

กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล Strategy of Checks and Balances According to Municipal Structure

ปรางศรี ทิพย์รักษา

Prangsri Thipraksa

สาขาวิชาการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Master of Public and Private Management, Graduate School of Public Administration,
National Institute of Development Administration
Corresponding author, E-mail : prangzii66@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการถ่วงดุลอำนาจของสมาชิกสภาเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีม และแบบคณะ รวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล และแนวทางในการพัฒนาศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของเทศบาล 4 แห่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ระเบียบวิธีวิจัยในการศึกษา คือ การศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา ข้าราชการในเทศบาล และประชาชน ผลการศึกษา พบว่า การถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลระหว่างเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบคณะทีมและยกทีม โดยข้อเท็จจริงแล้วมีวิธีการปฏิบัติที่เหมือนกัน และปัญหาที่พบในการตรวจสอบถ่วงดุลก็ไม่ได้แตกต่างกัน ซึ่งปัญหาที่พบมากที่สุดคือ นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากเกินไปทำให้เกิดการผูกขาดทางการบริหาร เนื่องจากสภาเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารทั้งหมด ทำให้ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภา เสียงส่วนน้อยจึงไม่ค่อยมีผลกระทบต่อฝ่ายบริหารมากนัก และเนื่องจากเป็นเสียงส่วนน้อยจึงทำให้เกิดความเกรงใจในการปฏิบัติงานและต้องทำตามเสียงส่วนใหญ่ การแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างก็เป็นไปได้ยาก ถึงแม้จะมีสภาเทศบาลเป็นองค์ประกอบหลักในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วสภาเทศบาลก็ไม่ได้ช่วยคานอำนาจของฝ่ายบริหารเลย ซ้ำยังมีแนวโน้มไปในทางเอื้อผลประโยชน์ให้ฝ่ายบริหารอีกด้วย ดังนั้น ควรที่จะเพิ่มความเข้มแข็งของสภาโดยการทำให้อำนาจสภาสามารถมีอำนาจในการตรวจสอบได้อย่างแท้จริง และที่สำคัญฝ่ายสภาต้องไม่เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารเพื่อให้กลไกการถ่วงดุลอำนาจสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่

คำสำคัญ : กลไก ; การถ่วงดุล ; เทศบาล



ABSTRACT

This study has the objectives of comparing the checks and balances according to municipal structure that is team elected and mixed elected as well as the challenges in checks and balances according to municipal structure. In addition, to find the way to develop potential in examining checks and balances of the 4 Municipalities in Prachuap Khiri Khan Province. Research methodology was consisted of qualitative study. For in depth interview Administrative section, Municipal Council, Government officials and people. The findings revealed that check and balance based on the structures of the municipalities between the administrative parties with majority vote and the opposition parties with minority vote in the council actually had the same methods of practices. The issues found from the balance inspection were also not different. The most common issue found was that the mayor possessed too much power that administrative monopoly occurred, because the council was the same side of all the administrative parties. The administrative parties, therefore, held majority vote; and minority vote (or the opposition parties) rarely had impacts on the them. Moreover, due to minority vote, the subject parties were considerate about operations and had to follow those with majority vote. Showing dissimilar opinions was hardly possible, too, despite having the municipal councils as the core elements of check and balance based on the structure of the municipalities. Practically, the municipal councils did not counterbalance the power of the administrative parties at all. They even seemed to tend to subserve those parties. Thus, the council should be strengthened by acquiring genuine inspection authority. Above all, the council must not take sides with the administrative parties so that balance of power mechanism can work with its full efficiency.

Keywords : Strategy ; Checks and balances ; Municipal

บทนำ

ในการปกครองรูปแบบระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในประเทศ หลายประเทศต่างก็กำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐ นอกจากรัฐธรรมนูญจะถูกจัดทำขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดระเบียบในการปกครองประเทศแล้ว ยังจัดทำขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง กฎหมายรัฐธรรมนูญวางกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศโดยมีหลักนิติรัฐเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายในระบอบประชาธิปไตย หลักนิติรัฐถือกำเนิดมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม รัฐธรรมนูญแบ่งองค์กรการปกครองออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยอำนาจทั้ง 3 อำนาจนี้ควรที่จะแบ่งแยกออกจากกันเป็นอิสระ การแบ่งแยกอำนาจของไทยให้เป็นอิสระจากกันนั้นยึดหลักการที่ว่า อำนาจเท่านั้นที่จะหยุดยั้ง

อำนาจได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดหลักการแห่งการให้อำนาจของอริสโตเติล คือ ต้องการให้แต่ละฝ่ายที่มีอำนาจหรือใช้อำนาจนั้นๆ มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันทั้งสามฝ่าย เพื่อเป็นหลักประกันถึงการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะปราศจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรภาครัฐที่อาจจะมีการใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใดในอันที่อาจจะเป็นการละเมิดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนพึงมีได้ แนวคิดของมองเตสกีเอนั้น ก็ได้แบ่งอำนาจออกเป็น 3 องค์กร คือ Chaisida, Apichat [1] รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ ผู้บริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจที่จะจัดการหรือควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และศาลหรือองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจในการตัดสินและการพิพากษารรณคดีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจโดยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่เนื่องจากประชาชนมีจำนวนมากจึงทำให้

เกิดข้อจำกัดในการปกครองและเกิดระบบตัวแทนขึ้น พร้อมกับการเลือกตั้งได้ถูกนำมาใช้เป็นกระบวนการทางการเมือง เพื่อแสดงออกถึงเจตจำนงในการเลือกสรรผู้ปกครองของประชาชน เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนเพื่อทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนตน การที่จะควบคุมไม่ให้ตัวแทนของประชาชนใช้อำนาจเกินขอบเขตนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ เพื่อไม่ให้ผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน ประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ เป็นรูปแบบหนึ่งเพื่อพยายามทำให้อำนาจอยู่ในมือประชาชนมากที่สุด Puangngam, Kovit [2] ประชาชนไม่เพียงแต่มีสิทธิในการเลือกตั้ง แต่ยังมีอำนาจในการตัดสินใจปัญหาและกำหนดนโยบายทางการเมืองได้โดยตรงอีกด้วย เช่น การทำประชามติ การริเริ่มกฎหมาย และการถอดถอน การปกครองท้องถิ่น คือ Israchai, Yutthapon [3] การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจ หรือ กระจายอำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ให้มีอิสระในการบริหารจัดการ ตลอดจนดำเนินกิจการต่างๆ ได้เอง เพื่อผลประโยชน์แห่งท้องถิ่นนั้นๆ นี้คือ กลไกสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Check and Balance) เป็นเรื่องของการดุลและคานการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อทำให้อำนาจทั้งสามเกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และทำการหยุดยั้งเมื่อเห็นว่าอำนาจนั้นไม่มีความชอบธรรม Binreem, Wasan [4] หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลเป็นกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนดในการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติตามใดๆ ซึ่งการตรวจสอบถ่วงดุลจะทำให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส แต่หากไม่มีกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว ก็จะทำให้เกิดการใช้อำนาจที่เกินขอบเขต ถึงแม้ว่าจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศ ทั้งนี้เพราะหลักการของกฎหมายนั้น ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และได้มีการพัฒนามาจนถึงปัจจุบันเพื่อมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ หลักการตรวจสอบถ่วงดุลจึงเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มิชอบ

ปัญหาสำคัญของประเทศไทยในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจเกิดจากการที่ฝ่ายการเมืองที่ได้เข้ามามีอิทธิพลแทรกแซงสังคมทุกภาคส่วน ทำให้กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลไม่สามารถทำงานได้ ดังนั้นเราจะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพราะนอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ยังเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพด้วย Orathai ,Kokpol [5] ระบบการเมืองในประเทศไทยเราจึงควรจะมีการกำหนดโครงสร้างและระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้าตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างแท้จริง และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

สำหรับโครงสร้างของเทศบาลนั้น ประกอบไปด้วยฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและมีสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่นิติบัญญัติในสภา ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษากลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล ว่ามีลักษณะการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างอย่างไร มีปัญหาและอุปสรรคในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลคืออะไรบ้าง ซึ่งผลการศึกษานี้จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเป็นตัวแบบในการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการถ่วงดุลของเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีมและเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบคละทีม
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการเพิ่มศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาเทศบาล

ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านกรณีศึกษา

การศึกษาวិชาลัยในครั้งนี้ จะทำการศึกษากลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลโดยมีกรณีศึกษาคือ เทศบาล



เมืองหัวหิน เทศบาลตำบลหนองพลับ เทศบาลตำบลไร่เก่า และเทศบาลตำบลกุยบุรี เป็นเทศบาลในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งมีลักษณะทั่วไปและพื้นที่ที่มีความใกล้เคียงกัน

2. ขอบเขตด้านเนื้อหาสาระ

การศึกษาเปรียบเทียบการถ่วงดุลของสมาชิกสภาเทศบาล ที่สังกัดกลุ่มเดียวกับฝ่ายบริหาร และคนละกลุ่มกับฝ่ายบริหาร ปัญหา อุปสรรคในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล และแนวทางในการพัฒนาศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของเทศบาล

3. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้ระยะเวลาตั้งแต่เดือน ธันวาคม 2559 ถึง เดือนตุลาคม 2560

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ศึกษาและทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการถ่วงดุลอำนาจ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล ทั้งในด้าน ความหมาย รูปแบบ และความสำคัญที่มีต่อการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างที่กำหนดโดยได้เสนอรายละเอียดการวิจัย ดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยเชิงคุณภาพจะเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับกลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์โดยคัดเลือกแบบเจาะจงข้าราชการฝ่ายบริหารในเทศบาลที่ดำรงตำแหน่ง นายกเทศบาล ตำบล สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล และประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ แห่งละ 5 คน จำนวนทั้งสิ้น 20 คน ซึ่งประกอบไปด้วย นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล และตัวแทนประชาชน

เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ เป็นแบบมีโครงสร้างสำหรับสัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา ฝ่ายข้าราชการ และภาคประชาชน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลในการศึกษารั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆของเทศบาลในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้แก่ เทศบาลเมืองหัวหิน เทศบาลตำบลหนองพลับ เทศบาลตำบลกุยบุรี เทศบาลตำบลไร่เก่า และจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์จากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ส่งไปยังเทศบาลแต่ละแห่งโดยชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัยและการสัมภาษณ์แล้วจึงลงมือสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง

การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ด้วยการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยนำเอาความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา ฝ่ายข้าราชการ และภาคประชาชน และเอกสารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นคำตอบเกี่ยวกับกลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล และนำมาวิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดทฤษฎี เพื่อนำข้อมูลมาเสริมการวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาเชิงคุณภาพสามารถอธิบายการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีมและคณะ ดังนี้

จากข้อมูลของการเลือกตั้งของเทศบาลในหลายปีที่ผ่านมาพบว่า เทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีมนั้น ส่วนใหญ่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีมมาหลายสมัย และต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มต้นจนมาถึงปัจจุบัน และมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารมาหลายสมัย จึงทำให้การบริหารงานของเทศบาลได้รับการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องในด้านลักษณะการดำเนินงานของฝ่ายบริหารจะมีความชัดเจนเป็นระบบระเบียบ ครอบคลุมในส่วนของงบประมาณ บุคลากร การประสานงานของหน่วยงานในแต่ละฝ่ายให้มีความสอดคล้องกัน หากฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาต้องการจะปรึกษาเรื่องงานหรือโครงการต่าง ๆ จะมีการสนทนากันแบบเรียบง่าย มีการซักถามเพื่อทำความเข้าใจกันนอกสภา ก่อนที่จะมีการประชุมสภา และจะไม่มีการตั้งกระทู้ถามกันแบบรุนแรง โดยส่วนใหญ่การทำงาน

ร่วมกันจะเป็นไปในรูปของการทำความเข้าใจและปรึกษากันโดยนำเอาเหตุผลและความจำเป็นมาสนทนากัน ทั้งนี้งบประมาณทุกอย่างที่ออกไปจากสภา ก็จะต้องผ่านการกลั่นกรองจากสภาก่อนเสมอ เพราะฉะนั้นการถ่วงดุลจากฝ่ายบริหารนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้เสนอญัตติขึ้นมา หลังจากนั้น สมาชิกสภา ก็จะมีการตรวจสอบว่างบประมาณที่ใช้ไปมีความคุ้มค่าหรือไม่ โปร่งใสมากน้อยแค่ไหน มีการใช้ให้เกิดประโยชน์ตามลำดับความสำคัญหรือไม่ ปัญหาหรือความเดือดร้อนใดที่สำคัญก็จะดำเนินการก่อน ซึ่งเป็นหน้าที่ของสภาที่จะต้องเข้ามาตรวจสอบ อภิปราย ส่วนฝ่ายบริหารที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งแบบยกทีมก็จะมีโอกาสเต็มที่เนื่องจากไม่มีฝ่ายค้าน การที่ไม่มีฝ่ายค้านถือว่าเป็นความไว้วางใจให้ฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นจึงต้องทำหน้าที่ตรวจสอบกันเองให้มากกว่าที่มีฝ่ายค้านมาตรวจสอบ โดยข้อเท็จจริงเมื่อไม่มีฝ่ายค้านก็ต้องตรวจสอบกันเอง ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวนั้นเป็นการช่วยกันทำงาน มิใช่การจ้องจับผิดกัน แต่เป็นการทำงานที่สามารถดูแลกันได้อย่างทั่วถึง

ดังนั้นการตรวจสอบภายในซึ่งก็คือการตรวจสอบกันเองระหว่างสมาชิกสภา ที่มีทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ จึงถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการทำงานร่วมกันที่มีใช้การจ้องจับผิดกัน ดังจะเห็นได้ว่าการตรวจสอบกันเองไม่ได้ทำให้การดำเนินงานยากขึ้นเลย แต่เป็นการพูดคุยกันก่อนจะเข้าประชุมสภาถึงสิ่งที่จะต้องดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ เป็นการนำเอาเหตุผลมาสนทนากัน มิใช่แค่เพียงการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายว่าเป็นฝ่ายค้าน หรือฝ่ายบริหาร มิใช่การคัดค้านกันไปทุกเรื่อง แต่เป็นการคัดค้านแบบมีเหตุผลมีผล การมองถึงผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

สรุปผลและอภิปรายผลการวิจัย

ในการศึกษาเรื่อง “กลไกในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล” การศึกษามีประเด็นที่ค้นพบ และมีความน่าสนใจดังนี้

1. การเปรียบเทียบการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีม และแบบคณะที่ทำการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างเทศบาลที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งแบบยกทีมกับแบบคณะที่ โดยหลักการแล้วไม่แตกต่างกันมากนัก เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลทั้งสอง

แบบจะประกอบด้วยสองฝ่ายที่เหมือนกัน คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ แต่จะมีส่วนที่ต่างกันคือเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีม สมาชิกสภาจะเป็นทีมเดียวกับฝ่ายบริหารทั้งหมด แต่เทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบคณะที่ สมาชิกสภา ไม่ได้เป็นทีมเดียวกับฝ่ายบริหารทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่จะมีนายกเทศมนตรีที่เป็นแบบนายกฯ เสียข้างมาก เสียงส่วนน้อยจึงไม่ค่อยมีผลกระทบต่อยฝ่ายบริหารมากนัก โดยหลักการแล้วเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งแบบคณะที่ทีมจะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลที่มากกว่าเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีม เนื่องจากการที่สมาชิกอยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหารอาจจะทำให้เอื้อต่อการทุจริตได้ เนื่องจากเป็นทีมเดียวกันทั้งหมด ซึ่งอาจจะไม่มีการคัดค้านหรือสอบถามกัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ก็แทบจะไม่มีแตกต่างกันเนื่องจากสมาชิกที่เคยเป็นฝ่ายค้านแต่เดิมอาจจะย้ายมาอยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหารอีกก็เป็นได้ ดังนั้น การเมืองในระดับท้องถิ่นจึงดูเหมือนว่าไม่มีความแน่นอนในเรื่องของการอยู่ทีมใดทีมหนึ่ง และถึงแม้ว่าฝ่ายค้านจะไม่ได้อำมาอยู่ทีมเดียวกับฝ่ายบริหาร แต่เนื่องจากเป็นเสียงส่วนน้อย จึงต้องทำตามเสียงส่วนใหญ่ซึ่งมีจำนวนมากกว่า นอกจากนั้นยังอาจเกิดความเกรงใจในการปฏิบัติงานขึ้น เกิดความคิดที่ว่าตนเป็นคนส่วนน้อยไม่ใช่คนส่วนใหญ่ในสภา จะแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้านสิ่งใดอาจเป็นเรื่องที่ยาก จึงทำให้ความเข้มข้นในการสอบถาม หรือตั้งกระทู้ถามมีไม่มากนัก เสียงส่วนน้อยจะต้องคล้อยตามเสียงส่วนมากในสภา จึงทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งแบบคณะที่ทีมไม่แตกต่างจากเทศบาลที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งแบบยกทีม

หากสมาชิกฯ บางส่วนได้รับผลประโยชน์ สมาชิกฯ ที่ไม่ได้รับผลประโยชน์นั้นๆ ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในทีม และนำเรื่องราวเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ขัดแย้งไปยังบุคคลภายนอกให้เข้ามาดำเนินการตรวจสอบเรื่องราวดังกล่าวซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจกันเองระหว่างสมาชิกภายในทีม และหากเทศบาลนั้นสมาชิกฯ มาจากการเลือกตั้งแบบคณะที่ทีมก็จะเกิดความขัดแย้งเหล่านี้ได้ง่ายขึ้น ซึ่งการที่จะทำให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลกันได้นั้นจะต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ Charoentanawat, Kriangkrai [6] หรือเพื่อมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป



ไป โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจดังกล่าวมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด Singha katie, Banjerd [7] ดังนั้นการถ่วงดุลแบบไม่เป็นทางการนี้จะเกิดขึ้นเองโดยอัตโนมัติหากอยู่ในสภาวะและเหตุการณ์ที่เหมาะสม เป็นการตรวจสอบภายในโดยคนภายในด้วยกันเอง แต่การตรวจสอบโดยวิธีการนี้ก็มิได้ถือว่าเป็นวิธีการตรวจสอบถ่วงดุลที่ดีที่สุด เนื่องจากคนที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลส่วนใหญ่แล้วก็จะทำเพื่อประโยชน์ของตนเองเป็นหลักโดยไม่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของประเทศ เพราะฉะนั้นผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจได้ดีที่สุดนั้นก็คือประชาชน แต่หากจะให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของเทศบาลด้วยตนเองโดยตรงอาจจะเป็นไปได้ยากและไม่สามารถทำได้เต็มที่ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ก็ต้องทำงานหาเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว หากจะให้เข้ามาตรวจสอบตลอดเวลาคงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก อีกทั้งประชาชนบางส่วนอาจมีความรู้ไม่มากพอที่จะเข้าใจระบบการทำงานของเทศบาลถ่วงดุลของทางราชการ ดังนั้นระบบตัวแทนจึงมีความสำคัญมาก จะต้องเลือกตัวแทนที่ดีตั้งแต่ต้นที่จะเข้ามาทำหน้าที่ ไม่ใช่เลือกเพราะเป็นพวกพ้องของตน มิใช่เลือกเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมิใช่เลือกเพียงเพื่อให้ผ่านพ้นไป แต่ควรเลือกเพื่อให้เขามาเป็นตัวแทนของเรามาทำหน้าที่ต่างๆแทนเรา ซึ่งคนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ว่าผู้ที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนนั้นเป็นคนดีหรือไม่ เหมาะที่จะเข้ามาทำหน้าที่แทนตนมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยรวม ดังนั้นประชาชนจึงต้องเล็งเห็นถึงความสำคัญของการเลือกคนดีเข้ามาทำงานตรวจสอบถ่วงดุลแทนตน

2. ปัญหาและอุปสรรคในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล

สำหรับปัญหาในการถ่วงดุลอำนาจของเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีมที่พบมากที่สุด คือ การที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากเกินไปทำให้เกิดการผูกขาดทางการบริหารอาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่ายจากการสัมภาษณ์ฝ่ายบริหารของเทศบาลส่วนใหญ่ต้องการมีอำนาจในการบริหารโดยกล่าวว่าหากก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่และทันท่วงที ดังนั้นจึงเป็นที่น่าวิตกกังวล

ว่าจะมีการบริหารงานเทศบาลตามความต้องการของตนเองเป็นหลัก โดยไม่สนใจความคิดเห็น หรือความเห็นชอบจากบุคคลใดหรือฝ่ายใดประกอบ อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ ส่วนเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบคละทีมส่วนใหญ่เป็นแบบนายกเสียงข้างมากในสภา รูปแบบกึ่งยกทีม ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ มักจะไม่พบเพราะฝ่ายบริหารมีเอะกว่าฝ่ายค้าน ความขัดแย้งต่างๆจึงมีน้อยและไม่มีผล แต่ปัญหาที่พบนั้นมักจะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่อย่างจำกัด และความเกรงกลัวที่จะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายตรงข้าม ซึ่งเกรงว่าหากใช้อำนาจนั้นไปแล้วจะเกิดปัญหาตามมาถึงตน เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านเป็นเสียงส่วนน้อย

นอกจากนี้เมื่อเกิดปัญหาขึ้นประชาชนอาจจะไม่ได้รับการแก้ไขให้จบได้ภายในสมัยเดียว หรืออาจจะต้องใช้เวลาในการแก้ไขปัญหาต่างๆเหล่านั้น ตามลำดับความสำคัญของปัญหา และถึงแม้ว่าปัญหาที่ได้รับการแก้ไขอาจจะไม่ใช่การแก้ไขทางตรง แต่หากเป็นการแก้ไขปัญหาทางอ้อมที่ประชาชนเองก็ได้รับผลประโยชน์นั้นร่วมด้วยก็ย่อมเป็นที่น่ายอมรับ เช่น เราได้ใช้ถนนเส้นหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ตัดผ่านหน้าบ้านโดยตรงแต่อย่างน้อยเวลาสัญจรไปที่ไหน ก็อาจจะผ่านถนนเส้นนี้ ดังนั้นก็เท่ากับว่าเรามีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ตรงนี้แล้ว และหากลองมองย้อนกลับมาดูว่าถนนเส้นนี้กับเส้นที่ตัดผ่านหน้าบ้านเส้นไหนสำคัญกว่ากัน ถ้าเรามีใจเป็นธรรมก็จะเข้าใจเลewayงบประมาณที่มีอย่างจำกัด ระยะเวลาที่มีอย่างจำกัด อาจจะต้องเลือกทำในสิ่งที่สำคัญที่สุดและเพื่อประชาชนโดยรวมที่กำลังเดือดร้อนและต้องการความช่วยเหลือมากที่สุด

3. แนวทางในการเพิ่มศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาเทศบาลผู้ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจได้ดีที่สุดนั้นก็คือประชาชน แต่หากจะให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของเทศบาลด้วยตนเองโดยตรงอาจจะเป็นไปได้ยากและไม่สามารถทำได้เต็มที่ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ก็ต้องทำงานหาเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว อีกทั้งประชาชนบางส่วนอาจมีความรู้ไม่มากพอที่จะเข้าใจระบบการทำงานของเทศบาลถ่วงดุลของทางราชการ ดังนั้นระบบตัวแทนจึงมีความสำคัญมาก ประชาชนจะต้องเลือกตัวแทนที่ดีตั้งแต่ต้นเพื่อเข้ามาทำหน้าที่ มิใช่เลือกเพราะเป็นพวกพ้องของตน เพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือเลือกเพียง

เพื่อให้ผ่านพ้นไป ซึ่งคนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ว่าผู้ที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนนั้นเป็นคนดีหรือไม่ เหมาะที่จะเข้ามาทำหน้าที่แทนตนมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยรวม ดังนั้นประชาชนจึงต้องเล็งเห็นถึงความสำคัญของการเลือกคนดีเข้ามาทำงานตรวจสอบถ่วงดุลแทนตน

ข้อเสนอแนะเพื่อนำผลการวิจัยดังนี้

ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1. ควรทำการวิจัยศึกษาเปรียบเทียบการถ่วงดุลของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สังกัดกลุ่มเดียวกับฝ่ายบริหาร และคนละกลุ่มกับฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร
2. ควรศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร
3. ควรศึกษาแนวทางในการพัฒนาศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. การแก้ปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในบริหารงานเทศบาล จะเกิดผลสำเร็จได้นั้นต้องกำหนดให้เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ มีข้อกำหนดไว้เพียงแค่นี้มีอยู่แต่ไม่สามารถนำไปใช้ได้จริง หรือแค่เพียงมีให้ครบองค์ประกอบเท่านั้น ซึ่งเมื่อปฏิบัติตามแนวคิดนี้แล้วจะทำให้การบริหารงานเทศบาลเป็นไปได้ในทางที่ถูกต้อง
2. ในการแก้ปัญหาซึ่งเกิดจากคน ต้องแก้ปัญหาคือคนเป็นสำคัญ เพราะถึงแม้ว่ากฎหมายจะเขียนไว้ดีเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าคนพยายามที่จะหลบเลี่ยงหรือตีความกฎหมายเข้าข้างตนเองเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง ละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ไม่สนใจความทุกข์ยากของประชาชน หรือผู้ได้รับความเดือดร้อน สังคมก็ย่อมหาความสงบสุขไม่ได้ คนจึงต้องมีคุณธรรมศีลธรรมประจำใจ ไม่ฝืนใจไปในทางชั่ว
3. ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองร่วมมือร่วมใจกันดูแลเอาใจใส่ในท้องถิ่น ไม่ปล่อยให้เทศบาลต้องตกเป็นเครื่องมือทำมาหากินของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งใส่ใจในการเมืองทำความเข้าใจกับการเมืองมากขึ้น เรือนรู้ที่จะใช้ชีวิตกับการเมือง

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัย เรื่อง “กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล” สำเร็จลุล่วงได้เนื่องมาจากผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลือในการให้ข้อมูล คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นและกำลังใจจากบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาล ข้าราชการ และประชาชนผู้มีส่วนร่วมทุกท่านที่กรุณาให้ความร่วมมือในการตอบคำถาม การสัมภาษณ์ ซึ่งทำให้การศึกษาครั้งนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- [1] Chaisida Apichat. (2008). **Problems of Monitoring and Balancing Authority in Municipal Administration : A Case Study of Ku Ka Sing District Municipality**. Kaset Wisai District Roi Et Province. Master of Political Science Independent Study. Mahasarakham University.
- [2] Puangngam, Kovit. (2003). Thai local government Principles and new dimensions in the future. Bangkok. Winyuchon
- [3] Israchai Yutthapon . (2006). **Role and Functioning of Local Councils in Local Government**. King Prajadhipok's Institute.
- [4] Binreem Wasan. (2010). **Check and balance mechanisms between legislative and executive branches of Prik sub-district administration organization, Sadaodistrict, Songkha province**. Master of public administration Independent Study. Khonkaen University.
- [5] Orathai Kokpol and Thanitha Sukkawattana. (2007). **Enhancing governance system of local creative organizations : case study of Tambon Municipality and Subdistrict Administration Organization**. King Prajadhipok's Institute.
- [6] Charoentanawat Kriangkrai. (2011). **Basic Principles of Public Laws on Constitutional State and Law**. Bangkok. Winyuchon.



- [7] Singha katie Banjerd. (2009). **Fundamentals of Freedom and human dignity**. Bangkok. Winyuchon.