

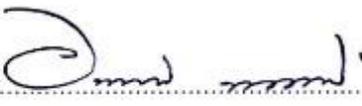
กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่ง  
ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

ปรางศรี ทิพย์รักษา

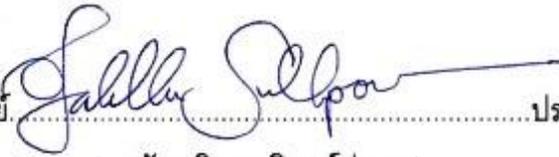
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

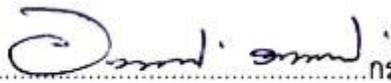
2560

กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่ง  
ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์  
ปรางศรี ทิพย์รักษา  
คณะรัฐประศาสนศาสตร์

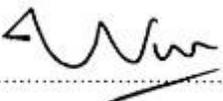
รองศาสตราจารย์..........อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ดร. อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมหาบัณฑิต

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........ประธานกรรมการ  
(ดร. ชัยเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา)

รองศาสตราจารย์..........กรรมการ  
(ดร. อัครกรณ์ วงศ์ปรีดี)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........กรรมการ  
(ดร. ดนุวัต สาคริก)

ผู้ช่วยศาสตราจารย์..........คณบดี  
(ดร. ไพโรจน์ ภัทรนากุล)

ตุลาคม 2560

## บทคัดย่อ

ชื่อวิทยานิพนธ์	กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่งใน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
ชื่อผู้เขียน	นางสาวปรางศรี ทิพย์รักษา
ชื่อปริญญา	การจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2560

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล และปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย

ผลการศึกษา พบว่า การถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลระหว่างเทศบาลที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภาและฝ่ายค้านเป็นเสียงข้างน้อยในสภา โดยข้อเท็จจริงแล้วมีวิธีการปฏิบัติการที่เหมือนกัน และปัญหาที่พบในการตรวจสอบถ่วงดุลก็ไม่แตกต่างกัน ซึ่งปัญหาที่พบมากที่สุดคือ นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากเกินไปทำให้เกิดการผูกขาดทางการบริหาร เนื่องจากสภาเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารทั้งหมด ทำให้ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภา เสียงส่วนน้อยจึงไม่ค่อยมีผลกระทบต่อฝ่ายบริหารมากนัก และเนื่องจากเป็นเสียงส่วนน้อยจึงทำให้เกิดความเกรงใจในการปฏิบัติงานและต้องทำตามเสียงส่วนใหญ่ การแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างก็เป็นไปได้ยาก ถึงแม้จะมีสภาเทศบาลเป็นองค์ประกอบหลักในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วสภาเทศบาลก็ไม่ได้ช่วยคานอำนาจของฝ่ายบริหารเลย ซ้ำยังมีแนวโน้มไปในทางเอื้อผลประโยชน์ให้ฝ่ายบริหารอีกด้วย ดังนั้น ควรที่จะเพิ่มความเข้มแข็งของสภาโดยการทำให้ฝ่ายสภาสามารถมีอำนาจในการตรวจสอบได้อย่างแท้จริง และที่สำคัญฝ่ายสภาต้องไม่เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารเพื่อให้กลไกการถ่วงดุลอำนาจสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่

## **ABSTRACT**

<b>Title of Thesis</b>	Check and Balance Mechanism Based on the Structures of the 4 Municipalities in Prachuap Khiri Khan Province
<b>Author</b>	Miss Prangsri Thipraksa
<b>Degree</b>	Master of Public and Private Management Program
<b>Year</b>	2560

---

This study was aimed to explore and compare check and balance based on the structure of the municipalities, including issues as well as obstacles of monitoring and inspection among the city council members of both majority and minority parties.

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.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่งในจังหวัด  
ประจวบคีรีขันธ์” สำเร็จลุล่วงได้เนื่องมาจากผู้วิจัยได้รับความช่วยเหลือในการให้ข้อมูล คำปรึกษา  
ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นและกำลังใจจากบุคคลหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้บริหารองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาล ข้าราชการ และประชาชนผู้มีส่วนร่วมทุกท่านที่กรุณาให้ความ  
ร่วมมือในการตอบคำถามการสัมภาษณ์ ซึ่งทำให้การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รศ.ดร. อัครภรณ์ วงศ์ปรีดี ผู้ซึ่งเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้  
กรุณาใช้เวลาให้คำปรึกษา ข้อชี้แนะ และข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ในทุก  
ขั้นตอน และขอขอบพระคุณ รศ.ดร. จันทรานุช มหากาญจนะ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา และชี้แนะ  
แนวทางในการทำวิทยานิพนธ์มาตั้งแต่ต้น และขอขอบพระคุณ ผศ.ดร. รัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา  
และ ผศ.ดร. ดนุวัต สาคริก ที่ได้กรุณามาเป็นกรรมการสอบป้องกันวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำ  
อันเป็นประโยชน์อย่างมากในการทำวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณ คณาจารย์ทุกท่านแห่งสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ที่ได้ถ่ายทอด  
และสร้างความรู้ให้แก่ผู้วิจัย และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ทุกท่านที่  
ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องในการศึกษาในครั้งนี้เป็นอย่างดี ขอขอบคุณพี่ๆ  
เพื่อนๆและน้องๆที่รักทุกคนของผู้วิจัย สำหรับกำลังใจและความช่วยเหลือที่มีให้มาโดยตลอด

ท้ายสุด ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ และขอมอบความสำเร็จทั้งหมดจากการทำวิทยานิพนธ์  
ฉบับนี้แด่คุณคุณพ่อและคุณแม่ของผู้วิจัยที่เป็นผู้ช่วยส่งเสริม สนับสนุน และเป็นกำลังใจที่  
สำคัญยิ่งของผู้วิจัยตลอดมา จนทำให้การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ประสบผลสำเร็จได้ตามที่ตั้งใจ

ปรางศรี ทิพย์รักษา

พฤษภาคม 2560

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(3)
ABSTRACT	(4)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญ	(6)
สารบัญภาพ	(8)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ที่มาและความสำคัญ	1
1.2 คำถามในการวิจัย	3
1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย	3
1.4 ขอบเขตการศึกษา	3
1.5 วิธีดำเนินการ	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	4
<b>บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>5</b>
2.1 แนวความคิดหลักการตรวจสอบถ่วงดุล	5
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	20
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับเทศบาล	28
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	40
2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย	43

<b>บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย</b>	45
3.1 การออกแบบการวิจัย	45
3.2 ขอบเขตของการวิจัย	45
3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	46
3.4 เครื่องมือในการวิจัย	46
3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล	46
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	47
<b>บทที่ 4 ผลการวิจัย</b>	48
4.1 ความแตกต่างของการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลระหว่างเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีม และเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบคละทีม	48
4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลทั้งเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีม และเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบคละทีม	65
4.3 ข้อเสนอแนะในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล	72
<b>บทที่ 5 สรุป อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ</b>	75
5.1 สรุปผลการวิจัย	75
5.2 อภิปรายผล	77
5.3 ข้อเสนอแนะ	84
<b>บรรณานุกรม</b>	87
<b>ภาคผนวก</b>	93
แนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึกฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการ และประชาชนในเทศบาล	94
<b>ประวัติผู้เขียน</b>	99

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
5.1 ผลการวิจัย	76
5.2 สรุปข้อเสนอแนะ	86

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในประเทศ หลายประเทศต่างก็กำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐ นอกจากรัฐธรรมนูญจะถูกจัดทำขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดระเบียบในการปกครองประเทศแล้ว ยังจัดทำขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ใต้ปกครองอีกด้วย กฎหมายรัฐธรรมนูญวางกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศโดยมีหลักนิติรัฐเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายในระบอบประชาธิปไตย หลักนิติรัฐถือกำเนิดมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม รัฐธรรมนูญแบ่งองค์การปกครองออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และตุลาการ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยอำนาจทั้ง 3 อำนาจนี้ควรที่จะแยกออกจากกันเป็นอิสระ การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยให้เป็นอิสระจากกันนั้นยึดหลักการที่ว่า อำนาจเท่านั้นที่จะหยุดยั้งอำนาจได้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดหลักการแห่งการให้อำนาจของอริสโตเติล คือ ต้องการให้แต่ละฝ่ายที่มีอำนาจหรือใช้อำนาจนั้น ๆ มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันทั้งสามฝ่าย เพื่อเป็นหลักประกันถึงการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะปราศจากการใช้อำนาจโดยมิชอบขององค์กรภาครัฐที่อาจจะมีการใช้อำนาจหนึ่งอำนาจใดในอันที่อาจจะเป็นการละเมิดหรือลดทอนสิทธิเสรีภาพที่ประชาชนพึงมีได้ แนวคิดของมองเตสกีเอนั้น ก็ได้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกตามองค์กรที่ใช้อำนาจ 3 องค์กร คือ รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ ผู้บริหารหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจที่จะจัดการหรือควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และศาลหรือองค์กรฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจในการตัดสินและการพิพากษาอรรถคดี ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แต่เนื่องจากประชาชนมีจำนวนมากจึงทำให้เกิดข้อจำกัดในการปกครองและเกิดระบบตัวแทนขึ้น พร้อมกับที่การเลือกตั้งได้ถูกนำมาใช้เป็นกระบวนการทางการเมือง เพื่อแสดงออกถึงเจตจำนงในการเลือกสรรผู้ปกครองของประชาชน เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนเพื่อ

ทำหน้าที่ปกครองประเทศแทนตน การที่จะควบคุมไม่ให้ตัวแทนของประชาชนใช้อำนาจเกินขอบเขตนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ เพื่อไม่ให้ผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน ประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญเป็นรูปแบบหนึ่งเพื่อพยายามให้อำนาจอยู่ในมือประชาชนมากที่สุด ประชาชนไม่เพียงแต่มีสิทธิในการเลือกตั้ง แต่ยังมีอำนาจในการตัดสินใจปัญหาและกำหนดนโยบายทางการเมืองได้โดยตรงอีกด้วย เช่น การทำประชามติ การริเริ่มกฎหมาย และการถอดถอน การปกครองท้องถิ่น คือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจ หรือกระจายอำนาจแก่ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่ง ๆ ให้มีอิสระในการบริหารจัดการตลอดจนดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้เองเพื่อผลประโยชน์แห่งท้องถิ่นนั้น ๆ นี้คือกลไกสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

การปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลกลางมีภาระที่ต้องดูแลประชาชนทั้งประเทศจึงไม่สามารถที่จะดูแลประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึงต้องกระจายอำนาจให้มีการบริหารจัดการตนเองเพิ่มขึ้น เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และเพื่อให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในระดับท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจจะทำให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีความเป็นอิสระตามสมควร (โกวิทย์ พวงงาม, 2559) มีการยึดหลักการกระจายอำนาจการบริหารจัดการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมไปถึงจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลไปด้วย

หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Check and Balance) เป็นเรื่องของการดูแลและคานการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อให้อำนาจทั้งสามเกิดการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน และทำการหยุดยั้งเมื่อเห็นว่าอำนาจนั้นไม่มีความชอบธรรม หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลเป็นกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด ในการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติตามใด ๆ ซึ่งการตรวจสอบถ่วงดุลจะทำให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส แต่หากไม่มีกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว ก็อาจจะเกิดการใช้อำนาจที่เกินขอบเขต ดังนั้น หลักการตรวจสอบถ่วงดุลจึงเป็นหลักการสำคัญในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มิชอบ ดังนั้นเราจะต้องเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพราะนอกจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ยังเป็นการ

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ระบบการเมืองในประเทศไทยเราจึงควรมี การกำหนดโครงสร้างและระบบควบคุมการใช้อำนาจรัฐใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเข้า ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างแท้จริง และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดการใช้อำนาจการ ปกครองบ้านเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษากลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่งในจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ว่าการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล และปัญหา อุปสรรคในการกำกับ ดูแลตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยมีความแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งผลการศึกษานี้จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาเป็นต้นแบบในการสนับสนุนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 1.2 คำถามในการวิจัย

ปัญหา และอุปสรรคในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลในการกำกับดูแล ตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยมีความแตกต่างกันอย่างไร และมีแนวทางไปสู่การแก้ไขอย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล ในการกำกับ ดูแลตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย และแนวทางไปสู่การแก้ไข

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาหลักการหลักการตรวจสอบถ่วงดุล หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล อำนาจ หน้าที่ของนายกเทศมนตรี อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบการถ่วงดุล อำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล และปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลตรวจสอบของสมาชิก สภาเทศบาลเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย

## 1.5 วิธีดำเนินการ

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาเป็นคำตอบในการวิจัย ประกอบกับศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูล จากหนังสือ ตำรา เอกสาร วิชาการ งานวิชาการ งานวิจัยต่าง ๆ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ทราบถึงสภาพกลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล และแนวทางในการพัฒนากลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลให้ดียิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มศักยภาพ สร้างความโปร่งใสในการบริหารงานของเทศบาล และสามารถนำไปปรับใช้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ต่อไป

## 1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

“การถ่วงดุลอำนาจ” หมายถึง กลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการใด ๆ โดยให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด จึงจะทำให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส

“โครงสร้างของเทศบาล” หมายถึง โครงสร้างของเทศบาลซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารงาน มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหาร

“สมาชิกสภาเทศบาล” หมายถึง ตัวแทนของประชาชนที่ประชาชนเลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ในสภาเทศบาล

“เสียงข้างมาก” (Majority) หมายถึง เสียงข้างมากในการประชุมสภาเทศบาล

“เสียงข้างน้อย” (Minority) หมายถึง เสียงข้างน้อยในการประชุมสภาเทศบาล

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยเรื่องกลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่งในจังหวัด  
ประจวบคีรีขันธ์ ประกอบไปด้วยแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ดังนี้

#### 2.1 แนวคิดหลักการตรวจสอบถ่วงดุล

##### 2.1.1 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

การตรวจสอบ (Check) หมายถึง การตรวจเพื่อกันหาข้อเท็จจริง (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556) หรือความสามารถขององค์กรที่จะตรวจสอบ (Monitor) การกระทำหรือการดำเนินการขององค์กรอื่น ส่วนการถ่วงดุล (Balance) หมายถึง การทำให้น้ำหนักเท่ากัน (ราชบัณฑิตยสถาน, 2556) หรือความสามารถขององค์กรที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายในการยับยั้ง (Limit) การใช้ อำนาจขององค์กรอื่น ดังนั้น การตรวจสอบถ่วงดุล จึงหมายถึง การที่องค์กรหนึ่งที่มีหน้าที่ รับผิดชอบ ในการตรวจสอบการใช้ อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง รวมไปถึงการมีอำนาจในการยับยั้ง หรือจำกัดการใช้ อำนาจนั้นด้วย การตรวจสอบถ่วงดุลจึงเป็นหลักประกันการใช้ อำนาจของ เจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามภาวะวิสัย (Objective) คือ ให้มีความเป็นกลาง เป็นไปตามเหตุและผลใน แต่ละกรณี (ธีระวัฒน์ เชื้อพอพพ, 2551: 8)

การตรวจสอบถ่วงดุล (Checks and Balances) เป็นเรื่องของการดูแลและคานการใช้ อำนาจที่มีความสำคัญในหลักกฎหมายมหาชน เป็นกลไกในการควบคุมการใช้ อำนาจของ เจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติการใด ๆ โดยให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด จึงจะทำให้การใช้ อำนาจรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใส แต่หากไม่มีกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ แล้ว กฎหมายที่ให้อำนาวดังกล่าวก็ขาดลักษณะความเป็นกฎหมายมหาชน ถึงแม้ว่าจะมีการ บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจอหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะก็ตาม ที่ ทั้งนี้เพราะหลักการของกฎหมายมหาชนนั้น ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อป้องกันและแก้ไขการใช้ อำนาจ

ของผู้ปกครอง และได้มีการพัฒนามาจนถึงปัจจุบันเพื่อมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจ และหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ หลักการตรวจสอบถ่วงดุลจึงเป็นหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีขอบ

ในทางวิชาการนั้นการตรวจสอบสามารถแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ (ธีระวัฒน์ เอื้อพอล, 2551: 8)

1) การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน คือ กระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยองค์กรนั้น ๆ เอง ไม่มีองค์กรภายนอกอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง และยังสามารถแบ่งออกตามลักษณะโครงสร้างการบริหารขององค์กรนั้นได้อีก คือ การตรวจสอบโดยสายบังคับบัญชาซึ่งเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในตามลำดับชั้นบังคับบัญชา (Bureaucracy) โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาตามหลักการรวมอำนาจ แต่หากเกิดกรณีที่การกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาก็สามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการ รวมถึงการมีอำนาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือใช้อำนาจแทนผู้บังคับบัญชาได้ และการตรวจสอบโดยการกำกับดูแล เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในด้วยกันตามหลักการกระจายอำนาจ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547: 32) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย (ไพรัช โสภสวัสดิ์, 2547: 15-18)

2) การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก คือ กระบวนการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยองค์กรหนึ่งเพื่อตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง ผลของการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะมีผลต่อการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวังในการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น ยิ่งในกรณีที่องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบนั้นมีอำนาจในการยับยั้งการใช้อำนาจขององค์กรที่ถูกตรวจสอบด้วยแล้ว ก็ถือเป็นการถ่วงดุลตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล การถ่วงดุลโดยองค์กรภายนอกนั้นมีเพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ และป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไปจนไม่สามารถตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรนั้นได้ การถ่วงดุลการใช้อำนาจเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดอย่างยิ่งกับการตรวจสอบ เนื่องจากก่อนที่จะมีการยับยั้งการใช้อำนาจจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจว่าสมควรแก่กรณีแล้วหรือไม่ สมควรที่จะถูกยับยั้งหรือไม่ หากยับยั้งไว้โดยขาดการตรวจสอบแล้ว ต้องถือว่าเป็นการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การ

ตรวจสอบภายในระหว่างเจ้าพนักงานด้วยกันเองจึงเป็นเรื่องของความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ (Responsibility) ที่แต่ละหน่วยงานนั้นต้องทำกันเป็นปกติธรรมดาอยู่แล้ว แต่มิใช่การตรวจสอบถ่วงดุลที่มุ่งให้เกิดความรับผิดชอบในลักษณะของการรับการตรวจสอบการใช้อำนาจ (Accountability) ทั้งนี้ การจะทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญอีกหลายประการ ได้แก่ (ชาญชัย แสงวงศ์, 2540: 14-16)

- 1) ระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ต้องครอบคลุมภารกิจทุกด้านเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนเป็นไปอย่างทั่วถึงอย่างแท้จริง
- 2) ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจรัฐต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการใช้ อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 3) องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลต้องมีความเป็นอิสระแต่ก็ต้องถูกตรวจสอบได้เช่นกัน
- 4) ต้องมีความสะดวก กว้างขวางในการที่ประชาชนจะใช้สิทธินำมาเรื่องมาสู่ องค์กรตรวจสอบถ่วงดุลหลักการตรวจสอบถ่วงดุล

หลักการถ่วงดุลอำนาจหรือแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะ หลักการนิติรัฐไม่สามารถจะสถาปนาขึ้นมาได้ในระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่มีการถ่วงดุลกัน (Check and Balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง ด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐทั้งหมด และดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงกล่าวได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่รวมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547: 25) คำกล่าวที่ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่ไม่ชอบและการมีอำนาจที่อิสระที่สุดนั้น ย่อมจะเกิดการกระทำที่ไม่ชอบอย่างแน่นอน” (Power Tends to Corrupt and Absolute Power Corrupts Absolutely) เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า

อำนาจทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเลวลง อำนาจเด็ดขาดยิ่งทำให้ผู้ถืออำนาจนั้นเลวลงอย่างที่สุด (Power Corrupts, Absolute Power Corrupts Absolutely) ทั้งนี้เพราะคนเราทุกคนเมื่อมีอำนาจแล้วมักจะมัวเมาในอำนาจและมักจะใช้อำนาจอย่างสุดโต่งเสมอ ดังนั้นจึงเป็นที่น่าห่วงเกรงว่าองค์กรต่าง ๆ ของรัฐหรือผู้ปกครองจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, 2540: 30)

มองเตสกีเยอ (Montesquieu) มีหลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยมีหลักการที่มีความสำคัญต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่เป็นแม่บทของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส ประเทศไทยเองก็ได้นำหลักการหรือบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นไปเป็นแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากนี้ ยังได้เสนอรายละเอียดรัฐธรรมนูญของประเทศแม่บทประชาธิปไตยและของไทยว่าเป็นไปตามหลักแบ่งแยกอำนาจนั้นอย่างไร รวมทั้งความสัมพันธ์ขององค์กรที่เป็นผลมาจากการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจด้วย เพื่อที่จะได้เข้าใจและเห็นภาพการตรวจสอบและการอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อันเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมืองในประเทศที่ยอมรับหลักการของมองเตสกีเยอไปปฏิบัติ ซึ่งเชื่อกันว่านี่คือหลักรัฐธรรมนูญนิยมที่แท้จริง (ถาวร เกียรติทับทิว, 2546: 158) ทั้งนี้ มองเตสกีเยอ ได้กล่าวชื่นชมความสำเร็จในการปกครองประเทศของอังกฤษว่า “การที่ประเทศอังกฤษมีเสรีภาพในทางการเมืองมากที่สุด เพราะว่าอำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้แบ่งแยกไปยังอำนาจ หรือองค์กรต่าง ๆ โดยไม่มีอำนาจหรือองค์กรใดที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชนได้ เสรีภาพของประชาชนจะไม่มีเลยถ้าอำนาจเหล่านั้นไปรวมอยู่ที่องค์ใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว” โดยมองเตสกีเยอ ได้กล่าวไว้ในหนังสือเล่มดังกล่าว ความตอนหนึ่งว่า 1) อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ 2) อำนาจบริหาร คือ อำนาจในการใช้ หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย 3) อำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดี (ภาสพงษ์ เรณูมาศ, 2550: 1)

หลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเยอที่มีต่อการเมือง การปกครองของประเทศประชาธิปไตย สามารถสรุปความสำคัญได้ดังนี้ (ถาวร เกียรติทับทิว, 2546: 176 อ้างถึงใน อภิชาติ ไชยสีดา, 2551: 31)

1) การแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงถึงการแบ่งแยกการใช้อำนาจขององค์กรโดยใช้ อำนาจในทางนิติบัญญัติอำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) และศาล

2) หลักการแบ่งแยกอำนาจมิได้หมายความว่า องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามข้างต้นจะต้องมี อำนาจเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออำนาจอีกอำนาจหนึ่งก็ได้แต่ต้องมี อำนาจที่เหนือกว่าเด็ดขาด และอำนาจที่อยู่ภายใต้ก็จะต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้พอควร

3) องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามอาจใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายอื่นได้ ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจ ภายในของอำนาจของตน ดังที่เคยเข้าใจกันว่าการแบ่งแยกอำนาจต้องแบ่งโดยเด็ดขาด จะไปใช้ อำนาจขององค์กรอื่นไม่ได้

4) หลักการนี้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันและกันทั้งสามฝ่าย

5) หลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ปลอดภัยจากการใช้ อำนาจโดยมิชอบขององค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจทั้งสาม

อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไม่ควรใช้โดยบุคคลคนเดียวกันหรือผู้บริหารคณะ เดียวกัน เพราะหากเกิดสภาวะเช่นนี้แล้ว เสรีภาพของประชาชนย่อมถูกทำลายลงด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ปกครองที่ผูกขาดอำนาจทั้งสองประเภทไว้กับตนเองย่อมออกกฎหมายที่จะละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน และบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในลักษณะลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ใคร ก็ตามที่มีอำนาจย่อมมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบเขตกว้าง บุคคลเหล่านี้จะใช้อำนาจ มากขึ้นเรื่อย ๆ จนกว่าจะถึงขีดสุดของอำนาจดังกล่าว และเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ อำนาจไปในทางมิชอบเกิดขึ้น มองเตสกีเออได้เสนอว่าต้องจัดระบบการใช้อำนาจในลักษณะที่ทำ ให้อำนาจสามารถยับยั้งซึ่งกันและกันได้ แนวคิดนี้ทำให้เกิดการเสนอให้แยกประเภทของอำนาจ อธิปไตยออกเป็น 3 ประเภท และจัดให้อำนาจแต่ละประเภทถูกใช้โดยองค์กรที่แตกต่างกัน (Montesquieu, 1989 อ้างถึงใน ชัช ชำเพชร, 2554: 22)

ระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจจะมีการกระจายอำนาจไปยังองค์กร ต่าง ๆ เพื่อมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป การที่จะทำ ให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลกันนั้นต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ ซึ่งมี หลักเกณฑ์เรื่องการถ่วงดุลอำนาจ ดังต่อไปนี้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554)

1) การถ่วงดุลอำนาจในทางนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนฝ่ายอื่น เพราะเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย กฎหมายเป็นพื้นฐานและเป็นกรอบของโครงสร้างและหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ผ่านกฎหมาย แก้ไขหรือเพิกถอนกฎหมาย ดังนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็นผู้ให้กำเนิดกฎหมายสูงสุด แต่การบัญญัติกฎหมายมีรูปแบบและวิธีปฏิบัติแตกต่างกันแต่ละประเทศ กฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดขอบเขตอำนาจไว้มากน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2555: 80) เพื่อมิให้อำนาจนิติบัญญัติมีมากเกินไป รัฐธรรมนูญบางประเทศได้มีวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ให้ฝ่ายบริหารสามารถยุบสภานิติบัญญัติได้ และผลจากการยุบสภาทำให้ต้องมีการเลือกตั้งซึ่งอาจทำให้เกิดความเสี่ยงกับสมาชิกรัฐสภาว่าอาจจะไม่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นผู้แทนของประชาชน ดังนั้น การยุบสภาโดยฝ่ายบริหารจึงเป็นการควบคุมสภานิติบัญญัติได้

(2) ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายแล้วนำไปให้ราษฎรออกเสียงลงประชามติได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะให้ราษฎรได้ยืนยันหรือปฏิเสธร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และในกรณีเช่นนี้อาจจะมีบทบัญญัติไว้ด้วยว่า ถ้าราษฎรออกเสียงประชามติปฏิเสธร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้แล้ว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภานิติบัญญัติไปแล้วในตัว

(3) ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจสามารถเสนอกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติได้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความร่วมมือในการบัญญัติกฎหมาย และสามารถแสดงความประสงค์ของตนว่าฝ่ายบริหารต้องการกฎหมายอย่างไร

(4) ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อที่จะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นได้ โดยข้อบังคับการประชุมสภาให้รัฐบาลขออภิปรายได้ทุกเมื่อ

(5) ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย โดยไม่ว่าจะเป็นการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างเด็ดขาด หรือการยับยั้งร่างกฎหมายโดยถ่วงเวลาให้ล่าช้า ซึ่งประโยชน์ของการยับยั้งร่างกฎหมายให้ล่าช้า เพื่อป้องกันการออกกฎหมายด้วยอารมณ์ที่ร้อนแรงหรือตามกระแสการเมืองหรือสังคมโดยไม่คิดให้รอบคอบ จึงควรมีการยับยั้งให้ช้าลงและส่งกลับไปพิจารณาใหม่ ในระหว่างที่ร่างกฎหมายถูกยับยั้ง ย่อมเป็นโอกาสให้ได้พิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายนั้น ๆ และ เป็นการให้โอกาสแก่อำนาจนิติบัญญัติที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดของตน

2) การถ่วงดุลอำนาจบริหาร เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญของบางประเทศจึงต้องมีวิธีการจัดการดังต่อไปนี้

(1) การแต่งตั้งฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารจะต้องแถลงนโยบายและได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนการบริหารประเทศ

(2) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปแล้วลงมติไม่ไว้วางใจ

(3) ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสิทธิตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นในสภาอย่างเปิดเผย จึงทำให้ฝ่ายบริหารต้องมีความระมัดระวังในการบริหารเพื่อให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และเที่ยงธรรม เพราะจะต้องให้เหตุผลประกอบการกระทำของตนในทุก ๆ เรื่อง

(4) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการอนุมัติเงินงบประมาณเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้เงินได้ตามใจชอบ และนอกจากนั้นก็ให้มีศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสำหรับตรวจสอบและรายงานฝ่ายนิติบัญญัติว่าฝ่ายบริหารได้มีการใช้จ่ายเงินไปโดยถูกต้องกับงบประมาณ

(5) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจฟ้องฝ่ายบริหารต่อสภาสูงหรือศาลซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายบริหารละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(6) ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

(7) การแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอัครราชทูต เป็นต้น

(8) ให้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นอิสระวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายบริหารในทางอาญาหรือในทางกฎหมายปกครองว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ ในทางอาญาถ้าเจ้าพนักงานของฝ่ายบริหารกระทำผิดก็ต้องรับโทษตามกฎหมาย ในทางปกครองศาลปกครองอาจชี้ว่าการกระทำในทางปกครองขัดต่อกฎหมายหรือเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

## 3) การถ่วงดุลอำนาจตุลาการ

(1) การจัดตั้งศาลและอำนาจของศาลต้องเป็นไปตามกฎหมายซึ่งหมายความว่าต้องเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติเห็นสมควรว่าจะมีศาลใดบ้างและศาลนั้น ๆ ควรมีขอบเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาเพียงใด

(2) ให้มีศาลรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบไปด้วยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งมีผลทำให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยปัญหานี้ได้

4) การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกัน รัฐธรรมนูญของประเทศใดที่ใช้ระบบสภานิติบัญญัติสองสภาย่อมจะต้องมีการถ่วงอำนาจระหว่างสภาทั้ง 2 ซึ่งมี 2 กรณี

(1) การถ่วงดุลอำนาจในสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐธรรมนูญของบางประเทศกำหนดว่า กฎหมายจะบัญญัติขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเห็นชอบให้ใช้เป็นกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเป็นสภาที่เลือกตั้งขึ้นมา ให้อำนาจสภาสูงมีอำนาจเสนอกฎหมายได้ เช่น ฝรั่งเศส ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณากฎหมายในลำดับแรก แต่ยอมให้สมาชิกของสภาสูงเสนอร่างกฎหมายไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ให้สภาสูงมีอำนาจห่วงเหนี่ยวหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้วโดยให้มีกำหนดเวลาพอสมควร สภาสูงจึงจะลงมติยืนยันร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยได้ ทั้งนี้ต้องไม่ใช่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินในการยืนยันร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยต้องได้รับเสียงข้างมากเป็นพิเศษของสภาสูง เช่น กึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด หรือ 2 ใน 3 ของคะแนนเสียงทั้งหมด ให้นำร่างกฎหมายที่สภาสูงไม่เห็นชอบด้วยไปให้ราษฎรออกเสียงเป็นประชามติว่าจะให้ใช้บังคับร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่

(2) การถ่วงดุลอำนาจสภาสูง โดยไม่ให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายเด็ดขาด เป็นแต่เพียงมีอำนาจห่วงเหนี่ยวในกำหนดระยะเวลาหนึ่ง แล้วให้สภาสูงยืนยันร่างกฎหมายเพื่อให้บังคับเป็นกฎหมายได้ ให้สภาสูงมีการประชุมได้เฉพาะในสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้สมัยประชุมของสภาทั้งสองได้เริ่มต้นและสิ้นสุดลงพร้อมกัน

5) การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารด้วยกัน ในกรณีนี้หมายถึงอำนาจของประมุขแห่งรัฐกับอำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมี 2 กรณีคือ

(1) การถ่วงดุลอำนาจประมุขแห่งรัฐ โดยประมุขแห่งรัฐจะทำรัฐกิจอย่างไร ต้องมีการลงนามกำกับของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจึงจะมีผล ซึ่งหมายความว่า ประมุขแห่งรัฐจะทำรัฐกิจอย่างใดโดยคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยไม่ได้ เว้นแต่เป็นการกระทำโดยอำนาจเฉพาะตัว

(2) การถ่วงดุลอำนาจคณะรัฐมนตรี โดยให้ประมุขแห่งรัฐมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี การกระทำที่สำคัญต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งข้าราชการชั้นสูง การประกาศกฎอัยการศึก ต้องให้ประมุขแห่งรัฐลงนาม

การถ่วงดุลอำนาจในทางนิตินัยในประเทศไทยใช้การบริหารในระบบรัฐสภา ตามหลักการฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนที่รับเลือกตั้งมาจากประชาชนจะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจมากที่สุด ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายรัฐสภาจะมีอำนาจสูงสุด เนื่องจากถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนจึงเป็นทั้งผู้กำหนดตัวบุคคลที่เป็นฝ่ายบริหาร ออกกฎหมาย และควบคุมคณะรัฐมนตรีและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ระบบรัฐสภาจึงเป็นระบบที่เปิดกว้างให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายอื่น ๆ ได้มากกว่า กล่าวเฉพาะประเทศไทยเท่าที่ผ่านมารัฐสภาไทยเคยมีมาตรการที่สำคัญ ๆ ต่อการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ดังนี้ (พงษ์กฤษณ์ มงคลสินธุ์, 2542 อ้างถึงใน วสัน บินห์ริม, 2553: 20)

1) การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในทางนิตินัยจะมีกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่รัฐสภาไว้เพื่อการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายอื่น คือ ฝ่ายบริหารและตุลาการ แต่โดยทั่วไปมักจะเน้นเฉพาะการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารเท่านั้น ดังนี้ (วสัน บินห์ริม, 2553: 20)

(1) การแถลงนโยบายของรัฐบาล ก่อนจะเข้าบริหารประเทศจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยอาจจะมีการลงมติความไว้วางใจหรือไม่ก็ได้แต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดเพื่อเป็นการควบคุมหรือถ่วงดุลอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีใช้ไปได้แต่เพียงตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐบาล

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นนั้นสอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ กฎหมายในฐานะเครื่องมือสำคัญของฝ่ายบริหารจึงต้องให้รัฐสภาพิจารณาก่อน เพื่อให้กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นมานั้นเป็นไปตามนโยบายหรือขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่จะกำหนดทั้งวิธีการปกครอง ความสัมพันธ์ของอำนาจอภิไธยของแต่ละฝ่าย แผนนโยบายแห่งรัฐ และทำให้กฎหมายที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่มีผลบังคับใช้

(4) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารที่อาจจะกระทำได้โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายเพื่อไม่ลงหรือลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

(5) การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน เป็นการถ่วงอำนาจทางการเงินการคลัง ซึ่งถ้าไม่ผ่านก็บริหารประเทศไม่ได้ ซึ่งโดยมารยาทหรือธรรมเนียมปฏิบัติแล้วรัฐบาลต้องลาออก

(6) การใช้คณะกรรมการเพื่อตรวจสอบ สอดสวนหรือศึกษากิจการใด ๆ ที่มีอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

(7) การใช้ระบบผู้ตรวจการรัฐสภา

(8) การให้ความเห็นชอบการกระทำในการปกครอง ซึ่งประกอบด้วย การพิจารณาพระราชกำหนดทั่วไปและพระราชกำหนดภาษีอากรและเงินตรา และการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีผลต่อการควบคุมหรือตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

2) การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

(1) การมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(2) การตราพระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด และกฎกระทรวง

(3) การแต่งตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ

(4) การยุบสภา

3) การถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารโดยฝ่ายตุลาการ

(1) การคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การใช้อำนาจตีความกฎหมายที่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(2) การคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร ซึ่งมีพระราชบัญญัติให้อำนาจโดยเฉพาะเจาะจง และอาศัยอำนาจตามหลักทั่วไปแห่งพระราชบัญญัติ

## 2.1.2 รูปแบบและองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี 2540 ได้ทำให้เกิดกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยแบ่งกลุ่มหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 4 กลุ่ม คือ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547: 32-49)

1) การกำกับดูแลและตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นถือเป็นองค์กรหลักในเบื้องต้นที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้ง ยังถือว่าสภาท้องถิ่นมีฐานะองค์กรตัวแทนประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นที่อันที่จะสะท้อนถึงปัญหา ความเรียกร้องต้องการ และการตรวจสอบการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น บทบาทในเชิงของการตรวจสอบ โดยธรรมชาติแล้วจึงเป็นหน้าที่หลักของสภาท้องถิ่น เพื่อพิจารณา ตรวจสอบ และกลั่นกรองการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว สภาท้องถิ่นจะมีบทบาทในเชิงตรวจสอบอยู่ 4 ประการ ดังนี้ (1) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (3) การตั้งกระทู้ถาม (4) การเปิดอภิปรายทั่วไป

2) การตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สิน การตรวจสอบในด้านนี้มีลักษณะเป็นการตรวจสอบทางการเงิน (Financial Audit) ควบคุมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบการคลังและงบประมาณ ระบบบัญชีและทรัพย์สิน รวมถึงวิธีปฏิบัติด้านการเงินการคลังต่าง ๆ เป็นไปอย่างรัดกุม ถูกต้อง โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และระเบียบวิธีต่าง ๆ ปรากฏอยู่ในระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ องค์กรผู้ตรวจสอบที่สำคัญจึงได้แก่ กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้มีอำนาจในการออกระเบียบต่าง ๆ รวมถึงองค์กรอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ทั้งผู้ตรวจสอบภายใน (Internal Auditor) ซึ่งได้แก่ หัวหน้าฝ่ายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ตรวจสอบภายนอก (External Auditor) ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำรายงานการใช้จ่ายและระบบบัญชีเสนอเป็นประจำ รวมถึงกลไกใหม่ตามรัฐธรรมนูญ นั่นคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) นอกจากนี้ ประชาชนภายในท้องถิ่นเองก็สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบทางการเงินและทรัพย์สินได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำรายการแสดงรายรับ – รายจ่าย

ฐานะทางการเงิน รวมถึงรายละเอียดด้านการงบประมาณและแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนรับทราบ ณ สำนักงานของตนโดยเปิดเผย นอกจากนี้ในกรณีที่องค์กรผู้ตรวจสอบดังกล่าว ตรวจพบการทุจริตขึ้นในการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการสอบสวนความผิดได้

3) การตรวจสอบโดยองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ผลจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เป็นผลให้เกิดกลุ่มกลไกทางสถาบันใหม่ในการปกครองขึ้น นั่นคือ องค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันทางการเมืองการปกครองอื่น ๆ ด้วยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็นับเป็นองค์กรทางปกครองชนิดหนึ่ง ดังนั้น องค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอีกกลุ่มองค์กรหนึ่งที่สามารถเข้ามามีบทบาทตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกันกับองค์กรผู้กำกับดูแลและตรวจสอบอื่น ๆ ซึ่งองค์กรที่สำคัญรวมถึงอำนาจตรวจสอบขององค์กรเหล่านี้ มีดังนี้

(1) ศาลปกครอง นับเป็นกลไกใหม่ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีทางปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ จะมีอำนาจพิจารณาความ และพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ทั้งนี้ เป็นข้อพิพาทอันเกิดจาก “การกระทำ” หรือ “การละเว้นการกระทำ” ที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมหมายถึงว่า ศาลปกครองจะเข้าไปมีบทบาทตรวจสอบเมื่อเกิดกรณีพิพาทในคดีความทางปกครองขึ้นระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเอกชน หรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ หากเอกชนหรือองค์กรของรัฐอื่น ๆ เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง ก็สามารถส่งเรื่องฟ้องร้องศาลปกครองได้ ดังปรากฏว่า แม้ศาลปกครองของไทยจะจัดตั้งขึ้นในระยะเวลาไม่นานนัก แต่ก็ปรากฏมีการส่งเรื่องฟ้องร้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในคดีความทางปกครองเป็นจำนวนไม่น้อย เช่น กรณีการละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกรณีการประกวดราคาจ้างก่อสร้างโดยไม่ชอบ กรณีขอให้เพิกถอนสัญญาซื้อขายอาหารเสริม (นม) โรงเรียน เป็นต้น แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือ การเกิดขึ้นของศาลปกครองนั้นสร้างผลกระทบที่สำคัญใน 2 ประการ ได้แก่ 1) ผลกระทบต่อระบบความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการในรูปของการ

กำกับดูแลและตรวจสอบระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากแต่เดิมการใช้อำนาจในการพิจารณาและตัดสินข้อพิพาททางปกครองนั้น มักจะกระทำโดยองค์กรผู้กำกับดูแล ซึ่งเป็นส่วนราชการของฝ่ายบริหาร การเกิดขึ้นของศาลปกครองจึงเป็นผลให้การใช้อำนาจต้องเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ อาจสามารถใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการกรณีข้อพิพาทต่าง ๆ ได้เอง ไปสู่บทบาทใหม่ นั่นคือ ทำได้เพียงการส่งเรื่องฟ้องร้องไปยังศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ ระบบความสัมพันธ์ที่ส่วนกลางมีข้อได้เปรียบจึงเปลี่ยนแปลงไปสู่การมีบทบาทของกลไกที่เป็นกลาง 2) แม้ว่าในด้านหนึ่งศาลปกครองจะเป็นกลไกในการควบคุมตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในอีกด้านหนึ่งศาลปกครองก็จะมีบทบาทสำคัญในฐานะหลักประกันที่เป็นธรรมเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็สามารถใช้ศาลปกครองเป็นกลไกในการส่งเรื่องฟ้องร้ององค์กรผู้กำกับดูแลตรวจสอบได้เช่นเดียวกัน รวมถึงอาจฟ้องร้ององค์กรของรัฐอื่น ๆ ในกรณีที่เกิดกรณีพิพาททางปกครองขึ้น ดังปรากฏตัวอย่างซึ่งอาจเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญได้ เมื่อนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครแห่งหนึ่งและเป็นหนึ่งในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ฟ้องร้องรัฐบาลต่อศาลปกครองว่า มิได้ดำเนินการกระจายอำนาจโดยเฉพาะในส่วนของการถ่ายโอนเงินงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจ

(2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเพื่อให้นักการเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประพฤติปฏิบัติและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างโปร่งใสและสุจริต เพื่อการนี้ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับท้องถิ่น ได้แก่ 1) การไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าร้ายยมิคปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น 2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายยมิคปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กล่าวโดยสรุปได้ว่า ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรผู้ตรวจสอบที่มีอำนาจในการตรวจสอบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเหนือตัวบุคคลและเหนือการกระทำในรูปของการไต่สวน สรุปลำนวนฟ้องร้อง และวินิจฉัย หากพบว่า นักการเมืองท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติไปในทางที่ทุจริต หรือประพฤติผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ป.ป.ช. จึงเป็นกลไกกลางในการตรวจสอบเพื่อให้ท้องถิ่นมีการประพฤติปฏิบัติอยู่ในกรอบของหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง

(3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นกลไกหนึ่งที่เกิดขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 สำหรับบทบาทหน้าที่ของ ค.ต.ง. อาจกล่าวได้ว่า คล้ายคลึงกับระบบ “ผู้สอบบัญชีภายนอก” ที่ปรากฏอยู่ในระบบบริหารของภาคเอกชนนั่นเอง กล่าวคือ จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการใช้ต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงเป็นไปโดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพหรือไม่ด้วย ทั้งนี้หาก ค.ต.ง. พบว่า มีการดำเนินการไม่ถูกต้อง ก็มีอำนาจสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ถูกต้องได้ แต่หากพบว่าการทุจริตขึ้น ค.ต.ง. ก็มีอำนาจลงโทษปรับหรือส่งเรื่องให้ดำเนินคดีต่อไปได้ ข้อควรพิจารณาประการหนึ่งเกี่ยวกับการเกิดขึ้นขององค์กรผู้ตรวจสอบเหล่านี้ ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ โดยหลักการและจารีตปฏิบัติที่ปรากฏในการบริหารปกครองของไทยก็คือ องค์กรผู้มีส่วนบาทหลักในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะได้แก่ ส่วนราชการของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของกระทรวงมหาดไทยและกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของกลุ่มองค์กรใหม่เหล่านี้ ก็เป็นผลให้การใช้อำนาจที่มีอยู่เดิมต้องปรับเปลี่ยนไป นั่นคือ การใช้อำนาจในการควบคุมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการกำกับดูแลหรือการตรวจสอบนั้น จะเป็นไปโดยอยู่บนฐานของการใช้ดุลยพินิจขององค์กรผู้กำกับดูแลและตรวจสอบในแทบทุกมิติเหมือนในอดีตไม่ได้ อีกต่อไป รวมถึงจะกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไม่ได้ กลุ่มองค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ จึงมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นองค์กรสำคัญและมีบทบาทในการกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจาก การใช้อำนาจขององค์กรเหล่านี้ นอกจากจะทำให้รัฐมีกลไกในการกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะมีหลักประกันด้านความเป็นอิสระจากการเข้ามาแทรกแซงและควบคุมจากกลไกของฝ่ายบริหารจนกระทบต่อหลักการปกครองตนเองในเวลาเดียวกันด้วย เพราะบทบาทของกลุ่มองค์กรเหล่านี้จะเป็นการใช้อำนาจโดยอยู่บนหลักการตาม

รัฐธรรมนูญ ต่างจากการใช้อำนาจของกลไกฝ่ายบริหารที่มักจะใช้อำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบทั้งในรูปของการพิจารณาการกระทำ วินิจฉัยตีความ และตัดสินใจสั่งการเพื่อควบคุมการประพฤติปฏิบัติของท้องถิ่นโดยใช้ดุลพินิจของตนโดยลำพัง ทำให้อาจเกิดกรณีที่ไม่เป็นธรรมกับท้องถิ่น และกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ ดังปรากฏว่า ในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วโลกที่ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นนั้น มีแนวโน้มที่จะลดทอนบทบาทในการควบคุมของกลไกในฝ่ายบริหารลง แต่จะให้ความสำคัญต่อการเข้ามามีบทบาทขององค์กรผู้ตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้มากขึ้น

(4) การตรวจสอบโดยประชาชน ซึ่งในรัฐธรรมนูญปี 2540 ได้กำหนดหลักการสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาระบบประชาธิปไตย คือ การส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่นด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงสามารถมีช่องทางในการเข้ามามีบทบาทควบคุมตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้มากขึ้น และในกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ประชาชนยังมีสิทธิและสามารถใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบได้ ซึ่งกฎหมายสำคัญ ๆ ได้แก่ 1) การใช้อำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมตามกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ การมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นของตน การทำประชาพิจารณ์ และการลงประชามติ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดซื้อ-จัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเข้าร่วมประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งในกฎหมายนี้มุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการดำเนินงานที่เปิดเผย ขณะเดียวกัน ก็มุ่งอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกและรวดเร็ว ภายใต้หลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” 3) การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประเทศในโลกเสรีส่วนมากจะปกครองประเทศโดยใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งถือเป็นหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพเป็นอย่างยิ่ง โดยอาจแยกพิจารณาการแบ่งแยก

อำนาจในแง่ของความแตกต่างตามภาระหน้าที่ของรัฐซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์การตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกรวมให้ภาระหน้าที่ของรัฐมีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์การอื่นด้วย โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์การอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจนั้นหรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และในแง่ของตัวบุคคลแล้วกรณีก็จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552: 22)

## 2.2. แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการ บริหารการคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัย ตัดสินใจ และมีสภาพท้องถิ่นเป็นองค์การสำคัญ (Holloway, 1951) เป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้จัดการปกครอง และดำเนินกิจการโดยดำเนินการกันเอง ซึ่งทำให้มีความอิสระในการบริหารงาน โดยรัฐบาลจะควบคุมตามความเหมาะสมเท่านั้น (อุทัย หิรัญโต, 2523: 2) ถึงแม้ว่าจะถูกจัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่ท้องถิ่นก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายของตนเอง (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2525: 8) รวมถึงท้องถิ่นมีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ทำหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจอิสระและความรับผิดชอบ ซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด (ยุวณูช นงพรมมา, 2546: 20 อ้างถึงใน ดร.ณิ โจรณสินวิไล, 2541: 6) เพราะการที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองและร่วมกันรับผิดชอบในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวคิดที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมจะเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีองค์การที่มีได้เป็นส่วน

หนึ่งของการบริหารราชการส่วนกลาง เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตนเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (ยุวบุษ นงพรมมา, 2546: 20 อ้างถึงใน ญัฐพงศ์ ดิษยบุตร, 2535: 20) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหารการเมือง ในที่สุดประชาชนจะรู้ถึงวิธีการรักษาผลประโยชน์ของตนเอง (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 21) เนื่องจากการที่รัฐได้มีการกระจายอำนาจให้มีการปกครองตนเองทำให้ท้องถิ่นมีบทบาทมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการพัฒนาท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม ฯลฯ นำไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่พอเพียง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2539: 267) อาจกล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นคือเครื่องมือที่รัฐบาลจะให้แก่ประชาชนเพื่อที่ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ มีทรัพยากร มีกฎหมายเพียงพอที่จะสร้างบ้านสร้างเมืองของตนเองด้วยตนเองได้มากขึ้น (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2543: 37) การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองซึ่งเกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อตอบสนองของความต้องการและเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยมีองค์กรและประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Wit, 1967)

การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่าในอดีตที่ผ่านมาการปกครองท้องถิ่นประสบปัญหาในเรื่องความมีอิสระในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง การกำกับดูแลที่เหมาะสม และรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายรูปแบบจนเกิดปัญหาซ้ำซ้อนและขาดการประสานงาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติความเป็นอิสระในเรื่องนโยบาย การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง การกำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่กระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และกำหนดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและจะต้องมีการจัดทำ กฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีการตรากฎหมายดังกล่าว แต่พบว่ายังมีปัญหาในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการที่มาจากผู้เชี่ยวชาญให้ชัดเจนซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อมาได้มาซึ่งผู้เชี่ยวชาญที่เหมาะสมและเป็นอิสระอย่างแท้จริง (วิทยา ธนถาวรลาภ, 2543: 15) เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความแตกต่างและความหลากหลายของแต่ละพื้นที่แต่ละชุมชน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความยืดหยุ่นและพร้อมที่จะปรับตัวอยู่ตลอดเวลา เพราะหากว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะที่ตายตัวและยากที่จะ

เปลี่ยนแปลงแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ก็คงจะเป็นเพียงองค์กรที่ไม่มีความแตกต่างไปจากองค์กรที่รวมศูนย์อำนาจอย่างองค์ของรัฐในส่วนกลาง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2544: 128)

จากคำนิยามดังกล่าวสามารถนำมาอธิบายถึงหลักการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้ (รสสุคนธ์ รัตนเสริมพงศ์, 2542: 12-13)

1) การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองของชุมชนหนึ่ง (หรือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐประชาชาติ) ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีลักษณะแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่

2) ในการปกครองท้องถิ่นนั้น องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอย่างแท้จริงถ้ามีอำนาจน้อยเกินไปก็ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นได้สมดังเจตนารมณ์ของท้องถิ่น แต่ถ้ามีอำนาจมากเกินไปก็จะกระทบกระเทือนต่อเอกภาพของประเทศ

3) องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง อันได้แก่ สิทธิในการตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้บังคับแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และสิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการ อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

4) ท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครองตนเอง (Necessary Organizations) โดยทั่วไปแล้วจะต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหาร ในบางประเทศอาจมีองค์กรทำหน้าที่ด้านตุลาการท้องถิ่น ได้แก่ ศาลท้องถิ่น โดยทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีซึ่งเป็นการกระทำผิดต่อท้องถิ่นหรือละเมิดกฎหมายท้องถิ่น องค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นจะต้องมีที่มาจากประชาชน กล่าวคือ สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ไม่โดยทางตรงก็โดยทางอ้อม

5) ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างกว้างขวางตามหลักระบอบประชาธิปไตย การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น จะทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรของประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนและเพื่อประชาชนในท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้การบริหารงานของท้องถิ่น สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ยังเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจถึงกลไกในการปกครอง

แบบประชาธิปไตย เห็นความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของตนเองและสนับสนุนให้ประชาชนมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม

โครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นในรูปแบบสภา- ฝ่ายบริหารได้จำลองรูปแบบการปกครองแห่งรัฐมาใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบที่ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) มีการแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาท้องถิ่น (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) โดยฝ่ายสภาท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ ตรวจสอบ ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ออกกฎหมายที่ข้อบังคับต่าง ๆ เช่น ข้อบัญญัติ และมีฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารงาน ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อรรถัย ก๊กผล, 2551: 66)

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสภา-ฝ่ายบริหาร สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบย่อย ได้แก่ (อรรถัย ก๊กผล, 2551: 6)

1) รูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive) รูปแบบนี้จะไม่มีการ แยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะที่ ฝ่ายบริหารมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ในเชิงอำนาจหน้าที่พบว่าฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจครอบคลุมในทุกเรื่อง ทุกประเด็นที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหาร ต้องบริหารงานภายใต้ความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นเกือบทุกเรื่อง รูปแบบนี้มุ่งถ่วงดุลอำนาจและป้องกันการใช้อำนาจ เกิดจากแนวคิดพื้นฐานที่เห็นว่าฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ต้องไม่มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป และประชาชนควรมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการบริหารมากขึ้น จะเห็นได้ว่านายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้มีอำนาจจำกัด แต่อย่างไรก็ตาม นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติ หรือข้อกำหนดของสภาได้แต่ฝ่ายสภาเป็นผู้กำหนดงบประมาณ ดังนั้น โครงสร้างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในรูปแบบนี้จึงเป็นไปในลักษณะที่ให้นายกเทศมนตรีอ่อนแอเพื่อถ่วงดุลอำนาจกัน (เสาวลักษณ์ ปิติ, 2556: 15)

2) รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) เป็นรูปแบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเมื่อเทียบกับฝ่ายสภา อำนาจส่วนใหญ่เกือบทั้งหมดจะตกอยู่ที่ฝ่ายบริหาร มีการแยกอำนาจกันอย่างชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น รูปแบบนี้จะเป็นการเพิ่มอำนาจในการบริหารและอำนาจในการออกข้อบัญญัติต่าง ๆ ให้แก่ฝ่ายบริหาร จึงทำให้ฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจดำเนิน งานในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังมีอำนาจในการยับยั้งมติสภา ยับยั้งกฎหมาย (Veto Power) อำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budgetary Power)

สามารถกำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้ และมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล (Appointment Power) ในส่วนของฝ่ายสภาจะทำหน้าที่ได้เพียงกลั่นกรองการทำงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น (มรุต วันทนากร, 2548: 37) การเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารดังกล่าวทำให้ฝ่ายสภามีบทบาทน้อยกว่า นายกเทศมนตรี และไม่สามารถที่จะแทรกแซง หรือควบคุมฝ่ายบริหารได้

หลักการภายใต้รูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง เน้นการแบ่งแยกอำนาจทางการบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน (Separation of Power) โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และสภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และระหว่างสองฝ่ายจะมีการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน (อรรถัย ก๊กผล, 2551: 6) แนวคิดฝ่ายบริหารเข้มแข็งต้องการให้ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างราบรื่น ปราศจากการรบกวนของฝ่ายสภามากเกินไปจนเป็นเหตุให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความยากลำบากซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาได้ (มรุต วันทนากร, 2548: 39)

องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะประกอบไปด้วยบุคคลที่ทำหน้าที่แตกต่างกันในแต่ละส่วนงานดังต่อไปนี้ คือ (อรรถัย ก๊กผล, 2551: 6)

1) สภาท้องถิ่น ถือเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีวาระ 4 ปี มีบทบาทเป็นองค์กรนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

2) ผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยาและผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารในระบบการปกครองท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง มีวาระคราวละ 4 ปี สามารถแต่งตั้งรองนายก ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเพื่อ ช่วยในการปฏิบัติงานได้

3) ข้าราชการท้องถิ่น หมายถึง บุคลากรที่ทำงานประจำให้กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น โดยมีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด การบริหาร งานข้าราชการท้องถิ่น เป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รูปแบบสภาท้องถิ่น-ฝ่ายบริหารเข้มแข็งนั้น ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจมากทั้งในฐานะที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และยังถือว่าเป็นผู้บริหารสูงสุดขององค์กร (Chief Executive Officer) อีกด้วย การมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็ง ถือว่าเป็นหัวใจที่สำคัญของรูปแบบนี้ ไม่เช่นนั้นอาจเกิดความเสี่ยงต่อการใช้อำนาจเกินขอบเขต ขาดการกลั่นกรอง หรือ

การทำงานโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม สภาท้องถิ่นควรดำเนินการใน 3 บทบาท คือ (อรทัย ก๊กผล, 2551)

1) บทบาทด้านนิติบัญญัติ ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎร ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติในระดับประเทศ จุดเด่นที่สำคัญของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจทางนิติบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกกฎหมายบังคับใช้เองในท้องถิ่นตน หรือใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนา หากแต่กฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการตราขึ้น หรือเรียกโดยทั่วไปว่า “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ซึ่งมีลำดับศักดิ์ในทางกฎหมายระดับล่าง และมักจะออกตามอำนาจของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า ดังนั้นสาระของข้อบัญญัติท้องถิ่นจะขัดกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทจะเรียกข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้แตกต่างกัน ได้แก่ ข้อบังคับตำบลเทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา

สภาท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการเสนอ พิจารณาและให้ความเห็น ขอบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังรายละเอียดดังนี้ คือ 1) สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่น ในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายออกมาบังคับ อย่างไรก็ตามก่อนการเสนอสมาชิกสภาต้องมีการศึกษาว่า ประเด็นดังกล่าวอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ มีตัวบทกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติหรือไม่ และเนื้อหาสาระขัดกับกฎหมายแม่บทหรือไม่ 2) สมาชิกสภาท้องถิ่นมีบทบาทในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอ โดยฝ่ายบริหารและประชาชน ปัจจุบันช่องทางในการเสนอร่างข้อบัญญัติ ท้องถิ่นสู่การพิจารณาทำได้ 3 ทาง คือ (1) เสนอโดยสมาชิกสภาท้องถิ่น (2) เสนอโดยฝ่ายบริหาร และ (3) เสนอโดยประชาชน ตาพระราชาบัญญัติ ว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้สิทธิผู้มีสิทธิ เลือกตั้งเกินกว่ากึ่งหนึ่งสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณา ของสภาท้องถิ่นได้ โดยทั่วไปฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติสู่การพิจารณาของสภาท้องถิ่นที่สำคัญคือ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็นหัวใจของการบริหารงาน และนอกจากนั้นร่างข้อบัญญัติที่ฝ่ายบริหารเสนอมักเป็นข้อบัญญัติที่ออกตามกฎหมายหลัก

2) บทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารของฝ่ายบริหาร ต้องชัดเจนว่าสภาท้องถิ่นไม่ใช่ฝ่ายค้านเหมือนในการเมือง ระดับชาติ ซึ่งหากฝ่ายค้านทำให้ฝ่ายบริหารล้มเหลวอาจนำมาสู่การเปลี่ยนขั้ว ฝ่ายค้านอาจมาตั้งรัฐบาลได้ หากแต่ภายใต้ระบบสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารเข้มแข็ง บทบาทของสภาท้องถิ่นคือ การตรวจสอบถ่วงดุลให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อ

ประโยชน์ส่วนรวม รักษาสัญญาประชาคมที่ฝ่ายบริหารให้ไว้กับประชาชนในการรณรงค์หาเสียง และแถลงนโยบาย สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สามารถเปลี่ยนข้อไปดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารได้ หากนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลาออกก็จะนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ สมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถดำเนินบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหาร รวมทั้งให้การสนับสนุนได้ในลักษณะ ดังนี้ คือ 1) การควบคุมการบริหารงาน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารผ่าน 4 กลไก คือ 1.1) การรับทราบค่าแถลงนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดว่าก่อนที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้ารับตำแหน่งประธานสภา ต้องเรียกประชุมสภาท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น โดยต้องจัดทำนโยบายเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแจกให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุม ในการแถลงนโยบายดังกล่าวจะไม่มีการลงมติ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดว่าผู้บริหารท้องถิ่นต้องจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี การที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้ สมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีแนวทางในการติดตามตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานและ ดำเนินงานของฝ่ายบริหาร 1.2) การตั้งกระทู้ถาม เป็นการถามคำถามที่สมาชิกสภาท้องถิ่นตั้งขึ้นเพื่อถามผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นเกี่ยวกับข้อเท็จจริง หรือนโยบายเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1.3) การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เป็นการดำเนินการปรึกษา พิจารณา แสดง และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกสภาท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น และเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นได้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้กฎหมายกำหนดว่าในการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นจะต้องไม่มีการลงมติ การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปถือเป็นการถ่วงดุล หรือป้องปรามไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขต หรือไม่เหมาะสม มจนทำให้ประชาชนต้องได้รับความเดือดร้อน 1.4) การตั้งคณะกรรมการสามัญ – คณะกรรมการวิสามัญ

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาข้อบัญญัติ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาข้อบัญญัติ ท้องถิ่น การวินิจฉัยปัญหา หรือการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ สภาท้องถิ่นสามารถแต่งตั้ง คณะกรรมการสามัญ คือ กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นที่สภาท้องถิ่นตั้งขึ้นมาเพื่อกระทำ กิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในวงงานของสภาท้องถิ่น และสามารถแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และบุคคลอื่น ๆ เป็น

คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ ทั้งนี้ต้องรายงานต่อสภาท้องถิ่นทราบ

ระบบคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญ จะเป็นกลไกของสภาท้องถิ่นในการติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาท้องถิ่นที่จะทำให้เกิดทราบถึงปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาในเชิง นโยบายของฝ่ายบริหารที่ได้แถลงไว้ต่อสภาท้องถิ่นในวันประชุมสภาครั้งแรก

3) ด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน โดย 1) การสะท้อนปัญหาความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับปัญหาและความต้องการของประชาชนที่สุด เนื่องจากผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นจะเข้ามาทำหน้าที่ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามในฐานะที่สภาท้องถิ่นเป็นองค์กรศูนย์รวมของสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้นบทบาทหนึ่งของสภาท้องถิ่นคือ การสะท้อนสภาพปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและความคิดเห็นของตนเอง ในฐานะตัวแทนของประชาชนท้องถิ่นไปยังฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ริเริ่มดำเนินโครงการอันเป็นการแก้ไขปัญหา และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะฉะนั้น การรวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา และความต้องการของประชาชนจึงควรเป็นหน้าที่ของสภาท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นได้มอบอำนาจอธิปไตยของตนให้แก่สมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้แทนของตนเองในการบริหารงานและการพัฒนาท้องถิ่น ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย 2) จุดเชื่อมทางการสื่อสารการกระจายข้อมูลข่าวสารระหว่างประชาชน ชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อกระตุ้นและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรต้องให้ความสำคัญกับการประชาสัมพันธ์ สื่อสารสภาท้องถิ่น ในฐานะตัวแทนของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นจึงต้องทำหน้าที่เป็นหมุดเชื่อมกลางระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำหน้าที่กระจายข้อมูลข่าวสาร แผนการดำเนินงาน และผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าขององค์กร และการประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงาน จะทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เคารพ ศรัทธา เชื่อมั่น อันจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ในกรณีเดียวกันสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือสภาท้องถิ่นก็จะเป็นช่องทางในการแจ้งข้อมูลข่าวสาร ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาระบบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไปข้อเสนอแนะในการดำเนินบทบาทด้านเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ 1)

สมาชิกสภาท้องถิ่นควรผลักดันให้ฝ่ายบริหารเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะประชาชนในวันนี้มีความคิดเห็นแตกต่างหลากหลายและได้รับผลกระทบจากประเด็นการพัฒนาแตกต่างกัน เสียงของประชาชนจึงมีความสำคัญ สมาชิกสภาท้องถิ่นถึงแม้มาจากการเลือกตั้งก็ไม่สามารถผูกขาดความคิดเห็นหรือคิดแทนประชาชนได้ 2) สมาชิกสภาท้องถิ่นควรมีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยตรง เพื่อจะได้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ สมาชิกสภาและสภาท้องถิ่นควรริเริ่มให้มีกิจกรรมที่ทำร่วมกับประชาชน รวมทั้งการมีช่องทางสื่อสารการทำงานของสภาท้องถิ่นให้ประชาชนทราบ เช่น มีข้อมูลการทำงานของสภาท้องถิ่นในวารสารของเทศบาล เผยแพร่ผลการประชุมสภาท้องถิ่นให้สาธารณะทราบทางสื่อที่เหมาะสมและมีในท้องถิ่น อาทิ เช่น เสียงตามสาย วิทยุชุมชน เป็นต้น 3) สมาชิกสภาท้องถิ่นควรกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักถึงศักยภาพของประชาชนและเสริมสร้างความเป็นพลเมือง รวมทั้งจิตสาธารณะ ร่วมทำงานกับชุมชน เพราะความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นคือการให้ประชาชนดูแลท้องถิ่นด้วยตนเอง ไม่ใช่รอรับความช่วยเหลือเท่านั้น

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาล

เทศบาล หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง หน่วยงานการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการบริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ โดยเฉพาะ และหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จัดตั้งขึ้นและจะอยู่ในความดูแลของรัฐ (โกวิทย์ พวงงาม, 2546: 15)

ถือได้ว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานการปกครองในระดับท้องถิ่นที่เก่าแก่ ซึ่งมีความคุ้นเคยและเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตย อีกทั้งยังเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นที่กระจายอำนาจเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ เช่น ฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550 ได้บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นโดยเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการพัฒนาพื้นฐานของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เทศบาลยังแบ่งเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 เช่น รักษาความเรียบร้อยของประชาชน บำรุงศิลปจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น รวมทั้งมีอำนาจในการบริหารจัดการหรือปฏิบัติงาน ให้บริการพัฒนาเทศบาลทั้ง

ในด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง (สุนันทา กาหยี, 2553)

เทศบาลถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย สำหรับสังคมไทยเทศบาลเป็นรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตชุมชนเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2476 จนถึงปัจจุบัน (โกวิทย์ พวงงาม, 2559: 200)

สรุปได้ว่า เทศบาล คือ หน่วยการปกครองที่รัฐมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรัฐให้อำนาจในการบริหารจัดการได้อย่างเต็มที่โดยอยู่ภายใต้ความดูแลของรัฐ

### 2.3.1 หลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาล

การจัดตั้งเทศบาล เริ่มขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 6 ในรูปของธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ. 2461 ที่ใช้กับเมืองดุสิตธานี ซึ่งเป็นเมืองจำลองรูปแบบประชาธิปไตย โดยเปรียบลักษณะของเมือง มีพรรคการเมือง 2 พรรค ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ ประการที่สอง เป็นสถาบันการสนองการปกครองระบอบประชาธิปไตย เทศบาลจัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีการจัดตั้งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2476

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ ได้แก่ (กุลธน ธนาพงศธร, 2531 อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539: 125-126)

- 1) จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่นนั้น
- 2) ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินงานกิจการของท้องถิ่น
- 3) ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท ดังนี้ (โกวิท พวงงาม, 2559: 201-202)

1) เทศบาลตำบล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้ (1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป (2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป (3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คน ต่อ 1 ตร.กม. ขึ้นไป (4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่น หรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสมสมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัดรายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย

2) เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ 2 ลักษณะ คือ ท้องที่อันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่น ๆ ประกอบ ส่วนท้องที่ที่มีใช้เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้ (1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป (2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คน ต่อตารางกิโลเมตร (3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้ (4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3) เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้ (1) เป็นท้องที่ที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป (2) ราษฎรอยู่กันหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร (3) มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้ (4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล

### 2.3.2 บทบาทของสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี

#### 2.3.2.1 หน้าที่ของสภาเทศบาล

หน้าที่ของสภาเทศบาลโดยหลักการที่สำคัญมี 4 ประการ ได้แก่

1) หน้าที่ในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาล เป็นหน้าที่โดยทั่วไปของผู้แทนประชาชนอยู่แล้ว เช่น รับฟังปัญหา ความต้องการ ความเดือดร้อน ตลอดจนข้อร้องเรียนต่าง ๆ ของประชาชนในเทศบาล แล้วนำข้อเรียกร้องเหล่านั้นเสนอต่อฝ่าย

บริหารให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไขให้ หรือในบางเรื่องที่สมาชิกสภาเทศบาลสามารถกระทำตัวเอง สมาชิกสภาเทศบาลก็จะดำเนินการแก้ไขได้เลย หรือหากในบางเรื่องอยู่เกินขอบเขตอำนาจที่เทศบาลจะดำเนินการได้ สมาชิกสภาเทศบาลก็จะทำหน้าที่ในการประสานไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป การดำเนินการเพื่อให้ฝ่ายบริหารกระทำตามข้อเรียกร้องของตานั้น อาจกระทำได้ในรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การทำหนังสือยื่นแสดงปัญหาของประชาชนในเทศบาลผ่านไปยังนายกเทศมนตรี เป็นต้น และรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวของตนกับผู้มีอำนาจ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจดำเนินการให้ เป็นต้น

2) หน้าที่ในการออกกฎหมายหรือเทศบัญญัติ หน้าที่นี้เป็นหน้าที่ที่ชัดเจนที่สุดในการทำงานของสภาเทศบาล กล่าวคือ สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นองค์กรทางนิติบัญญัติในเทศบาล ทำหน้าที่ในการพิจารณา ถัดกรอง และอนุมัติกฎหมายต่าง ๆ ว่าควรบังคับใช้ในเขตเทศบาลหรือไม่ อย่างไร และเมื่อพิจารณากันอย่างรอบคอบแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลจึงจะมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติเพื่อบังคับใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไปหรือไม่ หน้าที่ในประการนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ที่กำหนดว่า “เทศบาลมีอำนาจตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย...”

3) หน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารนั้น สภาเทศบาลมีวิธีการในการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างน้อย 3 วิธีได้แก่

(1) การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารตอบกระทู้ที่ตนเห็นว่าเป็นปัญหาและให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแนวทางเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป ดังมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546

(2) การตรวจสอบการทำงานโดยคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาเทศบาล คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาเทศบาล มีหน้าที่หลักในการกระทำกิจการใด ๆ ตามที่สภามอบหมายให้ดำเนินการ เช่น สืบสวน สอบสวนข้อเท็จจริง ศึกษาถึงความเป็นไปได้ หรือลงไปเก็บข้อมูลในพื้นที่เทศบาล เป็นต้น และเมื่อได้ดำเนินการไปเช่นไร กรรมการดังกล่าวต้องรายงานผลการดำเนินงานนั้นให้สภาเทศบาลรับทราบด้วย การดำเนินงานของคณะกรรมการในลักษณะเช่นนี้ ก็คือ การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในลักษณะหนึ่งด้วยเช่นกัน เช่น หากสภาเทศบาลไม่เห็นด้วยกับการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลอาจจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและพิจารณาว่าในประเด็นดังกล่าว ควรจะมีแนวทางในการตัดสินใจหรือดำเนินการอย่างไร ตลอดจนสามารถเรียกให้ฝ่ายบริหารมาชี้แจงว่าเหตุใดฝ่ายบริหารจึงตัดสินใจเช่นนั้น ซึ่งหากฝ่ายบริหารไม่สามารถชี้แจงให้คณะกรรมการดังกล่าวเข้าใจหรือไม่

สามารถตอบคำถามได้อย่างกระจ่างชัดแล้ว ผลเสียย่อมเกิดแก่ตัวผู้บริหารเอง และอาจมีผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป มาตรา 32 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลไว้โดยกำหนดว่า “สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาล”

(3) การเสนอเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในเขตเทศบาล การตรวจสอบการทำงานในประการนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 32 ทวิ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ว่า “ในกรณีกิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่หรือคณะเทศมนตรีอาจเสนอต่อประธานสภาเทศบาลเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติในท้องถิ่นได้ และประกาศให้ประชาชนทราบ การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่ง...” ซึ่งกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเข้ามาช่วยฝ่ายบริหารตัดสินใจในประเด็นที่สำคัญต่อเทศบาลได้ง่ายขึ้น ซึ่งการให้ความเห็นของประชาชนนี้จะสามารถกระทำได้อีกก็ต้องได้รับการเสนอจากสมาชิกสภาเทศบาลเสียก่อน การรับฟังการแถลงนโยบายโดยไม่มีการลงมติ และ ผลการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี การตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารวิธีการหนึ่งก็คือ การฟังการแถลงนโยบายและผลการดำเนินงานของนายกเทศมนตรี ซึ่งวิธีการดังกล่าวแม้จะไม่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของฝ่ายบริหารมากนัก แต่ก็เป็วิธีการหนึ่งที่แสดงให้เห็นได้ว่าฝ่ายบริหารต้องทำงานอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของสภาเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล ตามมาตรา 48 ทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 กำหนดไว้ว่า ก่อนนายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ ให้ประธานสภาเทศบาลเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้ นายกเทศมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาล โดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และให้นายกเทศมนตรีจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาเทศบาลเป็นประจำทุกปี การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ในเรื่องการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ กฎหมายได้กำหนดรายละเอียดไว้ในมาตรา 48 ทวาทศ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ให้สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่มีสิทธิ

เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ

### 2.3.3 หน้าที่ของนายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี

ตามกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ของนายกเทศมนตรี (มาตรา 48 เตราส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543) ดังนี้ 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล 2) ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติและนโยบาย 3) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล 4) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี 5) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย 6) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ 7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ลักษณะการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงนี้แตกต่างจากการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรีในสมัยก่อน กล่าวคือ นายกเทศมนตรีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงมีลักษณะกาใช้อำนาจที่เด็ดขาดกว่า และเป็นผู้อำนาจแต่เพียงคนเดียว ไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจร่วมกับรองนายกเทศมนตรี ซึ่งสามารถสร้างภาวะผู้นำให้แก่ นายกเทศมนตรีได้มากกว่านายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีมาจากกาเลือกของสภาเทศบาล

### 2.3.4 อำนาจหน้าที่เทศบาล

#### 2.3.4.1 เทศบาลตำบล

มาตรา 50 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำให้เขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ (8) บำรุงศิลปประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 51 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจกรรมใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของ

ราษฎร (6) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (7) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (8) เทศพาณิชย์

#### 2.3.4.2 เทศบาลเมือง

มาตรา 53 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาลเมือง มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังนี้ (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือประปา (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (6) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

มาตรา 54 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลอาจจัดกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม (2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน (3) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร (4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล (6) ให้มีการสาธารณสุข (7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา (9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษาและพลศึกษา (10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น (12) เทศพาณิชย์

#### 2.3.4.3 เทศบาลนคร

มาตรา 56 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ (1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (3) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว (9) มาตรา 57 เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54 ได้

### 2.3.5 โครงสร้างการบริหารของสภาเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี 2542 ได้แบ่งโครงสร้างเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี ซึ่งมีโครงสร้างเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนี้

สภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวนดังนี้ (โกวิท พงงาม, 2548: 177)

- 1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12 คน
- 2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน
- 3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน

สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นแทนภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลงเว้นแต่วาระของสมาชิกสภาเทศบาลจะเหลืออยู่ไม่ถึง 180 วัน

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเมื่อ (อภิชาติ ไชยสีดา, 2551: 18-19)

- 1) ถึงคราวออกตามวาระหรือมีการยุบสภาเทศบาล
- 2) ตาย
- 3) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
- 5) ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร
- 6) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 18 ทวิ (สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลนั้นจะกระทำ)
- 7) สภาเทศบาลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่เทศบาล หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาเทศบาลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ทั้งนี้ให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่สภาเทศบาลมีมติ
- 8) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสิ้นสุดลงตามข้อ 4, 5 หรือ 6 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

สภาเทศบาลนั้นมีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานสภาคนหนึ่ง โดยให้ผู้ว่าราชการแห่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้นแล้วให้สมาชิกสภาเทศบาลประชุมเลือกกันเองจากสมาชิกด้วยกัน จะเลือกบุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้ ประธานสภามีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล ควบคุมบังคับบัญชารักษาความสงบและเป็นตัวแทนสภาในกิจการภายนอก

สภาเทศบาลจะทำหน้าที่การตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับตัวบทกฎหมาย ซึ่งใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปในเขตเทศบาลหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล และตามที่กฎหมายบัญญัติและให้อำนาจไว้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกรณีหลังนี้กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภาเทศบาลมากในหารวางนโยบายและการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีการใช้อำนาจที่นับว่าสำคัญที่สุดของสภาเทศบาลในกรณีนี้คือ การพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีนับว่าสภาเทศบาลได้ใช้อำนาจอย่างสูงสุดในการบริหาร และควบคุมคณะเทศมนตรี เพราะร่างเทศบัญญัติฉบับนี้ย่อมจะบรรจุแผนงานทั้งหมดที่จะดำเนินการตลอดปีไว้ การที่ต้องให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาเทศบาลก็เพราะสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดในเขตเทศบาล หากสภาเทศบาลรับหลักการในร่างเทศบัญญัติฉบับนั้น ก็หมายความว่าประชาชนทั้งหมดในเขตเทศบาลเห็นด้วยกับแผนงานของคณะเทศมนตรี และกล่าวได้ว่าตรงกับความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลนั้น ๆ หากสภาเทศบาลไม่รับหลักการในเทศบัญญัตินั้นก็แสดงว่าแผนงานที่เสนอมานั้นไม่ตรงความต้องการของประชาชน ซึ่งตามกฎหมายบัญญัติไว้ว่าคณะเทศมนตรีอาจจะต้องพ้นจากตำแหน่งไป เพราะไม่มีเสียงสนับสนุนจากสภาเทศบาล ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาลในเรื่องดังกล่าว (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 62 ทวิ)

ประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล รองประธานสภาเทศบาล มีหน้าที่กระทำการแทนประธานสภาเทศบาลในเมื่อประธานสภาเทศบาลไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ในลักษณะดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นไปตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะให้

ประชาชนในเขตเทศบาลได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการปกครองตนเองด้วยการให้คณะเทศมนตรีรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล เพราะถือว่าสมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดในเขตเทศบาลนั้น ซึ่งลักษณะเช่นนี้เป็นการลอกเลียนรูปแบบการปกครองไทยในระดับชาติมา เพื่อเป็นการฝึกหัดให้ประชาชนได้รู้จะการปกครองตนเองนั่นเองสำหรับการควบคุมคณะเทศมนตรีและการดำเนินงานของเทศบาลจะมีกระบวนการดำเนินการโดยอาศัยการประชุมสภาเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่เลือกสมาชิกสภาเทศบาลเสร็จสิ้น เพื่อคัดเลือกประธานและรองประธานสภาเทศบาลการกำหนดสมัยประชุมเทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 31 และมาตรา 34) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสภาสามัญสองสมัย แล้วแต่สภาเทศบาลจะกำหนด แต่ต้องไม่เกิน 4 สมัย ซึ่งตามปกติสมัยประชุมสามัญหนึ่งนั้นกำหนดไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งตามบทบัญญัตินี้มีข้อสงสัยกันว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจขยายเวลาประชุมได้ แต่ไม่มีอำนาจปิดประชุมก่อนกำหนดเวลาของสมัยประชุม นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อประธานสภานายกเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลที่มีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิก ที่อยู่ในตำแหน่งเห็นว่าเป็นการจำเป็นและเพื่อประโยชน์แก่เทศบาลอาจขอเป็นประชุมสมัยวิสามัญต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ทั้งนี้สมัยประชุมวิสามัญให้กำหนดได้ไม่เกิน 15 วัน แต่ถ้าจะขยายเวลาออกไปอีกต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ ทั้งนี้การประชุมสภาเทศบาลต้องมีสมาชิกไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิก ที่อยู่ในตำแหน่ง แต่ต้องไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุมได้ ในการประชุมสภาเทศบาลนอกจากสมาชิกสภาจะมีสิทธิอภิปรายในเรื่องเกี่ยวกับงานของเทศบาลที่ไม่ขัดกับกฎหมายหรือการเมืองแห่งรัฐแล้วสมาชิกสภาเทศบาลยังมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถาม คณะเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงาน ในหน้าที่ได้อีกด้วย นอกจากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ที่อยู่ในตำแหน่งยังมีสิทธิที่จะรวมกันยื่นคำร้องต่อนายอำเภอในกรณีแห่งเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีได้ เมื่อเห็นว่าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชนละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ เมื่อนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีได้รับคำ ร้องให้พิจารณาว่า จะสมควรเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี เพื่อให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับคำ ร้องนั้นว่า สมควรจะไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ การประชุมในลักษณะดังกล่าวนี้ให้เป็นการ

ประชุมลับ โดยให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นประธานการลงมติวินิจฉัยข้อ  
ปรึกษาในการประชุมนี้ให้กระทำ โดยใช้วิธีลงคะแนนลับ

นอกจากสภาเทศบาลจะใช้อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติแล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญในการ  
ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งเมื่อพิจารณาสภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปใน  
ขอบเขตที่กว้างที่สุดแล้วอาจกล่าวได้ว่า สภาเทศบาลมีหน้าที่อย่างน้อย 3 ประการ คือ (อภิชาติ  
ไชยสีดา, 2551: 19)

1) พิจารณานโยบายในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น  
2) อนุมัติงบประมาณประจำปีให้แก่นายกเทศมนตรี เพื่อนำไปใช้จ่ายในการ  
ปฏิบัติงานในหน้าที่ต่อไป

3) ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) การบริหารงานของ  
นายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามที่กฎหมายนโยบาย และเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น  
ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

#### 2) นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการ  
เลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สำหรับบุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ต้องมีคุณสมบัติและไม่มี  
ลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและ  
ต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ด้วย (อภิชาติ ไชยสีดา, 2551: 20)

1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง  
2) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภา  
ท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

3) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร  
ท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น หรือที่ปรึกษาหรือเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้  
เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึง 5 ปีนับ  
ถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

4) เคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งถูกให้พ้นจากตำแหน่ง  
เนื่องจากกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคราวละ  
4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ ในกรณีที่นายกเทศมนตรี

ดำรงตำแหน่งไม่ครบระยะเวลา 4 ปีก็ให้ถือว่าเป็น 1 วาระและเมื่อได้ดำรงตำแหน่ง 2 วาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีก เมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- 1) เทศบาลตำบลให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- 2) เทศบาลเมืองให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- 3) เทศบาลนครให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่ สมาชิกสภาเทศบาลได้โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน และเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

ตามมาตรา 48 เตรส นายกเทศมนตรีใช้อำนาจบริหาร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
- 2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
- 3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
- 4) วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 5) รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
- 6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมาย

### 2.3.6 ส่วนงานของเทศบาล

ส่วนงานของเทศบาลประกอบด้วยหน่วยงานหลัก 6 ส่วน ดังนี้ (สนธิ จรอนันต์, 2549: 32-34)

- 1) สำนักงานปลัดเทศบาล มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎระเบียบแบบแผนนโยบายของเทศบาล เป็นเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานใดโดยเฉพาะ เช่น สถานธนาภิบาล

2) ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดเก็บภาษีต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย งานจัดทำงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ควบคุมดูแลพัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล

3) ส่วนสาธารณสุข มีหน้าที่แนะนำช่วยเหลือด้านการเจ็บป่วยของประชาชน การป้องกันและระงับโรคติดต่อ การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน ฼าปนสถานสาธารณะ และงานด้านสาธารณสุข ตลอดจนควบคุมการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น การแต่งผม การจำหน่ายอาหาร ซึ่งรวมทั้งงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย

4) ส่วนช่าง มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงรักษาทางบก ทางระบายน้ำ ส่วนสาธารณะ งานสำรวจแบบแผน งานสถาปัตยกรรม ผังเมือง งานสาธารณูปโภค งานเกี่ยวกับไฟฟ้า และงานควบคุมการก่อสร้างอาคาร เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

5) ส่วนการประปา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บขยะมูลฝอยในกรณีนี้

6) ส่วนการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานการสอน การนิเทศ การศึกษา งานสวัสดิการสังคม และนันทนาการ ตลอดจนการปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

## 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ประสิทธิ์ ตันติพิสุทธิ์ (2549) ได้ทำการศึกษาศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาท้องถิ่น กรณีศึกษาสภาเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษา พบว่า (1) ผลการทดสอบสมมติฐานหลัก ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาท้องถิ่นไม่ขึ้นกับระดับของสภาท้องถิ่น และผลการทดสอบสมมติฐานรอง ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาท้องถิ่น น้อยกว่าระดับมาก (2) ผลการทดสอบสมมติฐานหลัก การสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีผลต่อศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาท้องถิ่น ที่ระดับนัยสำคัญ .05 และผลการทดสอบสมมติฐานรอง ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของการสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่น น้อยกว่าระดับมาก (3) ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า การตรวจสอบภาคประชาชน กฎระเบียบ และเทคโนโลยี สามารถอธิบายความผันแปรของศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ระดับนัยสำคัญ .05 (4) ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า การตรวจสอบภาคประชาชน และกฎระเบียบ

สามารถอธิบายความผันแปรของมิติการรับผิดชอบต่อกระบวนการ ที่ระดับนัยสำคัญ .05 และ (5) ผลการทดสอบสมมติฐาน พบว่า การตรวจสอบภาคประชาชนและเทคโนโลยี สามารถอธิบายความผันแปรของมิติการรับผิดชอบต่อผลงาน ที่ระดับนัยสำคัญ .05

อภิชาติ ไชยสีดา (2551) ได้ศึกษาปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานเทศบาล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด ในครั้งนี้ มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาปัญหาและสาเหตุของปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาลผลกระทบที่เกิดจากใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่มีผลต่อฝ่ายพนักงานเทศบาล และข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ผลการศึกษาปรากฏว่า 1) ปัญหาและสาเหตุการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารกับสภาเทศบาล 1.1) ปัญหาอำนาจบริหารของนายกเทศมนตรีมีมากเกินไป ทั้งสามด้าน คือ ด้านการบริหารงานทั่วไป ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านการจัดงบประมาณ มีสาเหตุจากรัฐต้องการให้อำนาจกับนายกเทศมนตรี ตามแนวคิดนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor Form) 1.2) ปัญหาการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาเทศบาลทำได้อย่างจำกัด มีสาเหตุจากกฎหมายไม่ต้องการให้ฝ่ายสภาเทศบาลใช้อำนาจนิติบัญญัติเกินขอบเขต ให้นายกเทศมนตรีมีเสถียรภาพ ส่วนสภาปัญหา พบว่า ฝ่ายสภาเทศบาลเข้าใจบทบาทหน้าที่ตนเองน้อย การปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นกลางของประธานสภาเทศบาล รวมทั้งปัญหาการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติของสภาเทศบาลโดยนายกเทศมนตรี 1.3) ปัญหาในการกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค ขาดความน่าเชื่อถือ มีสาเหตุจาก วิธีการพิจารณาข้อร้องเรียนแบบไกล่เกลี่ย ส่งผลให้ผู้กระทำผิดไม่ถูกลงโทษ และความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหารกับอำเภอ จังหวัด เกิดปัญหาความไม่อิสระ ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อบทบาทของราชการส่วนภูมิภาค 2) ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารต่อฝ่ายพนักงานเทศบาล 2.1) ผลกระทบทางตรง ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจในการระบุนความผิดหรือการพิจารณาความผิด และผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจในการให้ผลประโยชน์ 2.2) ผลกระทบทางอ้อม เป็นผลกระทบอีกชั้นหนึ่งจากผลกระทบโดยตรง เช่น พนักงานเทศบาลถูกเกลียดชังจากประชาชนหรือเพื่อนร่วมงาน 3) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ดังนี้ 3.1) การแก้ปัญหาคือโครงสร้างของอำนาจ คือ ลดอำนาจของนายกเทศมนตรีเพิ่มอำนาจในการจัดงบประมาณให้กับฝ่ายสภาเทศบาล ให้ผู้บริหารระดับรองมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ รวมทั้งถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานบุคคล 3.2) การแก้ปัญหานักการเมืองฝ่ายบริหารมีการบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลไม่แทรกแซงการทำงาน ฝ่ายสภาเทศบาลเข้าใจบทบาทหน้าที่นิติบัญญัติไม่ให้เกิดการแทรกแซงได้ 3.3) การแก้ปัญหาคือพนักงาน

เทศบาล ต้องวางตัวให้ถูกต้องตามบทบาทหน้าที่ที่หมั่นศึกษาหาความรู้ ไม่ตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองทั้งสองฝ่าย 3.4) การแก้ปัญหาที่ประชาชน ต้องใช้สิทธิในการเลือกตั้ง มีเสรีภาพในการตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง ร่วมกำหนดนโยบายของท้องถิ่น มีจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ไพรัตน์ ต้นบวรจง (2550) ได้ศึกษาวิจัยบทบาทสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์การควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาประกอบด้วยฝ่ายสภาซึ่งมีสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในจังหวัด อีกฝ่ายหนึ่งคือ ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง สำหรับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้โดยให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจการอันเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2549 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาได้ใช้บทบาทของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาในการควบคุม ตรวจสอบ ฝ่ายบริหาร โดยการยื่นญัตติตรวจสอบฝ่ายบริหาร การตั้งกระทู้ถามและการตรวจสอบโดยคณะกรรมการของสภาน้อยมาก ส่วนมากเป็นประเด็นการจัดสรรงบประมาณพัฒนาท้องถิ่น ลักษณะการยื่นญัตติโดยการเสนอในที่ประชุม ไม่ได้มีการยื่นหนังสือล่วงหน้าแต่อย่างใด ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถที่จะชี้แจงได้อย่างชัดเจน และที่ประชุมก็ยอมรับในการชี้แจงดังกล่าว สำหรับบทบาทในด้านการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยามีบทบาทด้านนี้พอสมควร ในการพิจารณาบัญญัติที่ฝ่ายบริหารต้องเสนอขอความเห็นชอบจากฝ่ายสภาการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ส่วนการติดตามและประเมินแบบแผนงานคณะกรรมการของสภาไม่ได้มีบทบาทในการติดตามการดำเนินงานของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

วสัน บินหิริม (2553) ได้ศึกษาวิจัยกลไกการถ่วงดุล ตรวจสอบ ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลปริก อำเภอสะเตาะ จังหวัดสงขลา ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นด้วยเกี่ยวกับการถ่วงดุล ตรวจสอบ ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ปรากฏผลการปฏิบัติจริงน้อยมาก ซึ่งมาจากปัญหาอุปสรรค ได้แก่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่ตนตรวจสอบ การเอื้อผลประโยชน์

ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ความเกรงใจ ความสนิทสนม ความเป็นเครือญาติ หรือเป็นผู้สนับสนุนกัน มีผลทำให้การถ่วงดุล ตรวจสอบระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีประสิทธิภาพ และมีการใช้อิทธิพลและบารมี มิให้เกิดการถ่วงดุลและการ ตรวจสอบอย่างเต็มที่ เป็นต้น ส่วนปัจจัยนำไปสู่การสร้างระบบและกลไกการถ่วงดุลระหว่างฝ่าย นิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ได้แก่ การสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องการถ่วงดุลของฝ่ายนิติ บัญญัติและฝ่ายบริหาร การปลูกฝังการมีคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณ ในการปฏิบัติหน้าที่ สร้างแรงจูงใจที่ดีเพื่อการถ่วงดุล ตรวจสอบระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร หากองค์การ บริหารส่วนตำบลปรักทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ร่วมกันสร้างระบบและกลไกการถ่วงดุล ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามที่ได้มีความคิดเห็นด้วยให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น การ ถ่วงดุลตรวจสอบ ระหว่างทั้งสองฝ่ายก็จะเกิดขึ้นเช่นกัน และประชาชนก็จะได้รับประโยชน์ในการ ดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลอย่างสูงสุด

## 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากความสำคัญของปัญหาและการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญที่ควรมี การศึกษาวิจัย ในเรื่องกลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล โดยใช้การศึกษาจาก เทศบาล 4 แห่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามการวิจัยไว้ดังนี้ คือ การถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้าง ของเทศบาล และปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้าง มากและเสียงข้างน้อยมีความแตกต่างกันอย่างไร โดยได้ศึกษาหลักการแบ่งแยกอำนาจของมอ งเทศกิเอบที่มีต่อการเมืองการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยที่มีหลักการว่า การแบ่งแยก อำนาจเป็นหลักที่แสดงถึงการแบ่งแยกการใช้อำนาจขององค์กรโดยใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ประกอบกับหลักเกณฑ์เรื่องการถ่วงดุลอำนาจขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยในครั้งนี้จะดำเนินการโดยการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรี ประธานสภา สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล และตัวแทนประชาชนซึ่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือประธานชุมชนในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน เทศบาลตำบลหนองพลับ เทศบาลตำบลไร่เก่า เทศบาลตำบลกุยบุรี โดยศึกษาตั้งแต่กระบวนการบริหารงานของฝ่ายบริหารในเทศบาล การ

ดำเนินการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารโดยฝ่ายสภาเทศบาล การตรวจสอบถ่วงดุลของข้าราชการในเทศบาล และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบถ่วงดุลภาคประชาชน เพื่อนำมาประเมินผลว่าเทศบาลแต่ละแห่งมีการตรัดวงตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพหรือไม่

ผู้วิจัยได้พิจารณาเฉพาะองค์ประกอบหลัก ๆ ที่สนใจจะศึกษาค้นคว้า ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะช่วยให้กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสรุปได้ดังนี้ 1) การกำกับดูแลตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่น 2) การตรวจสอบโดยประชาชน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2547: 32-49) จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเพื่อมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใด หรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป การที่จะทำให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลกันนั้น ต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจในการถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ จึงจะทำให้กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลเกิดประสิทธิภาพได้ดีที่สุด

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ ซึ่งจะเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกใน 4 มิติ คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา ฝ่ายข้าราชการ และภาคประชาชน ในเรื่องกลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ประกอบด้วยเอกสารต่าง ๆ เพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลที่สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

#### 3.1 การออกแบบการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นการศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็นของผู้บริหารของเทศบาล สภาเทศบาล ข้าราชการ และประชาชน ซึ่งจะเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกในเรื่องของกลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

#### 3.2 ขอบเขตของการวิจัย

##### 3.2.1 ขอบเขตด้านเนื้อหาสาระ

ศึกษาหลักการตรวจสอบถ่วงดุล หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลฯ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล และปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย

##### 3.2.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาค้นคว้าในครั้งนี้ จะทำการศึกษากลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยผู้วิจัยได้กำหนดเป็นพื้นที่สนามที่อยู่ใกล้เคียงกันคือ เทศบาลเมืองหัวหิน เทศบาลตำบลหนองพลับ เทศบาลตำบลกุยบุรี เทศบาลตำบลไร่เก่า และเป็น

กลุ่มตัวอย่างที่สอดคล้องกับงานวิจัย คือ โดย เทศบาลตำบลไร่เก่า เทศบาลตำบลกุยบุรี เป็นเทศบาลที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภา และสมาชิกสภาเทศบาลทุกคนสังกัดกลุ่มเดียวกันกับฝ่ายบริหาร และเทศบาลตำบลไร่เก่า เทศบาลตำบลกุยบุรี เป็นเทศบาลที่มีฝ่ายค้านเป็นเสียงข้างน้อยในสภา และสมาชิกสภาเทศบาลบางคนสังกัดกลุ่มเดียวกันกับฝ่ายบริหาร

### 3.2.3 ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้ระยะเวลาตั้งแต่เดือนธันวาคม 2558 ถึง เดือนตุลาคม 2560

## 3.3 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับกลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์โดยคัดเลือกแบบเจาะจง ข้าราชการฝ่ายบริหารในเทศบาลที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ประธานสภา/สมาชิกสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล และตัวแทนประชาชน (กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน/ประธานชุมชน) ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับท้องถิ่นเป็นอย่างดี

## 3.4 เครื่องมือในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล คือ แบบสัมภาษณ์ โครงสร้างคำถามในการสัมภาษณ์จะถูกพัฒนาขึ้นมาจากแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้นำเสนอในการทบทวนวรรณกรรมบทที่ 2 เป็นการนำมาวิเคราะห์หาประเด็นคำถามที่ต้องการเจาะลึก และข้อมูลที่ต้องการทราบจะมาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารในเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ข้าราชการ และประชาชน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำเป็นคำตอบในการสัมภาษณ์เกี่ยวกับกลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล

## 3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้แก่ เทศบาลเมืองหัวหิน เทศบาลตำบลหนองพลับ

เทศบาลตำบลกุยบุรี เทศบาลตำบลไร่เก่า และจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์ จากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ส่งไปยังองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัยและการสัมภาษณ์แล้วจึงลงมือสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง

### 3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการถ่วงดุลอำนาจ ตามโครงสร้างของเทศบาล และปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลตรวจสอบของสมาชิกสภา เทศบาลเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย ซึ่งการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์จะ เป็นการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยการนำเอาความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ข้าราชการ และประชาชน และเอกสารจากองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมาเป็นคำตอบเกี่ยวกับกลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลและนำมา วิเคราะห์ร่วมกับแนวคิดทฤษฎี เพื่อนำข้อมูลมาเสริมการวิจัยเชิงคุณภาพ

## บทที่ 4

### ผลการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล 4 แห่งในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งใช้วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ใน 4 มิติ คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา ฝ่ายข้าราชการ และภาคประชาชน ข้อมูลที่ได้จากสัมภาษณ์สามารถสรุปเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

#### 4.1 ความแตกต่างของการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลระหว่างเทศบาลที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภาและฝ่ายค้านเป็นเสียงข้างน้อยในสภา

##### 4.1.1 การถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภา

โครงสร้างของเทศบาลจะประกอบไปด้วย ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างชัดเจน เช่น ฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับงบประมาณและการดำเนินโครงการต่าง ๆ ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่อนุมัติงบประมาณ ติดตามค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโครงการของฝ่ายบริหาร เป็นต้น จากข้อมูลการเลือกตั้งของเทศบาลในหลายปีที่ผ่านมาพบว่าเทศบาลที่มีสมาชิกสภาเสียงข้างมากเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารนั้น บางแห่งสมาชิก ๆ ได้รับการเลือกตั้งมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มต้นเป็นสุขาภิบาลจนมาถึงปัจจุบัน และมีนายกเทศมนตรีคนเดิมทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารมาหลายสมัย เช่น เทศบาลตำบลหนองพลับ นายกฯ ดำรงตำแหน่งมาตั้งแต่ พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน นายกฯ จึงไม่มีคู่แข่ง และในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการนั้นสมาชิกสภาเทศบาลก็เป็นฝ่ายเดียวกับนายกฯ ทั้งหมด การทำงานจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทำให้การบริหารงานของเทศบาลได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ในเรื่องของการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นทางการระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหาร มีความเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ ในด้านลักษณะการดำเนินงานของฝ่ายบริหารนั้นมีความชัดเจน เนื่องจากฝ่ายบริหารทำหน้าที่ของการบริหารงาน

ในเทศบาล ซึ่งจะดูแลครอบคลุมในเรื่องงบประมาณ บุคลากร ประสานงานของหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก รวมไปถึงการบริหารจัดการดำเนินโครงการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลมีเป็นจำนวนมาก จึงต้องจัดบริการที่คุ้มค่าและเป็นประโยชน์มากที่สุด เทศบาลบางแห่งมีพื้นที่ค่อนข้างมาก เช่น เทศบาลเมืองหัวหินมีพื้นที่ประมาณ 86 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 50,000 ไร่ สมาชิกสภาเทศบาลแบ่งเป็น 3 เขต แต่ละเขตมี 6 คน หน้าที่สำคัญก็คือการลงพื้นที่พบปะประชาชน สอบถามถึงความต้องการและความเดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชน และนำปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ เหล่านี้มาแก้ไขให้บรรเทาเบาบางหรือหมดไป ลักษณะการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสมาชิก ๆ กับผู้บริหารจะไม่ได้มีความเป็นแบบแผนมาก เมื่อฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาต้องการจะปรึกษาเรื่องงานหรือโครงการต่าง ๆ ร่วมกัน ก็จะมีการสนทนากันแบบเรียบง่าย มีการซักถามเพื่อทำความเข้าใจกันนอกสภา จึงมักจะไม่มีการตั้งกระทู้ถามหรือโต้ตอบแบบรุนแรง โดยส่วนใหญ่การทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจะเป็นไปในรูปของการทำความเข้าใจและปรึกษากันโดยใช้เหตุผลและความจำเป็น ทั้งนี้งบประมาณทุกอย่างที่ใช้จ่ายออกไปจากเทศบาลก็ต้องผ่านการกลั่นกรองจากสภาเทศบาลก่อน โดยที่ผู้บริหาร หรือนายกเทศมนตรีจะเป็นผู้เสนอญัตติขึ้น ให้สภาเทศบาลตรวจสอบว่างบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอนั้นมีความเหมาะสมกับโครงการหรือไม่ และเมื่อสภาอนุมัติให้ดำเนินการตามโครงการแล้วก็ต้องตรวจสอบภายหลังการดำเนินการด้วยว่างบประมาณที่ใช้ไปเกิดความคุ้มค่าหรือไม่ มีความโปร่งใสหรือไม่ เนื่องจากการที่ฝ่ายสภาเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร การบริหารงานก็จะทำได้ง่ายขึ้น เช่น เทศบาลบางแห่งที่เป็นเมืองท่องเที่ยว ฝ่ายบริหารก็จะเข้ามาประสานงานในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว เป็นต้น การบริหารงานของฝ่ายบริหารด้านการดูแลประชาชน โดยหากเป็นปัญหาเร่งด่วน เช่น เมื่อเกิดฝนตก น้ำท่วมเทศบาลก็จะประสานงานกับพื้นที่นั้น ๆ เพื่อนำเครื่องจักรไปพัฒนาพื้นที่ชั่วคราว หากท่อประปาแตก ไฟฟ้าดับก็จะทำการแก้ไขอย่างรวดเร็ว เป็นต้น แต่หากเป็นเรื่องที่ต้องใช้งบประมาณสูง เช่น การขยายเขตไฟฟ้าเข้าไปในแต่ละหมู่บ้าน หรือการก่อสร้างถนนถาวร เป็นต้น จะต้องมีการนำเสนอปัญหาหรือโครงการต่าง ๆ มายังผู้บริหาร เพื่อที่ผู้บริหารจะทำการจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปสำรวจ และนำโครงการนั้นมาบรรจุในแผนแล้วนำแผนเข้าสู่สภาเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างให้แล้วเสร็จในระยะเวลาที่กำหนด และทำการแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนในระยะยาวต่อไป ส่วนด้านการตรวจสอบของฝ่ายสภา ฝ่ายบริหารก็เปิดโอกาสให้ฝ่ายสภาได้ทำหน้าที่อย่างเต็มที่ แต่เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้นคณะทำงานฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเป็นฝ่ายเดียวกัน จึงไม่มีฝ่ายค้าน

การตรวจสอบถ่วงดุลจำเป็นต้องตรวจสอบกันเอง โดยนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองหัวหิน ได้กล่าวว่

“...การที่ไม่มีฝ่ายค้านถือว่าเป็นความไว้วางใจของประชาชนที่ให้ฝ่ายบริหารสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ เพราะฉะนั้นฝ่ายบริหารจึงต้องทำหน้าที่ตรวจสอบกันเองให้มากกว่าที่มีฝ่ายค้าน โดยข้อเท็จจริงเมื่อไม่มีฝ่ายค้านฝ่ายบริหารก็จะต้องตรวจสอบกันเอง การตรวจสอบกันเองถือว่าเป็นการช่วยกันทำงาน ไม่ใช่การจับผิด ผู้บริหารเองก็สามารถดูแลได้ในระดับหนึ่ง แต่ถ้าจะให้ทั่วถึงจริง ๆ แล้วก็ต้องประกอบกับฝ่ายสภาในการประสานงานร่วมกันด้วย...”

(นามสมมุติ1, 2559)

นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองหัวหินยังกล่าวอีกว่า การที่ฝ่ายบริหารทำการตรวจสอบกันเองไม่ได้ทำให้ฝ่ายบริหารมีการบริหารจัดการที่ยากขึ้น เนื่องจากไม่ได้เป็นการรับรู้ร่วมกันของฝ่ายบริหาร แต่จะเป็นการทำความเข้าใจกันก่อนจะเข้าประชุมสภาว่าโครงการนี้ควรทำ หรือไม่ควรทำ และการที่ฝ่ายบริหารสามารถบริหารจัดการได้ง่ายนั้นก็คือ เป็นการนำเหตุผลมาปรึกษาหารือกัน ไม่ได้เป็นการแบ่งพรรคแบ่งพวกว่าเป็นฝ่ายค้านหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น ก็จะกลายเป็นเรื่องของความคิดเห็นและความต้องการส่วนตัวไม่ได้เป็นการพิจารณาถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ข้อดีของการที่สภาเป็นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายบริหารคือ จะทำให้การวางแผนการทำงานร่วมกันง่ายขึ้น ทำงานสะดวกยิ่งขึ้นและมักจะไม่มีความขัดแย้งกันในสภา จะใช้วิธีการทำความเข้าใจในเหตุผลซึ่งกันและกัน บางโครงการหากมีการดำเนินการไม่ถูกต้องก็จะมี การชี้แจงให้ปรับปรุงแก้ไขใหม่เพื่อให้ดีขึ้น นับเป็นการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่มีความราบรื่นไม่มีปัญหาเหมือนเทศบาลอื่น ๆ ดังนั้นข้อดีของการเป็นฝ่ายเดียวกันก็คือสามารถที่จะพัฒนาได้ง่ายขึ้น และไม่คอยมีความเห็นต่างที่จะมาขัดแย้งกัน จึงสามารถดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น

การที่สมาชิกสภาเทศบาลกับนายกฯเป็นฝ่ายเดียวกัน การดำเนินการตรวจสอบต่าง ๆ จึงต้องอาศัยประชาชนร่วมด้วยเพื่อจะได้ช่วยกันดูแลได้อย่างเต็มที่ ประธานสภาเทศบาลตำบลหนองพลับได้กล่าวไว้ว่า

“...งบประมาณทุกอย่างที่ออกไปจากสภาเทศบาลต้องผ่านการกลั่นกรองจากสภาเทศบาลอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นในการถ่วงดุล ผู้บริหารจะเป็นผู้เสนอญัตติขึ้นมา สมาชิกสภาเทศบาลก็จะทำหน้าที่ตรวจสอบว่าใช้คุ้มค่าหรือไม่ และใน ส่วนของการแบ่งแยกอำนาจก็มีความชัดเจน ตามระเบียบที่กำหนดไว้การ ร่วมงานระหว่างทีมเดียวกันก็จะทำได้โดยง่าย มีการจัดลำดับความสำคัญของ โครงการต่าง ๆ ที่จัดสรรให้แก่ประชาชน โดยส่วนใหญ่จะมาจากการทำเวที ประชาคม ชาวบ้านต้องการอะไรก็เสนอเข้ามา...”

(นามสมมุติ2, 2559)

การตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารในเทศบาลจะมีทั้งการตรวจสอบภายในและหน่วยงาน ภายนอก โดยการตรวจสอบภายในนั้นจะดำเนินการโดยข้าราชการในเทศบาล สำหรับการกำกับ โดยหน่วยงานภายนอก ก็จะมีนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ เข้ามาตรวจสอบดูแลอยู่เสมอ หากเป็นเทศบาลเมืองก็จะขึ้นตรงต่อผู้ว่า นอกจากนี้ประชาชนก็สามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้เช่นกัน

สำหรับฝ่ายสภาซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของ ประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ในสภา เป็นตัวแทนของประชาชน คอยดูแลในเขตพื้นที่ของตน เมื่อ ประชาชนเกิดปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ สมาชิกสภาเทศบาลจะต้องรับทราบ แล้ว นำปัญหา หรือความต้องการนั้นมานำเสนอต่อสภา ฯ ตามข้อมูลที่ได้รับซึ่งอาจจะมาจากการจัดเวที ประชาคมหรือจากการลงพื้นที่ ซึ่งในแต่ละเขต ปัญหาบางอย่างสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคน อาจจะคิดว่าสำคัญที่สุดแล้ว และจะต้องทำเป็นอันดับแรก แต่เมื่อนำมาวิเคราะห์ในภาพรวมของ ทั้งเทศบาล ปัญหาของเขตอื่นอาจจะมีความสำคัญมากกว่า ทั้งนี้ก็ต้องนำปัญหาเหล่านั้นมา ปรึกษาหารือ ระดมความคิดเห็น ทำความเข้าใจ และหาข้อสรุปร่วมกันแล้วจัดลำดับความสำคัญ ของปัญหาว่าจะแก้ไขปัญหาใดก่อนหลัง ตามลำดับ จึงจะทำให้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และต้องคอยกำกับติดตามการดำเนินการของฝ่ายบริหาร อย่างใกล้ชิดว่าการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่

ฝ่ายสภามีหน้าที่หลักในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร ลักษณะการดำเนินการคล้าย ๆ สภาผู้แทนราษฎร มีการตั้งกระทู้ถามนายก ฯ ได้ มีการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เป็นอำนาจของ

สภา เช่น งบประมาณ การโอนงบประมาณ การจ่ายขาดเงินสะสม เป็นต้น ส่วนเรื่องการจัดตั้งกระทู้ถามในสภา เมื่อสภาเห็นว่าฝ่ายบริหารมีการกระทำที่อาจจะไม่โปร่งใสก็จะมี การจัดตั้งกระทู้ถาม ในกรณีที่นายกฯประพฤติตัวที่ไม่ถูกต้องก็จะมี การจัดตั้งกระทู้สอบถาม และทำตามขั้นตอน ส่วนนายกฯมี สิทธิที่จะตอบคำถามนั้นก็ได้หรือไม่ตอบคำถามก็ได้ แต่หากมีการลงคะแนนเสียงในสภาแล้ว นายกฯ ได้คะแนนเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 เสียง นายกฯ ก็จะต้องพ้นจากตำแหน่ง

ความเข้มแข็งในการตรวจสอบถ่วงดุลนั้นอาจจะมากขึ้นหรือน้อยลง ขึ้นอยู่กับคณะทำงาน ในการบริหารว่ามาจากการเลือกตั้งแบบกลุ่มเดียวกันทั้งหมดหรือการเลือกตั้งแบบอิสระ ดังที่ นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลหนองพลับ ได้กล่าวไว้ว่า

“...เทศบาลที่นี่ มีสภาองค์การชุมชนที่มีการถ่วงดุลกันดีที่สุดใน 7 ชุมชน โดยจะ ให้แต่ละชุมชนคัดเลือกตัวแทน ชุมชนละ 5 คน จัดให้มีการประชุมกันทุกวัน อังคารแรกของเดือน ให้เค้าร่วมกันคิดร่วมกันทำ จะได้มีธรรมาภิบาล เค้าจะเกิด ความความภูมิใจ เกิดความรักชุมชน ชุมชนเข้มแข็งนักการเมืองจะเข้ามาทำ อะไรก็ได้ เมื่อก่อนมีฝ่ายค้านมาดูว่าจะบริหารอย่างไร สุดท้ายก็มาอยู่ฝั่ง เดียวกัน มีการบริหารแบบยั่งยืน คือ มีผู้สืบทอด เทศบาลตำบลหนองพลับ เข้มแข็งเรื่องการมีส่วนร่วม เป็นเทศบาลตำบลที่แปลก จึงได้เป็นเทศบาลตำบล แม่ข่าย ซึ่งมีลูกข่ายมากกว่า 20 แห่ง...”

(นามสมมุติ3, 2559)

นอกจากการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาแล้ว ยังมีการถ่วงดุลโดยภาค ประชาชนเพิ่มเข้ามา ซึ่งบางพื้นที่จะมีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ผ่านทางเสียงตาม สาย หรือเป็นการประชาสัมพันธ์ผ่านทางผู้นำชุมชน เพื่อเชิญชวนให้ประชาชนมาเข้าร่วมรับฟังการ ประชุมสภา ผู้ที่สนใจก็จะเข้ามาร่วมรับฟัง ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุม เป็นการเปิดเผยให้ประชาชนเข้ามารับฟังตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ให้ประชาชนได้รับรู้ ข้อมูลต่าง ๆ รวมไปถึงกระบวนการดำเนินภารกิจในเทศบาล ในเรื่องการจัดบริการสาธารณะจะมี การทำแผนประชาคมขึ้นในหมู่บ้าน โดยในการจัดทำแผนประชาคมนั้น จะต้องมีการจัดทำ โครงการเพื่อพิจารณาขออนุมัติ และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเวทีประชาคม รวมถึง

กำหนดวัน เวลาและสถานที่ในการจัดทำเวทีประชาคม หลังจากนั้นก็จะประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ ซึ่งในส่วนนี้ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็จะเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นรวมทั้งปัญหาและความต้องการที่จะให้เทศบาลเข้ามาแก้ไข เทศบาลก็จะทำการวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการนั้น ๆ และทำรายงานสรุปประเด็นปัญหาความต้องการ และเรียงลำดับความต้องการ จากนั้นก็จะทำเป็นแผนการพัฒนา การจัดเรียงลำดับความต้องการต้องพิจารณาตามความสำคัญในปัญหาของประชาชน พิจารณาที่ผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก พื้นที่ใดเดือดร้อนมากก็จะมีการจัดสรรดำเนินการให้ก่อน พื้นที่ใดเดือดร้อนน้อยก็จัดให้เป็นลำดับต่อมา ปลัดเทศบาล เทศบาลตำบลหนองพลับ ได้กล่าวถึงขั้นตอนในการจัดทำแผนประชาคมไว้ว่า

“...การทำแผนประชาคมเป็นกระบวนการที่ประกอบไปด้วยหลากหลายวิธีการ และขั้นตอนที่ชัดเจน ที่จัดขึ้นเพื่อให้ได้มาซึ่งความคิดเห็นที่หลากหลายของประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสีย ว่ามีความคิดเห็นต่อสิ่งที่มากระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างไร และมีแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาในประเด็นนั้น ๆ อย่างไร โดยจะแบ่งออกเป็นชุมชน มีเจ้าหน้าที่คอยประชาสัมพันธ์ถึงวันที่จะจัดเวทีประชาคม หากประชาชนมีปัญหาหรือความต้องการด้านใดก็เสนอมาเพื่อให้เทศบาลได้จัดทำแผน เมื่อทำครบทุกชุมชนก็จะมีคณะกรรมการชุดหนึ่งซึ่งก็มาจากตัวแทนของแต่ละชุมชนมาจัดลำดับความต้องการว่าเรื่องไหนจะทำก่อนหลังเพราะงบประมาณมีจำกัด...”

(นามสมมุติ4, 2559)

การทำประชาคมในช่วงแรก ๆ ชาวบ้านส่วนใหญ่จะไม่ค่อยให้ความร่วมมือ จะมีแต่คนกลุ่มเดิม ๆ มาร่วมฟัง แต่ช่วงหลัง ๆ เริ่มมีการประชาสัมพันธ์ มีการใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้ประชาชนมาร่วมฟัง มีการให้ของที่ระลึกสำหรับผู้เข้าร่วมฟังการประชุม การมีส่วนร่วมของชาวบ้านจึงเริ่มพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น และชี้แนะให้ชาวบ้านเข้าใจว่าหากไม่มาร่วมเมื่อเกิดปัญหา ก็จะไม่ได้รับการแก้ไข เพราะที่ประชุมจะไม่ทราบปัญหาของประชาชน ส่วนใหญ่ปัญหาที่ชาวบ้านเสนอนั้นจะเป็นเรื่องปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน และขณะนี้มีสภาผู้นำ ซึ่งก็คือตัวแทนจากชุมชนต่าง ๆ ที่ชาวบ้านคัดเลือกมา เดือนหนึ่งก็จะมาประชุมเพื่อเสนอให้เทศบาลแก้ไขปัญหา เช่น

ไฟดับ น้ำเสีย ปัญหาเด็กวัยรุ่นก่อนถนนเทศบาลก็จะคอยตอบคำถามว่าโครงการนี้ทำได้หรือไม่ นำเข้าแผนหรือยัง และมีการดำเนินการหรือยัง ชาวบ้านก็จะคอยมากำกับเทศบาล เสมือนเป็นการตรวจสอบอีกทางหนึ่ง เทศบาลก็ต้องคอยสนับสนุนให้ประชาชนได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและมีบทบาทมากขึ้น ประชาชนจะมีส่วนในการเข้ามาตรวจสอบโดยผ่านกรรมาการชุมชนที่เป็นตัวแทนชาวบ้านในชุมชน ชุมชนละ 4 คน มีการตรวจสอบผ่านสมาชิกสภาเทศบาลผ่านทางอินเทอร์เน็ต ผ่านทางโซเชียลมีเดีย การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอปัญหาในชุมชนก็จะทำให้เทศบาลได้ดำเนินการแก้ไขได้อย่างตรงจุด ผู้บริหารกับสภาทำตามที่ประชาชนร้องขอ ให้ประชาชนเป็นตัวหลักในการทำงานส่วนคณะกรรมการเทศบาล คือ ตัวแทนของประชาชน การประชุมทุก ๆ ครั้ง ก็จะมีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

การจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะจัดสรรให้แก่ประชาชนในพื้นที่เพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุด ซึ่งโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะมาจากที่ประชาชนเสนอมา โดยการจัดเวทีประชาคมตามชุมชนต่าง ๆ เพื่อเข้าไปสอบถามความต้องการของของประชาชน โดยมีสภาผู้นำของเทศบาลเป็นตัวแทนของประชาชน ชุมชนละ 5 คนเข้ามาเป็นตัวแทนร่วมกับเทศบาล ในการประชุมสภาผู้นำมีนายก ฯ เป็นประธานสภา จะมีการประชุมกันทุกวันอังคารของต้นเดือน ส่วนประชาชนที่ยังไม่ได้รับการจัดสรรโครงการให้ก็จะมาร่วมประชุมติดตามผลงานทุกครั้งที่มีการประชุม เพื่อจะได้ทราบว่าเรื่องที่ร้องขอไปนั้นจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ ดำเนินการเมื่อไร ซึ่งผู้ที่รับผิดชอบก็จะนิ่งเฉยอยู่ไม่ได้จะต้องรีบดำเนินการให้โดยเร็ว มีลักษณะเป็นแบบนี้มาเกือบ 10 ปีแล้ว จะเน้นการบริหารโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจริง อีกทั้งการทำหน้าที่ยื่นฎติของสมาชิกต่อสภาที่ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก เนื่องจากส่วนใหญ่จะใช้การสนทนากันนอกสภามากกว่า เนื่องจากเป็นฝ่ายเดียวกันสามารถพูดคุยกันได้ง่าย และไม่มีการตั้งกระทู้มาเสียดสีกันในสภา จึงทำให้บรรยากาศในการประชุมสภาค่อนข้างที่จะราบรื่น แต่ถ้าเป็นคนละขั้วกันก็จะมีการตั้งกระทู้ถามกันในสภาแบบไม่มีใครยอมใคร แต่เทศบาลนี้ไม่มีเหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านั้น อย่างเช่นกรณีที่บ้านประชาชนน้ำท่วมก็จะมีการเข้าไปพูดคุยกับสมาชิกสภาเทศบาลในสภาว่าจะขอดำเนินการตรงที่มีน้ำท่วมบ้านก่อน เพราะประชาชนกำลังเดือดร้อนมาก หากได้งบประมาณเข้ามาก็ได้มาดำเนินการตรงจุดนี้ทันที ก็สามารถที่จะตกลงกันได้ เพราะถ้าหากสภาไม่อนุมัติฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถทำได้ ฝ่ายบริหารจึงต้องมีการจัดทำแผนมาให้ผ่านสภาก่อน แล้วจึงจะดำเนินการได้ แต่ก็มีบ้างที่ไม่ผ่านสภา

เช่น หน่วยงานไม่ตรงกองช่างก็ให้นำกลับไปแก้ไขใหม่ หรือตัวเลขไม่ถูกต้อง หน่วยงานไม่เหมาะสม เป็นต้น ดังนั้นข้อดีของเทศบาลรูปแบบนี้ คือ สภาก็เป็นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายบริหาร สามารถพูดคุยกันได้อย่างง่าย ๆ และไม่มีการทะเลาะกันในสภา เพราะมักจะใช้วิธีการพูดคุยทำความเข้าใจซึ่งกันและกัน มีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหาต่าง ๆ ที่ประชาชนเสนอมาว่า ปัญหาใดที่ทำให้ประชาชนเกิดความเดือดร้อนมากที่สุด รongลงมา และน้อยที่สุดตามลำดับก่อนหลัง เพื่อจะได้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างตรงจุดและทันท่วงที อีกทั้งประชาชนยังได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอประเด็นปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ให้แก่เทศบาลได้ทราบ หลังจากนั้นผู้บริหารกับสภา ก็จะดำเนินการตามที่ประชาชนร้องขอ เพื่อประโยชน์และความสุขของประชาชนอย่างแท้จริง

จากตัวอย่างของผลคะแนนการเลือกตั้งของเทศบาลแห่งหนึ่ง ปรากฏว่า นายกเทศมนตรีคนปัจจุบันชนะการเลือกตั้งทั้ง 3 เขต ซึ่งได้คะแนน 13,549 คะแนน ในขณะที่ อดีตนายกเทศมนตรี 5 สมัย ได้รับคะแนนเลือกตั้งเพียง 5,864 คะแนนเท่านั้น นอกจากนี้จากข้อมูลของผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจำนวน 39,287 คน มีผู้มาใช้สิทธิ 23,247 คน คิดเป็นร้อยละ 59.43 ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลฯ มีผู้มีสิทธิ 39,730 คน มีผู้มาใช้สิทธิ 23,202 คน คิดเป็นร้อยละ 59.53 จึงสามารถทำความเข้าใจได้ว่า ประชาชนไม่ได้ยึดติดกับผู้บริหารคนเดิมเสมอไป การเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ประชาชนจะเลือกผู้ที่สามารถจะสนองความต้องการของตนได้มากที่สุด มีนโยบายที่เป็นไปได้และมีความชัดเจน ประชาชนท่านหนึ่งในเทศบาลเมืองหัวหิน ได้ให้ข้อมูลว่า

“...อดีตนายกได้รับตำแหน่งมา 5 สมัยแล้ว แต่การพัฒนาก็ไม่ได้มีอะไรมากมาย ยิ่งแก้ปัญหาน้ำท่วมในตัวเมืองไม่ได้ จึงตัดสินใจเลือกอีกท่านมาเป็นนายกเพราะเห็นว่ามีนโยบายที่ดี สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด และดูมีความเป็นไปได้สูง และหลังจากได้รับตำแหน่ง ท่านก็สามารถทำตามที่ท่านพูดไว้ได้ สามารถแก้ปัญหาน้ำท่วมได้...”

(นามสมมุติ5, 2559)

ดังนั้นประชาชนจึงต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการตรวจสอบ การตัดสินใจ หรือกระบวนการอื่น ๆ ของเทศบาล เพราะไม่ว่าจะดำเนินนโยบายอะไรก็

ตาม จะต้องถามประชาชนก่อนเสมอ เพราะฉะนั้นประชาชนจะมีส่วนร่วมในทุก ๆ โครงการ ในเรื่องของการประชาคม ในการที่จะให้ความเห็นชอบในโครงการต่าง ๆ ก็จะมีประชาชนเข้ามาร่วมด้วยเสมอ ในเบื้องต้นก็จะมีสมาชิกสภาเทศบาลนำเสนอปัญหาที่มาจากประชาชน ซึ่งประชาชนกว่า 37 ชุมชน จะมีการประชุมกันโดยตลอดระหว่างประธานชุมชนกับคณะผู้บริหาร นอกเหนือจากการประชาคมแล้ว หากมีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ก็จะมีเชิญให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยการประสานงานผ่านทางผู้นำชุมชนเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม ในบางครั้งประชาชนที่ไม่ได้รับการจัดสรรตามความต้องการของตน นายกเทศมนตรี เทศบาลเมืองหัวหินก็จะชี้แจงให้ทราบว่า

“...ปัญหาทุกปัญหาไม่จำเป็นจะต้องจบภายในสมัยเดียว เพราะถึงแม้ว่าหน้าบ้านของเราอาจจะไม่ได้รับการให้บริการโดยตรง แต่ระหว่างทางเข้าบ้านมีการพัฒนาหรือไม่ ถ้ามีแสดงว่าอย่างน้อย ๆ เราก็ได้รับการดูแลแก้ไขปัญหาแล้ว อย่างเช่นเราได้ใช้ถนนเส้นหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้ตัดผ่านบ้านโดยตรงแต่อย่างน้อยเวลามาตลาด มาห้าง หรือมาเที่ยวก็อาจจะผ่านถนนเส้นนี้ ดังนั้นก็เท่ากับว่าเรามีส่วนร่วมในการใช้ประโยชน์ตรงนี้แล้ว และหากลองมองย้อนกลับมาดูว่า ถนนเส้นนี้กับเส้นที่ตัดผ่านหน้าบ้านเส้นไหนสำคัญกว่ากัน ถ้าเรามีใจเป็นธรรมก็จะเข้าใจเลยว่างบประมาณที่มีอย่างจำกัด ระยะเวลาที่มีอย่างจำกัด อาจจะต้องเลือกทำในสิ่งที่สำคัญที่สุดและประชาชนโดยรวมเดือดร้อนมากที่สุด...”

(นามสมมุติ1, 2559)

การที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบสังกัดกลุ่มเดียวกันกับฝ่ายบริหารทุกคน นั้นเกิดจากความไว้วางใจของประชาชนที่มอบอำนาจให้สมาชิกสภาฯ ที่เป็นฝ่ายบริหารทำหน้าที่แทนตน แต่หากจะคาดหวังให้สมาชิกสภาฯ ตรวจสอบฝ่ายบริหารเพียงผู้เดียว หากสมาชิกสภาฯ ไม่ทำหน้าที่ของตน ไม่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ก็เท่ากับว่าประชาชนได้ฝากอนาคตไว้กับสมาชิกสภาฯ เพียงไม่กี่คน ประชาชนจึงต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย การตรวจสอบของภาคประชาชน เป็นการส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองทั้งระดับชาติและท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงสามารถมีช่องทางในการเข้ามาจับทบทวนควบคุมตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นได้มากขึ้น ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เช่น งบประมาณ

ที่ได้มา มีการดำเนินการทำตามโครงการในระยะเวลาที่เหมาะสมหรือไม่ ผลงานที่ออกมามีคุณภาพมากน้อยเพียงใด ซึ่งประชาชนจะต้องมีสิทธิเข้าไปตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ สำหรับข้อดีของการเป็นเทศบาลแบบสภาเสียงข้างมากคือ เป็นการส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารสามารถทำงานได้สะดวกยิ่งขึ้น การประสานงานต่าง ๆ จะง่ายและมีความสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการทำงานเป็นกลุ่มของคณะผู้บริหารเทศบาลก็จะทำให้งานประสบความสำเร็จได้อย่างดียิ่ง ประกอบกับในปัจจุบันนี้การเลือกตั้งก็จะเป็นแบบใหม่ที่ต่างไปจากเดิม ซึ่งในอดีตจะเป็นการเลือกตั้งโดยสภา กล่าวคือจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาก่อน แล้วจึงให้สมาชิกสภาเทศบาลเลือกนายกเทศมนตรี เพื่อไปทำหน้าที่ผู้บริหาร แต่ในปัจจุบันนี้มีการแบ่งแยกกันอย่างชัดเจน สามารถเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรง ซึ่งนายก ฯ อาจจะเป็นฝ่ายเดียวกับสมาชิกทั้งหมด ซึ่งไม่มีฝ่ายค้าน หรือเป็นนายกเทศมนตรีเสียงข้างมาก ซึ่งจะประกอบไปด้วยสมาชิกที่เป็นฝ่ายเดียวกับนายก และสมาชิกที่เป็นฝ่ายค้าน จึงทำให้นายกฯทำงานยากขึ้น เช่น นายก ฯ มีความเห็นว่าจะทำโครงการหนึ่งเพราะคิดว่าเป็นโครงการที่ดี แต่ถ้าสมาชิก ฯ ไม่เห็นด้วยหรือไม่ต้องการให้ทำ ก็จะมีผลคะแนนเสียงไม่ให้ผ่าน ท้ายที่สุดโครงการนั้นก็ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งผู้ที่จะเสียผลประโยชน์ก็คือประชาชนนั่นเอง ในเรื่องของการเมืองท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้นเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะคิดแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นต่าง ๆ เพื่อแสวงหาทางเลือกใหม่ ๆ และการตัดสินใจต่าง ๆ เกี่ยวกับโครงการอย่างเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจึงควรเข้าร่วมกระบวนการนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งถึงการติดตามและประเมินผลโครงการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ การรับรู้-เรียนรู้ การปรับเปลี่ยนโครงการร่วมกัน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ดังนั้น หากจะทำอะไรก็ต้องถามใจประชาชนดูก่อน ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในทุก ๆ โครงการที่จะทำ เช่น ในเรื่องของการประชาคม ในการที่จะให้ความเห็นชอบในโครงการต่าง ๆ ก็จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย เบื้องต้นก็มีการให้สมาชิกสภาเทศบาลนำเสนอปัญหา ซึ่งปัญหาที่สมาชิกสภาเทศบาลนำเสนอก็มาจากปัญหาความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ แต่เนื่องจากเป็นเทศบาลที่มีสภาเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร จึงต้องทำการตรวจสอบกันเอง ซึ่งตรงส่วนนี้ก็มีข้อดีคือ ทำให้สามารถดำเนินการได้ง่าย เพราะว่าเป็นการสนทนากันด้วยเหตุผล เป็นการร่วมกันทำความเข้าใจปัญหาความต้องการของประชาชน ร่วมกันคิดแก้ไขปัญหาให้ไปในทิศทางเดียวกัน และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุก ๆ โครงการ โดยจะมีการประชุมกัน

บ่อยครั้งระหว่างประธานชุมชนกับคณะผู้บริหาร นอกเหนือจากการประชาคมแล้ว เมื่อมีการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เทศบาลก็จะเชิญประชาชนให้มามีส่วนร่วม และมีการประสานงานให้ผู้นำชุมชนแจ้งประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ในเวทีประชาคม ซึ่งประชาชนต้องการอะไรก็จะมีข้อเสนอเข้าที่ประชุม และสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ ซึ่งการประชุมจะมีทุกวันอังคารของต้นเดือน ทั้งนี้ เพื่อที่เทศบาลจะได้ทราบปัญหาและความต้องการต่าง ๆ ของประชาชน เมื่อประชาชนเสนอปัญหาหรือความต้องการของตัวเองแล้ว ก็จะมีการจัดลำดับความสำคัญของปัญหานั้น ๆ ว่าปัญหาใดที่สมควรได้รับการแก้ไขเป็นอันดับแรก โครงการใดสมควรดำเนินการเป็นลำดับแรกก็จะจัดโครงการนั้นขึ้นมาและดำเนินการตามโครงการที่กำหนดไว้เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนโดยรวม

#### 4.1.2 การถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลที่ฝ่ายค้านมีเสียงข้างน้อยในสภา

เทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบอิสระมีโครงสร้างของเทศบาลไม่ต่างจากเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งสังกัดกลุ่มเดียวกับฝ่ายบริหารทั้งหมด เพราะทั้งสองก็ประกอบไปด้วยสองฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เทศบาลที่สมาชิกสภาฯ ได้รับการเลือกตั้งแบบอิสระไม่สังกัดกลุ่มใดนั้น ส่วนใหญ่จะมีนายกเทศมนตรีที่เป็นแบบนายกฯ เสียงข้างมาก เสียงส่วนน้อยของฝ่ายค้านจึงไม่ค่อยมีผลกระทบต่อฝ่ายบริหารมากนัก ดังที่ประธานสภาเทศบาลตำบลกุยบุรี ได้กล่าวเอาไว้ว่า

“...เทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบคณะที่มส่วนใหญ่จะมีนายกฯที่เป็นนายกเสียงข้างมาก ก็เลยดูเหมือนเกือบจะยกทีม เพราะฉะนั้นเสียงส่วนน้อยจึงไม่มีผลเท่าไร การบริหารงานของฝ่ายบริหารจะมีการลงพื้นที่เพื่อดูว่ามีปัญหาอะไรบ้าง ชาวบ้านมีความต้องการด้านใดบ้าง ซึ่งถ้าหากการเมืองไม่มีความขัดแย้ง การบริหารงานการประสานงานก็จะเป็นไปด้วยดี เรื่องอะไรที่ฝ่ายบริหารทำไม่ถูกต้องก็จะโดนคัดค้าน แต่ก็ไม่มีผลกระทบต่อการบริหารเท่าไรนัก ...”

(นามสมมุติ6, 2559)

ก่อนการทำแผนด้านโครงสร้างพื้นฐานของประชาชน จะมีการทำแผนประชาคม ให้สมาชิกสภาเทศบาลพบปะชุมชนในการทำแผน การประชุมสภาจะมีประชาชนมาเข้าร่วม โดยส่วน

ใหญ่จะเป็นผู้นำชุมชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เทศบาลก็จะเปิดโอกาสให้ผู้นำชุมชนได้ซักถามข้อสงสัยในการดำเนินการโครงการต่าง ๆ หรือเรื่องที่ต้องการจะทราบ อีกส่วนหนึ่งก็จะมีการแจกแบบสอบถามแสดงความคิดเห็น มีแบบคำร้องให้ประชาชนแจ้งปัญหาความต้องการ โดยเทศบาลจะจัดทำแบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชนถึงสิ่งที่ประชาชนต้องการให้มีในชุมชน หรือไม่ต้องการให้มีในชุมชน ซึ่งเทศบาลก็จะรับฟังความคิดเห็นทั้งหมดของประชาชน เมื่อการประชุมเสร็จสิ้นลงก็จะมีการจัดทำหนังสือการประชุม และดูแลในเรื่องของงบประมาณที่ใช้ทำโครงการต่าง ๆ มีการสนทนากันในสภาแบบไม่มีความรุนแรง ไม่ค่อยจะมีการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร ก็เพื่อให้ฝ่ายบริหารตอบกระทู้ที่ตนเห็นว่าเป็นปัญหา และให้ฝ่ายบริหารชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแนวทางเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป ดังมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 หน้าที่ของสภาเทศบาลคืออำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ นอกจากอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติแล้ว ยังมีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารด้วย

ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะมาจากคนละกลุ่มการเมือง แต่การถ่วงดุลก็จะไม่เข้มข้นเหมือนตอนที่เพิ่งเข้ามาในช่วงแรก ๆ เพราะเมื่อมาถึงช่วงหลัง ๆ ก็จะมีการโอนอ่อนผ่อนตาม เสียงส่วนน้อยต้องทำตามเสียงส่วนมาก การถ่วงดุลที่สมาชิกสภาฯ ทำส่วนมากจะเน้นดูงบประมาณว่ามีความเหมาะสมสำหรับแต่ละโครงการหรือไม่ ก่อนการทำแผนพัฒนาสามปี ผู้บริหารก็จะไปพบปะประชาชน เพื่อสอบถามความต้องการของประชาชน ประชาชนก็จะสอบถามทางเทศบาลกลับมาว่าเรื่องที่เสนอไปทางเทศบาลดำเนินการให้แล้วเสร็จหรือยัง เป็นการติดตามการปฏิบัติงานของเทศบาล ทางเทศบาลก็จะชี้แจงให้ประชาชนทราบว่างบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดต้องใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งจะใช้ไปกับโครงการที่ต้องการการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วนที่สุด ทั้งนี้ก็ต้องให้ประชาชนทำความเข้าใจว่าเทศบาลจะดำเนินการโครงการทุกโครงการพร้อมกันไม่ได้ จึงต้องมีการจัดลำดับความสำคัญและทำการพัฒนาในแต่ละเรื่อง โดยส่วนใหญ่เมื่อมีการประชุมสภาฯ ก็จะมีหนังสือแจ้งว่าประชุมเรื่องใด โครงการใด และจะมีการแจ้งยอดเงิน ยอดงบประมาณแก่สภาเทศบาล สภาเทศบาลก็จะพิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้มีจำนวนมากเกินไปหรือไม่ ซึ่งถ้ามีจำนวนมากเกินไป ฝ่ายสภาฯ ก็จะเก็บไปเป็นประเด็นในการซักถามว่าเพราะเหตุใดจึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก และในบางครั้งก็ต้องพิจารณาที่เนื่องงานว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ดังที่สมาชิกสภาเทศบาลตำบลไร่เก่า ได้กล่าวไว้ว่า

“...บางครั้งระยะทางในการเดินประปา ระยะทางในการเดินไฟฟ้าเท่ากัน แต่ว่าเพราะเหตุใดเส้นนี้ระยะทางจึงแพงกว่าอีกเส้นที่ระยะทางเท่ากัน สมมุติว่าวงเงิน

3 แสน เส้นนี้ทำไปได้ 1 กิโล แต่อีกเส้นอาจจะทำไปได้ กิโลครึ่งเราก็จะถามเค้าว่า เพราะเหตุใดที่มันไม่เท่ากัน ก็จะต้องให้กองช่างชี้แจงว่างบประมาณครั้งนี้มันจัดอะไร ซึ่งบางที่มันอาจจะติดเสาไฟ มันต้องโยกย้ายที่ ต้องโยกย้ายสิ่งกีดขวางมัน ก็จะเพิ่มหน้างานขึ้นอีก ก็จะต้องว่ามันได้ผลประโยชน์กับประชาชนมากน้อยแค่ไหน ส่วนมากสภาพก็จะดูตรงนี้...”

(นามสมมุติ7, 2559)

การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา กล่าวคือ ฝ่ายสภาจะมีการตรวจสอบตามหลักเกณฑ์ของเทศบาล ซึ่งจะมีการแปรญัตติ รับร่างหรือไม่รับร่าง แต่ไม่ค่อยมีการตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีในสภามากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่โครงการที่นายก ฯ ดำเนินการจะเป็นการทำประชาคมของชุมชนในรอบต้นปี หลังจากทำประชาคมเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จัดลำดับ ว่าพื้นที่ใดจะสามารถดำเนินการได้ก่อนหลังตามลำดับความสำคัญ ซึ่งจะเน้นเรื่องผลประโยชน์ของชุมชนที่จะได้รับเป็นหลัก เช่น ในบางครั้งหากชุมชนหนึ่งต้องการประปาเข้าไปยังหมู่บ้านของตนซึ่งมี 8-9 หลังคาเรือน แต่อีกชุมชนหนึ่งก็มีความต้องการเช่นเดียวกัน ซึ่งชุมชนนี้มี 50 หลังคาเรือน จึงต้องเลือกที่จะไปดำเนินการให้กับชุมชนที่มี 50 หลังคาเรือนก่อนเนื่องจากมีความเดือดร้อนเป็นจำนวนมากกว่า ต้องใช้การเปรียบเทียบจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เพื่อการจัดลำดับความสำคัญในการบริหารโครงการของฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยรวมมากที่สุด อีกกรณีหนึ่งหากชุมชนบริเวณนี้ได้มีการดำเนินการครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ไม่ว่าจะป็นถนน ไฟฟ้า หรือว่าประปา แต่อีกชุมชนหนึ่งยังไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เลย ก็จะต้องเข้าไปดำเนินการให้ชุมชนที่ยังไม่ได้ดำเนินการด้วยเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน ไม่มีการเหลื่อมล้ำซึ่งกันและกัน โดยส่วนใหญ่จะดำเนินการในรูปแบบของการทำประชาคมเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกัน ในบางครั้งฝ่ายบริหารเสนอโครงการไปและสามารถดำเนินการได้โดยทันที เนื่องจากประชาชนเดือดร้อน สมาชิกสภาจะมีหน้าที่ดูแลในส่วนของงบประมาณที่ฝ่ายบริหารใช้ไปว่ามีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ถ้าเหมาะสมก็สามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วฝ่ายค้านมักจะไม่ค่อยมีปัญหากันหรืออาจจะมีบ้างเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ไม่ถึงขั้นเป็นศัตรูกัน

สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบอิสระและเป็นรูปแบบนายกเสียงข้างมาก เป็นสภาฯ ที่ฝ่ายค้านมีจำนวนน้อย ๆ แค่ 2-3 คน เป็นเสียงส่วนน้อยมักจะเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ ไม่ได้ ทั้งสองฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภาเทศบาลต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์บริสุทธิ์ ไม่มีการคดโกง จึงจะนับว่าเป็นการทำงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง แต่

การที่มีฝ่ายค้านในสภาจำนวนน้อย จะทำให้เกิดความเกรงใจในการปฏิบัติงาน เพราะมีความคิดว่าตนเป็นคนส่วนน้อยไม่ใช่คนส่วนใหญ่ในสภา จึงทำให้ความเข้มข้นในการสอบถาม หรือตั้งกระทู้ถามมีไม่บ่อยมากนัก เนื่องจากการทำงานร่วมกันในเทศบาล หลังการเลือกตั้งก็ไม่เน้นเป็นศัตรูกันในช่วงแรก ๆ อาจจะมีเข้มข้นบ้าง แต่ช่วงหลัง ๆ มีการปรับตัวเข้าหากันหาข้อสรุปร่วมกัน ซึ่งบางครั้งสมาชิกบางท่านก็อาจจะไม่ได้มีความรู้ความสามารถมากมาย แต่เน้นที่การปฏิบัติจริง และมีประสบการณ์ เพราะบางครั้งทฤษฎีต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาใช้กับประชาชนได้แต่ต้องอาศัยการฝึกฝนเรียนรู้อย่างค่อยเป็นค่อยไป สมาชิกสภาเทศบาลตำบลไร่เก่าท่านหนึ่งได้มีโอกาสไปอบรมที่สถาบันท้องถิ่น คลองหนึ่ง ปทุมธานี หลังจากอบรมได้ความรู้กลับมาก็นำมาถ่ายทอดให้แก่คนในองค์กร ว่าสิ่งใดถูกต้องสิ่งใดไม่ถูกต้อง อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมความรู้ให้แก่ประชาชน ซึ่งประชาชนบางคนก็ยังไม่ทราบ และหากโครงการที่กำลังดำเนินการอยู่เกิดความล่าช้าไม่คืบหน้าก็จะมี การชี้แจง และเรียกช่างมาเพิ่มเติม เพื่อให้งานแล้วเสร็จ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบตามสายงาน หรือบางครั้งชาวบ้านจะร้องเรียนมาที่สมาชิกสภาเทศบาลให้เข้าไปดูแลตรวจสอบ สมาชิกก็เข้าไปสอบถามหาสาเหตุ ของปัญหาและเข้าไปตรวจสอบที่ช่างผู้รับผิดชอบโดยตรง และเมื่อทราบถึงสาเหตุของปัญหาแล้วก็จะเก็บข้อมูลนำมาสอบถามในสภาอีกครั้งหนึ่งว่าปัญหานี้เกิดขึ้นได้อย่างไร ซึ่งในสภาก็จะมีผู้เข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนมากทำให้สามารถรับทราบข้อมูลต่าง ๆ ได้โดยทั่วกัน เพราะโดยส่วนใหญ่จะมีการปรึกษาหารือเบื้องต้นนอกสภาก่อนที่จะเข้ามาประชุมในสภา จึงทำให้ไม่ค่อยมีปัญหาเกิดขึ้นในสภา

การถ่วงดุลส่วนใหญ่จะเป็นการติดตามผลงานที่ดำเนินการไป หากเกิดความล่าช้าไม่เสร็จสิ้นตามที่กำหนดไว้ก็จะเข้าไปสอบถามถึงสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น และเร่งรัดกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายช่าง ปลัดเทศบาลตำบลไร่เก่า ได้กล่าวว่า

“...เทศบาลจะประกอบไปด้วย 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และฝ่ายสำนักงาน ทุกคนก็ทำหน้าที่ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ส่วนบทบาทของปลัดก็จะเหมือนแซนวิช คือ อยู่ตรงกลาง ส่วนช่างช่างก็จะไปเป็นพนักงาน ช่างบนก็จะเป็นผู้บริหารและสภา เทศบาลแห่งนี้เน้นการปฏิบัติหน้าที่ของตนเองเป็นสำคัญและมีการประสานงานที่ดีระหว่างเพื่อนร่วมงาน เมื่อมีปัญหา ก็สามารถประสานกันได้ และจะมีเทคนิควิธีการเฉพาะตัวของแต่ละคนที่มีความแตกต่างกันออกไป...”

(นามสมมุติ8, 2559)

สามารถอธิบายได้ว่ากระบวนการทำงานต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อม ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของแต่ละพื้นที่ ซึ่งไม่เหมือนกันและอาจจะไม่มีสูตรสำเร็จในการปฏิบัติ แต่องค์ประกอบบางอย่างอาจมีความใกล้เคียงกัน เช่น ความจริงใจ ตรงไปตรงมา มีปัญหาที่ทำความเข้าใจกัน เป็นต้น จะทำให้การประสานงานราบรื่นขึ้น สามารถที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น เทคนิคในการบริหารคือ ต้องพูดคุยกันให้จบและหาข้อสรุปร่วมกันก่อนที่จะนำไปพูดในสภา ปลัดเทศบาลตำบลไร่เก่าได้กล่าวอีกว่า

“...สิ่งหนึ่งที่ผู้บริหารของเทศบาลให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งก็คือ การมาทำงานก่อนเวลา ไม่มาทำงานสาย ต้องเป็นไปตามขั้นตอน ทำงานสบาย ๆ ถึงแม้ว่าท้องถิ่นจะเป็นองค์กรที่มีข่าวเรื่องการทุจริตมากก็ตาม แต่หากพิจารณาให้ดีท้องถิ่นเป็นองค์กรที่การตรวจสอบมากที่สุด เช่น สมาชิกสภาเทศบาลต้องเข้ามาตรวจสอบ และข้าราชการก็ต้องคอยตรวจสอบกันเองด้วย

(นามสมมุติ8, 2559)

กฎหมายรัฐธรรมนูญปี 2550 ระบุว่า ท้องถิ่นมีสิทธิในการบริหารจัดการของตนเอง การตรวจสอบทำได้เท่าที่จำเป็น และไม่กระทบต่ออำนาจการบริหารของท้องถิ่น โดยเทศบาลจะจัดสรรโครงการต่าง ๆ ที่เป็นโครงการเร่งด่วนหรือการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนก่อน หลังจากทีโครงการเสร็จสิ้น ประชาชนก็จะเข้ามาตรวจสอบผลงานโครงการดังกล่าว ว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ หรือกรณีที่ประปาไม่ไหล ไฟฟ้าดับ น้ำท่วม ประชาชนก็จะร้องเรียนไปยังเทศบาลเพราะมีศูนย์ร้องเรียนอยู่ และในส่วนของการตรวจสอบแต่ละท้องถิ่นมักจะมีการตรวจสอบกันเองภายในหน่วยงาน โดยอาจจะมาจากการแก่งแย่งแข่งขันชิงดีชิงเด่น และจ้องที่จะจับผิดกัน ทั้งหมดนี้ก็คือเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงาน ซึ่งแม้แต่เป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็อาจจะต้องทำตามกฎระเบียบที่ตั้งไว้ เช่น การลงทะเบียนแสดมปี ในแต่ละวันได้ใช้แสดมปีไปกี่ดวง มูลค่ารวมเท่าไร จะต้องลงบัญชีแจ้งยอดระบุนรายละเอียดให้ชัดเจน ซึ่งอาจจะมองว่าเป็นเพียงเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่สำหรับระบบราชการแล้วทุกอย่างจะต้องมีที่มาที่ไป มีรายละเอียดระบุไว้อย่างครบถ้วน มิฉะนั้นแล้วอาจจะกลายเป็นผู้กระทำการทุจริตได้ ซึ่งการถ่วงดุลของฝ่ายสภาก็ดำเนินการไปตาม

หน้าที่ มีการตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร บางครั้งอาจจะพบว่าสมาชิกสภาเทศบาลในสภาฯ มาจากคนละกลุ่มการเมืองกัน ขึ้นอยู่กับเทคนิคของแต่ละบุคคลว่าสามารถใช้วิธีใดที่จะทำให้คนที่อยู่คนละฝ่ายกับเรากลับมาเป็นพวกเดียวกับเราได้ และที่สำคัญต้องทำงานอย่างตรงไปตรงมา ต้องมีความจริงใจให้กัน ถ้าให้คำมั่นสัญญาอะไรกับใครไว้ก็ต้องทำให้ได้ ถ้าทำได้แล้วการดำเนินงานต่าง ๆ ก็จะช่วยขึ้น นอกจากนี้การสังสรรค์กันระหว่างเพื่อนร่วมงานก็จะช่วยเพิ่มความสัมพันธ์ในการทำงานได้มากยิ่งขึ้นด้วย เรื่องใหญ่ก็จะกลายเป็นเรื่องเล็ก เรื่องเล็กก็จะกลายเป็นไม่มีเรื่อง ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ต่าง ๆ เหล่านี้เทคนิคก็คือ ทำอย่างไรก็ได้ให้งานออกมาถูกต้องไม่ให้งานเสียหาย ต้องใช้กลยุทธ์ที่ดี แต่ทุกที่ไม่มีสูตรสำเร็จ ต้องศึกษาเรียนรู้ด้วยตนเอง สำหรับหน่วยงานภายนอกที่ตรวจสอบการทำงาน of เทศบาลก็จะมี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่การตรวจสอบที่สำคัญที่สุดคือประชาชน และคนในสำนักงานตรวจสอบกันเอง คอยสอดส่องดูแลไม่ให้มีการกระทำความผิด ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่คนจะรวมตัวเข้าข้างกันทั้งหมดทุกคน ดังที่ ปลัดเทศบาลตำบลไร่เก่า กล่าวไว้ว่า

“...ถ้ามีคนข้างในเดินไม่ตรง คนข้างในก็จะส่งข้อมูลให้คนข้างนอก การตรวจสอบภายในก็คือการตรวจสอบกันเอง จะมีทั้งแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ จะมีการดำเนินงานเป็นขั้นตอนตามระบบ ซึ่งทุกคนก็ต้องทำตัวดี ๆ ต้องอยู่ในกรอบในประเพณี ถ้าทำตัวไม่ดีเค้าก็สามารถร้องเรียนได้ ส่วนประชาชนที่มาร้องเรียนก็มักจะเป็นเรื่องไฟฟ้าดับ น้ำท่วม ต้นไม้ล้ม มักจะเป็นเรื่องที่ได้มีปัญหาหรือเดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือ เราต้องตอบคำถามว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่ ทำได้เมื่อไหร่ ถ้าไม่ได้ก็ต้องบอกว่าไม่ได้ จะอยู่เฉย ๆ ไม่ได้ต้องให้คำตอบเค้า เพื่อเค้าจะได้มั่นใจในการทำงานของพวกเขา...”

(นามสมมุติ8, 2559)

เมื่อกกล่าวถึงฝ่ายบริหารหรือนายก ฯ ก็จะทำหน้าที่ตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ ส่วนปลัด ฯ ก็จะเป็นคนกลาง ที่ทำหน้าที่ตามบทบาท คุยประสานงานกับสมาชิก ฯ ทุกคน มีการประสานงานที่ราบรื่นระหว่างกัน อีกทั้งภาคประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลตรวจสอบการดำเนินงาน

โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ไฟฟ้า ประปา ถนนสายต่าง ๆ ก็จะมีประชาชนคอยเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบดูแล ผู้บริหารทำหน้าที่หลักในการบริหาร ในการดูแลจัดการในด้านต่าง ๆ โดยรวม เนื่องจากเป็นเทศบาลที่มีผู้บริหารเป็นนายกเสียงข้างมาก จึงไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องของการบริหาร ไม่ค่อยจะมีความคิดเห็นขัดแย้งกัน สมาชิกในสภาส่วนใหญ่จะมาประชุมกันครบทุกคน อาจจะมีบ้างบางครั้งที่มีสมาชิกสภาเทศบาลบางท่านที่ติดภารกิจทำให้ไม่สามารถมาเข้าร่วมการประชุมได้ ในการประชุมสภาแต่ละครั้งส่วนใหญ่โครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอไปก็ได้รับการสนับสนุน ไม่มีผู้ใดขัดแย้ง ในส่วนของการประชุมการทำแผนพัฒนาสามปี ก็ได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านเข้ามาร่วมรับฟังและเสนอข้อคิดเห็นความต้องการต่าง ๆ ของชุมชนของตนเองที่ต้องการจะให้เทศบาลจัดสรรโครงการให้ เช่น โครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เทศบาลตำบลกฤษณบุรีมีเป็นเทศบาลเคลื่อนที่ มีการออกหน่วย ออกกองเคลื่อนที่ไปยังชุมชนต่าง ๆ ให้ประชาชนได้เข้าร่วมทุกชุมชน การที่สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาเป็นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายบริหาร บางครั้งก็ไม่มี ความเข้มข้นเท่ากับการเลือกตั้งแบบอิสระ หรือหลายกลุ่มการเมือง ซึ่งการเลือกตั้งแบบหลายกลุ่มการเมืองที่กล่าวถึงหมายความว่า ครึ่งต่อครึ่ง อยู่ฝ่ายบริหารครึ่งหนึ่ง อยู่ฝ่ายค้านครึ่งหนึ่ง ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ฝ่ายค้านมีความกล้าที่จะแสดงความคิดเห็น ยืนหยัดดี เพื่อทำการตรวจสอบฝ่ายบริหารมากขึ้น เนื่องจากมีสมาชิกฝ่ายค้านและฝ่ายบริหารที่จำนวนเท่า ๆ กัน แต่เนื่องจากเทศบาลกฤษณบุรีสมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบหลายกลุ่มการเมืองก็จริง แต่อยู่ในสัดส่วนที่ไม่เท่ากันคือ ฝ่ายบริหารมีสมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ฝ่ายบริหารจำนวน 9 คน ในขณะที่ฝ่ายค้านมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเพียงแค่ 3 คนเท่านั้น เพราะเหตุนี้เองฝ่ายค้านจึงไม่มีผลกระทบต่อการบริหาร ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานจึงแทบจะไม่มี เพราะฝ่ายบริหารมีจำนวนมากกว่าจึงทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ง่ายขึ้น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ก็จะมีการทำแผนประชาคมให้แก่ประชาชน โดยสมาชิกสภาเทศบาลจะไปพบปะประชาชนเพื่อที่จะทำแผนและเพื่อให้ประชาชนได้เสนอความคิดเห็นและความต้องการต่าง ๆ ให้เทศบาลได้รับทราบ เพื่อนำมาจัดลำดับความสำคัญของปัญหาหรือความต้องการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และนำไปจัดสรรเป็นโครงการต่อไป นอกจากนี้ในการประชุมสภาจะมีประชาชนเข้ามาเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่จะเป็นผู้นำชุมชน เพื่อที่เข้ามาซักถามในเรื่องที่อยากจะทราบ หรือการกรอกข้อมูลในแบบสอบถาม และการแสดงความคิดเห็นและความต้องการต่าง ๆ ด้วยตนเองโดยตรง ดังนั้นประชาชนที่ไม่ได้มาเข้าร่วมประชุมก็จะเสียโอกาสที่จะแสดงความคิดเห็นหรือความต้องการต่าง ๆ ของตนเองไป

การตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย เป็นเรื่องของการทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจในการบริหารโดยสภาเทศบาล โดยจะมีการดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายได้ระบุไว้ การตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาเทศบาลที่ควรจะเป็นคือ เทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งแบบหลายกลุ่มการเมืองจะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลมากกว่าเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งสังกัดกลุ่มเดียวกับนายกฯ ทั้งหมด เนื่องจากว่าการที่สมาชิกอยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารอาจจะทำให้เอื้อต่อการทุจริตได้ เพราะเป็นพวกเดียวกันทั้งหมด ซึ่งอาจจะไม่มีการคัดค้าน หรือสอบถามเพื่อเป็นการถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ในขณะเดียวกันสมาชิกที่เคยเป็นฝ่ายค้านแต่เดิมอาจจะย้ายมาอยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารอีกก็เป็นได้ ดังนั้นการเมืองในระดับท้องถิ่นจึงดูเหมือนจะไม่ค่อยมีความแน่นอนในเรื่องของการอยู่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และถึงแม้ว่าฝ่ายค้านจะไม่ได้ย้ายมาอยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร แต่เนื่องจากเป็นเสียงส่วนน้อยจึงต้องทำตามเสียงส่วนใหญ่ซึ่งมีจำนวนมากกว่า การถ่วงดุลของฝ่ายสภาในเทศบาลจึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

## 4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแลตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย

### 4.2.1 ปัญหา และอุปสรรคในการกำกับดูแลตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลที่ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภา

ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งสังกัดกลุ่มเดียวกับนายกฯ หรือเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบอิสระ ก็ต้องเจอปัญหาด้วยกันทั้งสิ้น บ่อยครั้งที่ประชาชนที่ไม่ได้ตามความต้องการของตนเองจะมาเรียกร้องขอความช่วยเหลือจากทางเทศบาลหลังจากที่การประชุมสภาผ่านไปเนื่องจากตนไม่ได้เข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาในครั้งนั้น เทศบาลก็จะชี้แจงกับประชาชนให้ประชาชนเข้าใจว่าปัญหาทั้งหมดอยู่ในระหว่างรอการแก้ไข ทุกอย่างดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอน และต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ในด้านโครงสร้างของเทศบาล มีการแบ่งหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาอย่างชัดเจนตามกฎหมาย แต่สภามองว่าตนเป็นตัวแทนประชาชน จึงทำหน้าที่เสมือนเป็นฝ่ายบริหาร จึงทำให้เกิดการคาบเกี่ยวในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการทำงาน

มุมมองของฝ่ายบริหารเรื่องการถ่วงดุลนั้นไม่พบปัญหาใด ๆ ถึงแม้ว่าจะเป็นเทศบาล สมาชิกสภา ฯ เป็นฝ่ายเดียวกันกับฝ่ายบริหารแต่ก็มีการตรวจสอบกันเอง ช่วยกันทำงาน ช่วยกันตรวจสอบ เพราะต้องการที่จะให้เทศบาลเกิดการพัฒนา ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด เช่นเดียวกันกับฝ่ายสภาเมื่อสอบถามถึงเรื่องปัญหาของการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ผลปรากฏว่าไม่พบปัญหาใด ๆ เพราะจะมีการตรวจสอบทุกสิ่งทุกอย่างโครงการก่อนที่จะอนุมัติโครงการต่าง ๆ ซึ่งก็ทำตามขั้นตอน ตามระเบียบที่กำหนดไว้ ในอีกด้านของประชาชนที่ให้สัมภาษณ์ ก็ได้กล่าวถึงปัญหาในการตรวจสอบถ่วงดุลว่า

“...เทศบาลแห่งนี้เป็นเทศบาลที่มีความเจริญทางการท่องเที่ยวสูง ประชาชนในเมืองส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ หรือพ่อค้าแม่ค้า ซึ่งใช้เวลาส่วนใหญ่ไปกับการทำงานเพื่อหารายได้ของตน ไม่ค่อยจะสนใจในเรื่องของการเมืองท้องถิ่น...”

(นามสมมุติ9, 2559)

ในเรื่องของการตรวจสอบเทศบาล การที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้ง สังกัดกลุ่มเดียวกับนายกเทศมนตรี ทั้งหมดอาจทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากเกินไป ทำให้เกิดการผูกขาดทางการบริหาร ซึ่งอาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย แต่ในขณะเดียวกัน หากจะให้ประชาชนเข้าไปดำเนินการตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วยตนเองก็ไม่สามารถทำได้ เว้นแต่หากมีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ หรือปัญหาความเดือดร้อนของตนจริง ๆ เท่านั้น เช่น การที่เทศบาลเมืองหัวหินได้นำขยะมาทิ้งบริเวณ อบต.ทับใต้ ทำให้ชาวบ้านในหลายหมู่บ้านใน ตำบลทับใต้ และ ส.อบต.ทับใต้ ไม่พอใจจึงได้รวมตัวกันประท้วงนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองหัวหินโดยได้นำยางรถยนต์วางเรียงปิดถนนไม่ให้รถบรรทุกขยะของภาคเอกชนที่รับจ้างเทศบาลเมืองหัวหินเก็บขยะในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน ขึ้นไปทิ้งรวมถึงรถที่ขนขยะอื่น ๆ ด้วย สาเหตุที่ชาวบ้านชุมนุมประท้วงครั้งนี้เนื่องจากบ่อขยะของเทศบาลเมืองหัวหิน ซึ่งใช้พื้นที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์ของหมู่บ้านในเขต ตำบลทับใต้ ทิ้งขยะมานานถึง 20 ปีเต็ม ปัจจุบันปริมาณขยะสูงท่วมจนกลายเป็นภูเขาขยะ และยังส่งกลิ่นเหม็นกระจายเป็นบริเวณกว้าง รวมทั้งน้ำเสียจากบ่อขยะที่ซึมออกจากพื้นที่เข้าไปยังแหล่งน้ำของชาวบ้านใน ตำบลทับใต้ ที่ผ่านมา การแก้ปัญหาของเทศบาลเมืองหัวหิน ไม่เป็น

รูปธรรมที่ชัดเจน ส่งผลให้ชาวบ้านเดือดร้อนต่อเนื่อง ปัญหาที่เกิดขึ้นจากบ่อขยะเทศบาลหัวหิน มีการนำเรื่องเข้าที่ประชุมของ อบต.ทับใต้ เมื่อเดือนธันวาคมที่ผ่านมา และในที่ประชุมมีเสียงเป็นเอกฉันท์ห้ามไม่ให้เทศบาลเมืองหัวหินนำขยะมาทิ้งอีก จนกว่าจะแก้ไขปัญหारेื่องมลพิษที่เกิดขึ้นให้เสร็จสิ้นก่อน แต่พบว่า เทศบาลเมืองหัวหินไม่สามารถจัดการปัญหาได้ ทำให้ชาวบ้านต้องออกมาชุมนุมประท้วงปิดห้ามนำขยะไปทิ้งโดยเด็ดขาด ทาง ส.อบต.ทับใต้ และชาวบ้านได้เรียกร้องให้เทศบาลเมืองหัวหิน ยุติการนำขยะขึ้นไปทิ้งเป็นการเด็ดขาด รวมทั้งทาง อบต.ทับใต้ จะเป็นผู้เสนอการแก้ไขปัญหaxyขยะที่เหลือไปยังหน่วยงานราชการต่าง ๆ ทั้งกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานสิ่งแวดล้อม และ คสช.เพื่อให้มาดำเนินการกำจัดขยะในส่วนที่เหลือทั้งหมด ระหว่างการประชุมประท้วง รอง ผบค.ภ.จว.ประจวบคีรีขันธ์ และเจ้าหน้าที่ตำรวจ สภ.หัวหิน ทหารค่ายธนະรัชต์ และ อส.มาดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยบริเวณที่ชุมนุม และในเวลาต่อมา นายอำเภอหัวหิน รองนายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน ที่ปรึกษานายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน และเจ้าหน้าที่ส่วนเกี่ยวข้องของเทศบาลเมืองหัวหิน ได้มารับฟังข้อเสนอ และได้ชี้แจงการแก้ไขปัญหaxyขยะที่ผ่านมา ทั้งเรื่องน้ำที่ซึมออก และการกลบฝังขยะ แต่ทาง ส.อบต.ทับใต้ และชาวบ้านยังยืนยันข้อเสนอเดิมคือ ต้องยกเลิกการทิ้งขยะ นายอำเภอหัวหิน เกรงว่าปัญหาจะบานปลาย จึงขอให้ผู้บริหารเทศบาลเมืองหัวหินนำขยะไปทิ้งในพื้นที่ซึ่งได้มีการประสานไว้กับเทศบาลตำบลปราณบุรี ก่อนหน้านี้แล้ว เพื่อขนนำขยะจากในเขตเทศบาลเมืองหัวหินไปทิ้งในพื้นที่ทหาร ค่ายธนະรัชต์ แทน ขณะที่ รองนายกเทศมนตรีเมืองหัวหิน ได้ชี้แจงว่า ได้รับการอนุญาตแล้ว และจะหยุดดำเนินการทิ้งขยะในพื้นที่บ่อขยะของ อบต.ทับใต้ ทันที ซึ่งได้สร้างความพอใจให้แก่ชาวบ้านที่มาชุมนุมเป็นอย่างมาก และอีกปัญหาที่ชาวบ้านยังคาใจและร้องเรียนมาโดยตลอด กับการทำลายผืนป่าระเบิดเทือกเขา ยอดแดง ต.หนองพลับ อ.หัวหิน จังหวัดประจวบ ฯ แต่ในทางตรงกันข้ามกลับมีการดำเนินงานไปตามนั้นโดยไม่สนใจการคัดค้านและการร้องเรียนของชาวบ้านแต่อย่างใด เมื่อชาวบ้านได้ยื่นหนังสือร้องเรียนกลับได้รับการปฏิเสธ ได้แต่เพียงแนะนำให้ไปยื่นหนังสือร้องเรียนที่ สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

จะเห็นได้ว่าปัญหาในการถ่วงดุลของเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้ง สังกัดกลุ่มเดียวกับนายกฯ ทั้งหมด และฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภาฯ ที่พบมากที่สุดคือ การที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากเกินไปทำให้เกิดการผูกขาดทางการบริหาร จากการสัมภาษณ์ฝ่ายบริหารของเทศบาลส่วนใหญ่ก็อยากมีอำนาจในการบริหารโดยกล่าวว่า จะก่อให้เกิดความคล่องตัว

ในการบริหารงานและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่และทันท่วงที ดังนั้นจึงเป็นที่น่าห่วงเกรงว่าจะมีการบริหารงานเทศบาลตามอำเภอใจได้ โดยอาจจะไม่ต้องขอความคิดเห็น หรือความเห็นชอบจากบุคคลใด ซึ่งการที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากเกินไปทำให้เกิดการผูกขาดทางการบริหารและอาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย และที่สำคัญคือ ปัญหาที่ประชาชนกำลังเผชิญก็จะไม่ได้รับการแก้ไขจึงเป็นสาเหตุให้ประชาชนต้องออกมาประท้วงการบริหารงานของฝ่ายบริหารดังกล่าว

#### 4.2.2 ปัญหา และอุปสรรคในการกำกับดูแลตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลที่ฝ่ายค้านมีเสียงข้างน้อยในสภา

จากกรณีศึกษาเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบอิสระส่วนใหญ่ ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภา ปัญหาอุปสรรคในต่าง ๆ ในการบริหารงาน หรือการประชุมสภา จึงไม่ค่อยพบเพราะฝ่ายบริหารมีจำนวนมากกว่าฝ่ายค้าน เสียงส่วนน้อยจึงไม่ค่อยมีผล เรื่องความขัดแย้งก็จะมีน้อย ประชาชนมาร้องเรียนเรื่องโครงสร้างพื้นฐานเยอะ แต่ไม่มีการร้องเรียนฝ่ายบริหารหรือสมาชิก ๕ สมาชิกสภาเทศบาลท่านหนึ่งได้กล่าวถึงปัญหาในเทศบาลเรื่องการมีผลประโยชน์ทับซ้อนว่า

“...ที่นี้นายกเค้ามีพี่น้องเป็น อบต. เหมือนกัน หลานนายก็ลูกนายก อบต.นี้ แหละก็เข้ามารับเหมาในกลุ่มเค้าอยู่ในกลุ่มเค้า เวลาทำโครงการอะไร เหมือนโครงการที่ต้องใช้ช่าง ที่นั่นเค้าก็กำลังทำ เรายังกำลังทำ เค้าก็จะเอาช่างของที่นี่ มาทำงานของเรา หมายถึงว่า ช่างเป็นของ อบต. เค้า แต่มากินเงินงบเรา ...”

(นามสมมุติ 7, 2559)

ในช่วงระยะแรก ๆ ที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งเข้ามานั้น ต่างฝ่ายก็ต่างทำหน้าที่ของตัวเองอย่างเต็มที่ เรียกได้ว่าเข้ามาทำงานโดยยึดประชาชนเป็นหลัก เร่งทำหน้าที่ของตนในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร มีการตั้งกระทู้ซักถามฝ่ายบริหารถึงเหตุผลและความจำเป็นในแต่ละโครงการรวมถึง รายละเอียดในการดำเนินงานในโครงการต่าง ๆ ด้วยว่ามีการดำเนินงานที่มีความเหมาะสมหรือไม่ ในระยะแรก ๆ การตรวจสอบถ่วงดุลก็มีความเข้มข้นในระดับหนึ่ง แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็ได้มีการโยกย้าย เนื่องจากมีคนได้ผลประโยชน์ และคนที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ สมาชิกสภาเทศบาลบางคนที่เคยอยู่ฝ่ายค้าน ก็มาอยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร จึงทำ

ให้ฝ่ายค้านมีจำนวนลดน้อยลงไปอีก ยกตัวอย่างเทศบาลตำบลกุยบุรี ในสภาซึ่งจะประกอบไปด้วยจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 12 คน จากที่เคยผ่านการเลือกตั้งเข้ามาแบ่งเป็นคนที่อยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารจำนวน 9 คน และที่อยู่ฝ่ายค้านจำนวน 3 คน ซึ่งเห็นได้อย่างชัดเจนว่าจะมีความแตกต่างกันเป็นอย่างมาก จึงทำให้ฝ่ายบริหารมีกำลังเพิ่มมากขึ้น เมื่อฝ่ายบริหารจะจัดให้มีโครงการใด ๆ นายกาก็จะมีเสียงข้างมากในสภา ในเทศบาลตำบลไร่เก่าก็เช่นเดียวกัน สมาชิกสภาเทศบาลท่านหนึ่งในเทศบาลตำบลไร่เก่าก็ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“...เมื่อก่อนตอนที่เค้าไม่ได้เป็นพวกเรา มีอะไรเค้าก็ไม่บอกเราแต่พอเค้าขัดกัน เค้าก็จะบอกเรา ก็เข้ามาอยู่กับเรา ตอนแรกประธานสภาที่อยู่ฝ่ายเค้า ตอนนี้นำประธานสภาเข้ามาอยู่กับเรา ก็เป็นฝ่ายค้าน 5 คน ฝ่ายบริหาร 7 คน เค้าเป็นพวกเราแหละแต่สภานี้เค้าไม่ค่อยเข้านะ สมาชิกนี้ถ้าไม่เข้าประชุม 3 ครั้งนี่หลุดไปเลยนะ เพราะฉะนั้นคือ ถึงแม้ว่าจะรู้ข้อมูลอะไรมาก็แทบจะทำอะไรไม่ได้เลย เป็นอย่างนี้มานานแล้ว...”

(นามสมมุติ7, 2559)

“...เราก็รู้ว่าเค้าทำไม่ถูก สมมุติว่าเค้ารับเหมา สมาชิกหรือผู้บริหารจะต้องไม่มีสิทธิได้เสียอะไรเลย แต่ที่นี้มีสินอมินิทำ เค้าทำเองทั้งนั้น เค้าใช้คนอื่นเข้ามาทำ นี่เป็นเรื่องจริง คนที่เค้าเข้ามาอยู่ตรงนี้เค้ารู้ว่าจริง ถ้าถามว่าจะแก้ปัญหาระไรนี้ได้มั้ย คือ ได้ถ้าเป็นสภาที่คนก้ำกึ่ง แต่ในสภาที่ฝ่ายค้านมีจำนวนน้อยๆ เราแค่ 2-3 คน ก็พูดอะไรไม่ค่อยได้ คนเราบางครั้งเราอยากทำในสิ่งที่ถูกต้อง แต่อย่างว่า ชีวิตเราก็ยังมีค่าอยู่กับคนที่เรารัก คิดว่ากฎหมายน่าจะเข้มกว่านี้สักหน่อย...”

(นามสมมุติ7, 2559)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงทำให้ การใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาเทศบาลทำได้ อย่างจำกัด สมาชิกสภาเทศบาลไม่กล้าใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการตรวจสอบถ่วงดุลเนื่องจากเกรงว่าจะเกิดปัญหาตามมาถึงตน เพราะสมาชิกส่วนใหญ่เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหาร

ในเรื่องของการจัดการกับปัญหาในการทำงานร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาเทศบาล กับนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลท่านหนึ่งก็ได้กล่าวว่า

“...การทำงานร่วมกันระหว่างนายกกับ สท. ต้องมีเทคนิคในการทำงานร่วมกัน เหมือนมีเงินมา 10 บาท ทำอย่างไรให้เงิน 10 บาทนั้นได้ทั่วถึงกันทุกคน ถ้าได้ ทั่วถึงทุกคนก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้ามีคนที่ไม่ได้มันก็จะมีความปัญหา...”

(นามสมมุติ8, 2559)

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ที่สมาชิกสภาเทศบาลมี สมาชิกฯ บางท่านก็ไม่ได้มีความรู้ มากมาย เช่น เรื่องการตรวจสอบถ่วงดุล หรือการเสนองบประมาณต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นไปที่ การดูแลความต้องการ ความเดือดร้อนของประชาชนมากกว่า ซึ่งสมาชิกสภาเทศบาลท่านหนึ่งก็ได้ กล่าวไว้ว่า

“...ที่มาตรงนี้จริงๆแล้ว ความรู้ชนิดเดียวจะจริงๆไม่ได้เยอะ แต่เน้นปฏิบัติไม่เน้น ทฤษฎีเพราะบางครั้งทฤษฎีเอามาใช้กับชาวบ้านไม่ได้...”

(นามสมมุติ7, 2559)

ด้านปัญหาในการถ่วงดุลของภาคประชาชนก็มีการเคลื่อนไหวต่อต้านฝ่ายข้าราชการใน เทศบาล ชาวบ้านหลายชุมชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลไร่เก่า อำเภอสามร้อยยอด พร้อมกันนั้น ผู้ใหญ่บ้าน สอนหนึ่งได้พากันเดินทางมารวมตัว พร้อมแผ่นป้ายข้อความโจมตีการ ทำงานของปลัดเทศบาลตำบลสามร้อยยอด ที่ไม่สามารถทำงานสนองต่อชุมชนได้ โดยยังได้ เรียกร้องให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องย้าย ปลัดเทศบาลตำบลไร่เก่า ออกจากพื้นที่ภายใน 24 ชั่วโมง จนกระทั่งนายอำเภอสามร้อยยอด ได้ลงมาพบกับกลุ่มชาวบ้านที่มาประท้วง โดยมี อดีต นายก อบต.ไร่เก่า พร้อมด้วย ชาวบ้านตำบลไร่เก่า ได้กล่าวว่า

“...ต้องการให้ทางอำเภอย้ายปลัดเทศบาลตำบลไร่เก่า ออกจากพื้นที่ภายใน 24 ชั่วโมง ซึ่งหากไม่ดำเนินการชาวบ้านจะนำเต็นท์มากางอยู่หน้าอำเภอ จนกว่าจะ มีคำสั่งย้ายปลัด ฯ เนื่องจากที่ผ่านมามีปลัดคนดังกล่าวมาทำงานอยู่ที่เทศบาล ตำบลไร่เก่า มา 2 ปีเต็มไม่เคยให้ความสนใจชาวบ้านในชุมชน ไม่มีมนุษย

สัมพันธ์ อีกทั้งโครงการที่ชุมชนได้ดำเนินการขอและมีการประชาคมผ่านแล้ว มีงบประมาณ ผ่านสภา โดยเฉพาะโครงการเครื่องออกกำลังกาย 7 ชุมชน เป็นเวลานานแล้วก็ไม่ดำเนินการให้กับชุมชน ไม่ลงไปพบกับชาวบ้าน และยังไม่ค่อยลงมาทำกิจกรรมกับชาวบ้าน ตอนนี้ชาวบ้านในหลายชุมชนได้ทนไม่ไหวจึงต้องออกมาประท้วง...”

(ผู้จัดการออนไลน์, 2554)

หลังจากนายอำเภอรับหนังสือเสร็จแล้วได้แจ้งชาวบ้านว่าจะดำเนินการแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพร้อมให้ความเป็นธรรมกับทั้ง 2 ฝ่าย ส่วนจะให้ทางอำเภอส่งย้ายปลัดเทศบาล ฯ นั้นคงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถดำเนินงานได้ ซึ่งต้องให้ทางจังหวัด โดยรับปากจะติดต่อไปยังจังหวัดและจะแจ้งให้ทราบ ซึ่งผู้ชุมนุมยังคงปักหลักอยู่หน้าอำเภอสามร้อยยอด เพื่อรอฟังผลจนทราบว่าปลัดขอย้ายตัวเองแล้วทำให้ชาวบ้านดีใจและแยกย้ายกันเดินทางกลับทันที เรื่องนี้เป็นเรื่องของเทศบาล และคณะกรรมการท้องถิ่นระดับจังหวัดที่จะต้องเป็นผู้พิจารณา เป็นเรื่องความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านกับท้องถิ่น ขณะเดียวกันตัวแทนชาวบ้านยังได้เข้าพบนายกเทศมนตรีตำบลไร่เก่า และได้ยื่นเรื่องย้ายปลัดเทศบาลออกไปจากพื้นที่ กล่าวยอมรับที่ผ่านมา ตนเองในฐานะผู้บริหารได้เรียกปลัดเทศบาล ฯ มาตักเตือน ให้ฟังหลายครั้งถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่สนองต่อขององค์กร จนทำให้ชาวบ้านในชุมชนเกิดความไม่พอใจจนเกิดความเสียหาย เรื่องที่เกิดขึ้นนั้นมีมานานแล้วได้พยายามให้ปรับปรุงตัวหลายครั้ง ก็ไม่มีอะไรดีขึ้นจนครั้งนี้ชาวบ้านในชุมชนไม่พอใจและลุกขึ้นมาขับไล่ ซึ่งปลัดเทศบาลตำบลไร่เก่าได้มาขอย้ายตัวเองไปอยู่ที่จังหวัดแล้ว ด้านอดีตปลัดเทศบาลตำบลไร่เก่า กล่าวว่า

“...เรื่องที่เกิดขึ้นอาจเป็นเพราะการที่ไม่ค่อยได้พูดคุยกับผู้บริหารมากกว่า ที่ผ่านมามาทำงานที่นี้ 2 ปีต้องเข้ามาบริหารเจ้าหน้าที่ กว่าทุกอย่างจะลงตัว ก็ต้องใช้เวลาแต่จะให้ลงไปพบกับชาวบ้านคงไม่ใช่หน้าที่ เพราะหน้าที่เรา คือ บริหารราชการข้างในมากกว่า ไม่ใช่ไม่พบชาวบ้านพบแต่ต้องบางโอกาสเท่านั้นจะมาว่าต้องไปงานบวช งานศพ งานแต่ง ฯลฯ ก็คงต้องดู ซึ่งการไปดูแลทุกข์สุขชาวบ้านเป็นเรื่องของนายก ฯ และสมาชิกมากกว่ายิ่งในส่วนเรื่องของโครงการต่าง ๆ ที่ชาวบ้านแจ้งว่าไม่ดำเนินการทำให้นั้นส่วนหนึ่งก็เกิดจากปัญหาภายในเจ้าหน้าที่ของเทศบาล ที่อาจเกิดความล่าช้าและมีปัญหาภายในมากกว่า เพื่อ

ยุติปัญหา ก็ได้ทำหนังสือขอย้ายตัวเองไปช่วยราชการที่ท้องถิ่นจังหวัด  
ประจวบคีรีขันธ์ ตั้งแต่วันพรุ่งนี้เป็นต้นไปซึ่งนายกเทศมนตรีตำบลไร่เก่า ได้เซ็น  
อนุมัติเรียบร้อยแล้ว...”

(ผู้จัดการออนไลน์, 2554)

การเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่มีความเป็นพรรคพวกเดียวกันมาก เห็นได้จากเทศบาลส่วน  
ใหญ่ในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สมาชิกจะได้รับการเลือกตั้งแบบกลุ่มเดียวกันทั้งหมดซึ่งเป็นกลุ่ม  
เดียวกับนายกฯ ถึงแม้ว่าจะมีบางเทศบาลที่มีโครงสร้างเป็นแบบอิสระก็ตามแต่ก็ยังเป็นแบบ  
นายกฯ เสียข้งมาก จึงทำให้ความเกรงใจหรือเกรงกลัวในการแสดงความคิดเห็น เสียข้งน้อย  
ไม่กล้าคัดค้านถึงแม้ว่าบางโครงการอาจจะไม่เห็นด้วยก็ตาม

สรุปปัญหาในการถ่วงดุลของเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งกักลุ่ม  
เดียวกับนายกฯ และฝ่ายบริหารมีเสียข้งมากในสภา และเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการ  
เลือกตั้งแบบอิสระ ซึ่งฝ่ายค้ำานมีเสียข้งน้อยในสภาคือ การที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก  
เกินไปทำให้เกิดการผูกขาดทางการบริหารอาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย และการใช้  
อำนาจนิติบัญญัติของสภาเทศบาลทำได้อย่างจำกัด

#### 4.3 แนวทางการพัฒนาศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจตาม โครงสร้างของเทศบาล

ไม่ว่าจะเป็นเรื่องโครงสร้าง หรือเรื่องระบบของเทศบาลก็เป็นเรื่องที่ดีอยู่แล้ว แต่ปัญหา  
ส่วนใหญ่จะอยู่ที่ว่าหากสมาชิกสภาฯ ที่เข้ามาเป็นกลุ่มเดียวกับนายกเทศมนตรีทั้งหมดก็ยาก  
ต่อการควบคุม ยากต่อการตรวจสอบถ่วงดุล เพราะจะมีความเป็นพรรคพวกเดียวกัน มีความ  
คิดเห็นที่ไปในทิศทางเดียวกัน และถึงแม้ว่าจะเป็นเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการ  
เลือกตั้งมาแบบอิสระก็ตาม แต่ด้วยเหตุผลต่าง ๆ รวมไปถึงเรื่องผลประโยชน์ด้วย ก็อาจจะทำให้  
สมาชิกมีการย้ายฝ่ายจากที่เคยอยู่ฝ่ายค้ำานมาอยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารก็เป็นได้ เพราะการเมือง  
ท้องถิ่นมีความไม่แน่นอน ฝ่ายใดได้ประโยชน์ก็จะไปอยู่ฝ่ายนั้น ดังนั้นวิธีการที่จะส่งเสริมให้การ  
ถ่วงดุลอำนาจในเทศบาลมีความเข้มข้นยิ่งขึ้น ต้องสนับสนุนให้มีเทศบาลที่มีอัตราส่วนของฝ่าย  
ค้ำานเท่า ๆ กันกับฝ่ายบริหาร จะทำให้ฝ่ายค้ำานสามารถกล้าแสดงความคิดเห็นได้มากยิ่งขึ้น  
นอกจากนี้ก็ต้องอาศัยภาคประชาชนเข้ามาช่วยตรวจสอบด้วย ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมให้มาก

ๆ เพราะการที่สมาชิกสภาฯ กับนายกเป็นฝ่ายเดียวกัน การที่จะตรวจสอบกันเองก็เป็นเรื่องที่ยาก และส่วนใหญ่ก็จะไม่ค่อยมีการตรวจสอบกันเองเพราะจะทำให้การบริหารเกิดความยุ่งยากมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาลหรือ อบต. ก็เหมือนกัน มีรูปแบบการตรวจสอบถ่วงดุลเหมือนกัน ต่างกันในเรื่องของการเลือกตั้ง แต่ระบบต่าง ๆ ในท้องถิ่นก็คล้าย ๆ กัน การที่จะให้การตรวจสอบถ่วงดุลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นนั้น ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจะต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน ปลัดเทศบาลตำบลหนองพลับ ได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการถ่วงดุลในเทศบาลไว้ว่า

“...ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการถ่วงดุล จริง ๆ แล้วระบบหรือโครงสร้างต่าง ๆ ของเทศบาลคืออยู่แล้ว แต่สิ่งที่ควรจะต้องปรับปรุงคือตัวบุคคล เพราะถ้าสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาแบบยกทีมทั้งหมดก็ยากต่อการควบคุม หรือตรวจสอบถ่วงดุล เพราะเข้ามาทีมเดียวกัน เป็นพวกเดียวกัน อาจจะทำให้เกิดการทุจริตได้ง่าย จึงต้องพยายามเอาชาวบ้านเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเพื่อช่วยในการตรวจสอบ ต้องให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมเยอะ ๆ เพราะ สมาชิกสภาเทศบาลกับนายกเป็นทีมเดียวกัน การเมืองในท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลก็เช่นเดียวกัน ควรเป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้การตรวจสอบถ่วงดุลง่ายขึ้นซึ่งความแตกต่างเรื่องตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างเทศบาลที่ยกทีมกับคณะทีม โดยหลักการแล้วไม่แตกต่างกัน เป็นเรื่องของโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม แต่ถ้ามีฝ่ายค้านก็จะทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลเข้มข้นขึ้น สามารถช่วยกันสอดส่องดูแลและตรวจสอบได้จากหลายฝ่าย...”

(นามสมมุติ4, 2559)

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า เทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้ง สังกัดกลุ่มเดียวกับนายกฯ ทั้งหมดนั้น ส่วนใหญ่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งแบบนี้มาอย่างต่อเนื่อง และมีนายกเทศมนตรีคนเดิมทำหน้าที่ฝ่ายบริหารมาหลายสมัย จึงทำให้การบริหารงานของเทศบาลได้รับการพัฒนา ไม่มีการตั้งกระทู้ถามกันแบบรุนแรง โดยส่วนใหญ่การทำงานร่วมกันจะเป็นไปในรูปของการทำความเข้าใจและปรึกษาหารือกัน มีโอกาสในการบริหารงานอย่างเต็มที่เนื่องจากไม่มีฝ่ายค้าน เมื่อไม่มีฝ่ายค้านก็ต้องตรวจสอบกันเอง การตรวจสอบกันเองไม่ได้ทำให้การดำเนินงานในเรื่องการบริหารงานยากขึ้น แต่เป็นการพูดคุยกันก่อนจะเข้าประชุมสภาถึงสิ่งที่

จะต้องดำเนินการหรือไม่ดำเนินการ ส่วนเทศบาลที่สมาชิกสภาได้รับการเลือกตั้งแบบอิสระ ก็เป็นรูปแบบนายกฯ เสียงข้างมาก ฝ่ายค้านเป็นเสียงส่วนน้อยในสภาฯ เสียงส่วนน้อยไม่ค่อยมีผลต่อการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ในสภาฯ เนื่องจากจำนวนที่แตกต่างกันเป็นอย่างมากระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านจึงทำให้ฝ่ายค้านไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็น หลังการเลือกตั้งในช่วงแรก ๆ อาจจะมีคามเข้มข้นในการปฏิบัติงานบ้าง แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็มีการปรับตัว มีการโยกย้ายฝ่ายจากฝ่ายค้านไปอยู่ฝ่ายบริหารบ้าง จากฝ่ายบริหารมาอยู่ฝ่ายค้านบ้าง การเมืองไม่มีความแน่นอน มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุม การทำประชาคม การทำแผนพัฒนา ฯ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนเป็นหลัก สำหรับเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการตรวจสอบองค์กรส่วนท้องถิ่นก็ได้มีการออกมาเคลื่อนไหวเมื่อพบว่ามีกรกระทำที่ไม่ถูกต้องของเทศบาล เช่น การรวมตัวกันออกมาประท้วงเทศบาลเรื่องบ่อขยะที่เทศบาลนำไปทิ้งแล้วสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในพื้นที่นั้น การประท้วงเรื่องการอนุมัติสัมปทานการระเบิดภูเขาที่ไม่โปร่งใส การรวมตัวขับไล่ข้าราชการท้องถิ่นในเทศบาล เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อความเดือดร้อนมาถึง เมื่อประชาชนรับรู้ได้ว่าเกิดความไม่เป็นธรรม ประชาชนก็ไม่ได้อยู่นิ่งเฉย มีการเคลื่อนไหวต่อต้าน และเรียกร้องให้เทศบาลทำตามที่ตนร้องขอ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นประชาชนก็ไม่ได้เข้าไปตรวจสอบเทศบาลในทุก ๆ โครงการที่เทศบาลดำเนินการ ประชาชนจะทำเพียงโครงการที่เกี่ยวข้องกับตนโดยตรงและสร้างความเดือดร้อนให้กับตนเพียงเท่านั้น

## บทที่ 5

### สรุป อภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

งานวิจัยเรื่อง กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างสร้างของเทศบาล 4 แห่งในจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ สามารถสรุปผลการศึกษา การอภิปรายผลการศึกษา และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ งานวิจัยได้ดังต่อไปนี้

#### 5.1 สรุปผลการวิจัย

จากข้อมูลการเลือกตั้งของเทศบาลในหลายปีที่ผ่านมาพบว่า เทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งสังกัดกลุ่มเดียวกับนายกเทศมนตรี ฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภา และไม่มีฝ่ายค้านนั้น ส่วนใหญ่สมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่มาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และมีนายกเทศมนตรีคนเดิมทำหน้าที่ฝ่ายบริหารมาหลายสมัย จึงทำให้ การบริหารงานของเทศบาลได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง มีการซักถามเพื่อทำความเข้าใจนอก สภาก่อนที่จะมีการประชุมสภา และจะไม่มีการตั้งกระทู้ถามกันแบบรุนแรง โดยส่วนใหญ่การทำงานร่วมกันจะเป็นไปในรูปของการทำความเข้าใจและปรึกษาหารือกัน ฝ่ายบริหารมีโอกาสในการบริหารงานอย่างเต็มที่เนื่องจากไม่มีฝ่ายค้าน ส่วนฝ่ายบริหารที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้ง แบบอิสระ และฝ่ายค้านมีเสียงส่วนน้อยในสภา นายกเทศมนตรีก็มีเสียงข้างมากในสภาเช่นกัน เสียงส่วนน้อยจึงไม่ค่อยมีผลต่อการตัดสินใจดำเนินการต่าง ๆ ในสภา ฯ เนื่องจากจำนวนที่ แตกต่างกันเป็นอย่างมากระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านจึงทำให้ฝ่ายค้านไม่กล้าที่จะแสดง ความคิดเห็น เกิดความเกรงใจในการปฏิบัติงานเพราะมีความคิดว่าตนเป็นคนส่วนน้อยไม่ใช่คน ส่วนใหญ่ในสภา จึงต้องทำตามเสียงส่วนใหญ่ในสภามากกว่าที่จะแสดงความคิดเห็นที่แท้จริงของ ตนเอง แม้ว่าจะทราบว่ามีกรกระทำที่ไม่เหมาะสมของฝ่ายบริหาร เช่น การจัดจ้าง ผู้รับเหมาก่อสร้างซึ่งเป็นช่างที่ญาติของนายกเทศมนตรีเป็นผู้รับมา จึงดูเหมือนจะเป็นเรื่อง ผลประโยชน์ทับซ้อน หลังการเลือกตั้งในช่วงแรก ๆ อาจจะมีการเข้มข้นในการปฏิบัติงานบ้าง แต่

เมื่อเวลาผ่านไปก็มีการปรับตัว มีการโยกย้ายฝ่ายจากฝ่ายค้านไปอยู่ฝ่ายบริหารบ้าง จากฝ่ายบริหารมาอยู่ฝ่ายค้านบ้าง เนื่องจากเรื่องของผลประโยชน์ การเมืองไม่มีความแน่นอน แต่ถึงอย่างไรก็ยังคงไม่มีความรุนแรงเกิดขึ้นในสภา มีการลงพื้นที่ และให้ความสำคัญกับการแสดงความคิดเห็นของประชาชน มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการประชุม การทำประชาคม การทำแผนพัฒนา ฯ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนเป็นหลัก สำหรับเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมของประชาชนในเรื่องการตรวจสอบองค์กรส่วนท้องถิ่นก็ได้มีการออกมาเคลื่อนไหวเมื่อพบว่ามีกรกระทำที่ไม่ถูกต้องของเทศบาล เช่น การรวมตัวกันออกมาประท้วงเทศบาลเรื่องบ่อขยะที่เทศบาลนำไปทิ้งแล้วสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในพื้นที่นั้น การรวมตัวขับไล่ข้าราชการท้องถิ่นในเทศบาล เป็นต้น มีการเคลื่อนไหวต่อต้าน และเรียกร้องให้เทศบาลทำตามมติที่ตนร้องขอ แต่ทั้งนี้ การเคลื่อนไหวในแต่ละครั้งของประชาชนก็มีนักการเมืองท้องถิ่นหรืออดีตนักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้อยู่เบื้องหลังทั้งสิ้น

จากผลการวิจัยสามารถสรุปได้ ดังนี้

<b>ทม.หัวหิน</b>	<b>ทต.หนองพลับ</b>	<b>ทต.กุยบุรี</b>	<b>ทต.ไร่เก่า</b>
- สมาชิกสภาฯ 18 คน	- สมาชิกสภาฯ 12 คน	- สมาชิกสภาฯ 12 คน	- สมาชิกสภาฯ 12 คน
- ไม่มีฝ่ายค้าน	- ไม่มีฝ่ายค้าน	- ฝ่ายบริหาร 9 คน ฝ่ายค้าน 3 คน	- ฝ่ายบริหาร 7 คน ฝ่ายค้าน 5 คน
- ตรวจสอบตนเอง โดยสมาชิกสภาฯ ตรวจสอบโครงการที่นายกฯ เสนอ	- ตรวจสอบตนเอง โดยสมาชิกสภาฯ ตรวจสอบโครงการที่นายกฯ เสนอ	- เสียงส่วนน้อยไม่มีผลในสภา	- สมาชิกสภาฯ บางคนไม่เข้าประชุมบ่อย
- ไม่ค่อยมีการตั้งกระทู้ถาม	- ไม่ค่อยมีการตั้งกระทู้ถาม	- ไม่ค่อยมีการตั้งกระทู้ถาม	- ไม่ค่อยมีการตั้งกระทู้ถาม
- ฝ่ายบริหารกับสภาปรึกษานอกสภาก่อนนำเรื่องเข้าสู่สภา	- ฝ่ายบริหารกับสภาปรึกษานอกสภาก่อนนำเรื่องเข้าสู่สภา	- สมาชิกสภาฯ บางท่านไม่เข้าประชุมบ่อย	- มีเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนเกี่ยวกับเรื่องการก่อสร้าง
- มีการประท้วงโดยประชาชนเรื่องการนำขยะของเทศบาลไปทิ้งที่ต.ทับใต้			- สมาชิกสภาฯ ฝ่ายบริหารบางคนย้ายมาอยู่ฝ่ายค้าน

ภาพที่ 5.1 ผลการวิจัย

## 5.2 อภิปรายผล

### 5.2.1 การเปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคในการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล และการกำกับดูแลตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย

กลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย นั้นไม่แตกต่างกัน โดยหลักการแล้วสภาเสียงข้างน้อย ซึ่งไม่ได้สังกัดกลุ่มเดียวกับนายกฯ ทั้งหมด จะต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลที่มากกว่าสภาเสียงข้างมากซึ่งสมาชิกสภาทุกคนสังกัดกลุ่มเดียวกับนายกฯ เนื่องจากการที่สมาชิกอยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารอาจจะทำให้เอื้อต่อการทุจริตได้ เนื่องจากเป็นพวกเดียวกันทั้งหมด ซึ่งอาจจะไม่มีการคัดค้าน หรือสอบถามกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วก็ไม่ได้มีความแตกต่างกัน เพราะแม้ว่าในสภาฯ จะมีฝ่ายค้านแต่ก็เป็นฝ่ายค้านที่มีเสียงข้างน้อย ไม่มีผลในสภา อำนาจทั้งหมดจึงตกไปอยู่กับฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน การที่ในทางพฤตินัยนั้น สมาชิกสภาฯ มีการแบ่งเป็นอยู่ฝ่ายค้าน หรืออยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารนั้นส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีผลประโยชน์ก็จะไปอยู่กับฝ่ายนั้น จากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาฯ ท่านหนึ่งจากเดิมเคยได้รับผลประโยชน์จากฝ่ายบริหารก็อยู่กับฝ่ายบริหาร แต่เมื่อไม่ได้รับผลประโยชน์เกิดเรื่องขัดแย้ง และย้ายมาอยู่ฝ่ายค้าน การเมืองในระดับท้องถิ่นจึงดูเหมือนว่าไม่มีความแน่นอนในเรื่องของการอยู่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และถึงแม้ว่าฝ่ายค้านจะไม่ได้ย้ายมาอยู่กับฝ่ายบริหาร แต่เนื่องจากเป็นเสียงส่วนน้อย จึงต้องทำตามเสียงส่วนใหญ่ซึ่งมีจำนวนมากว่า นอกจากนี้ยังเกิดความเกรงใจในการปฏิบัติงานขึ้น เกิดความคิดที่ว่าตนเป็นคนส่วนน้อยไม่ใช่คนส่วนใหญ่ในสภา จากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาฯ ท่านหนึ่งทราบเรื่องการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในเทศบาล แต่ไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นหรือคัดค้าน เนื่องจากเป็นเสียงส่วนน้อย จึงทำให้ความเข้มข้นในการประชุมสภาในแต่ละครั้ง รวมไปถึงการสอบถาม หรือตั้งกระทู้ถามมีจึงไม่มากนัก เสียงส่วนน้อยจะต้องคล้อยตามเสียงส่วนมากในสภาฯ จึงทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลของสมาชิกสภาที่เป็นฝ่ายค้านเสียงข้างน้อยไม่แตกต่างจากเทศบาลที่มีสภาเสียงข้างมากที่เป็นเสียงของฝ่ายบริหารทั้งหมด การที่จะทำให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลกันได้นั้นจะต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554) หรือเพื่อมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุมตรวจสอบยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจดังกล่าวมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547: 25)

ปัญหา อุปสรรคในการกำกับดูแลตรวจสอบของสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยนั้นไม่แตกต่างกัน ปัญหาที่พบมากที่สุดคือ สภาเทศบาลไม่มีความเข้มแข็งในด้านการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร และนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากเกินไป เกิดการผูกขาดทางการบริหาร จากการสัมภาษณ์ฝ่ายบริหารของเทศบาลที่มีเสียงข้างมากในสภาส่วนใหญ่ต้องการมีอำนาจในการบริหารโดยให้เหตุผลว่าจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่และทันท่วงที ดังนั้นจึงเป็นที่น่าวิตกกังวลว่า จะมีการบริหารงานเทศบาลตามความต้องการของตนเองเป็นหลัก โดยไม่สนใจความคิดเห็น หรือความเห็นชอบจากบุคคลใดหรือฝ่ายใดประกอบ อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ ส่วนเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนที่เป็นฝ่ายค้านเสียงข้างน้อยในสภา ก็เช่นเดียวกัน เพราะนายกเทศมนตรีมีเสียงข้างมากในสภา อีกปัญหาที่พบบนนั้นจะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่อย่างจำกัด และความเกรงกลัวที่จะใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายตรงข้าม ซึ่งเกรงว่าหากใช้อำนาจนั้นไปแล้วจะเกิดปัญหาเดือดร้อนตามมาถึงตน เนื่องจากสมาชิกส่วนใหญ่เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายค้านเป็นเสียงส่วนน้อย การทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติของสภาเทศบาลจะมีความสำเร็จอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อ สภานั้นคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง หลังจากการใช้ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ถึงแม้ในกฎหมายจะไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติส่งผลให้อำนาจของนายกเทศมนตรีเพิ่มขึ้น เพราะอำนาจต่าง ๆ ที่เคยเป็นของคณะเทศมนตรีได้ตกเป็นของนายกเทศมนตรี ซึ่งในข้อเท็จจริงพบว่าการลงนามในหนังสือ หรือคำสั่งต่าง ๆ ที่แต่เดิมต้องให้คณะเทศมนตรีลงนามอย่างน้อย 2 ใน 3 แต่เมื่อมีการเปลี่ยนมาให้เป็นเทศบาลแบบนายกเทศมนตรี ทำให้นายกเทศมนตรีกลายเป็นผู้มีอำนาจในการลงนามแต่เพียงผู้เดียว โดยที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรองนายกเทศมนตรีหรือบุคคลอื่นใด (ยุทธพร อิศรชัย, 2549)

การเข้ามาทำหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลส่วนหนึ่งคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก หากสมาชิกสภาเทศบาลบางส่วนได้รับผลประโยชน์ สมาชิก ๆ ที่ไม่ได้รับผลประโยชน์นั้น ๆ ก็ จะเกิดความขัดแย้งขึ้นภายในกลุ่ม ทั้งที่ความจริงแล้ว สมาชิกสภาฯ คือตัวแทนของประชาชนที่มาทำหน้าที่ต่างๆ รวมไปถึงหน้าที่ในดารตรวจสอบฝ่ายบริหารแทนประชาชน เพราะหากจะให้ประชาชนเข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของเทศบาลด้วยตนเองโดยตรงอาจจะเป็นไปได้ยาก และไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ก็ต้องทำงานหาเลี้ยงชีพของตนเองและครอบครัว หากจะให้เข้ามาตรวจสอบตลอดเวลาคงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก อีกทั้งประชาชนบางส่วนอาจมีความรู้ไม่มากพอที่จะเข้าใจระบบการทำงานตรวจสอบถ่วงดุลของทางราชการ ดังนั้นระบบ

ตัวแทนจึงมีความสำคัญมาก จะต้องเลือกตัวแทนที่ดีตั้งแต่ต้นที่จะเข้ามาทำหน้าที่ มิใช่เลือกเพราะเป็นพวกพ้องของตน มิใช่เลือกเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมิใช่เลือกเพียงเพื่อให้ผ่านพ้นไป แต่ควรเลือกเพื่อให้เขามาเป็นตัวแทนของเรามาทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนเรา ซึ่งคนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ว่าผู้ที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนนั้นเป็นคนดีหรือไม่ เหมาะที่จะเข้ามาทำหน้าที่แทนตนมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยรวม ดังนั้นประชาชนจึงต้องเล็งเห็นถึงความสำคัญของการเลือกคนดีเข้ามาทำงานตรวจสอบถ่วงดุลตัวแทนตน

### 5.2.3 แนวทางในการเพิ่มศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของเทศบาล

บทบาทสภาเทศบาลในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารของเทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลักษณะที่เป็นการตรวจสอบถ่วงดุลโดยอาศัยเครื่องมือตามกฎหมาย เท่าที่พบจากการศึกษายังนับว่ามีค่อนข้างน้อยมาก ดังนั้น นายกเทศมนตรีจึงอยู่ในฐานะที่มีเสถียรภาพมาก ด้วยเหตุนี้ประเด็นเรื่องการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจึงเป็นที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าจะประสบปัญหาในกรณีที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้ไม่มีฝ่ายค้านในสภาเทศบาล และส่งผลให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นไปตามหลักการฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง (Strong Executive) คือ ส่งเสริมให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก แต่การมีฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งแต่ปราศจากกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุล เช่น การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง การตรวจสอบการใช้อำนาจ การถอดถอนจากฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ส่งผลให้โครงสร้างทางการเมืองมีเอกภาพต่ำในการที่จะสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลให้เกิดขึ้นได้ (ยุทธพร อิศรชัย, 2549) การตรวจสอบถ่วงดุลเป็นเรื่องของการดุลและการคานอำนาจ เป็นกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้บริหารให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด ทำให้การใช้อำนาจเป็นไปด้วยความโปร่งใส เพราะฉะนั้นการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจจะต้องมีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน ซึ่งก็คือ การตรวจสอบที่ดำเนินการโดยเทศบาลนั้น ๆ เอง และการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก ซึ่งจะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวังในการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น ยิ่งในกรณีที่องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบนั้นมีอำนาจในการยับยั้งการใช้อำนาจของเทศบาลที่ถูกตรวจสอบด้วยแล้ว ก็ถือเป็นการถ่วงดุลตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล การถ่วงดุลภายนอกนั้นมีเพื่อให้เกิดการสมดุลในการใช้อำนาจของเทศบาลต่าง ๆ และป้องกันมิให้เทศบาลมีอำนาจมากเกินไปจนไม่สามารถตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นได้ ส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้การ

บริหารงานของเทศบาลมีประสิทธิภาพ และโปร่งใสได้นั้น ต้องมีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ ต้องสนับสนุนให้สภาที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น เพื่อลดอำนาจของฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลจึงจะทำหน้าที่ในการถ่วงดุลได้ดีที่สุด

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล คือ บทบาทในด้านนิติบัญญัติ บทบาทด้านการเป็นตัวแทนของประชาชน และบทบาทด้านการควบคุมการบริหาร ซึ่งเป็นบทบาทของการตรวจสอบถ่วงดุลให้การบริหารงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รักษาสัญญาประชาคมที่ฝ่ายบริหารให้ไว้กับประชาชนในการรณรงค์ หาเสียงและแถลงนโยบาย สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สามารถเปลี่ยนข้อไปดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารได้ (อรทัย ก๊กผล, 2551) ซึ่งการที่จะทำให้อำนาจต่าง ๆ สมดุลกันได้นั้นจะต้องให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอำนาจหนึ่งได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554) หรือเพื่อมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดหรือคณะบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีอำนาจมากเกินไป โดยหลักการแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบยับยั้งซึ่งกันและกันได้ ทั้งนี้เพราะอำนาจดังกล่าวมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547: 25) แต่จากการศึกษาพบว่า บทบาทในด้านนิติบัญญัตินั้น สภาเทศบาลทำได้เพียงการเป็นเครื่องมือให้ฝ่ายบริหาร เพราะถึงแม้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลสามารถเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นสู่การพิจารณาของสภาฯ ในกรณี que voir นั้นจำเป็นต้องมีการออกกฎหมายออกมาบังคับได้ แต่การดำเนินการในการเสนอร่างข้อบัญญัติต่าง ๆ เกิดขึ้นจากฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ และสมาชิกสภาฯ ไม่มีความรู้และทักษะในการเขียนข้อบัญญัติ ทำให้ไม่สามารถใช้ข้อบัญญัติเป็นเครื่องมือในการพัฒนา อาทิ การจัดทำข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และข้อบัญญัติอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน (อรทัย ก๊กผล, 2551) และเนื่องจากโครงสร้างของเทศบาลแบบไม่เป็นทางการประกอบไปด้วยสมาชิกสภาฯ ที่อยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารเป็นจำนวนมาก และฝ่ายบริหารเป็นเสียงข้างมากในสภา ซึ่งเป็นการสนับสนุนรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากและสามารถกำหนดงบประมาณเองได้ ตามหลักการหัวใจที่สำคัญของรูปแบบนี้ คือ ต้องมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็ง ซึ่งก็คือสภาท้องถิ่น เพราะไม่เช่นนั้นอาจเกิดความเสียหายของการใช้อำนาจเกินขอบเขต ขาดการกลั่นกรอง หรือการทำงานโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม แต่จากข้อเท็จจริงที่พบ คือ ไม่มีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลเกิดขึ้นในสภา เนื่องจากเทศบาลส่วนใหญ่เป็นแบบนายกฯ เสียงข้างมาก และบางเทศบาลนายกฯ ก็ได้รับเสียงทั้งหมดในสภา นอกจากนั้นในเทศบาลที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งมาแบบอิสระไม่ได้สังกัด

กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จากที่เคยเป็นฝ่ายค้านก็ย้ายมาอยู่ฝ่ายบริหาร ซึ่งตามหลักการแล้วสมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถเปลี่ยนหัวไปดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารได้ แต่การย้ายข้างในลักษณะนี้เป็นการย้ายข้างในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ถึงแม้จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลแต่ก็สนับสนุนฝ่ายบริหาร และคล้อยตามฝ่ายบริหารเพื่อแสดงถึงความเป็นพรรคพวกเดียวกัน การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจึงไม่เกิดขึ้น เพราะฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างเต็มที่ การประชุมสภาที่มีขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามระเบียบเพียงเท่านั้น เนื่องจากมีการปรึกษาและทำความเข้าใจ ตกลงกันนอกสภากันก่อนหน้าแล้ว ไม่มีการตั้งกระทู้ถามผู้บริหารเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการบริหารงาน ไม่มีการนำหลักการและวิธีการอภิปรายมาใช้ในกระบวนการควบคุมการ บริหารงาน ท้องถิ่น การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือสภาทำให้ ไม่กล้าแสดงออก ภายใต้การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายติดตาม ตรวจสอบการ ดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นของสภาท้องถิ่นโดยทั่วไปจึงมักจะไม่ปรากฏในเรื่อง ของการอภิปรายทั่วไป เพราะในทางการเมืองถือว่าการอภิปรายทั่วไปเป็นการสู้มเสี่ยงทางการเมืองของสมาชิกสภาท้องถิ่น (อรทัย ก๊กผล, 2551) เมื่ออำนาจในการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าฝ่ายบริหารของท้องถิ่นมีมากมายเช่นนี้ จึงส่งผลให้หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นตำแหน่งที่ก่อให้เกิดความวิตกกังวลได้ง่าย เพราะเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการรวมทั้งสมาชิกสภาเกิดความหวาดเกรงในอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น การเมืองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนเป็นอย่างมาก ในปัจจุบันนี้หากคาดหวังให้สมาชิกสภาเป็นผู้ตรวจสอบถ่วงดุลแต่เพียงฝ่ายเดียว หากสมาชิกสภาไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือสมาชิกสภาฯ ปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็เท่ากับว่าเป็นการฝากอนาคตไว้กับสมาชิกสภาเพียงไม่กี่คน และผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชนโดยส่วนใหญ่แล้วก็จะทำเพื่อประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก โดยไม่ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของประชาชน

การเมืองระดับท้องถิ่นสามารถทำให้ประชาชนเข้ามาใกล้ชิดกับการเมืองได้มากขึ้น เพราะท้องถิ่นมีขนาดเล็กและมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งประชาชนสามารถแสดงออกได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการลงสมัครรับเลือกตั้งผู้นำชุมชน หรือตัวแทนหมู่บ้าน ตลอดจนจนถึงผู้นำท้องถิ่น นับว่าประชาชนได้เข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่ ทั้งทางตรงและทางอ้อม การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจของการเมืองและการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ที่ผ่านมา การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับของการรับประโยชน์ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและตรวจสอบอยู่ในระดับที่ยังไม่น่าพึงพอใจ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจหลบ

เลี้ยงบถงโทษทางกฎหมายได้ เพราะพิสูจน์ได้ยาก หากแต่ความตระหนักในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการตื่นตัวของประชาชนในการเข้าไปร่วมตรวจสอบส่งผลให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับบถงโทษทางการเมือง เช่น ไม่เลือกผู้สมัครนั้นกลับมาอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (อรรถัย ก๊กผล, 2547) การมีส่วนร่วมจึงถือได้ว่าเป็นหลักการที่มีความสำคัญยิ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เริ่มตั้งแต่กระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหาร และมีส่วนร่วมในการบริหารงาน ตั้งแต่การรับรู้ข่าวสาร แสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจต่าง ๆ ของเทศบาลรวมทั้งการตรวจสอบ การประเมินผลงานของเทศบาลและประชาชนมีสิทธิ มีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาเทศบาล ที่ประชาชนเห็นว่าปฏิบัติงานเสียหาย ล้มเหลว มีพฤติกรรมเสื่อมเสีย นอกจากนั้นท้องถิ่นยังต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ได้แก่ (1) จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งแผนพัฒนา 5 ปี และแผนพัฒนาประจำปี โดยให้ ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดการจัดทำแผนพัฒนา โดยร่วมเสนอปัญหาความต้องการ และร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรมเพื่อการพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวม ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นว่าจะเดินไปในทิศทางใด ควรทำอะไรก่อน – หลัง (2) มีส่วนร่วมในการจัดซื้อ จัดจ้างของเทศบาลเพื่อให้เกิดความถูกต้องโปร่งใสและเป็นธรรม (3) ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาเทศบาล โดยสภาเทศบาลต้องแจ้งวาระการประชุมให้ประชาชนทราบทุกครั้ง และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่เข้าร่วมสังเกตการณ์ประชุมสภา (4) ประชาชนมีสิทธิในการเสนอข้อบัญญัติ เพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณาออกข้อบัญญัติเทศบาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (5) ประชาชนมีสิทธิถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลที่มีความประพฤติเสื่อมเสียได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ในอีกด้าน ประชาชนก็มีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้กลไกการถ่วงดุลอำนาจเกิดประสิทธิภาพได้ตั้งแต่เริ่มแรก โดยจะต้องเลือกตัวแทนที่ดีตั้งแต่ต้นที่จะเข้ามาทำหน้าที่ ไม่ใช่เลือกเพราะเป็นพวกพ้องของตน มิใช่เลือกเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือมิใช่เลือกเพียงเพื่อให้ผ่านพ้นไป แต่ควรเลือกเพื่อให้เขามาเป็นตัวแทนของเรามาทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนเรา ซึ่งคนในท้องถิ่นเท่านั้นที่รู้ว่าผู้ที่จะเข้ามาเป็นตัวแทนนั้นเป็นคนดีหรือไม่ เหมาะที่จะเข้ามาทำหน้าที่แทนตนมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นโดยรวม ประชาชนจึงต้องเห็นถึงความสำคัญของการเลือกคนดีเข้ามาทำงานตรวจสอบถ่วงดุลแทนตน

และอีกกรณีหากประชาชนพบความผิดปกติในการปฏิบัติงานของเทศบาล หรือสงสัยว่าเทศบาล  
กระทำโครงการมิชอบ ไม่โปร่งใส ก็สามารถเรียกร้องให้มีการตรวจสอบในกรณีนั้น ๆ ได้

โครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันนี้ สนับสนุนให้นายกฯ มีอำนาจมาก และแม้แต่ฝ่ายสภา  
ผู้มีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ในทางปฏิบัติก็กลับกลายเป็นผู้ที่อยู่ข้างเดียวกับ  
ฝ่ายบริหาร คอยสนับสนุนฝ่ายบริหารทำให้นายกฯ บริหารงานได้ง่ายยิ่งขึ้น การทำหน้าที่ของสภา  
เทศบาลจึงยังคงไม่ประสบความสำเร็จ แม้ว่าจะมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและ  
ฝ่ายบริหารภายใต้กระบวนการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงก็ตาม อำนาจที่ไม่เป็นทางการตาม  
กฎหมายหรืออำนาจแฝงที่ฝ่ายบริหารยังคงมีเหนือตัวสมาชิกสภาเทศบาล และมีอิทธิพลต่อการ  
ทำงานของโครงสร้างสภาเทศบาลอยู่ไม่น้อย ซึ่งอาจมีที่มาจากปัจจัยทางด้านสังคมวัฒนธรรมของ  
ไทยในเรื่องของความเกรงอกเกรงใจ ความเคารพนับถือ ความเป็นพรรคพวกเพื่อนพ้อง  
ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล หรืออาจเป็นบุคคลที่อยู่ในกลุ่มการเมืองเดียวกัน อันจะส่งผลให้  
กระบวนการตรวจสอบทางนิติบัญญัติที่ถูกกำหนดไว้เป็นโครงสร้างในกฎหมายเทศบาลไม่ประสบ  
ความสำเร็จตามเจตนารมณ์ (ยุทธพร อิศรชัย, 2549) สภาเทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ของตนได้  
ดีเท่าที่ควร ซึ่งหากยังคงปล่อยให้เป็นเช่นนี้ต่อไป จะเป็นที่น่าห่วงเกรงได้ว่าอาจจะเกิดการทุจริต  
คอร์รัปชันขึ้นได้ จากการวิจัยจึงพบว่า ถึงแม้จะมีสภาเทศบาลเป็นองค์ประกอบหลักในการถ่วงดุล  
อำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สภาเทศบาลก็ไม่ได้ช่วยคานอำนาจ  
ของฝ่ายบริหารเลย ซ้ำยังมีแนวโน้มไปในทางเอื้อผลประโยชน์ให้ฝ่ายบริหารอีกด้วย ซึ่งไม่ต่างจาก  
การที่มีฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว การจะทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมี  
ประสิทธิภาพนั้น ต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญอีกหลายประการ ได้แก่ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540:  
14-16) 1) ระบบตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ต้องครอบคลุมภารกิจทุกด้านเพื่อให้การ  
คุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชนเป็นไปอย่างทั่วถึงอย่างแท้จริง 2) ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล  
อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครอง  
สิทธิเสรีภาพของประชาชน 3) องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลต้องมีความเป็นอิสระแต่ก็ต้อง  
ถูกตรวจสอบได้เช่นกัน และ 4) ต้องมีความสะดวก กว้างขวางในการที่ประชาชนจะใช้สิทธินำมา  
เรื่องมาสู่องค์กรตรวจสอบถ่วงดุลหลักการตรวจสอบถ่วงดุล กระบวนการในการเลือกตั้ง  
นายกเทศมนตรีโดยตรงนั้นมีส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและ  
ฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีอำนาจแฝงอยู่พอสมควรหากนายกเทศมนตรีและสมาชิก

สภาเทศบาลได้รับเลือกตั้งมาจากกลุ่มเดียวกัน แต่หากทั้งสองฝ่ายมีที่มาจากคนละกลุ่มก็จะส่งผลให้เกิดกระบวนการในการติดตามการสะท้อนความต้องการของประชาชนมากขึ้น (ยุทธพร อิศรชัย, 2549) ดังนั้น หากจะมีฝ่ายสภาเป็นองค์ประกอบในโครงสร้างของเทศบาล ก็ควรที่จะเพิ่มความเข้มแข็งของสภาโดยการทำให้ฝ่ายสภาสามารถมีอำนาจในการตรวจสอบได้อย่างแท้จริง เช่น อาจจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจสภาในการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น และที่สำคัญควรมีกฎหมายระบุอย่างชัดเจนว่าฝ่ายสภาต้องไม่เป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารไม่ว่าจะทางนิตินัยหรือพฤตินัย เพื่อให้กลไกการถ่วงดุลอำนาจสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่

### 5.3 ข้อเสนอแนะ

#### 5.3.1 ข้อเสนอแนะในการวิจัย

1) ควรทำการวิจัยศึกษากระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารและการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกต่างๆร่วมด้วย เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นต้น

2) ควรทำการวิจัยศึกษาความร่วมมือในการตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

#### 5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารจะเกิดผลสำเร็จได้นั้น ควรมีการตรวจสอบถ่วงดุลที่เข้มแข็งในทุกๆด้าน ทั้งการตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบภายนอก และให้ความสำคัญในเรื่องต่างๆ ดังนี้ เช่น

1) การส่งเสริมให้สมาชิกสภาฯ มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาท อำนาจหน้าที่ของตนเองในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล จากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาหลายท่านยังไม่ทราบว่าสามารถทำอะไรได้บ้าง ที่ผ่านมาสมาชิกสภาฯ ทำหน้าที่เพียงเป็นตัวแทนประชาชน และดูแลเรื่องความต้องการของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งตามหลักการแล้ว สมาชิกสภาฯ จะต้องมีการทำความเข้าใจในอีกหลายด้าน เช่น ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการตราขั้บัญญัติต่างๆ ซึ่งจากการศึกษาที่พบส่วนใหญ่จะเป็นฝ่ายบริหารที่เสนอข้อบัญญัติต่างๆ และโดยเฉพาะควรมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า สมาชิกไม่ค่อยจะให้ความสำคัญกับการตรวจสอบถ่วงดุล การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารเกี่ยวกับงานในหน้าที่

ของฝ่ายบริหาร และไม่มีความรู้ความเข้าใจในขั้นตอน กระบวนการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งในเรื่องนี้ สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นควรเร่งดำเนินการให้สมาชิกสภา มีความรู้ในด้านนี้ให้มากขึ้น เพราะจากการศึกษา สมาชิกสภา ส่วนใหญ่จะอาศัยเพียงประสบการณ์ในการทำงานเท่านั้น และสมาชิกสภา หลายท่านไม่ได้สำเร็จการศึกษาในระดับสูง เนื่องจากในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติด้านการศึกษาของผู้สมัคร

2) ควรมีกฎหมายที่ระบุอย่างชัดเจนว่าไม่ให้สมาชิกสภา อยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารทั้งในทางนิตินัยและพฤตินัย เนื่องจากการที่สภาอยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารทำให้ประสิทธิภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารลดลง และอาจก่อให้เกิดการเอื้อผลประโยชน์ให้ฝ่ายบริหารได้

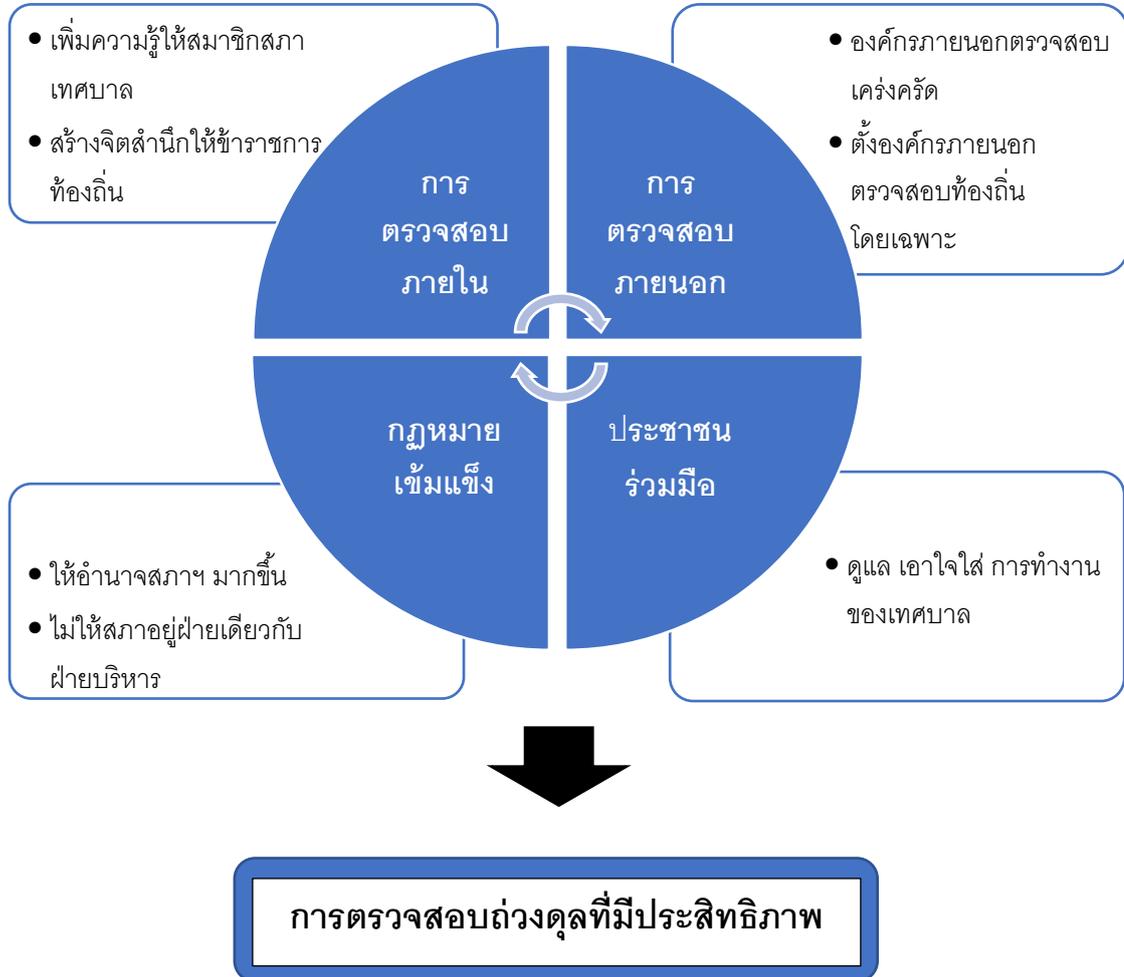
3) ควรมีกฎหมายที่ให้อำนาจสภาในการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น รวมถึงให้ความสำคัญกับเสียงส่วนน้อยในสภาเพื่อลดปัญหาสมาชิกสภา เสียงส่วนน้อยไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในสภา

4) สร้างจิตสำนึกแก่สมาชิกสภา และข้าราชการท้องถิ่นให้ทำงานด้วยความสุจริต ซื่อตรง โปร่งใส โดยอาจจะมีการจัดอบรมด้านคุณธรรม จริยธรรม หรือนำหลักการทางศาสนามาเพื่อช่วยกล่อมเกลาคิดใจ เพื่อให้ข้าราชการท้องถิ่นอุทิศตนเพื่อท้องถิ่นจริงๆ

5) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ร่วมมือร่วมใจ ดูแลเอาใจใส่ในท้องถิ่น ไม่ปล่อยให้เทศบาลต้องตกเป็นเครื่องมือทำมาหากินของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

6) ควรมีการตรวจสอบอย่างเคร่งครัดจากองค์กรภายนอก เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นต้น หรืออาจจะตั้งองค์กรขึ้นมาเพิ่มเติม เป็นองค์กรภายนอกสำหรับตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ เนื่องจากเป็นองค์กรจากภายนอกจึงอาจจะช่วยลดปัญหาการที่ฝ่ายตรวจสอบ(สมาชิกสภา) อยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารได้ และอาจจะให้ฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงส่วนน้อยที่ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในสภาเป็นผู้ส่งข้อมูลให้กับองค์กรภายนอก เพื่อแก้ปัญหาเสียงส่วนน้อยไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในสภาได้

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวสามารถสรุปได้ ดังนี้



ภาพที่ 5.2 สรุปข้อเสนอแนะ

## บรรณานุกรม

- กุลธน ธนาพงศธร. 2531. อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ส่วนท้องถิ่นกรรมการปกครอง.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. 2554. รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2546. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2548. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. 2559. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ซัช ข้าเพชร. 2554. การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2005. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. 2540. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จิรัชการพิมพ์.
- ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์. 2540. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. 2539. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรรมการปกครอง.
- ณัฐพงศ์ ดิษยบุตร. 2535. รูปแบบการปกครองที่เหมาะสมกับการบริหารเมืองท้องถิ่นในทัศนะของประชาชนชาวจังหวัดภูเก็ต. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดรุณี โรจนสินวิไล. 2541. การนำนโยบายการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบล กิ่งอำเภอพระทองคำ จังหวัด นครราชสีมา. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญา มหาบัณฑิต สถาบันพัฒนาบริหาร ศาสตร์.

ถาวร เกียรติทับทิว. 2546. หลักการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจ  
อธิปไตยตามแนวคิดของมองเตสกีเออ. **พัฒนบริหารศาสตร์**. 43(กรกฎาคม-  
กันยายน): 155-185.

ถาวร เกียรติทับทิว. 2546. อ้างถึงใน อภิชาติ ไชยสีดา. 2551. **ปัญหาการตรวจสอบและ  
ถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานเทศบาล: กรณีศึกษา เทศบาลตำบลกู่กาสิงห์  
อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด**. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.

นามสมมุติ1. นายกเทศมนตรีเทศบาลหัวหิน. 2559. (6 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.

นามสมมุติ2. ประธานสภาเทศบาลตำบลหนองพลับ. 2559. (5 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.

นามสมมุติ3. นายกเทศมนตรีเทศบาลหนองพลับ. 2559. (5 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.

นามสมมุติ4. ปลัดเทศบาลตำบลหนองพลับ. 2559. (5 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.

นามสมมุติ5. ประชาชน. 2559. (10 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.

นามสมมุติ6. ประธานสภาเทศบาลตำบลกุยบุรี. 2559. (10 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.

นามสมมุติ7. สมาชิกสภาเทศบาลตำบลไร่เก่า. 2559. (4 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.

นามสมมุติ8. ปลัดเทศบาลตำบลไร่เก่า. 2559. (10 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.

นามสมมุติ9. ประชาชน. 2559. (6 ตุลาคม). การสัมภาษณ์.

ธีระวัฒน์ เอื้อพอล. 2551. **มาตรการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณี  
การชันสูตรพลิกศพ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150  
วรรคสาม**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

บรรเจิด สิงคะเนติ. 2547. **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม  
รัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. 2552. **หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**.  
พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ปัทมกร ตริเทพชาอุทัย. 2556. **มาตรการได้ส่วนการตาย: ศึกษามาตรการการตรวจสอบ  
ถ่วงดุล ในการค้นหาความจริงกรณีการตายของผู้ป่วยในความดูแลของแพทย์**.  
วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ประอรดิษฐ์ อ่างราชภักดิ์. 2551. รายงานการศึกษาอิสระเรื่องการบริหารองค์การบริหาร  
**ส่วนจังหวัดปราจีนบุรีตามหลักธรรมาภิบาล.** มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2525. **ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น.** คณะรัฐประศาสนศาสตร์.  
 สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประสิทธิ์ ตันตีกิติพิสุทธิ. 2549. **ศักยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลของสภาท้องถิ่น:**  
**กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดนครราชสีมา.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต  
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ผู้จัดการออนไลน์. 2554. **ชาวเมืองประจวบฯ ขับไล่ปลัดเทศบาลตำบลไร่เก่า แจกอยู่ 2 ปี**  
**ไม่มีมนุษยสัมพันธ์.** ค้นวันที่ 11 มิถุนายน 2560 จาก [http://www2.manager.co.th/  
 QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9540000083022](http://www2.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9540000083022).

ไพรัตน์ ตันบรรจง. 2550. **บทบาทสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรควบคุม**  
**ตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา.** การศึกษา  
 ค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ไพรัช ไตสวัสดิ์. 2547. **การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติทางการ**  
**ปกครอง.** สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พงษ์ฤกษ์ มงคลสินธุ์. 2542. อ้างถึงใน วสัน บินหิรม. 2553. **กลไกการถ่วงดุล ตรวจสอบ**  
**ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลปริก**  
**อำเภอสะเตา จังหวัดสงขลา.** การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต  
 มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

ภาสพงษ์ เรณูมาศ. 2550. **ตุลาการภิวัตน์กับทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจการปกครอง. เครือข่าย**  
**กฎหมายมหาชนไทย.** 24(มิถุนายน). ค้นวันที่ 28 พฤษภาคม 2559 จาก  
<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1111>

ยุทธพร อิศรชัย. 2549. **บทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นในการปกครอง**  
**ท้องถิ่น.** นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ยุวณูช นงพรอมมา. 2546. อ้างถึงใน ธีรพงศ์ ดิษยบุตร. 2535. **รูปแบบการปกครองที่**  
**เหมาะสมกับการบริหารเมืองท่องเที่ยวในทัศนะของประชาชนชาวจังหวัด**  
**ภูเก็ต.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ยูวูช นงพรมมา. 2546. อ้างถึงใน ดร.ณิ โวจนสินวิไล. 2541. **การนำนโยบายการกระจายอำนาจปกครองไปสู่ท้องถิ่นไปปฏิบัติ กรณีศึกษา: องค์การบริหารส่วนตำบลกิ่งอำเภอพระทองคำ จังหวัดนครราชสีมา.** การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญามหาบัณฑิต สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์.
- มรุต วันทนากร. 2548. **ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. 2556. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554.** กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. 2555. **แนวคิดและทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- รสสุคนธ์ รัตน์เสริมพงศ์. 2542. **การวิเคราะห์โครงสร้างและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการปกครองตนเองของท้องถิ่นในท้องที่อำเภอองค์กรักษ์ จังหวัดนครนายก.** วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.
- ลิขิต ธีรเวคิน. 2539. **การเมืองการปกครองของไทย.** กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วสัน บินห์ริม. 2553. **กลไกการถ่วงดุล ตรวจสอบ ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา.** การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญา มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. 2547. **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด 4 เล่ม 3 และเล่ม 5. สถาบันพระปกเกล้า.** กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.
- วิทยา ธนถาวรลาภ. 2543. **การปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรของ ไทย พ.ศ. 2540.** วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สนิท จรอนันต์. 2549. **ความเข้าใจเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น.** พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายการศึกษา.

- สุนันทา กาหยี. 2553. **การเปรียบเทียบความพร้อมในการบริหารจัดการระหว่างเทศบาล ตำบลห้วยยอดกับเทศบาลตำบลนางว ในอำเภอห้วยยอด จังหวัดตรัง.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- เสาวลักษณ์ ปิติ. 2556. **แนวทางในการหารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: ศึกษากรณีการมีส่วนร่วมของสภาองค์กรชุมชนในการบริหารกิจการท้องถิ่น.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. 2544. **การปกครองท้องถิ่นกับการมีส่วนร่วมของประชาชน.** กรุงเทพมหานคร: อีพีเอปริทัศน์.
- อรทัย ก๊กผล. 2547. **ผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า 2(มกราคม-เมษายน): 29.**
- อรทัย ก๊กผล และธนิษฐา สุขะวัฒน์. 2551. **คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส.
- อรทัย ก๊กผล. 2551. **แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: ธรรมดาเพลส.
- อภิชาติ ไชยสีดา. 2551. **ปัญหาการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงาน เทศบาล: กรณีศึกษา เทศบาลตำบลกู่กาสิงห์ อำเภอเกษตรวิสัย จังหวัดร้อยเอ็ด.** การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาสารคาม.
- อุทัย หิรัญโต. 2523. **การปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร: โอเดียนสโตร์.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. 2543. **วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจ.** กรุงเทพมหานคร: มิติใหม่.
- Wit, Daniel. 1967. อ้างถึงใน ภิมรย์พร ไชยยนต์. 2557. **การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Holloway, William V. 1951. อ้างถึงใน ภิมรย์พร ไชยยนต์. 2557. **การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น: ศึกษากรณีการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในระดับจังหวัด.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Montesquieu. 1989. อ้างถึงใน ชัช ชำเพชร. 2554. การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ  
อังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการ ปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ.  
2005. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ภาคผนวก

แนวทางการสัมภาษณ์เชิงลึก  
ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ข้าราชการและ  
ประชาชนในเทศบาล

## แบบสัมภาษณ์

### เรื่อง กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล

ชื่อ-สกุลผู้สัมภาษณ์ นางสาวปรางศรี ทิพย์รักษา วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ .....

เวลา.....สถานที่.....

สถานภาพทั่วไปของผู้ถูกสัมภาษณ์

ชื่อ-สกุลผู้ถูกสัมภาษณ์.....

เพศ.....อายุ.....ปี ตำแหน่ง.....

### โครงสร้างคำถามสำหรับสัมภาษณ์ฝ่ายบริหารในเทศบาล

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเทศบาลของท่านเป็นอย่างไร
2. การแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาลมีความชัดเจนมากน้อยเพียงไร
3. การประสานงานร่วมกับฝ่ายสภาเทศบาลดำเนินการในรูปแบบใด
4. เทคนิคในการบริหารงานในเทศบาลเป็นอย่างไร
5. บรรยากาศโดยรวมในการประชุมสภาเป็นอย่างไร มีการแสดงออกทางความคิดของสมาชิกสภาหรือไม่ อย่างไร
6. การเขียนโครงการเพื่อเสนอสภามีความยาก/ง่ายในการผ่านสภาอย่างไร
7. การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานของฝ่ายสภาเทศบาลทำอย่างไร
8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลมีมากน้อยเพียงไร ในลักษณะใดบ้าง
9. ท่านคิดว่าแนวทางที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทำได้อย่างไรบ้าง
10. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

## แบบสัมภาษณ์

### เรื่อง กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล

ชื่อ-สกุลผู้สัมภาษณ์ นางสาวปรางศรี ทิพย์รักษา วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ .....

เวลา.....สถานที่.....

สถานภาพทั่วไปของผู้ถูกสัมภาษณ์

ชื่อ-สกุลผู้ถูกสัมภาษณ์.....

เพศ.....อายุ.....ปี ตำแหน่ง.....

### โครงสร้างคำถามสำหรับสัมภาษณ์ข้าราชการในเทศบาล

1. บทบาทหน้าที่ของท่านในการตรวจสอบถ่วงดุลของเทศบาลเป็นอย่างไร
2. การถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารโดยสภาเทศบาลเป็นอย่างไร
3. ความชัดเจนในการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลเป็นอย่างไร
4. การถ่วงดุลอำนาจโดยภาคประชาชนเป็นอย่างไร
5. การประสานงานร่วมกับฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเป็นอย่างไร
6. การบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นอย่างไร
7. บรรยากาศโดยรวมในการประชุมสภาเป็นอย่างไร/การแสดงออกทางความคิดของสมาชิกสภา  
มากน้อยเพียงไร
8. การเขียนโครงการเพื่อเสนอสภามีความยาก/ง่ายในการผ่านสภาอย่างไร
9. การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมีวิธีใดบ้าง
10. ปัญหาในการตรวจสอบถ่วงดุลมีอะไรบ้าง
11. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

## แบบสัมภาษณ์

### เรื่อง กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล

ชื่อ-สกุลผู้สัมภาษณ์ นางสาวปรางศรี ทิพย์รักษา วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ .....

เวลา.....สถานที่.....

สถานภาพทั่วไปของผู้ถูกสัมภาษณ์

ชื่อ-สกุลผู้ถูกสัมภาษณ์.....

เพศ.....อายุ.....ปี ตำแหน่ง.....

### โครงสร้างคำถามสำหรับสัมภาษณ์ฝ่ายนิติบัญญัติในเทศบาล

1. กลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารเป็นอย่างไร
2. ภาพรวมในสภา/การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเป็นอย่างไร
3. ความเข้มข้นในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารในสภาเป็นอย่างไร
4. การประสานงานร่วมกับฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารเป็นอย่างไร
5. การบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นอย่างไร
6. บรรยากาศโดยรวมในการประชุมสภา/การแสดงออกทางความคิดของสมาชิกสภาเป็นอย่างไร
7. การเขียนโครงการเพื่อเสนอสภามีความยาก/ง่ายในการผ่านสภาอย่างไร
8. การมีส่วนร่วมของประชาชนในเทศบาลอย่างไรบ้าง
9. การลงพื้นที่พบปะประชาชนบ่อยครั้งเพียงไร
10. ปัญหาในการตรวจสอบถ่วงดุลเป็นอย่างไร
11. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

## แบบสัมภาษณ์

### เรื่อง กลไกการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาล

ชื่อ-สกุลผู้สัมภาษณ์ นางสาวปรางศรี ทิพย์รักษา วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์ .....

เวลา.....สถานที่.....

สถานภาพทั่วไปของผู้ถูกสัมภาษณ์

ชื่อ-สกุลผู้ถูกสัมภาษณ์.....

เพศ.....อายุ.....ปี อาชีพ.....

ตำแหน่ง.....

### โครงสร้างคำถามสำหรับสัมภาษณ์ประชาชนในเทศบาล

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนเป็นอย่างไร
2. ประชาชนมีการเข้าร่วมกิจกรรมที่เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการมากน้อยเพียงไร
3. การมีส่วนร่วมในการทำแผนพัฒนาชุมชนอย่างไรบ้าง
4. ความเข้าใจในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจตามโครงสร้างของเทศบาลเป็นอย่างไร
5. หลักการหรือวิธีการในการเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเป็นอย่างไร
6. ปัญหาที่พบจากการบริหารงานของเทศบาลเป็นอย่างไร
7. การดำเนินการโครงการของนายกฯ ตามที่ได้มีการหาเสียงเป็นอย่างไร
8. การได้รับความช่วยเหลือจากเทศบาลเป็นอย่างไร
9. ภาพรวมในการปฏิบัติงานของเทศบาลเป็นอย่างไร
10. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	นางสาวปรางศรี ทิพย์รักษา
ประวัติการศึกษา	รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ปีที่สำเร็จการศึกษา พ.ศ. 2556
ทุนการศึกษา	ทุนส่งเสริมการศึกษาประเภทที่ 1 (Full Scholarship) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
รางวัล	1. รางวัลนักศึกษาดีเด่น ประเภทผลการเรียนดี มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี ปีการศึกษา 2556  2. รางวัลดีเด่นด้านผลการศึกษาดีเด่น คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีการศึกษา 2559  3. รางวัลเรียนดี หลักสูตรการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีการศึกษา 2559