

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารงานของเทศบาล ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่” ซึ่งแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยทั่วไป หมายถึง สถานะที่หน่วยงาน องค์กร หรือชุมชนระดับล่างสุดมีอำนาจการตัดสินใจในแนวทางวิธีการดำเนินงานดำเนินกิจกรรมของตนเองได้อย่างกว้างขวาง ภายใต้เป้าหมายที่เชื่อว่า การกระจายอำนาจจะมีส่วนส่งเสริมประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานองค์กร ซึ่งจะ使得หน่วยงานระดับล่างมีความคล่องตัว ปรับกลยุทธ์การดำเนินงานตอบสนองสถานะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง มีความเป็นอิสระในระดับการปฏิบัติและการจัดการทรัพยากรของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนี้ การกระจายอำนาจยังเป็นเครื่องมือหรือมาตรการสนับสนุนการพัฒนาและสร้างความเจริญให้กับภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชน ทำให้ประชาชนในภูมิภาค ท้องถิ่น ชุมชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และมีโอกาสในการเข้าร่วมตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นชุมชนอย่างกว้างขวาง

หากพิจารณาความหมาย “การกระจายอำนาจ” ในหลักการความสัมพันธ์เชิงการบริหารการปกครองระหว่างรัฐบาลและส่วนท้องถิ่น กล่าวได้ว่า “การกระจายอำนาจ” หมายถึง การปรับปรุงโครงสร้างการปกครองของภาครัฐในแนวทางที่สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ภารกิจให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนระหว่างส่วนกลางที่ดำเนินการในพื้นที่กับท้องถิ่น ภายใต้หลักการการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ การส่งเสริมประชาธิปไตยระดับพื้นฐาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น และหลักความเป็นธรรมเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ได้นักวิชาการและนักปกครอง ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ เช่น ลิขิต ชีระเวคิน กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยสรุปได้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้¹

1. การกระจายอำนาจเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วยประชาธิปไตยต้องประกอบไปด้วยโครงสร้างส่วนบน คือระดับชาติ และโครงสร้างส่วนล่าง คือระดับท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริงคือรากแก้ว ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองที่มีลักษณะความอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ธนสวรรค์ เจริญเมือง ได้กล่าวว่าประเทศต่างๆ แทบทั่วโลกมีระบบการบริหารประเทศแบบกระจายอำนาจ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วใช้ระบบการกระจายอำนาจแทบทั้งสิ้น แม้แต่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีจักรพรรดิมาเป็นเวลานานกระทั่งปัจจุบัน ก็ยังมีระบบผู้ว่าราชการรัฐและนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และที่ผ่านมาก็ยังไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการแยกออกไปตั้งรัฐอิสระ หรือความขัดแย้งรุนแรงระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น²

การกระจายอำนาจ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจ (Transfer) จากรัฐบาลในระดับชาติไปยังหน่วยการเมือง-การบริหารในระดับต่างลงไปที่มีลักษณะสัมพันธ์กันตามลำดับชั้น การกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวนี้สามารถเกิดได้ 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) หรือการกระจายอำนาจแบบประชาธิปไตย (Democratic Decentralization) หมายถึง การมอบอำนาจแก่ผู้กระทำ (Actors) ที่เป็นตัวแทน (Representative) ที่มีความรับผิดชอบ (Accountable) ต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในระดับล่าง เช่น รัฐบาลท้องถิ่นที่สมาชิกสภาท้องถิ่นได้ตำแหน่งมาจากการเลือกตั้ง ส่วนฝ่ายบริหารของท้องถิ่นอาจจะมาจากความเห็นชอบของสภาฯ หรือได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน อันที่จริงแล้วในประเทศตะวันตก เช่น ในประเทศอังกฤษได้มีประวัติของการปกครองตนเองของประชาชนที่อยู่รวมกันในพื้นที่มาเป็นเวลาประมาณ 1,000 ปีมาแล้ว ก่อนการเกิดของรัฐประชาติหรือรัฐสมัยใหม่เสียอีก

¹ ลิขิต ชีระเวคิน, *การเมืองการปกครองไทย*, พิมพ์ครั้งที่ 3, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

² ธนสวรรค์ เจริญเมือง, *เทศบาลในทศวรรษหน้า เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง*, เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542.

2. การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) หรือการกระจายอำนาจทางระบบราชการ (Bureaucratic Decentralization) อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการมอบอำนาจไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางในระดับล่างหรือผู้มีส่วนอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่อยู่ในระดับเหนือขึ้นมา การกระจายอำนาจในการบริหารไม่จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจในทางการเมืองด้วยโดยอัตโนมัติ ดังนั้นรัฐบาลเผด็จการที่มีการปกครองในระบอบเผด็จการก็สามารถจัดให้มีการกระจายอำนาจทางการบริหารบางอย่างได้ การมอบอำนาจทางการบริหารเป็นการจัดตั้งหน่วยในการปกครองในระดับภูมิภาคขึ้นมา โดยให้มีอำนาจในการตัดสินใจตามที่ได้รับมอบมาในลักษณะจำกัด หน่วยการปกครองดังกล่าวนี้มีลักษณะเหมือนสำนักงานตัวแทนของรัฐบาลระดับชาติในภูมิภาคหรือท้องถิ่นมากกว่าการตัดสินใจใดๆ ที่หน่วยการปกครองเหล่านี้กระทำขึ้นต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐบาลในระดับชาติ³

รูปแบบการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย 3 รูปแบบ ได้แก่

1. การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) มีรูปแบบลักษณะเป็นการส่งผ่านถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานแรกไปยังหน่วยงานที่สอง และเมื่อถ่ายโอนแล้วเสร็จหน่วยงานเดิมจะเลิกกระทำภารกิจนั้นๆ ถือเป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินกิจการจากส่วนกลางไปให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ ภายใต้กรอบการตกลงร่วมกันระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น (ตัวอย่างเช่น การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามนัยของ พ.ร.บ. กำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ)

2. การมอบอำนาจ (Delegation) มีรูปแบบลักษณะที่หน่วยงานส่วนกลางมอบอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เพราะความไว้วางใจและเหตุผลเชิงประสิทธิภาพ แต่หน่วยงานส่วนกลางยังคงทำหน้าที่กำกับดูแลและรับผิดชอบ โดยที่หน่วยงานส่วนกลางยังมีอำนาจที่จะถอนการมอบอำนาจนั้นกลับคืนมาได้หากเห็นว่าส่วนท้องถิ่นดำเนินการไม่ได้ผลดี (ตัวอย่างเช่น การมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาค/ผู้ว่าฯ CEO การมอบอำนาจให้กำนัน / ผู้ใหญ่บ้าน)

3. การกระจายอำนาจบริหารหรือการลดการรวมศูนย์อำนาจ (Deconcentration) มีรูปแบบลักษณะที่หน่วยงานส่วนกลางเห็นว่าระบบการทำงานรวมศูนย์มากเกินไป เป็นการบริหารจัดการ ที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่คล่องตัวต่อการตัดสินใจ การบริการล่าช้า จึงต้องปรับระบบการทำงานใหม่ โดยอนุญาตให้หน่วยงานสาขาย่อยขององค์กรนั้นๆ รับผิดชอบในงานมากขึ้น มีอำนาจการตัดสินใจ มากขึ้น ลดขั้นตอนการใช้อำนาจจากส่วนกลาง เป็นการกระจายอำนาจภายในองค์กร

³ ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ.การมีส่วนร่วมทางการเมืองของชนชั้นกลาง.กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พ.ศ. 2542.

เดียวกันให้หน่วยงานสาขาในพื้นที่ (ตัวอย่างเช่น กระทรวงศึกษาธิการกำหนดให้มีเขตพื้นที่การศึกษา ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ กำลังคน และจัดการศึกษาโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่การกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ การลงทุนต่างๆ คงอยู่ในความรับผิดชอบและอำนาจของกระทรวงฯ)

แนวคิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยึดหลักการและสาระสำคัญ 3 ด้าน⁴ คือ

1. ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง โดยยังรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและความมั่นคงของชาติเอาไว้ได้ ตลอดจนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาคและภารกิจที่เกินขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้โดยกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนโยบายและด้านกฎหมายเท่าที่จำเป็น ให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

3. ด้านประสิทธิภาพการบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้นหรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐาน การบริหารจัดการของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ให้บริการให้มากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมดำเนินงานและติดตามตรวจสอบ

นอกจากการกระจายอำนาจทางด้านการบริหารแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้ท้องถิ่นต้องมีการกระจายอำนาจด้านการบริหารงบประมาณ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกำหนดวิธีการ

⁴ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, *วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจ*, กรุงเทพฯ: มิติใหม่, 2543.

และขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณไว้อย่างละเอียด นอกจากนี้หลักการจัดสรรงบประมาณ โดยทั่วไปยึดหลักเหตุผล ความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นเป็นหลัก แต่โดยทั่วไปรายได้ของเทศบาลในแต่ละปีมักไม่เพียงพอที่จะจัดสรรเพื่อดำเนินการตามโครงการ แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นได้ทั่วถึงทุกโครงการ ดังนั้นผู้บริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณจึงต้องคำนึงถึงความเร่งด่วนของปัญหา และศักยภาพด้านการคลังของเทศบาลควบคู่กันด้วย โดยมีการจัดเรียงลำดับความเร่งด่วนของปัญหาแล้วพิจารณาจัดสรรงบประมาณจากเงินรายได้ของเทศบาลก่อน หากรายได้ไม่เพียงพอก็พยายามสรรหางบประมาณจากแหล่งอื่น เช่น การกู้เงิน การขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐ เป็นต้น เพื่อให้เพียงพอกับรายจ่ายของเทศบาล

งบประมาณเป็นเรื่องของการเมืองที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและอำนาจให้แก่กลุ่มการเมืองต่าง ๆ หากถือว่าการเมืองคือการขัดแย้งกันระหว่างผู้ที่ต้องการให้สิ่งที่ตนเองชอบปรากฏในนโยบายแห่งชาติ ผลของการขัดแย้งหรือการต่อสู้กันนั้นก็จะปรากฏในงบประมาณ ดังนั้นงบประมาณจึงเป็นหัวใจของกระบวนการทางการเมือง และนอกจากนี้งบประมาณยังเป็นสัญญาระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารสัญญาที่จะจ่ายงบประมาณภายใต้เงื่อนไขบางประการตามพันธสัญญาที่ตกลงกันไว้ทั้ง 2 ฝ่าย งบประมาณในฐานะเป็นเรื่องของการเมืองจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองจะต้องมีการต่อสู้ ต่อรอง หรือประนีประนอมของกลุ่มการเมืองต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณตามที่กลุ่มต่าง ๆ ต้องการ

การกระจายอำนาจทางการเงินการคลังเป็นวิธีที่สำคัญในการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะการกระจายอำนาจการเงินการคลังทำให้เกิดประโยชน์การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจในท้องถิ่นและของประเทศโดยรวม เป็นการกระจายอำนาจและความเจริญไปสู่ส่วนต่างๆ ของภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน ทั้งเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาประเทศเพื่อเกิดประสิทธิภาพ การพัฒนาการปกครองตนเองของท้องถิ่นและภูมิภาคต่างๆ และได้เสนอหลักการในการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังไปสู่ท้องถิ่นดังนี้คือ

1. การให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Local Taxes) บางประเภทได้เอง เพื่อการได้ส่วนแบ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีบางประเภทที่ร่วมกันกับของรัฐบาลกลาง (Revenue Sharing Taxes) ได้

2. การให้มีเงินอุดหนุนในการพัฒนาท้องถิ่นที่มีระบบฐานะการเงินการคลังคือยกว่าการคลังท้องถิ่นใหญ่และมีความเจริญเติบโตทางการเงินการคลังที่มีรายได้ที่เพียงพอเลี้ยงตัวเอง ให้เป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะต้องได้บริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันแบบเสมอภาคในทุกท้องถิ่นไม่ว่าอยู่ ณ ที่ใดของประเทศ

3. ให้สิทธิหน้าที่ให้กับท้องถิ่นในการกู้ยืมเงินเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยที่รัฐอาจจะเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้หรือหาสถาบันการเงินให้ท้องถิ่นในอัตราดอกเบี้ยที่ถูกเพื่อให้ท้องถิ่นใช้ในการกู้ยืมเป็นการลงทุนในโครงการและกิจกรรมท้องถิ่นของตนเอง

กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานและเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของไทยอย่างมีนัยสำคัญ ทิศทางหนึ่งของการปฏิรูปได้แก่ความพยายามที่จะลดสถานะการรวมศูนย์อำนาจทางการบริหารปกครองของประเทศไทย โดยอาศัยกระบวนการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปี พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญ และกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติที่ได้รับมอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ⁵

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

การเลือกตั้ง หมายถึง กระบวนการทางการเมืองรูปแบบหนึ่งที่พลเมืองได้เข้ามีส่วนร่วมด้วยการแสดงเจตจำนงตามความต้องการและการสนับสนุนโดยผ่านตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองประเทศ ซึ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันเป็นอำนาจในการปกครองสูงสุดเป็นของประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้มอบอำนาจอธิปไตยของตนให้กับตัวแทนในการทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตย กระบวนการในการคัดเลือกตัวแทนจึงถือได้ว่าเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น และเป็นที่มาของการเลือกตั้ง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการทางการเมืองอันแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งการเลือกตั้งมีด้วยกันหลายระดับทั้งในระดับชาติ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น เช่น การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

ดังการศึกษาของ ธนัน อนุมานราชชน และ ภูทวงค์ ภูณทลบุตร ที่กล่าวว่าการเลือกตั้งคือ สถาบันทางการเมืองที่ทำหน้าที่เพื่อให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ได้แสดงออกถึง

⁵ วุฒิสภา ดันไชย. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546.

เจตนารมณ์ที่จะมอบหมายให้บุคคลอื่น ไปเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย การเลือกตั้งเป็นกลไกการใช้ อำนาจอธิปไตย หรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งผู้แทนที่มิโนโยบายตรงกับความต้องการของตนเองให้ไปใช้อำนาจอธิปไตย แทนตนด้วยความชอบธรรม เพื่อลดภาวะความตึงเครียด ขจัดปัญหาความขัดแย้ง หรือการสืบทอด อำนาจและเป็นกลไกที่ควบคุมให้ผู้แทนที่ดำรงตำแหน่งจากการเลือกตั้งตระหนักรู้เสมอว่า ต้องมี ความรับผิดชอบต่อประชาชน เพราะประชาชนเป็นผู้กำหนดอนาคตทางการเมืองของตนด้วยการ เลือกหรือไม่เลือกตนมาทำหน้าที่ผู้แทนอีก ดังนั้นการเลือกตั้งจึงมีผลต่อการพัฒนาทางการเมือง โดยประชาชนจะสำนึกถึงความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งต้องการมีส่วนร่วมใน การเลือกผู้แทน เลือกรัฐบาล เลือกรูปแบบและวิธีการปกครอง เลือกนโยบายสาธารณะ เลือกระบบ เศรษฐกิจ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะเอื้อต่อการธำรงไว้และบูรณาการทางการเมืองที่พึงปรารถนา และ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย⁶

ด้านสมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนากกร กล่าวว่า การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง คือ ระบบการปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ สามารถเลือกตั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตท้องถิ่นของตนได้โดยตรง กรุงเทพมหานครเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งแรกที่น่าระบบดังกล่าวมาใช้ อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครเป็น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีอยู่เพียงแห่งเดียวในประเทศไทย การเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง จึงไม่เป็นที่คุ้นเคยนักสำหรับคนไทย ต่อมาในปี พ.ศ.2543 มีการ ประกาศใช้กฎหมายเทศบาลฉบับใหม่ ทำให้เทศบาลซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มี อยู่ในทุกจังหวัด ได้เริ่มทดลองใช้ระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง และมีการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจริงเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ.2544 และเรียกระบบการเลือกตั้งผู้บริหาร ท้องถิ่นโดยตรงในเทศบาลว่า เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ในขณะที่เทศบาลในรูปแบบเดิม เรียกว่า เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี ภายหลังต่อมา มีการแก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอีกหลายฉบับ หลายรูปแบบ ในปี พ.ศ.2546-2547 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดของไทยใช้ระบบ การเลือกตั้งบริหารท้องถิ่นโดยตรงทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็น เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา ดังนั้น

⁶ ธนัน อนุมานราชธน และ กุฑทงศ์ กุณทลบุตร. ความสัมพันธ์ระหว่างความไร้อำนาจทางการเมืองกับ ความหมายการเลือกตั้ง: กรณีศึกษาเขตเทศบาลนครเชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2543.

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับของไทย กำหนดให้ใช้วิธีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงแล้วทั้งสิ้น⁷

นรนิติ เศรษฐบุตร (2544) ได้อธิบายถึงหลักการและเหตุผลของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงไว้ดังนี้ การเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงของประชาชน ไม่ใช่เรื่องใหม่ของการปกครองท้องถิ่นไทย ประเทศไทยได้มีการใช้ระบบให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ.2518 ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ กรุงเทพมหานคร กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เป็นความพยายามที่สร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งประเด็นนี้ได้มีการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันบ้างแล้ว ในปี พ.ศ.2511-2522 แต่ก็เงียบหายไป และมีกระแสเรียกร้องให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนกลับมาอีกครั้งอีกครั้งหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540⁸

ด้าน ชเนศวร์ เจริญเมือง ได้กล่าวว่า การนำรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง คือ นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน น่าจะเป็นทางออกที่ดีกว่าในสภาพสังคมปัจจุบัน เพราะจะทำให้ประชาชนรู้จักผู้นำฝ่ายบริหารมากขึ้น มีความใกล้ชิดมากขึ้น เริ่มตั้งแต่การสมัครรับเลือกตั้ง การหาเสียง การที่ผู้สมัครแข่งขันกันเสนอทางเลือกใหม่ๆ ให้แก่ชุมชน เกิดการถกเถียงและกระตุ้นความสนใจในทางปัญหาทางการเมือง และการบริหารงานในช่วงเวลา 4-5 ปี ความสัมพันธ์กันที่ใกล้ชิดกันเช่นนี้ นอกจากกระตุ้นให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อการงานมากขึ้น ทำให้การบริหารบ้านเมืองมีคุณภาพมากขึ้น ยังทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และบรรยากาศทางการเมืองก็คึกคักขึ้น ยิ่งกว่ารูปแบบสภานายกเทศมนตรีที่ผ่านมา และได้แสดงถึงประโยชน์ของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ดังนี้

1. ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเกิดความสนใจทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพราะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อม ทำให้ประชาชนได้แต่เลือกสมาชิกสภาเทศบาลแต่ไม่แน่ใจว่าใครจะเป็นนายกเทศมนตรีด้วยเหตุนี้ความสนใจทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนจึงมีข้อจำกัด ผิดกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงซึ่งมีการระบุผู้สมัครแต่ละคนอย่างชัดเจน ทำให้

⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนากกร. แนวคิดด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์การศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

ผู้มีสิทธิลงคะแนนต้องสนใจและต้องคิดว่าจะเลือกใครไปเป็นผู้นำและนำไปสู่การตั้งวงคิดตาม สอบถาม ถกเถียง มีการอภิปรายและวิพากษ์วิจารณ์การเมืองท้องถิ่น

2. ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนเป็นอย่างดีเนื่องจากมีความสนใจเพิ่มขึ้นและมี โอกาสที่จะได้ ฟังการหาเสียงหรืออ่านป้ายหาเสียง โดยเฉพาะในสภาพที่มีการหาเสียงเข้มข้นมีผู้ สมัคที่นำเสนอใจหลายคน ประชาชนจะได้เรียนรู้ว่าปัญหาและทางเลือกทั้งแบบเก่าและแบบใหม่ใน การบริหารท้องถิ่น

3. ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาคนมาทำงานเพื่อแก้ไขปัญหามันเมืองที่ผ่าน มา การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) เป็นทีมเข้าไปทำงานแต่เมื่อเข้าไปทำงานก็ไม่มีอะไร เปลี่ยนแปลงมากนักแต่ถ้าหากเรามีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงผู้สมัครแต่ละคนจะถูก ระบบการหาเสียงกดดันให้ต้องเสนอ นโยบาย มาตรการและคำสัญญาแก่ประชาชนเพื่อจะได้รับการ สนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง

4. ประชาชนสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของนายกเทศมนตรีที่มา จากการเลือกตั้งเพื่อให้ปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไขได้รวดเร็วกว่า เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นทำงานอยู่ในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า นำไปสู่ การผลักดันให้ผู้บริหารแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของท้องถิ่นได้มากกว่า

5. ประชาชนสามารถผลักดันให้ระบบการบริหารมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใด การใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละเรื่องถูกต้องและเหมาะสมเพียงใด

6. ประชาชนสามารถผลักดันให้นายกเทศมนตรีลาออกเมื่อเห็นว่าบุคคลผู้นั้นขาด ความสามารถในการแก้ไขปัญหาสำคัญของเมือง หรือไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน และ พลังประชาชนจะเป็นบรรทัดฐานสำคัญสำหรับนายกเทศมนตรีคนต่อไป ในแง่ที่ว่าถ้าคนอาสา เข้ามาทำงานการเมือง แต่ทำงานไม่ได้ผล ผู้นั้นก็ควรพิจารณาตัวเองนำมาสู่การสร้างผู้บริหารที่ดี

7. เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นทำให้ประชาชนรู้ จักการมีบทบาทในการพัฒนาสังคม รู้วิธีการปกครองและพัฒนามันเมืองด้วยตัวของเขาเอง (Local Self Government) สร้างสิ่งที่เรียกว่าประชาสังคม (Civil Society) ที่เข้มแข็ง ประชาชนสามารถ ผลักดันให้นายกเทศมนตรีลาออกเมื่อเห็นว่าบุคคลผู้นั้นขาดความสามารถในการแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ของเมือง หรือไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน

8. นายกเทศมนตรีมีความมั่นคงในการบริหารงานไม่ต้องกังวลต่อการต่อสู้ช่วงชิง อำนาจกันในเทศบาลจนไม่มีโอกาสได้ทำงานเพื่อแก้ไขปัญหามันเมืองและการพัฒนาท้องถิ่น

เนื่องจากสภาพเทศบาลจะมีบทบาทด้านนิติบัญญัติและการตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่านั้น จึงเกิดการแบ่งงานระหว่างสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่ชัดเจน

9. เกิดการประกวดและแข่งขันการบริหารงานของเทศบาลต่าง ๆ กลายเป็นการเรียนรู้ข้อดีและบทเรียนในท้องถิ่นอื่น ๆ แล้วนำมาใช้ในท้องถิ่นของตนเอง ส่งผลให้แต่ละชุมชนดีขึ้น

10. เมื่อท้องถิ่นหลายแห่งมีนายกเทศมนตรีที่มีความสามารถมีผลงานโดดเด่น มีชื่อเสียงระดับชาติการปกครองท้องถิ่นที่ดีก็จะสร้างผู้นำระดับท้องถิ่นให้ก้าวขึ้นไปสู่เวทีการเมืองระดับชาติ ทำให้ประเทศมีผู้นำที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้น เพิ่มทางเลือกให้แก่ประเทศชาติ

11. การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารเพียงคนเดียวจะส่งเสริมให้คนมีความรู้ความสามารถตัดสินใจเสนอตัวเข้าทำงานเพื่อส่วนรวมมากขึ้น ทั้งนี้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในแบบเดิมจะต้องอาศัยการสมัครเป็นทีม กว่าจะเกิดการเล่นพรรคเล่นพวก และนำไปสู่การใช้เงินจำนวนมากเพื่อสร้างพรรคพวกและอยู่ในตำแหน่งให้นานที่สุดจากสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้คนมีความรู้ความสามารถหมดโอกาสในการทำงานให้แก่สังคมแต่การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงจะทำให้เทศบาลแต่ละแห่งได้คนดีมีฝีมือจำนวนมากอาสาเข้าไปทำงานให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

12. จะเป็นการสร้างโอกาสใหม่ให้ประชาชนและสังคมได้เรียนรู้วิธีการจัดการท้องถิ่นแบบใหม่ ที่ผ่านมาระบบการเลือกตั้งโดยอ้อมของเทศบาลตลอด 60 กว่าปีเป็นเพียงทางเลือกเดียวให้แก่ประชาชน เทศบาลส่วนใหญ่ของประเทศไม่เคยศึกษาค้นคว้าว่า เหตุใดตัวเองจึงประสบภาวะหัวหน้าอื้ออาน เกิดการแย่งชิงตำแหน่งฝ่ายบริหารอย่างไม่รู้จักหมดสิ้น

13. เป็นการช่วยกันเปิดโปงการทุจริต การบริหารงานโดยเอาเปรียบประชาชนโดยที่ประชาชนจำนวนมากไม่ทราบเพราะการเลือกตั้งโดยอ้อมที่ผ่านมามีแต่ทำให้ประชาชนไม่ใกล้ชิดกับผู้บริหารเกิดความห่างเหินทำให้ผู้บริหารมีโอกาสที่จะทุจริตมากขึ้นการเลือกตั้งโดยตรงจะทำให้ท้องถิ่นได้ผู้บริหารที่เข้ามาทำงานด้วยความโปร่งใสมีประชาชนทุกฝ่ายตรวจสอบการทำงานได้ตลอดเวลา

14. การปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจะเป็นฐานอันแข็งแกร่งของระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ ทำให้รัฐบาลกลางเข้มแข็งมีเวลาปฏิบัติงานใหญ่และแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้างไม่ลี้วถุกลงมาแก้ไขปัญหาท้องถิ่น สังคมมีการกระจายอำนาจมาก ท้องถิ่นเข้มแข็งสามารถแก้ไขปัญหาได้หลายด้านในระดับล่าง⁹

⁹ ธนสวรรค์ เจริญเมือง. ฉลอง 700 ปีเลือกตั้งนายกเทศมนตรี. เชียงใหม่: คณะสังคมศาสตร์

ด้าน นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ คณะ (2546: 15) ได้กล่าวถึงข้อดีของการเลือกตั้งโดยตรงไว้เช่นกัน ดังนี้¹⁰

1. ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจน ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ไม่ต้องพะวงกับคะแนนเสียงในสภาและยังให้เกิดภาวะผู้นำแก่ผู้บริหารอีกด้วย
 2. เป็นการเพิ่มทางเลือกให้กับประชาชน ทั้งการเพิ่มเชิงปริมาณ เพราะมีผู้สมัครเพิ่มมากขึ้น และเป็นการเพิ่มเชิงคุณภาพเพราะแต่ละคนต้องแข่งขันกันนำเสนอนโยบายที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมและเข้าใจง่ายกับประชาชน
 3. เป็นการเพิ่มความรับผิดชอบให้กับผู้บริหารท้องถิ่น เพราะการเลือกตั้งโดยตรงทำให้ประชาชนทราบว่าเลือกใคร ไปทำอะไร นโยบายใครเป็นคนเสนอ ใครควรจะรับผิดชอบเรื่องอะไร ก่อให้เกิดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนมากขึ้น เป็นการกดดันให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบการทำงาน ฉะนั้นโอกาสที่จะเกิดความเสียหายก็น้อยลง
- และยังได้กล่าวถึงข้อเสียที่เกิดขึ้นได้ เมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่

1. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงก่อให้เกิดการเมืองแบบฝักฝ่าย รวมทั้งการแบ่งพรรคแบ่งพวกแบบแยกกันเป็นขั้วตรงข้าม เนื่องจากทั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งคู่ กระบวนการประนีประนอมในระบบไม่มี อำนาจมาซึ่งความขัดแย้งได้
2. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง มักก่อให้เกิดการแต่งตั้งและโยกย้าย ข้าราชการประจำเป็นจำนวนมาก เมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารใหม่แต่ละครั้ง ผู้บริหารมักจะเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการประจำเพื่อเอาคนของตนขึ้นแทนคนเก่า
3. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง มักจะได้ผู้นำที่เป็นนักการเมืองอาชีพมากกว่าเป็นนักบริหาร

2.3 แนวคิดฝ่ายบริหารเข้มแข็ง

แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็ง เป็นแนวคิดที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างราบรื่น ปราศจากการรบกวนจากฝ่ายสภาหรือ

¹⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ คณะ.การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง: ข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูปโดยองค์กรรวม. กรุงเทพมหานคร: เอกสารเผยแพร่ศูนย์การศึกษาเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

องค์กรอื่นใดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากจนเกินไป จนเป็นเหตุให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความยากลำบาก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้

อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็ง เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกของโลกเป็นระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ในสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ภายหลังจากที่อเมริกาประกาศอิสรภาพจากประเทศอังกฤษเมื่อปี ค.ศ.1776 ที่ประชุมร่วมกันของ 13 มลรัฐ หรือที่ในขณะนั้นเรียกว่า Congress ได้ปรึกษารื้อกันถึงระบบใหม่ที่จะใช้ในการอยู่ร่วมกันของทั้ง 13 มลรัฐในทวีปอเมริกา ในระยะแรกหลายฝ่ายต่างหวาดกลัวว่าหากปล่อยให้ฝ่ายบริหารของประเทศ มีอำนาจมากเกินไปอาจทำให้ฝ่ายบริหารของประเทศอาจเป็นทรราชได้ ดังนั้นจึงส่งผลให้อำนาจระบบประธานาธิบดีของอเมริกามีอำนาจน้อยมาก น้อยมากกว่าอำนาจของแต่ละมลรัฐเสียอีก อำนาจของรัฐบาลกลาง (Federal State) หรือ ทำเนียบขาวในขณะนั้นมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแค่เพียง 30 คนเท่านั้น อีกร้อยกว่าปีต่อมา อำนาจของรัฐบาลกลางเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ อำนาจของรัฐบาลมลรัฐถูกดึงเข้าสู่อำนาจรัฐบาลกลาง จนในที่สุดอำนาจรัฐบาลกลางและประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาสามารถสถาปนาจนเป็นสหพันธรัฐได้ประสบผลสำเร็จ สภาพความเป็นสหพันธรัฐที่ดำรงอยู่มากกว่าร้อยปีจึงสิ้นสุดลง

ความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารในสหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่ปรากฏ อยู่ในแต่ละระดับชาติเพียงเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ได้รับอิทธิพลของการดึงอำนาจเข้าสู่ฝ่ายบริหารด้วยเช่นกัน กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ในอเมริกาขณะนั้น มีองค์กรผู้ใช้อำนาจแตกกระจาย เช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติ แต่เมื่อเห็นการเมืองระดับชาติใช้ระบบดึงอำนาจเข้าสู่ฝ่ายบริหารแล้วประสบผลสำเร็จ หัวหน้าฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมลรัฐต่างๆ ทั่วอเมริกาจึงกระทำบ้าง บางแห่งสามารถกระทำได้อย่างสำเร็จรวดเร็ว บางแห่งใช้ระยะเวลานานจึงสำเร็จ และในบางแห่งจนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังไม่สามารถสร้างฝ่ายบริหารที่เข้มแข็งได้เลย

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดฝ่ายบริหารเข้มแข็งเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา มีเหตุผลที่สำคัญๆ 2 ประการได้แก่ ¹¹

1. ความสำเร็จของการปกครองในระดับชาติ ที่สถาบันประธานาธิบดีดึงเอาอำนาจการบริหารประเทศโดยส่วนใหญ่เข้าสู่ส่วนกลางได้ และสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว โดยที่ขอบเขตต่างๆ จะถูกกำหนดโดยฝ่ายสภา ซึ่งการถ่วงดุลอำนาจกันเช่นนี้ทำให้สหรัฐอเมริกาประสบผลสำเร็จในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การเมืองและการทหารได้อย่างง่ายดาย

¹¹ เบียงรัฐ เนติโพธิ์. “จักรกลการเมืองอเมริกา: บทเรียนเพื่อความเข้าใจอิทธิพลในการเมืองไทย.”

2. ความล้มเหลวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทั่วสหรัฐอเมริกา ที่ในขณะนั้นต่างใช้ระบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ แล้วทำให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถทำตามนโยบายที่กำหนด ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็เริ่มเบื่อหน่ายกับนักการเมืองท้องถิ่นที่ไม่สามารถกระทำได้ตามที่หาเสียงไว้ได้ เนื่องจากว่าฝ่ายบริหารท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องใช้อำนาจร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ

ในส่วนของสภานั้น ทำหน้าที่เพียงกลั่นกรองการทำงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น บางเทศบาลของสหรัฐอเมริกา ฝ่ายสภาแทบจะไม่มีโอกาสในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาลเลย เนื่องจากหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเสียจนกระทั่งสามารถเข้าไปก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายสภาได้ หรือในบางครั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นและตุลาการท้องถิ่นด้วย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย

รูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง จึงเป็นรูปแบบที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายสภาแล้ว อำนาจส่วนใหญ่ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดจะตกอยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาหรือตัดสินใจเรื่องต่างๆ ในขั้นตอนสุดท้าย ทั้งนี้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจมากหรือมีความเข้มแข็ง ก็ควรมีอำนาจอย่างน้อย 3 ประการได้แก่¹²

1. หัวหน้าฝ่ายบริหารควรมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล (Appointment Power)
2. หัวหน้าฝ่ายบริหารควรมีอำนาจในการจัดทำงบประมาณ (Budgetary Power)
3. หัวหน้าฝ่ายบริหารควรมีอำนาจในการยับยั้งกฎหมาย (Veto Power)

2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาถึงเทศบาลไทยที่ผ่านมานั้น มีค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับการศึกษาวิจัยทางการเมือง การปกครองในด้านอื่น ๆ อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาได้พยายามหาผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอย่างเต็มความสามารถ โดยมุ่งเน้นวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนากร (2546) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “แนวคิดด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย” พบว่า ปัญหาที่สำคัญในการบริหารงานของเทศบาลไทยนั้นมีอยู่ 3 ประการ คือ 1.ปัญหาเชิงโครงสร้างของเทศบาล โดย

¹² วิรัช วิรัชนิการรณ.การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ: อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และ ไทย. กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พรีน ดิงเฮาส์, 2541.

ประการแรกนั้นสภามีอำนาจในการกำหนด ทิศทางของเทศบาลมากเกินไป ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ประการที่สองคือ ความไร้เสถียรภาพและความอ่อนแอของฝ่ายบริหารอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากประการแรก กล่าวคือ การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารผูกติดอยู่กับสภาเทศบาล และประการสุดท้าย คือ การขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในเทศบาลเอง เนื่องจากฝ่ายบริหารนั้นมาจากการเลือกของสภา 2. ปัญหาที่เกิดจากนักการเมืองท้องถิ่นในเทศบาล นั้นคือ ปัญหาการขาดคุณภาพของ นักการเมือง ขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงาน และการเล่นพรรคเล่นพวกในการบริหารงาน จนไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ 3. ปัญหาของระบบการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ประการแรกเกิดจากการที่ประชาชนขาดความสนใจและการมีส่วนร่วมในการปกครองเทศบาล การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการปกครองตนเอง ไม่สนใจที่จะทำความเข้าใจเนื่องจากไม่คิดว่าเป็นเรื่องจำเป็น ประการที่สอง คือ นักการเมืองท้องถิ่นขาดวัฒนธรรมการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ นักการเมืองท้องถิ่นไม่รู้ถึงสิทธิ หน้าที่ของตน และในบางครั้งใช้สิทธิตามกฎหมายจนเกิน ขอบเขตจนทำให้การดำเนินงานในกิจการเทศบาลไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

มรุต วันทนกร (2548) ศึกษาเรื่อง “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาล ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในประเทศไทย” พบว่า ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในที่เห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพและความเข้มแข็งให้แก่ผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรี เนื่องจากมีการแก้ไขเงื่อนไขทางกฎหมายหลายประการที่มีผลโดยตรงทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากขึ้น เช่น ที่มาของนายกเทศมนตรี หรือการสร้างกลไกประนีประนอมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล ในกรณีสภาเทศบาลไม่ผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ยังพบว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ไม่ได้ทำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น และไม่มีผลทำให้ผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีความรู้ความสามารถ ลงมาสมัครรับเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มีผลทำให้นายกเทศมนตรีต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนในเทศบาลเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ระบบการตอบสนองดังกล่าวเกิดขึ้นแต่เฉพาะตัวนายกเทศมนตรีเท่านั้น ซึ่งไม่พบการตอบสนองที่เพิ่มมากขึ้นต่อระบบราชการของเทศบาล เช่น เจ้าหน้าที่ในเทศบาลยังปฏิบัติกับประชาชนเหมือนเดิมก่อนมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และผลการศึกษายังพบอีกว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องจัดทำนโยบายที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น และประชาชนเห็นว่าสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติได้จริงมากขึ้น

ณัฐพงศ์ รักราม (2549) ศึกษาเรื่อง “เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองพะเยา” ผลการศึกษาพบว่า 1. ลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีโครงสร้างแบบหลวมๆ ไม่มีแบบแผนในการบริหารงานอย่างเป็นทางการ อำนาจในการจัดการของกลุ่มอยู่ที่ตัวผู้นำกลุ่ม การรวมกลุ่มการเมืองมีเป้าหมายเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเทศบาลและเมื่อสมาชิกของกลุ่มไม่ได้รับเลือกตั้งก็จะล่มสลายไป การแข่งขันของกลุ่มการเมืองในการเลือกตั้งพบว่า มีการแข่งขันเพิ่มขึ้น ผลจากการเลือกตั้งใน 2 ระดับ คือ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล พบว่ายังคงมีการใช้อำนาจและอิทธิพลในการเลือกตั้ง การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร เป็นเหตุให้ลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ พบว่า ยังมีการแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมืองอยู่และการที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้น ส่งผลให้ข้าราชการประจำขาดอิสระในการทำงาน 2. รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยเป็นผลจากโครงสร้างที่แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน ส่งผลให้นายกเทศมนตรีสามารถบริหารงานได้อย่างเป็นอิสระลดการแทรกแซงจากฝ่ายสภา สร้างเสถียรภาพในการบริหารงานและสามารถดำเนินงานตามนโยบายที่ได้ให้ไว้แก่ประชาชนในท้องถิ่น 3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงพบว่า ในประเด็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้งประชาชนมีส่วนร่วมค่อนข้างสูงเนื่องจากประชาชนสามารถเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรงตามความต้องการของตนเอง 4. รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีความเหมาะสมในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและเสถียรภาพในการบริหารงาน แต่ประเด็นเรื่อง ลักษณะของกลุ่มและการต่อสู้ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นรวมทั้งบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนยังพบว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีเนื่องจากขาดการสนับสนุนจากทางเทศบาล ทั้งกลุ่มการเมืองและผู้บริหารบริหารยังคงเป็นกลุ่มบุคคลเดิม

วิโรจน์ เฮ่ประโคน (2551) ศึกษาเรื่อง “การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง: ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา” พบว่า การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง จะทำให้ 1. ทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สร้างสรรค์ศักยภาพให้ชุมชนอย่างเต็มที่ ไม่ต้องคอยระวังที่จะถูกปลดเหมือนเลือกตั้งทางอ้อม ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการเลือกตั้ง เมื่อเลือกนายกฯ และนโยบายที่หาเสียงไว้ ได้นำไปสู่การปฏิบัติจริง 2. เป็นการช่วยพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่น ให้มีการบริหารงานที่เข้มแข็งมากขึ้น สามารถแยกหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างชัดเจน และนายกฯ ทางตรงสามารถตอบสนองความ

ต้องการของประชาชนได้ดีกว่านายกฯทางอ้อม 3.การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง จะทำให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งขึ้น สามารถกำหนดนโยบายท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน โดยไม่ต้องหาเสียงสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ภควัต อัมวรรณ (2552) ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์นโยบายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง: ศึกษากรณี เทศบาลเมืองคูคต เทศบาลเมืองชุมพร และเทศบาลเมืองพะเยา” พบว่า รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารูปแบบคณะเทศมนตรีเพราะว่าการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมีอิสระในการเลือกคนที่ตนเองต้องการได้โดยตรง ซึ่งมีความใกล้เคียงกับการเป็นประชาธิปไตยบริสุทธิ์ ในขณะที่รูปแบบคณะเทศมนตรีนั้นเราไม่อาจรู้ได้เลยว่าใครที่จะได้รับเลือกจากเสียงข้างมากในสภาเทศบาลให้เป็น นายกเทศมนตรี นอกจากนี้นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น ยังมีการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนค่อนข้างมาก ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองคูคต นายกเทศมนตรีจะมีการ จัดการประชุมร่วมกันกับชุมชนต่างๆ ในเขตเทศบาลทุก 2 เดือน เพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน มีการเปิดห้องให้ประชาชนเข้าพบได้ตลอดเวลา เป็นต้น ซึ่งต่างจากรูปแบบคณะเทศมนตรีที่มีการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนค่อนข้างน้อย อาจเนื่องมาจากในระบบการแข่งขันในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นลักษณะการแข่งขันแบบบุคคล ดังนั้น การเปิดโอกาสหรือการพบปะประชาชนก็จะส่งผลถึงการสร้างคะแนนเสียงหรือความนิยมให้แก่ตนเองด้วย รวมถึงความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเทศบาล ที่ไม่มีการยุบสภาเกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เนื่องจากมีการปรับปรุงกฎหมายให้เกิดการยุบสภาได้ยากขึ้นเพื่อป้องกันการเล่นเกมการเมืองในสภาเทศบาล แต่ที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ มีการตกลงผลประโยชน์ร่วมกันภายในสภาเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการตอบกระทู้ต่างๆ การเสนอโครงการหรือการเสนอร่างงบประมาณก็ตามแต่ หากมีการตกลงผลประโยชน์กันได้ก็จะไม่ค่อยมีการติวถามมากนัก