



บุพปัจจัยทางการเมืองและอำนาจฝ่ายบริหารที่มีต่อผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง: กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง

Political Antecedents and Administrative Power Effecting the Work Performance of Direct-elected Mayor: A case Study at Lampang Province

กิตติภูมิ นามวงศ์

นักศึกษาลัทธิสุตรปรัชญาคุณภูมิบัณฑิต, มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาอิทธิพลทางการเมืองในการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาและพฤติกรรมทางการเมืองที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณในการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่างประชาชนในเขตเทศบาลนครลำปาง, เขตเทศบาลเมืองเขลางค์นคร, เขตเทศบาลตำบลเกาะคา และเขตเทศบาลตำบลห้างฉัตร จำนวน 400 ราย โดยการวิเคราะห์ถดถอยพหุเชิงชั้น (Hierarchical Regression Analysis) ผลการวิจัยพบว่า การปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพฤติกรรมทางการเมือง อำนาจฝ่ายบริหารและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาอยู่ในระดับปานกลาง และยังมีอิทธิพลต่อกันโดยตรงและทางอ้อม โดยข้อมูลเชิงปริมาณมีข้อค้นพบอย่างที่มีนัยสำคัญทางสถิติ

คำสำคัญ: บุพปัจจัยทางการเมือง, อำนาจฝ่ายบริหาร, ผลการปฏิบัติงาน, การเลือกตั้งโดยตรง

Abstract

The research aimed to study the board of council; and the political behavior effecting the work performance of the direct-elected mayor. The research employed the quantitative method to collect data, using a questionnaire as a tool and the sample was 400 people from Lampang Municipal Area, Kelangnakorn Municipal Area, Koh Kah Municipal Area, and Hang Chat Municipal Area. Hierarchical Regression Analysis was also used to find out the relationship among variables The result found that the work performance of the mayor was related to political behavior, and the administrative power; while the relationship between the administrative team and the board of council was at a moderate level, and they had effect on each other directly and indirectly, having statistical significance.

Keywords: Political Antecedents, Administrative Power, Work Performance, Direct-elected

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นคือ หลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการดำเนินงานของท้องถิ่นด้วยตนเองตามแต่ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ โดยเฉพาะในเรื่องต่างๆ (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2548) คือ ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้จะต้องมีสิทธิปกครองตนเอง เป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน มีอิสระในการกำหนดนโยบาย วิจัยปัญหาต่างๆ และมีอิสระในการเก็บภาษีอากรและการเงินการคลังของท้องถิ่นเอง (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2544) ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นๆ เป็นสำคัญ

ความเป็นอิสระของท้องถิ่น รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มีสิทธิจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย อำนาจหน้าที่ และการพัฒนาการกระจายอำนาจของรัฐให้มีความเหมาะสมและขั้นตอนการกระจายอำนาจที่มีสาระเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารสาธารณะ และการจัดสัดส่วนภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ด้วยมุ่งคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และกำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ต่างๆ ดังกล่าวอีกด้วย

การกำกับดูแลของรัฐ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงหรือมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี จะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ได้ การถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด การริเริ่มเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น คำร้องนั้นจะต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นประกอบด้วย การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและ



ความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน

ปัจจุบันทุกเทศบาลทั้งเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลได้ใช้รูปแบบการบริหารงานแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด เทศบาลบางแห่งสามารถบริหารเทศบาลไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่บางแห่งการบริหารเทศบาลมีปัญหา ทั้งความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร การใช้อำนาจการบริหารของนายกเทศมนตรี และที่สำคัญคือพฤติกรรมทางการเมือง

สำหรับเทศบาลที่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในการบริหารอยู่ในขณะนี้ก็ยังไม่สามารถสรุปได้ว่า เทศบาลใดจะไม่มีปัญหาแต่ประการใดในอนาคต ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้ผู้วิจัยตั้งข้อสงสัยว่าการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งอำนาจฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา และพฤติกรรมทางการเมืองมีความเหมาะสมหรือไม่ การมุ่งประเด็นปัญหาไปที่เรื่องที่มาของอำนาจฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา และพฤติกรรมทางการเมืองซึ่งก็หมายถึง การไม่ได้พิจารณาเฉพาะแนวคิดด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งมีลักษณะอย่างไรอย่างเดียว เพราะแนวคิดด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งมิใช่หมายถึงการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11, ฉบับที่ 12 และฉบับที่ 13) (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2546) คือ ต้องการให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพทางการเมืองมากขึ้นให้องค์กรเทศบาลสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะทั้งฝ่ายบริหารคือนายกเทศมนตรีและฝ่ายสภา คือสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและให้ประชาชนมีทางเลือกในการตัดสินใจทางการเมืองการติดตามการดำเนินการด้านนโยบายที่ได้นำเสนอต่อประชาชนและการเสนอตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

จากเจตนารมณ์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติเทศบาลต้องการให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลมีความเข้มแข็งและมีเสถียรภาพมากขึ้น ทั้งอำนาจฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา และพฤติกรรมทางการเมือง ตามแนวคิดว่าการปกครองส่วนท้องถิ่น นายกเทศมนตรีต้องมีอำนาจในการบริหารงานเทศบาลอย่างเต็มที่ ซึ่งรวมไปถึงอำนาจในการบริหารงานบุคคล ซึ่งสามารถแต่งตั้ง ถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี เลขาธิการนายกเทศมนตรี และให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการประจำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ มีอำนาจในการจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาเทศบาล โดยไม่ต้องเกรงกลัวกับอำนาจการต่อรองฝ่ายสภาเทศบาล ฝ่ายสภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่เพื่อการติดตาม ตรวจสอบ และพิจารณาอนุมัติงบประมาณเท่านั้น ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเสนอข้อบัญญัติเทศบาล และมีอำนาจในการยับยั้งข้อบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายสภาได้

จากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในองค์กรเทศบาลที่มีอยู่ทั้งหมดในประเทศไทยปัจจุบันได้ใช้รูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติเทศบาลจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยว่า ผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นไปตามแนวความคิดด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา และพฤติกรรมทางการเมืองเป็นอย่างไร และมีข้อค้นพบเสนอแนะต่อการพัฒนาองค์กรเทศบาลในประเทศไทยได้ในด้านใดบ้าง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาอิทธิพลทางการเมืองในการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา และพฤติกรรมทางการเมืองที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี

บททวนวรรณกรรม

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด กล่าวคือ เป็นตัวแทนของรัฐบาลในฐานะผู้นำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ เข้าร่วมกับผู้บริหารในรัฐบาลกำหนดแนวนโยบายต่างๆ ประสานงานและดูแลการบริหารงานคลัง การบริหารงานบุคคลให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนเป็นหน่วยงานตัวแทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลออกระเบียบข้อบังคับต่างๆ สำหรับการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประโยชน์ความผาสุกแก่ประชาชนในท้องถิ่นแห่งนั้นๆ กระทั่งปี พ.ศ. 2540 จุดเปลี่ยนสำคัญที่สุดของการเมืองไทย และคือจุดเปลี่ยนเดียวกันกับที่เปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นของไทยอย่างมหาศาลได้เกิดขึ้นในช่วงปลายปีนี้เอง นับแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ด้วยมีกระแสเรียกร้องจากสังคมให้มีการปฏิรูปการเมือง (political reform) อย่างจริงจังก่อนหน้านี้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 ถือว่า หลักสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างชัดเจน คือ มาตรา 78 ซึ่งปรากฏอยู่ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มีใจความสำคัญกำหนดให้ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ 2550 ได้บัญญัติสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นเอาไว้หลายมาตรา ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 281-290 รวม 10 มาตราด้วยกัน โดยที่สำคัญ คือ มาตรา 281 ที่ได้อธิบายถึงขอบเขตอำนาจที่มอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยระบุเนื้อหาไว้ว่า “องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ... การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ...” ยิ่งกว่านั้น ตามมาตรา 284 ก็ห้ามไม่ให้มีการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลทำให้กระทรวงมหาดไทยต้องยกเลิกการเข้าดำรงตำแหน่งของทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และข้าราชการในองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในเวลาต่อมา

ระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน ในอันดับแรก บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคที่เคยเป็นเสมือนผู้บังคับบัญชาของราชการส่วนท้องถิ่นจะเปลี่ยนแปลงไป โดยหันไปเน้นหนักในด้านของการกำกับดูแลมากกว่าอื่นใด ในอันดับต่อมา ขนาดของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคต้องปรับตัวให้มีขนาดเล็กลง ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะขยายให้มีขนาดใหญ่ขึ้นความเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ตามกระแสการปฏิรูปในทศวรรษ 2540 นี้ถือได้ว่าเป็น ทศวรรษสำคัญของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากกว่าทุกทศวรรษที่ผ่านมา นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475

แนวคิดว่าด้วยการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงหรือเรียกอีกอย่างว่าเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นแนวคิดที่มุ่งศึกษา ที่มาของหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรมีที่มาแบบใดจึงจะเกิดความชอบธรรมและประโยชน์มากที่สุด ซึ่งที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นในโลกมาจาก 3 วิธีที่สำคัญได้แก่ (1) การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง (2) การเลือกตั้งของตัวแทนประชาชน หรือการ



เลือกตั้งโดยอ้อม (3) วิธีการพิเศษ เช่น แต่งตั้ง คัดสรร หรือว่าจ้าง

ปัจจุบันกฎหมายเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชน ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และเทศบาลนครหรือเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ดังนั้นการที่จะพิจารณาได้ว่า ที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมาด้วยวิธีใด จำต้องพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียต่างๆ เสียก่อน

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง ในสังคมไทย ไม่ใช่เรื่องแต่ประการใด มีการพิจารณากันมาบ้างแล้ว ตั้งแต่ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ในปี พ.ศ. 2521 (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2544; สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2539) และประสบผลสำเร็จจนออกมาเป็นรูปธรรมในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ต่อมารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนได้ จึงทำให้หลายฝ่ายเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ มีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงได้ทั้งหมดจนในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยจึงมีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงทุกรูปแบบ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรูปแบบสภาผู้จัดการ (Council-Manager) จะได้ผู้บริหารที่เป็นนักบริหารโดยอาชีพ มากกว่า นักการเมืองท้องถิ่น (Leverly and Kevin, 1992)

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

สมคิด เลิศไพฑูรย์ (2546) กล่าวว่า การกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) แบ่งออกเป็น 2 กรณีคือ (1) การแบ่งอำนาจการปกครองที่เรียกว่า Decentralization และ (2) การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) หมายความว่า การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองนี้มีหลักการสำคัญที่ว่า จะต้องเป็นการมอบอำนาจให้ทั้งอำนาจการเมือง (Political Decentralization) และอำนาจในการบริหาร

(Administrative Decentralization) ซึ่งจะตรงกับสภาพความเป็นจริงของการปกครองตนเองในท้องถิ่นนั้น จะได้ มีสิทธิมีเสียงทางการเมือง มีการเลือกตั้ง มีการกำหนดนโยบาย มีการควบคุมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่างๆ เพื่อให้บริการและการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นไปตามเจตจำนงหรือความต้องการของคนในท้องถิ่นให้มากที่สุด

หลักการสำคัญของการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง (Devolution) จะต้องประกอบไปด้วยดังต่อไปนี้ (Harrop and Miller, 1987) คือ (1) ต้องให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นให้มีการเลือกตั้ง (2) ต้องให้เมืองหรือองค์กรในการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคล (3) หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอิสระหรือสิทธิในการปกครองตนเอง (Autonomy) (4) หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรจะต้องมีอำนาจในการดำเนินการตราข้อบัญญัติ (5) หน่วยงานปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง (6) ภายในการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องมีความสามารถในการปกครองบังคับบัญชา (7) องค์กรนั้นจะต้องมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบภายในอาณาเขตที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง

พฤติกรรมทางการเมืองและผลการปฏิบัติงาน

นับตั้งแต่เรื่องการใช้อิทธิพลเสียงเลือกตั้ง (อันเป็นจุดเริ่มแรกของการโอนอำนาจอันชอบธรรมของประชาชนให้กับบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย) การมีส่วนร่วมกิจการหรือองค์การทางการเมือง การมีความสัมพันธ์ติดต่อกับนักการเมือง การอภิปรายหรือการแสดงออกซึ่งความเห็นในประเด็นปัญหานักการเมือง ตลอดจนการติดตามข่าวสารต่างๆ ทางการเมือง เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พฤติกรรมในการใช้อิทธิพลในการออกเสียงเลือกตั้งเป็นส่วนหนึ่งของพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการยอมรับหรือไม่ยอมรับในระดับใดต่อผู้แทนปวงชนในระบอบประชาธิปไตยก็พิจารณาได้จากเรื่องนี้เป็นสำคัญ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าพฤติกรรมในการใช้อิทธิพลออกเสียงเลือกตั้งของ



ประชาชน เป็นส่วนสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในบรรดาพฤติกรรมทางการเมือง (Robson, 1953)

ทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเมือง เมื่อทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องและผูกพันในฐานะที่เป็นตัวแปรอิสระ (independent variables) ในกระบวนการทางการเมือง มีดังนี้ (1) ปัจจัยทางสังคม (social factors) (2) ปัจจัยทางด้านจิตวิทยาการเมือง (psychological political factors) (3) การรับข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (information) (4) ปัจจัยในผลประโยชน์แห่งตนในการเลือกตั้ง (self-interest) (5) อุดมการณ์ทางการเมือง (political ideology) (Tony, 2000) (6) การตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกเทศมนตรี (voting decision for the direct Mayoral Election)

การบริหารท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา

หน่วยการบริหารท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลควรประกอบด้วย ลักษณะสำคัญคือ (1) มีรูปแบบและโครงสร้าง รวมทั้งเนื้อหาสาระและแก่นแท้ภายในหน่วยงานที่สอดคล้องกับลักษณะที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นเจ้าของหน่วยงาน หรือหน่วยงานเป็นประชาชนในท้องถิ่นเอง (of local people) เป็นหน่วยงานที่บริหารโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง (by local people) รวมตลอดไปถึงการมีฐานะเป็นนิติบุคคล การมีหน่วยงานที่แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ต่างมาจากการเลือกของประชาชน (popular vote) โดยอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (direct election) ของประชาชนหรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (indirect election) ก็ได้ (Bowman and Kearney, 1999) (2) มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่บริหารงานของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ (autonomy) ภายในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ชัดเจน และเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น การควบคุมดูแลใดๆ ที่มีต่อหน่วยการบริหารท้องถิ่นควรเป็นไปน้อยที่สุด และเท่าที่จำเป็น ซึ่งเรียกว่า การควบคุมดูแลที่น้อยที่สุด คือ การควบคุมดูแลที่น้อยที่สุด เฉพาะในเรื่องความเป็นอิสระ

หรือการถูกควบคุมดูแลมากนักน้อยเพียงใดในส่วนเกี่ยวกับงบประมาณควรยึดหลักว่าถ้าหน่วยการบริหารท้องถิ่นใดใช้งบประมาณของตนเองประชาชนในหน่วยการบริหารท้องถิ่นต้องเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบเองเป็นหลัก แต่ถ้าใช้งบประมาณของรัฐบาลในส่วนกลาง ก็จะต้องยินยอมและพร้อมให้รัฐบาลในส่วนกลางเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้เสมอ และไม่ว่าหน่วยการบริหารท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระมากนักน้อยเพียงใดก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของประเทศไทยเสมอ (สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันนาค, 2546) (3) มีการบริหารงานบุคคลของตนเอง หมายถึง การมีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลหรือการจัดการทรัพยากรมนุษย์ภายในหน่วยงาน (James, 2001) (4) มีงบประมาณหรือมีรายได้ของตนเอง หมายถึง หน่วยการบริหารท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ของตนเองเป็นส่วนใหญ่ และรายได้บางส่วนอาจได้มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลในส่วนกลาง (5) มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน หมายถึง หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้บริการสาธารณะต่อประชาชนได้อย่างคล่องตัวรวดเร็ว ใกล้เคียง ทัวถึงสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและนับจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้นมาการบริหารงานที่โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการควบคุมตรวจสอบได้เป็นเรื่องสำคัญที่สมควรรวมไว้ด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่น คือ (1) เสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร (2) ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร (3) อำนาจต่อรองของสภาที่มีต่อฝ่ายบริหาร และ (4) การยุบสภาและการตั้งกระทุ่ถามนายกเทศมนตรี

ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูลกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งและไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในจังหวัดลำปาง

ผู้วิจัยกำหนดอัตราส่วนในการเก็บข้อมูลร้อยละ 30 ของเทศบาลในจังหวัดลำปาง โดยใช้ตารางเลขสุ่ม (Table of Random Number) จากการสุ่ม 25 เทศบาล ได้เทศบาลที่



เป็นหน่วยของตัวอย่างจำนวน 4 เทศบาลได้แก่ (1) เทศบาลนครลำปาง (2) เทศบาลเมืองเขลางค์นคร (3) เทศบาลตำบลเกาะคา (4) เทศบาลตำบลห้างฉัตร

กำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งใช้เป็นหน่วยวิเคราะห์โดยใช้สูตรคำนวณกลุ่มตัวอย่างของยามาเน่ แต่ละเทศบาล (1) เขตพื้นที่เทศบาลนครลำปาง จำนวน 160 ราย (2) เขตพื้นที่เทศบาลเมืองเขลางค์นคร จำนวน 140 ราย (3) เขตพื้นที่เทศบาลตำบลเกาะคา จำนวน 60 ราย (4) เขตพื้นที่เทศบาลตำบลห้างฉัตร จำนวน 40 ราย รวมได้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น จำนวน 400 ราย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสอบถามแบ่งเป็น 9 ส่วน ได้แก่ (1) ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (2) ข้อมูลเกี่ยวกับจิตวิทยาทางการเมืองที่มีต่อผลพฤติกรรมทางการเมือง (3) ข้อมูลเกี่ยวกับข่าวสารทางการเมืองที่มีต่อผลพฤติกรรมทางการเมือง (4) ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งตนที่มีผลต่อพฤติกรรมทางการเมือง (5) ข้อมูลเกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีผลต่อพฤติกรรมทางการเมือง (6) ข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงที่มีผลต่อพฤติกรรมทางการเมือง (7) ข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจฝ่ายบริหารที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง (8) ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และ (9) ข้อมูลเกี่ยวกับข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่มีต่อพฤติกรรมทางการเมือง อำนาจฝ่ายบริหารและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในจังหวัดลำปาง

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลได้แก่ (1) วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติพรรณนา (2) วิเคราะห์ถดถอยพหุเชิงเส้น (Hierarchical Regression Analysis) (3) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรจากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation)

ผลการวิจัย

การศึกษาอิทธิพลของการใช้อำนาจฝ่ายบริหารความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาและพฤติกรรมทางการเมืองที่มีต่อผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี โดยในการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีพบว่า อำนาจฝ่ายบริหารมีอิทธิพลมากที่สุด รองลงมาคือความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา และพฤติกรรมทางการเมือง ตามลำดับ

ด้านพฤติกรรมทางการเมือง พบว่า ในผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกันระหว่างปัจจัย คือ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางจิตวิทยา ปัจจัยทางข่าวสารทางการเมือง และปัจจัยอุดมการณ์ทางการเมือง

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา พบว่า ผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีมีความสัมพันธ์กันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา คือ ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลประชาชนเลือกกลุ่มการเมืองเดียวกันมากที่สุด รองลงมาเลือกเฉพาะนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเพียงอย่างเดียวตามลำดับ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเป็นลักษณะความสัมพันธ์ทางอำนาจและการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การจัดสรรงบประมาณโครงการจัดตั้งองค์กรชุมชนและความสัมพันธ์คุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาล ตลอดจนอำนาจฝ่ายบริหารที่ใช้ในการครอบงำโดยผ่านผู้นำชุมชนในการให้ความช่วยเหลือสร้างระบบหัวคะแนนเพื่อความสะดวกได้เปรียบทางการเมือง

การอภิปรายผล

จากผลการวิเคราะห์ปัจจัยทางสังคมประกอบด้วย เพศ อายุ การศึกษา อาชีพ และรายได้ของประชากร พบว่า ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีอย่างมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่สูง คือ ประชาชนที่มีอายุสูงขึ้นมีแนวโน้มในการยอมรับผลการปฏิบัติงานมากขึ้นเช่นกัน และจากการวิเคราะห์จำแนกประเภทได้ยืนยันข้อสรุปนี้ และแสดงให้เห็นว่า อิทธิพลของปัจจัยนี้นับว่าสูงทีเดียว ส่วนปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญ คือ



รายได้ของประชาชน ส่วนปัจจัยการศึกษาและอาชีพของประชาชนนั้น ถึงแม้จะแสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์ต่อผลการปฏิบัติงานอยู่บ้าง แต่กระนั้นความน่าเชื่อถือของข้อค้นพบนี้นับว่ามีไม่มากนัก

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยความเชื่อถือไม่ไว้วางใจนักการเมืองแล้ว ปรากฏว่าโดยภาพรวมแล้วประชาชนไม่ค่อยมีความเชื่อถือไว้วางใจนักการเมืองเท่าที่ควร แต่กระนั้นก็ปรากฏความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนี้กับพฤติกรรมทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ ส่วนปัจจัยความรู้สึกมีประสิทธิภาพทางการเมืองนั้น ประชาชนโดยมากแล้วมีความรู้สึกไม่มีประสิทธิภาพทางการเมืองเท่าที่ควร ซึ่งอาจเนื่องมาจากการขาดหลักการใช้เหตุและผลตามความคิดในระบอบประชาธิปไตย ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยความรู้สึกหน้าที่พลเมืองกับพฤติกรรมทางการเมืองนั้นก็ปรากฏความสัมพันธ์อยู่ แต่กระนั้นผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า เหตุผลเบื้องหลังการยอมรับผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีนั้นอาจจะไม่สอดคล้องกับเหตุและผลตามความคิดทางระบอบประชาธิปไตยนั่นคือ ประชาชนโดยมากยังไม่เป็นประชาชนในระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ควร ส่วนผู้ที่มีความพอใจในผลการปฏิบัติงานของเทศบาลสูงก็มีแนวโน้มในการยอมรับสูงเช่นเดียวกัน

ขณะเดียวกันประชาชนโดยมากแล้วยังไม่ค่อยให้ความสนใจในข่าวสารทางการเมืองเท่าที่ควร ซึ่งอาจจะทำให้เชื่อมโยงไปสู่การขาดแรงกระตุ้นในปัจจัยด้านอื่นตามไปด้วย ซึ่งทำให้ได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษโดยเฉพาะจากผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่าผู้ที่ให้ความสนใจในข่าวสารทางการเมืองนั้นก็มีความสัมพันธ์กับความเข้าใจในข่าวสารที่ได้รับด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาในประเด็นนี้จากผลการวิเคราะห์ปรากฏว่าผู้ที่มีความเข้าใจในข่าวสารทางการเมืองที่สูงมีแนวโน้มในการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงด้วย ดังนั้นการให้ข่าวสารทางการเมืองเข้าถึงประชาชนต้องควบคู่ไปกับการเข้าใจในข่าวสารที่เขาได้รับด้วย

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยผลประโยชน์แห่งตนทางการเมือง พบว่า โดยมากตระหนักถึงผลประโยชน์แห่งตนในทิศทางที่ไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ควร ซึ่งอาจเนื่องมาจากการมีความรู้สึกไม่มีประสิทธิภาพทางการเมืองและการขาดอุดมการณ์ในทางการเมืองในระบอบ

ประชาธิปไตย แต่กระนั้นจากผลการวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่า ผู้ที่มีผลประโยชน์แห่งตนสูงมีแนวโน้มที่เข้าสู่กระบวนการทางการเมืองสูงเช่นเดียวกัน

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยอุดมการณ์ทางการเมืองพบว่า โดยมากแล้วยังขาดเหตุผลและหย่อนการใช้เหตุผลตามครรลองในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะในประเด็นของความรู้สึกผูกพันต่อส่วนรวมนั้น ประชาชนเกือบครึ่งยังยึดถือผลประโยชน์แห่งตนเป็นหลัก และยังยอมรับในอำนาจของผู้อื่นมากกว่าตนเอง โดยเฉพาะความรู้สึกเจ้าขุนมูลนายยังฝังรากลึกในความรู้สึกของประชาชนโดยตรง อันทำให้เกิดความรู้สึกไม่มีประสิทธิภาพทางการเมือง แต่กระนั้นโดยมากก็ยังมีโลกทัศน์ต่อการเปลี่ยนแปลงที่สูง แต่ต้องการการเปลี่ยนแปลงแบบรุนแรง อีกทั้งการยอมรับในการใช้อำนาจทางการเมืองปกครองยังมีต่ำอีกด้วย ดังนั้นโดยสรุปแล้วยังกล่าวได้ว่าประชาชนยังมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการปกครองทั่วไปอยู่ในเกณฑ์ต่ำ และยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎกติกาและแนวปฏิบัติในทางการเมืองปกครองอยู่มากด้วย

จากผลการวิเคราะห์ปัจจัยเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร พบว่า ประชาชนมีความเชื่อมั่นในผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีและกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นกลุ่มเดียวมากกว่า ทั้งนี้ก็เพราะเพื่อต้องการให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภามีความสัมพันธ์กันโดยไม่ต้องการให้เกิดความขัดแย้งและต้องการให้เทศบาลพัฒนาไปในทิศทางเดียวกันและต่อเนื่องกัน

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยการยุบสภาหรือการตั้งกระทู้ถาม พบว่า การยุบสภาีผลต่อการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีสูง คือ การยุบสภา แสดงถึงความขัดแย้งและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาสิ้นสุดลง ถึงแม้ว่าการยุบสภาของนายกเทศมนตรีไม่มีโดยตรง ดังนั้นการยุบสภาย่อมแสดงถึงการขัดแย้ง และโอกาสมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองสูง ส่วนการตั้งกระทู้ถามเป็นการตรวจสอบของฝ่ายสภาที่มีต่อฝ่ายบริหารมีผลการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีด้วย

จากผลการวิเคราะห์ปัจจัยอำนาจในการบริหารงานบุคคล พบว่า อำนาจในการบริหารงานบุคคลมีผลต่อการปฏิบัติงานค่อนข้างสูง คือ เมื่อฝ่ายบริหารควบคุมทั้งงานบริหารบุคคล อำนาจหน้าที่และนโยบายได้ทั้งหมดแล้ว ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีสูง ทั้งนี้ผลของการปฏิบัติงานจะเห็นผลชัดเจนก็ต่อเมื่อมีผู้ปฏิบัติงาน คือ เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ และมีอำนาจในการใช้งบประมาณลงไปสู่ประชาชน แต่ถ้าตรงข้ามฝ่ายบริหารไม่สามารถคุมอำนาจการบริหารบุคคล อำนาจหน้าที่ และงบประมาณได้ดี ย่อมมีผลทางการเมืองตรงข้ามเช่นเดียวกัน

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยอำนาจในการจัดทำงบประมาณ พบว่าเมื่อฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณมากย่อมมีผลต่อการปฏิบัติงานแนวโน้มสูงเช่นเดียวกัน คือ อำนาจการจัดทำงบประมาณแสดงถึงผลของการปฏิบัติงาน ถ้าจัดทำงบประมาณในพื้นที่มากแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีผลงานมาก ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานมาก และมีแนวโน้มในผลทางการเมืองสูงเช่นเดียวกัน

ผลการวิเคราะห์ปัจจัยอำนาจในการจัดท้าวสดุอุปกรณ์ พบว่า เมื่อฝ่ายบริหารมีอำนาจการจัดท้าวสดุอุปกรณ์มาก แสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารมีผลการปฏิบัติงานแนวโน้มสูงด้วย คือ เมื่อสามารถจัดท้าวสดุอุปกรณ์มาปฏิบัติงานให้ประชาชนมากแนวโน้มย่อมมีผลงานมาก และมีแนวโน้มมากต่อผลทางการเมือง

ผลการวิเคราะห์อำนาจในการบริหารจัดการทั่วไป พบว่า อำนาจในการบริหารจัดการทั่วไปมีผลต่อการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีสูง คือ ถ้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารจัดการทั่วไปอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมแสดงถึงผลของการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารสูง และมีผลทางการเมืองสูงเช่นเดียวกัน

ผลการวิเคราะห์อำนาจการให้บริการประชาชน พบว่า การใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารในการให้บริการประชาชนมีผลต่อการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีสูง คือ เมื่อฝ่ายบริหารใช้อำนาจทั้งบุคลากร อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ ให้บริการกับประชาชน ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานของ

นายกเทศมนตรี ดังนั้น เมื่อมีการให้บริการกับประชาชนมากเท่าไร แนวโน้มที่ส่งผลในทางการเมืองสูงตามลำดับเช่นกัน

ดังนั้น อำนาจฝ่ายบริหารจึงมีผลต่อการปฏิบัติงานสูงสุด เพราะอำนาจฝ่ายบริหาร คือ อำนาจรัฐที่มีความสัมพันธ์และเชื่อมโยงกัน ทั้งอำนาจการบริหารงานบุคคล อำนาจการจัดทำงบประมาณ อำนาจการจัดท้าวสดุอุปกรณ์ อำนาจการบริหารงานทั่วไป และอำนาจการให้บริการประชาชน โดยทุกๆ ปัจจัยมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

1. เพิ่มระดับการประชาสัมพันธ์ต่อประชาชนด้วยการรายงานข่าวที่ประชาชนควรทราบ รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของเทศบาลเสนอต่อประชาชนเป็นประจำ และควรทำโดยการให้ข่าวและรายงานแก่หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นและวิทยุท้องถิ่นเพื่อเผยแพร่หรือโดยการติดไว้ที่บอร์ดประชาสัมพันธ์ของเทศบาลซึ่งควรจัดตั้งไว้ทั่วไปในเขตเทศบาล นอกจากนี้ควรชักชวนและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการเข้าฟังการประชุมของสภาเทศบาลและควรให้ข่าวกับหนังสือพิมพ์ วิทยุ เกี่ยวกับการประชุม และความเคลื่อนไหวต่างๆ ของเทศบาลเพื่อเผยแพร่เป็นประจำ
2. ควรส่งเสริมสนับสนุนให้นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานของเทศบาล หาโอกาสออกพบปะเยี่ยมเยียนประชาชนในเขตเทศบาลมากยิ่งขึ้น
3. ควรส่งเสริมให้เพิ่มวิธีการที่จะแสดงถึงความผูกพันระหว่างเทศบาลกับประชาชน เช่น การทำป้ายคำขวัญ ผลงานการบริการ ซึ่งแสดงถึงความร่วมมือกันระหว่างเทศบาลกับประชาชนในเขตเทศบาล และควรติดตั้งไว้หลายๆ แห่ง โดยเฉพาะแต่ละแหล่งชุมชนที่หนาแน่น
4. ควรส่งเสริมและปรับปรุงสถานที่ออกกำลังกาย สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สถานที่สำคัญที่น่าสนใจตลอดจนฟื้นฟูวัฒนธรรมประเพณีและการละเล่นของท้องถิ่น



5. ควรจัดนิทรรศการแสดงผลงานอันเป็นประโยชน์ที่ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับเปรียบเทียบกับภาษีอากรที่เสียไป ตลอดจนเรื่องที่ประชาชนร้องเรียนให้เทศบาลดำเนินการและผลที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสนใจและเอาใจใส่ในผลประโยชน์ของตนเองมากยิ่งขึ้น

6. ควรมีการจัดให้มีการอบรมครู ข้าราชการ พนักงานเทศบาล เกี่ยวกับวิธีการสอนและการอบรมเรื่องการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปชี้แจงเผยแพร่แก่นักเรียน ผู้ได้บังคับบัญชา และประชาชนโดยทั่วไป และเพื่อให้เป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น

7. ควรหาทางส่งเสริมให้เทศบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อนำไปขยายกิจกรรมที่สมควรจะทำ เพื่อประโยชน์แก่

ประชาชนโดยตรง และในเวลาเดียวกันควรลดการควบคุมจากส่วนกลางให้เหลือเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนเห็นความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

8. ควรนำวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้นำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการจัดพิมพ์เอกสาร เก็บรวบรวมข้อมูล สถิติตัวเลข ระบบฐานข้อมูลหรือจัดทำเว็บไซต์ (Website) ของเทศบาล เพื่อเผยแพร่นโยบาย ประวัติของฝ่ายบริหาร ผลงาน รับแล้วส่งข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการร้องเรียน เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2544). *การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2539). *เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น: ความฝันหรือความจริง, รวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2544). *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: องค์การคำของคุรุสภา.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2546). *แนวคิดด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และมรุต วันนาก. (2546). *แนวคิดด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2548). *คู่มือประชาชนสำหรับการเลือกตั้ง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง.
- Bowman, A. M., & Kearney, C. R. (1999). *State & Local Government*. Boston: Houghton Mifflin.
- Harrop, M., & Miller, W. L. (1987). *Elections and Voter: A comparative Introduction*. London: Macmillan Education.
- James, Q. (2001). *Government by the People National, State and Local Version*. New Jersey: Prentice Hall.
- Leverly, Kevin. (1992). *The Council Manager and Strong Mayor forms of Government in the USA*. Public Money & Management.
- Robson, William A. (1953). *Local Government In Encyclopedia of Social Science*. New York: The Macmillan Company.
- Tony, B. (2000). *Local government in Britain: everyone's guide to how it all works*. London: Penguin Books.