



บทที่ 5

### บทสรุป

สภาเขต (District Council) เป็นสถาบันทางการเมืองที่เกิดขึ้นหลังสุดในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าสภาเขตยังไม่สามารถเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่สมบูรณ์ตามหลักการปกครองท้องถิ่นเหมือนอย่างสภาเทศบาล หรือสภากรุงเทพมหานคร ตามเจตนารมณ์ของผู้ออกกฎหมายฉบับนี้ เพื่อเพียงต้องการให้สภาเขตเป็นสภาที่ปรึกษาซึ่งมีหน้าที่เน้นหนักไปทางการให้ความชอบธรรมต่อสำนักงานเขตในการบริหารงาน และการให้บริการแก่ประชาชนภายในเขต ถึงแม้สภาเขตจะมีอำนาจบางกรณี เช่น การสอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร และการให้คำแนะนำหรือข้อสั่ง การแก่ผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงหรือการแก้ไขการบริการประชาชน หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ สภาเขตจะสามารถแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรับทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป<sup>1</sup> จะเป็นหน้าที่ที่พอมืออำนาจอยู่บ้าง แต่ก็ยังไม่มีน้ำหนักมากพอที่จะควบคุมหรือให้คำแนะนำต่อสำนักงานเขตเหมือนจะเป็นข้อจำกัดหนึ่งในการแสดงบทบาท การเป็นตัวแทนของประชาชนในเขต<sup>2</sup>

จากสมมุติฐานที่ตั้งไว้ว่า "สภาเขตปฏิบัติหน้าที่ของตนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้เพียงบางประการและแตกต่างกันออกไปตามลักษณะและองค์ประกอบของสภาเขตและหัวหน้าผู้บริหารงานเขต" ผลการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตที่เป็นตัวอย่างของการศึกษา 3 เขต คือ สภาเขตบึงกุ่ม สภาเขตราษฎร์บูรณะ และสภาเขตบางเขน ในรอบ 1 ปี ของการปฏิบัติหน้าที่นับตั้งแต่หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2528 คือตั้งแต่การประชุมสภาเขตครั้งที่ 1/2528 ซึ่งกำหนดให้มีขึ้นภายใน 15 วันหลังการเลือกตั้ง<sup>3</sup> จนถึงการประชุมครั้งสุดท้ายก่อนจะมีการเลือกตั้งประธานสภาเขตคนใหม่ในปีต่อไป<sup>4</sup> ซึ่งจำนวนครั้งของการประชุมแต่ละสภาเขต

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 79 (3), (4).

<sup>2</sup>ดูรายละเอียดได้จากบทที่ 3 "สถานะและความสำคัญของสภาเขต" หน้า 43-58.

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 75.

<sup>4</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 74.



แผนหรือโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเขตให้สภาเขตปทุมวันรับทราบ 4 เรื่อง ในขณะที่ สภาเขตราษฎร์บูรณะปฏิบัติได้เพียงครั้งเดียว เป็นเพราะสำนักงานเขตราษฎร์บูรณะ เสนอโครงการป้องกันน้ำท่วมให้สภาเขตรับทราบเพียงเรื่องเดียวในรอบ 1 ปีแรกของการทำงานของสภาเขต

การปฏิบัติหน้าที่ข้อ 2 "จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย"

มีเพียงสภาเขตราษฎร์บูรณะเพียงเขตเดียวที่ปฏิบัติหน้าที่ข้อ 2 นี้ โดยมีเหตุผลสำคัญอยู่ที่สมาชิกสภาเขตราษฎร์บูรณะ มีความเข้าใจและสามารถตีความอำนาจหน้าที่ข้อนี้ เป็นไปในลักษณะ เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่และทางสำนักงานเขตก็เข้าใจในลักษณะเดียวกัน จึงได้เสนอแผนพัฒนาเขตประจำปีงบประมาณ 2530 ให้สภาเขตได้จัดลำดับความสำคัญซึ่งเป็นการจัดสรรงบประมาณแต่ละโครงการไปในตัวด้วย

ในขณะที่สภาเขตปทุมวัน ซึ่งจากการสัมภาษณ์สมาชิกสภาเขตสรุปได้ว่า ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ข้อนี้ไม่ได้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับทางสำนักงานเขตเสนอขอหรือแผนพัฒนาเขตประจำปี เพียงแต่ให้สภาเขตรับทราบเท่านั้น ต่างกับสภาเขตบางเขน ที่มีความเข้าใจเช่นเดียวกับสภาเขตราษฎร์บูรณะ แต่ไม่ได้ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ก็เพราะทางสำนักงานเขตบางเขนไม่ได้เสนอขอพัฒนาเขตประจำปีให้สภาเขตบางเขนอนุมัติจัดสรร

เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างวุฒิสภาการศึกษากับการตีความ หรือความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเขตในข้อ 2 นั้น ปรากฏว่า ไม่ได้มีความสัมพันธ์กันในทางบวกกล่าวคือ สภาเขตปทุมวันมีสมาชิกสภาเขต 5 ใน 7 คน จบชั้นปริญญาตรี แต่ก็ตีความในลักษณะที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนองค์ประกอบของสภาเขตด้านอื่น ๆ ไม่ได้มีนัยสัมพันธ์กับผลการปฏิบัติหน้าที่ข้อนี้เลย

การปฏิบัติหน้าที่ข้อ 3 "สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินงานของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร"

ผลปรากฏว่า ทั้ง 3 สภาเขต ต่างก็ได้ปฏิบัติหน้าที่ข้อนี้เช่นกัน โดยแตกต่างกันในเรื่องของจำนวนงานที่ปฏิบัติเมื่อเทียบในอัตราส่วน 100 ของงานต่าง ๆ ในรอบปี คือ สภาเขต

บางเขน และสภาเขตราษฎร์บูรณะ ปฏิบัติหน้าที่ได้จำนวนมากและจำนวนใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 83 และ 82.3 ตามลำดับ โดยที่สภาเขตปทุมวันปฏิบัติได้ร้อยละ 59 ของจำนวนงานที่ ท้าทั้งหมดในรอบ 1 ปีของการศึกษา

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความแตกต่างกันในจำนวนงานที่ปฏิบัติพบว่า สภาพและลักษณะพื้นที่ ของเขตมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ค่อนข้างมากที่ สุด ภูมิลาเนาหรือที่อยู่ และสถานที่ที่ประกอบอาชีพของ สมาชิกสภาเขตจะมีผลสนับสนุนรองลงมา โดยที่ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ค่อนข้างไม่มีผลแต่อย่าง ใด เพราะทุกสภาเขตเข้าใจตรงกัน ระดับการศึกษา อายุ ก็ไม่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่รวมตลอด ถึงตัวหัวหน้าผู้บริหารงานเขต และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของ เขตก็ไม่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่นี้ เช่นกัน เพราะอำนาจหน้าที่ค่อนข้างได้เปิดกว้างให้สภาเขตติดตามสอดส่องและ เสนอแนะข้อคิดเห็น ต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎร

การปฏิบัติหน้าที่ข้อ 4 "ให้คำแนะนำหรือสั่ง งดแก่ผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการ ปรับปรุงแก้ไข การบริหารประชาชนในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่ แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำเนินการต่อไป"

ผลปรากฏว่า ทั้ง 3 สภาเขตต่างก็ได้ปฏิบัติเช่นกัน และในจำนวนอัตราส่วนร้อยละ ใกล้เคียงกัน คือ สภาเขตบางเขน ปฏิบัติจำนวน 13 ครั้ง หรือร้อยละ 10.6  
 สภาเขตราษฎร์บูรณะ ปฏิบัติจำนวน 9 ครั้ง หรือร้อยละ 9.3  
 สภาเขตปทุมวัน ปฏิบัติจำนวน 3 ครั้ง หรือร้อยละ 7.7  
 สภาเขตบางเขนกับสภาเขตราษฎร์บูรณะ ได้ใกล้เคียงกันและสูงกว่าสภาเขตปทุมวัน โดยมีสาเหตุ เช่นเดียวกับผลการปฏิบัติหน้าที่ในข้อ 3 คือ ลักษณะและสภาพพื้นที่ของเขต ประกอบกับภูมิ ลานา สถานที่ประกอบอาชีพ มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ในข้อนี้สูงมาก ส่วนปัจจัยทางด้านวุฒิการ ศึกษา อายุ และหัวหน้าผู้บริหารงานเขตไม่ได้ส่งผลต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ของทั้ง 3 สภาเขต มากนัก แต่ที่ทั้ง 3 สภาเขตเหมือนกันในข้อนี้ก็คือ ยังไม่มีสภาเขตใดปฏิบัติหน้าที่ถึงขนาดการ แจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าหากผู้อำนวยการเขตไม่ แจ้งเหตุผลไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำข้อสั่ง งดของสภาเขต



การปฏิบัติหน้าที่ข้อ 5 "ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ"

มีเพียงสภาเขตปทุมวันเพียงสภาเขตเดียวที่ปฏิบัติหน้าที่ข้อนี้ เหตุผลที่สำคัญก็คือ เพราะผู้อำนวยการเขตปทุมวันนำเรื่องให้เห็นว่าสำคัญและอาจเป็นปัญหามาขอคำปรึกษาหารือจากสภาเขตเพื่อเป็นแนวทางและเป็นประโยชน์ต่อการทำงานร่วมกัน ในขณะที่ผู้อำนวยการเขตบางเขนและเขตราษฎร์บูรณะไม่ได้นำเรื่องหรือปัญหาอะไรมาขอคำปรึกษาจากสภาเขตเลย แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องที่ผู้อำนวยการเขตปทุมวันขอคำปรึกษา เป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์และแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างสำนักงานเขตและสภาเขตปทุมวัน ทหาใช้เรื่องเกี่ยวกับปากท้องหรือเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชนในท้องที่ จึงไม่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตเท่าใด เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่สภาเขตบางเขนและสภาเขตราษฎร์บูรณะไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ข้อนี้

การปฏิบัติหน้าที่ข้อ 6 "แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด อันเกี่ยวกับงานของสภาเขต ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น"

มีเพียงสภาเขตปทุมวันเพียงเขตเดียวที่ปฏิบัติหน้าที่ข้อนี้ คือ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการรายงานการประชุม อันเนื่องมาจากสมาชิกสภาเขตปทุมวัน 5 ใน 7 จบการศึกษาระดับปริญญาตรี จึงทำให้เข้าใจวิธีการประชุมว่า จะต้องมีการขึ้นตอนอย่างไรบ้าง จึงมีการแต่งตั้งกรรมการตรวจรายงานการประชุมขึ้นอย่างเป็นทางการและอีกกรณีเป็นเพราะทางสำนักงานเขตได้เสนอโครงการตลาดนัดหมอนเวียนให้สภาเขตปทุมวันรับทราบ จึงมีโอกาสดำเนินกรรมการร่วมโครงการดังกล่าวด้วย ในขณะที่เขตราษฎร์บูรณะมีโครงการป้องกันน้ำท่วมของสำนักงานเขตราษฎร์บูรณะ แต่โครงการดังกล่าวไม่มีการแต่งตั้งกรรมการฝ่ายต่าง ๆ จึงไม่มีโอกาสเสนอตัวเข้าเป็นกรรมการร่วมเช่นเดียวกับสภาเขตปทุมวัน ส่วนสภาเขตบางเขนไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการใด ๆ ก็เป็นเพราะทางสำนักงานเขตบางเขนไม่ได้เสนอโครงการอะไรให้สภาเขตรับทราบในรอบ 1 ปีแรกของการทำงาน สำหรับการแต่งตั้งกรรมการตรวจรายงานการประชุมอย่างเป็นทางการที่ไม่มีในสภาเขตราษฎร์บูรณะและสภาเขตบางเขนนั้น น่าจะมีส่วนมาจากการที่สมาชิกส่วนใหญ่ของสภาเขตทั้ง 2 มีระดับการศึกษาไม่สูงถึงปริญญาตรี โอกาสได้รับรู้หลักการประชุมจึงมีน้อย และอาจคิดว่าเป็นหน้าที่ของสำนักงานเขตในการจัดการเกี่ยวกับการประชุมก็เป็นได้ จึงไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการอย่างเป็นทางการ เป็นลายลักษณ์อักษรหรือเป็นทางการเช่นสภาเขตปทุมวัน

การปฏิบัติหน้าที่ข้อ 7 "หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานคร มอบหมาย"

ปรากฏว่า ไม่มีสภาเขตใดปฏิบัติหน้าที่ข้อนี้เลย เหตุผลสำคัญเนื่องมาจากข้อจำกัดของข้อความหน้าที่ในข้อนี้ กล่าวคือ ถึงแม้จะเขียนว่า "หน้าที่อื่น ๆ..." ก็ตาม แต่ข้อความต่อบกก็ได้เจาะจงว่า "...ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย..." ซึ่งสภาเขตเป็นองค์กรใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีผลประกาศใช้เมื่อปลายปี 2528 จึงไม่มีกฎหมายอื่นใดบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาเขตไว้ และที่สำคัญคือในรอบหนึ่งปีการศึกษาเรื่องสภาเขตนี้ สภากรุงเทพมหานครก็ยังไม่ได้อำนาจหน้าที่ใด ๆ ให้สภาเขตทั้ง 3 ปฏิบัติ จึงไม่มีสภาเขตใดทั้ง 3 สภาเขตที่ศึกษานี้ ได้ปฏิบัติหน้าที่ในข้อ 7 ตามเหตุผลที่ได้กล่าวมา

#### ปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขต

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยทางด้านลักษณะและองค์ประกอบของสภาเขตและหัวหน้าผู้บริหารงานเขต ต่างก็มีผลทำให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละสภาเขตแตกต่างกันออกไป โดยไม่สามารถชี้ชัดลงไปว่าปัจจัยตัวไหนมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่มากหรือน้อยที่สุด เนื่องจากปัจจัยแต่ละตัวก็มีบทบาทและอิทธิพลต่ออำนาจหน้าที่ของสภาเขตแต่ละข้อแตกต่างกันออกไป ไม่มีปัจจัยใดที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ทั้ง 7 ข้อ กล่าวคือ ปัจจัยด้านการศึกษามีผลต่อความรู้ ความเข้าใจในขั้นตอนของการประชุมสภา แต่ไม่มีผลต่อการสอดส่องและติดตามดูแลการทำงานของสำนักงานเขต หรือการให้คำแนะนำ หรือข้อสั่งการต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการบริการประชาชนได้เท่ากับปัจจัยด้านที่อยู่อาศัย ที่ทำงานของสมาชิกสภาเขต และลักษณะสภาพพื้นที่ของเขตแต่ละเขต ซึ่งพบว่า มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่สูงมาก รวมไปถึงจนกระทั่งระบบการศึกษาสูง ๆ ก็ไม่ได้หมายความว่ามีความเข้าใจที่ถูกต้องหรือเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ การให้ข้อคิดเห็น และข้อสั่งการเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขต รวมทั้งการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต โดยกลายเป็นว่าลักษณะของหัวหน้าผู้บริหารงานเขตหรือผู้อำนวยการเขต รวมถึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตที่มีส่วนในการเข้าร่วมประชุมจะเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้สมาชิกสภาเขตมีโอกาสเสนอความคิดเห็นและการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตดังกรณีของความแตกต่างในการปฏิบัติหน้าที่ข้อ 1-2 ของทั้ง 3 สภาเขตที่ได้กล่าวมาในบทที่ 4

ที่สำคัญจากการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ 7 ประการของสภาเขต จะพบว่าเกี่ยวกับ ประเด็นการสังกัดพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองที่แตกต่างกันนั้น ซึ่งน่าจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันตามที่คาดหมายไว้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ประเด็นอิทธิพลของพรรคหรือกลุ่มการเมืองที่สมาชิกสภาเขตสังกัดอยู่กับไม่ได้มีขึ้นอย่าง เป็นรูปเป็นร่างหรืออย่างจริงจังเลย อาจพูดได้ว่าพรรคหรือกลุ่มการเมืองแทบจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตอัน อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งหรือความตึงเครียดทางการเมืองภายในสภาเขตหรือกรุงเทพมหานคร การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละสภาเขตเป็นไปอย่างมีอิสระ ไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยพรรคหรือกลุ่มการเมือง ซึ่งน่าจะมีการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นนี้ต่อไป

นอกจากนั้นยังพบว่า มีการปฏิบัติหน้าที่ที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แม้แต่อำนาจหน้าที่ข้อ 7 จะกำหนดไว้กว้างมาก ก็ยังไม่สามารถจัดอยู่ในอำนาจหน้าที่ข้อ 7 นี้ได้ ดังที่ได้อธิบายไปแล้ว หน้าที่ที่นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฯ จะพบว่า ทุกสภาเขตต่างก็ได้ปฏิบัติเช่นเดียวกัน จะแตกต่างกันก็ในแง่ของจำนวนเรื่องและเนื้อหาของงานที่ปฏิบัติ ซึ่งผลการปฏิบัติไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าเกิดจากปัจจัยใดจากลักษณะ และองค์ประกอบของสภาเขตหรือหัวหน้าผู้บริหารงานเขต ซึ่งเป็นปัจจัยหรือตัวชี้ที่ผู้ศึกษาใช้ในการพิสูจน์สมมุติฐาน มีผู้กล่าวว่าการกระทำหรือการปฏิบัติดังกล่าวขึ้นอยู่กับสิ่งเร้าต่าง ๆ และแรงจูงใจของแต่ละบุคคลเอง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวเรียกว่า "ลักษณะส่วนบุคคล" (personal factors)<sup>6</sup> อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของสภาเขต นับว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นและเป็นผลดีต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

#### ข้อสังเกตต่อการปฏิบัติงานของสภาเขต

จากการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตทั้ง 3 เขต ดังกล่าว ถึงแม้จะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ครบถ้วนทุกประการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ก็ตาม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะและองค์ประกอบของแต่ละสภาเขตเองรวมไปถึงหัวหน้าผู้บริหารงานเขตและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขต ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญและมีผลต่อความสามารถในการปฏิบัติงานของสภาเขตแต่ละเขตอันตรงกับสมมุติฐานที่ผู้ศึกษาได้ตั้งไว้ อย่างไรก็ตาม นี่เป็น

<sup>6</sup>พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น,

เพียงตัวอย่างของการศึกษาแค่ 3 สภาเขตจาก 24 สภาเขตในกรุงเทพมหานครเท่านั้น โอกาสที่สภาเขตจะสามารถทำงานได้ครบถ้วนทุกประการตามพระราชบัญญัติฯ มีความเป็นไปได้สูงในโอกาสข้างหน้า ทั้งนี้เพราะโดยสรุปจากสภาเขตที่เป็นตัวอย่างของการศึกษานี้ พบว่า เมื่อรวมหน้าที่ต่าง ๆ ที่สภาเขตได้ปฏิบัติจะมีอยู่เพียงหน้าที่เดียวเท่านั้นที่สภาเขตทั้ง 3 ยังไม่ได้ปฏิบัติเลย คือ หน้าที่ในรายการที่ 7 "หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย"<sup>7</sup> ทั้งนี้ เพราะยังไม่มีกฎหมายหรือข้อระเบียบอื่น ๆ ใด ได้ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาเขตไว้ในช่อง 1 ปีแรกของการปฏิบัติงานและอีกประการหนึ่งคือ ยังไม่มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่พิเศษจากสภากรุงเทพมหานครให้สภาเขตทั้ง 3 เขต ทำมาให้ช่วง 1 ปีแรก ซึ่งคาดว่าในโอกาสข้างหน้าก็เป็นไปได้ที่สภาเขตจะได้ปฏิบัติหน้าที่ในข้อนี้และที่สำคัญผู้ศึกษาได้เลือกเพียง 3 สภาเขต จาก 24 สภาเขต เป็นตัวอย่างของการศึกษาเท่านั้น จึงไม่อาจใช้เป็นตัวแทนที่สมบูรณ์ของสภาเขตทั้งหมดในกรุงเทพมหานครได้ทีเดียว

ประเด็นที่ผู้ศึกษาจะเสนอแนะ คือ สภากรุงเทพมหานครควรรักษาความสำคัญต่อสภาเขตให้มาก เพราะจากการศึกษาพบว่า สภาเขตสามารถทำงานตามหน้าที่ของตนได้เป็นอย่างดี เป็นประโยชน์ต่อทั้งประชาชนและการบริหารงานของสำนักงานเขตและกรุงเทพมหานครได้มาก สามารถแบ่งเบาภาระงานบางอย่าง ช่วยลดขั้นตอนการบริการและช่วยแก้ไขปัญหาดังต่าง ๆ ได้มาก สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนในแต่ละเขตได้เป็นอย่างดีดังเจตนารมณ์ของกรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ของวุฒิสภาที่ว่า "...7 คน ช่วยได้ดีกว่าคนเดียว"<sup>8</sup> สภากรุงเทพมหานครควรมอบหมายงานบางอย่างให้สภาเขตไปทำ อย่างเช่น ให้สภาเขตศึกษาหรือเก็บรวบรวมข้อมูลปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในแต่ละเขตเพื่อนำมาพิจารณาเป็นแผนพัฒนากรุงเทพมหานครต่อไป หรือสภากรุงเทพมหานครมอบหมายให้สภาเขตบางเขตติดตามงานพิเศษที่สภากรุงเทพมหานครกำลังสนใจอยู่ นอกจากนั้นยังอาจจะมอบหมายให้สภาเขตเอาใจใส่ต่อการจัดสรรงบประมาณให้สภาเขตให้อยู่ในกรอบนโยบายของกรุงเทพมหานคร หรือเสนอแผนพัฒนาเขตที่เห็นว่าจำเป็นเร่งด่วนให้สภากรุงเทพมหานครรับมาพิจารณาบรรจุลงในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครต่อไป เป็นต้น

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, มาตรา 79 (7).

<sup>8</sup> บันทึกรายงานการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญ ครั้งที่ 3/2528 หน้า 54-55.



งานต่าง ๆ ดังกล่าวที่สภากรุงเทพมหานครจะมอบหมายให้ นั้น ผู้ศึกษาคิดว่าอยู่ในขอบเขตความสามารถของสภาเขตที่จะปฏิบัติได้ และจะเป็นประโยชน์เป็นผลดีต่อการบริหารงานกรุงเทพมหานครให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของชาวกรุงเทพมหานครได้อย่างดี และที่สำคัญจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างสภากรุงเทพมหานครกับสภาเขต ซึ่งสมาชิกสภาทั้ง 2 สภา ต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน และต่างก็มีเป้าหมายเดียวกัน และต่างก็มีเป้าหมายเดียวกัน คือ ปกป้องรักษาผลประโยชน์และพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชนในกรุงเทพมหานครให้ดีขึ้น อันเป็นเป้าหมายหลักของหลักการปกครองท้องถิ่น

ข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการคือ ความเข้าใจหรือการตีความอำนาจหน้าที่ของสภาเขต ยังมีบางข้อบางประเด็นที่มีความเข้าใจไม่ตรงกัน เช่น การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต เป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ออกมาแตกต่างกัน นับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรที่จะมีการประชุมสัมมนาร่วมกันทุกฝ่ายทั้งสภาเขตและสำนักงานเขตทุกเขต เพื่อให้มีความเข้าใจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ตรงกัน อันจะเป็นผลให้การปฏิบัติของทุกฝ่ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและการพัฒนาท้องถิ่น

#### สภาเขตกับการพัฒนาท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่าถึงแม้ในช่วงระยะเวลา 1 ปีแรกของการทบทวนของสภาเขต จะไม่มีสภาเขตใดจาก 3 สภาเขตที่เป็นตัวอย่างของการศึกษาจะปฏิบัติหน้าที่ได้ครบทุกประการ แต่พอจะมองเห็นได้ว่าปัจจัยด้านลักษณะและองค์ประกอบของสภาเขตรวมถึงหัวหน้าผู้บริหารงานเขตสามารถเปลี่ยนแปลงได้ และเมื่ออยู่ในสภาวะหนึ่ง สภาเขตทุกสภาเขตจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ครบถ้วนทุกประการตามพระราชบัญญัติ กล่าวคือ เมื่อมีประสบการณ์ของการทำงานเพิ่มขึ้น มีความสัมพันธ์อย่างดีระหว่างสมาชิกสภาเขตกับผู้บริหารงานในสำนักงานเขต และระหว่างสภาเขตกับสภากรุงเทพมหานคร มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและเปรียบเทียบการปฏิบัติงานของแต่ละสภาเขตแล้ว รวมทั้งปัจจัยทางด้านกายภาพ เช่น ลักษณะสภาพพื้นที่ ความต้องการพื้นฐานของประชาชนแต่ละท้องที่ อัตราความเจริญทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อยู่ในภาวะใกล้เคียงกันและเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติงานของสภาเขตแล้ว เป็นที่เชื่อได้ว่าสภาเขตทุกสภาเขตจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้ครบทุกประการ และจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานกรุงเทพมหานคร และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนด้วย

แม้จากผลการพิสูจน์สมมติฐาน สรุปได้ว่า สภาเขตไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างครบถ้วนทุกประการตามพระราชบัญญัติฯ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากผลงานที่ได้ปฏิบัติทั้ง 3 สภาเขตแล้ว สภาเขตสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างดี กล่าวคือ สมาชิกสภาเขตสามารถนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นมาประมวลเสนอต่อสำนักงานเขตเพื่อร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหา ซึ่งทำให้สำนักงานเขตสามารถแก้ไขปัญหาดัง ๆ ได้ตรงจุดและรวดเร็วทันใจยิ่งขึ้น นอกจากนี้สภาเขตยังสามารถเป็นหูเป็นตาให้กับทางสำนักงานเขตได้อีกด้วย เช่น การออกไปตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของเขต การบริการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งเมื่อพบเห็นสิ่งใดบกพร่องไม่ถูกต้องก็จะนำเสนอสำนักงานเขตแก้ไขต่อไป เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตและการจัดทำแผนพัฒนาเขต จากการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตราษฎร์บูรณะ พบว่า สามารถช่วยเหลือสำนักงานเขตเกี่ยวกับกำหนดพื้นที่ดำเนินการ ความสำคัญก่อนหลัง และการจัดสรรงบประมาณที่ถูกต้องเหมาะสมกับความเป็นจริงของท้องที่ ซึ่งเมื่อคราวไม่มีสภาเขตสำนักงานเขตจะเป็นผู้กำหนดพื้นที่และงบประมาณเอง ซึ่งบางครั้งไม่ตรงกับความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนอันเป็นปัญหาสำคัญของการพัฒนาท้องถิ่น<sup>9</sup> นอกจากนี้ในฐานะตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง จึงมีสถานะและศักดิ์ศรีสูงกว่าธรรมดา มักได้รับความเกรงใจจากเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเขตได้มากพอสมควร เมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อันที่แท้เกิดขึ้นหน้าหน้าในการเสนอแนะให้ข้อสั่ง กระทบต่อสำนักงานเขตและจะได้รับการตอบสนองมากกว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือประชาชน เอง

จากข้อได้เปรียบในฐานะตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะว่า น่าจะได้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจหน้าที่ของสภาเขตให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอำนาจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ควรจะขยายขอบเขตในการจัดสรรงบประมาณในหมวดรายจ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้สภาเขตและสำนักงานเขตร่วมกันพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสมกับความเป็นจริงของสภาพพื้นที่ และจะเป็นการแบ่งเบาภาระของสภากรุงเทพมหานครในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีได้อีกด้วย

สภาเขตนั้น ถึงแม้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนในขณะนี้จะมีไม่มากเท่าใด ไม่มีอำนาจในทางให้คำปรึกษาต่อข้าราชการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานเขตไม่มีอำนาจในการควบคุม

<sup>9</sup>สัมภาษณ์ อารีย์ วงศ์บุญเกิด, สมาชิกสภาเขตราษฎร์บูรณะ.

การปฏิบัติงานของสำนักงานเขต การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ได้เช่นเดียวกับสภา กรุงเทพมหานครก็ตาม แต่ภายใต้ขอบเขตของสถานะและอำนาจหน้าที่ของตนนั้น สามารถกล่าวได้ว่า สภาเขตปฏิบัติหน้าที่ได้สมกับความเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นได้มากที่สุดทีเดียว ซึ่งถ้ามีการปรับปรุงแก้ไขขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาเขตให้เหมาะสมในโอกาสต่อไป เชื่อได้แน่ว่า สภาเขตจะสามารถพัฒนาในฐานะตัวแทนของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี สมตามเจตนารมณ์ของการปกครองท้องถิ่นที่พอจะสรุปได้ 4 ประการ คือ<sup>10</sup>

1. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษา และเป็นที่พักผ่อนและพัฒนabatบาททางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน
2. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นกลไกที่สนับสนุนให้ประชาชนปกครองและรักษาผลประโยชน์ของตนและตอบสนองของท้องถิ่นได้ตรง เป้าหมายและมีประสิทธิภาพรวดเร็วทันใจ
3. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น สามารถแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง
4. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง ร่วมมือช่วยเหลือกันเองภายในท้องถิ่น

#### สมาชิกสภาเขตกับการปฏิบัติหน้าที่

แม้ผลการศึกษาจะออกมาว่า สภาเขตที่เป็นตัวอย่างของการศึกษาจะปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฯ ได้เพียงบางประการไม่ครบทุกข้อ คือ จากหน้าที่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 จำนวน 7 ข้อนั้น สภาเขตปฐมวันปฏิบัติได้ 5 ข้อ สภาเขตราษฎร์บูรณะปฏิบัติได้ 4 ข้อ และสภาเขตบางเขนปฏิบัติได้เพียง 2 ข้อเท่านั้น โดยเฉพาะหน้าที่ข้อ 7 คือ "หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย" ไม่มีสภาเขตใดปฏิบัติหน้าที่นี้เลย แต่จะพบว่า มีหน้าที่ข้อ 3 และข้อ 4 เท่านั้น มีสภาเขตทั้ง 3 เขต ต่างก็ได้ทำหน้าที่เช่นเดียวกันทุกสภาเขต จึงน่าจะกล่าวได้ว่า หน้าที่ที่เป็นพื้นฐานของสภาเขตและที่หนักมากที่สุด คือ การสอดส่องดูแลการดำเนินงานของสำนักงานเขต และการให้คำแนะนำหรือข้อสั่ง แก่ต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต

<sup>10</sup>ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรการพิมพ์, 2519), หน้า 46-53.

จากการสอบถามสมาชิกสภาเขตว่า หน้าที่จะไรที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการเป็นสภาเขต ต่างก็ตอบคล้าย ๆ กันว่า หน้าของสภาเขตนั้นควรจะเป็นไปในลักษณะการนำความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมาเสนอต่อสำนักงานเขตเพื่อร่วมกันหาแนวทางการปรับปรุงแก้ไข รวมถึง การสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของสำนักงานเขตและเจ้าหน้าที่ของเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์และ เป็นผลดีต่อประชาชนให้มากที่สุด ซึ่งสมาชิกสภาเขตทุกคนมีความพอใจที่ได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการนำเสนอข้อเรียกร้อง หรือความต้องการของประชาชนให้กรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตได้รับทราบ เพื่อจะได้หาทางแก้ไขให้ถูกจุดและรวดเร็วทันใจกว่าแต่ก่อน สภาเขตต่าง ๆ จึงสามารถปฏิบัติหน้าที่ในข้อ 3 และข้อ 4 ได้มากที่สุด และจากการปฏิบัติหน้าที่ 1 ปีหลังจากที่ได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาเขตส่วนใหญ่มีความพอใจในผลงานที่ได้ปฏิบัติลงไป และเห็นว่าสภาเขตสามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ และยังเป็นประโยชน์ต่อสำนักงานเขตอีกด้วย จึงพอสรุปได้ว่า สภาเขตนั้นเป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก

#### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากวัตถุประสงค์การศึกษาก็เพื่อต้องการพิสูจน์ว่าสภาเขตจะปฏิบัติหน้าที่ได้มากน้อยเท่าใดและจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างไร ซึ่งได้พบว่า ถึงแม้ว่าหน้าที่ของสภาเขตจะมีไม่มากพอที่จะควบคุมข้าราชการประจำหรือสำนักงานเขตได้เช่นเทศบาลอันได้ชื่อว่า เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ที่สุดในขณะนี้ของไทย แต่จากการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เห็นว่าสภาเขตมีประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากพอสมควร สภาเขตสามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้หลาย ๆ เรื่อง และมีส่วนช่วยสำนักงานเขตในการแก้ปัญหาต่าง ๆ และการบริการประชาชนในท้องถิ่นที่ได้เป็นอย่างดี สามารถแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครได้อย่างมาก จึงพอจะสรุปได้ในขณะนี้ว่า สภาเขตสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะหน่วยขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปนครหลวงได้เป็นอย่างดี และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานกรุงเทพมหานคร

นอกจากนั้นสภาเขตนับเป็นองค์กรพื้นฐานอันสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จะเห็นได้ว่า ประชาชนในท้องถิ่น ได้เพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมต่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น โดยการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานเขต เมื่อเห็นปัญหาข้อบกพร่องใด ๆ ก็แจ้งให้สมาชิกสภาเขตของตนนำไปเสนอต่อสำนักงานเขต ซึ่งเป็นผู้แทนที่อยู่ใกล้ชิดคนมากที่สุด กระบวนการติดตามตรวจสอบการทำงานของสำนักงานเขต



นับเป็นส่วนสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ทำให้ประชาชนใกล้ชิดกับการเมืองเพิ่มขึ้น รู้จักการปกครอง และร่วมมือช่วยเหลือกันเอง เป็นการฝึกฝนบทบาททางการเมืองและพัฒนาบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับประเทศต่อไป

อย่างไรก็ตาม การศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตดังกล่าว ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเพียงระยะเวลาอันสั้น คือ 1 ปี หลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต ซึ่งสภาเขตเป็นเรื่องใหม่ ยังไม่มีแนวทางหรือตัวอย่างการทำงาน การปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับผู้ศึกษาได้เลือกศึกษาตัวอย่างเพียง 3 เขต จากจำนวน 24 เขต ผลการศึกษาจึงยังไม่อาจสมบูรณ์เพียงพอสำหรับใช้เป็นเอกสารอ้างอิงอย่างแท้จริง นอกจากนี้การศึกษาเกี่ยวกับสภาเขตยังมีอีกมากมายหลายด้านที่ควรศึกษาเนื่องจากเป็นเรื่องใหม่ อย่างเช่น ผลสะท้อนของการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขตต่อประชาชนในท้องถิ่น มูลเหตุจูงใจของการเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเขต ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานเขตกับสมาชิกสภาเขต อิทธิพลทางการเมืองภายในกรุงเทพมหานครต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเขต หรือความสัมพันธ์ระหว่างสภาเขตกับสภากรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ผู้ศึกษาจึงหวังว่า ด้วยจุดเริ่มต้นของการศึกษาเรื่องสภาเขตเล่มนี้ น่าที่จะมีผู้สนใจศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับสภาเขตในด้านต่าง ๆ ต่อไปอีก อันจะนำมาเพื่อการพัฒนาสถานะและบทบาทขององค์กรในหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปนี้ และรูปอื่น ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่นในอนาคตต่อไป