภาพและฐานะตำแหน่งของบุคคลในสังคมจะเป็นปัจจัยกำหนดกรอบการกระทำของบุคคลว่าเขาจะมีวิถีทางของการแสดงพฤติกรรมต่อบุคคลอื่นหรือคาดว่าจะบุคคลอื่นจะปฏิบัติต่อตนอย่างไร บทบาทของบุคคลในสังคมจึงมีลักษณะเป็นการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) กันระหว่างบุคคลต่อบุคคล แต่ก็มีได้หมายความว่าบุคคลที่มีสถานภาพและฐานะตำแหน่งในสังคมที่เหมือนกัน จะต้องมีความประพฤติในการกระทำที่เหมือนกัน ทั้งนี้ เพราะบทบาทของบุคคล นอกจากนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสถานภาพและฐานะตำแหน่งที่บุคคลนั้นดำรงอยู่แล้ว คุณสมบัติส่วนตัวของบุคคล อาทิ เพศ อายุ ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ ความพอใจ เป็นต้น ก็เป็นปัจจัยกำหนดบทบาทของบุคคลได้เช่นกัน ดังนั้น แม้ว่าบุคคลจะมีสถานภาพและฐานะตำแหน่งทางสังคมที่เหมือนกัน การแสดงบทบาทก็อาจจะแตกต่างกันได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ บทบาทตามอุดมคติ (ideal role) ซึ่งมีการกำหนดไว้ตามสถานภาพและฐานะตำแหน่ง กับบทบาทที่ได้กระทำจริง (actual role) อาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันได้ ซึ่งในประเด็นนี้ พัทธนี วรกวิน ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ส่งเสริมให้บุคคลสามารถแสดงบทบาทได้ดีและถูกต้อง จะต้องประกอบด้วยปัจจัยสำคัญ คือ ¹⁷

- (1) ความต้องการ (need) ซึ่งเป็นแรงจูงใจในการทำงาน เพื่อสนองความต้องการของผู้แสดงบทบาทให้เป็นที่ยอมรับต่อองค์กรหรือสังคม
- (2) การสื่อสาร (communication) ได้แก่ การติดต่อ การประสานงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบทบาทได้ชัดเจนไม่คลุมเครือ
- (3) การคล้อยตาม (conformity) เป็นปัจจัยที่ทำให้บทบาทของผู้แสดงไม่เกิดความขัดแย้งในการแสดงออกซึ่งพฤติกรรมในทางปฏิบัติที่เป็นปกติของกลุ่มหรือสังคม
- (4) ความสามารถ (ability) เป็นปัจจัยที่สร้างบทบาทของผู้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจน (manifest role) เพื่อความสำเร็จของงาน

ดังนั้น เพื่อให้มีความเข้าใจที่ชัดเจนขึ้นเกี่ยวกับประเภทของบทบาท ผู้วิจัยจึงขอนำเสนอแนวความคิดของนักวิชาการบางท่านที่ได้จำแนกประเภทของบทบาทไว้ ดังนี้

Leonard Broom และ Philip Selznick ได้จำแนกบทบาทออกเป็น 3 ประเภท คือ ¹⁸

¹⁷ พัทธนี วรกวิน, จิตวิทยาสังคม อ่างใน อาทร คุระวรรณ, อาคม ใจแก้ว รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทคณะกรรมการหมู่บ้านในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็ก : ศึกษาเฉพาะกรณีบริเวณรอบนอกเขตเทศบาลหาดใหญ่ (สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2538) หน้า 11-12

¹⁸ Broom, Leonard. and Selznick, Philip., Sociology (New York : Harper & Row Publishers, Inc., 1963) PP.34-35

1. บทบาทที่กำหนดไว้ หรือบทบาทตามอุดมคติ (Socially prescribed or ideal role) ซึ่งเป็นบทบาทตามอุดมคติที่มีการกำหนดสิทธิหน้าที่ของตำแหน่งทางสังคมไว้

2. บทบาทที่ควรกระทำ (perceived role) ซึ่งเป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลเชื่อว่าควรกระทำในหน้าที่ตำแหน่งนั้น ๆ ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับบทบาทตามอุดมคติทุกประการ และอาจจะแตกต่างกันไปตามทัศนคติของแต่ละบุคคล

3. บทบาทที่กระทำจริง (performed role) ซึ่งเป็นบทบาทที่แต่ละบุคคลได้กระทำไปจริงตามความเชื่อ ความคาดหวัง ตลอดจนความกดดันและโอกาสที่จะกระทำในแต่ละสังคมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ

จิตยา สุวรรณะชฎ ได้แบ่งบทบาทออกเป็น 2 ประเภท คือบทบาทตามอุดมคติ (ideal role) ซึ่งเป็นบทบาทที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางสังคมควรปฏิบัติ และบทบาทที่ปฏิบัติจริง¹⁹

รังสรรค์ ทิมพันธ์พงศ์ ได้ศึกษาวิเคราะห์บทบาททางพฤติกรรม โดยอธิบายว่าในการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทจะต้องใช้วิธีที่จะเข้าถึงบทบาท 3 ทางด้วยกัน คือ²⁰

1) บทบาทที่ถูกคาดหวังหรือบทบาทที่คาดหวัง เป็นบทบาทที่ถูกคาดหวังโดยผู้อื่นว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น ๆ ควรจะกระทำอะไร อย่างไร

2) บทบาทที่กำหนดไว้ หรือบทบาทตามลักษณะการรับรู้ เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพจะรับรู้ว่าจะมีบทบาทอย่างไร หรือคาดหวังว่าตนเองควรแสดงพฤติกรรมอย่างไร กล่าวคือเป็นบทบาทที่กำหนดไว้เป็นระเบียบอย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อยู่ในบทบาทนั้น จะต้องกระทำอย่างไรบ้าง

3) บทบาทที่กระทำจริง เป็นบทบาทที่เจ้าของสถานภาพได้กระทำจริง ซึ่งอาจเป็นบทบาทที่สังคมคาดหวัง หรือเป็นบทบาทที่ตนเองคาดหวัง หรืออาจจะเป็นบทบาทตามที่สังคมคาดหวังและตนเองคาดหวังด้วย

1.3 ที่มาของบทบาท

บทบาทของบุคคลในสังคม เป็นลักษณะของพฤติกรรมที่บุคคลแต่ละคนมีปฏิสัมพันธ์ (interaction) ต่อกันภายใต้กรอบบรรทัดฐานของฐานะ ตำแหน่งที่แต่ละสังคมกำหนด ซึ่งในประเด็นนี้ พัทยา สายหนู²¹ ได้อธิบายไว้ว่า บทบาทเปรียบเสมือนบทของตัวละครที่กำหนดให้ผู้

¹⁹ จิตยา สุวรรณะชฎ, พัฒนาการ : ความคาดหวัง บทบาทของพัฒนาการ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510) หน้า 9

²⁰ รังสรรค์ ทิมพันธ์พงศ์, "บทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงของเยาวชนในการดำเนินงานศูนย์เยาวชนชนบท" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร ปีการศึกษา 2521, หน้า 36.

²¹ พัทยา สายหนู, อ้างแล้ว หน้า 68

แสดงในละครเรื่องนั้น ๆ เป็นตัว (ละคร) อะไร มีบทบาทที่ต้องแสดงอย่างไร ถ้าแสดงผิดบทหรือไม่ สมบทก็อาจถูกเปลี่ยนตัวไม่ให้แสดงไปเลย นอกจากนี้บทบาทของบุคคลยังขึ้นอยู่กับการกล่อมเกลாதองสังคม (socialization) และบุคลิกภาพของบุคคลนั้นด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ ไพบูลย์ ช่างเรียน²² ได้อธิบายไว้ว่า บทบาทของบุคคลจึงแตกต่างกันออกไปตามลักษณะ สถานภาพ อุปนิสัย ความคิด ความรู้ความสามารถ มูลเหตุจูงใจ การอบรมและความพอใจ ดังนั้น จากแนวคิดดังกล่าวข้างต้น บทบาทของบุคคลในแต่ละสังคม จึงมีที่มาจากสำคัญ 2 ประการคือ²³

1. บทบาทที่ถูกกำหนดโดยตำแหน่ง ได้แก่ ฐานะของตำแหน่ง กฎระเบียบ หน้าที่ความรับผิดชอบ สิทธิและข้อผูกพัน ซึ่งกำหนดไว้เป็นปทัสถานสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น
2. บทบาทที่ถูกกำหนดโดยบุคลิกภาพของบุคคล ได้แก่ ทัศนคติ ประสบการณ์ การศึกษาอบรม ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณี ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนั้นจึงถือเป็นแนวปฏิบัติ

จากความหมายของบทบาท ประเภทของบทบาทและที่มาของบทบาทดังกล่าว หากนำมาพิจารณากับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะที่ดำรงตำแหน่งเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารงานเทศบาล พบว่า แม้โดยสถานภาพ (status) ตามกฎหมายได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทตามอุดมคติ (ideal role) หรือบทบาทที่คาดหวัง (expected role) ในการบริหารงานเทศบาลเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเทศบาลที่เหมือนกัน แต่ในความเป็นจริง บทบาทที่แท้จริง (actual role) ของสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละบุคคลย่อมมีระดับของบทบาทที่แตกต่างกันไปตามลักษณะส่วนบุคคลที่แตกต่างกัน ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านั้น มีบทบาทที่กระทำจริง สอดคล้องกับบทบาทตามอุดมคติและบทบาทที่ประชาชนคาดหวังมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพราะหากบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตามที่ได้กระทำจริงมีความสอดคล้องกันกับบทบาทตามอุดมคติและบทบาทที่ประชาชนคาดหวัง ความพึงพอใจของประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลก็เป็นผลที่ตามมา และในทางตรงกันข้าม หากสมาชิกสภาเทศบาลมีการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับบทบาทที่กำหนดไว้ หรือบทบาทที่ประชาชนในท้องถิ่นคาดหวัง ก็จะก่อให้เกิดความเบื่อหน่าย ขาดศรัทธาและต่อต้านจากประชาชน จนทำให้นโยบายของรัฐบาลในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น

²² ไพบูลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย (กรุงเทพฯ : ไบรอนที่พิมพ์, 2514) หน้า 27

²³ สมเดช สิทธิพงศ์พิททชา, บทบาทของสำนักงานพัฒนาชุมชนเขตในการสนับสนุนงานพัฒนาชนบทของจังหวัดและอำเภอ ศึกษาจากทัศนะของพัฒนาการจังหวัดและพัฒนาการอำเภอ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2523

ประสบความล้มเหลวในที่สุด ซึ่งในประเด็นปัญหานี้ ผู้วิจัยจะได้ทำการแสวงหาคำตอบจากปรากฏการณ์จริงและนำเสนอต่อไป

(2) ทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนา (Development Theory)

การพัฒนา (Development) ตามความหมายของพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หมายถึง "ความเจริญ ความงอกงาม" แต่เนื่องจากนัยของการพัฒนาเป็นแนวความคิดเชิงปทัสฐาน (normative concept) ที่มีการผันแปรไปตามความต้องการหรือความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์ของผู้ที่ศึกษาในเรื่องนั้น ๆ ความหมายและขอบเขตของการพัฒนา จึงขึ้นอยู่กับการศึกษาหรือการให้ความหมายของผู้ศึกษาว่าต้องการให้มีขอบเขตและสาระอย่างไร ดังเช่น ในช่วงทศวรรษที่ 1960 ขอบเขตและสาระของการพัฒนาเป็นการมุ่งเน้นไปที่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) โดยเน้นการขยายการลงทุนและการสร้างความทันสมัย เพื่อเพิ่มผลผลิตประชาชาติมวลรวม (Gross National Product) ให้กับประเทศชาติ แต่ในระยะต่อมาได้มีการปรับปรุงขอบเขตและสาระของการพัฒนาในด้านสังคม (Social Development) และการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) ด้วย²⁴ ดังนั้น เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความหมาย "การพัฒนา" ที่หลากหลาย จึงใคร่ขอนำเสนอนานาทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ ดังนี้

Saul M. Katz ให้ความหมายว่า การพัฒนานั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างสำคัญ โดยเปลี่ยนสภาพรัฐที่มีสภาพความเป็นอยู่ของคนในชาติในลักษณะหนึ่ง ไปสู่ลักษณะอื่นที่มีคุณค่ามากกว่าเดิม โดยมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองประกอบกัน²⁵

²⁴ ดังจะเห็นได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) โดยละเลยความสำคัญของการพัฒนาด้านสังคมและการเมือง แต่ในระยะต่อมาได้ปรับปรุงเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้สอดคล้องและทัดเทียมกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพิ่มการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เป็นต้น

²⁵ Katz, Saul M., "A System Approach to Development Administration", in Fred W. Riggs, (ed.) *Frontiers of Development Administration*. (Durham, North Carolina : Duck University Press, 1970), p. 110.

Fred W. Riggs เห็นว่าแนวความคิดหลักของคำว่า "การพัฒนา" อยู่ที่การเพิ่มขีดความสามารถของสังคมมนุษย์ในอันที่จะกำหนดรูปแบบสิ่งแวดล้อม ทั้งในด้านกายภาพ คนและวัฒนธรรม โดยกระทำในลักษณะการรวมกลุ่มของสังคมไม่ใช่แยกเป็นคณะบุคคล²⁶

ทิพาพร พิมพิสุทธ์ ได้ให้ความหมายว่า การพัฒนาเป็นความเจริญก้าวหน้า การเติบโต ความมั่งคั่ง เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างมีทิศทาง มีเป้าหมาย เพื่อเปลี่ยนแปลงสู่สภาพที่ดีกว่าเดิม²⁷

บรรพต วีระสัย ได้ให้ความหมายว่า การพัฒนาเป็นความเจริญ ความมั่งคั่ง การเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้น และโดยปกติมักจะแยกออกเป็นการพัฒนาตามด้านต่าง ๆ เช่น การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาทางสังคม และการพัฒนาทางการบริหาร²⁸

ส่วน Edward W. Weidner นอกจากจะให้ความคิดเห็นว่าการพัฒนา เป็นเพียงแนวความคิดหรือแนวทางที่ถือเอาอัตราความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากวิธีการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งมากกว่าที่จะเป็นจุดหมายที่แน่นอนตายตัว การพัฒนาจึงไม่เคยสำเร็จอย่างสมบูรณ์ แต่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงที่ใกล้เคียงกับจุดหมายที่วางไว้มากน้อยเพียงใดเท่านั้น²⁹ นอกจากนี้เขายังได้รวบรวมและสรุปแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับการพัฒนาเป็น 4 กลุ่ม คือ³⁰

1. กลุ่มที่หนึ่ง เห็นว่าการพัฒนานั้น เป็นเรื่องของความเจริญเติบโต (growth) ซึ่งหมายถึงมีการเปลี่ยนแปลงในผลที่ได้ (output) ของระบบ โดยมีปริมาณของผลผลิตที่ได้สูงขึ้นกว่าเดิม
2. กลุ่มที่สอง เห็นว่าการพัฒนานั้น เป็นเรื่องของเปลี่ยนแปลงในระบบที่กระทำการ (development is changes in the system which performs) เช่น การเปลี่ยนแปลงระบบสังคมหรือการเปลี่ยนแปลงในระบบบริหารประเทศ

²⁶ Riggs, Fred W., "The Context of Development Administration". in Fred W. Riggs, (ed.), *Frontiers of Development Administration*, (Durham, North Carolina : Duck University Press, 1970), p. 74.

²⁷ ทิพาพร พิมพิสุทธ์, *พัฒนาทางการเมือง* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521) หน้า 29.

²⁸ บรรพต วีระสัย, *สังคมวิทยา-มานุษยวิทยา* (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517) หน้า 335.

²⁹ Weidner, W. Edward., "Development Administration : A New Focus for Research" in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes (ed.), *Papers in comparative Public Administration*, (Ann Arbor, Michigan : The University of Michigan, 1962) p.99.

³⁰ Weidner, W. Edward., "The Elements of Development Administration", in Edward w. Weidner (ed.) *Development Administration in Asia*, (Kingsport, Tennessee : Kingsport press, 1970) p.4-9.

3. กลุ่มที่สาม เห็นว่าการพัฒนาเป็นการปฏิบัติโดยมีจุดมุ่งหมาย (goalorientation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความทันสมัย (modernity) หรือการสร้างชาติ (nation-building) และความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสังคม (socio-economic progress)

4. กลุ่มที่สี่ เห็นว่าการพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงโดยมีการวางแผนไว้ก่อนล่วงหน้า (planned change) และมีการนำแผนพัฒนาที่กำหนดไว้่นั้นไปปฏิบัติโดยใช้มรรควิธี (means) ต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งจุดมุ่งหมาย (ends) ที่ได้วางแผนไว้

จากทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจสรุปได้ว่าการพัฒนาประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ คือ

- (1) การพัฒนาเป็นการเปลี่ยนแปลงประเภทหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านนามธรรม หรือรูปธรรม หรือทั้งสองด้านพร้อม ๆ กัน
- (2) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีทิศทางหรือจุดมุ่งหมาย (end) ที่แน่นอนชัดเจน
- (3) เพื่อนำไปไปสู่สภาพที่คนส่วนใหญ่ในสังคมเห็นว่ามีสภาพที่ดีขึ้นกว่าเดิม

(3) ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ (Decentralization Theory)

การกระจายอำนาจการปกครองเป็นนโยบายของรัฐสมัยใหม่ ที่นับว่ามีความสำคัญต่อการปกครองประเทศในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะในสภาพการณ์ปัจจุบัน รัฐส่วนกลางที่เคยใช้หลักการรวมอำนาจ (Centralization) ในการปกครองประเทศ ไม่สามารถสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและทันทั่วถึง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินชีวิตขั้นพื้นฐานของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไปทั้งด้านภูมิศาสตร์ สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม รวมทั้ง เพื่อจะเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ในอันที่จะจัดบริหารสาธารณะและการพัฒนาประเทศ นโยบายด้านการกระจายจึงถูกนำมาใช้ในการปกครองประเทศอย่างแพร่หลายในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น (Local Self Government) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) กับ การปกครองท้องถิ่น (Local Government) เป็นสิ่งที่ควบคู่กันเสมอ เปรียบเสมือนเหรียญที่มีสองด้าน กล่าวคือ เมื่อมีนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม ก็ต้องมีรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมขึ้นมารองรับนโยบายดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้เห็นภาพของแนวความคิดดังกล่าว ผู้วิจัยจึงขอเสนอหลักการของการกระจายอำนาจและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

3.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) ตามความหมายของวิชารัฐศาสตร์เป็นลักษณะของการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลส่วนกลางโอนอำนาจ (Devolution) ทางการเมืองและการบริหารให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น มีอิสระในการดำเนินกิจการภายใต้ขอบเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลส่วนกลาง การกระจายอำนาจที่แท้จริงตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย จึงต้องมีลักษณะทั้งการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิและอำนาจในการบริหารจัดการภารกิจของท้องถิ่น โดยผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น (Representative body) ดังนั้น การโอนหรือยกอำนาจให้ (Devolution) จึงต่างกับการมอบอำนาจให้ (Delegation) เพราะการมอบอำนาจให้ (Delegation) ผู้มอบอำนาจยังมีหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ การตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่ผู้มอบอำนาจให้ การมอบอำนาจ (Delegation) จึงมีความหมายและลักษณะใกล้เคียงกับการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งเป็นลักษณะของการปกครองแบบภูมิภาคที่เป็นจังหวัดและอำเภอของประเทศไทยในปัจจุบัน³¹

ชูศักดิ์ เทียงตรง ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจการปกครองไว้ว่า "การกระจายอำนาจ คือการมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง มีอำนาจในการบริหารท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และมีฐานะเป็นนิติบุคคล"³²

ประธาน คงฤทธิศึกษากร ได้สรุปไว้ว่า การกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ที่มีลักษณะเป็นการมอบอำนาจ (Devolution) จะต้องประกอบไปด้วยหลักการสำคัญดังนี้³³

- (1) ต้องให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นมีการเลือกตั้ง (election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารท้องถิ่น
- (2) องค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย

³¹ ชูชัย หิรัญโต การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523) หน้า 13-15

³² ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520) หน้า 12-13

³³ ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2526) หน้า 6

(3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรมีอิสระหรือสิทธิในการปกครองตนเอง (autonomy) ได้ เช่น การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น และความ ต้องการของท้องถิ่นนั้น โดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐ

(4) ต้องมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติของท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุมให้มีการ ปฏิบัติตามข้อบัญญัตินั้น

(5) ต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้ในการ ดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ของตน

(6) หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาบุคลากรของตน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

(7) องค์การนั้น ๆ จะต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบภายในอาณาเขต (territory) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง

3.2 การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น (Local Government) ที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งตัวแทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่ บริหารงานที่เป็นภารกิจของท้องถิ่น จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติ ในภาพรวม ดังนี้³⁴

1. การกระจายอำนาจเป็นการแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลส่วนกลาง กล่าวคือ ในสังคมโลก ปัจจุบัน ภารกิจของรัฐบาลส่วนกลางได้เพิ่มมากขึ้นตามจำนวนของพลเมืองและความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี จนทำให้รัฐบาลส่วนกลางเพียงลำพัง ไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริหารสนองตอบ ต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและทันทั่วถึงที่ กอปรกับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมี ปัญหาและความต้องการที่หลากหลาย ตามสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมของแต่ละท้องถิ่นที่ แตกต่างไป รัฐในปัจจุบันจึงได้แบ่งภาระหน้าที่ที่เกี่ยวกับกิจการส่วนท้องถิ่นที่ไม่กระทบกระเทือน ต่อความมั่นคงแห่งชาติและไม่เกี่ยวข้องกับคนทั้งประเทศให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นไปดำเนินการเอง ด้วยกำลังคนและงบประมาณของท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐบาลส่วนกลางมีเวลาในการ บริหารงานและรับผิดชอบภารกิจที่มีความสำคัญระดับชาติ อาทิ การป้องกันประเทศ การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของชาติ การติดต่อสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้น การปกครองท้องถิ่น

³⁴ เติ้งอ่าง, หน้า 9-11

จึงเป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการปกครองประเทศในปัจจุบันในอันที่จะแบ่งเบาภารกิจของรัฐบาลส่วนกลางให้ลดน้อยลงไป

2. การกระจายอำนาจเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้มีโอกาสในการเลือกและกำหนดนโยบายการปกครองท้องถิ่นของตนโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น ความประสงค์และความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเป็นอย่างไร คณะผู้บริหารและสภาท้องถิ่นก็จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อสร้างความพึงพอใจ (satisfaction) ให้กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะมีผลต่ออนาคตทางการเมืองของตนต่อไป

3. การกระจายอำนาจจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นของแต่ละชุมชน จะทำให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ได้มีโอกาสในการกำหนดนโยบาย และการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง ทุกคนก็ต้องการให้ท้องถิ่นของตนเจริญ บ้านเมืองมีฐานะดี มีความเป็นอยู่ที่สะดวกสบาย และโดยนัยนี้ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นก็ย่อมมีภาระอันสำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งกล่าวโดยตรงแล้วการปกครองท้องถิ่นย่อมจะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้

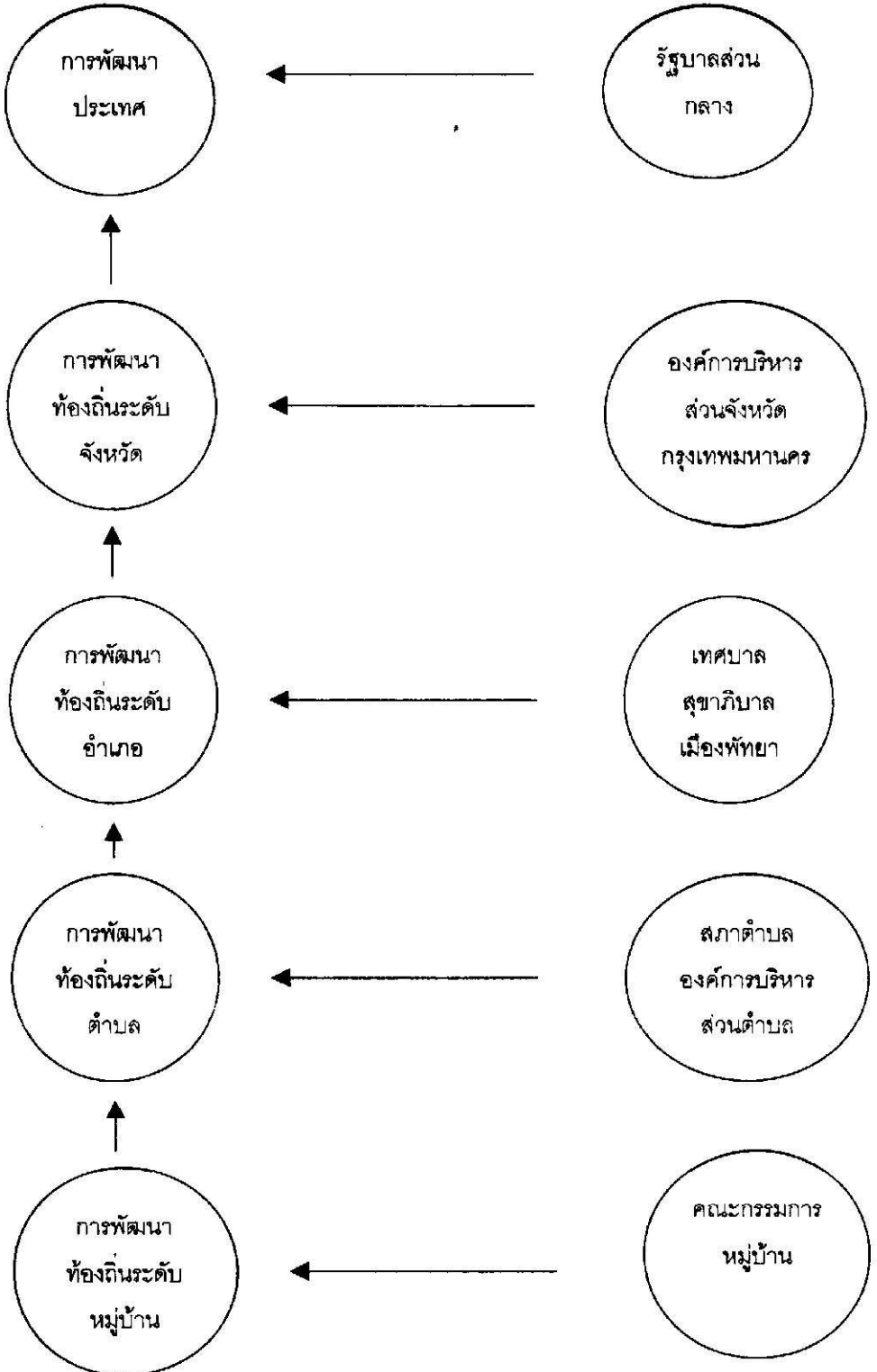
4. การกระจายอำนาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง (political development) กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์อันสำคัญที่จะพัฒนาทางการเมืองได้ การพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวนี้หมายถึงการที่ทำให้เกิดการเรียนรู้ และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) ทั้งนี้ก็โดยที่ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองระดับท้องถิ่นมีการต่อสู้และการแข่งขันทางการเมือง ตามวิถีทางและตามกติกา (rule of the game) ในที่สุดจะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ เข้าใจถึงหน้าที่ฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (popular control) ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน (School of Democracy) นั้นเอง

จากคุณประโยชน์ของการกระจายอำนาจการปกครองกับการพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าวทำให้นานาประเทศในปัจจุบันต่างก็ได้กำหนดนโยบายในการกระจายอำนาจให้กับหน่วยงานปกครอง

ท้องถิ่นมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก เป็นเงื่อนไขด้านความพร้อมของประชาชนแต่ละท้องถิ่น และประการที่สอง เป็นเงื่อนไขด้านปรัชญาหรือความเชื่อทางการเมือง การปกครองของประเทศนั้น ๆ ซึ่งเงื่อนไขทั้งสองด้านจะเป็นตัวกำหนดทิศทางและรูปแบบของการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศ ดังเช่น กรณีของประเทศไทยรัฐบาลส่วนกลางได้กำหนดรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 โดยกำหนดให้มีการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลตาม "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116" ซึ่งหลังจากนั้นก็ได้มีการทยอยจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ อีกหลายรูปแบบ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2476 จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ปี พ.ศ. 2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปี พ.ศ. 2499 จัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปี พ.ศ. 2518 จัดตั้งหน่วยการปกครองพิเศษแบบกรุงเทพมหานคร และปี พ.ศ. 2521 จัดตั้งหน่วยการปกครองพิเศษแบบเมืองพัทยา ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นมาด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการสร้างความเจริญงอกงามให้กับท้องถิ่น อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศในภาพรวมต่อไป ดังแผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 1

แสดงรูปแบบและพื้นที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทย



(4) การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล

4.1 ประวัติความเป็นมาของเทศบาล

แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล (municipality) เกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการประชาภิบาล (municipality) เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 เพื่อศึกษารูปแบบที่เหมาะสมของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล และหลังจากนั้นคณะกรรมการดังกล่าวก็ได้เสนอผลการศึกษาคณะรัฐมนตรี³⁵ และในปี พ.ศ. 2473 ได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมาคณะหนึ่งประกอบด้วย³⁶

มหาอำมาตย์ตรี หม่อมเจ้าสกลวรรณากร	เป็นประธาน
มหาอำมาตย์โท พระยาราชนกุล	เป็นกรรมการ
มหาอำมาตย์ตรี พระยาจำแลนยบดี	เป็นกรรมการ
มหาอำมาตย์ตรี พระยามานวราชเสวี	เป็นกรรมการ
พลตำรวจโท พระยาอิทธิรประกาศ	เป็นกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเสร็จแล้ว ได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อที่ประชุมสมุหเทศาภิบาล และที่ประชุมเสนาบดีพิจารณาตามลำดับ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลดังกล่าว ก็ได้ดำเนินการอยู่เพียงขั้นตอนการพิจารณาร่างของกรมร่างกฎหมายยังมิได้มีการประกาศใช้ดังพระราชประสงค์ที่ทรงต้องการให้เทศบาลเป็นโรงเรียนฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากข้อความที่ทรงพระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ว่า "เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล.... ข้าพเจ้าเห็นว่า สิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรที่จะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่า ประชาชนควรจะมีสิทธิมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมีการปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการ

³⁵ โปรดดูรายละเอียดของผลการศึกษาในประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526)

หน้า 45

³⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ, เพิ่งอ้าง, หน้า 46

ปกครองท้องถิ่น”³⁷ และแม้ว่าแนวพระราชดำริดังกล่าวจะไม่ได้เกิดขึ้นจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลง การปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 แต่คณะราษฎรที่ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังกล่าว ก็ได้เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ดังจะเห็นได้จากนโยบายของ รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกที่ได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร ตอนหนึ่งว่า “รัฐบาลนี้เห็นว่าการปกครองโดยรวมอำนาจและหน้าที่การปกครองของประเทศเข้า มาอยู่ในจุดศูนย์กลางจุดเดียวอย่างเช่นเดี๋ยวนี้นี้ ไม่ได้ผลดีเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจและหน้าที่ให้ไป อยู่ในเฉพาะท้องถิ่นเสียบ้าง.....รัฐบาลนี้เห็นว่าเป็นการสำคัญจะได้เตรียมจัดให้มี เทศบาลหรือ การปกครองท้องถิ่นในราวต้นปีหน้า”³⁸ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2476 สภาผู้แทนราษฎรจึงได้ตราพระราช บัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยกำหนดให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาล นคร³⁹ มีโครงสร้างขององค์กรประกอบด้วย (1) สภาตำบล (สภาเมืองและสภานคร) ที่สมาชิกสภา มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตเทศบาลหมู่บ้านละหนึ่งคน แต่ถ้าหมู่บ้านใดมีราษฎรเกิน 200 คน ให้เลือกสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนของทุก 200 คน⁴⁰ ทำหน้าที่ตราเทศบัญญัติและควบคุมการ บริหารงานของคณะมนตรีโดยการตั้งกระทู้ถามและการลงมติความไว้วางใจ⁴¹ และ (2) คณะ มนตรีตำบล (คณะมนตรีเมืองและคณะมนตรีนคร) ประกอบด้วยนายกมนตรีหนึ่งคน และมนตรีอีก อย่างน้อย 2 คน อย่างมาก 4 คน ทำหน้าที่บริหารงานเทศบาล⁴² ซึ่งจากลักษณะโครงสร้างองค์กร ของเทศบาลดังกล่าว จึงมีลักษณะของความสัมพันธ์ตามหลักการเชื่อมโยงอำนาจ (fusion of power) ดังปรากฏตามระบบรัฐสภาาระดับชาติ ทั้งนี้ ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้การปกครองท้องถิ่น แบบเทศบาลเป็นโรงเรียนฝึกหัดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (school of democracy) ให้ กับประชาชนในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 27 (7) แห่ง พ.ร.บ. จัดระเบียบ เทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ “จัดการอบรมให้ราษฎรเข้าใจในการปกครอง ระบอบรัฐธรรมนูญ” และโดยผลของ พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2478 จึงได้มีการประกาศจัดตั้งเทศบาลครั้งแรก จำนวน 48 แห่ง และได้มีการทยอยจัดตั้งขึ้นมา เป็นระยะ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2496 ซึ่งมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ใช้มาจน

³⁷ เติ้งฮ้าง, หน้า 48

³⁸ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา “รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คนละที่ 1-43 (กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสาร และค้นคว้า) ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, หน้า 4

³⁹ มาตรา 4 มาตรา 42 และมาตรา 48 พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

⁴⁰ มาตรา 6 พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

⁴¹ มาตรา 19 และมาตรา 20 พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

⁴² มาตรา 22 พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476

กระทั่งปัจจุบัน ได้มีการจัดตั้งเทศบาลทั่วประเทศ จำนวน 117 แห่ง และในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. เปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 จึงทำให้ท้องถิ่นที่เป็นสุขาภิบาล จำนวน 981 แห่ง ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลทั้งหมด ดังนั้น ในปัจจุบันจึงทำให้มีเทศบาลทั่วประเทศทั้งสิ้น 1,129 แห่ง⁴³

4.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในองค์กรเทศบาล

หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เมื่อวันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2477 แล้ว ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2481 ได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 ยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476⁴⁴ และในปี พ.ศ. 2486 ได้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481⁴⁵ และในปี พ.ศ. 2496 ได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และมีผลบังคับให้มาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของบุคลากรในองค์กร ดังนี้

(1) สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร โดยเทศบาลตำบล มีสมาชิก จำนวน 12 คน เทศบาลเมือง 18 คน และเทศบาลนคร 24 คน⁴⁶ ทำหน้าที่ตราเทศบาลบัญญัติและควบคุมการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายการพัฒนาเทศบาล โดยมาตรการการตั้งกระทู้ถามตามมาตรา 31 การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 34 และการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ฝ่ายบริหาร เป็นต้น

(2) คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีหนึ่งคนและเทศมนตรี จำนวน 2-4 คน ตามประเภทของเทศบาล ทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล⁴⁷ โดยเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีหนึ่งคน และเทศมนตรี จำนวน 2 คน แต่หากเทศบาลเมืองใดมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรไม่รวมเงินอุดหนุนตั้งแต่ 20 ล้าน

⁴³ ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ้งข้อมูลทางการปกครอง ลงวันที่ 20 มกราคม 2543

⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 ลงวันที่ 1 เมษายน 2482

⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 60 ตอนที่ 12 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2486

⁴⁶ มาตรา 15,49,52,55 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

⁴⁷ มาตรา 39 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

บาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มอีก 1 คน ส่วนเทศบาลนคร ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีหนึ่งคน และเทศมนตรีจำนวน 4 คน

(3) พนักงานเทศบาล ประกอบด้วยข้าราชการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารงานเทศบาลแก่คณะเทศมนตรี โดยมีจำนวนตามปริมาณและคุณภาพของงานในส่วนราชการต่าง ๆ ของเทศบาล ซึ่งปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองหรือฝ่ายได้ดังนี้

1. สำนักงานปลัดเทศบาล มีส่วนราชการประกอบด้วย
 - 1.1 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป แบ่งออกเป็น
 - งานกาารเจ้าหน้าที่
 - งานควบคุมเทศบาลนิชย์
 - 1.2 ฝ่ายปกครอง แบ่งออกเป็น
 - งานทะเบียนราษฎร
 - งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - งานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง
 - 1.3 งานธุรการ
2. กองหรือฝ่ายประปา มีส่วนราชการประกอบด้วย
 - 2.1 ฝ่ายผลิตและบริการ แบ่งออกเป็น
 - งานผลิต
 - งานจำหน่ายและบริการ
 - งานมาตรวัดน้ำ
 - 2.2 ฝ่ายการเงินและบัญชีแบ่งออกเป็น
 - งานการเงินและบัญชี
 - งานจัดเก็บรายได้
 - งานพัสดุ
 - 2.3 งานธุรการ
3. กองหรือฝ่ายการแพทย์ มีส่วนราชการประกอบด้วย
 - 3.1 ฝ่ายบริการการแพทย์ แบ่งออกเป็น
 - งานวิชาการและแผนงาน
 - งานเภสัชกรรม
 - งานทันตสาธารณสุข
 - งานชันสูตรและรังสีวิทยา

3.2 ฝ่ายการพยาบาล แบ่งออกเป็น

- งานเวชกรรมสังคม
- งานผู้ป่วยนอกและอุบัติเหตุ
- งานผู้ป่วยและห้องคลอด
- งานผ่าตัดและวิสัญญี

3.3 ฝ่ายศูนย์บริการสาธารณสุข แบ่งออกเป็น

- งานศูนย์บริการสาธารณสุข

3.4 งานธุรการ

3.5 งานการเงินและบัญชี

4. กองหรือฝ่ายการศึกษา มีส่วนราชการประกอบด้วย

4.1 ฝ่ายบริหารการศึกษา แบ่งออกเป็น

- งานการเจ้าหน้าที่
- งานบริหารวิชาการ
- งานการเงิน
- งานโรงเรียน

4.2 ฝ่ายพัฒนาการศึกษา แบ่งออกเป็น

- งานนิเทศการศึกษา
- งานกิจการนักเรียน
- งานกิจกรรมเด็ก เยาวชน และการศึกษานอกโรงเรียน

4.3 งานธุรการ

5. กองหรือฝ่ายคลัง มีส่วนราชการประกอบด้วย

5.1 ฝ่ายพัฒนารายได้ แบ่งออกเป็น

- งานพัฒนารายได้
- งานผลประโยชน์
- งานเร่งรัดรายได้

5.2 ฝ่ายบริหารงานคลัง แบ่งออกเป็น

- งานการเงินและบัญชี
- งานพัสดุและทรัพย์สิน
- งานสถิติการคลัง

5.3 ฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน แบ่งออกเป็น

- งานแผนที่ภาษี

- งานทะเบียนทรัพย์สิน
- งานบริการข้อมูลแผนที่และทะเบียนทรัพย์สิน

5.4 งานธุรการ

6. กองช่าง มีส่วนราชการประกอบด้วย

6.1 ฝ่ายแบบแผนและก่อสร้าง

- งานวิศวกรรม
- งานสถาปัตยกรรม
- งานผังเมือง

6.2 ฝ่ายการโยธา

- งานสาธารณูปโภค
- งานสวนสาธารณะ
- งานศูนย์เครื่องจักรกล
- งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ

6.3 งานธุรการ

7. กอง/ฝ่ายช่างสุขาภิบาล มีหน้าที่กำจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล, บำบัดน้ำเสีย มีส่วนราชการประกอบด้วย

7.1 ฝ่ายกำจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล แบ่งออกเป็น

- งานกำจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- งานโรงงานกำจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- งานเครื่องจักรกลและซ่อมบำรุง

7.2 ฝ่ายบำบัดน้ำเสีย แบ่งออกเป็น

- งานแบบแผนและก่อสร้าง
- งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม
- งานควบคุมและตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย
- งานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

7.3 งานการคลัง

7.4 งานธุรการ

8. กองฝ่ายวิชาการและแผนงาน มีหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผน มีส่วนราชการประกอบด้วย

8.1 งานวิเคราะห์นโยบายและแผน

8.2 งานนิติกร

- 8.3 งานจัดทำงบประมาณ
- 8.4 งานวิจัยและประเมินผล
- 8.5 งานประชาสัมพันธ์
- 8.6 งานธุรการ

9. กอง/ฝ่ายสวัสดิการสังคม มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ มีส่วนราชการประกอบด้วย

- 9.1 งานสังคมสงเคราะห์
- 9.2 งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน
- 9.3 งานพัฒนาชุมชน
- 9.4 งานธุรการ

10. กอง/ฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสาธารณสุขปโภค มีส่วนราชการประกอบด้วย

- 10.1 ฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข แบ่งออกเป็น
 - งานแผนงานสาธารณสุข
 - งานรักษาความสะอาด
 - งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม
 - งานเผยแพร่และฝึกอบรม
- 10.2 ฝ่ายบริการและส่งเสริมการอนามัย แบ่งออกเป็น
 - งานส่งเสริมสุขภาพ
 - งานสัตวแพทย์
 - งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- 10.3 งานธุรการ

11. หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ความเห็นชอบ และข้อเสนอแนะแก่ปลัดเทศบาลเกี่ยวกับการเงินและควบคุมตรวจสอบด้านอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย มีส่วนราชการประกอบด้วย

- 11.1 งานตรวจสอบบัญชี ทะเบียนและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 11.2 งานตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายเงิน
- 11.3 งานตรวจสอบเอกสารการรับเงินทุกประเภท
- 11.4 งานตรวจสอบภาษีทั้งภายนอกและภายใน
- 11.5 งานตรวจสอบการเก็บรักษา หลักฐานการเงิน การบัญชีที่การจัดเก็บรายได้
- 11.6 งานตรวจสอบทรัพย์สินและการเก็บรักษา

11.7 งานตรวจสอบทรัพย์สินของเทศบาล

11.8 งานตรวจสอบการทำประโยชน์ทรัพย์สินของเทศบาล

12. แขวง เป็นส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับรองการเจริญเติบโตของเทศบาล ในอนาคตหรือกรณีที่เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ จะสามารถแบ่งเป็นแขวง โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดระเบียบในการจัดตั้งแขวงไว้ว่าจะต้องเป็นเทศบาล (1) มีพื้นที่ไม่ต่ำกว่า 20 ตารางกิโลเมตร (2) มีประชากรไม่ต่ำกว่า 100,000 คน และ (3) มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ไม่ต่ำกว่า 60 ล้านบาท โดยให้มีส่วนราชการประกอบด้วย

12.1 สำนักงานแขวง

12.2 งานการศึกษา

12.3 งานคลัง

12.4 งานสวัสดิการสังคม

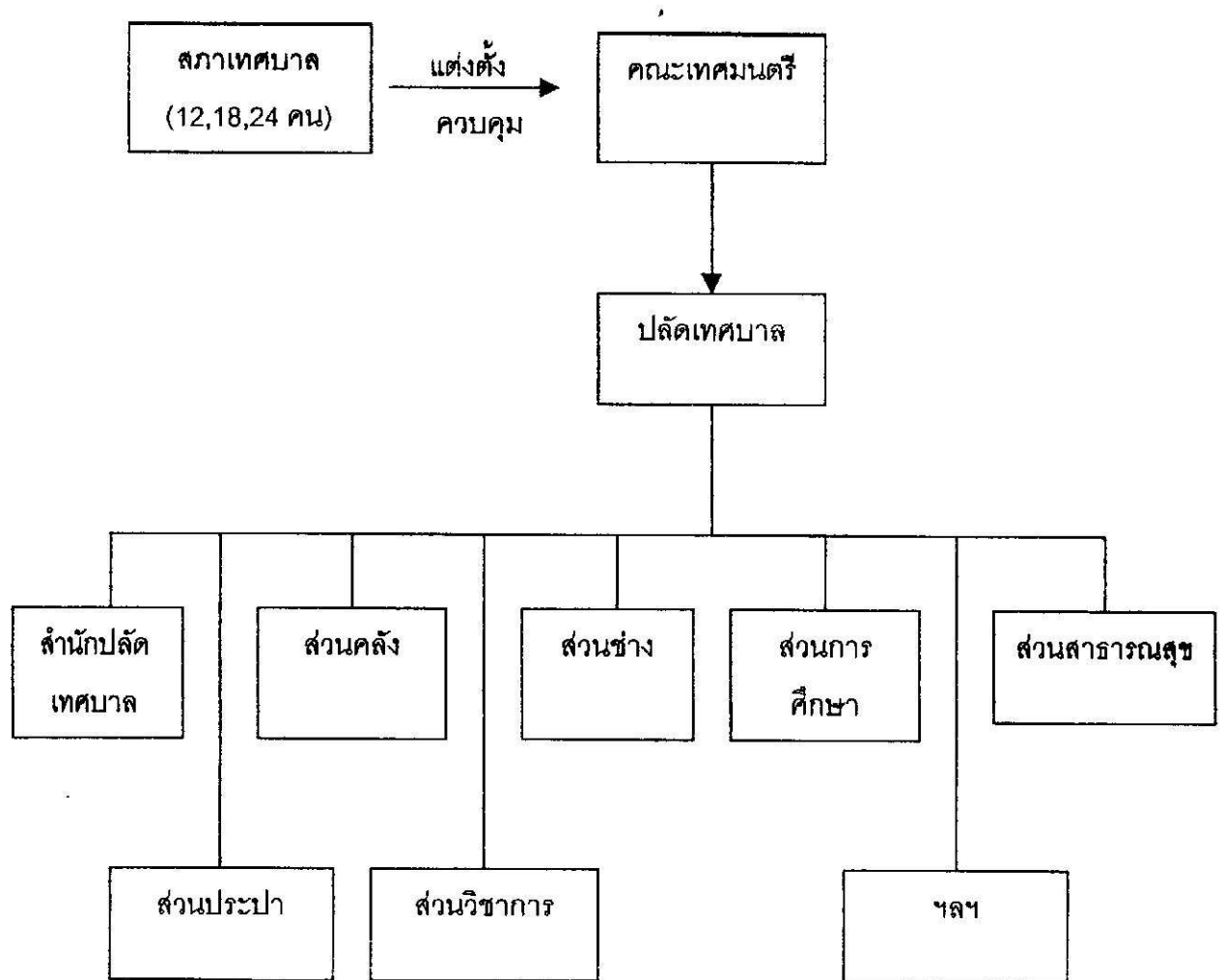
12.5 งานช่าง

12.6 งานประปา

12.7 งานสาธารณสุข

ดังนั้น จากโครงสร้างและบุคลากรตามข้อ 1-3 ดังกล่าว องค์กรเทศบาล จึงมีโครงสร้างตามแผนภูมิที่ 2 ดังนี้

แผนภูมิที่ 2
แสดงโครงสร้างและบุคลากรในองค์กรเทศบาล



4.3 อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ 2 ลักษณะคือ

1. อำนาจหน้าที่ที่ต้องทำ หมายถึง หน้าที่หรือภารกิจที่เทศบาลจะต้องทำภายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ หากไม่ปฏิบัติถือว่ามีความบกพร่องต่อหน้าที่ โดยเทศบาลตำบล มีหน้าที่ที่ต้องทำ ดังนี้⁴⁸

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) หน้าที่อื่น ๆ ซึ่งมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

ส่วนเทศบาลเมือง มีหน้าที่ที่ต้องทำดังนี้⁴⁹

- (1) กิจการตามที่ระบุให้เทศบาลตำบลต้องทำ
- (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
- (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

และเทศบาลนคร มีหน้าที่ที่ต้องทำ ดังนี้⁵⁰

- (1) กิจการตามที่ระบุให้เทศบาลเมืองต้องทำ
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

⁴⁸ มาตรา 50 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

⁴⁹ มาตรา 53 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

⁵⁰ มาตรา 56 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

(2) อำนาจหน้าที่ที่อาจจัดทำ หมายถึง หน้าที่หรือภารกิจที่เทศบาลจะจัดทำหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับศักยภาพหรือความพร้อมทางด้านกำลัง บุคลากรหรือความจำเป็นของแต่ละเทศบาลที่แตกต่างกันไป โดยเทศบาลตำบล มีหน้าที่ที่อาจจัดทำ ดังนี้⁵¹

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้
- (7) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (8) เทศพาณิชย์

ส่วนเทศบาลเมือง มีหน้าที่ที่อาจจัดทำ ดังนี้⁵²

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์หมารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุข
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) ให้มีและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

และเทศบาลนคร มีหน้าที่ที่อาจทำในเขตเทศบาล ดังนี้⁵³

- (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

⁵¹ มาตรา 51 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

⁵² มาตรา 54 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

⁵³ มาตรา 57 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

- (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- (6) ให้มีการสาธารณสุขการ
- (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (8) ให้มีและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา
- (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- (12) เทศพาณิชย์

นอกจากเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แล้ว ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำหนดภารกิจให้เทศบาลจัดทำ อาทิ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ที่กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงนายกเทศมนตรีสำหรับเขตเทศบาล (มาตรา 4) มีอำนาจในการควบคุมดูแลการกระทำต่าง ๆ ที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น การกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย (มาตรา 18) สุขลักษณะของอาคารที่ชำรุดทรุดโทรมหรือปล่อยให้สภาพทรุดโทรมอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชน (มาตรา 21) กิจการที่อาจก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง (มาตรา 25) และการควบคุมการเลี้ยงหรือปล่อยสัตว์ (มาตรา 30) เป็นต้น รวมทั้งให้ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบังคับของท้องถิ่นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขด้วย ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ดังกล่าวแล้วยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่ทำให้อำนาจหน้าที่กับเทศบาลในการจัดทำภารกิจในเขตเทศบาล เช่น พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเทศบาลในฐานะเป็นองค์กรการปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชนในเขตเทศบาลน่านับประการ

4.4 รายได้ของเทศบาล

ฐานะการคลังของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สะท้อนออกมาในลักษณะงบประมาณ รายได้ขององค์กร เป็นเครื่องชี้วัด (indicator) ความเป็นอิสระ (autonomy) และประสิทธิภาพในการบริหารการปกครองท้องถิ่นประการหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะงบประมาณเป็นเครื่องมือที่ทำให้แผนงานและนโยบายขององค์กรเปลี่ยนมาเป็นการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ดังที่เบิร์นสไตน์และโอฮารา (Burnstein and O' Hara) กล่าวว่า งบประมาณเปรียบเสมือนเชื้อเพลิงที่ให้พลังงานแก่ส่วนต่าง ๆ

ของเครื่องยนต์⁵⁴ และเนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยทุกรูปแบบ ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล ส่วนกลางเป็นผู้ก่อตั้ง (Creature of State) รัฐบาลส่วนกลางจึงเป็นผู้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น จะมีรายได้ประเภทใดและอัตราในการจัดเก็บอย่างไร โดยกำหนดไว้ในกฎหมายการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เทศบาลก็เช่นกัน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เทศบาลไว้ ดังนี้⁵⁵

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

จากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแหล่งที่มาของรายได้ของเทศบาลเป็นการกำหนดกรอบอย่างกว้าง อาทิ ตาม (1) รายได้ที่เป็นภาษีอากรกำหนดเพียงว่า "ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้" หรือตาม (2) ที่เป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับว่า ".....ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้" ดังนั้น จึงต้องมีกฎหมายประกอบเพื่อกำหนดรายละเอียดในแหล่งที่มาของรายได้ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 232 และฉบับที่ 337 กำหนดรายละเอียดของแหล่งที่มาของรายได้ และอัตราส่วนของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 ประกอบด้วย⁵⁶

- 1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดินในเขตเทศบาล (มาตรา 4)
- 1.2 อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาล (มาตรา 5)
- 1.3 ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมและค่าปรับเรื่องในกิจการ ซึ่งเทศบาลได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติตามกฎหมายใด (มาตรา 6)

⁵⁴ Samuel, Burustein, J. and O' Hara, Patrick., Public Administration : Organization, People and Public Policy (New York: Harper&Row, 1979) P.280

⁵⁵ มาตรา 66 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

⁵⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 71 ตอนที่ 16 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2497

1.4 ภาษีป้ายตามประมวลรัษฎากรที่แสดงไว้ในเขตเทศบาล (มาตรา 7)

1.5 ภาษีบำรุงท้องที่ตามประมวลรัษฎากรในเขตเทศบาลใด (มาตรา 8)

1.6 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บ

ในจังหวัดใด ให้จัดสรรให้เทศบาลในจังหวัดนั้น ร้อยละ 50 (มาตรา 10)

1.7 ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียม (มาตรา 12)

(1) ภาษีการค้าที่ตั้งการค้าอยู่ในเขตเทศบาล

(2) ภาษีสุรา

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา

(4) ภาษีเครื่องดื่ม

(5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน

(6) อากรมสรรพ

1.8 ภาษีน้ำมันเบนซิน ไม่เกินลิตรห้าสตางค์ (มาตรา 13)

(2) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 232 เกี่ยวกับการแบ่งปันภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอัตราร้อยละ 50,25, และ 25 ตามลำดับ

(3) ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 เกี่ยวกับการเสียภาษีสุราและภาษีเครื่องดื่มเพิ่มร้อยละ 10 ของภาษีประเภทนั้น ๆ และให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ส่วนรายจ่ายของเทศบาล ได้กำหนดประเภทของรายจ่ายไว้ ดังนี้⁵⁷

(1) เงินเดือน

(2) ค่าจ้าง

(3) เงินตอบแทนอื่น ๆ

(4) ค่าใช้สอย

(5) ค่าวัสดุ

(6) ค่าครุภัณฑ์

(7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ

(8) เงินอุดหนุน

⁵⁷ มาตรา 67 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

(9) รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพันหรือตามที่กฎหมาย หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

4.5 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลกับการพัฒนาท้องถิ่น

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า รัฐบาลส่วนกลางมีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศเพิ่มมากขึ้นตามสภาพความเปลี่ยนแปลงของประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย ทั้งในด้านของจำนวนและความซับซ้อนของปัญหา ดังนั้น ลัทธิรัฐบาลส่วนกลางเพียงอย่างเดียวไม่อยู่ในฐานะที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ให้ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ จึงก่อให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง รวมทั้ง เพื่อเป็นการสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างทันทั่วถึงและตรงเป้าหมาย ตามหลักที่ว่า ท้องถิ่นเป็น "ผู้รู้ปัญหาและประสบปัญหา" ในขณะที่กระทรวง ทบวง กรม ในฐานะรัฐบาลส่วนกลางเป็น "ผู้ไม่รู้ปัญหาและไม่ประสบปัญหา" ด้วยแนวความคิดดังกล่าว การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นนโยบายสำคัญของการบริหารการปกครองประเทศในรัฐธรรมนูญใหม่ เพราะการกระจายอำนาจการ

ปกครองเป็นการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชน ดังผลการศึกษาของดิชิต ธีรเวคิน เรื่อง การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท พบว่า การส่งเสริมให้มีแต่การพัฒนาชนบท โดยไม่มีโครงสร้างสถาบันมาเสริมให้การพัฒนาเป็นผลริเริ่มจากท้องถิ่นและให้คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม เป็นการพัฒนาแบบยึนให้หรือยัดให้ ก็จะได้ผลการพัฒนาที่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย และนำไปสู่การมีทัศนคติของประชาชนในท้องถิ่นแบบ "รอคอยและแบมือขอ"⁵⁸ จากเบื้องต้นเพียงอย่างเดียว จึงเป็นการพัฒนาที่ขาดความสมบูรณ์และจะก่อให้เกิดความล้มเหลวกับการพัฒนาในอนาคต ดังนั้น การพัฒนาชนบทจึงต้องควบคู่ไปกับการกระจายอำนาจให้ราษฎรในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น

จากปรัชญาความเชื่อเกี่ยวกับการกระจายอำนาจเพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลส่วนกลาง และเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว เทศบาลจึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรของประชาชนในระดับท้องถิ่นในการเสริมสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นทั้งในด้านวัตถุและจิตใจ⁵⁹ และเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของบุคลากรและฐานะการคลังของเทศบาล จะพบว่าปัจจัยด้านโครงสร้าง หน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เป็นศักยภาพประการหนึ่งของเทศบาล

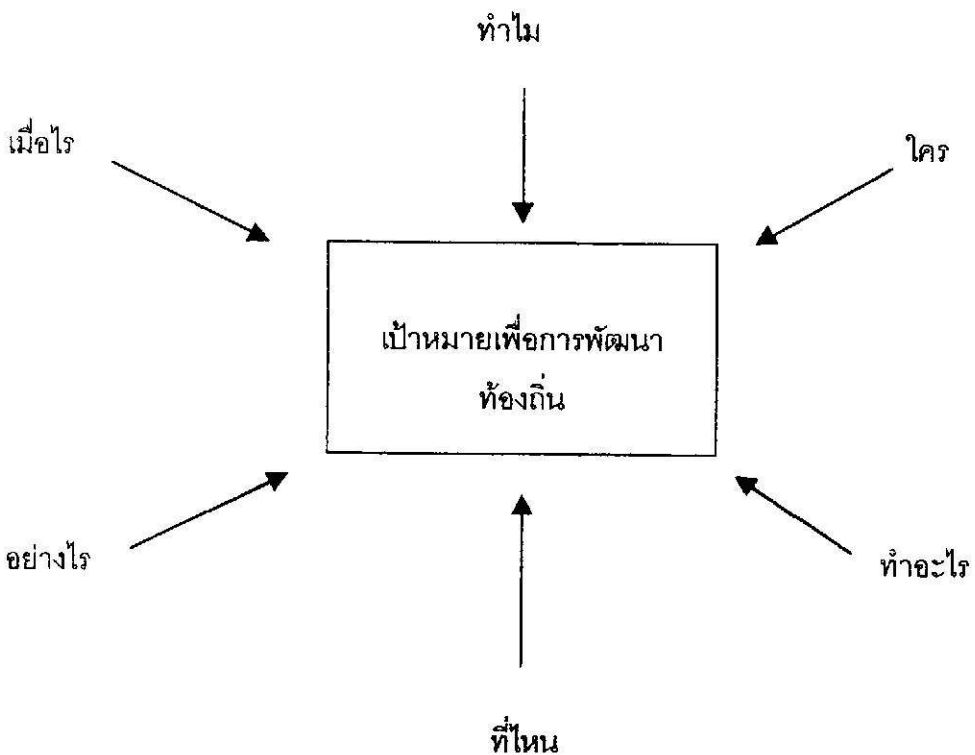
⁵⁸ ดิชิต ธีรเวคิน "การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท" เอกสารทางวิชาการหมายเลข 5 (ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527) หน้า 200

⁵⁹ ดูรายละเอียดมาตรา 50-51, 53-54 และมาตรา 56 เกี่ยวกับภาระหน้าที่ของเทศบาล ตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

ท้องถิ่น แต่ความสำเร็จของเทศบาลในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพ (efficiency) ต่อการพัฒนาท้องถิ่นและความพึงพอใจ (satisfaction) ของประชาชนในผลการพัฒนานั้น ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านสมรรถนะ (capability) ขององค์กรในการบริหารจัดการ (administration) ทรัพยากรทางการบริหารขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดด้วย ซึ่งปัจจัยด้านสมรรถนะขององค์กรดังกล่าว สมาชิกเทศบาลในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน (representative) ในการบริหารงานของเทศบาลย่อมมีบทบาท (role) ที่สำคัญต่อสมรรถนะของเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลจึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะสมาชิกสภาเทศบาลเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่นว่าจะพัฒนาอะไร (what) จะพัฒนาใคร (who) จะพัฒนาอย่างไร (how) และพัฒนาที่ไหน (where) ดังแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3

แสดงกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารเพื่อพัฒนาท้องถิ่น



ดังนั้น ด้วยกระบวนการและหลักการในการบริหารงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบข้อ

บังคับต่าง ๆ อาทิ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และตามระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ซึ่งจากกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าว หากสมาชิกสภาเทศบาลได้กระทำตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ก็จะมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาท้องถิ่นโดยภาพรวมต่อไป

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับดังกล่าวข้างต้น อาจจะสรุปได้ดังนี้

(1) อำนาจในการตราเทศบัญญัติ เพื่อให้คณะเทศมนตรี นำไปบังคับใช้ในการบริหารงานของเทศบาลให้เป็นไปตามภารกิจที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลและพระราชบัญญัติอื่น ๆ ⁶⁰ ดังนั้น เทศบัญญัติจึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างยิ่งของคณะเทศมนตรีในการบริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งเทศบาล ⁶¹ โดยสมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจทั้งในด้านการเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาล ด้านการอนุมัติร่างเทศบัญญัติให้มีผลบังคับใช้และด้านการควบคุมให้คณะเทศมนตรีปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัตินั้น

(2) อำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรี เพื่อให้คณะเทศมนตรีบริหารกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายที่แถลงต่อสภาเทศบาล โดยมีมาตรการในการควบคุมคณะเทศมนตรี คือ

2.1 การตั้งกระทู้ถาม คือ คำถามที่สมาชิกสภาเทศบาลตั้งขึ้นเพื่อสอบถามคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ⁶² โดยประธานสภาเทศบาลจะต้องจัดส่งกระทู้ถามไปยังคณะเทศมนตรีเพื่อเตรียมตอบและบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาเทศบาลต่อไป ⁶³ และในการประชุมสภาเทศบาลครั้งต่อมา คณะเทศมนตรีอาจตอบหรือไม่ตอบกระทู้ถามนั้นก็ได้อ หากเห็นว่ายังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์อันสำคัญของเทศบาล ⁶⁴

⁶⁰ มาตรา 60 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496

⁶¹ อาทิ ตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้การรักษาความสะอาดและการจัดระเบียบในกาหลักกับ จน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ โดยให้มีอำนาจออกข้อกำหนดของท้องถิ่นเพื่อให้มีการปฏิบัติดังกล่าว ดูรายละเอียดในมาตรา 20 พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535

⁶² ข้อ 88 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496

⁶³ ข้อ 89 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496

⁶⁴ ข้อ 91 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496

2.2 การขอเปิดอภิปรายคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ถูกกล่าวหาตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสาม ทำคำร้องร่วมกันยื่นต่อนายอำเภอ (เทศบาลตำบล) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) กล่าวหาว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดใน 4 ลักษณะคือ

1. ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน
2. ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่
3. ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่,
4. มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ

และเมื่อมีการอภิปรายสิ้นสุดแล้ว ประธานจะเสนอให้ที่ประชุมลงมติว่าสมควรส่งเรื่องไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ และเมื่อที่ประชุมมีมติเป็นอย่างไร ให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นประธานที่ประชุมสมาชิกสภาเทศบาลปฏิบัติตามมตินั้น

2.3 การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากจะเป็นแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายแต่ละปีแล้ว ยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมฝ่ายบริหารตามระบอบประชาธิปไตย⁵⁵ เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีเหตุผลและตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งในการบริหารงานเทศบาลก็เช่นกัน คณะเทศมนตรีจะต้องเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ให้สภาเทศบาลพิจารณาและอนุมัติ จึงจะนำรายได้ของเทศบาลไปใช้ในการบริหารเทศบาลได้ ซึ่งหากสภาเทศบาลลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะเทศมนตรีอาจจะต้องพ้นจากตำแหน่งได้

3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี โดยตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 37 บัญญัติว่า "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล" โดยในทางปฏิบัติการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีจะกระทำ ดังนี้

1. เมื่อจะมีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี นายอำเภอ(เทศบาลตำบล) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร) จะเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาเลือกสมาชิกสภาเทศบาล ที่สมควรจะเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ เสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาเทศบาล เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาล ผู้ใดสมควรที่จะ

⁵⁵ Jesse Burkhead, Government Budgeting (New York John Wiley & Inc.), P.4

ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเสนอชื่อผู้นั้นให้สภาเทศบาลให้ความเห็นชอบ

2. เมื่อสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ประกาศแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี เพื่อรับหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลต่อไป

ดังนั้น จากบทบัญญัติของมาตรา 37 และจากแนวปฏิบัติของการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีอยู่ในการพิจารณาเลือกของสมาชิกสภาเทศบาล มิใช่อยู่ที่การแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด การแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงพิธีการ (formality) เท่านั้น

4. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อกระทำการหรือเพื่อพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาเทศบาลได้ คณะกรรมการของสภาเทศบาลแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาล โดยสมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา จะมีจำนวนไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งไม่เกิน 3 นาย⁶⁶

2. คณะกรรมการวิสามัญ โดยสมาชิกสภาเทศบาลจะเลือกจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกก็ได้ เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะโดยมีจำนวนเช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ⁶⁷

5. อำนาจของสมาชิกสภาเทศบาลในการเป็นกรรมการพัฒนาเทศบาล โดยตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่สภาเทศบาลคัดเลือกไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการพัฒนาเทศบาล เพื่อทำหน้าที่ (1) กำหนดแนวทางการพัฒนา เทศบาลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับอำเภอ และสอดคล้องกับปัญหาของเทศบาล (2) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและการพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น และ (3) ให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนา⁶⁸

⁶⁶ ข้อ 100 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496

⁶⁷ ข้อ 100 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496

⁶⁸ ข้อ 14 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541

(5) ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อภิชาติ โตดิลกเวชช์⁶⁹ ศึกษาวิจัยเรื่อง "ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อบทบาทนักการเมืองท้องถิ่น" โดยศึกษาความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเทศบาลเมืองแพร่ พบว่า

(1) ประชาชนมีความคาดหวังให้สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการตราเทศบัญญัติให้มากกว่าบทบาทที่สมาชิกให้ปฏิบัติอยู่จริง โดยมีความต้องการให้เทศบัญญัติเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชนให้ทันการและคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม

(2) ประชาชนมีความคิดเห็นว่าบทบาทที่ปฏิบัติอยู่จริงของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการควบคุมฝ่ายบริหารยังอยู่ในขั้นต่ำ จึงมีความคาดหวังให้สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการตรวจสอบการทำงานของคณะเทศมนตรี ตามมาตรการที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.เทศบาล อาทิ การตั้งกระทู้ถาม การร่วมประชุมซักถาม การเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

(3) ประชาชนมีความคาดหวังให้สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีได้ปฏิบัติบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยการรับฟังความคิดเห็น (public hearing) การเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็น (public opinion) และระบบการรายงานประชาชน (report) เป็นต้น

ไพรัชต์ สุนทรวิวงศ์มถ 70 ศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่" พบว่า สมาชิกสภาจังหวัดได้มีการกระทำบทบาทในด้านนิติบัญญัติ เช่น การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด บทบาทในด้านการควบคุมฝ่ายบริหารในสภาจังหวัด เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ การใช้ระบบกรรมการของสภาจังหวัด เป็นต้น ยังไม่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวมเท่าที่ควร แต่กลับมีแนวโน้มในการแสดงบทบาททางการเมืองดังกล่าวไปเ็นทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองหรือพรรคพวกมากกว่าส่วนรวม รวมทั้ง การแสดงบทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาจังหวัดมักจะไม่ค่อยได้รับการสนองตอบและการให้ความร่วมมือจากฝ่ายบริหารเท่าที่ควร

⁶⁹ อภิชาติ โตดิลกเวชช์, "ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อบทบาทนักการเมืองท้องถิ่น" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2530

⁷⁰ ไพรัชต์ สุนทรวิวงศ์มถ, "บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2523

เบญจา สวัสดิโอ⁷¹ ศึกษาวิจัยเรื่อง *บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่* พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้มีบทบาทในด้านการเสนอร่างเทศบัญญัติ แต่กลับพบว่าคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายที่มีบทบาทในการเสนอร่างเทศบัญญัติทั้งหมด ส่วนบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยมาตรการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พบว่า การตั้งกระทู้ถามมีน้อยมาก โดยสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่าควรใช้วิธีความสัมพันธ์ส่วนตัวแก้ปัญหาดีกว่าการตั้งกระทู้ถาม ส่วนการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 34 ปรากฏว่าไม่เคยมีการอภิปรายทั่วไปเพื่อไม่ให้วางใจฝ่ายบริหารเลย ส่วนการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรากฏว่ามีการอภิปรายน้อยมากในวาระแรก บางปีไม่มีการอภิปรายเลย และมักจะมีมติเป็นเอกฉันท์ในการรับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่มีระบบการเมืองที่มั่นคงและมีการประชุมภายในกลุ่มเพื่อหาข้อยุติก่อนที่จะมีการประชุมสภาเทศบาลทุกครั้ง

ประหยัด หงษ์ทองคำ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว⁷² ศึกษาวิจัยเรื่อง *ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย* พบว่า

(1) เทศบาลส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการ แต่ให้ความสำคัญน้อยมากกับการพัฒนาทางการเมือง (ท้องถิ่น) โดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล ทั้งนี้ เพราะหน้าที่การพัฒนาทางการเมืองเป็นหน้าที่แฝงเร้น (latent functions) ของการจัดตั้งเทศบาลเพื่อให้เป็น *"โรงเรียนสอนประชาธิปไตย"* ให้กับประชาชนในท้องถิ่น จึงมีผลทำให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเทศบาลน้อย

(2) บทบาทของกลุ่มการเมืองในองค์การเทศบาลส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี มักจะเป็นคนกลุ่มเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน บทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามหลักของระบบรัฐสภา (Fusion of Power) จึงมีน้อย ทำให้เทศบาลมีผลผลิต (output) ทางด้านการจัดสรรทรัพยากรทางการบริหารเกิดประโยชน์ต่อชุมชนค่อนข้างต่ำ

⁷¹ เบญจา สวัสดิโอ, *บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่* (2527) (เอกสารจัดสำเนา)

⁷² ประหยัด หงษ์ทองคำ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *ปัญหาและแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย* (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, (2529)

กำจัด ขวัญทอง⁷³ ศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการบริหารเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลในจังหวัดยะลา" พบว่า

(1) สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มีความรู้ ความเข้าใจ ในบทบาทหน้าที่ของการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งในด้านการบริหารงานเทศบาล การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี และการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการบริหารงานเทศบาล

(2) สมาชิกเทศบาลส่วนใหญ่ มีบทบาทในการบริหารงานเทศบาล ทั้งในด้านการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การควบคุมฝ่ายบริหารให้มีการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเทศบาล แต่เนื่องจากเทศบาลนครยะลาและเทศบาลตำบลเบตงมีสมาชิกสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารเป็นบุคคลในทีมเดียวกัน กระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและการควบคุมฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาเทศบาลได้มีการปรับเปลี่ยน "วิธีการ" ในการแสดงบทบาทที่เป็นทางการ (Formal) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาเป็นบทบาทที่ไม่เป็นทางการ (Informal) มากขึ้น

(3) ในส่วนของปัญหาและอุปสรรคที่มีผลต่อบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการบริหารงานเทศบาล พบว่า ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุด

ประหยัด ยะคะนอง⁷⁴ ศึกษาวิจัยเรื่อง "ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองจะเข้เจียงเทรา" พบว่า ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ คือ รับราชการ ค้าขาย เกษตรกรรม ฯลฯ ไม่พอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองจะเข้เจียงเทรา เนื่องจากบริการสาธารณะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน ที่เป็นเช่นนี้มีสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น ความไม่สนใจต่อการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนเอง ปัญหาด้านการควบคุมเทศบาลของรัฐบาลกลาง และปัญหาคุณภาพบุคลากรที่นำไปสู่ปัญหาต่อเนื่องในการวางแผนพัฒนาเทศบาลที่ไม่เหมาะสม

⁷³ กำจัด ขวัญทอง, "บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการบริหารเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลในจังหวัดยะลา" สารนิพนธ์ปัญหาพิเศษทางรัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีการศึกษา 2539

⁷⁴ ประหยัด ยะคะนอง, "ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลเมืองจะเข้เจียงเทรา" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2523

ณรงค์ สินสวัสดิ์ และจักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์⁷⁵ ศึกษาวิจัยเรื่อง "โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทยตามความเห็นของนายกเทศมนตรี" พบว่า นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลเห็นว่า ควรมีการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาล โดยเฉพาะด้านวุฒิการศึกษาไม่ควรจบแค่ประถมศึกษา แต่ควรเป็นระดับมัธยมศึกษาหรือสูงกว่าเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล

วินิจ นราธิปภัทร⁷⁶ ศึกษาวิจัยเรื่อง "การเมืองในองค์การ : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองนราธิวาส ระหว่างปี พ.ศ. 2533-2538" พบว่า ,จากโครงสร้างองค์กรเทศบาลตามระบบรัฐสภาทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีจนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงคณะเทศมนตรีบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานตามแผนพัฒนาเทศบาล กระทั่งต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการประจำผู้ปฏิบัติงานในเทศบาล การพัฒนาเทศบาลชะงักไม่ต่อเนื่อง ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเทศบาล

อาคม ใจแก้ว⁷⁷ ศึกษาวิจัยเรื่อง "นักบริหารการพัฒนาเมืองในทศวรรษหน้า : ศึกษากรณีสมาชิกสภาเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลเมืองสงขลา" พบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่และสงขลามีความคาดหวังเกี่ยวกับคุณลักษณะส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาล ควรจบการศึกษาระดับปริญญาตรีและโท และควรมีคุณสมบัติด้านต่าง ๆ คือ ด้านความสามารถในการประสานงาน ความสามารถด้านการตัดสินใจ การมีวิสัยทัศน์ ความสามารถในการจัดสรรทรัพยากร และการมีจรรยาบรรณ

ชิษณุพงศ์ สุวรรณ⁷⁸ ศึกษาวิจัยเรื่อง "การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลในจังหวัดนครศรีธรรมราช" พบว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมโดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีจำนวนมากที่สุด (ร้อยละ 85.6) ส่วนการมีส่วนร่วมในรูปแบบของการตรวจสอบการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณของ

⁷⁵ณรงค์ สินสวัสดิ์, จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์ "โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทยตามความเห็นของนายกเทศมนตรี"

(ม.ป.ท. : ม.ป.ท.)

⁷⁶วินิจ นราธิปภัทร, "การเมืองในองค์การ : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองนราธิวาสระหว่างปี พ.ศ. 2533-2538" สารนิพนธ์ปัญหาพิเศษทางรัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ปีการศึกษา 2538

⁷⁷อาคม ใจแก้ว, "นักบริหารการพัฒนาเมืองในทศวรรษหน้า : ศึกษากรณีสมาชิกสภาเทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลเมืองสงขลา, (สงขลา : คณะวิทยาการจัดการ, 2540)

⁷⁸ชิษณุพงศ์ สุวรรณ, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลในจังหวัดนครศรีธรรมราช" สารนิพนธ์ปัญหาพิเศษทางรัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ปีการศึกษา

เทศบาล การตรวจสอบการทำงานของคณะเทศมนตรี และการตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาเทศบาล มีเพียงร้อยละ 3.93, 6.54 และ 13.87 ตามลำดับ

สุกัญญา สุขการณ์⁷⁷ ศึกษาวิจัยเรื่อง *ปัญหาอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาเทศบาล ตำบลบ้านพรุ* เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในกระบวนการ (process) ของการวางแผนพัฒนาเทศบาลใน 3 ขั้นตอนคือ การวางแผน (planning) การปฏิบัติตามแผน (implementation) และการประเมินผล (evaluation) พบว่า มีปัญหาอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาเทศบาลในทุกขั้นตอนกล่าวคือ ขั้นตอนการวางแผน (planning) จะมีปัญหาด้านการเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลและการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ขั้นตอนปฏิบัติตามแผน (implementation) มีปัญหาอุปสรรคในด้านทรัพยากรทางการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องงบประมาณ กำลังคนและเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารโครงการให้ประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ และขั้นตอนสุดท้ายเกี่ยวกับการประเมินผล (evaluation) พบว่าไม่มีการติดตามและประเมินผลแผนอย่างชัดเจนและจริงจัง

⁷⁷ สุกัญญา สุขการณ์ "ปัญหาอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านพรุ" สารนิพนธ์ปัญหาพิเศษทางรัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ปีการศึกษา 2537

บทที่ 3

ลักษณะทั่วไปของเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

จังหวัดชายแดนภาคใต้ อันประกอบไปด้วยจังหวัดสงขลา ยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสตูล มีพื้นที่ทั้งหมด 20,263 ตารางกิโลเมตร มีพรมแดนติดต่อกับประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย ยกเว้นจังหวัดปัตตานี โดยมีเทือกเขาสันกาลาคีรีหรือเทือกเขาน้ำค้างเป็นเส้นกั้นพรมแดนกับประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย โดยเริ่มจากริมฝั่งทะเลฝั่งตะวันตกของแหลมมลายูในเขตจังหวัดสตูล ไปทางทิศตะวันออกจนถึงเขตจังหวัดนราธิวาส รวมความยาวประมาณ 428 กิโลเมตร โดยในเขตเทือกเขาสันกาลาคีรีมีภูเขาใหญ่น้อยสลับซับซ้อนและทอดเป็นแนวผ่านเขตการปกครองต่าง ๆ ของ 5 จังหวัด ซึ่งประกอบด้วย 5 อำเภอ 5 กิ่งอำเภอ มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 5 แห่ง เป็นเทศบาล 11 แห่ง สุขาภิบาล 38 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 365 แห่ง สภาตำบล 33 แห่ง (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2540) มีประชากรรวม 6,926,590 คน โดยประชาชนทั่วไป นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 53 ศาสนาพุทธ ร้อยละ 44.90 และศาสนาอื่น ๆ ร้อยละ 0.8¹ มีชนบทรวมนิยมประเพณีบางอย่างแตกต่างไปจากชาวไทยส่วนใหญ่ของประเทศ กล่าวคือ นิยมพูดภาษามลายูท้องถิ่น สตรีไทยมุสลิมนุ่งผ้าใส่รงหรือผ้าปาเต๊ะสวมเสื้อแขนยาวหรือแขนสั้นรัดรูป ส่วนผู้ชายไทยมุสลิมนุ่งผ้าใส่รงหรือกางเกงขายาว สวมเสื้อเชิ้ต หรือเสื้อคอกลมแขนสั้น หรือแขนยาว ระบบการศึกษา ชาวไทยมุสลิมนิยมส่งบุตรหลานเข้าศึกษาเล่าเรียนในโรงเรียนสอนศาสนาอิสลาม (โรงเรียนปอเนาะ) และเป็นผู้ที่ปฏิบัติตามหลักการศาสนาอิสลามที่ค่อนข้างจะเคร่งครัด² ซึ่งด้วยเงื่อนไขในเรื่องความแตกต่างของเชื้อชาติ ศาสนา ชนบทรวมนิยมประเพณีดังกล่าว มักจะถูกใช้เป็นข้ออ้างในการโฆษณาชวนเชื่อในการหาสมาชิกและแนวร่วมในการเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อแบ่งแยกดินแดนจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นรัฐอิสระ³

¹ ศูนย์อำนวยการจังหวัดชายแดนภาคใต้, แผนพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539), กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โรงเรียนเสนาธิการทหารบก, หน้า 42

² วิชาญ สุขสง, หันโท, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทฉบับพิเศษ รัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2539 หน้า 31

³ วิชาญ สุขสง, เพิ่งอ้าง, หน้า 1

เทศบาลนครยะลา⁴

เทศบาลนครยะลา เดิมมีฐานะเป็นเทศบาลเมือง จัดตั้งเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2479 ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองยะลา พ.ศ. 2479 ต่อมาเมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2538 ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร⁵ มีพื้นที่รับผิดชอบ 19.4 ตารางกิโลเมตร มี ประชากรทั้งสิ้น 75,843 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2542) เป็นชาย 37,331 คน หญิง 32,512 คน นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 64 ศาสนาอิสลาม ร้อยละ 34 มีงบประมาณ รายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 410.84 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานเทศบาล (รวมข้าราชการครู) 358 คน ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว 895 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

เทศบาลนครหาดใหญ่⁶

เทศบาลนครหาดใหญ่ เดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาลหาดใหญ่ ตั้งแต่วันที่ 29 กรกฎาคม 2471 ต่อมาเมื่อมีจำนวนประชากรมากขึ้น และมีสภาพทางเศรษฐกิจที่มีความเจริญก้าวหน้าเป็นแหล่งการค้าที่สำคัญของหัวเมืองภาคใต้ ในวันที่ 7 ธันวาคม 2478 กระทรวงมหาดไทย จึงได้ตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลตำบลหาดใหญ่ มีพื้นที่รับผิดชอบ 5 ตารางกิโลเมตร และในวันที่ 16 มีนาคม 2592 ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองหาดใหญ่ และได้ขยายพื้นที่รับผิดชอบจากเดิมเป็น 8 และ 21 ตารางกิโลเมตร เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2504 และวันที่ 13 เมษายน 2520 ตามลำดับ และในวันที่ 25 กันยายน 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนครหาดใหญ่ ปัจจุบันเทศบาลนครหาดใหญ่มีพื้นที่รับผิดชอบ 21 ตารางกิโลเมตร มี ประชากรทั้งสิ้น 157,622 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2542) เป็นชาย 76,313 คน หญิง 81,309 คน นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 89 ศาสนาอิสลาม ร้อยละ 10 และศาสนาอื่น ๆ ร้อยละ 1 มีงบประมาณรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 714.78 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานเทศบาล (รวมข้าราชการครู) 623 คน มีลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว 1,885 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

⁴ กองวิชาการและแผนงาน, เทศบาลนครยะลา, สรุปผลงานคณะเทศมนตรีนครยะลา ประจำปี พ.ศ. 2542

⁵ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 112 ตอนที่ 40 ก. ลงวันที่ 24 กันยายน 2538

⁶ กองวิชาการและแผนงาน, เทศบาลนครหาดใหญ่, รายงานกิจการเทศบาลนครหาดใหญ่ ปี 2539

เทศบาลเมืองนราธิวาส⁷

เทศบาลเมืองนราธิวาส จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งชุมชนตำบลบางนาค อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส ขึ้นเป็นเทศบาลเมืองนราธิวาส เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2479 มีพื้นที่รับผิดชอบ 7.5 ตารางกิโลเมตร มีประชากรทั้งสิ้น 41,409 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2542) เป็นชาย 20,465 คน หญิง 20,944 คน นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 20 ศาสนาอิสลาม ร้อยละ 80 มีงบประมาณรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 185.18 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานเทศบาล (รวมข้าราชการครู) 214 คน ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว 415 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

เทศบาลเมืองสตูล⁸

เทศบาลเมืองสตูล ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสตูล เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2479 โดยกำหนดให้บ้านพิมาน ตำบลพิมาน (ตำบลมาบัง) ซึ่งเป็นเขตชุมชนและเป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดสตูลเป็นเทศบาล ในระยะเริ่มแรกมีพื้นที่รับผิดชอบทั้งสิ้น 1.196 ตารางกิโลเมตร ต่อมาในปี พ.ศ. 2513 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองสตูลใหม่ โดยให้อินบางส่วนของหมู่ที่ 1, 2 และ 3 ตำบลคลองขุด เข้ามารวมเป็นเขตเทศบาล ทำให้เทศบาลเมืองสตูลมีพื้นที่รับผิดชอบทั้งสิ้น 6.8 ตารางกิโลเมตร มีประชากรรวม 22,337 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2542) เป็นชาย 11,410 คน หญิง 10,927 คน นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 65 ศาสนาอิสลาม ร้อยละ 34 และศาสนาอื่น ๆ ร้อยละ 1 มีงบประมาณรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 46.183 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานเทศบาล (รวมข้าราชการครู) 150 คน มีลูกจ้างประจำและชั่วคราว 53 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

เทศบาลเมืองสงขลา⁹

เทศบาลเมืองสงขลา ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเมืองเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2478 โดยยกฐานะจากสุขาภิบาลเมืองสงขลาเป็นเทศบาลเมือง มีพื้นที่รับผิดชอบ 6.742 ตารางกิโลเมตร ต่อมาในปี 2535 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่รับผิดชอบเป็น 9.27 ตารางกิโลเมตร

⁷ กองวิชาการและแผนงาน, เทศบาลเมืองนราธิวาส, รายงานกิจการเทศบาลเมืองนราธิวาส ประจำปี 2541

⁸ ฝ่ายวิชาการและแผนงาน, เทศบาลเมืองสตูล

⁹ กองวิชาการและแผนงาน, เทศบาลนครสงขลา

และในปี 2542 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนครสงขลา เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 มีประชากรทั้งสิ้น 83,265 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2542) เป็นชาย 40,411 คน หญิง 42,079 คน นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 82 นับถือศาสนา อิสลาม ร้อยละ 16 และศาสนาคริสต์ ร้อยละ 2 มีงบประมาณรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 171,368,843 บาท มีจำนวนพนักงานเทศบาล (รวมข้าราชการครู) 328 คน ลูกจ้างประจำ และ ชั่วคราว 583 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

เทศบาลเมืองปัตตานี ¹⁰

เทศบาลเมืองปัตตานี ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองปัตตานี เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2478 มีพื้นที่ 4.78 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมตำบลสะบารัง ตำบลอานาะรูและตำบลจะบังติกอ มีประชากรรวม 45,336 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 31 มกราคม 2543) เป็นชาย 22,454 คน หญิง 22,882 คน นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 78 ศาสนาพุทธ ร้อยละ 21 และอื่น ๆ ร้อยละ 1 มีงบประมาณรายรับ ในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 217,311,100 บาท มีจำนวนพนักงานเทศบาล (รวมข้าราชการครู) 291 คน ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว 505 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

เทศบาลตำบลตะลุม്പัน

เทศบาลตำบลตะลุม്പัน ได้รับการจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลตะลุม്പัน อำเภอสายบุรี จังหวัดปัตตานี เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2483 ¹¹ มีพื้นที่รับผิดชอบ 18.6 ตารางกิโลเมตร มีประชากรทั้งสิ้น 12,886 (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2542) เป็นชาย 6,371 คน หญิง 6,515 คน นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 20 ศาสนาอิสลาม ร้อยละ 80 มีงบประมาณรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 27.27 ล้านบาท มีจำนวนพนักงานเทศบาล (รวมข้าราชการครู) 143 คน ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว 118 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

¹⁰ เอกสารบรรณราชการของเทศบาลเมืองปัตตานี

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 57 ตอนที่ 39 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2483

เทศบาลตำบลเบตง¹²

เทศบาลตำบลเบตง ได้รับการจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งชุมชนตำบลเบตง เป็นเทศบาลตำบลเบตง เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2482 มีพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 78 ตารางกิโลเมตร มีประชากรทั้งสิ้น 24,103 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2542) เป็นชาย 12,089 คน หญิง 12,014 คน เป็นคนไทยเชื้อสายจีน ร้อยละ 55 นับถือศาสนาอิสลาม ร้อยละ 45 มีพนักงานเทศบาล (รวมข้าราชการครู) 125 คน มีลูกจ้างประจำและชั่วคราว 369 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

เทศบาลตำบลสุโขทัย¹³

เทศบาลตำบลสุโขทัย ได้รับการจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลสุโขทัย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2483 มีพื้นที่รับผิดชอบ 22 ตารางกิโลเมตร และได้มีการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลไปทางตำบลป่าเสม็ด อีก 0.5 ตารางกิโลเมตร เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2509 ปัจจุบันจึงมีพื้นที่รับผิดชอบทั้งหมด 22.5 ตารางกิโลเมตร มีประชากรทั้งสิ้น 36,902 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2539) เป็นชาย 17,980 คน หญิง 18,922 คน นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 75 ศาสนาอิสลาม ร้อยละ 25 มีงบประมาณรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 76,409,600 บาท มีพนักงานเทศบาล (รวมข้าราชการครู) 22 คน มีลูกจ้างประจำและชั่วคราว 399 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

เทศบาลตำบลบ้านพรุ¹⁴

เทศบาลตำบลบ้านพรุ ได้รับการจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งชุมชนในตำบลบ้านพรุ เป็นเทศบาลตำบลบ้านพรุ เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2536 โดยยกฐานะจากสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาลตำบล โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม 2537 มีพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 17.97 ตารางกิโลเมตร มีประชากรทั้งสิ้น 16,048 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2542) เป็นชาย 7,935 คน หญิง 8,113 คน นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 85 ศาสนาอิสลาม ร้อยละ 14 และศาสนาอื่น ๆ ร้อยละ 1 มีงบประมาณรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 53,429,661 บาท มี

¹² งานประชาสัมพันธ์, สำนักงานปลัดเทศบาลตำบลเบตง

¹³ เทศบาลตำบลสุโขทัย, รายงานกิจการประจำปี 2541 เทศบาลตำบลสุโขทัย

¹⁴ กองวิชาการและแผนงานเทศบาลตำบลบ้านพรุ

จำนวนพนักงานเทศบาล 56 คน มีลูกจ้างประจำและชั่วคราว 142 คน (รายละเอียดตามตารางที่ 1)

เทศบาลตำบลสะเดา¹⁵

เทศบาลตำบลสะเดา ได้รับการจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลสะเดา จังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2482 มีพื้นที่รับผิดชอบจำนวน 47 ตารางกิโลเมตร มีประชากรทั้งสิ้น 17,347 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2542) เป็นชาย 8,654 คน เป็นหญิง 8,693 คน นับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 65 ศาสนาอิสลาม ร้อยละ 35 มีงบประมาณรายรับ (ไม่รวมเงินอุดหนุน) ในปีงบประมาณ 2542 จำนวน 43,414,342.26 บาท มีพนักงานเทศบาล (รวมข้าราชการครู) 150 คน มีลูกจ้างประจำและชั่วคราว 170 คน (ตามรายละเอียดตามตารางที่ 1)

¹⁵ กองวิชาการและแผนงาน, เทศบาลตำบลสะเดา

ตารางที่ 1

แสดงข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้

เทศบาล	ประชากร		ศาสนา			งบประมาณ รายรับปี 2542 (ล้านบาท)	บุคลากร		พื้นที่ (ตร. กม)	คณะ เทศ มนตรี	สมาชิก สภา เทศ บาล	หมายเหตุ
	ชาย	หญิง	พุทธ	อิส ลาม	อื่น ๆ		ข้าราชการ	ลูกจ้าง				
นครยะลา	37,331	38,512	64	35	1	410.847	358	895	19.4	5	24	1.ไม่รวมเงินอุดหนุน 2. รวมข้าราชการครู 3. รวมลูกจ้างชั่วคราว 4. ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2542 สำนักปลัดเทศบาล ทั้ง 11 แห่ง
นครหาดใหญ่	76,313	81,309	89	10	1	714.78	623	1,885	21	5	24	
เมืองนราธิวาส	20,465	20,944	20	80	-	185.178	214	415	7.5	4	18	
เมืองสตูล	11,410	10,927	65	34	1	46.18	150	53	6.8	4	18	
เมืองสงขลา	40,411	42,079	82	16	2	171.368	328	583	9.27	5	24	
เมืองปัตตานี	22,454	22,882	21	78	1	217.311	291	505	4.78	4	18	
ตำบลตะลุบัน	6,371	6,515	20	80	-	27.279	143	118	18.66	3	12	
ตำบลเบตง	12,089	12,014	55	45	-		125	369	78	3	12	
ตำบลสุโงโกลก	17,980	18,922	75	25	-	76.409	122	399	22.5	3	12	
ตำบลบ้านพรุ	7,935	8,113	85	14	1	53.42	56	142	17.97	3	12	
ตำบลสะเตาะ	8,654	8,693	65	35	-	43.414	150	170	47	3	12	

บทที่ 4

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (survey research) เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยศึกษาจากทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะผู้กระทำบทบาทโดยตรง รวมทั้ง จากทัศนคติของพนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่รอบข้างสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งได้รับการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล โดยใช้วิธีการดำเนินการวิจัยประกอบด้วย ที่มาของข้อมูล ประชากรและกรอบการสุ่มตัวอย่าง วิธีการสุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ตัวแปรและสมมุติฐานที่ใช้ในการศึกษา หน่วยการวิเคราะห์ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ที่มาของข้อมูล

1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการค้นคว้าเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยอย่างมีทิศทางและเชื่อมโยงทฤษฎีกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างมีเหตุผล

1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) เป็นข้อมูลภาคสนาม (field survey) โดยใช้แบบสอบถาม (Questionnaires) เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล (data collection) ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา โดยแบ่งแบบสอบถามออกเป็น 3 ชุด คือ

- (1) แบบสอบถามที่ใช้ถามสมาชิกสภาเทศบาล
- (2) แบบสอบถามที่ใช้ถามพนักงานเทศบาล
- (3) แบบสอบถามที่ใช้ถามประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล

2. ประชากรและกรอบการสุ่มตัวอย่าง

2.1 ประชากร (population) ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ประกอบด้วยประชากร 3 กลุ่ม คือ (1) สมาชิกสภาเทศบาล ที่มีได้ดำรงตำแหน่งเป็นคณะเทศมนตรีของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง (2) พนักงานเทศบาล ที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือฝ่ายในเทศบาลที่มีส่วนร่วมในการประชุมสภาเทศบาล และ (3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยประชากรทั้ง 3 กลุ่ม เป็นประชากรในเทศบาลของ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ที่มีการ

จัดตั้งเป็นเทศบาลก่อนวันที่ 31 ธันวาคม 2541 ประกอบด้วยเทศบาลในจังหวัดยะลา 2 แห่ง (เทศบาลนครยะลา เทศบาลตำบลเบตง) จังหวัดนราธิวาส 2 แห่ง (เทศบาลเมืองนราธิวาส เทศบาลตำบลสุโงโกลก) จังหวัดสตูล 1 แห่ง (เทศบาลเมืองสตูล) และจังหวัดสงขลา 4 แห่ง (เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมืองสงขลา เทศบาลตำบลบ้านพรุและเทศบาลตำบลสะเดา) รวมทั้งหมด 11 เทศบาล

2.2 กรอบการสุ่มตัวอย่าง (sample frame) จากประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของ การวิจัยตามข้อ 2.1 สามารถกำหนดเป็นกรอบการสุ่มตัวอย่างได้ตามตารางที่ 2

ตารางที่ 2
กรอบการสุ่มตัวอย่างแบ่งตามเทศบาล

เทศบาล	สมาชิกสภาเทศบาล ¹	พนักงานเทศบาล	ประชาชน (คน) ²
1. จังหวัดนราธิวาส			
- เมืองนราธิวาส	14	11	41,409
- เทศบาลตำบลสุโงโกลก	9	8	36,357
2. จังหวัดยะลา			
- เทศบาลนครยะลา	19	11	75,843
- เทศบาลตำบลเบตง	9	8	22,030
3. จังหวัดปัตตานี			
- เทศบาลเมืองปัตตานี	14	11	41,228
- เทศบาลตำบลตะลุบัน	9	8	12,886
4. จังหวัดสตูล			
- เทศบาลเมืองสตูล	14	10	22,337
5. จังหวัดสงขลา			
- เทศบาลนครหาดใหญ่	19	9	157,622
- เทศบาลเมืองสงขลา	14	10	80,658
- เทศบาลตำบลสะเดา	9	8	15,081
- เทศบาลตำบลบ้านพรุ	9	11	16,048
รวม	139	105	521,499

¹ จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีได้ดำรงตำแหน่งเป็นคณะเทศมนตรี

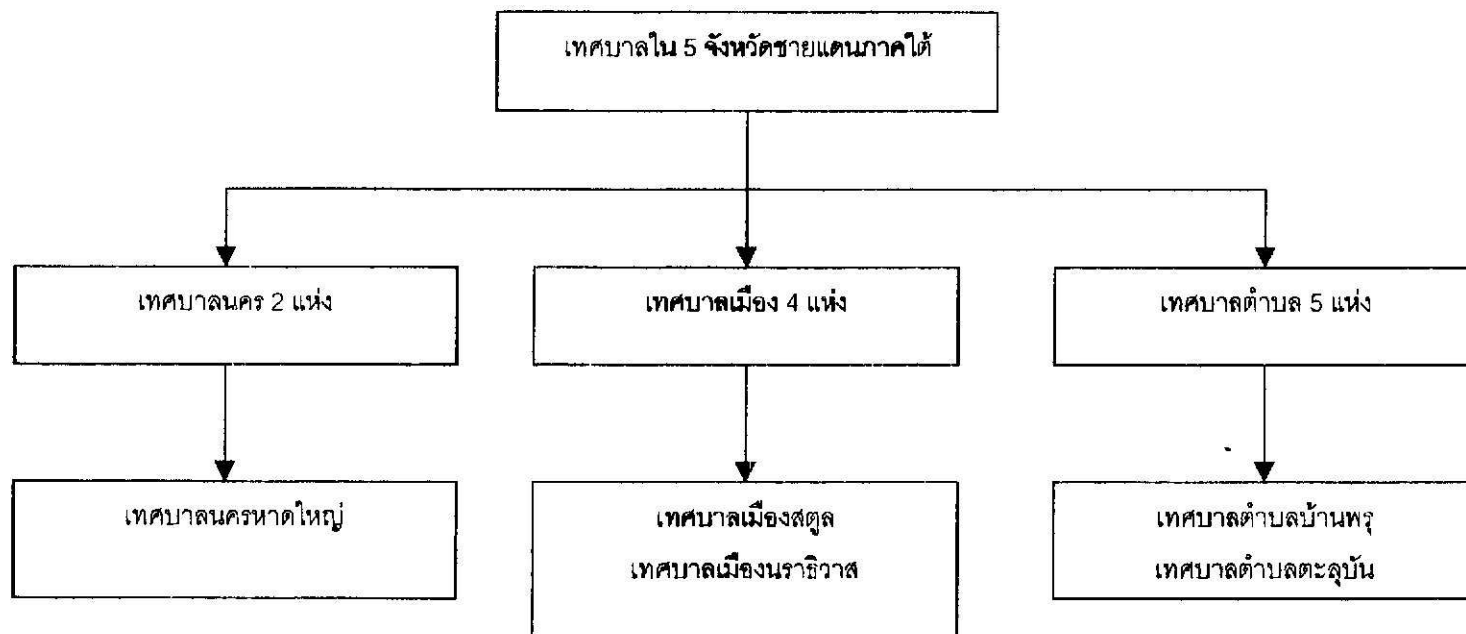
² ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2541 จากที่ทำการเทศบาลทั้ง 11 แห่ง

3. วิธีการสุ่มตัวอย่าง (sampling design)

จากประชากรและกรอบการสุ่มตัวอย่างตามข้อ 2 ผู้วิจัยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบผสม (mixed sampling) ตามลำดับขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (stratified sampling) โดยแบ่งชั้นของเทศบาลเป็น 3 ระดับคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ตามประเภทของเทศบาล จะได้เป็นเทศบาลนคร 2 แห่ง คือ เทศบาลนครยะลา เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมือง 4 แห่ง คือ เทศบาลเมืองนราธิวาส เทศบาลเมืองปัตตานี เทศบาลเมืองสงขลาและเทศบาลเมืองสตูล เทศบาลตำบล 5 แห่ง คือ เทศบาลตำบลสุโงโกลก เทศบาลตำบลเวตง เทศบาลตำบลตะลุบัน เทศบาลตำบลสะเดาและเทศบาลตำบลบ้านพรุ และจากชั้นของเทศบาลดังกล่าว จะทำการเลือกโดยใช้วิธีการสุ่มอย่างง่าย (simple random sampling) โดยวิธีการจับสลาก โดยกำหนดอัตราส่วน 2 : 1 จะได้เทศบาลนคร 1 แห่ง คือ เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมือง 2 แห่ง คือ เทศบาลเมืองนราธิวาส เทศบาลเมืองสตูล และเทศบาลตำบล 2 แห่งคือ เทศบาลตำบลตะลุบันและเทศบาลตำบลบ้านพรุ ดังปรากฏรายละเอียดแผนภูมิรูปที่ 4

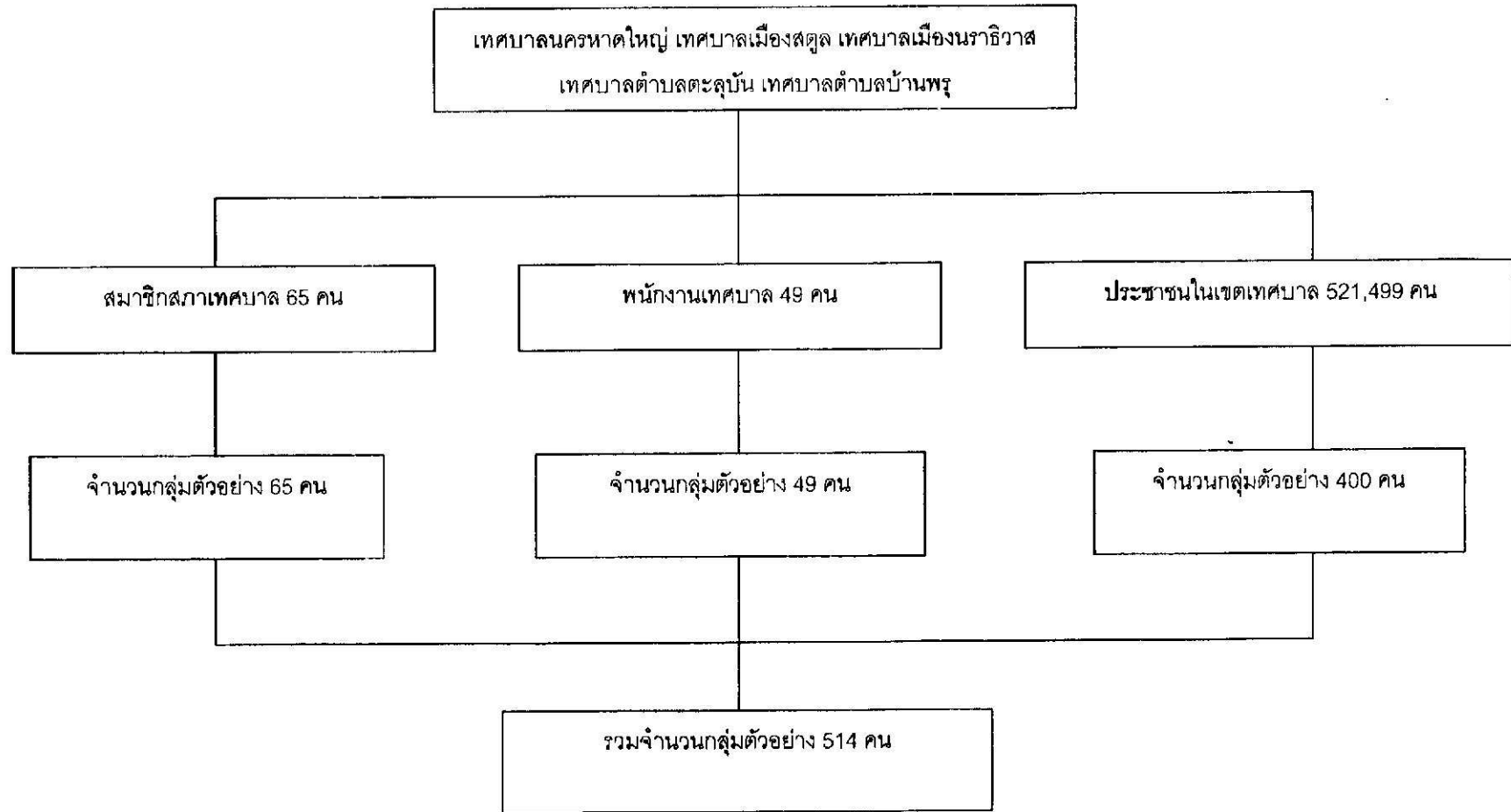
แผนภูมิที่ 4
แสดงจำนวนประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างระดับเทศบาล



ขั้นตอนที่ 2 เมื่อได้ประชากรที่เป็นกลุ่มตัวอย่างที่เป็นชั้นเทศบาลตามขั้นตอนที่ 1 แล้ว ประชากรในระดับสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 65 คน และพนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งเป็น หัวหน้าส่วนราชการในเทศบาล จำนวน 49 คน ผู้วิจัยจะใช้เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัย ทุกคน ส่วนประชากรที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลซึ่งประกอบด้วยประชาชนในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ จำนวน 157,622 คน เทศบาลเมืองนราธิวาส จำนวน 41,409 คน เทศบาลตำบลตะลุบัน จำนวน 12,886 คน เทศบาลเมืองสตูล จำนวน 22,337 คนและเทศบาลตำบลบ้านพรุ จำนวน 16,048 คน รวมประชาชนในเขตเทศบาลทั้ง 5 แห่ง จำนวน 250,302 คน และจากจำนวนประชากรดังกล่าว จะได้จำนวนกลุ่มตัวอย่าง 400 คน (โดยใช้ตารางสุ่มของ Krejcie R.V. & Morgan) และเพื่อให้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นตัวแทนของ ประชากรในการตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อ 2 ผู้วิจัยจะใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้น (stratified sampling) กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยให้มีการกระจายไปตามเทศบาลที่มีประชาชนนับถือศาสนาพุทธมากกว่าร้อยละ 50 จำนวน 200 คน (เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลเมืองสตูลและเทศบาลตำบลบ้านพรุ) และเทศบาลที่มีประชาชนนับถือศาสนาอิสลามมากกว่าร้อยละ 50 จำนวน 200 คน (เทศบาลเมืองนราธิวาส เทศบาลตำบลตะลุบัน) จะได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามลักษณะความแตกต่างของสังคม วัฒนธรรมของคนในชุมชนที่แตกต่างกัน จำนวน 400 คน ซึ่งจากขั้นตอนการสุ่มตัวอย่างระดับบุคคลดังกล่าว จะได้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 65 คน กลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานเทศบาล จำนวน 49 คน และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 400 คน ดังปรากฏรายละเอียดตามแผนภูมิที่ 5 และตามตารางที่ 3

แผนภูมิที่ 5

แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่างแบ่งตามประเภทของประชากร



ตารางที่ 3

แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่างแบ่งตามเทศบาล

เทศบาล	สมาชิกสภาเทศบาล		พนักงานเทศบาล		ประชาชน	
	ประชากร	ตัวอย่าง	ประชากร	ตัวอย่าง	ประชากร	ตัวอย่าง
นครหาดใหญ่	19	19	9	9	157,622	161
เมืองนราธิวาส	14	14	11	11	41,409	153
เมืองสตูล	14	14	10	10	22,337	23
ตำบลตะลุบัน	9	9	8	8	12,886	47
ตำบลบ้านพรุ	9	9	11	11	16,048	16
รวม	65	65	49	49	250,302	400

4. เครื่องมือการวิจัย

ผู้วิจัยใช้แบบสอบถาม (questionnaires) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบบสอบถามจะแบ่งเป็น 3 ชุด ตามประเภทของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ

4.1 แบบสอบถามที่ใช้สัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาล ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ คือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามที่เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ ประกอบด้วย เพศ อายุ ศาสนา ระดับการศึกษา ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ตอนที่ 2 เป็นคำถามแบบประมาณค่า (rating scale) เพื่อวัดระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นใน 3 ประเด็น คือ

1. บทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ
2. บทบาทในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาล
3. บทบาทในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลควบคุมคณะเทศมนตรี
4. บทบาทในด้านส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของเทศบาล

ตอนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของสมาชิกสภาเทศบาลในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

4.2 แบบสอบถามที่ใช้สัมภาษณ์พนักงานเทศบาล ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ คือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ ประกอบด้วย เพศ อายุ ศาสนา ระดับการศึกษา ตำแหน่งในเทศบาล ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและระดับการมีส่วนร่วมในการประชุมสภาเทศบาล

ตอนที่ 2 เป็นคำถามพนักงานเทศบาลแบบประมาณค่า (rating scale) เพื่อให้พนักงานเทศบาล ประเมินบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในด้านการตราเทศบัญญัติ ด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาลและด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลคณะเทศมนตรี ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับคำตอบของสมาชิกสภาเทศบาล โดยแบ่งระดับของบทบาทเป็น 5 ระดับ คือ มีบทบาทในการปฏิบัติมากที่สุด มีบทบาทในการปฏิบัติมาก มีบทบาทในการปฏิบัติน้อย มีบทบาทในการปฏิบัติน้อยที่สุด และไม่มีบทบาทในการปฏิบัติเลย

4.3 แบบสอบถามที่ใช้สัมภาษณ์ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ คือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามที่เกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ศาสนา ระยะเวลาที่มีภูมิลำเนาในเขตเทศบาล

ตอนที่ 2 เป็นคำถามประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแบบประมาณค่า (rating scale) เพื่อให้ผู้ตอบประเมินบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น ในด้านการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของเทศบาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปรียบเทียบกับคำตอบของสมาชิกสภาเทศบาล โดยแบ่งระดับของบทบาทเป็น 5 ระดับ คือ มีบทบาทมากที่สุด มีบทบาทมาก มีบทบาทน้อย มีบทบาทน้อยที่สุด และไม่มีบทบาทเลย

5. หลักเกณฑ์การให้คะแนนเพื่อวัดระดับของบทบาท

การตอบแบบสอบถามในส่วนที่ 2 ของแบบสอบถามทั้ง 3 ชุด ซึ่งเป็นคำถามแบบประมาณค่า (rating scale) เพื่อวัดระดับบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยให้น้ำหนักเป็น 5 ระดับ คือ

- | | | |
|---|---------|---|
| 5 | หมายถึง | มีระดับของบทบาทมากที่สุด (ร้อยละ 76-100) ให้ 5 คะแนน |
| 4 | หมายถึง | มีระดับของบทบาทมาก (ร้อยละ 51-75) ให้ 4 คะแนน |
| 3 | หมายถึง | มีระดับของบทบาทน้อย (ร้อยละ 26-50) ให้ 3 คะแนน |
| 2 | หมายถึง | มีระดับของบทบาทน้อยที่สุด (ร้อยละ 1-25) ให้ 2 คะแนน |
| 1 | หมายถึง | ไม่มีบทบาทในการปฏิบัติตามข้อที่ถามโดยสิ้นเชิง ให้ 1 คะแนน |

สำหรับหลักเกณฑ์ในการแปลความหมายในการให้คะแนนระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นจะแบ่งเป็น 3 ระดับ โดยนำคะแนนที่ได้จากแบบสอบถามมาจัดกลุ่มเพื่อแบ่งระดับบทบาทเป็น 3 ระดับตามหลักเกณฑ์ คือ

$$\begin{aligned} \text{การหาค่าพิสัย (Range)} &= \frac{\text{คะแนนสูงสุด}-\text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนระดับ}} \\ &= \frac{5-1}{3} \\ &= \frac{4}{3} \\ &= 1.33 \end{aligned}$$

การจัดกลุ่มคะแนนตามค่าพิสัยดังกล่าว จะได้ระดับบทบาทเป็น 3 ระดับ คือ

ระดับคะแนน	ระดับบทบาท
คะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 1.00-2.33	มีระดับบทบาทน้อย
คะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 2.34-3.66	มีระดับบทบาทปานกลาง
คะแนนเฉลี่ยตั้งแต่ 3.67-5.00	มีระดับบทบาทมาก

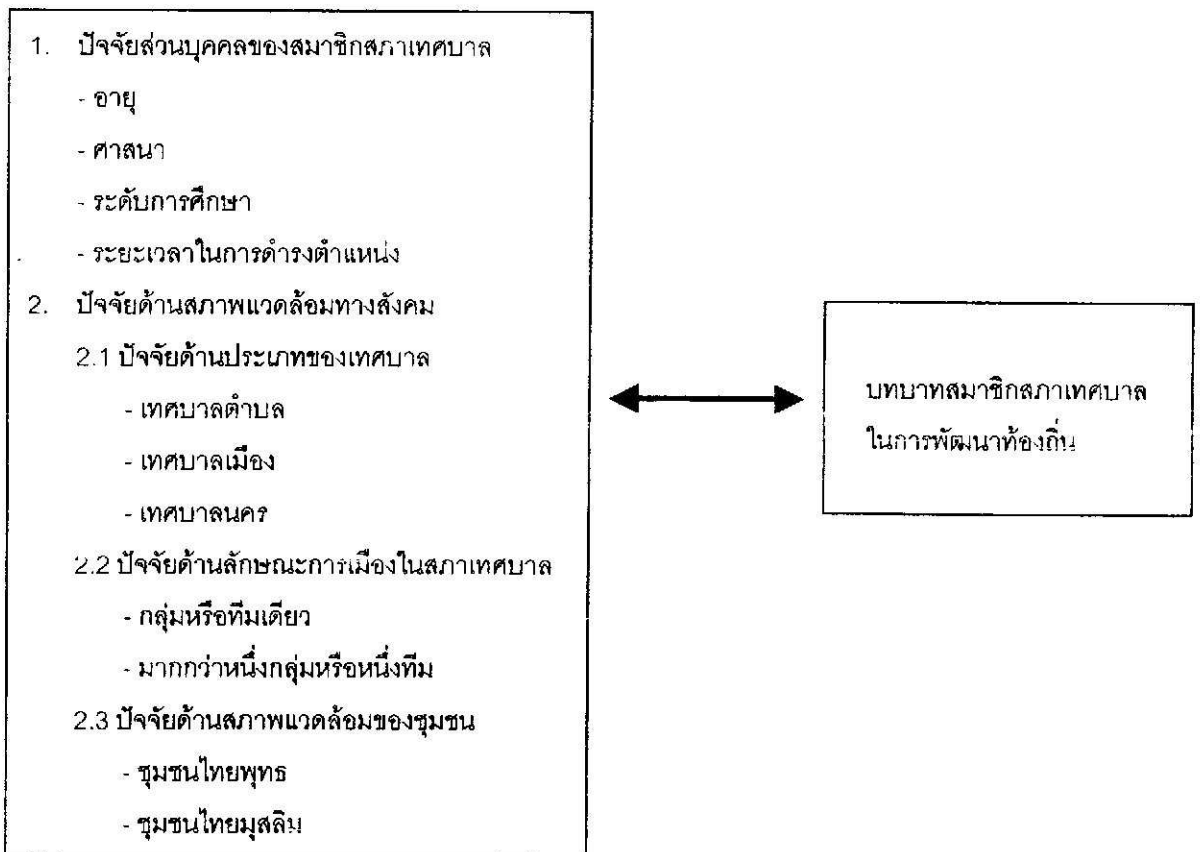
6. ตัวแปรและสมมุติฐานในการศึกษา

จากกรอบแนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่กล่าวถึงในบทที่ 2 จะพบว่าการกระทำบทบาทของบุคคล นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เป็นลักษณะส่วนบุคคลแล้ว ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมที่อยู่รอบข้างบุคคลนั้น ก็มีความสำคัญต่อการกระทำบทบาทของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเช่นกัน ซึ่งในส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลก็เช่นกัน การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมที่อยู่รอบข้างสมาชิกสภาเทศบาล ก็มีผลต่อการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลเช่นกัน ผู้วิจัยจึงกำหนดตัวแปรและสมมุติฐานในการวิจัย ดังนี้

6.1 ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ นอกจากผู้วิจัยจะมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว ผู้วิจัยยังต้องการที่จะทราบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาล (อายุ ศาสนา ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมนิยมของประชาชนในชุมชนเทศบาล (ชุมชนที่มีขนบธรรมเนียมวัฒนธรรมแบบไทยพุทธกับแบบไทยมุสลิม) ปัจจัยด้านประเภทของเทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) ปัจจัยด้านลักษณะการเมืองในสภาเทศบาล (จำนวนกลุ่มหรือทีมในสภาเทศบาล) มีความสัมพันธ์กับระดับของบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นด้วยหรือไม่ ผู้วิจัยจึงกำหนดลักษณะความสัมพันธ์ของตัวแปรดังกล่าวไว้ตามแผนภูมิที่ 6

แผนภูมิที่ 6 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร



6.2 สมมุติฐานในการศึกษา

1. ปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาลที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น
2. ปัจจัยด้านชั้นของเทศบาลที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น
3. ปัจจัยด้านลักษณะการเมืองในสภาเทศบาลที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น
4. ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชนที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น

7. หน่วยในการวิเคราะห์ (Unit of analysis)

7.1 หน่วยวิเคราะห์ระดับกลุ่ม ได้แก่ (1) ระดับหรือชั้นของเทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) (2) ระดับกลุ่มหรือทีมในสภาเทศบาล และ (3) สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชน (สังคมไทยพุทธ สังคมไทยอิสลาม)

7.2 หน่วยวิเคราะห์ระดับบุคคล ได้แก่ (1) สมาชิกสภาเทศบาลที่มีได้ดำรงตำแหน่งเป็นคณะเทศมนตรีในเทศบาล (2) พนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในเทศบาล และ (3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล

8. การวิเคราะห์ข้อมูล

8.1 ผู้วิจัยนำแบบสอบถามที่รวบรวมได้มาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูล โดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์สำเร็จรูปทางสังคมศาสตร์ SPSS for windows คำนวณหาค่าทางสถิติ

8.2 สถิติที่ใช้ในการพรรณนาและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. สถิติเชิงพรรณนา (descriptive statistics) เพื่อการพรรณนาข้อมูลทั่วไป จะใช้ค่าร้อยละ (percentage) เพื่อพรรณนาลักษณะเบื้องต้นของข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างและข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ

2. สถิติเชิงอ้างอิง (Inferential statistics) เพื่อทดสอบสมมุติฐานของการวิจัย จะใช้ค่า Chi-square เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ปัจจัยด้านประเภทหรือชั้นของเทศบาล (เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล) ปัจจัยด้านลักษณะการเมืองในสภาเทศบาล (กลุ่มเดียวหรือมากกว่าหนึ่งกลุ่ม) และปัจจัยความแตกต่างด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชน (สังคมไทยพุทธ สังคมไทยอิสลาม) กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อเป็นการทดสอบสมมุติฐานของการวิจัย

บทที่ 5

การวิเคราะห์บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น

การศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้" มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อศึกษาระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นในทัศนะของผู้กระทำบทบาท (สมาชิกสภาเทศบาล) และจากบุคคลผู้ที่อยู่รอบข้างสมาชิกสภาเทศบาล (พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล) โดยให้พนักงานสัมภาษณ์เก็บรวบรวมข้อมูลตามแบบสอบถาม (questionnaires) กับสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือฝ่ายที่มีส่วนร่วมในการประชุมสภาเทศบาล และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในจังหวัดนราธิวาส ปัตตานี สงขลาและสตูล ตามจำนวนของกลุ่มตัวอย่างที่กำหนดไว้ในตารางที่ 3 ปรากฏว่าเฉพาะกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ผู้วิจัยสามารถพบและสัมภาษณ์ได้เพียง 55 คน (จากทั้งหมด 65 คน) ส่วนพนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถสัมภาษณ์ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ หลังจากนั้นจึงนำแบบสอบถามมาวิเคราะห์ข้อมูลตามที่ได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนั้น ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเป็นดังนี้

(1) ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา โดยจำแนกเป็นข้อมูลทั่วไปของสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(2) ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น โดยแบ่งการนำเสนอเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

- 2.1 สมาชิกสภาเทศบาลกับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่
- 2.2 สมาชิกสภาเทศบาลกับการรับรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่
- 2.3 ปัญหาอุปสรรคของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น
- 2.4 ระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น
 - 2.4.1 บทบาทในการวางแผนพัฒนาเทศบาล
 - 2.4.2 บทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร
 - 2.4.3 บทบาทในการตราเทศบัญญัติ
 - 2.4.4 บทบาทในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชน
 - 2.4.5 บทบาทในภาพรวมของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น

(3) ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาล (อายุ ศาสนา ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง) ปัจจัยด้านชั้นหรือประเภทของเทศบาล (เทศบาล ตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร) ปัจจัยด้านลักษณะการเมืองในสภาเทศบาล (จำนวนกลุ่มการเมืองในสภาเทศบาล) ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชน (ชุมชนพุทธกับชุมชนอิสลาม) กับบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น

(1) ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 55 คน พนักงานเทศบาลจำนวน 49 คน และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 412 คน โดยใช้พนักงานสัมภาษณ์เป็นผู้ถามตามแบบสอบถามที่กำหนดไว้ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีสถานภาพและลักษณะทั่วไปประเด็นที่น่าสังเกต ดังนี้

(1) เพศ

จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 55 คน พบว่า เป็นเพศชาย 52 คน คิดเป็นร้อยละ 94.5 เป็นเพศหญิงเพียง 3 คน คิดเป็นร้อยละ 5.5 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานเทศบาลที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการในระดับกองหรือฝ่ายในเทศบาลจำนวน 49 คน เป็นเพศชาย 38 คน คิดเป็นร้อยละ 77.6 เป็นเพศหญิงเพียง 11 คน คิดเป็นร้อยละ 22.4 ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสัดส่วนของเพศชายและเพศหญิงที่ใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 51.2 และ 48.8 ตามลำดับ) ซึ่งจากสัดส่วนของเพศชายและหญิงจากกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นว่าแม้ว่าจำนวนประชากรโดยภาพรวมจะมีเพศชายกับเพศหญิงที่มีจำนวนใกล้เคียงกันก็ตาม แต่สัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในเทศบาล พบว่า เพศกับการเข้ามา มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นและการได้รับโอกาสในการเลื่อนตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือฝ่ายในระบบราชการส่วนท้องถิ่น (รวมทั้งระบบราชการโดยทั่วไป) ได้เป็นอย่างดี

(2) อายุ

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล จำนวนมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 61.8 มีอายุระหว่าง 31-45 ปี ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 40.8 และ 29.9 ตามลำดับ มีอายุระหว่าง 41-50 ปี และ 31-40 ปี ตามลำดับ

(3) ศาสนา

กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม พบว่า เฉพาะพนักงานเทศบาลเท่านั้นที่ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 91.7) ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีอัตราส่วนในการนับถือศาสนาพุทธที่ใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 67.3 และ 63.1 ตามลำดับ)

(4) ระดับการศึกษา

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล จำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 38.2 จบการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาตรี และหากรวมจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่จบการศึกษาในระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี อีกร้อยละ 12.7 พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมากกว่ากึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 50.9) จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลเพียงจำนวนน้อยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 9.1 ที่จบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีแนวโน้มของระดับการศึกษาที่สูงขึ้น ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 มิได้กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลทางด้านการศึกษาไว้แต่อย่างใด ซึ่งจากระดับการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวก็เป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งต่อการบริหารงานเทศบาลในอนาคต ส่วนพนักงานเทศบาล จำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 67.3 จบการศึกษาสูงสุดระดับปริญญาตรี ส่วนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 35.2 จบการศึกษาสูงสุดระดับมัธยมศึกษา

(5) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล จำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 40.0 มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลไม่เกิน 5 ปี ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานเทศบาล จำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 49.0 มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งระดับหัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการในเทศบาลนั้นไม่เกิน 5 ปี

(6) ตำแหน่งในเทศบาล

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล จำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 63.6 มีสถานภาพเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพียงตำแหน่งเดียว ส่วนอีกร้อยละ 36.4 นอกจากจะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว ยังดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ในสภาเทศบาลด้วย อาทิ เป็นประธานหรือรองประธานสภาเทศบาล เป็นกรรมการสามัญหรือกรรมการวิสามัญในสภาเทศบาลด้วย เป็นต้น ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานเทศบาล จำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 51.0 ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง รองลงมาคิดเป็นร้อยละ 30.6 เป็นหัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้างาน

(7) ลักษณะการเมืองในสภาเทศบาล

จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสภาเทศบาลจำนวน 5 เทศบาล พบว่ามี 2 เทศบาล คือ เทศบาลนครหาดใหญ่และเทศบาลตำบลบ้านพรุ ที่สมาชิกสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกในกลุ่มหรือทีมเดียวกัน คิดเป็นร้อยละ 43.6 ของสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ส่วนอีก 3 เทศบาล คือเทศบาลเมืองนราธิวาส เทศบาลเมืองสตูลและเทศบาลตำบลตะลุมพันธ์ สมาชิกสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกหลายกลุ่มหรือหลายทีม คิดเป็นร้อยละ 56.4 ของสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ซึ่งจากสภาพการณ์ทางการเมืองในสภาเทศบาลดังกล่าว จะมีผลอย่างยิ่งต่อบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลโดยเฉพาะบทบาทโดย "นิตินัย" ของสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบายและแผนพัฒนาเทศบาล

(8) ประเภทหรือระดับของเทศบาล

จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 55 คน พบว่า เป็นกลุ่มตัวอย่างจากสภาเทศบาลตำบล ร้อยละ 29.1 เทศบาลเมือง ร้อยละ 41.8 และเทศบาลนคร ร้อยละ 29.1 และจากข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างระดับองค์กรเทศบาลทั้ง 5 แห่ง จะพบว่าเทศบาลตำบลบ้านพรุและเทศบาลตำบลตะลุมพันธ์ ซึ่งมีพื้นที่ในควมรั่วผิวดินชอบมากถึง 17.97 และ 18.66 ตารางกิโลเมตร ตามลำดับ แต่กลับมีงบประมาณรายรับในปี 2542 เพียง 53.42 และ 27.28 ล้านบาทตามลำดับ ในขณะที่เทศบาลนครหาดใหญ่มีพื้นที่รับผิวดินชอบที่ใกล้เคียงกับเทศบาลตำบลบ้านพรุและเทศบาลตำบลตะลุมพันธ์ (21 ตารางกิโลเมตร) แต่มีงบประมาณรายรับปี 2542 ถึง 714.78 ล้านบาท (ตารางที่ 1) ซึ่งจากประเภทหรือระดับของเทศบาลรวมทั้งงบประมาณเงินรายได้ที่แตกต่างกันดังกล่าว ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ข้อมูลว่าปัจจัยด้านประเภทหรือระดับของเทศบาลมีความสัมพันธ์กับระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ต่อไป

(9) ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชน

จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเทศบาลทั้ง 5 แห่ง พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลตะลุมพันธ์และเทศบาลเมืองนราธิวาส ส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม คิดเป็นร้อยละ 71.3 ของกลุ่มตัวอย่างจากทั้งสองเทศบาล ในขณะที่ประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านพรุ เทศบาลเมืองสตูลและเทศบาลนครหาดใหญ่ ส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ คิดเป็นร้อยละ 96.2 ของกลุ่มตัวอย่างจากทั้งสามเทศบาล ซึ่งข้อมูลดังกล่าว สอดคล้องกับข้อมูลพื้นฐานของเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างระดับองค์กรเทศบาลทั้ง 5 แห่งคือ เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลตำบลบ้านพรุและเทศบาลเมืองสตูล มีประชากรนับถือศาสนาพุทธ ร้อยละ 89,85 และ 65 ตามลำดับ ส่วนเทศบาลเมืองนราธิวาสและเทศบาลตำบลตะลุมพันธ์ ประชากร ส่วนใหญ่นับถือศาสนา

อิสลาม คิดเป็นร้อยละ 80 (ตารางที่ 1) ซึ่งจากลักษณะพื้นฐานทางสังคม วัฒนธรรมของประชาชน ในชุมชนดังกล่าว ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ข้อมูลว่าปัจจัยด้านความแตกต่างทางสังคม วัฒนธรรมของ ชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ต่อไป

(10) ระดับการมีส่วนร่วมในการประชุมสภาเทศบาลของพนักงานเทศบาล

จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานเทศบาลระดับหัวหน้าส่วนราชการในเทศบาลที่มีส่วนร่วม ในการประชุมสภาเทศบาลในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำของเทศบาล ทำให้พนักงานเทศบาล เหล่านี้ได้รับทราบข้อมูลและพฤติกรรมในการประชุมสภาเทศบาลเพื่อประเมินบทบาทของ สมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติตามนโยบายและแผน การพัฒนาเทศบาล พบว่า พนักงานเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากที่สุด คิดเป็น ร้อยละ 53.1 มีระดับการมีส่วนร่วมในการประชุมสภาเทศบาลในระดับมาก ส่วนร้อยละ 30.6 และ 16.3 มี ระดับการมีส่วนร่วมในระดับปานกลางและระดับน้อย ตามลำดับ

ตารางที่ 4

จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่าง

ข้อมูลทั่วไป	สมาชิกสภาเทศบาล		พนักงานเทศบาล		ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. เพศ						
ชาย	52	94.5	38	77.6	211	51.2
หญิง	3	5.5	11	22.4	201	48.8
รวม	55	100	49	100	412	100
2. อายุ						
31-45 ปี	34	61.8	-	-	-	-
46-60 ปี	14	25.5	-	-	-	-
61 ปีขึ้นไป	7	12.7	-	-	-	-
ไม่เกิน 30 ปี	-	-	1	2.0	115	28.0
31-40 ปี	-	-	13	26.5	123	29.9
41-50 ปี	-	-	20	40.8	108	26.3
51-60 ปี	-	-	15	30.6	52	12.7
60 ปีขึ้นไป	-	-	-	-	13	3.2
รวม	55	100	49	100	411 ⁽¹⁾	100
3. ศาสนา						
พุทธ	37	67.3	44	91.7	260	63.1
อิสลาม	18	32.7	4	8.3	152	36.9
รวม	55	100	48 ⁽¹⁾	100	412	100

ข้อมูลทั่วไป	สมาชิกสภาเทศบาล		พนักงานเทศบาล		ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
4. ระดับการศึกษา						
ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า	5	9.1	-	-	135	32.8
มัธยมศึกษา	11	20.2	-	-	145	35.2
ประกาศนียบัตร (ปวช,ปวส.)	11	20.0	11	22.4	65	15.8
ปริญญาตรี	21	38.2	33	67.3	67	16.2
ปริญญาโทหรือสูงกว่า	7	12.7	5	10.2	-	-
รวม	55	100	49	100	412	100
5. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง						
ไม่เกิน 5 ปี	22	40.0	24	49.0	-	-
6-10 ปี	21	38.2	7	14.3	-	-
มากกว่า 10 ปี	12	21.8	18	36.7	-	-
รวม	55	100	49	100	-	-
6. ตำแหน่ง						
ประธานสภาเทศบาล	5	9.1	-	-	-	-
รองประธานสภาเทศบาล	5	9.1	-	-	-	-
สมาชิกสภาเทศบาล	35	63.6	-	-	-	-
กรรมการสามัญ/วิสามัญ	10	18.1	-	-	-	-
ปลัดเทศบาล	-	-	3	6.1	-	-
รองปลัดเทศบาล	-	-	6	12.2	-	-
ผู้อำนวยการกอง/หัวหน้ากอง	-	-	25	51.0	-	-
หัวหน้าฝ่าย/งาน	-	-	15	30.6	-	-
รวม	55	100	49	100	-	-
7. สภาพการเมืองในสภาเทศบาล						
มีกลุ่มหรือทีมเดียว	24	43.6	-	-	-	-
มีหลายกลุ่มหรือหลายทีม	31	56.4	-	-	-	-
รวม	55	100	-	-	-	-
8. ประเภทของเทศบาล						
เทศบาลตำบล	16	29.1	19	38.8	70	17.0
เทศบาลเมือง	23	41.8	21	42.8	179	43.4
เทศบาลนคร	16	29.1	9	18.4	163	39.6
รวม	55	100	49	100	412	100

ข้อมูลทั่วไป	สมาชิกสภาเทศบาล		พนักงานเทศบาล		ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
9. ระดับการเข้าร่วมประชุมสภา						
ระดับมาก (มากกว่าร้อยละ 80)	-	-	26	53.1	-	-
ระดับปานกลาง (ร้อยละ 50-80)	-	-	15	30.6	-	-
ระดับน้อย (น้อยกว่าร้อยละ 50)	-	-	8	16.3	-	-
รวม	-	-	49	100	-	-
10. ลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม						
ของชุมชน						
ชุมชนไทยพุทธ(นครหาดใหญ่ เมืองสตูล ตำบลบ้านพรุ)	-	-	-	-	202	96.2
ชุมชนไทยมุสลิม(เมืองนราธิวาส ตำบลตะลุบัน)	-	-	-	-	144	71.3
รวม	-	-	-	-	-	-

(1) ไม่ได้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 1 ราย

(2) บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น

สำหรับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ผู้วิจัยต้องการทราบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีการกระทำบทบาทตามภารกิจในฐานะที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารงานเทศบาลมากน้อยแค่ไหน ซึ่งภารกิจของสมาชิกสภาเทศบาลมีทั้งภารกิจ "โดยนิตินัย" ที่เกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และภารกิจ "แฝงเร้น" (latent functions) ตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเทศบาล¹ กล่าวคือ สำหรับภารกิจ "โดยนิตินัย" ที่เกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาล จะพบว่าตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเทศบาลไว้ในมาตรา 50 - 57 โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าว นอกจากจะเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (infrastructure) ที่เป็นถนนหนทาง การกำจัดขยะมูลฝอย การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา โรงฆ่าสัตว์ ทำเทียบเรือแล้ว เทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษา การสาธารณสุขและการบำรุงส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรด้วย และ

¹ สำหรับภารกิจที่เกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาล ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ เพื่อบังคับใช้ในเขตเทศบาล และมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีให้บริหารงานเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมาย โดยมาตรการในการตั้งกระทู้ถามและการขอเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 เป็นต้น ส่วนหน้าที่ "แฝงเร้น" (latent functions) เป็นหน้าที่ตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเทศบาล เพื่อที่จะให้เทศบาลเป็นโรงเรียนฝึกสอนการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาให้กับประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นภารกิจ แฝงเร้นในด้านการพัฒนาการทางการเมืองให้กับคนในท้องถิ่น

นอกจากนี้เทศบาลยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอีกหลายฉบับ เพื่อรองรับการปฏิบัติภารกิจที่กำหนดให้เทศบาลจัดทำในเขตเทศบาล อาทิ ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นต้น ส่วนภารกิจ "แฝงเร้น"(latent functions) เป็นภารกิจตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรเทศบาล เพื่อที่จะให้องค์กร เทศบาลเป็นโรงเรียนฝึกสอนการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาให้กับประชาชนในท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากพระราชประสงค์ขององค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ที่ทรงมีพระราชดำรัสต่อผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2474 ว่า "ข้าพเจ้าเห็นว่าสิทธิเลือกตั้งของประชาชน ควรจะเริ่มตั้งแต่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล...ข้าพเจ้าเห็นว่าจะเป็นการผิดพลาด ถ้าเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น" ซึ่งจากภารกิจทั้งสองด้านขององค์กรเทศบาลดังกล่าว การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานเทศบาล และก่อให้เกิดผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการบริหารจัดการภารกิจเหล่านั้นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล และจากภารกิจขององค์กรเทศบาลดังกล่าว อาจสรุปบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการบริหารงานเทศบาลเพื่อรองรับภารกิจของเทศบาลได้ 2 ประเด็น คือ (1) บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการบริหารงานเทศบาล ประกอบด้วย บทบาทหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ บทบาทหน้าที่ในการวางแผนพัฒนาเทศบาล บทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาเทศบาลและตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และ (2) บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาทางการเมืองให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารงานเทศบาลในรูปแบบต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อเป็นการแสวงหาคำตอบดังกล่าว ผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์และนำเสนอผลการศึกษาทั้งด้านบทบาทในการบริหารงานเทศบาลและบทบาทด้านการพัฒนาทางการเมืองให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยจะนำเสนอทั้งบทบาทรายด้านและการเปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะผู้กระทำบทบาทโดยตรงกับพนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งอยู่รอบข้างและได้รับรู้การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรง ดังมีรายละเอียดดังนี้

2.1 สมาชิกสภาเทศบาลกับความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่

ความรู้ ความเข้าใจ ของบุคคลต่อสถานภาพและตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ จะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับบทบาทที่บุคคลนั้น ๆ จะกระทำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะบทบาทเป็นแบบแผนของพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพหรือฐานะตำแหน่งทางสังคมของบุคคลนั้น ๆ สถานภาพ (status) กับบทบาท (role) จึงเป็นสิ่งคู่กันเปรียบเสมือนด้านสองด้านของเหรียญอันเดียวกัน ดังนั้น การที่บุคคลจะกระทำบทบาทตามสถานภาพที่ตนดำรงอยู่ได้ดีมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจในฐานะตำแหน่งของตนมากน้อยแค่ไหน ซึ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นก็เช่นกัน การที่สมาชิกสภาเทศบาลจะมีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน ความรู้ ความเข้าใจในฐานะที่ตนเป็นสมาชิกสภาเทศบาลว่าบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องมีหน้าที่หรือบทบาทอย่างไร จึงเป็นประเด็นสำคัญต่อการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรเทศบาล ผู้วิจัยจึงได้ตั้งประเด็นคำถามแบบปลายเปิดให้สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างตอบคำถามว่าในฐานะที่ท่านเป็นสมาชิกสภาเทศบาลท่านทราบหรือไม่ว่าหน้าที่หลัก ๆ ของสมาชิกสภาเทศบาลมีอะไรบ้าง ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 27.7 ให้ข้อมูลว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีหน้าที่ออกเยี่ยมเยียนประชาชนตามชุมชนต่าง ๆ เพื่อดูแลทุกข์สุขและรับทราบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและนำเสนอต่อผู้บริหารเทศบาลเพื่อจัดสรรงบประมาณของเทศบาลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนดังกล่าว รองลงมา คิดเป็นร้อยละ 21.3 เป็นบทบาทหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบการบริหารงานของคณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนในท้องถิ่น ส่วนบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติและบทบาทหน้าที่ในการประชุมสภาเทศบาลและการเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาล การวางแผนและการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลต่อคณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ดังกล่าวในลำดับที่ 3 และ 4 โดยคิดเป็นร้อยละ 16.8 และ 11.0 ตามลำดับ (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5

บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลตามทัศนคติของผู้กระทำบทบาท

หน้าที่	ความถี่	ร้อยละ
1. การเยี่ยมเยียนประชาชนเพื่อรับทราบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและนำเสนอต่อผู้บริหารงานเทศบาลเพื่อแก้ไข	43	27.7
2. การติดตามตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานของคณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายและเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน	33	21.3
3. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ	26	16.8
4. การเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาล การวางแผนและจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล	17	11.0
5. ประชุมสภาเทศบาลและเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญประจำสภา กรรมการพัฒนาเทศบาล	14	9.0
6. การสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชนโดยการแนะนำและให้คำปรึกษาเพื่อจัดตั้งกลุ่มหรือองค์กรชุมชน	6	3.9
7. การแนะนำและให้บริการกับประชาชนในการติดต่อประสานงานกับเทศบาล	6	3.9
8. การแต่งตั้งคณะเทศมนตรี กรรมการสามัญและวิสามัญ	3	1.9
9. การให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย	2	1.3
10. การพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพให้ราษฎร	2	1.3
11. การสนับสนุนและส่งเสริมการกีฬา	2	1.3
12. การบริจาคเงินทองและสิ่งของให้กับส่วนรวม	1	0.6
รวม	155	100

2.2 สมาชิกสภาเทศบาลกับการรับรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่

สมาชิกสภาเทศบาลในฐานะที่เป็นตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น

โดยการอาสาเข้าไปบริหารงานเทศบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน ในภารกิจที่เป็นหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรเทศบาล ดังนั้น การรับรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่จึงเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาลเพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามประเมินระดับของการทราบปัญหาความต้องการ

ของประชาชนในเขตเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 69.1 ทราบปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล ในระดับ "มาก" และระดับ "มากที่สุด" คิดเป็นร้อยละ 12.7 (ตารางที่ 6) ซึ่งเมื่อรวมทั้งสองระดับเข้าด้วยกัน พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้รับทราบปัญหาความต้องการของประชาชน ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" มีจำนวนถึงร้อยละ 81.8 และจากระดับการรับทราบปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามแบบปลายเปิดให้ผู้ตอบแบบสอบถามได้ระบุปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลว่ามีประเด็นปัญหาใดบ้าง โดยให้ระบุตามลำดับความสำคัญ 3 ลำดับ พบว่า ปัญหาด้านการสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขบริการ อาทิ ถนน ทางเท้า คูระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา มีปัญหาทั้งในด้านของมาตรฐานและการครอบคลุมทั่วถึงในทุกเขตหรือทุกพื้นที่ เป็นปัญหาที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 26.2 ส่วนปัญหาลำดับสอง เป็นปัญหาด้านการประกอบอาชีพ อาทิ การจัดหาสถานที่ค้าขายให้ราษฎร การพัฒนาฝีมือแรงงานให้ผู้ว่างงาน การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการลงทุนประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้และแก้ปัญหาการว่างงาน คิดเป็นร้อยละ 19.3 และปัญหาลำดับสาม เป็นปัญหาด้านสภาพแวดล้อมของชุมชน อาทิ ความสะอาดของถนนหนทาง ตลาดสด การจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย รวมทั้งคุณภาพของแหล่งน้ำที่เป็นคู คลอง ในเขตเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 16.6 (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 6

สมาชิกสภาเทศบาลกับระดับการรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชน ในเขตเทศบาล

ระดับ	จำนวน	ร้อยละ
ทราบมากที่สุด	7	12.7
ทราบมาก	38	69.1
ทราบปานกลาง	10	18.2
ทราบน้อย	-	-
ไม่ทราบเลย	-	-
รวม	55	100

ตารางที่ 7

สมาชิกสภาเทศบาลกับประเด็นปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่

ประเด็นปัญหาความต้องการของประชาชน	จำนวน	ร้อยละ
1. ปัญหาด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อาทิ ถนน ระบายน้ำ ไฟฟ้า ประปา ทั้งในด้านมาตรฐานและครอบคลุมให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขแหล่งเสื่อมโทรมของชุมชนต่าง ๆ	38	26.2
2. ปัญหาด้านการส่งเสริมอาชีพของราษฎร อาทิ การจัดหาสถานที่ค้าขาย การพัฒนาฝีมือแรงงานให้ราษฎร การจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกอบอาชีพ	28	19.3
3. ปัญหาด้านสภาพแวดล้อมและมลพิษ อาทิ ความสะอาดของถนน คู คลอง ระบายน้ำ การจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอยในเขตเทศบาล รวมทั้งคุณภาพของแหล่งน้ำที่เป็นคู คลองในเขตเทศบาล	24	16.6
4. ปัญหาด้านการศึกษา อาทิ สถานศึกษาของโรงเรียนเทศบาลทั้งในด้านของจำนวนและคุณภาพ ควรมีการขยายโอกาสทางการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลให้ถึงระดับมัธยมศึกษา รวมทั้งการจัดสร้างและพัฒนาศูนย์เด็กเล็กให้ได้มาตรฐานและมีจำนวนเพียงพอ เพื่อให้โอกาสกับบุคคลที่ด้อยโอกาสในเขตเทศบาล	15	10.3
5. ปัญหาอาชญากรรม อาทิ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การแพร่ระบาดของยาเสพติดของเยาวชนในชุมชนต่าง ๆ	13	9.0
6. ปัญหาการให้บริการของเทศบาล อาทิ ควรปรับปรุงการให้บริการประชาชนที่รวดเร็วและเป็นกันเอง ควรมีการออกพบปะกับประชาชนตามชุมชนต่าง ๆ เป็นประจำและต่อเนื่อง มีการแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างถนน ระบายน้ำ ให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้า โดยผ่านเสียงตามสายหรือกรรมการชุมชน	10	6.9
7. ปัญหาด้านสาธารณสุข อาทิ การให้บริการของสถานพยาบาล การสังคมสงเคราะห์และการอนามัยชุมชน	7	4.8

ประเด็นปัญหาความต้องการของประชาชน	จำนวน	ร้อยละ
8. ปัญหาด้านสวนสาธารณะ อาทิ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และสถานที่เพื่อการส่งเสริมกิจกรรมกีฬาให้กับเยาวชน	6	4.1
9. ปัญหาด้านจราจร อาทิ ที่จอดรถในเขตเทศบาล การจัดการระบบการจราจรและปัญหาการจราจรติดขัดในช่วงเวลาเร่งด่วน	4	2.8
รวม	145	100

จากตารางที่ 7 ที่แสดงการรับรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของสมาชิกสภาเทศบาล มีข้อที่น่าสนใจว่าประเด็นปัญหาบางปัญหา อาทิ ปัญหาอาชญากรรม (ร้อยละ 9.0) ปัญหาด้านการจราจร (ร้อยละ 2.8) เป็นปัญหาที่คาบเกี่ยวกับหน่วยงานอื่น ๆ และเป็นประเด็นปัญหาที่เทศบาลไม่มีศักยภาพในการจัดการแก้ไขทั้งในด้านของอำนาจหน้าที่และบุคลากรของเทศบาล ทั้งนี้เพราะปัญหาอาชญากรรมและปัญหาการจราจรเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะไปปราบปรามการก่ออาชญากรรมและการแก้ไขปัญหการจราจรติดขัดในเขตเทศบาล หากเทศบาลจะเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว ก็อาจจะกระทำไม่ได้โดยอ้อม โดยการจัดตั้งองค์กรชุมชนเพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรม หรือโดยการส่งเสริมกิจกรรมกีฬาให้กับเยาวชนในชุมชนต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนปัญหาจราจรและการจัดระบบจราจร เทศบาลก็อาจจัดทำได้เพียงการเพิ่มเติมผิวจราจรให้เพิ่มมากขึ้น โดยการจัดสร้างถนนหนทาง การจัดระเบียบของการค้าขายบนทางเท้าและในตลาดสดเท่านั้น ส่วนการจัดการแก้ไขปัญหาโดยตรง ไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแต่ประการใด ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและข้อจำกัดในด้านความเบ็ดเสร็จของการกระจายอำนาจให้องค์กรท้องถิ่นในการจัดการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

จากการรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่เทศบาลดังกล่าว สมาชิกสภาเทศบาลในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในระดับพื้นที่ที่รับรู้ปัญหาความต้องการและมีความใกล้ชิดกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในชุมชน สมาชิกสภาเทศบาลจึงมีภาระหน้าที่ในการนำปัญหาดังกล่าวมาดำเนินการแก้ไข โดยมาตรการต่าง ๆ อาทิ การนำเสนอต่อคณะเทศมนตรีในการประชุมสภาเทศบาล การจัดทำโครงการหรือแผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลทั้งในระยะสั้น (แผนพัฒนาเทศบาลประจำปี) และระยะยาว (แผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี) ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่าสมาชิกสภาเทศบาล ร้อยละ 90.9 รู้ว่าในเทศบาลของตนมีคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล มีเพียงร้อยละ 9.1 เท่านั้น ที่ตอบว่าไม่มีคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล (ตารางที่ 8) และในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลระยะยาว (แผน 5 ปี) มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนมากกว่า

กึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 53.7) ได้เคยเสนอโครงการหรือแผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี และจำนวนร้อยละ 50 เคยเสนอโครงการหรือแผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี (ตารางที่ 9) ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่เคยเสนอโครงการหรือแผนงานพัฒนาเทศบาลทั้งแผน 5 ปี และแผนประจำปี จำนวนร้อยละ 46.3 และ 50.0 ตามลำดับนั้น พบว่าอาจจะมีสาเหตุมาจากการเป็นสมาชิกใหม่ที่เพิ่งได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นครั้งแรก¹ ไม่มีการประชุมสภาเทศบาลเพื่อจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี จึงทำให้ไม่มีบทบาทในการเสนอโครงการหรือแผนงานพัฒนาเทศบาลประจำปี ดังรายละเอียดตามตารางที่ 10. ซึ่งพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี จะมีบทบาทในการเสนอโครงการหรือแผนงานพัฒนาเทศบาลประจำปี เพียงร้อยละ 27.3 และ 22.7 ตามลำดับเท่านั้น ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งมากกว่า 10 ปีขึ้นไป จะมีบทบาทในการเสนอโครงการหรือแผนงานพัฒนาท้องถิ่นเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี ถึงร้อยละ 91.7 และ 83.3 ตามลำดับและเมื่อผู้วิจัยตั้งคำถามว่าในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี ฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีได้มีการคำนึงถึงปัญหาความต้องการของประชาชนที่เสนอผ่านสมาชิกสภาเทศบาลหรือไม่ พบว่าร้อยละ 90.7 ของสมาชิกสภาเทศบาล ตอบว่ามีการคำนึงถึงข้อเสนอนี้ที่ผ่านสมาชิกสภาเทศบาล (ตารางที่ 11) โดยมีระดับของการคำนึงถึงข้อเสนอนี้ของสมาชิกสภาเทศบาลในระดับปานกลาง และระดับมาก ร้อยละ 55.1 และ 32.7 ตามลำดับ (ตารางที่ 12)

ตารางที่ 8

แสดงการรับรู้ของสมาชิกสภาเทศบาลเกี่ยวกับคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล

คณะกรรมการพัฒนาเทศบาล	จำนวน	ร้อยละ
1. ไม่มี	5	9.1
2. มี	50	90.9
รวม	55	100

¹ เทศบาลตำบลตะลุง เทศบาลเมืองนาหวาด เทศบาลเมืองสตูลและเทศบาลนครหาดใหญ่ เลือกตั้งเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2542

ตารางที่ 9

สมาชิกสภาเทศบาลกับการเสนอโครงการหรือแผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนา
เทศบาล 5 ปีหรือ 1 ปี

บทบาท	แผนพัฒนา 5 ปี		แผนพัฒนาประจำปี	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ไม่เคยเสนอโครงการ/แผนงาน	25	46.3	27	50.0
2. เคยเสนอโครงการ/แผนงาน	29	53.7	27	50.0
รวม	54	100	54	100

ตารางที่ 10

ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งกับการเสนอโครงการหรือแผนงานพัฒนาท้องถิ่น

ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง	แผน 5 ปี		แผนประจำปี	
	ไม่เคย	เคย	ไม่เคย	เคย
1. ไม่เกิน 5 ปี	72.7 (16)	27.3 (6)	77.3 (17)	22.7 (5)
2. 6-10 ปี	40.0 (8)	60.0 (12)	40.0 (8)	60.0 (12)
3. มากกว่า 10 ปี	8.3 (1)	91.7 (11)	16.7 (2)	83.3 (10)

ตารางที่ 11

การจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี ได้มีการคำนึงถึงข้อเสนอแนะของสมาชิก
สภาเทศบาลหรือไม่

ข้อเสนอแนะจากสมาชิกสภาเทศบาล	จำนวน	ร้อยละ
1. ไม่มีการคำนึงถึง	5	9.3
2. มีการคำนึงถึง	49	90.7
รวม	54	100

ตารางที่ 12

ระดับของการคำนึงถึงข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการจัดทำแผนพัฒนา
เทศบาลประจำปี

ระดับ	จำนวน	ร้อยละ
1. มาก	16	32.7
2. ปานกลาง	27	55.1
3. น้อย	6	12.2
รวม	49	100

2.3 ปัญหาอุปสรรคของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น

สำหรับปัญหาอุปสรรคในการกระทำบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาเทศบาลผู้วิจัยได้ตั้งคำถามแบบปลายเปิดให้สมาชิกสภาเทศบาลแสดงทัศนะเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่าสมาชิกสภาเทศบาล ร้อยละ 68.5 ตอบว่ามีปัญหาอุปสรรค (ตารางที่ 13) โดยปัญหาอุปสรรคที่สำคัญที่สุด คิดเป็นร้อยละ 28.0 เป็นปัญหาด้านคณะเทศมนตรี อาทิ คณะเทศมนตรีมีการให้อำนาจเด็ดขาด ไม่รับฟังความเห็นของสมาชิกสภาเทศบาล โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นฝ่ายค้าน ทำให้มีการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของตนเอง รวมทั้งมีการปกป้องข้าราชการประจำที่กระทำผิด เป็นต้น ปัญหาอุปสรรคลำดับที่สอง คิดเป็นร้อยละ 20 เป็นปัญหาอุปสรรคด้านพนักงานเทศบาล อาทิ การไม่ได้รับความร่วมมือจากพนักงานเทศบาลในการแก้ไขปัญหาที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับทราบมา ทำให้มีสภาพในลักษณะที่สมาชิกสภาเทศบาลรู้ปัญหา แต่ไม่สามารถสั่งการให้พนักงานเทศบาลปฏิบัติได้ ส่วนปัญหาอุปสรรคลำดับที่สาม เป็นปัญหาอุปสรรคทั้งในด้านสมาชิกสภาเทศบาลเองและปัญหาอุปสรรคด้านประชาชนในพื้นที่ โดยมีอัตราส่วนเท่ากัน คือ ร้อยละ 17.3 (ตารางที่ 14)

ตารางที่ 13

จำนวนและร้อยละของปัญหาอุปสรรคในการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	จำนวน	ร้อยละ
1. ไม่มีปัญหา	17	31.5
2. มีปัญหา	37	68.5
รวม	54 ⁽¹⁾	100

(1) ไม่ตอบ 1 ราย

ตารางที่ 14

แสดงปัญหาอุปสรรคของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น

สภาพปัญหาอุปสรรค	จำนวน	ร้อยละ
<p>1. ปัญหาด้านคณะเทศมนตรี อาทิ มีการใช้อำนาจเด็ดขาด ไม่รับฟังความคิดเห็นของสมาชิก โดยเฉพาะเทศบาลที่ไม่มีฝ่ายค้านตรวจสอบ คณะเทศมนตรีรับฟังความคิดเห็นเฉพาะจากข้าราชการประจำที่มีความใกล้ชิดมากเกินไป รวมทั้ง มีการปกป้องข้าราชการประจำที่กระทำผิดบางคน ส่วนเทศบาลที่มีฝ่ายค้านคณะเทศมนตรีจะไม่รับฟังความคิดเห็นข้อเสนอของสมาชิกฝ่ายค้าน มีการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของฝ่ายตน รวมทั้ง ผู้บริหารเทศบาลขาดวิสัยทัศน์ ไม่มีแผนระยะยาวในการพัฒนาเทศบาล</p>	21	28.0
<p>2. ปัญหาด้านพนักงานเทศบาล อาทิ สมาชิกสภาเทศบาลรับรู้ปัญหาของชาวบ้านแต่ไม่ได้รับความร่วมมือในการแก้ปัญหาจากพนักงานเทศบาลซึ่งจะรับฟังปัญหาจากคณะเทศมนตรีเท่านั้น สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีอำนาจในการสั่งการพนักงานเทศบาล</p>	15	20.0
<p>3. ปัญหาด้านสมาชิกสภาเทศบาลเอง อาทิ ไม่มีเวลาอุทิศตนให้กับงานเทศบาลเพราะมีหน้าที่การงานประจำ ทำให้ไม่มีข้อมูลจากการบริหารงานเทศบาล ไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง ไม่เสนอปัญหาที่รับทราบจากประชาชน ขาดคุณธรรม จุดมการณ์ มีการแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมือง ไม่มีความเป็นตัวของตัวเอง ขาดวิสัยทัศน์ ขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องระเบียบ ข้อกฎหมาย</p>	13	17.3
<p>4. ปัญหาด้านประชาชน อาทิ ประชาชนไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ต้องการแต่ให้สมาชิกสนองความต้องการให้เร็วที่สุด ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ ความต้องการของประชาชนมีมาก แต่งบประมาณมีจำกัด ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา คำนึงถึงแต่สิทธิแต่ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนร่วม</p>	13	17.3

สภาพปัญหาอุปสรรค	จำนวน	ร้อยละ
5. ปัญหาด้านนโยบายการกระจายอำนาจ อาทิ ไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยเฉพาะด้านการคลังและภาษีอากร ทำให้เทศบาลมีรายได้ไม่พอเพียง ต้องมีการวิ่งเต้นเพื่อของบอุดหนุน ถูกควบคุมโดยข้าราชการประจำระดับจังหวัดและอำเภอ	8	10.7
6. ปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ อาทิ มีระเบียบขั้นตอนในการปฏิบัติมากและไม่ได้รับความร่วมมือ	3	4.0
7. ปัญหาอื่น ๆ อาทิ ค่าตอบแทนที่ให้กับสมาชิกสภาเทศบาลต่ำเกินไป อำนาจและจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาเทศบาลมีน้อย จึงทำให้ไม่มีบทบาทในการวางแผนพัฒนาเทศบาล	2	2.6
รวม	75	100

2.4 ระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น

2.4.1 บทบาทในการวางแผนพัฒนาเทศบาล

แผนพัฒนาเทศบาลทั้งในลักษณะของแผนพัฒนาเทศบาลระยะปานกลาง (5 ปี) และระยะสั้น (1 ปี) ถือเป็นยุทธวิธีอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้เทศบาลสามารถดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดทรัพยากรทางการบริหารในทุก ๆ ด้าน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จึงได้เริ่มนำการวางแผนมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลครั้งแรกในปี พ.ศ. 2523 โดยให้เทศบาลบางแห่งทดลองจัดทำแผนพัฒนาของตนเองขึ้นมาใช้เป็นกรณีนำร่อง ซึ่งผลของการทดลองใช้แผนพัฒนาดังกล่าว กรมการปกครองได้สรุปว่า *“แผนพัฒนาเทศบาลก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร ทำให้การปฏิบัติงานของเทศบาลเป็นไปอย่างมีทิศทางที่แน่นอน”*¹ ในปี 2523 จึงได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2533 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี เทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่สภาเทศบาลคัดเลือกให้เกิน 3 คน เข้าร่วมในคณะกรรมการดังกล่าว และต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการยกเลิกระเบียบดังกล่าว และได้มีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กร

¹ กรมการปกครอง “สรุปผลโครงการนำร่องการวางแผนพัฒนาเทศบาล” อ้างในสุภิญญา สุธารณย์, อ้างแล้ว หน้า 2

ปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล ซึ่งนอกจากจะประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาลแล้ว ยังมีตัวแทนที่มาจากสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่เกิน 3 คน ร่วมเป็นกรรมการพัฒนาเทศบาลด้วย² โดยให้คณะกรรมการพัฒนาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ การกำหนดแนวทางการพัฒนา รวมทั้ง การเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจากแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นดังกล่าว ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลที่มีได้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารได้เข้ามามีบทบาทในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหา ความต้องการและแนวทางแก้ไขปัญหให้กับประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลจึงมีส่วนร่วมโดย "นิตินัย" ต่อการวางแผนพัฒนาเทศบาลด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามเพื่อวัดระดับบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลต่อการวางแผนพัฒนาเทศบาลในรายข้อ จำนวน 5 ข้อ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลประเมินบทบาทในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาล ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลประเมินระดับบทบาทในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาลทั้ง 5 ข้อ ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" รวมกันในอัตราส่วนที่มากกว่าร้อยละ 50 และเมื่อพิจารณาเป็นรายข้อ พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านการมีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลให้คณะเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในระดับ "มากที่สุด" และ "มาก" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 85.4 (ตารางที่ 15) ซึ่งระดับบทบาทในด้านการสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนดังกล่าว มีความสอดคล้องต้องกันกับการประเมินของพนักงานเทศบาลที่ได้ประเมินระดับบทบาทในด้านดังกล่าวของสมาชิกสภาเทศบาล ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" รวมกันในอัตราส่วนที่สูงที่สุดเช่นกัน คิดเป็นร้อยละ 59.2 (ตารางที่ 16) ส่วนบทบาทในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน เช่น การสร้างตลาด การจัดหาสถานที่ค้าขายหรือการฝึกอบรมการประกอบอาชีพให้ราษฎร สมาชิกสภาเทศบาลได้มีการกระทำบทบาทในด้านดังกล่าวในระดับ "น้อย" และ "น้อยที่สุด" รวมกันในอัตราส่วนที่สูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 49.1 (ตารางที่ 15) ซึ่งจากบทบาทในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรดังกล่าว หากพิจารณาจากทัศนะของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็มีความสอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ประเมินบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร ในระดับ "น้อย" "น้อยที่สุด" และ "ไม่มีบทบาท" รวมกันถึงร้อยละ 72.5 (ตารางที่ 17) ซึ่งจากประเด็นของระดับบทบาทในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎรดังกล่าว มีความขัดแย้งกันอย่างเด่นชัดระหว่างการรับรู้ปัญหาความต้องการของประชาชน

² ข้อ 13 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ในพื้นที่กับระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร กล่าวคือ จากประเด็นคำถามแบบปลายเปิดที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์สมาชิกสภาเทศบาลเกี่ยวกับการรับรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ว่าประชาชนในเขตเทศบาลมี ปัญหาและความต้องการที่สำคัญในประเด็นปัญหาใดบ้าง ปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้ระบุ ปัญหาด้านการประกอบอาชีพของราษฎร ทั้งในด้านการวางแผนและมีรายได้น้อย จึงต้องแก้ไข โดยการจัดหาสถานที่ค้าขายให้ราษฎรหรือจัดอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีทักษะเพิ่มมากขึ้น รวมทั้ง ควรมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกอบอาชีพ เป็นปัญหาสำคัญลำดับที่สอง รองจาก ปัญหาด้านสาธารณสุข (ดูรายละเอียดตารางที่ 7) แต่จากข้อมูลในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาลเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร เพื่อสนองตอบต่อปัญหาและความ ต้องการของราษฎรในพื้นที่ทั้งจากทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังกล่าว กลับพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีระดับบทบาทในด้านการพัฒนาและส่งเสริมการประกอบ อาชีพให้ราษฎร มีบทบาทในระดับ "น้อย" และ "น้อยที่สุด" รวมกันในอัตราส่วนที่มากที่สุด ซึ่ง จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงมีประเด็นคำถามที่น่าสนใจว่า "ทำไม" หรือ "มีปัจจัยอะไร" ที่ทำให้การ รับรู้ปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่กับการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลใน ด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาล จึงไม่มีความสอดคล้องต้องกัน

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการวางแผนพัฒนา ท้องถิ่นโดยการประเมินของพนักงานเทศบาล พบว่า พนักงานเทศบาลประเมินว่าสมาชิกสภาเทศ บาลมีบทบาทในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาล ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" ในอัตราส่วนที่ ต่ำกว่าการประเมินของสมาชิกสภาเทศบาลในทุกด้าน โดยเฉพาะบทบาทในด้านการเสนอโครง การหรือแผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี หรือแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี มีระดับ "น้อย" และ "น้อยที่สุด" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 61.2 ในขณะที่สมาชิกสภาเทศ บาลได้ประเมินตนเองว่ามีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนให้คณะ เทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทราบเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 85.5 ซึ่งข้อมูลดังกล่าว อาจจะตีความได้ว่าการ สะท้อนปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ผู้บริหารเทศบาลทราบ สมาชิกสภาเทศ บาลอาจจะใช้วิธีการนำเสนอในลักษณะที่ "ไม่เป็นทางการ" (Informal) โดยการพบปะพูดคุยกับผู้ บริหารเทศบาลในฐานะที่เป็นสมาชิกในที่หรือกลุ่มเดียวกัน แต่การเสนอปัญหาความต้องการใน ลักษณะที่เป็นการเขียนโครงการหรือแผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี หรือแผน 1 ปี ซึ่งมีลักษณะที่เป็น "ทางการ" (formal) เป็นวิธีการที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีความรู้หรือความถนัด ในการเขียนโครงการหรือแผนงาน จึงทำให้ระดับบทบาทในด้านดังกล่าวจากการประเมินของ สมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล มีความแตกต่างกัน

ตารางที่ 15
ระดับบทบาทในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาลในทัศนะของ
สมาชิกสภาเทศบาล

ประเภทของบทบาท	ระดับ (ร้อยละ)					รวม
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มีบทบาท	
1. การเสนอปัญหาต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล	24.1	37.0	33.3	5.6	-	100
2. การสะท้อนปัญหาให้คณะเทศมนตรีได้รับทราบ	23.6	61.8	9.1	5.5	-	100
3. การวางแผนพัฒนาให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน	16.4	50.9	29.1	3.6	-	100
4. การพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี	29.1	40.0	21.8	9.1	-	100
5. การพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพให้ราษฎร	18.2	32.7	38.2	10.9	-	100

ตารางที่ 16
ระดับบทบาทในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาลในทัศนะของพนักงานเทศบาล

ประเภทของบทบาท	ระดับ (ร้อยละ)					รวม
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มีบทบาท	
1. การเสนอปัญหาต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล	8.2	40.8	42.9	8.2	-	100
2. การสะท้อนปัญหาให้คณะเทศมนตรีได้รับทราบ	14.3	44.9	28.6	12.2	-	100
3. การพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี	24.5	30.6	30.6	12.2	2.0	100
4. การเสนอโครงการหรือแผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาล(แผน 5 ปีหรือ 1 ปี)	14.3	24.5	40.8	20.4	-	100

ตารางที่ 17

ระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาและส่งเสริมอาชีพของราษฎรใน
ทัศนะของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ระดับบทบาท	จำนวน	ร้อยละ
1. ไม่มีบทบาท	69	16.7
2. บทบาทน้อยที่สุด	105	25.5
3. บทบาทน้อย	125	30.3
4. บทบาทมาก	91	22.1
5. บทบาทมากที่สุด	22	5.3
รวม	412	100

2.4.2 บทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร

การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล เป็นการจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองตามระบบรัฐสภา (parliamentary system) โดยกำหนดให้สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีมีความสัมพันธ์ตามหลักการเชื่อมโยงอำนาจ (fusion of powers) โดยกำหนดให้สภาเทศบาลมีอำนาจในการกำกับดูแลคณะเทศมนตรีให้บริหารงานเทศบาลให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเทศบาลและตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ด้วยมาตรการการตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะเทศมนตรี การขอเปิดอภิปรายคณะเทศมนตรีตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมทั้งการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ฝ่ายบริหารนำงบประมาณของเทศบาลไปให้อย่างมีเหตุผลและตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งด้วยมาตรการดังกล่าวข้างต้น หากสมาชิกสภาเทศบาลได้มีการกระทำตามบทบาทหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ประโยชน์สูงสุดในการบริหารงานเทศบาลก็จะตกกับประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามแบบประเมินค่าให้สมาชิกสภาเทศบาลในฐานะผู้กระทำบทบาทดังกล่าว ได้ประเมินระดับบทบาทของการตรวจสอบและกำกับดูแลคณะเทศมนตรีต่อการบริหารเทศบาล และได้ใช้คำถามในลักษณะเดียวกันนี้ให้พนักงานเทศบาลที่มีส่วนร่วมในการประชุมสภาเทศบาลและได้รับรู้บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการตรวจสอบและกำกับดูแลคณะเทศมนตรี ได้ประเมินบทบาทของ

สมาชิกสภาเทศบาลต่อการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร ซึ่งจากผลการวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า ในส่วนของภาพประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการตรวจสอบและกำกับดูแลคณะเทศมนตรี ตามหลักเชื่อมโยงอำนาจ (Fusion of powers) ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะของผู้กระทำบทบาทโดยตรงกับพนักงานเทศบาลที่มีส่วนร่วมในการประชุมสภาเทศบาล พบว่า มีความแตกต่างกันอย่างเด่นชัด กล่าวคือ ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลประเมินระดับบทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหารในรายชื่อ ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" รวมกันในอัตราส่วนที่มากกว่าร้อยละ 40 ยกเว้นบทบาทในด้านการตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาลเพียงร้อยละ 32.7 (ตารางที่ 18) ในขณะที่พนักงานเทศบาลประเมินระดับบทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหารของสมาชิกสภาเทศบาลใน รายชื่อ ในระดับ "น้อย" และ "น้อยที่สุด" รวมกันในอัตราส่วนที่มากกว่าร้อยละ 60 (ตารางที่ 19) ซึ่งมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลเอง ส่วนประเด็นของบทบาทที่สมาชิกสภาเทศบาลได้มีการกระทำในระดับ "น้อย" "น้อยที่สุด" และ "ไม่มีบทบาท" รวมกันในอัตราส่วนที่สูงที่สุด ทั้งในทัศนะของพนักงานเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาล คือ บทบาทในด้านการตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 77.5 และ 67.3 ตามลำดับ

ส่วนตารางที่ 20 เป็นการเปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหารในภาพรวมทั้ง 7 ด้าน ตามทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลผู้กระทำบทบาทกับพนักงานเทศบาลผู้รับรู้การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลประเมินว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีการกระทำบทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลคณะเทศมนตรี ในระดับ "ปานกลาง" และมีแนวโน้มมาทางด้าน "สูง" ในขณะที่พนักงานเทศบาลประเมินระดับบทบาทในระดับ "ปานกลาง" และมีแนวโน้มมาทางด้าน "น้อย" ซึ่งมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกัน

ตารางที่ 18

ระดับบทบาทในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหารในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล

ประเภทของบทบาท	ระดับ (ร้อยละ)					รวม
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มีบทบาท	
1. การอภิปรายเพื่อท้วงติงคณะเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาล	18.2	52.7	23.6	5.5	-	100
2. การตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาล	9.1	23.6	38.2	16.4	12.7	100
3. การติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรี	18.2	54.5	20.0	5.5	1.8	100
4. การควบคุมให้คณะเทศมนตรีปฏิบัติตามแผนงานหรือโครงการที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	14.5	50.9	25.5	5.5	3.6	100
5. การควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาเทศบาล	14.5	29.1	38.2	12.7	5.5	100
6. การควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล	14.5	29.1	34.5	14.5	7.3	100
7. การควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติระเบียบและข้อบังคับของราชการ	14.5	30.9	30.9	14.5	9.1	100

ตารางที่ 19

ระดับบทบาทในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหารในทัศนะของ
พนักงานเทศบาล

ประเภทของบทบาท	ระดับ (ร้อยละ)					รวม
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มีบทบาท	
1. การอภิปรายเพื่อท้วงติงคณะเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาล	6.1	32.7	40.8	20.4	-	100
2. การตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาล	-	22.4	30.6	22.4	24.5	100
3. การตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีในการพัฒนาท้องถิ่น	2.0	26.5	46.9	22.4	2.0	100
4. การควบคุมให้คณะเทศมนตรีปฏิบัติตามแผนงานหรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	2.0	22.4	38.8	32.7	4.1	100
5. การควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาเทศบาล	4.2	25.0	39.6	20.8	10.4	100
6. การควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล	4.1	20.4	34.7	30.6	10.2	100
7. การควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติระเบียบและข้อบังคับของราชการ	6.1	20.4	30.6	32.7	10.2	100

ตารางที่ 20

เปรียบเทียบระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแล
ฝ่ายบริหารตามทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาลกับพนักงานเทศบาล

กลุ่มตัวอย่าง	ระดับบทบาท(ร้อยละ)			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. สมาชิกสภาเทศบาล	38.2	49.1	12.7	100
2. พนักงานเทศบาล	16.7	52.1	31.3	100

2.4.3 บทบาทในการตราเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติเป็นกฎหมายส่วนท้องถิ่นที่สภาเทศบาลได้พิจารณาและอนุมัติให้ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ในเขตเทศบาล ทำให้คณะเทศมนตรีในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจในการนำไปบังคับใช้ในการบริหารงานของเทศบาลให้เป็นไปตามภารกิจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล และตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาล อาทิ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งอำนาจในการตราเทศบัญญัตินี้ สมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจทั้งในด้านการเสนอร่างเทศบัญญัติ เข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลและการอนุมัติร่างเทศบัญญัติให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการตราเทศบัญญัติ พบว่า ทั้งจากการประเมินบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะผู้กระทำบทบาทเองและของพนักงานเทศบาลซึ่งรับรู้การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านการเสนอร่างเทศบัญญัติที่ไปเข้าสู่การประชุมพิจารณาของสมาชิกสภาเทศบาล ในระดับ "น้อย" "น้อยที่สุด" และ "ไม่มีบทบาท" รวมกันถึงร้อยละ 61.9 และ 83.6 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่าแม้ว่าตามพระราชบัญญัติเทศบาล จะให้อำนาจกับสมาชิกสภาเทศบาลในการนำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลได้ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงสมาชิกสภาเทศบาลก็มีบทบาทในด้านดังกล่าวน้อย ซึ่งอาจจะมีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ความรู้ ความสามารถของสมาชิกสภาเทศบาลในการร่างกฎหมายที่ต้องทำตามระเบียบขั้นตอนที่กำหนดไว้ ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่มีพื้นความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ อาจจะไม่สามารถยกร่างเทศบัญญัติเพื่อนำเสนอต่อสภาเทศบาลได้ ประการที่สอง ความต้องการและความจำเป็นในการออกเทศบัญญัติเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารงานเทศบาล เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารรู้และรับทราบมากกว่าสมาชิกสภาเทศบาลทั่วไป จึงทำให้สมาชิกสภา

เทศบาลไม่ให้ความสำคัญและมีระดับบทบาทในด้านการนำเสนอร่างเทศบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลในอัตราส่วนที่น้อยกว่าการพิจารณาและอภิปรายร่างเทศบัญญัติ โดยเฉพาะการพิจารณาและอภิปรายร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีระดับบทบาทในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" ทั้งจากการประเมินบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลเองและจากพนักงานเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 60 และ 36.7 ตามลำดับ (ตารางที่ 21-22)

ส่วนตารางที่ 23 เป็นการเปรียบเทียบบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการตราเทศบัญญัติในภาพรวมทั้ง 3 ด้าน ตามทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลผู้กระทำบทบาทกับพนักงานเทศบาลผู้รับรู้การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า ทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล ประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการตราเทศบัญญัติ ในระดับ "ปานกลาง" และมีแนวโน้มไปในระดับ "น้อย" ที่สอดคล้องกัน (ตารางที่ 23)

ตารางที่ 21

ระดับบทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล

ประเภทของบทบาท	ระดับ (ร้อยละ)					รวม
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มีบทบาท	
1. การเสนอร่างเทศบัญญัติทั่วไปต่อสภาเทศบาล	1.8	36.4	29.1	16.4	16.4	100
2. การพิจารณาและอภิปรายร่างเทศบัญญัติทั่วไป	12.7	41.8	32.7	9.1	3.6	100
3. การอภิปรายร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	14.5	45.5	29.1	10.9	-	100

ตารางที่ 22

ระดับบทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติในทัศนะของพนักงานเทศบาล

ประเภทของบทบาท	ระดับ (ร้อยละ)					รวม
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มีบทบาท	
1. การเสนอร่างเทศบัญญัติทั่วไปต่อสภาเทศบาล	4.1	12.2	40.8	22.4	20.4	100
2. การพิจารณาและอภิปรายร่างเทศบัญญัติทั่วไป	2.0	26.5	32.7	32.7	6.1	100
3. การอภิปรายร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	2.0	34.7	42.9	16.3	4.1	100

ตารางที่ 23

เปรียบเทียบระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการตราเทศบัญญัติตามทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล

กลุ่มตัวอย่าง	ระดับบทบาท(ร้อยละ)			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. สมาชิกสภาเทศบาล	18.2	40.0	41.8	100
2. พนักงานเทศบาล	20.4	55.1	24.5	100

2.4.4 บทบาทในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชน

เทศบาลเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองตนเอง (self government) ของประชาชน โดยรัฐบาลส่วนกลางได้มอบหมายอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการส่วนท้องถิ่นผ่านตัวแทนที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นได้เลือกตั้งเข้าไปให้ทำหน้าที่ในการบริหารงานเทศบาลแทนประชาชนตามวาระที่กำหนดไว้ ดังนั้น ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลประการหนึ่ง จึงขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ของประชาชนในการบริหารงานเทศบาล อันจะก่อให้เกิดพลังการควบคุมของประชาชน (popular control) ต่อตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งให้เข้าไปทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานเทศบาล ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลใน

ฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงต้องตระหนักในภารกิจที่จะช่วยพัฒนาและส่งเสริมให้ประชาชนได้มีความรู้ ความเข้าใจและได้เข้ามามีบทบาทต่อการบริหารงานท้องถิ่นโดยวิธีการต่าง ๆ อาทิ การเยี่ยมเยียนและพบปะกับประชาชนในพื้นที่เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน (hearing) การรายงานหรือการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการจัดทำโครงการหรือแผนงานการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลให้ประชาชนได้รับทราบ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรชุมชนท้องถิ่น รวมทั้ง การให้ความช่วยเหลือเพื่อตอบสนองความต้องการและช่วยแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้กับประชาชน เป็นต้น ซึ่งหากสมาชิกสภาเทศบาลได้มีการกระทำบทบาทดังกล่าวแล้ว นอกจากจะทำให้ประชาชนมีภาพลักษณ์และทัศนคติที่ดีต่อองค์กรเทศบาลแล้ว ยังจะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเห็นความสำคัญของตัวแทนที่ตนเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานเทศบาลด้วย ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของเทศบาลต่อไป ดังนั้น ภาพลักษณ์ทางการเมืองของประชาชนที่มีต่อองค์กรเทศบาลและตัวบุคคลในองค์กรเทศบาล จึงมีความสำคัญต่อรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ของประชาชนและเป็นปัจจัยนำเข้า (input functions) ที่สำคัญต่อการบริหารกิจการท้องถิ่น ดังนั้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้นำเสนอทั้งในส่วนของภาพลักษณ์ของประชาชนที่มีต่อองค์กรเทศบาลและระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนต่อการบริหารงานเทศบาล ดังนี้

ก.ภาพลักษณ์ของประชาชนต่อองค์กรเทศบาล

ในส่วนของภาพลักษณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีต่อการจัดตั้งองค์กรเทศบาล โดยผู้วิจัยได้ตั้งคำถามแบบปลายเปิด ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้แสดงทัศนคติที่มีต่อการจัดตั้งองค์กรเทศบาล ว่าการจัดตั้งองค์กรเทศบาลก่อให้เกิดผลดีและผลเสียต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไรบ้าง รวมทั้ง ให้ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงเหตุผลประกอบการแสดงความคิดเห็นดังกล่าว ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า กลุ่มตัวอย่างมากกว่ากึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 58.5) เห็นว่าการจัดตั้งองค์กรเทศบาล มีผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่น และตอบว่ามีผลเสียต่อการพัฒนาท้องถิ่นเพียงร้อยละ 1.9 (ตารางที่ 24) ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีภาพลักษณ์ในด้านบวกกับการจัดตั้งองค์กรเทศบาล ซึ่งภาพลักษณ์ดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลต่อการสนับสนุน (support) ของประชาชนต่อการบริหารงานเทศบาล ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้า (input) ต่อระบบการเมือง (conversion process) ของเทศบาล อาทิ การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การเข้าร่วมฟังการประชุมสภาเทศบาล การเสียภาษีให้เทศบาล รวมทั้งการปฏิบัติตามเทศบัญญัติและให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ กับองค์กรเทศบาลต่อไป ส่วนรายละเอียดของเหตุผลต่อคำตอบที่เป็นผลดีผลเสียของการจัดตั้งเทศบาล พบว่า จำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 36.5 เห็นว่า การจัดตั้งเทศ

บาลเป็นการช่วยแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ทำให้การคมนาคมเป็นไปด้วยความสะดวก เช่น ถนนหนทาง ทางเท้า คูระบายน้ำ ไฟฟ้า เป็นต้น ส่วนผลเสียที่สำคัญที่สุดคือ การที่ผู้บริหารเทศบาลขาดความเอาใจใส่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเทศบาล ทำให้การทำงานของพนักงานเทศบาลขาดประสิทธิภาพและขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารของเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 23.3 (ตารางที่ 25)

ตารางที่ 24

ทัศนคติของประชาชนต่อการจัดตั้งองค์กรเทศบาล

ประเภทของความคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
1. ไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ ต่อการพัฒนาท้องถิ่น	44	10.7
2. ก่อให้เกิดผลดีต่อการพัฒนาท้องถิ่น	241	58.5
3. ก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาท้องถิ่น	8	1.9
4. มีทั้งผลดีและผลเสียต่อการพัฒนาท้องถิ่น	119	28.9
รวม	412	100

ตารางที่ 25

ผลดีและผลเสียของการจัดตั้งองค์กรเทศบาลตามทัศนคติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ก่อให้เกิดผลดี	ความถี่		ก่อให้เกิดผลเสีย	ความถี่	
	จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
1. ช่วยแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ถนน ทางเท้า ตลาด คูระบายน้ำ ไฟฟ้า ทำให้การคมนาคมมีความสะดวกขึ้น น้ำไม่ท่วม	140	36.5	1. ผู้บริหารเทศบาลขาดความเอาใจใส่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเทศบาล ทำให้การทำงานของพนักงานเทศบาลขาดประสิทธิภาพและขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ	24	23.3
2. ทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาและมีความเจริญขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านต่างๆ อาทิ การพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของท้องถิ่น การส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน	115	30.0	2. การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารมีความล่าช้า ขาดความต่อเนื่องและไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน	22	21.4
3. ทำให้บ้านเมืองมีความสะอาดเรียบร้อยและสวยงาม ทั้งด้านการจัดเก็บขยะตามถนนหนทางและตามบ้านเรือน แยกประเภทขยะ ตัดแต่งต้นไม้และระบบบำบัดน้ำเสีย	63	16.4	3. ทำให้เกิดความแตกความสามัคคีของคนในท้องถิ่น มีการแบ่งพรรคแบ่งพวก ทำให้การพัฒนาท้องถิ่นไม่ทั่วถึง จะพัฒนาเฉพาะบางเขตที่เป็นฐานเสียงของผู้บริหาร	16	15.5
4. ทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาล เป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้กับประชาชนในท้องถิ่น และทำให้ประชาชนมีตัวแทนเป็นปากเสียงแทนประชาชนในการบริหารงานเทศบาล	27	7.1	4. ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้น อาทิ ค่าจัดเก็บขยะ ค่าจลจรด และมีการจัดเก็บภาษีโรงเรือน ภาษีป้ายที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี	16	15.5

ก่อให้เกิดผลดี	ความดี		ก่อให้เกิดผลเสีย	ความดี	
	จำนวน	ร้อยละ		จำนวน	ร้อยละ
5. มีการจัดกิจกรรมด้านกีฬา จัดสร้างสนามเด็กเล่นและพัฒนาด้านการศึกษาให้คนในท้องถิ่น	13	3.4	5. ผู้บริหารเทศบาลมีการคอร์รัปชัน การประมูลโครงการมีลักษณะผูกขาดและเรียกเก็บเงินกินเปล่าและเพื่อประโยชน์ของพวกเขาห้อง/งบประมาณใช้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย	12	11.7
6. ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกและมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีในการติดต่อกับเทศบาล อาทิ การทำบัตรประชาชน	11	2.9	6. ตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปไม่ทำตามบทบาทหน้าที่ในการแก้ปัญหาให้ประชาชนขาดความรู้ ความสามารถ มีความล่าช้าในการปฏิบัติงาน	7	6.8
7. ทำให้มีการพัฒนาสถานศึกษาของเทศบาล ทำให้เด็กในเขตเทศบาลได้มีคุณภาพในการศึกษาที่ดีขึ้น	6	1.6	7. ระบบการจราจร รวดติด การจอดรถไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ขาดวินัยด้านจราจร	5	4.9
8. มีการจัดตั้งสถานพยาบาลบริการด้านสาธารณสุขและรักษาพยาบาลแก่คนในชุมชน	5	1.3	8. มีระบบอุปถัมภ์ในการทำงาน โดยการบรรจุแต่งตั้งพรรคพวกของตนเองเข้าไปทำงานในเทศบาล	1	0.9
9. ก่อให้เกิดการแข่งขัน ทำให้เกิดโครงการต่าง ๆ ออกมาเป็นประโยชน์กับประชาชนโดยส่วนรวม	3	0.8			
รวม	383	100		103	100

ข. ความพึงพอใจของประชาชนต่อการบริหารงานเทศบาล

นอกจากภาพลักษณ์ของประชาชนที่มีต่อองค์กรเทศบาลที่มีฐานะเป็นระบบการเมือง (political system) ดังกล่าวแล้ว สมรรถนะ (capacity) ของบุคคลที่อยู่ในองค์กรทางการเมือง (conversion process) ที่ทำหน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงข้อเรียกร้องและความต้องการให้เป็นนโยบาย (policy) และการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย (implementation) เพื่อตอบสนองความต้องการของข้อเรียกร้องก็เป็นปัจจัยสำคัญที่มีต่อภาพลักษณ์ของระบบการเมือง ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามประชาชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างว่า ต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลแก้ปัญหาและ

ตอบสนองความต้องการในเรื่องใด ๆ บ้าง โดยให้ระบุเรียงตามลำดับความสำคัญมากที่สุด 3 ลำดับ พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความต้องการลำดับที่ 1 คือ ต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการด้านการสร้างและปรับปรุงถนนและทางเท้าในเขตเทศบาล (ร้อยละ 17.1) การรักษาความสะอาดและการกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาล (ร้อยละ 16.6) และการส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร เช่น การจัดฝึกอบรมอาชีพ (ร้อยละ 15.4) ส่วนความต้องการลำดับที่ 2 เป็นความต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลจัดทำกิจกรรมร่วมกับชุมชน ในลักษณะการร่วมคิด ร่วมทำและร่วมแก้ไขปัญหากับประชาชนในชุมชน (ร้อยละ 13.3) ความต้องการด้านการสร้างและการดูแลความสะอาดของคุณคลองระบายน้ำในเขตเทศบาล (ร้อยละ 13.2) และความต้องการด้านการส่งเสริมและพัฒนา ระบบการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลให้ได้มาตรฐาน (ร้อยละ 10.3) ส่วนความต้องการลำดับที่ 3 เป็นความต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลจัดทำกิจกรรมร่วมกับชุมชนในลักษณะที่ร่วมกันคิด ร่วมทำและร่วมแก้ไขปัญหากับประชาชนในชุมชน (ร้อยละ 17.2) ปัญหาด้านการส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร (ร้อยละ 9.3) และปัญหาด้านสถานพยาบาลและการบริการสาธารณสุขชุมชน (ร้อยละ 8.0) (รายละเอียดตามตารางที่ 26) และจากข้อมูลความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ทั้ง 3 ลำดับดังกล่าว มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า ปัญหาความต้องการของประชาชนในด้านการให้สมาชิกสภาเทศบาล ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำกิจกรรมร่วมกับประชาชนในชุมชน และปัญหาความต้องการด้านการส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร เป็นประเด็นปัญหา ความต้องการที่กลุ่มตัวอย่างต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลจัดทำในอัตราส่วนที่สูงทั้ง 3 ลำดับ ของความต้องการ ดังนั้น สมาชิกสภาเทศบาลจึงควรให้ความสำคัญและเพิ่มระดับบทบาทในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในด้านดังกล่าวให้เพิ่มมากขึ้น

ส่วนตารางที่ 27-28 ผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นคำถามกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่า จากปัญหาความต้องการที่ประชาชนต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลจัดทำ เพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการดังกล่าว สมาชิกสภาเทศบาลได้มีการจัดทำหรือไม่ และหาก มีการจัดทำกลุ่มตัวอย่าง มีความพึงพอใจในการจัดทำโครงการดังกล่าวมากน้อยแค่ไหน ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ร้อยละ 75.2 ระบุว่ามีการจัดทำโครงการตามความต้องการเหล่านั้น (ตารางที่ 27) โดยมีระดับความพึงพอใจในการจัดทำโครงการดังกล่าว ในระดับ "ปานกลาง" คิดเป็นร้อยละ 57.0 และมีความพึงพอใจในระดับ "น้อย" คิดเป็นร้อยละ 21.4 (ตารางที่ 28)

ตารางที่ 26

ปัญหาความต้องการที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลจัดทำ

ลำดับที่ ความต้องการ	ลำดับที่ 1		ลำดับที่ 2		ลำดับที่ 3	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. สร้างและปรับปรุงถนนและทางเท้า	70	17.1	19	4.7	12	4.5
2. ดูแลและรักษาความสะอาด	62	16.6	39	9.6	28	7.0
3. การจัดให้น้ำประปาและไฟฟ้า	20	4.9	9	2.2	12	4.5
4. จัดกิจกรรมส่งเสริมการประกอบอาชีพ	63	15.4	31	7.6	37	9.3
5. พัฒนาระบบการศึกษาของเทศบาล	12	4.4	42	10.3	20	5.0
6. จัดให้มีสวนสาธารณะ/สวนหย่อม	5	1.2	21	5.2	21	5.3
7. ความสะอาดของคูระบายน้ำ/ คลอง	32	9.3	56	13.2	35	8.2
8. จัดกิจกรรมกีฬา/นันทนาการ	11	2.7	13	3.2	17	4.3
9. จัดให้มีตลาด/สถานที่ค้าขาย	10	2.4	12	4.4	21	5.3
10. จัดให้มีสถานพยาบาลของคนในชุมชน	14	3.4	28	6.9	32	8.0
11. จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม	10	2.4	21	5.2	12	4.5
12. จัดกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว	13	3.2	23	5.7	28	7.0
13. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	7	1.7	22	5.4	24	6.0
14. จัดกิจกรรมร่วมกับคนในชุมชน	50	12.2	54	13.3	71	17.2
15. อื่น ๆ	12	2.9	10	2.4	12	2.5
รวม	409	100	406	100	400	100

ตารางที่ 27

สมาชิกสภาเทศบาลได้มีการจัดทำโครงการเพื่อแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการหรือไม่

โครงการเพื่อแก้ปัญหา	จำนวน	ร้อยละ
1. ไม่ได้จัดทำโครงการ	102	24.8
2. ได้มีการจัดทำโครงการ	309	75.2
รวม	411 ⁽¹⁾	100

(1) ไม่ตอบ 1 ราย

ตารางที่ 28

กลุ่มตัวอย่างมีระดับความพึงพอใจในการจัดทำโครงการของสมาชิกสภาเทศบาลมากน้อยแค่ไหน

ระดับความพึงพอใจ	จำนวน	ร้อยละ
1. พึงพอใจมาก	51	16.5
2. พึงพอใจปานกลาง	176	57.0
3. พึงพอใจน้อย	66	21.4
4. ไม่พึงพอใจเลย	16	5.1
รวม	309	100

ส่วนการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชนในพื้นที่ เพื่อสร้างความรู้สึกรู้สึกเป็นเจ้าของและเข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารงานเทศบาล โดยบทบาทของการเยี่ยมเยียนประชาชนในพื้นที่เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการ และนำเสนอต่อคณะผู้บริหารงานเทศบาลดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป บทบาทการชี้แจงหรือประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการจัดทำโครงการหรือแผนงานการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลให้ประชาชนได้รับทราบ รวมทั้ง การเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือการพึ่งพาตนเองของชุมชน โดยการจัดตั้งกลุ่มอาชีพหรือคณะกรรมการชุมชน เป็นต้น พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างได้ประเมินระดับของบทบาทการกระทำ ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" ในอัตราส่วนที่มากกว่าร้อยละ 50 ในทุก ๆ ด้าน (ตารางที่ 29) แต่หากพิจารณาการประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในประเด็นคำถามเดียวกันจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จะพบ

ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้ประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ในรายด้านดังกล่าว ในระดับ "น้อย" "น้อยที่สุด" และ "ไม่มีบทบาท" ในอัตราส่วนที่มากกว่าร้อยละ 60 ในทุก ๆ ด้าน (ตารางที่ 30) ซึ่งจากลักษณะของข้อมูลที่มีลักษณะตรงกันข้ามดังกล่าว อาจพิจารณาได้เป็น 2 นัยคือ (1) สมาชิกสภาเทศบาลได้กระทำบทบาทตามระดับการประเมินของสมาชิกสภาเทศบาลจริง แต่ขาดการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนในพื้นที่ได้ทราบบทบาทการกระทำของตนเอง จึงทำให้การประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ในทัศนะของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับการประเมินบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล หรือ (2) สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้กระทำบทบาทดังกล่าวจริงตามที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งประเมิน จึงทำให้ระดับการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลมีระดับ "น้อย" "น้อยที่สุด" และ "ไม่มีบทบาท" มากกว่าร้อยละ 60 ดังกล่าว และหากข้อเท็จจริงเป็นไปตามกรณีนี้ (2) ก็จะเป็นผลกระทบอย่างยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แต่หากข้อเท็จจริงเป็นไปตามกรณีนี้ (1) องค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาล มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการกระทำบทบาทของตนเองให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบเพื่อให้ประชาชนได้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลและต่อตัวสมาชิกสภาเทศบาล อันจะมีผลต่อการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนต่อการบริหารงานเทศบาลต่อไป

ส่วนตารางที่ 31 เป็นการเปรียบเทียบระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชนในภาพรวมทั้ง 5 ด้าน ตามทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลผู้กระทำบทบาทกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งได้รับรู้การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า ในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลได้ประเมินระดับบทบาทในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชนในระดับ "มาก" และ "ปานกลาง" ตามลำดับ แต่ในทัศนะของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านดังกล่าว ในระดับ "ปานกลาง" และ "น้อย" ตามลำดับ ซึ่งมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกันกับการประเมินของสมาชิกสภาเทศบาล (ตารางที่ 31)

ตารางที่ 29

ระดับบทบาทในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชนในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล

ประเภทของบทบาท	ระดับ (ร้อยละ)					รวม
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มีบทบาท	
1. การเยี่ยมเยียนเพื่อรับทราบปัญหาจากประชาชน	41.8	47.3	10.9	-	-	100
2. การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน	36.4	52.7	5.5	5.5	-	100
3. การประชาสัมพันธ์โครงการให้ประชาชนทราบ	3.6	56.4	32.7	5.5	1.8	100
4. การอุทิศตนและเสียสละเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น	29.1	61.8	7.3	1.8	-	100
5. การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรชุมชน	16.4	36.4	34.5	10.9	1.8	100

ตารางที่ 30

ระดับบทบาทในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชนในทัศนะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ประเภทของบทบาท	ระดับ (ร้อยละ)					รวม
	มากที่สุด	มาก	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่มีบทบาท	
1. การเยี่ยมเยียนเพื่อรับทราบปัญหาจากประชาชน	5.1	17.0	26.8	28.0	23.1	100
2. การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน	4.1	27.4	33.5	26.0	9.0	100
3. การประชาสัมพันธ์โครงการให้ประชาชนทราบ	8.0	24.1	34.3	21.4	12.2	100
4. การอุทิศตนและเสียสละเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น	4.1	22.7	30.7	26.3	16.1	100
5. การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรชุมชน	4.6	16.3	27.2	26.7	25.2	100

ตารางที่ 31

เปรียบเทียบระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาชนในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาลกับประชาชน

กลุ่มตัวอย่าง	ระดับบทบาท(ร้อยละ)			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. สมาชิกสภาเทศบาล	65.5	32.7	1.8	100
2. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	12.0	55.2	32.8	100

2.4.5 บทบาทในภาพรวมของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น

การวิจัยเรื่อง "บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น" นอกจากผู้วิจัยจะได้แยกประเด็นบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลออกเป็นรายด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยยังได้ตั้งประเด็นคำถามให้กลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม ว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมตามทัศนะของผู้ตอบแบบสอบถามมากน้อยแค่ไหน รวมทั้ง กลุ่มตัวอย่างเห็นว่ากลไกที่สำคัญของเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นเป็นกลไกด้านใด ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นเกี่ยวกับบทบาทในภาพรวมของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" คิดเป็นร้อยละ 69.1 ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานเทศบาล ซึ่งได้รับรู้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น ในระดับ "ปานกลาง" และ "น้อย" คิดเป็นร้อยละ 69.4 (ตารางที่ 32) ซึ่งเป็นทิศทางที่ตรงกันข้ามกับการประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าทั้งสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะที่เป็นฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่นและพนักงานเทศบาลในฐานะที่เป็นฝ่ายข้าราชการประจำที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายการเมืองซึ่งต่างก็เป็นกลไกสำคัญยิ่งต่อการปกครองท้องถิ่นเทศบาลแบบเทศบาล แต่กลับมีภาพลักษณ์และทัศนคติที่ไม่ยอมรับในบทบาทของกันและกัน กล่าวคือ ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลมองว่าปัญหาอุปสรรคที่สำคัญลำดับที่สองของการปฏิบัติหน้าที่เพื่อพัฒนาท้องถิ่นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น คือ ปัญหาด้านพนักงานเทศบาลไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ปัญหาที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับรู้มากจากประชาชนในพื้นที่ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 14) ส่วนพนักงานเทศบาลก็มองและประเมินบทบาทของ

สมาชิกสภาเทศบาลในลักษณะที่สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่นในระดับ "ปานกลาง" และ "น้อย" ดังกล่าว และหากพิจารณาต่อไปในตารางที่ 33 ต่อคำถามที่ว่ากลไกที่สำคัญของเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น ในส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานเทศบาล จะพบว่า พนักงานเทศบาลให้ความสำคัญกับกลไกด้านคณะกรรมการสูงสุด คิดเป็นร้อยละ 63.3 ในขณะที่กลไกด้านสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลประเมินและให้น้ำหนักความสำคัญเพียงร้อยละ 12.2 เท่ากับกลไกด้านพนักงานเทศบาลและกลไกด้านประชาชน (ตารางที่ 33) ซึ่งเป็นข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นทัศนคติของพนักงานเทศบาลที่มีต่อบุคลากรและความสำคัญของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลได้เด่นชัดยิ่งขึ้น ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้ประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม ในระดับ "ปานกลาง" ค่อนข้างไปในระดับ "มาก" คิดเป็นร้อยละ 47.1 และ 36.8 ตามลำดับ

ตารางที่ 32

เปรียบเทียบระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมตามทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

กลุ่มตัวอย่าง	ระดับของบทบาท (ร้อยละ)					รวม
	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	
1. สมาชิกสภาเทศบาล	29.1 (16)	40.0 (22)	21.8 (12)	9.1 (5)	- -	100 (55)
2. พนักงานเทศบาล	8.2 (4)	18.4 (9)	40.8 (20)	28.6 (14)	4.1 (2)	100 (49)
3. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	4.9 (20)	36.8 (151)	47.1 (193)	10.0 (41)	1.2 (5)	100 (410)

ส่วนประเด็นคำถามที่ว่า จากโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล คณะกรรมการ พนักงานเทศบาล ประชาชนในเขตเทศบาลและตัวแทนของราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ) กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นว่ากลไกที่สำคัญที่ทำให้เทศบาลมีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุดเป็นกลไกด้านใด จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ทั้งสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ต่างก็ให้น้ำหนักและความสำคัญกับกลไกในด้านคณะกรรมการ

คิดเป็นร้อยละ 49.1, 63.3 และ 42.8 ส่วนกลไกที่เป็นประชาชนในเขตเทศบาลที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงตามทฤษฎีของการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นและมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) และการตรวจสอบและควบคุมผู้บริหารท้องถิ่น (popular control) ให้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างทั้งสามกลุ่มให้น้ำหนักและความสำคัญเพียงร้อยละ 24.5, 12.2 และ 25.1 ตามลำดับเท่านั้น (ตารางที่ 33) ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นว่ากลุ่มตัวอย่างทั้งสามกลุ่ม ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของเทศบาลเฉพาะบทบาทด้าน "การบริหาร" ราชการแผ่นดินทำนองเดียวกันกับการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ส่วนบทบาทของเทศบาลในด้าน "การมีส่วนร่วมของประชาชน" ต่อการบริหารงานเทศบาลอันเป็นเจตนารมณ์เริ่มแรกของการก่อตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 (มาตรา 27 (7)) ที่กำหนดหน้าที่ให้เทศบาลประการหนึ่งว่า "จัดอบรมให้ราษฎรเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ" กลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญกับกลไกด้านประชาชนค่อนข้างน้อย โดยกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานเทศบาลให้น้ำหนักกับกลไกที่เป็นประชาชนในเขตเทศบาลในระดับที่น้อยที่สุด (ตารางที่ 29)

ตารางที่ 33

กลไกของเทศบาลที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่นตามทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

กลุ่มตัวอย่าง	กลไกสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น					รวม
	สมาชิกสภาเทศบาล	คณะเทศมนตรี	พนักงานเทศบาล	ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	นายก อบจ./ผู้ว่าราชการจังหวัด	
1. สมาชิกสภาเทศบาล	20.8 (11)	49.1 (26)	5.7 (3)	24.5 (13)	- -	100 (53)
2. พนักงานเทศบาล	12.2 (6)	63.3 (31)	12.2 (6)	12.2 (6)	- -	100 (49)
3. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	22.4 (92)	42.8 (176)	7.1 (29)	25.1 (103)	2.7 (11)	100 (411)

(3) ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น

ในประเด็นปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ผู้วิจัยต้องการทราบว่าปัจจัยด้านลักษณะส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย อายุ ศาสนา ระดับการศึกษาและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ปัจจัยด้านชั้นหรือประเภทของเทศบาล ประกอบด้วยเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ปัจจัยด้านลักษณะการเมืองในสภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยจำนวนกลุ่มหรือทีมในสภาเทศบาลและปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชน อันประกอบด้วยชุมชนพุทธกับชุมชนอิสลาม ว่าปัจจัยเหล่านี้มีความสัมพันธ์กับการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทดสอบสมมติฐานของการวิจัย ซึ่งจากการวิเคราะห์ข้อมูลมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 34

อายุของสมาชิกสภาเทศบาลกับระดับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น

อายุ	ระดับของบทบาท			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. ไม่เกิน 45 ปี	45.5 (15)	48.5 (16)	6.1 (2)	100 (33)
2. มากกว่า 45 ปี	71.4 (15)	28.6 (6)	- -	100 (21)
รวม	55.6 (30)	40.7 (22)	3.7 (2)	100 (54)

$$X^2 = 4.800 \quad d.f = 2 \quad sig = 0.091$$

จากตารางที่ 34 เป็นการทดสอบหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างอายุของสมาชิกสภาเทศบาลกับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่อายุต่างกันจะมีระดับบทบาทที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุมากกว่า 45 ปี จะมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น ในระดับ "มาก" ที่สูงกว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีอายุไม่เกิน 45 ปี ส่วนบทบาท ในระดับ "น้อย" ไม่มี แต่เมื่อนำไปทดสอบด้วยค่า chi - square พบว่า อายุของกลุ่มตัวอย่างไม่มีความสัมพันธ์กับระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.05

ตารางที่ 35

การนับถือศาสนาของสมาชิกสภาเทศบาลกับระดับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น

ศาสนา	ระดับของบทบาท			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. พุทธ	52.8 (19)	41.7 (15)	5.6 (2)	100 (36)
2. อิสลาม	61.1 (11)	38.9 (7)	- -	100 (18)
รวม	55.6 (30)	40.7 (22)	3.7 (2)	100 (54)

$$X^2 = 1.792 \quad \text{d.f.} = 2 \quad \text{sig.} = 0.408$$

จากตารางที่ 35 เป็นการทดสอบหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างการนับถือศาสนาของสมาชิกสภาเทศบาลกับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่นับถือศาสนาอิสลาม จะมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นในระดับ "มาก" ที่สูงกว่ากลุ่มตัวอย่างที่นับถือศาสนาพุทธและไม่มีระดับบทบาทในระดับ "น้อย" แต่เมื่อนำไปทดสอบด้วยค่า chi - square พบว่า การที่กลุ่มตัวอย่างนับถือศาสนาที่แตกต่างกัน ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.05

ตารางที่ 36

ระดับการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาลกับระดับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น

ระดับการศึกษา	ระดับของบทบาท			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. ต่ำกว่าปริญญาตรี	55.6 (15)	37.0 (10)	7.4 (2)	100 (27)
2. ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	55.6 (15)	44.4 (12)	- -	100 (27)
รวม	55.6 (30)	40.7 (22)	3.7 (2)	100 (54)

$$X^2 = 2.955 \quad \text{d.f.} = 2 \quad \text{sign.} = 0.228$$

จากตารางที่ 36 เป็นการทดสอบหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างระดับการศึกษาของสมาชิกสภาเทศบาลกับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาที่แตกต่างกัน ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.05

ตารางที่ 37

ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลกับระดับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น

ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง	ระดับของบทบาท			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. ไม่เกิน 5 ปี	40.9 (9)	50.0 (11)	9.1 (2)	100 (22)
2. มากกว่า 5 ปี	65.6 (21)	34.4 (11)	- -	100 (32)
รวม	55.6 (30)	40.7 (22)	3.7 (2)	100 (54)

$$X^2 = 5.847 \quad d.f. = 2 \quad \text{sign.} = 0.054$$

จากตารางที่ 37 เป็นการทดสอบหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลกับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งมากกว่า 5 ปี จะมีระดับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นในระดับ "มาก" ที่สูงกว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี แต่เมื่อนำไปทดสอบด้วยค่า chi - square พบว่า การที่กลุ่มตัวอย่างมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันไม่มีความสัมพันธ์กับระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.05

ตารางที่ 38

ลักษณะของการเมืองในสภาเทศบาลกับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น

จำนวนกลุ่ม	ระดับของบทบาท			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. กลุ่ม/ทีมเดียว	58.3 (14)	41.7 (10)	- -	100 (24)
2. มากกว่า 1 กลุ่ม/ทีม	53.3 (16)	40.0 (12)	6.7 (2)	100 (30)
รวม	55.6 (30)	40.7 (22)	3.7 (2)	100 (54)

$$X^2 = 2.420 \quad d.f. = 2 \quad \text{sign.} = 0.298$$

จากตารางที่ 38 เป็นการทดสอบหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของการเมืองในสภาเทศบาลกับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อที่จะทดสอบว่าลักษณะการเมืองในสภาเทศบาลที่มีสมาชิกสภาเทศบาลเพียงกลุ่มเดียว ไม่มีฝ่ายค้านในสภาเทศบาลกับสภาเทศบาลที่มีมากกว่าหนึ่งกลุ่ม ที่มีทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายค้าน จะมีผลต่อระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า สภาเทศบาลที่มีสมาชิกสภาเทศบาลเป็นเอกภาพ ประกอบด้วยสมาชิกเพียงกลุ่มเดียว ไม่มีฝ่ายค้าน มีระดับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นในระดับ "มาก" และระดับ "ปานกลาง" ที่สูงกว่า กลุ่มตัวอย่างที่สภาเทศบาลประกอบด้วยหลายกลุ่มหรือหลายทีม และไม่มีระดับบทบาทในระดับ "น้อย" แต่เมื่อนำไปทดสอบด้วยค่า chi - square พบว่า สภาเทศบาลที่มีจำนวนกลุ่มหรือทีมที่แตกต่างกันไม่มีความสัมพันธ์กับระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.05

ตารางที่ 39

ระดับเทศบาลกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นจากทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล

ประเภทของเทศบาล	ระดับของบทบาท			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. เทศบาลตำบล	75.0 (12)	25.0 (4)	- -	100 (16)
2. เทศบาลเมือง	40.9 (9)	50.0 (11)	9.1 (2)	100 (22)
3. เทศบาลนคร	56.3 (9)	43.8 (7)	- -	100 (16)
รวม	55.6 (30)	40.7 (22)	3.7 (2)	100 (54)

$$X^2 = 7.106 \quad \text{d.f.} = 4 \quad \text{sign.} = 0.130$$

ตารางที่ 40

ระดับเทศบาลกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นจากทัศนะของพนักงานเทศบาล

ประเภทของเทศบาล	ระดับของบทบาท			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. เทศบาลตำบล	33.3 (6)	50.0 (9)	16.7 (3)	100 (18)
2. เทศบาลเมือง	23.8 (5)	42.9 (9)	33.3 (7)	100 (21)
3. เทศบาลนคร	33.3 (3)	66.7 (6)	- -	100 (9)
รวม	29.2 (14)	50.0 (24)	20.8 (10)	100 (48)

$$X^2 = 6.293 \quad \text{d.f.} = 4 \quad \text{sign.} = 0.178$$

ตารางที่ 41

ระดับเทศบาลกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นจากทัศนะของประชาชน

ประเภทของเทศบาล	ระดับของบทบาท			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. เทศบาลตำบล	26.9 (18)	59.7 (40)	13.4 (9)	100 (67)
2. เทศบาลเมือง	14.2 (25)	67.0 (118)	18.8 (33)	100 (176)
3. เทศบาลนคร	5.6 (9)	67.3 (109)	27.2 (44)	100 (162)
รวม	12.8 (52)	65.9 (267)	21.3 (86)	100 (405)

$$X^2 = 22.799 \quad \text{d.f.} = 4 \quad \text{sign.} = 0.000$$

จากตารางที่ 39-41 เป็นการทดสอบหาค่าความสัมพันธ์ระหว่างระดับเทศบาลหรือประเภทของเทศบาลกับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อจะทดสอบว่าระดับหรือประเภทของเทศบาลที่ประกอบด้วยเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร ที่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านลักษณะของกายภาพของพื้นที่ (เป็นชุมชนเมืองและชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท) และจำนวนงบประมาณรายรับที่แตกต่างกัน จะมีผลต่อระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ โดยพิจารณาเปรียบเทียบจากทั้งกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ระดับเทศบาลตำบล จะมีระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในระดับ "มาก" ที่สูงกว่ากลุ่มตัวอย่างที่เป็นเทศบาลระดับเมืองและนคร และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกันระหว่างทัศนะของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น จะพบว่าระดับหรือประเภทเทศบาลตำบลจะมีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเด่นชัด กล่าวคือ ระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในเทศบาลตำบล จะมีระดับบทบาทในระดับ "มาก" ที่อัตราส่วนที่สูงกว่าบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในเทศบาลเมืองและนคร คิดเป็นร้อยละ 26.9, 14.2 และ 5.6 ตามลำดับ และในทางตรงกันข้าม จะมีระดับบทบาทในระดับ "น้อย" ในอัตราส่วนที่น้อยกว่าบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในเทศบาลเมืองและนครเช่นกัน

โดยคิดเป็นร้อยละ 13.4, 18.8 และ 27.2 ตามลำดับ และเมื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปทดสอบหาค่าความสัมพันธ์ด้วยค่า chi - square พบว่า ระดับหรือประเภทของเทศบาลมีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

ตารางที่ 42

สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นจากทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล

ลักษณะชุมชน	ระดับของบทบาท			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. ชุมชนพุทธ	55.9 (19)	44.1 (15)	- -	100 (34)
2. ชุมชนอิสลาม	55.0 (11)	35.0 (7)	10.0 (2)	100 (20)
รวม	55.6 (30)	40.7 (22)	3.7 (2)	100 (54)

$$X^2 = 4.237 \quad \text{d.f.} = 2 \quad \text{sign.} = 0.120$$

ตารางที่ 43

สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมกับบทบาทของสมาชิกสภาในการพัฒนาท้องถิ่นจากทัศนะของพนักงานเทศบาล

ลักษณะชุมชน	ระดับของบทบาท			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. ชุมชนพุทธ	37.9 (11)	48.3 (14)	13.8 (4)	100 (29)
2. ชุมชนอิสลาม	15.8 (3)	52.6 (10)	31.6 (6)	100 (19)
รวม	29.2 (14)	50.0 (24)	20.8 (10)	100 (48)

$$X^2 = 3.834 \quad \text{d.f.} = 2 \quad \text{sign.} = 0.147$$

ตารางที่ 44

สภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมกับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนา
ท้องถิ่นจากทัศนะของประชาชน

ลักษณะชุมชน	ระดับของบทบาท			รวม
	มาก	ปานกลาง	น้อย	
1. ชุมชนพุทธ	10.0 (21)	64.3 (135)	25.7 (54)	100 (210)
2. ชุมชนอิสลาม	15.7 (31)	67.0 (132)	17.3 (34)	100 (197)
รวม	12.7 (52)	65.6 (267)	21.6 (88)	100 (407)

$$X^2 = 5.465 \quad \text{d.f.} = 2 \quad \text{sign.} = 0.065$$

จากตารางที่ 42-44 เป็นการทดสอบค่าความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะของชุมชนกับบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อจะทดสอบว่าลักษณะความแตกต่างทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชนที่เป็นแบบชุมชนพุทธกับชุมชนอิสลามที่มีขนบธรรมเนียมประเพณีของคนในชุมชนที่แตกต่างกัน จะมีผลต่อระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่ โดยพิจารณาเปรียบเทียบจากทั้งกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ทัศนะกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล ประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นของชุมชนพุทธในระดับ "มาก" ที่สูงกว่าระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในชุมชนอิสลาม แต่ทัศนะของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นของชุมชนอิสลามในระดับ "มาก" ที่สูงกว่าระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในชุมชนพุทธ แต่เมื่อนำไปทดสอบค่าความสัมพันธ์ด้วยค่า chi - square ทั้ง 3 ตาราง พบว่า ลักษณะความแตกต่างของชุมชนไม่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น ที่ระดับนัยสำคัญที่ 0.05

(4) ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเพิ่มบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น

จากปัญหาอุปสรรคของสมาชิกสภาเทศบาลในการกระทำบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาล ร้อยละ 68.5 ตอบว่ามีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีปัญหาอุปสรรคทั้งด้านตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล อาทิ คณะเทศมนตรี พนักงานเทศบาล ตัวสมาชิกสภาเทศบาลเองและประชาชนในพื้นที่ และปัญหาอุปสรรคในด้านนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล (ดูรายละเอียดในตารางที่ 13-14) ดังนั้นเพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยได้แสดงความคิดเห็นเพื่อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ตั้งประเด็นคำถามแบบปลายเปิด ให้สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ได้แสดงความคิดเห็นเพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ได้แสดงความคิดเห็นทั้งการเสนอแนะในด้านการกระจายอำนาจของรัฐบาลโดยให้มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล เพื่อให้เทศบาลมีอิสระในการบริหารงานให้มากยิ่งขึ้น และการเสนอแนะในด้านการพัฒนาและเพิ่มพูนศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการกระทำบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนประชาชนในการบริหารงานเทศบาล โดยจัดการฝึกอบรมหรือสัมมนาแก่สมาชิกสภาเทศบาล มีรายละเอียด ดังนี้

4.1 ความคิดเห็นต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล

ตารางที่ 45

จำนวนและร้อยละของสมาชิกสภาเทศบาลต่อความคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล

ข้อคิดเห็น	จำนวน	ร้อยละ
1. ไม่มีความเห็นต่อการแก้ไข	37	71.2
2. มีความเห็นต่อการแก้ไข	15	28.8
รวม	52 ⁽¹⁾	100

(1) ไม่ตอบ 3 ราย

ตารางที่ 46

ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ
เทศบาล

ข้อเสนอแนะ	ความถี่	ร้อยละ
(1) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรเทศบาล		
1.1 ควรมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เบ็ดเสร็จในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นด้วยตนเอง เช่น แก้ปัญหาการจราจร ปัญหากรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน หรือหน่วยงานอื่น ๆ ในเขตเทศบาลที่คาบเกี่ยวกับปัญหาแหล่งเสื่อมโทรมในเขตเทศบาลหรือปัญหาการพัฒนาสาธารณูปการในเขตที่ดินดังกล่าว	12	33.3
1.2 ควรลดบทบาทของข้าราชการประจำ (ผวจ.) ต่อการบริหารงานเทศบาลให้น้อยลงเพื่อให้เทศบาลมีอิสระในการบริหารงานของเทศบาลเอง	2	5.6
รวม	14	38.9
(2) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาเทศบาล		
2.1 ควรเพิ่มอำนาจและบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านการจัดทำงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นและการตรวจสอบการทำงานของพนักงานเทศบาลเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้ประชาชนในท้องถิ่น	4	11.1

ข้อเสนอแนะ	ความถี่	ร้อยละ
2.2 ควรเพิ่มระยะเวลาในการประชุมสภาเทศบาลให้มากขึ้น เพื่อสมาชิกสภาเทศบาลจะได้มีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบ เช่น ควรมีการประชุมทุก ๆ เดือนและควรมีเวลาให้สมาชิกได้อภิปรายให้มากขึ้น	4	11.1
2.3 ควรกำหนดคุณวุฒิด้านการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลให้สูงขึ้นอย่างน้อยควรจบชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.6,ม.8)	8	22.2
รวม	16	44.4
(3) ข้อกำหนดเกี่ยวกับฝ่ายบริหาร		
3.1 ควรให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง	4	11.1
3.2 ไม่ควรให้นายกเทศมนตรีรักษาการเป็นผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แต่ควรให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้อำนวยความสะดวกเลือกตั้ง	2	5.6
รวมรายด้าน	6	16.7
รวมทั้งหมด	36 ⁽¹⁾	100

(1) คำถามปลายเปิด ตอบได้หลายประเด็น

จากตารางที่ 45 เป็นการแสดงความถี่และร้อยละเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล ส่วนตารางที่ 46 เป็นประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างเห็นสมควรให้มีการแก้ไข โดยผู้วิจัยประมวลจากคำถามปลายเปิดเพื่อสรุปว่ามีประเด็นใดบ้าง พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวนร้อยละ 28.8 เห็นสมควรให้มีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาลทั้งในประเด็นที่เกี่ยวกับองค์กรเทศบาล (โดยให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ร้อยละ 33.3) ประเด็นที่เกี่ยวกับตัวสมาชิกสภาเทศบาล (โดยให้มีการกำหนดคุณวุฒิด้านการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลให้สูงขึ้น ร้อยละ 22.2) และประเด็นที่เกี่ยวกับคณะเทศมนตรี (โดยให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ร้อยละ 11.1)

4.2 ความคิดเห็นต่อการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล

ตารางที่ 47

ข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพ
ในการปฏิบัติหน้าที่

ข้อเสนอแนะ	ความถี่	ร้อยละ
1. ด้านระเบียบและข้อกฎหมาย : ควรจัดฝึกอบรมด้านระเบียบข้อกฎหมายให้สมาชิกได้ทราบบทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.เทศบาลและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสมาชิก เพื่อให้สมาชิกได้ทราบอำนาจหน้าที่ขององค์กรและบุคคล รวมทั้ง เพื่อให้สมาชิกได้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง อาทิ การเสนอและการพิจารณา ร่างเทศบัญญัติ การตั้งกระทู้ถาม การแปรญัตติ การทำหน้าที่ใน คณะกรรมการสามัญและวิสามัญ เป็นต้น	48	60.8
2. ด้านแผนและงบประมาณ : ควรจัดฝึกอบรมด้านการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล (แผน 5 ปีและ 1 ปี) และการจัดทำงบประมาณประจำปี เพื่อให้สมาชิกได้เข้าใจโครงการและแผนงานของเทศบาล	16	20.2
3. ด้านการเพิ่มพูนประสบการณ์ : ควรจัดให้สมาชิกได้มีโอกาส ในการแลกเปลี่ยนทัศนะกับสมาชิกต่างเทศบาล โดยการดูงานของเทศบาลอื่น ๆ รวมทั้ง ดูงานการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ	7	8.9
4. ด้านจริยธรรมคุณธรรม : ควรจัดฝึกอบรมให้สมาชิกได้มีจิตสำนึกและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่น	8	10.1
รวม	79 ⁽¹⁾	100

(1) คำถามปลายเปิด ตอบได้หลายประเด็น

จากตารางที่ 47 เป็นการแสดงความถี่และร้อยละที่เป็นข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการฝึกอบรมหรือการสัมมนาเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง จำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 60.8 เห็นสมควรให้มีการจัดฝึกอบรมให้สมาชิกได้เข้าใจในอำนาจหน้าที่ ทั้งในด้านของอำนาจหน้าที่ขององค์กร (เทศบาล) และของบุคคลในองค์กร (สมาชิกสภาเทศบาล) เพื่อให้สมาชิกได้มีความรู้ ความเข้าใจและสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อาทิ การเสนอร่างเทศบัญญัติ การพิจารณาและการแปรญัตติร่างเทศบัญญัติ การตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรี เป็นต้น รองลงมา คิดเป็นร้อยละ 20.2 เห็นสมควรให้มีการฝึกอบรมด้านการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลและการจัดทำงบประมาณประจำปี เพื่อให้สมาชิกได้มีความรู้ ความเข้าใจและสามารถจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาเทศบาลได้ ซึ่งจากข้อเสนอแนะของกลุ่มตัวอย่างทั้งสองประเด็นดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีข้อจำกัดในด้านความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่ดำรงตำแหน่งอันสำคัญต่อการบริหารงานเทศบาลมากถึงร้อยละ 81 ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยหรือสันติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย รวมทั้ง คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ควรจัดให้มีการฝึกอบรมในด้านดังกล่าวให้กับสมาชิกสภาเทศบาล โดยเฉพาะสมาชิกใหม่ที่ได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นครั้งแรก โดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษาที่ตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ให้เข้ามามีบทบาทในการเพิ่มพูนศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการบริหารงานเทศบาลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

บทที่ 6

อภิปรายผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลใน 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้" ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งจากทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาลและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้มีการกระทำบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน (representative) ต่อการบริหารงานเทศบาลทั้งในด้านการตราเทศบัญญัติ การตรวจสอบและกำกับดูแลคณะเทศมนตรีในการบริหารงานเทศบาลและบทบาทในการรับรู้ปัญหาความต้องการและการให้ความช่วยเหลือเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่มากน้อยแค่ไหน รวมทั้ง ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นและข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มพูนบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ ด้วยข้อสมมุติฐานที่ว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กรเทศบาล นอกจากจะเกิดจากปัจจัยด้านความเป็นอิสระ (autonomy) ของเทศบาล ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมทางการเมือง (political participation) ของประชาชนต่อการบริหารงานเทศบาลแล้ว ปัจจัยด้านสมรรถนะ (capability) ของบุคลากรในองค์กรเทศบาลโดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลก็มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวต่อการปฏิบัติตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเทศบาล โดยกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 55 คน พนักงานเทศบาลจำนวน 49 คน และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 412 คน ใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลและใช้ค่าร้อยละ ค่า chi-square ในการวิเคราะห์ข้อมูล มีผลสรุปดังนี้

(i) สรุปผลการวิจัย

1.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

1.1.1 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 94.5) มีอายุระหว่าง 31-45 ปี (ร้อยละ 61.8) นับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 67.3) จบการศึกษาระดับปริญญาตรี (ร้อยละ 38.2) มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี (ร้อยละ 40.0)

1.1.2 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานเทศบาล ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 77.6) มีอายุระหว่าง 41-50 ปี (ร้อยละ 40.8) นับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 91.7) จบการศึกษาระดับปริญญาตรี

(ร้อยละ 67.3) ดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการกองหรือหัวหน้ากอง (ร้อยละ 51.1) โดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่เกิน 5 ปี (ร้อยละ 49.0)

1.1.3 กลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นเพศชายและเพศหญิงที่ใกล้เคียงกัน (ร้อยละ 51.2 และ 48.2) ส่วนใหญ่มีอายุไม่เกิน 40 ปี (ร้อยละ 57.9) นับถือศาสนาพุทธ (ร้อยละ 63.1) จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา (ร้อยละ 35.2)

1.2 บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น

1.2.1 บทบาทในการวางแผนพัฒนาเทศบาล

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านการมีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล ให้คณะเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทราบเพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ในระดับ "มาก" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุด ทั้งจากทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 61.8 และ 44.9 ตามลำดับ (ตารางที่ 15-16)

1.2.2 บทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีระดับบทบาทในด้านการติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีในการพัฒนาท้องถิ่น ในระดับ "มาก" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 54.5 แต่ในทัศนคติของพนักงานเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีระดับบทบาทในด้านการอภิปรายเพื่อท้วงติงคณะเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อตรวจสอบการทำงานของคณะเทศมนตรี ในระดับ "มาก" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 32.7 (ตารางที่ 18-19)

1.2.3 บทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในด้านการตราเทศบัญญัติ พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในด้านการอภิปรายร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในระดับ "มาก" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุด ทั้งจากทัศนคติของสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 45.5 และ 34.7 ตามลำดับ (ตารางที่ 21-22)

1.2.4 บทบาทในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชน พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีระดับบทบาทในการอุทิศตนและเสียสละเวลาส่วนตัวให้กับการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า ในระดับ "มาก" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 61.8 แต่ในทัศนคติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีระดับบทบาทในการให้ความ

ช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่ ในระดับ "มาก" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 27.4 (ตารางที่ 29-30)

1.2.5 บทบาทในภาพรวมของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทในภาพรวมของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่น ในทัศนะของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทต่อการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" คิดเป็นร้อยละ 69.1 แต่ในทัศนะของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นพนักงานเทศบาล ปรากฏว่าพนักงานเทศบาลประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม ในระดับ "ปานกลาง" และ "น้อย" คิดเป็นร้อยละ 69.4 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งประเมินระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม ในระดับ "ปานกลาง" และ "มาก" คิดเป็นร้อยละ 83.9 (ตารางที่ 32)

1.3 ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย อายุ เพศ สถานะ การศึกษา และระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ปัจจัยด้านชั้นหรือประเภทของเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ปัจจัยด้านลักษณะการเมืองในสภาเทศบาล ซึ่งประกอบด้วย จำนวนกลุ่มหรือทีมในสภาเทศบาลและปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรมของชุมชน ซึ่งประกอบด้วย ชุมชนพุทธและชุมชนอิสลาม กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า ปัจจัยส่วนบุคคลของสมาชิกสภาเทศบาล ปัจจัยด้านลักษณะการเมืองในสภาเทศบาล ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม ไม่มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น แต่พบว่าปัจจัยด้านชั้นหรือประเภทของเทศบาลที่แตกต่างกัน มีความสัมพันธ์กับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 (ตารางที่ 34-44)

1.4 ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น

จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาล ส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 68.5 เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาล มีปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาท้องถิ่น (ตารางที่ 13) โดยมีปัญหาอุปสรรคทั้งในด้านตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล อาทิ คณะเทศมนตรี สมาชิกสภา

เทศบาลเอง ประชาชนในพื้นที่และปัญหาอุปสรรคในด้านนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล (ตารางที่ 14)

1.5 ข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

จากการวิเคราะห์ข้อมูลในด้านการเพิ่มพูนศักยภาพและบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล ต่อการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล รวมทั้ง ควรมีการจัดสัมมนาหรือฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจกับสมาชิกสภาเทศบาลต่อการบริหารงานเทศบาลเพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มีศักยภาพต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น (ตารางที่ 46-47)

(2) อภิปรายผลการวิจัย

เทศบาลเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการส่วนท้องถิ่นโดยผ่านตัวแทน คือ สมาชิกสภาเทศบาล เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ในการบริหารกิจการของเทศบาล ทั้งที่เป็นภารกิจ "โดยนิตินัย" ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลและพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่กำหนดให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่จัดทำ และภารกิจ "แฝงเร้น" ที่เป็นพระราชประสงค์ขององค์พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 และตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา ที่ได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2476¹ เพื่อให้องค์กรเทศบาลเป็นโรงเรียนฝึกหัดการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาให้กับประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจากภารกิจทั้งสองด้านขององค์กรเทศบาลดังกล่าว การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน จึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการบริหารงานเทศบาลตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรเทศบาล ซึ่งจากผลการศึกษามหาวิทยาลัยสุโขทัยต่อการพัฒนาท้องถิ่นทั้งในด้านบทบาทที่สนองตอบต่อภารกิจโดยนิตินัยและบทบาทที่สนองตอบต่อภารกิจแฝงเร้น มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

2.1 บทบาทที่สนองตอบต่อภารกิจโดยนิตินัย อันได้แก่ บทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ บทบาทในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาลและบทบาทในด้านการกำกับดูแลคณะเทศมนตรี ซึ่งบทบาทในด้านต่าง ๆ เหล่านี้ จะมีผลอย่างยิ่งต่อการบริหารงานเทศบาลเพื่อให้องค์กรเทศบาลและบุคลากรในองค์กรเทศบาลได้มีการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของการจัดตั้งเทศบาล ซึ่งจากผลการศึกษา พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีระดับบทบาทในภาพรวม

¹ ตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มาตรา 27 (7) กำหนดหน้าที่ให้เทศบาลจัดทำประการหนึ่งว่า "จัดอบรมให้ราษฎรเข้าใจในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ"

ในด้านการตราเทศบัญญัติและด้านการตรวจสอบและกำกับดูแลคณะเทศมนตรีในระดับ "ปานกลาง" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุด ทั้งจากการประเมินของสมาชิกสภาเทศบาลเองและจากพนักงานเทศบาลที่รับรู้การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล และหากพิจารณาเฉพาะจากการประเมินของพนักงานเทศบาล พบว่า ระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสองด้านมีระดับ "ปานกลาง" และมีแนวโน้มไปในระดับ "น้อย" (ตารางที่ 20 และ 23) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของเบญจา สวัสดิโอ ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่" พบว่า บทบาทในด้านการตราเทศบัญญัติ สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีบทบาทในด้านการเสนอร่างเทศบัญญัติ ส่วนบทบาทในการตรวจสอบและกำกับดูแลฝ่ายบริหาร พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการตั้งกระทู้ถามน้อยมาก ส่วนบทบาทในการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 34 พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลไม่มีบทบาทในด้านดังกล่าว หรือการศึกษาวิจัยของ ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง "ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย" พบว่า บทบาทของกลุ่มการเมืองในองค์การเทศบาลส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสมาชิกสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี มักจะเป็นคนกลุ่มเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน บทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันตามหลักการของระบบรัฐสภา (fusion of power) จึงมีน้อย

ส่วนบทบาทในด้านการวางแผนพัฒนาเทศบาลในทัศนะของสมาชิกสภาเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีระดับบทบาทในด้านการวางแผนพัฒนา ในระดับ "มาก" "มากที่สุด" ในเกือบทุกข้อ (ตารางที่ 15-16) แต่หากพิจารณารายละเอียดในแต่ละข้อ จะมีข้อที่น่าสังเกตว่า หากบทบาทในข้อใด ที่จะต้องทำเป็นหนังสือหรือทำเป็นทางการโดยมีขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ อาทิ การเสนอโครงการหรือแผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปีหรือแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี หรือการเสนอปัญหาหรือความต้องการของประชาชนต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล (ตารางที่ 15 และตารางที่ 16) หรือการตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาล (ตารางที่ 18 และตารางที่ 19) การเสนอร่างเทศบัญญัติต่อสภาเทศบาล (ตารางที่ 21 และตารางที่ 22) สมาชิกสภาเทศบาลจะมีบทบาท ในระดับ "น้อย" แต่หากบทบาทใดที่สามารถกระทำได้ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ อาทิ การสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนให้คณะเทศมนตรีได้รับทราบและแก้ไข หรือการพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี (ตารางที่ 15 และตารางที่ 16) การอภิปรายเพื่อท้วงติงคณะเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาล (ตารางที่ 18 และตารางที่ 19) การอภิปรายร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตารางที่ 21 และตารางที่ 22) สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าว ได้สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพของสมาชิกสภา

เทศบาลต่อการกระทำบทบาทที่เป็น "ทางการ" กับการกระทำบทบาทที่ "ไม่เป็นทางการ" ได้เป็นอย่างดี

2.2 บทบาทที่สนองต่อการภารกิจแฝงเร้น อันได้แก่ บทบาทในด้านการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาล ได้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของและได้เข้ามามีส่วนร่วมต่อการบริหารงานเทศบาล โดยการเยี่ยมเยียนประชาชนในพื้นที่เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนและนำปัญหาดังกล่าวเสนอต่อคณะผู้บริหารงานเทศบาล การชี้แจงหรือประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของเทศบาลให้ประชาชนได้รับทราบ รวมทั้ง การจัดตั้งหรือสนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งบทบาทดังกล่าว นอกจากจะสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนต่อการบริหารงานเทศบาลแล้ว ยังเป็นกระบวนการในการสร้างการเรียนรู้ทางการเมืองให้กับประชาชนในท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งเทศบาลด้วย ซึ่งจากผลการศึกษา พบว่า จากการประเมินของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านดังกล่าว สมาชิกสภาเทศบาลมีระดับบทบาท ในระดับ "มาก" และ "มากที่สุด" ในทุกด้าน (ตารางที่ 29) แต่เมื่อพิจารณาจากการประเมินของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในคำถามเดียวกัน พบว่า ระดับบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในด้านดังกล่าวอยู่ในระดับ "น้อย" และ "น้อยที่สุด" (ตารางที่ 30) และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีระดับความพึงพอใจในการจัดทำโครงการของสมาชิกสภาเทศบาล ในระดับ "ปานกลาง" และ "น้อย" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุดตามลำดับ (ตารางที่ 28) ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของประหยัด ยะคะนอง ที่ศึกษาวิจัยเรื่อง "ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองจะเชิงเทรา" พบว่า ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ ไม่พอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองจะเชิงเทรา เนื่องจากบริการสาธารณะไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน โดยมีสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น ความไม่สนใจต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเอง ปัญหาด้านการควบคุมเทศบาลของรัฐบาลส่วนกลาง และปัญหาคุณภาพบุคลากรที่นำไปสู่ปัญหาการวางแผนพัฒนาเทศบาลที่ไม่เหมาะสม เป็นต้น

(3) ข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปปฏิบัติ

จากข้อมูลที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ พบว่า บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นมีปัญหาคุปลรรคทั้งในด้านนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลที่มีผลต่อโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรและบุคลากรที่อยู่ในองค์กรเทศบาล รวมทั้ง ปัญหาคุปลรรคในด้านศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาลต่อการกระทำบทบาทในฐานะที่เป็นกลไกสำคัญของเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อเป็นการเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาคุปลรรคดังกล่าว

อันจะทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดจากรัฐบาลส่วนกลางมีนโยบายที่กระจายอำนาจการปกครองไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยออกเป็นพระราชบัญญัติและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรเทศบาลก็เช่นกัน เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ถือกำเนิดขึ้นตามกฎหมายหลัก คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นอกจากนี้ยังมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เป็นกฎหมายรองเพื่อเป็นกรอบอำนาจหน้าที่และแนวปฏิบัติขององค์กรเทศบาล อาทิ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เป็นต้น ซึ่งจากข้อกำหนดและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ดังกล่าวมีบทบัญญัติบางส่วนที่เป็นข้อจำกัดในการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น จึงควรที่จะมีการแก้ไขเพื่อเพิ่มศักยภาพให้กับองค์กรและบุคลากรในองค์กรเทศบาลในการทำหน้าที่พัฒนาท้องถิ่น ซึ่งในส่วนี้ผู้วิจัยจะเสนอแนะเพื่อการแก้ไขข้อกำหนดและระเบียบดังกล่าว เฉพาะในประเด็นที่มีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่ได้จากการวิจัยรองรับว่าระเบียบหรือข้อกำหนดดังกล่าวเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลและสมาชิกสภาเทศบาล ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ขององค์กรเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้องค์กรเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50-57 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีและบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในเขตเทศบาล อาทิ ถนน ไฟฟ้า ประปา สถานศึกษา สถานพยาบาล และที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น ซึ่งภารกิจและอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจจะเหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2496 ที่มีการออกพระราชบัญญัติเทศบาล แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันมีภารกิจอีกหลายประการที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเฉพาะท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการ อาทิ ปัญหาอาชญากรรม ไม่ว่าจะเป็นความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในชุมชน ปัญหาจราจรในเขตเทศบาลทั้งที่จอดรถและระบบการจราจร ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ประชาชนในท้องถิ่นประสบปัญหา (ดูตารางที่ 7) แต่เทศบาลก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการแก้ไขปัญหานั้น ซึ่งได้สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดในความเบ็ดเสร็จของการกระจายอำนาจให้องค์กรท้องถิ่นได้มีบทบาทในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นตนเองได้เป็นอย่างดี ดังนั้น รัฐบาลส่วนกลางโดยเฉพาะคณะ

กรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะพิจารณาและทบทวนว่าภารกิจใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเฉพาะท้องถิ่น จะต้องมอบหมายภารกิจเหล่านั้นให้องค์กรปกครองท้องถิ่นได้เข้ามามีอำนาจในการจัดการปัญหาดังกล่าวตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น

2. อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้จัดให้เทศบาลมีโครงสร้างทางการเมืองประกอบด้วย สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี โดยให้องค์กรเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันตามหลักการเชื่อมโยงอำนาจ (Fusion of Powers) ตามหลักการในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ตามแบบอย่างของรัฐบาลส่วนกลาง โดยสมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรี มีอำนาจขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 34 และมีอำนาจพิจารณาและอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คณะเทศมนตรีนำไปใช้ในการบริหารงานเทศบาลเป็นต้น ทั้งนี้ ด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละเขตหรือแต่ละท้องที่ที่จะได้รับรู้ปัญหา ความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี ได้นำเอาปัญหาและความต้องการเหล่านั้น มาสะท้อนให้คณะเทศมนตรีทราบและจะได้สั่งการให้พนักงานเทศบาลในฐานะที่เป็นกลไกของฝ่ายบริหารนำไปปรับปรุงแก้ไขต่อไป ซึ่งหากข้อเท็จจริงได้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการดังกล่าวแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลก็จะเป็นกลไกที่สำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้ง จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เล็งเห็นถึงคุณประโยชน์และความสำคัญของระบบตัวแทน (representative body) ซึ่งจะมีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในที่สุด แต่ในสภาพความเป็นจริง โครงสร้างทางการเมืองในระบบเชื่อมโยงอำนาจ (Fusion of Powers) ตามระบบรัฐสภาของเทศบาล หากได้มีปฏิสัมพันธ์กันตามหลักการดังกล่าวไม่ ทั้งนี้ อาจจะมีด้วยสาเหตุหลาย ๆ ประการ อาทิ สาเหตุด้านอิทธิพลของผู้นำท้องถิ่น สาเหตุด้านความเป็นเอกภาพของกลุ่มการเมืองในสภาเทศบาล เป็นต้น จึงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้มีบทบาทตามหลักการดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงนี้มีข้อมูลที่ได้จากการวิจัยในครั้งนี้ยืนยันปรากฏการณ์ดังกล่าวได้เป็นอย่างดียิ่ง กล่าวคือ ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลร้อยละ 49 รู้ว่าหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลคือการเยี่ยมเยียนประชาชนเพื่อรับทราบปัญหาความเดือดร้อนและนำมาเสนอแนะต่อผู้บริหารเทศบาลแก้ไข รวมทั้ง ติดตามและตรวจสอบการบริหารงานของคณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมายและให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน (ตารางที่ 5) แต่สมาชิกสภาเทศบาลกลับมีปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว โดยปัญหาอุปสรรคที่สำคัญที่สุด คิดเป็นร้อยละ 48.0 เกิดจากปัญหาด้านคณะเทศมนตรีไม่รับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้ง ปัญหาด้านพนักงานเทศบาลไม่ให้ความสำคัญกับการสั่งการหรือข้อ

เสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาล (ตารางที่ 14) ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในฐานะที่ "รู้ปัญหา" ของประชาชนแต่ "ไม่สามารถแก้ปัญหา" ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าว นอกจากจะทำให้สมาชิกสภาเทศบาลเกิดความเบื่อหน่ายในการกระทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชนแล้ว ยังก่อให้เกิดความเสื่อมศรัทธาของประชาชนต่อตัวสมาชิกสภาเทศบาลด้วย ดังจะเห็นได้จากเปอร์เซ็นต์ของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในวาระต่าง ๆ ดังนั้น หากรัฐบาลส่วนกลางยังต้องการที่จะใช้โครงสร้างทางการเมืองของเทศบาลตามระบบรัฐสภา เช่นเดียวกับโครงสร้างในระดับประเทศ จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เพื่อเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับสมาชิกสภาเทศบาลในการตรวจสอบและกำกับดูแลคณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลให้เพิ่มมากขึ้น อาทิ การแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 24 เกี่ยวกับสมัยประชุมสามัญประจำปี ซึ่งเดิมกำหนดให้ปีหนึ่งมีสมัยประชุม 2 สมัย แต่ไม่เกิน 4 สมัยตามแต่ละสภาเทศบาลจะกำหนด ซึ่งข้อเท็จจริงโดยทั่วไปพบว่าคณะเทศมนตรีในฐานะที่กุมเสียงข้างมากในสภาเทศบาล จะกำหนดให้มีเพียง 2 สมัยประชุม คือ ช่วงเดือนกุมภาพันธ์และเดือนสิงหาคม ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ข้อ 14 เท่านั้น ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลโดยเฉพาะสมาชิกที่ไม่ได้เป็นกลุ่มหรือทีมเดียวกับฝ่ายบริหาร ไม่มีบทบาทในการเสนอแนะหรือท้วงติงฝ่ายบริหารในที่ประชุมสภาเทศบาล จึงควรแก้ไขข้อกฎหมายดังกล่าวโดยกำหนดให้มีการประชุมสภาเทศบาลอย่างน้อยเดือนละครั้ง เพื่อสมาชิกสภาเทศบาลจะได้มีบทบาทในการเสนอแนะและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้มากขึ้น หรือตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 ข้อ 100 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลไม่เกิน 2 คณะ และคณะหนึ่งไม่เกิน 5 คน (เทศบาลนคร) หรือไม่เกิน 3 คน (เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล) โดยมีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ ทำนองเดียวกันกับคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาของระบบการเมืองระดับชาติ ที่กำหนดให้คณะกรรมการสามัญดังกล่าว มีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการได้ ซึ่งเป็นหลักการหนึ่งที่จะทำให้สมาชิกสภาเทศบาลมีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ แต่หลักการดังกล่าวในกรณีของสภาเทศบาลก็หาได้มีผลตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของคณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลไม่ ทั้งนี้ ด้วยข้อจำกัดด้านจำนวนของคณะกรรมการที่กำหนดให้มีได้ไม่เกิน 2 คณะ² (ข้อ 100)

² เทศบาลส่วนใหญ่จะแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว 2 คณะ คือคณะกรรมการตรวจพิจารณาร่างเทศบัญญัติและคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม ซึ่งจะเห็นว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทหน้าที่เฉพาะกิจการที่เกี่ยวกับภาวะประชุมของสภาเทศบาลเท่านั้น แต่ไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของคณะเทศมนตรีหรือพนักงานเทศบาลและประการใด

ข้อจำกัดด้านจำนวนครั้งที่จะประชุมกัน (ข้อ 104) เป็นต้น ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ให้มีจำนวนคณะกรรมการให้มากขึ้น และให้คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นมาั้น มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของทั้งข้าราชการการเมือง (คณะเทศมนตรี) และข้าราชการประจำ (พนักงานเทศบาล) ให้มากขึ้น ทำนองเดียวกันกับคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาในการเมืองระดับชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของคณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลให้มากขึ้น อันจะเป็นการแก้ปัญหา อุปสรรคของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่นที่เกี่ยวกับคณะเทศมนตรีและพนักงานเทศบาลไม่ยอมรับฟังความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาล (ตารางที่ 14) นอกจากนี้ควรมีการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ข้อ 13 ที่ว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลที่กำหนดให้มีคณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลเพียง 3 คน (จากจำนวนกรรมการทั้งหมดประมาณ 16 คน) และจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นสมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 3 คน ก็มักจะเป็นกลุ่มหรือทีมเดียวกันกับฝ่ายบริหาร ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นฝ่ายค้านไม่ได้มีโอกาสในการเสนอแนะหรือแสดงความคิดเห็นในการวางแผนพัฒนาเทศบาลในคณะกรรมการดังกล่าว จึงควรที่จะให้มีการแก้ไขเพื่อเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลในคณะกรรมการพัฒนาเทศบาลให้เพิ่มมากขึ้น และควรมีการกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการดังกล่าว ให้มาจากฝ่ายค้านในสภาเทศบาลด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายบริหารได้มีบทบาทร่วมกันในการวางแผนพัฒนาเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในข้อ 14 แห่งระเบียบดังกล่าว³

3.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเพิ่มพูนศักยภาพของสมาชิกสภาเทศบาล

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับการกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น พบว่า การกระทำบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในลักษณะที่ต้องทำตามขั้นตอนหรือต้องทำตามระเบียบ ข้อบังคับตามที่มิระเบียบ กฎหมายกำหนดไว้ อาทิ การตั้งกระทู้ถามหรือการเสนอร่างเทศบัญญัติทั่วไปต่อสภาเทศบาล ซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือการเสนอโครงการหรือแผนงานเพื่อขออนุมัติเป็นแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีหรือแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี ซึ่งต้องทำเป็นโครงการหรือแผนงานเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลจะมีบทบาทในด้านดังกล่าว ในระดับ "น้อย" "น้อยที่สุด" ในอัตราส่วนที่สูงที่สุด (ดูรายละเอียดในตารางที่ 15-16, 18-19 และ 21-22) ซึ่งข้อมูลในลักษณะดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีข้อ

³ ตามข้อ 14 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการให้มีอำนาจ (1) กำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น (2) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญห (3) ให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนา ซึ่งจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการกำหนดทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่น

จำกัดในการกระทำบทบาทในลักษณะที่ต้องกระทำแบบเป็น "ทางการ" กอปรกับเมื่อพิจารณาข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาเทศบาลในการเพิ่มพูนศักยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ พบว่า สมาชิกสภาเทศบาลได้เสนอแนะให้มีการฝึกอบรมหรือดูงานเพื่อให้สมาชิกได้มีความรู้ ความเข้าใจและความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบและกฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง อาทิ การจัดทำร่างเทศบัญญัติ การตั้งกระทู้ถาม การจัดทำโครงการหรือแผนงานพัฒนาเทศบาล เป็นต้น (ดูรายละเอียดในตารางที่ 47) ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หรือสภานิติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ควรจะจัดให้มีการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการให้กับสมาชิกสภาเทศบาลก่อนที่สมาชิกเหล่านั้นจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งในวาระแรก ควรที่จะมีการฝึกอบรมหรือปฐมนิเทศให้สมาชิกใหม่เหล่านั้นได้มีความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยร่วมกับสถาบันการศึกษาที่เป็นมหาวิทยาลัยที่ตั้งอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ ได้เข้ามามีบทบาทในการเพิ่มพูนศักยภาพให้กับสมาชิกสภาเทศบาลต่อการบริหารงานเทศบาลต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520
- ทิพาพร พิมพ์สุทธิ, พัฒนาทางการเมือง, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521
- ชิตยา สุวรรณะชญ, พัฒนาการ: ความคาดหวังบทบาทของพัฒนาการ, พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2510
- ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์และจักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย, โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทยตามความเห็นของนายกเทศมนตรี (ม.ป.ท : ม.ป.พ.)
- บรรพต วีระสัย, สังคมวิทยา-มานุษยวิทยา, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2526
- ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526
- ประหยัด หงษ์ทองคำและพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529
- พัทยา สายหนู, ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกของสังคม, กรุงเทพฯ : พิฒเนศ, 2516
- ไพบุลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครองของไทย, กรุงเทพฯ : ไบร่บุ้ที่พิมพ์, 2514
- ภิญโญ สาร, หลักบริหารการศึกษ, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, รวมคำแถลงนโยบายรัฐบาลและรายชื่อคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1-43
กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์
- สุพัตรา สุภาพ, สังคมวิทยา, กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2516
- สุชา จันทน์เอมและสุรางค์ จันทน์เอม, จิตวิทยาสังคม, กรุงเทพฯ : แพรววิทยา, 2520
- อานนท์ อากาภิรมย์, สังคมวิทยา, กรุงเทพฯ : แพรววิทยา, 2516
- อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523
- อุทัย หิรัญโต, สารานุกรมศัพท์สังคมวิทยา-มานุษยวิทยา, กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2526

ภาษาอังกฤษ

- Biesonz, Moris H., and Biesonz, John., *Introduction of Sociology*, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1978
- Broom, Leonard., and Selznick, Phillip., *Sociology*, New York : Harper & Row Publishers, Inc., 1963
- Burustein, Samuel J. and O`Hara, Patrick., *Public Administration : Organization, People and Public Policy* ., New York : Harper & Row, 1979
- Green, Arnold W., *Sociology*, New York : McGraw-Hill Book Company., 1976
- Linton, Raiph., *The Study of Man*, New York : D. Appleton Century-crofts, 1964
- Levinson, Daniel J., "Role personality and Social Structure" in *Sociological Theory* (ed.) Leves A. Coser and Rosenberg Bernard., New York : Mc millan Co., 1964
- Mead, G.H., *Mind self and Society*, Chicago : University of Chicago Press, 1950
- Merrill, Francis E., *Society and Culture*, Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1957
- Riggs, Fred W., "The Context of Development Administration". in Fred W. Riggs. (ed.), *Frontiers of Development administration*, Durham, North Carolina : Duck University Press, 1970
- Saul, Kalz M., "A System approach to Development Administration", in Fred W. Riggs, (ed.) *Frontiers of Development Admisistration*, Durham, North Carolina : Duck University Press, 1970
- Weidner, Edward W., "Development Administration : A New Focus for Research" in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes (ed.), *Papers in comparative Public Administration*, Ann Arbor, Michigan : The University of Michigan, 1962
- Weidner, Edward W., "The Elements of Development Administration", in Edward W. Wiedner (ed.) *Development Administration in Asia*, Kingsport, Tennessee : Kingsport press, 1970

วิทยานิพนธ์และงานวิจัย

- กำจัด ขวัญทอง, บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการบริหารเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลในจังหวัดยะลา สารนิพนธ์ปัญหาพิเศษทางรัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปีการศึกษา 2539
- ชัชณพงศ์ สุวรรณ, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล : ศึกษากรณีเทศบาลในจังหวัดนครศรีธรรมราช" สารนิพนธ์ปัญหาพิเศษทางรัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ปีการศึกษา 2540
- เบญจมา สวัสดิ์โอ, "บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2527
- ประหยัด ยะคะนอง, "ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา" วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2523
- ไพรัชต์ สุนทรวิงศ์กมล, "บทบาทในทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาจังหวัดเชียงใหม่" วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย
- รังสรรค์ วิมพันธ์พงศ์, "บทบาทที่คาดหวังและบทบาทที่ปฏิบัติจริงของเยาวชนในการดำเนินงานศูนย์เยาวชนชนบท" วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร ปีการศึกษา 2521
- ลิขิต ธีรเวคิน "การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท" เอกสารทางวิชาการหมายเลข 5 ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527
- วิชาญ สุขสง, พันโท, "การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้" วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ปีการศึกษา 2539
- วินิจ นราธิปภัทร, "การเมืองในองค์การ : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองนราธิวาสระหว่างปี พ.ศ. 2533-2538" สารนิพนธ์ปัญหาพิเศษทางรัฐประศาสนศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ปีการศึกษา 2538
- สมเดช ลิทธิพงศ์พิทยา, บทบาทของสำนักงานพัฒนาชุมชนเขตในการสนับสนุนงานพัฒนาชนบทของจังหวัดและอำเภอ : ศึกษาจากทัศนะของพัฒนาการจังหวัดและพัฒนาการอำเภอ, วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2523
- สุกัญญา สุขการณ์ "ปัญหาอุปสรรคของการวางแผนพัฒนาเทศบาลตำบลบ้านพรุ" สารนิพนธ์ปัญหาพิเศษทางรัฐประศาสนศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, ปีการศึกษา 2537

- อภิชาติ ไตติลภเวธ, "ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อบทบาทนักการเมืองท้องถิ่น" วิทยานิพนธ์
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2530
- อาคม ใจแก้ว, นักบริหารการพัฒนาเมืองในทศวรรษหน้า : ศึกษากรณีสมาชิกสภาเทศบาลนคร
หาดใหญ่และเทศบาลเมืองสงขลา, สงขลา : คณะวิทยาการจัดการ, 2540
- อาทร คุระวรรณ, อาคม ใจแก้ว, บทบาทคณะกรรมการหมู่บ้านในการอนุรักษ์และพัฒนาแหล่งน้ำ
ขนาดเล็ก : ศึกษาเฉพาะกรณีบริเวณรอบนอกเขตเทศบาลนครหาดใหญ่ สงขลา : มหาวิทยาลัย
สงขลานครินทร์, 2538

ระเบียบและกฎหมาย

- พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2541
- ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ้างข้อมูลทาง: การปกครอง ลงวันที่ 20 มกราคม 2543

แบบสอบถาม
สมาชิกสภาเทศบาล

เทศบาล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ

- (1) ชาย
- (2) หญิง

2. อายุ

- (1) ไม่เกิน 30 ปี
- (2) 31- 45 ปี
- (3) 46-60 ปี
- (4) 61 ปีขึ้นไป

3. ศาสนา

- (1) พุทธ
- (2) อิสลาม
- (3) อื่น ๆ (ระบุ).....

4. ระดับการศึกษาสูงสุด

- (1) ประถมศึกษา (ป.4 -ป.7)
- (2) มัธยมศึกษา (ม.3, ม.ศ. 3, ม.6, ม.ศ. 5)
- (3) ประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช., ปวส.)
- (4)ปริญญาตรี
- (5) สูงกว่าปริญญาตรี

5. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล(รวมทุกสมัย)

- (1) ไม่เกิน 5 ปี
- (2) 6 -10 ปี
- (3) 11 - 15 ปี
- (4) 16 ปีขึ้นไป

ตอนที่ 2 : แบบสอบถามเพื่อวัดบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น

6. ในสภาเทศบาลของท่านมีการแบ่งเป็นหลายกลุ่ม/ทีมหรือไม่

- () มีกลุ่ม/ทีมเดียว คือกลุ่ม/ทีม.....
() มีมากกว่าหนึ่งกลุ่ม/ทีม คือ 1.....
2.....

7. ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่งใดในสภาเทศบาล (ตอบได้หลายข้อ)

- (1) ประธานสภาเทศบาล (2) รองประธานสภาเทศบาล
(3) สมาชิกสภาเทศบาล (4) กรรมการสามัญ (ระบุชื่อ).....
(5) กรรมการวิสามัญ (ระบุชื่อ).....
(6) อื่น ๆ (ระบุ).....

8. ขอให้ท่านระบุหน้าที่หลัก ๆ ของสมาชิกสภาเทศบาลว่ามีอะไรบ้าง

- (1)
(2)
(3)
(4)
(5)

9. ท่านทราบปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลมากน้อยแค่ไหน

- (1) ทราบมากที่สุด (2) ทราบมาก (3) ทราบปานกลาง
(4) ทราบน้อย (5) ไม่ทราบเลย

10. จากข้อ 9 หากท่านทราบ โปรดระบุ ปัญหา/ความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลที่สำคัญที่สุด 3 ลำดับ

- 1.....
2.....
3.....
() อื่น ๆ (ระบุ).....

11. ในเทศบาลของท่าน มีคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล(แผน 5 ปีหรือแผน 1 ปี)หรือไม่

- (1) ไม่มี (ข้ามไปตามข้อ 14)
(2) มี โปรดระบุว่า คณะกรรมการประกอบด้วยบุคคลจากฝ่ายใดบ้าง
โปรดระบุ

12. ท่านเป็น**กรรมการ**พัฒนาเทศบาลดังกล่าวหรือไม่

(1) ไม่เป็น

(2) เป็น

13. ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปี ท่านเคยเสนอโครงการหรือแผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปีหรือไม่

(1) ไม่เคย

(2) เคย โปรดระบุชื่อโครงการ/แผนงานที่ท่านเสนอ.....

.....
.....

14. ในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี ท่านเคยเสนอโครงการหรือแผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาลประจำปีหรือไม่

(1) ไม่เคย

(2) เคย โปรดระบุเรื่อง/โครงการ.....

.....

15. ท่านทราบหรือไม่ว่าแผนพัฒนาเทศบาลในปีงบประมาณ 2542 ในเทศบาลของท่าน มี**โครงการอะไรบ้าง**

(1) ไม่ทราบ

(2) ทราบ โปรดระบุ ชื่อโครงการ/แผนงาน

(1)

(2)

(3)

16. ท่านคิดว่าการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี ได้มีการคำนึงถึงปัญหาความต้องการ/ข้อเสนอแนะของประชาชนที่**เสนอผ่านสมาชิกสภาเทศบาล**มากน้อยแค่ไหน

(1) ไม่ได้คำนึงถึงข้อเสนอแนะที่ผ่านสมาชิกสภาเทศบาลเลย

(2) มีการคำนึงถึงข้อเสนอแนะที่ผ่านสมาชิกสภาเทศบาล (โปรดระบุระดับ)

(1) มาก

(2) ปานกลาง

(3) น้อย

ในฐานะที่ท่านเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานเทศบาลเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ท่านได้มีการกระทำบทบาทดังต่อไปนี้มากน้อยแค่ไหน โปรดให้หน้าหนึ่งของบทบาทดังนี้

- | | | |
|---|---------|----------------------------------|
| 5 | หมายถึง | มีบทบาทมากที่สุด (ร้อยละ 76-100) |
| 4 | หมายถึง | มีบทบาทมาก (ร้อยละ 51-75) |
| 3 | หมายถึง | มีบทบาทน้อย (ร้อยละ 26-50) |
| 2 | หมายถึง | มีบทบาทน้อยที่สุด (ร้อยละ 1-25) |
| 1 | หมายถึง | ไม่มีบทบาทในด้านนั้น ๆ เลย |

ประเภทของบทบาท	ระดับของบทบาท				
	5	4	3	2	1
17. บทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเป็นปากเสียงแทนประชาชนในการบริหารงานเทศบาล					
18. บทบาทในการกำกับและดูแลให้พนักงานเทศบาลปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล					
19. บทบาทในการกำกับและควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล					
20. บทบาทในการเยี่ยมเยียนประชาชนเพื่อสอบถามปัญหาและความต้องการจากประชาชนในพื้นที่					
21. บทบาทในการให้ความช่วยเหลือตอบสนองต่อความต้องการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่					
22. บทบาทในการวางแผนในการพัฒนาเทศบาลให้ เป็นไปอย่างถูกต้องและตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่					
23. บทบาทในการชี้แจงหรือประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการจัดทำโครงการ/แผนงานการพัฒนาท้องถิ่นที่เทศบาลดำเนินการจัดทำให้ประชาชนได้รับทราบ					
24. บทบาทในการอุทิศตนและเสียสละเวลาส่วนตัวให้กับการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า					

ประเภทของบทบาท	ระดับของบทบาท				
	5	4	3	2	1
25 บทบาทในการพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน เช่น การสร้างตลาดหรือสถานที่ค้าขาย การฝึกอบรมการประกอบอาชีพให้ราษฎร					
26 บทบาทในการเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือการพึ่งพาตนเองของชุมชน เช่น จัดตั้งกลุ่มอาชีพ ศึกษารสพรรณหรือการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน					

ในฐานะที่ท่านเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทสำคัญต่อการกำกับและตรวจสอบต่อการบริหารงานของคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนานโยบาย ท่านได้มีผลกระทบต่อบทบาทดังต่อไปนี้มากน้อยแค่ไหน โปรดให้น้ำหนักของบทบาท ดังนี้

- | | | |
|---|---------|----------------------------------|
| 5 | หมายถึง | มีบทบาทมากที่สุด (ร้อยละ 76-100) |
| 4 | หมายถึง | มีบทบาทมาก (ร้อยละ 51-75) |
| 3 | หมายถึง | มีบทบาทน้อย (ร้อยละ 26-50) |
| 2 | หมายถึง | มีบทบาทน้อยที่สุด (ร้อยละ 1-25) |
| 1 | หมายถึง | ไม่มีบทบาทในด้านนั้น ๆ เลย |

ประเภทของบทบาท	ระดับของบทบาท				
	5	4	3	2	1
27 การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาล อาทิ การเสนอปัญหาหรือความต้องการของประชาชนต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล หรือการร่วมเป็นกรรมการพัฒนาเทศบาล					

ประเภทของบทบาท	ระดับการปฏิบัติ				
	5	4	3	2	1
28 การมีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและ ความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล ให้คณะเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ทราบ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว					
29 การอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อ ท้วงติงหรือเสนอแนะคณะเทศมนตรีในการ บริหารงานเทศบาลในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล					
30 การพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผน พัฒนาเทศบาลประจำปี					
31 การติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงาน ของคณะเทศมนตรีในการพัฒนาท้องถิ่น					
32 การควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติตาม โครงการ/แผนงานที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี					
33 การเสนอร่างเทศบัญญัติทั่วไป (ที่มีใช้เทศ บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี)					
34 การมีส่วนร่วมในการพิจารณาและการ อภิปรายร่างเทศบัญญัติทั่วไป (ที่มีใช้เทศ บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี)					
35 การมีส่วนร่วมในการอภิปรายร่างเทศ บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี					
36 การตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีในที่ประชุม สภาเทศบาลเพื่อตรวจสอบการทำงานของ คณะเทศมนตรี					

ประเภทของบทบาท	ระดับการปฏิบัติ				
	5	4	3	2	1
37. การควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาเทศบาล					
38. การควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล					
39. การควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของราชการ					

40. ในภาพรวม ท่านคิดว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการวางแผนพัฒนาเทศบาลมากน้อยแค่ไหน

- (1) มีบทบาทมากที่สุด
- (2) มีบทบาทมาก
- (3) มีบทบาทปานกลาง
- (4) มีบทบาทน้อย
- (5) มีบทบาทน้อยที่สุด

41. ท่านคิดว่ากลไกที่สำคัญที่สุดที่ทำให้การบริหารงานเทศบาลมีประสิทธิภาพมากที่สุดอยู่ที่ใด

- (1) สมาชิกสภาเทศบาล
- (2) คณะเทศมนตรี
- (3) พนักงานเทศบาล
- (4) ประชาชนในเขตเทศบาล
- (5) นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ตอนที่ 3 ปัญหาและแนวทางแก้ไขเพื่อเพิ่มบทบาทสมาชิกสภาเทศบาลในการพัฒนาท้องถิ่น

42. ในฐานะที่ท่านเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาท้องถิ่น ในทัศนะของท่าน **ท่านมีปัญหาคืออะไร**ในการกระทำบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่

- (1) ไม่มีปัญหาใด ๆ
- (2) มีปัญหา โปรดระบุปัญหา (1)
- (2)
- (3)

43. เพื่อให้การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาเทศบาลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ท่านคิดว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของราชการในเรื่องใดบ้าง

(1) ไม่มี

(2) มี โปรดระบุ

(1) ชื่อ พ.ร.บ./ก.ม.....เรื่อง.....
เพราะเหตุใด.....

(2) ชื่อระเบียบ/ข้อบังคับ.....เรื่อง.....
เพราะเหตุใด.....

47. เพื่อให้การปฏิบัติงานของ สท. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ท่านคิดว่าควรจะมีการฝึกอบรมสมาชิกสภาเทศบาลในเรื่องใดบ้าง โปรดเรียงตามลำดับความสำคัญหรือเร่งด่วนก่อนหลัง

(1)

(2)

(3)

(4)

(5)

ขอบคุณที่กรุณาตอบแบบสอบถาม

พนักงานสัมภาษณ์ชื่อ.....นามสกุล.....

แบบสอบถาม
พนักงานเทศบาล

เทศบาล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

ตอนที่ 1 : ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ

() ชาย

() หญิง

2. อายุ

() ไม่เกิน 30 ปี

() 31-40 ปี

() 41-50 ปี

() 51-60 ปี

3. ศาสนา

() พุทธ

() อิสลาม

() อื่น ๆ โปรดระบุ.....

4. ระดับการศึกษา

() อนุปริญญาหรือต่ำกว่า (ปวช.,ปวส.)

() ปริญญาตรี

() ปริญญาโทหรือสูงกว่า

5. ตำแหน่งในเทศบาล

() ปลัดเทศบาล

() ผู้อำนวยการกอง

() หัวหน้าฝ่าย

() อื่น ๆ โปรดระบุ.....

6. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งตามข้อ 5

() ไม่เกิน 5 ปี

() 6-10 ปี

() มากกว่า 10 ปี

7. ท่านได้เคยเข้าร่วมประชุมสภาเทศบาลหรือไม่

- (1) ไม่เคย (จบการสัมภาษณ์)
- (2) เคย โปรดระบุระดับ (1) มาก (มากกว่าร้อยละ 80)
(2) ปานกลาง (ร้อยละ 50-80)
(3) น้อย (น้อยกว่าร้อยละ 50)

ตอนที่ 2 : แบบสอบถามพนักงานเทศบาลเพื่อประเมินบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

8. จากโครงสร้างองค์กรของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ท่านคิดว่ากลไกที่สำคัญที่ทำให้เทศบาลมีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุด อยู่ที่ใด

- (1) สมาชิกสภาเทศบาล
- (2) คณะเทศมนตรี
- (3) พนักงานเทศบาล
- (4) ประชาชนในเขตเทศบาล
- (5) นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด

ในฐานะที่ท่านเป็นหัวหน้าส่วนราชการในเทศบาลที่มีความใกล้ชิดและรับรู้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ขอให้ท่านได้กรุณาประเมินบทบาทการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาเทศบาล ในเรื่องดังต่อไปนี้ว่าสมาชิกสภาเทศบาล ได้มีบทบาทในแต่ละด้านมากน้อยเพียงใด กรุณาให้น้ำหนักของบทบาท ดังนี้

- 5 หมายถึง มีบทบาทในการปฏิบัติมากที่สุด (ร้อยละ 76-100)
- 4 หมายถึง มีบทบาทในการปฏิบัติมาก (ร้อยละ 51-75)
- 3 หมายถึง มีบทบาทในการปฏิบัติน้อย (ร้อยละ 26-50)
- 2 หมายถึง มีบทบาทในการปฏิบัติน้อยที่สุด (ร้อยละ 1-25)
- 1 หมายถึง ไม่มีบทบาทในการปฏิบัติงานด้านนั้น ๆ เลย

ประเภทของบทบาท	ระดับการปฏิบัติ				
	5	4	3	2	1
9. การมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาเทศบาล อาทิ การเสนอปัญหาหรือความต้องการของประชาชนต่อคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล หรือการร่วมเป็นกรรมการพัฒนาเทศบาล					

ประเภทของบทบาท	ระดับการปฏิบัติ				
	5	4	3	2	1
10. การมีส่วนร่วมในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลให้คณะเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทราบ เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว					
11. การอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อท้วงติงหรือเสนอแนะคณะเทศมนตรีในการบริหารงานเทศบาลในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล					
12. การพิจารณาและให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี					
13. การเสนอโครงการ/แผนงานเพื่อบรรจุเป็นแผนพัฒนาเทศบาล 5 ปีหรือแผนพัฒนาเทศบาลประจำปี					
14. การติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะเทศมนตรีในการพัฒนาท้องถิ่น					
15. การควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติตามโครงการ/แผนงานที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี					
16. การเสนอร่างเทศบัญญัติทั่วไป (ที่มีใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี)					
17. การมีส่วนร่วมในการพิจารณาและการอภิปรายร่างเทศบัญญัติทั่วไป (ที่มีใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี)					
18. การมีส่วนร่วมในการอภิปรายร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี					
19. การตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อตรวจสอบการทำงานของคณะเทศมนตรี					

ประเภทของบทบาท	ระดับการปฏิบัติ				
	5	4	3	2	1
20. การควบคุมคณะกรรมการให้ปฏิบัติตามแผนพัฒนาเทศบาล					
21. การควบคุมคณะกรรมการให้ปฏิบัติตามกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล					
22. การควบคุมคณะกรรมการให้ปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของราชการ					

23. โดยภาพรวม ท่านคิดว่าสมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นได้มากน้อยแค่ไหน

(1) มากที่สุด (2) มาก (3) ปานกลาง (4) น้อย (5) น้อยที่สุด

หากให้คะแนนเต็ม 100 คะแนน ท่านจะให้คะแนนเท่าใด.....คะแนน

ขอขอบคุณที่กรุณาตอบแบบสอบถาม

พนักงานสัมภาษณ์ชื่อ.....นามสกุล.....

แบบสอบถาม
ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เทศบาล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

ตอนที่ 1 : ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

1. เพศ

- ชาย
- หญิง

2. อายุ

- ไม่เกิน 30 ปี
- 31-40 ปี
- 41-50 ปี
- 51-60 ปี
- 61 ปีขึ้นไป

3. ศาสนา

- พุทธ
- อิสลาม
- อื่น ๆ โปรดระบุ.....

4. ระดับการศึกษา

- ประถมศึกษาหรือต่ำกว่า
- มัธยมศึกษาตอนต้น (ม.3 ,ม.ศ. 3)
- มัธยมศึกษาตอนปลาย (ม.6, ม.ศ. 5)
- อนุปริญญา (ปวช.,ปวส.)
- ปริญญาตรี
- สูงกว่าปริญญาตรี

5. ระยะเวลาที่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาล

- ไม่เกิน 5 ปี
- 6-10 ปี
- 11-15 ปี
- มากกว่า 15 ปี

ตอนที่ 2 : แบบสอบถามผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อวัดบทบาทของสมาชิกสภาเทศบาล

(6) ตั้งแต่มีการจัดตั้งเทศบาลในท้องถิ่นของท่าน ท่านคิดว่าการมีเทศบาลได้ก่อให้เกิดผลดีและผลเสียต่อการพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่

- (1) ไม่ก่อให้เกิดผลใด ๆ
- (2) ก่อให้เกิดผลดีอย่างเดียว โปรดระบุ.....
- (3) ก่อให้เกิดผลเสียอย่างเดียว โปรดระบุ.....
- (4) มีผลดีและผลเสีย โปรดระบุ.....

7. ท่านทราบหรือไม่ว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้จัดทำหรือผลักดันให้มีการจัดทำโครงการใดบ้างที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นของท่าน

- (1) ไม่ทราบ (ข้ามไปถามข้อ 9)
- (2) ทราบ โปรดระบุชื่อหรือลักษณะของโครงการที่จัดทำหรือผลักดันโดยสมาชิกสภาเทศบาล
 - (1)
 - (2)
 - (3)
 - (4)
 - (5)

8. จากโครงการที่สมาชิกสภาเทศบาลจัดทำหรือผลักดันตามข้อ 7 โดยภาพรวม ท่านคิดว่าโครงการดังกล่าวได้แก้ปัญหาและสนองตอบ ต่อความต้องการของท่านได้มากน้อยแค่ไหน

- (1) มากที่สุด (2) มาก (3) ปานกลาง (4) น้อย (5) น้อยที่สุด

9. ท่านต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาล แก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการของท่านในด้านใดมากที่สุด (เรียงลำดับความต้องการ 3 ลำดับ)

ลำดับที่	ความต้องการ	ลำดับที่	ความต้องการ
	สร้างและปรับปรุงถนนและทางเท้าในเขตเทศบาล		ส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน เช่น จัดฝึกอบรมอาชีพ
	รักษาความสะอาด/กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาล		ส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาของโรงเรียนเทศบาลให้ได้มาตรฐาน
	จัดให้มีน้ำประปา/ไฟฟ้า		จัดให้มีและบำรุงสวนสาธารณะและสร้างสวนหย่อมเพิ่มเติม

ลำดับที่	ความต้องการ	ลำดับที่	ความต้องการ
	สร้างทางระบายน้ำ/ดูแลความสะอาดของคุณ คลองระบายน้ำ		จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสียรวม
	สนับสนุนการกีฬา/กิจกรรมนันทนาการให้กับคนในชุมชน		จัดการรณรงค์และจัดทำกิจกรรมส่งเสริมการท่องเที่ยว
	สร้างตลาดหรือจัดให้มีสถานที่ค้าขาย		การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (น้ำท่วม/อัคคีภัย)
	ดูแลการรักษาพยาบาลและบริการสาธารณสุขชุมชน		อื่น ๆ (ระบุ).....
	จัดทำกิจกรรมร่วมกับชุมชนให้เกิดกิจกรรมร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมแก้ปัญหาให้กับคนในชุมชน เช่น ปัญหา ยาเสพติด โรคเอดส์ อาชญากรรม		อื่น ๆ (ระบุ).....

10. จากความต้องการของท่านในข้อ 9 ท่านคิดว่าในปัจจุบันสมาชิกสภาเทศบาลได้มีการผลักดันหรือได้มีการจัดทำโครงการเหล่านั้นหรือไม่ และหากมีการจัดทำ ในภาพรวม ท่านมีความพึงพอใจในระดับใด

(1) ไม่ได้จัดทำ

(2) จัดทำ

(1) พอใจมาก

(2) พอใจปานกลาง

(3) พอใจน้อย

(4) ไม่พอใจเลย

ในฐานะที่ท่านเป็นประชาชนในเขตเทศบาล ได้รับรู้การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ขอให้ท่านได้ **กรุณาประเมินบทบาทการปฏิบัติหน้าที่**ของสมาชิกสภาเทศบาลว่าสมาชิกสภาเทศบาลได้มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละด้านมากน้อยเพียงใด กรุณาให้น้ำหนัก บทบาท ดังนี้

5 หมายถึง มีการปฏิบัติมากที่สุด (ร้อยละ 76-100)

4 หมายถึง มีการปฏิบัติมาก (ร้อยละ 51-75)

3 หมายถึง มีการปฏิบัติน้อย (ร้อยละ 26-50)

2 หมายถึง มีการปฏิบัติน้อยที่สุด (ร้อยละ 1-25)

1 หมายถึง ไม่มีการปฏิบัติงานด้านนั้น ๆ เลย

ประเภทของบทบาท	ระดับของการปฏิบัติ				
	5	4	3	2	1
11. บทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อเป็นปากเสียงแทนท่านในการบริหารงานเทศบาล					
12. บทบาทในการกำกับและดูแลให้พนักงานเทศบาลปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล					
13. บทบาทในการกำกับและควบคุมคณะเทศมนตรีให้ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล					
14. บทบาทในการเยี่ยมเยียนประชาชนเพื่อสอบถามปัญหาและความต้องการจากประชาชนในพื้นที่					
15. บทบาทในการให้ความช่วยเหลือตอบสนองต่อความต้องการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่					
16. บทบาทในการวางแผนในการพัฒนาเทศบาลให้เป็นอย่างถูกต้องและตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่					
17. บทบาทในการชี้แจงหรือประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการจัดทำโครงการ-แผนงานการพัฒนาท้องถิ่นที่เทศบาลดำเนินการจัดทำให้ประชาชนได้รับทราบ					
18. บทบาทในการอุทิศตนและเสียสละเวลาส่วนตัวให้กับการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า					
19. บทบาทในการพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพของประชาชน เช่น การสร้างตลาดหรือสถานที่ค้าขายหรือการจัดฝึกอบรมการประกอบอาชีพให้ราษฎร					
20. บทบาทในการส่งเสริมความเข้มแข็งหรือการพึ่งพาตนเองในชุมชน เช่น จัดตั้งกลุ่มอาชีพ กิจการสหกรณ์หรือจัดตั้งคณะกรรมการชุมชน					

21. *โดยภาพรวม* ท่านคิดว่าสมาชิกสภาเทศบาล มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่นได้มากน้อยแค่ไหน

- (1) มากที่สุด (2) มาก (3) ปานกลาง (4) น้อย (5) น้อยที่สุด

หากให้คะแนนเต็ม 100 คะแนน ท่านจะให้คะแนนเท่าใด.....คะแนน

22. ในทัศนะของท่านท่านคิดว่ากลไกที่สำคัญที่ทำให้เทศบาลมีประสิทธิภาพในการพัฒนาท้องถิ่นมากที่สุดอยู่ที่ใด

- (1) สมาชิกสภาเทศบาล
(2) คณะเทศมนตรี
(3) พนักงานเทศบาล
(4) ประชาชนในเขตเทศบาล
(5) นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

ขอบคุณที่กรุณาตอบแบบสอบถาม

พนักงานสัมภาษณ์ชื่อ.....นามสกุล.....