

บทที่ 4

ผลการศึกษา

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนและครอบคลุมในประเด็นที่ศึกษา ผู้ศึกษาจำเป็นต้องอธิบายโครงสร้างทั่วไปของเทศบาล รวมทั้งข้อเท็จจริงและบริบททั่วไปที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลตำบลสันกำแพง ก่อนที่จะวิเคราะห์ผลการศึกษา ในเรื่องผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงภายหลังจากการบริหารงานของเทศบาล ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง กรณีศึกษาเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่

ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียดดังนี้

1. เทศบาลนคร

เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร การจัดตั้งเทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็น เทศบาลนคร (มาตรา 11 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546) โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

2. เทศบาลเมือง

เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎร ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็น เทศบาลเมือง (มาตรา 10) เทศบาลเมืองประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

3. เทศบาลตำบล

เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (มาตรา 9) (เทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรในพื้นที่ไว้อย่างชัดเจนเหมือนกับ

เทศบาล เมืองและเทศบาลนคร) เทศบาลตำบลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 12 คน โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

สำหรับโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น มีโครงสร้างหลักที่คล้ายกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของเทศบาลกับฝ่ายสภาเทศบาลเปลี่ยน แปลงไป กล่าวคือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี หัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) และสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งคู่ และในขณะเดียวกันนายกเทศมนตรีสามารถมี รองนายกเทศมนตรี ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้เท่าใดขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาล

เทศบาลตำบลสันกำแพง

เทศบาลตำบลสันกำแพง แต่เดิมก็คือ สุขาภิบาลสันกำแพงมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งให้เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2499 และต่อมาเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2537 กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศยกฐานะสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำสุขาภิบาลได้โดยมีประธานกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากสุขาภิบาลมีโครงสร้างการบริหารงานขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่มีเจตนารมณ์แบ่งแยกโครงสร้างการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มี ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน ทั้งนี้ก็เพื่อให้การบริหารงานเทศบาลแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนรวมทั้งสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พ.ศ. 2542

ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ในวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 ส่งผลให้สุขาภิบาลสันกำแพง ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลสันกำแพงตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ลักษณะทั่วไปของเทศบาลตำบลสันกำแพง

1. อาณาเขตเทศบาลตำบลสันกำแพง

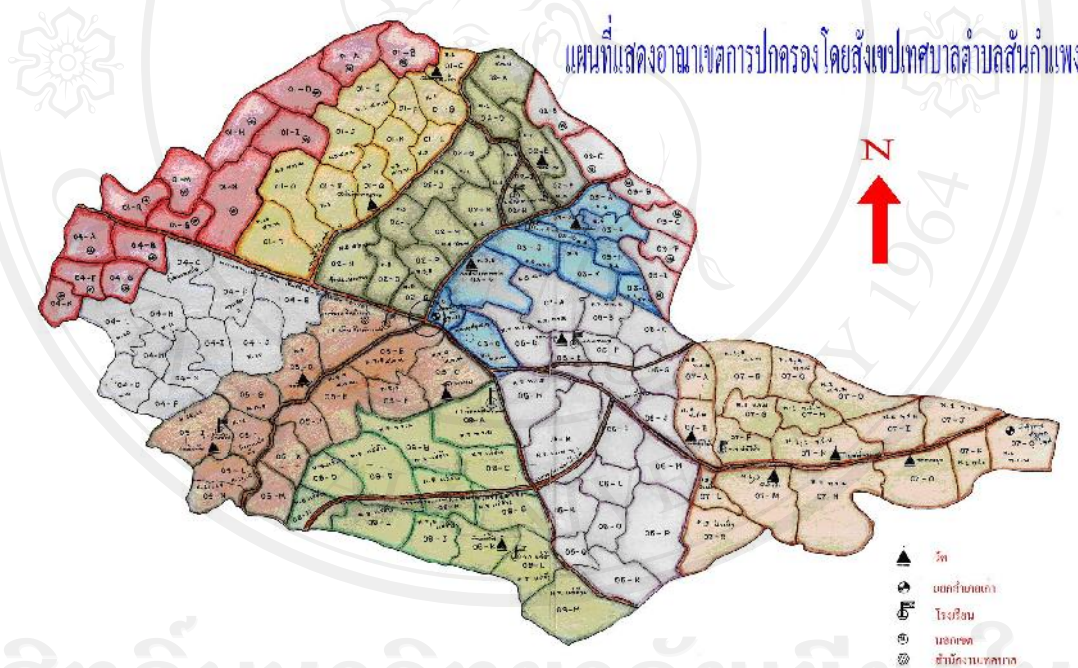
ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลร้องวัวแดง และตำบลแม่ปุกา

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลบวกค้าง

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลแช่ช้าง

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลต้นเปา

เทศบาลตำบลสันกำแพง มีพื้นที่ในความรับผิดชอบประมาณ 22.714 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 3 ตำบล คือ ตำบลสันกำแพง ตำบลทรายมูล และตำบลแช่ช้าง รวม 22 หมู่บ้าน และ 1 ชุมชน



ภาพที่ 4.1 แผนที่แสดงอาณาเขตการปกครองโดยสังเขปเทศบาลตำบลสันกำแพง

2. ประชากร

เทศบาลตำบลสันกำแพง มีพื้นที่รับผิดชอบประมาณ 22.714 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย 3 ตำบล 22 หมู่บ้าน และ 1 ชุมชน มีประชากรรวมทั้งหมด 17,865 คน แบ่งเป็นชาย 83,317 คน หญิง 9,552 คน (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน พ.ศ.2553)

3. การจราจรขนส่งและการจราจร

การคมนาคมระหว่างเทศบาลตำบลสันกำแพงกับจังหวัดเชียงใหม่ มีระยะทางประมาณ 13 กิโลเมตร ใช้เวลาในการเดินทางประมาณ 20 นาที โดยทางรถยนต์มีทางหลวงสาย เชียงใหม่ - สันกำแพง เป็นเส้นทางคมนาคมหลัก สำหรับเส้นทางติดต่อระหว่างหมู่บ้านสามารถติดต่อกับชุมชนใกล้เคียงและภายในชุมชนได้สะดวก ปริมาณการจราจรจะมีความหนาแน่น โดยเฉพาะในช่วงบริเวณที่ประกอบพาณิชยกรรม ในเขตเทศบาลตำบลสันกำแพง ยานพาหนะส่วนใหญ่ ได้แก่ รถยนต์โดยสารขนาดเล็ก รถยนต์ส่วนบุคคล และรถจักรยานยนต์ ถนนมีสภาพผิว การจราจรดี ทำให้การจราจรจึงไม่ประสบปัญหาการติดขัดมากนัก

4. การประปา

ในเขตเทศบาลตำบลสันกำแพง มีจำนวนครัวเรือนที่มีน้ำประปาใช้ในพื้นรับผิดชอบประมาณ 3,000 หลังคาเรือน (ดำเนินการโดยการประปาส่วนภูมิภาค)

5. การไฟฟ้า

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ให้บริการแก่ชุมชนในเขตเทศบาล ตำบลสันกำแพงได้อย่างทั่วถึงทุกครัวเรือน นอกจากนั้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่การสัญจรและความปลอดภัยของประชาชน เทศบาลตำบลสันกำแพงจึงได้ดำเนินการติดตั้งโคมไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างกระจายบนพื้นที่ถนนสายหลักและถนนภายในหมู่บ้านอย่างทั่วถึง

6. การสื่อสาร

มีที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขที่ให้บริการด้านไปรษณีย์ในพื้นที่ 1 แห่ง ตั้งอยู่บนถนนทางหลวงสายเชียงใหม่ - สันกำแพง ทำให้สะดวกในการติดต่อของประชาชน มีโทรศัพท์ส่วนบุคคล โทรศัพท์สาธารณะ และโทรศัพท์เคลื่อนที่ ให้บริการในเขตพื้นที่ อย่างทั่วถึงและครอบคลุม

สภาพทางเศรษฐกิจ

ประชากรส่วนใหญ่มีรายได้จากการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมในครัวเรือน การค้าและการรับจ้าง ผลผลิตทางการเกษตรในด้านการเพาะปลูกที่สำคัญคือ ข้าว ยาสูบ ลำไย กระเทียมและหัวหอม ส่วนอาชีพเกษตรกรรมในด้านการเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ โคเนื้อ มีร้านค้า 172 แห่ง โรงฆ่าสัตว์ 1 แห่ง มีธนาคารและสถาบันการเงินในเขตเทศบาลตำบลสันกำแพง จำนวน 6 แห่ง ได้แก่

1. ธนาคารกรุงไทย จำกัด
2. ธนาคารออมสิน จำกัด
3. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด

4. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด
5. ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด
6. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ จำกัด

สถานศึกษา

1. การศึกษาในระบบโรงเรียน

1. ระดับก่อนวัยเรียน จัดโดยเอกชนในระดับอนุบาล จำนวน 5 โรงเรียน
2. ระดับประถมศึกษา สังกัดคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จำนวน 6 โรงเรียน

3. ระดับมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา จำนวน 1 โรงเรียน

2. การศึกษานอกโรงเรียนได้จัดการศึกษา 3 ระดับ คือ

1. ระดับประถมศึกษา
2. ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น
3. ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

หมายเหตุ มีกลุ่มส่วนการเรียนการสอน จำนวน 5 กลุ่มการเรียน

ศาสนา

ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธและศาสนาอื่นๆ เช่น คริสต์ และอิสลาม มีวัดและสำนักสงฆ์ จำนวน 15 แห่ง และมัสยิด จำนวน 1 แห่ง ได้แก่

1. วัดศรีบุญเรือง
2. สำนักสงฆ์ใหม่จันทร์วิโรจน์
3. วัดป่าแหว
4. วัดคำขาว
5. วัดสันกำแพงหลวง
6. วัดโรงธรรมสามัคคี
7. วัดสันไต้
8. วัดบ้านน้อย
9. วัดดอนมูล
10. วัดป่าเป้า

11. วัดสันโค้ง
12. วัดสันกำแพง
13. วัดทรายมูล
14. วัดแชแข้ง
15. วัดสันติวนาราม
16. มัสยิดอิสลาม

การกีฬาและนันทนาการ

- สวนสาธารณะ 1 แห่ง
ห้องสมุดประชาชน 1 แห่ง

สาธารณสุข

- ศูนย์บริการสาธารณสุข/สถานอนามัย 2 แห่ง
สถานพยาบาลเอกชน (คลินิก) 12 แห่ง

การจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

เทศบาลสันกำแพงมีการจัดเก็บขยะมูลฝอยโดยหน่วยงานของเทศบาล และว่าจ้างเอกชนเป็นผู้จัดเก็บขยะปริมาณขยะ 12 ตัน/วัน

รถบรรทุกขยะมูลฝอย

- รถยนต์แบบเปิดข้าง ขนาดความจุ 5 ลบ. หลา จำนวน 5 คัน
 - รถยนต์แบบอัดท้าย ขนาดความจุ 2.5 ลบ. หลา จำนวน 1 คัน
- พนักงานเก็บ ขน และกวาดขยะมูลฝอย จำนวน 23 คน

อัตราการเก็บค่าธรรมเนียม กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเทศบาลตำบลสันกำแพง

- หลังคาเรือน 20 บาท/เดือน
- ร้านค้า 100-200 บาท เดือน
- โรงงานอุตสาหกรรม 200-500 บาท/เดือน

สภาพการเมืองและการบริหาร

เทศบาลตำบลสันกำแพงมีรูปแบบการบริหารงานโดยนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ประกอบด้วยฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

ฝ่ายบริหาร



นายสุเทพ ปัญญาแก้ว

นายกเทศมนตรีตำบลสันกำแพง



นายทองอินทร์ จิรพรสวัสดิ์

รองนายกเทศมนตรีตำบลสันกำแพง



นายวิชาญ สมศักดิ์

รองนายกเทศมนตรีตำบลสันกำแพง



นายดุสิต คำวงศ์ปิ่น

เลขานุการนายกเทศมนตรี



นายสงัด คำวงศ์ปิ่น

ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี

ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 12 คน ประกอบด้วย

สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสันกำแพง เขต 1



นายถนอม พุดตรง



นายไพฑูรย์ กิจพิพัฒนสมบัติ



นายเกริกชัย มณีจักร



จ.ส.อ.มนูญ ไชยมงคล



นายสุนทร คำเป็ง



นายสมบูรณ์ มณีอรุณฉาย

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสันกำแพง เขต 2



นายก้าหาญ คุณสวาสดี



ดต.ประทีป ถนอมสินธุ์



นายอนันต์ ยุติธรรม



นายประวิตร ไจวงศ์เป้ง



นายสมชาย โมราเลิศ



นางวชิราภรณ์ ไจเที่ยง

ทั้งนี้จากการลงไปเก็บข้อมูลในพื้นที่เทศบาลตำบลสันกำแพง ตลอดระยะเวลาการศึกษาวิจัยทำให้ผู้ศึกษาได้รับทราบข้อมูลว่า จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด 12 คน ของเทศบาลตำบลสันกำแพง พบว่า มีสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นฝ่ายสนับสนุนนายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน 8 คน และสมาชิกสภาเทศบาลอีก 4 คน ไม่ได้สังกัดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ส่วนการบริหารงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง

เทศบาลตำบลสันกำแพงได้รับการจัดให้เป็นเทศบาลขนาดกลาง ตามประกาศของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2542 โดยได้กำหนดโครงสร้างส่วนการบริหารงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง ซึ่งมี 5 ส่วน ดังนี้

1. สำนักปลัด



นางสาว วรากร พاجرทิศ

นักบริหารงานทั่วไป 7

หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของเทศบาล ได้แก่ งานด้านธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานส่งเสริมการท่องเที่ยว งานทะเบียนราษฎร งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง งานจัดทำคำสั่งและประกาศของเทศบาล งานรับเรื่องร้องทุกข์ งานดูแลรักษาจัดเตรียมและการให้บริการเรื่องสถานที่วัสดุอุปกรณ์การติดต่อและอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ภายในสำนักงานและงานอื่นที่มิได้กำหนดไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะและครอบคลุมถึงงานเกี่ยวกับสภาพเทศบาลการเลือกตั้งโดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชา มีหน่วยงานที่อยู่ความรับผิดชอบดังนี้

- | | |
|----------------------------------|---|
| 1. งานธุรการ | 2. งานส่งเสริมการท่องเที่ยว |
| 3. งานการเจ้าหน้าที่ | 4. งานวิเคราะห์นโยบายและแผน |
| 5. งานประชาสัมพันธ์ | 6. งานพัฒนาชุมชน |
| 7. งานทะเบียนราษฎร | 8. งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย |
| 9. งานสังคมสงเคราะห์ | 10. งานรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง |
| 11. งานส่งเสริมอาชีพและพัฒนาสตรี | 12. งานนิติการ |
| 13. งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน | |

2. กองคลัง



นาง จงจิต ชงทอง
ผู้อำนวยการกองคลัง

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานคลัง การเงิน การบัญชี การพัสดุ การจัดเก็บรายได้ของเทศบาล การรวบรวมข้อมูลสถิติแผนที่ภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน การตรวจสอบ การเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาทรัพย์สินที่มีค่าแทนตัวเงิน และการปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง มีหน่วยงานในความรับผิดชอบดังนี้

1. งานธุรการ
2. งานผลประโยชน์
3. งานการเงินและบัญชี
4. งานพัสดุและทะเบียนทรัพย์สิน
5. งานพัฒนารายได้
6. งานแผนที่ภาษี
7. งานทะเบียนทรัพย์สิน

3. กองช่าง



นายไพฑูรย์ นวะมะวัฒน์
ผู้อำนวยการกองช่าง

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองและการโยธา การสาธารณูปโภคและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมาย โดยแบ่งออกเป็น

1. งานธุรการ
2. ฝ่ายออกแบบและสำรวจ แบ่งออกเป็นงานต่างๆ ดังนี้
 - 2.1 งานวิศวกรรมโยธา
 - 2.2 งานสำรวจและออกแบบ
 - 2.3 งานผังเมือง
 - 2.4 งานถ่ายโอน
3. ฝ่ายเครื่องจักรกลและซ่อมบำรุง แบ่งออกเป็นงานต่างๆ ดังนี้
 - 3.1 งานซ่อมแซมเครื่องจักรกล
 - 3.2 งานซ่อมแซมด้านโยธา
4. ฝ่ายสาธารณูปโภคและสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็นงานต่างๆ ดังนี้
 - 4.1 งานควบคุมอาคาร
 - 4.2 งานสวนสาธารณะ
 - 4.3 งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ

4. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม



นางรัญญวรี อัสววีระภัทร์

ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

อำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติงานในหน้าที่ ดังนี้

1. งานธุรการ
2. งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม
3. งานสัตวแพทย์
4. งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
5. งานวางแผนสาธารณสุขฯ
6. งานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
7. งานส่งเสริมสุขภาพ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved

5. กองการศึกษา



นายประภากร ถวิลประวีติ
ผู้อำนวยการกองการศึกษา

กองการศึกษามีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้

1. งานดูแลจัดเตรียม และให้บริการวัสดุอุปกรณ์คู่มือครู สื่อการเรียนการสอนแก่โรงเรียน
2. การติดต่อประสานงานกับสถานศึกษาและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. งานเผยแพร่ข่าวสาร เอกสารต่างๆ กฎระเบียบ และนโยบายของทางราชการอันเกี่ยวกับการดำเนินงานของโรงเรียน
4. งานส่งเสริมสุขภาพอนามัยของโรงเรียน และงานระเบียบสะสม
5. งานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างโรงเรียนกับชุมชน
6. งานบริหารการศึกษา
7. งานแผนและโครงการ
8. งานส่งเสริมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม

ทั้งนี้ บุคลากรประเภทต่างๆ ประกอบด้วย พนักงานเทศบาลสามัญ ลูกจ้างประจำ พนักงานจ้างตามภารกิจ พนักงานจ้างทั่วไป ครูผู้ดูแลเด็ก คนงานจ้างเหมารายเดือน และคนจ้างเหมารายวัน¹

¹ ดูเพิ่มเติม แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา พ.ศ.2553-2557 เทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่.

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารงานของเทศบาล ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง: ศึกษากรณีเทศบาลตำบลสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่” เป็นการศึกษาเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และการใช้แบบสอบถามประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลสันกำแพง จำนวน 400 กลุ่มตัวอย่าง รวมทั้งการใช้คำถามแบบปลายเปิดเพื่อสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 10 กลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี จำนวน 3 คน ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ประธานสภาเทศบาล และ สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 6 คน และอดีตนายกเทศมนตรีตำบลสันกำแพง 1 คน

ผู้ศึกษาทำการเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล โดยแสดงผลในตารางแจกแจงความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน รวมทั้งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ มาวิเคราะห์โดยการบรรยายสรุปเป็นประเด็น โดยได้ทำการแบ่งข้อมูลออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม

ประเด็นที่ 2 ทศนคติต่อลักษณะของการบริหารเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ประเด็นที่ 3 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

4.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

4.1.1 ข้อมูลที่ได้จากการแจกแบบสอบถามประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลสันกำแพง จำนวน 400 ชุด ผู้ศึกษาได้เก็บข้อมูลเกี่ยวกับเพศ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ และการไปใช้ สิทธิเลือกตั้งครั้งล่าสุด ปรากฏผลการวิเคราะห์ดังนี้

ตารางที่ 4.1 จำนวนประชากรและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามเพศ

เพศ	จำนวน	ร้อยละ
ชาย	232	58.0
หญิง	168	42.0
รวม	400	100.0

จากตารางที่ 4.1 ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 400 คน เป็นเพศชาย จำนวน 232 คน คิดเป็นร้อยละ 58 เพศหญิง จำนวน 168 คน คิดเป็นร้อยละ 42 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.2 ค่าเฉลี่ยอายุของผู้ตอบแบบสอบถาม

จำนวนผู้ตอบแบบสอบถาม	อายุน้อยสุด	อายุสูงสุด	ค่าเฉลี่ย
400	19	63	36.0

จากตารางที่ 4.2 ผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 400 คน อายุน้อยสุด 19 ปี อายุสูงสุด 63 ปี โดยมีค่าเฉลี่ยอายุของผู้ตอบแบบสอบถามคือ 36 ปี

ตารางที่ 4.3 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามช่วงอายุ

อายุ	จำนวน	ร้อยละ
ไม่เกิน 20 ปี	12	3.0
21-30 ปี	120	30.0
31-40 ปี	136	34.0
41-50 ปี	64	16.0
51-60 ปี	60	15.0
61 ปีขึ้นไป	8	2.0
รวม	400	100.0

จากตารางที่ 4.3 มีช่วงอายุของผู้ตอบแบบสอบถามระหว่าง 31-40 ปี มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 34 รองลงมาคือช่วงอายุ 21-30 ปี คิดเป็นร้อยละ 30 ช่วงอายุ 41-50 ปี คิดเป็นร้อยละ 16 ช่วงอายุ 51-60 ปี คิดเป็นร้อยละ 15 ช่วงอายุไม่เกิน 20 ปี คิดเป็นร้อยละ 3 และช่วงอายุ 61 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 2 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.4 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
ประถมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า	16	4.0
ประถมศึกษาตอนปลาย	112	28.0
มัธยมศึกษาตอนต้น	120	30.0
มัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า	28	7.0
อนุปริญญาหรือเทียบเท่า	32	8.0
ปริญญาตรีหรือสูงกว่า	92	23.0
รวม	400	100.0

จากตารางที่ 4.4 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน 120 คน จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 400 คน คิดเป็นร้อยละ 30 รองลงเป็นผู้มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาตอนปลายจำนวน 112 คน คิดเป็นร้อยละ 28 ผู้มีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า 92 คน คิดเป็นร้อยละ 23 ผู้มีการศึกษาอยู่ในระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่า 32 คน คิดเป็นร้อยละ 8 ผู้มีการศึกษาอยู่ในช่วงมัธยมศึกษาตอนปลายหรือเทียบเท่า 28 คน คิดเป็นร้อยละ 7 และผู้มีการศึกษาอยู่ในช่วงประถมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า 16 คน คิดเป็นร้อยละ 4 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.5 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามอาชีพ

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
เกษตรกร	80	20.0
ค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัว	64	16.0
ลูกจ้างหน่วยงานราชการ/รัฐวิสาหกิจ	52	13.0
รับจ้าง	80	20.0
รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ	48	12.0
ลูกจ้างเอกชน	40	10.0
อาชีพอื่นๆ	36	9.0
รวม	400	100.0

จากตารางที่ 4.5 ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 400 คนประกอบอาชีพเกษตรกรและอาชีพรับจ้างมากที่สุด คือ มีจำนวน 80 คน คิดเป็นร้อยละ 20 รองลงมาคือ อาชีพค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัว จำนวน 64 คน คิดเป็นร้อยละ 16 อาชีพลูกจ้างหน่วยงานราชการ/รัฐวิสาหกิจ จำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 13 อาชีพ รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ จำนวน 48 คน คิดเป็นร้อยละ 12 อาชีพรับราชการ/รัฐวิสาหกิจ จำนวน 48 คน คิดเป็นร้อยละ 12 อาชีพลูกจ้างเอกชน จำนวน 40 คน คิดเป็นร้อยละ 10 และอาชีพอื่นๆ เช่น หมอคู ร้างทรง นักดนตรี นักศึกษา และข้าราชการบำนาญ จำนวน 36 คน หรือร้อยละ 9 ตามลำดับ

ตารางที่ 4.6 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามรายได้

รายได้	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 5,000 บาท	28	7.0
5,000-10,000 บาท	156	39.0
10,001-15,000 บาท	120	30.0
มากกว่า 15,000 บาท	96	24.0
รวม	400	100.0

จากตารางที่ 4.6 ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 400 พบว่า กลุ่มที่มีระดับรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท ต่อเดือน มีจำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 7 กลุ่มที่มีระดับรายได้ 5,000-10,000 บาท ต่อเดือน มีจำนวน 156 คนคิดเป็นร้อยละ 39 และกลุ่มที่มีระดับรายได้ 10,001-15,000 บาท ต่อเดือน มีจำนวน 120 คน คิดเป็นร้อยละ 30 ส่วนกลุ่มที่มีระดับรายได้มากกว่า 15,000 บาท ต่อเดือนนั้น มีจำนวน 96 คน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 24

ตารางที่ 4.7 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	จำนวน	ร้อยละ
ไป	380	95.0
ไม่ไป	20	5.0
รวม	400	100.0

จากตารางที่ 4.7 ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 400 คนได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2551 จำนวน 380 คน คิดเป็นร้อยละ 95 ส่วนผู้ที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 5 ตามลำดับ

สรุป

สำหรับข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นเพศชาย 232 คน เป็นเพศหญิง 168 คน คิดเป็นร้อยละ 58 และ 42 มีอายุเฉลี่ยประมาณ 36 ปี โดยผู้มีอายุน้อยที่สุด 19 ปี และอายุมากที่สุด 63 ปี และมีอายุเฉลี่ยอยู่ในช่วง 31-40 ปี มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 34 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มักรับการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น รองลงมาเป็นการศึกษาในระดับประถมศึกษาตอนปลาย ระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า ระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่า ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย หรือเทียบเท่า และระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าตามลำดับ โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างและเกษตรกร คิดเป็นร้อยละ 20 รองลงมาคือ อาชีพค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัว คิดเป็นร้อยละ 16 อาชีพลูกจ้างหน่วยงานราชการ/รัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 13 และอาชีพรับราชการ/รัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 12 ลูกจ้างเอกชน คิดเป็นร้อยละ 10 และอาชีพอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 9 ตามลำดับ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยอยู่ในระดับ 5,000-10,000 บาท ต่อเดือน คิดเป็นร้อยละ 39 และผู้ตอบแบบสอบถามได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2551 จำนวน 380 คน คิดเป็นร้อยละ 95 ส่วนผู้ที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง จำนวน 20 คน คิดเป็นร้อยละ 5

4.2 ทศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ตารางที่ 4.8 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามในประเด็นเรื่องทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ความคิดเห็นต่อประเด็น	X	S.D.	จำนวนร้อยละความพึงพอใจ				
			เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
1. นายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารมี ความรู้ ความสามารถในการบริหารงานเทศบาล	4.27	0.76	190 (47.5)	142 (35.5)	56 (14.0)	12 (3.0)	0 (0.0)
2. นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารได้ ออกนโยบาย, เทศบัญญัติได้เหมาะสมและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน	3.95	0.86	100 (25.0)	200 (50.0)	86 (21.5)	10 (2.5)	4 (1.0)
3. นายกเทศมนตรี ได้รับผิดชอบและทำตามนโยบายที่เคหาเสียงไว้	3.85	0.82	112 (28.0)	139 (34.75)	124 (31.0)	20 (5.0)	5 (1.25)
4. นายกเทศมนตรีได้ทำงานหนักและเสียสละในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่น	3.75	0.81	80 (20.0)	180 (45.0)	104 (26.0)	32 (8.0)	4 (1.0)
5. นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของท้องถิ่นได้ตรงจุด	3.75	0.97	88 (22.0)	160 (40.0)	122 (30.5)	22 (5.5)	8 (2.0)

ตาราง 4.8 (ต่อ)

ความคิดเห็นต่อประเด็น	X	S.D.	จำนวนร้อยละความพึงพอใจ				
			เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง
6. นายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารมีความซื่อสัตย์โปร่งใส และมีความตั้งใจจริง ในการบริหารงานเทศบาล	3.62	1.05	92 (23.0)	135 (33.75)	118 (29.5)	40 (10.0)	15 (3.75)
7. นายกเทศมนตรี มีความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์และเป็นผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่น	3.95	0.98	130 (32.5)	160 (40.0)	76 (19.0)	30 (7.5)	4 (1.0)
8. นายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดและมีมนุษยสัมพันธ์อันดีกับประชาชนในท้องถิ่น	4.43	0.70	232 (58.0)	126 (31.5)	30 (7.5)	8 (2.0)	4 (1.0)
9. นายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดและมีมนุษยสัมพันธ์อันดีกับประชาชนในท้องถิ่น และลงพื้นที่พบปะกับประชาชนเป็นประจำ	4.49	0.78	260 (65.0)	84 (21.0)	48 (12.0)	8 (2.0)	0 (0.0)
10. นายกเทศมนตรีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นรวมทั้งสนใจและรับฟังข้อเสนอแนะของประชาชนในท้องถิ่น	4.10	0.92	170 (42.5)	136 (34.0)	72 (18.0)	14 (3.5)	8 (2.0)

ตาราง 4.8 (ต่อ)

ความคิดเห็นต่อประเด็น	X	S.D.	จำนวนร้อยละความพึงพอใจ				
			เห็นด้วย อย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่ แน่ใจ	ไม่เห็น ด้วย	ไม่เห็น ด้วย อย่างยิ่ง
11. นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารได้ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับเทศบาลแก่ประชาชนและสื่อมวลชน	3.86	0.91	114 (28.5)	150 (37.5)	104 (26.0)	32 (8.0)	0 (0.0)
12. นายกเทศมนตรีเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลเพิ่มมากขึ้น	3.46	0.98	56 (14.0)	150 (37.5)	136 (34.0)	40 (10.0)	18 (4.5)
	3.95	0.78					

จากตารางที่ 4.8 พบว่า กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้โดยรวมมีความคิดเห็นในประเด็นเรื่องทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของกลุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 400 คน โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับ “เห็นด้วย” คือ มีคะแนนทัศนคติเฉลี่ย 3.95

เมื่อพิจารณารายละเอียดของแต่ละประเด็น พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง ได้แก่ ประเด็นนายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารมีความรู้ความสามารถในการบริหารงานเทศบาล มีค่าเฉลี่ย 4.27 (S.D. = 0.76) ประเด็นนายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดและมีมนุษยสัมพันธ์อันดีกับประชาชนในท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 4.43 (S.D. = 0.70) และประเด็นนายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดและมีมนุษยสัมพันธ์อันดีกับประชาชนในท้องถิ่น และลงพื้นที่พบปะกับประชาชนเป็นประจำ มีค่าเฉลี่ย 4.49 (S.D. = 0.78)

สำหรับประเด็นที่อยู่ในระดับเห็นด้วย ได้แก่ ประเด็นนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารได้ออกนโยบาย และเทศบัญญัติได้เหมาะสมและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม มีค่าเฉลี่ย 3.95 (S.D. = 0.86) ประเด็นนายกเทศมนตรี ได้รับผิชอบและทำตามนโยบายที่เคยหาเสียงไว้ มีค่าเฉลี่ย 3.85 (S.D. = 0.82) ประเด็นนายกเทศมนตรีได้ทำงานหนักและเสียสละในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 3.75 (S.D. = 0.81) ประเด็นนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของท้องถิ่นได้ตรงจุด มีค่าเฉลี่ย 3.75 (S.D. = 0.97) และประเด็นนายกเทศมนตรี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และเป็นผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 3.95 (S.D. = 0.98)

ผลจากการศึกษามีข้อน่าสนใจหลายประเด็นที่เกี่ยวกับทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของกลุ่มตัวอย่างข้างต้น ได้แก่

ประเด็นแรก ภาพรวมของผู้ที่ตอบแบบสอบถามอยู่ในระดับเห็นด้วยอย่างยิ่ง ได้แก่ ประเด็นนายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารมีความรู้ความสามารถในการบริหารงานเทศบาล มีค่าเฉลี่ย 4.27 (S.D. = 0.76) ประเด็นนายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดและมีมนุษยสัมพันธ์อันดีกับประชาชนในท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 4.43 (S.D. = 0.70) และประเด็นนายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดและมีมนุษยสัมพันธ์อันดีกับประชาชนในท้องถิ่น และลงพื้นที่พบปะกับประชาชนเป็นประจำ มีค่าเฉลี่ย 4.49 (S.D. = 0.78) จากข้อคำถามที่มีผู้ตอบมากที่สุดแสดงให้เห็นว่า ภาพรวมของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลตำบลสันกำแพง เห็นว่าการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากรูปแบบนี้จะทำให้นายกเทศมนตรีต้องลงพื้นที่เพื่อรับฟังปัญหาของประชาชนด้วยตนเอง ซึ่งจะช่วยให้ตัวนายกฯ มีความสัมพันธ์กับประชาชนในท้องถิ่นได้แนบแน่นมากยิ่งขึ้นกว่าระบบเดิม เพราะการที่จะได้มาดำรงตำแหน่งได้นั้นต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากประชาชนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ยังเป็นรูปแบบที่ประชาชนสามารถที่จะกำหนดตัวผู้บริหารได้ด้วยตนเอง ต่างจากระบบเดิมที่ประชาชนไม่สามารถที่จะรู้ได้ว่าตัวผู้บริหารหรือนายกเทศมนตรีที่จะเข้ามารับตำแหน่งนั้นเป็นใคร เพราะต้องผ่านการคัดเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) ซึ่งสอดคล้องกับงานของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542) ที่กล่าวถึงประโยชน์ของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเกิดความสนใจทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมากเพราะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อม ทำให้ประชาชนได้แต่เลือกสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) แต่ไม่แน่ใจว่าใครจะมาเป็นนายกเทศมนตรี ด้วยเหตุนี้ความสนใจทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนจึงมีข้อจำกัด ผิดกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงซึ่งมีการระบุผู้สมัครแต่ละคนอย่างชัดเจน ทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนต้องสนใจและต้องคิดว่าจะเลือกใคร

ไปเป็นผู้นำและนำไปสู่การตั้งวงติดตามสอบถาม ถกเถียง มีการอภิปรายและวิพากษ์วิจารณ์การ เมืองท้องถิ่น และยังทำให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาคนมาทำงานเพื่อแก้ไขปัญหา บ้านเมืองที่ผ่านมามีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) เป็นทีม เข้าไปทำงานแต่เมื่อเข้าไปทำงาน ก็ไม่มีอะไร เปลี่ยนแปลงมากนักแต่ถ้าหากเรามีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงผู้สมัครแต่ละ คนจะถูกระบบการหาเสียงกดดันให้ต้องเสนอนโยบาย มาตรการและคำสัญญาแก่ประชาชนเพื่อจะ ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง นอกจากนี้ยังทำให้นายกเทศมนตรีมีความ มั่นคงในการบริหารงานไม่ต้องกังวลต่อการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันในเทศบาลจนไม่มีโอกาสได้ ทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนและการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากสภาเทศบาลจะมีบทบาท ด้านนิติบัญญัติและการตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่านั้น จึงเกิดการแบ่งงานระหว่างสภาเทศบาลและ นายกเทศมนตรีที่ชัดเจน

ประเด็นต่อมา ภาพรวมของผู้ตอบแบบสอบถาม อยู่ในระดับเห็นด้วย ได้แก่ ประเด็น นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารได้ ออกนโยบาย หรือเทศบัญญัติได้เหมาะสม และคำนึงถึงผลประโยชน์ ของประชาชนส่วนรวม มีค่าเฉลี่ย 3.95(S.D. = 0.86) ประเด็นนายกเทศมนตรี ได้รับผิชอบและทำ ตามนโยบายที่เคยหาเสียงไว้ มีค่าเฉลี่ย 3.85 (S.D. = 0.82) ประเด็นนายกเทศมนตรีได้ทำงานหนัก และเสียสละในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 3.75 (S.D. = 0.81) ประเด็นนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของท้องถิ่น ได้ตรงจุด มีค่าเฉลี่ย 3.75(S.D. = 0.97) และประเด็นนายกเทศมนตรี มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และ เป็นผู้ผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่น มีค่าเฉลี่ย 3.95 (S.D. = 0.98) ผลจากการศึกษาทำให้เห็นว่า กลุ่ม ตัวอย่างเห็นด้วยกับการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก ประชน ซึ่งเป็นประเด็นที่สนับสนุนประเด็นแรกได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะประเด็นนายกเทศมนตรี ได้รับผิชอบและทำตามนโยบายที่เคยหาเสียงไว้ เนื่องจากการที่ได้เข้ามาดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีได้นั้น ก็เพราะประชาชนชื่นชอบนโยบายที่ให้ไว้ตอนที่หาเสียง เพราะฉะนั้นสิ่งที่ ต้องทำเป็นอันดับแรกก็คือการตอบสนองประชาชนโดยการดำเนินตามนโยบายที่ได้สัญญาไว้กับ ประชาชนนั่นเอง

ประเด็นสุดท้าย เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนมากเห็นด้วยกับการบริหารงาน เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จะมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ไม่เห็น ด้วยกับดังกล่าว ได้แก่ประเด็นนายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารมีความซื่อสัตย์โปร่งใสและมีความ ตั้งใจจริง ซึ่งมีผู้ตอบแบบสอบถาม 15 คน คิดเป็นร้อยละ 3.75 ที่ตอบว่า ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับ ประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเด็นเรื่องความซื่อสัตย์และโปร่งใสในการทำงาน เป็น ประเด็นที่ถูกปิดบังและไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะเป็นเรื่องภายในเทศบาลและขาดการตรวจสอบ

และทัศนคติของประชาชนส่วนมากมักจะมองการเมืองท้องถิ่น เป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์ ทูจริต คอร์รัปชัน มากกว่าการอาสาสมัครใช้ประชาชนด้วยความจริงใจ

นอกจากนี้ยังมีประเด็น นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของท้องถิ่นได้ตรงจุด ที่ผู้ตอบแบบสอบถาม จำนวน 8 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 2 ที่ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งกับประเด็นดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าในการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ถึงแม้ว่าระบบนี้จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว แต่ก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนทุกคนได้อย่างรวดเร็วและตรงจุดได้ เนื่องจากการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่นั้น ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบภายใต้งบประมาณที่มีอย่างจำกัด จึงทำให้การดำเนินการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนอาจทำได้ไม่ทั่วถึงประชาชนทุกคน

4.3 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ต่อประเด็นคำถามดังต่อไปนี้ พบว่า

1. ท่านคิดว่าการบริหารงานเทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (เลือกตั้งทางอ้อม) ในภาพรวมมีความแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

ในภาพรวมหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทางทิศทางเดียวกัน แต่มีเหตุผลที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

1. รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น มีความแตกต่างจากรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (ทางอ้อม) กล่าวคือ ตัวนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารนั้น มีอิสระในการทำงานมากขึ้น สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 ที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาอย่างเด็ดขาด ทำให้ฝ่ายสภาไม่สามารถแทรกแซงหรือตีรวนการทำงานของฝ่ายบริหารได้ง่ายเหมือนระบบเดิม เนื่องจากตัวนายกเทศมนตรีเข้ามาดำรงตำแหน่งได้ก็เพราะประชาชนเป็นผู้คัดเลือกเข้ามา ไม่ได้รับคัดเลือกจากสมาชิกสภา (ส.ท.) เหมือนเช่นแต่ก่อน จึงไม่ต้องคอยกังวลกับเสียงในสภาและสามารถทำงานได้ตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชนตอนที่หาเสียงลงสมัคร

2. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถพิจารณาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีความเสียสละ อีกทั้งมีความใกล้ชิดประชาชนได้

เข้ามาบริหารเทศบาล ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบเดิมหาที่ตัวนายกเทศมนตรีต้องมาจากการคัดเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) โดยที่ประชาชนไม่มีโอกาสได้รู้ว่าใครจะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี เพราะต้องขึ้นอยู่กับสมาชิกสภาเทศบาลที่จะพิจารณาเลือกคนเข้ามารับตำแหน่งนายกเทศมนตรี

3. ทำให้มีช่องทางตรงในการร้องเรียนปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ได้ง่าย เพราะที่ผ่านมาการร้องเรียนปัญหาในเรื่องต่างๆ ต้องผ่านสมาชิกสภาในเขตของตนเป็นอันดับแรก แล้วจึงมีการเสนอเรื่องถึงตัวนายกเทศมนตรี ทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหา ภายหลังจากมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ทำให้นายกเทศมนตรีต้องมีความใกล้ชิดกับประชาชน และพร้อมที่จะรับความฟังความคิดเห็นและปัญหาของประชาชนมากขึ้น เพราะต้องคำนึงถึงนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชนตอนที่ลงสมัครหาเสียงเป็นสำคัญ และเสียงสนับสนุนจากประชาชนเป็นสิ่งที่สำคัญมากกว่าเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภา ส่งผลนายกเทศมนตรีต้องทำทุกวิถีทางที่จะใกล้ชิดกับประชาชน และเข้าถึงปัญหาเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนต่อไป

4. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ทำให้ตัวผู้สมัครสมาชิกสภาและทีมงานต้องลงพื้นที่ใกล้ชิดประชาชนเพิ่มมากขึ้น เพราะการที่จะได้รับคัดเลือกหรือไม่นั้น ต้องอาศัยแรงสนับสนุนจากประชาชนโดยตรงเพื่อที่จะได้เข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร ดังเช่นความคิดเห็นหนึ่งที่กล่าวว่า “ผู้สมัครที่ลงชิงชัยตำแหน่งนายกเทศมนตรีสมัยนี้” ลงไปหาประชาชนทุกงาน ไม่ว่าจะเป็นงานบุญ งานบวช งานปอย งานกีฬา หรือแม้กระทั่งงานศพ ก็ไม่เว้นที่จะไปหาเสียง”²

แต่อย่างไรก็ตามได้มีผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งซึ่งเป็นข้าราชการในพื้นที่³ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง อาจจะไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย เนื่องจากนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มาตรา 48 ปัญจวิสถิติ ส่งผลให้อำนาจในการลงนามเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่แต่เดิม ผู้มีอำนาจลงนามเพื่อเสนอญัตติเข้าสู่สภาคือคณะเทศมนตรี ซึ่งหมายถึงนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอย่างน้อย 2 ใน 3 คน เปลี่ยนไปเป็นนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการลงนามแต่เพียงผู้เดียว แม้ว่าเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงจะมีรองนายกเทศมนตรีถึง 2 คนก็ตาม แต่กฎหมายก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้รองนายกเทศมนตรีมีอำนาจในการลงนามแต่อย่างใด เนื่องจากรองนายกเทศมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่มาจากการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี เว้นแต่นายกเทศมนตรีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามมาตรา 48 ปัญจวิสถิติ แห่ง

² ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 1. สัมภาษณ์ 22 มีนาคม พ.ศ.2554.

³ ข้าราชการท่านหนึ่ง. สัมภาษณ์ 24 มีนาคม พ.ศ.2554.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 มาตรา 48 บัญญัติซึ่งจากข้อกำหนดดังกล่าวอาจจะนำมาสู่หนทางการทุจริตต่อหน้าที่ได้ง่ายขึ้นของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ยังมีผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นว่าเทศบาลตำบลสันกำแพงมีฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมาก อาจจะส่งผลให้ไม่มีการตรวจสอบหรือละเลยการทำงานของฝ่ายบริหารจากฝ่ายสภา ซึ่งจะส่งผลให้เกิดผลเสียต่อท้องถิ่นในอนาคตก็เป็นได้⁴

2. ท่านคิดว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เหมาะสมกับการปกครองและการบริหารเทศบาลตำบลสันกำแพงหรือไม่ อย่างไร

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าการบริหารเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีความเหมาะสมกับการปกครองและการบริหารเทศบาลตำบลสันกำแพง ซึ่งมีเหตุผลประกอบดังต่อไปนี้

1. รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นการกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีโอกาสพิจารณาบุคคลที่เหมาะสมในท้องถิ่น เข้ามาเป็นผู้บริหารได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องผ่านการคัดเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลเหมือนที่ผ่านมา

2. ก่อให้เกิดการแข่งขันที่หลากหลาย ทั้งทางด้านนโยบายที่เป็นประโยชน์ และตัวผู้สมัครนายกเทศมนตรีที่มาจากกลุ่มคนต่างอาชีพ ที่ต้องการจะนำเสนอแนวทางที่จะช่วยพัฒนาท้องถิ่น ตามความสามารถและความถนัดของตนเอง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

3. ทำให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากผู้สมัครต้องชูนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นและให้ตรงกับประชาชนให้มากที่สุด อีกทั้งนโยบายที่ผู้สมัครนำมาหาเสียงก็ต้องเป็นนโยบายที่เป็นรูปธรรมสามารถกระทำให้เกิดขึ้นได้จริง เพื่อที่จะได้รับความไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี

แต่ก็มีประเด็นที่น่าสนใจที่ผู้ตอบแบบสอบถามบางคนมองว่า จะมีการปกครองรูปแบบไหนก็ไม่สำคัญเท่ากับการได้ผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถ มีความจริงใจและพร้อมที่จะเสียสละเพื่อที่จะนำพาท้องถิ่นให้พัฒนาไปในทางที่ควรจะเป็น มากกว่ารูปแบบและวิธีการที่จะได้มาซึ่งตัวนายกเทศมนตรี เพราะที่ผ่านมาไม่ว่าจะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีรูปแบบใดก็มีผลลัพธ์ที่ไม่แตกต่างกัน คือยังมีการคอร์รัปชันและการทุจริตอยู่เป็นระยะ

⁴ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 2. สัมภาษณ์ 22 เมษายน พ.ศ. 2554.

3. บทบาทของสมาชิกสภาเทศบาลในเขตของท่านเป็นอย่างไรบ้าง

3.1 ลงพื้นที่เยี่ยมเยียนประชาชนบ่อยหรือไม่

ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า นับตั้งแต่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มีผลให้สมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) ลงพื้นที่เยี่ยมเยียนประชาชนเพิ่มมากขึ้น โดยมีเหตุผลที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

1. เนื่องจากการเลือกตั้งในปัจจุบันมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 2 เขตเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละเขตมีสมาชิกสภาได้ 12 คน ซึ่งแตกต่างจากแต่ก่อนที่สมาชิกสภาจากหมู่บ้านละ 2 คน เมื่อเปลี่ยนมาใช้ระบบการเลือกตั้งทางตรง มีผลทำให้เขตเลือกตั้งมีพื้นที่ใหญ่ขึ้นกว่าเดิม จากที่ต้องหาเสียงแค่ภายในเขตหมู่บ้านของตน แต่เมื่อเปลี่ยนมาเป็นการเลือกตั้งทางตรงต้องรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น จึงต้องมีการลงพื้นที่พบปะเยี่ยมเยียนพี่น้องประชาชนเพิ่มมากขึ้นเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ว่าตัวแทนที่เลือกไปนั้นมีความสนใจและห่วงใยประชาชนอยู่เสมอ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงให้การลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยต่อไปจะยังได้รับความไว้วางใจจากประชาชนอีกครั้งหนึ่ง

2. การลงพื้นที่ของสมาชิกสภาเทศบาลมักจะเลือกสถานที่ ที่มีประชาชนมารวมตัวกันมากกว่า เช่น ตามงานเทศกาลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นงานบวช งานปอย ชื่นบ้านใหม่ งานศพ หรือเวลาที่มีประชุมหรือมีการประชุมคิของแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนในพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสรู้จักและอาจมีการรายงานผลการดำเนินงานของเทศบาลในระยะเวลาที่ผ่านมา

แต่ก็มีประเด็นที่น่าสนใจ ที่ผู้ตอบแบบสอบถามเพียงส่วนน้อยบางคนเท่านั้นที่ตอบว่าการที่สมาชิกสภาเทศบาลที่มาปรากฏตัวตามงานต่าง ๆ ก็เพราะว่ามีความจำเป็นที่ต้องมา มากกว่ามาเพราะความห่วงใยพี่น้องประชาชนอย่างแท้จริง โดยให้เหตุผลว่า ถ้ามีความห่วงใยจริงๆ ต้องมาเยี่ยมเยียนรับฟังปัญหาของประชาชนถึงที่บ้านมากกว่ามาตามงานต่างๆ

3.2 รับฟังปัญหาของประชาชนหรือไม่ อย่างไร

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นในประเด็นนี้ไปในทิศทางเดียวกันว่า เวลาที่มีเรื่องเดือดร้อนหรือต้องการความช่วยเหลือหรือมีเรื่องร้องเรียน สมาชิกสภาเทศบาลพร้อมที่จะรับฟังและนำปัญหาเหล่านั้นไปปรึกษาหารือกับฝ่ายบริหารเพื่อหาทางแก้ไขหรือป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

หากแต่ยังมีประชาชนบางท่านได้แสดงความคิดเห็นที่น่าสนใจว่า สมาชิกสภาเทศบาลจะฟังเสียงประชาชนในกลุ่มเครือญาติและบุคคลที่ใกล้ชิด รวมถึงประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนของตัวเองมากกว่า ส่วนในกลุ่มคนหรือชุมชนที่ไม่มีความใกล้ชิดก็เพียงแต่รับฟังเท่านั้น แต่ไม่ได้นำปัญหาหรือข้อร้องเรียนเหล่านั้นไปหาทางออกร่วมกับฝ่ายบริหารแต่อย่างใด

3.3 นำปัญหาต่างๆ ไปแก้ไขอย่างไร

ในด้านของการนำปัญหาที่ประชาชนได้ร้องเรียน หรือขอความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาลนั้น พบว่ากลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่ได้ร้องเรียนไปนั้นส่วนมากได้รับการพัฒนาหรือติดตามแก้ไขให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งมีเหตุผลที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

1. เป็นเพราะว่าการจะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาลได้นั้นต้องอาศัยแรงสนับสนุนจำนวนมากจากประชาชนในพื้นที่ ถ้าหากไม่สามารถที่จะนำปัญหาของประชาชนไปแก้ไขได้ ในสมัยต่อมาก็อาจจะไม่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเข้าทำงานอีก
2. การที่สมาชิกสภาเทศบาลสามารถนำปัญหาที่ประชาชนเรียกร้องไปแก้ไขได้นั้น ก็เป็นการพิสูจน์ตัวเองว่า สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง
3. เป็นการทำตามนโยบายที่ได้ให้ไว้กับประชาชน เมื่อครั้งการลงรับสมัครสมาชิกสภาเทศบาล

แต่ก็มีผู้ตอบแบบสอบถามกลุ่มหนึ่งที่ได้แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ ที่มองว่าปัญหาที่ได้ร้องเรียนไปผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาล ไม่ได้รับการเอาใจใส่ในการแก้ไขปัญหาย่างทั่วถึง เช่น ปัญหาน้ำท่วมเมื่อปีที่ผ่านมา มีประชาชนในบางพื้นที่ไม่ได้รับการช่วยเหลือในด้านค่าความเสียหายจากอุทกภัย หรือได้รับการชดเชยล่าช้า หรือแม้แต่กรณีฟ้าห่มกันหนาว ที่มีผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นได้อย่างน่าสนใจว่า “ในหมู่บ้านของ我不ได้รับแจกผ้าห่มกันหนาว เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาล ไม่ได้อาศัยอยู่ในหมู่บ้านนี้ จึงทำให้ไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จาก ส.ท.เหล่านั้น”⁵

4. ท่านเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลควรตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร หรือว่าควรทำงานร่วมกันเป็นทีมเดียวกับนายกเทศมนตรีและคณะผู้บริหาร

ในประเด็นนี้ผู้ตอบแบบสอบถามได้แสดงความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่าสมาชิกสภาเทศบาลควรร่วมมือกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างจริงจัง เนื่องจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้นมีผลทำให้ฝ่ายบริหารและตัวนายกเทศมนตรีมีอิสระในการทำงานเพิ่มมากขึ้น การจะอนุมัติโครงการ หรือการจะผ่านร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ล้วนขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของฝ่ายบริหารและนายกเทศมนตรีแทบทั้งสิ้น ส.ท.ในฐานะตัวแทนประชาชนต้องมีการพบปะทบทวนที่ร่วมมือกันตรวจสอบ เพื่อให้สมกับการได้รับความไว้วางใจจากประชาชน

⁵ ผู้ให้สัมภาษณ์คนที่ 3. สัมภาษณ์ 3 เมษายน พ.ศ. 2554.

แต่ก็มีประเด็นที่น่าสนใจที่ไม่ควรมองข้ามที่มีผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งที่ได้แสดงความคิดเห็นที่น่าสนใจไว้ว่า “ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาเทศบาลจะร่วมมือกันตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารสักเพียงใด ก็ไม่อาจที่จะยับยั้งการทุจริตหรือคอร์รัปชันได้ ถ้าหากผู้บริหารขาดจิตสำนึกที่ดี อีกทั้งสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ก็เป็นฝ่ายเดียวกับนายกเทศมนตรีเกือบทั้งหมด”

อีกทั้งยังมีผู้ตอบแบบสอบถามท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่า สมาชิกสภาเทศบาลตำบลสันกำแพงส่วนมากล้วนเป็นกลุ่มเดียวกับนายกเทศมนตรี มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่เป็นฝ่ายค้านหรือกลุ่มเดียวกับอดีตนายกเทศมนตรี จะมีพลังมากพอในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้หรือไม่ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับประชาชนในท้องถิ่นด้วยว่าจะมีวิธีการกระตุ้นให้ตัวแทนของพวกเขาหรือร่วมมือกันเข้าไปตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างไรมากกว่า

มีเพียงประชาชนเพียงส่วนน้อยบางคนเท่านั้นที่มองว่า การบริหารงานเทศบาลควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาเทศบาลควรร่วมมือกันทำงานมากกว่าจ้องจับผิด หรือขัดแย้งขัดขวางกัน โดยให้เหตุผลว่านายกเทศมนตรีได้รับฉันทามติจากประชาชนโดยตรง ดังนั้นควรยอมรับความเห็นชอบจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ

นอกจากข้อมูลจากแบบสอบถามเชิงปริมาณจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่แล้ว ผู้ศึกษายังได้รวบรวมข้อมูลจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตการบริหารงานของเทศบาลตำบลสันกำแพง รวมถึงการวิจัยทางเอกสารเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครอบคลุมตามวัตถุประสงค์การวิจัยให้มากที่สุด ในส่วนของการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ข้าราชการประจำ และอดีตนายกเทศมนตรีตำบลสันกำแพง ปรากฏผลซึ่งสามารถสรุปและวิเคราะห์ผลกระทบของการบริหารเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ได้ดังต่อไปนี้

ผลจากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งหมดข้างต้น ทั้งจากการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม ผู้ศึกษานำข้อมูลที่ได้ โดยแยกเป็นประเด็นวิเคราะห์ที่ต่างกัน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ผลกระทบของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

1. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา
2. โครงสร้างและประสิทธิภาพของการบริหารรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง
3. การตอบสนองของนายกเทศมนตรีต่อประชาชนในพื้นที่

1. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา

ประเด็นปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นปัญหาหลักสำคัญของการเมืองท้องถิ่นมาช้านานและต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เหตุผลที่สำคัญมาจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร เนื่องจากที่ผ่านมาตำแหน่งนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารมักจะเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณที่ล้วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดสรรงบประมาณ โดยฝ่ายสภามีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเป็นฝ่ายเดียวกัน และสามารถตกลงผลประโยชน์ร่วมกันได้ ก็จะส่งผลให้การบริหารเทศบาลเป็นไปอย่างราบรื่น แต่ถ้าต่างฝ่ายต่างไม่สามารถยอมรับในเหตุผลซึ่งกันและกันได้ ผลที่ตามมาคือทำให้ฝ่ายบริหารขาดเสถียรภาพในการบริหารงาน ขาดความต่อเนื่อง จนนำมาสู่การขาดประสิทธิภาพในการบริหารเทศบาลและความเสื่อมสรีฐาในระบบการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น จนบางครั้งเหตุแห่งความขัดแย้งยังบานปลายจนถึงขั้นเกิดการยุบสภามาแล้ว (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2544)

โดยมีเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารของเทศบาล คือการช่วงชิงอำนาจที่จะได้มาซึ่งการเป็นผู้นำทางการเมือง เพราะตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในการบริหารกิจการของเทศบาลมาก คือ

1. เป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ที่จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ เช่น ถนน ตลาด ท่อระบายน้ำ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนได้รับความนิยมนอกจากประชาชนในพื้นที่และเป็นฐานสนับสนุนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

2. มีอำนาจในด้านการเงินและการจ้างตามกฎหมาย ตั้งแต่เป็นผู้วางนโยบายในการจัดหาวัสดุ เป็นผู้อนุมัติ เป็นผู้ตั้งกรรมการในการจัดหาพัสดุ เป็นผู้วางนโยบายในการจ้างและก่อสร้างงานต่าง ๆ ของเทศบาล ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้นายกเทศมนตรีสามารถชี้้นำให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับบริษัทเอกชน และเป็นการง่ายต่อการหาผลประโยชน์ของนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี

3. มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ซึ่งนายกเทศมนตรีสามารถนำเอาระบบอุปถัมภ์เข้ามาใช้กับการบริหารงานเทศบาลได้ ด้วยการแต่งตั้งบุคคลที่สนับสนุนตนเข้ามาเป็นพนักงานเทศบาลได้ ซึ่งถือเป็นการให้รางวัลอย่างหนึ่งทางการเมือง

นอกจากนี้ตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ มีชื่อเสียง พ่อค้า นักธุรกิจ เข้าหา หรือในบางครั้งพ่อค้าหรือนักธุรกิจเหล่านั้นเสียเองที่ลงมาสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและหาฐานสนับสนุนเพื่อเป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีต่อไป

4. ผู้ที่เข้ามาเป็นนายกเทศมนตรีสามารถเข้ามาปกป้องเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองหรือพรรคพวกของกลุ่มตนเองได้ นอกจากนี้ในบางครั้งยังสามารถออกกฎหมายหรือ

ระเบียบข้อบังคับเพื่อถ่วงดุลไม่ให้กลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์หรือแก่งแย่งผลประโยชน์กับกลุ่มตนได้ (ประหยัด หงส์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2549)

ในการบริหารงานเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า เป็นรูปแบบที่นำมาซึ่งเสถียรภาพและการทำงานของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจนและเด็ดขาด โดยสภามีบทบาทหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและตรวจสอบฝ่ายบริหารเพียงเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนฝ่ายบริหารเหมือนดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา จะมีก็เพียงแค่อำนาจการตั้งกระทุ้งถาม (มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546) เพราะนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากนี้โครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ยังได้สร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารในหลายด้าน กรณีที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ การที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 มาตรา 48 บัญญัติไว้ว่า

“กรณีที่บทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัตินี้กล่าวถึงคณะเทศมนตรีให้หมายถึงนายกเทศมนตรี บทบัญญัติมาตราใดกล่าวถึงเทศมนตรี ให้หมายถึงนายกเทศมนตรี เว้นแต่บทบัญญัติมาตราใดมีข้อความเป็นอย่างเดียวกันหรือขัดแย้งกันกับบทบัญญัตินี้ ให้ใช้บทบัญญัติในบทนี้แทน

บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติแห่งเทศบัญญัติ ประกาศ หรือ คำสั่งใดที่อ้างถึงคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติแห่งเทศบัญญัติ ประกาศหรือคำสั่งนั้น อ้างถึงนายกเทศมนตรีตามบทนี้ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งนี้”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเห็นได้ว่า อำนาจต่างๆ ที่เคยเป็นของคณะเทศมนตรีก็ย่อมตกเป็นของนายกเทศมนตรีด้วย ซึ่งในข้อเท็จจริงพบว่า การลงนามในหนังสือหรือคำสั่งต่างๆ ที่แต่เดิมต้องให้คณะเทศมนตรีอย่างน้อย 2 ใน 3 แต่เมื่อเปลี่ยนมาเป็นเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีกลายเป็นบุคคลผู้มีอำนาจลงนามแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบต่อรองนายกเทศมนตรีหรือบุคคลอื่น ซึ่งก็หมายความว่าอำนาจในการบริหารงานทั่วไปของเทศบาลย่อมสิ้นสุดลงตรงที่นายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ ไม่ใช่เป็นคณะบุคคลเหมือนระบบเทศมนตรีในรูปแบบเดิม (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546 มาตรา 48 บัญญัติไว้)

ในส่วนของการความคิดเห็นของรองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง ได้เปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงว่า บทบาทอำนาจของนายกเทศมนตรี ได้เปลี่ยนไปในแง่ของการบริหาร แต่อำนาจหน้าที่

นั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พรบ. เทศบาล พรบ.การกระจายอำนาจ พรบ.การบริหารงานบุคคล และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว แต่เมื่อมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มีผลให้นายกเทศมนตรีต้องรับผิดชอบต่อคะแนนเสียงของประชาชนที่เลือกเข้ามามากกว่าที่จะต้องมาคอยกังวลต่อคะแนนเสียงในสภาเหมือนแต่ก่อน เนื่องจากสภาไม่ได้มีอำนาจในการแต่งตั้งฝ่ายบริหาร นอกจากนั้นยังไม่มีอำนาจในการกดดันให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งในกรณีที่สภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการรับร่างหลักการหรือไม่นั้น ก่อนมีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลในปี พ.ศ.2546 นั้น กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขในเทศบาลที่ใช้รูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง กล่าวคือ ในเทศบาลรูปแบบเดิม หากสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาที่มีอยู่ คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งนี้ทั้งคณะ ตามกฎหมายกำหนดในมาตรา 45(4) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

แต่ในเทศบาลรูปแบบที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรี ไม่ได้ขึ้นอยู่กับารับหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามมาตรา 62 ตรี แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546 ที่กำหนดว่า “ให้สภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามมาตรา 62 ตรี บรรคห้า (ร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา) ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หากสภาเทศบาลพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมีมติไม่ใช้เทศบัญญัตินั้นให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณในปีที่แล้วไปพลางก่อน เมื่อเกิดกรณีนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล”

แต่เหตุแห่งการยุบสภาเทศบาลไม่ได้มีผลทำให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามไปด้วยแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้ว่านายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมีเสถียรภาพและความเข้มแข็งในตัวเองเพิ่มมากขึ้นในประเด็นเรื่องของการรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่ต้องอาศัยแรงสนับสนุนจากฝ่ายสภาเทศบาลเหมือนเช่นเดิมอีกต่อไป ทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจต่อรองกับฝ่ายสภาได้มากขึ้น

นอกจากนี้ รองปลัดฯ ท่านหนึ่งยังได้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา จากประสบการณ์ในที่ทำงานเดิม พบว่า เกิดกรณีที่ฝ่ายสภายุบายามที่จะล้มล้างฝ่ายบริหารและพยายามทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารงานได้ เนื่องจากภายหลังการเลือกตั้งฝ่ายนายกเทศมนตรีมีเสียงข้างน้อยในสภา ขณะที่ฝ่ายค้านซึ่งมีเสียงข้างมากได้ใช้วิธีรวนฝ่าย

บริหารโดยเจตนาขาดการประชุมและลาการประชุม ทำให้สภาไม่ครบองค์ประชุม นายกเทศมนตรีจึงไม่สามารถแถลงนโยบาย ต่อสภาได้ ภายใน 30 วัน ทำให้มีปัญหาตามมาในการบริหารเทศบาล ในด้านการพิจารณางบประมาณ หรือการผ่านเทศบัญญัติใด ๆ จึงไม่สามารถกระทำได้อันถึงขั้นผู้ว่าราชการจังหวัดต้องทำหนังสือไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ ตาม พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496 (ฉบับที่ 11) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2543 ที่กำหนดไว้ในมาตรา 48 ปัญจทศ (3) ว่านายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีการยุบสภา

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2546 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาลอีกครั้ง โดยยกเลิกเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของนายกเทศมนตรี เพราะเหตุแห่งการยุบสภาออกไป ตามมาตรา 48 ปัญจทศ รวมทั้งเปิดโอกาสให้นายกสามารถแถลงนโยบายด้วยวิธีแจ้งคำสั่งทางปกครองได้ ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายได้ตามปกติ ตามมาตรา 45 ทศวรรค 5 ซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลงข้างต้น ทำให้ลดช่องว่างของการก่อกวนของฝ่ายสภาได้อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับรายงานของกรมการปกครอง ที่ได้สรุปและสาเหตุของการที่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งในอดีตที่ผ่านมา ด้วยเหตุผลเรื่องความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารได้อย่างน่าสนใจ 4 ประการดังนี้

1. ระหว่างตุลาคม พ.ศ. 2534-ตุลาคม พ.ศ.2542 มีสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจำนวน 9 แห่ง
2. กรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล จนเป็นเหตุให้การยุบสภาในช่วงปี พ.ศ.2534-2542 มีจำนวน 7 แห่ง
3. กรณีสมาชิกสภาเทศบาลได้มีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 19 (7) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 เป็นผลให้คณะเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 45(5) มีจำนวน 1 แห่ง
4. ในระหว่างวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ.2539 จนถึงปัจจุบัน มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มีจำนวน 125 เรื่อง

จากข้อมูลข้างต้นทำให้พบว่า สาเหตุที่ทำให้ฝ่ายบริหารหรือคณะเทศมนตรีต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งในช่วงที่ผ่านมา สาเหตุก็เนื่องมาจากฝ่ายสภาไม่ให้ความร่วมมือกับฝ่ายบริหาร จนทำให้ฝ่ายบริหารไร้ซึ่งเสถียรภาพและความเข้มแข็งในการบริหารงานเทศบาลในที่สุด

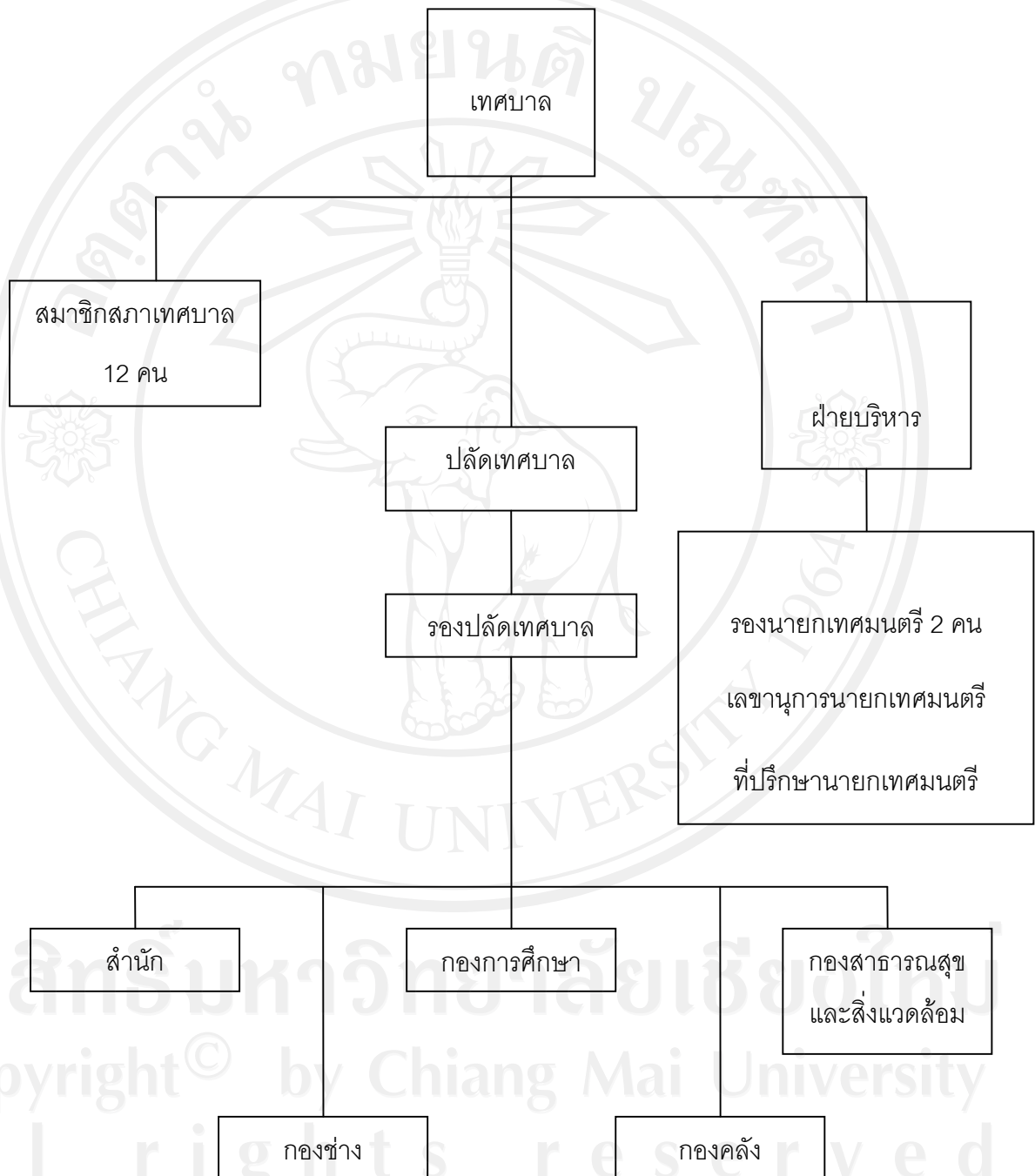
ผลของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ตามหลักการถึงแม้ว่าอำนาจของฝ่ายสภาจะลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับระบบเดิม แต่ก็ได้มีสมาชิกสภาเทศบาลท่านหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นที่น่าสนใจไว้ว่า “ฝ่ายสภายังคงมีบทบาทด้านอื่นๆ เช่น อำนาจในการพิจารณาเทศบัญญัติ การตั้ง

กระทู้ถามฝ่ายบริหาร ถึงกิจกรรมอื่นๆ ที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์ของเทศบาลและประชาชนในท้องถิ่น และยังได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมอีกว่า ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาล้วนได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเลือกเข้ามา ดังนั้น ทั้ง 2 ฝ่าย ต้องทำงานประสานกันและช่วยกันตรวจสอบการทำงานของแต่ละฝ่าย เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนายิ่งขึ้น”

จากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น ยังส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเทศบาลตำบลสันกำแพงหลายประการ ซึ่งผู้ศึกษาพอจะสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. นายกเทศมนตรีได้รับความไว้วางใจ โดยผ่านการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงมีความชอบธรรมในการบริหารมากขึ้น ไม่ได้มาด้วยการคัดเลือกจากสมาชิกสภาแต่อย่างใด ซึ่งเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้ฝ่ายสภาเทศบาลไม่กล้าติรวน
2. นายกเทศมนตรีสามารถตัดสินใจเรื่องต่างๆ ได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น ทั้งยังมีอิสระในการทำงานได้อย่างเต็มที่ โดยไม่จำเป็นต้องมาทำตามข้อเรียกร้องของสมาชิกสภาเทศบาลมากนัก เนื่องจากเมื่อไม่ตอบสนองความต้องการเหล่านั้น บรรดาสมาชิกสภาเทศบาลก็ไม่สามารถที่จะโค่นล้มหรือติรวนฝ่ายบริหารได้
3. กรณีการผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นายกเทศมนตรีก็ไม่ต้องพึ่งพาเสียงของสมาชิกสภาเทศบาลเหมือนที่ผ่านมา เนื่องจากร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะผ่านหรือไม่ผ่านไม่มีผลต่อเสถียรภาพของนายกเทศมนตรีแต่อย่างใด สมาชิกสภาเทศบาลจึงไม่สามารถที่จะ โค่นล้มฝ่ายบริหารได้ในกรณีนี้
4. หากมีการยุบสภาอันเนื่องมาจากการไม่เห็นชอบของสมาชิกสภาในร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น สภาเทศบาลก็จะถูกยุบตามกฎหมาย โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล จะส่งผลให้ตัวของสมาชิกสภาพ้นจากตำแหน่ง แต่ในขณะที่ตัวนายกเทศมนตรียังสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เหมือนเดิม ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายที่ระบุไว้อย่างชัดเจนถึงเหตุแห่งการยุบสภาเทศบาลไม่เป็นผลให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย ตามมาตรา 62 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546
5. กรณีเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงของขั้วทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล จากฝ่ายสนับสนุนนายกเทศมนตรีไปเป็นกลุ่มฝ่ายค้านก็ไม่มีผลต่อการบริหารและการดำรงอยู่ของตัวนายกเทศมนตรีแต่อย่างใด

2. โครงสร้างและประสิทธิภาพของการบริหารรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง



ภาพที่ 4.2 แผนภูมิรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

2.1 โครงสร้างการบริหารเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ปรับปรุงแก้ไขฉบับที่ 12 พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์การเทศบาลประกอบไปด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญดังนี้

1. ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี มีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี แต่งตั้งรวมไม่เกิน 3 คน โดยฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการ กำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติงานการพัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบไปด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน จำนวน 12 คน ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเทศบาล, ควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร (การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย และการอนุมัติงบประมาณ)

3. ด้านอำนาจหน้าที่ จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลพบว่าไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและแตกต่างจากเดิมมากนัก แต่ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ขึ้นตาม พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติเทศบาลและที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ.2546 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลไว้ดังนี้

ก. มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลป ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

10. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
 11. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
 12. ให้มีและบำรุงสถานทำการพิทักษ์และรักษาคนไข้
 13. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
 14. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
 15. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 16. ให้มีการดำเนินการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- ข. มีหน้าที่อาจจัดทำกิจการใดๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้
1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
 2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
 3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
 4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
 6. ให้มีการสาธารณสุขปโภค
 7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
 9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
 10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
 11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
 12. เทศพาณิชย์

2. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

ก. เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุขการ

6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมการกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและบริหารเทศาภิบาล
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

31. กิจกรรมอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ข. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตาม ข้อ ก. ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ค. การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาลและตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

2.2 เปรียบเทียบลักษณะการบริหารงานของเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ในส่วนเทศบาลตำบลสันกำแพงภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานมาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ผู้ศึกษาสามารถสรุปความเปลี่ยนแปลงโดยอาศัยการเปรียบเทียบระหว่างรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (นายกทางอ้อม) ตาม พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขปรับปรุงฉบับที่ 10 และรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงตาม พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขปรับปรุงฉบับที่ 12 ดังปรากฏผลดังต่อไปนี้

1.1 องค์รเทศบาล

รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี

รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

1.2 ฝ่ายบริหาร

รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี โดยคณะเทศมนตรีคัดเลือกมาความเห็นชอบจากมติของสมาชิกสภาเทศบาล

รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี 2 ตำแหน่ง โดยที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่วนรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี ซึ่งคัดเลือกบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากนี้ยังประกอบด้วยที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรี ตำแหน่งละ 1 คน ซึ่งตรงจุดนี้เองที่ทำให้การบริหารงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากได้

บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยในการบริหารเทศบาล โดยรองนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลสันกำแพงทั้ง 2 คน ล้วนเป็นข้าราชการบำนาญที่มีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญที่ต่างกันที่จะช่วยพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นให้การยอมรับ อีกทั้งรูปแบบนี้ยังมีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถทำงานได้อย่างอิสระไม่ต้องพะวงกับเสียงสนับสนุนจากสภาและในทางกลับกันฝ่ายสภาก็ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้การบริหารเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนเองโดยไม่ก้าวก่ายงานซึ่งกันและกัน

1.3 อำนาจของสภาเทศบาล

รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ฝ่ายสภามีอำนาจดังนี้

- อำนาจในการตราเทศบัญญัติ
- อำนาจในการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการทำงานของฝ่ายบริหาร
- อำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปกรณีสมาชิกสภาไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกสภาที่มีอยู่ในตำแหน่งขอเปิดอภิปราย
- ทำหน้าที่อนุมัติงบประมาณ ในกรณีสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติไม่ว่ากรณีใดๆ และจะมีผลให้คณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง
- อำนาจในการเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี
- แต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล

รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ฝ่ายสภามีอำนาจดังนี้

- รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนที่นายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่บริหารเทศบาล
- ตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี และเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ
- ในกรณีอื่นใดที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์ของเทศบาลสมาชิกสภาขอให้มีการออกเสียงประชามติ แต่มีผลเพียงแต่ให้คำปรึกษาเท่านั้น
- ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณ รวมทั้งอนุมัติแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาเทศบาล

1.4 อำนาจของฝ่ายบริหาร

รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ฝ่ายบริหารมีอำนาจดังนี้

- ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารโดยทั่วไปของเทศบาล

- อำนาจในการปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดเทศบัญญัติ โดยมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ

รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ฝ่ายบริหารมีอำนาจดังนี้

- อำนาจตามมาตรา 48 เตรส ใน พรบ.เทศบาล ฉบับที่ 12
- ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล
- เสนอร่างเทศบัญญัติและเป็นผู้ให้คำรับรองการเสนอร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาเสนอ
- เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่

ทั้งนี้ บทบาท อำนาจ และหน้าที่ของฝ่ายบริหารและนายกเทศมนตรี ที่ได้เปลี่ยนไปนั้น ล้วนเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พรบ.เทศบาล พรบ.การกระจายอำนาจฯ พรบ.บริหารงานบุคคล และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อมีนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้นายกเทศมนตรีนั้นต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่เลือกเข้ามา ไม่ได้รับผิดชอบต่อสภาเหมือนเดิมอีกต่อไป

และยังสอดคล้องกับการศึกษาของ มรุต วันทนากร ที่สรุปเกี่ยวกับอำนาจของนายกเทศมนตรีภายหลังจากการเลือกตั้งโดยตรงไว้ว่า “หากพิจารณาในแง่มุมทางกฎหมาย แล้วปรากฏว่าอำนาจของนายกเทศมนตรีโดยทั่วไปมีเท่าเดิม เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือเพิ่มอำนาจให้แก่นายกเทศมนตรีมากขึ้น แต่อาจจะมีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายในภาพรวม เช่น ให้นายกเทศมนตรี (ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง) มีอำนาจในการบริหารกิจการทั่วไปของเทศบาล ตามมาตรา 48 เตรส และมาตรา 48 สัตตรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2496

นอกจากนี้ยังมีประเด็นในด้านกฎหมายที่น่าพิจารณาอีกประเด็นหนึ่ง ก็คือ กฎหมายกำหนดให้คำว่าคณะเทศมนตรี (ซึ่งเป็นคณะบุคคล ที่ประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีที่มีไม่น้อยกว่า 2 คน ซึ่งแล้วแต่ขนาดของเทศบาล) ให้หมายถึงนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นบุคคลเพียงคนเดียว ไม่ใช่คณะบุคคล ดังนั้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะเทศมนตรี (ในเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี) ก็เท่ากับเป็นการให้อำนาจทั้งหมดแก่นายกเทศมนตรีเพียงคนเดียวในเทศบาลรูปแบบใหม่ โดยที่นายกเทศมนตรีไม่ต้องใช้อำนาจในการบริหารงานร่วมกับบุคคลอื่น

หากพิจารณาในข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า นายกเทศมนตรีมีอำนาจเพิ่มขึ้นทั้งในด้านจิตวิทยาและในทางปฏิบัติ กล่าวคือในทางจิตวิทยา นายกเทศมนตรีเอง สมาชิกสภาเทศบาล หรือ

แม้แต่ข้าราชการประจำเอง ต่างมองว่าอำนาจของนายกเทศมนตรีในการบริหารจัดการด้านต่างๆ ในภาพรวมมีมากขึ้น นายกเทศมนตรีสามารถบริหารงานได้โดยไม่ต้องฟังความเห็นจากหลายฝ่ายมากนัก หรือไม่จำเป็นต้องฟังความเห็นจากฝ่ายบริหารด้วยกัน เช่น รองนายกเทศมนตรีเป็นต้น⁶

ผลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ข้าราชการประจำ ประธานสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล และอดีตนายกเทศมนตรี ผู้ศึกษาได้รวบรวมความคิดเห็นในประเด็นของประสิทธิภาพของการบริหารงานเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในเทศบาลตำบลสันกำแพง พบความเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้

1. การบริหารเทศบาลมีความรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้น

รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นรูปแบบที่ได้แบ่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน ซึ่งต่างจากระบบเดิมที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของฝ่ายสภา ซึ่งส่งผลต่อการทำงานของฝ่ายบริหารที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายสภาค่อนข้างมาก เป็นผลให้การบริหารงานขาดความคล่องตัว ถ้าทั้งสองฝ่ายตกลงผลประโยชน์กันได้ลงตัวก็จะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างราบรื่น แต่หากการเจรจาต่อรองไม่ลงตัว ก็จะทำให้เกิดความล่าช้าในการบริหารงาน เพราะต่างฝ่ายต่างต้องการดึงเกมทางการเมือง เพื่อให้ฝ่ายของตนได้รับประโยชน์สูงสุด ซึ่งผลเสียย่อมต้องตกลงมาถึงประชาชนและท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่งผลให้นายกเทศมนตรีมีอิสระในการบริหารงานภายใต้กรอบของกฎหมายมากขึ้น เนื่องจากได้แบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน ฝ่ายสภาไม่สามารถตีรวนฝ่ายบริหารได้ ทำให้นายกเทศมนตรีสามารถทำงานได้อย่างอิสระและรวดเร็วตามนโยบายที่วางไว้กับประชาชนในท้องถิ่น

แต่ถึงอย่างไรก็ตามการบริหารงานภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จะทำให้การบริหารงานมีความรวดเร็วและคล่องตัวมากขึ้น แต่ในทางกลับกันฝ่ายสภาเทศบาลก็มีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหารได้ โดยอาศัยเครื่องมือตามกฎหมาย 4 ประการ คือ

⁶ มรุต วันทนกร. “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

1. นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายและแนวทางการบริหารต่อสภาเทศบาล⁷ ก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่และต้องรายงานผลการดำเนินงานให้แก่สภาเทศบาลฟังทุกปี

2. อำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไว้วาทะของสภาเทศบาล ที่ระบุว่า

“สมาชิกสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกที่มีผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาลเพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ

ญัตติตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาลและให้ประธานสภาเทศบาลกำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่เร็วกว่าห้าวันและไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับญัตติแล้วแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบ”⁸

แต่จากการศึกษาจากเอกสารของเทศบาลตำบลสันกำแพง พบว่าสมาชิกสภาเทศบาลไม่เคยใช้อำนาจดังกล่าวในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารแม้แต่ครั้งเดียว นั่นอาจเป็นไปได้ 2 กรณี คือ การบริหารของนายกเทศมนตรีเป็นไปอย่างโปร่งใสเป็นกรณีแรก จึงไม่จำเป็นต้องชี้แจงข้อเท็จจริงในการบริหาร ส่วนกรณีที่สอง คือเสียงสนับสนุนไม่มากพอที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนายกเทศมนตรีได้ เพราะฝ่ายบริหารถือเสียงสนับสนุนข้างมากในสภา

3. อำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี

4. อำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

แม้ว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546 จะให้อำนาจฝ่ายสภาในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ก็ไม่มีอำนาจมากพอที่จะล้างฝ่ายบริหารได้ ถึงอย่างไรก็ตามก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าเป็นแรงกดดันที่คอยจับจ้องการทำงานของฝ่ายบริหารไม่ให้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่และประชาชนได้ง่าย เพราะถ้าฝ่ายสภาเกิดความแคลงใจในการบริหารงาน แล้วใช้อำนาจในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติไว้วาทะของสภาเทศบาล หรืออำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี และฝ่ายบริหารไม่สามารถชี้แจงข้อเท็จจริงต่อฝ่ายสภาให้กระจ่างชัดได้ ก็อาจทำให้การบริหารงานต้องหยุดชะงักลงได้

⁷ มาตรา 48 ทศ วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2546 ที่ระบุว่า “หากนายกเทศมนตรีไม่สามารถแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้นายกเทศมนตรีจัดทำนโยบายแจ้งเป็นหนังสือส่งให้สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนภายในเจ็ดวัน โดยให้นับวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการปฏิบัติราชการทางการปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ให้ถือว่านายกเทศมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภาแล้ว”.

⁸ พรบ.เทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขปรับปรุง พ.ศ.2546. มาตรา 48 ทวาทศ.

ซึ่งอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงเครื่องมือที่ฝ่ายสภาใช้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เป็นอำนาจที่เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบเดิม แต่ในทางปฏิบัตินั้นย่อมขึ้นอยู่กับฝ่ายสภาว่าจะนำไปใช้ในตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมากน้อยเพียงใด เพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

ซึ่งตรงกับความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลท่านหนึ่งที่ว่า “การบริหารเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากขึ้นกว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีทางอ้อม โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่เป็นหัวใจสำคัญในการบริหารเทศบาล เพราะจะเป็นตัวกำหนดทิศทางการบริหารงานเทศบาลว่าจะไปในทางทิศใด เน้นยุทธศาสตร์ทางด้านใดมากที่สุด ตรงจุดนี้เองที่ฝ่ายบริหารจึงทำทุกวิถีทางที่จะดึงงบประมาณในส่วนต่างๆ ตามที่เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายของตนนำมาใช้ในการบริหารให้มากที่สุด ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาบางคนจะไม่เห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณแต่ก็ไม่อาจทัดทานเสียงของฝ่ายบริหารที่มีเสียงข้างมากในสภาได้ ทำให้ได้เต็มที่เมื่อเวลามีการลงมติจึงทำได้เพียงงดออกความเห็นในหัวข้อดังกล่าว เพราะการออกเสียงคัดค้านก็ไม่เกิดผลใดๆ ทั้งสิ้น”⁹

นอกจากนี้จากการเข้าไปเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกในพื้นที่ทำให้ผู้ศึกษาพบว่าการลงมติในหัวข้อพิจารณาในหัวข้อต่างๆ ของเทศบาลตำบลสันกำแพง กลับไม่พบว่ามีเสียงคัดค้านแม้แต่ครั้งเดียว ทั้งๆ ที่มีสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่สังกัดกลุ่มการเมืองใดถึงสี่คน แม้แต่สมาชิกสภาที่สนับสนุนฝ่ายบริหารมาตั้งแต่ต้นก็ไม่แสดงเสียงคัดค้านในเรื่องที่ตนไม่เห็นด้วยกับฝ่ายบริหาร ซึ่งตรงกับความเห็นข้างต้นของสมาชิกสภาเทศบาลท่านหนึ่งที่ว่า การคัดค้านไม่เกิดผลใดๆ เนื่องจากฝ่ายบริหารมีเสียงข้างมากในสภา

แต่ผู้ศึกษากลับมีความคิดเห็นที่ต่างออกไปว่า การที่สมาชิกสภาไม่ได้แสดงเสียงคัดค้านในสภานั้น ไม่ได้เกิดจากผลพวงของการบริหารเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่เกิดจากการสมาชิกสภาบางท่าน ไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นที่คัดค้านกับฝ่ายบริหาร หรืออาจเป็นเพราะสมาชิกสภาไม่ได้ตระหนักถึงอำนาจที่ตนเองมีอยู่ในการที่จะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารก็เป็นได้

ด้านช่องทางในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารนอกเหนือจากอำนาจที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ที่สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งผู้ศึกษาจะขอสรุปในหัวข้อถัดไป

⁹ สมาชิกสภาเทศบาลท่านที่ 1. สัมภาษณ์.10 พฤษภาคม พ.ศ.2554.

2. ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพและความต่อเนื่องในการบริหารเทศบาล

ภายใต้การบริหารงานรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพและความต่อเนื่องในการบริหารเทศบาลมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ซึ่งแต่เดิมนั้นฝ่ายสภายังมีอำนาจค่อนข้างมากในการควบคุมฝ่ายบริหาร คืออำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุมฝ่ายบริหาร เพราะหากร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายสภาแล้ว นั่นก็หมายความว่านายกเทศมนตรีและฝ่ายที่บริหารจะต้องลงจากตำแหน่งภายใต้หลักการของกฎหมาย จากช่องว่างดังกล่าวทำให้ฝ่ายสภามักหาโอกาสที่จะตีรวนฝ่ายบริหารอยู่เสมอ โดยใช้วิธีการไม่ผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่ได้ตระหนักถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ แต่เป็นเกมทางการเมืองที่ฝ่ายสภาต้องการต่อรองเพื่อแย่งชิงผลประโยชน์รวมถึงต้องการที่จะเป็นฝ่ายบริหารเสียเอง ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่องและล่าช้า ซึ่งผลเสียทั้งหมดก็ต้องตกกับประชาชนและท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยง ไม่ได้

แต่ภายใต้การบริหารงานรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะในประเด็นการผ่านร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 ได้ช่วยอุดช่องว่างของรูปแบบเดิมไว้ได้ คือ ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการร่วมขึ้นมาจำนวน 15 คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติและความขัดแย้ง ในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างเทศบัญญัตินั้น ให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งร่างดังกล่าวต่อสภาเทศบาล หากสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หรือมีมติไม่เห็นชอบก็ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไปและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล โดยที่นายกเทศมนตรีไม่ต้องพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งภายใต้หลักดังกล่าวเป็นการลดการตีรวนและเล่นเกมทางการเมืองของฝ่ายสภา อันจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพและความต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น

แต่จากการสัมภาษณ์ข้าราชการท่านหนึ่งที่ทำงานในเทศบาลตำบลสันกำแพง พบว่า “การที่ฝ่ายบริหารทำงานได้อย่างราบรื่นนั้น ไม่ได้เกิดจากฝ่ายบริหารของเทศบาลถือเสียงข้างมากในสภาเพียงอย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องกับ พรบ.เทศบาล กรณีการผ่านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในด้านของการไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถ้าหากมีการเล่นเกมทางการเมืองจนตกลงกันไม่ได้ ถึงขั้นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้ยุบสภาเทศบาล แล้วต้องจัดการเลือกตั้งใหม่แต่นายกเทศมนตรีไม่ต้องออกจากตำแหน่งตามกฎหมาย ซึ่งถ้ากรณีนี้เกิดขึ้นจะทำให้สมาชิกสภาเสียเปรียบขึ้นมาทันที เพราะถึง

แม้แต่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาขึ้นมาใหม่ ก็ไม่ได้มีหลักประกันใดๆ ว่าตนเองจะได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกครั้ง ด้านฝ่ายบริหารก็ไม่อาจมั่นใจได้ว่าสมาชิกสภาในกลุ่มของตนจะได้รับเลือกเข้ามาอีกเหมือนเดิมหรือไม่ นั่นจึงเป็นเหตุผลที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจึงต้องมีการประนีประนอมกันให้มากที่สุด¹⁰

และสอดคล้องกับสมาชิกสภาท่านหนึ่ง ที่กล่าวถึงกรณีที่ไม่ยอมมือแสดงคัดค้านในเรื่องต่างๆ ของเทศบาลว่า “เนื่องจากตนเองเป็นสมาชิกสภาเสียงข้างน้อย การคัดค้านไปก็ไม่เกิดผลใดๆ เพราะในระบอบประชาธิปไตยต้องอาศัยเสียงข้างมากตัดสินใจอยู่แล้ว”¹¹

แต่ในหลักการถึงแม้ว่าเสียงข้างน้อยในสภาจะไม่มีพลังมากพอที่จะคัดค้านร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือการพิจารณาโครงการต่างๆ ของเทศบาลได้ แต่ถ้าหากว่าสิ่งที่ฝ่ายบริหารอนุมัติหรือการตัดสินใจในเรื่องที่ทำให้เกิดผลเสียต่อประชาชนในท้องถิ่น ฝ่ายสมาชิกสภาเสียงข้างน้อยก็สามารถนำประเด็นเหล่านั้นมาเปิดเผยต่อสาธารณะชนให้ได้รับรู้ ถึงแม้จะไม่สามารถยับยั้งการกระทำที่ไม่ถูกต้องของฝ่ายบริหารได้ แต่ก็ทำให้ประชาชนเจ้าของอำนาจหมดความเชื่อมั่นและศรัทธาไปในที่สุด

และประเด็นนี้เองที่สอดคล้องกับงานของ ชเนศวร์ เจริญเมือง ที่กล่าวถึงปัญหาและข้อควรสนใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงว่า “เราต้องไม่ลืมว่าคนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนย่อมอยู่ในสายตาประชาชน สภาเทศบาล สื่อมวลชน และรัฐบาลกลางตลอดเวลา และหลังจากการเลือกตั้งผ่านไป คนที่ชนะการเลือกตั้งก็ต้องทำงานตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน การตรวจสอบก็จะเริ่มขึ้น การทุจริตก็ไม่อาจเป็นความลับได้นาน ความอ่อนด้อยไร้ประสิทธิภาพหรือจุดอ่อนอื่นๆ ของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งก็จะถูกเปิดเผยออกมา และในที่สุดประชาชนและสื่อมวลชนก็ไม่ยอมให้ผู้บริหารที่เห็นแก่ตนเองและด้อยคุณภาพอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้นาน หรือหากประชาชนในเขตนั้นพอทนได้ ก็หมายความว่าในการเลือกตั้งครั้งใหม่ประชาชนก็จะยอมไม่เลือกผู้คนนั้นอีก”¹²

นอกจากนี้จากการศึกษาจากเอกสารยังพบช่องทางของการตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นจากที่ได้อธิบายในหัวข้อที่ผ่านมาแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 ตามมาตรา 48 บัญญัติทศ กรณีที่นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง (8) ที่ระบุว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่า

¹⁰ ข้าราชการท่านที่ 1. สัมภาษณ์ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554.

¹¹ สมาชิกสภาเทศบาลท่านที่ 2. สัมภาษณ์. 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2554.

¹² ชเนศวร์ เจริญเมือง. *เทศบาลในทศวรรษหน้า เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง*. โครงการศึกษาการปกครองถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2542.

นายกเทศมนตรีไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร

จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้เปิดโอกาสให้ประชาชนในหลายๆ ด้านในการที่จะเข้าไปตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ขึ้นอยู่กับประชาชนว่าจะใช้โอกาสที่มีอยู่เพื่อการตรวจสอบการทำงานมากน้อยเพียงใด

3. ก่อให้เกิดนโยบายในการบริหารงานที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ในอดีตที่ผ่านมาความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับประชาชนในท้องถิ่นมักจะเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ค่อยจะมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันมากนัก หรืออาจจะเรียกว่าห่างเหินก็ถือว่าไม่ผิดแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากที่มาของนายกเทศมนตรีในรูปแบบเดิมนั้นไม่ได้มาจากประชาชนโดยตรง แต่มาจากการเห็นชอบจาก ส.ท. เมื่อเป็นเช่นนี้จุดสนใจของฝ่ายบริหารจึงต้องให้ความสำคัญกับเสียงสนับสนุนจากสภาเป็นหลัก เพราะนั่นหมายถึงการดำรงอยู่ในตำแหน่งของฝ่ายบริหารได้อย่างราบรื่นและมั่นคง

ด้านการบริหารเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตามความเห็นของอดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง มองว่ามีความแตกต่างจากรูปแบบเดิมที่ความสำคัญกลับไปตกอยู่ที่ประชาชนในท้องถิ่นผู้เป็นเจ้าของอำนาจ เพราะที่มาที่ไปของฝ่ายบริหารนั้นมาจากการคัดเลือกจากประชาชนโดยตรง ดังนั้นสิ่งที่ฝ่ายบริหารต้องคำนึงถึงเป็นอันดับแรกก็คือประชาชน จึงทำให้ในการบริหารเทศบาลจะเป็นไปในรูปแบบใดนั้นต้องยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ฝ่ายบริหารต้องพยายามเข้าถึงความต้องการประชาชนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็ต้องการนำข้อเรียกร้องหรือปัญหาต่างๆ มาเสนอต่อผู้บริหารโดยตรง โดยผ่านกระบวนการประชาตติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมหรือแม้แต่การลงพื้นที่เยี่ยมเยียนประชาชนตามโอกาสต่างๆ เมื่อนายกฯและประชาชนมีความใกล้ชิดกันก็จะทำให้รับรู้ถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริง และสามารถกำหนดนโยบายที่ทำให้เกิดได้จริงและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและท้องถิ่นต่อไป

ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลท่านหนึ่ง ที่มองว่า “การบริหารงานภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับประชาชนได้มากขึ้น เพราะการได้เข้ามารับรู้ถึงปัญหาจากปากของประชาชนด้วยตัวเอง ย่อมสามารถที่จะแก้ปัญหาได้ตรงจุดมากกว่าการได้รับรายงานจากสภาเทศบาลหรือจากช่องทางอื่น และการได้เข้ามารับฟังปัญหาด้วยตนเองก็ย่อมหาหนทางออกของปัญหาร่วมกับ

ประชาชนได้ง่ายขึ้น อีกทั้งถ้าสามารถแก้ไขปัญหาก็ลุล่วงไปด้วยดี ก็หมายถึงโอกาสในการกลับมา
รับใช้ประชาชนในสมัยถัดมาก็ย่อมมีมากตามขึ้นไปด้วย”¹³

นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับการศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ คณะ (2546) ที่
กล่าวว่า การบริหารงานภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นการเพิ่ม
ความรับผิดชอบให้กับผู้บริหารท้องถิ่น เพราะการเลือกตั้งโดยตรงทำให้ประชาชนทราบว่าเลือก
ใคร ไปทำอะไร นโยบายใครเป็นคนเสนอ ใครควรจะรับผิดชอบเรื่องอะไร ก่อให้เกิดผู้รับผิดชอบที่
ชัดเจนมากขึ้น เป็นการกดดันให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อการทำงาน ฉะนั้นโอกาสที่จะเกิดความ
เสียหายก็น้อยลง

3. การตอบสนองของนายกเทศมนตรีต่อประชาชนในพื้นที่

ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงให้นายกเทศมนตรีมาจากการ
เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทั้งนักวิชาการ นักกฎหมาย ผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงประชาชนจาก
หลายภาคส่วน ล้วนมีความคาดหวังไว้ว่า นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะสามารถ
ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้มากกว่าเดิม เพราะการที่จะได้มาซึ่งตำแหน่ง
นายกเทศมนตรีนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ดังนั้นการบริหารเทศบาลไปใน
ทิศทางไหนหรือการดำเนินการใด ๆ นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารต้องพร้อมที่จะรับฟังตามข้อ
เรียกร้องจากประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ เพราะถ้าหากไม่สามารถจัดความเดือดร้อนหรือ
แก้ปัญหาของประชาชนไม่ได้แล้ว นั่นก็หมายถึงในสมัยต่อมาก็เป็นการยากที่จะอาสาเข้ามาเป็น
ตัวแทนรับใช้ประชาชนได้อีก

เทศบาลตำบลสันกำแพงภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง
นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพงได้ยอมรับว่า “ตนเองต้องรับฟังข้อเรียกร้องของประชาชน
มากขึ้นกว่าระบบเดิม เพราะตนได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้เข้ามารับตำแหน่งหัวหน้าฝ่าย
บริหาร เพราะฉะนั้นการรับฟังความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนนั้นย่อมต้องคำนึงถึง
เป็นอันดับแรก เนื่องจากไม่ต้องพะวงกับเสียงสนับสนุนในสภาเหมือนในระบบเดิม ทำให้จุดสนใจ
มาตกอยู่ที่ประชาชนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น”¹⁴

ด้านประธานสภาเทศบาลยังได้กล่าวถึงในประเด็นนี้ว่า “ภายหลังจากได้เปลี่ยนรูปแบบ
การบริหารงานรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทำให้บทบาทของ
นายกเทศมนตรีชัดเจนยิ่งขึ้น เพราะเวลาประชาชนมีเรื่องทุกข์ร้อนหรือต้องการความช่วยเหลือก็

¹³ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลที่ 2. สัมภาษณ์. 22 พฤษภาคม พ.ศ.2554.

¹⁴ นายกเทศมนตรีตำบลสันกำแพง. สัมภาษณ์. 22 พฤษภาคม พ.ศ.2554.

มักจะเข้าหานายกเทศมนตรีโดยตรง เพราะนายกฯมีความใกล้ชิดประชาชนในพื้นที่มากขึ้น ซึ่งต่างจากระบบเดิมที่เวลามีข้อร้องเรียนหรือต้องการความช่วยเหลือมักจะเข้าหาสมาชิกสภาในเขตของตนเป็นอันดับแรก แต่ภายหลังจากความเปลี่ยนแปลงจุดสนใจของประชาชนต่างพุ่งไปที่ตัวนายกเทศมนตรีมากกว่านั้นอาจเป็นเพราะอำนาจการตัดสินใจทั้งหมดล้วนขึ้นอยู่กับนายกเทศมนตรีเพียงคนเดียวเท่านั้น

นอกจากนั้นยังได้มองว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงยังได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดเจน คือ นายกเทศมนตรีต้องยอมรับฟังเสียงของประชาชนมากขึ้น ในทางกลับกันก็ได้ลดความสัมพันธ์กับฝ่ายสภาลง เพราะนายกฯมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาล ทำให้นายกฯสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องพะวงกับเสียงในสภาที่คอยจับจ้องที่จะล้มล้างฝ่ายบริหารเหมือนระบบเดิมเมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้การบริหารงานภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง¹⁵

ทำให้สรุปได้ว่าการบริหารงานเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้นายกเทศมนตรีต้องเอาใจใส่ต่อประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเทศบาล

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

¹⁵ สัมภาษณ์. 22 พฤษภาคม พ.ศ.2554.