

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดให้ “ องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ” โครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล จึงขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพราะโครงสร้างของสุขาภิบาลเป็นแบบคณะกรรมการซึ่งไม่มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ต่อมารัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายการปรับโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้นโดยการยกร่าง “ พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 ” เสนอต่อรัฐสภา ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบและประกาศบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 เป็นต้นมา จึงทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลจำนวน 981 แห่งทั่วประเทศ เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล โดยไม่ต้องพิจารณาถึงจำนวนรายได้ของสุขาภิบาลตามที่ได้กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทย ทำให้โครงสร้างการบริหารงานของสุขาภิบาลเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เป็นแบบคณะกรรมการ ซึ่งทำหน้าที่ทั้งด้านการบริหารงานและด้านนิติบัญญัติควบคู่กันไป เปลี่ยนไปเป็นโครงสร้างที่แบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลจะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งส่วน คือ พนักงานเทศบาล

นโยบายการปรับโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่น เป็นแนวทางหนึ่งในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสูงสุด คือ การที่องค์การปกครองท้องถิ่นได้มีการพัฒนาไปสู่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ขนาดใหญ่ขึ้นหรือรวมตัวกันเป็นองค์กรท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้นต่อไป

5.1 สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ : กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลในจังหวัดศรีสะเกษ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์การปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ 2) วิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์

ต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) วิเคราะห์ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาล และ 4) เพื่อระบุปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ดำเนินการโดยสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย จำนวน 28 คน ได้แก่ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอ นายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล ปลัดเทศบาล และแจกแบบสอบถามสมาชิกสภาเทศบาล พนักงานเทศบาล และลูกจ้างประจำ จำนวน 52 คน และประชาชน จำนวน 351 คน ในพื้นที่เทศบาลตำบล 7 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลกันทรลักษณ์ อำเภอกันทรลักษณ์ เทศบาลตำบลห้วยเหนือ อำเภออุษันธุ์ เทศบาลตำบลขุนหาญ อำเภอขุนหาญ เทศบาลตำบลไพรบึง อำเภอไพรบึง เทศบาลตำบลปรางค์กู่ อำเภอปรางค์กู่ เทศบาลตำบลศรีรัตนะ อำเภอศรีรัตนะ และเทศบาลตำบลพยุห์ อำเภอพยุห์ จังหวัดศรีสะเกษ จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วย ค่าความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย และการวิเคราะห์ความสัมพันธ์จากค่า Chi – Square และค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) ผลการศึกษารูปได้ดังนี้

5.1.1 ผลการวิเคราะห์ปัจจัยของนโยบายและการบริหาร

วิเคราะห์จากระดับความคิดเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่มีต่อปัจจัยของนโยบาย และการบริหารงาน ซึ่งประกอบด้วย โครงสร้างของหน่วยงาน อำนาจและอิสระในการตัดสินใจ ความเพียงพอของทรัพยากร และความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ สรุปผลได้ดังนี้

1. โครงสร้างของหน่วยงาน เกิดความเปลี่ยนแปลงในการดำเนินงานโดยรวมในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.02) ความเปลี่ยนแปลงในการดำเนินงานมากที่สุด คือ การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณเป็นไปตามขั้นตอนของการพิจารณา แสดงให้เห็นว่า สภาเทศบาลมีบทบาทในการกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร ในขณะที่ประชาชนเห็นว่า โครงการพัฒนามักเกิดจากข้อเรียกร้องของหัวหน้าแผนสมาชิกสภาเทศบาล และการสอบถามข้อมูลความต้องการของประชาชนโดยสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในระดับน้อย แสดงให้เห็นว่า การดำเนินกิจการของเทศบาลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนยังมีน้อย

2. อำนาจและอิสระในการตัดสินใจ ในการดำเนินงานของเทศบาลโดยรวมอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.14) ปัจจัยที่มีผลต่อการใช้อำนาจและอิสระในการตัดสินใจมากที่สุด คือ การเสนอโครงการตามความต้องการของประชาชนหรือความต้องการของประชาชนโดยสมาชิกสภาเทศบาล แสดง

ให้เห็นว่า การตัดสินใจเพื่อดำเนินงานของเทศบาลเกิดจากความต้องการ หรือความเดือดร้อนของประชาชนที่เสนอผ่านสมาชิกสภาเทศบาล ในขณะที่บทบาทของประธานสภาเทศบาลมีผลต่อการใช้อำนาจและอิสระในการตัดสินใจน้อยที่สุด

3. ความเพียงพอของทรัพยากร โดยภาพรวมความเพียงพอของทรัพยากรของเทศบาลอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 1.88) จึงทำให้เทศบาลประสบปัญหามากที่สุด คือ ความล่าช้าในการทำงานของพนักงานเทศบาล ที่อาจเกิดจากความไม่เพียงพอของพนักงานเทศบาลทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อขอรับบริการ ในขณะที่โครงการพัฒนามักจะตั้งวงเงินไว้สูงเกินความจำเป็น

4. ความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ พบว่า มีความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ ภายในเทศบาลโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 2.38) ภายในเทศบาลมีความร่วมมือสนับสนุนมากที่สุด คือ มีความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรีในการดำเนินงานของเทศบาล ในขณะที่สาเหตุความขัดแย้งมักเกิดจากการควบคุมตรวจสอบกันระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภาเทศบาล

5.1.2 วิเคราะห์ประสิทธิผลของการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ

ในการวิเคราะห์ประสิทธิผลของการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วย ประสิทธิภาพด้านการบริหารการคลัง และประสิทธิภาพด้านการบริหารงานภายใน สรุปผลได้ดังนี้

1. ประสิทธิภาพของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลัง จากระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นประชาชน เห็นว่า การบริหารการคลังของเทศบาลมีประสิทธิผลอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 1.74) โดยพิจารณาเป็นรายประเด็น ดังนี้

1.1 การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เทศบาลมีการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.11) และมีการตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินงานของเทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 3.01) แสดงให้เห็นว่า การใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลได้มีการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานโครงการต่าง ๆ ให้ประชาชนรับทราบ และประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาลด้วย ดังนั้น การบริหารงานของเทศบาลจึงมีโอกาสที่จะถูกควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

1.2 การกำหนดโครงการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน เทศบาลกำหนดโครงการพัฒนาที่เป็นการส่งเสริมอาชีพอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 1.96) และสมาชิกสภาเทศบาลจัดประชุมเพื่อขอทราบข้อมูลและให้เสนอความต้องการในลักษณะของโครงการพัฒนาอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 1.97) แสดงให้เห็นว่า การกำหนดโครงการพัฒนาของเทศบาลให้ความสำคัญต่อโครงการพัฒนาเพื่อการส่งเสริมอาชีพค่อนข้างน้อย และโอกาสที่ประชาชนจะเสนอความต้องการในลักษณะโครงการพัฒนาไปยังเทศบาลโดยผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาลมีน้อย ซึ่งทำให้ การกำหนดโครงการพัฒนาไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน

1.3 ความเหมาะสมในการใช้จ่ายงบประมาณ เทศบาลมีการใช้จ่ายงบประมาณในการก่อสร้างและบำรุงสิ่งสาธารณูปโภคให้อยู่ในสภาพดี มีความเหมาะสมในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 2.68) และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเทศบาลมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณเหมาะสมในระดับปานกลาง (ค่าเฉลี่ย 2.54) แสดงให้เห็นว่า เทศบาลมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างค่อนข้างเหมาะสม

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้ประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังลดลง อาจเป็นเพราะการกำหนดโครงการพัฒนาของเทศบาลไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนเท่าใดนัก

2. ประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลัง จากระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย พบว่า การบริหารการคลังของเทศบาลมีประสิทธิผลอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.02) โดยพิจารณาเป็นรายประเด็น ได้ดังนี้

2.1 การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เทศบาลมีการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณเป็นไปตามขั้นตอนการพิจารณาอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.09) และการจัดซื้อ/จัดจ้างเป็นไปตามระเบียบในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.09) แสดงให้เห็นว่า สภาเทศบาลมีบทบาทในการกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร และการใช้จ่ายเงินงบประมาณได้ดำเนินการไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบ

2.2 การกำหนดโครงการพัฒนาตามความต้องการของประชาชน สภาเทศบาลจะเสนอโครงการตามความต้องการหรือความเดือดร้อนของประชาชน และการจัดลำดับความสำคัญของโครงการเป็นตามที่สภาเทศบาลกำหนดอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.29 และ 4.14 ตามลำดับ) แสดงให้เห็นว่า การกำหนดโครงการพัฒนาเป็นไปตามความต้องการของประชาชน โดยสภาเทศบาลมีบทบาทในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนา

2.3 ความเหมาะสมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ สิ่งที่เป็นปัญหามาก คือ มีการใช้สิทธิพลกำหนดรายการลงในร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพื่อประโยชน์แก่คนบางกลุ่ม (ค่าเฉลี่ย 3.92) และการตั้งวงเงินในแต่ละโครงการสูงเกินความจำเป็น (ค่าเฉลี่ย 3.67) แสดงให้เห็นว่า เทศบาลมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างไม่มี ความเหมาะสม ซึ่งเกิดจากการใช้สิทธิพลเพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์แก่คนบางกลุ่ม จึงทำให้เทศบาลมีการตั้งวงเงินงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาไว้สูง

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้ประสิทธิผลของการนํานโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังลดลง อาจเป็นเพราะเทศบาลมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณค่อนข้างไม่เหมาะสม โดยมีการตั้งวงเงินงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาไว้สูงเพื่อประโยชน์แก่คนบางกลุ่ม

ประสิทธิผลของการนํานโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลัง พบว่า ปัจจัยที่ทำให้ประสิทธิผลของการนํานโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังลดลง อาจเนื่องจากการกำหนดโครงการพัฒนาของเทศบาลไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนเท่าใดนัก และการที่เทศบาลมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณค่อนข้างไม่เหมาะสม โดยมีการตั้งวงเงินงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาไว้สูงเพื่อประโยชน์แก่คนบางกลุ่ม

3. ประสิทธิผลของการนํานโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารงานภายใน จากระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นประชาชน เห็นว่า การบริหารงานภายในของเทศบาลมีประสิทธิผลโดยรวมอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 1.82) โดยพิจารณาในประเด็น ดังต่อไปนี้

3.1 ความพึงพอใจต่อการบริการ จากตารางที่ 21 ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการให้บริการในประเด็นต่าง ๆ อยู่ในระดับปานกลาง การบำรุงรักษาทางระบายน้ำ คู คลองในเขตเทศบาลประชาชนมีความพึงพอใจน้อยที่สุด ซึ่งอาจเป็นปัจจัยที่ทำให้ประสิทธิผลของการนํานโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารงานภายในลดลง

4. ประสิทธิผลของการนํานโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารงานภายใน จากระดับความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เห็นว่า การบริหารงานภายในของเทศบาลโดยรวมมีประสิทธิผลอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 1.92) โดยพิจารณาเป็นรายประเด็น ดังนี้

4.1 ความพึงพอใจต่อการบริการ ประเด็นที่เป็นปัญหาต่อความพึงพอใจต่อการบริการมากที่สุด คือ ความล่าช้าในการทำงานของพนักงาน (ค่าเฉลี่ย 4.09) และพนักงานมีไม่เพียงพอ (ค่าเฉลี่ย 3.29) แสดงให้เห็นว่า เทศบาลมีพนักงานไม่เพียงพอ ทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงาน ซึ่งอาจส่งผลให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อขอรับบริการ

4.2 ความร่วมมือของบุคลากรในองค์กร การดำเนินงานของเทศบาลมีความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.94) และคณะเทศมนตรีให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามมติของสภาเทศบาลในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.80) แสดงให้เห็นว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในเทศบาลมีน้อย และบุคลากรภายในเทศบาลให้ความร่วมมือกันเป็นอย่างดีในการดำเนินกิจการเทศบาล

สรุปได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้ประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารงานภายในลดลง ซึ่งเกิดจากพนักงานเทศบาลมีไม่เพียงพอจึงเกิดความล่าช้าในการทำงาน ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อขอรับบริการ

ประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารงานภายใน พบว่า ปัจจัยที่ทำให้ประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารงานภายในลดลง อาจเป็นเพราะการบริการของเทศบาลในการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ คู คลอง ในเขตเทศบาลประชาชนมีความพึงพอใจน้อยที่สุด และความล่าช้าในการทำงานเนื่องจากพนักงานเทศบาลมีไม่เพียงพอ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อขอรับบริการ

5.1.3 วิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน แบ่งการมีส่วนร่วมออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ การมีส่วนร่วมทางการพัฒนา และการมีส่วนร่วมทางการเมือง สรุปผลได้ดังนี้

1. ประชาชนมีส่วนร่วมทางการพัฒนาโดยรวมอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 1.64) เช่น การมีส่วนร่วมกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาที่ควรจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นในเขตเทศบาล หรือการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่จำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยแสดงความคิดเห็นเพื่อจัดลำดับความสำคัญของงานที่เทศบาลควรทำก่อนหลัง สำหรับกิจกรรมทางการพัฒนาที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามเทศบัญญัติ เช่น การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นต้น

2. ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยรวมอยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 1.86) เช่น การเข้าร่วมฟังการประชุมสภาเทศบาล การร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำร่างเทศบัญญัติ สำหรับกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นที่น่าสังเกตว่ากิจกรรมทางการเมืองในลักษณะที่รุนแรง เช่น การรวมกลุ่มประท้วง

หรือร้องเรียนเทศบาลในกรณีที่บริหารงานไม่ดีหรือเพื่อให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการพัฒนาบางโครงการ อยู่ในระดับน้อย ซึ่งอาจเป็นเพราะการบริหารงานของเทศบาลยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงอันกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนก็ได้

5.1.4 วิเคราะห์ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ

ตัวแปรอิสระ “ ปัจจัยของนโยบายและการบริหาร ” ที่นำมาศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย โครงสร้างของหน่วยงาน อำนาจและอิสระในการตัดสินใจ ความเพียงพอของทรัพยากร และความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ โดยทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม ด้วยวิธีการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เพื่อพิจารณาว่าปัจจัยของนโยบายและการบริหารใดที่มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยของนโยบายและการบริหารทุกปัจจัยมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ โดยสรุปผลได้ดังนี้

1. โครงสร้างของหน่วยงานมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลัง และด้านการบริหารงานภายในอยู่ในระดับปานกลาง (ค่า $r = .488$ และ $.434$ ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาจากค่าความสัมพันธ์ อธิบายได้ว่า โครงสร้างของหน่วยงานจะมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติในด้านการบริหารการคลังมากกว่า ซึ่งอาจเป็นเพราะโครงสร้างของหน่วยงานมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน ทำให้การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณเป็นไปตามขั้นตอนของการพิจารณาอย่างถูกต้องในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.05) ซึ่งทำให้การบริหารการคลังมีประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ สรุปได้ว่า โครงสร้างการบริหารงานรูปแบบเทศบาลประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ สภาพเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ซึ่งโดยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคอยควบคุม ตรวจสอบการทำงาน of ฝ่ายบริหารในเรื่องอื่น ๆ รวมทั้ง การใช้จ่ายงบประมาณด้วย ดังนั้น การบริหารเทศบาลในกิจการใด ๆ ของคณะเทศมนตรีส่วนใหญ่จะต้องได้รับความเห็นชอบโดยสภาเทศบาลก่อน จึงจะสามารถดำเนินการได้ อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงานของเทศบาลถูกกำกับดูแลโดยสภาเทศบาล

2. อำนาจและอิสระในการตัดสินใจมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลัง และด้านการบริหารงานภายในอยู่ในระดับปานกลาง และในระดับค่อนข้างต่ำ (ค่า $r = .565$ และ $.372$ ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาจากค่าความสัมพันธ์ อธิบายได้ว่า อำนาจและอิสระในการตัดสินใจมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังมากกว่า อาจเป็นเพราะสมาชิกสภาเทศบาลมักเสนอโครงการตามความต้องการของประชาชนหรือความเดือดร้อนของประชาชนอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.29) และสภาเทศบาลมีบทบาทในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.14) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาเทศบาลมีส่วนทำให้มีการใช้อำนาจและอิสระในการตัดสินใจเพื่อให้เกิดประสิทธิผลด้านการบริหารการคลัง

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ สรุปได้ว่า คณะเทศมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจและอิสระในการตัดสินใจในลำดับสุดท้ายเป็นส่วนใหญ่ โดยปัจจัยที่มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการหรือปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยรวมเป็นหลัก ข้อมูลความต้องการต่าง ๆ นี้ได้จากการเสนอผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นโครงการที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาตามที่สภาเทศบาลได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว แต่สำหรับในระดับชุมชนย่อย ยังไม่คำนึงถึงความต้องการหรือความเดือดร้อนมากเท่าใดนักเพราะแต่ละชุมชนมีความต้องการที่หลากหลายกันไป ในขณะที่เทศบาลต้องดำเนินการพัฒนาภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ

3. ความเพียงพอของทรัพยากรมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลัง และด้านการบริหารงานภายในอยู่ในระดับปานกลาง และค่อนข้างสูง (ค่า $r = .476$ และ $.739$ ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาจากค่าความสัมพันธ์ อธิบายได้ว่า ความเพียงพอของทรัพยากรมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารงานภายในมากกว่า ดังจะเห็นได้จาก การที่ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการมาขอรับบริการเนื่องจากความล่าช้าในการทำงานของพนักงานเทศบาลเป็นปัญหาในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 4.09) ซึ่งอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจาก ทรัพยากรทางการบริหารของเทศบาลมีไม่เพียงพอ

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์สรุปได้ว่า ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ทำให้ขนาดโครงสร้างของหน่วยงานมีการเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารจะแบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทำให้เทศบาลมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นสำหรับเป็นค่าตอบแทนคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และการใช้จ่ายเรื่องอื่น ๆ ด้วย นอกจากนี้ เทศบาลยังได้

แบ่งส่วนราชการออกเป็น สำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายคลัง ฝ่ายช่าง ฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายการประปา และฝ่ายการศึกษา ดังนั้น ส่วนงานที่เพิ่มขึ้นใหม่ คือ ฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และฝ่ายการศึกษา แต่เทศบาลขาดแคลนบุคลากรซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติที่มีความรู้ในสายงานดังกล่าว จึงได้รับการสนับสนุนบุคลากรจากราชการส่วนกลาง โดยส่งบุคลากรมาปฏิบัติงานในเทศบาลเป็นระยะเวลา 1 ปีงบประมาณ สำหรับอาคารสถานที่ตั้งของสำนักงาน เทศบาลเกือบทุกแห่งต่างประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ความเพียงพอของทรัพยากรที่มีอยู่ตามภาระงานปัจจุบันที่เทศบาลมีในขณะนี้สามารถอำนวยความสะดวก และบริการแก่ประชาชนได้ดี แต่ในอนาคตภาระงานของเทศบาลตามกฎหมายอื่น ๆ ที่จะเพิ่มขึ้น เพราะราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางเริ่มมีถ่ายโอนอำนาจมากขึ้น อาจเกิดเป็นปัญหาในการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชนได้

4. ความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการดำเนินงานนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลัง และด้านการบริหารงานภายในอยู่ในระดับปานกลาง และค่อนข้างต่ำ (ค่า $r = .472$ และ $.362$ ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาจากค่าความสัมพันธ์ พบว่า ความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการดำเนินงานนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังมากกว่า ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรีอยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.94)

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์สรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรีเป็นไปด้วยดี อาจเป็นเพราะมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน หรือมีแนวความคิดที่สนับสนุนกัน ทำให้มีการยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้นก็สามารถประนีประนอมกันได้ สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับกลุ่มจัดตั้งภายในชุมชนจะอยู่ในลักษณะที่เกือหนุนกัน กรณีที่เป็นกลุ่มจัดตั้งประเภทกลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน หรือกลุ่มเยาวชน เทศบาลจะเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และกลุ่มดังกล่าวจะช่วยเหลืองานเทศบาลเมื่อเทศบาลขอความร่วมมือ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดงานประเพณีในท้องถิ่น และการจัดงานในวันสำคัญทางศาสนาและทางรัฐพิธี นอกจากนี้ กลุ่มจัดตั้งเหล่านี้อาจเป็นฐานคะแนนเสียงที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาลด้วย ส่วนกรณีที่เป็นกลุ่มจัดตั้งประเภทคณะกรรมการชุมชน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะการบังคับบัญชา

5.1.5 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมีส่วนร่วมกับประสิทธิผลของการนำนโยบาย การปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ

ตัวแปรอิสระ “ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ” ที่นำศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนา และการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง เพื่อทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพื่อพิจารณาว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนทางด้านใดที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ จากผลการศึกษา สรุปได้ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนามีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลัง และด้านการบริหารงานภายในอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ (ค่า $r = .341$ และ $.204$ ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาจากค่าความสัมพันธ์ พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทางการพัฒนามีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังมากกว่าด้านการบริหารงานภายใน โดยกิจกรรมทางการพัฒนาดังกล่าว ได้แก่ การมีส่วนร่วมกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาที่ควรจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นในเขตเทศบาล หรือการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่จำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยแสดงความคิดเห็นเพื่อจัดลำดับความสำคัญของงานที่เทศบาลควรทำก่อนหลัง การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามเทศบัญญัติ เช่น การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร การรักษาความสะอาด เป็นต้น และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานเทศบาล เช่น ติดตามความก้าวหน้าของโครงการต่าง ๆ เป็นต้น

2. การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังอยู่ในระดับปานกลาง (ค่า $r = .341$) แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับด้านการบริหารงานภายใน โดยกิจกรรมทางการเมืองดังกล่าว ได้แก่ การเข้าร่วมฟังการประชุมสภาเทศบาล การร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำร่างเทศบัญญัติ เป็นที่น่าสังเกตว่ากิจกรรมทางการเมืองในลักษณะที่รุนแรง เช่น การรวมกลุ่มประท้วงหรือร้องเรียนเทศบาลของประชาชนในกรณีการบริหารงานไม่ดีหรือเพื่อให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการพัฒนาบางโครงการอยู่ในระดับน้อย ซึ่งอาจเป็นเพราะการบริหารงานของเทศบาลยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงอันกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนก็ได้

5.1.6 การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยของนโยบายและการบริหารกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลที่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ตัวแปรอิสระ “ ปัจจัยของนโยบายและการบริหาร ” ที่นำศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย โครงสร้างของหน่วยงาน เพื่อทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับตัวแปรตาม โดยใช้วิธีการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ เพื่อพิจารณาว่าปัจจัยของนโยบายและการบริหาร ด้านโครงสร้างของหน่วยงานมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางด้านใด และปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลตัวแปรใดที่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยสรุปผลได้ดังนี้

1. โครงสร้างของหน่วยงานมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนา และการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำและในระดับปานกลาง (ค่า $r = .342$ และ $.405$ ตามลำดับ) เมื่อพิจารณาจากค่าความสัมพันธ์ พบว่า โครงสร้างของหน่วยงานมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองมากกว่ากิจกรรมทางการพัฒนา โดยกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ ประชาชนให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามเทศบัญญัติ เช่น การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร การรักษาความสะอาด เป็นต้น รองลงมา คือ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานเทศบาล เช่น ติดตามความก้าวหน้าของโครงการต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ โครงสร้างของหน่วยงานเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองมากกว่า โดยกิจกรรมทางการเมืองดังกล่าว ได้แก่ ประชาชนไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล การติดตามข่าวสารของเทศบาล การร่วมแก้ไขปัญหาของชุมชน เช่น แสดงความคิดเห็นต่อปัญหาต่าง ๆ เสนอความต้องการที่จะให้เทศบาลดำเนินการแก้ไขปัญหา

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ สรุปได้ว่า จากโครงสร้างการบริหารรูปแบบเทศบาล ที่มีสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 12 คน ซึ่งจากเดิมประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง จำนวน 9 คน เท่ากับว่า โครงสร้างของหน่วยงานมีส่วนในการเพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งประชาชนสามารถเสนอความต้องการในลักษณะของโครงการพัฒนาโดยผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาลหรือเทศบาลได้โดยตรง แต่สำหรับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาล เช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเทศบัญญัติ การติดตามความก้าวหน้าของโครงการพัฒนา การร่วมเสนอขอให้เทศบาลออกเทศบัญญัติ ประชาชนยังมีส่วนร่วมน้อย

อาจเป็นเพราะประชาชนขาดความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของตนต่อเทศบาล หรือจิตสำนึกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมอาจมีน้อย รวมทั้ง เทศบาลก็ไม่ได้ส่งเสริมหรือให้ความรู้แก่ประชาชนให้มีความเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ของตนด้วย จึงสรุปได้ว่า โครงสร้างของหน่วยงานเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของเทศบาล แต่ที่ประชาชนยังเข้ามามีส่วนร่วมน้อย และเป็นในลักษณะทางอ้อมโดยผ่านสมาชิกสภาเทศบาล อาจเป็นเพราะขาดความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของตนที่มีต่อเทศบาล หรือจิตสำนึกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมมีน้อย

2. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลกับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ใน 2 ด้าน คือ การมีส่วนร่วมทางการพัฒนา และการมีส่วนร่วมทางการเมือง สำหรับปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ตัวแปร เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ การดำรงตำแหน่งในชุมชน และการเป็นสมาชิกกลุ่มจัดตั้งภายในชุมชนกับตัวแปรตาม “ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน” ทำการวิเคราะห์ค่า Chi – Square ส่วนปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ตัวแปร ทศนคติที่สนับสนุนการดำเนินงานของเทศบาล และระดับความรู้เกี่ยวกับเทศบาล ใช้วิธีการวิเคราะห์ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ ว่ามีปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลตัวแปรใดที่มีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน สรุปผลได้ดังนี้

2.1 ปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนการดำรงตำแหน่งในชุมชน มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนาและทางการเมืองอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ และปานกลาง (ค่า Phi = 0.288 และ 0.316 ตามลำดับ) และการเป็นสมาชิกกลุ่มจัดตั้งภายในชุมชนมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนาและทางการเมืองอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ (ค่า Phi = 0.176 และ 0.146 ตามลำดับ) ส่วนอาชีพ มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนาอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ (ค่า Phi = 0.289) แต่อาชีพไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง

2.2 ปัจจัยลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ ทศนคติที่สนับสนุนการดำเนินงานของเทศบาลมีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองอยู่ในระดับค่อนข้างสูง และปานกลาง (ค่า $r = .630$ และ $.447$ ตามลำดับ) ส่วนระดับความรู้เกี่ยวกับเทศบาลไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางด้านใดเลย

จึงสรุปได้ว่า ปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์ต่อระดับการมีส่วนร่วมทางการพัฒนา ได้แก่ อาชีพ การดำรงตำแหน่งในชุมชน การเป็นสมาชิกกลุ่มจัดตั้งภายในชุมชน และทัศนคติที่สนับสนุนการดำเนินงานของเทศบาล

ปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์ต่อระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ การดำรงตำแหน่งในชุมชน การเป็นสมาชิกกลุ่มจัดตั้งภายในชุมชน และทัศนคติที่สนับสนุนการดำเนินงานของเทศบาล

5.1.7 การวิเคราะห์ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาล

ในการวิเคราะห์ความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาล จะพิจารณาจากค่าเฉลี่ยระดับความคิดเห็นของประชาชน จากตารางที่ 21 พบว่า ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาลโดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของการบริการส่วนใหญ่ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการบริการอยู่ในระดับปานกลาง โดยประชาชนพึงพอใจต่อการให้บริการของพนักงานเทศบาลมากที่สุด (ค่าเฉลี่ย 3.11) รองลงมา คือ 1) ความสะดวกในการติดต่อขอรับบริการ(ค่าเฉลี่ย 3.05) และ 2) การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของเทศบาล (ค่าเฉลี่ย 3.05)

5.1.8 สรุปปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย สามารถสรุปปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ ในประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ด้านโครงสร้างของหน่วยงานและการบริหาร

(1) โครงสร้างรูปแบบเทศบาลที่มีส่วนประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยข้อเท็จจริง ฝ่ายบริหารจะมีเสียงสมาชิกสภาเทศบาลสนับสนุนอยู่มากกว่าเสียงสมาชิกสภาเทศบาลในฝ่ายนิติบัญญัติ อาจทำให้สภาเทศบาลไม่สามารถทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น การพิจารณาให้ความ

เห็นชอบของสภาเทศบาลอาจเป็นลักษณะที่เกื้อหนุนและเป็นการประนีประนอมกันมากกว่า แสดงให้เห็นว่าสภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามโครงสร้างที่กฎหมายกำหนด เท่านั้น

(2) การบริหารงานของเทศบาล ปัจจุบันเทศบาลกลุ่มตัวอย่างเกือบทุกแห่งประสบปัญหาด้านอาคารสถานที่ตั้งสำนักงานเทศบาล มีความคับแคบไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงานของพนักงาน ซึ่งในอนาคตเทศบาลต้องมีการให้บริการด้านการทะเบียนราษฎรแก่ประชาชน อาจทำให้การมาติดต่อขอรับบริการของประชาชนไม่ได้รับความสะดวกเท่าที่ควร

(3) บุคลากรที่ปฏิบัติงานในเทศบาลมีไม่เพียงพอ แม้ว่าเทศบาลจะสามารถว่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวได้ก็ตาม แต่ก็ต้องขึ้นอยู่กับรายได้ของเทศบาลด้วย ดังนั้น จึงไม่สามารถว่าจ้างได้ตามที่เทศบาลเห็นสมควร นอกจากนี้ ในสายงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และสายงานด้านการศึกษา ยังไม่มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสายงานดังกล่าวโดยตรง ต้องให้ปลัดเทศบาลทำหน้าที่หัวหน้างานส่วนอีกทั้ง เทศบาลมีภาระงานตามกฎหมายอื่น ๆ เพิ่มขึ้นมาอีก โดยเฉพาะภาระงานด้านการทะเบียนราษฎร ซึ่งต้องรับโอนจากที่ทำการปกครองอำเภอภายใน 2 ปี เทศบาลอาจต้องประสบปัญหาไม่มีบุคลากรสำหรับปฏิบัติงานด้านการทะเบียนราษฎรอีก

(4) ประชาชนเห็นว่าประเด็นที่เป็นปัญหามากที่สุด (จากตารางที่ 29) คือ ความไม่เหมาะสมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของเทศบาลในโครงการพัฒนาที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน รองลงมาคือ สมาชิกสภาเทศบาลขาดความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของตน และขาดโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล

(5) ประชาชนมักจะฝ่าฝืนเทศบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติเป็นประจำ โดยเฉพาะเรื่องการวางหมากแร่ แผงลอยบุกรุกทางเดิน ทำให้การจราจรไม่สะดวก และไม่เป็นระเบียบ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะข้อปฏิบัติดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับใช้

2. การมีส่วนร่วมของประชาชน

(1) ประชาชนจะมีส่วนร่วมมากในช่วงที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล หลังจากนั้น การดำเนินกิจการ หรือการตรวจสอบการทำงานเทศบาล ประชาชนถือว่าเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาลโดยตรง เนื่องจากประชาชนยังไม่มีผลบังคับใช้ที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

(2) การบริหารจัดการงบประมาณของเทศบาลยังไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่าใดนัก โดยจะเห็นได้จาก ไม่มีการแจ้งให้ประชาชนทราบอย่างเป็นทางการในเรื่องแผน

ปฏิบัติงานเทศบาลประจำปี รายรับ - รายจ่ายของเทศบาล และการตั้งวงเงินที่ใช้ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนา นอกจากนี้ ประชาชนยังต้องการให้เทศบาลจัดทำโครงการพัฒนาด้านสังคมด้วย แต่เทศบาลค่อนข้างจะให้ความสำคัญกับโครงการพัฒนาประเภทโครงสร้างพื้นฐานมากกว่า

3. ความสัมพันธ์ภายนอกของเทศบาล

(1) มีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ใกล้เคียง โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับสถานที่กำจัดขยะของเทศบาล ที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวพยายามคัดค้าน โดยเห็นว่า เทศบาลเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาด้านมลพิษและสภาวะแวดล้อม อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ของตนได้

(2) การยุบเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือการครบวาระตำแหน่งดังกล่าวในหมู่บ้านที่อยู่ในเขตเทศบาล ในขณะที่ยังไม่มี การจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นมา อาจทำให้ขาดช่องทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นตัวแทนจากชุมชนใดชุมชนหนึ่ง แต่ถือว่าเป็นตัวแทนของชุมชนทุกแห่งในเขตเทศบาล ดังนั้น อาจไม่มีความเข้าใจต่อสภาพปัญหาที่แท้จริงของแต่ละชุมชน

5.2 อภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ : กรณีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลในจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งดำเนินการในพื้นที่เทศบาลตำบล 7 แห่งในจังหวัดศรีสะเกษ ข้อมูลที่ได้สรุปประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

1. ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ ได้แก่

1.1 โครงสร้างของหน่วยงาน

จากผลการศึกษา พบว่า โครงสร้างของหน่วยงานมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังและด้านการบริหารงานภายใน (ตารางที่ 24) เนื่องจาก การที่โครงสร้างของเทศบาลแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ทำให้การจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง ตามขั้นตอนของการพิจารณา ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า การใช้จ่ายงบประมาณหรือการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จะต้องเสนอเข้าสู่สภาเทศบาลเพื่อพิจารณาให้

ความเห็นชอบก่อน โดยคณะเทศมนตรีจะต้องชี้แจงรายละเอียดให้สภาเทศบาลทราบถึงความจำเป็นที่ต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ แผนงาน/โครงการที่ไม่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจะถูกตัดออกไป แต่ปัจจัยที่ทำให้ประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังลดลง อาจเป็นเพราะสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันกับฝ่ายบริหาร ทำให้บทบาทของเทศบาลในการกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารไม่สามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณไม่รัดกุมเท่าที่ควร สอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร (2537) ที่กล่าวว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยโครงสร้างขององค์กรที่เหมาะสม

1.2 อำนาจและอิสระในการตัดสินใจ

จากการศึกษา พบว่า อำนาจและอิสระในการตัดสินใจมีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังและด้านการบริหารงานภายใน (ตารางที่ 24) เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทำให้การปกครองและพัฒนาท้องถิ่นประชาชนทำหน้าที่บริหารจัดการกันเอง จะเห็นได้จาก สมาชิกสภาเทศบาลมักเสนอโครงการตามความต้องการของประชาชนหรือความเดือดร้อนของประชาชน และสภาเทศบาลมีบทบาทในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการ และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า ส่วนใหญ่คณะเทศมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจและมีอิสระในการตัดสินใจในลำดับสุดท้าย ปัจจัยหลักที่มีความสำคัญในการตัดสินใจดังกล่าว คือ ความต้องการหรือปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งข้อมูลความต้องการเหล่านี้ได้จากการเสนอผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาล และเป็นโครงการที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาที่สภาเทศบาลได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว โดยพยายามเน้นการแก้ไขปัญหาของประชาชนในระดับภาพรวมเป็นหลัก ในประเด็นนี้สอดคล้องกับงานวิจัยของ เทพศักดิ์ บุญรัตนพันธุ์ (2536) ที่พบว่า การมีส่วนร่วมของผู้รับบริการมีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการให้บริการแก่ประชาชนไปปฏิบัติ แต่โดยข้อเท็จจริง ฝ่ายบริหารจะมีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภาเทศบาล ทำให้บางครั้งในการตัดสินใจดำเนินงานโครงการพัฒนา อาจตั้งอยู่บนพื้นฐานของการสร้างความพึงพอใจแก่สมาชิกสภาเทศบาลที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติด้วย สอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร (2537) ที่กล่าวว่า การสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่

ใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กรเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติตามนโยบาย

1.3 ความเพียงพอของทรัพยากร

จากการศึกษา พบว่า ความเพียงพอของทรัพยากรมีความสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการนํานโยบาย ฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลัง และด้านการบริหารงานภายใน (ตารางที่ 24) เนื่องจาก การเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล ทำให้ขนาดโครงสร้างมีความเปลี่ยนแปลงที่ขนาดใหญ่ขึ้นในขณะที่ทรัพยากรการบริหารของเทศบาลไม่ได้เพิ่มขึ้นด้วย ทำให้เกิดปัญหาประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการมาขอรับบริการเนื่องจากความล่าช้าในการทำงานของพนักงานเทศบาลเป็นปัญหาในระดับมาก อันเป็นผลสืบเนื่องมาจาก ทรัพยากรทางการบริหารของเทศบาลมีไม่เพียงพอ และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า ภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาล ทำให้ขนาดโครงสร้างของหน่วยงานมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น กล่าวคือ โครงสร้างการบริหารจะมีการแบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทำให้เทศบาลมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นสำหรับคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และการใช้จ่ายเรื่องอื่น ๆ ด้วย นอกจากนี้ ตามมติคณะกรรมการพนักงานเทศบาลในการประชุมครั้งที่ 2/2542 เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 อนุมัติการจัดโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของเทศบาล ชั้น 6 และชั้น 7 โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น สำนักปลัดเทศบาล ฝ่ายคลัง ฝ่ายช่าง ฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ฝ่ายการประปา และฝ่ายการศึกษา ดังนั้น ส่วนงานที่เพิ่มขึ้นใหม่คือ ฝ่ายสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และฝ่ายการศึกษา แต่เทศบาลขาดแคลนบุคลากรซึ่งทำหน้าที่ปฏิบัติที่มีความรู้ในสายงานดังกล่าว สำหรับอาคารสถานที่ตั้งของสำนักงานเทศบาลเกือบทุกแห่งต่างประสบปัญหาเหมือน ๆ กัน ความเพียงพอของทรัพยากรที่มีอยู่ตามภาระงานปัจจุบันที่เทศบาลมีในขณะนี้ยังสามารถอำนวยความสะดวกและบริการแก่ประชาชนได้ดีพอสมควร แต่ในอนาคตภาระงานของเทศบาลตามกฎหมายอื่น ๆ ที่จะเพิ่มขึ้นมา เพราะราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลางเริ่มมีถ่ายโอนอำนาจมากขึ้น อาจประสบปัญหาในการบริหารงานและการให้บริการแก่ประชาชนมากขึ้นได้ ผลการศึกษาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับการนํานโยบายไปปฏิบัติของ ที่กล่าวว่า องค์กรที่มีการวางแผนเตรียมการหรือความพร้อมเป็นอย่างดีทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้ และงบประมาณโอกาสที่จะนํานโยบายไปปฏิบัติอย่างประสบผลสำเร็จย่อมมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก (วรเดช จันทรศร, 2537) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาลได้ประสบกับปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมา ดังนั้น ปัจจัยด้านความเพียงพอของทรัพยากรมี

ความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ จึงสอดคล้องกับงานวิจัยของ มัชวาท สุวรรณเรือง (2536) พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติของ ท.ม.ก. นั้นมีประสิทธิผลค่อนข้างต่ำทั้ง ปริมาณและคุณภาพ ทั้งเป้าในการรับรู้และเป้าหมายพฤติกรรม เพราะขาดแคลนบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ในการดำเนินงานตามนโยบาย

1.4 ความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ

จากการศึกษา พบว่า ความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังและด้านการบริหารงานภายใน (ตารางที่ 25) เนื่องจาก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาล จะมีการแบ่งแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ เทศบาลและ คณะเทศมนตรี ประสิทธิภาพของนโยบายด้านการบริหารการคลัง และด้านการบริหารงานภายใน อาจเป็นผลจากการมีความร่วมมือและประสานงานกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลหรือคณะเทศมนตรีโดยส่วน ใหญ่เป็นไปด้วยดี ซึ่งอาจขึ้นอยู่กับ สมาชิกสภาเทศบาลมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน หรือการมีแนว ความคิดที่สนับสนุนกัน ทำให้มีการยอมรับความคิดเห็นซึ่งกันและกัน เมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งกันขึ้นก็ สามารถประนีประนอมกันได้ และการแสวงหาความสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ภายนอกของเทศบาล จะมีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เกื้อหนุนกันและลักษณะการบังคับบัญชา โดยความสัมพันธ์ที่เกื้อหนุน กัน จะเป็นกรณีที่เป็นการแสวงหาจากกลุ่มจัดตั้งประเภทกลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน หรือกลุ่มเยาวชน เทศบาลจะเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และกลุ่มดังกล่าวจะช่วยเหลืองานเทศบาลเมื่อ เทศบาลมีการร้องขอความร่วมมือ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดงานประเพณีในท้องถิ่น และการจัดงาน ในวันสำคัญทางศาสนาและทางรัฐพิธี นอกจากนี้ กลุ่มจัดตั้งเหล่านี้อาจเป็นฐานคะแนนเสียงที่ สนับสนุนการทำงานของด้านบริหารเทศบาลด้วย ส่วนความสัมพันธ์ในลักษณะการบังคับบัญชาจะเป็นกรณีที่เป็นกลุ่มจัดตั้งประเภท คณะกรรมการชุมชน อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เพราะเทศบาลเข้าไปมีส่วนในการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ ผลการศึกษาดังกล่าวจึง สอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่กล่าวว่า การบริหารความขัดแย้ง การ แสวงหาความสนับสนุน การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ ใช้เป็น เครื่องมือในการแสวงหาแรงสนับสนุนจากกลุ่มภายนอก เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการปฏิบัติ ตามนโยบาย (วรเดช จันทรศร, 2537) ดังนั้น ปัจจัยด้านความร่วมมือสนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ มีความ สัมพันธ์ต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ สอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยเรื่อง การนำ

นโยบายภาษีมูลค่าเพิ่มไปปฏิบัติ : การศึกษาเชิงปรากฏการณ์ในธุรกิจโรงแรม ของ กิตติ บุญนาค (2536) พบว่า การสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการและประชาชนมีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนา

จากการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนามีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลังและด้านการบริหารงานภายใน (ตารางที่ 27) โดยกิจกรรมทางการพัฒนาดังกล่าว ได้แก่ การมีส่วนร่วมกำหนดแผนงานโครงการพัฒนาที่ควรจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นในเขตเทศบาล หรือการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรที่จำกัดให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยแสดงความคิดเห็นเพื่อจัดลำดับความสำคัญของงานที่เทศบาลควรทำก่อนหลัง การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามเทศบัญญัติ เช่น การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร การรักษาความสะอาด เป็นต้น และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานเทศบาล เช่น ติดตามความก้าวหน้าของโครงการต่าง ๆ เป็นต้น และข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า ประชาชนให้ความร่วมมือปฏิบัติตามข้อกำหนดไว้ในเทศบัญญัติด้วยดี ทั้งนี้ เทศบัญญัติดังกล่าวเป็นการปรับปรุงจากกฎระเบียบเดิมที่เป็นข้อบังคับสุขาภิบาลมาก่อน ส่วนการบริหารจัดการงบประมาณของเทศบาล ประชาชนมีส่วนในการรับทราบข้อมูลข่าวสารน้อยเพราะเทศบาลส่วนใหญ่มีการประชาสัมพันธ์ในลักษณะไม่เป็นทางการ เช่น การแจ้งข่าวสารการดำเนินงานของเทศบาลผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาล ประชาชนจึงมักจะไม่ค่อยเข้าไปมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นการประชุมสภาเทศบาล หรือการแสดงความคิดเห็นต่อร่างเทศบัญญัติที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามซึ่งประชาชนอาจเห็นว่า เป็นการบริหารงานภายในเทศบาล เป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาเทศบาล

1.6 การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง

จากการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง มีความสัมพันธ์ต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้านการบริหารการคลัง (ตารางที่ 27) แต่ไม่มีความสัมพันธ์กับด้านการบริหารงานภายใน โดยกิจกรรมทางการเมืองดังกล่าว ได้แก่ การเข้าร่วมฟังการประชุมสภาเทศบาล การร่วมแสดงความคิดเห็นในการจัดทำร่างเทศบัญญัติ และกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รองลงมา คือ การติดตามข่าวสารของเทศบาล และยังพบว่า โครงสร้างของเทศบาลที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้นและเห็นได้ชัดเจนก็คือการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น สอด

คล้องกับแนวความคิดของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2539) ที่กล่าวว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่น ส่วนใหญ่แทบจะไม่มีบทบาทใด ๆ นอกเหนือไปจากการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงขาดความต่อเนื่อง นอกจากนี้ ผลการศึกษายังพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นไปในลักษณะรุนแรง เช่น การรวมกลุ่มประท้วงหรือร้องเรียนเทศบาลของประชาชนในกรณีที่มีการบริหารงานไม่ดีหรือเพื่อให้มีการตรวจสอบการดำเนินงานโครงการพัฒนาบางโครงการอยู่ในระดับน้อย ซึ่งอาจเป็นเพราะการบริหารงานของเทศบาลยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงอันกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนก็ได้

2. วิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน และปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

2.1 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษา พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนาและทางการเมืองโดยรวมอยู่ในระดับน้อย (ตารางที่ 13 และ 14) โดยกิจกรรมการพัฒนาที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามเทศบัญญัติ เช่น การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร การรักษาความสะอาด เป็นต้น และกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด คือ การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า โครงสร้างของเทศบาลเอื้อโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอยู่แล้ว แต่การบริหารงานของเทศบาลนั้นจะมีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนส่งเสริมของเทศบาล จิตสำนึกของประชาชน รวมทั้งระดับความรู้ ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล ซึ่งประชาชนโดยทั่วไปยังไม่ทราบว่า ตนมีสิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาเทศบาลหรือเทศมนตรีให้พ้นจากตำแหน่งได้ ถ้าหากเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป หรือการมีส่วนร่วมในการออกเทศบัญญัติโดยผ่านทางประธานสภาเทศบาล ตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น สอดคล้องกับงานวิจัยของ จันทนา สุทธิจาริ (2543) ที่กล่าวว่า สุขาภิบาลมีปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ และประชาชนไม่ได้คาดหวังบทบาทที่เป็นนามธรรม คือ การพัฒนาจิตสำนึก กระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง

2.2 โครงสร้างของหน่วยงานมีความสัมพันธ์ต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนา และการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง (ตารางที่ 25) พบว่า โครงสร้างของหน่วยงาน

เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าทางการพัฒนา ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่า การที่โครงสร้างการบริหารรูปแบบเทศบาล มีสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 12 คน ซึ่งจากเดิมประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง เพียง 9 คน กล่าวได้ว่าโครงสร้างของหน่วยงานมีส่วนในการเพิ่มโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นมากขึ้น และการเสนอความต้องการของประชาชนสามารถเสนอผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาลหรือเทศมนตรีได้โดยตรง แต่สำหรับการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณของเทศบาล เช่น การรับทราบข้อมูลข่าวสารการดำเนินงานของเทศบาล การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณ การติดตามความก้าวหน้าของโครงการพัฒนา ประชาชนยังไม่ค่อยมีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าวเท่าใดนัก โดยประชาชนเห็นว่าเป็นการบริหารงานภายในเทศบาลเป็นหน้าที่โดยตรงของสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากนี้ ประชาชนมีความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของตนต่อเทศบาล และจิตสำนึกในการเข้ามามีส่วนร่วมยังมีน้อย ซึ่งเทศบาลก็ไม่ได้ส่งเสริมหรือให้ความรู้แก่ประชาชนจนเกิดความเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ของตนด้วย ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่จะเป็นในลักษณะผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาล จึงสอดคล้องกับแนวความคิดของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2539) ที่กล่าวว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่น ส่วนใหญ่แทบจะไม่มีบทบาทใด ๆ นอกเหนือไปจากการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงขาดความต่อเนื่องในหน่วยงานปกครองท้องถิ่นย่อมถูกรวบงำโดยข้าราชการและนักการเมืองในท้องถิ่น

2.3 ปัจจัยลักษณะส่วนบุคคลที่มีความสัมพันธ์ต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการพัฒนา และทางการเมือง ได้แก่ การดำรงตำแหน่งในชุมชน การเป็นสมาชิกกลุ่มจัดตั้งภายในชุมชน และทัศนคติที่สนับสนุนการดำเนินงานของเทศบาล แต่อาชีพไม่มีความสัมพันธ์ต่อระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง

3. วิเคราะห์ระดับความพึงพอใจต่อการให้บริการของเทศบาล

จากการศึกษา พบว่า ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการของเทศบาล โดยภาพรวมอยู่ในระดับน้อย (ตารางที่ 21) เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของการบริการส่วนใหญ่ ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการบริการอยู่ในระดับปานกลาง โดยประชาชนพึงพอใจต่อการให้บริการของพนักงานเทศบาลมากที่สุด รองลงมา คือ 1) ความสะดวกในการติดต่อขอรับบริการ และ 2) การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของเทศบาล

4. ปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นไปปฏิบัติ

4.1 การที่สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันครองเสียงข้างมากทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

4.2 เทศบาลส่วนใหญ่ขาดแคลนบุคลากรที่ปฏิบัติงานและประสบปัญหาด้านอาคารสถานที่ตั้งสำนักงาน

4.3 การบริหารจัดการงบประมาณของเทศบาลเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อย

4.4 องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นไม่ให้ความร่วมมือในการใช้พื้นที่เพื่อการกำจัดขยะ

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะในการบริหาร

ด้านโครงสร้างของหน่วยงาน

จากปัญหาในโครงสร้างการบริหารงานเทศบาล โดยมีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ทำให้สภาเทศบาลที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามโครงสร้างตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนบทบาทหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริงไม่สามารถกระทำได้เต็มที่ เพราะเหตุที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง การเปลี่ยนรูปแบบที่ให้ผู้บริหารเทศบาลมาจากมติของสภาเทศบาล (Council Mayor Form) ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลตลอดมา เพราะมักเกิดความขัดแย้งขึ้นเสมอ ๆ ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหาร ในกรณีที่สภาเทศบาลและฝ่ายบริหารมาจากคนละกลุ่มการเมือง ดังเช่น ปัญหาที่เห็นได้ชัดในการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ผ่านมา อีกทั้งรูปแบบเดิมนี้อย่างยิ่งทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการกำหนดว่าใครควรเป็นผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรี) ทั้ง ๆ ที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองอย่างเขตเทศบาลควรจะได้มีการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรี) โดยตรง โดยควรนำรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong Executive Form) มาใช้แทนที่ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจไม่ใช่แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง เพราะอาจมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างนายกเทศมนตรีกับฝ่ายสภาเทศบาล เช่น กรณีว่านายกเทศมนตรีจะมีอำนาจมากเกินไปหรือฝ่ายสภาเทศ

บาลอาจทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของนายกเทศมนตรีมากเกินไปจนไม่สามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่ หรือการที่สมาชิกสภาเทศบาลไม่พยายามทำความเข้าใจและมีการต่อต้านการทำงานของนายกเทศมนตรี อาจมีการให้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องแก่ประชาชน ทำให้ต้องมีการชี้แจงทำความเข้าใจในเรื่องต่างๆ เสมอ เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องใช้วิธีการอื่นประกอบด้วย เช่น การใช้ระบบถ่วงดุลอำนาจกัน โดยการให้สภาเทศบาลสามารถถอดถอนนายกเทศมนตรีได้และนายกเทศมนตรีก็สามารถสั่งยุบสภาเทศบาลได้ เป็นต้น สำหรับผลที่จะได้รับจากการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง คือ เป็นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดตัวผู้บริหาร แม้ว่าปัจจุบันรัฐบาลได้ผ่านพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 โดยสาระสำคัญให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทำให้เทศบาลตำบลไม่ได้รับผลแห่งกฎหมายฉบับดังกล่าว

การมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปมีบทบาทต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งด้านการพัฒนาและด้านการเมือง ควรมีการส่งเสริมให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของประชาชนต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และปัจจุบันรัฐบาลได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติของประชาชนในการเข้าไปมีบทบาทต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น จึงควรให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การบริหารงานของเทศบาล

จากการที่เทศบาลประสบปัญหาความไม่เพียงพอของบุคลากร โดยเฉพาะในสายงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และสายงานด้านการศึกษา ยังไม่มีบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสายงานดังกล่าวโดยตรง ต้องให้ปลัดเทศบาลทำหน้าที่หัวหน้างานส่วน อีกทั้ง เทศบาลมีภาระงานตามกฎหมายอื่น ๆ เพิ่มขึ้นมาอีก โดยเฉพาะภาระงานด้านการทะเบียนราษฎร ซึ่งต้องรับโอนจากที่ทำการปกครองอำเภอภายใน 2 ปี เทศบาลอาจต้องประสบปัญหาไม่มีบุคลากรสำหรับปฏิบัติงานด้านการทะเบียนราษฎร ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ ปี พ.ศ. 2543 จะมีส่วนในการแก้ไขปัญหาด้านบุคลากรของท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับซึ่งการจัดระบบบริหารบุคคล การกระจายบุคลากรส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาสู่ท้องถิ่น และ

การสร้างระบบความก้าวหน้าในหน้าที่การงานให้เหมาะสม อาจมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหการบริหารงานของเทศบาลในเรื่องดังกล่าว ซึ่งคงต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

การที่เทศบาลมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ในเรื่องค่าตอบแทนสำหรับคณะผู้บริหาร สมาชิกสภาเทศบาล และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกิดจากการขยายโครงสร้างของหน่วยงาน ในขณะที่รายได้ของเทศบาลไม่ได้เพิ่มขึ้น ทำให้เทศบาลมีข้อจำกัดในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้วางแนวทางไว้อย่างเป็นรูปธรรมในด้านการกิจที่ท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการด้วยตนเอง โดยเฉพาะการจัดระบบบริการสาธารณะกับการจัดสัดส่วนภาษีและอากรว่าจะมีรายได้อะไรบ้าง รายได้จากภาษีแต่ละชนิดจะมีการจัดสรรอย่างไร นอกจากรายได้จากทรัพย์สินของตนแล้ว ก็ยังมีช่องทางหารายได้ด้วยตนเองมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเงินช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศ หรือเงินกู้จากต่างประเทศ สำหรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางนั้น ส่วนกลางจะจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นร้อยละ 8 ของรายได้ทั้งหมด กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดไว้ว่าในระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 กฎหมายนี้อาจมีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหในเรื่องรายได้ของเทศบาลต่อไป แต่เทศบาลตำบลที่ชุมชนเป็นสภาพกึ่งชนบทค่อนข้างมาก ช่องทางการแสวงหารายได้ของตนเองจึงมีจำกัดต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาประสิทธิผลของนโยบายการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่อื่น ๆ จากการที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. ควรมีการศึกษาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพฤติกรรมที่มีส่วนร่วมของประชาชน ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับที่กล่าวมาในข้อ 1