

การเมืองในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี The Politics of Good Governance in Local Authorities

อัชกรณ วังค์ปรีดี¹
Achakorn Wongpreedee

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการตอบคำถามการวิจัยที่ว่า “สภาพการเมืองภายในท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ประสบความสำเร็จในการได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี² นั้นมีสภาพอย่างไร”

ในการตอบคำถามนี้ ผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร, การสัมภาษณ์เชิงลึก, และการสังเกตแบบมีส่วนร่วมกับคณะกรรมการประเมินผลการให้รางวัลชมเชยมาภิบาลในอปท. และการลงพื้นที่ร่วมกับคณะกรรมการประเมินผลการพิจารณารางวัลพระปกเกล้าตลอดจนการที่ติดตามลงพื้นที่เพื่อเข้าไปศึกษาอปท. ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2550 ในเชิงลึก ผลการศึกษาพบว่าอปท. ได้รับรางวัลในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้นมีแนวโน้มที่มีสภาพทางการเมือง เช่น การมีผู้บริหารอปท. ที่มีระดับความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานด้านท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง, มีเสียงสนับสนุนในสภาท้องถิ่น

¹ อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
118 ถ. เจริญไทย คลองจั่น บางกะปิ กทม. 10240

² ในบทความนี้ คำว่า “การบริหารจัดการที่ดี” หมายถึง การบริหารงานที่มีผลการปฏิบัติการที่มีความโดดเด่นเป็นที่ยอมรับ เกิดโครงการหรือนวัตกรรมทางการบริหารใหม่ ๆ ที่ริเริ่มโดยท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม โดยต้องมีการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้แนวความคิดและหลักการของ Good Governance เป็นสำคัญ ซึ่งสะท้อนภาพจากการได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีเด่นในระดับประเทศขององค์กรที่มีความน่าเชื่อถือในการประเมินผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่น

อย่างเข้มแข็ง, การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งบริหาร นั้นมีน้อย (ไม่มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกฯ หรือมีก็สามารถเอาชนะได้ด้วยคะแนนเสียง อย่างท่วมท้น), กลุ่มการเมืองของผู้บริหารอปท. หรือตัวผู้บริหารอปท. มีความสัมพันธ์ที่ทับ พรกรการเมืองในระดับชาติหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองในระดับจังหวัดและระดับประเทศ โดยสภาพการเมืองบางประการเหล่านี้บางครั้งก็พบอยู่ในอปท. ที่ไม่ได้รับรางวัลด้วย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความตั้งใจและความเอาใจใส่ของผู้บริหารอปท. ในการให้ความสำคัญกับ รางวัลเหล่านี้เพียงใด โดยส่วนใหญ่พบว่าผู้บริหารอปท. ที่ให้ความสำคัญกับรางวัลจะสนใจ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องมีกรวางแผน และการจัดเตรียมทีมงาน และการแบ่งงานให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ให้รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง โดยผู้บริหาร อปท. ต้องเอาใจใส่ในการตรวจสอบในกฎเกณฑ์การประเมินอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทั้งนี้ เพื่อให้อปท. ได้รับรางวัลต่าง ๆ โดยผู้บริหารอปท. ก็จะได้รับความนิยม ความเชื่อมั่น ความศรัทธาจากประชาชน ซึ่งในที่สุดก็จะมีผลต่อคะแนนนิยมทางการเมืองในการเลือกตั้ง ครั้งต่อไปด้วย โดยสรุป อธิบายได้ว่า สภาพการเมืองในอปท. เป็นสภาพที่เอื้อให้ปัจจัย ทางด้านการบริหารอปท. อื่น ๆ สามารถกระทำได้อย่างราบรื่น แม้ว่าจะไม่ได้เป็นเงื่อนไข ที่จะส่งผลโดยตรงกับการได้รับหรือไม่ได้รับรางวัลอย่างมีนัยสำคัญ เพราะรางวัลเหล่านี้ เป็นรางวัลที่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่มุ่งวัดผลด้านการบริหารงานไม่ได้ประเมินสภาพ หรือเงื่อนไขทางด้านการเมืองแต่อย่างใด ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้มีการขยายขอบเขต หลักเกณฑ์การประเมินสภาพด้านการเมืองด้วยทั้งนี้เพื่อลดความลักลั่นกันระหว่าง อปท. ที่มีสภาพการเมืองที่เอื้อให้ส่งผลดีต่อบัจจัยทางการบริหารงานของอปท. อย่างโดดเด่น กับอปท. ที่อาจจะไม่มี อย่างไรก็ตามผู้วิจัยให้ข้อสังเกตไว้ด้วยว่าหลักเกณฑ์การประเมิน เหล่านี้ควรได้ให้อปท. มีส่วนร่วมในการจัดทำเพื่อประเมินตัวเองด้วย เพราะในประเทศที่มี การเมืองท้องถิ่นเข้มแข็งอย่างเช่นประเทศญี่ปุ่นเชื่อว่ารัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นมี สถานะเท่าเทียมกันรัฐบาลกลางจึงไม่อยู่ในสถานะที่จะประเมินผลอปท. ด้วยหลักเกณฑ์ ที่รัฐบาลกลางกำหนดขึ้นแต่เพียงฝ่ายเดียว

Abstract

This article examines the political conditions leading to good governance on the part of local authorities in Thailand. The methodologies are comprised of document research including both qualitative and quantitative data, in-depth interviews, and participation observation of five local authorities. Even though all of the current criteria in evaluating good governance by local authorities focus only on administrative factors, this article argues that there are many political conditions facilitating the good governance of local authorities. However, among many political conditions, the political yearning of the local mayor to achieve popularity among people is a key factor to make the local authority to receive a good governance award.

บทนำ

การกระจายอำนาจในประเทศไทยเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 (อัชกรณัฏ วงศ์ปรีดี, 2549: 43-60) โดยมีพัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งในปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) พบว่า อำนาจหน้าที่ บุคลากร และงบประมาณที่เคยอยู่ภายใต้ราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาคได้ถูกกระจายไปในท้องถิ่นอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นอปท.ที่กระจายตัวอยู่ทั่วประเทศ สภาพการณ์ดังกล่าวส่งผลให้เกิดการแข่งขันในการเลือกตั้งท้องถิ่นในการเข้าไปเป็นผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นไปอย่างเข้มข้นและรุนแรง โดยมีลักษณะเป็นการประลองกำลังของฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองในระดับชาติ (สส.) ที่เคยมีอำนาจการเมืองในช่วงก่อนการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะในองค์การปกครองท้องถิ่นระดับใหญ่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งปรากฏว่าจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากประชาชนโดยตรงครั้งแรกของไทย ไม่ปรากฏว่ามีนักการเมืองหน้าใหม่ที่มีความเป็นอิสระจากกลุ่มบุคคลที่เคยมีอำนาจการเมืองในช่วงก่อน

การกระจายอำนาจ (สส.) แต่อย่างไร (Achakorn Wongpreedee, 2007) ภาพดังกล่าวเป็นภาพที่ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัดมากขึ้น และอาจจะมึระดับความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะเมื่อ สส. สามารถสร้างเครือข่ายเข้าครอบงำการปกครองท้องถิ่นโดยผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่นได้อย่างเบ็ดเสร็จ และมีวิธีการแบ่งปันจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างสมาชิกอย่างลงตัวแล้ว ก็จะได้รับประโยชน์จากกระบวนการกระจายอำนาจทั้งทรัพยากรบุคคลที่ถูกถ่ายโอนและงบประมาณที่กระจายลงไปในองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรงในระดับที่มากขึ้นเรื่อย ๆ แล้ว ก็ยากที่จะมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล และการแข่งขันในการเลือกตั้งท้องถิ่นที่เสรีและยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอุปท.ที่มีระดับเล็ก ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏการณ์ในทางที่ดิอันสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นจริงในหลาย ๆ ด้าน โดยมีแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการแข่งขันกันของผู้สมัครรับเลือกตั้งในท้องถิ่นที่จำเป็นต้องแข่งขันกัน แสดงความสามารถในการริเริ่มจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลที่ผู้สมัครต่างจำเป็นต้องแข่งขันกันสร้างผลงาน ความเจริญให้กับท้องถิ่น โดยพยายามแสดงความสามารถในการสรรหางบประมาณ และความร่วมมือจากแหล่งทุนและองค์กรอื่น ๆ ทั้งในและนอกเหนือจากภาครัฐ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสามารถในเชิงการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น และการกระตุ้นให้ชุมชนและหมู่บ้านมีส่วนร่วมในการคิดหรือจัดทำโครงการ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้บริหารท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นก็เป็นภาพที่ปรากฏชัดเจนมากขึ้นด้วย

ภายใต้ภาพของข้อจำกัดที่ยังไม่สามารถกระจายอำนาจไปสู่มือของนักการเมืองท้องถิ่นหน้าใหม่ที่มีความเป็นอิสระจากนักการเมืองในระดับชาติ (เช่น สส.และ สว.) ได้อย่างที่ควรจะเป็นส่งผลให้เกิดการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่าง สส.และนักการเมืองท้องถิ่นและภาพของโอกาสของการพัฒนาในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจากการสภาวะของการแข่งขันกันในการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อเข้าไปมีอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นภาพสองภาพที่แม้จะความขัดแย้งในตัวเอง จนยากที่จะหาข้อสรุปที่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ในท้องถิ่นชี้ชัดลงไปว่าการกระจายอำนาจโดยเนื้อแท้แล้วนั้นได้สร้างโอกาสใหม่ ๆ ให้กับท้องถิ่น หรือเป็นอุปสรรคให้กับท้องถิ่นกันแน่ แต่ก็บอกให้เห็นศักยภาพการเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางสร้างสรรค์ ซึ่งต้องการการกระตุ้นและส่งเสริมต่อไปเพื่อเป็นแรงจูงใจให้อปท. ดำเนินการบริหารจัดการที่ดีมีความโปร่งใสเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง รัฐบาลได้จัดให้มีการมอบรางวัลการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในอปท. ซึ่งมีการมอบรางวัลในระดับประเทศ อย่างน้อย 2 ประเภท ได้แก่ 1.รางวัลพระปกเกล้า โดยสถาบันพระปกเกล้าโดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และ 2. รางวัลการบริหารจัดการที่ดีในอปท. โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2546 ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยในแต่ละประเภทมีหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินอปท.ที่รายละเอียดที่เปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีงบประมาณ แต่โดยโครงสร้างใหญ่นั้นยังคงเดิม โดยมีสาระโดยสังเขป ดังนี้

1. รางวัลพระปกเกล้า โดยสถาบันพระปกเกล้า ได้จัดให้มีการมอบ “รางวัลพระปกเกล้า” สำหรับอปท.ที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนให้แก่อปท.ต่าง ๆ โดยมีกระบวนการประเมินและคัดเลือก อปท. ดังนี้

- 1) การรับสมัคร โดยใช้การรับสมัครโดย อปท. ที่มีความพร้อมต้องยื่นใบสมัครเข้ารับการประเมินโดยอปท. ที่คิดว่าตนเองมีความพร้อม ต้องสมัครใจเข้ารับการประเมิน
- 2) การประเมินคุณสมบัติขั้นต้นจากใบสมัครและผลงาน
- 3) การประเมินความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนเบื้องต้น
- 4) คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกฯ ศึกษาข้อมูลในพื้นที่
- 5) การคัดเลือก อปท. เพื่อรับรางวัล

โดยคณะกรรมการคัดเลือกฯ ในแต่ละปีจะแตกต่างกันไป แต่โดยส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยผู้บริหารและคณะกรรมการสถาบันพระปกเกล้า, นักวิชาการด้านการเมืองการปกครองท้องถิ่น, ผู้บริหารสูงสุด (หรือผู้แทน) ของส่วนราชการที่ทำงานด้านการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจ, บรรณาธิการบริหารหนังสือพิมพ์ โดยในปี พ.ศ. 2549 เป็นปีแรกที่ได้เริ่มจัดเริ่มมีรางวัลพระปกเกล้าทองคำ โดยมีหลักเกณฑ์ว่าในทุก 2 ปี นับตั้งแต่ปี 2549 นี้จะเริ่มจัดให้มีรางวัลการยกย่องพิเศษให้กับ อปท. ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้ามาแล้วอย่างต่อเนื่องอย่างน้อย 2 ปี ให้มีโอกาสได้เข้ามาแข่งขันกันเองโดยมีคณะกรรมการพิจารณาให้รางวัลยกย่องพิเศษ โดยในปี พ.ศ. 2549 นี้ ผลปรากฏว่ามี อปท. ที่ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับรางวัลพระปกเกล้าทองคำ ได้แก่ อบจ.ตรัง, อบจ.ภูเก็ต, ท.น.ขอนแก่น, ท.น.พิษณุโลก, ท.น.ยะลา, ท.ม.ท่าข้าม อ.พุนพิน, ท.ต.อุโมงค์ อ.เมืองลำพูน

2. รางวัล อปท.ที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีการปรับปรุงระบบบริหารราชการให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองการพัฒนาประเทศและให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารและกำกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ และในฐานะที่อปท.ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐให้ทำหน้าที่บริหารจัดการภารกิจภายในเขตพื้นที่นั้น ๆ และเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงได้กำหนดให้ อปท. จัดทำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด 5 และหมวด 7 และให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยในการกำกับดูแล และให้ความช่วยเหลืออปท. ในการจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (มาตรา 52) กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำแนวทางการดำเนินการในการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานและการอำนวยความสะดวกตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ อปท. ได้มีการถือปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม กระทรวงมหาดไทยจึงได้ร่วมกับคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ดำเนินการประกวด อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ 2546 และได้ดำเนินการต่อเนื่องเป็นประจำทุกปีจนถึงปัจจุบัน³ โดยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ได้มีมติเห็นชอบให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน 500 ล้านบาทเป็นรางวัลสำหรับอปท.ที่มีการบริหารจัดการที่ดี โดยในปี พ.ศ. 2546 (ปีแรกที่เริ่มดำเนินการประกวด) จะเน้นการประกวดตามหลักการบริหารจัดการที่ดี และให้อปท. ที่สนใจสมัครเข้าร่วมโครงการประกวด ต่อมาเมื่อมี พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้กับส่วนราชการแล้ว การประกวดตั้งแต่ปีพ.ศ. 2547 จึงมีการปรับหลักเกณฑ์การประเมินและวิธีการคัดเลือกและ

³ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550. พิธีมอบรางวัล อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี อปท. ที่มีความพยายามในการจัดเก็บภาษี, ตลาดดีมีมาตรฐาน ประจำปี 2550, หน้า 1-2.

คณะกรรมการคัดเลือก ตลอดจนเงินรางวัลตามสภาวะทางการเงินการคลังของรัฐบาล⁴ สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการประจำปี พ.ศ. 2547 (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2548: 85-89) ดังนี้

1. เกณฑ์การให้คะแนน ประกอบด้วย
 - 1.1 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน 55%
 - 1.2 ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของ อปท. 45%
2. การจัดสรรเงินรางวัล จำนวน 368 รางวัล แบ่งเป็น
 - 2.1 อบจ. ประกวดระดับประเทศ จำนวน 6 รางวัล (รางวัลที่ 1 เงินรางวัล 15 ล้านบาท)
 - 2.2 เทศบาล ประกวดระดับภาค จำนวน 37 รางวัล (รางวัลที่ 1 เงิน 9 ล้านบาท)
 - 2.3 อบต. ประกวดระดับจังหวัด จำนวน 325 รางวัล (รางวัลที่ 1 เงิน 1.6 ล้านบาท)

โดยมีคณะกรรมการคัดเลือกเทศบาลและ อบต. ในระดับจังหวัด แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ประกอบไปด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และกรรมการอีก 8 คน โดยต้องแต่งตั้งจากภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐ คณะกรรมการคัดเลือกเทศบาลระดับภาค 5 คณะ และคณะกรรมการคัดเลือก อบจ. ระดับประเทศ 1 คณะ แต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ เป็นประธาน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, ก.พ., ก.พ.ร. เป็นกรรมการ โดยผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่ารางวัลในแต่ละประเภทมีหลักเกณฑ์ที่เน้นการประเมินผลงานในทางด้านการบริหารเป็นหลัก โดยที่ผ่านมามีงานศึกษาและวิจัยที่อธิบายปัจจัยทางด้านการบริหารงานภายในอปท. อยู่จำนวนหนึ่งแล้ว เช่น “นวัตกรรมท้องถิ่นไทย จำนวน 529 เรื่อง” (จรัส สุวรรณมาลาและคณะ, 2548) และนำฐานข้อมูลจากงานวิจัยดังกล่าวนี้ต่อยอดโดยมีการตีพิมพ์ออกมาเป็นหนังสือในชุดนวัตกรรมของอปท. ชื่อ “เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น” ซึ่งได้วิเคราะห์ข้อมูลจากฐานข้อมูลงานวิจัยเดิมจาก

⁴ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่อปท. และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550. *พืชมอบรางวัล อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี อปท.ที่มีความพยายามในการจัดเก็บภาษี, ตลาดดีมีมาตรฐาน ประจำปี 2550*, หน้า 1-19.

เครือข่ายการทำงานของท้องถิ่น โดยพยายามอธิบายและพยายามสร้างตัวแบบของการทำงานแบบเครือข่ายของอปท.⁵

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่อธิบายความสำเร็จของอปท. ที่ได้รับรางวัลดังกล่าวนั้นยังไม่เคยมีงานศึกษาใดที่มุ่งศึกษาสภาพการเมืองท้องถิ่นเลย งานวิจัยนี้จึงมุ่งที่จะตอบคำถามการวิจัยที่ว่า “สภาพการเมืองภายในท้องถิ่นของอปท.ที่ประสบความสำเร็จในการได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีนั้นมีสภาพอย่างไร” โดยผู้วิจัยตั้งสมมติฐานว่า “สภาพการเมืองที่เอื้อให้อปท.ได้รับรางวัลในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การมีผู้บริหารอปท.ที่มีระดับความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงานด้านท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง, มีเสียงสนับสนุนในสภาท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง, การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งบริหารนั้นมีน้อย (ไม่มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกฯ หรือมีก็สามารถเอาชนะได้ด้วยคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น), กลุ่มการเมืองของผู้บริหารอปท. หรือตัวผู้บริหารอปท. มีความสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคการเมืองในระดับชาติหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองในระดับจังหวัดและระดับประเทศ โดยผู้บริหารอปท. ต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นโดยผู้บริหารโดยเฉพาะเพื่อเตรียมการต่าง ๆ ให้เข้ากับกฎเกณฑ์ของการประกวดแข่งขันหรือการประเมินผลเพื่อพิจารณารับรางวัล โดยจัดให้มีผู้รับผิดชอบการทำงานในแต่ละส่วน และการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิดของผู้บริหารท้องถิ่น (แม้ว่าจะไม่ได้ถูกเขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรในนโยบายการบริหารของท้องถิ่นอย่างเป็นทางการก็ตาม)”

ผู้เขียนได้ทำการศึกษาโดยการใช้การวิจัยเอกสาร, การสังเกตและการสัมภาษณ์ประชาชนในอปท., สส., ผู้บริหารและสมาชิกสภาอปท., กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน, ข้าราชการและประชาชนในอปท.ที่ได้รับการยอมรับว่ามีการบริหารจัดการที่ดีเด่นในด้านต่าง ๆ โดยผู้วิจัยเลือกมา 3 แห่ง ได้แก่ เทศบาลเมืองท่าข้าม อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เทศบาลตำบลด่านซ้าย อำเภอด่านซ้าย จังหวัดเลย และองค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม โดยนำมาเปรียบเทียบกับอปท.ที่ไม่ค่อยได้รับรางวัล หรือการคัดเลือกว่ามีผลงานโดดเด่น ผู้วิจัยได้คัดเลือกมาอีก 2 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

⁵ วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2550. *เครือข่าย: นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. และ วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2548. *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, หน้า 179-206.

และเทศบาลตำบลเขาทราย อำเภอทับคล้อ จังหวัดพิจิตร รวม 5 แห่ง นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้นำผลการวิจัยของผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ภาคสนามไปเก็บข้อมูลเชิงลึกในอปท. ที่ได้รับการยอมรับว่ามีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักกรรมภิบาลจำนวน 3 แห่งซึ่งเป็นอปท. ที่แตกต่างกันทั้ง 3 รูปแบบ ได้แก่ เทศบาลเมืองเขาสายมอด จังหวัดลพบุรี (ผลงานเมื่อครั้งยังเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล) (อัชกรณั วงศ์ปรีดี, 2550) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ (อัชกรณั วงศ์ปรีดี, 2550) และเทศบาลนครพิษณุโลก (Achakorn Wongpreedee, 2008: 103-127) มาใช้ประกอบคำอธิบายกับกรณีศึกษาใหม่ ๆ ทั้ง 5 แห่ง ที่ผู้เขียนในงานวิจัยนี้ด้วย โดยมีประเด็นที่ใช้นำเสนอในบทความ 3 ประเด็น ตามลำดับดังนี้

- 1) สภาพทางกายภาพและด้านการคลังท้องถิ่นของอปท.
- 2) สภาพการเมืองของอปท.
 - 2.1) สภาพการแข่งขันกันภายในพื้นที่: ภูมิหลังและจุดเด่นของผู้บริหารอปท.
 - 2.2) ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการชนะเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง
 - 2.3) ลักษณะความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองในระดับชาติ
 - 2.4) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับสภาท้องถิ่น
 - 2.5) ผู้บริหารอปท. ที่มุ่งมั่นกับการพิสูจน์ตนเองผ่านทางรางวัล
- 3) สรุป ข้อเสนอหลักของบทความและข้อเสนอแนะ

สภาพทางกายภาพและด้านการคลังท้องถิ่นของอปท.

ปัจจัยทางด้านกายภาพ เช่น ขนาดของอปท., จำนวนประชากร, รายรับประเภทต่าง ๆ และรายจ่ายของอปท. ประเภทต่าง ๆ นั้นเป็นปัจจัยที่อาจถูกมองว่ามีผลต่อผลการประเมิน อปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ตัวอย่างเช่น ข้อเสนอที่ว่าความเป็น อปท. ขนาดเล็ก, อปท. ที่มีจำนวนประชากรน้อย, มีรายรับประเภทต่าง ๆ ทั้งที่อปท. จัดเก็บเอง หรือการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสูงมากกว่าอปท.อื่น ๆ, ตลอดจนการเป็นอปท.ที่มีการใช้จ่ายงบประมาณประเภทต่าง ๆ เช่น เป็นอปท.ที่มีการใช้จ่ายงบประมาณไปเป็นงบลงทุนในระดับที่สูงกว่า, งบรายจ่ายประจำที่ต่ำกว่า, จะทำให้เป็นอปท. ที่มีความได้เปรียบในทางการบริหารจัดการได้สะดวก มีประสิทธิภาพตามหลักการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนา เกิดผลงานที่ดีกับประชาชน จนกระทั่งมี

ความสัมพันธ์กับผลคะแนนการประเมินอปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งจะส่งผลต่อการได้รับรางวัลหรือไม่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีได้

ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลจากฐานข้อมูลด้านการคลังท้องถิ่นที่ผู้เขียนได้สร้างขึ้นจากการได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น สำหรับข้อมูลด้านการคลังท้องถิ่น และสำนักมาตรฐานระบบการบริหารงานท้องถิ่น ที่ผู้เขียนได้รวบรวมและสร้างเป็นฐานข้อมูลส่วนตัวของผู้เขียนเอง โดยมีข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537-2550 ในระดับที่มีความละเอียดของข้อมูลที่มีความละเอียดมากในแต่ละประเภททั้งนี้เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการศึกษา การสอนและวิจัยด้านการเมืองและการปกครองท้องถิ่นของผู้เขียนเองอย่างต่อเนื่อง สำหรับในบทความนี้ ผู้เขียนได้เลือกใช้ข้อมูลด้านกายภาพและการคลังท้องถิ่นเฉพาะส่วนของอปจ. ทั้ง 75 แห่งทั่วประเทศ ในปี 2548 ควบคู่กับผลคะแนนการประเมินผลอปจ. ในปี 2548 ทั้ง 75 แห่งทั่วประเทศ เพื่อวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ในทุกความสัมพันธ์เป็นคู่ ๆ โดยใช้ค่าสหสัมพันธ์เพียร์สัน ผลปรากฏตามตาราง Output บนโปรแกรม SPSS ดังแสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1: ตารางสรุปผลของความสัมพันธ์สหสัมพันธ์เพียร์สันระหว่างตัวแปรต่าง ๆ

		Correlations															
		area	1	p1	p2	p.total	e.c48	e.pot8	e.in48	e.to48	r1	r1.1	r1.2	r2	r48total		
area	Pearson Correlation	1	.543 ^{**}	-.004	.141	.049	.149	.015	.113	.093	.011	.106	-.040	.605 ^{**}	.131		
	Std. (2-tailed)		.000	.973	.227	.676	.202	.896	.338	.427	.926	.367	.735	.000	.261		
	N	75	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75		
1	Pearson Correlation	.543 ^{**}	1	.043	.244 ^{**}	.120	.489 ^{**}	.448 ^{**}	.507 ^{**}	.520 ^{**}	.252 ^{**}	.520 ^{**}	.024	.738 ^{**}	.389 ^{**}		
	Std. (2-tailed)	.000		.712	.035	.306	.000	.000	.000	.029	.000	.841	.000	.001	.001		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		
p1	Pearson Correlation	-.004	.043	1	.724 ^{**}	.967 ^{**}	-.043	.056	.025	.027	-.124	.062	-.167	-.044	-.127		
	Std. (2-tailed)	.973	.712		.000	.000	.713	.632	.832	.816	.290	.596	.152	.708	.277		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		
p2	Pearson Correlation	.141	.244 ^{**}	.724 ^{**}	1	.875 ^{**}	.127	.151	.031	.071	.001	.124	-.060	.173	.035		
	Std. (2-tailed)	.227	.035	.000		.000	.278	.195	.791	.547	.995	.289	.610	.137	.763		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		
p.total	Pearson Correlation	.049	.120	.967 ^{**}	.875 ^{**}	1	.016	.095	.020	.045	-.087	.089	-.139	.033	-.076		
	Std. (2-tailed)	.676	.306	.000	.000		.889	.418	.806	.700	.461	.447	.234	.780	.516		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		
e.c48	Pearson Correlation	.149	.489 ^{**}	-.043	.127	.016	1	.532 ^{**}	.674 ^{**}	.227	.473 ^{**}	.019	.124	.356 ^{**}	.289 ^{**}		
	Std. (2-tailed)	.202	.000	.713	.278	.889		.000	.000	.050	.000	.873	.002	.012	.012		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		
e.pot8	Pearson Correlation	.015	.448 ^{**}	.056	.151	.095	.532 ^{**}	1	.688 ^{**}	.832 ^{**}	.280 ^{**}	.730 ^{**}	-.048	.161	.300 ^{**}		
	Std. (2-tailed)	.896	.000	.632	.195	.418	.000		.000	.015	.000	.681	.168	.009	.009		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		
e.in48	Pearson Correlation	.113	.507 ^{**}	.025	.031	.029	.588 ^{**}	.688 ^{**}	1	.969 ^{**}	.382 ^{**}	.870 ^{**}	-.004	.333 ^{**}	.431 ^{**}		
	Std. (2-tailed)	.338	.000	.832	.791	.806	.000	.000		.000	.001	.000	.974	.004	.004		
	N	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74	74		
e.to48	Pearson Correlation	.093	.520 ^{**}	.027	.071	.045	.674 ^{**}	.832 ^{**}	.969 ^{**}	1	.377 ^{**}	.876 ^{**}	-.013	.296 ^{**}	.419 ^{**}		
	Std. (2-tailed)	.427	.000	.816	.547	.700	.000	.000	.000		.001	.000	.909	.010	.010		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		
r1	Pearson Correlation	.011	.252 ^{**}	-.124	.001	-.087	.227	.280 ^{**}	.382 ^{**}	.377 ^{**}	1	.424 ^{**}	.896 ^{**}	.118	.860 ^{**}		
	Std. (2-tailed)	.926	.029	.290	.995	.461	.050	.015	.001	.001		.000	.000	.312	.000		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		
r1.1	Pearson Correlation	.106	.520 ^{**}	.062	.124	.089	.473 ^{**}	.730 ^{**}	.870 ^{**}	.876 ^{**}	.424 ^{**}	1	-.022	.240 ^{**}	.454 ^{**}		
	Std. (2-tailed)	.367	.000	.596	.289	.447	.000	.000	.000	.000	.000		.853	.038	.000		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		
r1.2	Pearson Correlation	-.040	.024	-.167	-.060	-.130	.019	-.048	-.004	-.013	.896 ^{**}	-.022	1	.013	.860 ^{**}		
	Std. (2-tailed)	.735	.841	.152	.610	.234	.873	.681	.974	.909	.000	.853		.911	.000		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		
r2	Pearson Correlation	.605 ^{**}	.738 ^{**}	-.044	.173	.033	.356 ^{**}	.161	.333 ^{**}	.296 ^{**}	.118	.240 ^{**}	.013	1	.313 ^{**}		
	Std. (2-tailed)	.000	.000	.708	.137	.780	.002	.168	.004	.010	.312	.038	.911		.006		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		
r48total	Pearson Correlation	.131	.389 ^{**}	-.127	.035	-.076	.288 ^{**}	.300 ^{**}	.431 ^{**}	.419 ^{**}	.880 ^{**}	.454 ^{**}	.860 ^{**}	.313 ^{**}	1		
	Std. (2-tailed)	.261	.001	.277	.763	.516	.012	.009	.000	.000	.000	.000	.000		.006		
	N	75	75	75	75	75	75	75	74	75	75	75	75	75	75		

** Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).
* Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

สัญลักษณ์ และความหมายของตัวแปรของตารางที่ 1

- Area = ขนาดพื้นที่ของอบจ.
- 1 = จำนวนประชากรของอบจ. ประจำปี 2548
- P1 = ผลคะแนนส่วนที่หนึ่ง (ของผลการประเมินอบจ.ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548) ประกอบด้วย การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน, การให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน (ร้อยละ 60) เช่น ความเชื่อสัตย์และความโปร่งใสในการบริหารราชการ, ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ศิลปะ วัฒนธรรม ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น, การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ส่งเสริมเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาความยากจน, การจัดระเบียบชุมชน สังคม และวัฒนธรรม
- P2 = คะแนนส่วนที่สอง (ของผลการประเมินอบจ.ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548) ประกอบด้วยผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของอบจ. (ร้อยละ 40) เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติการ, การติดตามและประเมินผลแผนการปฏิบัติการ ฯลฯ เป็นต้น
- P.total = คะแนนรวม (ของผลการประเมินอบจ.ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548)

52 การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน

- e.c48 = รายจ่ายงบกลางของอบจ. ประจำปี 2548
ประกอบด้วย ค่าชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย, รายจ่ายตามข้อผูกพัน, เงินช่วยเหลือค่าทำศพ, เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ก.บ.ท.), เงินสมทบกองทุนประกันสังคม, เงินสำรองจ่าย, เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการปราบปราม, เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการสถานธนาหุมบาล
- e.po48 = รายจ่ายงบประจำของอบจ. ประจำปี 2548
ประกอบด้วยเงินเดือน, ค่าจ้างประจำ, ค่าจ้างชั่วคราว, ค่าตอบแทน, ค่าใช้สอย, ค่าวัสดุ, หมวดค่าสาธารณูปโภค, หมวดเงินอุดหนุน, หมวดรายจ่ายอื่น
- e.in48 = รายจ่ายงบประมาทที่ใช้ในการลงทุนของอบจ. ประจำปี 2548
ประกอบด้วยค่าครุภัณฑ์, ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ, จ่ายจากเงินสะสม, จ่ายจากเงินกู้ และอื่น ๆ
- e.tot48 = รวมรายจ่ายทุกประเภทของอบจ. ประจำปี 2548
- r1 = รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ประจำปี 2548
ประกอบด้วย ภาษีอากร, ค่าธรรมเนียม, ทรัพย์สิน, สาธารณูปโภค, เบ็ดเตล็ด
- r1.1 = ภาษีจัดสรร ประจำปี 2548
ประกอบด้วย ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน, ภาษีมูลค่าเพิ่มทั้ง 3 ส่วน ได้แก่ 1) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร 5% (ในกรณีของ อบจ) 2) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายท้องถิ่น 3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ), ภาษีธุรกิจเฉพาะ, ภาษีสุรา, ภาษีสรรพสามิต, ภาษีการพนัน, ภาษียาสูบ, อากรประมง, ค่าภาคหลวงไม้, ค่าภาคหลวงแร่, ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม, รายได้จากกฎหมายอุทยานแห่งชาติ, ค่าธรรมเนียมหน้าบาดาล, ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน, ค่าธรรมเนียมสนามบิน, ภาษีจัดสรรอื่น
- r1.2 = รายได้ที่อบจ.จัดเก็บเอง ประจำปี 2548
ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย, อากรการฆ่าสัตว์, อากรรังนกอีแร่น, ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกยาสูบ, ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน, ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักโรงแรม
- r2 = เงินอุดหนุนของอบจ. ประจำปี 2548
ประกอบด้วย เงินอุดหนุนทั่วไป, เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ, เงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด, เงินกู้, เงินสะสม, อื่น ๆ
- r48total = รวมรายรับทุกประเภทของ อบจ. ประจำปี 2548

จากตารางที่ 1 พบว่าตัวแปรด้านกายภาพของอบจ. ต่าง ๆ เช่น ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร และปัจจัยด้านรายรับในทุกประเภท และรายจ่ายในทุกประเภทของอบจ. ประจำปี 2548 ไม่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญกับผลคะแนนจากการประเมินอบจ. ที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2548 เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้เขียนจึงเริ่มตั้งสมมติฐานเบื้องต้นว่าสภาพแวดล้อมหรือเงื่อนไขทางด้านการเมืองที่อาจจะส่งผลต่อการบริหารจัดการที่ดีของอปท. โดยสภาพทางการเมืองของอปท. ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีกับอปท. ที่ไม่ได้รับรางวัลน่าจะมีสภาพทางการเมืองที่เอื้อต่อการบริหารที่แตกต่างกัน และสภาพเช่นว่านี้จะส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานโดยรวมของ อปท. ได้

สภาพการแข่งขันกันภายในพื้นที่: ภูมิหลังและจุดเด่นของผู้บริหารอปท.

จากตารางที่ 2 พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาโท มีเพียงนายกิตติศักดิ์ เลิศสุจิตกุล นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเขาทรายที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และผู้บริหารท้องถิ่นทุกคนจบการศึกษาในสาขาวิชาทางรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งทำการศึกษเกี่ยวกับหลักการบริหารการปกครอง และนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ด้านการศึกษาในระบบแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่มีการศึกษาและฝึกอบรมจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้าและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เพื่อเป็นการต่อยอดองค์ความรู้ เพิ่มทักษะและสมรรถนะในการปฏิบัติงาน

ในประเด็นการศึกษาที่ผู้วิจัยมองว่า การศึกษามีส่วนสำคัญต่อการยอมรับจากประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะค่านิยมของคนไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวบ้านตามชนบทด้วยแล้ว ให้ความสำคัญใ้เสศรัทธากับผู้ที่มีการศึกษาสูง เพราะมีความรู้ ความสามารถเหมาะสมที่จะเข้ามาบริหารงานท้องถิ่น นอกจากนี้ยังพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากกลุ่มองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประกอบด้วยนายทรงศักดิ์ ทวีทอง นายสันติภาพ เชื้อบุญมีและ นายณัฐวัฒน์ (สมชาย) ชันอินทร์งาม นอกจากการได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังได้รับการยอมรับจากสาธารณชนภายนอกด้วย โดยดูได้จากการที่ได้รับเชิญเป็นวิทยากรตามหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย และนายทรงศักดิ์ ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานสมาคมสันนิบาตเทศบาลภาคใต้

54 การจัดการภาครัฐแบบเอกชน

สืบเนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวที่มีความโดดเด่นในการปฏิบัติงานและมีคุณลักษณะของผู้บริหารแบบมืออาชีพ (professionalism) ทำให้ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีในระดับประเทศจากองค์กรต่าง ๆ

ตารางที่ 2: ลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น

อพท.	ชื่อ-สกุล ผู้บริหารท้องถิ่น	ระดับ การศึกษา	อาชีพก่อน การดำรง ตำแหน่ง	ระยะเวลา ในการดำรง ตำแหน่ง (ปี)	วาระใน การดำรงตำ แหน่ง (สมัย)	รางวัล
ทม. ท่าข้าม	นายทนต์ศักดิ์ ทวีทอง	ปริญญาโท	สจ	12	3	ได้
ทต. ด่านซ้าย	นายสันติภาพ เข็อบบุญมี	ปริญญาโท	สจ	8	3	ได้
อบต.บางระกำ	นายณัฐวัฒน์ (สมชาย) ชั้นอินทร์งาม	ปริญญาโท	กำนัน	4	2	ได้
อบจ. สุราษฎร์ธานี	นายธานี เทือกสุบรรณ	ปริญญาโท	กำนัน	8	3	ไม่ได้
ทต.เขาทราย	นายกิตติศักดิ์ เลิศสุจิตกุล	ปริญญาตรี	นักธุรกิจ	9	3	ไม่ได้

อาชีพก่อนการดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นอาชีพที่คลุกคลีกับประชาชนและท้องถิ่นมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นกำนันหรือสมาชิกสภาจังหวัด ซึ่งเป็นการถ่ายทอดการลงสมัครรับเลือกตั้ง เพราะประชาชนคุ้นหน้าเป็นอย่างดี มีเพียงนายกิตติศักดิ์ เลิศสุจิตกุล นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเขาทรายเพียงคนเดียวที่เป็นนักธุรกิจ แต่ก็ไม่ใช่หน้าใหม่ต้องการการเมืองท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลเป็นระยะเวลานานถึง 8 ปีแล้วไปประกอบธุรกิจส่วนตัว จนประสบความสำเร็จ เช่นเดียวกับภรรยาที่ผู้บริหารท้องถิ่นของเทศบาลเมืองเขาส่งสามยอดและองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ ที่มีภูมิหลังจากการเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จมาก่อน ในประเด็นอาชีพก่อนการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นนี้ ผู้วิจัยมองว่าหากเป็นอาชีพที่มีความคลุกคลีกับชาวบ้านและท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือแม้กระทั่งอดีต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงเล่นการเมืองระดับท้องถิ่น จะมีโอกาสได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งมากกว่า เพราะเป็นบุคคลที่มีบทบาทในชุมชนมาก่อน ทำงานร่วมกับประชาชนได้ดี ทำให้สามารถดึง

มวลชนมาเป็นฐานคะแนนเสียงได้ ต่างจากผู้สมัครหน้าใหม่ที่ไม่คุ้นกับงานระดับท้องถิ่น อาจเสียเปรียบคู่แข่งชั้นที่มีความเชี่ยวชาญทางการเมืองได้ นอกจากเสียแต่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน สามารถเป็นทางเลือกที่ดีจนทำให้ประชาชนอยากให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองระดับท้องถิ่น

สำหรับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น พบว่าผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 5 คน บริหารงานท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน มีเพียงนายฉัตรวิวัฒน์ (สมชาย) ขึ้นอินทร์งามเพียงคนเดียวเท่านั้น ที่เป็นมีระยะเวลาบริหารงานน้อยกว่าผู้บริหารท้องถิ่นท่านอื่น ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมองว่า หากผู้บริหารท้องถิ่นและกลุ่มการเมืองมีระยะเวลาการบริหารงานมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งทำให้มีฐานคะแนนนิยมและความได้เปรียบทางการเมืองมากขึ้นเท่านั้น จากตารางที่ 3 พบว่าการแข่งขันทางการเมืองของอปท. ที่มีการบริหารจัดการที่ดีที่เลือกมาศึกษา มีระดับการแข่งขันในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดอยู่ในเกณฑ์ที่น้อย เนื่องจากว่ามีผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นมีเพียงคนเดียว ไม่มีการแข่งขันทำให้บรรยากาศทางการเมืองค่อนข้างเงียบเหงา ในประเด็นนี้ผู้วิจัยมองว่า เนื่องจากผลงานที่ผ่านมาของผู้บริหารท้องถิ่นดังกล่าวนี้เป็นที่ได้รับความนิยมนอกจากประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก และการที่ได้รับรางวัลจากองค์กรต่าง ๆ ก็เป็นเครื่องการันตีความสามารถของผู้บริหารท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งรางวัลพระปกเกล้า ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการบริหารงานที่มีความโปร่งใส ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและเลือกตั้งกลับเข้ามาบริหารงานอีกครั้ง จากความโดดเด่นของผู้บริหารท้องถิ่นนี้เอง ทำให้มีความได้เปรียบทางการเมืองเป็นอย่างมาก จนไม่มีบุคคลใดที่มีศักยภาพที่เพียงพอที่จะก้าวขึ้นมาแข่งขัน

ตารางที่ 3: การแข่งขันทางการเมืองภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น

องค์กรปกครอง ท้องถิ่น	ระดับของการแข่งขัน ในการเลือกตั้งครั้ง ล่าสุด	จำนวนกลุ่มการเมืองที่ลง แข่งขันสมาชิกสภาท้องถิ่น (2 วาระที่ผ่านมา)	จำนวนผู้ลงสมัครชิง ตำแหน่งนายกฯ (2 วาระที่ผ่านมา)	รางวัล
ทม. ท่าข้าม	น้อย	2/2	2/1	ได้
ทต. ด่านซ้าย	น้อย	3/2	3/1	ได้
อบต. บางระกำ	น้อย	3/1	2/1	ได้
อบจ. สุราษฎร์ธานี	มาก	2/2	3/3	ไม่ได้
ทต. เขาทRAY	มาก	2/2	2/3	ไม่ได้

ในกรณีของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่ค่อยได้รับรางวัลหรือมีผลงานที่ความโดดเด่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีและเทศบาลตำบลเขาทRAYที่มีระดับของการแข่งขันในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดอยู่ในเกณฑ์ที่สูงมาก เนื่องจากมีผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นถึง 3 คน และมีการแข่งขันกันระหว่างกลุ่มการเมืองที่มีความรุนแรง โดยมีการร้องเรียนไปยัง กกต. เพื่อถอดถอนการรับรองผู้ที่ชนะการเลือกตั้ง เนื่องจากพบว่ามีพฤติกรรมในการเลือกตั้ง กล่าวโดยสรุป การที่ผู้บริหารมีภูมิหลังด้านการศึกษาที่ดี มีประสบการณ์ในการทำงานกับท้องถิ่นมายาวนานและการที่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการที่ดี มีธรรมชาติมาจากองค์กรที่ได้รับความเชื่อถือต่าง ๆ เป็นปัจจัยที่สำคัญในการที่จะทำให้สภาพแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่มีลักษณะแบบผูกขาดทางการเมืองมากขึ้น เนื่องจากไม่มีคู่แข่งหรือกลุ่มการเมืองที่มีศักยภาพทัดเทียมหรือสร้างทางเลือกให้ประชาชนได้เทียบเท่ากับผู้บริหารท้องถิ่นหรือกลุ่มการเมืองที่บริหารงานจนได้รับรางวัลมาเป็นเครื่องกำนัลในความสามรถ และเมื่อเป็นเช่นนั้นก็จะกลายเป็นปัจจัยเชิงบวกหรือส่งเสริมในการบริหารงานท้องถิ่นได้ง่ายมากยิ่งขึ้น

ปัจจัยที่ส่งผลต่อการชนะเลือกตั้งของกลุ่มการเมือง

การได้รับชัยชนะของหัวหน้ากลุ่มและกลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่มาจากการใช้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณของท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์กับประชาชน และการใช้ฐานข้อมูล ด้านประชากร ทะเบียนบ้านในการจัดตั้งหัวคะแนน การควบคุมคะแนนและการลงคะแนนให้เป็นไปตามกรอบที่วางไว้ ดังเช่นในกรณีของกลุ่มรักษาสู่ราชฐันและกลุ่มรักษาชาติไทย เป็นต้น และปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ส่งผลต่อการได้รับชัยชนะ คือ การรวมตัวทางการเมืองของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ยาวนานกว่ากลุ่มการเมืองคู่แข่ง ซึ่งเมื่อแพ้การเลือกตั้งก็สลายตัวไป มีลักษณะการรวมกันเฉพาะกิจเพื่อลงเลือกตั้งมากกว่าที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในการทำกิจกรรมท้องถิ่น ทำให้ไม่มีฐานคะแนนเสียง เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีการรวมตัวกันอย่างยาวนาน ทำให้สร้างฐานคะแนนนิยมได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ขยายวงกว้างครอบคลุมในทุกพื้นที่และกลุ่มบุคคล ดังเช่นในกรณีของกลุ่มพัฒนาท่าข้าม ซึ่งมีการรวมตัวกันมาอย่างยาวนานถึง 22 ปี ซึ่งสมควรจะกล่าวถึงในที่นี้โดยสังเขป

กลุ่มพัฒนาท่าข้าม นำทีมโดยนายทงศักดิ์ ทวีทอง อดีตนายกเทศมนตรีสมัยที่แล้ว และเป็นสมาชิกสภาเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งซ่อมเข้ามา ก่อนหน้านั้น นายทงศักดิ์ เป็นอดีตสมาชิกสภาจังหวัด 3 สมัย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 และในปี พ.ศ. 2539 กลุ่มพัฒนาท่าข้ามได้รับเลือกตั้งเข้ามายกทีมทั้ง 12 คน (ขณะนั้นยังเป็นเทศบาลตำบลและมีการยกฐานะในปี พ.ศ. 2543) นายทงศักดิ์ ทวีทอง ได้รับฉันทามติจากสมาชิกสภาเทศบาลให้เป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองท่าข้าม ซึ่งในขณะนั้นยังเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อม สำหรับการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2544 ทางกลุ่มพัฒนาท่าข้ามยังได้รับการสนับสนุนโดยพรรคประชาธิปัตย์เช่นเดิม กลุ่มพัฒนาท่าข้ามเป็นกลุ่มการเมืองเก่าแก่ที่ผูกขาดในการบริหารเทศบาลเมืองท่าข้ามตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 เป็นกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีรากฐานอย่างยาวนาน ต่างจากกลุ่มคู่แข่งที่ไม่ได้รับความนิยมนัก เป็นลักษณะกลุ่มการเมืองเฉพาะกิจ เมื่อแพ้เลือกตั้งก็สลายตัวไป ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประชาธิปไตยหรือกลุ่มชาวท่าข้าม จึงทำให้กลุ่มพัฒนาท่าข้ามมีความได้เปรียบคู่แข่งในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในเวลาต่อมา “..ที่ทางกลุ่มของเราได้รับความนิยมนานอย่างยาวนานอย่างนี้ก็เพราะว่ามีการกระจายตัวคนไปยังชุมชนต่าง ๆ และมีความซื่อสัตย์ ความจริงใจในการทำงานโดย

เฉพาะการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนในการกำหนดพัฒนาเทศบาลที่เราทำต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน...”⁶ นายทงศักดิ์ อธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้กลุ่มพัฒนาท่าข้ามได้รับความนิยมและความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองท่าข้ามให้เข้ามาบริหารงานเทศบาลอย่างยาวนาน

สำหรับคู่แข่งชั้นได้แก่ กลุ่มท่าข้ามรวมพลัง นำทีมโดยนายสุเมธ กฤติยาร์ตน์ อดีตเทศมนตรีสมัยที่ผ่านมา ลาออกจากกลุ่มพัฒนาท่าข้ามพร้อมด้วยสมาชิกบางส่วน จัดตั้งกลุ่มการเมืองใหม่เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า นายทงศักดิ์ ทวีทอง จากกลุ่มพัฒนาท่าข้ามได้คะแนนทั้งสิ้น 5,735 คะแนน ทั้งทางนายสุเมธ กฤติยาร์ตน์ จากกลุ่มท่าข้ามรวมพลังที่ได้เพียง 1,456 คะแนน นายทงศักดิ์ ทวีทอง จึงเป็นนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนคนแรก และกลุ่มของนายทงศักดิ์ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลยกทีม 18 คน เห็นได้ว่าถึงแม้ว่ารูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะเปิดโอกาสให้ผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีความรู้ ความสามารถที่ไม่จำเป็นต้องมีพรรคพวกมากหรือสังกัดกลุ่มการเมืองสามารถเป็นผู้บริหารของอปท.ได้ แต่สำหรับการเลือกตั้งของเทศบาลเมืองท่าข้ามในครั้งนี้ ก็ไม่ได้แตกต่างจากการเลือกตั้งครั้งก่อน ๆ เลย เนื่องจากนายสุเมธ กฤติยาร์ตน์ ไม่ได้เป็นผู้สมัครหน้าใหม่แต่อย่างใด หากแต่เคยเป็นอดีตเทศมนตรีที่คลุกคลีกับการเมืองระดับท้องถิ่นมานาน และยังนำลูกทีมอีกจำนวนหนึ่งออกมาตั้งเป็นกลุ่มการเมืองใหม่ แต่ก็เป็นบุคคลเดิม ๆ มีลักษณะการรวมตัวเป็นกลุ่มการเมืองเฉพาะกิจ ที่ไม่ได้มีรากฐานฝังแน่นอย่างยาวนานเหมือนกลุ่มพัฒนาท่าข้ามแต่อย่างใด ส่งผลให้แพ้เลือกตั้งคราวนี้อย่างราบคาบ ลัดส่วนในสภาพขณะนั้นคือ 18:0 ไม่มีฝ่ายค้านในสภา และนายเกษียร ประเสริฐสุข ได้รับเลือกเป็นประธานสภาเทศบาล แต่ทำงานได้เพียง 2 ปีจึงตัดสินใจลาออก โดยให้เหตุผลว่าต้องการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาได้ขึ้นมาบริหารงานเพื่อเป็นการฝึกฝนในตำแหน่งดังกล่าวนี้ เพราะสมาชิกสภาทุกคนเป็นคนดีมีความรู้ความสามารถ ดังนั้นใครจะขึ้นมาก็ไม่มีปัญหา ซึ่งนายเกษียรก็ยังคงคอยให้คำปรึกษาอยู่ นายพินิจ สะถามันต์ จึงได้รับเลือกเป็นประธานสภาเทศบาลต่อจากนายเกษียรจนครบวาระ ภายหลังนายเกษียร ประเสริฐสุข ได้รับการแต่งตั้งเป็นรองนายกเทศมนตรีในทีมงานของนายทงศักดิ์ ทวีทอง

⁶ สัมภาษณ์ นายทงศักดิ์ ทวีทอง นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองท่าข้าม เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2551

การเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2548 เป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งที่สอง มีผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองท่าข้ามจาก 2 กลุ่มการเมือง คือ “กลุ่มพัฒนาท่าข้าม” และ “กลุ่มท่าข้ามพลังใหม่” โดยนายทงศักดิ์ ทวีทอง อดีตนายกเทศมนตรี 2 สมัย นำทีมกลุ่มพัฒนาท่าข้าม ลงสมัครรับเลือกตั้งเช่นเดิมและยังคงได้รับการสนับสนุนจากพรรคประชาธิปไตยเช่นเดิม สำหรับกลุ่มท่าข้ามพลังใหม่ เป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อลงสู้ศึกในครั้งนี้โดยเฉพาะ แต่ไม่ปรากฏรายชื่อผู้นำกลุ่ม และไม่มีพรรคการเมืองระดับชาติให้การสนับสนุนแต่อย่างใด เป็นเรื่องน่าแปลกที่การเลือกตั้งในครั้งนี้เป็นการแข่งขันระหว่าง 2 กลุ่มการเมือง แต่ตำแหน่งนายกเทศมนตรีกลับพบว่า มีเพียงนายทงศักดิ์ ทวีทอง จากกลุ่มพัฒนาท่าข้ามลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว ไม่มีคู่แข่งจากกลุ่มท่าข้ามพลังใหม่ หรือผู้สมัครอิสระแต่อย่างใด จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 7,812 คน คิดเป็นร้อยละ 55.94 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่านายทงศักดิ์ ทวีทอง ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีสมัยที่ 3 ติดต่อกัน โดยวิธีเลือกตั้งโดยอ้อม 1 วาระ และเลือกตั้งโดยตรง 2 วาระ ปัจจุบันเป็นวาระที่ 2 จากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง รวมนายทงศักดิ์ ทวีทอง เข้ามาบริหารงานในเทศบาลเมืองท่าข้าม ตั้งแต่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2539 ถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลา 12 ปี สำหรับผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พบว่ากลุ่มพัฒนาท่าข้ามได้รับการเลือกเพียง 15 คน ส่วนกลุ่มท่าข้ามพลังใหม่ได้รับการเลือกตั้ง จำนวน 3 คน ประกอบด้วยนายหมีนศักดิ์ พงษ์ช่วยทัฬห จ.นพพร บุญทิพย์ และนายชาติชาย เขิงทอง ถือได้ว่ากลุ่มท่าข้ามพลังใหม่ประสบความสำเร็จในการลงเลือกตั้งครั้งแรกเป็นอย่างมาก นายหมีนศักดิ์ หนึ่งในสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างน้อยจากกลุ่มท่าข้ามพลังใหม่กล่าวว่า “...การเลือกตั้งครั้งนี้ผ่านมา กลุ่มได้ลงสมัคร 3 คนและได้รับการเลือกตั้งทั้ง 3 คน เนื่องจากประชาชนมีความเชื่อมั่นว่าจะสามารถเข้าไปตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้จากที่ผ่านมามีการตรวจสอบ โดยทางกลุ่มไม่มีผู้นำกลุ่มเข้าไปแข่งขันนายกเทศมนตรี...”⁷ มีแนวโน้มว่ากลุ่มท่าข้ามพลังใหม่ จะเสนอตัวเข้าสู่การเลือกตั้งในสมัยหน้าครบทั้ง 18 คน ภายใต้การนำของนายปัญญา จิระประเสริฐศักดิ์ (ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผอ.กองช่างเทศบาลนครสุราษฎร์ธานี) ซึ่งชุดปัจจุบันจะหมดวาระในวันที่ 13 มีนาคม 2552

⁷ สัมภาษณ์ นายหมีนศักดิ์ พงษ์ช่วยทัฬห สมาชิกสภาเทศบาลเมืองท่าข้าม (ฝ่ายเสียงข้างน้อย) เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2551

กลุ่มพัฒนาท่าข้ามเข้ามาบริหารงานเทศบาลเมืองท่าข้าม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 นับถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาทั้งสิ้น 22 ปี ทำให้มีความได้เปรียบจากการใช้งบประมาณสร้างผลงานเป็นที่ประจักษ์กับประชาชนในเขตเทศบาลเมืองท่าข้ามไว้อย่างมากมาย ทำให้สามารถนำผลงานเหล่านั้นไปใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งได้ ประชาชนท่านหนึ่งให้ความเห็นเกี่ยวกับผลงานช่วงที่ผ่านมาของเทศบาลไว้ว่า “...เทศบาลให้ความสนใจพัฒนาการศึกษา การส่งเสริมให้มีการออกกำลังกาย การพัฒนาภูมิทัศน์เช่น ถนน พัฒนาสะพานจุฬา การสร้างศูนย์ท่องเที่ยว และเน้นการทำงานที่โปร่งใส...”⁸ นายทองศักดิ์ กล่าวว่า “...โครงการที่น่าพอใจคือ ในช่วงหลังเราสามารถสร้างโรงเรียนเทศบาลเมืองท่าข้ามได้ ตั้งแต่หลังปี 42 มาเราก็พยายามที่จะสร้างโรงเรียน มีถึงม.1 มี 4 แห่งประมาณ 2,000 คน และเรื่องการทำสวนสาธารณะ 3-4 แห่ง ช่วงแรกที่ผมเข้ามาไม่มีกองการศึกษา ยังไม่มีโรงเรียน เราเห็นเรื่องสังคม ประเพณี และการศึกษาค่อนข้างมาก...”⁹ จากการที่ทางกลุ่มพัฒนาท่าข้ามมีการรวมตัวกันมาอย่างยาวนานนี้เอง ทำให้สร้างฐานคะแนนนิยมได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ขยายวงกว้างครอบคลุมในทุกพื้นที่และกลุ่มบุคคล ต่างจากคู่แข่งชั้นไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประชาธิปไตย กลุ่มชาวท่าข้ามและกลุ่มท่าข้ามรวมพลัง ที่ไม่ได้รับความนิยมนักจากประชาชนมากนัก อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นกลุ่มการเมืองเฉพาะกิจ เมื่อแพ้เลือกตั้งก็สลายตัวไป นอกจากนี้ยังได้ฐานคะแนนเสียงจากประชาชนที่ชื่นชอบพรรคประชาธิปัตย์ ที่ให้การสนับสนุนกับทางกลุ่มพัฒนาท่าข้ามอีกด้วย สำหรับการเลือกตั้งที่ผ่านมา นั้น มีผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกเทศมนตรีเพียงคนเดียวคือ นายทองศักดิ์ ทวีทอง จึงไม่มีคู่แข่งชั้นในการแย่งชิงตำแหน่งนี้ แม้ว่าทางกลุ่มจะสร้างผลงานที่เป็นรูปธรรมเด่นชัดและได้รับรางวัลจากองค์กรต่าง ๆ มากมาย แต่ทางกลุ่มพัฒนาท่าข้ามก็มิได้มีใจแน่นอนใจแต่อย่างใด โดยที่นายทวีศักดิ์กล่าวว่า “...ถึงไม่มีคู่แข่ง แต่เราต้องแข่งกับตัวเองมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานของพวกเขาปรับตัวขึ้นมาเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในช่วง 4-5 ปี ...”¹⁰

ในประเด็นการสนับสนุนจากพรรคการเมืองในระดับชาติ เป็นที่รับรู้โดยทั่วไปของคนสุราษฎร์ธานีว่า กลุ่มพัฒนาท่าข้ามได้รับแรงสนับสนุนจากพรรคประชาธิปัตย์มาอย่างยาวนาน

⁸ สัมภาษณ์ สุพิศ ทิวาโสภาสทิพย์ ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองท่าข้าม เมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2551

⁹ สัมภาษณ์ นายทองศักดิ์ ทวีทอง นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองท่าข้าม เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2551

¹⁰ สัมภาษณ์ นายทองศักดิ์ ทวีทอง นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองท่าข้าม เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2551

โดยมีการยืนยันถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเลขาธิการของพรรคประชาธิปัตย์ นายทนงศักดิ์ กกล่าวว่า "...ในส่วนของพรรค (ประชาธิปัตย์) จะเข้ามาเกี่ยวข้องหรือก้าวเข้ามาไม่มีในตรงนี้ เพียงแต่ว่าในส่วนตัวกับท่านสุเทพ เทือกสุบรรณ เรามีความใกล้ชิดกัน ในฐานะเหมือนกับญาติ ให้ความเคารพนับถือกัน ท่านจะแนะนำพวกเราในเรื่องการทำงาน ท่านไม่เคยมาสั่งการ ไม่เคยมายุ่ง มีแต่ให้กำลังใจ เรามีความผูกพันกับพรรค แต่พรรคไม่เคยมาแทรกแซงการทำงาน..."¹¹

สำหรับประเด็นเรื่องการใช้งบประมาณของท้องถิ่น นายหมื่นศักดิ์ พงษ์ช่วยทัพบสมาชิกรัฐสภาเสียงข้างน้อยในสภาเทศบาลเมืองท่าข้ามจากกลุ่มท่าข้ามพลังใหม่ กล่าวว่า "...นายกเทศมนตรีเมืองท่าข้ามใช้การรักษาดูแลคะแนนเสียงผ่านผู้นำชุมชนโดยพาไปศึกษาดูงาน และสนับสนุนเงินอุดหนุนให้แก่ผู้นำชุมชนในการดำเนินโครงการต่างๆ เช่น งานผู้สูงอายุ งานประเพณีต่าง ๆ โดยผ่านการพิจารณาผ่านสภา งบประมาณทั้งหมดประมาณ 20% ของงบประมาณเทศบาล..."¹² ซึ่งจะเห็นได้ว่านายทนงศักดิ์ใช้ความได้เปรียบจากการได้บริหารงบประมาณ ของเทศบาลในการพาคณะกรรมาธิการชุมชน ผู้นำชุมชนไปศึกษาดูงานและให้การสนับสนุนการทำกิจกรรม/โครงการกับบุคคลเหล่านั้น เพื่อเป็นการรักษาดูแลคะแนนเสียงของทางกลุ่มพัฒนาท่าข้ามไว้

กล่าวโดยสรุป องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งที่มีการบริหารจัดการที่ดีและองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ไม่ค่อยได้รับรางวัลหรือการคัดเลือกกว่ามีผลงานโดดเด่น ต่างก็มีการรวมตัวกันทางการเมืองของกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่นที่ยาวนานกว่ากลุ่มคู่แข่งชั้นที่มีลักษณะการรวมตัวกันเฉพาะกิจ ซึ่งทำให้มีความได้เปรียบจากฐานคะแนนนิยมที่มีการขยายวงกว้างจากผลงานการบริหารงานที่ผ่านมา และความได้เปรียบจากการใช้งบประมาณในการสร้างผลงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่การหาเสียงเลือกตั้งที่เน้นนโยบายผลงานที่ผ่านมา ผู้วิจัยมองว่าผู้บริหารท้องถิ่นทุกแห่งย่อมที่จะอาศัยความได้เปรียบจากการบริหารงบประมาณ เพื่อสร้างผลงานให้ประชาชนมองเห็นการพัฒนาพื้นที่โดยตลอด แต่สำหรับการรวมตัวของกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่นนั้น เป็นปัจจัยเชิงบวกที่มีต่อการได้รับชัยชนะการเลือกตั้ง เพราะเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มผลประโยชน์ในการทำกิจกรรมท้องถิ่น

¹¹ สัมภาษณ์ นายทนงศักดิ์ ทวีทอง นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองท่าข้าม เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2551

¹² สัมภาษณ์ นายหมื่นศักดิ์ พงษ์ช่วยทัพบ สมาชิกรัฐสภาเทศบาลเมืองท่าข้ามเสียงข้างน้อย เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2551

มีลักษณะเดียวกันกับการรวมตัวของพรรคการเมืองระดับชาติ ยิ่งมีระยะเวลาในการจัดตั้งมากขึ้นเท่าไร ก็ยิ่งมีความใกล้เคียงกับการเป็นสถาบันทางการเมืองมากขึ้นเท่านั้น การทำกิจกรรมร่วมกับประชาชนในพื้นที่ของกรุงเทพมหานครระดับท้องถิ่นจึงเป็นการดึงมวลชนให้เป็นฐานคะแนนเสียงที่สำคัญได้ และเป็นกระบวนการกล่อมเกลางานการเมืองให้ประชาชนด้วย ดังนั้นระยะเวลาในการรวมตัวของกรุงเทพมหานครในระดับท้องถิ่น การได้เข้าไปใช้อำนาจบริหารในอปท.ซึ่งมีความได้เปรียบในการได้บริหารงบประมาณของอปท. จึงมีความสำคัญกับการบริหารงานท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 4: ความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองในระดับชาติกับกรุงเทพมหานคร

อปท.	กลุ่มการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งครั้งล่าสุด	ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง	กลุ่มการเมืองที่แพ้เลือกตั้งครั้งล่าสุด	ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง	รางวัล
ทม.ท่าข้าม	พัฒนาท่าข้าม	ประชาธิปไตย	*ท่าข้ามพลังใหม่	-	ได้
ทต.ด่านซ้าย	รักษาด่านซ้าย	-	สังคมนิยม	-	ได้
อบต. บางระกำ	บางระกำพัฒนา	-	-	-	ได้
อบจ. สุราษฎร์ธานี	รักษาสุราษฎร์ธานี	ประชาธิปไตย	*สุราษฎร์ร่วมเย็น	-	ไม่ได้
ทต. เขาทราย	รักษเขาทราย	พลังประชาชน	*ผึ้งหลวง	-	ไม่ได้

หมายเหตุ: สัญลักษณ์ * คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และ สัญลักษณ์ - หมายถึง ไม่ชัดเจน

ลักษณะความสัมพันธ์กับพรรคระดับชาติ

เป็นที่ทราบกันดีว่า ปัจจุบันนี้พรรคการเมืองระดับชาติเข้าไปมีส่วนในการสนับสนุนทางการเมืองให้กลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้เป็นฐานที่มั่นสำคัญในการรักษาฐานคะแนนเสียงเอาไว้ จากตารางที่ 4 พบว่า กรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี กลุ่มการเมืองที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคการเมืองระดับชาติมักจะชนะการเลือกตั้ง จำนวนมากถึง 3 กรณี เช่น ทม.ท่าข้าม, อบจ.สุราษฎร์ธานี, และทต.เขาทราย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากกรณี

ตัวอย่างที่ได้รับรางวัลและไม่ได้รับรางวัลร่วมด้วยแล้ว จะพบว่า การได้รับรางวัลหรือไม่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการตามหลักการบริหารจัดการที่ดีทั้ง 3 กรณี พบว่าไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองในระดับชาติ ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าในการเลือกตั้งพรรคการเมืองระดับชาติย่อมต้องการสนับสนุนบุคคลหรือกลุ่มการเมืองที่มีศักยภาพสูงเพื่อขยายฐานอำนาจการเมืองให้หยั่งรากลึกลงไปในระดับของอปท. ด้วย อย่างไรก็ตาม พรรคการเมืองในระดับชาติไม่สามารถที่จะเข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายและทิศทางในบริหารงานของท้องถิ่นโดยตรง เช่น กรณีของ อบจ.สุราษฎร์ธานี และ ทต.เขาทราย ในประเด็นนี้จึงไม่พบความสัมพันธ์ที่ชัดเจนว่าพรรคการเมืองในระดับชาติที่สนับสนุนการเลือกตั้งเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพตามหลักการการบริหารจัดการที่ดี ในขณะที่เดียวกันในปัจจุบันกลุ่มการเมืองท้องถิ่นใน อปท. ก็มีแนวโน้มที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับทุกพรรคการเมืองในระดับชาติอย่างเสมอภาคกัน เพราะการเมืองระดับชาติมีแนวโน้มที่จะแข่งขันกันรุนแรงและมีพรรคการเมืองที่แบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน ซึ่งไม่เป็นผลดีกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นหากจะเลือกสร้างสัมพันธ์กับพรรคการเมืองระดับชาติพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะจะจง

กรณีของอบต.เขาสามยอด (ปัจจุบันเป็นเทศบาลเมืองเขาสามยอด) ซึ่งได้รับรางวัลพระปกเกล้า ในฐานะที่เป็นอปท. ที่มีการบริหารงานโปร่งใสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่ผู้บริหารอปท. เลือกที่จะใช้วิธีการสร้างฐานอำนาจการเมืองจากตัวบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็มีความสัมพันธ์ที่ดีกับทุกพรรคการเมืองในระดับชาติ ซึ่งช่วยเสริมให้อปท. ได้รับความร่วมมือจากทุกพรรคการเมืองอย่างดี และหากมีคะแนนนิยมในตัวผู้บริหารในระดับที่สูงขึ้นแล้ว ไม่ว่าจะพรรคการเมืองไหนก็ต้องการสนับสนุนและเป็นมิตรด้วยทำให้การบริหารงานในอปท. มีความเป็นอิสระมากกว่า อย่างไรก็ตาม ในการสร้างฐานความนิยมของประชาชนในตัวผู้บริหารของอปท. นั้น ต้องใช้ความสามารถและระยะเวลาเป็นเครื่องพิสูจน์ยาวนาน เช่นกรณีของอบต.เขาสามยอด ดังตัวอย่างนี้

ภายหลังจากที่ อบต.เขาสามยอดยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมืองเขาสามยอด และกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2550 เป็นการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกของตำบลเขาสามยอด เป็นการแข่งขันทางการเมืองระหว่าง "กลุ่มเขาสามยอดพัฒนา" และ "กลุ่มเขาสามยอดก้าวหน้า" ซึ่งกลุ่มเขาสามยอดพัฒนานำทีมลงแข่งขันโดยนางสาวสายใจ เลิศวิริยะประภา นายก อบต. เขาสามยอด 2 สมัย

กลุ่มเขาสามยอดพัฒนา ลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสามยอด และส่งสมาชิกลงครบทั้ง 3 เขต ๆ ละ 6 คน รวมทั้งสิ้น 18 คน สำหรับกลุ่มเขาสามยอด ก้าวหน้ามีหัวหน้ากลุ่มคือร้อยเอกเสริม ปิยะโชติ ลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสามยอด และส่งสมาชิกลงครบทั้ง 3 เขต ๆ ละ 6 คน รวมทั้งสิ้น 18 คนเช่นกัน ร้อยเอกเสริมแสดงความคิดเห็นกับการแข่งขันทางการเมืองในครั้งนี้ว่า “..ผมจัดทีมของผม 18 คนได้ แต่ใน 18 คนนี้ ก็ต้องหาคนลงนายกฯ 1 คน เพื่อต้องการที่จะมีผู้นำ เพื่อให้นโยบายที่เราเขียนไว้ทั้งหมดนี้หาเสียงได้ ถ้าไม่มีนายกฯ ก็หาเสียงไม่ได้ จะเอานโยบายที่ไหนไปสู้เขา แต่ก็ไม่มีใครที่จะลง ผมมองว่าถ้าผมลงนายกฯผมก็ต้องแพ้ แต่ผมต้องการความยุติธรรม ต้องการให้ทีมงานของผมได้เข้าสู่สภาได้บ้าง ผมเลยตัดสินใจลงนายกฯเอง ผมจัดทีมจากคนที่รู้จักชอบพอกัน...”¹³

การเลือกตั้งครั้งนี้ กลุ่มเขาสามยอดพัฒนาได้รับเลือกตั้งเข้ามาทั้งสิ้น 14 คน กลุ่มเขาสามยอดก้าวหน้าได้รับเลือกตั้งจำนวน 3 คน และผู้สมัครอิสระ 1 คน สำหรับตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง ปรากฏว่านางสาวสายใจ เลิศวิริยะประภา หัวหน้ากลุ่มเขาสามยอดพัฒนา ได้คะแนนทั้งสิ้น 6,371 คะแนน ฐานเสียงสำคัญของกลุ่มจากการสัมภาษณ์นายชูโชค ผู้ก่อตั้งกลุ่ม พบว่า “... คะแนนเสียงมาจากทุกกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะในเขตทหาร ทีมเรามองว่าเราต้องได้คะแนนหนึ่งหมื่นขึ้น แต่วันเลือกตั้งกลับพบว่าพวกปัญญาชนออกมากันน้อย เพราะเขามองว่าไม่มีผลต่อเขาและว่ายังไงทีมเราก็ได้อยู่แล้ว...”¹⁴ “...ฐานคะแนนเสียงของนายกฯสายใจที่ได้มากคือหมู่ที่ 7 ที่มีอาชีพค้าของเก่า เพราะสมัยที่เล่นการเมืองครั้งแรก ก็ลงที่หมู่ 7 และก็พัฒนาหมู่ 7 และก็กระจายไปยังหมู่อื่น ๆ จนมาในระยะหลังก็มาจับกลุ่ม อสม. กลุ่มแม่บ้านและกลุ่มผู้สูงอายุ...”¹⁵ ปลัดเทศบาลกล่าวเสริม สำหรับคู่แข่งของนางสาวสายใจ คือร้อยเอกเสริม ปิยะโชติ หัวหน้ากลุ่มเขาสามยอดก้าวหน้า ได้คะแนนเพียง 2,638 คะแนน ฐานเสียงของกลุ่มดังกล่าวนี้ ทางหัวหน้ากลุ่มให้ความเห็นว่า

¹³ สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ ร้อยเอกเสริม ปิยะโชติ คู่แข่งขันทางการเมือง เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2551

¹⁴ สัมภาษณ์ นายชูโชค เจริญผล รองนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสามยอด เมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2551

¹⁵ สัมภาษณ์ นายณรงค์ ศรีธรรมมา ปลัดเทศบาลเมืองเขาสามยอด เมื่อวันที่ 11 เมษายน พ.ศ. 2551

“...ฐานเสียงของผมไม่ใช่ในหน่วยทหาร เป็นพวกข้าราชการประจำและส่วนใหญ่เป็นพวกข้าราชการบำนาญ โดยที่เป็นเขตที่ 1 เป็นส่วนใหญ่ ทุกเขตคะแนนของผมจะได้ใกล้เคียงกัน 2,638 คะแนนนั้นเป็นคนที่อยู่ข้างนอก ไม่ใช่ในหน่วยทหาร...”¹⁶ “...ก่อนที่จะลงเลือกตั้งผู้กองเสริมคาดคะเนไว้ว่าน่าจะจะได้ประมาณ 5 พันเสียง พวกผมก็คิดว่าน่าจะได้ แต่สุดท้ายได้มาสองพันกว่าเสียง ที่ได้คงมาจากสมาชิก สำหรับของนายกสายใจผมคิดว่าคงได้จากหน่วยทหารเป็นหลักเพราะที่นี่มีหน่วยทหารเยอะ...”¹⁷ สมาชิกสภาเทศบาล เสียงข้างนอกในสภาให้ความเห็น แต่การแข่งขันทางการเมืองในครั้งนั้นก็กลับพบว่า เป็นไปอย่างเงียบเหงาปราศจากการแถลงนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครไม่มีการแข่งขันในเชิงนโยบาย แต่อำศัยฐานคะแนนที่เกิดจากการเกาะเกี่ยวของกลุ่มการเมืองมากกว่า “...เท่าที่ดูการหาเสียงเขานิยมเคาะตามบ้าน ในเรื่องปัญหาเสียงสื่อกัน สถานการณ์ทางการเมืองไม่มีความรุนแรง กลุ่มของนายกสายใจบริหารงานมาเกือบ 10 ปี เขาปูทางปูพื้นฐานมาเยอะแล้ว ทำให้เหมือนเป็นมวยไม่ถูกคู่กับอีกทีม และผมว่าเขารักและชอบที่ตัวบุคคลมากกว่า...”¹⁸ นายประเสริฐ ธนทองสัมพันธ์ กกต. ท้องถิ่น ให้ความเห็นในประเด็นนี้

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและสภาท้องถิ่น

เป็นที่ทราบกันดีว่า การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงนั้น เป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร เพราะที่ผ่านมาเกิดความไร้เสถียรภาพและความมั่นคงของฝ่ายบริหาร เพราะผู้บริหารท้องถิ่นต้องอาศัยเสียงสนับสนุนในสภาและต้องเจรจาต่อรองทางการเมือง กับฝ่ายสภาอยู่ตลอดเวลาในการดำรงตำแหน่ง ดังเช่นในกรณีของ อบจ.สุรินทร์ ที่การบริหารงานในสมัยเดียวแต่มีการเปลี่ยนนายกถึง 3 คน พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และตุลาอำนาจใหม่ใน อบจ. โดยเฉพาะการเลือกตั้งนายก

¹⁶ สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ ร้อยเอกเสริม ปิยะโชติ คู่แข่งขันทางการเมือง เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2551

¹⁷ สัมภาษณ์ พันตรีเดช พันธุ์พิช สมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้าน เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2551

¹⁸ สัมภาษณ์ นายประเสริฐ ธนทองสัมพันธ์ กรรมการการเลือกตั้งอำเภอเมืองลพบุรี เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2551

อบจ. โดยตรง ซึ่งส่งผลทำให้เกิดความมีเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร แก้ไขปัญหาการต่อรองทางการเมือง ผลัดเปลี่ยนกันเป็นนายก อบจ. เห็นได้ชัดจากการเลือกตั้งนายก อบจ. สุรินทร์สมัยแรกที่มีการเปลี่ยนนายก อบจ. ถึง 3 คน

ภายหลังการเลือกตั้งนายก อบจ. สุรินทร์ทางตรงครั้งแรกในปี พ.ศ. 2547 พบว่า ปัญหาในเรื่องเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารไม่มี เนื่องจากว่า สมาชิกสภา อบจ. ทั้งหมดเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกับนายก อบจ. ซึ่งมีผลทำให้นายก อบจ. มีอิสระในการทำงานมากขึ้น ใช้เวลาบริหารงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องพะวงกับการเจรจาต่อรองในสภา อบจ. ทำให้เกิดผลดีกับนายกอบจ. และประชาชนภายใต้ความรับผิดชอบ และจากการที่นายก อบจ. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้เอง ทำให้เกิดความชอบธรรมทางการเมืองมากขึ้น

จากการสัมภาษณ์นางปริมพร ปลัด อบจ. ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและสภาท้องถิ่น พบว่า “...ความสัมพันธ์ระหว่างนายกฯและสภาเป็นไปได้ด้วยดี ไม่มีการแบ่งฝ่ายค้านหรือฝ่ายรัฐบาล เพราะฉะนั้นการผ่านร่างงบประมาณ การพิจารณา เรื่องการโอนงบประมาณอะไรก็แล้วแต่ไม่เคยมีปัญหา แทบจะไม่มีการสอบถาม...”¹⁹ ความคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับนางสาวพรณา ส.อบจ. ที่มองว่า “...การที่สภา มีความราบรื่นถือว่าเป็นจุดแข็ง การบริหารงานถือว่าเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่เคยเกิดปัญหา สภาที่มีหน้าที่ตรวจสอบซักถาม แต่ไม่เคยล้มสภา ไม่มีล้ม ไม่มีขาด การเลือกตั้งนายกฯ โดยตรงถือว่าดี เพราะนายกฯจะได้มาสนใจประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจัง เหมือนกับว่าทำงาน ไปด้วยหาเสียงไปด้วย เป็นการเพิ่มอำนาจให้นายกมากขึ้น แต่ถ้าเป็นระบบเก่าจะดูแล ส.อบจ. มากเกินไป...”²⁰

จากตารางที่ 5 พบว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง 5 แห่งนี้ ส่วนใหญ่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันและมีสัดส่วนของฝ่ายบริหารในสภาในเกณฑ์ที่สูง มีเพียงเทศบาลตำบลด่านซ้ายเท่านั้นที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นคนละกลุ่มการเมืองกัน โดยพบว่าสัดส่วนในสภาเทศบาลสมัยล่าสุดมีเพียงร้อยละ 16.67 เท่านั้น ทำให้อาจเกิด ปัญหาในการบริหารงาน ดังเช่นกรณีของเทศบาลเมืองมาตาพุด ที่ทางฝ่ายนิติบัญญัติจัดที่

¹⁹ สัมภาษณ์ นางปริมพร อ่าพันธ์ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ เมื่อวันที่ 2-3 เมษายน พ.ศ. 2551

²⁰ สัมภาษณ์ นางสาวพรณา ชีระวงศ์ไพศาล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนฝ่ายค้าน เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2551

จะล้มฝ่ายบริหารอยู่ตลอดเวลา แต่มาถึง ณ ปัจจุบันนี้ยังไม่พบปัญหาข้อพิพาทระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติของเทศบาลตำบลด่านซ้ายแต่อย่างใด ที่พบปัญหาที่มีเพียงการบริหารงาน อาจล่าช้ากว่าเดิมเท่านั้น แต่ก็ยังไม่สามารถด่วนสรุปได้เนื่องจากสาเหตุดังกล่าวเข้ามารับตำแหน่งได้ไม่นาน และการที่เทศบาลตำบลด่านซ้ายได้รับรางวัล ต่าง ๆ ในด้านการบริหารจัดการที่ดีนั้น เกิดขึ้นในช่วงที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติส่วนใหญ่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน เพราะฉะนั้นต้องคอยติดตามกันต่อไปว่า สัดส่วนในสภาท้องถิ่นสมัยปัจจุบันของเทศบาล ตำบลด่านซ้ายจะส่งผลต่อการได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการที่ดีหรือไม่

กล่าวโดยสรุป ผู้วิจัยมองว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่น จะมีความแนบแน่น และการบริหารงานของฝ่ายบริหารสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว หากมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน แต่ถ้ามองในทางกลับกันอาจเกิดปัญหาการขาดการทำหน้าที่ ตรวจสอบการทำงาน ของฝ่ายบริหารผ่านสภาท้องถิ่นได้เช่นกัน

ตารางที่ 5: สัดส่วนของสมาชิกสภาท้องถิ่นกลุ่มเดียวกับฝ่ายบริหารต่อฝ่ายค้านและสัดส่วนระหว่าง ขายหญิงในสภาท้องถิ่น

องค์กรปกครอง ท้องถิ่น	สัดส่วนระหว่างสมาชิกกลุ่ม เดียวกับฝ่ายบริหาร: ฝ่าย ค้าน (2 สมัยย้อนหลัง)	สัดส่วนในสภา เพิ่ม/ลด (+/-)	สัดส่วนของฝ่าย บริหารในสภาสมัย ล่าสุด (ร้อยละ)	สัดส่วนระหว่าง ชายหญิงในสภา
ทม. ท่าข้าม	18:0/15:3	-16.67	83.33	13:5
ทต. ด่านซ้าย	10:2/2:10	-66.66	16.67	12:0
อบต. บางระกำ	14:6/27:3	+10.00	90.00	27:3
อบจ. สุราษฎร์ธานี	25:5/27:3	+6.67	90.00	29:1
ทต. เขาทRAY	11:1/10:2	-8.34	83.33	6:6

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีของเทศบาลเมืองเขาสามยอต ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้า จากการสัมภาชณ์นายธนทร คล้ายสังข์ ท้องถิ่นอำเภอเมืองลพบุรี ซึ่งกำกับดูแล เทศบาลเมืองเขาสามยอต ในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารและสภาท้องถิ่น พบว่า “...เทศบาลเมืองเขาสามยอตประสบความสำเร็จได้ ส่วนหนึ่งมาจากสภา ซึ่งมีลักษณะการทำงานแบบร่วมมือกันฝ่ายค้านมีแต่ไม่มาก พอเป็นเสียงส่วนน้อยก็เลยไม่ได้ค้าน

ปัจจัยนี้ทำให้การทำงานค่อนข้างราบรื่น ส่วน อดต. โปธิ์เก้าต้นจะมีความแตกต่างกันคือ สภากับนายกฯ ชัดกัน ทำให้งบประมาณไม่ผ่าน และมีความรู้สึกที่อยากจะเปลี่ยนแปลง แต่ปัจจุบันปัญหาดังกล่าวหมดไปแล้ว...”²¹ ความคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับพันธริเดชและ ร้อยเอกสมบุญ สมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างน้อย ที่มองว่า “...ในสภามีฝ่ายค้านน้อย เข้าไปได้ก็แค่นี้แค่นั้น แต่ถ้าอะไรถูกต้องก็สนับสนุน ถ้าไม่ถูกต้องก็แย้ง ถึงจะแพ้ก็นั่นเป็นไร...”²² จะเห็นได้ว่านายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเขาสยามยอมีอิสระในการทำงานมาก สามารถตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น เนื่องจากไม่ต้องทำตามข้อเรียกร้องจากสภาท้องถิ่นมากนัก และสภาท้องถิ่นก็ไม่สามารถสร้างข้อต่อรองหรือสร้างเงื่อนไขให้กับฝ่ายบริหารได้ เพราะสมาชิกสภาส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นกลุ่มเดียวกับนายกเทศมนตรี

ผู้บริหารอปท. ที่มุ่งมั่นกับการพิสูจน์ตนเองผ่านทางรางวัล

นับตั้งแต่เริ่มมีการประกวด แข่งขัน และการประเมินผลการบริหารจัดการที่ดีผ่านระบบรางวัลต่าง ๆ พบว่ามีผู้บริหารอปท. จำนวนหนึ่งที่มีความต้องการอย่างมุ่งมั่นในการพิสูจน์การทำงานของตนเองผ่านทางรางวัล ซึ่งจุดนี้เองเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ในบางครั้งจะพบว่ามืออปท. หลายแห่งที่มีเงื่อนไขหรือสภาพแวดล้อมทางการเมืองและการบริหารที่คล้ายกับ อปท. ที่ได้รับรางวัลอยู่เสมอ ๆ แต่ อปท. ดังกล่าวเหล่านั้นก็ไม่ประสบความสำเร็จในการได้รับรางวัลจากผลการศึกษาผ่านการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีเทศบาลนครพิษณุโลก ซึ่งเป็นเทศบาลแห่งหนึ่งของประเทศไทยที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการที่ดีต่าง ๆ ติดต่อกันอย่างมากมายหลายรางวัล พบว่า ผู้บริหารอปท. ต้องมีศรัทธากับรางวัลต่าง ๆ อยู่เป็นทุนเดิม และต้องรู้จักการใช้เวทีรางวัลต่าง ๆ เหล่านั้น ในการพิสูจน์ความสามารถในทางด้านการบริหารจัดการของผู้บริหาร อปท. ได้เป็นอย่างดี ดังที่นางเปรมฤดี ชามพูนท นายกเทศมนตรีเทศบาลนครพิษณุโลก ที่ได้รับรางวัลด้านการบริหารจัดการอย่างมากมายได้ให้ความเห็นว่า “..ในสมัยแรกที่ดิฉันได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีที่เป็นนักธุรกิจหญิงในจังหวัด

²¹ สัมภาษณ์ นายชนพร คล้ายสังข์ ท้องถิ่นอำเภอเมืองจังหวัดลพบุรี เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2551

²² สัมภาษณ์ พันตรีเดช พันธุ์พิชและร้อยเอกสมบุญ เตือนแจ้ง สมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้าน เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2551

และมีสามีเป็นสส. พิษณุโลก ดิฉันตระหนักดีว่าภาพลักษณ์ของดิฉันไม่ค่อยดีนัก สิ่งหนึ่งที่จะทำได้คือการใช้ระบบการให้รางวัลต่าง ๆ แก่อปท. เป็นเครื่องพิสูจน์ความรู้ความสามารถของตัวเอง ดิฉันจึงมีความตั้งใจในการบริหารงานเทศบาลให้ได้รับรางวัลต่างๆ เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี ในขณะที่เดียวกันเทศบาลก็ได้ชื่อเสียง และตัวดิฉันเองก็ได้รับการยอมรับมากขึ้นด้วย...”²³ นอกจากนี้นางเปรมฤดีฯ ยังได้ให้แนวทางต่อไปอีกด้วยว่า ผู้บริหารต้องรู้จักวางเป้าหมายว่าในปีงบประมาณนี้ ต้องได้รับรางวัลใดบ้าง จากนั้นก็ต้องไปดูหลักเกณฑ์การประเมินผลต่างๆ โดยรู้จักการมอบหมายหน้าที่ให้ข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ รับผิดชอบหลักเกณฑ์การประเมินผลเหล่านั้นเป็นเรื่อง ๆ ไป เพื่อให้มีเจ้าภาพรับผิดชอบในแต่ละหลักเกณฑ์ เมื่อถึงเวลาผู้บริหารอปท. ก็จำเป็นที่จะต้องติดตามการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด มีการประชุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสม่ำเสมอจนกระทั่งอปท. ของตนมีความพร้อมในประเด็นดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องกับในกรณีของอบจ. สุรินทร์ ที่นอกจากจะมีแผนการดำเนินงานในเรื่องต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์การประเมิน มีการประชุมเพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ ในพื้นที่อยู่เสมอแล้ว ในบางครั้งผู้บริหาร อปท. ต้องรู้จักการให้แรงจูงใจกับผู้ปฏิบัติงานในอปท. เช่น ในกรณีของอบจ. สุรินทร์มีการกำหนดไว้ว่าหากได้รางวัลจะมีการให้โบนัส ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานได้อีกด้วย²⁴ เนื่องจากพบว่าในการประกวด แข่งขัน หรือการประเมินผลของรางวัลด้านการบริหารจัดการต่าง ๆ เหล่านี้ มีลักษณะของการเพิ่มงานเอกสารและระบบการจัดเก็บเอกสารเพื่อการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ประเมินผลอยู่ค่อนข้างมาก ซึ่งต้องอาศัยความตั้งใจและมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมากด้วยเช่นกัน โดยทั้งหมดนี้หากประสบความสำเร็จแล้วสิ่งที่ผู้บริหาร อปท. จะได้รับก็คือ ชื่อเสียง เกียรติยศ

²³ สัมภาษณ์นายเกษตรมนตรีเทศบาลนครพิษณุโลก ที่บ้านพักในจังหวัดพิษณุโลก วันที่ 23 ธันวาคม 2550 อ้างใน Achakorn Wongpreedee. 2008. “The Effect of Decentralization on Phitsanulok City of Thailand: A transitional period from mechanical politics to good governance (?)” Proceedings of International Seminar on City Management and Innovation: Asian Experiences for Global City, The University of Seoul, the Republic of Korea, 16 October 2008: 103-127.

²⁴ สัมภาษณ์นางปริมพร อ่ำพันธุ์ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์. ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2551 อ้างใน อัครณัน วงศ์ปรีดี. 2550. *ความเป็นเลิศของอปท. ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2550: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 99.

การเป็นที่ยอมรับของประชาชนในเขต อปท. อย่างกว้างของผู้บริหารอปท. ซึ่งยอมทำให้ผู้บริหารอปท. นั้นได้รับคะแนนเสียง ความศรัทธา คะแนนนิยมทางการเมืองของผู้บริหาร อปท. ให้สามารถกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บริหาร อปท. ในวาระถัดไปได้ง่ายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานะการณ์ปัจจุบันที่มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อปลดล็อกวาระการดำรงตำแหน่งผู้บริหาร(นายกฯ) อปท. จากเดิมสองวาระให้สามารถเป็นผู้บริหาร อปท. ได้โดยไม่จำกัดวาระ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการแข่งขัน และภายใต้การแข่งขันดังกล่าวจะทำให้เวทีการประกวด ประเมินผล หรือการแข่งขันการบริหารงานของอปท. ต่าง ๆ มีการแข่งขันกันมากขึ้นด้วย

บทสรุป

จากการศึกษากรณีศึกษาทั้ง 5 แห่ง คือ อปท.ที่มีการบริหารจัดการที่ดี 3 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลเมืองท่าข้าม เทศบาลตำบลด่านซ้ายและองค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ และอปท.ที่ไม่ค่อยได้รับรางวัล หรือการคัดเลือกว่ามีผลงานโดดเด่น 2 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีและเทศบาลตำบลด่านซ้าย และการเทียบเคียงบางประเด็นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์²⁵ เทศบาลนครพิษณุโลก (Achakorn Wongpreedee, 2009) และเทศบาลเมืองเขาสامยอด (เมื่อขณะได้รับรางวัลอยู่ในประเภทขององค์การบริหารส่วนตำบล)²⁶ ซึ่งเป็นอปท. ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าและรางวัลพระปกเกล้าทองคำประจำปี 2550 โดยได้รับการยกย่องว่ามีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ดำเนินงานวิจัยของผู้เขียนทั้งสามเรื่องร่วมด้วยแล้ว พบว่า

²⁵ อัครณัฐ วงศ์ปริดี. 2551. รายงานการวิจัยอปท.ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2550: กรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อวิทยาลัยพัฒนการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. และ อัครณัฐ วงศ์ปริดี. 2551. "องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์." หน้า 275-319 ใน *ถอดรหัสรางวัลพระปกเกล้า 50 (เอกสารวิชาการลำดับที่ 60)*, บรรณาธิการ โดย อรทัย ก๊กผล, สุมามาลย์ ขาวนา. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

²⁶ อัครณัฐ วงศ์ปริดี. 2551. รายงานการวิจัยอปท.ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2550: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองเขาสามยอด. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อวิทยาลัยพัฒนการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. และ อัครณัฐ วงศ์ปริดี. 2551. "เทศบาลเมืองเขาสามยอด." หน้า 201-238 ใน *ถอดรหัสรางวัลพระปกเกล้า 50 (เอกสารวิชาการลำดับที่ 60)* บรรณาธิการ โดย อรทัย ก๊กผล, สุมามาลย์ ขาวนา. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

1) สภาพทางกายภาพของอปท. และเงื่อนไขด้านการคลังท้องถิ่น อันประกอบด้วย รายรับประเภทต่างๆ และรายจ่ายของอปท.ประเภทต่าง ๆ ไม่ได้มีความสัมพันธ์กับผลการประเมินอปท.เพื่อรับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี

2) สภาพการเมืองอปท.เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสะดวกในการบริหารงานและช่วยเสริมให้เป็นอปท. ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีได้ แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับความสนใจและความตั้งใจของผู้บริหารอปท.ที่ให้ความสำคัญกับตัวรางวัลด้วย

3) ผู้บริหารอปท.ที่มีความรู้ ความสามารถ วิสัยทัศน์ มนุษย์สัมพันธ์ในการติดต่อและประสานงานร่วมกับผู้อื่นได้เป็นอย่างดี จะเป็นผู้บริหารที่นำพาความสำเร็จในทางการบริหารจัดการที่ดีได้

4) อปท.ที่ยังไม่ค่อยได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีนั้น ควรมีการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และพัฒนาตนเองจากประสบการณ์ได้ เพราะเงื่อนไขที่ทำให้แตกต่างกับ อปท. ที่ไม่ได้รับรางวัลนั้นคือความแตกต่างในระดับ (มาก น้อย) ไม่ใช่ ความแตกต่างในชนิด (หรือประเภท) ของปัจจัยทางด้านการเมืองที่มีอยู่ของแต่ละอปท.หมายความว่า อปท. ทั้งที่ได้รับรางวัลและไม่ได้รับรางวัลก็อาจจะมีสภาพการเมืองคล้าย ๆ กันได้ เพราะปัจจัยด้านสภาพการเมืองในอปท. เป็นเพียงปัจจัยเสริมที่ช่วยให้ผู้บริหารอปท. สามารถทำงานได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

5) อปท.ที่ผ่านการประเมินรางวัลประเภทการบริหารจัดการที่ดี สะท้อนให้เห็น ลึกลงไปถึงเงื่อนไขของสภาพทางการเมือง และความมุ่งมั่นตั้งใจของผู้บริหาร อปท. ที่สามารถกระตุ้นให้ทีมงานสนับสนุน ตลอดจนสร้างเครือข่ายการให้ความร่วมมือในการทำงานที่มีความเข้มแข็ง โดยผู้บริหารอปท. มักมีแรงจูงใจจากความต้องการสร้างชื่อเสียงให้กับตนเองและอปท.ของตน เพื่อผลในการประชาสัมพันธ์ผลงานของตนในอนาคต ซึ่งจะช่วยให้การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไปประสบความสำเร็จได้ง่ายหากเคยมีประสบการณ์ในการบริหารงาน อปท. จนได้รับรางวัลในระดับประเทศมาแล้ว

ข้อเสนอหลักของบทความ และข้อเสนอแนะ

แม้ว่ารางวัลด้านการบริหารจัดการที่ดีเป็นรางวัลที่มุ่งส่งเสริมให้อปท. ต่าง ๆ ยกระดับมาตรฐานของทางด้านการบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ แต่จากการศึกษาที่ยังคงพบว่า สภาพการเมืองในหลากหลายมิติจัดว่าเป็นสิ่งที่เอื้อให้อปท. ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดี โดยมีเงื่อนไขสำคัญคือ ผู้บริหารอปท. ต้องให้ความสำคัญและมีความศรัทธากับกระบวนการพิจารณารางวัลและผลการประเมินด้วย จึงจะเป็นแรงผลักดันให้เป็น อปท. ที่ได้รับรางวัล เพราะต้องอาศัยความเอาใจจริงเอาใจของผู้บริหาร อปท. ในการวางเป้าหมายขององค์กร และการวางกลยุทธ์เพื่อให้อปท. ของตัวเองเป็นอปท. ที่สามารถตอบสนองต่อหลักเกณฑ์การประเมินผลด้านต่าง ๆ โดยพบว่าผู้บริหารอปท. ที่ประสบความสำเร็จมักจะตรวจสอบติดตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดเพื่อนำมาปฏิบัติในอปท. ของตัวเอง โดยจากข้อเสนอนี้ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ

1. ควรสร้างกลไกและเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะช่วยปรับปรุง ส่งเสริม และผลักดันให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีสภาพการเมืองท้องถิ่นที่มั่นคง มีความเป็นอิสระ ในขณะเดียวกันก็มีการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม ตลอดจนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างเข้มแข็งและจริงจัง มีการแข่งขันกันในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม เพื่อให้ได้ผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มีคุณภาพ ซึ่งจะทำให้อปท. นั้น ๆ มีการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลไปด้วย

2. ในการวัดหรือการประเมินผลการให้รางวัลด้านการบริหารจัดการที่ดีกับอปท. ต่าง ๆ ทั่วประเทศนั้น ควรมีการคำนึงถึงกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับสภาพทางการเมืองของอปท. ด้วยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับการประเมินผลการพิจารณาให้รางวัล โดยในทางปฏิบัตินั้นอาจทำได้ด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อประเมินสภาพการเมืองของอปท. ร่วมไปกับการประเมินด้านการบริหารงาน

3. รางวัลการบริหารจัดการที่ดีเป็นมาตรการเชิงบวกของรัฐบาลกลางที่ต้องการช่วยส่งเสริมให้อปท. หลาย ๆ แห่งแข่งขันกันยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการมากขึ้น กระตุ้นให้เกิดการแข่งขันกันสร้างนวัตกรรมด้านการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลใหม่ ๆ ที่สร้างสรรค์ อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อตอบสนองต่อเกณฑ์การให้รางวัลในแต่ละประเภท แต่อย่างไรก็ตาม

ในระยะยาวหากท้องถิ่นของไทยมีความเข้มแข็งขึ้นแล้ว กระบวนการในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินรางวัลการบริหารจัดการที่ดีของอปท.เหล่านี้ควรเป็นกิจกรรมที่อปท.ต่าง ๆ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดด้วย ทั้งนี้เพราะในประเทศที่มีการเมืองและการปกครองท้องถิ่นมีความเข้มแข็งขึ้นแล้ว เช่น ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ฯลฯ รัฐบาลกลางอยู่ในสถานะที่เท่าเทียมกันกับรัฐบาลท้องถิ่น จึงไม่ควรอยู่ในสถานะที่จะสร้างหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลาง ในระยะยาวในอนาคตเพราะอาจจะส่งผลกระทบต่อความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของประชาชนในท้องถิ่นที่จะสร้างสรรค์นวัตกรรมทางการบริหารจัดการใหม่ ๆ ที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นและความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้เช่นกัน

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2548. รายงานประจำปี พ.ศ. 2547. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. 2548. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยใหม่ของประเทศใน ประเทศไทย. กรุงเทพฯ: โครงการวิจัยใหม่ของประเทศ. และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จิระศักดิ์ สนิทมาจโร, พันเอก. 2551. สภาพการเมืองที่มีผลต่อการพัฒนาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตัวอย่าง: ศึกษากรณีอบต.บางระกำ อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม. รายงานการค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บพิตร ปิงโสภา. 2551. โครงสร้างอำนาจการเมืองในจังหวัดพิจิตร: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเขาทรายอ.ทับคล้อ. รายงานการค้นคว้าอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2550. เครือข่าย: วัฒนธรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- _____. 2548. วัฒนธรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ศิลปะชัย เรือนสูง. 2551. การเมืองในจังหวัดสุราษฎร์ธานีภายหลังการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี. รายงานการค้นคว้าอิสระ รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อัชกรณ วังศรีปรีดี. 2549. "ทศวรรษแห่งการปกครองท้องถิ่นไทย". วารสารสถาบันพระปกเกล้า 3, ฉบับที่ 2: 43-60.
- _____. 2550. ความเป็นเลิศของอปท.ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2550: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองเขาสายมอด จังหวัดลพบุรี. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- _____. 2550. ความเป็นเลิศของอปท.ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี 2550: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

เอกสารอ้างอิง

- 2551. รายงานการวิจัยอปท.ที่ได้รับรางวัลพระปกเกล้าประจำปี 2550: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองเขาส่งมยอ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- 2551. “เทศบาลเมืองเขาส่งมยอ.” หน้า 201-238 ใน *ถอดรหัสรางวัลพระปกเกล้า 50 (เอกสารวิชาการลำดับที่ 60)*, บรรณาธิการ โดย อรทัย ก๊กผล, สุมาลย์ ชานนา. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- อุษา ชุมถาวร. 2551. *การเมืองในจังหวัดสุราษฎร์ธานีภายหลังการกระจายอำนาจ: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองท่าข้าม*. รายงานการค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- Achakorn Wongpreedee. 2007. *Decentralization in Thailand, 1992-2006: Its Effects on Local Politics and Administration*. Doctoral Dissertation, Kyoto University.
- Achakorn Wongpreedee. 2008. “The Effect of Decentralization on Phitsanulok City of Thailand: A transitional period from mechanical politics to good governance (?)” *Proceedings of International Seminar on City Management and Innovation: Asian Experiences for Global City*, the University of Seoul, the Republic of Korea, 16 October 2008.
- Achakorn Wongpreedee. 2009. “Good governance in Phitsanulok Municipality.” Paper presented at the *7th Seminar of Institute for Comparative Studies in Local Governance*, Conference Room 1A Graduate Institute of Policy Studies (GRIPS) Tokyo, Japan, 17 March 2009.

