

การบริหารท้องถิ่นไทยภายใต้ปรากฏการณ์ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมาจากทีมหรือพรรคการเมืองเดียวกัน: ข้อค้นพบเบื้องต้นเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จตุพร เสถียรคง

อาจารย์หลักสูตรสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบที่เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากทีมหรือพรรคการเมืองเดียวกัน และสังเคราะห์กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากประสบการณ์การบริหารงานท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรและญี่ปุ่นภายใต้ปรากฏการณ์ที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในพรรคหรือทีมการเมืองเดียวกัน การศึกษานี้ใช้การวิจัยเอกสารโดยการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผลการเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 7 แห่ง โดยใช้รูปแบบการบริหารท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรและญี่ปุ่นเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ผลการศึกษาพบว่า ผลกระทบด้านบวกคือส่งผลให้การกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการตามกรอบนโยบายสามารถดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ลดความขัดแย้งทางการเมืองภายในสภาท้องถิ่น และส่งเสริมความต่อเนื่องของแผนพัฒนาผลกระทบด้านลบคือมีความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล เช่น การผูกขาดอำนาจ การใช้ระบบอุปถัมภ์ กลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอ่อนแอ ข้อเสนอเชิงนโยบาย คือ ควรเสริมสร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุล โดยนำแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการวินัยกลางและคณะกรรมการอิสระจากประเทศสหราชอาณาจักรและญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้ กำหนดจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างชัดเจน และเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผน ติดตาม และประเมินผลเพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ การจัดประชุมตีในประเด็นสำคัญ เป็นต้น

คำสำคัญ: การบริหารท้องถิ่นไทย, ผลกระทบ, การตรวจสอบถ่วงดุล, ธรรมาภิบาล

Thai Local Administration under the Phenomenon of the Administrative and Legislative Branches Being in the Same Political Team or Party : Preliminary Findings Specific to Provincial Administrative Organizations

Jatuporn Sathiankhong

Lecturer of Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences,
Chiang Mai Rajabhat University

Abstract

This article examines the positive and negative impacts arising when the executive and legislative branches of a local government organization originate from the same political team or party. It further synthesizes effective checks and balances mechanisms based on the local administration experiences of the United Kingdom and Japan under this specific political alignment. Utilizing documentary research, the study analyzed relevant documents, including the election results of the mayor and members of seven Provincial Administrative Organizations, framed by the governance models of the United Kingdom and Japan. The findings reveal that the positive impacts include the swift formulation and implementation of policies, reduced political conflict within the local council, and enhanced continuity in development plans. However, the negative impacts highlight increased risks to good governance, such as the monopolization of power, the reliance on patronage systems, and the weakening of checks and balances. Consequently, policy recommendations advocate for strengthening oversight mechanisms by adapting the establishment of Central Disciplinary Committees and Independent Committees from the United Kingdom and Japan. Furthermore, it is essential to clearly define codes of conduct for local council members and ensure genuine public participation in the planning, monitoring, and evaluation processes to foster transparency and accountability, alongside conducting referendums on critical issues.

Keywords: Thai local administration, Impact, Checks and balances, Governance

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นหน่วยงานภาครัฐที่จัดตั้งตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 หมวด 14 มาตรา 250 ระบุไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจและการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบุคลากร งบประมาณ และมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการ ทั้งในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางระบบ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดทำบริการและสวัสดิการสังคม ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล (ราชกิจจานุเบกษา, 2564)

องค์กรบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่มีจังหวัดละ 1 แห่ง รวมทั้งหมด 76 แห่ง ยกเว้นจังหวัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โครงสร้างองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแยกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา (สนธิ จรอนันต์, 2549)

ฝ่ายบริหารประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตจังหวัดนั้น เมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว นายกฯ สามารถแต่งตั้งรองนายกและเลขาธิการนายก ซึ่งเรียกว่า ทีมผู้บริหาร มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้แก่สภาและตามที่ให้คำมั่นสัญญากับประชาชนไว้ในวันหาเสียง โดยการบริหารงานของฝ่ายบริหารจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้รับรองจากสภาท้องถิ่น (สนธิ จรอนันต์, 2549)

ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) เป็นตัวแทนประชาชนที่ได้รับเลือกตั้งขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ดังนี้

จังหวัดที่มีจำนวนราษฎร ไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน

จังหวัดที่มีจำนวนราษฎร เกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน

จังหวัดที่มีจำนวนราษฎร เกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน

จังหวัดที่มีจำนวนราษฎร เกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน

จังหวัดที่มีจำนวนราษฎร เกินกว่า 2,000,000 คน ขึ้นไป มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

ยกตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดที่มีขนาดใหญ่ มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกิน 2 ล้านคน มีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ทั้งหมดถึง 48 คน ส่วนจังหวัดที่มีจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) น้อยที่สุดในประเทศไทยคือ จังหวัดที่มีประชากรไม่เกิน 500,000 คน เช่น จังหวัดสมุทรสงคราม มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 24 คน เป็นต้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2555)

บทบาทหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย บทบาทแรก คือ บทบาทด้านนิติบัญญัติ ซึ่งคล้ายกับสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติในระดับประเทศ บทบาทประการต่อมาของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ บทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารของฝ่ายบริหาร การตั้งกระทู้ถามในสภาท้องถิ่น พิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และบทบาทที่สำคัญประการสุดท้ายของสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ การเป็นตัวแทนของประชาชน โดยการสะท้อนปัญหาความต้องการ และความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ (อรทัย ก๊กผล และธนัชฐา สุขะวัฒน์, 2559)

จากปรากฏการณ์การหาเสียงเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศไทยที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2568 วิธีการหาเสียงเลือกตั้งของนายกและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่ง พบว่า ทั้ง ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) อยู่ในป้ายหาเสียงแผ่นเดียวกัน มีการประกาศแนะนำตัวผู้สมัคร หรือการลงพื้นที่หาเสียงผู้สมัครนายกและสมาชิกสภาที่มาจากรรคการเมืองหรือเป็นทีมการเมืองด้วยกัน ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้น หากฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันหรืออยู่ทีมเดียวกัน ได้รับเลือกตั้ง เช่น การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2568 ที่ผ่านมามีองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) จำนวน 47 จังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) จำนวน 76 จังหวัด มีผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 192 คน ผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) 6,815 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 47,178,655

คน เขตเลือกตั้ง 2,316 เขต หน่วยเลือกตั้ง 90,715 หน่วย มีผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สังกัดพรรคเพื่อไทย 18 จังหวัด พรรคภูมิใจไทย 12 จังหวัด พรรคประชาธิปัตย์ 4 จังหวัด พรรคชาติไทยพัฒนา 2 จังหวัด พรรคประชาชนชาติ 2 จังหวัด พรรคพลังประชารัฐ 1 จังหวัด พรรครวมไทยสร้างชาติ 1 จังหวัด พรรคประชาชน 1 จังหวัด และผู้สมัครอิสระ 6 จังหวัด (ไทย พี.บี.เอส, 2568)

ข้อสังเกตในหลายจังหวัดมีผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ที่มาจากพรรคการเมือง ทีมหรือกลุ่มการเมืองเดียวกัน เช่น จังหวัดเชียงใหม่ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี สังกัดพรรคเพื่อไทย และมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ที่สังกัดพรรคเพื่อไทย จำนวน 27 คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 42 คน (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่, 2568) หรือกรณีจังหวัดลำพูนมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สังกัดพรรคประชาชน และมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) สังกัดพรรคประชาชน จำนวน 15 คนจากจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น 24 คน (พรรคประชาชน, 2568) จังหวัดชลบุรีผู้ที่ได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากทีม “เรารักชลบุรี” และมีผู้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 27 คน จากจำนวนทั้งหมด 42 คน (อัมรินทร์ทีวี, 2568) จังหวัดสงขลา ผู้สมัครจากทีม “สงขลาพลังใหม่” ได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้สมัครในทีมเดียวกันได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาจำนวน 7 คน จากจำนวนทั้งสิ้น 36 คน (สถาบันวิทยุ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2568) จังหวัดนครปฐม “กลุ่มชาวบ้าน” ได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 23 คน จากจำนวนทั้งสิ้น 30 คน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม, 2568) จังหวัดภูเก็ต “ทีมภูเก็ตหยัดได้” ได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้สมัครสมาชิกสภาในทีมได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาจำนวน 21 คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 24 คน (องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต, 2568) ซึ่งจะเห็นว่า จำนวนสมาชิกสภาที่ได้รับเลือกนั้นมีจำนวนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมด ในส่วนของจังหวัดบุรีรัมย์ ผู้ได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจาก “กลุ่มตนบุรีรัมย์” และผู้ที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดจำนวน 42 คน เป็นบุคคลที่มาจาก “กลุ่มตนบุรีรัมย์” ด้วยเช่นกัน (มติชนออนไลน์, 2568)

ปรากฏการณ์ดังกล่าว จากสัดส่วนผู้บริหารและสมาชิกสภาที่เข้าไปทำงานให้กับท้องถิ่นสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันหรือทีมการเมืองเดียวกันอาจส่งผลถึงประสิทธิภาพของการดำเนินงานตามบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพ และความ เป็นธรรมในการบริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อต้องตอบสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนของประชาชน หากกลไกนี้อ่อนแอ ในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายมาจากพรรคการเมืองเดียวกัน อาจขาดการตรวจสอบอย่างรอบด้าน และไม่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่ เช่น ผลการศึกษาปัญหาและสาเหตุการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย พบว่าเกิดจากผู้บริหารท้องถิ่นและพนักงานท้องถิ่นบางส่วนได้ใช้ตำแหน่งของตนแสวงหาประโยชน์ เช่น การเก็บรายได้แล้วไม่ส่งคลัง ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ทุจริตโดยใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือมีการแก้ไขหลักฐานการเงิน การจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการเรียกเงินตอบแทนแลกกับตำแหน่งที่สอบบรรจุ การโยกย้าย การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง นอกจากนี้บุคลากรในท้องถิ่นทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีญาติหรือพวกพ้องเป็นผู้รับเหมาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและกลุ่มเครือญาติ อีกปัจจัยที่ทำให้การทุจริตจากผู้มีอำนาจบารมี มีอิทธิพลท้องถิ่น โดยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งยังมีอิทธิพลหรืออำนาจที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตได้ โดยเฉพาะอิทธิพลและอำนาจของฝ่ายการเมืองที่ครอบงำ หรือสามารถให้คุณให้โทษต่อเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการท้องถิ่น ตลอดจนการใช้อิทธิพลข่มขู่หรือกดดันผู้เสนอราคารายอื่น ๆ การบีบบังคับให้มีส่วนเกี่ยวข้องกับตรวจรับงานโครงการต่าง ๆ ตลอดจนบางครั้งประชาชนในท้องถิ่นไม่กล้าที่จะให้การเป็นพยานเพื่อเอาผิดกับผู้ทุจริต และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากวัฒนธรรมที่ฝังรากลึกจิตใจคนในสังคมไทยมานาน เช่น ความเกรงกลัวอิทธิพล การนับถือผู้มีบารมี การสำนึกบุญคุณของผู้มีพระคุณ สิ่งเหล่านี้จึงทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ (โกวิทย์ พวงงาม, 2559) ส่วนปัญหาโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนั้นเป็นรูปแบบการบริหารที่ส่งผลให้ผู้บริหารมีอำนาจมาก ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานท้องถิ่น อำนาจในการจัดงบประมาณ อำนาจในการบริหารงานบุคคลหรืออำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของท้องถิ่น ซึ่งการที่ผู้บริหารมีอำนาจมากเช่นนี้ทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของผู้บริหารเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ส่วนสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นกัน มีอำนาจหน้าที่ในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ในความเป็นจริง การถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันกลับเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก เพราะส่วนใหญ่เป็นพวกพ้องกัน จึงเป็นปัญหาที่ทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตรวจสอบถ่วงดุลกันได้ นอกจากนี้ การกำหนดโครงสร้าง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นโครงสร้างแบบเดียวกันทั้งหมดทั่วประเทศ เป็นการเลียนแบบสภาระดับชาติ ซึ่งเป็นปัญหาสำหรับการบริหารงานท้องถิ่น เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลาย การนำโครงสร้างแบบเดียวกันไปยังพื้นที่ที่หลายหลากนั้นย่อมไม่ถูกต้องและเหมาะสม (ภิรมย์พร ไชยยนต์, 2557)

การศึกษาประเด็นนี้จึงมีความสำคัญในการชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกิดความโปร่งใส ยึดโยงกับปัญหาในพื้นที่ และนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบที่เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากทีมหรือพรรคการเมืองเดียวกัน
- 2) เพื่อสังเคราะห์กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจการบริหารงานท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรและประเทศญี่ปุ่นที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยภายใต้บริบทที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในพรรคหรือทีมการเมืองเดียวกัน

กรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

1. แนวคิดการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ

1.1 โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักร โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรถูกออกแบบภายใต้หลักการกระจายอำนาจ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ และการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกลุ่มอำนาจในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ โครงสร้างดังกล่าวมุ่งให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจและเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ ตลอดจนยกระดับความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่น ภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางภายใต้โครงสร้างการบริหารดังกล่าว องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจำแนกออกเป็น 2 ส่วนหลัก ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่น ดังนี้

1) ฝ่ายบริหาร

1.1) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรี โครงสร้างการบริหารงานภายใต้รูปแบบนี้จะมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนที่อยู่ในเขตเลือกตั้งทั้งหมด โดยทำงานบริหารร่วมกับคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีเป็นผู้เลือกมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเทศมนตรีเหล่านี้ก็จะแบ่งงานกันทำตามความถนัดเฉพาะด้าน โดยมีนายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของชุมชนเสนอนโยบายต่อสภาท้องถิ่น และผลักดันนโยบายไปยังพนักงานท้องถิ่นในการนำไปปฏิบัติผ่านทางคณะเทศมนตรี นอกจากนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภายังอาจร่วมกันแต่งตั้งตำแหน่งที่เรียกว่า “ผู้จัดการสภา” (Chief executive) และ “หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น” (Chief officers) เพื่อทำหน้าที่คล้ายกับเป็นผู้จัดการและเลขานุการของฝ่ายบริหารในการให้การสนับสนุนการทำงานของฝ่าย เป็นรูปแบบการบริหารที่เรียกว่า “ระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง” (The strong mayor system) (โกวิทย์ พวงงาม, 2555)

1.2) รูปแบบคณะเทศมนตรีบริหารร่วมกับนายกเทศมนตรีทางอ้อม สภาท้องถิ่นจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีซึ่งจะทำหน้าที่บริหารงานร่วมกับคณะเทศมนตรี โดยที่เหล่าคณะเทศมนตรีจะคัดเลือกจากสมาชิกสภา ซึ่งอาจจะกระทำการคัดเลือกโดยสภาท้องถิ่นหรือโดยตัวนายกเทศมนตรีก็ได้ (ขึ้นอยู่กับแต่ละท้องถิ่นว่าจะใช้รูปแบบใด) ผู้บริหารคือนายกเทศมนตรีจำกัดฟังฟังการสนับสนุนจากสมาชิกสภามากกว่า เนื่องจากอำนาจในการคัดเลือกและถอดถอนผู้บริหารอยู่ที่สภาจึงอาจเรียกโครงสร้างการบริหารงานแบบนี้ว่าเป็น “ระบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ” (The weak mayor system) (โกวิทย์ พวงงาม, 2555)

1.3) รูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงบริหารร่วมกับผู้จัดการสภามีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงทำหน้าที่เป็นผู้นำทางการเมืองของท้องถิ่น และกำหนดกรอบนโยบายในการบริหารงาน การแสดงบทบาทของนายกเทศมนตรีจะเป็นไปในรูปของการเป็นผู้นำทางพิธีการมากกว่าการตัดสินใจในกิจการบริหารของท้องถิ่น เนื่องจากงานบริหารภายในท้องถิ่นจะถูกมอบหมายให้กับ “ผู้จัดการสภา” (Council manager หรือ Chief executive) ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยสภา ทำหน้าที่บริหารกิจการของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังอาจมีการแต่งตั้งตำแหน่งที่เรียกว่า “หัวหน้าสำนักงานท้องถิ่น” (Chief officers) โดยผู้จัดการสภาหรือโดยสภาก็ได้ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารและประสานงานกับฝ่ายสภา (โกวิทย์ พวงงาม, 2555)

1.4) โครงสร้างการบริหารสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาแขวงที่มีขนาดเล็กคือมีประชากรต่ำกว่า 85,000 คน บริหารรูปแบบ “คณะกรรมการ” (Committee form) โดยประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น (Councilor) โดยตรง เมื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้วก็จะมีการแบ่งเป็นคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ โครงสร้างการบริหารแบบนี้ จะไม่มีการแยกเป็นฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร คณะกรรมการจะทำหน้าที่ทั้งสองอย่างไปพร้อมกัน (โกวิท พวงงาม, 2555)

2) ฝ่ายสภา

สภาท้องถิ่น (The full council) เป็นองค์กรหลักในการตัดสินใจ โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณและแผนงานหรือการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ของท้องถิ่น เช่น การงบประมาณและแผนงานการลงทุน แผนงานด้านห้องสมุด แผนงานด้านการพัฒนาการบริการ แผนงานด้านการดูแลผู้เยาว์ แผนยุทธศาสตร์ด้านการลดอาชญากรรม และความไร้ระเบียบของชุมชน แผนงานด้านการพัฒนา แผนงานด้านการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้สภายังอาจให้การรับรองแผนงานหรือยุทธศาสตร์ที่ออกโดยรัฐส่วนกลางในการนำมาบังคับใช้ภายในท้องถิ่นได้ด้วย ทั้งนี้ สภายังมีอำนาจจัดตั้งองค์กรในรูปแบบ คณะกรรมการ (Committees) ซึ่งโดยทั่วไปมี 3 รูปแบบ คือ (1) คณะกรรมการของสภา (Regulatory committees) คณะกรรมการสภามีอำนาจการตัดสินใจในบางส่วนหรือต้องอาศัยการร่วมกันตัดสินใจกับฝ่ายบริหาร (Quasi - Judicial decisions) จะต้องนำเข้าไปที่ประชุมสภาใหญ่เพื่อพิจารณาอีกครั้ง (2) คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบ (Scrutiny committees) จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความสมดุลทางการเมือง และคอยติดตามตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (3) คณะกรรมการวินัยกลาง (Standards committees) ในพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. 2000 ของประเทศสหราชอาณาจักร ได้กำหนดกรอบกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมสมาชิกสภาท้องถิ่นทั่วประเทศ เพื่อให้สมาชิกเหล่านี้มีแนวปฏิบัติหรือการแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้องเหมาะสม โดยมีกรอบในการปฏิบัติที่สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามเรียกว่า “วินัยกลาง” (Code of conduct) คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ใน 3 ลักษณะ ได้แก่ 1) ให้แนวทาง แนะนำ และควบคุมดูแลสมาชิกสภาให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามวินัย 2) รับเรื่องราวร้องทุกข์อันเกิดแต่การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภา และ 3) เสนอกรอบทางวินัยเพิ่มเติมจากวินัยกลางเพื่อให้สภาพิจารณานำมาบังคับใช้ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น ๆ โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำงานร่วมกับองค์กรกลางซึ่งเป็นองค์กรอิสระ จัดตั้งขึ้นโดย

รัฐสภา เรียกว่า “คณะกรรมการวินัยกลางแห่งอังกฤษ” (The standards board for England) (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2563)

1.2 โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2563) การจัดองค์กรของจังหวัดและเทศบาลในญี่ปุ่นนั้น ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร การบริหารงานภายในและอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมีลักษณะดังนี้

ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี) และคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอิสระรับผิดชอบบริหารงานเฉพาะด้าน เช่น ในด้านการศึกษาและด้านความปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งในแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

1) หัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี ทั้งนี้ การได้มาซึ่งตำแหน่งโดยกระบวนการเลือกตั้งถือเป็นฐานความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางบริหารภายใต้ระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในระดับท้องถิ่น โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับการปฏิบัติงาน หัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรี รวมถึงหัวหน้าฝ่ายบัญชี (Chief accountant) และสมุหบัญชี (Treasurer) เพื่อช่วยในการบริหารราชการตามภารกิจที่ได้รับผิดชอบได้ ทั้งนี้ การแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน ซึ่งสะท้อนบทบาทของสภาในฐานะกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารโดยตรง โครงสร้างดังกล่าวจึงเป็นส่วนสำคัญของระบบการบริหารท้องถิ่นภายใต้หลักความรับผิดชอบทางการเมืองและความโปร่งใส

2) คณะกรรมการบริหารอิสระ เป็นหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลไม่ให้อำนาจบริหารอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมากเกินไป โดยคณะกรรมการนี้จะเข้ามาช่วยในการบริหารงานและดำเนินกิจการพิเศษที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองและไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการนี้จึงทำงานเป็นอิสระจากหัวหน้าฝ่ายบริหาร หน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับจะมีคณะกรรมการบริหารชุดสำคัญ เช่น คณะกรรมการที่ต้องมีทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาล เช่น คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง คณะกรรมการบุคคล คณะกรรมการกำกับสำนักงานผู้สอบบัญชี คณะกรรมการที่มีเฉพาะในระดับจังหวัด เช่น คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ คณะกรรมการแรงงานท้องถิ่น คณะกรรมการ

พิทักษ์ทรัพย์สิน คณะกรรมการประสานการประมง คณะกรรมการบริหารพื้นที่ตกปลา ส่วนในระดับระดับเทศบาลมีคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการการเกษตรกรรม คณะกรรมการกำหนดราคาที่ดิน

ฝ่ายสภา สำหรับฝ่ายสภาท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น และให้อยู่ใน ตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกท้องถิ่นจะแตกต่างกันไปตามขนาดของ ประชากร อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ อำนาจในการออก กฎหมาย เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติ การอนุมัติงบประมาณประจำปี ที่เสนอเข้ามาโดยฝ่ายบริหาร อำนาจในการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการสร้างอัตราภาษี อากรของท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม และขอย้ายการกระทำสัญญาที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของ ท้องถิ่น อำนาจในการอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ อำนาจในการแต่งตั้ง เจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาล อำนาจในการตั้งกระทู้ถามข้อข้องใจเกี่ยวกับการ ใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งรวมทั้งการลงมติไม่ไว้วางใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหาร ต้องลาออกหรืออาจยุบสภาได้ภายในสามสิบวันนับจากวันที่ลงมติ หากไม่ยุบสภาหลังจาก สามสิบวันก็ให้ถือว่าพ้นตำแหน่ง เป็นต้น

ดังนั้นการจัดองค์กรภายในท้องถิ่นของญี่ปุ่นจึงยึดระบบการเลือกตั้ง โดยตรงจากประชาชนเป็นหลักทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น ตามหลักการ แบ่งอำนาจ (Separation of powers) และหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and balance)

จากที่กล่าวมาข้างต้นพบว่า จุดเด่นสำคัญของญี่ปุ่นคือการมีกลไก “คณะกรรมการบริหารอิสระ” ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อทำหน้าที่เฉพาะด้าน กลไก ดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการจำกัดอำนาจของฝ่ายบริหารและส่งเสริมความโปร่งใส ในกระบวนการบริหารงานท้องถิ่น ในทางตรงกันข้าม ประเทศไทยแม้จะมีโครงสร้าง การบริหารแบบสองฝ่ายเช่นเดียวกัน แต่ยังคงขาดระบบคณะกรรมการอิสระในระดับท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลให้ฝ่ายบริหาร มีอำนาจและบทบาทในทางปฏิบัติค่อนข้างมาก โดยเฉพาะเมื่อฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา มาจากทีมการเมืองเดียวกัน ทำให้กลไกตรวจสอบภายในองค์กรขาดความเข้มแข็ง ขณะเดียวกัน ประเทศสหราชอาณาจักรใช้ระบบ “นายกเทศมนตรีเข้มแข็ง” (Strong mayor system) ซึ่งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีอำนาจบริหารสูงและ สามารถแต่งตั้งคณะผู้บริหารได้เอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากสภาท้องถิ่นที่มี

บทบาทชัดเจนในการถ่วงดุลอำนาจเพื่อรักษาสมดุลระหว่างประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารท้องถิ่น

เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย แม้จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในลักษณะคล้ายระบบ “นายกเทศมนตรีเข้มแข็ง” แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารและฝ่ายสภายังมีความเชื่อมโยงทางการเมืองอย่างใกล้ชิด ส่งผลให้กลไกถ่วงดุลอำนาจยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควรและมีแนวโน้มรวมศูนย์อำนาจอยู่ในฝ่ายบริหารมากขึ้น

ผลการศึกษา

1. การวิเคราะห์ผลกระทบทั้งด้านบวกและด้านลบที่เกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากทีมหรือพรรคการเมืองเดียวกัน

การบริหารท้องถิ่นไทยในปัจจุบันผู้ที่มีอำนาจการตัดสินใจด้านการบริหาร คือ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติไว้ให้แยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายสภา แต่กฎหมายไม่ได้มีข้อห้ามให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาสังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน ดังนั้นในการหาเสียงเลือกตั้งท้องถิ่นจึงพบผู้ที่ลงสมัครเป็นผู้นำฝ่ายบริหารหรือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นสังกัดพรรคการเมืองหรืออยู่ในทีมเดียวกันเดินหาเสียงกับชาวบ้านด้วยกันโดยบอกให้ชาวบ้านเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภาที่อยู่ในพรรคการเมืองเดียวกันยกทีม เช่น กรณีศึกษาในประเทศไทย จากรายงานการวิจัย “การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” พบว่า ในปี พ.ศ. 2542 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือทำการจัดซื้อมุ้งเพื่อแจกจ่ายให้แก่ประชาชนเพื่อป้องกันไข้เลือดออก จำนวน 9,250 หลัง และจัดซื้อในราคาที่สูงเกินจริง รวมทั้งใช้เงินสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซื้อ ก่อให้เกิดมูลค่าความเสียหายเป็นเงิน 994,560 บาท ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) เป็นผู้หาผู้รับจ้างทั้งหมด ซึ่งตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างมีกระบวนการกำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่นายก อบจ. ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนให้เป็นไปตามปกติ โดยนายก อบจ. ร่วมกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นพวกเดียวกันจัดหาร้าน และร้านดังกล่าวเป็นร้านค้าที่คนของนายก อบจ. เป็นคนจัดตั้งขึ้นเพื่อการนี้ และจัดทำเอกสารหลักฐานเท็จโดยนำเอกสารของร้านอื่นมาประกอบเพื่อให้สมบูรณ์และชนะการประกวดราคา ซึ่งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ชี้มูลความผิดให้ดำเนินคดีกับนายก อบจ. และสมาชิกสภา รวมทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับของประกวดราคา

กรณีศึกษาที่ 2 ในปี พ.ศ. 2541 องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้มีการจัดทำโครงการสร้างและปรับปรุงถนนลูกรัง โดยใช้งบประมาณจากเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งนั้น การดำเนินการตามโครงการดังกล่าวพบความผิดปกติในขั้นตอนของการอนุมัติเงินสะสม โดยมีการอนุมัติเงินสะสมอันเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่าย เนื่องจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อาศัยช่องว่างระหว่างที่กำลังมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายงบประมาณองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับเก่าเพื่อมาใช้ระเบียบฉบับใหม่ โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายร่วมกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติใช้เงินสะสมโดยไม่ผ่านความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีการเบิกเงินจำนวนถึงสองครั้ง โดยได้แบ่งการจัดซื้อจัดจ้าง และทั้งสองครั้งผู้ชนะการแข่งขันประกวดราคาเป็นบริษัทที่มีเครือข่ายเดียวกันและมีความสัมพันธ์กับหัวหน้าส่วนการคลังโดยที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรู้เห็นเป็นใจด้วย ผลการชี้มูลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ที่ถูกชี้มูลได้แก่ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง และเจ้าหน้าที่การเงิน (สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, 2555)

จากข้อมูลทั้งหมดข้างต้นสามารถนำมาวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนทั้งด้านบวกและด้านลบได้ดังนี้

ผลกระทบด้านบวกที่อาจเกิดขึ้น ได้แก่

1) ความคล่องตัวในการบริหารงาน เมื่อนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายสภา สังกัดพรรคการเมืองเดียวกัน จะมีแนวโน้มบริหารงานได้คล่องตัวและราบรื่นมากขึ้น เนื่องจากมีแนวคิดทางการเมืองและนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2) ลดแรงต้านจากสภาเมื่อนำเสนองบประมาณหรือโครงการเข้าสู่การพิจารณาของสภาทำให้โครงการเดินหน้าได้เร็ว ไม่ติดขัดจากความขัดแย้งทางการเมือง การวางแผนพัฒนาในทิศทางเดียวกัน ช่วยให้การวางแผนเมืองหรือการพัฒนาท้องถิ่นมีความต่อเนื่องและเป็นระบบมากขึ้น

3) ลดความขัดแย้งขัดแย้งทางการเมืองภายในสภาเพราะมีเป้าหมายร่วมกัน มีการทำงานเป็นทีมที่ส่งผลให้การประชุมหรือการตัดสินใจมีความกลมเกลียวและตัดสินใจได้รวดเร็วขึ้น

4) การผลักดันนโยบายพรรค การที่นายกและสมาชิกสภาสังกัดพรรคเดียวกันช่วยให้สามารถผลักดันนโยบายของพรรคการเมืองระดับชาติลงสู่ระดับท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น เช่น โครงการพัฒนาท้องถิ่นที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกลาง

ส่วนผลกระทบด้านลบที่อาจเกิดขึ้น ได้แก่

1) ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล แม้จะมีข้อดีด้านความคล่องตัว แต่ก็มี ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล เช่น ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล การตรวจสอบการใช้อำนาจ อาจลดลง เพราะสภาไม่กล้าหรือไม่อยากคัดค้าน หากสมาชิกสภาเห็นด้วยกับทุกสิ่งที่นายก เสนอ โดยไม่วิพากษ์วิจารณ์อาจทำให้การใช้งบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ เกิดความเสี่ยง ในการใช้งบประมาณอย่างไม่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

2) เกิดระบบ “พวกพ้อง” หรือการเมืองท้องถิ่นแบบผูกขาด ประชาชน มีทางเลือกน้อย หากระบบการเมืองในพื้นที่ถูกครอบงำโดยพรรคใดพรรคหนึ่ง หรือกลุ่ม อิทธิพลเพียงบางกลุ่มจะทำให้เสียงของประชาชนที่เห็นต่างไม่มีที่ยืน และอาจไม่ได้รับการ ตอบสนองอย่างเป็นธรรม นโยบายอิงการเมืองมากเกินไป การพิจารณานโยบายอาจมีอคติ หรือลำเอียงเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องหรือพรรคการเมืองมากกว่าประโยชน์ของ ประชาชน จัดสรรงบประมาณเฉพาะพื้นที่ที่สนับสนุนพรรค ใช้อำนาจในการแต่งตั้งคนของ พรรคเข้าดำรงตำแหน่งในหน่วยงานท้องถิ่นหรือคณะกรรมการของท้องถิ่น สร้างระบบ อุปถัมภ์แทนระบบคุณธรรม

3) การใช้อำนาจเกินขอบเขต ในบริบทของการบริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะ ในกรณีที่นายกและสมาชิกสภาท้องถิ่นสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันเป็นประเด็นที่น่ากังวล เนื่องจากมีแนวโน้มเกิดขึ้นได้ง่ายเมื่อกลไกการตรวจสอบอ่อนแอ อนุมัติโครงการโดยไม่มี การตรวจสอบอย่างรอบคอบ เมื่อสภาท้องถิ่นเห็นชอบทุกโครงการที่ฝ่ายบริหารเสนอ โดยไม่กล้าคัดค้าน อาจเกิดโครงการแฝงผลประโยชน์ หรือโครงการบงสูงเกินความจำเป็น นายกอาจแทรกแซง ตกลงผลประโยชน์กับสมาชิกสภาที่มาจากพรรคการเมืองเดียวกัน ก่อนที่จะนำเรื่องเข้าสู่สภา

4) ผลกระทบต่อประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ความหลากหลายของความคิดเห็นในสภาจะลดลง การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจลดลงหากรู้สึกว่าการถูกผูกขาด โดยคนกลุ่มเดียว ทำให้เกิดอำนาจรวมศูนย์ภายในกลุ่มเดียว ระบบการตัดสินใจแบบมี ส่วนร่วมลดลง ลดแรงจูงใจของประชาชนในการมีส่วนร่วม เนื่องจากประชาชนอาจรู้สึก ว่า “เกมการเมืองถูกกำหนดไว้แล้ว” โดยพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง ลดการจูงใจ ในการลงสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง และลดการจูงใจในการ

เข้าร่วมเวทีสาธารณะหรือเสนอแนะนโยบายใหม่ การเมืองท้องถิ่นกลายเป็นของกลุ่มคนเดิม ลดพลังของประชาธิปไตย

กล่าวโดยสรุป การที่นายกและสภาท้องถิ่นสังกัดพรรคเดียวกัน แม้จะช่วยให้การบริหารมีความราบรื่นและมีประสิทธิภาพในเชิงนโยบาย แต่ก็ต้องระวังไม่ให้ กลายเป็น การรวบอำนาจที่ลดทอนประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น จำเป็นต้องมี กลไกถ่วงดุล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อให้ท้องถิ่นพัฒนาอย่างสมดุล โปร่งใส

2. กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากประสบการณ์ของประเทศ อังกฤษและญี่ปุ่นที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยภายใต้บริบทที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในพรรคหรือทีมเดียวกัน

การพัฒนาการบริหารงานท้องถิ่นของไทยสามารถยกระดับคุณภาพและ ประสิทธิภาพได้หากมีการประยุกต์แนวทางจากประเทศที่มีระบบการปกครองท้องถิ่น เข้มแข็ง เช่น ในประเทศสหราชอาณาจักรและญี่ปุ่น ซึ่งมีจุดเด่นเฉพาะตัว และสามารถ เป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบท้องถิ่นไทยในหลากหลายมิติ

จากปรากฏการณ์การบริหารท้องถิ่นไทยในปัจจุบันที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันนั้นมีความเสี่ยงสูงต่อการผูกขาดอำนาจและการขาด ธรรมภิบาลเนื่องจากกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลตามปกติของสภาจะอ่อนแอลงอย่างมาก ดังนั้นการถอดบทเรียนจากสหราชอาณาจักรและญี่ปุ่น ซึ่งมีโครงสร้างที่คล้ายคลึงกับ “รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง” ในการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารจึงมีความสำคัญในการ สร้างสมดุลอำนาจ

2.1 การวิเคราะห์กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากประสบการณ์ ของประเทศอังกฤษและญี่ปุ่น

การบริหารท้องถิ่นของประเทศสหราชอาณาจักรเน้นการสร้าง ความ รับผิดชอบผ่านมาตรฐานทางจริยธรรมและวินัยภายในที่ชัดเจน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นของสหราชอาณาจักรได้ใช้กลไกที่สำคัญคือ คณะกรรมการติดตามและ ตรวจสอบ (Scrutiny committees) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยสภาเพื่อสร้างความสมดุลทาง การเมืองและทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังมี การกำหนดวินัยกลาง (Code of conduct) สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่นทั่วประเทศ และ จัดตั้งคณะกรรมการวินัยกลาง (Standards committees) เพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมและ รับเรื่องร้องทุกข์ โดยคณะกรรมการชุดนี้มักทำงานร่วมกับองค์กรอิสระภายนอก ซึ่งเป็น

สิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ท้องถิ่นไทยควรนำมาประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขต และรักษามาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมืองท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีโครงสร้างการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรงเช่นกัน ได้สร้างกลไกถ่วงดุลที่เน้นการแบ่งอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) และหลักการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (Checks and balances) ผ่านสองแนวทางหลัก ประการแรก ญี่ปุ่นมีคณะกรรมการบริหารอิสระ (Independent administrative commissions) ที่รับผิดชอบงานเฉพาะด้าน เช่น ด้านการศึกษาและความปลอดภัย ซึ่งทำงานเป็นอิสระจากหัวหน้าฝ่ายบริหาร เพื่อรักษาความเป็นกลางทางการเมืองและป้องกันการแทรกแซง ประการที่สอง สภาท้องถิ่นญี่ปุ่นมีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นกลไกถ่วงดุลอำนาจที่ทรงประสิทธิภาพสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดช่องให้ประชาชนสามารถถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นได้โดยตรงซึ่งเป็นการใช้สิทธิของภาคพลเมืองเพื่อตรวจสอบอำนาจบริหารอย่างแท้จริง

2.2 กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากประสบการณ์ของประเทศอังกฤษและญี่ปุ่นที่สามาถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยภายใต้บริบทที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอยู่ในพรรคหรือทีมการเมืองเดียวกัน

การเมืองระดับท้องถิ่นในประเทศไทย หากประชาชนส่วนใหญ่มีความต้องการที่จะเลือกทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันซึ่งสะท้อนถึงความต้องการความเป็นเอกภาพในการผลักดันนโยบาย รัฐบาลควรมีแนวคิดทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้บริหารและสมาชิกสภาใหม่เพื่อยกระดับความเข้มแข็งของกลไกจริยธรรม ควรเสริมอำนาจทางกฎหมายให้แก่คณะกรรมการตรวจสอบของสภาท้องถิ่นไทย เช่น คณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องให้มีอำนาจในการเรียกผู้บริหารหรือหัวหน้าหน่วยงานมาชี้แจงนโยบาย การใช้จ่าย หรือความล่าช้าในการปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง และผลการตรวจสอบต้องได้รับการเปิดเผยสู่สาธารณะ ไม่ใช่เป็นเพียงกลไกทางพิธีการ ควรมีคณะกรรมการวินัยกลาง (Standards committees) เพื่อควบคุมการประพฤติของสมาชิกสภา โดยทำงานร่วมกับองค์กรอิสระภายนอก (The standards board for England) เพื่อกำกับดูแล ประมวลจริยธรรม ของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นทั่วประเทศ และสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการจริยธรรม ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดการกับการร้องทุกข์และการประพฤตินอกขอบที่อาจเกิดขึ้นจาก

การใช้อำนาจเกินขอบเขตภายใต้การรวมทีมทางการเมือง ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระที่ชัดเจนโดยมีองค์ประกอบจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้ามาดูแลการบริหารงานที่ต้องการความเป็นกลางสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การบริหารงานบุคคล การประเมินผลโครงการขนาดใหญ่ โดยที่คณะกรรมการเหล่านี้ต้องไม่ขึ้นตรงต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร (นายก อบจ. นายเทศมนตรี นายก อบต.) เพียงฝ่ายเดียว

บทสรุป

จากการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างการบริหารงานภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยกับประเทศสหราชอาณาจักรและญี่ปุ่นที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ทั้งสามประเทศมีโครงสร้างการบริหารงานที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งกฎหมายกำหนดบทบาทให้ทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจกัน แต่การบริหารท้องถิ่นไทยในปัจจุบันพบว่า ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสังกัดพรรคหรือทีมการเมืองเดียวกัน ซึ่งอาจส่งผลถึงการทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจกันตามที่กฎหมายบัญญัติ

ดังนั้นหากจะพัฒนาระบบการบริหารงานท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามธรรมาภิบาลที่แท้จริง ควรส่งเสริมกลไกถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้ทำงานได้จริง โดยนำรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศสหราชอาณาจักรและญี่ปุ่นมาประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย การรับสมัครหรือแต่งตั้งคณะกรรมการจากบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้ซึ่งไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งบุคคลเหล่านั้นอาจมาจากข้าราชการบำนาญ หรือบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ในงานในแต่ละด้าน เช่น ด้านการบริหารงานภาครัฐ ด้านการศึกษา ด้านการพัฒนาเมือง ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านบัญชี เป็นต้น

ในด้านการกำกับควบคุมการทำงานของสภาท้องถิ่น การนำแนวทางคณะกรรมการวินัยกลางของประเทศสหราชอาณาจักรมาใช้เพื่อให้คณะกรรมการวินัยกลางทำหน้าที่ให้แนวทาง แนะนำ และควบคุมดูแลสมาชิกสภาให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามวินัย และรับเรื่องราวร้องทุกข์อันเกิดแต่การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกสภา เนื่องจากปัจจุบันอำนาจกำกับควบคุมสภาท้องถิ่นเป็นการให้อำนาจควบคุมจากส่วนกลางผ่านข้าราชการส่วนภูมิภาคอาจทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระในการบริหารและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ขัดกับหลักการกระจายอำนาจและ

การปกครองตนเอง อาจเกิดการแทรกแซงทางการเมืองหรือการบริหาร โดยข้าราชการ ส่วนภูมิภาคที่ขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งอาจแทรกแซงนโยบายของท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายของตนเอง ลดแรงจูงใจของท้องถิ่นในการพัฒนาตนเองหากถูกควบคุมจากรัฐบาลกลางมากเกินไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจขาดความกระตือรือร้นในการคิดริเริ่มนโยบายหรือปรับปรุงบริการสาธารณะ เกิดความซ้ำซ้อนและล่าช้าในการบริหาร ระบบที่มีการควบคุมหลายระดับอาจทำให้การดำเนินโครงการหรืองานบริการสาธารณะล่าช้า และขาดความยืดหยุ่น

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลควรให้ความรู้และพัฒนาประชาชนให้มีบทบาทในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เสริมสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนมากขึ้น ส่งเสริมการอบรมสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เข้าใจบทบาทการตรวจสอบ จัดให้มีเวทีสาธารณะหรือประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ ส่งเสริมการใช้ระบบดิจิทัล เช่น “e-Government” อย่างเข้มข้น มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่ทำหน้าที่อิสระจากฝ่ายบริหาร ท้องถิ่นต้องรายงานข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณและผลสัมฤทธิ์ต่อสาธารณะอย่างสม่ำเสมอ ประชาชนมีบทบาทร่วมในการวางแผนพัฒนาเมือง เช่น การจัดประชาพิจารณ์ การเปิดรับความคิดเห็นทางออนไลน์ มีระบบ “Local referendum” ในบางกรณีที่ประชาชนสามารถลงประชามติต่อประเด็นสำคัญของท้องถิ่นได้ ส่งเสริมการสร้างเมืองโดยชุมชน ซึ่งชุมชนมีส่วนร่วมตั้งแต่วางแผนออกแบบ ไปจนถึงติดตามผล สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมีจรรยาบรรณในการปฏิบัติงาน (Code of conduct) ที่ชัดเจน และมีคณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม (Standards committee) คอยตรวจสอบพฤติกรรมของสภาท้องถิ่น เพื่อสร้างความไว้วางใจให้กับประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2555). *มุมมองใหม่การบริหารท้องถิ่น: ประสบการณ์เรียนรู้จากต่างประเทศสู่ประเทศไทย*. เสมาธรรม.
- โกวิท พวงงาม. (2559). *การจัดการปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ไทย.พี.บี.เอส. (2568). *รายงานผลคะแนนเลือกตั้ง อบจ.2568 ทั่วประเทศ*. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/348839>
- พรรคประชาชน. (2568). *สรุปผลการเลือกตั้ง อบจ.68*. <https://peoplesparty.or.th/news/22261/>

- ภิรมย์พร ไชยยนต์. (2557). การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น:ศึกษารณีกการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มติชนออนไลน์. (2568). ผลเลือกตั้งนายก อบจ.บุรีรัมย์ 'ภูซิด' รุ่งแชมป์ 'คนบุรีรัมย์' กวาดเรียบ ชนะ ส.อบจ.หมด 42 เขต. https://www.matichon.co.th/politics/local-election/news_5032114
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2564. (2564, 21 พฤศจิกายน). หน้า 1-4 ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 138 ตอนที่ 76 ก.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2563). การปกครองท้องถิ่น: มุมมองจากประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และไทย. สยามปริทัศน์.
- สนิท จรอนันต์. (2549). ความเข้าใจเรื่อง การปกครองท้องถิ่น (ฉบับปรับปรุง). : สถาบันนโยบายการศึกษา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. (2555). การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สถานีวิทยุมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. (2568). สรุปผลเลือกตั้ง อบจ.สงขลา 2568 สุพิศ พิทักษ์ธรรม นายก อบจ. คนใหม่ คะแนนไม่เลือกผู้ใดน้อยลงจาก ปี 2563. <https://psub.psu.ac.th/?p=14525>
- สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่. (2568). ผลการนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่. https://www.ect.go.th/th/chiangmai/db132_chiangmai_cms_29/49921
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม. (2568). ผลการนับคะแนนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครปฐม. <https://nkppao.go.th/election/election.html> 25 ตุลาคม 2568
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต. (2568). ฝ่ายนิติบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต. https://phuketpao.go.th/personal/show_personal_board?cid=3203
- อรทัย ก๊กผล และธนิษฐา สุขะวัฒน์. (2559). คู่มือสมาชิกสภาท้องถิ่น. โรงพิมพ์ธรรมดาเพรส.
- อัมรินทร์ทีวี.(2568). ไม่พลิกเรารักชลบุรี “วิทยาคูณปลื้ม” ชนะ “ชุดภาค” พรรคประชาชนชาดลอย พร้อมแก้วอี๋ ส.อบจ.27 คน.<https://www.amarintv.com/news/politic/505536>