



แนวทางการพัฒนาความเข้มแข็ง ของสภาท้องถิ่น

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า



แนวทางพัฒนาความเข้มแข็ง ของสภาท้องถิ่น

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า

แนวทางการพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น

ที่ปรึกษาผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย กิกพล
ผู้สรุปผลการสัมมนา อีรพรรณ ไฉมัน
ผู้จัดทำ อนุชญา สุประวัฒน์:

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ
ISBN = ๙๗๘-๙๙๔๔-๔๔๙-๓๙๔-๑

วปก.๕๑-๐๔-๓๐๐.๐

พิมพ์ครั้งที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑
จำนวน ๓๐๐ เล่ม
ผู้จัดรูปเล่มและออกแบบปก นายสุชาติ วิวัฒน์ตระกูล
ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

จัดพิมพ์โดย
สถาบันพระปกเกล้า
อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐
โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๙๑๔๔
<http://www.kpi.ac.th>

พิมพ์ที่
โรงพิมพ์ธรรมดาเพลส

คำนำ



อ งค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ กลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปกครองท้องถิ่นเกิดการบริหารงานและการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 4 ฝ่ายหลัก ฝ่ายบริหาร ฝ่ายข้าราชการประจำ ฝ่ายสภา และฝ่ายประชาชน ซึ่งทั้งฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายสภา ถือเป็นตัวแทนที่มาจากการใช้อำนาจของประชาชนผ่านการเลือกตั้ง โดยที่ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ส่วนฝ่ายสภาเป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่ในทางด้านนิติบัญญัติ และส่งเสริมการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมถึงการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ อีกทั้งฝ่ายสภายังมีบทบาทในเชิงความสัมพันธ์กับประชาชน โดยเป็นผู้ที่จะสะท้อนปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ รวมถึงเป็นตัวกลางในการเชื่อมข้อมูล ข่าวดูสารระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่ที่ผ่านมาเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มีทิศทางหรือให้ความสนใจในการพัฒนาทักษะและความรู้ให้กับฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการประจำเท่านั้น และพบว่าฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ **“สมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** มักไม่ได้รับการพัฒนาทักษะในการทำงาน ทั้งที่เป็นส่วนที่มีความสำคัญเช่นเดียวกัน

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นได้เล็งเห็นถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงได้จัดให้มีเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ นักวิชาการจากสถาบันการศึกษาต่างๆ องค์กรภาคประชาสังคม สมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญที่สุด คือ ประธานสภาและสมาชิกสภาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร จากทั่วประเทศที่ได้กรุณามาร่วมกันแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในครั้งนี้ วิทยาลัยฯ ต้องขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสนทนาในเวทีครั้งนี้ และผลจากการสนทนาที่ได้วิทยาลัยฯ จักได้นำไปเป็นข้อมูลในการจัดทำหลักสูตรฝึกอบรม เพื่อพัฒนาความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถ และเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นต่อไป

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

สถาบันพระปกเกล้า



สารบัญ



เรื่อง	หน้า
บทนำ	1
บทที่ 1 รูปแบบ หลักการ และความสำคัญ ของการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5
บทที่ 2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ “สภาท้องถิ่น”	11
บทที่ 3 สภาพปัญหาในการปฏิบัติงานของ “สภาท้องถิ่น”	19
บทที่ 4 แนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานของ “สภาท้องถิ่น”	43
กำหนดการสัมมนา	69
รายชื่อผู้เข้าร่วมสัมมนา	71

บทนำ

การปกครองท้องถิ่น ถือเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตย และเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (รัฐธรรมนูญ 2550) ก็ได้ให้ความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ 2550 มุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น และประการสำคัญมุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

อย่างไรก็ตามเพื่อให้เป้าหมาย หรือ ปลายทางแห่งการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามที่มุ่งหวังไว้ นั้น คงต้องให้ความสำคัญกับหลายองค์ประกอบ เริ่มตั้งแต่การกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสามารถในการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ทักษะในการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งระบบการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการต่างๆ และสถาบันวิชาการ ทั้งนี้ที่ผ่านมาเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว โดยส่วนใหญ่ทุกภาคส่วนมักจะให้ความสนใจและเห็นความสำคัญแต่เพียงการพัฒนาทักษะด้านการบริหารงานให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือไม่ก็ให้ความสำคัญกับการให้ความรู้การพัฒนาทักษะในการปฏิบัติงานของข้าราชการท้องถิ่นในตำแหน่งต่างๆ ขณะที่พบว่าในส่วนของการพัฒนาทักษะ หรือ สมรรถนะในการปฏิบัติหน้าที่ของ “สภาท้องถิ่น” หรือ “สมาชิกสภาท้องถิ่น” ซึ่งถือเป็นอีกกลไกหนึ่งในฐานะองค์กรทางนิติบัญญัติ และ ทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นจึงได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการภายใต้โครงการเวทีท้องถิ่นครั้งที่ 1/2551 เรื่อง “แนวทางการพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น” ขึ้นในวันที่ 30 มกราคม 2551 เวลา 10.00 - 16.00 น. ณ ห้องแซฟไฟร์ โรงแรมริชมอนด์ ถนนรัตนธิเบศร์ โดยได้เชิญนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนจากสมาคมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อร่วมกันทบทวนบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในสภาพการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งวิเคราะห์ประเด็นปัญหา อุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิบัติงานและการดำเนินงาน อันจะนำไปสู่การวิเคราะห์แนวทางในการพัฒนาสมรรถนะการทำงานของสภาท้องถิ่น และนำเสนอข้อเสนอแนะต่อองค์กรหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม สนับสนุนการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงาน



ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินงานของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

สำหรับประเด็นในการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการครั้งนี้สามารถแบ่งได้เป็น
4 ประเด็นหลัก ได้แก่

- ๑. รูปแบบ หลักการ และความสำคัญของการจัดโครงสร้างองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น
- ๒. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ “สภาท้องถิ่น”
- ๓. สภาพปัญหาในการปฏิบัติงานของ “สภาท้องถิ่น”
- ๔. แนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ
“สภาท้องถิ่น”

จากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการสามารถสรุปผลจำแนกตามประเด็นข้างต้น ได้
ตามบทที่ 1-4 ดังนี้



อย่างไรก็ตามจากประวัติศาสตร์
และพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย
พบว่าการจัดรูปแบบโครงสร้าง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น
ประเทศไทยได้ทดลองใช้ทุกรูปแบบแล้ว
ยกเว้นรูปแบบ “ที่ประชุมเมือง”



บทที่ 1

รูปแบบ หลักการ และความสำคัญ ของการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



โครงสร้างขององค์กรเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจขององค์กร เพราะโครงสร้างขององค์กรจะถูกสร้างและพัฒนาให้สอดคล้องกับเป้าหมาย วิสัยทัศน์ ภารกิจ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ขององค์กร สำหรับการจัดรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศนั้นย่อมมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งนี้สามารถจัดแบ่งรูปแบบได้เป็น 4 รูปแบบหลักๆ ได้แก่

1.1 รูปแบบสภา – ฝ่ายบริหาร (Council – Executive Form)

รูปแบบสภา – ฝ่ายบริหาร เป็นรูปแบบที่ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งหมายถึงการแยกโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่น และ ฝ่ายบริหาร โดยมีฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ การตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ออกกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ เช่น ข้อบัญญัติ และมีฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบสภา - ฝ่ายบริหาร ยังสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบย่อย ได้แก่

- 1) **รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive)** รูปแบบนี้จะไม่มีการแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่น และ ฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ในเชิงอำนาจหน้าที่พบว่าฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจครอบคลุมในทุกเรื่อง ทุกประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารต้องบริหารงานภายใต้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นเกือบทุกเรื่อง
- 2) **รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive)** เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่มีการแยกอำนาจกันชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น รูปแบบนี้เป็นการเพิ่มอำนาจในทางการบริหารและอำนาจในการออกข้อบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจดำเนินงานในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการยับยั้ง “มติสภา” สามารถกำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้ มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล และด้วยการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารดังกล่าว ทำให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นไม่สามารถที่จะแทรกแซง หรือควบคุมฝ่ายบริหารได้

1.2 รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form)

รูปแบบคณะกรรมการนี้ ในเชิงโครงสร้างแล้วจะไม่มี การแบ่งแยกอำนาจ เพราะคณะกรรมการจะใช้ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และ อำนาจบริหารในเวลาเดียวกัน ซึ่งหมายความว่าคณะกรรมการทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันก็จะทำหน้าที่เป็นผู้ออกข้อบัญญัติต่างๆ โดยในการปฏิบัติงานจะมีการแบ่งคณะกรรมการออกเป็นด้านๆ และกรรมการแต่ละคนก็จะทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากอง หรือ ฝ่ายในงานแต่ละด้าน ข้อดีของการจัดรูปแบบโครงสร้างในรูปแบบนี้ ได้แก่ ความรวดเร็วในการ

ทำงานและการตัดสินใจ เนื่องจากสามารถใช้อำนาจบริหาร และ อำนาจในการออกกฎหมายสามารถจบได้ในองค์กรเดียว

แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบคณะกรรมการก็ยังมีข้อเสียในหลายประการ อาทิ คณะกรรมการแต่ละคนมักจะให้ความสำคัญและสนใจในปัญหาและงบประมาณในภารกิจที่ตนรับผิดชอบเท่านั้น ขาดการมองภาพรวมของท้องถิ่น ประกอบกับเมื่อชุมชน หรือท้องถิ่นมีขนาดใหญ่ขึ้น ประชากรเพิ่มมากขึ้น ปัญหาและข้อเรียกร้องต่างๆ ก็ซับซ้อนและเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นรูปแบบคณะกรรมการจึงไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะนี้ได้

1.3 รูปแบบสภา – ผู้จัดการเมือง (Council – Manager Form)

รูปแบบสภา – ผู้จัดการเมือง ได้รับอิทธิพลของแนวคิดในเชิงการบริหารธุรกิจ ซึ่งมีการแยกการจัดทำนโยบายออกจากการบริหาร และมีความเชื่อโดยพื้นฐานว่าการที่จะให้เมือง หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้ดีนั้น ต้องอาศัยความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติงาน เรียกว่า “ผู้จัดการเมือง” (City Manager) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาท้องถิ่น ส่วนงานด้านการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของ “สภาท้องถิ่น”

1.4 รูปแบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting)

รูปแบบที่ประชุมเมือง ถือเป็นรูปแบบที่เก่าแก่ที่สุด และนับเป็นรูปแบบของระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เพราะประชาชนในท้องถิ่นทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการร่วมลงมติ ร่วมแสดงความคิดเห็น ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาในเวทีการประชุมประจำปีของเมือง อย่างไรก็ตามรูปแบบที่ประชุมเมืองนี้เหมาะสมกับพื้นที่ หรือเมืองที่มีขนาดเล็ก และมีจำนวนประชากรไม่มากเท่านั้น

อย่างไรก็ตามจากประวัติศาสตร์และพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทย พบว่าการจัดรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น ประเทศไทยได้ทดลองใช้ทุกรูปแบบแล้ว ยกเว้นรูปแบบ “ที่ประชุมเมือง” โดยรูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form) ถูกนำมาใช้ในส่วนของการจัดโครงสร้างของสุขาภิบาล โดยคณะกรรมการสุขาภิบาล มี 2 สถานะ ได้แก่ เป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และ ฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน ดังนั้น ในการบริหารงานของสุขาภิบาล จึงไม่มีการเสนอญัตติ ไม่มีการตั้งกระทู้ถาม และไม่มีการเปิดอภิปราย เพราะไม่มีการแบ่งแยกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับรูปแบบสภา - ผู้จัดการเมือง นั้นถูกนำมาทดลองใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างเมืองพัทยา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของเมืองพัทยา ซึ่งมุ่งเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเน้นการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ โดยสามารถแบ่งโครงสร้างการบริหารงานภายนอกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ สภาเมืองพัทยา ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และอีกส่วนหนึ่งมาจากการแต่งตั้ง และ ปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมาจากการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา มีอายุการจ้างคราวละ 4 ปี

สำหรับรูปแบบที่เรียกว่ารูปแบบสภา - ฝ่ายบริหาร ในแบบผู้บริหารอ่อนแอ โดยถูกนำมาทดลองใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ ในหลายช่วงเวลา อาทิ กรณีขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เดิม พ.ศ. 2498 แบ่งโครงสร้างการบริหาร ออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และ ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นจนมาถึง พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดให้เรียกฝ่ายบริหารขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด ว่า “**นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด**” และมาจากความเห็นชอบของสภาจังหวัด นอกจากนี้กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล เดิมเมื่อแรกจัดตั้งในปี พ.ศ. 2537 ก็กำหนดให้ทำนันทาหน้าที่เป็นประธานกรรมการบริหาร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนมาจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และบางส่วนมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จากนั้นในปี พ.ศ. 2542 ก็ได้กำหนดให้ต้องมีเปลี่ยนแปลงให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนหมู่บ้านละ 2 คน และให้มีคณะกรรมการบริหารมาจากความเห็นชอบของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล



สำหรับกรณีของเทศบาล พบว่า ก่อนปี พ.ศ. 2543 เทศบาลแบ่งโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายสภาเทศบาล โดยผู้ที่ทำหน้าที่เป็นสภา หรือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งมาจากความเห็นชอบของสภาเทศบาล จากนั้นหลังจากปี 2543 ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและกำหนดทางเลือกให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลว่า สามารถมีฝ่ายบริหารได้ 2 รูปแบบ ได้แก่ นายกเทศมนตรี และ คณะเทศมนตรี แต่ทั้งนี้เทศบาลจะเลือกรูปแบบใดขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาลเป็นสำคัญ

รูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยในมาตรา 285 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายสภาท้องถิ่น และ คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น¹ โดยสมาชิกสภาต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นสามารถมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือ ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้² และด้วยความในบทบัญญัติดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในแวดวง การปกครองท้องถิ่น โดยสุขาภิบาลได้หายไปจากรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีรูปแบบสภาท้องถิ่น-ฝ่ายบริหาร จึงได้มีการประกาศยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เมืองพัทยา ก็เช่นกันด้วยความในบทบัญญัติดังกล่าวจึงต้องเปลี่ยนจากรูปแบบสภาท้องถิ่น - ผู้จัดการเมือง มาสู่รูปแบบสภาท้องถิ่น - ฝ่ายบริหาร โดยสภาเมืองพัทยา และ นายกเมืองพัทยาก็ถูกกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

¹ มาตรา 285 วรรค 1 บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่น และ คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น”

² มาตรา 285 วรรค 3 บัญญัติว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือ มาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น”

อย่างไรก็ตามแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยจะมีการจัดแบ่งโครงสร้างแบบสภาท้องถิ่น - ผู้บริหารท้องถิ่น แต่ยังคงเป็นแบบผู้บริหารอ่อนแอ เนื่องจากสภาท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายผู้บริหาร เกิดการต่อรองกันทางการเมืองเพื่อตำแหน่ง “ผู้บริหาร” เกิดปัญหาเรื่องเสถียรภาพในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น เกิดการกลั่นแกล้งทางการเมืองในการบริหาร เรียกได้ว่า เป็นช่วงที่ผู้บริหารท้องถิ่นเกิดความอ่อนแออย่างมาก ดังนั้น จึงก่อให้เกิดการทบทวนหลักการของการจัดแบ่งโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ จึงเปลี่ยนจากแบบที่เรียกว่า “ผู้บริหารอ่อนแอ” มาสู่ยุค “ผู้บริหารเข้มแข็ง” พร้อมทั้งมีการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

บทที่ 2

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ “สภาท้องถิ่น”

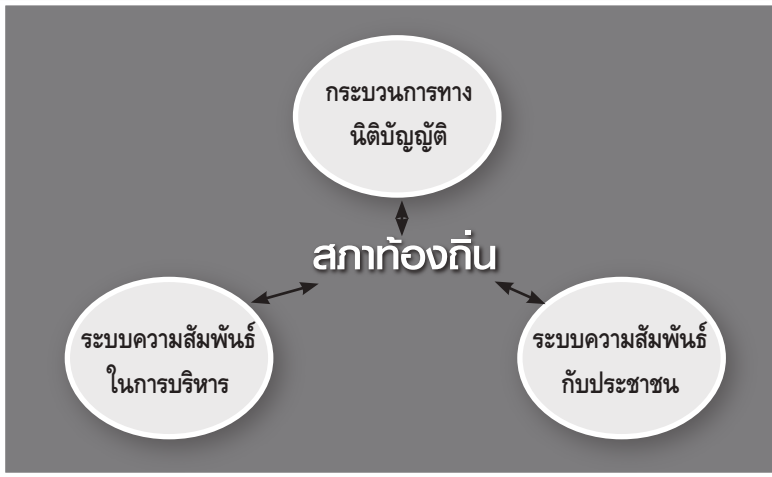


หลักการภายใต้รูปแบบ “**ผู้บริหารเข้มแข็ง**” เน้นการแบ่งแยกอำนาจทางการบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และ สภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และระหว่างสองฝ่ายจะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน

2.1 บทบาทและอำนาจของฝ่ายบริหาร

1. กำหนดนโยบายการพัฒนา
2. บริหารกิจการ - บริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติ
5. อำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติ
6. อำนาจในการแต่งตั้ง - ถอดถอนรองนายกฯ ที่ปรึกษาฯ และเลขานุการฯ

2.2 บทบาทอำนาจและหน้าที่ของ “สภาท้องถิ่น”



2.2.1 บทบาทด้านนิติบัญญัติ

การเสนอ พิจารณากลับกรอง และให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อดำเนินกิจกรรม/โครงการเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นตามนโยบายที่หาเสียงไว้กับประชาชน เช่นกัน ทั้งนี้สามารถแยกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ ข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี/ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และข้อบัญญัติเรื่องอื่นๆ เรียกว่า **“ข้อบัญญัติท้องถิ่น”** โดยการจัดทำข้อบัญญัติเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี/ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เป็นการดำเนินงานตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ส่วนข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องอื่นๆ นั้น จะเป็นผลของการตกลงร่วมกันระหว่างประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องต่างๆ โดยข้อบัญญัติท้องถิ่นจะต้องไม่ขัดต่อหลักกฎหมายแม่บท และต้องเป็นเรื่องในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถที่จะเสนอ ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ โดยร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา ท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัด

ฉะนั้นในกรอบแห่งอำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ใน ฐานะ “ฝ่ายนิติบัญญัติ” จึงได้แก่ การเสนอร่างข้อบัญญัติ การพิจารณากลับกรอง ร่างข้อบัญญัติที่เสนอโดยผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น และการให้ความเห็นชอบต่อร่างข้อบัญญัติ

2.2.2 บทบาทในระบบความสัมพันธ์ในการบริหาร

1) การควบคุมการบริหารงาน

1.1) การรับทราบค่าแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดว่าก่อนที่ ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้ารับตำแหน่ง ประธานสภาต้องเรียกประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อให้ ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแจกให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุม ในการแถลงนโยบาย ดังกล่าวจะไม่มีผลลงมติ นอกจากนี้ยังได้มีกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำ รายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำ ทุกปี

การที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้เช่น นี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีแนวทางในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการ บริหารงานและดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

1.2) การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถาม เป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้น เพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่น หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือ นโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3) การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป

การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เป็นการดำเนินการปรึกษา พิจารณา แสดงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงข้อเท็จจริง หรือ แสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดว่าในการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นจะต้องไม่มีการลงมติ

การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปถือเป็นการถ่วงดุล หรือ บังคับปรามไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือ ไม่เหมาะสมจนทำให้ประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อน

1.4) การตั้งคณะกรรมการสามัญ - คณะกรรมการวิสามัญ

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่นในการพิจารณา ข้อบัญญัติท้องถิ่น การวินิจฉัยปัญหา หรือ การกระทำกิจกรรมต่างๆ สภาท้องถิ่นสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ คือ กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นตั้งขึ้นมาเพื่อกระทำกิจการ หรือ พิจารณาสอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องต่างๆ ซึ่งอยู่ในวงงานของสภาท้องถิ่น และสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และ บุคคลอื่นๆ เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ ทั้งนี้ต้องรายงานต่อสภาท้องถิ่นทราบ

ระบบคณะกรรมการสามัญ และ คณะกรรมการวิสามัญ จะเป็นกลไกของสภาท้องถิ่นในการติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาท้องถิ่นที่จะทำให้ทราบถึงปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิงนโยบายของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นในวันประชุมสภาครั้งแรก

2) การให้ความเห็นในเรื่องสำคัญ

แม้ว่าการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน และแต่ละส่วนก็มีบทบาท อำนาจหน้าที่แยกออกจากกันอย่างชัดเจน แต่เพื่อเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถให้คำปรึกษาหรือแก่ฝ่ายบริหารได้

ดังนั้น ในบางเรื่อง หรือ บางประเด็น หากสภาท้องถิ่นเห็นว่าเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารควรจะทำให้มีความสำคัญ หรือ ให้ความสนใจก็สามารถที่จะเสนอข้อมูล เสนอความคิดเห็น เสนอทางเลือก หรือ เสนอทางออกเพื่อประกอบการตัดสินใจในทางนโยบายให้แก่ฝ่ายบริหารได้

3) การสนับสนุน หรือ ให้ความเห็นกับขอฝ่ายบริหารในเรื่องที่ถูกต้องเหมาะสม และจำเป็น

สภาท้องถิ่น มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการ หรือ การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือ นิติบุคคลต่างๆ จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่นก่อน หรือ ในเรื่องของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน

ดังนั้น หากสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ สภาท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นกิจกรรม หรือ กิจกรรมที่มีประโยชน์แก่ชุมชน ก็ควรให้การสนับสนุนและให้ความเห็นชอบ หรือ อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

2.2.3 บทบาทในระบบความสัมพันธ์กับประชาชน

1) การสะท้อนปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนที่สุด เนื่องจากผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเข้ามาทำหน้าที่ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามในฐานะที่สภาท้องถิ่นเป็นองค์กรศูนย์รวมของสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้น **บทบาทหนึ่งของสภาท้องถิ่น คือ การสะท้อนสภาพปัญหา ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความคิดเห็นของตนเองในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนท้องถิ่นไปยังฝ่ายบริหาร** เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ริเริ่มดำเนินโครงการอันเป็นการแก้ไขปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ฉะนั้น การรวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา และความต้องการของประชาชนจึงควรเป็นหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นได้มอบอำนาจอธิปไตยของตนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เป็น “ผู้แทน” ของตนเองในการบริหารงานและการพัฒนาท้องถิ่น

2) จุดเชื่อมทางการสื่อสาร การกระจายข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชน ชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีส่วนร่วม เป็นหัวใจที่สำคัญในการบริหารงานท้องถิ่น ดังนั้น ในเบื้องต้นเพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรต้องให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ สื่อสาร สภาท้องถิ่นในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่เป็น หมุดเชื่อมกลางระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ กระจายข้อมูลข่าวสาร แผนการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ ในฐานะที่ประชาชนเป็น “เจ้าขององค์กร” และการ ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานจะทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เคารพ ศรัทธา เชื่อมั่น อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

ในกรณีเดียวกันสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ สภาท้องถิ่น ก็จะเป็นช่องทางในการ แจ้งข้อมูลข่าวสาร ร้องเรียน หรือ ร้องทุกข์ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาระบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมาก ยิ่งขึ้นต่อไป



ในการใช้จ่ายงบประมาณสำหรับ
การพัฒนาบุคลากรของสภาท้องถิ่น
 อาทิ การศึกษาอบรม การทัศนศึกษาดูงาน
หรือ การเข้าร่วมการสัมมนาต่างๆ ของสภาท้องถิ่น
จะต้องได้รับความเห็นชอบ
และการอนุมัติจากฝ่ายบริหาร



บทที่ 3

สภาพปัญหาในการปฏิบัติงานของ “สภาท้องถิ่น”



ผู้เล่นในระบบของท้องถิ่นเราเนี่ยถ้าหากว่ามองดูก็จะแบ่งเป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ ด้วยกัน คือ กลุ่มที่หนึ่งผู้บริหาร กลุ่มที่สองสภาท้องถิ่น กลุ่มที่สามผู้กำกับดูแล อาทิ กระทรวงมหาดไทย กลุ่มสุดท้ายประชาชน และทั้ง 4 ส่วนนี้ถ้ามองไปแล้วในเวลานี้คนที่เล่นจริงๆ ที่มีบทบาทมีอยู่แค่ 2 ฝ่าย ก็คือฝ่ายบริหาร และฝ่ายผู้กำกับดูแล ในขณะที่ฝ่ายสภาท้องถิ่น และหรือฝ่ายประชาชนไม่สามารถเป็นผู้เล่นในระบบการปกครองท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์

นายดุษฎี สุวัฒน์ธยากร

ผู้อำนวยการส่วนส่งเสริมการกระจายอำนาจ
กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



3.1 การพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543 กำหนดว่าเมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นได้พิจารณาอนุมัติให้จัดตั้งเงินงบประมาณยอดใดเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมและจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม ส่วนการพิจารณาเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่ายของสภาท้องถิ่นและการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจอนุมัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ

สภาพปัญหาที่พบ

1) ขาดความรู้ ความเข้าใจและทักษะในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่าย

สภาท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นขาดความรู้ ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับ

- ☞ หลักการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ☞ ความสำคัญของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และ ความสำคัญในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ☞ วิธีการในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย
- ☞ ระยะเวลา - เงื่อนไขด้านเวลาในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ☞ ขั้นตอนในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย



- ☞ จุดสำคัญ หรือ จุดควรพิจารณาเป็นพิเศษในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

2) ขาดการพิจารณารายละเอียดของร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่ ขาดการพิจารณาในรายละเอียดหลายประการ อาทิ

- ☞ ขาดการพิจารณาอย่างเชื่อมโยง สอดคล้องกันระหว่างแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ☞ ขาดการพิจารณารายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าตอบสนองต่อความต้องการและปัญหาของประชาชนหรือไม่
- ☞ ขาดการพิจารณาถึงรายละเอียดและกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การส่งเสริมคุณภาพชีวิต และการส่งเสริม ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม เพราะโดยส่วนใหญ่สภาท้องถิ่นให้ความสำคัญกับกิจกรรมและโครงการที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน

เรื่องเงินงบประมาณ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เรื่อง
ทั้งหมดเหล่านี้ เป็นความรับผิดชอบของสภาทั้งหมด ดังนั้น ถ้าท่าน
ไม่ได้ดูข้อมูลบัญชี ความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชนก็จะลดน้อยลง
ไป



นางอรรพรรณ ชุมทรัพย์
ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี

3.2 การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

ข้อบัญญัติท้องถิ่น คือกฎหมายปกครองที่มีอำนาจบังคับใช้ได้เฉพาะองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นกติกาที่คนแต่ละท้องถิ่นร่วมกันสร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือ
สำหรับรักษาความสงบเรียบร้อย พิทักษ์สิทธิและผลประโยชน์ ตลอดจนแก้ไข
ปัญหาของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงประโยชน์และความเป็นธรรมแก่คนส่วนใหญ่ในชุมชน
เป็นสำคัญ

หลักสูตรสมาชิกสภาทุกคนก็เคยผ่านเคยอบรม หลักสูตรที่หลากหลาย สถาบันลงไปจัดทำเรื่อบรม แต่ไม่มีสถาบันไหนออกหลักสูตรที่เกี่ยวกับการออกข้อบัญญัติโดยตรงเลยว่าการอบมันอยู่แค่ไหน อำนาจหน้าที่ที่จะออกข้อบัญญัติขนาดไหนมีสภาพบังคับไหมมีโทษสามารถกำหนดโทษได้ไหมอะไรต่างๆ เหล่านี้เราไม่รู้

นายราเดช คำทับย์

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา



สภาพปัญหาที่พบ

1) ขาดความรู้ และทักษะในการยกร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่มีความรู้ และทักษะในการเขียนข้อบัญญัติท้องถิ่น ทำให้ไม่สามารถใช้ข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการพัฒนา อาทิ การจัดทำข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อบัญญัติอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน อาทิ ข้อบัญญัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากสวนสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ขาดความรู้ว่ามีพระราชบัญญัติ หรือ กฎหมายใดที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องยึดหลักการสำคัญว่าต้องมีตัวบทกฎหมายที่มีลำดับที่สูงกว่ากฎหมายระดับท้องถิ่นบัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนั้น ข้อจำกัดหนึ่งที่เกิดขึ้นและถือเป็นปัญหาสำหรับการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้แก่ การที่สภาท้องถิ่น

ซึ่งเป็นฝ่ายที่จะต้องตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ไม่ทราบว่ามีพระราชบัญญัติใด หรือกฎหมายใดที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นบ้าง และกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าอย่างไร เช่น กฎหมายกำหนดให้ออกข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยอัตราค่าธรรมเนียมตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูล รายละเอียดเกี่ยวกับกฎกระทรวงดังกล่าว และตราข้อบัญญัติอัตราค่าธรรมเนียมเกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง จะทำให้ข้อบัญญัติท้องถิ่นฉบับนั้นไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย เป็นต้น ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นจะเห็นว่า การที่สภาท้องถิ่นขาดความรู้ ข้อมูล หรือ รายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายต่างๆ ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจมีผลต่อการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นอาจจะต้องไปออกข้อบัญญัติเพื่อที่จะให้เป็นไปตามกฎหมายรายได้ท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้น ความรับผิดชอบที่ท่านมีคือท่านจะต้องเป็นคนจัดเก็บภาษีโดยตรงต่อประชาชนเอง เพราะฉะนั้นสภาท้องถิ่นก็จะมีบทบาทค่อนข้างมากในเรื่องของการที่จะต้องออกบัญญัติ ออกกฎหมายเพื่อออกไปจัดเก็บภาษีเองและเมื่อท่านจัดเก็บภาษีด้วยตัวเองมากขึ้น ความรับผิดชอบของท่านก็จะมากขึ้นประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบท่านมากขึ้น



นางอรรฉรรณ ชุมทรัพย์

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานปลัด สำนักนายกรัฐมนตรี



เทศบาลญีตส่วนใหญ่พบใช้คำว่าเทศบาลญีตสามัญประจำบ้านคือออกมาเหมือนกัน ออกอับเนื่องมาจากกฎหมายบอกให้ออก เช่น สาธารณสุข ตลาด ยุงลาย และเทศบาลญีตที่ว่าด้วยเรื่องการเงินคืองบประมาณ มันมีอะไรอีกไหมที่ท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติได้บังคับใช้กับคนในพื้นที่นั้นให้เกิดประโยชน์กับคนในพื้นที่นั้นและก็บังคับใช้ได้จริง



รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

3) ขาดความชัดเจนในกระบวนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นโดย “สภาท้องถิ่น”

ความไม่ชัดเจนในโครงสร้างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับขั้นตอน และวิธีการในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ทำให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ กรณีของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตราข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยสุขลักษณะของคน หรือ ผู้ประกอบกิจการที่พึงต้องปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดสภาวะที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนหรือเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญ ในกรณีนี้จะเห็นว่าในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติในรายละเอียดว่าประเด็นใด หรือ เรื่องใดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำมาพิจารณาและจัดทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นได้บ้าง

ความท้าทายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ก็คือ ในอนาคตจะมีประชาชนมาเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นกับท่าน ท่านจะรับมืออย่างไร ตรงนี้เองท่านสภาท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ในการตั้งรับไว้ดี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อรทัย กิกพา
ผู้อำนวยการวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า



4) สภาพบังคับใช้ของข้อบัญญัติท้องถิ่น

ในบางกรณีพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดให้มีข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้น และเมื่อมีการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติใดซึ่งเป็นการขัดต่อข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แล้วจะต้องมีบทลงโทษ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการลงโทษอาทิ กรณีของข้อบัญญัติท้องถิ่นเรื่องการดื่มสุราในสวนสาธารณะและสนามกีฬานั้น ได้กำหนดว่าหากมีการดื่มสุราในสวนสาธารณะและสนามกีฬาภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถูกจับ หรือ ปรับ แต่ในขณะที่เดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ เพราะอำนาจเปรียบเทียบปรับเป็นของข้าราชการตำรวจ ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในองค์กรจึงอาจเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ริเริ่มให้มีข้อบัญญัติท้องถิ่น

5) การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นบางเรื่องขัดกับหลักการเรื่อง “การเป็นตัวแทน”

การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นบางเรื่องขัดต่อการทำหน้าที่ในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชน ในบางกรณีสภาท้องถิ่นเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น อาทิ กรณีของการจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค่าน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียม ซึ่งประชาชนในจังหวัดต้องเป็นผู้รับภาระเรื่องค่าใช้จ่าย อันเป็นการเพิ่มภาระด้านรายจ่ายและเป็นการสร้างปัญหาและความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในจังหวัด ในกรณีเช่นนี้ทำให้สภาท้องถิ่นเลือกที่จะไม่ตราข้อบัญญัติเพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน

3.3 การอภิปราย

การอภิปรายเป็นกระบวนการหนึ่งในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร โดยในส่วนของการเมืองในระดับชาตินั้นการอภิปรายมี 2 ประเภท ได้แก่ การอภิปรายโดยมีการลงมติ และการอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ แต่สำหรับการเมืองระดับท้องถิ่นนั้นมีการอภิปรายรูปแบบเดียว ได้แก่ การอภิปรายโดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ การอภิปราย เป็นการดำเนินการปรึกษา พิจารณา แสดง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

สภาท้องถิ่น ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารท้องถิ่นด้วยการควบคุมการบริหารงานท้องถิ่นซึ่งกระทำได้หลายวิธี โดยการขอเปิดอภิปราย ซึ่งการอภิปรายนับเป็นมาตรการสำคัญหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานท้องถิ่นได้

ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงสมาชิกสภาท้องถิ่นก็คงอยู่แบบนี้ ก็อยู่แบบ
ไม่มีความหมาย

นายกนงศักดิ์ ทวีทอง
นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้าม
อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี



สภาพปัญหาที่พบ

- 1) ไม่นำหลักการและวิธีการ “อภิปราย” มาใช้ในกระบวนการควบคุมการบริหารงานท้องถิ่น

ในการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น ถูกกำหนดว่าในการเปิดอภิปรายทั่วไป ไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ เนื่องจากเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองแก่ฝ่ายบริหารในทางการเมือง ด้วยเหตุผลเรื่องเสถียรภาพทางการเมืองผนวกกับระบบงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเสนอและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น ภายใต้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นของสภาท้องถิ่นโดยทั่วไปจึงมักจะไม่ปรากฏในเรื่องของการอภิปรายทั่วไป เพราะในทางการเมืองถือว่าการอภิปรายทั่วไปเป็นการ “สุมเสียงทางการเมือง” ของสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในการยื่นญัตติอภิปรายสมัยสามัญอย่างน้อย 1 ครั้งที่จะอภิปราย
นายก หมายถึง การอภิปรายลูกต่อลูกชนลูกเล่นของสมาชิก ถ้า
อภิปรายสวัสดิ์ศรีครบ นายกครบ มันก็ไม่มีรสชาติ พอเราอภิปราย
ถึงพริกถึงขิง นายกก็เริ่มตาแดงแก้มแดงอย่างนี้ครบอาจารย์
อภิปรายไปหลายๆ คนแต่ในข้อเท็จจริงแล้วถามว่ามีอะไรเกิดขึ้น
ไหม ไม่มี เพราะกฎหมายบอกว่าอภิปรายไปเถอะแต่ห้ามลงมติและ
ในหลักการความเป็นจริงมันอภิปรายไปทำไมมันมีอะไรที่เป็น
ประโยชน์ไหมมันก็มี

นายสมจิตร คงอาจ

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง



2) ผู้บริหารไม่ได้ให้ความสนใจและสำคัญต่อการแถลงข้อเท็จจริงในการ อภิปรายทั่วไป และการตอบกระทู้

ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้สภาท้องถิ่น
ได้มีการซักถามในข้อสงสัย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ร่วมกับฝ่ายบริหารท้องถิ่น
แต่ส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสำคัญและความสนใจต่อกระบวนการ
อภิปรายทั่วไป เหตุผลหนึ่งเนื่องจากไม่มีการลงมติ และส่วนใหญ่ผู้บริหารมักจะอ้าง
เหตุผลว่าประเด็นที่มีการตั้งกระทู้ถาม หรือ ให้มีการอภิปรายทั่วไปนั้นจะก่อให้เกิด
ผลกระทบในเรื่องความปลอดภัยและผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
และบางครั้งพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นได้มอบหมายให้บุคคลอื่นทำหน้าที่ในการแถลงข้อ
เท็จจริง หรือ ตอบกระทู้ถามของฝ่ายสภาท้องถิ่น แทนตนเอง

ปรากฏการณ์ต่างๆ เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวในกระบวนการตรวจสอบ ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่น

3) ขาดความร่วมมือจากข้าราชการส่วนท้องถิ่นในการสนับสนุนด้านข้อมูล ในกระบวนการอภิปรายทั่วไป

เนื่องจากฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในกรณีที่สภาท้องถิ่นได้เข้าชื่อกันเพื่อยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปและขอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานโครงการ / กิจกรรม จากข้าราชการท้องถิ่นซึ่งโดยส่วนใหญ่มักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือด้านการสนับสนุนข้อมูล

ในเรื่องการทำหน้าที่คณะกรรมการ เราก็พยายามเหมือนกันแต่ปรากฏว่าบทบาทของเรานั้นกรรมการของสภาท้องถิ่นนั้นแค่หาข้อมูลและก็มีรายงานต่อสภาเท่านั้น บางท่านจะออกไปหาข้อมูลโรงงานที่มีน้ำเน่ารถตุ๋นของ อบจ. ก็ยังไม่มีการใช้เลย

นายราเชน คำทับัน

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา



ค่อนข้างเป็นเรื่องที่ยากลำบากมากเนื่องจากว่าข้าราชการประจำ เขากลับอำนาจของนายกกลับอำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะฉะนั้น การขอข้อมูลอะไรต่างๆ นั้นก็ค่อนข้างจะลำบาก เทศบาลนครอุบลฯ นี้เราใช้มติของสภาแล้วก็ทำหนังสือปะหน้าแบบไปด้วย 3 เดือน ถึงจะได้ข้อมูล เป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะยากลำบากมาก



นางสาวเต็มสุข ศรีธัญญรัตน์
ประธานสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี

3.4 การติดตาม ตรวจสอบกระบวนการทำงาน ของฝ่ายบริหารท้องถิ่น

ในการบริหารงานท้องถิ่น กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าก่อนที่ผู้บริหารจะเข้ามาบริหารงานท้องถิ่นนั้น จะต้องมีการแถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่นก่อนในวันประชุมสภาครั้งแรก และต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี

สภาพปัญหาที่พบ

1) การติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานกิจกรรมของฝ่ายบริหารรายโครงการ

ในหลักการบริหารงานท้องถิ่นภายใต้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล อำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นนั้น สภาท้องถิ่นมีหน้าที่ในการดำเนินการขนานไปกับฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ว่าเป็นไปตามที่ผู้บริหารท้องถิ่น / คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นหรือไม่

แต่ด้วยสภาพเงื่อนไขความเบ็นจริงแล้วพบว่าในการปฏิบัติหน้ที่ของฝ่ายสภาทอองถึนมักจะไม่ได้อัให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในภาพรวม ซึ่งเป็นการเบรียบเทียบกันระหว่างนโยบายที่ผู้บริหารได้แถลงไว้ต่อสภาทอองถึนและผลการดำเนินงาน เพราะโดยสภาพทั่วไปแล้วสภาทอองถึนมักจะทำัให้ความสำคัญกับการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินกิจกรรมรายโครงการ

2) ในกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมเป็นเพียงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น

ในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารโดยสภาทอองถึนนั้น พบว่า โดยส่วนใหญ่สภาทอองถึนมักจะทำัมุ่งเน้นเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณด้วยความโปร่งใส สุจริตหรือไม่ ไม่ได้ให้ความสำคัญกับผลของการดำเนินกิจกรรมและโครงการ ดังนั้น ในหลายกรณีจึงพบว่าแม้ว่าจะไม่มีการทุจริต / คอรับช้้นในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร แต่กิจกรรมและโครงการที่ได้ดำเนินการต่างๆ เป็นโครงการที่ไม่สมประโยชน์ หรือ ไม่สมค่ากับการใช้จ่ายงบประมาณ หรือ ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างแท้จริง

สาเหตุที่เห็นได้ชัดคือ การที่สภาทอองถึนไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาความสมเหตุสมผลของกิจกรรมในแต่ละโครงการ และได้ได้ทำหน้าที่ในการพิจารณากิจกรรม โครงการควบคู่กับการวิเคราะห์ถึงปัญหาและความต้องการของพื้นที่และประชาชนอย่างแท้จริง

3) ในกระบวนการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมขาดการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมในกิจกรรมด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดการสิ่งแวดล้อม

ส่วนใหญ่พบว่าสภาทอองถึนมักจะทำัให้ความสำคัญและความสนใจกับการติดตาม ตรวจสอบและควบคุมกิจกรรม และการดำเนินงานของฝ่ายบริหารในส่วนที่เป็นกิจกรรมด้านโครงสร้างพื้นฐาน อาทิ การก่อสร้างถนน การขุดคลองคูคลอง การ



ก่อสร้างสะพาน การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เป็นต้น ทั้งนี้อาจเนื่องจากเป็นกิจกรรมที่สามารถติดตามความก้าวหน้าและการดำเนินงานได้ง่าย

แต่สิ่งที่ขาดหายไปในระบบการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมจากฝ่ายสภาท้องถิ่น ได้แก่ การขาดระบบการติดตาม ตรวจสอบและควบคุมในกิจกรรม และการดำเนินงานด้านการพัฒนาสังคม การส่งเสริมคุณภาพชีวิต การจัดการสิ่งแวดล้อม และการอนุรักษ์ ฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี

3.5 การสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร

โครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารงานพัฒนาต่างๆ ในท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และมีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร เพราะ สภาท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นและต้องทำหน้าที่ในการสะท้อน และแสดงความต้องการของประชาชนและพื้นที่สู่ฝ่ายบริหารท้องถิ่น

สภาพปัญหาที่พบ

1) การเข้าใจผิดในหลักการของคำว่า “การถ่วงดุล” กับคำว่า “ฝ่ายค้าน”

ความเข้าใจผิดที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบไปด้วยฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายค้าน และจากความเข้าใจที่ผิดนี้เองทำให้ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นแบบ “คนละขั้ว” ซึ่งหมายความว่าหากโครงการหรือกิจกรรมใดที่ฝ่ายบริหารพิจารณาแล้วเห็นว่าดี มีประโยชน์ และให้การสนับสนุน และในเบื้องต้นฝ่ายสภาท้องถิ่นก็จะเห็นว่าเป็นโครงการไม่ดี ไม่สมประโยชน์ หรือไม่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน พร้อมทั้งหาเหตุผลมาเพื่อหักล้างแนวคิดและนโยบายของฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าแม้จะมีการอภิปราย หรือ การตั้งกระทู้แต่เป็นการอภิปรายและตั้งกระทู้ถามเพื่อการหักล้าง

มากกว่าที่วางตั้งหรือการให้ข้อมูลสนับสนุนเพื่อให้เกิดการเมืองเชิงสมานฉันท์โดยมีผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง

โจทย์ของสภาท้องถิ่นไม่ใช่พูดเรื่องถ่วงดุล จริงๆ สภามีหน้าที่ต้องสนับสนุนถ้าเรื่องนั้นดี คือแม้เป็นฝ่ายค้านก็ต้องยกมือให้นายกถ้าเรื่องนั้นมันดี แต่ปัญหาคือขณะนี้คือบอกถ้าคนละฝ่ายยังงี้ก็ไม่ยก ดีไม่ดีไม่รู้ถ้าคนนี้เสนอต้องไม่ยก ผมคิดว่าอันนี้เป็นปัญหา คือ ระบบการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารโดยสภาทำได้หลายทาง อาทิ การสนับสนุนหรือการอภิปรายเพื่อให้อำนาจข่าวสารการยกมือสนับสนุนงบประมาณมันทำได้หมด แต่ว่าพอเราพูดว่า ผมยังอยากมองสภาทำบทยกสองบท คือ สนับสนุนฝ่ายบริหารในทางที่ถูกต้องและก็ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร คือมันต้องทำแทนกันไป



รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

3.6 การทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” ในการสะท้อนปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชน สู่ฝ่ายบริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่น มีฐานะเป็นผู้แทน หรือ ตัวแทนของประชาชน ดังนั้น ในการบริหารงานและการพัฒนาท้องถิ่นสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องทำหน้าที่เป็นผู้สะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นสู่การรับรู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ริเริ่มและดำเนินกิจกรรม/โครงการเพื่อสนองความต้องการและปัญหาของประชาชน

สภาพปัญหาที่พบ

1) ขาดความสามารถในการสะท้อนปัญหา และความต้องการของประชาชน โดยอาศัย “ข้อมูล - ข้อเท็จจริง”

ในสภาพความเป็นจริง พบว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะนำเสนอปัญหาและความต้องการของประชาชนโดยใช้เพียงความรู้สึก หรือความคิดเห็นเท่านั้น ขณะที่ไม่ได้สะท้อนถึงข้อมูลของปัญหาอย่างรอบด้านบนฐานของสภาข้อเท็จจริง เช่น สภาพของปัญหา ความรุนแรงของปัญหา และผลกระทบที่เกิดขึ้น ดังในกรณีเมื่อฝนตกและถนนเสียหาย สมาชิกสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องสะท้อนปัญหาและความเดือดร้อนที่ประชาชนในท้องถิ่นได้รับโดยแจ้งรายละเอียดว่าถนนเสียหายในช่วงใด ความยาวของถนนที่เสียหาย ระยะเวลาที่เกิดปัญหา จำนวนประชาชนที่ได้รับ ความเสียหาย และมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นต้น การที่ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบที่แท้จริง หรือ ความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้นสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีอำนาจตัดสินใจได้นั้น ย่อมทำให้ในบางกรณีปัญหาไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วน หรือ เป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งเหล่านี้เองก็จะส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องถิ่นเอง

2) ไม่ให้ความสำคัญอย่างแท้จริงกับกระบวนการ “ประชาคม”

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 8 กำหนดว่าองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วยบุคคลจากหลายส่วนเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น” และผู้แทนประชาคมท้องถิ่นที่ประชาคมท้องถิ่นคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินหกคนเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น “ประชาคม” จึงกลายเป็นกลไกที่สำคัญในการรับฟังปัญหา ความต้องการและสะท้อนความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นต่างๆ ต่อการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ประชาคม” เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นมีบทบาทเป็นเพียงเจ้าของพื้นที่และมีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการจัดประชุมประชาคมเท่านั้น ประชาคมเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมของการตัดสินใจเชิงนโยบาย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ในขณะที่การสะท้อนปัญหา ความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนโดยผ่าน “สมาชิกสภาท้องถิ่น” เป็นสิ่งที่ลดลงและหมดความสำคัญในที่สุด

3) ไม่สามารถสะท้อนปัญหา - ความต้องการในระดับ “ภาพรวม” ได้

ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 8 กำหนดองค์ประกอบของ “คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น” เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้จึงจัดให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 3 คน ดำรงตำแหน่งเป็น “กรรมการ” ในคณะกรรมการฯ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พบได้แก่การที่สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งทำหน้าที่เป็นกรรมการฯ ไม่สามารถที่จะสะท้อนปัญหา ความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนในลักษณะภาพรวมของทั้งพื้นที่หรือชุมชนได้ เนื่องจากยังคงยึดติดกับพื้นที่ที่ตนเป็นสำคัญ ดังนั้น ข้อมูลต่างๆ ที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาหรือการรับรู้ของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจึงเป็นเพียงข้อมูลเฉพาะพื้นที่เท่านั้น



ในการทำประชามตินั้น กฎหมายได้ออกระเบียบให้เรามีตัวแทนของสมาชิกสภาเทศบาลแค่ 3 คนเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการพัฒนาเทศบาล อันนี้ไม่ถูกต้องนะค่ะ เพราะว่าสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ที่ถูกเลือกตั้งมาโดยประชาชนเราควรจะมีสิทธิเสนอแนะค่ะ เพราะว่าแบ่งเป็นเขตอยู่แล้ว เช่น เทศบาลนครอุบลฯ เรามี 4 เขตเลือกตั้ง ประชากรประมาณแสนเศษนะค่ะ สมาชิกสภาเทศบาลนั้น 24 ท่าน แต่ในสภาเสนอเข้าไปได้เพียงแค่ 3 คน และการเสนองบประมาณติดันถามว่าถ้าเป็นเขตของใครคนนั้นก็ต้องเสนอตรงนั้น เพราะว่าเขตอื่นๆ ท่านก็อาจจะไม่ไปก้าวถ่ายซึ่งกันและกัน

นางสาวเต็มสุข ศรีธัญญรัตน์
ประธานสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี



3.6 ความรู้และความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ “สภาท้องถิ่น” ของ “สมาชิกสภาท้องถิ่น”

สภาท้องถิ่น เป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” เนื่องจากสภาท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่น จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันโดยผ่านการทำหน้าที่ของสภาท้องถิ่น อย่างไรก็ตามในส่วนของการกำหนดคุณสมบัติ หรือ คุณสมบัติด้านการศึกษาของสมาชิกสภาท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจะแตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปแล้วความมุ่งหวังและความคาดหวังของสังคมต่อบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นเหมือนกันในทุกรูปแบบ

สภาพปัญหาที่พบ

1) ขาดความรู้ ความสามารถและความเข้าใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรหลักในการบริหารงานและพัฒนางานในระดับพื้นที่ ดังนั้น ภายใต้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมาย ระเบียบ และกฎต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งนี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

- 1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) กฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ
- 3) กฎหมายอื่นๆ ที่ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ในส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นในฐานะ “สภาท้องถิ่น” นั้นสมาชิกสภาท้องถิ่นจึงต้องมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมาย

แต่ทั้งนี้ในสภาพการณ์ปัจจุบัน พบว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเองในฐานะ “สมาชิกสภาท้องถิ่น” ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น และในฐานะ “ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร”

ผมเคยเจอหลายคนก็บ่นว่าเป็นสมาชิกสภา อบต. ท่านยังไม่รู้เลยว่าท่านต้องทำอะไรบ้าง ท่านก็บอกเป็นเพราะญาติมันบังคับให้ไปมันเลือกก็เลยเป็น เป็นไปก่อนแล้วถึงเวลามาประชุม แต่ไม่รู้ว่าอำนาจหน้าที่ทำอะไรได้



รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย
รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

2) ขาดโอกาสในการเข้าถึงความรู้และข้อมูลข่าวสาร

แม้ว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแผนงานว่าด้วยการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่พบว่างบประมาณส่วนนี้มักจะถูกใช้ไปสำหรับการพัฒนาความรู้ ความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่น และข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ในขณะที่สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่มีโอกาสได้เข้าถึงงบประมาณในส่วนนี้ และจากการสอบถามความคิดเห็นของหลายฝ่าย พบว่า ผู้บริหาร หรือ ฝ่ายบริหาร มักจะให้เหตุผลว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถที่จะหาความรู้ได้ด้วยตนเองผ่านการศึกษากฎหมาย ระเบียบ และข้อกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่จำเป็นต้องเข้ารับการฝึกอบรมและเพิ่มพูนทักษะเช่นเดียวกับผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น จึงพบว่าบ่อยครั้งเมื่อสถาบันการศึกษา หรือ สถาบันทางวิชาการจัดการศึกษา อบรม ให้ความรู้กลุ่มเป้าหมายหลักจึงได้แก่ “ฝ่ายบริหารท้องถิ่น”

3) การใช้อย่างบประมาณของสภาอองถินต้องผ่านความเห็นชอบของฝายบริหาร

ในการใช้อย่างบประมาณสำหรับการพัฒนาบุคลากรของสภาอองถิน อาทิ การศึกษาอบรม การทัศนศึกษาตุงาน หรือ การเข้าร่วมการสัมมนาตางๆ ของสภาอองถิน จะต้องได้รับความเห็นชอบและการอนุมัติจากฝายบริหาร

ตังนั้น จึงทำให้ขาดความเป็นอิสระในการดําเนินงานและอาจเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาความรู้ความสามารถของฝายสภาอองถิน เพราะองค์กรปกครองส่วนตองถินบางแห่งเห็นว่ “หากสภาอองถินรู้มาก หรือ เก่งมาก ก็จะทำให้ฝายบริหารทำงานลำบากขึ้น”

3.7 การลาออกจากตำแหน่งของ ผู้บริหารอองถินก่อนหมดวาระ:

องค์กรปกครองส่วนตองถินจัดแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ฝายบริหารและฝายสภาอองถิน เพื่อให้เกิดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างฝายสภาอองถินและฝายบริหาร ทั้งนี้กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนตองถินได้กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกสภาอองถินไว้ 4 ปี

สภาพปัญหาที่พบ

1) การลาออกก่อนหมดวาระของผู้บริหารอองถิน

เพื่อเป็นการช่วงชิงโอกาสในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้บริหารอองถิน ผู้บริหารอองถินมักจะลาออกก่อนหมดวาระในขณะที่สมาชิกสภาอองถินยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป การลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนตองถินต้องจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารอองถินขึ้น และผู้ได้รับการเลือกตั้งจะดำรงตำแหน่งเป็น ผู้บริหารอองถินนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง ปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้องค์กรปกครองส่วนตองถินต้องจัดให้มีการ



เลือกตั้งถึง 2 ครั้ง และนับเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออย่างหนักโดยเฉพาะในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย

นอกจากทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดการเลือกตั้งแล้ว ประการสำคัญการที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่ง “เหลื่อม” กันในลักษณะเช่นนี้เป็นการทำลายหลักการว่าด้วยความสมดุลย์ในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ฉะนั้น ในเบื้องต้นสำหรับฝ่ายสภาท้องถิ่นแล้ว
จึงควรต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์
เกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น
เพื่อสามารถทำหน้าที่ในฐานะ
“ที่ปรึกษา” และ “ผู้พิจารณา”
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



บทที่ 4

แนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานของ “สภาท้องถิ่น”

ตั้ง

กล่าวแล้วข้างต้นถึงสภาพปัญหา อุปสรรคและข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น ทั้งนี้สามารถจัดแบ่งปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง :-	ปัญหาอันเกิดจากกรอบกฎหมาย
ประการที่สอง :-	ปัญหาอันเกิดจากความรู้ ความชำนาญ และทักษะในการปฏิบัติหน้าที่
ประการที่สาม :-	ปัญหาอันเกิดจากสมรรถนะของสมาชิกสภาท้องถิ่น/สภาท้องถิ่น

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการขับเคลื่อนบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผ่านกลไกการปฏิบัติหน้าที่ของ “สภาท้องถิ่น” และจากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ผู้เข้าร่วมสัมมนา ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสภาท้องถิ่น / สมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนี้

4.1 การปรับปรุงโครงสร้างสำนักงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุน การปฏิบัติงานของ “ฝ่ายสภาท้องถิ่น”

สภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายที่จะทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและการติดตาม ควบคุม และตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการจัดและปรับโครงสร้างองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีส่วนงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่นดังเช่นกรณีของการจัดให้มี “สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร” เพื่อทำหน้าที่ เป็นสำนักงานให้บริการและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภากรุงเทพมหานคร

สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร

สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับราชการประจำของสภากรุงเทพมหานคร ในการดำเนินการเรื่อง ญัตติและกระทู้ การร่างข้อบัญญัติ การร่างคำขอ แปรญัตติ การดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมสภากรุงเทพมหานคร การประชุมคณะกรรมการสามัญและวิสามัญประจำสภากรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์ข้อมูลและบริการทางกฎหมาย การค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการแก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร รวมทั้งการดำเนินการด้านการต่างประเทศ

สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สามารถแบ่งส่วนราชการภายในและกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบได้ ดังนี้

กลุ่มงานบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านสารบรรณ การเงินและบัญชี การงบประมาณและการพัสดุ การบริหารงาน

บุคคลเบื้องต้น การควบคุมดูแลสถานที่ยานพาหนะของสำนักงานเลขานุการ สภากรุงเทพมหานคร งานด้านการสารสนเทศ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มงานประชุมสภาและกรรมการวิสามัญ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านประชุมสภากรุงเทพมหานคร การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำคำสั่งเปิด-ปิด ขยายสมัยประชุมสภากรุงเทพมหานคร การจัดทำหนังสือเชิญประชุม ระเบียบวาระการประชุม จัดเตรียมเอกสารและจัดทำรายงานการประชุม การรวบรวมรายงานการประชุม และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มงานประชุมกรรมการสามัญ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านการประชุมคณะกรรมการสามัญประจำสภากรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการอนุกรรมการ การจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ จัดทำหนังสือเชิญประชุม ระเบียบวาระการประชุม จัดเตรียมเอกสารและจัดทำรายงานการประชุม รวบรวมรายงานการประชุม รายงานข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตของคณะกรรมการประจำสภากรุงเทพมหานคร ตลอดจนกิจกรรมของสภากรุงเทพมหานคร และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มงานนิติและกระตุ้ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการร่างและตรวจสอบความถูกต้องของญัตติและกระตุ้ รูปแบบร่างข้อบัญญัติ การยื่นนัยมติของที่ประชุมสภากรุงเทพมหานคร การติดตามการดำเนินการตามมติสภากรุงเทพมหานคร การรับเรื่องร้องทุกข์ การร่างคำขอแปรญัตติ ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญต่างๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มงานกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา แนะนำ ตีความ จัดเตรียมกฎหมาย ข้อบัญญัติ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง ข้อบัญญัติ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มงานวิชาการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้คำปรึกษา แนะนำและการบริหารข้อมูลทางวิชาการ การจัดทำเอกสารทางวิชาการเพื่อใช้ประกอบการประชุมสภากรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์ข้อมูลทางกฎหมายและเอกสารทางวิชาการเพื่อบริการแก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มงานต่างประเทศ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านต่างประเทศของสภากรุงเทพมหานคร การรับรองการต้อนรับคณะสภาจากประเทศต่างๆ และแขกของสภากรุงเทพมหานคร การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างสภากรุงเทพมหานครกับสภานครและสภามหานครต่างๆ การส่งเสริมการจัดตั้งสภามหานครอาเซียน การฝึกอบรมและดูงานต่างประเทศของสภากรุงเทพมหานคร ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการในการดูงานหรือประชุมระหว่างประเทศสภากรุงเทพมหานคร หรือเป็นล่ามในการประชุม รวบรวมข้อมูล เอกสารการประชุม การจัดทำรายงานการดูงานต่างประเทศ การประสานงาน การดำเนินการ และติดตามประเมินผลโครงการแลกเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างสภากรุงเทพมหานครกับสภามหานครอื่นๆ การแปลเอกสาร บทความ จัดทำคำกล่าว สุนทรพจน์ สัญญาหรือข้อตกลง และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มงานบริการสภากรุงเทพมหานคร มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเพิ่มพูนศักยภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การจัดทำแผนดำเนินการ และหรือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการฝึกอบรม

สัมมนา ดูงาน ภายในประเทศให้แก่สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือระหว่างสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร กับข้าราชการหรือบุคคลภายนอก การเข้าร่วมงานพิธีต่างๆ ดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ลาออก การจัดทำบัตรประจำตัว การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และบุคลากรทางการเมือง การรับรองและอำนวยความสะดวกแก่แขกหรือหน่วยงานภายในประเทศที่ขอเข้าเยี่ยมคารวะ ประธานสภากรุงเทพมหานคร การประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ผลงานของสภากรุงเทพมหานคร การจัดทำหนังสือรายงานกิจการสภากรุงเทพมหานคร วิทยุโอเนปต่างๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มงานเลขานุการ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านเลขานุการของประธานและรองประธานสภากรุงเทพมหานครในการพิจารณาถ้อยแถลง การเสนอความคิดเห็น การนัดหมาย การอำนวยความสะดวกแก่แขกที่มาเยือน การประสานงานกับหน่วยงานให้ประธานและรองประธานสภากรุงเทพมหานครเข้าร่วมงานพิธี การสรุปรายงาน การติดตามผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

แหล่งที่มา : จากเว็บไซต์สภากรุงเทพมหานคร
<http://bangkokcouncil.bma.go.th>

หรือ นอกจากนี้ในการจัดแบ่งโครงสร้างสำนักงานเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่น อาจจัดให้มี **“กองกิจการสภา”** เช่นในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กองกิจการสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี

กองกิจการสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่

1. ฝ่ายการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานในฝ่าย ดังนี้

- 1) งานการประชุมของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) งานประชุมของคณะกรรมการ
- 3) การจัดทำระเบียบวาระการประชุม
- 4) จัดทำรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) งานกฎหมายและระเบียบข้อบังคับการประชุมการตั้งกระทู้ถาม ข้อซักถามของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

2. กิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติงานในฝ่าย ดังนี้

- 1) การติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภา
- 2) การติดตามผลการปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ
- 3) งานระเบียบและทะเบียนประวัติตลอดจนสิทธิสวัสดิการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) งานส่งเสริมและพัฒนาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย



3. ฝ่ายส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในงานในฝ่าย ดังนี้

- 1) งานประชาสัมพันธ์กิจการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) งานส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
- 3) งานธุรการ งานจัดทำแผนพัฒนา งานเบิกจ่าย งานพัสดุและทรัพย์สิน งานบริหารงานบุคคลของกองกิจการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 4) งานประสานงานระหว่างกอง
- 5) งานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

แหล่งที่มา : จากเว็บไซต์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรี
<http://www.chan-pao.go.th/kongkij.html>

อย่างไรก็ตามตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงกรณีตัวอย่างของการจัดให้มีส่วนงานและฝ่ายงานเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในด้านการให้บริการและการสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยในกรณีของกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ดังนั้น จึงมีการวางโครงสร้างองค์กรอย่างชัดเจนและตอบสนองต่อการทำหน้าที่ ด้านนิติบัญญัติ และการติดตาม ตรวจสอบ ควบคุมฝ่ายบริหารโดยสภากรุงเทพมหานคร ในขณะที่อีกกรณีตัวอย่างหนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการจัดวางโครงสร้างสำนักงานขององค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจันทบุรีในส่วนของกองกิจการสภา เพื่อให้เห็นว่าในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้มีส่วนงานที่รับผิดชอบด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว อย่างไรก็ดีตามในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลเองก็สามารถที่

จะปรับโครงสร้างสำนักงานให้สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสภาท้องถิ่นได้ โดยในส่วนของการทำงานโครงสร้างสำนักงาน ส่วนงาน และการวางอัตรากำลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นในการใช้ดุลพินิจในการบริหารงาน ฉะนั้น ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล จึงควรทบทวนโครงสร้างและอัตรากำลังและความจำเป็นขององค์กร และประการสำคัญควรจัดให้มีส่วนงานที่รับผิดชอบในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความสมดุลในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่ยังคงการบริหารส่วนจังหวัดเองก็ควรที่จะกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่ของกองกิจการให้ชัดเจนเพื่อตอบให้สอดคล้องและตอบสนองต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพของฝ่ายสภาท้องถิ่น

4.2 การปรับโครงสร้างระบบงบประมาณภายใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อจำกัดหนึ่งในปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่นได้แก่ การขาดงบประมาณในการสนับสนุนการดำเนินงาน ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงระบบโครงสร้างงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

เราจัดตั้งงบประมาณกฎหมายต้องระบุไปเลยว่าในส่วนของกิจการสภาจะต้องมีสัดส่วนเท่าไรที่มีที่เปอร์เซ็นต์ของงบบริหารของฝ่ายบริหารหรือจะตั้งเป็นขั้นบันไดอะไรก็ได้แล้วแต่ตรงนี้ผมคิดว่าต้องรีบผลักดัน และในส่วนที่บอกว่าจะให้สภาเป็นฝ่ายตรวจสอบเป็นตัวแทนของราษฎรที่จะเข้าไปดูแลการทำงานนั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วทำไม่ได้ มีแต่เขียนไว้โดยนิตินัยกว้างๆ แต่ว่าการกระทำไม่สามารถทำได้ ตรงนี้เป็นส่วนสำคัญต้องรีบแก้ไข



นายอนุชิต กาญจนอนุชิต
รองประธานสภาเทศบาลนครยะลา

1) การจัดสรรงบประมาณสำหรับสนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายสภาท้องถิ่น และงบประมาณสำหรับการพัฒนาความรู้ ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติงานของฝ่ายสภาท้องถิ่น โดยอาจจะจัดสรรไว้ในส่วนงาน หรือ กองงานที่รับผิดชอบหลักในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่น อาทิ ในกรณีของสำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร ได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวน 387,977,100 บาท คิดเป็นร้อยละ 0.84 (งบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ประจำปี 2551 จำนวน 45,528,411,300 บาท) และในส่วนของงบประมาณเพื่อการปฏิบัติงานและการพัฒนาความรู้ความสามารถของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร อาทิ ค่าใช้จ่ายสำหรับการศึกษาดูงาน ค่าใช้จ่ายสำหรับการฝึกอบรม สัมมนาของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ค่าใช้จ่ายในการถ่ายทอดเสียงการประชุมสภา และค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของสภากรุงเทพมหานคร เป็นต้น โดยงบประมาณสำหรับกิจกรรมเหล่านี้ถูกบรรจุในหมวด “รายจ่ายอื่นๆ” รวมเป็นจำนวนเงิน 250,413,400 บาท ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาอันสืบเนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณที่

สนับสนุนการปฏิบัติงานของฝ่ายสภาท้องถิ่น ควรมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย สำหรับกิจการดังกล่าวเช่นเดียวกับการจัดหางบประมาณรายจ่ายประจำปีของ กรุงเทพมหานคร โดยควรกำหนดเป็นสัดส่วนต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือ อาจกำหนดเป็นลักษณะขั้นบันได (งบประมาณที่ผันแปรเพิ่มขึ้นในลักษณะขั้นบันได) ตามความสามารถด้านการคลัง ของแต่ละองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

เราจะตั้งงบประมาณเพื่อจะพัฒนาศึกษาของสมาชิกสภา เรา ก็
ทำไม่ได้ เพราะอำนาจนี้อยู่ที่การบริหารของนายก อบจ.



นายวงษ์รัตน์ เพชรตีบ
ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง

2) กำหนดสัดส่วน หรือ งบประมาณโครงการสำหรับการปฏิบัติงานด้าน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้เป็นความรับผิดชอบหลักของฝ่าย สภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นได้มีโอกาสในการปฏิบัติงานและร่วมกิจกรรมกับ ประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานของฝ่ายสภาท้องถิ่น และเป็นการเสริมสร้างสัมพันธภาพอันดีระหว่างประชาชนและฝ่ายสภาท้องถิ่น อันจะ นำมาซึ่งความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะองค์กรติดตาม ตรวจสอบ และ ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารร่วมกัน

ฉะนั้นต้องกำหนดในกฎหมายว่าหน้าที่ของสภาท้องถิ่นก็ต้องไปทำเรื่องการส่งเสริมประชาธิปไตยเรื่องการมีส่วนร่วมนี้โดยให้งบประมาณกำหนดไปเลยที่เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี บังคับมาจากกฎหมายเลยเราถึงจะทำได้

นายราเดช คำกำปน์

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา



3) ในการอนุมัติงบประมาณสำหรับดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายงบประมาณที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาความรู้ ความสามารถของสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งถูกกำหนดไว้แล้วในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น ประธานสภาท้องถิ่น จึงควรมีอำนาจในการอนุมัติโครงการ / กิจกรรม และค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินกิจกรรม / โครงการอันเกี่ยวข้องกับกิจการสภา

4.3 การสร้างความชัดเจน

ในการให้ความหมาย การนิยาม

การกำหนดขอบเขตและขั้นตอนการดำเนินการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติและติดตาม ตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารนั้น พบว่าปัญหาหนึ่งอันเป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ คือ การขาดความชัดเจนในแง่ของกฎหมาย ดังนั้น จึงมีข้อเสนอเพื่อให้เกิดกำหนดความหมาย การให้คำนิยาม การกำหนดขอบเขตและขั้นตอนการดำเนินงานให้มีความชัดเจน ดังนี้

1) **“ข้อบัญญัติท้องถิ่น”** พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุว่าสภาท้องถิ่นสามารถที่จะเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ไม่มีการระบุถึงขั้นตอน วิธีการ หรือ รูปแบบของข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้แก่ฝ่ายสภาท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถริเริ่มให้มีและตราข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ควรจะมีการบัญญัติ หรือ ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นไว้ โดยอาจจะจัดทำเป็นคู่มือการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น หรือ เพิ่มเติมในรายละเอียดของพระราชบัญญัติจัดตั้ง หรือ อาจจะทำเป็นประกาศชี้แจงเพิ่มเติม ทั้งนี้เพื่อให้เป็นแนวทางในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นสำหรับฝ่ายสภาท้องถิ่นต่อไป

2) **“เรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภา...”** ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดว่า สภาท้องถิ่นสามารถที่จะจัดให้มีคณะกรรมการสามัญ และ คณะกรรมการวิสามัญขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในการทำกิจการ ศึกษา สอบสวน หรือ พิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาท้องถิ่น ทั้งนี้การบัญญัติในลักษณะนี้ต้องอาศัยการตีความซึ่งอาจจะเป็นทั้งการให้ **“คุณ”** และให้ **“โทษ”** แก่การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสภาท้องถิ่น เพราะบางกรณี อาจจะเป็นการปิดกั้นไม่ให้สภาท้องถิ่นเกิดนวัตกรรมในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ควรจะมีการกำหนด หรือ ระบุให้ชัดเจนว่า กิจกรรมใด ประเด็นใด หรือ สิ่งใดที่ฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้บ้างโดยผ่านกลไกที่เรียกว่า **“คณะกรรมการ”** และ **“คณะกรรมการวิสามัญ”**

สภาฯ สามารถตั้งสมาชิกสภาหรือบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อสืบสวนหรือสอบสวน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของสภา แต่ติดขัดที่ว่ากิจการของสภานี้ที่ของสภา มีอะไรบ้าง เราตั้งไปแค่ชื่อคณะกรรมการยังไม่รู้ว่าจะเรียกกันอย่างไรเลย บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการเรามีสิทธิแค่ไหน เราจะไปล้วงลงไปได้มากน้อยแค่ไหน ...สุดท้ายเลยไม่ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญซักที



นายวีรพงษ์ อนันตกุล
ประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ต

4.4 การให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ หรือ “ช่องทาง” ในการสื่อสารระหว่าง ฝ่ายสภาท้องถิ่น และ ประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 282 วรรค 2 ได้กำหนดให้ประชาชนเป็นอีกองค์หนึ่งที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ภายใต้ระบบการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายสภาท้องถิ่นและประชาชนจึงต้องทำหน้าที่ร่วมกันอย่างสอดประสาน และสัมพันธ์กัน เครื่องมือหนึ่งที่จะทำให้ประชาชนและฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถดำเนินการตรวจสอบร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ การประชาสัมพันธ์และการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารระหว่างทั้ง 2 กลุ่ม ซึ่งหมายความว่าในขณะที่ฝ่ายสภาท้องถิ่นปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารนั้นจะต้องให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูล ข่าวสารอยู่ตลอดเวลา อาทิ ในขณะที่มีการประชุมสภา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการถ่ายทอดผ่านเสียง

ตามสาย การจัดให้มีการประชุมสถานนอกสถานที่ โดยหมุนเวียนไปจัดประชุมสภาในหมู่บ้านต่าง ๆ และเมื่อเสร็จสิ้นการประชุมสภา ก็จะมีการติดประกาศบันทึกการประชุมสภาตามบริเวณแหล่งชุมชน นอกจากนี้ควรกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องรายงานผลการประชุมสภาให้ประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชนทราบทุกครั้ง และหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดรายการวิทยุก็ควรจัดให้มีช่วงที่เป็นการรายงานผลการประชุมสภาต่อประชาชน เป็นต้น

สมาชิกท้องถิ่นน่าจะเป็นผู้นำหรือน่าจะเป็นตัวแทนของประชาชนในจุดนั้นๆ ยกตัวอย่างว่าเทศบาลจะดูง่ายที่สุด เทศบาลเมืองมี 3 เขต สมาชิกท้องถิ่นในเขตนั้นๆ น่าจะเป็นตัวแทนอย่างแท้จริงในประชาคมในเขต 1 เขต 2 เขต 3 ทำให้เขามีบทบาทมากขึ้น ไม่เช่นนั้นแล้วสมาชิกสภาท้องถิ่นก็เหมือนประชาชนธรรมดา

นายกนงศักดิ์ ทวีทอง
นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้าม
อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี



ในกรณีของการถ่ายทอดเสียงในขณะที่มีการประชุมสภาให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับทราบนั้น นอกจากจะเป็นการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการสร้างการรับรู้ให้แก่ประชาชนถึงการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่น ประการสำคัญเป็นช่องทางในการป้องกันและปราบปราม ควบคุมการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในทางที่ไม่ถูกไม่ควร เพราะเมื่อประชาชนได้มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ขณะเดียวกันประชาชนก็จะมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.5 การเสริมสร้างบทบาทของสภาท้องถิ่นผ่านระบบ “คณะกรรมการ” หรือ “คณะกรรมการธิการ”

เป็นไปได้ไหมที่จะให้มาร่วมบริหารจัดการงบประมาณที่ผ่านไปแล้ว เช่น เข้ามามีบทบาทในส่วนของกรรมาธิการแต่ละเรื่องของหน่วยงานที่เข้ามาเป็นภารกิจอย่างนี้ รับผิดชอบร่วมกันทำงาน เพราะว่า ฝ่ายบริหารเองทำงานโดยผ่านข้าราชการประจำเป็นหลักแต่ไม่ได้มีองค์กรที่จะมาร่วมเป็นคนทำงานเฉพาะด้าน



นายพชล แก้วสุพัฒน์

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอ้อมเกร็ด
อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปิดโอกาสและให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและการตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยได้กำหนดว่าฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถที่จะแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นขึ้นทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ หรือ แต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและบุคคลภายนอกในรูปของคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการศึกษาค้นคว้า พิจารณาและสอบสวนในเรื่องใดๆ ที่อยู่ในวงงานของสภาท้องถิ่น ดังนั้นเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่นจึงควรให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถใช้กลไกที่เรียกว่าคณะกรรมการ และ คณะกรรมาธิการ เป็นเครื่องมือในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการในสภากรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่สภากรุงเทพมหานคร แต่งตั้งจากสมาชิกสภา คณะหนึ่งมีจำนวนอย่างน้อย 5 คน และมากที่สุดไม่เกิน 9 คน

คณะกรรมการสามัญ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ และติดตาม การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในแต่ละด้าน มีทั้งหมด 11 คณะได้แก่

- 1) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผย รายงานการประชุมลับ
- 2) คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม
- 3) คณะกรรมการการโยธาและผังเมือง
- 4) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- 5) คณะกรรมการการรักษาความสะอาดและสิ่งแวดล้อม
- 6) คณะกรรมการเศรษฐกิจ การเงิน การคลังและติดตาม งบประมาณ
- 7) คณะกรรมการการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
- 8) คณะกรรมการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม
- 9) คณะกรรมการกิจการสภากรุงเทพมหานคร
- 10) คณะกรรมการการจราจรขนส่ง และการระบายน้ำ
- 11) คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการกีฬา

แหล่งที่มา : จากเว็บไซต์สภากรุงเทพมหานคร

<http://bangkokcouncil.bma.go.th>



กรุงเทพมหานคร เรามีกรมการปกครองกรุงเทพมหานครที่จะคอยตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร กรรมการของกรุงเทพมหานครเองนี้ขณะนี้เองเรามีอยู่ 11 คณะ ใน 11 คณะนี้จะไปดูแลงบประมาณต่างๆ ที่กระจายไปที่กรุงเทพมหานครหรือตามสำนักงานต่างๆ เรามีคณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและพิจารณาเปิดเผยการประชุมลับ เรามีคณะกรรมการศึกษาและวัฒนธรรม ซึ่งจะดูแลการศึกษาของกรุงเทพมหานคร

นายวัชชัย ปิยนนท์
ประธานสภากรุงเทพมหานคร



คณะกรรมการ ในสภาเทศบาลตำบลเวียงพางคำ

๓.เวียงพางคำ อ.แม่สาย จ.เชียงราย

(เทศบาลตำบลเวียงพางคำ เดิมเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงพางคำ)

คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของ อบต. เวียงพางคำ เพื่อกระทำกิจการส่งเสริมกิจกรรม หรือ พิจารณาสอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาฯ แล้วรายงานต่อสภา อบต.

โดยแต่งตั้งคณะกรรมการ จำนวน 6 คณะ ได้แก่

- 1) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 2) คณะกรรมการกิจการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) คณะกรรมการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- 4) คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลงานด้านโครงสร้างพื้นฐาน
- 5) คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ
- 6) คณะกรรมการส่งเสริมเศรษฐกิจและการเกษตร

แหล่งที่มา : จากเว็บไซต์เทศบาลตำบลเวียงพางคำ
<http://www.nang-non.com/>

4.6 การปรับปรุงองค์ประกอบของ “สภาท้องถิ่น”

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ทั้งนี้เนื่องจากตำแหน่งเหล่านี้เป็นตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น ในการพิจารณาและดำเนินการในบางเรื่อง บางประเด็นจึงอาจจะไม่สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ อาทิ กรณีของการจัดให้มีการอภิปรายทั่วไป หรือ การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร ฉะนั้นเพื่อให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีอิสระ และปฏิบัติงานอย่างเต็มประสิทธิภาพจึงควรมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในเชิงองค์ประกอบของ “สภาท้องถิ่น” โดยสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

1) กำหนดองค์ประกอบของสภาท้องถิ่นเพิ่มเติม โดยกำหนดให้สภาท้องถิ่นประกอบด้วยผู้แทนองค์กรชุมชน องค์กรภาคประชาสังคมเพิ่มเติม เพื่อทำหน้าที่ในการสะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนได้หลากหลายแง่มุมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 284 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

องค์ประกอบของสภาท้องถิ่นนั้นควรจะมีที่มาของสมาชิกที่หลากหลายกว่าการเลือกตั้งทั้งหมด เช่น บางส่วนอาจจะมาจากการเลือกตั้งบางส่วนอาจจะมาจากการสรรหา และบางส่วนอาจจะมาจากตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มของตัวแทนขององค์กรต่างๆ ในพื้นที่

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ไชยยศ มนตรีรักษ์
อาจารย์ประจำโปรแกรมวิชาวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม
มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย



2) การปรับโครงสร้างและที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่น ลดสัดส่วนจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น และเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนจากภาคประชาสังคม ภาคพลเมือง องค์กรชุมชน หรือ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในท้องถิ่น

มีข้อเสนอว่าถ้าโครงสร้างเดิมก็คือมาจากการเลือกตั้งหมดแต่ถ้าโครงสร้างแบบที่สองก็คือใช้โควตาได้ไหม หนึ่งในเลือกตั้งโดยตรงสองโควตาจากประชาคม เช่น ไม่ต้องเลือกตั้งแต่เป็นตัวแทนของหมู่บ้านของชุมชนเป็นประธานกลุ่มต่างๆ กลุ่มสตรีขึ้นมาเลือกขึ้นมาเป็นตัวแทนในสภาท้องถิ่นเป็นทรงคุณวุฒิหรืออะไรก็แล้วแต่ที่จะเรียกกัน มีเลือกตั้งหย่อนบัตรกับเลือกตั้งโดยกลุ่มประชาคมนี่เป็นข้อสังเกตของพม



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนตรี กรรพุมมาลัย
อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยนเรศวร

4.6 การเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น/สภาท้องถิ่น

ปัจจัยหนึ่งที่เป็นข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ สภาท้องถิ่น ได้แก่ ความรู้ ความเข้าใจและความสามารถของสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรมีการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้แก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ โดยสามารถดำเนินการได้ ดังนี้

4.6.1 การเสริมสร้างความรู้

โดยการจัดทำคู่มือเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่น และการจัดให้มีการประชุม สัมมนา และการจัดการศึกษาอบรมให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น โดยในการให้ความรู้ ความเข้าใจ และเสริมสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ นั้น จะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ อันได้แก่

- ☛ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
- ☛ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ☛ อำนาจหน้าที่
 - (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - (2) ฝ่ายบริหาร
 - (3) ฝ่ายสภาท้องถิ่น / สมาชิกสภาท้องถิ่น
- ☛ การเงิน การคลัง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ☛ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่น
- ☛ อำนาจ ขอบเขต และวิธีการในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น
- ☛ ช่องทาง วิธีการและขั้นตอนในการติดตาม ตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารท้องถิ่น
 - (1) การตั้งกระทู้ถาม
 - (2) การอภิปรายทั่วไป
 - (3) การตั้งคณะกรรมการ / คณะกรรมการวิสามัญ
 - (4) การรับทราบคำแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น
- ☛ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ☛ อื่นๆ แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ในการจัดให้มีการเสริมสร้างความรู้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นนี้ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีโอกาสในการเพิ่มพูนความรู้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่น

4.6.2 การจัดทำ “เครือข่ายสภาท้องถิ่น”

เพื่อเปิดพื้นที่การแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และเสริมสร้างประสบการณ์ร่วมกัน ระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยเครือข่ายอาจจะอยู่ในลักษณะที่เป็นทางการ หรือไม่เป็นทางการ ซึ่งอาจจะอยู่ในรูปขององค์กร สมาคม หรือ สมาพันธ์ หรือเพียงแต่การจัดให้มีพื้นที่ในการสร้างปฏิสัมพันธ์ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ร่วมกัน เป็นต้น

4.6.3 การถอดบทเรียนการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่น

จากประสบการณ์ของสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยถอดบทเรียนการปฏิบัติงานของสภาท้องถิ่นจำแนกตามบทบาทอำนาจหน้าที่เพื่อให้เห็นตัวอย่างการปฏิบัติงานที่สำเร็จและมีประสิทธิภาพของสภาท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้สภาท้องถิ่นต่างๆ ได้นำไปเป็นแบบอย่างในการปฏิบัติงานต่อไป

4.7 การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “กรรมการ” ในคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นของสมาชิกสภาท้องถิ่น

บทบาทและอำนาจหน้าที่หนึ่งของฝ่ายสภาท้องถิ่น คือ การเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นในการสะท้อนปัญหา ความต้องการ และ ความคิดเห็นของประชาชนต่อฝ่ายบริหาร ดังนั้น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากหลายภาคส่วน รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นคัดเลือกจำนวน 3 คน ฉะนั้น เพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นใน



คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จึงควรมีการดำเนินการดังนี้

4.7.1 การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ “ตัวแทน” ของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจตนารมณ์หลักที่จัดให้มีองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นที่หลากหลาย เนื่องจาก ต้องการให้แต่ละภาคส่วนได้นำเสนอมุมมองและแนวคิดที่หลากหลาย อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ฝ่ายสภาท้องถิ่นจึงต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการในการคัดเลือก หรือสรรหาสมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 3 คนที่จะทำหน้าที่เป็น “กรรมการ” ในคณะกรรมการชุดดังกล่าว โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้ง 3 คนนั้น จะต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติและวิธีการปฏิบัติงานของตนซึ่งจากเดิมทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” ของประชาชนในเขตที่ได้รับเลือกตั้ง แต่ในการทำงานในฐานะ “กรรมการ” จะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด อาทิ ในกรณีของการสะท้อนปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ จะต้องเป็นปัญหาในภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด มิใช่ปัญหาในเขตหรือหน่วยเลือกตั้งของตนเท่านั้น

4.7.2 การเพิ่มจำนวนหรือสัดส่วนของกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นในส่วนของสภาท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 3 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสภาท้องถิ่น เป็นหนึ่งในองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ เช่นนี้อาจจะเหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่อาจจะไม่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีพื้นที่ในความรับผิดชอบกว้าง และมีประชาชนในการดูแลจำนวนมาก ดังเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล เนื่องจากการมี

ผู้แทนที่ทำหน้าที่สะท้อนปัญหาและความต้องการของประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนเพียง 3 คน อาจจะไม่เพียงพอ ดังนั้น เห็นควรให้มีการปรับเปลี่ยน แก้ไขจำนวนหรือสัดส่วนของกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ในส่วนของสภาท้องถิ่นให้มีจำนวนเพิ่มขึ้น โดยอาจกำหนดให้ชัดเจนถึงจำนวนที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ทั้งนี้เพื่อให้กรรมการที่มาจกสภาท้องถิ่นสามารถสะท้อนปัญหา ความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ถูกต้อง และครอบคลุม

4.8 สร้างกลไกเพื่อรองรับบทบัญญัติ ในรัฐธรรมนูญ 2550 เกี่ยวกับการ เสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชน

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปแล้วนั้นได้เปิดช่องทางในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นไว้ แต่สัดส่วนจำนวนประชาชนที่กำหนดไว้เป็นค่อนข้างสูงพอสมควร และอาจเป็นอุปสรรคสำหรับการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนได้ ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญ 2550 มาตรา 286 จึงเพียงได้กำหนดว่าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่ยังไม่ได้กำหนดสัดส่วน วิธีการขั้นตอนและการตรวจสอบรายชื่อไว้ ซึ่งหมายความว่าจะต้องมีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามสิ่งนี้ได้สะท้อนให้เห็นว่านับจากนี้ไปจะมีการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยประชาชนมากยิ่งขึ้น ดังนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายสภาท้องถิ่น ซึ่งจะต้องทำหน้าที่พิจารณาจะต้องเตรียมการรองรับทั้งในฐานะที่ปรึกษาของประชาชน และ ผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น

ฉะนั้น ในเบื้องต้นสำหรับฝ่ายสภาท้องถิ่นแล้ว จึงควรต้องมีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อสามารถทำหน้าที่ในฐานะ “ที่ปรึกษา” และ “ผู้พิจารณา” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันเพื่อเตรียมการรองรับบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรที่จะ



เตรียมความพร้อมในด้านกรให้ข้อมูล ข่าวสารประเภทต่าง ๆ แก่ประชาชน อาทิ การจัดทำศูนย์ข้อมูล รวบรวมกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

4.9 การกำหนดให้มีบทลงโทษ ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่มาชี้แจง ในการอภิปรายทั่วไป และการตอบกระทู้

การอภิปรายทั่วไป เป็นกลไกในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยในเบื้องต้นสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง (ทั้งนี้ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งกำหนด) จะต้องเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในการประชุมสภาฯ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นแถลงข้อเท็จจริง หรือ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารในประเด็นที่สภาท้องถิ่นขอให้มีการอภิปรายทั่วไป หรือ ในกรณีของการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งผู้บริหารต้องตอบกระทู้ถามในประเด็นที่สภาท้องถิ่นตั้งกระทู้ แต่พบว่าในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้ในกรณีที่ผู้บริหารไม่ได้ทำการแถลงข้อเท็จจริง หรือ ไม่ได้ตอบกระทู้ถามของสภาท้องถิ่นด้วยตนเอง หรือ อาจจะไม่ได้แถลงข้อเท็จจริง หรือ ไม่ได้ตอบกระทู้ถามของสภาท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายสภาท้องถิ่น จึงควรมีการกำหนดบทลงโทษผู้บริหารท้องถิ่น

4.10 การเร่งแก้ไขกรณีที่มีการลาออก ก่อนหมดวาระของผู้บริหารท้องถิ่น

การลาออกก่อนหมดวาระของผู้บริหารท้องถิ่น ก่อให้เกิดผลกระทบที่ชัดเจนใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การใช้งบประมาณในการจัดการเลือกตั้ง และ การเสียสมดุลในการตรวจสอบและถ่วงดุล ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้นสามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยวิธีการ ดังนี้

- ❖ กำหนดว่าในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกก่อนหมดวาระ ต้องให้ปลัดรักษาการผู้บริหารท้องถิ่นไปจนกว่าจะมีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นพร้อมกัน แต่ทั้งนี้ต้องกำหนดระยะเวลาให้ชัดเจนว่าต้องลาออกก่อนหมดวาระไม่เกินกี่เดือน ในขณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่ลาออกก่อนเงื่อนเวลาดังกล่าวต้องรับผิดชอบในส่วนของการใช้จ่ายทั้งหมดที่ใช้ในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น (สามารถแก้ไขปัญหาระบบงบประมาณได้แต่ในกรณีหลังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการเสียมรดกในการตรวจสอบและถ่วงดุล)
- ❖ ควรมีการกำหนดว่าหากมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นคนเก่าลาออกก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งเท่ากับจำนวนระยะเวลาที่เหลือของผู้บริหารท้องถิ่นคนเก่า และให้หมดวาระในวันที่ผู้บริหารท้องถิ่นคนเก่าหมดวาระ ทั้งนี้เพื่อให้มีการจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นพร้อมกับสมาชิกสภาท้องถิ่น อันเป็นการประหยัดงบประมาณและรักษาสมดุลในระบบตรวจสอบและถ่วงดุล แต่อย่างไรก็ตามในวิธีการดังกล่าวจะต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติเรื่องวาระในการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น คือ ไม่กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่ง เพราะการกำหนดวาระจะเป็นการทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่ในกรณีดังกล่าวมีระยะเวลาในการปฏิบัติงานนั้นอันเป็นการทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นเสียโอกาสด้านการพัฒนา



กำหนดการสัมมนา

10.00 – 10.10 น. **ชี้แจงโครงการ และวัตถุประสงค์ของโครงการ “เวทีท้องถิ่น” และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น”**

โดย **ผศ. ดร.อรรถัย ก๊กผล**

ผู้อำนวยการวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น

10.10 – 12.00 น. **ระดมสมอง เรื่อง “สภาท้องถิ่น: บทบาทและความคาดหวัง”**

โดย **รศ. วุฒิสาร ตันไชย**

รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

นายดุษฎี สุวัฒน์วิทยากร

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้าง

ผู้แทนจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

นางอรรวรรณ ชุมทรัพย์

ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายทองศักดิ์ ทวีทอง

นายกเทศมนตรีเมืองพุนพิน และผู้แทนจากสมาคม

สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

นายนพดล แก้วสุพัฒน์

นายก อบต.เกาะเกร็ด และนายกสมาคมองค์การบริหาร

ส่วนตำบลแห่งประเทศไทย

ผศ. ดร.อรรถัย ก๊กผล ผู้ดำเนินรายการ

13.00 – 14.30 น. **การระดมสมอง เรื่อง “แนวทางการพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น”**

โดย **ผศ.ชัยวุฒิ มนตรีรักษ์**

ประธานศูนย์การเมืองภาคพลเมือง จังหวัดเลย

ผศ. ดร.มนตรี กรรพุมมาลย์

กรรมการศูนย์การเมืองภาคพลเมือง จังหวัดพิษณุโลก

นายรัชชัย ปิยนพทยา

ประธานสภากรุงเทพมหานคร

นายนราเดช คำทัพน์

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา

นายวงษ์รัตน์ เพชรดีบ

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัทลุง

นายวัชรพงษ์ อนันตกุล

ประธานสภาเทศบาลนครภูเก็ต

นายอนุชิต กาญจนานุชิต

รองประธานสภาเทศบาลนครยะลา

นางสาวเต็มสุข ศรีธัญรัตน์

ประธานสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี

นายธรรมพร ตันตรา

ประธานสภา อบต.ดอนแก้ว

นายสมจิตร ดงฉาง

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง

ผศ. ดร.อรรถัย กักผล ผู้ดำเนินรายการ



ผู้เข้าร่วมการสัมมนา

นักวิชาการ

- | | |
|----------------------------|---|
| 1. รศ.อุษิสรา ตันไชย | เลขาธิการ สถาบันพระปกเกล้า |
| 2. ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล | ผู้อำนวยการวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น
สถาบันพระปกเกล้า |
| 3. ดร.อัชกรณั์ วงศ์ปรีดี | สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| 4. นายจิรัชัย เชาวลิต | ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |
| 5. นางสาวสุมาลี มีจั่น | วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม |
| 6. ผศ.ดร.มนตรี กรรพุมมาลย์ | กรรมการศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง
จ.พิษณุโลก |
| 7. ผศ.ไชยวุฒิ มนตรีรักษ์ | ประธานศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง
จ.เลย |
| 8. คุณศิริณา กรรพุมมาลย์ | คณะทำงานศูนย์พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง
จ.เลย |
| 9. นายเผด็จ ไชคเรืองสกุล | อาจารย์โรงเรียนนายร้อยตำรวจ |
| 10. ดร.สุรินทร์ ไหมศรีกรวด | อาจารย์ James Cook University,
Queens land, Australia |

ส่วนราชการ/หน่วยงาน/องค์กรที่เกี่ยวข้อง

- | | |
|--------------------------------|--|
| 11. นางอรรรณ ชุมทรัพย์ | ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น |
| 12. นายดุเชฎฐิ์ สุวัฒน์วิทยากร | กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น |
| 13. นายยอด กลิ่นเกษร | นิติกร 8ว กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น |
| 14. นางประณีต ถาวร | หัวหน้าฝ่ายวิชาการสมาคมสันนิบาตเทศบาล
แห่งประเทศไทย |

36. นายสิริฉัตร ชัยวงศ์ ประธานสภาเทศบาลเมืองขลุง จ.จันทบุรี
37. วางสุนทร วิชาภรณ์พรธน ประธานสภาเทศบาลตำบลหน้าพระลาน
จ.สระบุรี
38. นายนพพร เตชาวิวัฒน์บุญ รองประธานสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี
39. นายสงค์ บัวเผื่อนหอม รองประธานสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี
40. นายอนุชิต กาญจนอนุชิต รองประธานสภาเทศบาลนครยะลา
41. นายธรรมพร ต้นตรา ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว
จ.เชียงใหม่
42. นายเลื่อม ห่อทอง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม
จ.สงขลา
43. นายสิทธิศักดิ์ หลับจันทร์ รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม
จ.สงขลา
44. นายสมชัย ฤทธิพลิน สมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา
45. นายวรเกียรติ ไชยชนะ สมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา
46. นายภูวารี กุลญารักษ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา
47. นายพงษ์พัทธ์ จินดาผล สมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา
48. นายนฤมิตร อามิน สมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา
49. นางสาวนิตา จันทเวทย์ศิริ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี
50. นายบุญ บัวเขียว สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี
51. นายยุทธนา เผือกโพธิ์ทอง สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี
52. นางสาวช่อทิพย์ ศรีธัญรัตน์ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี
53. นางคนึงนิต จันทวี สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี
54. นางอรรชรณ ศิริรินทร์วงศ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี
55. นางสาวอรรชรณ พาชิยานุกูล สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี
56. นายสุขสันต์ สามพายวรกิจ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี
57. นายคำภา พูลพันธ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี
58. นายสุภาพ สงครามมา สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี

- | | |
|------------------------------------|---------------------------------------|
| 59. นายไกรรัตน์ ตันติศิรินทร์ | สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี |
| 60. นายยุทธ ยิ่งยง | สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี |
| 61. นายบัวหลวง อุษาพล | สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี |
| 62. นางสาวนงนุช จิรินตกาล | สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี |
| 63. นายสมชาติ ทองประเสริฐ | สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี |
| 64. นายแหงนคำ หมิ่นแพน | สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี |
| 65. นายไพวัฒน์ วัฒนราษฎร์ | สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี |
| 66. นายศรัทธา เสรีภาพสากล | สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี |
| 67. นายนิวัฒน์ เอ่งฉ้วน | สมาชิกสภาเทศบาลนครภูเก็ต |
| 68. นายวรเกียรติ ไชยชน | สมาชิกสภาเทศบาลนครยะลา |
| 69. นายกิตติ โตวิวิท | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองศรีราชา จ.ชลบุรี |
| 70. นายประกอบ นาคนิกร | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 71. นายพัชรพล คุณสมบัติ | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 72. นายดำรงศักดิ์ แต่เจริญ | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 73. นางสมจิตร ลิขิตานนท์ | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 74. นายชะลอ พลอยแสนรัก | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 75. นายรัตนโชติ ยิ่งแจ่มศิริ | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 76. นางพรพัทธ์ เต็กสี | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 77. นายอนันต์ จึงสุระ | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 78. นายชูชาติ พันนัทธี | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 79. นายเฉลิม ปันงาม | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 80. นายเยี่ยม เทพธัญญะ | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 81. นายพิชัย ศรีคำดอกแค | สมาชิกสภาเทศบาลเมืองรังสิต จ.ปทุมธานี |
| 82. นายชัยวัฒน์ ศรีสวัสดิ์ | ปลัดเทศบาลตำบลบ้านสิงห์ |
| 83. ว่าที่ร.ต.ประสานครุ ถัดทะพงษ์ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางนางลี่ |
- จ.สมุทรสงคราม



84. พันจ่าโทโสภณ เทพวิวัฒน์นาริน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางช้าง
จ.สมุทรสงคราม
85. นายอภิศักดิ์ มะลิงาม นิติกร 6ว เทศบาลเมืองเขาสามยอก
จ.ลพบุรี

อื่นๆ

86. นางสาวสุดารัตน์ โยธาวงศ์ นักศึกษา วิทยาลัยการเมืองการปกครอง
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

สื่อมวลชน

จำนวน 4 ท่าน



สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 ถ.ติวานนท์ ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 02-527-7830-9 ต่อ 1505, 1602, 2502

โทรสาร 02-968-9144

เว็บไซต์ www.kpi.ac.th

แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งฯ

ISBN : 978-974-449-394-1



9 789744 493941