

การวิเคราะห์นโยบายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง :
ศึกษากรณี เทศบาลเมืองคูคต เทศบาลเมืองชุมพร และเทศบาลเมืองพะเยา

ปริญญานิพนธ์

ของ

ภควัต อัมวรรณ

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

พฤษภาคม 2552

การวิเคราะห์นโยบายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง :
ศึกษากรณี เทศบาลเมืองคูคต เทศบาลเมืองชุมพร และเทศบาลเมืองพะเยา

ปริญญานิพนธ์

ของ

ภาควัต อัมวรรณ

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

พฤษภาคม 2552

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

การวิเคราะห์นโยบายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง :
ศึกษากรณี เทศบาลเมืองคูคต เทศบาลเมืองชุมพร และเทศบาลเมืองพะเยา

บทคัดย่อ

ของ

ภาควัต อัมวรรณ

เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ

พฤษภาคม 2552

ภควัฒ อัมวรรณ. (2552). การวิเคราะห์นโยบายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง : ศึกษากรณี เทศบาลเมืองคูคต เทศบาลเมืองชุมพร และเทศบาลเมืองพะเยา. ปริญญาโท รม. (นโยบายสาธารณะ). กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. คณะกรรมการควบคุม: อาจารย์ ดร.สุรพล จรรยาภูล, รองศาสตราจารย์สุภรัตน์ รัตนมูขย์.

การศึกษาคั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลในการกำหนดให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และความคิดเห็นต่อนโยบายของผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเป็นการศึกษาวิเคราะห์ในเชิงพรรณนา ซึ่งกลุ่มตัวอย่าง คือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายในเขตเทศบาลเมืองคูคต เทศบาลเมืองชุมพร และเทศบาลเมืองพะเยา จำนวน 111 คน วิธีการศึกษาที่ใช้ในการวิจัยคั้งนี้ คือ การวิเคราะห์เอกสาร การสัมภาษณ์ และการออกแบบสอบถาม สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ร้อยละ

ผลการศึกษาพบว่า

1. การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ถูกกำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก เพื่อป้องกันปัญหาการสร้างอำนาจและอิทธิพลครอบงำเทศบาล เนื่องจากนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะมีอำนาจเพิ่มขึ้นอย่างมาก และเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีทางเลือกเพิ่มมากขึ้นในการตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่น
2. ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายส่วนใหญ่ยอมรับและเห็นด้วยกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเห็นว่าควรจะต้องคงข้อกำหนดดังกล่าวไว้ และเชื่อว่าการจำกัดวาระดังกล่าว จะสามารถแก้ไขปัญหาการสร้างอำนาจและอิทธิพลครอบงำองค์กรได้

AN ANALYSIS OF POLICY CONCERNING THE LIMITATION OF DIRECTLY ELECTED
MAYOR'S TERM OF POST :A CASE STUDY OF MUANG KHUKHOT MUNICIPALITY,
MUANG CHUMPON MUNICIPALITY AND MUANG PHAYAO MUNICIPALITY.

AN ABSTRACT
BY
PAKHAVAT AMVAN

Presented in Partial Fulfillment of the Requirement for the
Master of Public Administration Degree in Public Policy
at Srinakharinwirot University

May 2009

Pakhavat Amvan. (2009). *An Analysis of Policy Concerning the Limitation of Directly Elected Mayor's Term of Office: A Case Study of Muang Khukhot Municipality, Muang Chumpon Municipality and Muang Payao Municipality*. Master thesis, M.P.A., (Public Policy). Bangkok: Graduate School, Srinakharinwirot University. Advisor Committee: Surapol Janyakul, Ph.D., Assoc. Prof. Supparat Rattanamuk.

The objective of this study is to learn about the reason for the limitation of the term of an elected mayor, as well as the opinions of some people who receive direct effects from this policy toward this policy. The methodology used here is the descriptive analysis. The samples used here are 111 people from the municipalities of Muang Khukhot, Muang Chumpon and Muang Payao who receive direct effects from the policy. The research tools are documental analysis, interviews, and a questionnaire. To analyze the obtained data, the percentage statistics is used.

The results from the study indicate that

1. The limitation of the term of an elected mayor is carried out with the concern about public interests-to prevent abuse of authorities and powers over a municipality because an elected mayor will have much more authorities and powers than an assigned one has; and to give people more choices to elected mayor.
2. Most of the samples who receive direct effects from this policy accept and agree with the limitation of the term of an elected mayor. They believe that all prescriptions of this policy should be adhered to. They also believe that such limitation will be able to solve the problems from the abuse of authorities and powers over domestic administrative organizations.

ปริญญานิพนธ์
เรื่อง

การวิเคราะห์นโยบายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง :
ศึกษากรณี เทศบาลเมืองคูคต เทศบาลเมืองชุมพร และเทศบาลเมืองพะเยา

ของ
ภาควัต อัมวรรณ

ได้รับอนุมัติจากบัณฑิตวิทยาลัยให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ
ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมชาย สันติวัฒนกุล)
วันที่.....เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2552

คณะกรรมการควบคุมปริญญานิพนธ์

คณะกรรมการสอบปากเปล่า

..... ประธาน
(อาจารย์ ดร.สุรพล จรรย์ยากุล)

..... ประธาน
(รองศาสตราจารย์ ดร.วรพิตย์ มีมาก)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ศุภรัตน์ รัตนมุขย์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.สุรพล จรรย์ยากุล)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ศุภรัตน์ รัตนมุขย์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ประพีร์ อภิชาติสกุล)

ประกาศคุณูปการ

ปริญญานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากคณาจารย์หลักสูตรนโยบายสาธารณะทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านอาจารย์ ดร.สุรพล จรรยาภูล ผู้ซึ่งให้ความรู้และข้อคิดอย่างมากมายแก่ผู้ศึกษา รองศาสตราจารย์สุภรัตน์ รัตนมุข ที่กรุณาให้ความเมตตาและข้อแนะนำต่างๆ รองศาสตราจารย์ ดร.วรพิตย์ มีมาก ที่ให้ความเมตตาแก่นิสิตทุกคนเสมอมา อาจารย์ ดร.ประพีร์ อภิชาติสกุล ที่ให้ความกรุณามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอพระคุณคณาจารย์ทุกท่านไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่ให้ความกรุณาแก่ผู้ศึกษา ได้มีโอกาสเก็บข้อมูลที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ขอกราบพระคุณคุณพ่อและคุณแม่ ผู้ซึ่งต้องใช้ความอดทนอย่างพิเศษต่อการศึกษาในระดับมหาบัณฑิตของผู้ศึกษา ผู้ศึกษาขอตอบแทนพระคุณด้วยความสำเร็จในวันนี้

ขอบคุณเพื่อนพี่น้องที่ร่วมรุ่นทุกคนที่ให้มีมิตรภาพที่อบอุ่น ขอขอบคุณพี่ต่าย พี่ชายที่คอยเอาใจใส่ ถามไถ่และเร่งเร้าน้องๆทุกคนจนรอดมาได้ ขอขอบคุณเบิ้ล น้องชายที่รอที่จะเดินทางพร้อมกันมาตลอดและคอยช่วยเหลือทุกอย่าง ขอขอบคุณ ดร.บอล ที่ช่วยจุดประกายให้กลับมา ขอขอบคุณแบงค์ สำหรับมิตรภาพพระราม 8 ขอขอบคุณจำ ที่เข้าใจในตัวตนเสมอมา

และสุดท้ายขอขอบคุณตัวเองเป็นอย่างสูงที่มีความอดทน และมานะพยายามมากพอที่จะประสบความสำเร็จ และลบทุกคำสบประมาทลงได้ในวันนี้ ขอขอบคุณครับ

ภควัต อัมวรรณ

สารบัญ

บทที่	หน้า
1 บทนำ.....	1
ความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	7
ปัญหาการวิจัย.....	7
สมมติฐานในการวิจัย.....	7
ขอบเขตของการวิจัย.....	8
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	8
นิยามศัพท์ปฏิบัติการ.....	9
กรอบการวิจัย.....	9
2 แนวคิด เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	11
แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ.....	11
แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.....	12
แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น.....	15
แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	20
ความเป็นมาและโครงสร้างของเทศบาลไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน.....	26
แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล.....	34
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	37
3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	41
การออกแบบการวิจัย.....	41
วิธีการศึกษา.....	42
ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย.....	43
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	44
สถิติที่ใช้ในการศึกษา.....	45
การนำเสนอผลการศึกษา.....	45

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4 การวิเคราะห์ผล.....	46
การเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	46
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	47
ข้อมูลเชิงลึกของแต่ละเขตเทศบาลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง.....	108
5 สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ.....	111
ความมุ่งหมายของการวิจัย.....	111
วิธีดำเนินการวิจัย.....	111
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	111
สรุปผลการวิจัย.....	112
อภิปรายผล.....	132
ข้อเสนอแนะ.....	136
บรรณานุกรม.....	138
ภาคผนวก.....	144
ภาคผนวก ก	145
ภาคผนวก ข	154
ประวัติย่อผู้วิจัย.....	163

บัญชีตาราง

ตาราง	หน้า
1 จำนวนกลุ่มตัวอย่างและเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา.....	44
2 เพศของผู้ตอบแบบสอบถาม.....	71
3 การศึกษาสูงสุด.....	71
4 ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันในเทศบาล.....	72
5 ข้อมูลการดำรงตำแหน่งในอดีต.....	72
6 ตำแหน่งหน้าที่ในเทศบาลในอดีต.....	72
7 ผู้ตอบแบบสอบถามเคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วกี่สมัย.....	73
8 ตำแหน่งที่เคยลงสมัครรับเลือกตั้ง.....	73
9 ปัญหาการยุบสภาเทศบาลโดยไม่ได้มาจากการหมดวาระการดำรงตำแหน่ง.....	74
10 ปัญหาการเปลี่ยนแปลงบุคคลในตำแหน่งนายกเทศมนตรีซึ่งไม่ได้มาจากการหมดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรี.....	74
11 ปัญหาการไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาเทศบาล ในช่วงก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	75
12 ปัญหาการไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาเทศบาล ในช่วงหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว.....	75
13 ปัญหาจากการที่สภาเทศบาลมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจและการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	76
14 ปัญหาจากการที่สภาเทศบาลมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจและการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ในช่วงหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	77
15 ความชัดเจน เด็ดขาด ในการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายของคณะนายกเทศมนตรี ในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	78
16 ความชัดเจน เด็ดขาด ในการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายของนายกเทศมนตรี ในช่วงหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	78

บัญชีตาราง (ต่อ)

ตาราง (ต่อ)		หน้า
17	การประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	79
18	การประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	80
19	การแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานอย่างจริงจังในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	81
20	การแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานอย่างจริงจังในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	81
21	การนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียงผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	82
22	การนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียงผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	83
23	การปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้ของคณะเทศมนตรี ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	84
24	การปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้ของนายกเทศมนตรี หลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว.....	84
25	ความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานเทศบาลของคณะเทศมนตรีในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	85
26	ความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานเทศบาลของนายกเทศมนตรีภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว.....	86
27	ประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของคณะเทศมนตรีก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	87

บัญชีตาราง (ต่อ)

ตาราง (ต่อ)		หน้า
28	ประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีภาย หลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง	87
29	การรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน ของคณะเทศมนตรีก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	88
30	การรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน ของนายกเทศมนตรี ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว....	89
31	ความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเทศบาลเป็นผลมาจากการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีโดยตรง.....	90 91
32	แสดงความเป็นประชาธิปไตยของรูปแบบเดิม.....	91
33	แสดงความเป็นประชาธิปไตยของรูปแบบปัจจุบัน.....	
34	การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงกับความสอดคล้องกับรูปแบบการปกครอง ระดับประเทศ.....	92
35	การกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จะส่งผลให้เห็นว่า นายกเทศมนตรีก็ควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงด้วยเช่นกัน.....	93 94
36	ความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.....	
37	ความเห็นเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีเป็นผลมา จากการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง.....	96
38	การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะช่วยป้องกันไม่ให้ นายกเทศมนตรีสร้างอาณาจักรทางการเมือง หรือใช้อำนาจครอบงำเทศบาลมาก เกินไป.....	97
39	การที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกันจะทำให้หมด ความกระตือรือร้น และหมดความคิดสร้างสรรค์ในการบริหารงานเทศบาล.....	98

บัญชีตาราง (ต่อ)

ตาราง (ต่อ)		หน้า
40	การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้น ได้เข้ามาบริหารงานเทศบาล.....	99
41	กรณีที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน จะเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ประชาชนได้เลือกบุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้น ได้เข้าไปบริหารงานเทศบาล.....	100
42	การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้สมัครหน้าใหม่ และเพิ่มโอกาสให้กับประชาชนได้มีทางเลือกมากขึ้น.....	101
43	การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน กับความต่อเนื่องในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีคนเดิม.....	102
44	การมีระยะเวลาทำงาน 2 สมัยติดต่อกันหรือ 8 ปี กับความเพียงพอสำหรับนายกเทศมนตรี ในการบริหารงานตามนโยบายที่ได้แถลงต่อประชาชน.....	103
45	การจำกัดสิทธิของประชาชนที่จะเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมเป็นสมัยที่ 3 ติดต่อกันกับการละเมิดสิทธิทางการเมืองของประชาชน.....	104
46	จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี กับการละเมิดสิทธิทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี.....	105
47	การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี กับการขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย.....	106
48	แสดงผลการศึกษาความคิดของผู้ที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับระยะเวลาที่เหมาะสมในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง.....	107
49	แสดงความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน.....	108

บัญชีภาพประกอบ

ภาพประกอบ	หน้า
1 กรอบการวิจัย.....	10
2 ระบบนโยบาย.....	14
3 โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543.....	33

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นอย่างมีรูปแบบของไทยนั้น มีวิวัฒนาการต่อเนื่องกันมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงเห็นตัวอย่างจากการปฏิบัติทางดินแดนมลายู ซึ่งอยู่ในการปกครองของอังกฤษ ได้ดำเนินการแบ่งอำนาจในการบำรุงบางอย่างให้แก่องค์การท้องถิ่นเป็นผลดี พระองค์จึงทรงดำริที่จะจัดการเช่นนั้นบ้าง โดยมีการตรากฎหมายขึ้นมาฉบับหนึ่งเรียกว่า “พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116” เป็นการเริ่มทดลองระบบสุขาภิบาล¹ จนกระทั่งถึงการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร เป้าหมายแรกของสุขาภิบาลก็คือการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นตามลักษณะของ “Local - Self Government” ซึ่งแม้ว่าจะยังไม่มีทางเลือกตั้งผู้แทนเข้ามาตามหลักการ² แต่นับว่าเป็นตัวอย่างของการดำเนินการในรูปสุขาภิบาลแก่หัวเมืองต่างๆ จนนำมาซึ่งการตรา “พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127” ตามประกาศ ณ วันที่ 27 ธันวาคม พ.ศ. 2451³ ภายหลังจากที่ได้มีการนำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลมาใช้ ก็ได้มีการพัฒนาการในการนำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบอื่นเข้ามาใช้ด้วย คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลนั้น ได้ริเริ่มมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงดำริให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเรียกว่า “คณะกรรมการจัดการประชาภิบาล” (Municipality) เพื่อศึกษารูปแบบและ จุดเด่น จุดด้อย ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศ ด้วยทรงเห็นว่าในอนาคตประเทศไทยจะต้องนำเอารูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ ดังนั้นจะเป็นการดีหากได้มีการสร้างการเรียนรู้ และเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนโดยผ่านการปกครองตนเองแบบเทศบาลเสียก่อน จึงได้มีการเตรียมที่จะประกาศใช้แต่ยังมีได้ดำเนินการก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองขึ้นเสียก่อน

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะผู้เปลี่ยนแปลงยังเห็นว่าการใช้หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะเผยแพร่และเป็นการฝึกให้ราษฎรได้เข้าใจ และเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นในการตรากฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย และได้มีการตรากฎหมายจัดตั้ง

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2523). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 41-46. (อ้างอิงจาก ชำนาญ ยุวบูรณ์. (2497). *การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของกฎหมายไทย*. หน้า 27).

² ชูศักดิ์ เทียตรง. (2518). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 20.

³ ประหยัด หงษ์ทองคำ; และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2529). *ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารเทศบาลไทย*. หน้า 15.

รูปแบบการจัดองค์กรของเทศบาลนั้น ใช้ระบบคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล (Mayor and Council System) โดยมีการจัดแบ่งองค์กรออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล มีหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย

ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี (ปัจจุบัน 4 ปี) โดยสภามีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารกิจการสาธารณะแก่ประชาชน กำหนดการบริหารสาธารณะโดยการอนุมัติงบประมาณประจำปีให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อนำไปปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น⁵

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล สามารถสรุปได้ดังนี้⁶

1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ
2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ให้บริหารงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและแนวนโยบายที่กำหนดไว้
3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี
4. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล

จะเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดองค์กรของเทศบาลนั้นให้อำนาจแก่สภาเทศบาลเป็นสำคัญ หรือที่เรียกว่า เทศบาลในระบบนายกเทศมนตรีและสภา แบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (The Weak-Mayor Plan) แต่การบริหารของเทศบาลในระบบนี้กลับพบว่าเกิดปัญหาขึ้นอย่างมากมาย โดยเฉพาะเรื่องของเสถียรภาพของคณะเทศมนตรี เนื่องจากการที่สภาเทศบาลมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรีตลอดจนอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร จนทำให้ฝ่ายบริหารต้องบริหารงานแบบรักษาน้ำใจหรือเอาใจฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก นายกเทศมนตรีต้องเอาใจสมาชิกสภาเทศบาลมากกว่าเอาใจประชาชน เกิดการซื้อเสียงในบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลเอง บางแห่ง

⁴ แหล่งเดิม. หน้า 16-20.

⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496,13 กุมภาพันธ์). หน้า 222.

⁶ ประหัต หงส์ทองคำ. (2523). *เล่มเดิม*. หน้า 70.

การที่กฎหมายเปิดช่องว่างหรือให้โอกาสแก่สมาชิกสภาเทศบาลทุกคนที่มีเสียงข้างมากในสภาสันนิษฐาน มีสิทธิที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีได้เช่นนี้ ก็ย่อมจะเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้สำหรับการแก่งแย่งโค่นล้มซึ่งกันและกัน เพื่อให้ตนเองหรือพรรคพวกได้มาซึ่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ทุกคนใฝ่ฝัน แทนที่จะตั้งหน้าตั้งตาปฏิบัติหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติให้สมกับที่ได้รับเลือกตั้งมาเพียงด้านเดียว เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นที่เห็นได้ชัดว่า เข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนั้น หาใช่ว่าจะได้ตั้งใจเข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริงไม่ เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลทุกคนใฝ่ฝันจะเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ประกอบกับกฎหมายได้เปิดโอกาสไว้ให้สมาชิกสภาเทศบาลทำเช่นนั้นได้ รวมทั้งความไม่สนใจของราษฎรต่อเทศบาล จึงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลที่มีฐานะดี มีเงินทอง หรือได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากผู้มีอิทธิพลภายนอก ทุ่มเทชื่อเสียงสมาชิกสภาเทศบาลให้สนับสนุนตนให้ได้เป็นนายกเทศมนตรี⁸

ดังนั้น ในช่วงก่อนการตราพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 จึงเกิดกระแสการเรียกร้องจากบรรดานักวิชาการ คณะผู้บริหารเทศบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

โกวิท พวงงาม กล่าวว่า “น่าจะให้ชุมชนเมืองอย่างเขตเทศบาลควรจะมีการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรี) โดยตรง เป็นการให้รูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong Executive Form) มาใช้ ซึ่งจะเป็นผลดีมากกว่าวิธีการที่ใช้อยู่อย่างในปัจจุบัน” ดังนี้⁹

1. ทำให้มีการแบ่งงานที่ชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารเข้มแข็งกว่าเดิม ฝ่ายนิติบัญญัติทำงานได้อย่างเต็มที่ ทำให้ระบบการทำงานมีประสิทธิภาพและมั่นคงมากกว่า ไม่มีการแก่งแย่งตำแหน่งซึ่งทำให้ขาดเสถียรภาพ

2. ทำให้การแข่งขันหาเสียงเข้มข้นกว่า และทำให้เกิดการแข่งขันด้านนโยบายมากกว่า

3. ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงกว่าในการที่จะได้เลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง

4. ระบบการเลือกตั้งโดยตรงจะทำให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบในการทำงานมากกว่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า

⁷ ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2541). *เทศบาลในศตวรรษที่ 21*. หน้า 58-59. (อ้างอิงจากฉวี ไพรสมรค์. (2540). *บันทึกการประชุมนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลกลุ่มภาคเหนือ ครั้งที่ 3 ประจำปี 2540*.)

⁸ ดิเรก ต้นวิรัช. (2512). *การขัดกันภายในเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี*. หน้า 103-104.

⁹ โกวิท พวงงาม. (2543). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 150-151.

5.ระบบการเลือกตั้งโดยตรงจะช่วยสร้างนักการเมืองที่มีคุณภาพได้มากขึ้น และจะทำให้การปกครองท้องถิ่นสามารถป้อนนักการเมืองเหล่านั้นขึ้นสู่การเมืองระดับชาติ

จากการประชุมนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลกลุ่มภาคเหนือ ครั้งที่ 3 ประจำปี 2540 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2540 คุณถวิล ไพรสณฑ์ ได้อภิปรายใจความตอนหนึ่งว่า “ผมได้เสนอกฎหมายประมาณ 5 ฉบับ ขณะนี้อยู่ขณะนี้อยู่ในระดับการพัฒนาของท่านนายกฯ... ในกฎหมายฉบับนี้ผมได้ปรับปรุงแนววิธีการใหม่หมด คือว่าเอากรุงเทพฯ เป็นแบบฉบับของเทศบาล คือให้มีการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง... ระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ระบบที่เขาโดยแพร่หลายที่สุดในโลกคือ ผู้บริหารที่มีความเข้มแข็ง อยู่ในตำแหน่งตลอดยุค คือผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงแบบกรุงเทพมหานคร อันที่สอง คือ เป็นระบบอ่อนแอ คือระบบปัจจุบันของไทยเรา อ่อนแอที่สุด...”¹⁰

ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้สรุปประเด็นสำคัญจากการประชุมดังกล่าวว่า “...ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อมทำให้คณะผู้บริหารเทศบาลขาดนโยบายการทำงานที่ชัดเจน ทำให้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองอย่างไม่สิ้นสุดภายในหมู่สมาชิกและฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารอ่อนแอ ต้องเอาใจฝ่ายนิติบัญญัติ มีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรีบ่อยครั้ง... แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างเทศบาลก็คือ การกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพื่อให้นโยบายการบริหารงานมีความชัดเจน เข้มแข็ง ไม่ต้องงอนง้อขอคะแนนจากสมาชิกสภาเทศบาล และสามารถบริหารงานให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบเดิม”¹¹

ประกอบกับสถิติที่นายกเทศมนตรีที่ต้องออกจากตำแหน่ง และปัญหาการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งอาจแสดงให้เห็นถึงปัญหาการครอบงำองค์กร ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2534 - ตุลาคม พ.ศ. 2542 พบว่า มีรวมทั้งสิ้นถึง 142 เรื่อง¹²

จนกระทั่งรัฐบาลในยุคที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้รับข้อเสนอจากสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาลเพื่อให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทุกเทศบาล¹³

เมื่อรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... สู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถผ่านการพิจารณาทั้ง 3 วาระได้ไม่ยาก เนื่องจากเสียงสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลค่อนข้างมากและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เห็นด้วย โดยในร่างฯเดิมของรัฐบาลนั้น มีการ

¹⁰ ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2541). เล่มเดิม. หน้าเดียวกัน.

¹¹ แหล่งเดิม. หน้า 113-116.

¹² นรนิติ เศรษฐบุตร. (2544). การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. หน้า 6.

¹³ นรนิติ เศรษฐบุตร. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. หน้า 2.(อ้างอิงจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ข้อมูลประกอบการพิจารณา, เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. หน้า 4.)

หลังจากนั้นวุฒิสภาได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ขึ้น และนำเสนอรายงานแก่วุฒิสภา โดยมีการพิจารณาวาระที่ 2 ในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุงร่างฯเดิมเป็นอย่างมาก แต่ได้มีความเห็นในคณะกรรมการการแยกเป็นสองฝ่าย โดยที่ประชุมวุฒิสภามีมติเห็นชอบให้แก้ไขตามร่างฯของคณะกรรมการเสียงข้างน้อยที่ประกอบด้วย นายชูวงศ์ ฉายะบุตร นายบรรณิณี เศรษฐบุตร นายวัลลภ ตังคณานุกาญจน์ และนางสาวศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ ซึ่งได้แก้ไขโดยมีใจความสำคัญคือ ให้เทศบาลแต่ละแห่งสามารถบริหารในรูปแบบเดิมที่มีคณะเทศมนตรีที่มาจากการเลือกของสภาเทศบาลหรือให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ได้ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 285¹⁵ และมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง “ห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน” วุฒิสภาได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างฯที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 11

¹⁴ แหล่งเดิม. หน้า 6.(อ้างอิงจากอาษา เมฆสวรรค์. (2542). ปัญหาการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง.)

¹⁵ แหล่งเดิม. หน้า 13-14.

ภายหลังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ขึ้น โดยที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างฯของสภาผู้แทนราษฎรโดยเพิ่มความเป็นมาตรา 14 ทวิ "...มาตรา 48 สัตต ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ เมื่อนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้จัดให้มีการเลือกตั้งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง..." คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว มีมติให้บัญญัติเป็นมาตรา 12 โดยตัดความในวรรคสอง และวรรคสามของมาตรา 48 อีกรัฐ ออก และรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการฯ เข้าสู่การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 30 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 15 มีนาคม พ.ศ. 2543 ระเบียบวาระที่ 4.1 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... โดยที่ประชุมเห็นชอบกับร่างฯที่คณะกรรมการร่วมกันได้แก้ไขแล้ว จากนั้นจึงประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2543¹⁶

ต่อมาในการประชุมสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) เมื่อวันที่ 14-15 มิถุนายน พ.ศ.2549 ที่เมืองทองธานี นายอนุรักษ์ ตั้งปณิธานนท์ นายกเทศมนตรีเมืองมุกดาหารในขณะนั้น ได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบตามมติของ ส.ท.ท.ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ให้ยื่นเรื่องถึงผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย พระราชบัญญัติเทศบาลที่ห้ามนายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระ¹⁷

ภายหลังได้มีการยื่นหนังสือถึงผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาในนามของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลท่าอุเทน และได้รับหนังสือตอบกลับว่าไม่สมควรเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าประเด็นดังกล่าวไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ¹⁸

ดังนั้น นับตั้งแต่กฎหมายประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จะถูกยกเลิกโดยคณะปฏิรูปการปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ผู้ศึกษาก็มีความสนใจที่จะศึกษาว่าประเด็นการห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันนั้น ถูกกำหนดขึ้นมาด้วยบริบทแห่งปัญหา สาเหตุ หรือความจำเป็นอันใด และในการกำหนดนั้นคำนึงถึงหลักผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้งหรือไม่ ประกอบกับการบังคับใช้ข้อกำหนดดังกล่าวแก่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบแรกที่ถูกบังคับใช้ ก่อนที่จะมีการบังคับใช้แก่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบอื่นๆ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเลือกที่จะศึกษา

¹⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543. (2543, 12 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 41 ก. หน้า 12.

¹⁷ สันนิบาตภาคอีสานยื่นศาลวินิจฉัย. (2549, 14 มิถุนายน). มติชน. หน้า 8.

¹⁸ อนุรักษ์ ตั้งปณิธานนท์. (2549, 2 ตุลาคม). สัมภาษณ์โดย ภกัต์ อัมวรรณ ทางโทรศัพท์.

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาโดยอาศัยกรอบการวิเคราะห์นโยบาย เพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นปัญหาต่างๆดังที่กล่าวมาแล้ว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ตั้งความมุ่งหมายไว้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงมูลเหตุและเหตุผลหรือเจตนารมณ์ในการห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน ตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543
2. เพื่อศึกษาถึงความคิดเห็นต่อนโยบายของผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงจากนโยบาย

ปัญหาการวิจัย

1. การห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน ถูกกำหนดโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลักหรือไม่
2. เหตุผลหรือเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีการห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันคืออะไร
3. ความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสียจากการห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันต่อนโยบายเป็นอย่างไร

สมมติฐานในการวิจัย

การกำหนดให้มีการห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันที่ตั้งอยู่บนการคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก จะได้รับการยอมรับหรือสนับสนุนจากผู้ที่มีส่วนได้เสียกับนโยบาย

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตทางด้านเนื้อหา

เนื่องจากประเด็นที่จะศึกษามีความเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้วิจัยจึงจะศึกษาเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งโดยตรงบางส่วน แต่จะมุ่งเน้นศึกษาวิจัยเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน ในพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 โดยการวิจัยเอกสารเป็นหลัก

2. ขอบเขตทางด้านเวลา

โดยจะศึกษาวิจัยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ตั้งแต่ก่อนที่จะเป็นประเด็นสู่การพิจารณาของรัฐบาล ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย การตรากฎหมายออกมาบังคับใช้ จนถึงวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งเกิดการรัฐประหาร เนื่องจากคณะปฏิรูปการปกครองโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

3. ขอบเขตทางด้านประชากร

ศึกษาวิจัยเฉพาะความคิดเห็นตอนโยบยายจากผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบาย ซึ่งได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้รับเลือกในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในเขตเทศบาลที่ทำการศึกษา โดยจะทำการศึกษา ณ เทศบาลเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี เทศบาลเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ซึ่งนายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นสมัยที่สองติดต่อกัน และสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้สมัครจากทีมเดียวกับนายกเทศมนตรีทั้งสภาโดยได้รับเลือกติดต่อกันทั้งสองสมัย และเทศบาลเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา ซึ่งนายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งสองสมัยติดต่อกันแต่สมาชิกสภาเทศบาลในทีมเดียวกับนายกเทศมนตรีได้รับเลือกตั้งเป็นเสียงส่วนน้อยในสภาเทศบาล โดยเทศบาลที่ทำการศึกษาทั้งหมดเป็นเทศบาลสามในสี่แห่งแรกที่ได้ให้มีการเลือกตั้งภายหลังพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ประกาศใช้ คือในปี พ.ศ. 2543 ดังนั้นนอกจากจะมีแนวโน้มที่นายกเทศมนตรีจะได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำงานอีกสมัยหากสามารถสมัครได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายแล้ว ยังเป็นเทศบาลกลุ่มแรกที่ได้รับผลกระทบจากพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 อีกด้วย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงมูลเหตุหรือความจำเป็นในการกำหนดให้มีการห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน ในพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543

2. ทราบถึงเหตุผลหรือเจตนารมณ์ในการกำหนดให้นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน

3. ทราบถึงมุมมอง หรือความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสียต่อต้นนโยบายว่าเป็นอย่างไร

นิยามศัพท์ปฏิบัติการ

1. ผลประโยชน์สาธารณะ หมายถึง ประโยชน์ที่หรือคุณค่าหรือการสนองตอบต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ ซึ่งจะเกิดผลแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาล

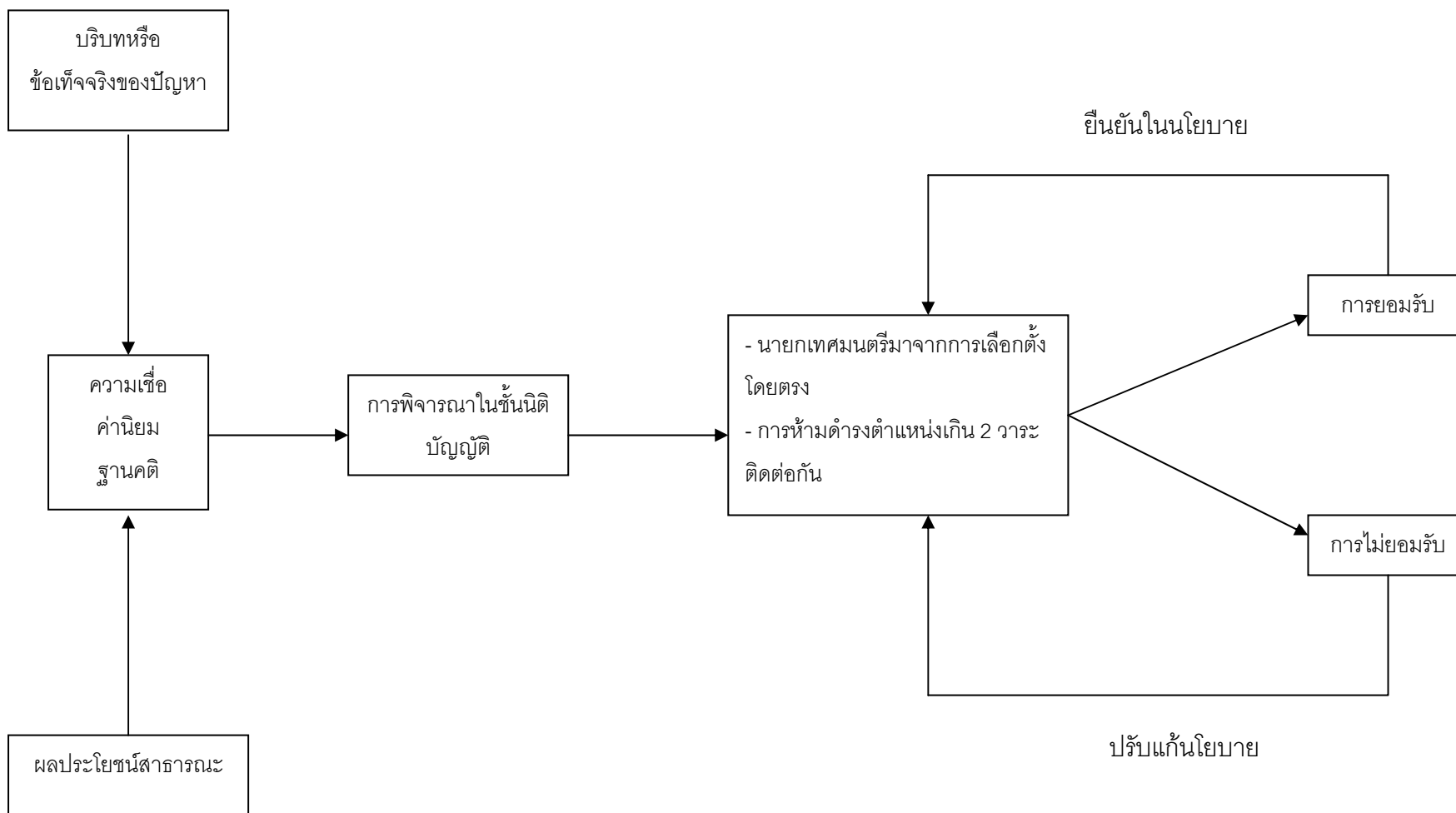
2. เหตุผล หรือเจตนารมณ์ในการกำหนดนโยบาย หมายถึง ข้อมูล ความจำเป็น หรือความมุ่งหมาย ของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ของวุฒิสภา ที่เป็นมูลเหตุในการกำหนดให้นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน

3. ผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย หมายถึง นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้รับเลือกในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในเขตเทศบาลที่ทำการศึกษา ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากนโยบาย

4. ความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสีย หมายถึง มุมมอง หรือความรู้สึก ต่อการห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน ของกลุ่มประชากรที่ทำการวิจัยซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้รับเลือกในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในเขตเทศบาลที่ทำการศึกษา

กรอบการวิจัย

ภายหลังจากที่ผู้ศึกษาวิจัยได้ทบทวนแนวคิด เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจากบทที่ 2 แล้ว จึงได้ทำการเชื่อมโยงและสังเคราะห์เนื้อหาทั้งหมดเพื่อสร้างกรอบในการศึกษาวิจัย โดยกรอบการวิจัยนี้จะอธิบายถึง กระบวนการของการศึกษาวิจัยซึ่งเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันตั้งแต่บริบทของปัญหา กระบวนการพิจารณาในชั้นนิติบัญญัติ ตลอดจนมุมมองต่อนโยบายซึ่งจะสะท้อนผ่านความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียจากนโยบาย เพื่อให้ได้มาซึ่งคำตอบของปัญหาการวิจัยทั้ง 3 ข้อ



ภาพประกอบ 1 กรอบการวิจัย

บทที่ 2

แนวคิด เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และได้นำเสนอตามหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์นโยบายสาธารณะ
2. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ
3. แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. ความเป็นมาและโครงสร้างของเทศบาลตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน
6. แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะ

ความหมายของผลประโยชน์สาธารณะ

Cassinelli¹ กล่าวว่า “ผลประโยชน์สาธารณะคือสิ่งใดก็ตามที่ให้ประโยชน์แก่มวลสมาชิกในประชาคมการเมือง (Political Community) ทุกคน และให้ประโยชน์แก่ประชาคมนั้นโดยส่วนรวม ประโยชน์ที่ว่านี้อาจเป็นประโยชน์ในปัจจุบันหรือเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็ได้ สมาชิกแต่ละคนในประชาคมอาจได้รับประโยชน์เช่นนั้นเท่าเทียมกันหรือไม่ก็ได้ และสมาชิกของประชาคมอาจรับรู้ถึงประโยชน์ที่ตนเองได้รับหรือไม่ก็ได้”

Barry² ได้อธิบายลักษณะของผลประโยชน์สาธารณะไว้ว่า สิ่งที่เราเรียกว่าผลประโยชน์สาธารณะนั้นอาจพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะเชิงลบ และลักษณะเชิงบวก ในลักษณะเชิงลบนั้น “ผลประโยชน์สาธารณะ” หมายถึงสิ่งใดก็ตามที่จะป้องกันมิให้ใครคนใดคนหนึ่งกระทำการอันส่งผลให้คนอื่นในสังคม (จะมีจำนวนมากน้อยก็คนก็ตามแต่) ได้รับผลเสียหาย สำหรับ “ผลประโยชน์สาธารณะ” ในเชิงบวกนั้น หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่ให้ประโยชน์สุขแก่บุคคลทั้งหลายในสังคม (จะมีจำนวนมากน้อยก็คนก็ได้)

¹ จรัส สุวรรณมาลา. (2529). *ผลประโยชน์สาธารณะและการกำหนดนโยบายสาธารณะ : แนวคิดทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์*. หน้า 6. (อ้างอิงจาก Cassinelli. (n.d.). *The Public Interest in Political Ethic?*)

² แท่งเดิม. หน้า 12. (อ้างอิงจาก Brian Barry. (1965). *Political Argument*.)

Lasswell³ ได้จำแนกลักษณะของผลประโยชน์สาธารณะไว้ ดังนี้

1. ผลประโยชน์แบบสมัครใจ (Public Civic) ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขจำเป็นเบื้องต้น 2 ประการ คือ ประการแรก จะต้องเป็นความต้องการของคนทั้งหลายในประชาคม ประการที่สอง ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์หรือเห็นคุณค่าของกิจกรรมเรื่องนั้นๆ จะต้องแสดงออกซึ่งความต้องการของตนเองด้วยความสมัครใจ และปรารถนาที่จะจัดทำกิจกรรมร่วมกันในลักษณะของกิจกรรมสาธารณะ (Collective Activity)

2. ผลประโยชน์สาธารณะแบบบังคับ (Public Order Interest) ด้วยเหตุที่มนุษย์มีความสามารถในการคิดวิเคราะห์ที่ต่างกัน มีเสรีภาพทางความคิดและการกระทำที่ต่างกัน บางคนอาจใช้เสรีภาพเกิดขอบเขตจนไปกระทบหรือละเมิดสิทธิของผู้อื่น พฤติกรรมในด้านลบเหล่านี้จำเป็นต้องได้รับการควบคุม หากไม่เช่นนั้นแล้วจะเกิดผลเสียหายแก่สังคมส่วนรวม

Colm⁴ ชี้ให้เห็นว่าจุดมุ่งหมายสุดท้ายของนโยบายสาธารณะใดๆ ก็คือผลประโยชน์สาธารณะนั่นเอง โดยเหตุนี้ผู้คนทั่วไปจึงมักประเมินคุณค่าและความสำเร็จของนโยบายสาธารณะ โดยพิจารณาว่านโยบายเรื่องนั้นเรื่องนี้สามารถสนองตอบผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติโดยส่วนรวมมากน้อยเพียงใด

ดังนั้น ผลประโยชน์สาธารณะ อาจหมายถึง “ประโยชน์ที่จะเกิดแก่ส่วนรวม หรือการสนองตอบต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม โดยประชาชนผู้ได้รับผลประโยชน์นี้ไม่จำเป็นต้องรู้เสมอไปว่าเขาได้รับประโยชน์เช่นนั้น”

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะและการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

ความหมายของนโยบายสาธารณะ

หากถามว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) คืออะไร มีผู้ให้นิยามความหมายของนโยบายสาธารณะไว้มากมาย ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือแนวทางการศึกษาของแต่ละคน ซึ่งความหมายหรือนิยามของนักวิชาการที่สำคัญทางรัฐประศาสนศาสตร์ จะขอยกตัวอย่างดังนี้

Dye⁵ ให้นิยามที่ค่อนข้างกว้าง โดยกล่าวว่า “นโยบายสาธารณะ คือ อะไรก็ตามที่รัฐบาลเลือกที่จะทำ หรือไม่ทำ”

Easton⁶ กล่าวว่า “นโยบายสาธารณะ คือ การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าอย่างถูกต้องตามกฎหมายให้กับสังคมส่วนรวม”

³ แหล่งเดิม, หน้า 15-16. (อ้างอิงจาก Harold D. Lasswell. (n.d.). *The Public Interest : Proposing Principle of Content and Procedure.*)

⁴ แหล่งเดิม, หน้า 15.(อ้างอิงจาก Gerhard Colm. (n.d.). *The Public Interest : Essential Key to Public Policy.*)

⁵ Thomas R. Dye. (1981). *Understanding Public Policy.* 4th ed. p. 1.

⁶ David Easton. (1953). *The Political System : An Inquiry into the State of Political Science* . p. 19.

Anderson⁷ ได้ให้คำนิยามว่า “นโยบายสาธารณะ เป็นการกระทำบางอย่างที่มีการวางวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหา หรือเกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยจะมีการนำไปปฏิบัติโดยบุคคลหรือกลุ่มต่างๆ”

Sharkansky⁸ ได้ให้ความหมายไว้สั้นๆว่า “นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลทำ”

จากคำนิยามที่บรรดานักวิชาการได้ให้ความหมายไว้อาจสรุปได้ว่า “นโยบายสาธารณะ คือ บรรดาข้อกำหนดหรือการกระทำของรัฐบาลที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นผลดีหรือผลเสียก็ตาม”

ความหมายของการวิเคราะห์นโยบาย

Hansen⁹ กล่าวว่า “การวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง การวิเคราะห์นโยบายเฉพาะเรื่องของรัฐบาล และผลประโยชน์ที่มีต่อสังคมอย่างเป็นระบบชัดเจน โดยเน้นถึงความพยายามในการวัดและประเมินผลนโยบาย ทำการเปรียบเทียบนโยบายในเรื่องของโครงสร้างและผลกระทบ และพิจารณาถึงความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือการตอบโต้กันระหว่างกระบวนการทางการเมืองและตัวของนโยบายเพื่อหาสาเหตุของผลกระทบที่เกิดขึ้น”

Dunn¹⁰ กล่าวว่า “การวิเคราะห์นโยบายเป็นสาขาของสังคมศาสตร์ประยุกต์แขนงหนึ่งซึ่งใช้วิธีการที่หลากหลายในการศึกษาหาข้อเท็จจริงและเหตุผลต่างๆ เพื่อที่จะผลิตและแปรสภาพข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งอาจนำไปใช้ในการเมืองเพื่อแก้ปัญหา นโยบาย”

Ukeles¹¹ ให้ความหมายของการวิเคราะห์นโยบายว่า “หมายถึงการตรวจสอบทางเลือกนโยบายที่มีอยู่ หลายทางอย่างมีระบบ รวมทั้งการบูรณาการหลักฐานข้อมูลทั้งที่เห็นด้วยและคัดค้านในแต่ละทางเลือก นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับแนวทางที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา การรวบรวมและการตีความข่าวสารข้อมูลตลอดจน ความพยายามที่จะทำนายผลที่ตามมาของแนวการเลือกทางเลือก”

Nagel¹² กล่าวว่า “การวิเคราะห์นโยบาย หมายถึงการกำหนดเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ หรือนโยบายสาธารณะที่มีทางเลือกหลายทางที่การกำหนดในลักษณะดังกล่าวจะทำให้เป้าหมายที่กำหนดไว้บรรลุผล ในกรณีดังกล่าวจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายและเป้าหมาย”

⁷ James E. Anderson. (1979). *Public Policy – Making*. p. 1.

⁸ Ira Sharkansky. (1970). *Policy Analysis in Political Science*, ed. p. 1.

⁹ Susan B. Hansen. (1983, September). *Public Policy Analysis : Some Recent Development and Current Problems*. Policy Studies. 12(1): 14-145.

¹⁰ William Dunn. (1981). *Public Policy Analysis : An Introduction*. p. 35.

¹¹ Jacob B. Ukeles. (1977, May/June). *Policy Analysis: Myth or Reality*. Public Administration Review. 37(3):223.

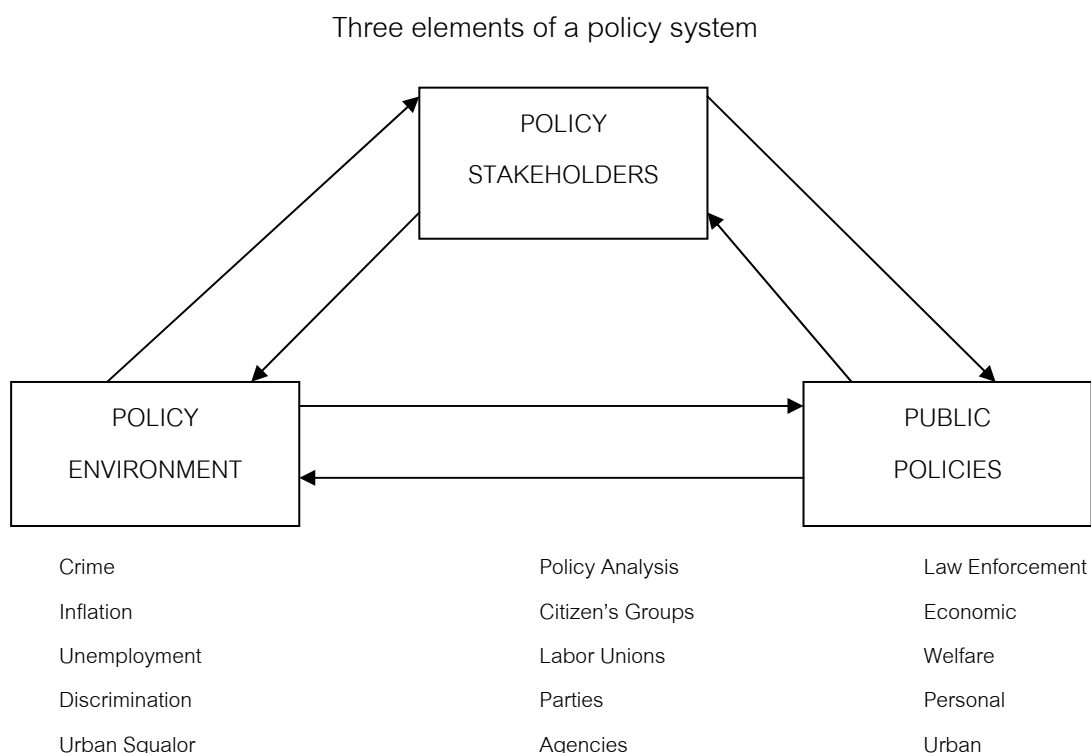
¹² Stuart S. Nagel. (1984). *Contemporary Public Policy Analysis*. p. xiii.

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า “การวิเคราะห์นโยบาย หมายถึง กระบวนการวิเคราะห์ปัญหา นโยบาย และสาเหตุ การวิเคราะห์ถึงเป้าประสงค์ในการแก้ปัญหา การสร้างและพิจารณาทางเลือก เพื่อเสนอแนะคำตอบในการแก้ปัญหา”

การกำหนดนโยบายช่วยให้เราทราบปัญหาที่จะแก้ ส่วนการวิเคราะห์นโยบายช่วยให้เราทราบว่าวิธีการแก้ปัญหาที่ดีที่สุดและมีความเป็นไปได้สูงที่สุดคือวิธีใด

แนวคิดในการวิเคราะห์นโยบาย

โดยที่การวิเคราะห์นโยบายเป็นกระบวนการเพื่อการเรียนรู้ ดังนั้น ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์โดยใช้กรอบระบบนโยบายตามทัศนะของ Dunn¹³ ซึ่งเป็นนักวิชาการที่มีชื่อเสียงและมีความเชี่ยวชาญทางด้านการวิเคราะห์นโยบาย โดย Dunn ได้กล่าวไว้ว่า ระบบนโยบาย หมายถึง รูปแบบของปัจจัยทั้งหมดที่ก่อให้เกิดนโยบายขึ้น ซึ่งปัจจัยเหล่านั้นได้แก่ ผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย (Policy Stakeholders) สภาพแวดล้อมนโยบาย (Policy Environment) และตัวของนโยบายสาธารณะ (Public Policy)



ภาพประกอบ 2 ระบบนโยบาย

ที่มา: William Dunn. (1981). *Public Policy Analysis : An Introduction*. p. 46.

¹³ Ibid. p. 46.

1. ผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย หมายถึง ปัจเจกบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย ทั้งในลักษณะของผู้ส่งผลกระทบจากการตัดสินใจของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึงระบบการเมือง ซึ่งประกอบด้วย สมานติบัญญัติ ระบบราชการ พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

2. สภาพแวดล้อมนโยบาย หมายถึง สิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่นำไปสู่การก่อรูปของนโยบายหรือได้รับผลกระทบจากนโยบายและผู้เกี่ยวข้องกับนโยบาย สภาพแวดล้อมในที่นี้ หมายถึง สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ระบบ เศรษฐกิจ ระบบการเมือง ความมั่นคงของประเทศ ระดับการศึกษาของคนในชาติ และการนับถือศาสนาของคนในชาติ เป็นต้น

3. นโยบายสาธารณะ หมายถึง ชุดของการปฏิบัติที่เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลโดยได้รับอิทธิพลจากผู้เกี่ยวข้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อม เช่น นโยบายการศึกษา นโยบายสิ่งแวดล้อม นโยบายพลังงาน เป็นต้น

โดยในส่วนของการวิเคราะห์นโยบายจะใช้ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model) ตามทฤษฎีของ Dye เพื่ออธิบายผล

“ตัวแบบสถาบัน” (Institutional Model)¹⁴ มองว่า นโยบายรัฐเป็นกิจกรรมทางสถาบันของรัฐบาลเนื่องจากกิจกรรมทางการเมือง โดยทั่วไปมักจะมีศูนย์กลางอยู่ที่สถาบันต่างๆ จึงมีการนำผลประโยชน์และกิจกรรมของบุคคลและกลุ่มต่างๆ ไปสู่สถาบันของรัฐบาล เช่น สมานติบัญญัติ รัฐบาล ศาล ส่วนราชการ หรือพรรคการเมือง เป็นต้น สถาบันของรัฐจะเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาล เป็นผู้ปฏิบัติตามและเป็นผู้บังคับให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย

แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

Wit¹⁵ ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า “การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้น การบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตนเอง”

¹⁴ Thomas R. Dye. (1981). *op. cit.* pp. 20-23.

¹⁵ Daniel Wit. (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration.* pp. 101-103.

Holloway¹⁶ กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองของตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน”

Mongtagu¹⁷ กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ และมีความรับผิดชอบที่สามารถใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐใหม่”

ดำรง ลัทธพิพัฒน์¹⁸ ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง “กระบวนการปกครองตนเองโดยประชาชนในหน่วยชุมชน หรือหน่วยการปกครอง หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยรัฐบาลท้องถิ่น”

ประหยัด หงษ์ทองคำ¹⁹ กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่นหมายถึง รูปการปกครองที่เกิดจากการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินงานต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองตอบความต้องการและแก้ปัญหาด้วยตัวของตัวเอง”

อุทัย หิรัญโต²⁰ ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่าหมายถึง “การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐบาลได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

ชูศักดิ์ เทียงตรง²¹ กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองที่เกิดขึ้น จากหลักการกระจายอำนาจ ได้มีอำนาจในการปกครอง ร่วมรับผิดชอบทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน ในการบริหารงานภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย”

¹⁶ Villiam V. Holloway. (1951). *State and Local Government in the United States*. p. 398.

¹⁷ Harris G. Mongtagu. (1984). *Comparative Local Government*. p. 574.

¹⁸ ดำรง ลัทธพิพัฒน์. (2508). *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ*. หน้า 121.

¹⁹ ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2519). *การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น*. หน้า 40.

²⁰ อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. หน้า 2.

²¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 13.

กล่าวโดยสรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดและเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามหลักของการกระจายอำนาจการปกครอง โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารจัดการองค์กร อิสระทางด้านการคลัง และประชาชนสามารถเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาบริหารงานได้โดยตรง แต่องค์กรเช่นนี้ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายไม่ใช่ลักษณะการแยกตัวเป็นรัฐอิสระ

ลักษณะและหลักการปกครองท้องถิ่น

ไพบุลย์ ช่างเรียน²² ได้กล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากรัฐ มีทรัพย์สินและงบประมาณของตนเอง มีอำนาจดำเนินการบริการสาธารณะในท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง รวมทั้งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายถึงเขตการปกครองและทั้งมีรูปแบบการปกครองที่ดี
2. มีการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารงานของตนเอง เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความเสียสละเพื่อบริหารงานท้องถิ่น
3. มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมาย และกระทำการกิจกรรมนั้นๆ ได้โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลาง
4. มีอำนาจอิสระในด้านการคลัง เช่น การจัดหารายได้ การจัดเก็บภาษี การทำงบประมาณท้องถิ่น

ประทาน คงฤทธิศึกษากร²³ ได้เสนอหลักการของการปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน (Local – Self Government) ว่าควรจะมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนด้วยการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบสำคัญ และการเลือกตั้งนี้ต้องหมายถึงการเลือกตั้งทั้งฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเมืองการปกครอง (Political Participation) เป็นสำคัญ
2. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ควรให้องค์การปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีสิทธิตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อผลสมบูรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ อีกทั้งจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายในกรณีที่มีการละเมิดต่อผู้อื่นด้วย
3. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นมีอำนาจในการจัดหารายได้ เช่น การจัดเก็บภาษี การออกธนบัตร การพาณิชย์ เป็นต้น เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีรายได้ มีเงินพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้

²² ไพบุลย์ ช่างเรียน. (2520). *สังคมการเมืองและการปกครองไทย*. หน้า 164-165.

²³ ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2534). *การปกครองเมืองพัทยา*. หน้า 8.

4. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน ควรให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย และนโยบายดังกล่าวต้องไม่ขัดกับนโยบายปกครองประเทศ และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนด้วยการตราข้อบัญญัติต่างๆ ออกมาบังคับใช้ในเขตการปกครองนั้นๆ

5. การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชน หน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) ของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น และทั้งไม่ควรอยู่ในสายการบังคับบัญชาของทางราชการ และจะทำให้ขาดลักษณะของความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) หากแต่อยู่ในความควบคุมของรัฐ

โกวิท พวงงาม²⁴ ได้สรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญประชากร หรือขนาดพื้นที่

2. ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ

3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่

4. เมืองครุฑที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือเมืองครุฑฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

Stanyer²⁵ กล่าวถึงลักษณะของการปกครองท้องถิ่น (Characteristics of Local Government) ไว้ดังนี้

1. การมีโครงสร้างที่ชัดเจน โครงสร้างในที่นี้ก็คือ การมีอำนาจหน้าที่และกฎเกณฑ์ที่ครอบคลุมภายในเขตแดน

2. ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้ง ไม่ใช่มาจากการแต่งตั้ง เนื่องจากการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกถึงการเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชน ดังนั้น จึงควรให้ประชาชนได้มีสิทธิที่จะเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าไปบริหารงานท้องถิ่นของตนเอง

²⁴ โกวิท พวงงาม. (2543). *เล่มเดิม*. หน้า 22.

²⁵ Jeffrey Stanyer. (1967). *County government in England and Wales*. p. 12.

3. ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหางบประมาณจากการเก็บภาษีภายในท้องถิ่นของตน เพื่อใช้ในกิจการของท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ประยัต หงษ์ทองคำ²⁶ กล่าวว่า วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยหลักสากลมีสาระพอฟที่จะสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษากการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมการปกครองอย่างกว้างขวาง โดยสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองท้องถิ่น หรือในฐานะประชาชนผู้คอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตน

2. เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง การปกครองที่ประชาชนปกครองตนเองถือหลักการประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ ไม่ใช่การปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจ ดังนั้น ในองค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจอิสระในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง หลักการดังกล่าวนี้นอกจากจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อการปกครองท้องถิ่นแล้ว ยังมีส่วนช่วยให้ประชาชนรับรู้ถึงปัญหาต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น และเกิดความรู้สึกผูกพันที่จะร่วมกันหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้นด้วย

3. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นสนองความต้องการท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงตามสภาพของความแตกต่างของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งการแก้ปัญหาต่างๆ ของแต่ละท้องถิ่นรัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถให้บริการหรือแก้ปัญหาท้องถิ่นนั้นได้อย่างทันที่ทั้งที่ เนื่องจากอยู่ห่างจากเหตุการณ์ ฉะนั้นผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ถึงเข้าใจปัญหา สามารถร่วมมือกันตัดสินใจและดำเนินการได้ทันที

4. เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เนื่องจากปัญหาและความต้องการต่างๆ ของประชาชนมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ถ้าพึ่งรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อยู่ในฐานะที่จะให้บริการสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง ทั้งนี้ เพราะภารกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาลมีปริมาณมากอยู่แล้ว รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการ

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะประสบผลสำเร็จหรือไม่เพียงใด ก็ย่อมขึ้นอยู่กับ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นสำคัญ ความสำเร็จของการปกครองระบอบ

²⁶ ประยัต หงษ์ทองคำ, (2526). เสริมเติม. หน้า 11.

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะเป็นหน่วยการปกครองอันสำคัญทำให้ประชาชนเกิดความรู้แจ่มแจ้งทางการเมือง หรือวุฒิภาวะทางการเมือง (Political Maturity) ทั้งนี้ก็สืบเนื่องมาจากการที่ประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง ควรเลือกใครหรือพรรคการเมืองใดที่มีประโยชน์ต่อท้องถิ่น รู้จักการตัดสินใจในนโยบายของพรรค รู้ถึงระบบการบริหารการเมืองของท้องถิ่นที่มีต่อการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง และในที่สุดประชาชนจะรู้ซึ่งถึงการที่จะรักษาผลประโยชน์ของตน²⁹

แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบสภากับฝ่ายบริหาร (Council – Executive)

รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่แพร่หลายมากที่สุดในโลก เนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน ถ้านำไปใช้กับเทศบาล เราจะเรียกว่า รูปแบบสภากับนายกเทศมนตรี (Mayor – Council Form of Government)³⁰ กล่าวคือ นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ในขณะที่หัวหน้าฝ่ายสภา เราเรียกว่า ประธานสภาเทศบาล

องค์ประกอบที่สำคัญของ รูปแบบสภา กับ ฝ่ายบริหาร นี้ได้แก่

1. มีการแบ่งแยกฝ่ายสภาและการบริหารออกจากกัน
2. ฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ในการบริหารกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
3. ฝ่ายสภา ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และทำหน้าที่ในการออกกฎหมายในระดับท้องถิ่น
4. สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงในท้องถิ่น
5. หัวหน้าฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยตรงก็ได้ แต่อาจจะมาจากการเลือกของฝ่ายสภา โดยมีการตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน
6. การแบ่งแยกฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติออกจากกัน ไม่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร เข้มแข็งหรืออ่อนแอแต่อย่างใด

²⁷ Gabriel A. Almond; & Sidney Verba. (1965). *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. pp.23-25.

²⁸ ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). *การปกครองท้องถิ่น*. หน้า 18.(อ้างอิงจาก Fred W. Riggs. (1963). *Bureaucrats and Political Development*. In La Palombara(ed.).)

²⁹ แหล่งเดิม. หน้า 19.

³⁰ Bowman and Kernsey. (1999). *State and Local Government*. p. 278.

รูปแบบสภาภิบาลนายกเทศมนตรี (Mayor – Council Form of Government) นี้ ประเทศไทยใช้มาอย่างยาวนาน เพียงแต่รูปแบบเดิมของเรานั้นฝ่ายบริหารเราเรียกว่าคณะเทศมนตรี โดยมาจากการเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งรูปแบบเดิมก็มีทั้งข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีของรูปแบบสภาภิบาลนายกเทศมนตรี³¹

1. เป็นการจำลองรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยระดับชาติ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารเพื่อทำหน้าที่แทนตน และมีการบริหารโดยฝ่ายเสียงข้างมาก
2. มีการดูแลอำนาจกันระหว่างสภาภิบาลนายกเทศมนตรี ซึ่งแต่ละฝ่ายสามารถควบคุมซึ่งกันและกัน
3. มีการแบ่งหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างสภาภิบาลนายกเทศมนตรี โดยสภาจะทำหน้าที่กลั่นกรองผู้มีความสามารถมาบริหาร และทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนอีกชั้นหนึ่ง

4. เป็นการสะดวกต่อการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน เนื่องจากได้มีการปลูกฝังหรือให้การเรียนรู้วิธีการปกครองเทศบาลแบบนี้แก่ประชาชนมานานแล้ว

ข้อเสียของรูปแบบสภาภิบาลนายกเทศมนตรี³²

1. ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภาภิบาลกับฝ่ายบริหารได้ง่าย
2. ในกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายค้ำมีเสียงก้ำกึ่งกัน อาจก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในการบริหารได้
3. ตัวของนายกเทศมตรียังไม่ใช่ตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เป็นตัวแทนของฝ่ายเสียงข้างมากเท่านั้น
4. ฝ่ายบริหารขาดความคล่องตัวเนื่องจากต้องคอยเอาใจสภาอยู่ตลอดเวลา

โครงสร้างรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive)³³

เป็นรูปแบบที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับฝ่ายสภาแล้ว อำนาจส่วนใหญ่ในการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทั้งหมดจะตกอยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณาหรือตัดสินใจเรื่องต่างๆ ในขั้นตอนสุดท้าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเรื่องที่ทำให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก หรือที่เรียกว่า ฝ่ายบริหารเข้มแข็งก็คือ อำนาจอย่างน้อยใน 3 ประการดังนี้ คือ

³¹ พรชัย เทพปัญญา. (2526). การสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลที่มีต่อ โครงสร้างเทศบาลในปัจจุบัน. หน้า 68.

³² สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. (2524). รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล. หน้า 13.

³³ James Macgregor Burns; et al. (2001). *Government by the People National State and Local Version*. p. 622.

1. อำนาจในการบริหารงานบุคคล (Appointment Power)

2. อำนาจในการจัดงบประมาณ (Budgetary Power)

3. อำนาจในการยับยั้งกฎหมาย (Veto Power)

ในส่วนของฝ่ายสภานั้น ทำหน้าที่เพียงกลั่นกรองการทำงานของฝ่ายบริหารเท่านั้น บาง

เทศบาลของสหรัฐอเมริกา ฝ่ายสภาแทบจะไม่มีโอกาสในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาลเลย เนื่องจากหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเสียจนกระทั่งสามารถเข้าไปก้าวก้าการทำงาน of ฝ่ายสภาได้ หรือในบางครั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในทางนิติบัญญัติและตุลาการด้วย

อำนาจในการทำงานของหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอย่างเต็มที่ เปรียบเสมือน CEO (Chief – Executive Officer) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่มีลักษณะกระจายตัว การตัดสินใจขั้นสุดท้ายมักจะอยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร

โครงสร้างรูปแบบฝ่ายบริหารอ่อนแอ (Weak Executive)³⁴

รูปแบบนี้หัวหน้าฝ่ายบริหารมีขอบเขตอำนาจที่จำกัด อำนาจทางการบริหารส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรี แต่จะถูกกระจายไปยังหน่วยงานหรือบุคคลต่างๆ ในองค์กร เช่น หัวหน้าสำนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าส่วนงานต่างๆ เป็นต้น

ดังนั้น เมื่ออำนาจถูกกระจายไปยังส่วนต่างๆ ในองค์กรเช่นนี้แล้ว หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีจึงต้องทำงานตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งลักษณะงานก็เป็นงานประจำโดยทั่วไป อำนาจในการบังคับบัญชาที่มีค่อนข้างน้อย อีกทั้งที่มาของฝ่ายบริหารส่วนใหญ่ก็จะมาจากการเลือกของสภา เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอ เนื่องจากสภาสามารถควบคุม กำหนดทิศทางการบริหาร และการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารได้

ข้อดีและข้อเสียของรูปแบบฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็งและการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง³⁵

ข้อดีของฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็ง

1. นโยบายของฝ่ายบริหารประสบความสำเร็จได้โดยง่าย เนื่องจากการที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็งแล้ว จะทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารงานของท้องถิ่นแต่เพียงองค์กรเดียว การบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงกระทำได้ง่ายโดยคำสั่งของผู้บริหาร การดำเนินการ

³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์; และ มรุต วันทนากร. (2546). แนวคิดด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย. หน้า 23-24.(อ้างอิงจาก M.A. Muttalib; & Mohd. Akbar Ali Khan. *Theory of Local Government*)

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 30-34.

2. สามารถดำเนินการต่างๆ ได้อย่างรวดเร็ว เพราะมีเจ้าภาพรับผิดชอบงานอย่างชัดเจน

คือ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจการตัดสินใจใดๆ อยู่ที่ผู้บริหาร ไม่ต้องรอการพิจารณาจากสภา การทำงานจึงรวดเร็วขึ้น ไม่ผ่านขั้นตอนที่สลับซับซ้อนและง่ายต่อการบริหารจัดการ

3. นักการเมืองท้องถิ่นมีความรับผิดชอบทางการเมืองมากขึ้น นักการเมืองท้องถิ่นที่เป็น

ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้แสดงหลักในเวทีการเมืองของท้องถิ่น ดังนั้น หากผู้บริหารหรือนักการเมืองดำเนินการหรือตัดสินใจใดๆ ที่ส่งผลเสียหายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะทราบได้อย่างชัดเจนว่าเป็นผลจากการตัดสินใจของใคร

ข้อเสียของฝ่ายบริหารท้องถิ่นเข้มแข็ง

1. ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ไม่สามารถทำการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้มากนัก เพราะอำนาจส่วนใหญ่อยู่ที่ฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงมีโอกาที่ทำให้ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจเกินขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด หรืออาจจะใช้อำนาจในทางที่ผิด

2. ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เพราะอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาดขั้นสุดทำอยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ดังนั้น การใช้อำนาจของผู้บริหารจึงไม่จำเป็นต้องฟังเสียงของประชาชนในท้องถิ่นมากนัก อีกทั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการคานอำนาจก็มีน้อย จึงเป็นการทำงานที่ประชาชนในท้องถิ่นจะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใดๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. อาจก่อให้เกิดระบบเผด็จการโดยฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากผู้บริหารของท้องถิ่นเข้มแข็งมีสิทธิในการใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดโอกาสในการผูกขาดอำนาจการเมืองท้องถิ่นได้ด้วย ดังนั้น การที่นักการเมืองคนใหม่จะเอาชนะการเลือกตั้งผู้นำหรือผู้บริหารของท้องถิ่นคนเก่า จึงมีความเป็นไปได้ยาก

ข้อดีของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

1. ผู้บริหารมีความเป็นอิสระในการทำงานสูง (Independent) เนื่องจากมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ดังนั้น ฟังเสียงประชาชนในพื้นที่แต่เพียงอย่างเดียว ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพทางการเมืองสูงกว่าผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม

2. ผู้บริหารมีภาวะความเป็นผู้นำสูง (Leadership) เพราะระบบการเลือกตั้งทำให้ผู้ที่ลงสมัครเข้าชิงตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องแสดงภาวะความเป็นผู้นำของท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นออกมา และแสดงความมั่นใจในการนำพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับประชาชนได้เห็นว่า จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด

3. เป็นการเพิ่มทางเลือกทั้งเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพให้แก่ประชาชน กล่าวคือ หากมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงแล้ว จะดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ผู้สมัครแต่ละคนจะต้องจัดเตรียมนโยบายเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจ และนโยบายดังกล่าวต้องเปิดโอกาสให้กับประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายของตน

4. เป็นการเพิ่มระบบความรับผิดชอบให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น (Accountability) การทำงานของผู้บริหารต้องทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ อีกทั้งยังต้องรวดเร็วเพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ประชาชนด้วย หากประชาชนไม่พอใจในการทำงานของผู้บริหารประชาชนก็จะไม่เลือกเข้ามาทำงานในสมัยหน้า

ข้อเสียของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

1. ก่อให้เกิดการแบ่งฝักฝ่ายและจับคู่ตรงกันข้ามในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง อาจทำให้การเมืองในท้องถิ่นเกิดสภาวะการขัดแย้งได้อย่างรุนแรง เพราะจะมีผู้ชนะการเลือกตั้งเพียงบุคคลเดียว เกิดการแข่งขันทางการเมืองสูง และอาจสร้างความแตกแยกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

2. ก่อให้เกิดการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำขนานใหญ่ขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ต้องการนำคนของตนเข้ามาให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อต้องการให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น ดังนั้น ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องเอาคนของตนเข้ามาให้ได้มากที่สุด

3. นักการเมืองมืออาชีพอาจมีโอกาสเข้ามาบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านักบริหารมืออาชีพ เพราะผู้ที่ชนะการเลือกตั้งในท้องถิ่นได้ ต้องเป็นผู้ที่โดดเด่น ต้องมีฐานเสียงสนับสนุนค่อนข้างมาก และมีเงินในการลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย ดังนั้น โอกาสที่จะได้นักบริหารเข้ามาบริหารจัดการเมืองจึงเป็นเรื่องยาก

รูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลในต่างประเทศ³⁶

เกาหลีใต้

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเกาหลีใต้มีรูปแบบเดียว คือ รูปแบบที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแยกออกจากกัน โดยทั้งสองส่วนล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หรือรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารในท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเรียกว่า นายกเทศมนตรี (Mayor) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี แต่จะอยู่ติดต่อกันเกิน 3 วาระไม่ได้ ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลก็มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี เช่นกัน

ญี่ปุ่น

โครงสร้างภายในของเทศบาลในญี่ปุ่น ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร ซึ่งมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า สภาท้องถิ่นประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และนายกเทศมนตรีก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นกัน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยไม่มีการจำกัดวาระ

ฝรั่งเศส

โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบเทศบาลในฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย สภาเทศบาล (Conseil Municipal) เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกเทศมนตรี (Maire) เป็นฝ่ายบริหาร โดยสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ส่วนนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ เลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีสามารถเลือกสรรบุคคลเข้ามาเป็นคณะเทศมนตรี

เยอรมนี

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาล (Gemeinden) ของเยอรมนีนั้น มีอยู่ทั้งสิ้น 4 รูปแบบ แตกต่างกันตามกฎหมายของแต่ละรัฐ ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบคณะบริหาร (Magistrat's Constitution)
2. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนายกเทศมนตรี (Mayoral Constitution)
3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาในเขตเยอรมนีภาคเหนือ (Northern Germany Council Constitution)
4. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาของเยอรมนีภาคใต้

³⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์; และคนอื่นๆ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*. หน้า 114-115, 196, 232, 236, 292, 295-296.

ในที่นี้ผู้ศึกษาวิจัยขออธิบายรูปแบบโครงสร้างรูปแบบที่ 4 เนื่องจากกำลังเป็นที่แพร่หลายในเยอรมนี และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด โดยรูปแบบนี้โครงสร้างภายในประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้ง 2 ส่วน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่นายกเทศมนตรี (Lord Mayor) ถือเป็นพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายการเลือกตั้ง³⁷

ความเป็นมาและโครงสร้างของเทศบาลไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

เทศบาล

เทศบาลถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีความสำคัญและมีบทบาทอย่างมากต่อการปกครองท้องถิ่นไทย นับตั้งแต่อดีตการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการเมื่อปี พ.ศ. 2476 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นโรงเรียนสอนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน และเป็นฐานแห่งการเรียนรู้เพื่อพัฒนาการปกครองในระดับประเทศ ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่เทศบาลจะเน้นเขตพื้นที่อันเป็นชุมชนเมืองและมีประชาชนอยู่อาศัยค่อนข้างหนาแน่นเป็นหลัก โดยเทศบาลมีอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

ความเป็นมา

สำหรับแนวคิดที่จะนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลมาใช้ในประเทศไทยนั้น จุดเริ่มต้นที่แท้จริงเกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยพระองค์ทรงมีพระราชดำริให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2470 คือ “คณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย (Municipality)” ซึ่งมีนาย อาร์ .ดี .เครก (R.D. Craig) ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรธิการเป็นประธาน อำมาตย์เอกพระภุชณามรพันธ์ ผู้ชำนาญการบัญชี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นกรรมการ พระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม เป็นกรรมการ นายบุญเชย ปิตรชาติ เป็นเลขานุการ โดยคณะกรรมการคณะนี้จะทำหน้าที่ศึกษาดูงานกิจการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่างๆในพระราชอาณาจักร และในประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง ตลอดจนศึกษารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศตะวันตกด้วย คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี เพื่อพิจารณาถึงจุดเด่น จุดด้อยของการบริหารงานในประเทศนั้นๆ และทำรายงานเสนอต่อรัฐบาล³⁸

³⁷ ปรัชญา เวสารัชช์. (2543). การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. หน้า 44-45.

³⁸ ประหยัด หงษ์ทองคำ; และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2529). ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารเทศบาลไทย. หน้า 16-17.(อ้างอิงจาก ชำนาญ ชูบุญรัตน์. (2497). การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจของกฎหมายไทย. หน้า 32-33).

โดยพระราชประสงค์ที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงต้องการให้จัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้นนั้น ด้วยตระหนักว่าต่อไปข้างหน้าประเทศไทยคงต้องนำเอารูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ ดังนั้นจะเป็นการดีหากมีการจัดเตรียมหรือฝึกฝนให้ประชาชนได้เรียนรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังที่พระองค์ได้พระราชทานสัมภาษณ์แก่ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ The New York Times ฉบับประจำวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2474 ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า “เรากำลังเตรียมการออกพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นใหม่ เพื่อทดลองเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ...ข้าพเจ้าเห็นว่า สิทธิเลือกตั้งของประชาชนควรจะเริ่มต้นที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ข้าพเจ้าเชื่อว่าประชาชนควรมีสติทรมีเสียงในกิจการของท้องถิ่น เรากำลังพยายามให้การศึกษาเรื่องนี้แก่เขา ข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นการผิดพลาดถ้าเราจะมี การปกครองระบอบรัฐสภา ก่อนที่ประชาชนจะมีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งในกิจการปกครองท้องถิ่น”³⁹

ภายหลังพระองค์ได้ทรงตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล และส่งถึงกรมร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาหลักการในร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2473แต่ยังมีทันได้ตราขึ้นเป็นกฎหมายและประกาศใช้ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองโดยคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ขึ้นเสียก่อน⁴⁰

พ.ศ. 2476 ภายหลังการปฏิวัติคณะผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองยังประสงค์ที่จะใช้หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ เป็นเครื่องมือที่จะเผยแพร่รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการฝึกให้ราษฎรเข้าใจและเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงให้ดียิ่งขึ้นด้วย ดังนั้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารรูปหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

พ.ศ. 2478 เดิมรัฐบาลในขณะนั้นดำริที่จะยกฐานะตำบลต่างๆที่มีอยู่ประมาณ 4,800 แห่งขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ได้มีการจัดตั้งเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้เพียง 48 แห่ง โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483⁴¹

³⁹ ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2523). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 43.

⁴⁰ ประหยัด หงษ์ทองคำ; และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2529). *ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารเทศบาลไทย*. หน้า 20.

⁴¹ แหล่งเดิม. หน้า 21.

พ.ศ. 2489 สามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 117 แห่ง อันเนื่องมาจากฐานะของแต่ละตำบลนั้นแตกต่างกันมาก อีกทั้งเทศบาลที่ได้รับการยกฐานะแล้วก็ไม่เจริญขึ้นและไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยตามความมุ่งหมาย เนื่องจากประชาชนส่วนมากขาดความรู้ความเข้าใจและไม่สนใจวิธีการเทศบาล

พ.ศ. 2496 ในสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด และใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะ

พ.ศ. 2542 ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ได้เกิดกระแสการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง จนนำมาซึ่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ดังนั้นจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2543 เกิดจุดเปลี่ยนที่สำคัญอย่างยิ่งต่อรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเทศบาลนับตั้งแต่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยมีการแก้ไขปรับปรุง พ.ร.บ.เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถเลือกรูปแบบการปกครองของตนเองได้ระหว่างรูปแบบคณะเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง⁴²

พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. เทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ให้นายกเทศมนตรีทั่วประเทศมาจากการเลือกตั้ง และบังคับใช้มาจนถึงปัจจุบัน

การจัดตั้งเทศบาล

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ที่ตราขึ้นในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลไว้ 3 ประการ⁴³ ได้แก่

1. จำนวนของประชากรในท้องถิ่นนั้น
2. ความเจริญทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น
3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่าจะสามารถพัฒนาความเจริญได้รวดเร็วมากน้อยเพียงใด

⁴² พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543. (2543, 12 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 41 ก. หน้า 12.

⁴³ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 92-93.

จากหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายได้กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นได้ 3 ประเภท⁴⁴ ดังนี้

1. เทศบาลตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ อย่างกว้างๆ ดังนี้

- 1.1 มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป
- 1.2 มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 1.3 ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

สำหรับในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาท้องถิ่นหรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลเฉพาะแห่งได้ หรือกรณีที่ จังหวัดเห็นว่าสุขาภิบาลใดมีความเหมาะสม สมควรยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลได้ ก็ให้จังหวัด รายงานไปให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น พร้อมทั้งส่งข้อมูลความเหมาะสมไปให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาด้วย

2. เทศบาลเมือง มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

2.1 ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองได้โดยไม่ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์อื่นๆ ประกอบ

2.2 ส่วนท้องถิ่นที่มีใช่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

- 2.2.1 เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- 2.2.2 มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
- 2.2.3 มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้งดังนี้

- 3.1 เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คน ขึ้นไป
- 3.2 มีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้
- 3.3 มีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

⁴⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496,13 กุมภาพันธ์). หน้า 222.

โครงสร้างเทศบาล

โดยที่รัฐบาลในสมัยเดิมเมื่อปี พ.ศ. 2478 นั้น มีความประสงค์ที่จะให้เทศบาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นเสมือนโรงเรียนสำหรับฝึกอบรมประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้จำลองแบบการปกครองของรัฐบาลมาเป็นส่วนย่อย กล่าวคือ การปกครองประเทศมีรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ในส่วนท้องถิ่นตามแบบเทศบาลก็จัดให้มีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีดำเนินการเช่นกัน ด้วยเหตุที่การจัดรูปองค์กรของเทศบาลที่เป็นไปตามอย่างการปกครองประเทศนี้เองได้ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารงานหลายประการ เพราะประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ผู้ที่จะเข้าไปทำหน้าที่บริหารในกิจการของเทศบาลก็ยังไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้าไปก็ไม่ทราบจะปฏิบัติกันอย่างไร

ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลใหม่โดยเปลี่ยนหลักการให้สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกตั้งคณะเทศมนตรีและอาจเลือกจากบุคคลภายนอกได้⁴⁵ ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกในปี พ.ศ. 2486 และ พ.ศ. 2496 ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2549) และได้มีการปรับปรุงแก้ไขรวมทั้งสิ้น (12 ฉบับ)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี สำหรับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาลจะมีโครงสร้างเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งส่วน คือ พนักงานเทศบาล⁴⁶

1. **สภาเทศบาล** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิธิต่างแห่งการถ่วงดุลอำนาจ และการบริหารงานในรูปแบบรัฐสภาเช่นเดียวกับรูปแบบการบริหารประเทศ โดยกำหนดให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ทั้งนี้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาล จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล ดังนี้ (มาตรา 15 พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496)

1.1	สภาเทศบาลตำบล	มีสมาชิกทั้งหมด	12	คน
1.2	สภาเทศบาลเมือง	มีสมาชิกทั้งหมด	18	คน
1.3	สภาเทศบาลนคร	มีสมาชิกทั้งหมด	24	คน

2. คณะเทศมนตรี

เดิมฝ่ายบริหารของเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการบริหารงานต่างๆอันเป็นภารกิจของเทศบาล โดยคณะเทศมนตรีจะทำการเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกสภา

⁴⁵ พงศ์ศักดิ์ พิพัฒนเดช. (2506). *นายกเทศมนตรีในประเทศไทย : การศึกษาเฉพาะกรณีวัดตามคำสั่งของคณะปฏิวัติ*. หน้า 6.

⁴⁶ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *เล่มเดิม*. หน้า 93-94.

2.1 กรณีที่เป็นเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้ว มีจำนวน 3 คน

2.2 กรณีที่เป็นเทศบาลนคร ให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งเมื่อรวมนายกเทศมนตรีเป็นคณะเทศมนตรีแล้วมีจำนวน 5 คน สำหรับเทศบาลเมืองที่มีรายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน

แต่ในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญอันเป็นการพลิกโฉมประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล โดยกำหนดให้นายกเทศมนตรีในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมืองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนเทศบาลตำบลกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถลงประชามติเลือกความต้องการรูปแบบการบริหารงานรูปแบบใด ระหว่างการบริหารงานแบบคณะเทศมนตรี หรือการบริหารงานแบบนายกเทศมนตรี เพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง และให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

หากเทศบาลใดใช้โครงสร้างแบบนายกเทศมนตรี นายกเทศมนตรีก็จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และคณะผู้บริหารจะประกอบด้วย นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล เพื่อช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมายได้ตามเกณฑ์ ดังนี้

เทศบาลตำบล ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

เทศบาลเมือง ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

เทศบาลนคร ให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

โดยกฎหมายกำหนดให้นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเทศบาลแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 กำหนดให้นายกเทศมนตรีทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ และเมื่อได้ดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกันแล้วจะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลาสี่ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง และนอกจากสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีแล้ว ยังอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่

1. กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารงานราชการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
6. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้⁴⁷

3. พนักงานเทศบาล

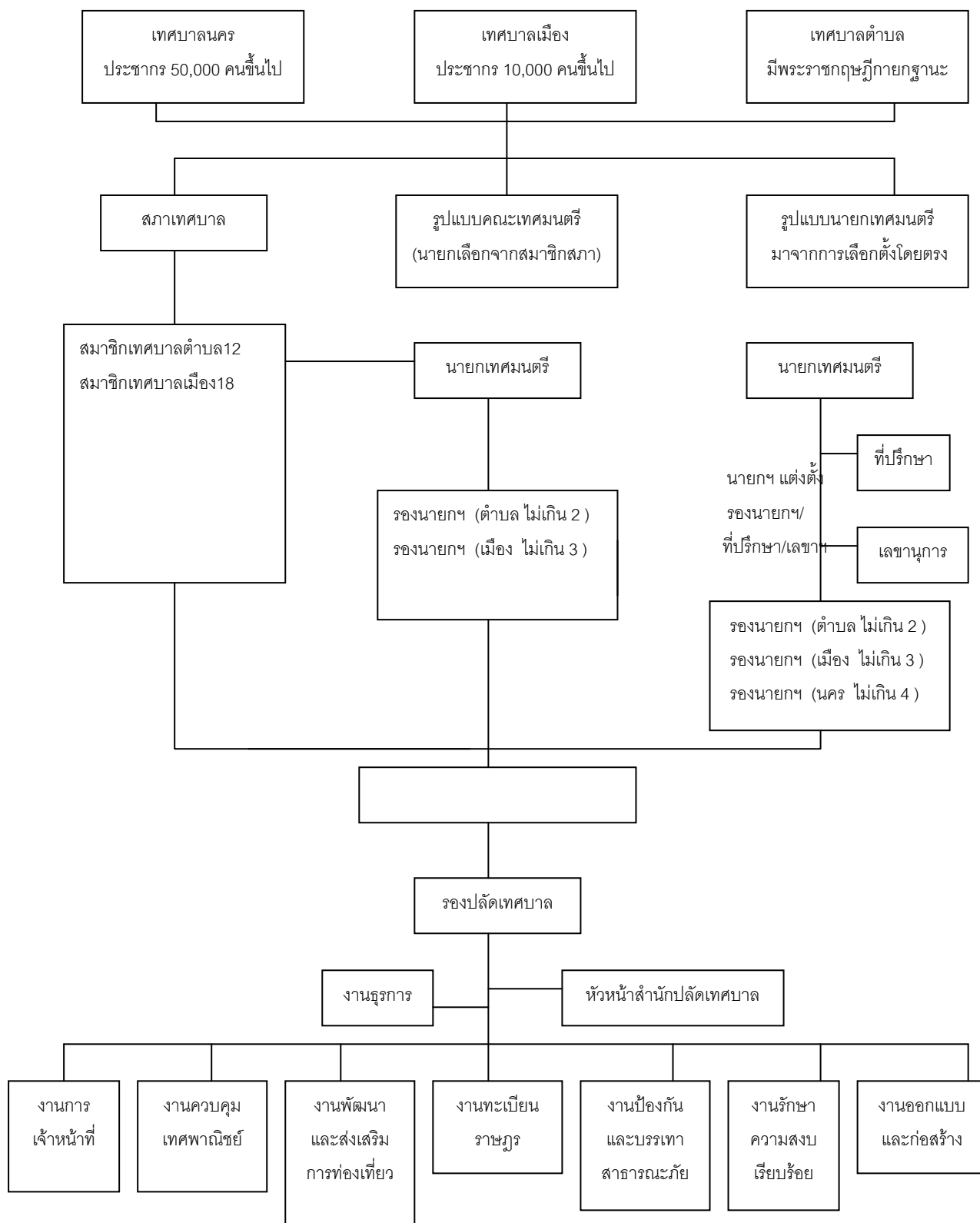
พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของเทศบาลที่ปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำสำนักงานหรืออาจจะนอกสำนักงานก็ได้ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างใกล้ชิด เพราะหน้าที่ของเทศบาลนั้นต้องติดต่อและให้บริการตั้งแต่เกิดจนตาย ทั้งในเรื่องงานด้านการทะเบียน การสาธารณสุข โภค การศึกษา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งนับว่าเป็นภาระหน้าที่ที่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมาก ซึ่งต่างกับคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีที่มีภาระรับผิดชอบในลักษณะของการ “ทำอะไร” ส่วนการ “ทำอย่างไร” ก็จะเป็นหน้าที่ของพนักงานเทศบาล โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ⁴⁸

ปัจจุบัน (2549) เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งสิ้น 1,161 แห่ง โดยแบ่งเป็น

- เทศบาลนคร 22 แห่ง
- เทศบาลเมือง 119 แห่ง
- เทศบาลตำบล 1,020 แห่ง

⁴⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546. (2546, 22 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 124 ก. หน้า 1.

⁴⁸ ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *เล่มเดิม*. หน้า 94.



ภาพประกอบ 3 โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543

ที่มา: นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ . (2546). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. น48.

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพล

Schein⁴⁹ กล่าวว่า “อำนาจ (Power) หมายถึง ความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ทำให้บุคคลหรือกลุ่มอื่นเปลี่ยนแปลงทางปฏิบัติหรือวิถีชีวิตได้” ซึ่งตามนิยามนี้สอดคล้องกับความเห็นของ Scott และ Mitchell

McChanic⁵⁰ กล่าวว่า “อำนาจเป็นพลังอะไรก็ตามที่มีผลทำให้เกิดพฤติกรรมซึ่งจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากไม่มีพลังเช่นนั้น”

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ⁵¹ ได้นิยามเกี่ยวกับอำนาจไว้ว่า “ความสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของผู้อื่น หรือความสามารถในการป้องกันมิให้ผู้อื่นมาอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของตน”

ส่วนคำว่า “อิทธิพล (Influence)” นั้น ก็มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน ซึ่ง Banfield⁵² กล่าวว่า “อิทธิพล หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะทำให้คนอื่นๆ ปฏิบัติหรือมีความรู้สึกตามที่ตนต้องการ”

Katz และ Kahn⁵³ กล่าวว่า “อิทธิพล หมายถึง สัมพันธภาพระหว่างบุคคลในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งได้กระทำการลงไป อันมีผลเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของตน”

Dahl⁵⁴ ได้อธิบายความหมายของ “อิทธิพล” ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติ (Relation among Actors) นั่นคือ ผู้ปฏิบัติผู้หนึ่งสามารถจูงใจหรือทำให้ผู้ปฏิบัติผู้อื่นปฏิบัติในสิ่งที่ตนมีเจตนา และโดยปกติแล้วถ้าปราศจากการจูงใจเหล่านั้นผู้ปฏิบัติอื่นๆจะไม่ปฏิบัติในทางนั้นเลย แต่จะปฏิบัติไปในทางอื่น นอกจากนั้น การใช้อิทธิพลของบุคคลฝ่ายหนึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งพฤติกรรมในที่นี้รวมถึงแนวโน้มความรู้สึก ทศนคติและความเชื่อ รวมทั้งการกระทำต่างๆด้วย”

จะเห็นว่าความหมายของทั้งสองคำนั้นคล้ายคลึงกันมาก จนนักวิชาการบางท่านกล่าวว่าคำทั้งสองมีความหมายเดียวกัน เช่น Clary และ Luke⁵⁵ กล่าวว่า “บางครั้งอำนาจ หมายถึง ความสามารถในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลอื่นให้เป็นไปตามความต้องการของบุคคลที่ควบคุม

⁴⁹ Edgar Schein. (1965). *Organizational Psychology*. pp. 13-14.

⁵⁰ David McChanic. (1962). Sources of Power of Lower Participants in Complex Organization. *Administrative Science Quarterly*. (7): 349.

⁵¹ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ. (2513). *บุคคลชั้นนำ: โครงสร้างอำนาจและการเมืองในชุมชนไทย*. หน้า 25.

⁵² Edward C. Banfield. (1965). *Political Influence*. p. 3.

⁵³ David Katz; & Robert L. Kahn. (1966). *The Social Psychology of Organizations*. p. 218.

⁵⁴ Robert A. Dahl. (1975). *Modern Political Analysis*. p. 17.

⁵⁵ Thomas C. Clary; & Robert A. Luke. (1975). Organizational and Individual Power. *Training and Development Journal*. 29(4): 42.

กล่าวโดยสรุปแล้วคำว่า “อำนาจ” และ “อิทธิพล” มีความหมายคล้ายคลึงกันมาก คือ ในลักษณะที่แสดงความสามารถของบุคคลฝ่ายหนึ่งในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของอีกฝ่ายหนึ่ง หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ ความสามารถในการทำให้ผู้อื่นปฏิบัติตามนั่นเอง

ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับอำนาจของผู้หน้านั้น French และ Raven⁵⁶ ได้แยกวิเคราะห์ตามฐานของอำนาจ ซึ่งสามารถแบ่งได้อย่างกว้างๆ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ (Authority) อำนาจหน้าที่ที่มีผู้เรียกว่า อำนาจโดยชอบธรรม (Legitimate Power) หรืออำนาจตามกฎหมาย (Legalistic Power) เป็นอำนาจที่เกิดจากกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ กฎหมายสถาบัน ขนบธรรมเนียม ค่านิยมหรือวัฒนธรรม ซึ่งบุคคลส่วนใหญ่ยอมรับว่าถูกต้องชอบธรรม ควรเชื่อฟัง

2. อำนาจบังคับ (Coercive Power) เป็นอำนาจที่เกิดจากกำลัง ไม่ว่าจะเป็นกำลังกาย กำลังอาวุธ กำลังทางใจ (การสะกดจิต) ก็ตาม เช่น การทำให้เจ็บปวด การจองจำกักขัง การทำให้ถึงตาย เป็นต้น อำนาจชนิดนี้เป็นความสามารถที่ทำให้ผู้ถูกใช้กำลังถูกบีบคั้นจนต้องยอมตาม หรือเกิดความหวาดกลัวผลที่จะเกิดจากอำนาจนั้น ทั้งๆ ที่ยังไม่มีการใช้กำลังก็ได้

3. อำนาจในการให้รางวัลหรือลงโทษ (Reward and Punishment Power) ต้นกำเนิดของอำนาจชนิดนี้อยู่ที่ทรัพยากร สิทธิพิเศษ เงิน ความสะดวกสบาย ซึ่งอาจจะเรียกสั้นๆ ว่า สิ่งมีค่า (Values) ในสายตาของผู้ถูกใช้อำนาจ ผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่สามารถให้ประโยชน์หรือให้ความดี ความชอบแก่บุคคลอื่นได้มักจะเป็นผู้มีอำนาจ

4. อำนาจอ้างอิง (Referent Power) เป็นอำนาจที่ขึ้นอยู่กับบุคลิกลักษณะ เช่น ดึงดูด ความรู้สึกใกล้ชิด ความชื่นชอบศรัทธาที่อ้างอิงความเชื่อทางประเพณี ทางศาสนา ทางไสยศาสตร์ และอื่นๆ ตลอดจนการอ้างอิงอำนาจจากบุคคลอื่นที่มีความสำคัญ

5. อำนาจในทางฐานะผู้เชี่ยวชาญ (Expert Power) อำนาจแบบนี้เป็นความสามารถที่เกิดจากคุณวุฒิ ความเชี่ยวชาญ ความรู้ ซึ่งเป็นอำนาจที่เกิดจากการเรียนรู้ การศึกษาอบรม ประสบการณ์ ฯลฯ

⁵⁶ John R.P. French: & Bertram Raven. (1959). The Basic of Social Power. In *Studies in Social Power*. pp. 154-160.

ปัจจัยที่ทำให้เกิดอำนาจและการสร้างอำนาจให้กับตน

สำหรับปัจจัยที่ทำให้เกิดอำนาจและอิทธิพลของผู้หน้านั้น Robert Dahl⁵⁷ ได้กล่าวว่า สาเหตุที่บุคคลมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น เนื่องมาจากสาเหตุดังนี้คือ

1. บุคคลนั้นมีทรัพยากรทางการเมือง (Political Resources) อยู่ในครอบครองมากกว่าบุคคลอื่น

2. แม้จะมีทรัพยากรทางการเมืองในครอบครองเท่ากัน บุคคลบางคนอาจจะใช้ทรัพยากรทางการเมืองได้มากกว่าคนอื่น ทำให้บุคคลมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือบุคคลอื่น

3. แม้จะมีทรัพยากรทางการเมืองในครอบครองเท่ากัน บุคคลบางคนสามารถใช้ทรัพยากรทางการเมืองได้ชำนาญและมีประสิทธิภาพมากกว่าบุคคลอื่น

การที่บุคคลบางคนสามารถใช้ทรัพยากรทางการเมืองได้มากกว่าบุคคลอื่น ก็เพราะต้องการผลประโยชน์มากกว่าคนอื่น หรือมีแรงจูงใจบางอย่างมากกว่าคนอื่น ส่วนสาเหตุที่บุคคลมีความชำนาญในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองมากน้อยกว่ากันก็เนื่องจาก

1. ความแตกต่างในเรื่องชาติพันธุ์ (Genetic)
2. ความแตกต่างในโอกาสที่จะเรียนรู้และฝึกฝน (Learn)
3. ความแตกต่างในเรื่องแรงจูงใจที่จะเรียนรู้ (Incentives)

นอกจากนี้ความแตกต่างในความชำนาญในการใช้ทรัพยากรทางการเมือง ยังอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านชีววิทยา เช่น ความแตกต่างทางสมอง เป็นต้น และอาจขึ้นกับความแตกต่างในความตั้งใจฝึกฝนให้เกิดความชำนาญในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองด้วย ซึ่งอาจเกี่ยวเนื่องมาจากแรงจูงใจของบุคคลด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่ทำให้บุคคลมีอำนาจและอิทธิพลนั้น คือ การมีทรัพยากรทางการเมือง ความสนใจและความชำนาญในการใช้ทรัพยากรทางการเมือง

สำหรับทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญนั้น Robert Dahl⁵⁸ ได้กล่าวว่า ความมั่งคั่ง ชื่อเสียงของวงศ์ตระกูล ความสามารถในการควบคุมข้อมูลต่างๆ ตำแหน่งในทางสาธารณะ การได้รับความนิยมนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง การมีพรรคพวกบริวารที่มีวินัยและจงรักภักดี ตลอดจนการควบคุมหน่วยงานที่ไวต่อการรับรู้ข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล

Illchman และ Uphoff⁵⁹ ได้กล่าวว่าทรัพยากรทางการเมือง ได้แก่ สินค้าและบริการทางเศรษฐกิจ (Economic Goods and Service) สถานภาพทางสังคม (Status) การเข้าถึงข้อมูล (Information) การมีกำลัง (Force) ความชอบธรรม (Legitimacy) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

⁵⁷ Robert Dahl. (1975). *Op. cit.* pp. 28,91-92.

⁵⁸ *Ibid.* p. 86.

⁵⁹ Warren F. Illchman; & Thomas N. Uphoff. (1974). *The Political Economy of Change.* p. 50.

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลพบว่าส่วนใหญ่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการมีส่วนร่วม แต่ในส่วนของการศึกษาที่เกี่ยวข้องหรือกล่าวถึงเกี่ยวกับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีนั้นพบเพียงชิ้นเดียว คือ ณรงค์ สินสวัสต์และจักรพันธ์ วังษ์บุรณาวาทย์ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทย ตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล”⁶⁰ เมื่อปี พ.ศ. 2536 ซึ่งในขณะนั้นยังไม่การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี โดยกล่าวว่า การที่ไม่จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ข้อดี เช่น เมื่อประชาชนเห็นว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นคนดี มีความสามารถที่สุด ที่เขาจะพึงพาได้ในชุมชนของเขาผลงานที่ผ่านมาย่อมเป็นเครื่องพิสูจน์ได้ การที่จะไปจำกัดวาระอาจจะมองได้ว่าไปตัดสิทธิอันชอบธรรมของผู้ที่เป็นนายกและประชาชนในท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน ทำให้ประชาชนต้องจำใจไปเลือกบุคคลที่มีความสามารถน้อยกว่าเข้ามาบริหาร

ข้อเสีย นั้น อาจมองได้ว่าการที่คนที่อยู่ในตำแหน่งไปนานๆอาจใช้ความรู้ความสามารถ หรือความคิดริเริ่มไปจนหมดสิ้นแล้ว ดังนั้นอาจจะมีคนอื่นที่มองเห็นวิธีการพัฒนาท้องถิ่นในแง่มุมมองอื่นๆ หรือการที่อยู่ไปนานๆอาจทำให้คนผู้นั้นเห็นว่าเทศบาลเหมือนเป็นอาณาจักรของตนซึ่งสามารถทำอะไรก็ได้ เป็นการสร้างอิทธิพลส่วนตัวในเขตเทศบาลนั้นๆ

จากผลการสำรวจพบว่า นายกเทศมนตรีประมาณ 40% เห็นว่าไม่ควรจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง และปลัดเทศบาลประมาณ 74% เห็นด้วยที่จะให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี โดยเห็นว่าควรจำกัดอยู่ที่ 2 สมัย โดยสรุปผลการศึกษาว่า “น่าจะกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีไว้ที่ 2 วาระติดต่อกัน ถ้าจะเป็นสมัยที่ 3 ควรจะเว้นให้คนอื่นคั่นเสียอย่างน้อย 1 สมัยก่อน ประชาชนจะได้เกิดการเปรียบเทียบ และจะได้ลดแนวโน้มที่จะทำให้เกิดความคิดว่าตนเองเป็นเจ้าของเทศบาล”

ธีระ สุนทรภมม ได้ทำการศึกษาเรื่อง “นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล”⁶¹ โดยในขณะที่ทำการศึกษานั้นโครงสร้างของเทศบาลยังคงเป็นแบบคณะเทศมนตรี ผลการศึกษาพบว่าโครงสร้างของเทศบาลเดิมนั้นขาดความยืดหยุ่น เป็นเอกรูป และไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้นายกเทศมนตรีอาจมีอำนาจมากหาก

⁶⁰ ณรงค์ สินสวัสต์ และ จักรพันธ์ วังษ์บุรณาวาทย์. (2536). โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทย ตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล. หน้า 45-49,70.

⁶¹ ธีระ สุนทรภมม. (2536). นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล. บทคัดย่อ.

เทพไทย เสนพงศ์⁶² ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลต่อรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนคร” เมื่อปี 2542 ซึ่งในขณะนั้นยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเกิดขึ้น แต่ทำการศึกษาโดยมีมูลเหตุมาจากความล้มเหลวของรูปแบบคณะเทศมนตรี ดังนั้นจึงเสนอแนวทางในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงและสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่าง โดยผลจากการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานของคณะเทศมนตรีในขณะนั้นอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ความคิดเห็นต่อรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงก็อยู่ในระดับปานกลางเช่นกัน การที่กลุ่มตัวอย่างแสดงความคิดเห็นที่ไม่แตกต่างกันในคำถามทั้งสองข้อนี้อาจเนื่องมาจากว่า รูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่มี การนำมาใช้จริงในท้องถิ่นต่างๆ ดังนั้น จึงยังไม่สามารถแสดงได้ว่าจะประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว รวมทั้งกลุ่มตัวอย่างเองอาจยังไม่มี ความรู้ความเข้าใจเพียงพอต่อแนวคิดการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง

สมคิด เลิศไพฑูรย์และมรุต วันทนากร ได้ทำการศึกษาเรื่อง “แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย”⁶³ ซึ่งจากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลตั้งแต่ต้นจนถึงก่อนการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 พบว่าปัญหาที่สำคัญในการบริหารงานของเทศบาลไทยนั้นมีอยู่ 3 ประการ คือ

1. ปัญหาเชิงโครงสร้างของเทศบาล โดยประการแรกนั้นสภา มีอำนาจในการกำหนดทิศทางของเทศบาลมากเกินไป ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ประการที่สองคือ ความไร้เสถียรภาพและความอ่อนแอของฝ่ายบริหารอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากประการแรก กล่าวคือ การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารผูกติดอยู่กับสภาเทศบาล และประการสุดท้าย คือ การขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในองค์การเทศบาลเอง เนื่องจากฝ่ายบริหารนั้นมาจากการเลือกของสภา

2. ปัญหาที่เกิดจากนักการเมืองท้องถิ่นในเทศบาล นั่นคือ ปัญหาการขาดคุณภาพของนักการเมือง ขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงาน และการเล่นพรรคเล่นพวกในการบริหารงานจนไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

⁶² เทพไทย เสนพงศ์. (2542). *ความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลต่อรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนคร*. หน้า 75.

⁶³ สมคิด เลิศไพฑูรย์; และ มรุต วันทนากร. (2546). *เล่มเดิม*. หน้า 53-63.

3. ปัญหาของระบบการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ ประการแรกเกิดจากการที่ประชาชนขาดความสนใจและการมีส่วนร่วมในการปกครองเทศบาล การขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการปกครองตนเอง ไม่สนใจที่จะทำความเข้าใจเนื่องจากไม่คิดว่าเป็นเรื่องจำเป็น ประการที่สอง คือ นักการเมืองท้องถิ่นขาดวัฒนธรรมการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ นักการเมืองท้องถิ่นไม่รู้ถึงสิทธิหน้าที่ของตน และในบางครั้งใช้สิทธิตามกฎหมายจนเกินขอบเขตจนทำให้การดำเนินงานในกิจการเทศบาลไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่อง

มารุต วันทนกร ได้ศึกษาถึง “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย”⁶⁴ พบว่า ภายหลังจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัด คือ การสร้างเสถียรภาพและความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรี ประชาชนส่วนใหญ่รับรู้ว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง แต่ไม่เข้าใจว่าการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงหมายถึงอะไร การเลือกตั้งนั้นไม่ส่งผลให้มีผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาแข่งขันเพิ่มขึ้น แต่การเลือกตั้งมีผลให้นายกเทศมนตรีต้องสนองตอบความต้องการของประชาชนในเทศบาลมากขึ้น

พงษ์เทพ พินัยนิติศาสตร์ ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานในสังคมไทย : พัฒนาการและกรอบการวิเคราะห์”⁶⁵ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญข้อหนึ่งคือ การวิเคราะห์กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุที่มาของโครงการและผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยพิจารณานโยบายพลังงานในฐานะตัวแปรผล (Dependent Variable) พบว่าการกำหนดนโยบายด้านพลังงานนั้นมีพัฒนาการหรือแนวโน้มความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับปัจจัยแวดล้อมนโยบายพลังงานทั้งเชิงบวกและเชิงลบ และเมื่อพิจารณานโยบายพลังงานในฐานะตัวแปรเหตุ (Independent Variable) โดยศึกษาผ่านโครงการที่ใช้เป็นกรณีศึกษาพบว่า โครงการทั้งหมดเผชิญปัญหาเดียวกัน คือการคัดค้านต่อต้านจากชุมชนในพื้นที่ก่อสร้าง

เชาวลิต นาสา ได้ศึกษา “การรับรู้ข่าวสาร ความรู้ และทัศนคติที่มีต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครปฐม”⁶⁶ พบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษามีทัศนคติที่ดีต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยกลุ่มตัวอย่างที่ประกอบอาชีพทนายความ หรือเป็นข้าราชการบำนาญ ซึ่งค่อนข้างที่จะเข้าใจในเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายเห็นด้วยกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

⁶⁴ มารุต วันทนกร. (2548). *ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย*. บทคัดย่อ.

⁶⁵ พงษ์เทพ พินัยนิติศาสตร์. (2549). *กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานในสังคมไทย : พัฒนาการและกรอบการวิเคราะห์*. บทคัดย่อ.

⁶⁶ เชาวลิต นาสา. (2548). *การรับรู้ข่าวสาร ความรู้ และทัศนคติที่มีต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครปฐม*. หน้า 54,56-57.

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

การออกแบบการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดรูปแบบการวิจัยไว้ โดยมีรูปแบบการวิจัยในลักษณะผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ดังนี้

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ โดยผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย

1.1 การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ผู้ศึกษาวิจัยจะได้เน้นการศึกษาค้นคว้าวิจัยหนังสือ สถิติและเอกสารต่างๆ ตั้งแต่ก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และโดยเฉพาะเอกสารที่เกี่ยวกับกฎหมาย รายงานการประชุม ตลอดจนบันทึกและเอกสารต่างๆ ทั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ตลอดจนคณะกรรมการการเลือกตั้งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกำหนดให้นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน ในพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ท้ายมาตรา 48 สัตต วรรคแรก โดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อตอบคำถามการวิจัยในข้อที่ 1 และข้อที่ 2

1.2 การสัมภาษณ์ (Interview) เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงรวมทั้งความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสียจากนโยบายและเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำซึ่งต้องใกล้ชิดและปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายการเมืองโดยตรง ซึ่งผู้วิจัยจะได้ทำการสัมภาษณ์แบบเจาะจง เพื่อความปลอดภัยและความเที่ยงตรงในการตอบคำถามของผู้ให้ข้อมูล โดยกลุ่มเป้าหมายที่จะทำการสัมภาษณ์ ได้แก่ ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล เพื่อตอบคำถามการวิจัยในข้อที่ 3

2. การวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการออกแบบสอบถามความคิดเห็น (Questionnaire) ของ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้รับเลือกในเขตเทศบาลที่ทำการศึกษา ต่อการกำหนดให้นายกเทศมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน เพื่อตอบคำถามการวิจัยในข้อที่ 3 โดยการเก็บข้อมูลในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2549 – มีนาคม พ.ศ. 2550 และใช้ “สถิติพรรณนา” ร้อยละ ในการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม (Questionnaire)

วิธีการศึกษา

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ในศึกษาค้นคว้าข้อมูลผู้ศึกษาได้แบ่งเป็น 2 ช่วง ดังนี้

1. ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากบทความ เอกสาร งานวิจัย สถิติ รวมไปถึงข้อมูลจากสื่ออื่นๆที่เกี่ยวข้องถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานของเทศบาลในรูปแบบเดิม คือ รูปแบบสภาและคณะเทศมนตรี โดยพิจารณาปัญหาทั้งเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และปัญหาด้านอื่นๆขององค์กร ตลอดจนปัญหาที่เกี่ยวกับการสร้างอิทธิพล หรือการผูกขาดอำนาจของนายกเทศมนตรีหรือนักการเมืองท้องถิ่น

2. ศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากบทความ เอกสาร รายงานการประชุม ตลอดจนบันทึกต่างๆ ทั้งในส่วนของผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รวมถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จัดตั้งขึ้นของทั้งสองสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการกำหนดให้นายกเทศมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และห้ามดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน ในพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543

การสัมภาษณ์ (Interview)

แบบการสัมภาษณ์จะเป็นคำถามแบบไม่มีโครงสร้างเพื่อความอิสระในการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในฐานะของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ต้องทำงานร่วมกับฝ่ายการเมือง โดยกำหนดเนื้อหาในการสัมภาษณ์ ดังนี้

1. ความคิดเห็นต่อการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
2. ความคิดเห็นต่อการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

การออกแบบสอบถาม (Questionnaire)

รูปแบบของแบบสอบถามประกอบด้วยคำถาม 2 ส่วน คือ

1. คำถามปลายปิด (Close - Ended Question)
2. คำถามปลายเปิด (Open - Ended Question)

ซึ่งแบบสอบถามผู้ศึกษาได้สร้างขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลจาก นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้รับเลือกในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในเขตเทศบาลที่ทำการศึกษา

การออกแบบสอบถามนั้น จะมีลักษณะเป็นแบบสอบถามแบบไม่มีโครงสร้างพร้อมทั้งคำถามปลายเปิด(Open - Ended Question) เพื่อต้องการที่จะทราบถึงความคิดเห็นและเหตุผลประกอบของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยขั้นตอนในการสร้างแบบสอบถามจะแบ่งออกเป็นดังนี้

1. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยรวบรวมจาก หนังสือ เอกสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์
2. นำข้อมูลที่ได้มารวบรวมเพื่อกำหนดขอบเขตและเนื้อหาในการสร้างแบบสอบถามเพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาที่ต้องการศึกษา

แบบสอบถาม มีลักษณะข้อคำถามประกอบด้วย คำถามชนิดปลายปิดและชนิดปลายเปิด (Close-Ended and Open-Ended) โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ

1. ส่วนที่หนึ่ง เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม
2. ส่วนที่สอง จะเป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง
3. ส่วนที่สาม จะเป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้นายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

ประชากรเป้าหมายและกลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

ประชากรเป้าหมาย คือ ผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายในเขตเทศบาลเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี เทศบาลเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร และเทศบาลเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา โดยผู้วิจัยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้รับเลือกในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในเขตเทศบาลที่ทำการศึกษา แต่ในส่วนของเทศบาลเมืองชุมพรนั้น กลุ่มประชากรที่จะทำการศึกษามีเพียง นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล เท่านั้น เนื่องจากในการเลือกตั้งแต่ละครั้งมีผู้สมัครเพียงกลุ่มเดียว คือ กลุ่มของนายกเทศมนตรี โดยสามารถแจกแจงได้ตามตารางที่ 1

ตาราง 1 แสดงจำนวนกลุ่มตัวอย่างและเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

ประชากรที่ทำการศึกษา	เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	จำนวน (คน)
นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี	แบบสอบถาม	12
ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี	แบบสอบถาม	2
สมาชิกสภาเทศบาล	แบบสอบถาม	54
ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล	แบบสอบถาม	36
ปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาล	การสัมภาษณ์	7
	รวม	111

ปัจจุบันสมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 3 แห่งมีจำนวนทั้งสิ้น 54 คน โดยแบ่งเป็นฝ่ายนายกเทศมนตรีจำนวน 43 คน และฝ่ายค้านจำนวน 11 คน และกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดซึ่งไม่ได้รับเลือกจะแบ่งได้ ดังนี้ ฝ่ายตรงข้ามกับนายกเทศมนตรีจำนวน 25 คน เนื่องจากในเขตเทศบาลเมืองชุมพรนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งเพียงกลุ่มเดียวมาตลอด และฝ่ายของนายกเทศมนตรีจำนวน 11 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า ผู้ศึกษาจะสังเคราะห์ข้อมูลตามแนวการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ประกอบกับกรอบแนวคิดที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (Interview)

วิเคราะห์จากข้อเท็จจริงที่ได้จากการสัมภาษณ์ โดยการแจกแจงเหตุผลและการใช้ร้อยละในการอภิปรายผล

ข้อมูลจากแบบสอบถาม (Questionnaire)

1. หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลได้ครบแล้วใช้วิธีการแจกแจงนับด้วยมือและนำข้อมูลที่ได้มาตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำตอบ

2. ใช้คอมพิวเตอร์วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS (Statistical Package for the Social Science) ในการประมวลผล

3. ใช้วิธีการทางสถิติด้วยการหาค่าร้อยละ (Percentage)

สถิติที่ใช้ในการศึกษา

การวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ค่าทางสถิติ คือ ค่าร้อยละ (Percentage)

การนำเสนอผลการศึกษา

การนำเสนอผลการศึกษาใช้วิธีการพรรณนาข้อเท็จจริง โดยอธิบายผลจากข้อมูลเชิงคุณภาพ การพรรณนาประกอบตารางวิเคราะห์ ซึ่งแสดงข้อมูลทางสถิติโดยสรุปและเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการศึกษากับข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร เพื่อให้เกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง

บทที่ 4

การวิเคราะห์ผล

การเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีลักษณะผสมผสานระหว่างการวิเคราะห์เอกสารในส่วนของการกำหนดนโยบาย การสัมภาษณ์ โดยทำการสัมภาษณ์ ปลัดเทศบาล และรองปลัดเทศบาล และการออกแบบสอบถามความคิดเห็นจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากนโยบาย ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้รับเลือกในเขตเทศบาลที่ทำการศึกษา ดังนั้น ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาจะนำเสนอเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 นำเสนอข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร

ส่วนที่ 2 นำเสนอข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ส่วนที่ 3 นำเสนอข้อมูลจากการออกแบบสอบถาม

ส่วนที่ 4 นำเสนอข้อมูลเชิงลึกของแต่ละเขตเทศบาลจากการสัมภาษณ์

ในส่วนของการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารนั้น ผู้ศึกษาจะทำการแบ่งช่วงตามลักษณะของระบบนโยบาย ดังนี้

ตอนที่ 1 จะเป็นการนำเสนอข้อมูลจากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างของรูปแบบเทศบาลเดิม คือ รูปแบบคณะเทศมนตรี และข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นการศึกษาจากเอกสาร งานวิจัย ตลอดจนสถิติต่างๆที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะมีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 เข้าสู่กระบวนการพิจารณาและตราเป็นกฎหมาย

ตอนที่ 2 นำเสนอข้อมูลจากการศึกษาวิเคราะห์ในกระบวนการพิจารณาตั้งแต่เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา จนกระทั่งตราออกมาเป็นกฎหมาย พร้อมทั้งเหตุผลประกอบจากการอภิปรายในชั้นต่างๆ

ตอนที่ 3 นำเสนอข้อมูลการศึกษาวิเคราะห์ถึงช่องทางควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายอื่นๆ ก่อนที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 จะถูกบังคับใช้

การนำเสนอข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาจะนำเสนอเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ในการนำเสนอข้อมูลจากการออกแบบสอบถาม ผู้ศึกษาจะนำเสนอโดยแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

และในการนำเสนอข้อมูลเชิงลึกจากการสัมภาษณ์นั้น ผู้ศึกษาจะนำเสนอแยกแต่ละเขตเทศบาลโดยไม่เปิดเผยชื่อของเทศบาลแต่ละแห่ง เพื่อมารยาทและป้องกันผลกระทบต่อผู้ให้ข้อมูล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลจากการศึกษาวิเคราะห์เอกสาร

ส่วนที่ 1 ข้อมูลจากการวิเคราะห์ปัญหาของรูปแบบเทศบาลเดิม คือ รูปแบบคณะเทศมนตรี และข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี

สำหรับปัญหาของรูปแบบเทศบาลเดิม คือ คณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล นั้น มีผู้ที่ศึกษาถึงปัญหาดังกล่าวมากมายหลายท่าน เช่น ดิเรก ตันวิรัช¹ ได้ทำวิทยานิพนธ์เมื่อปี 2512¹ เรื่อง “การขัดกันเทศบาล : ศึกษากรณีการขัดกันระหว่างสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี” ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์และจักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์² ได้ทำการศึกษาเรื่อง “โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทย ตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล” และ ชีระ สุนทรกมล³ ศึกษาเรื่อง “นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล” ซึ่งงานทั้งสองชิ้นทำการศึกษาเมื่อปี 2536 โดยสรุปพบว่าปัญหาในเชิงโครงสร้างของเทศบาลมีดังนี้

1. สภาเทศบาลมีอำนาจเหนือการทำงานของคณะเทศมนตรีมากเกินไป

กล่าวคือ เดิมนั้นคณะเทศมนตรีมาจากการเลือกโดยอ้อมจากสมาชิกสภาเทศบาลเอง ดังนั้นหากใครที่สามารถรวบรวมเสียงในสภาเทศบาลได้มากก็มีโอกาสที่จะได้ดำรงตำแหน่งในคณะเทศมนตรี อีกทั้งกฎหมายกำหนดช่องทางในการออกจากตำแหน่งของคณะเทศมนตรีไว้มาก เช่น

¹ ดิเรก ตันวิรัช. (2512). การขัดกันเทศบาล: ศึกษากรณีการขัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี. หน้า 103-104.

² ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์; และ จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์. (2536). เล่มเดิม. หน้า 45-49.

³ ชีระ สุนทรกมล. (2536). เล่มเดิม. บทคัดย่อ.

2. การขาดการถ่วงดุลที่แท้จริงในระบบ

ในการบริหารงานเทศบาลรูปแบบเดิมนั้น กฎหมายมีเจตนาให้สภาเทศบาลคอยถ่วงดุลการบริหารงานของคณะเทศมนตรีไม่ให้มีอิสระมากเกินไป กล่าวคือ เป็นการสร้างระบบการตรวจสอบเช่นเดียวกับรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ แต่ในสภาพความเป็นจริงกลับกลายเป็นว่า หากเทศบาลใดที่คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภา หรือสมาชิกสภาเทศบาลเป็นทีมเดียวกันทั้งหมด กลไกการตรวจสอบดังกล่าวก็จะหมดสภาพทันที หรือในกรณีที่สภาเทศบาลมีอำนาจเหนือคณะเทศมนตรีนอกจากการถ่วงดุลของสภาก็จะกลับกลายเป็นการควบคุมคณะเทศมนตรีโดยสิ้นเชิงด้วยเหตุที่ การตราเทศบัญญัติ การวางนโยบาย การจัดทำงบประมาณและการดำเนินการตามนโยบายต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากสภาเทศบาลอย่างใกล้ชิด

3. การไร้เสถียรภาพและความอ่อนแอของคณะเทศมนตรี

นอกจากช่องทางในการโค่นล้มคณะเทศมนตรีผ่านทางสภาจะมีมากมายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ปัญหาการขัดแย้งกันเองในคณะเทศมนตรีเองก็มีไม่น้อย เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในคณะเทศมนตรีมีสองสถานะ คือ คณะเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งบ่อยครั้งที่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีขัดแย้งกันทั้งในเรื่องแนวคิด หรือผลประโยชน์ ก็จะใช้สิทธิในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อโค่นล้มคณะเทศมนตรี เปิดโอกาสให้ตนเข้าดำรงตำแหน่งเสียเอง ปัญหาเรื่องความไร้เสถียรภาพของคณะเทศมนตรีนี้นี้สามารถดูได้จากสถิติและสาเหตุของการออกจากรับตำแหน่งของคณะเทศมนตรีซึ่งขัดแย้งกับสภาเทศบาลก่อนที่จะมีการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเมื่อปี 2543⁴ ซึ่งพบว่า ระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2534 - ตุลาคม พ.ศ. 2542 เกิดปัญหาที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และเกิดการยุบสภาจากสาเหตุการขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล รวมทั้งสิ้นถึง 17 แห่ง

สำหรับข้อเสนอให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์และจักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์⁵ ได้ทำการศึกษาเรื่อง “โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทย ตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล” พบว่า นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้เหตุผลดังนี้

⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร. (2544). การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. หน้า 6.

⁵ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์. (2536). เล่มเดิม. หน้า 39-40.

1. เสถียรภาพของฝ่ายบริหารจะมีมากขึ้น เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจะสามารถอยู่ได้ตามวาระ ในขณะที่เดียวกันก็มีอิสระหรือความคล่องตัวในการบริหารงาน เนื่องจากไม่จำเป็นต้องคอยเอาอกเอาใจสภานั่นเอง

2. การเลือกนายกเทศมนตรีทำให้ประชาชนได้คนที่ต้องการมากที่สุด ด้วยเหตุที่ระบบเดิมนั้นจะอาศัยเสียงข้างมากในสภาเทศบาลเพื่อเลือกคณะเทศมนตรี ดังนั้น บางครั้งคนที่ได้รับเลือกให้เป็นนายกเทศมนตรีก็ไม่ใช่คนที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง

เช่นเดียวกับการศึกษาของกรมการปกครอง⁶ ซึ่งได้จัดการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นในลักษณะประชาพิจารณ์ เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งจัดสัมมนาขึ้นทั้ง 4 ภาค พบว่า กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 64.9 เห็นว่านายกควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ในประเด็นเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกันพบว่า ร้อยละ 77.4 เห็นด้วยที่จะให้มีการจำกัดวาระ เช่นเดียวกับการศึกษาของ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์และจักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์⁷ พบว่า นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ซึ่งพอจะสรุปเหตุผลได้ว่า การที่จะให้คนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานๆนั้นจะทำให้เขาอาจคิดได้ว่าเทศบาลนั้นเป็นของตน เป็นสมบัติส่วนตัว และอาจจะนำมาซึ่งการสร้างอิทธิพลครอบงำองค์กร ตลอดจนการปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้ามาแข่งขัน เนื่องจากการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่สร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน เป็นต้น

ส่วนที่ 2 ข้อมูลจากการวิเคราะห์ในกระบวนการตรากฎหมาย

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติและการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

ในชั้นแรกร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... มีผู้เสนอเพื่อให้สภาผู้แทนพิจารณา จำนวน 6 ฉบับ ดังนี้

(1) เสนอโดย นายสุรสิทธิ์ นิตวุฒิวัชรวิทย์ และนายสมชาย สหชัยรุ่งเรือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทย เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2542 ได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันพุธที่ 22 กันยายน 2542

⁶ กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย. (2542). *สรุปผลการประชุมสัมมนารับฟังความคิดเห็นในลักษณะประชาพิจารณ์ เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น*. หน้า 36-37.

⁷ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์. (2536). *เล่มเดิม*. หน้า 48.

(2) เสนอโดย คณะรัฐมนตรี (ชุดที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี) เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2542 ได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 31 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันศุกร์ที่ 8 ตุลาคม 2542

(3) เสนอโดย นางรัตนา จงสุทธานมณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติพัฒนา เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2542 ได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 31 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันศุกร์ที่ 8 ตุลาคม 2542

(4) เสนอโดย นายอิสระ สมชัย และนายสุวโรช พะลัง กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2542 ได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 31 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันศุกร์ที่ 8 ตุลาคม 2542

(5) เสนอโดย นายถวิล ไพรสณฑ์ กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2542 ได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 31 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันศุกร์ที่ 8 ตุลาคม 2542

(6) เสนอโดย นายอดิศร เพียงเกษ กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคความหวังใหม่ เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2542 ได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 31 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ในวันศุกร์ที่ 8 ตุลาคม 2542

ซึ่งเหตุผลประกอบการเสนอร่างเพื่อให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงสามารถสรุปได้ดังนี้⁸

1. เนื่องจากปัญหาการขาดเสถียรภาพของคณะเทศมนตรี เช่น การตกลงวาระในการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีภายในคณะเทศมนตรีเอง โดยอาจมีการตกลงให้ดำรงตำแหน่งคนละ 1 ปี เป็นต้น

2. เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่นายกเทศมนตรี เนื่องจากความไม่มั่นคงของนายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้น ส่งผลให้นายกเทศมนตรีไม่สามารถที่จะดำเนินนโยบายตามที่ตนเองต้องการได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น หากกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถนำเอาการแก้ไขปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนมาเป็นนโยบายในการหาเสียง ตลอดจนการกำหนดนโยบายในการทำงาน ประชาชนสามารถติดตามการทำงานได้ว่านายกเทศมนตรีได้ทำอะไรตามที่ได้หาเสียงไว้บ้าง

3. เป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชนได้ตัดสินใจเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่สุดเข้ามาบริหารท้องถิ่น เพราะประชาชนสามารถเลือกได้โดยตรงว่าจะเอาใครเป็นนายกเทศมนตรี

⁸ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 31 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ เล่ม 1 วันที่ 8 ตุลาคม 2542. หน้า 44.

4. เพื่อแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่าง ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

ในส่วนของเหตุผลในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งร่างฯส่วนใหญ่รวมทั้งร่างฯของรัฐบาลเองก็มีการเสนอให้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ด้วย ซึ่งเหตุผลมีดังนี้⁹

1. ป้องกันไม่ให้เกิดการสร้างอิทธิพล สร้างอำนาจในท้องถิ่น
2. เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้เข้ามาบริหารงาน

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา โดยให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ของรัฐบาลเป็นหลัก

คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาแก้ไขมาตรา 13 โดยยกเลิกความตามร่างฯเดิม ซึ่งในมาตรา 41 วรรคหนึ่งกำหนดให้ “นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้” เป็น มาตรา 41 “นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง” โดยให้เหตุผลว่า “ควรเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้เลือกคนที่ตนเองต้องการ ไม่ควรไปปิดกั้น เพราะหากประชาชนไม่ต้องการเขาก็ไม่ได้รับเลือกเข้ามาอีก”¹⁰ และรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ได้บรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 33 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 13 ตุลาคม 2542

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้ ได้มีการอภิปรายถึงประเด็นที่คณะกรรมการวิสามัญได้ตัดเนื้อหาเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีออกไป โดยฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการจำกัดวาระได้ให้เหตุผล ดังนี้¹¹

1. เขตเทศบาลนั้นมีพื้นที่แคบ ดังนั้น การใช้อำนาจผูกขาดสามารถทำได้โดยง่าย โดยเฉพาะนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงที่จะมีอำนาจเด็ดขาดและแยกอำนาจออกจากสภาเทศบาล ทำให้สภาเทศบาลไม่สามารถกดดันนายกเทศมนตรีได้

2. การที่คนเดิมทำงานอยู่เกิน 8 ปี โอกาสที่จะไปสกัดกั้นคู่แข่งของตนผ่านการใช้อิทธิพลทางการเงิน หรืออำนาจจากการงานมีสูง ทำให้ปิดโอกาสคนที่มีความรู้ ความคิดสร้างสรรค์ใหม่ๆ ได้เข้ามาทำงาน

⁹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 31 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เป็นพิเศษ เล่ม 1 วันที่ 8 ตุลาคม 2542. หน้า 45.

¹⁰ รายงานการประชุมร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ครั้งที่ 1/2542 วันอังคารที่ 12 ตุลาคม 2542. หน้า ร.8/3-8/5.

¹¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 33 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 13 ตุลาคม 2542. หน้า 155-156.

ในส่วนของผู้ประกอบการวิสาหกิจได้อภิปรายชี้แจงเหตุผล ดังนี้¹²

1. ตลาดที่ประชาชนยังให้ความไว้วางใจ ก็ควรที่จะให้สิทธิเขาเลือกรับเลือกตั้งได้
2. นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จำเป็นจะต้องวางตัว ต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และจะต้องมีผลงาน เนื่องจากถูกจับตาจากประชาชนตลอดเวลา ไม่เช่นนั้นโอกาสที่จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกครั้งก็จะยากมาก

โดยเมื่อจบการอภิปรายที่ประชุมมีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการแก้ไข และเสนอต่อวุฒิสภาในวันเดียวกัน

2. การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา

ในการประชุมวุฒิสภาเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2542 ที่ประชุมมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว โดยการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวในครั้งที่ 6 นายบรรณิทธิ เศรษฐบุตร¹³ ได้เสนอให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเห็นว่า หากให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ก็ควรต้องมีการจำกัดวาระเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาด ตามแบบประเทศอื่นๆ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่าการแสดงความคิดเห็นหรือการเสนอให้มีการจำกัดวาระดังกล่าว นายบรรณิทธิไม่ได้ให้เหตุผลที่จะอธิบายว่า หากไม่มีการจำกัดวาระแล้วจะเกิดผลอะไร หรือหากมีการจำกัดวาระแล้วจะสามารถแก้ปัญหาอะไรได้บ้าง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์แล้วจะพบว่าข้อเสนอให้มีการจำกัดวาระดังกล่าว นั้น เกิดจากการนำเอาแนวคิดของต่างประเทศมาใช้ โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผูกติดอยู่กับรูปแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) ซึ่งที่ประชุมก็ไม่ได้มีการอภิปรายคัดค้านข้อเสนอดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแล้วเสร็จก็ได้เสนอรายงานเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา

วุฒิสภาได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ในการประชุมวุฒิสภาครั้งที่ 11 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 8 กุมภาพันธ์ 2543 โดยเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 16 กุมภาพันธ์ 2543 และที่ประชุมมีมติเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม 2 สภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ที่วุฒิสภาแก้ไข

¹² รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 3 ครั้งที่ 33 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 13 ตุลาคม 2542. หน้า 160-161.

¹³ รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... วุฒิสภา ครั้งที่ 6 วันพุธที่ 25 มกราคม 2543.

วุฒิสภามีมติแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม 2 สภาในสัดส่วนของวุฒิสภา ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543

คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2543 โดยที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างฯของสภาผู้แทนราษฎร โดยเพิ่มความเป็นมาตรา 14 ทวิ ดังนี้ “มาตรา 14 ทวิ ให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้เป็นบทที่ 2 ทวิ นายกเทศมนตรี และมาตรา 48 สัตต ให้นายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง และมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน สองวาระไม่ได้

เมื่อนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งให้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายในสี่สิบห้าวัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง” คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว มีมติบัญญัติให้เป็นมาตรา 12 โดยตัดความในวรรคสอง และวรรคสามของมาตรา 48 ออกจาก โดยไม่มีการอธิบายถึงประเด็นการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง¹⁴

รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันเข้าสู่การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 4 ครั้งที่ 30 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 15 มีนาคม 2543 โดยที่ประชุมพิจารณาและมีมติในวาระ 3 เห็นชอบตามร่างฯที่คณะกรรมการได้ร่วมกันแก้ไข ด้วยคะแนนเห็นชอบ 182 คน ไม่เห็นชอบ 21 คน และงดออกเสียง 4 คน และประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2543

ส่วนที่ 3 ข้อมูลจากการวิเคราะห์ช่องทางในการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายอื่นๆ ก่อนที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้

สำหรับการควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายอื่น ก่อนที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 จะถูกบังคับใช้ พบว่า มีกลไกที่รัฐและประชาชนจะสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีได้ บัญญัติอยู่ในกฎหมายต่างๆ ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ในหมวด 9 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 286 ว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ครั้งที่ 1 วันพฤหัสบดีที่ 2 มีนาคม 2543.

การลงคะแนนเสียงตามวาระหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด¹⁵

2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติไว้ใน มาตรา 46 ว่า ...ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

- (1) พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล
- (2) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกตามมาตรา 35 หรือมาตรา 73
- (4) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง¹⁶

และใน มาตรา 73 บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้¹⁷

นอกเหนือจากช่องทางที่ได้กล่าวมาแล้ว ประชาชนยังสามารถร้องเรียนในกรณีที่นายกเทศมนตรีปฏิบัติหน้าที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา เพื่อให้มีการพิจารณาและสอบสวนตามคำร้องเรียนได้อีกด้วย¹⁸

¹⁵ มาตรา 286 ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นใด มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การลงคะแนนเสียงตามวาระหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

¹⁶ มาตรา 46 นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แล้ว ความเป็นเทศมนตรีจะสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อ

- (1) พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเทศบาล
- (2) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออกตามมาตรา 35 หรือมาตรา 73
- (4) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

¹⁷ มาตรา 73 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดออกจากตำแหน่งก็ได้

¹⁸ สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2552. <http://www.ombudsman.go.th/DataFile/พรบ.ผู้ตรวจการ%20A5.pdf>.

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ในการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างนั้นผู้ศึกษาสามารถเก็บข้อมูลได้ร้อยละ 100 แต่เนื่องจากเทศบาลเมืองชุมพรและเทศบาลเมืองคูคตนั้นไม่มีปลัดเทศบาล และเทศบาลเมืองคูคตมีรองปลัดเทศบาลทั้งสิ้น 3 คน ดังนั้นจึงสามารถแจกแจงกลุ่มตัวอย่างได้ดังนี้

ปลัดเทศบาล 1 คน

รองปลัดเทศบาลรักษาการปลัดเทศบาล 2 คน

รองปลัดเทศบาล 4 คน

ส่วนที่ 1 ความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

1. เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากรูปแบบคณะเทศมนตรี

1.1 ปัญหาการอยู่ไม่ครบวาระ การสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งนายกเทศมนตรีกันเองของคณะเทศมนตรี

สำหรับปัญหาการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในตำแหน่งนายกเทศมนตรีภายในคณะเทศมนตรีนั้นพบว่า มีอยู่เพียงแห่งเดียว คือ เทศบาลเมืองชุมพร เนื่องจากเกิดปัญหาความไม่โปร่งใส ดังนั้นคณะเทศมนตรีจึงมีมติให้ลงจากตำแหน่ง ส่วนเทศบาลเมืองพะเยาและเทศบาลเมืองคูคตไม่พบปัญหาดังกล่าว

ปัญหาการไม่สามารถบริหารงานได้เต็มที่เนื่องจากการไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาเทศบาล โดยในช่วงก่อนที่จะมีการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงพบว่า เกิดปัญหาดังกล่าวเพียงแห่งเดียว ได้แก่ เทศบาลเมืองพะเยา เนื่องจากสมาชิกสภาเทศบาลถูกเลือกเข้ามาทั้งฝ่ายนายกเทศมนตรีและฝ่ายค้าน ต่อมานายกเทศมนตรีให้ความสำคัญกับสภาน้อยลงทำให้สมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายนายกเทศมนตรีบางส่วนไม่พอใจจึงหันเหไปเป็นฝ่ายค้านและคอยตีรณการทางการเมืองของนายกเทศมนตรี ผู้บริหารที่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นทีมเดียวกัน แต่ภายหลังมีการแตกคอกันเอง

ส่วนเทศบาลอีก 2 แห่งไม่พบปัญหาดังกล่าว เนื่องจากทั้งนายกเทศมนตรี เทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลล้วนมาจากทีมเดียวกันจึงไม่มีการขัดแย้งกัน

ภายหลังจากที่มีการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้วพบว่าเทศบาลเมืองพะเยายังคงพบปัญหาดังกล่าว เนื่องจากนายกเทศมนตรีได้เสียงในสภาไม่เพียงพอทำให้การเสนอร่างงบประมาณไม่ผ่าน เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาก็ลงมติให้ผ่านร่างงบประมาณได้ เนื่องจากเหตุผลในการตีรณของสมาชิกสภาเทศบาลฟังไม่ขึ้น สำหรับสาเหตุของการตีรณในครั้งนั้นเกิดจากเดิมนั้นนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเป็นทีมเดียวกัน แต่ภายหลัง

ส่วนเทศบาลอีก 2 แห่งไม่พบปัญหาดังกล่าว โดยกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ในเทศบาลเมืองชุมพรให้เหตุผลว่า เพราะทั้งสภาและนายกเทศมนตรีก็มาจากทีมเดียวกัน ส่วนกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ในเทศบาลเมืองคูคต กล่าวว่า สภาไม่สามารถปลดนายกเทศมนตรีได้ แม้สภาจะมีฝ่ายค้านเป็นเสียงข้างมากนายกเทศมนตรีก็ยังทำงานได้ ถึงจะมีการตีรวนจากสภาก็ยังมีความหมายที่กำหนดให้นายกสามารถทำงานได้ เช่น หากสภาไม่รับเทศบัญญัติ กฎหมายก็กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาร่วมกันพิจารณา เป็นต้น

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า ปัญหาในเรื่องการสลับสับเปลี่ยนตัวบุคคลเป็นนายกเทศมนตรีนั้นมีน้อยมาก ในขณะที่ปัญหาการอยู่ไม่ครบวาระไม่เกิดขึ้น เพราะสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดหรือส่วนใหญ่เป็นฝ่ายเดียวกับนายกเทศมนตรีหรือเป็นผู้สมัครจากทีมเดียวกันในตอนเลือกตั้งนั่นเอง

1.2 ปัญหาการที่สภาเทศบาลมีอิทธิพลต่อคณะเทศมนตรีเนื่องจากคณะเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภาเทศบาล

ก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน เห็นว่ามีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ในขณะที่จำนวน 2 คน เห็นว่าไม่มีปัญหาดังกล่าว และจำนวน 4 คน ไม่ทราบ เนื่องจากเพิ่งเข้ามารับตำแหน่งได้ไม่นาน

ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่าเกิดปัญหาดังกล่าว และกลุ่มตัวอย่างจำนวน 4 คน เห็นว่าไม่เกิดปัญหา

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าภายหลังจากการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว ไม่เกิดปัญหาการถูกสภาเทศบาลครอบงำหรือมีอิทธิพลต่อการบริหารงาน แต่ในส่วนของกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ที่เห็นว่ายังคงเกิดปัญหาดังกล่าวอยู่ก็มีจำนวนใกล้เคียงกัน แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วก็ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเด็ดขาด

1.3 ปัญหาการตัดสินใจที่ไม่มีความชัดเจน เด็ดขาด ของคณะเทศมนตรี

ก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่ามีความชัดเจน เด็ดขาด ในการกำหนดนโยบายและบริหารนโยบายอย่างมาก กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน เห็นว่ามีความชัดเจน เด็ดขาดน้อย และจำนวน 2 คน ไม่ทราบ

ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 5 คน เห็นว่ามีความชัดเจน เด็ดขาด อย่างมาก และจำนวน 2 คน เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว การบริหารงานมีความชัดเจนเด็ดขาดมากขึ้น เป็นผลมาจากการที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำงานโดยตรงจึงมีอิสระในการทำงาน ซึ่งต่างจากเดิมที่ต้องมีการตัดสินใจร่วมกันภายในคณะเทศมนตรีเพื่อหามติเอกฉันท์

2. เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

2.1 การประกาศอย่างชัดเจนถึงนโยบายในการทำงานของผู้บริหารเทศบาล

ก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 4 คน เห็นว่าความชัดเจนในการประกาศนโยบายการบริหารงานในการหาเสียงของผู้สมัครค่อนข้างน้อย จำนวน 1 คน เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง และจำนวน 2 คน ไม่ทราบ

ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่ายังอยู่ในระดับที่น้อย ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าอยู่ในระดับที่มากมีจำนวน 2 คนและอยู่ในระดับปานกลางมีจำนวน 2 คน เช่นกัน

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งในรูปแบบเดิมมีความชัดเจนในการประกาศนโยบายการทำงานในการหาเสียงมากกว่าปัจจุบัน กล่าวคือ นโยบายการหาเสียงก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น มีการแจกแจงรายละเอียดที่ค่อนข้างชัดเจนกว่าปัจจุบันซึ่งมีลักษณะของการประกาศหรือกำหนดนโยบายอย่างกว้างๆ ครอบคลุมไปทุกด้านแต่ไม่ค่อยมีรายละเอียดในการทำงานที่เฉพาะเจาะจงมากนัก

2.2 การต่อสู้กันด้วยนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 5 คน เห็นว่าไม่มีการแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานกันอย่างจริงจัง และจำนวน 2 คน ไม่ทราบ

ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 4 คน เห็นว่ายังคงไม่มีการแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานกันอย่างจริงจัง และจำนวน 3 คน เห็นว่ามีการแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานกันอย่างจริงจัง

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าแม้จะจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีการแข่งขันกันด้วยตัวนโยบายอย่างจริงจังมากนัก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น การแข่งขันกันของผู้สมัครก็มีการใช้นโยบายการทำงานเป็นเครื่องมือหลักมากขึ้น เห็นได้จากความเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าการแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานกันอย่างจริงจังมีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน

2.3 การกำหนดนโยบายการบริหารงานโดยยึดประชาชนเป็นหลัก

ก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน เห็นว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีการนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียง แต่ก็เพียงมีบ้างไม่มากนัก กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน เห็นว่าไม่ใช่ และจำนวน 4 คน ไม่ทราบ

ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 5 คน เห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีการนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียง โดยให้เหตุผลว่ามีการนำเอาปัญหาและความต้องการเข้ามากำหนดนโยบายหาเสียงมากขึ้นกว่าเดิม แต่ก็มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่เอาเข้ามาสร้างนโยบาย กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน เห็นว่าไม่ใช่ และ 1 คน ไม่ทราบ

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าภายหลังจากที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีการนำเอาปัญหาหรือความต้องการของประชาชนมาเป็นฐานในการกำหนดนโยบายการทำงานที่ใช้หาเสียงมากขึ้นแต่ก็ไม่ใช่ทั้งหมด ยังคงมีการจับเพียงบางส่วนมาใช้เท่านั้น

2.4 ความรับผิดชอบต่อนโยบายที่ให้แก่ประชาชน

ก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน เห็นว่า คณะเทศมนตรีได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้เพียงครั้งเดียว กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน เห็นว่าทำเป็นส่วนน้อย ทำตามใจเสียมากกว่า อยากจะทำอะไรก็ทำ และจำนวน 3 คน ไม่ทราบ

ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่านายกเทศมนตรีได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงทุกประการ ขณะที่จำนวน 3 คน เห็นว่าทำเป็นส่วนน้อย และจำนวน 1 คน เห็นว่าทำครั้งเดียว

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงได้รับเลือกเข้ามาแล้ว มีการปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้ค่อนข้างมาก กล่าวคือมีความรับผิดชอบต่อนโยบายที่ตนได้กล่าวไว้กับประชาชนมากกว่าผู้สมัครในรูปแบบคณะเทศมนตรี

2.5 ความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาล

ก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่าการบริหารงานเทศบาลของคณะเทศมตรมีความคล่องตัว รวดเร็ว อยู่ในระดับที่น้อย ส่วนกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ที่เห็นว่าอยู่ในระดับที่มากและปานกลางมีจำนวน 1 คน เท่ากัน

ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 7 คน เห็นว่าการบริหารงานเทศบาลของนายกเทศมนตรีมีความคล่องตัว รวดเร็ว อย่างมาก โดยกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์บางคนให้เหตุผลว่าเกิดจากการปรับแก้ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้น และจำนวน 1 คน เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าภายหลังจากการที่มีการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมากจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว การบริหารมีความคล่องตัวอย่างมาก เนื่องจากมีอิสระในการคิดและตัดสินใจ ตลอดจนอำนาจในการสั่งการต่างๆ ต่างจากรูปแบบเดิมที่ต้องรวมตัวร่วมกันระหว่างคณะเทศมนตรีเสียก่อน

2.6 ประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของเทศบาล

ก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน เห็นว่าการบริหารงานแบบคณะเทศมนตรีมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายอยู่ในระดับปานกลาง เพราะต้องขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของคณะเทศมนตรี จำนวน 2 คน เห็นว่าอยู่ในระดับที่น้อย จำนวน 1 คน เห็นว่าอยู่ในระดับที่มาก และจำนวน 2 คน ไม่ทราบ

ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 5 คน เห็นว่าการบริหารงานของนายกเทศมนตรีมีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมายอยู่ในระดับที่มาก เพราะไม่ต้องอาศัยคนอื่น สามารถตัดสินใจได้เอง และจำนวน 2 คน เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีที่มากจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายในการทำงานในระดับที่มากต่างจากรูปแบบคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นผลมาจากความคล่องตัวในการบริหารงานเนื่องจากนายกเทศมนตรีสามารถตัดสินใจได้โดยตรงไม่ต้องรวมมติเหมือนรูปแบบคณะเทศมนตรี

2.7 การเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล

ก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่าคณะเทศมนตรีมีการรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนอยู่ในระดับที่น้อย กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง และจำนวน 2 คน ไม่ทราบ

ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 5 คน เห็นว่านายกเทศมนตรีมีการรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนอยู่ในระดับที่มาก และจำนวน 2 คน เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่านายกเทศมนตรีที่มากจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น มีการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนค่อนข้างมาก

2.8 ความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเทศบาล

เทศบาลทั้ง 3 แห่งที่ทำการศึกษานั้น ไม่เคยประสบปัญหาการยุบสภามาก่อน ทั้งก่อนและหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง โดยเมื่อสอบถามกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์พบว่า จำนวน 4 คน เห็นว่าการที่ไม่มีปัญหาการยุบสภาเกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น เป็นเพราะข้อกำหนดดังกล่าว โดยเหตุผลว่า

2.8.1 มีการแก้ไขระเบียบที่เกี่ยวกับการยุบสภา ทำให้สมาชิกสภาเทศบาลติรวนได้ยากขึ้น ต้องมีเหตุผลในการที่จะยุบสภา

2.8.2 แบ่งแยกกันเสร็จสรรพ ชัดเจน ระหว่างฝ่ายนายกเทศมนตรีและฝ่ายสภาเทศบาล เมื่อก่อนนายกฯสวมหมวก 2 ใบ แต่ปัจจุบันกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกฯไว้อย่างชัดเจน

ส่วนกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน เห็นว่าไม่ใช่ แต่เป็นเพราะนายกเทศมนตรีได้เสียช้างมากในสภา และจำนวน 2 คน ไม่แน่ใจ โดยกล่าวว่า บางทีก็เกิดจากหลายปัจจัย เช่น บางทีอยู่ที่ พ.ร.บ.เทศบาล ร่างงบประมาณก็สามารถตกลงกันได้ เป็นผลมาจากข้อกฎหมายที่ทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้น และตรวจสอบได้ยากขึ้น

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าการที่ไม่มีปัญหาการยุบสภาเกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เนื่องจากมีการปรับปรุงกฎหมายให้เกิดการยุบสภาได้ยากขึ้นเพื่อป้องกันการเล่นเกมการเมืองในสภาเทศบาล แต่ที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ มีการตกลงผลประโยชน์ร่วมกันภายในสภาเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของ การตอบกระทู้ต่างๆ การเสนอโครงการหรือการเสนอร่างงบประมาณก็ตามแต่ หากมีการตกลงผลประโยชน์กันได้ก็จะไม่ค่อยมีการติรวนมากนัก

3. ผลของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงที่มีต่อรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

3.1 นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับความเป็นประชาธิปไตย

เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เป็นดังต่อไปนี้

รูปแบบคณะเทศมนตรี

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง เพราะนายกเทศมนตรีไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชนโดยตรง แต่เป็นความต้องการของสภา

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน เห็นว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมาก โดยมองว่ารูปแบบนี้เป็นความรับผิดชอบร่วมกัน เป็นการบริหารงานในลักษณะทีมงาน

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน เห็นว่าน้อย เพราะนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของสภา แต่ประชาชนอาจไม่ต้องการคนๆ นั้นก็ได้ และจำนวน 1 คน ไม่แน่ใจ และไม่ออกความเห็น 1 คน

รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 4 คน เห็นว่ามีความเป็นประชาธิปไตยอย่างมาก โดยมองว่าประชาชนเลือก ประชาชนชี้ได้ว่าใครเป็นนายกเทศมนตรี

ในขณะที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง เพราะนายกเทศมนตรีไม่จำเป็นต้องสนใจสภา หรือเปิดโอกาสให้สภาค่อนข้างน้อย

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน ไม่แน่ใจ และจำนวน 1 คน บอกว่าเปรียบเทียบกันไม่ได้ เพราะเป็นประชาธิปไตยคนละรูปแบบ

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารูปแบบคณะเทศมนตรีซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่ามีความเป็นประชาธิปไตยอยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมีอิสระในการเลือกคนที่ตนเองต้องการได้โดยตรง ซึ่งมีความใกล้เคียงกับการเป็นประชาธิปไตยบริสุทธิ์ ในขณะที่รูปแบบคณะเทศมนตรีนั้นเราไม่อาจรู้ได้เลยว่าใครที่จะได้รับเลือกจากเสียงข้างมากในสภาเทศบาลให้เป็นนายกเทศมนตรี

3.2 นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

ในขณะที่จำนวน 6 คน เห็นว่าสอดคล้องน้อย เพราะระดับประเทศเลือกนายกเทศมนตรีโดยอ้อม การเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีมีการกลั่นกรองหรือมีข้อกำหนดหลายอย่างกว่าจะได้เข้าสู่ตำแหน่ง แต่นายกเทศมนตรีสามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้ทันที ที่มาของนายกฯ ไม่ใช่ แต่รูปแบบการบริหารสอดคล้อง

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน เห็นว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงกับการรูปแบบการปกครองในระดับประเทศนั้นมีความสอดคล้องมาก ประชาชนเลือกได้โดยตรง อยากได้

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าระหว่างรูปแบบท้องถิ่นที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับรูปแบบการปกครองระดับประเทศนั้น มีความสอดคล้องกันค่อนข้างน้อยกล่าวคือ ในมิติของรูปแบบที่มาของผู้หน้านั้นต่างกันอย่างชัดเจนเนื่องจากนายกเทศมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในขณะที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งเป็นรูปแบบของระบบประธานาธิบดี แต่ในด้านมิติในการทำงานแล้วมีความสอดคล้องกันอย่างมาก นั่นคือ นายกเทศมนตรีจะแต่งตั้งรัฐมนตรีมารับผิดชอบงานด้านต่างๆ นายกเทศมนตรีก็มีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นรองนายกเทศมนตรีเพื่อรับผิดชอบงานด้านต่างๆเช่นกัน และอำนาจในการบริหารจัดการก็คล้ายคลึงกัน

3.3 อิทธิพลจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงต่อการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่าการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ส่งผลอย่างมากให้เห็นว่า นายกเทศมนตรีก็ควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงด้วย

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน เห็นว่าส่งผลน้อย ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้คิดถึงประเด็นนี้ จึงไม่มีนัยต่อกัน และจำนวน 2 คน เห็นว่าไม่ส่งผลเลย

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าควรนำแนวคิดการเลือกตั้งโดยตรงไปใช้กับการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีด้วย ซึ่งประชาชนจะได้คนที่ตนต้องการให้เป็นนายกรัฐมนตรีจริงๆ

4. การยอมรับนโยบายและข้อเสนอแนะอื่นๆ

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดเห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง โดยให้เหตุผลดังนี้

- ต้องดูพื้นที่ด้วยว่าเหมาะสมกับรูปแบบหรือไม่
- ผู้บริหารมีเสถียรภาพมากขึ้น
- สามารถบริหารนโยบายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- สามารถทราบได้ว่าจะเลือกใครมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และทำให้การยุบสภาทำได้

ยากขึ้น

ส่วนข้อเสนอแนะหรือปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มีดังนี้

- บางพื้นที่เหมาะสมกับการเลือกตั้งโดยตรง แต่บางพื้นที่ควรใช้แบบคณะเทศมนตรี ไม่ควรบังคับใช้ทั้งหมด

- การตัดสินใจของนายกเทศมนตรีมักจะฉับไว รวดเร็วขึ้น ดูจะเผด็จการเกินไป ไม่ค่อยรอบคอบเท่าไรนัก ระบบเดิมนั้นหลายฝ่ายได้คุยกัน มีการพิจารณาร่วมกัน

- ในบางเรื่องให้อำนาจนายกเทศมนตรีมากเกินไป เช่น การบริหารงานบุคคล ให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่คนเดียวคือนายกเทศมนตรี

- วุฒิสภาการศึกษาระดับปริญญาตรีมากเกินไป ในท้องถิ่นคนที่จบปริญญาตรีมีน้อย ควรจะกำหนดเพียงแค่การศึกษาระดับมัธยม เพราะการกำหนดวุฒิสภาการศึกษาที่สูงเป็นการปิดโอกาสคนที่มีความรู้ ความเข้าใจท้องถิ่น ซึ่งคนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นคนที่มีการศึกษาน้อย

- ควรจะมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รู้ถึงข้อดีข้อเสียของรูปแบบที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดยอมรับในการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ก็ยังคงมีข้อห่วงใยหรือข้อแนะนำในเรื่องของอำนาจรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีที่ค่อนข้างมากเกินไปในบางเรื่อง ตลอดจนเรื่องของการกำหนดวุฒิสภาการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่จะสูงเกินไปไม่ค่อยสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในท้องถิ่นมากนัก เป็นต้น

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

1. ความคิดเห็นต่อเหตุผลในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี

1.1 การจำกัดวาระเป็นผลมาจากการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่าการจำกัดวาระนายกเทศมนตรีไม่ได้เกิดจากการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้เหตุผลดังนี้

- น่าจะเป็นการลอกเลียนมาใช้ เนื่องจากในประเทศไทยไม่เคยมีบทเรียนมาก่อน โดยไปนำรูปแบบของสหรัฐอเมริกามาใช้ ซึ่งไม่อาจทราบได้ว่าจะสามารถเข้ากับระบบของไทยได้หรือไม่

- เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับผู้บริหารท้องถิ่นไว้

ส่วนกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน คิดว่า ใช่ โดยให้เหตุผลดังนี้

- เดิมคณะเทศมนตรีสามารถหมุนเวียนตำแหน่งกันได้ ดังนั้น กฎหมายจึงไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล

- เพราะการเลือกตั้งนายกโดยตรงนั้นจะทำให้เรารู้ว่าใครจะเป็นนายกเทศมนตรี ในขณะที่คณะเทศมนตรีเราไม่อาจรู้ได้ว่าใครจะเป็นนายกเทศมนตรี และจะเป็นต่อไปอีกนานแค่ไหน

และกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน ไม่แน่ใจ

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ไม่คิดว่าการจำกัดวาระเป็นผลมาจากการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งถึงแม้จะไม่มีกำหนดให้เลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงก็อาจมีการนำแนวคิดนี้มาใช้อยู่ดี ซึ่งตัวอย่างที่ชัดเจนในประเทศที่น่าจะสอดคล้องกับคำถามดังกล่าวมาบังคับใช้ คือ สหรัฐอเมริกา

1.2 การอยู่ในตำแหน่งนานๆ นำมาสู่การครอบงำองค์กร

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 4 คน เห็นด้วยว่าหากให้โอกาสนายกเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน หรือ 8 ปีแล้ว จะเป็นการเปิดโอกาสให้นายกเทศมนตรีสร้างอาณาจักรทางการเมือง หรือใช้อำนาจครอบงำเทศบาลของท่านมากเกินไป โดยให้เหตุผลดังนี้

- เพราะนายกจะคิดว่าเทศบาลเป็นของตนเอง เมื่อมีอำนาจแล้วจะทำอะไรก็ได้
- ในปีแรกๆจะไม่ค่อยรู้อะไร แต่เมื่ออยู่ไปเรื่อยๆจะเริ่มรู้ระบบของหน่วยงาน มีการวางตัวของบุคลากรในฝ่ายต่างๆ มีการสร้างฐานของพนักงาน สร้างเครือข่ายของตนเอง
- โอกาสในการสร้างฐานอำนาจนั้นมีสูงมาก ซึ่งเป็นธรรมชาติของสังคมไทย
- ข้าราชการประจำต้องสนองการเมือง นายกต้องการอะไรแม้เป็นเรื่องที่ขัดกับข้อกฎหมาย แต่ฝ่ายข้าราชการประจำก็ต้องหาทางทำให้ได้ หากไม่เช่นนั้นข้าราชการประจำก็อยู่ลำบาก

ในขณะที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน ไม่เห็นด้วย เนื่องจากปัจจุบันการตรวจสอบค่อนข้างสูง ช่องทางในการร้องเรียนมีมาก โอกาสที่จะกระทำการดังกล่าวจึงเป็นไปได้ยาก

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 5 คน เห็นด้วยว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะช่วยป้องกันไม่ให้นายกเทศมนตรีสร้างอาณาจักรทางการเมือง หรือใช้อำนาจครอบงำเทศบาลมากเกินไป โดยให้เหตุผลดังนี้

- เห็นด้วย เพราะจะทำให้การครอบงำองค์กรนั้นขาดตอน เนื่องจากมีการเว้นช่วง
- ลดความเป็นผู้มีอิทธิพล มีเวลาแค่ 8 ปี หลังจากนั้นก็ไม่สามารถทำอะไรได้ จึงเป็นการลดโอกาสในการครอบงำเทศบาล
- มีความระมัดระวังตัวในการทำงานมากขึ้น
- เมื่อไม่สามารถใช้เวทีทางการเมืองได้ ก็กลายเป็นเพียงประชาชนธรรมดา

ในขณะที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน ไม่แน่ใจ เพราะ 8 ปี เขาก็สร้างอำนาจไว้อยู่แล้ว เพราะฉะนั้นคนที่เข้ามาใหม่ก็จะประสบกับความยากลำบากในการทำงาน หรือในการแข่งขัน

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่แม้จะเห็นด้วยว่าการอยู่ในตำแหน่งเกิน 8 ปี จะนำมาสู่โอกาสในการครอบงำองค์กร แต่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวนใกล้เคียงกันก็ไม่ได้เห็นด้วยกับความคิดดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าปัจจุบันช่องทางในการตรวจสอบและติดตามการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีค่อนข้างมาก จึงเชื่อว่าเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นถูกจับตาจากประชาชนอย่างใกล้ชิดจะทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถกระทำการดังกล่าวได้ เป็นที่น่าสนใจว่ากลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยทำงานอยู่ในเทศบาลเมืองคูคต ซึ่งเป็นชุมชนที่มีความเจริญและอยู่ใกล้กับกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ประชากรส่วนใหญ่จึงได้รับการศึกษาและมีระดับการรับรู้ข่าวสารค่อนข้างดี แต่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เกือบร้อยละเห็นด้วยว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการครอบงำองค์กรได้

1.3 การจำกัดวาระเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน ไม่เห็นด้วยว่าการที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน จะทำให้หมดความกระตือรือร้น และหมดความคิดสร้างสรรค์ในการบริหารงานเทศบาล โดยให้เหตุผลดังนี้

- เพราะงานของท้องถิ่นนั้นมีเยอะ มีอะไรให้ทำอยู่เรื่อยๆ

- ยิ่งเป็นงานยิ่งคิดเป็น ยิ่งกระตือรือร้นมากขึ้น เพราะการอยู่ในตำแหน่งก็จะสามารถรู้ช่องทางว่าทำอะไรจึงจะได้ผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง หากไม่ทำโครงการก็ไม่มีช่องทางให้หาประโยชน์

- ความกระตือรือร้นในการทำงานหรือไฟในการทำงานคงไม่หมดไป แต่น่าจะไปคิดเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนต่างๆ มากกว่า

และกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 4 คน ไม่แน่ใจ โดยมองว่า ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล บางคนอาจจะคิดว่าควรจะต้องอดงานของตนอย่างไร บางคนเข้ามาเพียงเพื่อแสวงหาอำนาจต่อ

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 4 คน เห็นด้วยว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้น ได้เข้ามาบริหารงานเทศบาล โดยเห็นว่า คนที่อยู่ในระบบโอกาสหาเสียงมีมาก ดังนั้นหากไม่จำกัดสิทธิ โอกาสของคนนอกก็จะน้อยมากเพราะคนนอกหาเสียงยาก งานของเทศบาลนั้นสามารถนำมาหาเสียงได้หมด เมื่อนายกเทศมนตรีคนเดิมสมัครไม่ได้ก็เป็นการเปิดโอกาสให้คนอื่นได้แข่งขัน

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน ไม่เห็นด้วย เพราะเดิมกฎหมายก็ไม่ได้ห้าม ใครจะลงสมัครแข่งขันก็สามารถทำได้ และกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน ไม่แน่ใจ

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 4 คน ไม่เห็นด้วยว่าการที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน จะเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ประชาชนได้เลือกบุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้น ได้เข้าไปบริหารงานเทศบาล โดยให้เหตุผลว่า

- ประชาชนสามารถคิดเองได้ มีวิจารณญาณในการที่จะเลือก หากเขาไม่ต้องการเขาก็ไม่เลือก

- หากมีคนที่มีความรู้ความสามารถต้องการเข้ามาแข่ง ก็สามารถลงสมัครแข่งขันได้ตลอดเวลาไม่มีกฎหมายห้าม

ในขณะที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นด้วย โดยให้เหตุผลดังนี้

- คนเก่าได้เปรียบเรื่องผลงาน เพราะสามารถนำผลงานที่ได้ทำไว้ไปใช้หาเสียงได้

- การปกครองในระบบประชาธิปไตย คือ ให้ประชาชนได้มีทางเลือกใหม่มากขึ้นเรื่อยๆ และเรียนรู้จนกระทั่งได้สิ่งที่ดีที่สุด

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 5 คน เห็นด้วยว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้สมัครหน้าใหม่ และเพิ่มโอกาสให้กับประชาชนได้มีทางเลือกมากขึ้น เหมือนเป็นการล้างไฟ เปิดเวทีใหม่ให้แข่งขัน

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน ไม่เห็นด้วย แต่เห็นว่าจะเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ประชาชนสามารถเลือกคนเดิมที่เขาต้องการได้มากกว่า

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระจะเป็นประโยชน์กับประชาชนทั้งในเรื่องของการเปิดโอกาสให้กับผู้สมัครหน้าใหม่ได้มีโอกาสเข้ามาแข่งขันมากขึ้น แม้กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วยว่าการที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน จะเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ประชาชนได้เลือกบุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ เพราะกฎหมายไม่ได้ห้าม แต่ถึงแม้กฎหมายจะไม่ได้ห้ามให้สมัครก็ตามแต่โดยพฤตินัยแล้วก็รู้อยู่แล้วว่าการจะแข่งขันกับคนที่มียศถิพพลหรือมีความได้เปรียบในการแข่งขันย่อมไม่จูงใจให้ผู้สนใจหน้าใหม่เข้ามาแข่งขัน เพราะโอกาสที่จะชนะนั้นมีน้อยและกลายเป็นการกีดกันคู่แข่งไปด้วย และจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะพบว่าเทศบาลเมืองชุมพรนั้น ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีคนอื่นเลย นอกจากนายกเทศมนตรีคนปัจจุบันที่ต้องต่อสู้กับคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่นนี้ก็เท่ากับว่าประชาชนไม่มีสิทธิที่จะพิจารณาทางเลือกเลย ดังนั้น การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเป็นเหมือนการล้างไฟ เปิดโอกาสให้คนใหม่เข้ามาแข่งขัน

2. ความคิดเห็นต่อเครื่องมือหรือเทคนิคของนโยบาย

2.1 ความเหมาะสมในการกำหนดระยะเวลา 8 ปีติดต่อกัน

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดเห็นด้วยว่าระยะเวลา 8 ปี จะไม่ทำให้การบริหารงานของนายกเทศมนตรีขาดความต่อเนื่อง โดยให้เหตุผลดังนี้

- เวลา 8 ปีมากพอที่จะให้ทำนโยบายต่างๆให้สำเร็จลงได้
- การทำงานของท้องถิ่นใช้ระบบของแผน โดยเป็นแผนระยะ 3 ปี ความต่อเนื่องของโครงการคงจะไม่มีโครงการที่มีขนาดใหญ่มาก ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า
- งบประมาณในแต่ละปีไม่ค่อยมีภาระผูกพัน ใครต้องการทำอะไรก็ทำ ส่วนมากไม่ได้มีโครงการต่อเนื่อง เป็นโครงการระยะสั้นและปานกลางเสียมาก
- ยังมีคนในทีมเดียวกันสานงานต่อ หรือลักษณะของนายกฯเงา
- โดยพฤตินัยแล้วแม้ว่านายกฯคนเดิมไม่อยู่แต่ทีมยังอยู่ ดังนั้น ทีมก็จะสานงานต่ออยู่แล้ว

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 6 คน เห็นว่าระยะเวลา 8 ปี เพียงพอที่จะทำนโยบายที่ได้แถลงกับประชาชนให้สำเร็จลงได้ โดยให้เหตุผลว่า

- โดยทั่วไปไม่มีใครที่จะแถลงนโยบายที่ใช้เวลาเกิน 8 ปี ส่วนใหญ่เป็นโครงการระยะสั้น สามารถทำสำเร็จได้ในวาระ
- นโยบายที่ใช้หาเสียงไม่จำเป็นต้องทำไปจนตาย ในการทำงานนโยบายต้องคิดไว้ด้วยว่าต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด ส่วนใหญ่อยู่ในกรอบ 4 ปีตามวาระ
- นโยบายที่วางไว้ส่วนใหญ่ไม่ใช่ใช้นโยบายระยะยาว ระยะเวลาเพียงแค่ 4 ปี ก็เพียงพอสำหรับการบริหารงาน
- แต่ก็อาจขึ้นอยู่กับขนาดของท้องถิ่นด้วย เช่น ท้องถิ่นขนาดใหญ่ก็อาจมีพันธกิจที่ใช้ระยะเวลานานกว่าจะบรรลุเป้าหมาย

ในขณะที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน เห็นว่าไม่เพียงพอ บางปัญหานั้นแก้ลำบาก บางครั้งงบประมาณในการทำโครงการก็ได้ที่ละนิด ทำให้การแก้ปัญหาแก้ล่าช้าตามไปด้วย

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าระยะเวลา 2 สมัย 8 ปี นั้นมีความเหมาะสมแก่การทำงานและสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น เป็นเวลาที่มากพอที่จะบริหารนโยบายที่ตนใช้หาเสียงให้สำเร็จลงได้ และเพียงพอที่จะพิสูจน์ความสามารถให้ประชาชนได้เห็น อีกทั้งงานบริหารท้องถิ่นนั้นส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นงานรายวันเสียมากกว่ากล่าวคือ ในแต่ละวันมีงานอะไรเข้ามาให้ทำก็ทำการแก้ปัญหาต่างๆไปเรื่อยๆ

2.2 ความถูกต้องเป็นธรรมของเครื่องมือหรือเทคนิคของนโยบาย

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 4 คน เห็นว่าการจำกัดสิทธิของประชาชนที่จะเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมเป็นสมัยที่ 3 ติดต่อกัน ไม่เป็นการละเมิดสิทธิทางการเมืองของประชาชน เพราะ

- สิทธิในการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นนั้นเป็นสิทธิพิเศษ สามารถที่จะจำกัดได้เพราะไม่ใช่สิทธิขั้นพื้นฐาน

- มันเป็นการเลือกที่ตัวนโยบาย แม้คนไม่อยู่หรือไม่สามารถเลือกได้ แต่นโยบายยังอยู่ที่มียังอยู่

และกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่าละเมิด เพราะ

- เขาไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองตามความต้องการของเขา

- เป็นการดูถูกประชาชน รัฐควรให้ประชาชนได้คิด ได้เลือกเอง เพราะปัจจุบันประชาชนส่วนใหญ่ไม่สามารถรอบงำได้ เช่น หากเขาพอใจผู้สมัครคนใดเขาก็เลือกโดยไม่จำเป็นว่า จะเป็นผู้สมัครหน้าเก่าหรือหน้าใหม่ ประชาชนมีวิจารณญาณในการเลือกกว่าใครจะเข้าไปทำงานให้เขาได้

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่าการจำกัดสิทธิของประชาชนที่จะเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมเป็นสมัยที่ 3 ติดต่อกัน ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้เหตุผลดังนี้

- เพราะการเลือกตั้งเป็นของประชาชน เมื่อมอบสิทธิให้ประชาชนแล้วก็ควรมอบให้หมด ไม่ควรคิดแทนประชาชน

- เพราะประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับหลักสิทธิและเสรีภาพอย่างมาก

ในขณะที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 2 คน เห็นว่าไม่ขัด เพราะประชาธิปไตยแต่ละแห่งอยู่ที่ความเหมาะสมของแต่ละที่ หากว่าการจำกัดวาระจะก่อให้เกิดทางเลือก หรือเกิดพัฒนาการทางการเมือง ก็เป็นการสมควร ประชาธิปไตยเป็นเรื่องของการลองผิดลองถูก

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 5 คน เห็นว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ไม่เป็นการละเมิดสิทธิทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เพราะเมื่อกฎหมายกำหนดก็ต้องปฏิบัติตาม เพราะถือเป็นคุณสมบัติของผู้สมัครตามกฎหมาย

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 1 คน เห็นว่าไม่ละเมิด และจำนวน 1 คน ไม่แน่ใจ

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี เป็นข้อกำหนดที่ไม่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยให้เหตุผลดังนี้

- เป็นสิทธิพิเศษ

- เพราะกฎหมายที่ออกมามีความชอบธรรมในการตรากฎหมาย ประชาชนในรัฐต้องเคารพและปฏิบัติตาม

- ประชาธิปไตยไม่ใช่จะมีอิสระทุกอย่าง สิ่งที่มีมองว่าเป็นอันตรายก็สามารถที่จะจำกัดสิทธินั้นได้ และถึงแม้จะไม่สามารถลงสมัครแข่งขันได้ แต่ก็ยังคงมีตำแหน่งอื่นๆในการทำงานท้องถิ่น

ในขณะที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน เห็นว่าขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามหลักสิทธิเสรีภาพ ส่วนจำนวน 1 คน ไม่แน่ใจ

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นในเรื่องของความถูกต้องเป็นธรรมของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งค่อนข้างใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของประชาชนซึ่งจำนวน 4 คน เห็นว่าละเมิด และอีกจำนวน 3 คน เห็นว่าไม่ละเมิด และกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ก็เห็นว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยด้วย แต่ในส่วนของผู้สมัครนั้นกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มองว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิ และขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะมองว่าเมื่อเป็นผู้เล่นก็ต้องปฏิบัติตามกติกาที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งผู้สมัครทุกคนต้องทำความเข้าใจและยอมรับ

2.3 ระยะเวลาที่เหมาะสมในการจำกัดวาระตามความเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบ

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 4 คน เห็นว่าการกำหนดไว้ที่ 2 วาระนั้นเหมาะสมแล้ว โดยให้เหตุผลว่า

- 2 สมัย 8 ปี นายกสามารถทำอะไรได้เยอะ เริ่มจะมีอำนาจอิทธิพลครอบงำเทศบาลมากขึ้น ทำให้มีการใช้อิทธิพลในทางที่ไม่ถูกต้อง

- 4 ปีแรกเข้ามาศึกษางานและเรียนรู้สิ่งต่างๆ 4 ปีหลังสามารถทำอะไรได้ค่อนข้างมาก แทบจะทั้งหมดที่ตนคิดได้

- 8 ปี เหมาะสมและเพียงพอที่จะทำงาน

- เช่นเดียวกับบอเมริกาที่มีการกำหนดวาระของตำแหน่งทางการเมืองไว้ 2 สมัยติดต่อกันเช่นกัน

ในขณะที่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์อีกจำนวน 3 คน ไม่ตอบคำถามข้อนี้

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นวาระเวลา 8 ปี หรือ 2 สมัยติดต่อกันเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม

3. การยอมรับนโยบายและข้อเสนอแนะอื่นๆ

กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 4 คน เห็นด้วยกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี

ส่วนกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จำนวน 3 คน ไม่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระ โดยให้เหตุผลดังนี้

- ไม่เห็นด้วย รัฐไม่ควรจะไปละเมิดสิทธิของประชาชน เพราะประชาชนสามารถคิดและตัดสินใจเองได้ ดังนั้นจึงไม่ควรใช้เครื่องมือของรัฐมาบังคับประชาชน

- รัฐควรปล่อยให้ประชาชนได้มีบทเรียนด้วยตนเอง เพราะประชาชนเองก็มีความรู้ ไม่ใช่ว่าใครจะมาทำอะไรกับเขาก็ได้

ส่วนข้อเสนอแนะและปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี มีดังนี้

- ควรให้ประชาชนได้มีบทเรียนเอง ใครมีความสามารถก็ควรให้เขาแข่งขันไปไม่ต้องจำกัด

- ต้องให้ประชาชนเรียนรู้และตัดสินใจเองให้มากที่สุด แต่ฝ่ายบริหารไม่เปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้คิดเอง

สรุปผลจากการสัมภาษณ์ พบว่า กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไม่เห็นด้วยก็มีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งเป็นความเห็นจากผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลเมืองคูคตซึ่งเห็นว่านายกเทศมนตรีคนเดิมมีความสามารถในการทำงาน แต่เป็นที่น่าสนใจว่าการยอมรับข้อกำหนดดังกล่าวขึ้นอยู่กับคุณลักษณะเฉพาะบุคคลซึ่งไม่อาจเหมือนกันทุกท้องถิ่น บางที่ปัจจัยไม่ได้อยู่ที่ระบบหรือรูปแบบเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับจริยธรรมคุณธรรมของตัวนายกเทศมนตรีเองด้วย

ข้อมูลจากการออกแบบสอบถาม

ในการออกแบบสอบถามครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทดสอบแบบสอบถามไปทั้งสิ้น 104 ชุด และมีผู้ตอบแบบสอบถามส่งกลับมาทั้งสิ้น 83 ชุด คิดเป็นร้อยละ 86.32 ซึ่งเพียงพอที่จะสะท้อนข้อเท็จจริงในการศึกษา

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

ตาราง 2 แสดงเพศของผู้ตอบแบบสอบถาม

เพศ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
หญิง	11	13.3
ชาย	72	86.7
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 2 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นชายร้อยละ 86.7 และหญิงร้อยละ 13.3

ตาราง 3 แสดงการศึกษาสูงสุด

การศึกษาสูงสุด	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ประถมศึกษาปีที่ 4	1	1.2
มัธยมศึกษาตอนต้น	11	13.3
มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือ ประกาศนียบัตรวิชาชีพ	33	39.8
ปริญญาตรี	34	41.0
ปริญญาโท	4	4.8
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 3 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีร้อยละ 41 มัธยมศึกษาตอนปลาย หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพร้อยละ 39.8 มัธยมศึกษาตอนต้นร้อยละ 13.3 ปริญญาโท ร้อยละ 4.8 และประถมศึกษาปีที่ 4 ร้อยละ 1.2 แสดงให้เห็นว่าผู้ที่เข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในปัจจุบัน มีระดับการศึกษาค่อนข้างดีกล่าวคือ ส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี และยังมีผู้ที่จบการศึกษาถึงระดับปริญญาโทสนใจลงมาทำงานท้องถิ่นด้วย

ตาราง 4 แสดงตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันในเทศบาล

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
นายกเทศมนตรี	3	5.7
รองนายกเทศมนตรี	5	9.4
สมาชิกสภาเทศบาล	45	84.9
รวม	53	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 4 พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีร้อยละ 5.7 รองนายกเทศมนตรีร้อยละ 9.4 และสมาชิกสภาเทศบาลร้อยละ 84.9

ตาราง 5 แสดงจำนวนสมัยที่เป็นอยู่ของผู้ตอบแบบสอบถาม

ดำรงตำแหน่งมาแล้ว	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1 สมัย	16	30.2
2 สมัย	29	54.7
3 สมัย	6	11.3
4 สมัย	2	3.8
รวม	53	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 5 พบว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ 54.7 ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 2 สมัย ร้อยละ 30.2 ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 1 สมัย ร้อยละ 11.3 ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 3 สมัย และร้อยละ 3.8 ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 4 สมัย

ตาราง 6 แสดงตำแหน่งหน้าที่ในเทศบาลในอดีต

ตำแหน่งหน้าที่ในอดีต	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
นายกเทศมนตรี	1	1.2
รองนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี	4	4.8
สมาชิกสภาเทศบาล	44	53.0
ไม่เคยดำรงตำแหน่ง	34	41.0
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 6 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ในอดีตเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลถึงร้อยละ 53 ไม่เคยดำรงตำแหน่งมาก่อน ร้อยละ 41 เคยเป็นรองนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมาก่อน ร้อยละ 4.8 และเคยเป็นนายกเทศมนตรีร้อยละ 1.2

ตาราง 7 จำนวนสมัยที่ผู้ตอบแบบสอบถามเคยดำรงตำแหน่ง

จำนวนสมัยที่เคยดำรงตำแหน่ง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
1 สมัย	15	18.1
2 สมัย	29	34.9
3 สมัย	4	4.8
4 สมัย	1	1.2
ไม่เคยดำรงตำแหน่ง	34	41.0
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 7 พบว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ 41 ไม่เคยดำรงตำแหน่งมาก่อน ร้อยละ 34.9 เคยดำรงตำแหน่งมาแล้ว 2 สมัย ร้อยละ 18.1 เคยดำรงตำแหน่งมาแล้ว 1 สมัย ร้อยละ 4.8 เคยดำรงตำแหน่งมาแล้ว 3 สมัย และร้อยละ 1.2 เคยดำรงตำแหน่งมาแล้ว 4 สมัย

ตาราง 8 แสดงตำแหน่งที่เคยลงสมัครรับเลือกตั้งของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตำแหน่งที่เคยลงสมัครรับเลือกตั้ง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
นายกเทศมนตรี	5	6.0
สมาชิกสภาเทศบาล	74	89.2
เคยลงสมัครทั้ง 2 ตำแหน่ง	2	2.4
ไม่เคยลงสมัคร	2	2.4
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 8 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 89.2 เคยลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น ร้อยละ 6 เคยลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ร้อยละ 2.4 เคยลงสมัครรับเลือกตั้งทั้ง 2 ตำแหน่ง และร้อยละ 2.4 ไม่เคยลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งใดมาก่อน

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

1. เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากรูปแบบคณะเทศมนตรี

1.1 ปัญหาการอยู่ไม่ครบวาระ การสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งนายกเทศมนตรีกันเองของคณะเทศมนตรี

เนื่องจากก่อนที่จะมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนั้น การบริหารงานในรูปแบบคณะเทศมนตรีเกิดปัญหาการไร้เสถียรภาพและการสลับสับเปลี่ยนกันขึ้นดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ตลอดจนเกิดปัญหาการขัดแย้งต่างๆจนนำมาสู่การยุบสภา ทำให้การบริหารงานของผู้บริหารเทศบาลนั้นไร้เสถียรภาพและขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งการไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาเทศบาลก็ทำให้การบริหารงานนั้นไม่เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว ดังนั้น จึงมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงโดยคาดหวังว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

ตาราง 9 ปัญหาการยุบสภาเทศบาลโดยไม่ได้มาจากการหมดวาระการดำรงตำแหน่ง

ปัญหาการยุบสภา	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ไม่มี	53	63.9
ไม่ทราบ	30	36.1
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 9 พบว่า เทศบาลทั้งหมดที่ทำการศึกษาขึ้นไม่เคยประสบปัญหาการยุบสภามาก่อน

ตาราง 10 ปัญหาการเปลี่ยนแปลงบุคคลในตำแหน่งนายกเทศมนตรีซึ่งไม่ได้มาจากการหมดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะเทศมนตรี

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งนายกฯ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มี	9	10.8
ไม่มี	43	51.8
ไม่ทราบ	31	37.3
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 10 พบว่า เทศบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในตำแหน่งนายกเทศมนตรีมีเพียงแห่งเดียว คือ เทศบาลเมืองชุมพร เนื่องจากนายกเทศมนตรีคนเดิมนั้นถูกข้อครหาเรื่องของความไม่โปร่งใส การเสนอร่างงบประมาณไม่ผ่านสภาเทศบาล และมีมติไม่ไว้วางใจจากสภาเทศบาล ดังนั้นคณะเทศมนตรีจึงมีมติให้ลงจากตำแหน่ง

ตาราง 11 ปัญหาการไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาเทศบาล ในช่วงก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ปัญหาก่อนการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มี	6	7.2
ไม่มี	49	59.0
ไม่ทราบ	28	33.7
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 11 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 59 เห็นว่าไม่มีปัญหาดังกล่าว ในขณะที่มีเพียงร้อยละ 7.2 ที่เห็นว่าการทำงานของนายกเทศมนตรีไม่สามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาเทศบาล และร้อยละ 33.7 ไม่ทราบ

ตาราง 12 ปัญหาการไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาเทศบาล ในช่วงหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว

ปัญหายกหลังการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มี	17	20.5
ไม่มี	57	68.7
ไม่ทราบ	9	10.8
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 12 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 68.7 เห็นว่าไม่เกิดปัญหาดังกล่าว ส่วนกลุ่มตัวอย่างอีกร้อยละ 20.5 เห็นว่ามีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น และร้อยละ 10.8 ไม่ทราบ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า ปัญหาการยุบสภานั้นไม่เคยเกิดขึ้นในเทศบาลทั้ง 3 แห่งที่ทำการศึกษา ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั้น

1.2 ปัญหาการที่สภามีอิทธิพลต่อคณะเทศมนตรีเนื่องจากคณะเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภา

เนื่องจากแต่เดิมนั้นพบปัญหาว่า รูปแบบคณะเทศมนตรีจะถูกควบคุมโดยสภาเทศบาล กล่าวคือ ในการบริหารงานหรือการตัดสินใจในเรื่องต่างๆคณะเทศมนตรีไม่มีอิสระสักเท่าใดนัก มักจะถูกชี้นำโดยสภาเทศบาล ดังนั้น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้

ตาราง 13 ปัญหาจากการที่สภาเทศบาลมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจและการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ปัญหาก่อนการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มี	22	26.5
ไม่มี	47	56.6
ไม่ทราบ	14	16.9
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 13 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 56.6 เห็นว่าไม่มีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ร้อยละ 26.5 เห็นว่าไม่มี และร้อยละ 16.9 ไม่ทราบ

ตาราง 14 ปัญหาจากการที่สภาเทศบาลมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจและการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ในช่วงหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ปัญหาภายหลังการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มี	12	14.5
ไม่มี	71	85.5
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 14 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 85.5 เห็นว่าสภาไม่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและบริหารงานของนายกเทศมนตรี และร้อยละ 14.5 เห็นว่าสภายังคงมีอิทธิพลอยู่

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้วปัญหาการที่สภาเทศบาลมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจและบริหารงานของนายกเทศมนตรีนั้นลดลง แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้นสามารถแก้ปัญหาในเรื่องของอิทธิพลของสภาได้ดีพอสมควร แต่จากการศึกษากลับพบข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ กลุ่มตัวอย่างส่วนหนึ่งเห็นว่าการให้อำนาจนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงค่อนข้างมาก ทำให้นายกไม่ต้องสนใจสภามากนัก บางครั้งการทักท้วงที่น่าจะเป็นประโยชน์ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากนายกฯ ดังนั้น เรื่องของอำนาจนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็น่าจะมีการศึกษาต่อไป

1.3 ปัญหาการตัดสินใจที่ไม่มีความชัดเจน เด็ดขาด ของคณะเทศมนตรี

เนื่องจากรูปแบบการบริหารที่เป็นองค์คณะซึ่งการตัดสินใจเรื่องต่างๆต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมาก ดังนั้นการตัดสินใจและบริหารงานเทศบาลต่างๆที่ไม่มีความเด็ดขาดนี้เองบางครั้งจึงค่อนข้างล่าช้าไม่ทันการณ์ เมื่อมีการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจที่มากยิ่งขึ้นและสามารถตัดสินใจได้เองจะทำให้สามารถแก้ปัญหานี้ได้

ตาราง 15 ความชัดเจน เด็ดขาด ในการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายของคณะเทศมนตรีในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ความชัดเจนของนโยบายก่อนการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	19	22.9
ปานกลาง	50	60.2
น้อย	4	4.8
ไม่ทราบ	10	12.0
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 15 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 60.2 เห็นว่าความชัดเจนเด็ดขาด ในการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายของคณะเทศมนตรีนั้นอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 22.9 เห็นว่าอยู่ในระดับที่มาก ร้อยละ 4.8 เห็นว่าน้อย และร้อยละ 12 ไม่ทราบ

ตาราง 16 ความชัดเจน เด็ดขาด ในการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายของนายกเทศมนตรีในช่วงหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ความชัดเจนของนโยบายภายหลังการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	41	49.4
ปานกลาง	38	45.8
น้อย	2	2.4
ไม่ทราบ	2	2.4
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 16 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 49.4 เห็นว่าความชัดเจนเด็ดขาด ในการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายของนายกเทศมนตรีนั้นอยู่ในระดับที่มาก ร้อยละ 45.8 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 2.4 เห็นว่าน้อย และร้อยละ 2.4 ไม่ทราบ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า การบริหารงานเทศบาลในรูปแบบเดิมนั้นมีความเด็ดขาด ชัดเจนในการบริหารและกำหนดนโยบายอยู่ในระดับปานกลางเนื่องจากการบริหารในรูปแบบคณะ ดังนั้น ในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ จำต้องใช้มติตัดสิน ซึ่งบางครั้งการลงมตินี้เองก็อาจจะมีการก้ำกึ่งของเสียงสนับสนุน หรือชักช้ายืดอาด แต่กลุ่มตัวอย่างบางส่วนก็เห็นว่าเป็น

ส่วนภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีแล้ว พบว่านายกเทศมนตรีมีการตัดสินใจที่เด็ดขาด ชัดเจนในระดับที่มาก เนื่องจากความมีอิสระในการทำงานและสามารถคิดและตัดสินใจได้เองทันที นอกจากนั้น คณะผู้บริหารก็สามารถที่จะกำหนดได้เองว่าจะเอาใครเข้ามาทำงาน ดังนั้น เมื่อทำงานร่วมกับทีมงานของตนจึงมีความราบรื่นและไร้ความขัดแย้ง ตลอดจนการที่มีเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภาเป็นทีมเดียวกันด้วย แต่จะเห็นว่ากลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลางก็มีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากในเทศบาลบางแห่งนายกเทศมนตรีเองมีเสียงในสภาเทศบาลค่อนข้างน้อย เช่น เทศบาลเมืองพะเยาที่นายกเทศมนตรีมีเสียงในสภาน้อยกว่าฝ่ายค้าน ดังนั้น การตัดสินใจทำอะไรก็ต้องผ่านการกลั่นกรองจากสภาอีกชั้นหนึ่ง

2. เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

2.1 การประกาศอย่างชัดเจนถึงนโยบายในการทำงานของผู้บริหารเทศบาล

การประกาศรายละเอียดที่ชัดเจนในนโยบายการบริหารงานของผู้บริหารงานเทศบาลเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้วนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะประชาชนจะได้เข้าใจว่าผู้สมัครแต่ละทีมแต่ละท่านจะนำเอาปัญหาอะไรบ้างในท้องถิ่นมาแก้ไข และมีความละเอียดมากพอให้ประชาชนสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือก ไม่ใช่ประกาศเพียงแค่นโยบายกว้างๆแบบเหวี่ยงแห เช่น จะสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับท้องถิ่น แต่ไม่บอกว่าจะทำอย่างไรจึงจะเกิดการสร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ เป็นต้น

ตาราง 17 การประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

การประกาศนโยบายก่อน การเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	41	49.4
ปานกลาง	17	20.5
น้อย	12	14.5
ไม่ทราบ	13	15.7
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 17 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 49.4 เห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีการประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียงในระดับที่มาก ร้อยละ 20.5 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 14.5 เห็นว่าน้อย และร้อยละ 15.7 ไม่ทราบ

ตาราง 18 การประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

การประกาศนโยบายภายหลังการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	37	44.6
ปานกลาง	31	37.3
น้อย	15	18.1
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 18 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 44.6 เห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมีการประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียงในระดับที่มาก ในขณะที่ร้อยละ 37.3 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง และร้อยละ 18.1 เห็นว่าอยู่ในระดับที่น้อย

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น การประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในระดับที่มากอยู่แล้ว และมากกว่าการประกาศนโยบายในการบริหารงานของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีด้วย ซึ่งค่อนข้างน่าแปลกเพราะเจตนารมณ์ของการกำหนดให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงส่วนหนึ่งก็เพื่อให้มีการแข่งขันกันที่ตัวของนโยบาย โดยความเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนหนึ่งกล่าวว่า การกำหนดนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนั้นจะมีลักษณะกว้างๆ กล่าวคือเป็นนโยบายครอบคลุมจักรวาลไม่ค่อยมีการเจาะเจาะจงเรื่องใดเป็นพิเศษ และกลุ่มตัวอย่างบางส่วนกล่าวว่าการกำหนดนโยบายนโยบายของกลุ่มผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลนั้นจะมีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าจะทำอะไร และทำที่ไหน เป็นต้น แต่กลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าเป็นปานกลางก็มีจำนวนมากพอสมควร แสดงให้เห็นว่าการประกาศนโยบายหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีก็มีความชัดเจนพอสมควร

2.2 การต่อสู้กันด้วยนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

การกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน คาดหวังว่าผู้สมัครจะนำเอานโยบายการบริหารงานของตนมาเป็นอาวุธหลักในการต่อสู้เพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้ง แทนที่จะเป็นการซื้อเสียงหรือการซื้อตัวบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลเหมือนอย่างแต่ก่อน

ตาราง 19 การแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานอย่างจริงจังในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

การแข่งขันด้านนโยบายก่อน การเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มี	61	73.5
ไม่มี	12	14.5
ไม่ทราบ	10	12
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 19 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 73.5 เห็นว่ามีการแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานอย่างจริงจังในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ร้อยละ 14.5 เห็นว่าไม่มี และร้อยละ 12 ไม่ทราบ

ตาราง 20 การแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานอย่างจริงจังในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

การแข่งขันด้านนโยบายภายหลัง การเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มี	61	73.5
ไม่มี	14	16.9
ไม่ทราบ	8	9.6
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 20 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 73.5 เห็นว่ามีการแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานอย่างจริงจังในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ร้อยละ 16.9 เห็นว่าไม่มี และร้อยละ 9.6 ไม่ทราบ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้วในเรื่องของการแข่งขันหรือต่อสู้กันด้วยตัวนโยบายนั้นไม่มีความแตกต่างกันมากนัก กล่าวคือยังคงแข่งขันกันด้วยตัวนโยบายเป็นหลัก ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างบางส่วนให้ความเห็นว่าแม้จะมีการกำหนดนโยบายหาเสียงของผู้สมัครนายกเทศมนตรีมาแข่งขันกันก็จริง แต่ที่แข่งขันกันอย่างจริงจังยิ่งกว่าคือการซื้อเสียงหรือซื้อตัวผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อสร้างฐานการเมืองของตนเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้ว

2.3 การกำหนดนโยบายการบริหารงานโดยยึดประชาชนเป็นหลัก

การแข่งขันของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกโดยตรงนั้น ในการกำหนดนโยบายการบริหารงานจำเป็นที่จะต้องนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชนเข้ามาเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากนโยบายที่เข้าถึงและตรงใจประชาชนมากที่สุดเจ้าของนโยบายก็ย่อมมีโอกาสที่จะได้รับเลือก ดังนั้น การกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงประชาชนจะได้ประโยชน์จากการที่ผู้สมัครจะต้องยึดประชาชนเป็นหลักในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน

ตาราง 21 การนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียงผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

การสะท้อนปัญหาของประชาชน ก่อนการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ใช่	64	77.1
ไม่ใช่	11	13.8
ไม่ทราบ	8	9.6
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 21 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 77.1 เห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีการนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียง ในขณะที่ร้อยละ 13.8 เห็นว่าไม่ใช่ และร้อยละ 9.6 ไม่ทราบ

ตาราง 22 การนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียงผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

การสะท้อนปัญหาของประชาชน ภายหลังการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ใช่	69	83.1
ไม่ใช่	9	10.8
ไม่ทราบ	5	6.0
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 22 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 83.1 เห็นว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมีการนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียง ร้อยละ 10.8 เห็นว่าไม่ใช่ และร้อยละ 6 ไม่ทราบ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้วผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมีการนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชนมาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการหาเสียงมากขึ้น มีการยึดประชาชนเป็นหลัก อาจเป็นเพราะการต่อสู้แข่งขันในตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั้นมีลักษณะตัวต่อตัว กล่าวคือ หากนับเฉพาะตำแหน่งแล้วเป็นการแข่งขันรายบุคคล หากใครสามารถที่จะสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุดก็ย่อมมีโอกาสที่จะได้รับเลือก ดังนั้น จึงมีการนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชนมาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการหาเสียงมากขึ้น

2.4 ความรับผิดชอบต่อนโยบายที่ให้แก่ประชาชน

เนื่องจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น การบริหารงานของนายกเทศมนตรีจะได้รับการจับตาจากประชาชนเนื่องจากความอิสระของนายกเทศมนตรี ดังนั้น ผลการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ จึงเป็นเรื่องเฉพาะบุคคลที่ประชาชนสามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วเรื่องใดก็ตามที่นายกเทศมนตรีได้รับปากกับประชาชนไว้ไม่ว่าจะเป็นนโยบายในการหาเสียงของตนเองหรือการรับปากในเรื่องอื่นใดก็ตาม หากนายกเทศมนตรีไม่ปฏิบัติหรือทำเพียงบางส่วนก็ย่อมจะยังผลต่อความนิยมและโอกาสในการรับเลือกในครั้งต่อไปด้วย ดังนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งจึงต้องใส่ใจในเรื่องความรับผิดชอบต่อนโยบายที่ให้ไว้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก

ตาราง 23 การปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้ของคณะเทศมนตรี ก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง
นายกเทศมนตรีโดยตรง

การปฏิบัติตามนโยบาย ก่อนการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ทำทุกประการ	17	20.5
ทำเป็นส่วนใหญ่	37	44.6
ทำครั้งเดียว	3	3.6
ทำเป็นส่วนน้อย	18	21.7
ไม่ทราบ	8	9.6
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 23 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 44.6 เห็นว่าทำตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้เป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 20.5 เห็นว่าทำทั้งหมด ในขณะที่ร้อยละ 21.7 เห็นว่าทำเป็นส่วนน้อย ร้อยละ 3.6 เห็นว่าทำครั้งเดียว และร้อยละ 9.6 ไม่ทราบ

ตาราง 24 การปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้ของนายกเทศมนตรี หลังจากที่มีการเลือกตั้ง
นายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว

การปฏิบัติตามนโยบาย ภายหลังการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ทำทุกประการ	20	24.1
ทำเป็นส่วนใหญ่	36	43.4
ทำครั้งเดียว	8	9.6
ทำเป็นส่วนน้อย	14	16.9
ไม่ทำเลย	3	3.6
ไม่ทราบ	2	2.4
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 24 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 43.4 เห็นว่าทำตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้เป็นส่วนใหญ่ ร้อยละ 21.1 เห็นว่าทำทั้งหมด ในขณะที่ร้อยละ 16.9 เห็นว่าทำเป็นส่วนน้อย ร้อยละ 9.6 เห็นว่าทำครั้งเดียว ร้อยละ 3.6 เห็นว่าไม่ทำเลย และร้อยละ 2.4 ไม่ทราบ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า ในประเด็นความรับผิดชอบต่อนโยบายที่ให้แก่ประชาชนนั้นไม่มีความแตกต่างกันมากนักของทั้งสองรูปแบบ กล่าวคือไม่ว่าจะเป็นการบริหารแบบคณะเทศมนตรีเดิมหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในปัจจุบันก็ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก คือ ค่อนข้างรับผิดชอบและปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงเป็นส่วนใหญ่

2.5 ความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาล

เนื่องจากการบริหารงานเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้น มีลักษณะเป็นองค์คณะ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาล และบางครั้งก็อาจไม่ได้มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันทำให้ไม่ค่อยมีความคล่องตัว รวดเร็ว และยืดหยุ่นในการบริหารงานมากนัก แต่การบริหารงานโดยนายกเทศมนตรีและคณะผู้บริหารมาจากการเลือกของนายกเทศมนตรีเองจะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวดได้

ตาราง 25 ความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานเทศบาลของคณะเทศมนตรีในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ความคล่องตัวในการบริหารงาน ก่อนการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	19	22.9
ปานกลาง	39	47.0
น้อย	17	20.5
ไม่ทราบ	8	9.6
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 25 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 47 เห็นว่ามีความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานเทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 22.9 เห็นว่ามีความคล่องตัว รวดเร็ว อยู่ในระดับที่มาก ร้อยละ 20.5 เห็นว่าอยู่ในระดับที่น้อย และร้อยละ 9.6 ไม่ทราบ

ตาราง 26 ความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานเทศบาลของนายกเทศมนตรีภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว

ความคล่องตัวในการบริหารงาน ภายหลังการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	34	41.0
ปานกลาง	43	51.8
น้อย	6	7.2
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 26 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 51.8 เห็นว่ามีความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานเทศบาลอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 41 เห็นว่ามีความคล่องตัว รวดเร็ว อยู่ในระดับที่มาก และมีเพียงร้อยละ 7.2 ที่เห็นว่าอยู่ในระดับที่น้อย

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า ในประเด็นปัญหาเรื่องความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานของผู้บริหารซึ่งเดิมเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้น เนื่องจากเป็นการบริหารงานแบบองค์คณะจึงค่อนข้างมีข้อจำกัดในเรื่องนี้ แต่เมื่อมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้วนายกเทศมนตรีสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว รวดเร็วมากขึ้น เนื่องจากความมีอิสระในการคิดและตัดสินใจได้ด้วยตนเอง ดังนั้น การนำเอารูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งมาใช้จึงนับว่าประสบความสำเร็จในประเด็นนี้

2.6 ประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของเทศบาล

การบริหารงานที่มีความอิสระ คล่องตัว รวดเร็ว และมีความยืดหยุ่น ตลอดจนการบริหารงานโดยยึดประชาชนเป็นที่ตั้งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จะนำมาสู่การมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น

ตาราง 27 ประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของคณะเทศมนตรีที่ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ประสิทธิภาพในการบริหารงาน ก่อนการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	21	25.3
ปานกลาง	38	45.8
น้อย	12	14.5
ไม่ทราบ	12	14.5
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 27 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 45.8 เห็นว่าประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของคณะเทศมนตรีอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 25.3 เห็นว่าอยู่ในระดับที่มาก ร้อยละ 14.5 เห็นว่าอยู่ในระดับที่น้อย และร้อยละ 14.5 ไม่ทราบ

ตาราง 28 ประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีภายหลังจากการที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ประสิทธิภาพในการบริหารงาน ภายหลังการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	35	42.1
ปานกลาง	34	41.0
น้อย	12	14.5
ไม่ทราบ	2	2.4
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 28 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 42.1 เห็นว่าประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีอยู่ในระดับที่มาก ร้อยละ 41 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 14.5 เห็นว่าอยู่ในระดับที่น้อย และร้อยละ 2.4 ไม่ทราบ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า ประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมีมากกว่ารูปแบบคณะเทศมนตรี ซึ่งเกิดจากการมีอำนาจและอิสระเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนการที่สามารถเลือกทีมงานที่ตนต้องการเข้ามาช่วยงานในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีได้อย่างอิสระและมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลง

2.7 การเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล

การที่นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำเป็นต้องคำนึงความนิยมของตนเองด้วย ดังนั้นนายกเทศมนตรีจะต้องมีการเปิดโอกาสอย่างสูงให้แก่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลในเรื่องต่างๆที่กระทบกับประชาชน และการเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเพื่อนำเอาปัญหาและความต้องการไปแก้ไข นอกจากนี้จะเป็นการสนองความต้องการของประชาชนแล้วยังเป็นการสร้างความนิยมโดยอ้อมให้นายกเทศมนตรีด้วย

ตาราง 29 การรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนของคณะเทศมนตรี ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

โอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชน ก่อนการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	30	36.1
ปานกลาง	26	31.3
น้อย	16	19.3
ไม่ทราบ	11	13.3
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 29 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 36.1 เห็นว่าคณะเทศมนตรีมีการรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนในระดับที่มาก ร้อยละ 31.3 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 19.3 เห็นว่าน้อย และร้อยละ 13.3 ไม่ทราบ

ตาราง 30 การรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนของนายกเทศมนตรี ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว

โอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชน ภายหลังการเลือกตั้งโดยตรง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	41	49.4
ปานกลาง	30	36.1
น้อย	12	14.5
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 30 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 49.4 เห็นว่านายกเทศมนตรีมีการรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนในระดับที่มาก ร้อยละ 36.1 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง และร้อยละ 14.5 เห็นว่าน้อย

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น เปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลมากกว่ารูปแบบคณะเทศมนตรี นั่นเป็นเพราะการต่อสู้แข่งขันในตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั้นมีลักษณะเป็นการแข่งขันรายบุคคล ดังนั้น การรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลแก่ประชาชนนั้น ก็มีผลพลอยได้คือการสร้างฐานเสียงและความนิยมไปในตัว และนอกจากนั้น จากการสอบถามพบว่าเทศบาลทั้ง 3 แห่ง มีทั้งที่นายกเทศมนตรีเป็นคนริเริ่มที่จะเปิดโอกาสและลงไปประชุม หรือพบปะร่วมกับประชาชนเอง และบางแห่งที่ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอให้นายกเทศมนตรีได้ลงไปประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีเห็นดีเห็นงามเพราะมองเห็นประโยชน์ตรงจุดนี้

2.8 ความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเทศบาล

เดิมรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้นประสบปัญหาในเรื่องของเสถียรภาพของคณะเทศมนตรี ซึ่งมีความอ่อนแอ เพราะต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาเทศบาล อีกทั้งต้องประสบกับปัญหาการยุบสภาซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้เสมอในกรณีที่การตกลงผลประโยชน์ต่างๆไม่ลงตัว ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่พอใจก็จึงต้องหาโอกาสที่จะยุบสภาเพื่อการเลือกตั้งใหม่ โดยหวังว่ากลุ่มการเมืองของตนจะได้รับเลือกเข้ามา ปัญหาเหล่านี้ทำให้การบริหารงานเทศบาลขาดความต่อเนื่อง หยุดชะงัก เกิดความไม่มั่นคงของนโยบายต่างๆที่ยังค้างคั่ง ดังนั้น รัฐจึงคาดหวังว่าการให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีอิสระในการบริหารจะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้

ตาราง 31 ความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเทศบาลเป็นผลมาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ความต่อเนื่องของฝ่ายบริหาร	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ใช่	50	60.2
ไม่ใช่	24	28.9
ไม่แน่ใจ	9	10.8
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 31 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 60.2 เห็นว่าเป็นผลมาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ในขณะที่ร้อยละ 28.9 เห็นว่าไม่ใช่ และร้อยละ 10.8 ไม่แน่ใจ และเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าเทศบาลทั้ง 3 แห่งนั้นไม่เคยมีการยุบสภามาก่อนอาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง แต่อีกส่วนเป็นเพราะการสูญเสียส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลและการตกลงผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลเอง โดยดูได้จากเทศบาลบางแห่งเมื่อใกล้จะหมดวาระจะเริ่มมีการขยับขยายย้ายกลุ่มเพื่อเตรียมตัวลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยต่อไปของบรรดาสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น หากเสียงของฝ่ายนายกเทศมนตรีลดน้อยลงก็จะเริ่มมีการตีรวนต่างๆเกิดขึ้น เพื่อสร้างปัญหาหวังลดกระแสความนิยมของอีกฝ่ายลง จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทำให้เกิดความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเทศบาล

3. ผลของเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงที่มีต่อรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

3.1 นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับความเป็นประชาธิปไตย

เพื่อจะทราบความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยระหว่างการบริหารงานเทศบาลทั้งสองรูปแบบ ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดคำถามเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าว ซึ่งผลปรากฏดังนี้

เปรียบเทียบความเป็นประชาธิปไตยระหว่างรูปแบบเดิม ที่คณะเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภาเทศบาล และปัจจุบันที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

ตาราง 32 ความเป็นประชาธิปไตยของรูปแบบเดิม

ความเป็นประชาธิปไตย	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	27	32.5
ปานกลาง	47	56.6
น้อย	9	10.8
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 32 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 56.6 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง ร้อยละ 32.5 เห็นว่าอยู่ในระดับที่มาก และร้อยละ 10.8 เห็นว่าน้อย

ตาราง 33 ความเป็นประชาธิปไตยของรูปแบบปัจจุบัน

ความเป็นประชาธิปไตย	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
มาก	46	55.4
ปานกลาง	21	25.3
น้อย	16	19.3
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 33 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 55.4 เห็นว่าอยู่ในระดับที่มาก ร้อยละ 25.3 เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลาง และร้อยละ 19.3 เห็นว่าน้อย

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างมากเพราะเราสามารถเลือกคนที่เราต้องการให้เป็นนายกเทศมนตรีได้ทันที ในขณะที่รูปแบบคณะเทศมนตรีนั้นมาจากเสียงส่วนใหญ่ในสภา กล่าวคือเป็นการเลือกนายกเทศมนตรีโดยอ้อมซึ่งกลุ่มตัวอย่างให้เหตุผลว่าบางครั้งคนที่ป็นนายกเทศมนตรีก็ไม่ใช่คนที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ

3.2 นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

เพื่อเปรียบเทียบการปกครองในระดับประเทศและการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ซึ่งรัฐคาดหวังว่าจะเป็นโรงเรียนสำหรับการเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการปกครองในระดับประเทศในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง เพื่อดูว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นว่ามีผลสอดคล้องหรือไม่อย่างไรระหว่างการปกครองในระดับประเทศและการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล โดยผลปรากฏตามตาราง 34

ตาราง 34 การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงกับความสอดคล้องกับรูปแบบการปกครองระดับประเทศ

ระดับความสอดคล้อง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
สอดคล้องมาก	42	50.6
สอดคล้องปานกลาง	21	25.3
สอดคล้องน้อย	15	18.1
ไม่ตอบ	5	6.0
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 34 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 50.6 เห็นว่าสอดคล้องมาก โดยมองว่ามีการแบ่งอำนาจบริหารและนิติบัญญัติที่ชัดเจน อีกทั้งนายกทั้งสองระดับมีอำนาจที่ชัดเจน เด็ดขาด และมีความอิสระค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้กลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าการสอดคล้องมากนี้จะทราบว่าที่มาของตำแหน่งทั้งสองนั้นแตกต่างกันแต่ก็ให้เหตุผลว่าประชาชนก็สามารถที่จะรู้อยู่แล้วว่าเลือกพรรคใดใครจะเป็นนายก ในขณะที่ร้อยละ 25.3 เห็นว่าสอดคล้องปานกลาง เพราะมีการแบ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน แต่ต่างกันในเรื่องที่มาของนายก ร้อยละ 18.1 เห็นว่าสอดคล้องน้อย เนื่องจากที่มาของนายกนั้นแตกต่างกัน และร้อยละ 6 ไม่ตอบคำถามข้อนี้โดยให้เหตุผลว่าไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้เนื่องจากประเด็นที่มาของนายกนั้นแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงจึงไม่มีความสอดคล้องกัน

4. การยอมรับนโยบายและข้อเสนอแนะอื่นๆ

ตาราง 35 แสดงความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ความคิดเห็น	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
เห็นด้วย	65	78.3
ไม่เห็นด้วย	18	21.7
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 35 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 78.3 เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ในขณะที่ร้อยละ 21.7 ไม่เห็นด้วย โดยกลุ่มที่เห็นด้วยให้เหตุผลที่พอจะสรุปได้ว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทำให้ประชาชนมีอิสระในการตัดสินใจและสามารถเลือกคนที่ตนต้องการให้ทำหน้าที่นายกเทศมนตรีได้ทันที ต่างจากรูปแบบคณะเทศมนตรีที่ประชาชนไม่อาจรู้เลยว่าใครที่จะได้รับเสียงสนับสนุนในสภาให้เป็นนายกเทศมนตรี และบางครั้งคนที่ได้รับการสนับสนุนจากสภาให้เป็นนายกเทศมนตรีก็ไม่ใช่คนที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ ซึ่งกระบวนการเลือกคณะเทศมนตรีโดยความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ในสภานี้เอง ที่นำมาซึ่งการซื้อเสียงซื้อตัวสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อเพิ่มคะแนนเสียงสนับสนุน อีกทั้งการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยที่ชัดเจนกว่าการเลือกนายกเทศมนตรีโดยอ้อม มีการแบ่งแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้นายกเทศมนตรีมีอิสระในการทำงานและมีอำนาจในการตัดสินใจต่างๆเพิ่มมากขึ้น ทำให้การบริหารงานเทศบาลต่างๆมีความคล่องตัวและทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนคนที่เข้ามาทำหน้าที่นายกเทศมนตรีจะต้องมีการทำงานที่ระมัดระวังมากขึ้น เนื่องจากการกระทำต่างๆจะอยู่ในสายตาประชาชนซึ่งหากผู้ดำรงตำแหน่งปฏิบัติตนไม่เหมาะสมแล้วโอกาสที่ประชาชนจะเลือกเข้ามาอีกครั้งก็เป็นไปได้ยาก

ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น ให้เหตุผลไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ การกำหนดให้นายกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นมาก จนนายกฯไม่จำเป็นต้องสนใจสภาเทศบาล ดังนั้น การหักท้วงต่างๆจากสภาก็ดูจะไม่เป็นผลไม่ได้รับความสนใจจากนายกเทศมนตรี ซึ่งกลุ่มผู้ที่ไม่เห็นด้วยนั้นเห็นว่ารูปแบบคณะเทศมนตรีจะเป็นการตัดสินใจและรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้น การตัดสินใจเรื่องต่างๆจึงมีความละเอียดรอบคอบมากกว่าการที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจตัดสินใจอยู่คนเดียว อีกทั้งปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งก็เป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากภายหลังจากที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนสามารถเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรงแล้วยิ่งทำให้การซื้อเสียงของบรรดาผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเข้มข้นมากยิ่งขึ้นนั่นเอง

อิทธิพลจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงต่อการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรีน

เพื่อศึกษาว่าการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้นจะส่งผลให้กลุ่มตัวอย่างมีแนวโน้มที่จะต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งด้วยหรือไม่ ซึ่งผลปรากฏตามตาราง 36

ตาราง 36 การกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จะส่งผลให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรีก็ควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงด้วยเช่นกัน

ระดับการส่งผล	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ส่งผลมาก	41	49.4
ส่งผลปานกลาง	18	21.7
ส่งผลน้อย	4	4.8
ไม่ส่งผลเลย	20	24.1
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 36 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 49.4 เห็นว่าส่งผลมาก ร้อยละ 21.7 เห็นว่าส่งผลปานกลาง และร้อยละ 4.8 เห็นว่าส่งผลน้อย ในขณะที่ร้อยละ 24.1 เห็นว่าไม่ส่งผลเลย

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงส่งผลให้มีแนวโน้มที่กลุ่มตัวอย่างต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ก็ไม่ได้มองว่าเป็นระบบประชาธิปไตย โดยให้เหตุผลว่าประชาชนสามารถเลือกได้ทันทีที่ต้องการให้ใครเป็นนายกรัฐมนตรีในกรณีที่รัฐบาลผสม เป็นต้น

สำหรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

- รัฐควรมีการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นการเพิ่มอำนาจให้แก่นายกเทศมนตรีซึ่งดูจะมากเกินไป และสภาเองก็ไม่มีอำนาจที่จะถอดถอนนายกเทศมนตรีได้ ซึ่งปัญหาเรื่องอำนาจที่มากเกินไปและสภาไม่สามารถถอดถอนนายกเทศมนตรีได้นี้ นำมาสู่การไม่สนใจความเห็นจากสภาเทศบาล

- ควรมีการพิจารณาในประเด็นที่ให้อำนาจนายกเทศมนตรีสามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณโครงการที่มีมูลค่าไม่เกิน 2,000,000 บาทได้ โดยไม่ต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภา ซึ่งกลุ่มตัวอย่างมองว่างบประมาณแต่ละบาทไม่ว่าจะมีจำนวนเท่าใดก็มาจากประชาชน ดังนั้น

- รัฐควรจะหามาตรการแก้ปัญหาการซื้อเสียงที่มีประสิทธิภาพมาบังคับใช้ เนื่องจากเมื่อมีการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง ยิ่งทำให้ปัญหาการซื้อเสียงยิ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ดังนั้น มาตรการแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

- ประเด็นเรื่องของการกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ไม่ควรกำหนดไว้ที่ปริญญาตรี เนื่องจากคนในท้องถิ่นที่มีความสามารถและความเข้าใจความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่วุฒิการศึกษาไม่ถึงก็ไม่มีโอกาสได้เข้ามาใช้ความสามารถเพื่อพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งควรมีการกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับประสบการณ์ในการบริหารงานไว้ด้วย เนื่องจากบางครั้งคนจบปริญญาก็จริงแต่เข้ามาแล้วบริหารงานไม่เป็นก็มีเยอะ ดังนั้น ผู้ที่เข้ามาบริหารงานเทศบาลก็ควรผ่านงานหรือมีประสบการณ์ในด้านการบริหารมาบ้าง

สำหรับความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดวาระนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะได้นำเสนอในส่วนที่ 3 ต่อไป

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

เพื่อให้ทราบถึงความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามต่อการจำกัดวาระนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดังนั้น ในส่วนที่ 3 จะเป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดวาระนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเท่านั้น

1. ความคิดเห็นต่อเหตุผลในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี

1.1 การจำกัดวาระเป็นผลมาจากการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

เพื่อจะทดสอบความเข้าใจในปัญหาและที่มาของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีจากกลุ่มตัวอย่าง ว่ามาจากกฎหมายกำหนดให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหรือเกิดจากปัญหาอื่นใด ผู้ศึกษาจึงได้สอบถามและได้ผลตามตาราง 37

ตาราง 37 ความเห็นเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี เป็นผลมาจากการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ความคิดเห็น	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ใช่	53	63.9
ไม่ใช่	20	24.1
ไม่แน่ใจ	10	12.0
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 37 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 63.9 เห็นว่าการจำกัดวาระนายกเทศมนตรีมาจากการกำหนดให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 24.1 เห็นว่าไม่ใช่แต่เป็นเพราะเหตุผลอื่น และร้อยละ 12 ไม่แน่ใจ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีนั้น เป็นผลมาจากการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นจะมีอำนาจมาก ประกอบกับการที่สามารถเลือกตัวบุคคลได้โดยตรงจึงเกรงว่าถ้าประชาชนเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมเกิน 2 สมัยจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ครอบงำองค์กรหรือการสร้างอำนาจอิทธิพลขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาจึงมีการกำหนดให้มีการจำกัดวาระนายกเทศมนตรีขึ้นมา

ในส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าไม่ใช่เพราะการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจึงมีการจำกัดวาระได้ให้เหตุผลว่า ตั้งแต่การบริหารเทศบาลแบบคณะเทศมนตรีเดิมการดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีคนเดิมเป็นเวลานานๆนั้น ก่อให้เกิดการครอบงำเทศบาล สร้างอาณาจักรทางการเมืองของตนขึ้นมาเพราะคิดว่าเทศบาลเป็นของตน ดังนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้คู่แข่งที่ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งหรือไม่ได้อยู่ในระบบก็ประสบกับความยากลำบากในการแข่งขัน เพราะนอกจากการถูกกีดกันจากการครอบงำทั้งคนและตัวองค์กรแล้ว ยังต้องประสบกับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่สร้างประโยชน์และสร้างความได้เปรียบทางการเมืองแก่ตัวเองด้วย ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนนี้จึงเห็นว่าแม้จะไม่มีกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงก็อาจจะมีกำบังคับใช้มาตรการนี้ออกมาเหมือนเดิม ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่แน่ใจให้เหตุผลว่าอาจไปได้ทั้งสองอย่างประกอบกันกล่าวคือ มีทั้งการก่อตัวของปัญหาตั้งแต่เดิมคือการบริหารแบบคณะเทศมนตรี และเมื่อจะมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงก็เป็นโอกาสที่จะเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าวเข้ามาใช้ และบางส่วนก็ไม่รู้เหมือนกันว่าเป็นเพราะอะไรจึงมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี

โดยสรุปแล้ว กลุ่มตัวอย่างเองก็เห็นว่าการจำกัดวาระเป็นผลมาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงกล่าวคือ เพราะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจึงมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนั่นเอง

1.2 การอยู่ในตำแหน่งนานๆนำมาสู่การครอบงำองค์กร

การอยู่ในตำแหน่งหรืออยู่ในอำนาจนานๆนั้น ผู้กำหนดนโยบายมีความเห็นว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการครอบงำองค์กร สร้างอิทธิพล และสร้างอาณาจักรทางการเมืองขึ้น โดยผู้ที่อยู่ในตำแหน่งนานๆมีแนวโน้มที่จะยึดติดอยู่ในอำนาจและหลงคิดว่าเทศบาลเป็นธุรกิจหรือองค์กรของตน ซึ่งความคิดเห็นเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแนวคิดทฤษฎีทางด้านวิชาการ และความเห็นจากนักการเมืองบางส่วนที่เคยผ่านงานการเมืองในระดับท้องถิ่นมาก่อน

ตาราง 38 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะช่วยป้องกันไม่ให้นายกเทศมนตรีสร้างอาณาจักรทางการเมือง หรือใช้อำนาจครอบงำเทศบาลมากเกินไป

ความคิดเห็นต่อการป้องกันการสร้างอาณาจักรทางการเมือง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
เห็นด้วย	52	62.7
ไม่เห็นด้วย	28	33.7
ไม่แน่ใจ	3	3.6
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 38 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 62.7 เห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว ในขณะที่ร้อยละ 33.7 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 3.6 ไม่แน่ใจ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้จะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ เพราะจะทำให้นายกเทศมนตรีที่อยู่มาครบ 2 สมัยติดต่อกันต้องเว้นวรรคทางการเมืองเป็นการเปิดโอกาสที่จะครอบงำองค์กร นอกจากนั้น ยังทำให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีต้องระลึกรู้เสมอว่า จะต้องบริหารงานเทศบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อสร้างผลงานให้ประจักษ์แก่ประชาชนเพื่อจะได้รับการไว้วางใจจากประชาชนให้เข้ามาทำงานในโอกาสต่อไป

กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า หากจะมีการครอบงำทางการเมืองจริงๆแล้วแม้จะมีการจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีก็ยังคงสามารถทำได้อยู่ดี นั่นคือการส่งเครือญาติหรือคนของ

โดยสรุปแล้วพบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการอยู่ในตำแหน่งของนายกเทศมนตรีคนเดิมนานๆ จะทำให้เกิดการการครอบงำองค์กรและสร้างอำนาจและอิทธิพลขึ้นนั้นเกิดขึ้นจริง และการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีจะสามารถแก้ปัญหานี้ได้

1.3 การจำกัดวาระเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

ในการกำหนดให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงนั้น ผู้กำหนดนโยบายเห็นว่าหากไม่มีการจำกัดวาระแล้ว การที่นายกเทศมนตรีคน เดิมอยู่ในตำแหน่งนานๆจะทำให้หมดความกระตือรือร้น หมดความคิดสร้างสรรค์ในการบริหารงาน เทศบาล ตลอดจนการปิดกั้นโอกาสของผู้สมัครหน้าใหม่ที่มีความรู้ความสามารถและความคิด สร้างสรรค์เข้ามาพัฒนาเทศบาล อีกทั้งยังเป็นการปิดกั้นทางเลือกของประชาชนให้อยู่ในวงจำกัด เพราะเมื่อไม่มีผู้แข่งขันหน้าใหม่กล้าลงสมัคร เนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลหรือสืบลำดับทางการเมืองของผู้ดำรงตำแหน่งปัจจุบันไม่ได้ ก็กลายเป็นการจำกัดทางเลือกให้แก่ประชาชนไปโดยปริยาย ซึ่งจากการสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างในประเด็นดังกล่าวปรากฏตามตาราง 39

ตาราง 39 การที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน จะทำให้หมดความ กระตือรือร้น และหมดความคิดสร้างสรรค์ในการบริหารงานเทศบาล

ความคิดเห็น	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
เห็นด้วย	42	50.6
ไม่เห็นด้วย	32	38.6
ไม่แน่ใจ	9	10.8
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 39 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 50.6 เห็นด้วยกับประเด็น ดังกล่าว ในขณะที่ร้อยละ 38.6 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 10.8 ไม่แน่ใจ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการอยู่ใน ตำแหน่งนานๆ จะทำให้นายกเทศมนตรีหมดไฟในการทำงาน หมดความคิดสร้างสรรค์ เพราะอยู่มา

กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยกล่าวว่า ความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานนั้นเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหมดไปได้ เพราะการบริหารงานเทศบาลให้มีความเจริญรุ่งเรืองและสร้างความเป็นอยู่ดีเป็นสุขให้แก่ประชาชนนั้น เป็นสิ่งที่ต้องคิดต้องทำอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งนายกเทศมนตรีที่อยู่บนที่นั่งก็ย่อมจะเริ่มเข้าใจกลไกของระบบราชการ ก็จะสามารถสร้างมาตรการพัฒนาท้องถิ่นได้คล่องแคล่วยิ่งขึ้น นอกจากนั้น คนที่เป็นนายกเทศมนตรีเองก็ต้องสร้างผลงานให้ประชาชนได้เห็น เพราะเมื่อประชาชนเห็นว่าคนๆ นี้สามารถทำงานให้เขาได้ดีก็เลือกเข้ามาทำงานอีก กลับกันหากนายกเทศมนตรีไม่มีผลงานประชาชนก็คงไม่ต้องการที่จะให้เข้ามาทำงานให้เขาอีก ส่วนผู้ที่ไม่แน่ใจเห็นว่าเรื่องนี้เป็นคุณลักษณะเฉพาะบุคคลซึ่งแต่ละคนไม่เหมือนกัน ดังนั้น บางคนอยู่นานก็เริ่มหมดความคิดไปเรื่อยๆ ในขณะที่บางคนยังอยู่นานยังคิดเก่ง เป็นต้น

ตาราง 40 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้น ได้เข้ามาบริหารงานเทศบาล

ความคิดเห็นต่อการเปิดโอกาส ให้คนรุ่นใหม่	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
เห็นด้วย	57	68.7
ไม่เห็นด้วย	14	16.9
ไม่แน่ใจ	12	14.5
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 40 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 68.7 เห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว ในขณะที่ร้อยละ 16.9 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 14.5 ไม่แน่ใจ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระจะทำให้คนที่มีความสามารถแต่ขาดกำลังทรัพย์หรืออำนาจทางการเมืองมีโอกาสมากขึ้น การจำกัดวาระจะก่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เหมือนกับต้นไม้ใหญ่ที่แผ่ขยายพุ่มใบของตนอย่างเต็มที่จนต้นไม้เล็กๆ ได้ร่มเงานั้นไม่สามารถเจริญเติบโตได้เพราะไม่สามารถสอดแทรกพุ่มใบและกิ่งก้านสาขาขึ้นไปรับแสงแดดได้ แต่เมื่อต้นไม้ใหญ่ล้มลงก็เป็นโอกาสให้ต้นไม้ได้ร่มเงาเหล่านี้ได้มีโอกาสแข่งขันกันเจริญเติบโต เป็นต้น

ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่าแม้จะมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่อยู่มา 2 สมัยติดต่อกันแล้ว แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้นก็ยังมีการส่งทายาททางการเมืองของตนลงสมัครแข่งขันอยู่ดี ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่แน่ใจนั้นไม่มีการให้เหตุผลประกอบ

ตาราง 41 การที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน จะเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ประชาชนได้เลือกบุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้นได้เข้าไปบริหารงานเทศบาล

ความคิดเห็นต่อการปิดโอกาสคนรุ่นใหม่	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
เห็นด้วย	53	63.9
ไม่เห็นด้วย	27	32.5
ไม่แน่ใจ	3	3.6
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 41 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 63.9 เห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว ในขณะที่ร้อยละ 32.5 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 3.6 ไม่แน่ใจ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่านายกเทศมนตรีที่อยู่ในตำแหน่งนานๆจะมีการใช้อำนาจทางการเมืองของตนสร้างความได้เปรียบทางการเมืองต่างๆ เพราะลำพังการสร้างโครงการต่างๆของเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีก็สามารถอ้างเป็นผลงานและนำไปใช้หาเสียงได้ผู้สมัครแข่งขันก็เสียเปรียบอยู่แล้วเพราะไม่มีโครงการที่สร้างขึ้นมาเป็นรูปธรรมไปแข่งขัน ยังมีการใช้อำนาจต่างๆนาๆเพื่อก่อกวนแกล้งผู้สมัครคู่แข่ง นอกจากนั้น ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความสนใจที่จะทำงานการเมืองท้องถิ่น เมื่อมองเห็นถึงความยากลำบากในการแข่งขันก็เกิดการท้อใจและตัดสินใจไม่ลงสมัครแข่งขันในที่สุด เพราะมองไม่เห็นหนทางที่ตนจะสามารถฝ่าด่านต่างๆเข้าไปได้ ดังนั้น ประชาชนก็มีทางเลือกที่จำกัดแม้กฎหมายจะไม่ได้ห้ามให้สมัครแข่งขัน แต่ในความเป็นจริงมีคนแข่งขันเพียงไม่กี่คนหรืออาจไม่มีเลย เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เหมือนการมัดมือประชาชนให้เลือกหรือส่วนใหญ่อาจจะไม่เลือก แต่เมื่อเขายังสามารถซื้อเสียงได้จึงไม่ใช่เรื่องยากที่จะชนะการเลือกตั้ง

ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยนั้น เห็นว่ากฎหมายเองก็ไม่ได้ห้ามใครก็ตามที่สนใจสามารถลงสมัครแข่งขันได้ตลอดเวลา และทำที่สุดแล้วก็ขึ้นอยู่กับประชาชนว่าจะเลือกหรือไม่เลือกใครเข้าไปทำงาน หากประชาชนส่วนมากไม่เอาคนเก่าก็สามารถเปลี่ยนใหม่ได้ เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ไม่

ตาราง 42 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้สมัครหน้าใหม่ และเพิ่มโอกาสให้กับประชาชนได้มีทางเลือกมากขึ้น

ความคิดเห็นเรื่องการเพิ่มทางเลือก	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
เห็นด้วย	52	62.7
ไม่เห็นด้วย	25	30.1
ไม่แน่ใจ	6	7.2
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 42 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 62.7 เห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว ในขณะที่ร้อยละ 30.1 ไม่เห็นด้วย และร้อยละ 7.2 ไม่แน่ใจ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลว่าการจำกัดวาระจะเป็นการเปิดโอกาสให้กับคนใหม่ได้เข้ามาแข่งขันมากขึ้นประชาชนก็จะมีตัวเลือกมากขึ้นตามไปด้วย ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่ากฎหมายเองก็ไม่ได้ห้ามให้มีการสมัครแข่งขันมีการเปิดโอกาสให้ผู้สนใจลงสมัครได้เสมอ และถึงแม้จะมีการจำกัดวาระก็มีการส่งทายาททางการเมืองของตนลงสมัครแทนอยู่ดี

จากข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวกับการกำหนดให้มีการจำกัดวาระนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระดังกล่าวโดยมองว่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างมากในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

2. ความคิดเห็นต่อเครื่องมือหรือเทคนิคของนโยบาย

2.1 ความเหมาะสมในการกำหนดระยะเวลา 8 ปีติดต่อกัน

เพื่อศึกษาความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างถึงความเหมาะสมในระยะเวลาการจำกัดการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งผู้กำหนดนโยบายได้กำหนดไว้ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน หรือไม่เกิน 8 ปีติดต่อกัน โดยความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างปรากฏตามตาราง 43

ตาราง 43 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน กับความต่อเนื่องในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีคนเดิม

ความคิดเห็นต่อความต่อเนื่อง	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ขาดความต่อเนื่อง	37	44.6
ไม่ขาดความต่อเนื่อง	44	53.0
ไม่แน่ใจ	2	2.4
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 43 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 53 เห็นว่าไม่ขาดความต่อเนื่อง ในขณะที่ร้อยละ 44.6 เห็นว่าขาดความต่อเนื่อง และร้อยละ 2.4 ไม่แน่ใจ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระ 2 สมัย 8 ปี จะไม่ทำให้การทำงานของนายกเทศมนตรีขาดความต่อเนื่อง เพราะการทำงานของท้องถิ่นนั้นจริงๆ แล้วมีระบบของตัวมันเองอยู่แล้ว และผู้ที่จะดูแลและดำเนินงานต่อก็คือปลัดเทศบาล นายกเทศมนตรีเพียงเข้ามาขับเคลื่อนองค์กรเท่านั้น อีกทั้งแม้ว่านายกเทศมนตรีคนเดิมจะไม่อยู่ในตำแหน่ง แต่ในความเป็นจริงกลุ่มการเมืองเดียวกันยังอยู่ หรือทายาททางการเมืองของตนก็ยังคงเข้าไปบริหารงานเทศบาลก็ย่อมจะมีการสานต่องานอยู่แล้ว นอกจากนั้น แม้จะมีการเปลี่ยนมือการบริหารเทศบาลแต่หากโครงการหรือนโยบายใดที่มีประโยชน์กับเทศบาลนายกเทศมนตรีที่เข้ามาใหม่ก็ยังคงมีการสานต่อไม่ใช่ว่าจะต้องไล่ทิ้งไปเสียทั้งหมด

ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยมองว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ไว้ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน จะทำให้ขาดความต่อเนื่องในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีคนเดิม เพราะนโยบายบางอย่างจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานจำเป็นต้องมีความต่อเนื่องของนโยบายและนายกเทศมนตรีแต่ละคนต่างก็มีนโยบายการทำงานที่แตกต่างกันดังนั้นก็อาจมีการยกเลิกหรือไม่มีการสานต่อโครงการเดิมเพื่อสร้างโครงการใหม่ตามนโยบายของตน

ตาราง 44 การมีระยะเวลาทำงาน 2 สมัยติดต่อกันหรือ 8 ปี กับความเพียงพอสำหรับนายกเทศมนตรีในการบริหารงานตามนโยบายที่ได้แถลงต่อประชาชน

ความคิดเห็นต่อความเพียงพอ ของระยะเวลา	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
เพียงพอ	49	59.0
ไม่เพียงพอ	29	34.9
ไม่แน่ใจ	5	6.0
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 44 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 59 เห็นว่าเพียงพอกับการบริหารงานตามนโยบายที่ได้แถลงต่อประชาชน ในขณะที่ร้อยละ 34.9 เห็นว่าไม่เพียงพอ และร้อยละ 6 ไม่แน่ใจ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ระยะเวลา 8 ปีนั้นเพียงพอแก่การทำงาน เพราะโดยปกติการกำหนดแผนงานต่างๆของเทศบาลเป็นแผนระยะสั้นและระยะกลางเท่านั้น และการมีระยะเวลาถึง 8 ปีก็มากพอที่สร้างผลงานและพิสูจน์ฝีมือการบริหารงานให้ประชาชนได้เห็น อีกทั้งในการกำหนดนโยบายของนายกเทศมนตรีเอง ก็ต้องมีการพิจารณาถึงระยะเวลาในการบริหารนโยบายให้เหมาะสมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว

ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าระยะเวลา 8 ปีนั้นไม่เพียงพอด้วยเห็นว่าการกำหนดนโยบายการพัฒนาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในบางเรื่องจำเป็นต้องใช้ระยะที่ยาวนานเกินกว่า 8 ปี เช่น การแก้ปัญหาทางสังคม การส่งเสริมและสืบสานวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เลือนหายไปจากชุมชนซึ่งจำเป็นที่จะต้องใช้ระยะค่อนข้างมากในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ เป็นต้น อีกทั้งความคิดในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเกิดขึ้นได้เรื่อยๆอะไรที่ทำจบไปแล้วก็คิดโครงการใหม่ต่อไป

โดยสรุปแล้วในประเด็นเรื่องความเหมาะสมของระยะเวลานั้นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่ามีความเหมาะสม ซึ่งระยะเวลา 8 ปีไม่ทำให้การทำงานของนายกเทศมนตรีคนเดิมขาดความต่อเนื่องและมากพอที่จะบริหารนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนให้สำเร็จลุล่วงลงได้ ตลอดจนตัวของผู้ดำรงตำแหน่งเองก็ต้องรู้จักที่จะบริหารเวลาในการปฏิบัติตามนโยบายให้เพียงพอด้วย

2.2 ความถูกต้องเป็นธรรมของเครื่องมือหรือเทคนิคของนโยบาย

เพื่อศึกษาถึงความถูกต้องและเป็นธรรมของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งผลการศึกษาปรากฏตามตาราง 45

ตาราง 45 การจำกัดสิทธิของประชาชนที่จะเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมเป็นสมัยที่ 3 ติดต่อกัน กับ การละเมิดสิทธิทางการเมืองของประชาชน

ความคิดเห็นต่อการละเมิดสิทธิทางการเมืองของประชาชน	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ละเมิด	35	42.2
ไม่ละเมิด	34	41.0
ไม่แน่ใจ	14	16.9
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 45 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 42.2 เห็นว่าละเมิดสิทธิทางการเมืองของประชาชน ในขณะที่ร้อยละ 41 เห็นว่าไม่ละเมิด และร้อยละ 16.9 ไม่แน่ใจ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ความคิดเห็นของทั้งผู้ที่ไม่เห็นว่าการละเมิดและไม่เห็นว่าการละเมิดสิทธิทางการเมืองของประชาชนค่อนข้างใกล้เคียงกันอย่างมากแม้จะมีกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วยว่าเป็นการละเมิดสิทธิมากกว่าเล็กน้อยก็ตาม โดยกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าการละเมิดกล่าวว่าประชาชนนั้นมีสิทธิเสรีภาพและมีอิสระทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ หากประชาชนพึงพอใจที่จะเลือกนายกเทศมนตรี ซึ่งไม่ว่าจะเป็นเพราะพึงพอใจเป็นการส่วนตัวหรือพึงพอใจในผลงานที่สร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นได้เป็นที่ประจักษ์ก็ตาม แต่ประชาชนไม่สามารถที่จะเลือกคนๆ นั้นได้เพราะกฎหมายห้าม ดังนั้น การที่รัฐมาจำกัดสิทธิเช่นนี้จึงเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างชัดเจน เพราะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าจะเลือกหรือไม่เลือกใคร

ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าการไม่ละเมิดสิทธิของประชาชนนั้นมองว่า ในเมื่อมีการตราออกมาเป็นกฎหมายอย่างถูกต้องตามหลักการ ประชาชนในฐานะผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากประชาชนยังคงต้องการที่จะให้นายกเทศมนตรีคนเดิมได้ทำงานรับใช้ท้องถิ่นต่อไป ก็สามารถที่จะเลือกเขาเข้ามาได้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นอกจากนั้น การจำกัดวาระจะเป็นการเปิดโอกาสให้ได้เห็นฝีมือลายมือในการบริหารงานเทศบาลของคนอื่นๆ ให้ได้เปรียบเทียบเสียอีก ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่แน่ใจไม่มีการอธิบายถึงเหตุผล

ตาราง 46 จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี กับการละเมิดสิทธิทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

ความคิดเห็นต่อการละเมิดสิทธิ ของผู้สมัคร	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ละเมิด	27	32.5
ไม่ละเมิด	43	51.8
ไม่แน่ใจ	13	15.7
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 46 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 51.8 เห็นว่าไม่ละเมิดสิทธิทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ในขณะที่ร้อยละ 32.5 เห็นว่าละเมิด และร้อยละ 15.7 ไม่แน่ใจ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ละเมิดสิทธิของผู้สมัคร เนื่องจากผู้สมัครเองจำเป็นต้องตรวจสอบคุณสมบัติตนเองให้ถูกต้องและเป็นไปตามกติกาที่กำหนดไว้ เพราะเมื่อกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครไว้แล้ว แต่ตนเองขาดคุณสมบัติทำให้ไม่สามารถที่จะสมัครแข่งขันก็ต้องยอมรับ เช่น กติกาแข่งขันกีฬาที่กำหนดว่ารับสมัครผู้เข้าแข่งขันชาย แต่ตนเองเป็นหญิงจะไปสมัครมันคงไม่ได้ และจะไปบอกว่าเขาละเมิดสิทธิตนเองเพราะไม่มีความเท่าเทียมกันมันก็คงจะไม่ได้ เป็นต้น และผู้ที่ตอบว่าไม่ละเมิดสิทธิของผู้สมัครนั้นประกอบไปด้วยอดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากนั้นยังมีสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้านบางส่วนอีกด้วย ซึ่งน่าสังเกตว่ากลุ่มตัวอย่างเหล่านี้ไม่ได้รับผลกระทบทางด้านลบโดยตรง จึงไม่คิดว่าการจำกัดวาระจะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้สมัคร

ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้สมัครมองว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเองก็เป็นประชาชนคนหนึ่งที่มีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ถ้าผู้สมัครเป็นคนที่มีความตั้งใจบริหารงานท้องถิ่นจริงๆ ประชาชนจะเสียโอกาส และผู้สมัครก็ไม่ได้ทำผิดอะไรเขาก็น่าจะมีสิทธิสมัครได้ ดังนั้นการจะไปจำกัดสิทธิไม่ให้เขาลงสมัครรับเลือกตั้งได้คงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนัก ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่แน่ใจให้เหตุผลที่ไม่มีความชัดเจนนัก โดยมองว่าในเมื่อกฎหมายกำหนดก็ต้องปฏิบัติตาม แต่การจะไปจำกัดสิทธิของผู้สมัครก็ดูจะเป็นการละเมิดสิทธิของเขาเช่นกัน

ตาราง 47 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี กับการขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ความคิดเห็นต่อการขัด หลักการประชาธิปไตย	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
ขัด	32	38.6
ไม่ขัด	40	48.2
ไม่แน่ใจ	11	13.2
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 47 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 48.2 เห็นว่าไม่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ร้อยละ 38.6 เห็นว่าขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และร้อยละ 13.2 ไม่แน่ใจ

สรุปความคิดเห็นจากการออกแบบสอบถามกลุ่มตัวอย่าง พบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีไม่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการกำหนดคุณสมบัติตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมองว่า ระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างอิสระ รัฐไม่มีสิทธิที่จะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพตรงนี้ได้

ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่แน่ใจเห็นว่า บางครั้งประชาธิปไตยต้องมีขอบเขตและมีกฎหมายกำกับ ถ้าประชาธิปไตยไม่มีขอบเขตและไม่มีความหมายกำกับ บ้านเมืองก็ต้องประสบกับความวุ่นวายไม่มีความสงบสุข

โดยสรุปแล้วกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีนั้นมีความถูกต้องและชอบธรรม เพราะเป็นการตรากฎหมายที่ถูกต้องภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นการสร้างกติกาการแข่งขันด้วยคาดหวังถึงประโยชน์ที่จะได้แก่ประชาชนนั่นเอง

2.3 ระยะเวลาที่เหมาะสมในการจำกัดวาระตามความเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบ

ตาราง 48 แสดงผลการศึกษาความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับระยะเวลาที่เหมาะสมในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ความคิดเห็นต่อระยะเวลาที่ควรจำกัด	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
2 สมัย	45	54.2
3 สมัย	6	7.5
4 สมัย	7	8.4
มากกว่า 4 สมัย	20	24.1
ไม่ตอบ	5	6.0
รวม	83	100.0

จากข้อมูลตามตาราง 48 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 54.2 เห็นควรกับการจำกัดวาระไว้ที่ 2 สมัยติดต่อกัน โดยให้เหตุผลว่า 8 ปีเหมาะสมและเพียงพอที่จะทำงานให้สำเร็จลุล่วงลงได้ หากนายกเทศมนตรีคนนั้นๆทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นแล้วระยะเวลาเพียง 1 สมัยยังนับว่ามากจนเกินไปด้วยซ้ำ ส่วนกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 24.1 เห็นว่าควรมากกว่า 4 สมัย โดยเสนอที่ 8 สมัยและ 6 สมัยติดต่อกัน โดยกลุ่มตัวอย่างที่เสนอ 8 สมัยให้เหตุผลว่านายกเทศมนตรีเริ่มต้นที่อายุ 30 ปี ดังนั้น การดำรงตำแหน่ง 8 สมัยรวมแล้วก็จะอยู่ที่ 32 ปี และเมื่อรวมกับอายุของนายกเทศมนตรีก็จะเท่ากับ 62 ปีซึ่งใกล้เคียงกับการเกษียณอายุของข้าราชการนั่นเอง แต่ในจำนวนกลุ่มตัวอย่างที่เลือกคำตอบในข้อนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งรวมอยู่ด้วยแต่เกิดจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อข้อคำถามและคำตอบ จึงมีการเลือกคำตอบในข้อนี้ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 8.4 เห็นว่าควรจำกัดไว้ที่ 4 สมัยติดต่อกัน กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 7.5 เห็นว่าควรจำกัดไว้ที่ 3 สมัย เพื่อความต่อเนื่องในการทำงาน และร้อยละ 6 ไม่ตอบ

โดยสรุปกลุ่มตัวอย่างเองก็เห็นด้วยว่าระยะเวลา 2 สมัย 8 ปี นั้นเหมาะสมเพียงพอแล้ว

3. การยอมรับนโยบายและข้อเสนอแนะอื่นๆ

ตาราง 49 แสดงความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน

ความคิดเห็นต่อการจำกัดวาระ	จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
เห็นด้วย	47	56.6
ไม่เห็นด้วย	35	42.2
ไม่แน่ใจ	1	1.2
รวม	83	100.0

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 56.6 เห็นด้วยกับการจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เพราะเป็นการมองถึงประโยชน์ที่จะตกแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งการจำกัดวาระดังกล่าว จะก่อให้เกิดการแข่งขันของผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถเพื่อเข้ามาบริหารเทศบาลท้องถิ่นเองก็จะเกิดการพัฒาที่ไม่หยุดยั้ง เพราะเมื่อนายกเทศมนตรีคนเดิมเริ่มเกิดความคิดที่ตึบตันในการพัฒนาเทศบาลก็จะเป็นโอกาสที่จะได้คนที่ความคิดใหม่ๆและมีไฟในการทำงานเข้ามาพัฒนาเทศบาลต่อไป ในขณะที่ร้อยละ 42.2 ไม่เห็นด้วย โดยมองว่ารัฐไม่ควรปิดกั้นโอกาสของประชาชน การที่ประชาชนจะเลือกหรือไม่เลือกใครมาเป็นนายกเทศมนตรีนั้นควรมีอิสระ เพราะประชาชนมีวิจารณญาณที่จะเลือกคนที่ตนเองเห็นว่าสร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น และในเมื่อรัฐกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพื่อจะให้ท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองตนเอง รัฐก็ไม่ควรที่จะปิดกั้นโอกาสหรือจำกัดสิทธิของประชาชน และกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 1.2 ไม่แน่ใจ

โดยสรุปแล้วกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้สมัครหน้าใหม่ เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม ตัดวงจรการครอบงำเทศบาล ก่อให้เกิดประโยชน์และเพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชน

ข้อมูลเชิงลึกของแต่ละเขตเทศบาลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง

เทศบาลเมืองคูคต

จากข้อมูลจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่ปฏิบัติงานอยู่ภายในเทศบาลเมืองคูคต พบว่านายกเทศมนตรีของที่นี่ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแตกต่างจากนายกเทศมนตรีคนอื่นๆ โดยสามารถนำเอาปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นที่กำหนดเป็นนโยบายและสามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นได้อย่างดีตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อีกทั้งยังสามารถสร้างการมี

เทศบาลเมืองชุมพร

จากข้อมูล พบว่า เทศบาลเมืองชุมพรมีกลุ่มการเมืองในท้องถิ่นเพียงกลุ่มเดียวที่มีอิทธิพลอย่างมากในท้องถิ่น นอกจากนั้น ก็เป็นกลุ่มการเมืองเล็กๆและผู้สมัครอิสระ กลุ่มการเมืองดังกล่าวบริหารท้องถิ่นมาแล้วหลายสมัย ซึ่งนายกเทศมนตรีคนก่อนเมื่อครั้งยังบริหารงานในรูปแบบคณะเทศมนตรีถูกข้อครหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน จึงต้องลงจากตำแหน่งและส่งทายาททางการเมืองมาเป็นนายกเทศมนตรีแทน โดยนายกเทศมนตรีคนปัจจุบันในการเลือกตั้งในวาระที่ 2 ไม่มีผู้ลงสมัครแข่งขัน จึงต้องอาศัยเสียงเกินร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้น นายกเทศมนตรีของที่นี่มีนโยบายการบริหารงานบุคคลที่ค่อนข้างเข้มงวด ในส่วนการบริหารงานโดยทั่วไปของนายกเทศมนตรี นั้น ส่วนใหญ่จะปฏิบัติงานในลักษณะรายวัน แล้วแต่ว่าวันนี้จะมีงานอะไรให้ทำ ไม่มีการคิดนโยบายอะไรใหม่ๆเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากใกล้หมดวาระการดำรงตำแหน่ง

เทศบาลเมืองพะเยา

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า นายกเทศตรมีเสียงส่วนน้อยในสภาเทศบาล ประสบปัญหาในการปฏิบัติงาน เนื่องจากนายกเทศมนตรีไม่สนใจสภาจึงทำให้สมาชิกเทศบาลจากกลุ่มการเมืองของตนบางส่วนหันเหไปอยู่ฝ่ายตรงข้ามและคอยตีรวนในสภา ดังนั้น ในการปฏิบัติงานจึงค่อนข้างประสบปัญหาการเมืองภายใน เพราะถูกตีรวนจากสภาเทศบาลทำให้การทำงานเป็นไปอย่างยากลำบาก แต่นายกเทศมนตรีเองก็ไม่ได้มีการสร้างอำนาจ อิทธิพลครอบงำองค์กร โดยให้อิสระแก่ผู้ปฏิบัติงานและการแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่เป็นไปอย่างอิสระ โดยในการทำงานของนายกเทศมนตรีในสมัยแรก ค่อนข้างกระตือรือร้นรับผิดชอบต่อนโยบายที่ตนเองใช้หาเสียงตลอดจนริเริ่มนโยบายใหม่ๆในการพัฒนาท้องถิ่น แต่ในวาระปัจจุบัน นอกจากการปฏิบัติตามนโยบายที่ได้ใช้

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงมูลเหตุและเหตุผลหรือเจตนารมณ์ในการห้าม นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน ตามพระราชบัญญัติ เทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 และศึกษาถึงความคิดเห็นต่อนโยบายของผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรง จากนโยบาย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยนี้ คือ ผู้มีส่วนได้เสียกับนโยบายในเขตเทศบาลเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี เทศบาลเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร และเทศบาลเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา โดยผู้วิจัยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล ผู้สมัครรับเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลที่ไม่ได้รับเลือกในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในเขตเทศบาลที่ทำการศึกษา จำนวน 111 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ที่เป็นข้อคำถามแบบไม่มีโครงสร้าง เพื่อความอิสระในการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในฐานะของพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ต้องทำงานร่วมกับฝ่ายการเมือง โดยกำหนดเนื้อหาในการสัมภาษณ์ ดังนี้ ความคิดเห็นต่อการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ความคิดเห็นต่อการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง และแบบสอบถามมี 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่หนึ่ง เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่สอง จะเป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และส่วนที่สาม จะเป็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ค่าทางสถิติ คือ ค่าร้อยละ (Percentage)

สรุปผลการวิจัย

การศึกษาสรุปผลได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 นำเสนอข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร

1. จะเป็นการนำเสนอข้อมูลจากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างของรูปแบบเทศบาลเดิม คือ รูปแบบคณะเทศมนตรี และข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นการศึกษาจากเอกสาร งานวิจัย ตลอดจนสถิติต่างๆที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะมีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 เข้าสู่กระบวนการพิจารณาและตราเป็นกฎหมาย พบว่า ปัญหาของรูปแบบเทศบาลเดิม คือ คณะเทศมนตรีและสภาเทศบาล สรุปได้ว่า ปัญหาในเชิงโครงสร้างของเทศบาลมีดังนี้

- 1.1 สภาเทศบาลมีอำนาจเหนือการทำงานของคณะเทศมนตรีมากเกินไป
- 1.2 การขาดการถ่วงดุลที่แท้จริงในระบบ
- 1.3 การไร้เสถียรภาพและความอ่อนแอของคณะเทศมนตรี

2. การศึกษาวิเคราะห์ในกระบวนการตรากฎหมาย พบว่า

2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติและการพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร คือขั้นแรก ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ซึ่งเหตุผลประกอบการเสนอร่างฯ เพื่อให้ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงสามารถสรุปได้ว่า เนื่องจากปัญหาการขาดเสถียรภาพของคณะเทศมนตรี เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่นายกเทศมนตรี เนื่องจากความไม่มั่นคงของนายกเทศมนตรีในรูปแบบคณะเทศมนตรีนั่น ส่งผลให้นายกเทศมนตรีไม่สามารถที่จะดำเนินนโยบายตามที่ตนเองต้องการได้อย่างเต็มที่ เปิดโอกาสให้กับประชาชนได้ตัดสินใจเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่สุดเข้ามาบริหารท้องถิ่น เพราะประชาชนสามารถเลือกได้โดยตรงว่าจะเอาใครเป็นนายกเทศมนตรี และเพื่อแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่าง ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ

ในส่วนของเหตุผลในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งร่างฯส่วนใหญ่รวมทั้งร่างฯของรัฐบาลเองก็มีการเสนอให้จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ด้วย มีเหตุผลเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการสร้างอิทธิพล สร้างอำนาจในท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้เข้ามาบริหารงาน

2.2 การพิจารณาในชั้นวุฒิสภา โดยการประชุมพิจารณาของคณะกรรมาธิการ มีความเห็นให้แก้ไขและเพิ่มเติมในบางประเด็นของพระราชบัญญัติเทศบาล ดังกล่าว เช่น หากให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ก็ควรต้องมีการจำกัดเทอมเพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาด ตามแบบประเทศอื่นๆ และเพิ่มความเป็นมาตรา 14 ทวิ ดังนี้ “มาตรา 14 ทวิ ให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้เป็นบทที่

3. การศึกษาวิเคราะห์ช่องทางในการควบคุมปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีตามกฎหมายอื่นๆ ก่อนที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ พบว่า รัฐและประชาชนสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีได้ ดังนี้

3.1 รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดว่า ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง สามารถลงมติถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ โดยการลงคะแนนเสียงตามวาระหนึ่งต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

3.2 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดว่า หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรืออื่นใด สามารถเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้เทศมนตรีผู้นั้นออกจากตำแหน่งก็ได้

3.3 ประชาชนสามารถร้องเรียนในกรณีที่นายกเทศมนตรีปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา เพื่อให้มีการพิจารณาและสอบสวนตามคำร้องเรียน ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้ถูกร้องต้องพ้นจากตำแหน่งได้

ส่วนที่ 2 นำเสนอข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ส่วนที่ 1 ความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

1. เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากรูปแบบคณะเทศมนตรี

1.1 ปัญหาการอยู่ไม่ครบวาระ การสลับสับเปลี่ยนตำแหน่งนายกเทศมนตรีกันเองของคณะเทศมนตรี พบว่า ปัญหาในเรื่องการสลับสับเปลี่ยนตัวบุคคลเป็นนายกเทศมนตรีนั้นมีน้อยมาก

1.2 ปัญหาการที่สภาเทศบาลมีอิทธิพลต่อคณะเทศมนตรีเนื่องจากคณะเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภาเทศบาล พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าภายหลังจากการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว ไม่เกิดปัญหาการถูกสภาเทศบาลครอบงำหรือมีอิทธิพลต่อการบริหารงาน แต่ในส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่ายังคงเกิดปัญหาดังกล่าวอยู่ก็มีจำนวนใกล้เคียงกัน แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีการแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้วก็ไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเด็ดขาด

1.3 ปัญหาการตัดสินใจที่ไม่มีความชัดเจน เด็ดขาด ของคณะเทศมนตรี พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว การบริหารงานมีความชัดเจนเด็ดขาดมากขึ้น เป็นผลมาจากการที่ประชาชนเลือกเข้ามาทำงานโดยตรงจึงมีอิสระในการทำงาน ซึ่งต่างจากเดิมที่ต้องมีการตัดสินใจร่วมกันภายในคณะเทศมนตรีเพื่อหามติเอกฉันท์

2. เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

2.1 การประกาศอย่างชัดเจนถึงนโยบายในการทำงานของผู้บริหารเทศบาล พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งในรูปแบบเดิมมีความชัดเจนในการประกาศนโยบายการทำงานในการหาเสียงมากกว่าปัจจุบัน กล่าวคือ นโยบายการหาเสียงก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น มีการแจกแจงรายละเอียดที่ค่อนข้างชัดเจนกว่าปัจจุบันซึ่งมีลักษณะของการประกาศหรือกำหนดนโยบายอย่างกว้างๆ ครอบคลุมไปทุกด้านแต่ไม่ค่อยมีรายละเอียดในการทำงานที่เฉพาะเจาะจงมากนัก

2.2 การต่อสู้กันด้วยนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าแม้จะจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีการแข่งขันกันด้วยนโยบายอย่างจริงจังมากนัก แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการแข่งขันกันของผู้สมัครก็มีการใช้นโยบายการทำงานเป็นเครื่องมือหลักมากขึ้น เห็นได้จากความเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าการแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานกันอย่างจริงจังมีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน

2.3 การกำหนดนโยบายการบริหารงานโดยยึดประชาชนเป็นหลัก พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าภายหลังจากที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีการนำเอาปัญหาหรือความต้องการของประชาชนมาเป็นฐานในการกำหนดนโยบายการทำงานที่ใช้หาเสียงมากขึ้นแต่ก็ไม่ใช่ทั้งหมด ยังคงมีการจับเพียงบางส่วนมาใช้เท่านั้น

2.4 ความรับผิดชอบต่อนโยบายที่ให้แก่ประชาชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงได้รับเลือกเข้ามาแล้ว มีการปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้ค่อนข้างมาก กล่าวคือมีความรับผิดชอบต่อนโยบายที่ตนได้กล่าวไว้กับประชาชนมากกว่าผู้สมัครในรูปแบบคณะเทศมนตรี

2.5 ความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาล พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าภายหลังจากที่มีการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแล้ว การบริหารมีความคล่องตัวอย่างมากเนื่องจากมีอิสระในการคิดและตัดสินใจ ตลอดจนอำนาจในการสั่งการต่างๆ ต่างจากรูปแบบเดิมที่ต้องรวมติวร่วมกันระหว่างคณะเทศมนตรีเสียก่อน

2.6 ประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของเทศบาล พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายในการทำงานในระดับที่มากกว่ารูปแบบคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นผลมาจากความคล่องตัวในการบริหารงานเนื่องจากนายกเทศมนตรีสามารถตัดสินใจได้โดยตรงไม่ต้องรวมติเหมือนรูปแบบคณะเทศมนตรี

2.7 การเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่านายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้น มีการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนค่อนข้างมาก ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองคูคต นายกเทศมนตรีจะมีการจัดการประชุมร่วมกันกับชุมชนต่างๆ ในเขตเทศบาลทุก 2 เดือน เพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชน มีการเปิดห้องให้ประชาชนเข้าพบได้ตลอดเวลา เป็นต้น ซึ่งต่างจากรูปแบบคณะเทศมนตรีที่มีการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชนค่อนข้างน้อย อาจเนื่องมาจากในระบบการแข่งขันในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นลักษณะการแข่งขันแบบบุคคล ดังนั้น การเปิดโอกาสหรือการพบปะประชาชนก็จะส่งผลถึงการสร้างคะแนนเสียงหรือความนิยมให้แก่ตนเองด้วย

2.8 ความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเทศบาล พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่ากรณีที่ไม่มีที่ยุบสภาเกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เนื่องจากมีการปรับปรุงกฎหมายให้เกิดการยุบสภาได้ยากขึ้นเพื่อป้องกันการเล่นเกมการเมืองในสภาเทศบาล แต่ที่น่าสังเกตประการหนึ่งคือ มีการตกลงผลประโยชน์ร่วมกันภายในสภาเทศบาล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการตอบกระทู้ต่างๆ การเสนอโครงการหรือการเสนอร่างงบประมาณก็ตามแต่ หากมีการตกลงผลประโยชน์กันไว้ก็จะไม่ค่อยมีการตีรวนมากนัก

3. ผลของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงที่มีต่อรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

3.1 นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับความเป็นประชาธิปไตย พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารูปแบบคณะเทศมนตรีซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่ามีความเป็นประชาธิปไตยอยู่ในระดับปานกลาง เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการตั้งโดยตรงนั้นมีอิสระในการเลือกคนที่ตนเองต้องการได้โดยตรง ซึ่งมีความใกล้เคียงกับการเป็นประชาธิปไตยบริสุทธิ์ ในขณะที่รูปแบบคณะเทศมนตรีนั้นเราไม่อาจรู้ได้เลยว่าใครที่จะได้รับเลือกจากเสียงข้างมากในสภาเทศบาลให้เป็นนายกเทศมนตรี

3.2 นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าระหว่างรูปแบบท้องถิ่นที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับรูปแบบการปกครองระดับประเทศนั้น มีความสอดคล้องกันค่อนข้างน้อย กล่าวคือ ในมิติของรูปแบบที่มาของผู้หน้านั้นต่างกันอย่างชัดเจนเนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในขณะที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งเป็นระบบประธานาธิบดี แต่ในด้านมิติในการทำงานแล้วมีความสอดคล้องกันอย่างมากนั่นคือ นายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งรัฐมนตรีมารับผิดชอบงานด้านต่างๆ นายกเทศมนตรีก็มีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นรองนายกเทศมนตรีเพื่อรับผิดชอบงานด้านต่างๆ เช่นกัน และอำนาจในการบริหารจัดการก็คล้ายคลึงกัน

3.3 อิทธิพลจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงต่อการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าควรนำแนวคิดการเลือกตั้งโดยตรงไปใช้กับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีด้วย ซึ่งประชาชนจะได้คนที่ตนต้องการให้เป็นนายกรัฐมนตรีจริงๆ

4. การยอมรับนโยบายและข้อเสนอแนะอื่นๆ พบว่า กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดยอมรับในการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ก็ยังคงมีข้อห่วงใยหรือข้อแนะนำในเรื่องของอำนาจรับผิดชอบของนายกเทศมนตรีที่ค่อนข้างมากเกินไปในบางเรื่อง ตลอดจนเรื่องของการกำหนดวุฒิการศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ดูจะสูงเกินไปไม่ค่อยสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในท้องถิ่นมากนัก เป็นต้น

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

1. ความคิดเห็นต่อเหตุผลในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี

1.1 การจำกัดวาระเป็นผลมาจากการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่คิดว่าการจำกัดวาระเป็นผลมาจากการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งถึงแม้จะไม่มีกำหนดให้เลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงก็อาจมีการนำแนวคิดนี้มาใช้อยู่ดี ซึ่งตัวอย่างที่ชัดเจนในประเทศที่น่าจะช้อกกำหนดดังกล่าวมาบังคับใช้ คือ สหรัฐอเมริกา

1.2 การอยู่ในตำแหน่งนานๆนำมาสู่การครอบงำองค์กร พบว่า การอยู่ในตำแหน่งเกิน 8 ปี จะนำมาสู่โอกาสในการครอบงำองค์กร และกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เกือบร้อยละเห็นด้วยว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจะสามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาการครอบงำองค์กรได้

1.3 การจำกัดวาระเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระจะเป็นประโยชน์กับประชาชนทั้งในเรื่องของการเปิดโอกาสให้กับผู้สมัครหน้าใหม่ได้มีโอกาสเข้ามาแข่งขันมากขึ้น แม้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วยว่าการที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน จะเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ประชาชนได้เลือกบุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่เพราะกฎหมายไม่ได้ห้าม แต่ถึงแม้กฎหมายจะไม่ได้ห้ามให้สมัครก็ตามแต่โดยพฤตินัยแล้วก็รู้อยู่แล้วว่าการจะแข่งขันกับคนที่มืออิทธิพลหรือมีความได้เปรียบในการแข่งขันย่อมไม่จูงใจให้ผู้สนใจหน้าใหม่เข้ามาแข่งขัน เพราะโอกาสที่จะชนะนั้นน้อยและกลายเป็นการกีดกันคู่แข่งไปด้วย และจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจะพบว่าเทศบาลเมืองชุมพรนั้น ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีคนอื่นเลยนอกจากนายกเทศมนตรีคนปัจจุบันที่ต้องต่อสู้กับคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เช่นนี้ก็เท่ากับว่าประชาชนไม่มีสิทธิที่จะพิจารณาทางเลือกเลย ดังนั้นการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งจึงเป็นเหมือนการล้างไฟ เปิดโอกาสให้คนใหม่เข้ามาแข่งขัน

2. ความคิดเห็นต่อเครื่องมือหรือเทคนิคของนโยบาย

2.1 ความเหมาะสมในการกำหนดระยะเวลา 8 ปีติดต่อกัน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าระยะเวลา 2 สมัย 8 ปี นั้นมีความเหมาะสมแก่การทำงานและสร้างคุณประโยชน์ให้แก่องค์กร เป็นเวลาที่มากพอที่จะบริหารนโยบายที่ตนใช้หาเสียงให้สำเร็จลงได้ และเพียงพอที่จะพิสูจน์ความสามารถให้ประชาชนได้เห็น อีกทั้งงานบริหารท้องถิ่นนั้นส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นงานรายวันเสียมากกว่ากล่าวคือ ในแต่ละวันมีงานอะไรเข้ามาให้ทำก็ทำเป็นการแก้ปัญหาต่างๆ ไปเรื่อยๆ

2.2 ความถูกต้องเป็นธรรมของเครื่องมือหรือเทคนิคของนโยบาย พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นในเรื่องของความถูกต้องเป็นธรรมของการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งค่อนข้างใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของประชาชนซึ่งร้อยละ 52.1 เห็นว่าละเมิด และร้อยละ 42.1 เห็นว่าไม่ละเมิด และกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ก็เห็นว่าการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นการขัดกับหลักประชาธิปไตยด้วย แต่ในส่วนของผู้สมัครนั้นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มองว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิและขัดกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะมองว่าเมื่อเป็นผู้เล่นก็ต้องปฏิบัติตามกติกาที่กำหนดไว้ ซึ่งผู้สมัครทุกคนต้องทำความเข้าใจและยอมรับ

2.3 ระยะเวลาที่เหมาะสมในการจำกัดวาระตามความเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าระยะเวลา 8 ปี หรือ 2 สมัยติดต่อกันเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม

3. การยอมรับนโยบายและข้อเสนอแนะอื่นๆ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยก็มีจำนวนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งเป็นความเห็นจากผู้ปฏิบัติงานในเทศบาลเมืองคูคตซึ่งเห็นว่านายกเทศมนตรีคนเดิมมีความสามารถในการทำงาน แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการยอมรับข้อกำหนดดังกล่าวขึ้นอยู่กับคุณลักษณะเฉพาะบุคคลซึ่งไม่อาจเหมือนกันทุกท้องถิ่น บางที่ปัจจัยไม่ได้อยู่ที่ระบบหรือรูปแบบเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับจริยธรรมคุณธรรมของตัวนายกเทศมนตรีเองด้วย

ส่วนที่ 3 นำเสนอข้อมูลจากการออกแบบสอบถาม

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไป

ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นชาย จบการศึกษาระดับปริญญา ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 2 สมัย ในอดีตเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาล เคยลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเท่านั้น

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

1. เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากรูปแบบคณะเทศมนตรี

1.1 ปัญหาการอยู่ไม่ครบวาระ การสลับเปลี่ยนตำแหน่งนายกเทศมนตรีกันเองของคณะเทศมนตรี พบว่า เทศบาลที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในตำแหน่งนายกเทศมนตรีมีเพียงแห่งเดียวคือ เทศบาลเมืองชุมพร เนื่องจากนายกเทศมนตรีคนเดิมนั้นถูกข้อครหาเรื่องของการไม่โปร่งใส การเสนอร่างงบประมาณไม่ผ่านสภาเทศบาล และมีมติไม่ไว้วางใจจากสภาเทศบาล ดังนั้นคณะเทศมนตรีจึงมีมติให้ลงจากตำแหน่ง ปัญหาการยุบสภานั้นไม่เคยเกิดขึ้นในเทศบาลทั้ง 3 แห่งที่ทำการศึกษา ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั้นเกิดขึ้นเพียงแห่งเดียว

1.2 ปัญหาการที่สภามีอิทธิพลต่อคณะเทศมนตรีเนื่องจากคณะเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภา เนื่องจากแต่เดิมนั้นพบปัญหาว่า รูปแบบคณะเทศมนตรีจะถูกควบคุมโดยสภาเทศบาล กล่าวคือ ในการบริหารงานหรือการตัดสินใจในเรื่องต่างๆคณะเทศมนตรีไม่มีอิสระสักเท่าใดนัก มักจะถูกชี้นำโดยสภาเทศบาล ดังนั้นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ปัญหาจากการที่สภาเทศบาลมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจและการบริหารงานของคณะเทศมนตรีในช่วงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้วปัญหาการที่สภาเทศบาลมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจและการบริหารงานของนายกเทศมนตรีนั้นลดลง แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้นสามารถแก้ปัญหาในเรื่องของอิทธิพลของสภาได้ดีพอสมควร แต่จากการศึกษากลับพบข้อสังเกตประการหนึ่ง คือ กลุ่มตัวอย่างส่วนหนึ่งเห็นว่าการให้อำนาจนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงค่อนข้างมาก ทำให้นายกฯไม่ต้องสนใจสภามากนัก บางครั้งการทักท้วงที่น่าจะเป็นประโยชน์ก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากนายกฯ ดังนั้นเรื่องของอำนาจนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็น่าจะมีการศึกษาต่อไป

1.3 ปัญหาการตัดสินใจที่ไม่มีความชัดเจน เด็ดขาด ของคณะเทศมนตรี เนื่องจากรูปแบบการบริหารที่เป็นองค์คณะซึ่งการตัดสินใจเรื่องต่างๆต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมาก ดังนั้นการตัดสินใจและบริหารงานเทศบาลต่างๆที่ไม่มีความเด็ดขาดนี้เองบางครั้งจึงค่อนข้างล่าช้าไม่ทันการณ์ เมื่อมีการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการตัดสินใจมากยิ่งขึ้นและสามารถตัดสินใจได้เองจะทำให้สามารถแก้ปัญหานี้ได้ พบว่า การบริหารเทศบาลในรูปแบบเดิมนั้นมีความเด็ดขาดชัดเจนในการบริหารและกำหนดนโยบายอยู่ในระดับปานกลางเนื่องจากการบริหารในรูปแบบคณะ

ส่วนภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีแล้ว พบว่านายกเทศมนตรีมีการตัดสินใจที่เด็ดขาด ชัดเจนในระดับที่มาก เนื่องจากความมีอิสระในการทำงานและสามารถคิดและตัดสินใจได้เองทันที นอกจากนั้นคณะผู้บริหารก็สามารถที่จะกำหนดได้เองว่าจะเอาใครเข้ามาทำงาน ดังนั้นเมื่อทำงานร่วมกับทีมงานของตนจึงมีความราบรื่นและไร้ความขัดแย้ง ตลอดจนการที่มีเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภาเป็นทีมเดียวกันด้วย แต่จะเห็นว่ากลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลางก็มีจำนวนที่ใกล้เคียงกันเนื่องจากในเทศบาลบางแห่งนายกเทศมนตรีเองมีเสียงในสภาเทศบาลค่อนข้างน้อย เช่น เทศบาลเมืองพะเยาที่นายกเทศมนตรีมีเสียงในสภาน้อยกว่าฝ่ายค้าน ดังนั้นการตัดสินใจทำอะไรก็ต้องผ่านการกลั่นกรองจากสภาอีกชั้นหนึ่ง

2. เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน

2.1 การประกาศอย่างชัดเจนถึงนโยบายในการทำงานของผู้บริหารเทศบาล

การประกาศรายละเอียดที่ชัดเจนในนโยบายการบริหารงานของผู้บริหารงานเทศบาลเมื่อได้รับเลือกตั้งเข้ามาแล้วนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะประชาชนจะได้เข้าใจว่าผู้สมัครแต่ละทีมแต่ละท่านจะนำเอาปัญหาอะไรบ้างในท้องถิ่นมาแก้ไข และมีความละเอียดมากพอให้ประชาชนสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือก ไม่ใช่ประกาศเพียงแค่นโยบายกว้างๆแบบเหวี่ยงแห เช่น จะสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับท้องถิ่น แต่ไม่บอกว่าจะทำอย่างไรจึงจะเกิดการสร้างรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ เป็นต้น พบว่า ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงนั้น การประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในระดับที่มากอยู่แล้ว และมากกว่าการประกาศนโยบายในการบริหารงานของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีด้วย ซึ่งค่อนข้างน่าแปลกเพราะเจตนารมณ์ของการกำหนดให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงส่วนหนึ่งก็เพื่อให้มีการแข่งขันกันที่ตัวของนโยบาย โดยความเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนหนึ่งกล่าวว่าการกำหนดนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนั้นจะมีลักษณะกว้างๆ กล่าวคือเป็นนโยบายครอบคลุมจักรวาลไม่ค่อยมีการเฉพาะเจาะจงเรื่องใดเป็นพิเศษ และกลุ่มตัวอย่างบางส่วนกล่าวว่าการกำหนดนโยบายนโยบายของกลุ่มผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลนั้นจะมีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าจะทำอะไร และทำที่ไหน เป็นต้น แต่กลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าอยู่ในระดับปานกลางก็มีจำนวนมากพอสมควร แสดงให้เห็นว่าการประกาศนโยบายหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีก็มีความชัดเจนพอสมควร

2.2 การต่อสู้กันด้วยนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

การกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนคาดหวังว่าผู้สมัครจะนำเอานโยบายการบริหารงานของตนมาเป็นอาวุธหลักในการต่อสู้เพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้ง แทนที่จะเป็นการซื้อเสียงหรือการซื้อตัวบรรดาสมาชิกสภาเทศบาลเหมือนอย่างแต่ก่อน พบว่า ไม่ว่าก่อนหรือหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้วในเรื่องของการแข่งขันหรือต่อสู้กันด้วยตัวนโยบายนั้นไม่มีความแตกต่างกันมากนัก กล่าวคือยังคงแข่งขันกันด้วยตัวนโยบายเป็นหลัก ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างบางส่วนให้ความเห็นว่าแม้จะมีการกำหนดนโยบายหาเสียงของผู้สมัครนายกเทศมนตรีมาแข่งขันกันก็จริง แต่ที่แข่งขันกันอย่างจริงจังยิ่งกว่าคือการซื้อเสียงหรือซื้อตัวผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อสร้างฐานการเมืองของตนเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้ว

2.3 การกำหนดนโยบายการบริหารงานโดยยึดประชาชนเป็นหลัก การแข่งขันของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกโดยตรงนั้น ในการกำหนดนโยบายการบริหารงานจำเป็นที่จะต้องนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชนเข้ามาเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดนโยบาย เนื่องจากนโยบายที่เข้าถึงและตรงใจประชาชนมากที่สุดเจ้าของนโยบายก็ย่อมมีโอกาสที่จะได้รับเลือก ดังนั้นการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงประชาชนจะได้ประโยชน์จากการที่ผู้สมัครจะต้องยึดประชาชนเป็นหลักในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน พบว่า ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้วผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมีการนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชนมาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการหาเสียงมากขึ้น มีการยึดประชาชนเป็นหลัก อาจเป็นเพราะการต่อสู้แข่งขันในตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั้นมีลักษณะตัวต่อตัว กล่าวคือหากนับเฉพาะตำแหน่งแล้วเป็นการแข่งขันรายบุคคล หากใครสามารถที่จะสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุดก็ย่อมมีโอกาสที่จะได้รับเลือก ดังนั้นจึงมีการนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชนมาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการหาเสียงมากขึ้น

2.4 ความรับผิดชอบต่อนโยบายที่ให้แก่ประชาชน พบว่า ในประเด็นความรับผิดชอบต่อนโยบายที่ให้แก่ประชาชนนั้นไม่มีความแตกต่างกันมากนักของทั้งสองรูปแบบ กล่าวคือไม่ว่าจะเป็นการบริหารแบบคณะเทศมนตรีเดิมหรือนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในปัจจุบันก็มีความแตกต่างกันมากนัก คือ ค่อนข้างรับผิดชอบและปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงเป็นส่วนใหญ่

2.5 ความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานของผู้บริหารเทศบาล พบว่า ในประเด็นปัญหาเรื่องความคล่องตัว รวดเร็ว ในการบริหารงานของผู้บริหารซึ่งเดิมเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีนั้น เนื่องจากเป็นการบริหารงานแบบองค์คณะดังนั้นจึงค่อนข้างมีข้อจำกัดในเรื่องนี้ แต่เมื่อมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้วนายกเทศมนตรีสามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว รวดเร็วมาก

2.6 ประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของเทศบาล พบว่า ประสิทธิภาพและการบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมีมากกว่ารูปแบบคณะเทศมนตรี ซึ่งเกิดจากการมีอำนาจและอิสระเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนการที่สามารถเลือกทีมงานที่ตนต้องการเข้ามาช่วยงานในตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีได้อย่างอิสระ และมีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในตำแหน่งนี้ได้ด้วย ดังนั้นจึงสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายมากยิ่งขึ้น ต่างจากรูปแบบคณะเทศมนตรีที่แม้จะมีการร่วมบริหารของเทศมนตรีทั้ง 4 คน แต่ในจำนวนนี้อาจมีความสามารถในการบริหารที่ไม่ครอบคลุมทั้งหมดและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงตัวเทศมนตรีได้ ดังนั้นจึงไม่มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายในการบริหารงานมากเท่าที่ควร

2.7 การเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล พบว่า นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลมากกว่ารูปแบบคณะเทศมนตรี นั้นเป็นเพราะการต่อสู้แข่งขันในตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั้นมีลักษณะเป็นการแข่งขันรายบุคคล ดังนั้นการรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลแก่ประชาชนนั้นก็มิผลพลอยได้คือการสร้างฐานเสียงและความนิยมไปในตัว และนอกจากนั้นจากการสอบถามพบว่าเทศบาลทั้ง 3 แห่ง มีทั้งที่นายกเทศมนตรีเป็นคนที่เริ่มที่จะเปิดโอกาสและลงไปประชุม หรือพบปะร่วมกับประชาชนเอง และบางแห่งที่ฝ่ายข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอให้นายกเทศมนตรีได้ลงไปประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็น และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีเห็นดีเห็นงาม เพราะมองเห็นประโยชน์ตรงจุดนี้

2.8 ความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเทศบาล พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ เห็นว่าเป็นผลมาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าเทศบาลทั้ง 3 แห่งนั้นไม่เคยมีการยุบสภามาก่อนอาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง แต่อีกส่วนเป็นเพราะการกุมเสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาล และการตกลงผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลเอง โดยดูได้จากเทศบาลบางแห่งเมื่อใกล้จะหมดวาระจะเริ่มมีการขยับขยายย้ายกลุ่มเพื่อเตรียมตัวลงสมัครรับเลือกตั้งในสมัยต่อไปของบรรดาสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้นหากเสียงของฝ่ายนายกเทศมนตรีลดน้อยลงก็จะเริ่มมีการตีรวนต่างๆเกิดขึ้นเพื่อสร้างปัญหาหวังลดกระแสความนิยมของอีกฝ่ายลง จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทำให้เกิดความต่อเนื่องของฝ่ายบริหารในการบริหารงานเทศบาล

3. ผลของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงที่มีต่อรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

3.1 นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับความเป็นประชาธิปไตย พบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงมีความเป็นประชาธิปไตยอย่างมากเพราะเราสามารถเลือกคนที่เราต้องการให้เป็นนายกเทศมนตรีได้ทันที ในขณะที่รูปแบบคณะเทศมนตรีนั้นมาจากเสียงส่วนใหญ่ในสภา กล่าวคือเป็นการเลือกนายกเทศมนตรีโดยอ้อมซึ่งกลุ่มตัวอย่างให้เหตุผลว่าบางครั้งคนที่เป็นนายกเทศมนตรีก็ไม่ใช่คนที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการ

3.2 นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับรูปแบบการปกครองในระดับประเทศพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าสอดคล้องมาก โดยมองว่ามีการแบ่งอำนาจบริหารและนิติบัญญัติที่ชัดเจน อีกทั้งนายกทั้งสองระดับมีอำนาจที่ชัดเจน เด็ดขาด และมีความอิสระค่อนข้างสูง ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าแม้กลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าสอดคล้องมากนี้จะทราบว่าที่มาของตำแหน่งทั้งสองนั้นแตกต่างกันแต่ก็ให้เหตุผลว่าประชาชนก็สามารถที่จะรู้อยู่แล้วว่าเลือกพรรคใดใครจะเป็นนายก และกลุ่มตัวอย่างที่แสดงความคิดเห็นอาจจะมองจากการบริหารงานของอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งมีลักษณะเด็ดขาด ชัดเจน และกุมอำนาจเบ็ดเสร็จอย่างซื่อโอเป็นฐานในการแสดงความคิดเห็นข้อนี้ ในขณะที่บางส่วนเห็นว่าสอดคล้องปานกลาง เพราะมีการแบ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน แต่ต่างกันในเรื่องที่มาของนายก

3.3 อิทธิพลจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงต่อการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรี พบว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงส่งผลให้มีแนวโน้มที่กลุ่มตัวอย่างต้องการให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ก็ไม่ได้มองว่าเป็นระบบประธานาธิบดี โดยไม่ให้เหตุผล

4. การยอมรับนโยบายและข้อเสนอแนะอื่นๆ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง แต่ก็มีข้อเสนอประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยรัฐควรมีการพิจารณาเกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจให้แก่นายกเทศมนตรีซึ่งดูจะมากเกินไป และสภาเองก็ไม่มีอำนาจที่จะถอดถอนนายกเทศมนตรีได้ ซึ่งปัญหาเรื่องอำนาจที่มากเกินไปและสภาไม่สามารถถอดถอนนายกเทศมนตรีได้นี้นำมาสู่การไม่สนใจความเห็นจากสภาเทศบาล และควรมีการพิจารณาในประเด็นที่ให้อำนาจนายกเทศมนตรีสามารถพิจารณาอนุมัติงบประมาณโครงการที่มีมูลค่าไม่เกิน 2,000,000 บาทได้โดยไม่ต้องนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของสภา ซึ่งกลุ่มตัวอย่างมองว่างบประมาณแต่ละบาทไม่ว่าจะมีจำนวนเท่าใดก็มาจากประชาชน ดังนั้นควรจะได้ผ่านการพิจารณาร่วมกันจากตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาเพื่อเป็นปากเป็นเสียงและดูแลการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นซึ่งก็คือสมาชิกสภาเทศบาล รัฐควรจะหามาตรการการแก้ปัญหาการซื้อเสียงที่

จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษานั้น พบว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงสามารถแก้ไข ปัญหาจากรูปแบบคณะเทศมนตรีเดิมได้ในระดับที่ดี กล่าวคือนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงนั้นมีอิสระในการทำงานโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาเทศบาล สามารถตัดสินใจในการ บริหารงานเทศบาลได้อย่างเด็ดขาดชัดเจน ส่งผลให้การทำงานของนายกเทศมนตรีมีความ คล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นก็ขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนในสภาด้วย ซึ่งหาก สมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่มาจากทีมเดียวกับนายกเทศมนตรีการทำงานก็จะเป็นไปอย่างราบรื่น แต่หากเสียงในสภาถ่วงหรือฝ่ายค้านมีเสียงมากกว่า การตัดสินใจของนายกก็จะถูกถ่วงกักรองจาก สภาอีกชั้นหนึ่งซึ่งอาจจะล่าช้าไปบ้าง แต่ในบางเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีโดยตรงก็ยังไม่สามารถสนองตอบได้มากนัก เช่น ความคาดหวังที่จะให้บรรดาผู้สมัคร แข่งขันกันด้วยนโยบายการทำงานที่ชัดเจน พบว่า ผู้สมัครยังคงไม่มีการชี้แจงรายละเอียดในนโยบาย การทำงานที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้ประชาชนได้ทราบเพื่อประกอบการตัดสินใจเท่าใดนัก แต่ในด้านอื่นๆ เช่น การแข่งขันกันด้วยนโยบายที่นำเอาปัญหาของประชาชนมาเป็นแม่บทในการ กำหนดกรอบนโยบายนั้นนับว่าเป็นไปค่อนข้างดี อีกทั้งยังเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วม อย่างมากแตกต่างจากรูปแบบคณะเทศมนตรีอย่างชัดเจน เนื่องจากการแข่งขันนั้นเป็นการแข่งขัน รายบุคคล ดังนั้นการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมก็จะเป็นการสร้างควมนิยมไปในตัวด้วย ซึ่งโดยภาพรวมแล้วประชาชนได้ประโยชน์อย่างมาก

ในส่วนของผลต่อรูปแบบการปกครองในระดับประเทศนั้น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงค่อนข้างมีผลต่อรูปแบบของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากกลุ่มตัวอย่างนั้นเล็งเห็นถึงประโยชน์หรือ ข้อดีจากรูปแบบนี้ซึ่งจะนำไปใช้กับการเลือกนายกรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ได้หมายความว่า จะให้ใช้ ระบบประธานาธิบดี เพียงแต่ประชาชนจะสามารถเลือกคนที่ตนต้องการได้โดยตรง โดยกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่นั้นยอมรับในนโยบาย เนื่องจากเห็นถึงข้อดีที่สามารถแก้ไขปัญหายาจากรูปแบบคณะ เทศมนตรีได้ แต่ก็ยังมีการนำเสนอถึงปัญหาของรูปแบบนี้นั่นคือ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

1. ความคิดเห็นต่อเหตุผลในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี

1.1 การจำกัดวาระเป็นผลมาจากการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีนั้นเป็นผลมาจากการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง โดยให้เหตุผลว่าเนื่องจากนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นจะมีอำนาจมาก ประกอบกับการที่สามารถเลือกตัวบุคคลได้โดยตรงจึงเกรงว่าถ้าประชาชนเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมเกิน 2 สมัยจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ฉ้อโกงบ้างหรือการสร้างอำนาจอิทธิพลขึ้น ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นตามมาจึงมีการกำหนดให้มีการจำกัดวาระนายกเทศมนตรีขึ้นมา

ในส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าไม่ใช่เพราะการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจึงมีการจำกัดวาระได้ให้เหตุผลว่า ตั้งแต่การบริหารเทศบาลแบบคณะเทศมนตรีเดิมการดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีคนเดิมเป็นเวลานานๆนั้นก่อให้เกิดการครอบงำเทศบาล สร้างอาณาจักรทางการเมืองของตนขึ้นมาเพราะคิดว่าเทศบาลเป็นของตน ดังนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้คู่แข่งที่ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งหรือไม่ได้อยู่ในระบบก็ประสบกับความยากลำบากในการแข่งขันเพราะนอกจากการถูกกีดกันจากการครอบงำทั้งคนและตัวองค์กรแล้ว ยังต้องประสบกับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่สร้างประโยชน์และสร้างความได้เปรียบทางการเมืองของตัวเองด้วย ดังนั้นกลุ่มตัวอย่างส่วนนี้จึงเห็นว่าแม้จะไม่มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงก็อาจจะมีการบังคับใช้มาตรการนี้ออกมาเหมือนเดิม ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่แน่ใจให้เหตุผลว่าอาจไปได้ทั้งสองอย่างประกอบกันกล่าวคือ มีทั้งการก่อตัวของปัญหามาตั้งแต่เดิมคือการบริหารแบบคณะเทศมนตรีและเมื่อจะมีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงก็เป็นโอกาสที่จะเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าวเข้ามาใช้ และบางส่วนก็ไม่ว่าเหมือนกันว่าเป็นเพราะอะไรจึงมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี

โดยสรุปแล้วกลุ่มตัวอย่างเองก็เห็นว่าการจำกัดวาระเป็นผลมาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงกล่าวคือ เพราะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจึงมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนั่นเอง

1.2 การอยู่ในตำแหน่งนานๆ นำมาสู่การครอบงำองค์กร พบว่า การอยู่ในตำแหน่งนานๆ จะเป็นการเปิดโอกาสให้นายกเทศมนตรีได้สร้างอำนาจ อิทธิพล และสร้างเครือข่ายของตนเอง ในเทศบาลขึ้นมาโดยการนำเอาพวกพ้องของตนเข้ามาทำงานหรือการโน้มน้าวข้าราชการประจำ โดยเฉพาะปลัดเทศบาลให้เข้ามาเป็นพรรคพวกของตน นอกจากการครอบงำเทศบาลแล้วยังมีการใช้อำนาจทางการบริหารมาเป็นประโยชน์ในการสร้างความนิยมทางการเมืองสร้างความได้เปรียบเหนือคู่แข่งทางการเมืองของตนเพื่อปกป้องอำนาจและผลประโยชน์ของตน นายกเทศมนตรีบางคนจริงๆ แล้วก็เป็นคนดีเมื่อได้เข้ามาบริหารงานแรกๆ ก็ดีแต่เมื่ออยู่ในตำแหน่งนานเข้าก็เริ่มหลงในอำนาจและสุดท้ายก็มีการครอบงำเทศบาลเกิดขึ้น อีกทั้งปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียงก็เป็นปัญหาหนักเช่นกัน มีการร่วมมือกันระหว่างนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาลในการโกงการเลือกตั้งเนื่องจากอำนาจในการจัดการเลือกตั้งอยู่ที่ปลัดเทศบาลดังนั้นเมื่อสามารถดึงปลัดเทศบาลมาเป็นพรรคพวกของตนได้แล้วก็ไม่มีการตรวจสอบการโกงการเลือกตั้ง

นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้จะสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ เพราะจะทำให้นายกเทศมนตรีที่อยู่มาครบ 2 สมัยติดต่อกันต้องเว้นวรรคทางการเมืองเป็นการเปิดโอกาสที่จะครอบงำองค์กร นอกจากนั้นยังทำให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีต้องระลึกรู้เสมอว่า จะต้องบริหารงานเทศบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อสร้างผลงานให้ประชาชนแก่ประชาชนเพื่อจะได้รับการไว้วางใจจากประชาชนให้เข้ามาทำงานในโอกาสต่อไป

กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยให้เหตุผลว่า หากจะมีการครอบงำทางการเมืองจริงๆ แล้วแม้จะมีการจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีก็ยังคงสามารถทำได้ยุดีนั้นคือการส่งเครือญาติหรือคนของตนเองลงสมัครดำรงตำแหน่งและตนเองก็อยู่เบื้องหลังการทำงาน อีกทั้งระบบการเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นระบบพรรคหรือกลุ่มการเมืองดังนั้นแม้ตัวของนายกเทศมนตรีจะไม่อยู่แต่กลุ่มการเมืองยังอยู่ดังนั้นการดำเนินการต่างๆ ก็ยังคงอยู่ไม่ขาดหายไป

โดยสรุปแล้วพบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการอยู่ในตำแหน่งของนายกเทศมนตรีคนเดิมนานๆ จะทำให้เกิดการการครอบงำองค์กรและสร้างอำนาจและอิทธิพลขึ้นนั้นเกิดขึ้นจริง และการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีจะสามารถแก้ปัญหานี้ได้

1.3 การจำกัดวาระเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการอยู่ในตำแหน่งนานๆ จะทำให้นายกเทศมนตรีหมดไฟในการทำงาน หมดความคิดสร้างสรรค์ เพราะอยู่มานานอะไรที่คิดได้ก็ทำมาหมดแล้ว อีกทั้งนายกเทศมนตรีที่อยู่มา 2 สมัยแล้วในช่วงใกล้หมดวาระก็เริ่มที่จะอยู่เฉยๆ ไม่ทำอะไรเพราะไม่เห็นประโยชน์เนื่องจากตนไม่สามารถลงสมัครแข่งขันได้อีก เป็นต้น

ส่วนการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้น ได้เข้ามาบริหารงาน เทศบาลพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระจะทำให้คนที่มีความสามารถแต่ขาดกำลังทรัพย์หรืออำนาจทางการเมืองมีโอกาสมากขึ้น การจำกัดวาระจะก่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น เหมือนกับต้นไม้ใหญ่ที่แผ่ขยายพุ่มใบของตนอย่างเต็มที่จนต้นไม้เล็กๆ ได้ร่วมเงานั้นไม่สามารถเจริญเติบโตได้เพราะไม่สามารถสอดแทรกพุ่มใบและกิ่งก้านสาขาขึ้นไปรับแสงแดดได้ แต่เมื่อต้นไม้ใหญ่ล้มลงก็เป็นโอกาสให้ต้นไม้ได้ร่วมเงาเหล่านี้ได้มีโอกาสแข่งขันกันเจริญเติบโต เป็นต้น ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยเห็นว่าแม้จะมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่อยู่มา 2 สมัยติดต่อกันแล้ว แต่ในสภาพความเป็นจริงนั้นก็ยังมีการส่งทายาททางการเมืองของตนลงสมัครแข่งขันอยู่ดี ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่แน่ใจนั้นไม่มีการให้เหตุผลประกอบ

1.4 การที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน จะเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ประชาชนได้เลือกบุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้น ได้เข้าไปบริหารงานเทศบาล พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่านายกเทศมนตรีที่อยู่ในตำแหน่งนานๆ จะมีการใช้อำนาจทางการเมืองของตนสร้างความได้เปรียบทางการเมืองต่างๆ เพราะลำพังการสร้างโครงการต่างๆ ของเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีก็สามารถอ้างเป็นผลงานและนำไปใช้หาเสียงผู้สมัครแข่งขันก็เสียเปรียบอยู่แล้วเพราะไม่มีโครงการที่สร้างขึ้นมาเป็นรูปธรรมไปแข่งขัน ยังมีการใช้อำนาจต่างๆ นานา เพื่อกลั่นแกล้งผู้สมัครคู่แข่ง นอกจากนั้นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีความสนใจที่จะทำงานการเมืองท้องถิ่นเมื่อมองเห็นถึงความยากลำบากในการแข่งขันก็เกิดการท้อใจและตัดสินใจไม่ลงสมัครแข่งขันในที่สุดเพราะมองไม่เห็นหนทางที่ตนจะสามารถฝ่าด่านต่างๆ เข้าไปได้ ดังนั้นประชาชนก็มีทางเลือกที่จำกัดแม้กฎหมายจะไม่ได้ห้ามให้ผู้สมัครแข่งขันแต่ในความเป็นจริงมีคนแข่งขันเพียงไม่กี่คนหรืออาจไม่มีเลย เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เหมือนการมัดมือประชาชนให้เลือกหรือส่วนใหญ่อาจจะไม่เลือกแต่เมื่อเขายังสามารถซื้อเสียงได้จึงไม่ใช่เรื่องยากที่จะชนะการเลือกตั้ง

ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยนั้นเห็นว่ากฎหมายเองก็ไม่ได้ห้ามใครก็ตามที่สนใจสามารถลงสมัครแข่งขันได้ตลอดเวลา และท้ายที่สุดแล้วก็ขึ้นอยู่กับประชาชนว่าจะเลือกหรือไม่เลือกใครเข้าไปทำงาน หากประชาชนส่วนมากไม่เอาคนเก่าก็สามารถเปลี่ยนใหม่ได้เมื่อมีการเลือกตั้งครั้งใหม่ไม่จำเป็นต้องมีการจำกัดวาระ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเพราะประชาชนส่วนมากยังขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิและอำนาจของตน

1.5 การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้สมัครหน้าใหม่ และเพิ่มโอกาสให้กับประชาชนได้มีทางเลือกมากขึ้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่

จากข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวกับการกำหนดให้มีการจำกัดวาระนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระดังกล่าวโดยมองว่าจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างมากในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

2. ความคิดเห็นต่อเครื่องมือหรือเทคนิคของนโยบาย

2.1 ความเหมาะสมในการกำหนดระยะเวลา 8 ปีติดต่อกัน

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน กับความต่อเนื่องในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีคนเดิม พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระ 2 สมัย 8 ปี จะไม่ทำให้การทำงานของนายกเทศมนตรีขาดความต่อเนื่องเพราะการทำงานของท้องถิ่นนั้นจริง ๆ แล้วมีระบบของตัวมันเองอยู่แล้วและผู้ที่จะดูแลและดำเนินงานต่อก็คือปลัดเทศบาล นายกเทศมนตรีเพียงเข้ามาขับเคลื่อนองค์กรเท่านั้น อีกทั้งแม้ว่านายกเทศมนตรีคนเดิมจะไม่อยู่ในตำแหน่งแต่ในความเป็นจริงกลุ่มการเมืองเดียวกันยังอยู่หรือทายาททางการเมืองของตนก็ยังคงเข้าไปบริหารงานเทศบาลก็ย่อมจะมีการสานต่องานอยู่แล้ว นอกจากนั้นแม้จะมีการเปลี่ยนมือการบริหารเทศบาลแต่หากโครงการหรือนโยบายใดที่มีประโยชน์กับเทศบาลนายกเทศมนตรีที่เข้ามาใหม่ก็ยังคงมีการสานต่อไม่ใช่ว่าจะต้องไล่ทิ้งไปเสียทั้งหมด

ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยมองว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ไว้ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน จะทำให้ขาดความต่อเนื่องในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีคนเดิม เพราะนโยบายบางอย่างจำเป็นต้องใช้ระยะเวลายาวนานจำเป็นต้องมีความต่อเนื่องของนโยบายและนายกเทศมนตรีแต่ละคนต่างก็มีนโยบายการทำงานที่แตกต่างกันดังนั้นก็อาจมีการยกเลิกหรือไม่มีการสานต่อโครงการเดิมเพื่อสร้างโครงการใหม่ตามนโยบายของตน

การมีระยะเวลาทำงาน 2 สมัยติดต่อกันหรือ 8 ปี กับความเพียงพอสำหรับนายกเทศมนตรี ในการบริหารงานตามนโยบายที่ได้แถลงต่อประชาชน พบว่า ระยะเวลา 8 ปีนั้นเพียงพอแก่การทำงาน เพราะโดยปกติการกำหนดแผนงานต่างๆ ของเทศบาลเป็นแผนระยะสั้นและระยะกลางเท่านั้น และการมีระยะเวลาถึง 8 ปีก็มากพอที่สร้างผลงานและพิสูจน์ฝีมือการบริหารงานให้ประชาชนได้เห็น อีกทั้งในการกำหนดนโยบายของนายกเทศมนตรีเองก็ต้องมีการพิจารณาถึงระยะเวลาในการบริหารนโยบายให้เหมาะสมกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว

ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าระยะเวลา 8 ปีนั้นไม่เพียงพอด้วยเห็นว่าการกำหนดนโยบาย การพัฒนาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในบางเรื่องจำเป็นต้องใช้ระยะที่ยาวนานเกินกว่า 8 ปี เช่น การ แก้ปัญหาทางสังคม การส่งเสริมและสืบสานวัฒนธรรมท้องถิ่นที่เลือนหายไปจากชุมชนซึ่งจำเป็นที่ จะต้องใช้ระยะค่อนข้างมากในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ เป็นต้น อีกทั้งความคิดในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น เกิดขึ้นได้เรื่อยๆ อะไรที่ทำจบไปแล้วก็คิดโครงการใหม่ต่อไป

โดยสรุปแล้วในประเด็นเรื่องความเหมาะสมของระยะเวลานั้นกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็น ว่ามีความเหมาะสม ซึ่งระยะเวลา 8 ปีไม่ทำให้การทำงานของนายกเทศมนตรีคนเดิมขาดความ ต่อเนื่องและมากพอที่จะบริหารนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อประชาชนให้สำเร็จลุล่วงลงได้ ตลอดจนตัว ของผู้ดำรงตำแหน่งเองก็ต้องรู้จักที่จะบริหารเวลาในการปฏิบัติตามนโยบายให้เพียงพอด้วย

2.2 ความถูกต้องเป็นธรรมของเครื่องมือหรือเทคนิคของนโยบาย

การจำกัดสิทธิของประชาชนที่จะเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมเป็นสมัยที่ 3 ติดต่อกัน กับการละเมิดสิทธิทางการเมืองของประชาชน พบว่า ความคิดเห็นของทั้งผู้ที่เห็นว่าละเมิดและไม่ ละเมิดสิทธิทางการเมืองของประชาชนค่อนข้างใกล้เคียงกันอย่างมากแม้จะมีกลุ่มตัวอย่างที่เห็นด้วย ว่าเป็นการละเมิดสิทธิมากกว่าเล็กน้อยก็ตาม โดยกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าละเมิดกล่าวว่าประชาชนนั้นมี สิทธิเสรีภาพและมีอิสระทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ หากประชาชนพึงพอใจที่จะเลือก นายกเทศมนตรีซึ่งไม่ว่าจะเป็นเพราะพึงพอใจเป็นการส่วนตัวหรือพึงพอใจในผลงานที่สร้างประโยชน์ ให้แก่ท้องถิ่นได้เป็นที่ประจักษ์ก็ตาม แต่ประชาชนไม่สามารถที่จะเลือกคนๆ นั้นได้เพราะกฎหมาย ห้าม ดังนั้น การที่รัฐมาจำกัดสิทธิเช่นนี้จึงเป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างชัดเจน เพราะ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าจะเลือกหรือไม่เลือกใคร

ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าไม่ละเมิดสิทธิของประชาชนนั้นมองว่า ในเมื่อมีการตรา ออกมาเป็นกฎหมายอย่างถูกต้องตามหลักการประชาชนในฐานะผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายก็มีหน้าที่ ที่จะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งหากประชาชนยังคงต้องการที่จะให้นายกเทศมนตรีคนเดิมได้ทำงานรับใช้ ท้องถิ่นต่อไปก็สามารถที่จะเลือกเขาเข้ามาได้ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป นอกจากนั้น การจำกัดวาระจะ เป็นการเปิดโอกาสให้ได้เห็นฝีมือในการบริหารงานเทศบาลของคนอื่นๆ ให้ได้เปรียบเทียบเสียอีก ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่แน่ใจไม่มีการอธิบายถึงเหตุผล

จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี กับการละเมิดสิทธิทางการเมืองของ ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี พบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ละเมิด สิทธิของผู้สมัคร เนื่องจากผู้สมัครเองจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบคุณสมบัติตนเองให้ถูกต้องและเป็นไป ตามกติกาที่กำหนดไว้ เพราะเมื่อกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครไว้แล้วแต่ตนเองขาด คุณสมบัติทำให้ไม่สามารถที่จะสมัครแข่งขันก็ต้องยอมรับ เช่น กติกาแข่งขันกีฬาที่กำหนดว่ารับสมัครผู้

ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าเป็นการละเมิดสิทธิของผู้สมัครมองว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งเองก็เป็นประชาชนคนหนึ่งที่มีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ถ้าผู้สมัครเป็นคนที่มีความตั้งใจบริหารงานท้องถิ่นจริงๆ ประชาชนจะเสียโอกาสและผู้สมัครก็ไม่ได้ทำผิดอะไรเขาก็น่าจะมีสิทธิสมัครได้ ดังนั้นการจะไปจำกัดสิทธิไม่ให้เขาลงสมัครรับเลือกตั้งได้คงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนัก ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่แน่ใจให้เหตุผลที่ไม่มีความชัดเจนนักโดยมองว่าในเมื่อกฎหมายกำหนดก็ต้องปฏิบัติตามแต่การจะไปจำกัดสิทธิของผู้สมัครก็จะเป็นการละเมิดสิทธิของเขาเช่นกัน

การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี กับการขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พบว่า ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีไม่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการกำหนดคุณสมบัติตามกฎหมายและเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยส่วนรวม ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เห็นว่าขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมองว่า ระบอบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างอิสระรัฐไม่มีสิทธิที่จะมาจำกัดสิทธิเสรีภาพตรงนี้ได้ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างที่ไม่แน่ใจเห็นว่า บางครั้งประชาธิปไตยต้องมีขอบเขตและมีกฎหมายกำกับ ถ้าประชาธิปไตยไม่มีขอบเขตและไม่มีการกฎหมายกำกับ บ้านเมืองก็ต้องประสบกับความวุ่นวายไม่มีความสุข

โดยสรุปแล้ว กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีนั้นมีความถูกต้องและชอบธรรม เพราะเป็นการตรากฎหมายที่ถูกต้องภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเป็นการสร้างกติกาการแข่งขันด้วยคาดหวังถึงประโยชน์ที่จะได้แก่ประชาชนนั่นเอง

2.3 ระยะเวลาที่เหมาะสมในการจำกัดวาระตามความเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการศึกษาความคิดของผู้ที่ได้รับผลกระทบเกี่ยวกับระยะเวลาที่เหมาะสมในการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง พบว่า โดยสรุปกลุ่มตัวอย่างเองก็เห็นด้วยว่าระยะเวลา 2 สมัย 8 ปี นั้นเหมาะสมเพียงพอแล้ว

3. การยอมรับนโยบายและข้อเสนอแนะอื่นๆ พบว่า โดยสรุปแล้วกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครหน้าใหม่ เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม ตัดวงจรการครอบงำเทศบาล ก่อให้เกิดประโยชน์และเพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชน

ในประเด็นการจำกัดวาระนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นจะพบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าเป็นผลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงซึ่งจะทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก อีกทั้งปัญหาในเรื่องการสร้างอำนาจอิทธิพลครอบงำองค์กรส่งผลให้ผู้สมัครหน้าใหม่ไม่กล้าเสนอตัวลงแข่งขัน เนื่องจากมองเห็นถึงความยากลำบากและโอกาสในการชนะการเลือกตั้งซึ่งเป็นไปได้ยาก ทำให้ประชาชนพลาดโอกาสที่จะมีทางเลือก ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี ดังนั้นการจำกัดวาระจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ แต่ในมุมมองของนายกเทศมนตรีทั้ง 3 เขตเทศบาลรวมถึงรองนายกเทศมนตรีบางส่วนนั้นมองว่า การสร้างอิทธิพลครอบงำองค์กรนั้นเป็นไปได้ยาก หรือหากจะมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งก็ไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาอะไรได้ เพราะยังสามารถส่งทายาททางการเมืองลงแข่งขันแทนได้อยู่ดี อีกทั้งกฎหมายเองก็ไม่ได้ห้ามผู้ที่สนใจลงสมัครรับเลือกตั้ง ดังนั้น ความผิดพลาดไม่ได้อยู่ที่ตัวนายกเทศมนตรี แต่อยู่ที่ประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอ ซึ่งจากมุมมองของผู้ที่ได้รับผลกระทบและเสียประโยชน์โดยตรงอย่างนายกเทศมนตรีนั้น ค่อนข้างไม่เห็นด้วยกับมุมมองหรือเหตุผลของผู้กำหนดนโยบายซึ่งค่อนข้างไปในทางด้านลบต่อนายกเทศมนตรีที่ดำรงตำแหน่งมานาน

ในส่วนของระยะเวลาการทำงาน 2 สมัย 8 ปี มีความเหมาะสมและสามารถเปิดโอกาสให้นายกเทศมนตรีได้ดำเนินการตามนโยบายของตนให้แล้วเสร็จได้ ซึ่งแตกต่างจากความเห็นของนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีบางส่วน ที่มองว่าปัญหาบางอย่างนั้นไม่สามารถทำให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาเพียง 8 ปี เพราะเป็นปัญหาที่ต้องใช้เวลาและต้องการการสานต่อนโยบาย เช่น นโยบายการแก้ปัญหาทางด้านสังคม วัฒนธรรม เป็นต้น แต่สิ่งหนึ่งที่มุมมองของกลุ่มตัวอย่างนั้นเห็นใกล้เคียงกันอย่างมากคือเรื่องของความถูกต้องเป็นธรรมของการจำกัดวาระกับหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งผู้ที่เห็นว่าขัดกับหลักสิทธิเสรีภาพตามหลักประชาธิปไตยและผู้ที่มองว่าไม่เป็นการละเมิด เพราะกฎหมายดังกล่าวกำหนดมาเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น เมื่อประชาชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายการจำกัดวาระดังกล่าวจึงไม่ใช่เรื่องผิด จะเห็นได้ว่าในประเด็นนี้ เป็นเรื่องค่อนข้างละเอียดอ่อน เพราะความเข้าใจและมุมมองของกลุ่มตัวอย่างค่อนข้างที่จะหลากหลาย แต่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ซึ่งจะสามารถแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการสร้างอำนาจอิทธิพลครอบงำองค์กร และเป็นการเพิ่มโอกาสหรือเพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชนได้ แต่ทั้งนี้บางแห่งที่ผู้บริหารมีความรู้ความสามารถและจริยธรรมคุณธรรม ซึ่งประชาชนให้ความชื่นชอบและมีความต้องการให้บริหารงานต่อก็ไม่ควรจะไปปิดโอกาส ในขณะที่ความเห็นของนายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระ โดยมองว่าควรจะใช้วิธีสร้างความรู้ความเข้าใจและสร้างจิตสำนึกทางการเมืองให้แก่ประชาชนดีกว่าที่จะมากำหนดข้อบังคับแบบนี้ ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาในระยะยาวได้

อภิปรายผล

ประเด็นปัญหาว่าการห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน ถูกกำหนดโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลักหรือไม่ นั้น จากการศึกษาพบว่า ปัญหาของการบริหารงานเทศบาลเดิมเกิดจากความบกพร่องของรูปแบบ กล่าวคือ เดิมประเทศไทยใช้การบริหารงานในรูปแบบคณะเทศมนตรี ซึ่งพบว่าประสบปัญหาต่อการบริหารงานของนายกเทศมนตรี เนื่องจากสภาเทศบาลนั้นมีอำนาจเหนือคณะเทศมนตรีนานเกินไป จนทำให้การทำงานของคณะเทศมนตรีนั้นขาดอิสระและอำนาจอย่างเต็มที่ กลับกลายเป็นสภาเทศบาลที่มีอำนาจเหนือกว่าคณะผู้บริหาร ตลอดจนกลไกการถ่วงดุลในสภาที่ไร้ประสิทธิภาพ เพราะในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้น บรรดาผู้สมัครจะจัดทีมลงแข่งขัน ดังนั้น หากสมาชิกสภาเทศบาลมาจากทีมเดียวกันกับคณะเทศมนตรีแล้ว กลไกการตรวจสอบและการถ่วงดุลก็จะหมดสภาพลงโดยทันที อีกทั้งปัญหาความไร้เสถียรภาพของคณะเทศมนตรีเองก็เป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ เพราะบ่อยครั้งที่คณะเทศมนตรีเกิดความขัดแย้งและแตกคอกันเอง ระหว่างนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี เพราะการตัดสินใจต่างๆ จะต้องใช้มติเสียงข้างมากเป็นหลัก หากความคิดหรือข้อเสนอของใครถูกคัดค้านจากเสียงส่วนใหญ่ก็จะไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งและใช้สิทธิในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อโค่นล้มกันเอง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของสมคิด เลิศไพฑูรย์และมรุต วันทนากร¹ ซึ่งได้ทำการวิจัยเรื่อง “แนวคิดว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย” พบว่าปัญหาเชิงโครงสร้างของเทศบาล ประการแรกนั้นสภามีอำนาจในการกำหนดทิศทางของเทศบาลมากเกินไป ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ประการที่สองคือความไร้เสถียรภาพและความอ่อนแอของฝ่ายบริหาร อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากประการแรก กล่าวคือการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารผูกติดอยู่กับสภาเทศบาล และประการสุดท้าย คือ การขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในองค์กรเทศบาลเอง เนื่องจากฝ่ายบริหารนั้นมาจากการเลือกของสภา

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ มรุต วันทนากร. (2546). *เล่มเดิม*. หน้า 53-63.

จากประเด็นปัญหาของการบริหารงานเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะพบว่าหากยังคงมีการใช้รูปแบบนี้ต่อไปก็ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น รูปแบบการบริหารงานเทศบาลแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) จึงได้รับการตอบรับมากขึ้นและนำมาใช้ในที่สุด เนื่องจากรูปแบบนี้จะทำให้เสถียรภาพในการทำงานของฝ่ายบริหารมีมากขึ้น ไม่ต้องคอยเอาอกเอาใจสภาเพื่อให้ตนเองอยู่รอด อีกทั้งยังมีอิสระและความคล่องตัวในการทำงาน สามารถใช้ความรู้ความสามารถได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง จะทำให้ประชาชนสามารถเลือกคนที่ตนเองต้องการมากที่สุดเข้าไปบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งรูปแบบบริหารเข้มแข็งนี้จะทำให้ประชาชนได้ประโยชน์อย่างเต็มที่

และเพื่อให้เกิดกลไกการควบคุมนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เนื่องจากนายกเทศมนตรีจะมีอำนาจอย่างมาก จึงต้องกำหนดให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ดังนี้

1. เพื่อป้องกันปัญหาการครอบงำเทศบาลและการใช้อิทธิพลต่างๆ ซึ่งอยู่เหนือการควบคุมของสภาและประชาชน ซึ่งหากไม่มีกลไกการควบคุมดังกล่าวแล้ว อาจส่งผลให้นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงใช้อำนาจของตนครอบงำเทศบาล เพื่อให้ตนได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกต่อไป

2. เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีทางเลือก เพราะการจำกัดวาระของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้จะส่งผลให้ผู้สมัครหน้าใหม่มีโอกาสเข้ามาลงสมัครแข่งขันมากยิ่งขึ้น จึงเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชน

ดังนั้นการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จึงถูกกำหนดขึ้นมาโดยคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก

ประเด็นปัญหาของเหตุผลหรือเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีการห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันคือนั่นอะไร
ผู้ศึกษาพบว่า การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีนั้น ถูกกำหนดมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ทั้ง 6 ฉบับที่มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2542 โดยให้เหตุผลว่า เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการสร้างอำนาจอิทธิพลในท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นเข้ามาบริหารงาน แต่ภายหลังคณะกรรมการการวิสามัญที่ตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขมาตรา 13 ของร่างฯ โดยยกเลิกการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า ควรเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้เลือกคนที่ตนต้องการกลับเข้ามาบริหารงานอีก ไม่ควรไปปิดกั้น

ต่อมาเมื่อมีการเสนอร่างฯ เข้าสู่ชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา คณะกรรมการการวิสามัญของวุฒิสภาโดยนายบรรณิทธิ เศรษฐบุตร ได้เสนอให้มีการกำหนดให้มีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของ

ดังนั้น จึงมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีไว้ด้วย เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้มีทางเลือก ถึงแม้หากประชาชนจะต้องการนายกเทศมนตรีคนเดิมเข้ามาบริหารงานอีกครั้งก็ไม่ใช่ปัญหา เพราะการเมืองท้องถิ่นนั้น บรรดาผู้สมัครจะมีพรรค มีทีม ซึ่งนายกเทศมนตรีก็สามารถอยู่เบื้องหลังได้ในฐานะที่ปรึกษาหรือรองนายกเทศมนตรี และเมื่อเว้นวรรคไปแล้ว 1 สมัย ก็สามารถลงสมัครแข่งขันได้อีกครั้ง แต่หากไม่มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ท้องถิ่นใดที่นายกเทศมนตรีมีการสร้างอำนาจและอิทธิพลครอบงำองค์กร ประชาชนก็จะถูกปิดกั้นโอกาส และถูกบีบบังคับให้ต้องเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิม เพราะถึงแม้กฎหมายไม่ได้ห้ามผู้สมัครหน้าใหม่ แต่คงไม่มีใครกล้าลงไปเสี่ยงกับอำนาจและอิทธิพลเช่นนั้น

² ฌองส์ ลินส์วอตต์; และ จักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์. (2536). *เล่มเดิม*. หน้า 48-49.

³ วีระ สุนทรภมม. (2536). *เล่มเดิม*. บทคัดย่อ.

ในประเด็นความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนได้เสียจากการห้ามนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันต่อนโยบายเป็นอย่างไร ผู้ศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาร้อยละ 60 เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงและจำกัดวาระ การดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน โดยเห็นว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะแก้ไขปัญหาความอ่อนแอของรูปแบบคณะเทศมนตรีได้ และจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนที่จะ สามารถเลือกคนที่ตนเองต้องการให้เข้ามาบริหารงานท้องถิ่นโดยตรง อีกทั้งยังทำให้นายกเทศมนตรี จะต้องนำเอาปัญหาของประชาชนมาเป็นนโยบายในการทำงานมากยิ่งขึ้น และการทำงานยังมีความ คล่องตัวและมีประสิทธิภาพอย่างมาก โดยไม่ได้มองว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะส่งผลต่อ ความคิดในการเลือกตั้งนายกรัฐมนตรียังคง เพราะความเหมาะสมในรูปแบบของการเมืองท้องถิ่น และการเมืองระดับประเทศนั้นแตกต่างกัน

ส่วนการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่จะ ให้นายกเทศมนตรีได้ปฏิบัติงานตามนโยบายได้แล้วเสร็จ และจะสามารถแก้ไขปัญหาการสร้างอำนาจ และอิทธิพลครอบงำเทศบาลได้ ตลอดจนเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้สมัครหน้าใหม่ได้เข้ามาแข่งขันซึ่ง จะเป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

แต่ผู้ศึกษาพบข้อสังเกตประการหนึ่งว่า กลุ่มตัวอย่างที่ไม่เห็นด้วยกับการจำกัดวาระการ ดำรงตำแหน่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองคูคต ซึ่งมีการรับรู้ทางการเมืองและมีความรู้ค่อนข้างมากกว่ากลุ่มตัวอย่างในเขตอื่นๆ ประกอบกับนายกเทศมนตรีของที่นี่นั้นสร้างผลงานได้ เป็นที่ประจักษ์และเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนอย่างมาก ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของชาวลิต นาสา⁴ ที่ได้ศึกษา “การรับรู้ข่าวสาร ความรู้ และทัศนคติที่มีต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารท้องถิ่น ในเขตจังหวัดนครปฐม” พบว่า “กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาร้อยละ 60 มีทัศนคติที่ดีต่อ พระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยกลุ่มตัวอย่างที่ประกอบอาชีพ หนายความ หรือเป็นข้าราชการบำนาญ ซึ่งค่อนข้างที่จะเข้าใจในเจตนารมณ์ของการตรากฎหมาย เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ในขณะที่ กลุ่มตัวอย่างที่ประกอบอาชีพอื่นๆ เช่น ค้าขาย หรือทำธุรกิจส่วนตัว พบว่า ไม่เห็นด้วยกับ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 เนื่องจากมอง กฎหมายในทางที่เข้าข้างตัวเองมาก ทั้งนี้อาจเกิดจากความรู้ ความเข้าใจ ในทางระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมาย และประสบการณ์ที่น้อยกว่าผู้ที่ประกอบอาชีพหนายความ หรือข้าราชการบำนาญ” ซึ่ง

⁴ ชาวลิต นาสา. (2548). *เล่มเดิม*. หน้า 54,56-57.

จึงอาจสรุปได้ว่าการยอมรับข้อกำหนดดังกล่าวขึ้นอยู่กับความรู้ ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น และคุณลักษณะเฉพาะบุคคลของตัวนายกเทศมนตรีซึ่งแตกต่างกันไปไม่อาจเหมือนกันทุกท้องถิ่น บางทีปัจจัยไม่ได้อยู่ที่ระบบหรือรูปแบบเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับจริยธรรมคุณธรรมของตัวนายกเทศมนตรีเองด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบทั้งหมดผู้ศึกษาได้เสนอแนะเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรคงข้อกำหนดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกันไว้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น
2. ควรหามาตรการป้องกันการหลีกเลี่ยงการจำกัดวาระดังกล่าว เนื่องจากปัจจุบันพบว่านายกเทศมนตรีที่ดำรงตำแหน่งมาแล้ว 2 สมัยมักจะชิงลาออกก่อนหมดวาระที่ 2 เช่นที่เทศบาลเมืองตาก จังหวัดตาก เป็นต้น เนื่องจากนายกเทศมนตรีเหล่านี้ใช้ประโยชน์จากช่องโหว่ของกฎหมายที่กำหนดว่าต้องดำรงตำแหน่งมาแล้วตามวาระ แต่สำหรับผู้ที่ไม่ลาออกหรือมีเหตุอันใดให้ต้องออกไม่ถือว่าอยู่ครบตามวาระที่กฎหมายกำหนดจึงสามารถลงสมัครแข่งขันและดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้อีกครั้ง ซึ่งหากนายกเทศมนตรีใช้อำนาจและอิทธิพลที่ตนมีอยู่เพื่อเอื้อต่อการชนะผู้สมัครแข่งขันก็นับว่าสวนทางกับเจตนารมณ์ของกำหนดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรง
3. ควรพิจารณาการบังคับใช้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ เพราะบางพื้นที่นายกเทศมนตรีมีความสามารถ มีจริยธรรมคุณธรรม ซึ่งประชาชนต้องการให้ทำงานต่อแต่ไม่สามารถทำได้เนื่องจากผลของกฎหมาย ดังนั้น รัฐควรมีหน่วยงานกลางที่จะทำการศึกษาเป็นรายพื้นที่ว่าควรยกเว้นให้นายกเทศมนตรีคนเดิมสามารถดำรงตำแหน่งต่อได้ โดยอาจพิจารณาจากการร้องเรียนในการปฏิบัติงาน การได้รับรางวัลการันตีการบริหารงานจากสถาบันต่างๆ ตลอดจนการทำประชาพิจารณ์จากประชาชนในพื้นที่ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในเชิงปฏิบัติที่เกี่ยวกับผู้บริหารท้องถิ่น

1. ผู้สมัครนายกเทศมนตรีควรมีการประกาศนโยบายในการทำงานตลอดจนวิธีการให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบันยังพบว่านโยบายที่ใช้หาเสียงมีลักษณะค่อนข้างเหวี่ยงแหไม่มีรายละเอียดเพียงพอ
2. คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องตรวจสอบคุณสมบัติในเรื่องของคุณธรรม จริยธรรมของผู้สมัครนายกเทศมนตรีไว้ด้วย เช่น อาจกำหนดว่าผู้สมัครจะต้องมีผลงานในด้านคุณธรรม จริยธรรมเป็นที่ประจักษ์แก่ท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อท้องถิ่นจะได้นายกเทศมนตรีที่มีจริยธรรมและคุณธรรมที่ดี ซึ่งหากนายกเทศมนตรีสามารถทำได้ก็จะเกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยในอนาคต

1. ในการศึกษาควรกำหนดขอบเขตของการศึกษาให้ครอบคลุมยิ่งขึ้น เช่น อาจมีการศึกษาในระดับกลุ่มจังหวัด ระดับภาค หรือระดับประเทศ เป็นต้น
2. ควรมีการศึกษาถึงแนวโน้มและข้อดีข้อเสียในการนำการกำหนดการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีมาใช้ในการเมืองระดับประเทศด้วย
3. ควรมีการศึกษาถึงอำนาจที่มากขึ้นของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ว่าส่งผลดี ผลเสีย หรือผลกระทบอย่างไรบ้าง เพื่อปรับปรุงรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงให้สมบูรณ์ที่สุด

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย. (2542). *สรุปผลการประชุมสัมมนาปรับปรุงความคิดเห็นในลักษณะประชาพิจารณ์ เรื่อง การปรับปรุงกฎหมายปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อสาธิตการพิมพ์.
- โกวิท พวงงาม. (2546). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2529). *ผลประโยชน์สาธารณะและการกำหนดนโยบายสาธารณะ : แนวคิดทางรัฐศาสตร์และเศรษฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (เอกสารทางวิชาการหมายเลข 36)
- จุมพล หิมพานิช. (2547). *การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง*. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ. (2513). *บุคคลชั้นนำ : โครงสร้างอำนาจและการเมืองในชุมชนไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ดิเรก ตันวิรัช. (2512). *การขัดกันเทศบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี*. วิทยานิพนธ์ ร.ม. (การปกครอง). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.
- ดำรง ลัทธพิพัฒน์. (2508). *ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ*. พระนคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย.
- ธีระ สุนทรภม. (2536). *นโยบายการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาล*. ภาควิชา ร.ม. (บริหารรัฐกิจ). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: พิมพ์ศรีจันทร์.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. (2518). *การบริหารการปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและวิจัยทางรัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- (2538). *การเมืองการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: หอสมุดบริการเอกสาร วิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาวลิต นาสา. (2548). *การรับรู้ข่าวสาร ความรู้ และทัศนคติที่มีต่อพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 : ศึกษาเฉพาะกรณีสมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารท้องถิ่นในเขตจังหวัดนครปฐม*. วิทยานิพนธ์ ศศ.ม. (สังคมศาสตร์และการพัฒนา). นครปฐม: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม. ถ่ายเอกสาร.

- ณรงค์ ลินสวัสดิ์; และ จักรพันธุ์ วงษ์บุรณาวาทย์. (2536). *โครงสร้างที่เหมาะสมสำหรับเทศบาลไทย ตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล*. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.
- เทพไทย เสนพงศ์. (2542). *ความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลและพนักงานเทศบาลต่อรูปแบบ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนคร ภาคนิพนธ์ ศศ.ม. (พัฒนาลังคม)*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2541). *เทศบาลในศตวรรษที่ 21*. เชียงใหม่: มิ่งเมือง.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์; และคนอื่นๆ. (2546). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ เปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2544). *การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. (2526). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- . (2534). *การปกครองเมืองพัทยา*. กรุงเทพฯ: สหภาพบล็อกการพิมพ์. (เอกสารการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 68)
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. (2519). *การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดพาพาส.
- . (2523). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ; และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2529). *ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย*. กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2543). *การปกครองท้องถิ่นของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี*. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- พงศ์ศักดิ์ พิพัฒน์เดช. (2506). *นายกเทศมนตรีในประเทศไทย : การศึกษาเฉพาะกรณีอนุวัดตามคำสั่งของคณะปฏิวัติ*. วิทยานิพนธ์ ร.ป.ม. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.
- พงษ์เทพ พิณยนิติศาสตร์. (2549). *กระบวนการนโยบายสาธารณะด้านพลังงานในสังคมไทย : พัฒนาการและกรอบการวิเคราะห์*. วิทยานิพนธ์ ป.ด. (สหวิทยาการ). กรุงเทพฯ: บัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.
- พรชัย เทพปัญญา. (2526). *การสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลที่มีต่อโครงสร้างเทศบาลในปัจจุบัน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, 17 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 70 ตอนที่ 14. หน้า 222.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543. (2543, 12 พฤษภาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 41 ก. หน้า 12.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546. (2546, 22 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 124 ก. หน้า 1.

ไพบูลย์ ช่างเรียน. (2520). *สังคมการเมืองและการปกครองไทย*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

มารุต วันทนากร. (2548). *ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ ร.ม. (การปกครอง). กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ถ่ายเอกสาร.

สมคิด เลิศไพฑูรย์; และมารุต วันทนากร. (2546). *แนวคิดที่ว่าด้วยฝ่ายบริหารเข้มแข็งกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. (2524). *รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2543). *เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ของวุฒิสภา (ลำดับที่ 139)*. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมายสำนักงาน.

สันนิบาตภาคอีสานชนวนวิจิตร. (2549, 14 มิถุนายน). *มติชน*. หน้า 8.

อนรรักษ์ ตั้งปณิธานนท์. (2549, 2 ตุลาคม). สัมภาษณ์โดย ภควัต อัมวรรณ ทางโทรศัพท์.

อุทัย หิรัญโต. (2523). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.

Almond, Gabriel A.; & Verba, Sidney. (1965). *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little Brown and Company.

Anderson, James E. (1979). *Public Policy – Making*. New York : Holt, Rinehart and Winston.

Banfield, Edward C. (1965). *Political Influence*. New York: The Free Press.

Bowman; & Kernney. (1999). *State and Local Government*. Boston : Houghton.

Burns, James M. ; & Others. (2001). *Government by the People National State and Local Version*. N.J.: Prentice-Hall.

Clary, Thomas C.; & Luke, Robert A. (1975). Organizational and Individual Power. *Training and Development Journal*. 29(4).

- Dahl, Robert A. (1975). *Modern Political Analysis*. New Delhi: Prentice-Hall India Private Limited.
- Dunn, William. (1981). *Public Policy Analysis : An Introduction*. N.J.: Prentice – Hall.
- Dye, Thomas R. (1981). *Understanding Public Policy*. 4th ed. N.J. : Prentice – Hall.
- Easton, David. (1953). *The Political System : An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Alfred A. Knopf.
- French, John R.P. ; & Raven, Bertram. (1959). The Basic of Social Power. In *Studies in Social Power*. In D.Cartwright ed. *Studies in Social Power*. pp. 154-160. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Hansen, Susan B. (1983, September). *Public Policy Analysis : Some Recent Development and Current Problems*. Policy Studies. 12(1).
- Holloway, William V. (1951). *State and Local Government in the United States*. New York: McGraw - Hill.
- Illchman , Warren F.; & Uphoff , Thomas N. (1974). *The Political Economy of Change*. L.A.: University of California Press.
- Katz, David; & Kahn, Robert L. (1966). *The Social Psychology of Organizations*. New York: Wiley.
- McChanic, David. (1962). Sources of Power of Lower Participants in Complex Organization. *Administrative Science Quarterly*. (7).
- Nagel, Stuart S. (1984). *Contemporary Public Policy Analysis*. Alabama: University of Alabama Press.
- Schein, Edgar. (1965). *Organizational Psychology*. New York: Prentice-Hall.
- Sharkansky, Ira. (1970). *Policy Analysis in Political Science*. ed. Chicago : Markham.
- Stanyer, Jeffrey. (1967). *County government in England and Wales*. London : Routledge and K. Paul.
- Ukeles, Jacob B. (1977, May-June). Policy Analysis: Myth or Reality. *Public Administration Review*. 37(3).
- Wit, Daniel. (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press.

<<http://www.ombudsman.go.th/DataFile/พรบ.ผู้ตรวจการ%20A5.pdf>>.

<http://www.pub-law.net/library/act_locgov02.html>.

<<http://th.wikipedia.org/wiki/>>.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
แบบสอบถามเพื่อการวิจัย
เรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี
ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย ✓ หรือเติมข้อความในช่องว่าง และโปรดระบุเหตุผลตามความเป็นจริง

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล

1. เพศ ☐ หญิง ☐ ชาย
2. อายุ.....ปี
3. การศึกษาสูงสุด (เช่น ป.4,ป.6,ม.3,ม.6 เป็นต้น).....
4. อาชีพ.....
5. ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันในเทศบาล (สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน)

☐ นายกเทศมนตรี ☐ รองนายกเทศมนตรี ☐ สมาชิกสภาเทศบาล
6. ท่านดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นสมัยที่

☐ 1 สมัย ☐ 2 สมัย ☐ 3 สมัย ☐ 4 สมัย ☐ มากกว่า 4 สมัย(โปรดระบุ).....

สมัย
7. ตำแหน่งหน้าที่ในเทศบาลในอดีต

☐ นายกเทศมนตรี ☐ รองนายกเทศมนตรี/เทศมนตรี ☐ สมาชิกสภาเทศบาล ☐ ไม่เคยดำรง

ตำแหน่ง
8. ท่านเคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้ว.....สมัย
9. ท่านเคยลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งใดบ้าง (สามารถตอบได้เกิน 1 ข้อ)

☐ นายกเทศมนตรี (กรณีเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง)

☐ สมาชิกสภาเทศบาล

ส่วนที่ 2 เกี่ยวกับเทศบาลของท่าน

10. ในช่วง 15 ปี (พ.ศ. 2528 – พ.ศ. 2543) ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา) เทศบาลของท่านมีการยุบสภาเทศบาลในปีใดบ้าง (ยกเว้นกรณีการหมดวาระการดำรงตำแหน่ง) และมีสาเหตุมาจากอะไร (หากท่านไม่ทราบไม่ต้องตอบคำถามข้อนี้)

.....

.....

11. ในช่วง 15 ปี (พ.ศ. 2528 – พ.ศ. 2543) ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา) เทศบาลของท่านมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลในตำแหน่งนายกเทศมนตรีในช่วงปีใดบ้าง และมีสาเหตุมาจากอะไร

() มี () ไม่มี () ไม่ทราบ

กรณีที่มี เหตุผล เพราะ.....

.....

12. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีของท่านมี ปัญหาการบริหารงานจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภา เทศบาลหรือไม่ และเพราะเหตุใด

() มี () ไม่มี () ไม่ทราบ

กรณีที่มี เหตุผล เพราะ.....

.....

13. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีของท่านมี ปัญหาการบริหารงานจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภา เทศบาล หรือไม่

() มี () ไม่มี () ไม่ทราบ

กรณีที่มี เหตุผล เพราะ.....

.....

14. ในช่วง 15 ปี (พ.ศ. 2528 – พ.ศ. 2543) ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา) สภาเทศบาลของท่าน มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจและการบริหารงานของคณะ เทศมนตรี หรือไม่

() มี () ไม่มี () ไม่ทราบ

15. ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543) สภาเทศบาลของท่านมีอิทธิพล เหนือการตัดสินใจและการบริหารงานของนายกเทศมนตรีหรือไม่

() มี () ไม่มี () ไม่ทราบ

16. ในช่วง 15 ปี (พ.ศ. 2528 – พ.ศ. 2543) ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา) การกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายของคณะเทศมนตรีในเทศบาลของท่าน มีความชัดเจน เด็ดขาด มากน้อยเพียงใด

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

17. ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543) การกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายของนายกเทศมนตรีในเทศบาลของท่านมีความชัดเจน เด็ดขาด มากน้อยเพียงใด

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

18. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียง มากน้อยเพียงใด

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

19. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียง มากน้อยเพียงใด

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

20. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีการแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานอย่างจริงจังในการรณรงค์หาเสียง หรือไม่

() มี () ไม่มี () ไม่ทราบ

21. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีมีการแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานอย่างจริงจังในการรณรงค์หาเสียง หรือไม่

() มี () ไม่มี () ไม่ทราบ

22. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียง ใช่หรือไม่

() ใช่ () ไม่ใช่ () ไม่ทราบ

23. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียงใช่หรือไม่

() ใช่ () ไม่ใช่ () ไม่ทราบ

24. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง คณะเทศมนตรีในเทศบาลของท่านได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้ทุกประการ หรือไม่

() ทำทุกประการ () ทำเป็นส่วนใหญ่ () ทำครั้งเดียว

() ทำส่วนน้อย () ไม่ทำเลย () ไม่ทราบ

25. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีในเทศบาลของท่านได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้ทุกประการ หรือไม่

- () ทำทุกประการ () ทำเป็นส่วนใหญ่ () ทำครึ่งเดียว
() ทำส่วนน้อย () ไม่ทำเลย () ไม่ทราบ

26. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง การบริหารงานเทศบาลของคณะเทศมนตรีในเทศบาลของท่านมีความคล่องตัว รวดเร็ว มากน้อยเพียงใด

- () มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

27. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง การบริหารงานเทศบาลของนายกเทศมนตรีในเทศบาลของท่านมีความคล่องตัว รวดเร็ว มากน้อยเพียงใด

- () มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

28. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง การบริหารงานแบบคณะเทศมนตรีในเทศบาลของท่าน มีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมาย ในระดับใด

- () มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

29. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง การบริหารงานของนายกเทศมนตรีในเทศบาลของท่าน มีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมาย ในระดับใด

- () มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

30. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง คณะเทศมนตรีในเทศบาลของท่าน

รับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน ในระดับใด

- () มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

31. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีในเทศบาลของท่าน

รับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน ในระดับใด

- () มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

32. จากข้อเท็จจริงที่ว่า เทศบาลของท่านไม่มีการยุบสภาเทศบาลหลังจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นับแต่ พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ท่านคิดว่าเป็นผลมาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ใช่หรือไม่

- () ใช่ () ไม่ใช่ () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

.....

33. เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบเดิม ที่คณะเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภาเทศบาล และปัจจุบัน ที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ท่านคิดว่าแต่ละรูปแบบมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับใด

- รูปแบบเดิมมีความเป็นประชาธิปไตย

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่แน่ใจ

เพราะ

- รูปแบบปัจจุบันมีความเป็นประชาธิปไตย

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่แน่ใจ

เพราะ

34. ท่านคิดว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองระดับประเทศของไทยซึ่งเป็นระบบรัฐสภา ในระดับใด

() สอดคล้องมาก เพราะ

() สอดคล้องปานกลาง เพราะ

() สอดคล้องน้อย เพราะ

35. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ กับการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

36. ท่านคิดว่าการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จะส่งผลให้ท่านเห็นว่า นายกรัฐมนตรีก็ควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงด้วย หรือไม่

() ส่งผลมาก () ส่งผลปานกลาง () ส่งผลน้อย () ไม่ส่งผลเลย

37. ข้อเสนอแนะหรือปัญหาอื่นๆเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

.....

.....

ส่วนที่ 3 เกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

38. ท่านคิดว่า ที่ต้องมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี เป็นเพราะมีการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ใช่หรือไม่

() ใช่ () ไม่ใช่ () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

39. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า หากให้โอกาสนายกเทศมนตรีในเขตเทศบาลของท่านอยู่ในตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน หรือ 8 ปีแล้ว จะเป็นการเปิดโอกาสให้นายกเทศมนตรีสร้างอาณาจักรทางการเมือง หรือใช้อำนาจครอบงำเทศบาลของท่านมากเกินไป

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล.....

40. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะช่วยป้องกันไม่ให้นายกเทศมนตรีสร้างอาณาจักรทางการเมือง หรือใช้อำนาจครอบงำเทศบาลของท่านมากเกินไป

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล.....

41. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน จะทำให้หมดความกระตือรือร้น และหมดความคิดสร้างสรรค์ในการบริหารงานเทศบาล

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล.....

42. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้น ได้เข้ามาบริหารงานเทศบาล

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล.....

43. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน จะเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ประชาชนได้เลือกบุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้น ได้เข้าไปบริหารงานเทศบาล

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล.....

44. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้สมัครหน้าใหม่ และเพิ่มโอกาสให้กับประชาชนได้มีทางเลือกมากขึ้น

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล.....

45. ท่านคิดว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน จะทำให้การบริหารงานของนายกเทศมนตรีคนเดิมขาดความต่อเนื่อง หรือไม่

() ขาดความต่อเนื่อง () ไม่ขาดความต่อเนื่อง () ไม่แน่ใจ

เหตุผล.....

46. ท่านคิดว่า การมีระยะเวลาทำงาน 2 สมัยติดต่อกันหรือ 8 ปี เพียงพอสำหรับนายกเทศมนตรี ในการบริหารงานตามนโยบายที่ได้แถลงต่อประชาชน หรือไม่

() เพียงพอ () ไม่เพียงพอ () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

47. ท่านคิดว่า การจำกัดสิทธิของประชาชนที่จะเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมเป็นสมัยที่ 3 ติดต่อกัน เป็นการละเมิดสิทธิทางการเมืองของประชาชน หรือไม่

() ละเมิด () ไม่ละเมิด () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

48. ท่านคิดว่า การจำกัดสิทธิของท่านที่จะเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมเป็นสมัยที่ 3 ติดต่อกัน ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือไม่

() ขัด () ไม่ขัด () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

49. ท่านคิดว่าการ จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี เป็นการละเมิดสิทธิทางการเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี หรือไม่

() ละเมิด () ไม่ละเมิด () ไม่แน่ใจ

เหตุผล.....

50. ท่านคิดว่าการ จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี เป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

() ขัด () ไม่ขัด () ไม่แน่ใจ

เหตุผล.....

51. ท่านคิดว่า การ จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม ควร จำกัดวาระกี่สมัยติดต่อกัน

☐ 2 สมัย ☐ 3 สมัย ☐ 4 สมัย ☐ มากกว่า 4 สมัย (โปรดระบุ)..... สมัย

เหตุผล.....

52. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ กับการ จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล.....

53. ข้อเสนอแนะหรือปัญหาอื่นๆ เกี่ยวกับการ จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี

.....

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณอย่างสูงที่กรุณาให้ความร่วมมือ

ภาคผนวก ข
แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย
เรื่อง การวิเคราะห์นโยบายการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี
ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

แบบสัมภาษณ์ สำหรับปลัดเทศบาลและรองปลัดเทศบาล

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล

1. ตำแหน่งของท่านคือ
2. ท่านดำรงตำแหน่งดังกล่าวในเทศบาลแห่งนี้มาแล้วกี่ปี

ส่วนที่ 2 เกี่ยวกับเทศบาลของท่าน

3. ในช่วง 15 ปี (พ.ศ. 2528 – พ.ศ. 2543) ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา) เทศบาลของท่านมีการยุบสภาเทศบาลในปีใดบ้าง (ยกเว้นกรณีการหมดวาระการดำรงตำแหน่ง) และมีสาเหตุมาจากอะไร (หากท่านไม่ทราบไม่ต้องตอบคำถามข้อนี้)

.....

.....

4. ในช่วง 15 ปี (พ.ศ. 2528 – พ.ศ. 2543) ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา) เทศบาลของท่านมีการเปลี่ยนแปลงบุคคลในตำแหน่งนายกเทศมนตรีในช่วงปีใดบ้าง และมีสาเหตุมาจากอะไร

() มี () ไม่มี () ไม่ทราบ

กรณีที่มี เหตุผล เพราะ

.....

5. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มีมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีของท่านมีปัญหการบริหารงานจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาเทศบาลหรือไม่ และเพราะเหตุใด

() มี () ไม่มี () ไม่ทราบ

กรณีที่มี เหตุผล เพราะ.....

.....

6. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีของท่านมีปัญหการบริหารงานจนไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาเทศบาลหรือไม่

() มี () ไม่มี () ไม่ทราบ

กรณีที่มี เหตุผล เพราะ.....

.....

7. ในช่วง 15 ปี (พ.ศ. 2528 – พ.ศ. 2543) ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา) สภาพเทศบาลของท่าน มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจและการบริหารงานของคณะเทศมนตรี หรือไม่

☐ มี ☐ ไม่มี ☐ ไม่ทราบ

8. ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543) สภาพเทศบาลของท่านมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจและการบริหารงานของนายกเทศมนตรีหรือไม่

☐ มี ☐ ไม่มี ☐ ไม่ทราบ

9. ในช่วง 15 ปี (พ.ศ. 2528 – พ.ศ. 2543) ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา) การกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายของคณะเทศมนตรีในเทศบาลของท่าน มีความชัดเจน เด็ดขาด มากน้อยเพียงใด

☐ มาก ☐ ปานกลาง ☐ น้อย ☐ ไม่ทราบ

10. ภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (พ.ศ. 2543) การกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายของนายกเทศมนตรีในเทศบาลของท่านมีความชัดเจน เด็ดขาด มากน้อยเพียงใด

☐ มาก ☐ ปานกลาง ☐ น้อย ☐ ไม่ทราบ

11. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มีมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียง มากน้อยเพียงใด

☐ มาก ☐ ปานกลาง ☐ น้อย ☐ ไม่ทราบ

12. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีประกาศนโยบายในการบริหารงานที่ชัดเจนในการรณรงค์หาเสียง มากน้อยเพียงใด

☐ มาก ☐ ปานกลาง ☐ น้อย ☐ ไม่ทราบ

13. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มีมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมีการแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานอย่างจริงจังในการรณรงค์หาเสียง หรือไม่

☐ มี ☐ ไม่มี ☐ ไม่ทราบ

14. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีมีการแข่งขันกันด้วยนโยบายการบริหารงานอย่างจริงจังในการรณรงค์หาเสียง หรือไม่

☐ มี ☐ ไม่มี ☐ ไม่ทราบ

15. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มีมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียง ใช่หรือไม่

☐ ใช่ ☐ ไม่ใช่ ☐ ไม่ทราบ

16. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนำเอาปัญหาและความต้องการของประชาชน มาเป็นปัจจัยในการกำหนดนโยบายในการรณรงค์หาเสียงใช่หรือไม่

() ใช่ () ไม่ใช่ () ไม่ทราบ

17. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง คณะเทศมนตรีในเทศบาลของท่านได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้ทุกประการ หรือไม่

() ทำทุกประการ () ทำเป็นส่วนใหญ่ () ทำครึ่งเดียว
() ทำส่วนน้อย () ไม่ทำเลย () ไม่ทราบ

18. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีในเทศบาลของท่านได้ปฏิบัติตามนโยบายที่ใช้หาเสียงไว้ทุกประการ หรือไม่

() ทำทุกประการ () ทำเป็นส่วนใหญ่ () ทำครึ่งเดียว
() ทำส่วนน้อย () ไม่ทำเลย () ไม่ทราบ

19. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง การบริหารงานเทศบาลของคณะเทศมนตรีในเทศบาลของท่านมีความคล่องตัว รวดเร็ว มากน้อยเพียงใด

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

20. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง การบริหารงานเทศบาลของนายกเทศมนตรีในเทศบาลของท่านมีความคล่องตัว รวดเร็ว มากน้อยเพียงใด

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

21. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง การบริหารงานแบบคณะเทศมนตรีในเทศบาลของท่าน มีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมาย ในระดับใด

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

22. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง การบริหารงานของนายกเทศมนตรีในเทศบาลของท่าน มีประสิทธิภาพ และบรรลุเป้าหมาย ในระดับใด

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

23. ก่อน พ.ศ. 2543 ซึ่งยังไม่มี การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง คณะเทศมนตรีในเทศบาลของท่านรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน ในระดับใด

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

24. ภายหลัง พ.ศ. 2543 ซึ่งมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นายกเทศมนตรีในเทศบาลของท่านรับฟังข้อเรียกร้อง ความต้องการ และเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมแก่ประชาชน ในระดับใด

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่ทราบ

25. จากข้อเท็จจริงที่ว่า เทศบาลของท่านไม่มีการยุบสภาเทศบาลหลังจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง นับแต่ พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ท่านคิดว่าเป็นผลมาจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ใช่หรือไม่

() ใช่ () ไม่ใช่ () ไม่แน่ใจ

เหตุผล.....

26. เมื่อเปรียบเทียบรูปแบบเดิม ที่คณะเทศมนตรีมาจากการเลือกของสภาเทศบาล และปัจจุบันที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ท่านคิดว่าแต่ละรูปแบบมีความเป็นประชาธิปไตย ในระดับใด

- รูปแบบเดิมมีความเป็นประชาธิปไตย

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่แน่ใจ

เพราะ

- รูปแบบปัจจุบันมีความเป็นประชาธิปไตย

() มาก () ปานกลาง () น้อย () ไม่แน่ใจ

เพราะ

27. ท่านคิดว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง สอดคล้องกับรูปแบบการปกครองระดับประเทศของไทยซึ่งเป็นระบบรัฐสภา ในระดับใด

() สอดคล้องมาก เพราะ

() สอดปานกลาง เพราะ

() สอดคล้องน้อย เพราะ

28. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ กับการกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

29. ท่านคิดว่าการกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จะส่งผลให้ท่านเห็นว่า
 นายกรัฐมนตรีก็ควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงด้วย หรือไม่

() ส่งผลมาก () ส่งผลปานกลาง () ส่งผลน้อย () ไม่ส่งผลเลย

30. ข้อเสนอแนะหรือปัญหาอื่นๆเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

.....

ส่วนที่ 3 เกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีที่มาจากการ เลือกตั้งโดยตรง

31. ท่านคิดว่า ที่ต้องมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี เป็นเพราะมีการ
 กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ใช่หรือไม่

() ใช่ () ไม่ใช่ () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

.....

32. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า หากให้โอกาสนายกเทศมนตรีในเขตเทศบาลของท่านอยู่ใน
 ตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกัน หรือ 8 ปีแล้ว จะเป็นการเปิดโอกาสให้นายกเทศมนตรีสร้างอาณาจักร
 ทางการเมือง หรือใช้อำนาจครอบงำเทศบาลของท่านมากเกินไป

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

.....

33. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะช่วยป้องกัน
 ไม่ให้นายกเทศมนตรีสร้างอาณาจักรทางการเมือง หรือใช้อำนาจครอบงำเทศบาลของท่านมากเกินไป

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

.....

34. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน
 จะทำให้หมดความกระตือรือร้น และหมดความคิดสร้างสรรค์ในการบริหารงานเทศบาล

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

.....

35. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้น ได้เข้ามาบริหารงานเทศบาล

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

36. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การที่นายกเทศมนตรีคนเดิมอยู่ในตำแหน่งนานเกิน 2 วาระติดต่อกัน จะเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ประชาชนได้เลือกบุคคลอื่นหรือคนรุ่นใหม่ ที่มีความรู้ ความสามารถ และความกระตือรือร้น ได้เข้าไปบริหารงานเทศบาล

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

37. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี จะเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้สมัครหน้าใหม่ และเพิ่มโอกาสให้กับประชาชนได้มีทางเลือกมากขึ้น

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

38. ท่านคิดว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน จะทำให้การบริหารงานของนายกเทศมนตรีคนเดิมขาดความต่อเนื่อง หรือไม่

() ขาดความต่อเนื่อง () ไม่ขาดความต่อเนื่อง () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

39. ท่านคิดว่า การมีระยะเวลาทำงาน 2 สมัยติดต่อกันหรือ 8 ปี เพียงพอสำหรับนายกเทศมนตรีในการบริหารงานตามนโยบายที่ได้แถลงต่อประชาชน หรือไม่

() เพียงพอ () ไม่เพียงพอ () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

40. ท่านคิดว่า การจำกัดสิทธิของประชาชนที่จะเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมเป็นสมัยที่ 3 ติดต่อกัน เป็นการละเมิดสิทธิทางการเมืองของประชาชน หรือไม่

() ละเมิด () ไม่ละเมิด () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

41. ท่านคิดว่า การจำกัดสิทธิของท่านที่จะเลือกนายกเทศมนตรีคนเดิมเป็นสมัยที่ 3 ติดต่อกัน ชัด
ต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือไม่

() ชัด () ไม่ชัด () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

42. ท่านคิดว่าการ จำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี เป็นการละเมิดสิทธิทาง
การเมืองของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี หรือไม่

() ละเมิด () ไม่ละเมิด () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

43. ท่านคิดว่าการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี เป็นข้อกำหนดที่ขัดต่อ
หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

() ชัด () ไม่ชัด () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

44. ท่านคิดว่า การจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งที่เหมาะสม ควรจำกัดวาระกี่สมัยติดต่อกัน

☐ 2 สมัย ☐ 3 สมัย ☐ 4 สมัย ☐ มากกว่า 4 สมัย (โปรดระบุ)..... สมัย

เหตุผล

45. ท่านเห็นด้วยหรือไม่ กับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ที่มาจากการ
เลือกตั้งโดยตรง ไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน

() เห็นด้วย () ไม่เห็นด้วย () ไม่แน่ใจ

เหตุผล

46. ข้อเสนอแนะหรือปัญหาอื่นๆ เกี่ยวกับการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี

.....

.....

.....

.....

ขอขอบพระคุณอย่างสูงที่กรุณาให้ความร่วมมือ

ประวัติย่อผู้วิจัย

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ สกุล	นายภควัต อัมวรรณ
วันเดือนปีเกิด	18 ตุลาคม พ.ศ. 2523
สถานที่เกิด	อำเภอศรีธาตุ จังหวัดอุดรธานี
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	สำนักงานประกันสังคมจังหวัดตาก ถนนพหลโยธิน อำเภอเมือง จังหวัดตาก 63000 โทร. 089-7742433
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2542	มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนอุดรพิทยานุกูล
พ.ศ. 2547	ปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม
พ.ศ. 2552	ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ