

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง “เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองพะเยา” ผู้ศึกษาวิจัยได้รวบรวมเอกสารเกี่ยวกับแนวความคิด ทฤษฎี ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

2.1 แนวคิดรูปแบบการปกครององค์กรปกครองท้องถิ่น

รูปแบบองค์การปกครองท้องถิ่นมีหลากหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมและยุคสมัยที่แตกต่างกันไปในแต่ละสังคม โดยส่วนใหญ่การบริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่สำคัญมีอยู่ 6 รูปแบบ คือ

2.1.1. แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือ ที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative Town Meeting)

ที่ประชุมเมืองถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดของอเมริกาซึ่งนำมาจากประเพณีการบริหารท้องถิ่นในอังกฤษกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) หรือประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เก่าแก่ที่สุดและนับวันจะมีบทบาทน้อยลงในยุคปัจจุบัน คำว่า Town คือเมืองเล็ก ๆ ซึ่งก็หมายถึงเขตชนบทด้วย เขตเหล่านี้โดยทั่วไปมี ประชากรต่ำกว่า 20,000 คน ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้และที่ประชุมมีอำนาจเต็มในด้านนิติบัญญัติ คือออกกฎข้อบังคับ การกำหนดอัตราภาษีและการจัดสรรเงิน ลักษณะพิเศษประการหนึ่งก็คือ มติเก่า ๆ สามารถเปลี่ยนแปลงได้หากมีการตัดสินใจใหม่ ด้วยมาตรการที่เรียกว่าการริเริ่มจากประชาชน (Citizen Initiative) และการลงประชามติ (Referendum) ในการประชุมดังกล่าว นอกจากที่กล่าวมา ที่ประชุมก็เลือกคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า Board of Selectmen จำนวน 3 ถึง 5 คน ซึ่งจะทำหน้าที่บริหารในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุม

แต่ในปัจจุบันการขยายตัวของเมืองและประชากรทำให้รูปแบบดังกล่าวไม่เหมาะสมในการบริหารงาน ทำให้เปลี่ยนรูปแบบการบริหารมาเป็นรูปแบบอื่น ๆ เช่น แบบผู้จัดการเมืองแบบสภา-นายกเทศมนตรี เป็นต้น (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2539: 30)

2.1.2 รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form)

ลักษณะที่สำคัญของรูปแบบคณะกรรมการ คืออำนาจในการบริหารงานอยู่ที่คณะกรรมการ โดยตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การออกกฎหมายและการบริหารงานไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน แต่จะใช้คนชุดเดียวกันทำงานทั้งด้านนิติบัญญัติและด้านการบริหาร โดยคณะกรรมการจะแบ่งหน้าที่กันทำเพื่อบริหารงานด้านต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการด้านสาธารณสุข ด้านเกษตรกรรม และด้านยุติธรรม

เหตุผลที่รูปแบบการบริหารเช่นนี้ได้รับความนิยม ก็คือ ประสิทธิภาพที่น่าจะเกิดจากการบริหารดังกล่าว รวมทั้งการไม่มีฝักฝ่าย ซึ่งพวกต้องการปฏิรูปการเมืองท้องถิ่นกำลังมองหา อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของรูปแบบการบริหารเช่นนี้ก็คือการขาดผู้ประสานงานกลางและกำหนดความสำคัญของงานต่าง ๆ การต่อสู้ทางการเมืองจะเกิดขึ้นในรูปของการประนีประนอมกันเอง

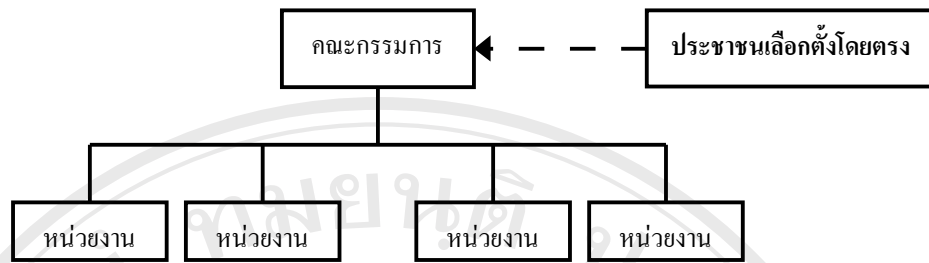
ข้อดี

1. การรวมเอาการกำหนดนโยบายและการบริหารมาไว้ในที่เดียวกัน ทำให้เกิดการสะดวก รวดเร็ว ทันการณ์
2. ประหยัด เพราะมีผู้บริหารน้อย

ข้อเสีย

1. การรวมอำนาจในการบริหารและนิติบัญญัติมาไว้ในที่เดียวกัน ทำให้ฝ่ายค้านทำงานได้ยากยิ่ง
2. ไม่มีหลักประกันว่าผู้ได้รับเลือกจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างแท้จริง
3. กรรมการแต่ละคนต่างสนใจงานของหน่วยงานของตนเป็นใหญ่ ทำให้ขาดความสนใจในปัญหาส่วนรวม และเกิดความขัดแย้งกันได้ง่าย เนื่องจากต่างคนก็มาจากการเลือกตั้ง เมื่อขัดแย้งกันก็มักจะถือว่าตนได้รับมอบหมายอำนาจจากประชาชน

สำหรับประเทศไทย เทศบาลแบบคณะกรรมการนี้อาจเทียบเคียงได้กับการบริหารท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 จนกระทั่งสุขาภิบาลถูกยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงฐานะรูปแบบสุขาภิบาลไปเป็นรูปแบบเทศบาลทั้งหมดในปี พ.ศ. 2542 ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542



ภาพที่ 2.1 แผนภูมิแบบคณะกรรมการ
(The Commission Form)

2.1.3 รูปแบบผู้จัดการเมือง (The Manager Form)

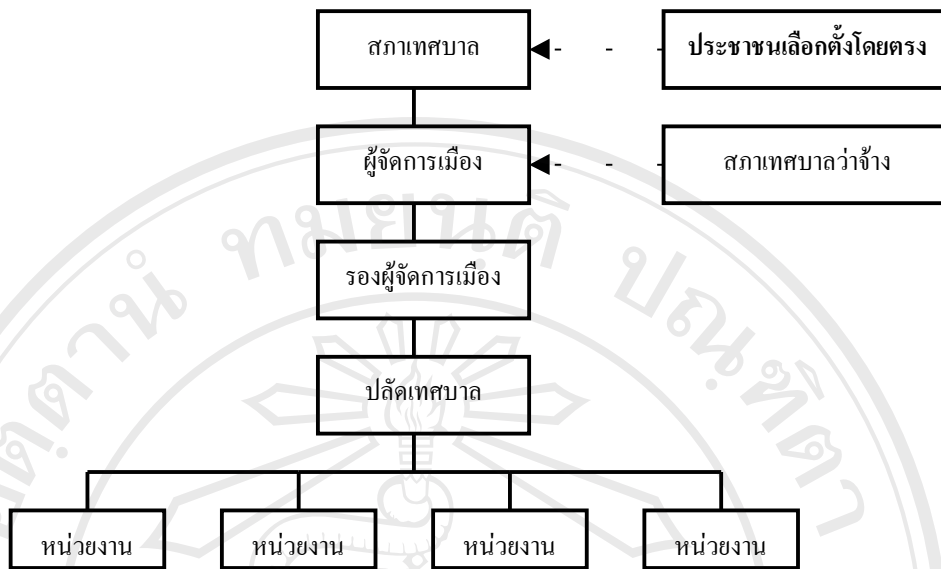
รูปแบบการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบผู้จัดการเกิดขึ้นด้วยอิทธิพลของความคิดด้านประสิทธิภาพการบริหารแบบธุรกิจเพราะรูปแบบนี้เน้นทั้งการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและความ เป็นมืออาชีพ (Professionalism) รูปแบบนี้เริ่มต้นในสหรัฐอเมริกาและเรียกกันว่า แบบผู้จัดการเมือง (The City – Manager Form) สาละสำคัญของรูปแบบการบริหารนี้ก็คือ การมอบบทบาทด้าน บริหารให้แก่ผู้จัดการมืออาชีพหรือนักบริหารซึ่งสภาเป็นผู้จ้างและสภามีอำนาจไล่ออก เป็นการ รวมศูนย์อำนาจการบริหาร ให้อำนาจแก่นักบริหารในการแบกรับรับผิดชอบการบริหารและดูแล จัดการเมืองอย่างสมบูรณ์ นักบริหารหรือผู้จัดการเมืองยังมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้า แผนกต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณทั้งกระบวน ตลอดจนการเสนอมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไข ปัญหาเมือง จะเห็นได้ว่ารูปแบบดังกล่าวสอดคล้องพอดีกับโครงสร้างการบริหารของบริษัทและกลุ่ม ธุรกิจต่าง ๆ ในสังคมอเมริกา กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเปรียบเหมือนผู้ถือหุ้น (Voters = Stockholders) สภาเมืองก็เปรียบเหมือนคณะกรรมการบอร์ด (City Council = Board of Directors) และผู้จัดการหรือนักบริหารก็เปรียบเสมือนผู้บริหารหมายเลข 1 (Manager = Chief Executive) โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ไม่มีการแบ่งเป็นฝ่ายทางการเมืองซึ่งกลุ่มปฏิกิริยาองค์กร ปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นจุดบอดของเมือง (Partisan Politics = Bane of the Cities) (อ้างใน เจษฎา พงศธรบริรักษ์, 2543: 18)

ข้อดี

1. ทำให้ได้นักบริหารมืออาชีพที่มีความสามารถในการบริหารดีกว่านักการเมือง
2. เกิดการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริง เพราะไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเหมือนนักการเมือง
3. เป็นผลดีต่อระบบบริหาร กล่าวคือ เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาโดยขึ้นตรงต่อผู้จัดการเทศบาล และเป็นจุดรวมของการจัดระเบียบบริหารของเทศบาล
4. ทำให้เรื่องการเมืองหรือการแตกแยกในองค์การบริหารมีน้อยลง

ข้อเสีย

1. ทำให้บทบาทนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนลดน้อยลง โดยนายกเทศมนตรีมีบทบาทในด้านพิธีการเท่านั้น ขัดเจตนารมณ์ของระบอบประชาธิปไตย
2. เนื่องจากสภาของเทศบาลแบบผู้จัดการนี้มีอำนาจและบทบาทค่อนข้างมาก กล่าวคือ มีอำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหาร โดยไม่มีองค์กรใดในระบบนี้จะถ่วงดุลอำนาจได้อย่างเหมาะสม จึงอาจมีผลกระทบต่อการบริหารและความมั่นคงในตำแหน่งของผู้จัดการเทศบาลได้
3. ขัดต่อหลักการประชาธิปไตย ตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลมาจากการแต่งตั้งจึงเป็นการปิดโอกาสของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ประกอบกับผู้จัดการเทศบาลได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง และอยู่ภายใต้การควบคุมการปฏิบัติงานโดยสภาเทศบาลตามสัญญาว่าจ้าง จึงทำให้ผู้จัดการเทศบาลปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หากแต่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นการเอาใจสภาเทศบาลเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของตนเอง



ภาพที่ 2.2 แผนภูมิแบบสภาและผู้จัดการ
(The Manager Form)

2.1.4 แบบสภา – นายกเทศมนตรี (The Council – Mayor Form)

องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเช่นนี้โดยทั่วไปจะยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ อำนาจการปกครองของระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารก็ไปจากการคัดเลือกของสภา คณะเทศมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม องค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทนี้แบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภา (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) ฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือ ออกกฎหมายข้อบังคับต่าง ๆ เช่น เทศบัญญัติที่ออกโดยเทศบาล สภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วยสมาชิกของสภาจำนวนหนึ่งก็คือผู้นำของกลุ่มที่กุมเสียงข้างมากของสภานั้นเองในระบบนี้ ประชาชนเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง แต่เลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยอ้อม

แต่ในรูปแบบนี้ทำให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจจำกัด ไม่มีอำนาจโดยตรงเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคนอื่น ๆ เพราะคนเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเหมือนกัน ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคำสั่งของนายกเทศมนตรี รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารได้มาก แต่ให้ความสนใจแก่ประสิทธิภาพในการบริหารน้อย ปัจจุบันรูปแบบนี้จึงมีองค์กรปกครองท้องถิ่นใช้ไม่มากนักส่วนใหญ่ที่ใช้ก็คือ เมืองขนาดเล็กนี้ในประเทศไทย

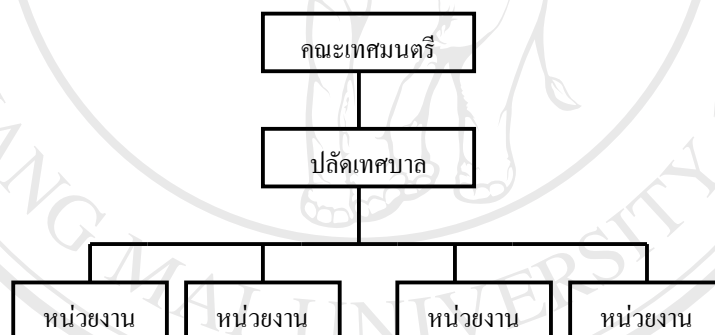
เทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่นำรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีมาใช้

ข้อดี

1. มีความเป็นประชาธิปไตยพอควร เพราะประชาชนเลือกสมาชิกเทศบาลเข้ามาบริหาร
2. สะดวกในการบริหารงาน เพราะเลิขนการปกครองของประเทศ
3. ประชาชนมีเข้าใจในการปกครอง เนื่องจากใช้มาเป็นระยะเวลานาน

ข้อเสีย

1. สภามีอำนาจมากเกินไป ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่
2. มีความขัดแย้งภายในเทศบาล ระหว่างสภา กับฝ่ายบริหาร หรือ สภาด้วยกันเอง
3. ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมเท่าที่ควรจะเป็น
4. เป็นรูปแบบที่ล้าสมัย ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม



ภาพที่ 2.3 แผนภูมิแบบสภา – นายกเทศมนตรี

(The Council – Mayor Form)

2.1.5 แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form)

องค์การปกครองท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหรัฐอเมริกา และได้รับอิทธิพลทางความคิดอย่างมากจากแนวคิดของมองเตสกีเยอ (Montesquieu) นักคิดชาวฝรั่งเศส (ค.ศ. 1689 – 1755) คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Principle of Separation of Power) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันการ

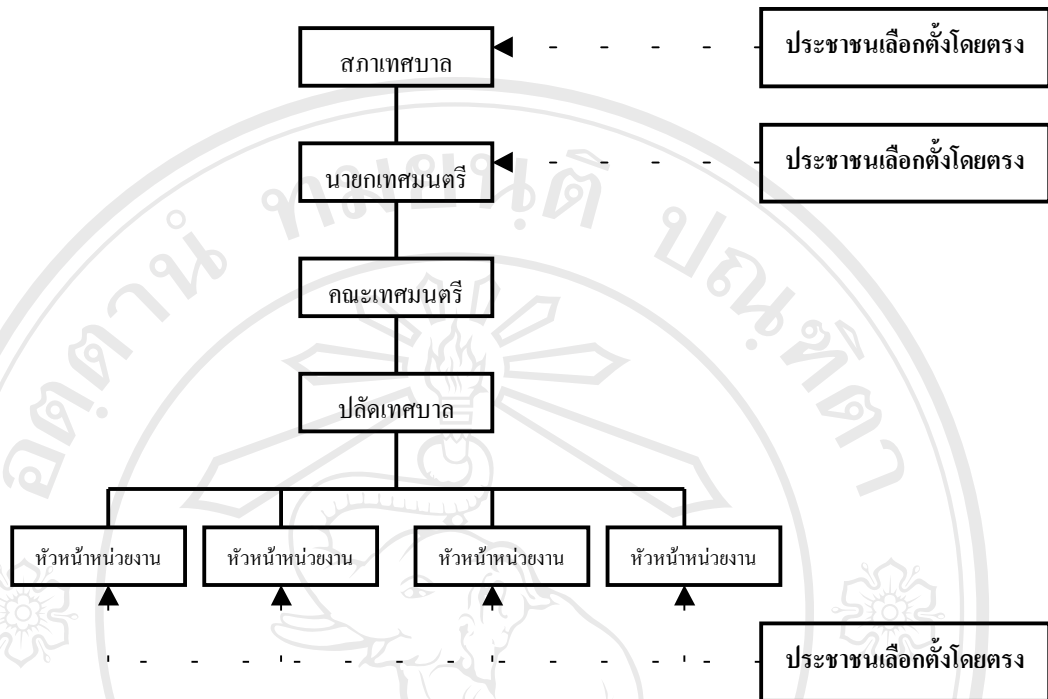
ข้อลดอำนาจ โดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร แม้แต่ฝ่ายตุลาการ ผลของแนวคิดดังกล่าวนำไปสู่ การที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติและผู้นำฝ่ายบริหารเมื่อทั้งสองฝ่ายมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนกัน จึงมีอำนาจและศักดิ์ทัดเทียมกันเกิดการถ่วงดุลอำนาจ กัน (System of Checks and Balance) ความคิดนี้ได้รับอิทธิพลของมอนเตสกีเออ โดยมีพื้นฐานคือ 1. เห็นว่าฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน 2. ประชาชนควรมีสิทธิมีเสียง ในการบริหารให้มากขึ้น ผลก็คือ นอกจากนายกเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ยังมี ตำแหน่งผู้บริหารอื่น ๆ เช่น หัวหน้ากองคลัง หัวหน้ากองทะเบียน หัวหน้ากองตรวจสอบ และ ตำแหน่งอื่น ๆ ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกเช่นกัน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้สภามีสมาชิกมาก ๆ ยิ่งไปกว่านั้นองค์กรปกครองท้องถิ่นบางแห่งยังมีสภาถึงสองสภา คือ สภาสูงและสภาล่าง สิ่งที่เกิดขึ้น ก็คือ นายกเทศมนตรีมีอำนาจจำกัด ไม่มีอำนาจโดยตรงเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคนอื่น ๆ เพราะ คนเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเหมือนกัน ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อ คำสั่งของนายกเทศมนตรี รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้เน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชน เลือกตั้งผู้บริหารได้มาก แต่ให้ความสนใจแก่ประสิทธิภาพในการบริหารน้อย ปัจจุบันรูปแบบนี้จึง มีองค์กรปกครองท้องถิ่นใช้ไม่มากนักส่วนใหญ่ที่ใช้ก็คือ เมืองขนาดเล็ก

ข้อดี

1. ก่อให้เกิดลักษณะประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เนื่องจากผู้นำได้รับการเลือกตั้งโดยตรง
2. ลดความขัดแย้งระหว่างสภา กับฝ่ายบริหาร อันก่อให้เกิดเสถียรภาพในการบริหาร
3. ทำให้นายกเทศมนตรีสามารถบริหารได้คล่องตัว เพราะ ไม่ต้องคอยเอาใจสภา

ข้อเสีย

1. ก่อให้เกิดการบริหารในลักษณะเผด็จการได้ง่าย เนื่องจากไม่มีการถ่วงดุลระหว่างสภา กับฝ่ายบริหาร
2. การบริหารโดยบุคคลเดียวย่อมเกิดความคิดพลาดได้ง่าย เพราะขาดการควบคุมตรวจสอบ และการร่วมคิดที่มีคุณค่า
3. ประชาชนยังไม่เข้าใจวิธีการดีพอ เนื่องจากแตกต่างไปจากการปกครองระดับชาติ



ภาพที่ 2.4 แผนภูมิแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ
(The Weak Mayor Form)

2.1.6 รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งหรือมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (The direct election and Strong Mayor form)

เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาที่เริ่มเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่ทศวรรษที่ 1800 เป็นต้นมา หลักการที่เมืองมีการเติบโตใหญ่มากขึ้น การพัฒนาอุตสาหกรรมขยายตัวมากขึ้นในเขตเมือง และรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบเดิมที่เรียกว่า แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ ที่ฝ่ายบริหารหลายคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเริ่มมีจุดอ่อนมาก การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งจึงเป็นทางเลือกใหม่แทนที่แบบเก่า องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่นี้หลายครั้งเรียกว่า แบบฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)

ในการคิดหาทางแก้ไขแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอรวมทั้งแบบสภา - นายกเทศมนตรี มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการแก้ไขคือ การเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน โดยให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหาร นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ และสามารถ

ถอดถอนจากตำแหน่งได้ รูปแบบนี้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาแยกกันเด็ดขาด ต่างฝ่ายต่างได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรง ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจมาก สามารถริเริ่มนโยบายสำคัญต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีอำนาจยับยั้งมติของสภาและกำหนดและปรับปรุงงบประมาณได้

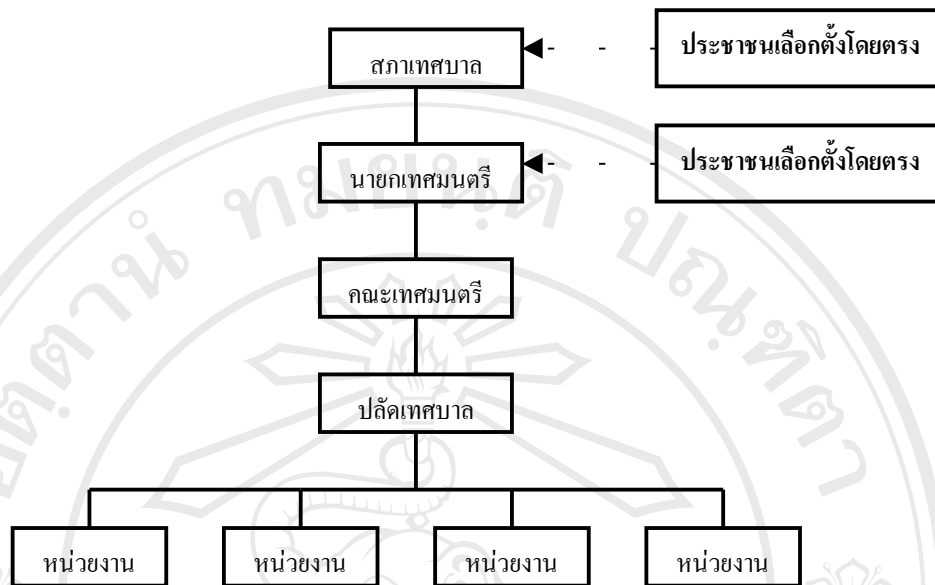
ข้อดี

1. ก่อให้เกิดลักษณะประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ เนื่องจากผู้นำได้รับการเลือกตั้งโดยตรง
2. ลดความขัดแย้งระหว่างสภากับฝ่ายบริหาร อันก่อให้เกิดเสถียรภาพในการบริหาร
3. ทำให้นายกเทศมนตรีสามารถบริหารได้คล่องตัว เพราะไม่ต้องคอยเอาใจสภา
4. เพิ่มอำนาจในแก่นายกเทศมนตรีในการบริหารงาน ทดแทนรูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ

ข้อเสีย

1. ก่อให้เกิดการบริหารในลักษณะเผด็จการได้ง่าย เนื่องจากไม่มีการถ่วงดุลระหว่างสภากับฝ่ายบริหาร
2. การบริหารโดยบุคคลเดียวย่อมเกิดความผิดพลาดได้ง่าย เพราะขาดการควบคุมตรวจสอบและการร่วมคิดที่มีคุณค่า
3. ประชาชนยังไม่เข้าใจวิธีการดีพอ เนื่องจากแตกต่างไปจากการปกครองระดับชาติ

ในประเทศไทย ในอดีตเมืองที่ใช้ระบบนี้มีเพียงเมืองเดียว คือกรุงเทพมหานคร (กทม.) ตามพระราชระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ต่อมาในปี พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในเขตเทศบาลได้โดยตรง นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฉบับดังกล่าว (มาตรา 21) ยังบัญญัติให้เทศบาลที่หมดวาระไปแล้วต้องจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงอีกด้วย ดังนั้นทำให้ทุกวันนี้มีเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและสภาเทศบาลเกิดขึ้นแล้วบางแห่ง และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึง วันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2545 มีจำนวน 15 เทศบาล เช่น เทศบาลคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี, เทศบาลเมืองพะเยา อำเภอเมืองพะเยา จังหวัดพะเยา, เทศบาลเมืองแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี, เทศบาลเมืองบ้านพรุ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เป็นต้น (การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง, 2546: 11)



ภาพที่ 2.5 แผนภูมิแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง

(The Strong Mayor form)

ทศวรรษ เจริญเมือง (2542) ได้แสดงถึงประโยชน์ของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ดังนี้

1. ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเกิดความสนใจทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพราะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อม ทำให้ประชาชนได้แต่เลือกสมาชิกสภาเทศบาลแต่ไม่แน่ใจว่าใครจะเป็นนายกเทศมนตรี ด้วยเหตุนี้ความสนใจทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนจึงมีข้อจำกัด

ผิดกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงซึ่งมีการระบุผู้สมัครแต่ละคนอย่างชัดเจน ทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนต้องสนใจและต้องคิดว่าจะเลือกใคร ไปเป็นผู้นำและนำไปสู่การตั้งวงคิดตามสอบถาม ถกเถียง มีการอภิปรายและวิพากษ์วิจารณ์การเมืองท้องถิ่น

2. ให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนเป็นอย่างดีเนื่องจากมีความสนใจเพิ่มขึ้น และมีโอกาสที่จะได้ฟังการหาเสียงหรืออ่านป้ายหาเสียง โดยเฉพาะในสภาพที่มีการหาเสียงเข้มข้น มีผู้สมัครที่น่าสนใจหลายคน ประชาชนจะได้เรียนรู้ว่าปัญหาและทางเลือกทั้งแบบเก่าและแบบใหม่ในการบริหารท้องถิ่น

3. ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาคนมาทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาบ้านเมือง ที่ผ่านมาการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) เป็นทีมเข้าไปทำงาน แต่เมื่อเข้าไปทำงาน ก็ไม่มีอะไร

เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ถ้าหากเรามีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครแต่ละคนจะถูกระบบการหาเสียงกดดันให้ต้องเสนอนโยบาย,มาตรการและคำสัญญากับประชาชนเพื่อจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง

4.ประชาชนสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อให้ปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไขได้รวดเร็วกว่า เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นทำงานอยู่ในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่ ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า นำไปสู่การผลักดันให้ผู้บริหารแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้มากกว่า

5.ประชาชนสามารถผลักดันให้ระบบการบริหารมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เช่น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความถูกต้องเหมาะสมเพียงใด การใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละเรื่องถูกต้องและเหมาะสมเพียงใด

6.ประชาชนสามารถผลักดันให้นายกเทศมนตรีลาออกเมื่อเห็นว่าบุคคลผู้นั้นขาดความสามารถในการแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ของเมือง หรือไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน และพลเมืองจะเป็นบรรทัดฐานสำคัญสำหรับนายกเทศมนตรีคนต่อ ๆ ไปในแง่ที่ว่าถ้าคนอาสาเข้ามาทำงานการเมือง แต่ทำงานไม่ได้ผล ผู้นั้นก็ควรพิจารณาตัวเองนำมาสู่การสร้างผู้บริหารที่ดี

7.สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในข้อ 6 จะกระตุ้นให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ทำให้ประชาชนรู้จักการมีบทบาทในการพัฒนาสังคม รู้วิธีการปกครองและพัฒนาบ้านเมืองด้วยตัวของเขาเอง (Local Self Government) สร้างสิ่งที่เรียกว่าประชาสังคม (Civil Society) ที่เข้มแข็ง

8.นายกเทศมนตรีมีความมั่นคงในการบริหารงาน ไม่ต้องกังวลต่อการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจกันในเทศบาลจนไม่มีโอกาสได้ทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนและการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากสภาเทศบาลจะมีบทบาทด้านนิติบัญญัติและการตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่านั้นเกิดการแบ่งงานระหว่างสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีที่ชัดเจน

9.เกิดการประกวดและแข่งขันการบริหารงานของเทศบาลต่าง ๆ กลายเป็นการเรียนรู้ ข้อดีและบทเรียนในท้องถิ่นอื่น ๆ แล้วนำมาใช้ในท้องถิ่นของตนเอง ส่งผลให้แต่ละชุมชนดีขึ้น

10.เมื่อท้องถิ่นหลายแห่งมีนายกเทศมนตรีที่มีความสามารถมีผลงานโดดเด่น มีชื่อเสียงระดับชาติการปกครองท้องถิ่นที่ดีก็จะสร้างผู้นำระดับท้องถิ่นให้ก้าวขึ้นไปสู่เวทีการเมืองระดับชาติ ทำให้ประเทศมีผู้นำที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้น เพิ่มทางเลือกให้แก่ประเทศชาติ

11.การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารเพียงคนเดียวจะส่งเสริมให้คนมีความรู้ความสามารถตัดสินใจเสนอตัวเข้าทำงานเพื่อส่วนรวมมากขึ้น ทั้งนี้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในแบบเดิมจะต้องอาศัยการสมัครเป็นทีม ยากที่จะเกิดการเล่นพรรคเล่นพวก และนำไปสู่การใช้จ่ายเงินจำนวนมากเพื่อสร้างพรรคพวกและอยู่ในตำแหน่งให้นานที่สุด จากสาเหตุดังกล่าวจึงทำให้คนมีความรู้ความ

สามารถหมดโอกาสในการทำงานให้แก่สังคม แต่การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงจะทำให้เทศบาลแต่ละแห่งได้คนดีมีฝีมือจำนวนมากอาสาเข้าไปทำงานให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

12.จะเป็นการสร้างโอกาสใหม่ให้ประชาชนและสังคมได้เรียนรู้วิธีการจัดการท้องถิ่นแบบใหม่ ที่ผ่านมา ระบบการเลือกตั้งโดยอ้อมของเทศบาลตลอด 60 กว่าปีเป็นเพียงทางเลือกเดียวให้แก่ประชาชนเทศบาลส่วนใหญ่ที่สุดของประเทศไม่เคยศึกษาค้นคว้าว่าเหตุใดตัวเองจึงประสบภาวะหัวหน้าวอ่อนแอ เกิดการแย่งชิงตำแหน่งฝ่ายบริหารอย่างไม่รู้จักหมดสิ้น

13.เป็นการช่วยกันเปิดโปงการทุจริต การบริหารงานโดยเอาเปรียบประชาชนโดยที่ประชาชนจำนวนมากไม่ทราบ เพราะการเลือกตั้งโดยอ้อมที่ผ่านมามีแต่ทำให้ประชาชนไม่ใกล้ชิดกับผู้บริหารเกิดความห่างเหิน ทำให้ผู้บริหารมีโอกาสที่จะทุจริตมากขึ้น การเลือกตั้งโดยตรงจะทำให้ท้องถิ่นได้ผู้บริหารที่เข้ามาทำงานด้วยความโปร่งใส มีประชาชนทุกฝ่ายตรวจสอบการทำงานได้ตลอดเวลา

14.การปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจะเป็นฐานอันแข็งแกร่งของระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ ทำให้รัฐบาลกลางเข้มแข็งมีเวลาปฏิบัติงานใหญ่และแก้ไขปัญหาระดับโครงสร้าง ไม่ล้าหลังถูกลดมาแก้ไขปัญหาท้องถิ่น สังคมมีการกระจายอำนาจมาก ท้องถิ่นเข้มแข็ง สามารถแก้ไขปัญหาได้หลายด้านในระดับล่าง

ในการศึกษาวิจัยชิ้นนี้ ได้นำแนวคิดรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นมาใช้ในการศึกษา โดยเฉพาะในรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เนื่องจากในอดีตรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ใช้ในเทศบาลของไทยมีอยู่ 2 รูปแบบ นั่นคือ รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีและรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง โดยรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีได้นำมาใช้กับเทศบาลทั่วประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2479 จนถึงปี พ.ศ. 2543 ส่วนรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ในอดีตมีเพียงกรุงเทพมหานครเท่านั้นที่ใช้ในการบริหาร

ภายใต้รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ที่ใช้ในการบริหารงานเทศบาลกว่า 60 ปี ปรากฏว่ารูปแบบดังกล่าวมีปัญหาในการสร้างประสิทธิภาพในการบริหาร ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองภายในเทศบาลและไม่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน โดยมองว่าปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากรูปแบบและวิธีการดำเนินงานของรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ที่มีหลักการคล้ายคลึงกับระบบรัฐสภา คือ ประชาชนเป็นผู้เลือกตัวแทนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล สภาเทศบาลเลือกตัวแทนจำนวนหนึ่งขึ้นเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีทำหน้าที่บริหารงานของเทศบาล โดยรับผิดชอบต่อสภา อำนาจในการกำหนดนโยบาย การออกข้อบังคับ และการตรวจสอบการบริหารงานเป็นของสภา ส่วนคณะเทศมนตรีรับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ และกำกับดูแลการ

บริหารงานของเทศบาล ทั้งนี้ต้องรับฟังความคิดเห็นและปฏิบัติตามมติของสภา ภายใต้หลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสภามีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแลการบริหารงานเทศบาล ส่งผลให้ฝ่ายบริหารขาดอิสระในการบริหารรวมทั้งยังต้องทำตามความต้องการของสภา นอกจากนี้การที่สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมยังนำไปสู่ความสัมพันธ์เชิงขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองภายในเทศบาล ที่ต้องการแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ เช่น การแทรกแซงการบริหาร การลงมติไม่ไว้วางใจ การไม่รับหลักการงบประมาณรายจ่าย เป็นต้น ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถบริหารงานได้อย่างเต็มที่ เป็นผลให้การบริหารงานเทศบาลขาดประสิทธิภาพ และส่งผลลบต่อทัศนคติของประชาชนในความสนใจและเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง วิธีแก้ไขปัญหายุ่งยากภายใต้แนวคิดรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ ต้องเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร และตัวนายกเทศมนตรีมากยิ่งขึ้นจึงจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง (The Directly elected Mayor Form)

รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงหรือรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง มีหลักการที่สำคัญ คือ ตัวนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนบุคลากรในฝ่ายบริหารได้อย่างอิสระ มีอำนาจในการบริหารงานได้เต็มที่ นอกจากนี้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน ทำให้ลดความขัดแย้งทางการเมืองและเพิ่มเสถียรภาพในการบริหารงาน อีกทั้งประชาชนยังมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของนายกเทศมนตรีพร้อมทั้งผลักดันให้ลาออกหากทุจริตหรือขาดความสามารถในการบริหาร ภายใต้รูปแบบและหลักการดังกล่าวเชื่อว่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพิ่มการมีส่วนร่วมและสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างแบบสภา-นายกเทศมนตรี

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ

อำนาจเป็นแนวคิดเก่าแก่ได้รับความสนใจมาตั้งแต่โบราณกาล นักรัฐศาสตร์และสังคมศาสตร์โดยทั่วไปให้ความสำคัญแก่แนวคิดนี้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันโดยถือว่าอำนาจเป็นกุญแจสำคัญในการทำความเข้าใจความสัมพันธ์ทางการเมืองและสังคมมนุษย์

นักสังคมศาสตร์คนสำคัญ เช่น คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) แมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ทัลคอตต์ พาร์สันส์ (Talcott Parson) และคนอื่นๆต่างให้ความหมายของอำนาจว่าเป็น “สมรรถภาพในความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นสมรรถนะของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จะทำให้บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นทำตามที่ตน(ผู้ครองอำนาจ) ต้องการ” นอกจากนี้ คาร์ล คอช (Karl Deutsch) ได้ชี้

ให้เห็นว่า อำนาจมีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่และเป็นการบังคับที่แฝงเร้นลึกซึ้งเหนือบุคลิกภาพของบุคคล และรู้สึกว่ายากได้ยาก ในขณะที่อิทธิพลเป็นการบังคับเหนือความคิดและความรู้สึกที่ด้อยกว่าอำนาจ และง่ายต่อการปฏิเสธ (หลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, 2528: 460)

อำนาจที่ได้กล่าวมาในข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นความหมายกว้าง ๆ ที่ได้ใช้กันเป็นคำปกติสามัญทั่วไป ส่วนในทางรัฐศาสตร์และการเมืองถือว่า อำนาจเป็นแนวคิดหลักอย่างหนึ่ง ที่มีความสำคัญต่อการทำความเข้าใจเรื่องของการเมือง ทั้งในแง่ของการเสนอมาตรการเพื่อให้ได้แนวปฏิบัติที่ดีทางการเมืองหรือในแง่ของการทำความเข้าใจปรากฏการณ์ตามที่เกิดขึ้นจริงทางการเมือง

อำนาจทางการเมือง คือการรวบรวมพลังทางสังคม เป็นอำนาจที่ถูกกำหนดให้มีขึ้นเพื่อประสานกิจกรรมของมนุษย์อย่างยินยอมพร้อมใจกันในการก่อตั้งกฎ และกำหนดหลักการปฏิบัติขึ้น และมีหน่วยงานปฏิบัติดำเนินการภายใต้กฎเหล่านั้น มีส่วนแตกต่างจากอำนาจทางสังคมก็คือ การมีองค์กรปฏิบัติซึ่งมีเหตุผลในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเฉพาะ และต้องทำให้เกิดผลสำเร็จแก่สังคมไปอย่างไม่ขาดตอน ซึ่งไม่ใช่เพียงการแสดงความคิดเห็นและแสดงออกถึงความต้องการที่จะปฏิบัติอย่างนั้นอย่างนี้ แต่ปราศจากการกระทำให้เกิดผลใด ๆ (ยุติกศักดิ์ เอกอัคร, 2523: 73)

อำนาจทางการเมืองยังมีความหมายแยกย่อยออกไปมากมายหลากหลาย ตามความเห็นที่แตกต่างกัน บ้างมีความเห็นว่า อำนาจเป็นอิทธิพลเหนือความคิดพฤติกรรม อำนาจเป็นส่วนผสมของส่วนประกอบต่าง ๆ ซึ่งสามารถใช้เพื่อมี และทำให้อิทธิพลเหนือความคิดและพฤติกรรมของบุคคลอื่น อำนาจเป็นการต่อรอง เป็นความสามารถทางตรงหรือทางอ้อมในการมีส่วนร่วมที่จะมีอิทธิพลทางความคิดและพฤติกรรมในระหว่างกันที่จะส่งผลต่อการเกิดผลต่าง ๆ และไม่ว่าจะใช้คำใด ๆ อำนาจพาตึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในการที่จะพยายามชักชวนโน้มน้าวหรือบังคับให้

1. คนอื่น ๆ กระทำในสิ่งซึ่งปกติเขาจะไม่ทำ
2. ทำให้สิ่งซึ่งปกติไม่เกิดให้เกิดขึ้น
3. เปลี่ยนแปลงหรือทำให้เกิดความเป็นไปได้ในการเกิดผลใด ๆ

จากทัศนะที่มีต่ออำนาจข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจครอบคลุมถึงสิ่งต่าง ๆ มากมาย นับตั้งแต่ทรัพยากรที่บุคคลต่าง ๆ มีอยู่ในการที่จะก่อให้เกิดอำนาจ และการใช้อำนาจในรูปของความสัมพันธ์เหนือคนอื่น ๆ และกระทำการใด ๆ ให้เกิดผลสำเร็จออกมา

แต่ในความรู้สึกต่ออำนาจอันสำคัญอีกอันหนึ่งก็คือ ความเหนือกว่าต่อสิ่งต่อต้านใด ๆ ดังความเห็นที่ว่า อำนาจมีความหมายสลับซับซ้อน ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับความสามารถของบุคคลหรือส่วนร่วม ที่จะทำให้การกระทำสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพในสถานการณ์ใด ๆ ซึ่งจุดมุ่งหมายของพวกเขาคือขวางทางหรือต่อต้าน โดยชนิดของการต่อต้านและเป็นฝ่ายตรงข้ามของมนุษย์ และ

บางแนวคิดก็มีความเห็นไปในทางที่เป็นลักษณะของความสามารถ มีความเห็นว่าอำนาจแยกแยะไปได้ตามฐานะและความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่จะเปลี่ยนแปลง การดำเนินการหรือประพฤติด ๆ ของคนอื่น ๆ หรือกลุ่มอื่นในลักษณะตามที่เขาต้องการ หรืออำนาจอาจถูกให้ความเห็นว่าเป็นความสามารถของคน ๆ หนึ่ง หรือกลุ่มที่จะมีอิทธิพลหรือควบคุมบางด้านบางแง่มุมของคนอื่นหรือกลุ่มอื่น

ลักษณะของอำนาจ

1. อำนาจที่หมายถึงความสัมพันธ์ของมนุษย์ เป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน อำนาจคือ คุณลักษณะของความสัมพันธ์ของมนุษย์ซึ่งแปรไปตามเนื้อหาของความสัมพันธ์ อำนาจไม่ได้เป็นสิ่งซึ่งมีอยู่เพียงชั่วคราว แต่เป็นสิ่งที่อยู่อย่างมั่นคงชนิดหนึ่ง ซึ่งบางคนสามารถใช้ต่อต้านคนอื่น ในรูปแบบของการให้และการรับในความสัมพันธ์ระหว่าง 2 คนขึ้นไป ซึ่งอำนาจอาจแบ่งได้ 2 ชนิด คือ ซึ่งมีอยู่เป็นตัวตน และในความสัมพันธ์

อำนาจในฐานะความสัมพันธ์นี้ เป็นลักษณะอำนาจที่เห็นได้ทั่วไปในความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและในสังคมเล็ก ๆ อย่างในชุมชนหมู่บ้าน อำนาจในฐานะความสัมพันธ์สามารถจะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

2. อำนาจที่หมายถึงการตัดสินใจ การตัดสินใจนั้นครอบคลุมความสัมพันธ์ของกลุ่มชนชั้นที่ใหญ่โตขึ้น และมีอำนาจเหนือกิจกรรมสาธารณะทั้งหมด ถ้าสามารถรู้ได้ว่าใครมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ผู้นั้นก็มีอำนาจมาก และการดำเนินการใดมาจากการตัดสินใจของคนส่วนไหน จำนวนเท่าใดของสังคมก็จะช่วยในการอธิบายให้เห็นถึงลักษณะอำนาจในขอบเขตพื้นที่นั้นได้มากยิ่งขึ้น และในรูปนี้อำนาจอาจแยกแยะในรูปของการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ สิ่งที่จะแทรกแซงอีกอย่างหนึ่งในเรื่องนี้ก็คือ การเกิดความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ป็นจริง กับสิ่งที่แฝงเร้นเป็นศักยภาพ

3. อำนาจที่หมายถึงความสามารถ หมายถึงอิทธิพลที่บุคคลหนึ่งมีต่อคนอื่นนั้น มีลักษณะแตกต่างอันขึ้นอยู่กับความมากน้อย ความทนทาน ความยืนยง ความรอบรู้ และความสามารถในการสั่งลงโทษ อำนาจยังเป็นความสามารถที่จะใช้กำลังและการต่อต้านในรูปของระบบอำนาจ อาจแยกเป็นความสามารถที่จะทำให้ผลประโยชน์ของระบบเป็นจริง เพื่อหลีกเลี่ยงสิ่งที่ไม่พึงปรารถนาและความสามารถแสวงหาความเคารพเพื่อการมีอิทธิพลเหนือกระบวนการในระบบ

4. อำนาจที่หมายถึงความมีอำนาจเหนือ อำนาจในลักษณะนี้เกิดจากอำนาจในทางกายภาพ หมายถึงการใช้อิทธิพลที่มีอยู่เพื่อบังคับควบคุมการใช้ประโยชน์ในสิ่งที่ผู้มีอำนาจและผู้ถือถือว่า เป็นสิ่งที่มีคุณค่า การมีอำนาจเหนือ หรือการทำให้คนอื่นอยู่ใต้อิทธิพลมีความจำเป็นเพราะว่าเมื่อบุคคลสามารถที่จะควบคุมความสามารถของคนอื่น ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมให้สิ่งที่มีคุณค่าแล้ว

เขาจึงจะมีความที่จะใช้อำนาจเหนือคนอื่น ซึ่งในการควบคุมนั้น อาจจะเป็นการควบคุมทั้งด้านร่างกาย ด้านเศรษฐกิจ หรือทางด้านจิตใจ

5. อำนาจที่หมายถึงความเป็นเหตุเป็นผล เป็นสิ่งที่จะทำให้เห็นได้ชัดที่สุดว่าใครมีอำนาจอย่างแท้จริง แต่การเข้าถึงความเป็นเหตุเป็นผลในการใช้อำนาจนั้น เป็นสิ่งที่ยากลำบากมาก ความเป็นเหตุเป็นผลที่ค้นพบได้ จะทำให้รู้ถึงอำนาจที่แท้จริงและอำนาจแฝงได้ (ยุติกศักดิ์ เอกอัคร, 2523: 76-80)

ในงานศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ได้นำแนวคิดเรื่องอำนาจมาใช้ในการศึกษา โดยดูความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มหรือกลุ่มการเมืองว่ามีลักษณะเป็นเช่นไร แตกต่างและมีพัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ภายหลังจากได้มีการเปลี่ยนรูปแบบเทศบาลจากรูปแบบเดิม คือ รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีมาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ได้ส่งผลให้เกิดความขัดแย้ง, การแข่งขันในการเมืองท้องถิ่นที่ค่อนข้างจะรุนแรง โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้ง กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ได้พยายามต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการบริหาร โดยใช้วิธีการหลากหลายรูปแบบทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เช่น การรณรงค์หาเสียง, การซื้อเสียง, การใช้อิทธิพลต่าง ๆ ฯลฯ ซึ่งวิธีการดังกล่าวทำขึ้นเพื่อให้กลุ่มของตนเองเข้าไปมีบทบาทในทางการเมือง ทำให้ผู้บริหารที่ได้รับเลือกตั้งไม่ใช่กลุ่มบุคคลที่ตั้งใจเข้ามาบริหารงานและพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่เป็นกลุ่มการเมืองที่ต้องการเข้ามาเพื่อแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ ซึ่งส่งผลต่อการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาลรวมทั้งขาดความศรัทธาและการมีส่วนร่วมจากประชาชน

ปัญหาความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้น ถือได้ว่าเป็นปัญหาหลักสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย และอาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งก็เป็นผลมาจากโครงสร้างแบบสภา-นายกเทศมนตรีที่ได้ใช้ในการปกครองเทศบาลไทยมากกว่า 60 ปี ดังนั้นหลังจากที่ได้มีการแก้ไขกฎหมายและนำรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาปรับใช้กับการบริหารงานเทศบาลในปี พ.ศ. 2543 ก็มีความหวังว่าจะสามารถลดปัญหาความขัดแย้งและความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ได้ เนื่องจากรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จะเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกตัวนายกเทศมนตรีได้โดยตรง ทำให้ผู้สมัครเลือกตั้งต้องเป็นคนดีและมีนโยบายที่ชัดเจนในการบริหาร ดังนั้นในการแข่งขันของกลุ่มการเมืองก็จะอยู่ในรูปการแข่งขันในตัวบุคคลและนโยบายในการบริหารมากกว่าการแข่งขันทางด้านอำนาจ, อิทธิพล ทำให้ลดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองและส่งผลต่อวิธีการหาเสียงที่เป็นไปในทางสร้างสรรค์มากยิ่งขึ้นนอกจากนี้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ยังส่งเสริมและเปิดโอกาสให้กลุ่มหรือบุคคลที่มีความรู้ความสามารถตัดสินใจเสนอตัวเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวมมากขึ้น ทำให้

ประชาชนมีตัวเลือกกลุ่มบุคคลที่ดีมาบริหารงานท้องถิ่นได้มากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งในอดีตมีอยู่ไม่กี่กลุ่ม และเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีอิทธิพลทำการแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์แต่เพียงอย่างเดียว จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะส่งผลให้ประชาชนสนใจในการเมืองท้องถิ่นเพิ่มมากยิ่งขึ้น นำมาซึ่งประสิทธิภาพในการบริหารงานและตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรได้อย่างแท้จริง

2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้แบ่งการทบทวนวรรณกรรม เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ส่วน คือ

- | | |
|--------------|---|
| ส่วนที่หนึ่ง | วรรณกรรมที่เกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาล |
| ส่วนที่สอง | วรรณกรรมที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์โครงสร้างเทศบาล |
| ส่วนที่สาม | วรรณกรรมที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจรวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ซึ่งมีเนื้อหาดังต่อไปนี้ |

2.3.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาล

วรรณกรรมในกลุ่มนี้นำเสนอปัญหาของเทศบาลโดยเฉพาะในเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารงานรวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (2524) ได้รายงานผลการวิจัยเรื่องการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล โดยการสำรวจทัศนคติของนายกเทศมนตรี 105 คนและปลัดเทศบาล 103 คน ต่อการบริหารงานเทศบาล ผลวิจัยพบว่า

1. ทัศนะต่อองค์กรเทศบาล

1.1 นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ส่วนกลางหรือรัฐบาลยังกระจายอำนาจให้น้อยเกินไป ส่วนภาระที่ต้องจัดทำและอาจจัดทำขึ้นนั้น ครึ่งต่อครึ่งเห็นว่าเหมาะสมแล้วกับยังไม่เหมาะสม

1.2 นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นว่ารูปแบบสภาและคณะเทศมนตรีที่อยู่ในปัจจุบันยังไม่เหมาะสม

2. ทัศนะต่อการบริหารภายในเทศบาล จากการสอบถามถึงปัญหาด้านต่าง ๆ ของการบริหารในเทศบาล ปรากฏว่าผู้ตอบส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าเทศบาลมีปัญหาเรื่องคน เงิน วัสดุและการวางแผนตามลำดับ มีส่วนน้อยที่เห็นว่าเทศบาลมีปัญหาด้านการประสานงาน ควบคุมติดตามงานและมนุษยสัมพันธ์

ประหยัด หงษ์ทองคำ และพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) ทำการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย โดยการสำรวจความคิดเห็นของบุคลากรในเทศบาล ผลการศึกษาพบว่า ในด้านโครงสร้างและหน้าที่บุคลากรส่วนใหญ่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากเดิมเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ในด้านการเมืองภายในเทศบาลยังมิฐานะความเป็นระบบการเมืองต่ำ ทำให้ประชาชนขาดความสนใจและขาดศรัทธาต่อเทศบาล ทำให้ปัจจัยนำเข้าอันได้แก่ การเรียกร้องความต้องการและการสนับสนุนน้อยกว่าเท่าที่ควร

บรรจงศักดิ์ วงศ์รัตนวรรณ (2537) ศึกษาเรื่อง ทักษะคติของผู้นำท้องถิ่นต่อการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จากการศึกษาพบว่า การบริหารงานของเทศบาลในรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาที่เกิดขึ้นในเทศบาลนครเชียงใหม่ มีความขัดแย้งระหว่างคณะเทศมนตรีและสภาโดยตลอด ประชาชนในพื้นที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และมีความเห็นว่าเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงจะเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ เนื่องจากผู้บริหารมีอำนาจในทางการเมืองและการบริหารเพิ่มสูงขึ้นเพื่อประโยชน์ในทางการบริหารตามแนวคิดระบบฝ่ายบริหารที่เข้มแข็ง

ชเนศวร์ เจริญเมือง (2539) เสนอบทความเรื่อง 100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540 มีผลการศึกษาที่พบว่า การที่ประชาชนไม่สนใจการเมือง ไม่เห็นว่าการบริหารงานของเทศบาลมีความสำคัญ และมีบทบาททางการเมืองต่ำเกิดจากสาเหตุสำคัญ 3 ด้าน คือ การครอบงำของรัฐบาลกลาง, โครงสร้างเทศบาลแบบสภา – นายกเทศมนตรีและระบบการศึกษา การนำรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีมาใช้ในสังคมที่มีประชาชนมีความสนใจการเมืองไม่มากนัก แทนที่จะทำให้ประชาชนมีความสนใจการเมืองมากขึ้น กลับทำให้ประชาชนสนใจน้อยลง และฝ่ายเสียงข้างมากในเทศบาลหาประโยชน์จากการเติบโตของธุรกิจต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การนำรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็งคือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนน่าจะเป็นทางออกที่ดีกว่า ในสภาพสังคมไทยปัจจุบัน เพราะจะทำให้ประชาชนได้รู้จักผู้นำฝ่ายบริหารมากขึ้น เกิดการถกเถียงและกระตุ้นความสนใจทางการเมือง ความสัมพันธ์เช่นนี้นอกจากจะทำให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบต่อการงานมากขึ้นแล้ว ยังทำให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและบรรยากาศทางการเมืองมากขึ้นกว่าเดิม

อัญชลี สุวัฒน์พิเศษ (2543) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาการบริหารงานในเทศบาลนครสวรรค์ จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการบริหารงานเทศบาลนครสวรรค์เกิดจากปัจจัยที่สำคัญภายนอก อันได้แก่ การรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลกลาง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านกฎหมาย, โครงสร้าง, อำนาจหน้าที่, งบประมาณหรือบุคลากร นอกจากนี้งานวิจัยยังเสนอแนวทางในการแก้ไข คือ ควรจะมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น เช่น การแก้ไขกฎหมายระดับท้องถิ่น รวมทั้งการเปลี่ยนรูปแบบเทศบาลจากแบบสภา – นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นระบบที่ขาดประสิทธิภาพในการบริหารเทศบาล มาเป็นรูปแบบผู้บริหารที่เข้มแข็ง ซึ่งจะทำให้เกิดผลที่มีประสิทธิภาพมากกว่ารูปแบบเดิม

2.3.2 วรรณกรรมเกี่ยวกับการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างของเทศบาล

วรรณกรรมกลุ่มนี้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เทศบาลขาดประสิทธิภาพในการบริหาร คือ ปัจจัยทางด้านโครงสร้าง เนื่องจากรูปแบบการบริหารงานเทศบาลแบบสภา-นายกเทศมนตรี โดยส่วนใหญ่จะเป็นการบริหารเพื่อผลประโยชน์แก่พวกพ้อง รวมทั้งขาดอำนาจในการตรวจสอบจากประชาชน ในการแก้ไขปัญหาวรรณกรรมกลุ่มนี้เสนอว่า รูปแบบการบริหารงานแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงจะสามารถสร้างประสิทธิภาพในการทำงานได้ดีกว่าแบบเดิม

พรชัย เทพปัญญา (2526) ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลที่มีต่อโครงสร้างเทศบาลในปัจจุบัน ผลการวิจัยพบว่า แม้นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่มองเห็นว่าโครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานแต่อย่างใดก็ตาม ก็มีความเห็นส่วนหนึ่งมองสภาพโครงสร้างบางส่วนของเทศบาลยังไม่เหมาะสม จำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขในด้านต่าง ๆ หนึ่งในปัญหาสำคัญคือ โครงสร้าง ในความเป็นจริงแล้วรูปแบบการปกครองแห่งหนึ่งอาจเหมาะสมกับชุมชนที่แตกต่างกันไป ตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในชุมชนขนาดใหญ่ เช่น ชุมชนเมือง ควรจะมีการจัดการปกครองในระบบนายกเทศมนตรีแบบมีอำนาจมาก เน้นในการบริหารและรับผิดชอบทางการเมือง ด้านที่มาของตัวนายกเทศมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่งผลให้นายกเทศมนตรีจำต้องรับผิดชอบต่อตอน โฆษและสนองความต้องการของประชาชน

อรรถชา กัมปนาทแสนยากร (2535) ได้ศึกษาปัญหาการปกครองท้องถิ่น ในเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่มีความเห็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองของเทศบาล เป็นการแสดงให้เห็นว่าการบริหารเทศบาลในรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี อาจไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและสภาพปัญหาที่เทศบาลประสบอยู่

ณรงค์ สินสวัสดิ์ และจักรพันธ์ วงษ์บุรณาวาทย์ (2536) ได้ศึกษาถึงโครงสร้างที่เหมาะสมของเทศบาลไทย ตามความเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล พบว่า นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนมากมีความเห็นด้วยกับการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน เนื่องจากการเลือกตั้งดังกล่าวจะนำมาซึ่ง

1. เสถียรภาพของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันฝ่ายบริหารไม่มีอิสระเต็มที่ สมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาเกี่ยวข้องการบริหาร นำมาซึ่งการขาดความคล่องตัวในการตัดสินใจ
2. บุคคลที่ประชาชนต้องการอย่างแท้จริง ในระบบปัจจุบันผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในการเลือกสมาชิกสภาเทศบาลแสดงว่า เป็นผู้ที่มีความนิยมนิยมจากประชาชนมากที่สุด แต่เมื่อเลือกเข้าไปแล้วอาจไม่ได้คุมเสียงส่วนใหญ่ในสมาชิกสภา จึงไม่ได้เป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ดังนั้นการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรงทำให้บุคคลที่ประชาชนให้ความนิยมนิยมสูงสุดได้เป็นนายกเทศมนตรีตามความต้องการของประชาชน
3. มีความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น
4. ทราบและสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า

ปิยะวิทย์ พุ่มสลิษฐ์ (2542) ศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการปกครองตนเองของเมืองเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ควรปรับปรุงโครงสร้างอำนาจของการบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor) ซึ่งจะเป็นการแยกฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแบบเขตเดียวเบอร์เดียวและกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตามจำนวนประชากรเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเมืองเชียงใหม่ได้อย่างทั่วถึงในส่วนเทศบาลนครเชียงใหม่ควรมีการรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายในเขตเมืองเชียงใหม่เพื่อความเป็นเอกภาพในการแก้ไขปัญหาเมืองเชียงใหม่ และยกฐานะขึ้นเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร คือ มหานครเชียงใหม่เพื่อรองรับความเจริญเติบโตของเมืองเชียงใหม่ทั้งปัจจุบันและอนาคต

2.3.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจรวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

วรรณกรรมกลุ่มนี้ เห็นว่า ความรู้ความเข้าใจตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงโดยส่วนใหญ่แล้วอยู่ในระดับที่ดี แต่ในเรื่องรายละเอียดหรือความเข้าใจในเชิงลึกของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังมีอยู่น้อย ดังนั้นควรส่งเสริมและให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น

เจษฎา พงศธรปริักษ์ (2543) ศึกษาเรื่อง ทักษะคิดของประชาชนต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ผลการวิจัยพบว่า โดยภาพรวมทั้งหมคนในแต่ละประเด็นคำถาม โดยเฉลี่ยประชาชนเห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประชาชนได้เห็นข้อบกพร่องของการได้มาซึ่งนายกเทศมนตรีจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งเกิดความล้มเหลวในการบริหารงานอีกทั้งไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

จิราภา ชินสรนันท์ (2546) ศึกษาความพร้อมของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองลำพูนต่อการเลือกตั้งโดยตรง พบว่า ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนร่วมในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง แต่เมื่อเทียบกับระยะเวลาที่จะมีการเลือกตั้งที่เหลือไม่ถึง 1 ปี ถือว่าควรเพิ่มมากกว่านี้ ดังนั้นควรให้ความสำคัญกับการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตลอดจนตระหนักถึงผลที่เกิดขึ้นหากประชาชนขาดความสนใจในการเลือกตั้ง

สุนทร ยามศิริ (2546) ทำการศึกษาเรื่องความรู้และความเข้าใจของประชาชนต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ศึกษากรณีเฉพาะเทศบาลนครเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนโดยส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในระดับปานกลาง แต่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเนื้อหาความรู้ในการเลือกตั้งระดับต่ำ ในด้านความคิดเห็นในตัวรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางขั้นตอน โดยมองว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะทำให้เกิดความมั่นคงในการบริหาร รวมทั้งเป็นการสร้างรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยตลอดจนทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งจำต้องปรับตัวและพัฒนาตนเองเพิ่มมากขึ้น

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องแสดงให้เห็นว่า เทศบาลโดยส่วนใหญ่มีปัญหาลักษณะคล้ายคลึงกัน คือ การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน, ปัญหาความขัดแย้งภายในเทศบาล รวมทั้งการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากโครงสร้างของเทศบาล คือ รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ดังเช่นส่วนหนึ่งในงานวิจัยของ กฤษ เพิ่มทันจิตต์ ที่พบว่า ปัญหาด้านการเมืองและความขัดแย้งในองค์การถือได้ว่าสำคัญและมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างองค์กรเทศบาลในรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี และหากระดับความรุนแรงของปัญหาเกิดขึ้นในเทศบาลใด ก็จะนำมาซึ่งปัญหาด้านการบริหารและปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาเช่นกัน ในงานของ เชนสวีย์ เจริญเมือง ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การที่ประชาชนไม่สนใจการเมืองท้องถิ่นและมีบทบาททางการเมืองต่ำเกิดจากสาเหตุสำคัญ คือ โครงสร้างเทศบาลแบบสภา-นายกเทศมนตรี และระบบการศึกษาที่นำรูปแบบสภา - นายกเทศมนตรีมาใช้ในสังคมที่ประชาชนมีความสนใจการเมืองไม่มาก แทนที่ประชาชนจะมีความสนใจการเมืองเพิ่มขึ้น กลับทำให้สนใจน้อยลง และฝ่ายเสียงข้างมากในเทศบาลหาประโยชน์จากรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี งานวิจัยเหล่านี้ชี้แจงให้เห็นว่าการบริหารงานเทศบาลภายใต้โครงสร้างเดิม คือ รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี นอกจากจะไม่เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานแล้วยังนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของความขัดแย้งภายในเทศบาล

ทางออกในการแก้ไขปัญหานี้ งานวิจัยส่วนใหญ่ต่างเสนอให้ทำการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานเทศบาล มาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง โดยมองว่ารูปแบบดังกล่าวเหมาะสมต่อสภาพสังคม ของท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของเทศบาลในการแก้ไขปัญหา รวมทั้งสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างสภาและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ทำให้มีอิสระในการทำงานรวมทั้งตัวนายกเทศมนตรีมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารและจัดการ ไม่ต้องขึ้นต่อสภาดังเช่นในระบบเดิม การที่ตัวนายกมีอำนาจในการบริหารได้อย่างเต็มที่ย่อมนำมาสู่ความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาและสนองความต้องการของประชาชน อีกทั้งการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทำให้ประชาชนได้เลือกผู้บริหารที่ดี ตามความต้องการของตนอย่างแท้จริง อันส่งผลต่อความสนใจและการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ

ในเรื่องความรู้ความเข้าใจตลอดจนความพร้อมของประชาชนต่อรูปแบบนายกเทศมนตรี งานของ จิราภา ชินสรนันท์ แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ และพร้อมในระดับปานกลาง ในงานของ สุนทร ยามศิริ ก็มีผลการศึกษาเช่นเดียวกัน แต่ความรู้ในเชิงลึกเกี่ยวกับรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ยังอยู่ในระดับต่ำควรที่จะให้ความสำคัญและสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น

จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพและความเหมาะสม รวมทั้งประชาชนก็มีความรู้ความเข้าใจและพร้อมต่อรูปแบบดังกล่าวได้เป็นอย่างดี แต่งานวิจัยดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาก่อนการเปลี่ยนรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ที่มุ่งเน้นในการผลักดันให้เปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างเดิมมาสู่รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง งานศึกษาภายหลังการบริหารงานเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงยังมีอยู่น้อย โดยเฉพาะในภาคเหนือ ทั้งนี้ได้มีการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลผ่านมากกว่า 4 ปี ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสนใจเข้าไปศึกษาถึงรูปแบบและวิธีการดำเนินงานรวมทั้ง ประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงว่าเป็นรูปแบบที่นำมาสู่การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดกระบวนการทางการเมือง กระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามแนวคิดและหลักการที่ได้เสนอไว้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด รวมทั้งศึกษาว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมหรือไม่สำหรับการปกครอง และการบริหารงานเทศบาล