

บทที่ 5

ผลการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองพะเยา” ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และการใช้แบบสอบถามประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ซึ่งแบ่งออกเป็น 13 ชุมชน จำนวน 300 ชุด รวมทั้งการใช้แบบสัมภาษณ์คำถามปลายเปิด โดยมีกลุ่มตัวอย่างในการสัมภาษณ์ จำนวน 22 คน ประกอบด้วย ข้าราชการประจำ เทศบาลเมืองพะเยาจำนวน 8 คน และ ข้าราชการการเมือง เทศบาลเมืองพะเยา จำนวน 14 คน ผลการศึกษาวิจัยสามารถแบ่งออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

5.1 เป็นการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการแจกแบบสอบถามประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเทศบาลเมืองพะเยา จำนวน 300 คน ปรากฏผลการวิเคราะห์ดังนี้

5.1.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตารางที่ 5.1 จำนวนประชากรและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามเพศ

เพศ	จำนวน	ร้อยละ
ชาย	133	44.3
หญิง	167	55.7
รวม	300	100.0

จากตารางที่ 5.1 ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 300 รายเป็นเพศชายจำนวน 133 คน คิดเป็นร้อยละ 44.3 น้อยกว่าเพศหญิง ซึ่งมีจำนวน 167 คน คิดเป็นร้อยละ 55.7

ตารางที่ 5.2 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามอายุ

อายุ	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 34 ปี	97	32.3
35 – 46 ปี	103	34.3
47 ปี ขึ้นไป	100	33.3
รวม	300	100.0

จากตารางที่ 5.2 ผู้ตอบแบบสอบถามมีอายุเฉลี่ยประมาณ 41 ปี โดยมีผู้อายุน้อยที่สุด 18 ปีและสูงสุด 69 ปี โดยมีอายุระหว่าง 35 – 46 ปี มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 34.3 รองลงมาคือ อายุ 47 ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 33.3 และสุดท้ายคือ ต่ำกว่า 34 ปี คิดเป็นร้อยละ 32.3

ตารางที่ 5.3 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน	ร้อยละ
ประถมศึกษา	113	38
มัธยมศึกษา	76	25
อนุปริญญาหรือเทียบเท่า	34	11
ปริญญาตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป	77	26
รวม	300	100.0

จากตารางที่ 5.3 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาจำนวน 113 คน จากจำนวนผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด 300 คน คิดเป็นร้อยละ 38 รองลงมาเป็นผู้มีการศึกษาในช่วงระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปจำนวน 77 คน คิดเป็นร้อยละ 26, ระดับมัธยมศึกษาจำนวน 76 คน คิดเป็นร้อยละ 25 และระดับอนุปริญญาหรือเทียบเท่าขึ้นไปจำนวน 34 คน คิดเป็นร้อยละ 11

ตารางที่ 5.4 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามอาชีพ

อาชีพ	จำนวน	ร้อยละ
เกษตรกร	30	10.0
รับจ้าง	47	15.7
ค้าขายหรือธุรกิจส่วนตัว	128	42.7
รับราชการหรือรัฐวิสาหกิจ	31	10.3
ลูกจ้างเอกชน	21	7.0
อื่น ๆ	43	14.3
รวม	300	100.0

จากตารางที่ 5.4 ผู้ตอบแบบสอบถามมีอาชีพค้าขายหรือธุรกิจส่วนตัวมากที่สุด คือ มีจำนวนถึง 128 คน คิดเป็นร้อยละ 42.7 รองลงมาคือ รับจ้าง จำนวน 47 คนและ อื่น ๆ อันได้แก่ แม่บ้าน นักศึกษา และผู้เกษียณอายุราชการ จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 15.7และ14.3 ตามลำดับ, อาชีพรับราชการหรือรัฐวิสาหกิจจำนวน 31 คน คิดเป็นร้อยละ 10.3,อาชีพเกษตรกรจำนวน 30 คนคิดเป็น ร้อยละ 10.0 สุดท้ายคืออาชีพลูกจ้างเอกชน จำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 7.0

ตารางที่ 5.5 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายได้

รายได้	จำนวน	ร้อยละ
ต่ำกว่า 5,000 บาท	109	36
5,001 – 10,000 บาท	101	34
10,001 บาทขึ้นไป	90	30
รวม	300	100.0

จากตารางที่ 5.5 ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 300 รายพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับรายได้ต่ำกว่า 5,000 บาท ต่อเดือนมีจำนวน 109 คน และกลุ่มตัวอย่างที่มีระดับรายได้ 5,001-10,000 บาทขึ้นไป จำนวน 101 คน มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน โดยมีจำนวนร้อยละ 36 และ 34 ตามลำดับ ส่วน ผู้ที่มีระดับรายได้ 10,000 บาทขึ้นไป มีจำนวน 90 คน คิดเป็นร้อยละ 30

ตารางที่ 5.6 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

ไปใช้สิทธิ	จำนวน	ร้อยละ
ไป	294	98.0
ไม่ไป	6	2.0
รวม	300	100

จากตารางที่ 5.6 ผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 300 ราย ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2547 จำนวนมากถึง 294 คน คิดเป็นร้อยละ 98.0 ส่วนผู้ที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมีเพียง 6 คน คิดเป็นร้อยละ 2.0

สรุป สำหรับข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม เป็นเพศชาย 133 คน เป็นเพศหญิง 167 คน คิดเป็นร้อยละ 44.3 และ 55.7 มีอายุเฉลี่ยประมาณ 41 ปี โดยมีผู้น้อยที่สุด 18 ปี และสูงสุด 69 ปี และมีอายุเฉลี่ยอยู่ในช่วง 35 – 46 ปี มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 34.3 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา รองลงมาเป็นการศึกษาในระดับปริญญาตรี หรือเทียบเท่าขึ้นไปและระดับมัธยมศึกษาตามลำดับ โดยมีอาชีพค้าขายหรือประกอบธุรกิจส่วนตัวเป็นส่วนใหญ่ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยกระจายอยู่ในระดับไม่เกิน 5,000 บาท, 5,001 – 10,000 บาทและ 10,001 บาทขึ้นไปในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน และผู้ตอบแบบสอบถามได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2547 จำนวน 294 คน คิดเป็นร้อยละ 98.0

ตารางที่ 5.7 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามเรื่องทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาล
รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ความคิดเห็นต่อประเด็น	X	S.D.	จำนวนร้อยละความพึงพอใจ				
			เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
1.นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารมีความรู้ความสามารถในการบริหารงานเทศบาล	3.90	0.72	55 (18.3)	166 (55.3)	73 (24.3)	5 (1.7)	1 (0.3)
2.นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารออกนโยบาย,เทศบัญญัติได้เหมาะสมและคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวม	3.71	0.76	35 (11.7)	164 (54.7)	84 (28.0)	14 (4.7)	3 (1.0)
3.นายกเทศมนตรีรับผิดชอบและทำตามนโยบายที่เคยให้ไว้	3.64	0.79	36 (12.0)	144 (47.0)	101 (33.7)	22 (7.3)	-
4.นายกเทศมนตรีได้ทำงานหนักและเสียสละในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชน	3.50	0.88	30 (10.0)	136 (45.3)	90 (30.0)	42 (14.0)	2 (0.7)
5.นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของท้องถิ่นได้ตรงจุด	3.43	0.89	28 (9.3)	123 (41.0)	104 (34.7)	41 (13.7)	4 (1.3)
6.นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว	3.39	0.93	28 (9.3)	123 (41.0)	91 (30.3)	54 (18.0)	4 (1.3)
7.นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารมีความซื่อสัตย์โปร่งใสและมีความตั้งใจจริงในการบริหารงานเทศบาล	3.25	0.93	24 (8.0)	89 (29.7)	139 (46.3)	34 (11.3)	14 (4.7)
8.นายกเทศมนตรีมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์, เป็นผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่น	3.73	0.82	42 (14.0)	163 (54.3)	68 (22.7)	26 (8.7)	1 (0.3)

ความคิดเห็นต่อประเด็น	X	S.D.	จำนวนร้อยละความพึงพอใจ				
			เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
9.นายกเทศมนตรีมีความสามารถในการจัดหางบประมาณพัฒนาท้องถิ่น	3.60	0.81	36 (12.0)	130 (43.3)	114 (38.0)	17 (5.7)	3 (1.0)
10.นายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดและมีมนุษยสัมพันธ์อันดีกับประชาชน	3.60	0.94	45 (15.0)	135 (45.0)	79 (26.3)	36 (12.0)	5 (1.7)
11.นายกเทศมนตรีส่งเสริมประชาชนให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น	3.57	0.85	34 (11.3)	137 (45.7)	100 (33.3)	25 (8.3)	4 (1.3)
12.นายกเทศมนตรีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะของประชาชน	3.40	0.96	31 (10.3)	115 (38.3)	108 (36.0)	34 (11.3)	12 (4.0)
13.นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับเทศบาลแก่ประชาชน	3.55	0.91	36 (12.0)	138 (46.0)	88 (29.3)	31 (10.3)	7 (2.3)
14.นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับการอบรมและให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	3.48	0.91	35 (11.7)	138 (46.0)	87 (29.0)	34 (11.3)	6 (2.0)
15.นายกเทศมนตรีเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลเพิ่มมากขึ้น	3.43	0.96	31 (10.3)	126 (42.0)	94 (31.3)	38 (12.7)	11 (3.7)
	3.56						

จากตารางที่ 5.7 พบว่า ทิศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของกลุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาลเมืองพะเยาจำนวน 300คน โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับ “เห็นด้วย” กล่าวคือ มีคะแนนทัศนคติเฉลี่ย 3.56

ตารางที่ 5.8 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามเรื่องทัศนคติต่อความขัดแย้งของกลุ่มการเมือง และความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมือง ในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ความคิดเห็นต่อประเด็น	X	S.D.	จำนวนร้อยละของทัศนคติ				
			เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
1.นายกเทศมนตรีในชุดปัจจุบันมีเสถียรภาพในการบริหารงานมากกว่าในอดีต	3.35	0.81	9 (3.0)	134 (44.7)	119 (39.4)	30 (10.0)	8 (2.7)
2.ท่านคิดว่าการบริหารงานในปัจจุบันได้ลดความขัดแย้งระหว่างสภาและฝ่ายบริหารลงจากเดิม	2.98	0.74	3 (1.0)	62 (20.7)	171 (57.0)	55 (18.3)	9 (3.0)
3.ท่านคิดว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้ลดความขัดแย้งระหว่างสภาและฝ่ายบริหาร	3.13	0.69	3 (1.0)	82 (27.3)	168 (56.0)	45 (15.0)	2 (0.7)
4.ท่านคิดว่าเทศบาลในชุดปัจจุบันลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำลง	3.24	0.64	6 (2.0)	86 (28.7)	182 (60.7)	25 (8.3)	1 (0.3)
5.รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางด้านนโยบายเพิ่มมากขึ้น	3.76	0.70	30 (10.0)	185 (61.7)	70 (23.3)	14 (4.7)	1 (0.3)
6.รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงส่งผลให้เกิดกลุ่มการเมืองใหม่ๆ เพิ่มมากขึ้น	3.86	2.41	32 (10.7)	207 (68.7)	52 (17.3)	6 (2.0)	3 (1.0)
7.รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงส่งผลให้มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น	3.89	0.68	40 (13.3)	198 (66.0)	53 (17.7)	6 (2.0)	3 (1.0)
8.รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงลดความรุนแรงในการต่อสู้ของกลุ่มการเมือง	3.22	0.90	13 (4.3)	111 (37.0)	115 (38.3)	50 (16.7)	11 (3.7)

ความคิดเห็นต่อประเด็น	X	S.D.	จำนวนร้อยละของทัศนคติ				
			เห็นด้วยอย่างยิ่ง	เห็นด้วย	ไม่แน่ใจ	ไม่เห็นด้วย	ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง
9.รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม (ลดการซื้อเสียง/หวั่นไหว/ทุจริตการเลือกตั้ง)	3.21	1.03	24 (8.0)	103 (34.3)	104 (34.7)	49 (16.3)	20 (6.7)
10.รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงลดอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มการเมืองลง	3.15	0.89	15 (5.0)	90 (30.0)	130 (43.3)	56 (18.7)	9 (3.0)
11. รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการเมืองท้องถิ่นให้ดีขึ้น	3.67	0.68	20 (6.7)	177 (59.0)	89 (29.7)	13 (4.3)	1 (0.3)
12. รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง สร้างระบบการเมืองท้องถิ่นที่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น	3.58	0.77	17 (5.7)	170 (56.7)	90 (30.0)	17 (5.7)	6 (2.0)
	3.41						

จากตารางที่ 5.8 พบว่า ทัศนคติต่อความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองและความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของกลุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาลเมืองพะเยาจำนวน 300 คนโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับ “ไม่แน่ใจ” กล่าวคือ มีคะแนนทัศนคติเฉลี่ยรวม 3.41

ตารางที่ 5.9 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามเรื่องความสนใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ความคิดเห็นต่อประเด็น	X	S.D.	จำนวนร้อยละของการมีส่วนร่วม				
			มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
1.ท่านได้ติดตามข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง	3.16	0.86	14 (4.7)	83 (27.7)	152 (50.7)	38 (12.7)	13 (4.3)
2.ท่านเคยเข้ารับฟังการรณรงค์หาเสียงเพื่อให้ประชาชนไปเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น	2.71	1.05	11 (3.7)	57 (19.0)	109 (36.3)	80 (26.7)	43 (14.3)
3.ท่านได้ถ่ายทอดความรู้ ข่าวสารทางการเมืองท้องถิ่นแก่ผู้อื่น	2.70	0.92	5 (1.7)	50 (16.7)	124 (41.3)	92 (30.7)	29 (9.7)
4.ท่านได้ติดตามข่าวสารของเทศบาลมากน้อยเพียงใด	2.90	0.88	13 (4.3)	49 (16.3)	145 (48.3)	80 (26.7)	13 (4.3)
5.ท่านเคยเสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานของเทศบาล โดยตรงต่อตัวนายกเทศมนตรี	1.64	0.89	3 (1.0)	8 (2.7)	42 (14.0)	71 (23.7)	176 (58.7)
6.ท่านเคยเสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานของเทศบาล	1.79	0.92	-	12 (4.0)	65 (21.7)	72 (24.0)	151 (50.3)
7.ท่านเคยเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาท้องถิ่น	2.54	1.07	4 (1.3)	58 (19.3)	99 (33.0)	74 (24.7)	65 (21.7)
8.ท่านเคยเข้าร่วมกิจกรรมที่เทศบาลได้จัดตั้งขึ้น	2.51	1.03	3 (1.0)	54 (18.0)	93 (31.0)	92 (30.7)	58 (19.3)
9.ท่านได้ติดตามและตรวจสอบการทำงานของนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหาร	1.94	0.94	2 (0.7)	15 (5.0)	66 (22.0)	97 (32.3)	120 (40.0)

ความคิดเห็นต่อประเด็น	X	S.D.	จำนวนร้อยละของการมีส่วนร่วม				
			มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
10.ท่านเคยเข้าร่วมแสดงประชามติต่อโครงการต่างๆที่เกิดขึ้นภายใต้การบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง	1.73	0.93	1 (0.3)	13 (4.3)	54 (18.0)	68 (22.7)	164 (54.7)
11.ท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นผ่านสื่อมวลชนต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ ฯลฯ	1.67	0.96	2 (0.7)	18 (6.0)	38 (12.7)	64 (21.3)	178 (59.3)
12.ท่านได้เข้าร่วมและรับฟังการประชุมสภาเทศบาล	1.70	0.92	2 (0.7)	12 (4.0)	53 (17.7)	61 (20.3)	172 (57.3)
13.ท่านได้ติดต่อหรือร้องเรียนต่อเทศบาลเพื่อให้เทศบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น	2.11	1.09	10 (3.3)	20 (6.7)	75 (25)	82 (27.3)	113 (37.7)
	2.40						

จากตารางที่ 5.9 พบว่าโดยภาพรวม ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของกลุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาลเมืองพะเยาจำนวน 300 คน โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับ “น้อย” กล่าวคือ มีคะแนนการมีส่วนร่วมเฉลี่ยรวม 2.40

5.2 ลักษณะของกลุ่มทางการเมือง ภายใต้รูปแบบแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ในระยะเวลา 30 กว่าปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่เทศบาลเมืองพะเยาได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองพะเยา ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2517 กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทต่อการบริหารเทศบาลเมืองพะเยา ประกอบไปด้วย 4 กลุ่ม ได้แก่

ตาราง 5.10 กลุ่มการเมืองและระยะเวลาในการบริหารเทศบาลเมืองพะเยา

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทในการบริหารเทศบาลเมืองพะเยา	ระยะเวลาในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา
1. กลุ่มบุญดี และสหาย	พ.ศ. 2517 - 2528
2. กลุ่มวุฒิชัย ตรรกบุตร	พ.ศ. 2528 - 2533
3. กลุ่มพะเยาก้าวหน้า	พ.ศ. 2533 - 2539
4. กลุ่มภูกามยาวพัฒนา	พ.ศ. 2539 - 2543
”	พ.ศ. 2543 - 2547 (เปลี่ยนเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ใน ปี พ.ศ. 2543)
”	พ.ศ. 2547 - ปัจจุบัน

ที่มา: แบบสัมภาษณ์

ในอดีตก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 การบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยามาจากการแต่งตั้งและการเลือกตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับตำแหน่งในเทศบาลเมืองพะเยาเป็นข้าราชการประจำ หรือได้รับแต่งตั้งมาจากส่วนกลางอันเป็นลักษณะการเลือกตั้งโดยทั่วไปของการปกครองท้องถิ่นในสมัยนั้น จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลเมืองพะเยาจึงได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้อย่างเต็มรูปแบบ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่นขึ้นเพื่อแข่งขันเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองพะเยาอย่างเต็มรูปแบบ

5.2.1 ลักษณะและบทบาทของกลุ่มการเมืองในรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี (พ.ศ. 2517 – 2543)

จากงานของ ไพลีน เชื้อนทา ได้ศึกษาวิจัยลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองพะเยา ระหว่าง พ.ศ.2517 – 2538 จากการศึกษาได้ข้อสรุปพบว่า กลุ่มการเมืองที่มีบทบาทในเทศบาลเมืองพะเยา ต่างก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน คือ ประกอบไปด้วย สมาชิกกลุ่มพลัง

มวลชน กลุ่มทุนท้องถิ่นที่เกื้อกูลซึ่งกันและกัน ความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในกลุ่ม เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัว อันเกิดมาจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทย หรือความสัมพันธ์ทางด้านธุรกิจมาก่อน โดยมีเป้าหมายของความสัมพันธ์และการรวมตัวในการจัดตั้งกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเพื่อลงสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองพะเยา และหาโอกาสเข้าไปมีอำนาจและบทบาททางการเมืองในเทศบาลเมืองพะเยา รวมทั้งแสวงหาผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ เช่น ฐานะทางสังคม เกียรติยศ รวมทั้งผลประโยชน์ทางธุรกิจ โดยที่บุคลิกภาพของผู้นำกลุ่มมีบทบาทสำคัญในการกำหนดความเป็นไปของแต่ละกลุ่มการเมือง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าบทบาทของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองพะเยา ในรูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี (พ.ศ. 2543 – พ.ศ. 2547) รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งทีมขึ้นมาเพื่อดำเนินการเลือกตั้งสภาเทศบาลโดยเฉพาะ มากกว่าการรวมตัวกันเพื่อดำเนินกิจการทางการเมือง โดยที่ผู้นำของกลุ่มมีบทบาทและอิทธิพลในการคัดเลือกสมาชิก จัดสรรตำแหน่ง รวมทั้งจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกภายในกลุ่มการเมือง (ไพลิน เชื้อนทา, 2539)

และเมื่อพิจารณากลุ่มการเมืองในเทศบาลเมืองพะเยา ก็จะพบว่าทั้ง 4 กลุ่มนั้น ต่างเคยมีความสัมพันธ์ระหว่างกันมาก่อน คือ เคยเป็นอดีตสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับจังหวัดหรือในระดับท้องถิ่นมาก่อน รวมทั้งเคยรวมกลุ่มการเมืองเดียวกันมาก่อน ซึ่งแสดงในตารางได้ดังนี้

ตาราง 5.11 การเกิดขึ้นของกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทในเทศบาลเมืองพะเยา

นายพิชัย อริยะวัฒนาวงศ์ (หัวหน้ากลุ่มพะเยาพัฒนา)	อดีตประธานสภาจังหวัด, สมาชิกสภาจังหวัด
นายมงคล บุญเรือง (หัวหน้ากลุ่มภูกามยาวพัฒนา)	อดีตสมาชิก กลุ่มพะเยาก้าวหน้า
นายอนันต์ มัชฌิมานนท์ (หัวหน้ากลุ่มพะเยาก้าวหน้า)	อดีตสมาชิก กลุ่มภูกามยาวพัฒนา

ที่มา: แบบสัมภาษณ์

จากตารางที่ 5.11 แสดงถึง กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองพะเยา และผู้นำของกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทในการบริหารเทศบาลเมืองพะเยา โดยผู้นำกลุ่มการเมืองต่างเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาก่อน หรือ เคยเป็นอดีตสมาชิกของกลุ่มการเมืองร่วมกัน ดังนี้

นายพิชัย อริยะพัฒน์วงศ์ อดีตเคยเป็นประธานสภาจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัด ได้เป็นผู้นำจัดตั้งกลุ่มพะเยาพัฒนา ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2533 (บริหารเทศบาลเมืองพะเยา 2533 – พ.ศ. 2539)

นายมงคล บุญเรือง อดีตเคยเป็นเทศมนตรีฝ่ายการศึกษาและสาธารณสุข กลุ่มพะเยาพัฒนา ปัจจุบันเป็นผู้นำกลุ่มกฎหมายพัฒนา ซึ่งได้จัดตั้งกลุ่มครั้งแรกในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2539 (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีบริหารเทศบาลเมืองพะเยา พ.ศ. 2539 – ปัจจุบัน)

นายอนันต์ มัชฌิมาพันธ์ อดีตสมาชิก กลุ่มกฎหมายพัฒนา ปัจจุบัน เป็นหัวหน้ากลุ่มพะเยาสามัคคี โดยก่อตั้งกลุ่มขึ้นมา ในการเลือกตั้งเทศบาล พ.ศ. 2547)

จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้นำกลุ่มการเมืองที่มีบทบาทต่อเทศบาลเมืองพะเยา ต่างเคยมีความสัมพันธ์กันหรือเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นมาก่อน ต่อมาเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นภายในกลุ่มการเมืองจึงได้แยกตัวออกมา โดยการรวบรวมสมาชิกทั้งเก่าและใหม่รวมตัวขึ้นมามีการจัดตั้งกลุ่มการเมืองใหม่เพื่อเข้าแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งสอดคล้องกับงานของไพฑูริญ เชื้ออนทนา (2539) ที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์กลุ่มการเมืองในเทศบาลเมืองพะเยาพบว่า การกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองพะเยาเกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคล ผู้มีความใกล้ชิดกันเป็นส่วนตัวเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ไม่มีการจัดองค์การแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจน โดยมีผลประโยชน์สอดคล้องกัน พัฒนาการและการคงอยู่ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทย และการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมือง

5.2.2 ลักษณะและบทบาทของกลุ่มการเมืองในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (พ.ศ. 2543 – ปัจจุบัน)

หลังจากได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้มีการแก้ไขโครงสร้างเทศบาล โดยจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงอันเป็นเวลาที่เทศบาลเมืองพะเยาครบวาระในการบริหาร ดังนั้นเทศบาลเมืองพะเยาจึงเป็นเทศบาลแห่งแรกของภาคเหนือในการจัดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่ได้มีการแบ่งแยกการเลือกตั้งออกเป็น 2 ส่วน คือ หนึ่งเป็นการเลือกตั้งตัวนายกเทศมนตรีโดยตรง ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร สองเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและตรวจสอบฝ่ายการทำงานของฝ่ายบริหาร จากการศึกษาพบว่า ภายหลังจากการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงส่งผลต่อสถานภาพของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นดังนี้

ตาราง 5.12 เปรียบเทียบจำนวนกลุ่มการเมืองในเทศบาลเมืองพะเยา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 – พ.ศ. 2547

โครงสร้างการบริหารงานเทศบาล		
รูปแบบ สภา – นายกเทศมนตรี	รูปแบบ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง	
การเลือกตั้ง พ.ศ. 2539 29 กันยายน	การเลือกตั้ง พ.ศ. 2543 5 พฤศจิกายน	การเลือกตั้ง พ.ศ. 2547 12 ธันวาคม
<u>กลุ่มการเมือง</u> 1. กลุ่มภูมามยาวพัฒนา 2. กลุ่มพะเยาก้าวหน้า 3. กลุ่มรักพะเยา	<u>กลุ่มการเมือง</u> 1. กลุ่มภูมามยาวพัฒนา 2. กลุ่มพะเยาก้าวหน้า 3. กลุ่มรักพะเยา	<u>กลุ่มการเมือง</u> 1. กลุ่มภูมามยาวพัฒนา 2. กลุ่มพะเยาก้าวหน้า 3. กลุ่มพะเยาสამัคคี

ที่มา: สำนักปลัดเทศบาลเมืองพะเยา

จากตารางที่ 5.12 แสดงให้เห็นว่า ในการเลือกตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2543 เป็นการแข่งขันของ 3 กลุ่มการเมือง คือ กลุ่มภูมามยาวพัฒนา, กลุ่มพะเยาก้าวหน้าและกลุ่มรักพะเยา อันเป็นกลุ่มการเมืองดั้งเดิม และแม้จะมีการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลรูปแบบ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในปี พ.ศ. 2543 ก็ยังเป็นการแข่งขันของ 3 กลุ่มการเมือง เดิม กระทั่งในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงปี พ.ศ. 2547 ซึ่งถือเป็นการเลือกตั้งในวาระที่ 2 ของรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน พบว่า ได้มีการยุบเลิกและ การเกิดใหม่ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นภายในเทศบาลเมืองพะเยา คือ กลุ่มรักพะเยา ได้ยุบเลิกลง ไป และเกิดกลุ่มพะเยาสามัคคี อันเป็นกลุ่มที่เกิดจากการแบ่งแยกและแตกตัวของสมาชิกทั้ง 3 กลุ่ม ซึ่งมีแนวคิดที่แตกต่างมารวมกันเพื่อเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งเทศบาลเมืองพะเยา พ.ศ. 2539 เป็นการแข่งขันของ 3 กลุ่มการเมือง คือ

1. กลุ่มภูมามยาวพัฒนา มีนายมงคล บุญเรือง เป็นหัวหน้ากลุ่ม
2. กลุ่มพะเยาก้าวหน้า มีนายพิชัย อริยะวัฒนาวงศ์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม
3. กลุ่มรักพะเยา มีนายวุฒิชัย ตรรกบุตร เป็นหัวหน้ากลุ่ม

การเลือกตั้งเทศบาลเมืองพะเยา พ.ศ. 2539 เป็นการเลือกตั้งเทศบาลในรูปแบบเดิม คือ รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี โดยแบ่งโครงสร้างเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี สภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมฝ่ายบริหาร ส่วนคณะเทศมนตรีมาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาเทศบาล การเลือกตั้งเทศบาล พ.ศ. 2539 ผลคือ กลุ่มภูมามยาวพัฒนาได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองพะเยาครบทีม 18 คน และนายมงคล บุญเรือง ผู้นำกลุ่มภูมามยาวพัฒนาได้เป็นนายกเทศมนตรี

ในการเลือกตั้งเทศบาลเมืองพะเยา พ.ศ. 2543 เป็นการแข่งขันของ 3 กลุ่มการเมือง คือ

1. กลุ่มกฎหมายยาวพัฒนา มีนายมงคล บุญเรือง เป็นหัวหน้ากลุ่ม
2. กลุ่มพะเยาก้าวหน้า มีนายพิชัย อริยะวัฒนาวงศ์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม
3. กลุ่มรักพะเยา มีนายวุฒิชัย ตรรกบุตร เป็นหัวหน้ากลุ่ม

การเลือกตั้งเทศบาลเมืองพะเยา พ.ศ. 2543 ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานเทศบาล ได้นำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการบริหาร โดยมีการแบ่งแยกการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลออกจากกัน ผลคือนายมงคล บุญเรือง หัวหน้ากลุ่มกฎหมายยาวพัฒนา ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนเป็นคนแรกของเทศบาลเมืองพะเยา ในส่วนสมาชิกสภาเทศบาลพบว่า กลุ่มกฎหมายยาวพัฒนาได้รับเลือกตั้งจำนวน 11 คน และกลุ่มกลุ่มพะเยาก้าวหน้าได้รับเลือกตั้งจำนวน 7 คน

การเลือกตั้งเทศบาลเมืองพะเยา พ.ศ. 2547 เป็นการแข่งขันของ 3 กลุ่มการเมือง คือ

1. กลุ่มกฎหมายยาวพัฒนา มีนายมงคล บุญเรือง เป็นหัวหน้ากลุ่ม
2. กลุ่มพะเยาก้าวหน้า มีนายพิชัย อริยะวัฒนาวงศ์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม
3. กลุ่มพะเยาสამัคคี มีนายอนันต์ มัชฌิมานนท์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม

ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลเมืองพะเยา พ.ศ. 2547 พบว่า มีการเกิดขึ้นของกลุ่มการเมืองใหม่ คือ กลุ่มพะเยาสามัคคี โดยมีนายอนันต์ มัชฌิมานนท์เป็นหัวหน้ากลุ่ม แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเพิ่มขึ้นของกลุ่มการเมืองภายหลังการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา (กลุ่มพะเยาสามัคคี) แต่สมาชิกโดยส่วนใหญ่ของกลุ่ม รวมทั้งตัวหัวหน้ากลุ่มเอง (นายอนันต์ มัชฌิมานนท์) ต่างเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นมาก่อนแล้วทั้งสิ้น คือ เคยเป็นอดีตสมาชิกของกลุ่มการเมือง แต่ต่อมาเกิดปัญหาความขัดแย้งภายในกลุ่มการเมืองเดิม จึงได้แยกตัวออกมาสร้างกลุ่มการเมืองขึ้นมาใหม่เพื่อเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง ในการเลือกตั้งเทศบาลเมืองพะเยา พ.ศ. 2547 พบว่า นายมงคล บุญเรือง ยังคงได้รับความไว้วางใจจากประชาชนให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ในส่วนสมาชิกสภาเทศบาลพบว่า กลุ่มกฎหมายยาวพัฒนาได้รับเลือกตั้งจำนวน 6 คน กลุ่มพะเยาก้าวหน้า 7 คน และกลุ่มพะเยาสามัคคี 5 คน

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า แม้จะมีการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยาผ่านมาประมาณ 7 ปี หรือผ่านการเลือกตั้งมาแล้ว 2 สมัยด้วยกัน ลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองพะเยายังคงอยู่ในรูปแบบเดิม กล่าวคือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองพะเยาส่วนใหญ่ยังคงเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลขึ้นมาเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งโดยมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดกัน มีโครงสร้างของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีลักษณะหลวม ๆ คือ

ไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นมาอย่างมีแบบแผน แต่เป็นการรวมตัวกันขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเข้าไปมีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น องค์ประกอบโครงสร้างของกลุ่มการเมืองในเทศบาลเมืองพะเยามือองค์ประกอบสำคัญ คล้ายคลึงกัน คือ หัวหน้ากลุ่ม แกนนำกลุ่ม และสมาชิกกลุ่มที่รวมตัวกันอย่างหลวม ๆ ไม่เป็นทางการ โดยที่การดำเนินงานทางการเมืองของกลุ่มขึ้นอยู่กับบทบาทของหัวหน้ากลุ่มเป็นสำคัญ การคงอยู่ของกลุ่มหรือการแตกสลายของกลุ่มเกิดจากความ สัมพันธ์และการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่ม หากกลุ่มสามารถรักษาความสัมพันธ์และจัดสรร ผลประโยชน์ในกลุ่มได้ดี แนวโน้มของกลุ่มก็จะคงอยู่ได้นาน ในทางตรงข้ามหากเกิดปัญหาความสัมพันธ์และความขัดแย้งภายในของกลุ่มการเมือง โดยเฉพาะในประเด็นความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์หรือขัดแย้งกับตัวผู้นำกลุ่ม ก็นำมาสู่การแยกตัวของกลุ่มการเมืองใหม่ ดังเช่นงานของ กนก วงษ์ตระหง่าน (2528) ที่กล่าวว่า ...ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกในกลุ่มโดยเฉพาะกับผู้นำกลุ่มเป็นปัจจัยของการเกิดและรักษากลุ่มให้คงอยู่ จะพบว่าการแตกแยกของพรรคหรือกลุ่มการเมืองมักจะมาจากปัญหาความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้มีอำนาจในพรรคหรือกลุ่มนั้นเป็นส่วนใหญ่ เมื่อผู้มีอำนาจเกิดความขัดแย้งกัน โดยที่ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ดีที่เคยมีต่อกันไม่สามารถผูกให้ผู้มีอำนาจเหล่านั้นอยู่ร่วมกันได้ การแยกตัวของผู้มีอำนาจเหล่านั้นก็จะตามมา ที่น่าสนใจคือเมื่อผู้มีอำนาจหนึ่งแยกตัวออกไปจะมีสมาชิกกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจนั้นแยกตัวออกไปด้วยทั้งๆ สมาชิกกลุ่มเหล่านั้น ไม่มีเรื่องที่ขัดแย้งกับกลุ่มหรือผู้มีอำนาจอีกรายเลย...

ซึ่งสอดคล้องไปกับงานของ ยศ สันตสมบัติ ที่กล่าวว่า ...ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ตามเป็นความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนและอาจจบสิ้นได้ทุกเวลา นักการเมืองไทยมีอิสระเสรีในการเลือกตั้งสูง สามารถเปลี่ยนกลุ่มหรือพรรคการเมืองต้นสังกัด เปลี่ยนผู้นำของตนหรือจัดตั้งกลุ่มของตนเองขึ้นมาใหม่ได้ทุกเมื่อ กลุ่มการเมืองในสังคมไทยจึงไม่มีโครงสร้างที่แน่นอนชัดเจน กลุ่มดำรงอยู่ด้วยแบบแผนที่ยืดหยุ่น เคลื่อนไหว และเป็นผลมาจากการตัดสินใจบนทางเลือกหลากหลายที่ทำให้แบบแผนของความสัมพันธ์ภายในกลุ่มแปรปรวนเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา... (ยศ สันตสมบัติ, 2533: 238)

สรุป ภายหลังเทศบาลเมืองพะเยาได้นำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาล ในประเด็นเรื่องลักษณะของกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่นของเทศบาล พบว่าโดยภาพรวมแล้วลักษณะของกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองพะเยาโดยส่วนใหญ่แล้วยังอยู่ในลักษณะเช่นเดิม คือ มีโครงสร้างของกลุ่มอย่างหลวม ๆ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน โดยมีหัวหน้ากลุ่มเป็นศูนย์กลาง เป็นผู้กำหนดบทบาทความเป็นไปของกลุ่ม การคัดเลือกสมาชิกจัดสรรตำแหน่งรวมทั้งจัดสรรผลประโยชน์แก่สมาชิกภายในกลุ่มการเมือง มีเป้าหมายในการรวมตัวกันเพื่อลงสมัครแข่งขันเลือกตั้งเทศบาล เป็นวัตถุประสงค์หลัก การคงอยู่ของกลุ่มขึ้นอยู่กับ

ความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในกลุ่มและการจัดสรรผลประโยชน์ภายในกลุ่มเป็นสำคัญ หากเกิดความขัดแย้งระหว่างความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในกลุ่ม หรือการจัดสรรผลประโยชน์ในกลุ่มไม่ลงตัว ก็อาจนำมาสู่การยุบเลิกของกลุ่ม หรือการแตกแยกของกลุ่มการเมืองได้ ดังเช่นการเกิดขึ้นของกลุ่มพะเยาสามักก็เป็นต้น

5.3 รูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

5.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

การเกิดขึ้นของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองพะเยา มีวัตถุประสงค์หลักของการรวมกลุ่มเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเป็นหลัก โดยมีการจัดโครงสร้างของกลุ่มอย่างหลวม ๆ มีความสัมพันธ์ส่วนตัวตามระบบอุปถัมภ์ และตัวผู้นำของกลุ่มจะมีบทบาทอย่างสูงในการกำหนดความเป็นไปของกลุ่มและสมาชิกของกลุ่ม สิ่งที่จะเห็นถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองพะเยาได้อย่างเด่นชัดที่สุดคือ การแข่งขันของกลุ่มการเมืองในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล

ภายหลังการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา พบประเด็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มการเมืองได้ดังนี้

1.1 การแข่งขันของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นและนายกเทศมนตรี

ตาราง 5.13 จำนวนกลุ่มการเมืองในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง พ.ศ. 2543, 2547

จำนวนกลุ่มการเมืองในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง	
การเลือกตั้งวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543	การเลือกตั้งวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2547
1. กลุ่มภูเกียมยาวพัฒนา	1. กลุ่มภูเกียมยาวพัฒนา
2. กลุ่มพะเยาก้าวหน้า	2. กลุ่มพะเยาก้าวหน้า
3. กลุ่มรักพะเยา	3. กลุ่มพะเยาสามัก

ที่มา: สำนักปลัดเทศบาลเมืองพะเยา

จากตาราง 5.13 แสดงถึงการแข่งขันของกลุ่มการเมืองในการเลือกตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2547 คือ ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรก วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 เป็นการแข่งขันของ 3 กลุ่มการเมือง คือ กลุ่มภูเกียมยาวพัฒนา, กลุ่มพะเยาก้าวหน้าและกลุ่มรักพะเยา ซึ่ง

ทั้ง 3 กลุ่ม ต่างก็เป็นกลุ่มการเมืองกลุ่มเดิม และเคยมีบทบาทในการลงแข่งขันในการเลือกตั้งเทศบาลในรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีโดยตรง ในครั้งก่อน ๆ ที่ผ่านมา ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงสมัยที่สอง วันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2547 พบว่า เป็นการแข่งขันของ 3 กลุ่มการเมือง คือ กลุ่มกฎหมายพัฒนา, กลุ่มพะเยาก้าวหน้าและพะเยาสამัคคี ซึ่งในการเลือกตั้งครั้งนี้ ได้มีการยุบเลิกและการเกิดใหม่ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นภายในเทศบาลเมืองพะเยา คือ กลุ่มรักพะเยา ได้ยุบเลิกลงไป และเกิดกลุ่มพะเยาสามัคคี อันเป็นกลุ่มที่เกิดจากการแบ่งแยกและแตกตัวของสมาชิกทั้ง 3 กลุ่มการเมืองเดิม ซึ่งมีแนวคิดที่แตกต่างมารวมกันเพื่อเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง

ตาราง 5.14 เปรียบเทียบจำนวนผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ในการเลือกตั้งเทศบาลเมืองพะเยา ปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2547

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเทศบาลเมืองพะเยา			
5 พฤศจิกายน 2543		12 ธันวาคม 2547	
ชื่อ - สกุล	กลุ่มการเมือง	ชื่อ - สกุล	กลุ่มการเมือง
1.นายมงคล บุญเรือง	กลุ่มกฎหมายพัฒนา	1.นายมงคล บุญเรือง	กลุ่มกฎหมายพัฒนา
2.นายพิชัย อริยพัฒนาวังค์	กลุ่มพะเยาก้าวหน้า	2.นายพิชัย อริยพัฒนาวังค์	กลุ่มพะเยาก้าวหน้า
3.พล.ต.ชอบ ตระกูลสม	กลุ่มรักพะเยา	3.นายอนันต์ มัชฌิมานนท์	กลุ่มพะเยาสามัคคี
4.นายวิญญู สกุลเจียมใจ	(ผู้สมัครอิสระ)	4.นางวราภรณ์ กาจาริ	(ผู้สมัครอิสระ)
		5.นายวุฒิชัย ธรรมบุตร	(ผู้สมัครอิสระ)

ที่มา: สำนักปลัดเทศบาลเมืองพะเยา

จากตาราง 5.14 แสดงให้เห็นว่า ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนครั้งแรกเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจำนวน 4 คน โดยสังกัดกลุ่มการเมืองจำนวน 3 คน ซึ่งทั้ง 3 คนเคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเทศบาลเมืองพะเยามาก่อน และเป็นผู้สมัครอิสระไม่สังกัดกลุ่มการเมืองจำนวน 1 คน ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2547 มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจำนวน 5 คน สังกัดกลุ่มการเมืองจำนวน 3 คน และเป็นผู้สมัครอิสระจำนวน 2 คน

เทศบาลเมืองพะเยาได้นำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในครั้งแรกในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ซึ่งก็คือเป็นเทศบาลแห่งแรกในภาคเหนือ ที่ได้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงโดยเป็นครั้งแรก ที่ได้มีการแบ่งแยกการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลออกจากกัน จากตาราง 5.4 จะเห็นได้ว่าการเลือกตั้ง

นายกเทศมนตรีครั้งแรกเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีทั้งสิ้นจำนวน 4 คน โดยที่สังกัดกลุ่มการเมือง 3 คน และเป็นผู้สมัครอิสระจำนวน 1 คน ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในสมัยที่สอง เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2547 มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีทั้งสิ้นจำนวน 5 คน โดยสังกัดกลุ่มการเมืองจำนวน 3 คน และเป็นผู้สมัครอิสระจำนวน 2 คน

ผลจากตาราง 5.14 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานเทศบาลมาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งแยกการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีออกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ปรากฏว่ามีผู้สนใจและอาสาเข้ามาเป็นทางเลือกของประชาชนในการบริหารงาน โดยไม่สังกัดกลุ่มการเมืองจำนวน 1 คน ในการเลือกตั้งครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2543 และ 2 คน ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงสมัยที่สอง พ.ศ. 2547 เป็นการแสดงให้เห็นว่ามีผู้สนใจและต้องการเข้าไปบริหารเทศบาลเมืองพะเยา โดยที่ไม่จำเป็นต้องสังกัดกลุ่มการเมืองหรือมีกลุ่มการเมืองเป็นฐานเสียงในการสนับสนุนการเลือกตั้ง อันสอดคล้องกับงานของ ชเนศวร์ เจริญเมือง ที่ได้แสดงถึงประโยชน์ของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงว่า ...การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารเพียงคนเดียวจะส่งเสริมให้คนมีความรู้ความสามารถตัดสินใจเสนอตัวเข้าทำงานเพื่อส่วนรวมมากขึ้น... รวมทั้ง ...การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะทำให้ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาคนมาทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาบ้านเมือง... (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2542)

จะเห็นได้ว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีได้เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถ หรือผู้ที่มีความสนใจอาสาที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่น โดยไม่ต้องอาศัยกลุ่มการเมืองดังเช่นเดิม ซึ่งตามรูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี จะต้องอาศัยกลุ่มการเมืองหรือทีมในการสมัคร อันจะเป็นการตัดโอกาสแก่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ แต่ขาดพวกพ้องหรือกลุ่มฐานเสียงที่สนับสนุนให้เข้ามาทำงานได้ ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเทศบาลเมืองพะเยา ตามตาราง 5.14 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ภายหลังจากได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานเทศบาลมาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงก็ปรากฏว่ามีผู้สมัครอิสระอาสาเข้ามาเป็นตัวเลือกในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในทันที และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาไปในรายละเอียดแล้วพบว่า แม้จะมีผู้สมัครอิสระที่ไม่ได้สังกัดกลุ่มการเมืองเข้าลงแข่งขันเลือกตั้ง แต่ก็ได้รับความสนใจจากประชาชนไม่มากนัก ดังนี้

ตาราง 5.15 จำนวนและคะแนนของผู้สมัครตำแหน่งนายกเทศมนตรีโดยตรง พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2547

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองพะเยา 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543			การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองพะเยา 12 ธันวาคม พ.ศ. 2547		
ผู้สมัครนายกเทศมนตรี	กลุ่มการเมือง	คะแนน	ผู้สมัครนายกเทศมนตรี	กลุ่มการเมือง	คะแนน
1. นายมงคล บุญเรือง	กลุ่มกฎหมายพัฒนา	5,500	1. นายมงคล บุญเรือง	กลุ่มกฎหมายพัฒนา	3,515
2. นายพิชัย อริยวัฒนาวงศ์	กลุ่มพะเยาก้าวหน้า	4,145	2. นายพิชัย อริยวัฒนาวงศ์	กลุ่มพะเยาก้าวหน้า	2,579
3. พล.ต.ชอบ ตระกูลสม	กลุ่มรักพะเยา	249	3. นายอนันต์ มัชฌิมานนท์	กลุ่มพะเยาสამักคี	2,445
4. นายวิษณุ สุกุลเจียมใจ	(ผู้สมัครอิสระ)	170	4. นางวราภรณ์ กajari	(ผู้สมัครอิสระ)	269
			5. นายวุฒิชัย ธรรมกบุตร	(ผู้สมัครอิสระ)	109

ที่มา: แบบสัมภาษณ์

จากตาราง 5.15 แสดงให้เห็นว่า ภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง มีผู้สมัครอิสระที่ไม่สังกัดกลุ่มการเมืองเข้ามาลงสมัครนายกเทศมนตรี 1 คน ในปี พ.ศ. 2543 และเพิ่มขึ้นเป็น 2 คน ในปี พ.ศ. 2547 แต่หากพิจารณาคะแนนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนพบว่า ได้รับคะแนนในการเลือกตั้งน้อยมาก คือ ในปี พ.ศ. 2543 ผู้สมัครอิสระได้คะแนน 170 คะแนน และในปี พ.ศ. 2547 มีผู้สมัครอิสระ 2 คน ได้ 269 คะแนน และ 109 คะแนนตามลำดับ ในประเด็นนี้ ข้าราชการการเมืองท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า “...แม้จะมีผู้สนใจสมัครเข้าชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรี โดยไม่สังกัดกลุ่มการเมือง แต่ยากที่จะได้รับการเลือกตั้ง เพราะไม่สามารถหาฐานเสียงสนับสนุนจากประชาชนที่อยู่ตามชุมชนต่าง ๆ ได้...” และจากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำท่านหนึ่ง ได้ให้ความเห็นต่อเรื่องนี้เช่นเดียวกันว่า “...การที่ผู้สมัครอิสระได้คะแนนจากประชาชนค่อนข้างน้อยนอก จากประเด็นเรื่องความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมแล้ว การที่ผู้สมัครอิสระขาดตัวแทนของชุมชนต่าง ๆ ดังเช่นลักษณะของกลุ่มการเมือง อาจทำให้ประชาชนเห็นว่า ขาดบุคคลที่เป็นตัวแทนของตนเอง ในการเสนอความต้องการ ข้อเรียกร้องและปัญหาแก่ตัวผู้บริหารได้สะดวกดังเช่นผู้สมัครที่มีกลุ่มการเมืองหรือตัวแทนของชุมชน...” (สัมภาษณ์, 16 พฤษภาคม 2548)

นอกจากนี้หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า “...ผู้สมัครอิสระที่ไม่อาศัยกลุ่มการเมืองนั้น จะต้องเป็นคนดี มีความประพฤติดี มีความสามารถ มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักและยอมรับนับถือของสังคม จึงจะมีโอกาสที่จะได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี แต่ในความเป็นจริงแล้ว บุคคลผู้มีความพร้อมรอบด้านดังกล่าว ค่อนข้างยากที่จะเข้ามาเล่นการเมือง ดังนั้นนายกเทศมนตรีโดยตรงส่วนใหญ่จึงเป็นบุคคลเดิม เนื่องจากมีฐานเสียงสนับสนุนอยู่แล้ว...” (สัมภาษณ์, 16 พฤษภาคม 2548) เช่นเดียวกับงานของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ที่ตั้งข้อสังเกตต่อปัญหาของรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงว่า การเลือกตั้งโดยตรง มักจะได้ผู้นำที่เป็นนักการเมืองอาชีพมากกว่านักบริหาร (อ้างใน โกวิท พงงามและอลงกรณ์ อรรถแสง, 2540)

สรุป เทศบาลเมืองพะเยาภายหลังการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มาใช้ในการบริหารงาน ในประเด็นเกี่ยวกับผู้สมัครนายกเทศมนตรี พบว่า มีแนวโน้มที่จะมีผู้สมัครอิสระสนใจมาสมัครเข้าแข่งขันนายกเทศมนตรีเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ได้แบ่งแยกการเลือกออกเป็นสองส่วน คือ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งส่งผลให้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถและสนใจเข้ามาบริหารท้องถิ่น สามารถลงสมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรี โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยกลุ่มการเมือง หรือ กลุ่มบุคคลรวมทีมเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ที่ใช้กันมาในอดีต

แต่มีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ แม้จะมีแนวโน้มผู้สมัครอิสระเพิ่มขึ้นในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง แต่คะแนนที่ได้รับจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของผู้สมัครอิสระทั้งสองวาระนั้นถือว่า

ได้คะแนนน้อยมาก หากเปรียบเทียบกับคะแนนเสียงที่ได้รับของผู้สมัครนายกเทศมนตรีสังกัดกลุ่มการเมืองทั้งสามกลุ่ม อันเป็นผลมาจากการขาดฐานเสียงสนับสนุนของกลุ่มชุมชนต่าง ๆ ดังเช่นลักษณะกลุ่มการเมือง รวมทั้งการที่ประชาชนเห็นว่าผู้สมัครอิสระขาดความเหมาะสมในการบริหารงานเทศบาล

ในด้านการจัดทำนโยบายของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในช่วงเลือกตั้งนายกเทศมนตรี จากการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นว่า ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงทั้งสองครั้งที่ผ่านมามีปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2547 มีการจัดทำนโยบายเพื่อใช้ในการแข่งขันของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากการเลือกตั้งในครั้งก่อน ๆ ในรูปแบบ สภา – นายกเทศมนตรีที่จะไม่ให้ความสำคัญมากนัก ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงจะมีการชูนโยบายของกลุ่มการเมือง ควบคู่ไปกับผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี หรือในบางกลุ่มการเมืองจะชูรองนายกเทศมนตรีควบคู่ไปด้วยเช่นกัน (นโยบายในการทำงาน + นายกเทศมนตรี + รองนายกเทศมนตรี) เป็นการแสดงให้เห็นถึงบุคคลผู้ที่จะมาเป็นฝ่ายบริหาร แต่เมื่อพิจารณานโยบายโดยรวมของแต่ละกลุ่มการเมืองนั้นไม่ได้มีความแตกต่างกันมากนัก ส่วนใหญ่จะเน้นในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น จัดสร้างถนน ไฟฟ้าหรือสิ่งสาธารณูปโภค มากกว่าการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ประเด็นนี้ ผู้อำนวยการกองการศึกษาให้ความเห็นว่า “...การพัฒนาเทศบาลเมืองพะเยายังคงเน้นไปในเรื่อง การก่อสร้างขึ้นพื้นฐานมากกว่าการพัฒนาทางด้านสังคม เช่น การศึกษา การมีส่วนร่วมของชุมชน ซึ่งอาจเป็นเพราะ ถนน สะพาน หรือสิ่งก่อสร้างเหล่านี้ สามารถเห็นได้อย่างชัดเจน และรวดเร็ว ตรงความต้องการของประชาชน ... ” (สัมภาษณ์, 3 พฤษภาคม 2548) นอกจากนี้หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลเมืองพะเยาได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “...การที่กลุ่มการเมืองให้ความสำคัญกับนโยบายและตัวผู้สมัครนายกเทศมนตรีเพิ่มขึ้น นอกจากจะเป็นผลจากการเปลี่ยนรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้วอาจเกิดจากการเลียนแบบการเลือกตั้งในระดับประเทศของพรรคการเมือง ที่ให้ความสำคัญกับนโยบายและตัวผู้ที่จะเข้ามาบริหารประเทศ...” (สัมภาษณ์, 3 พฤษภาคม 2548)

ประเด็นเกี่ยวกับจำนวนกลุ่มการเมือง ผู้สมัครนายกเทศมนตรีและนโยบายของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในการแข่งขันเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เมื่อได้ทำการสอบถามประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยา พบว่าในประเด็นดังกล่าวมีความเห็นที่สอดคล้องตรงกัน ดังนี้

ตาราง 5.16 ทศนคติของประชาชนต่อประเด็นกลุ่มการเมืองและนายกเทศมนตรี

ประเด็นเกี่ยวกับ กลุ่มการเมืองและนายกเทศมนตรี ในระดับ “เห็นด้วย”	ร้อยละ
1. ประเด็นที่ 6 “รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงส่งผลให้เกิดกลุ่มการเมืองใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น”	79.4
2. ประเด็นที่ 7 “รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงส่งผลให้มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น”	79.3
3. ประเด็นที่ 5 “รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางด้านนโยบายเพิ่มมากขึ้น”	71.7

ที่มา: แบบสอบถาม

จากตาราง 5.16 แสดงทัศนคติของประชาชนต่อกลุ่มการเมืองในระดับ “เห็นด้วย” ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือประเด็น “รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้เกิดกลุ่มการเมืองใหม่ ๆ เพิ่มมากขึ้น” รองลงมา “รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น” และ “รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้เกิดการแข่งขันทางด้านนโยบายเพิ่มขึ้น” เนื่องจากประเด็นเหล่านี้เป็นสิ่งที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนภายหลังการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหาร คือ มีการเพิ่มขึ้นของผู้สมัครนายกเทศมนตรี โดยเฉพาะผู้สมัครอิสระไม่สังกัดกลุ่มการเมือง 1 คน ในการเลือกตั้งเมื่อ พ.ศ. 2543 และเพิ่มขึ้นเป็น 2 คน ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงสมัยที่สอง พ.ศ. 2547 นอกจากนี้ประเด็นของจำนวนกลุ่มการเมืองและการแข่งขันทางด้านนโยบายของกลุ่มการเมือง ก็เป็นสิ่งที่ประชาชนสัมผัสได้จริงในช่วงการแข่งขันเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

1.2 การแข่งขันและการต่อสู้ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ พบว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากการแบ่งแยกการเลือกตั้งระหว่างตัวนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ทำให้มีการรณรงค์หาเสียงเพิ่มขึ้น ทางด้านความรุนแรงในการแข่งขันและต่อสู้ในทางการเมือง ข้าราชการประจำส่วนใหญ่เห็นว่า ความรุนแรงและอิทธิพลในการเลือกตั้งลดลงไปจากเดิม อาจมีผลมาจากการตรวจสอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือความเข้าใจของประชาชนต่อการเลือกตั้งที่ดีขึ้นอันส่งผลให้การเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่ลดความรุนแรงลงไปหรือถ้ามีก็อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ในส่วนนี้มีความเห็นที่แตกต่างของข้าราชการการเมือง

ที่เห็นว่าการแข่งขันในช่วงเลือกตั้งที่ผ่านมามีการแข่งขันค่อนข้างรุนแรง ไม่แตกต่างจากอดีต มีการใช้อำนาจและอิทธิพลนอกกรอบของกฎหมาย เช่น การทำลายป้ายหาเสียง การซื้อเสียงและหวัะแนนข้าราชการการเมืองท่านหนึ่งให้สัมภาษณ์ว่า “...การซื้อเสียงได้มีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาไปควบคู่กับการเกิดของ กกต...” (สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2548) ข้าราชการการเมืองอีกท่านได้ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า “...กกต. เป็นช่องทางให้มีการกลั่นแกล้งและฟ้องร้องทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้การเลือกตั้งล่าช้าลงไปจากเดิม” (สัมภาษณ์, 28 มิถุนายน 2548)

ซึ่งความคิดเห็นดังกล่าวได้สอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนที่ได้แสดงความคิดเห็นต่อประเด็นการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นดังนี้

ตาราง 5.17 ทักษะคิของผู้ตอบแบบสอบถามต่อประเด็นการแข่งขันและการต่อสู้ของกลุ่มการเมือง

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแข่งขันของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ในระดับ “ไม่แน่ใจ”	ร้อยละ
1. ประเด็นที่ 10 “รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงลดอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มการเมืองลง”	43.3
2. ประเด็นที่ 8 “รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ลดความรุนแรงในการต่อสู้ของกลุ่มการเมือง”	38.3
3. ประเด็นที่ 9 “รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม (ลดการซื้อเสียง/หวัะแนน/ทุจริตการเลือกตั้ง)”	34.7

ที่มา: แบบสอบถาม

จากตารางที่ 5.17 แสดงทักษะคิของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยาเกี่ยวกับความขัดแย้งและความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น จากแบบสอบถามพบว่า โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับ “ไม่แน่ใจ” คือ มีคะแนนทักษะคิโดยรวมร้อยละ 3.41 และเมื่อพิจารณาในรายประเด็นคำถาม พบว่าในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มการเมืองในการเลือกตั้ง, ความรุนแรงในการต่อสู้ของกลุ่มการเมืองและความบริสุทธิ์ยุติธรรมในการเลือกตั้ง พบว่าประเด็นทั้งหมดอยู่ในระดับ “ไม่แน่ใจ” ซึ่งมีจำนวนร้อยละ 43.3, 38.3 และ 34.7 ตามลำดับ ซึ่งถือว่ามีจำนวนร้อยละค่อนข้างสูง อันเป็นผลมาจากทักษะคิของประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าระบบการเมืองท้องถิ่นมีความรุนแรงในการแข่งขันและมีการต่อสู้ของกลุ่มการเมืองค่อนข้างสูง ซึ่งปรากฏให้เห็นในช่วงการแข่งขันเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับประเทศ รวมทั้งการเสนอชื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น โทททัศน์ หนังสือพิมพ์ ฯลฯ อีกทั้งทักษะคิและความเข้าใจของประชาชนที่ถูกปลูกฝังมานานต่อระบบการเมืองไทยที่เห็นว่า การเลือกตั้งเป็นการแข่งขันของกลุ่มผู้มีอำนาจและมีอิทธิพลที่ต้องการเข้าไปดำรงตำแหน่งในทางการเมือง

เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ดังนั้นในการแข่งขันเลือกตั้งทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น จึงต้องพยายามทุกวิถีทางทั้งในทางตรงและทางลับเพื่อให้ตนเองเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้การที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองพะเยาส่วนใหญ่เป็นกลุ่มการเมืองกลุ่มเดิม สมาชิกของกลุ่มการเมืองโดยส่วนใหญ่ต่างก็เคยมีบทบาทในทางการเมืองท้องถิ่นมาก่อน ก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ส่งผลต่อทัศนคติของประชาชนที่มองว่ายังคงมีความรุนแรงอยู่ในการแข่งขันเลือกตั้ง ดังนั้นในภาพรวมแล้วแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ก็ไม่ได้มีความแตกต่างจากเดิมมากนักและยังคงมีความรุนแรงในช่วงเลือกตั้ง

นางมาลัย สุขยิ่ง สมาชิกสภาเทศบาลเมืองพะเยา ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับความรุนแรงในการเลือกตั้งว่า “...การแข่งขันก่อนข้างรุนแรงไม่แตกต่างจากเดิม มีการใช้อำนาจและอิทธิพลนอกกรอบอยู่ เช่น การทำลายป้ายหาเสียง ซึ่งตนเองก็โดนทำลายโปสเตอร์หาเสียงด้วยเช่นกัน...” (สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2548)

นายกัมปนาท ศิริพันธ์ สมาชิกสภาเทศบาลเมืองพะเยา กล่าวว่า “...ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงไม่ได้มีความแตกต่างมากนัก คือ มีการแข่งขันที่ค่อนข้างรุนแรง ทั้งการใช้อำนาจเงินและอิทธิพล เฉกเช่นเดียวกับการเลือกตั้งในระดับประเทศ... การเปลี่ยนรูปแบบการเลือกตั้งจากแบบเดิม มาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ยังไม่นานพอที่จะเห็นถึงความเปลี่ยนแปลง ซึ่งต้องใช้ระยะเวลา...” (สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2548)

จากแบบสอบถามประชาชน และข้าราชการการเมืองในเขตเทศบาลเมืองพะเยา รวมทั้งการสังเกตของผู้วิจัย มีความเห็นที่สอดคล้องตรงกันว่า โดยรวมแล้วความรุนแรงในการแข่งขันของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะในช่วงเลือกตั้งยังคงมีความรุนแรงอยู่เช่นเดิม คือ มีการใช้วิธีการนอกกติกาและนอกรูปแบบในช่วงเลือกตั้ง เช่น การทำลายป้ายหาเสียง, การโจมตีกล่าวหา ส่วนในเรื่องการซื้อสิทธิขายเสียง ผลจากการสัมภาษณ์และการสอบถามประชาชนรวมทั้งนักการเมืองท้องถิ่น พบว่า ต่างไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร คือ ส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความเห็นใด ๆ อาจเป็นเพราะประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรุนแรงและการให้ความเห็นใด ๆ เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอาจส่งผลเสียหายต่อตนเองได้ ดังนั้นผู้ศึกษาวิจัยจึงไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในประเด็นการซื้อสิทธิขายเสียงในเชิงลึกได้อย่างเพียงพอ

สิ่งที่ผู้วิจัยเห็นประเด็นที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งในการแข่งขันและการต่อสู้ของกลุ่มการเมืองในช่วงเลือกตั้งคือ ในการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา (รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง) ได้เพิ่มความสำคัญต่อตัวผู้สมัครนายกเทศมนตรีมากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ดังนั้นผู้ที่สมัครรับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีจำเป็นต้องลงพื้นที่หาเสียงด้วยตนเองและใกล้ชิดกับประชาชนเพิ่มมากขึ้นกว่าอดีต ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบสภา

- นายกเทศมนตรี ที่ให้ความสำคัญกับทีมหรือกลุ่มการเมืองอย่างมากในการเลือกตั้ง เพราะรูปแบบสภา
- นายกเทศมนตรี ไม่ได้แบ่งแยกนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลออกจากกัน ดังนั้นการแข่งขันในช่วงการเลือกตั้งจึงจะเน้นในตัวของทีมหรือกลุ่มการเมือง กลุ่มการเมืองใดที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลมากที่สุดย่อมจะมีสิทธิในการเป็นฝ่ายบริหารหรือตามหลักเสียงข้างมากในสภา

5.3.2 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร

ปัญหาในเรื่องเสถียรภาพในการบริหารงานถือได้ว่าเป็นปัญหาหลักสำคัญของการเมืองท้องถิ่นที่ยาวนานและต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน เหตุสำคัญมาจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร เนื่องด้วยการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ โดยฝ่ายสภาได้ใช้อำนาจในการตรวจสอบของสภาเป็นช่องทางในการช่วงชิงอำนาจที่จะได้มาซึ่งฝ่ายบริหาร ผลที่ตามมาคือฝ่ายบริหารขาดเสถียรภาพในการบริหารงาน การทำงานไม่ต่อเนื่อง จนนำมาสู่การขาดประสิทธิภาพในการทำงานของเทศบาลและความเสื่อมศรัทธาของประชาชนในท้องถิ่น

ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำโดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่า เป็นรูปแบบที่นำมาซึ่งเสถียรภาพในการทำงานของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด โดยสภามีบทบาทหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและการตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีสิทธิเป็นฝ่ายบริหารและไม่มีสิทธิในการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหาร รวมทั้งไม่มีสิทธิขับนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง เพราะนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเท่านั้น นอกจากนี้โครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ได้สร้างเสถียรภาพให้แก่ฝ่ายบริหารในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยหากฝ่ายสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือรายจ่ายเพิ่มเติม โดยไม่มีเหตุผลที่ดีและถูกต้องเพียงพอ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาลได้ จากหลักการดังกล่าวน่าจะส่งผลให้ฝ่ายสภาลดการก่อกวนการทำงานของฝ่ายบริหารอันส่งผลต่อความมีเสถียรภาพในการบริหาร

ในส่วนความเห็นของข้าราชการการเมืองได้ให้ความเห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภาในรูปแบบสภา - นายกเทศมนตรีกับรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามหลักการจะเห็นได้ว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภาได้ลดลงไปจากเดิม ในรูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี ฝ่ายสภามีอำนาจในการแต่งตั้งฝ่ายบริหาร ซึ่งเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาล นอกจากนี้สภายังมีอำนาจในการปลดฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่งในกรณีที่สภาพิจารณาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี แต่ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

สภาไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งฝ่ายบริหาร(นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี)เนื่องจาก นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ด้วยตนเอง อีกทั้งรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด

จากบทบาทของฝ่ายสภาตามรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นไว้ว่า แม้ตามหลักการสภาได้ลดบทบาทลงไปเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบเดิม แต่ในทางปฏิบัติสภายังคงมีบทบาทในด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเทศบัญญัติ, การตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร หรือในกิจการอื่นใดที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์ได้เสียของเทศบาลหรือประชาชนในท้องถิ่นสมาชิกสภาเทศบาลไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเสนอต่อประธานสภาเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติตามหลักการการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และการคานอำนาจ

ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นที่น่าสนใจไว้ว่า “...ในทางปฏิบัติสภาและฝ่ายบริหารต้องทำงานร่วมประสานซึ่งกันและกัน บทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่ายต่างมีความสำคัญเทียบเท่ากัน และต่างได้รับความชอบธรรมจากประชาชนทั้ง 2 ฝ่าย การปรับเปลี่ยนบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภาเทศบาลเป็นไปเพื่อลดการตีรวนจากสภาโดยไม่มีเหตุผลซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลในภาพรวม...” (สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2548)

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง รวมทั้งทำการสอบถามและสังเกตการทำงานภายในเทศบาลเมืองพะเยา พบว่าเทศบาลเมืองพะเยากายหลังเปลี่ยนรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ในช่วงแรกการทำงานของทางเทศบาลค่อนข้างมีเสถียรภาพ คือ การทำงานระหว่างสภาและฝ่ายบริหารเป็นไปด้วยความราบรื่น การผ่านงบประมาณหรือการผ่านโครงการของสภาพบว่า ไม่มีความขัดแย้ง จนกระทั่งในช่วงปลายปี พ.ศ. 2547 เกิดปัญหาระหว่างสภาและฝ่ายบริหารในเรื่องการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลให้ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไขปรับปรุงหรือยืนยันสาระสำคัญในร่างเทศบัญญัติ โดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนและท้องถิ่นสำคัญ (มาตรา 62 ตรี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12) และผลของการพิจารณาโดยคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่ได้ข้อยุติเป็นที่แน่ชัด เนื่องจากเทศบาลเมืองพะเยาได้ครบวาระการทำงานไปเสียก่อน จึงทำให้ไม่ทราบถึงบทสรุปของการพิจารณา

ในประเด็นปัญหาข้างต้น ข้าราชการท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า “...รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง สามารถสร้างเสถียรภาพในการบริหารงานเทศบาลได้ ดังสภาพการทำงานของเทศบาล เนื่องจากสภาไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงฝ่ายบริหารได้ สภาทำหน้าที่เพียงตรวจสอบและการอนุมัติงบประมาณซึ่งเป็นหน้าที่หลักของสภา จนกระทั่งในช่วงปลายสมัย ซึ่งเป็นช่วงที่

กลุ่มการเมืองและนักการเมืองท้องถิ่น เริ่มเรียกร้องผลประโยชน์และการสนับสนุนของหัวหน้ากลุ่ม เกิดการต่อรองของนักการเมืองท้องถิ่นในช่วงใกล้เลือกตั้ง ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่น่าจะเกิดขึ้นได้เกือบทุกเทศบาล สาเหตุเพราะมาจากเป็นช่วงปลายสมัยการทำงานของเทศบาล นักการเมืองท้องถิ่นทั้งในกลุ่มของตนเองและกลุ่มอื่น ๆ ได้ออกมาเคลื่อนไหวเพื่อหาคะแนนเสียงและแสดงตน อันเป็นผลให้เกิดการต่อรองของสมาชิกสภาเทศบาลและกลุ่มต่าง ๆ ภายในเทศบาล จนเกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้น...” (สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2548)

นอกจากนี้ ข้าราชการท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาเรื่องการไม่รับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภาว่า “...หากยังอยู่ในรูปแบบเดิม (รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี) ปัญหาในเรื่องการไม่รับร่างเทศบัญญัติงบประมาณต้องส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงเทศมนตรีหรือมีการยุบสภาเทศบาลอย่างใดอย่างหนึ่ง อันนำมาสู่การทำงานของเทศบาลที่ไม่ต่อเนื่องและขาดเสถียรภาพ...” (สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2548)

ผลจากการสัมภาษณ์สอดคล้องกับงานของ นรนิติ เศรษฐบุตร ที่ได้ให้ข้อมูลข้อเท็จจริงจากกรมการปกครองที่ได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาเรื่องเสถียรภาพในการบริหารของรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี กล่าวคือ ...เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าระบบคณะเทศมนตรีที่ได้รับเลือกจากสภาเทศบาลนั้นทำให้ นายกเทศมนตรีและคณะผู้บริหารเทศบาลไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร ตำแหน่งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีต้องผลัดเปลี่ยนเวียนกันเป็นในระยะเวลาอันสั้น และสภาเทศบาลได้ใช้มาตรการไม่ผ่านงบประมาณประจำปีทำให้ฝ่ายบริหารเทศบาลต้องลาออกหรือถอนการสนับสนุนซึ่งมีข้อมูลจากกรมการปกครองถึงข้อเท็จจริงในการบริหารกิจการเทศบาล แม้ตัวเลขจะต่ำทั้งนี้ก็เป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งโดยตกลงกันเองและผู้บริหารลาออกนั้น ไม่ได้บันทึกไว้เป็นหลักฐานในเรื่องความขัดแย้ง

ก. ในระหว่างตุลาคม 2538 – ตุลาคม 2542 มีสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณจำนวน 9 แห่ง

ข. กรณีเกิดปัญหาความขัดแย้งของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลจนเป็นเหตุให้มีการยุบสภาในช่วงปี พ.ศ. 2534 – 2542 มีจำนวน 7 แห่ง

ค. กรณีสมาชิกสภาเทศบาลมีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 19 (7) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เป็นผลให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งจำนวน 1 แห่ง (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2544: 5-6)

สรุปได้ว่า ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงที่ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร นำมาซึ่งเสถียรภาพในการทำงานของเทศบาลได้ เนื่องจากสภาไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงและใช้อำนาจเข้ามาบีบบังคับต่อฝ่ายบริหารดังเช่นรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี แต่

สภามีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและพิจารณางบประมาณเท่านั้น ทางด้านไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วงปลายสมัยของการทำงานในปี พ.ศ. 2547 นั้น เป็นปัญหาของนักการเมืองท้องถิ่นที่ต่อรองและเรียกร้องเกี่ยวกับผลประโยชน์ก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง ซึ่งในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงและพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 ก็ได้กำหนดวิธีการในการแก้ไข คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง จำนวน 15 คน เพื่อพิจารณา ข้อยุติความขัดแย้งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสภาเทศบาลเสนอ 7 คน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอ 7 คน ทำการพิจารณา และผลจากการพิจารณาจะออกมาเป็น 2 แนวทาง คือ

1. หากผลของการพิจารณาพบว่า ถ้านายกเทศมนตรีไม่สามารถดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง หรือ

2. สภาเทศบาลต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หากไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่ง ยุบสภาเทศบาล จากโครงสร้างหลักการและระเบียบข้อบังคับดังกล่าว เป็นตัวป้องกันไม่ให้ฝ่ายสภาใช้อำนาจและบทบาทเข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารดังเช่นรูปแบบเดิม

ผลจากการจัดตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมาเพื่อหาข้อยุติความขัดแย้งตาม พระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นใช้บทบาทอำนาจหน้าที่ของสภา โดยการไม่ผ่านงบประมาณประจำปีโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ เพื่อทำการล้มฝ่ายบริหารดังเช่นรูปแบบสภา - นายกเทศมนตรีไม่ได้ดังเช่นเดิม เพราะหากพิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่มีเหตุผลหรือไม่เป็นข้อเท็จจริง อาจส่งผลให้มีการยุบสภาเทศบาลได้ แต่อย่างไรก็ตามจากการสัมภาษณ์ปลัดเทศบาลท่านหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ ได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยว่า “แม้โดยรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงและการแก้ไขปัญหากรณีสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ จะส่งผลให้ฝ่ายบริหารเกิดเสถียรภาพในการบริหาร แต่ก็มีช่องทางที่ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ นั่นคือ แม้ภายหลังที่ได้ข้อยุติจากคณะกรรมการตามมาตรา 62 พระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 12 เรียบร้อยแล้วแต่เมื่อได้เข้ามาสู่สภาครั้งที่สองหรือในชั้นแปรญัตติสภาก็จะใช้อำนาจในการพิจารณาตัดลดงบประมาณออกในหลากหลายด้าน ส่งผลให้ฝ่ายบริหารขาดงบประมาณในการทำงาน และต่อเนื่องไปถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาล”

ประเด็นเรื่องเสถียรภาพในการบริหารงาน นอกจากโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงจะนำมาซึ่งเสถียรภาพในการบริหารงานแล้ว ข้าราชกรทำนหนึ่งได้ให้ความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้ “...เสถียรภาพในการบริหารยังขึ้นอยู่กับเสถียรภาพในสภาเป็นสำคัญ ในกรณีที่เสียงข้างมากในสภาเป็นของนายกเทศมนตรี การทำงานของฝ่ายบริหารก็จะราบรื่นและเป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่ในทางตรงข้ามกันหากเสียงข้างมากในสภาไม่ได้เป็นของนายกเทศมนตรี แม้ตามหลักการของรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงแบ่งแยกสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่หากมองถึงความสะดวกและรวดเร็วในการบริหารงานแล้ว ก็อาจจะทำให้เกิดความชะงักงันบ้างในการทำงาน แต่ไม่ถึงกับขาดเสถียรภาพในการบริหารงาน...” (สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2548)

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่า ทศนคคของข้าราชกรประจำทำนนี้ต่อประเด็นเสถียรภาพในการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นมุมมองที่อันตรายต่อระบอบการปกครองท้องถิ่นไทย โดยเฉพาะในรูปแบบที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและแบ่งแยกสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง เป็นรูปแบบที่เน้นในเรื่องประสิทธิภาพ และเสถียรภาพในการบริหารงาน โดยให้ตัวนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาเทศบาลก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนด้วยเช่นกัน การแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันนั้นเป็นไปเพื่อลดการก่อกวนและแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารรวมทั้งเปิดโอกาสให้ฝ่ายสภาทำหน้าที่ตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ นำมาซึ่งเสถียรภาพในการบริหารงานเทศบาล ดังนั้นหากสภาเป็นสมาชิกกลุ่มเดียวกับฝ่ายนายกเทศมนตรี อาจนำมาซึ่งปัญหาในเรื่องการถ่วงดุลอำนาจและการบริหารงานเทศบาลอย่างเบ็ดเสร็จ เนื่องจากเสียงในสภาเป็นของฝ่ายบริหารทั้งหมดขาดการตรวจสอบจากสภา และถ้าหากประชาชนขาดความสนใจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการติดตามตรวจสอบการบริหารงานเทศบาล ก็จะนำมาสู่การบริหารงานเทศบาลอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยกลุ่มคนเพียงกลุ่มเดียวหรือเพียงกลุ่มการเมืองเดียวได้ นักการเมืองท้องถิ่นก็จะอาศัยหลักการนี้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากเทศบาลได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นอันตรายต่อระบอบการปกครองท้องถิ่นไทยเป็นอย่างยิ่ง ปัญหาดุลอำนาจและการขาดการตรวจสอบดังกล่าว นายอารีย์ วงศ์อารยะ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอความเห็นไว้ตอนหนึ่งว่า ...รูปแบบการบริหารงานดังกล่าว จะเป็นรูปแบบที่ให้อำนาจมากกับนายกเทศมนตรี โดยฝ่ายสภาจะมีบทบาทน้อยลงอย่างมากในการควบคุมและการตรวจสอบการทำงานของนายกเทศมนตรี คือ ระบบถ่วงดุลอำนาจจะทำได้ยากขึ้น และเมื่อนายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้นในขณะที่ระบบดุลอำนาจทำได้ยาก นักการเมืองในระดับท้องถิ่นจะมีการแย่งชิงเข้ามาเป็นนายกเทศมนตรีมากขึ้น ปัญหาที่ตามมาก็คือ เราจะมีคนที่มีความสัทธิภาพอย่าง ดร. พิจิตต รัตกุล สักกี่คนที่จะลงไปสมัครเป็นนายกเทศมนตรีในเทศบาลต่าง ๆ

ประมาณหนึ่งพันแห่งทั่วประเทศ ผลลัพธ์คือ นายกเทศมนตรีที่เราจะได้ก็คงไม่พ้นบรรดานักการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทอยู่ในปัจจุบัน... (อ้างใน นรนิติ เศรษฐบุตร, 2544: 6-7)

5.3.3 ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำเกี่ยวกับการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองต่อการทำงานของข้าราชการประจำในเทศบาลเมืองพะเยา ภายหลังจากนำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง พบว่าโดยภาพรวมแล้วด้วยหลักการไม่มีความแตกต่างไปจากเดิม เนื่องจากการปรับโครงสร้างการบริหารงานเทศบาลเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ไม่ได้เข้ามาปรับโครงสร้างการทำงานของฝ่ายประจำ การทำงานของฝ่ายประจำจะเป็นการทำงานตามหน้าที่และตามกฎหมาย ซึ่งฝ่ายประจำทำหน้าที่นำนโยบายที่ได้รับจากฝ่ายบริหารมาปฏิบัติให้ได้ผลจริง แต่อาจมีส่วนสำคัญต่อความไว้วางใจในการทำงาน ซึ่งข้าราชการท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นในส่วนนี้ว่า “การที่นายกเทศมนตรีได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนโดยตรง อาจส่งผลให้ฝ่ายประจำยอมรับในตัวนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้นและให้การสนับสนุนการทำงานได้ดีขึ้น” (สัมภาษณ์, 3 พฤษภาคม 2548)

ในประเด็นข้างต้นเป็นความคิดเห็นโดยส่วนใหญ่ของข้าราชการประจำเกี่ยวกับรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงส่งผลต่อการทำงานในเชิงโครงสร้าง แต่ในประเด็นเรื่องการแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารต่อข้าราชการการเมืองพบว่า การแทรกแซงการทำงานของฝ่ายข้าราชการประจำโดยตัวนายกเทศมตรียังมีอยู่ และไม่ได้มีความแตกต่างไปจากเดิม คือเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ในด้านฐานเสียงและเกมการเมืองของตนเองหรือกลุ่มของตนเอง โดยเฉพาะการแทรกแซงในหน่วยงานที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและมีงบประมาณค่อนข้างมาก สามารถสร้างผลงานให้เห็นได้อย่างชัดเจน “....ในบางโครงการถ้าอยู่ในเขตฐานเสียงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มของนายกเทศมนตรี ก็จะทำได้อย่างรวดเร็ว ในบางครั้งมีแผนงานกำหนดโครงสร้างไว้ก่อนตามระยะเวลาและความเหมาะสม แต่ก็อาจจะมีการเลื่อนไหลและเปลี่ยนแปลงได้....” เป็นหนึ่งในความคิดเห็นของข้าราชการประจำท่านหนึ่ง (สัมภาษณ์, 23 เมษายน 2548)

การบริหารงานบุคคลในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงที่ส่งผลต่อตัวข้าราชการประจำ คือ การที่ตัวนายกเทศมนตรีโดยตรงสามารถถอดถอนและโอนย้าย พนักงานเทศบาล ตามมาตรา 48 เดรส รวมทั้ง อำนาจในการปรับยศ ตำแหน่ง และการประเมิน ปรับปรุงอัตราค่าจ้าง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 อำนาจดังกล่าวมีแนวโน้มส่งผลให้ข้าราชการประจำทำงานได้ค่อนข้างลำบาก จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นว่า “การเพิ่มอำนาจแก่นายกเทศมนตรีโดยตรงในการบริหารงานบุคคล ทำให้ต้องคอยเอาใจและต้องพยายามไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับตัวนายกเทศมนตรี เพราะอาจส่งผลต่อหน้าที่การงานได้” (สัมภาษณ์, 3 พฤษภาคม

2548) จากเหตุผลดังกล่าว อาจทำให้ข้าราชการประจำขาดอิสระในการทำงานและนำมาสู่การขาดประสิทธิภาพของเทศบาลในภาพรวม สอดคล้องกับงานของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ ที่แสดงถึงปัญหาของรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงว่า “...การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มักจะก่อให้เกิดการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำจำนวนมาก เมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารใหม่ในแต่ละครั้ง พิจารณาจากการเมืองของสหรัฐอเมริกา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ผู้บริหารมักจะเปลี่ยนแปลงข้าราชการประจำ เพื่อเอาคนของตนขึ้นแทนผู้บริหารคนเก่า...” (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546: 16-23)

นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์และการแทรกแซงการบริหารงานบุคคลก็ยังคงมีอยู่เหมือนเดิมไม่เปลี่ยนแปลงไป แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้างการบริหารงานไปในรูปแบบใดก็ตาม สิ่งเหล่านี้อยู่ที่การจัดการผลประโยชน์และ พฤติกรรมนักการเมืองเป็นสำคัญความคิดเห็นที่แตกต่างในประเด็นการแทรกแซงการทำงานของข้าราชการประจำผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าอาจมีสาเหตุมาจากความสัมพันธ์ส่วนตัว และบทบาทอำนาจหน้าที่รวมทั้งความสำคัญของหน่วยงานนั้น ๆ ในการทำงาน อีกประการหนึ่งคือ การให้สัมภาษณ์ในเรื่องดังกล่าวตามความเป็นจริงอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของตนเอง จึงทำให้บางท่านไม่สามารถที่จะแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาก็เป็นได้

ประเด็นการแทรกแซงการทำงานของฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ ผู้ศึกษาวิจัยตั้งข้อสังเกตว่า แม้จะมีการเปลี่ยนรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ในปี พ.ศ. 2543 แต่ในส่วนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ส่วนใหญ่ยังคงเป็นคนเดิมๆที่เคยบริหารงานเทศบาลมาก่อนแล้ว ดังนั้น การทำงานหรือการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองต่อฝ่ายข้าราชการประจำ ยังคงมีลักษณะเช่นเดิม ซึ่งหากมีการเปลี่ยนตัวนายกเทศมนตรีหรือทีมบริหาร อาจจะไม่เห็นความเปลี่ยนแปลงและความเป็นไปได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

5.4 โครงสร้างและประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง

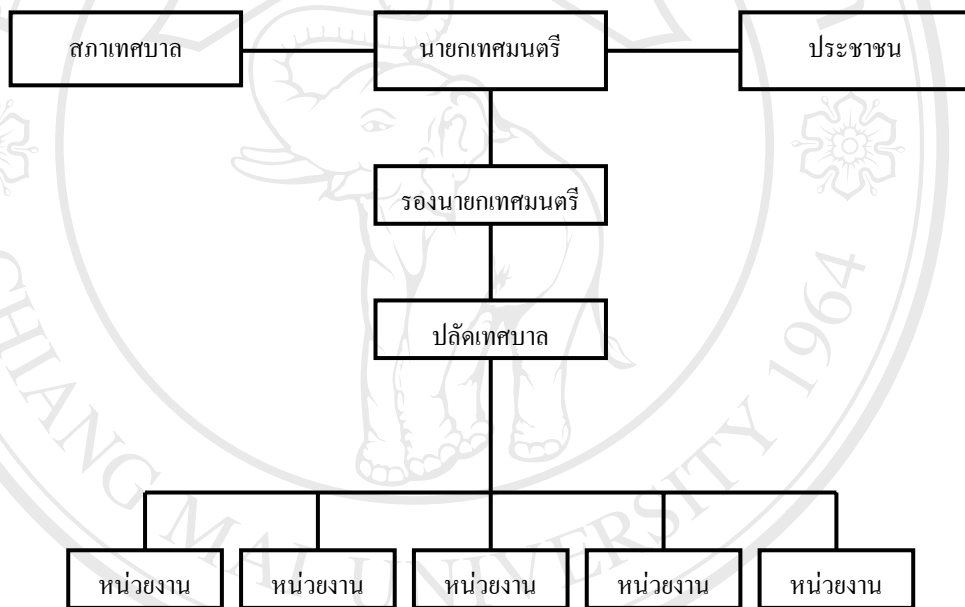
จากการศึกษาวิจัยทางเอกสาร พร้อมทั้งการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ พบว่า การบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยารูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง มีการเปลี่ยนแปลงในด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ซึ่งสามารถแสดงได้ดังต่อไปนี้

5.4.1 โครงสร้างของเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง

โครงสร้างการบริหารเทศบาลเมืองพะเยาเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ปรับปรุงแก้ไขฉบับที่ 12 ซึ่งกำหนดให้องค์การเทศบาลประกอบไปด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ดังนี้

1. ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ มีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ไม่เกิน 3 คน ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี แต่งตั้งรวมไม่เกิน 3 คน โดยฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและ แนวทางในการปฏิบัติงานการพัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบไปด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน จำนวน 18 คน ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเทศบาล, ควบคุมฝ่ายบริหาร (การตั้ง กระทุ้งถาม, การเปิดอภิปราย, และการอนุมัติงบประมาณ)



แผนภูมิ รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

3. ทางด้านอำนาจหน้าที่ของเทศบาล จากการศึกษาวิจัย พบว่า อำนาจหน้าที่ของเทศบาล ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงและแตกต่างจากเดิมมากนัก แต่ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ขึ้นตาม พระราชบัญญัติเทศบาล และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลและที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546

ก. มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
3. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
4. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
5. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
6. ในราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
7. ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
8. บำรุงศิลป ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
9. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
10. ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
11. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
12. ให้มีและบำรุงสถานทำการพิทักษ์และรักษาคนไข้
13. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
14. ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
15. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
16. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

ข. มีหน้าที่อาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
2. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
3. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
4. ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
5. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
6. ให้มีการสาธารณสุข
7. จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
8. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
9. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

10. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
11. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
12. เทศพาณิชย์

2. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ก.เทศบาลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
4. การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
5. การสาธารณสุขูปการ
6. การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
7. การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
13. การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมการกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัวและการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และ
สาธารณสถานอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่งและบูรณาการสาธารณภัย
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความ
ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
31. กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศ
กำหนด

ข. อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตาม ข้อ ก. ต้องดำเนินการตาม “แผนปฏิบัติการกำหนด
ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ค. การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาลและตาม
พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง
เป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึง
การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง
การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

4. ความสัมพันธ์กับส่วนกลางและหน่วยงานอื่น ๆ ในเรื่องความสัมพันธ์กับส่วนกลาง
จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำ พบว่า โดยรวมแล้วไม่ได้มีความแตกต่างและเปลี่ยนแปลงจาก
เดิมมากนัก คือ ยังคงถูกจำกัดขอบเขตในการใช้อำนาจและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากส่วนกลาง
และส่วนภูมิภาค ในหลากหลายประการ โดยมีมาตรการที่ใช้ในการควบคุมดูแล ได้แก่

4.1 การควบคุมด้านการปกครองและตัวบุคคล

4.1.1. ใช้อำนาจยุบสภาเทศบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4.1.2. การปลดสมาชิกสภาเทศบาลออกจากตำแหน่งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สอบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีภูมิลำเนาในเขตเทศบาล หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือเสื่อมเสียแก่เทศบาล หรือราชการ หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลติดต่อกัน 3 ครั้งโดยไม่มีเหตุผลอันควร

4.1.3. การปลดคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ออกจากตำแหน่งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งเป็นมาตรการที่จะกำกับการทำงานของฝ่ายบริหารให้มีความรับผิดชอบ ต่ออำนาจหน้าที่) เมื่อเห็นว่าเป็นความประพฤติเสื่อมเสียหรือมีส่วนได้ส่วนเสียทางตรงหรือทางอ้อม กับเทศบาล

4.1.4. การตราพระราชกฤษฎีกาในการจัดตั้งสหการ, การถือหุ้น ในบริษัทจำกัด, และมี ประกาศกระทรวงมหาดไทยในการจัดตั้ง, การเปลี่ยนชื่อ, เปลี่ยนแปลงเขต, การเปลี่ยนแปลงฐานะ, การยุบเลิก, หรือการโอนเทศบาลให้อยู่ในการควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทยโดยตรง

4.1.5. การบริหารงานบุคคล ได้แก่การควบคุมโดย ก.ธ. ก.ท. ก.ท.จ.

4.1.6. ด้านกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบ, ข้อบังคับ, ประกาศ ต่าง ๆ ควบคุมการทำงานของเทศบาล เช่น ระเบียบว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล เป็นต้น

4.1.7. การอนุมัติเทศบัญญัติ โดยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือในบางกรณี เป็น อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติเอง เช่นการกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ, การร่วมกับบุคคลอื่นในการก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัท หรือเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ถือ, การกระทำการกิจการนอกเขตเทศบาล

4.1.8. การชี้แจง แนะนำหรือตักเตือน โดยใช้อำนาจของนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการ จังหวัดแล้วแต่กรณี สามารถให้คำแนะนำ ตักเตือนหรือ เรียกรายงานและเอกสารมาตรวจสอบ, เรียกสมาชิกสภาเทศบาล หรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงและตรวจสอบได้

4.2 การควบคุมด้านการเงิน – การคลัง

4.2.1. การจัดทำงบประมาณของเทศบาล จะต้องตราเป็นเทศบัญญัติผ่านสภาเทศบาล เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบ ก่อนประกาศใช้

4.2.2. การจัดเก็บภาษีหรือรายได้ของเทศบาล รัฐบาลจะกำหนดระบุประเภทของภาษี, อัตราภาษีที่จะจัดเก็บอย่างชัดเจน

4.2.3. การกู้เงินของเทศบาล จะต้องให้กระทรวงมหาดไทยอนุมัติ และในบางกรณี กระทรวงการคลังกำกับ

4.2.4. การตรวจสอบระบบบัญชี ทำโดยมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, จнт. กระทรวงมหาดไทย, จังหวัดในการดำเนินการ

4.2.5. การรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะต้องดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดให้มา ซึ่งมาตรการดังกล่าวข้างต้น เป็นไปตาม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ปรับปรุงแก้ไขจนถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ในส่วนที่ 6 เรื่องการควบคุมเทศบาล มาตรา 71 – 75 จะเห็นได้ว่าอำนาจในการควบคุม ดูแล ตรวจสอบและอนุมัติทั้งหมดจะอยู่ภายใต้การตัดสินใจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งก็มิได้แตกต่างไปจากรูปแบบเดิมมากนัก

ในส่วนความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ ภายในจังหวัดพะเยา จากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ มีความคิดเห็นว่า โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงไม่ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ แตกต่างจากโครงสร้างเดิม กล่าวคือ มีการประสานงานและได้รับความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ เป็นอย่างดี เนื่องจากจังหวัดพะเยามีขนาดพื้นที่ไม่กว้างใหญ่มากนักและเจ้าหน้าที่หรือพนักงานเป็นคนในพื้นที่เป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงมีความสัมพันธ์กันค่อนข้างดี นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานอื่น ๆ มีแนวโน้มที่จะต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันเทศบาลต้องทำงานในบางส่วนตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดพะเยา ตามการบริหารงานรูปแบบ ผู้ว่า CEO (Chief Executive Officer) หรือ “ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ” ที่ต้องประสานงานและสนับสนุนซึ่งกันและกันของหน่วยงานภายในจังหวัด เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น” (สัมภาษณ์, 27 เมษายน 2548)

ผู้ให้สัมภาษณ์อีกท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่า “...ในบางครั้งความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพส่วนตัวของนายกเทศมนตรีด้วยเช่นกัน เนื่องจากนายกเทศมนตรีเป็นผู้นำขององค์กรเทศบาลและเป็นตัวแทนของประชาชน หากนายกเทศมนตรีมีมนุษยสัมพันธ์และบุคลิกภาพที่ดีย่อมส่งผลให้การประสานงานและการร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ เป็นไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ...” (สัมภาษณ์, 22 เมษายน 2548)

5. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรี ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รูปแบบนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ปรับปรุงแก้ไข ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ คือ ในกรณีที่นายกเทศมนตรีเสนอร่างข้อบัญญัติเข้าสู่สภาเทศบาล แล้วสภาเทศบาลไม่รับหลักการร่างหรือลงมติไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติรายจ่ายงบประมาณ ตามมาตรา 62 ตรี ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการดังนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง จำนวน 15 คน เพื่อพิจารณาหา ข้อยุติความขัดแย้งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสภาเทศบาลเสนอ 7 คน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอ 7 คน โดยให้ตั้งภายใน 7 วัน นับแต่วันที่สภาเทศบาล ไม่รับหลักการและให้คณะกรรมการทั้ง 14 คน ร่วมกันเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่กรรมการครบ 14 คน: หากไม่สามารถเสนอบุคคลที่จะทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการได้ภายในกำหนดข้างต้น หรือกรรมการหรือประธานกรรมการไม่ปฏิบัติหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี เลขานุการนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ทำหน้าที่กรรมการหรือประธานกรรมการให้ครบ 15 คน

2. คณะกรรมการตามข้อ 1. ต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้ตั้งประธานกรรมการในคราวแรก แล้วรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด หากไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดให้ประธานกรรมการรวบรวมผลการพิจารณาแล้ววินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็วแล้วรายงาน ผู้ว่าราชการจังหวัด

3. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งร่างเทศบัญญัติตามข้อ 2. ให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว และให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด หากนายกเทศมนตรีไม่ดำเนินการภายในกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรี พ้นจากตำแหน่ง: สภาเทศบาลต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรีหากไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

ภายใต้การบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงส่งผลให้ นายกเทศมนตรีไม่ ต้องพ้นจากตำแหน่งหากมีการยุบสภา เนื่องจากเป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร และถือว่านายกเทศมนตรีได้รับความชอบธรรมซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ที่ไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ทั้งยังเป็นการให้อำนาจแก่สภาในการแต่งตั้งและควบคุมฝ่ายบริหาร ดังนั้นในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีและงบประมาณเพิ่มเติม หากสภาไม่รับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว มีผลให้คณะผู้บริหารหรือคณะเทศมนตรีชุดนั้นพ้นจากตำแหน่ง (เพราะการไม่เห็นด้วยของสภาเทศบาลมีความหมายถึงการไม่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น)

6. บทบาทอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี

อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีได้เพิ่มขึ้นจากเดิม ตามรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขและปรับปรุง ฉบับที่ 12 ซึ่งได้ให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีดังนี้คือ

- 1) มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 48 เทรศ ดังนี้
 - 1.1 กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของ เทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เทศบัญญัติ และนโยบาย
 - 1.2 สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล
 - 1.3 แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี
 - 1.4 วางระเบียบเพื่อให้งานของเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
 - 1.5 รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ
 - 1.6 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น
- 2) อำนาจในการอนุมัติยืมเงินสะสมในกรณีเร่งด่วนขององค์กรปกครองท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงินและการตรวจสอบเงินขององค์กรปกครองท้องถิ่น ข้อที่ 82 หมวดที่ 7 เรื่องเงินสะสม ความว่า “ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยืมเงินสะสมในส่วนที่เก็บรักษาไว้เองสำรองจ่ายในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น เว้นแต่เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ยืมเงินสะสมได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน 2 ล้านบาท” แต่ในปัจจุบันอำนาจตามมาตราดังกล่าว ได้ถูกยกเลิกในต้นปี พ.ศ. 2548)
- 3) อำนาจในการเสนอผู้ว่าราชการให้ยุบสภา ในกรณีร่างเทศบัญญัติงบประมาณหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาโดยไม่มีเหตุผลที่ดีเพียงพอภายใต้อำนาจการตัดสินใจของผู้ว่าราชการจังหวัด
- 4) อำนาจในการบริหารงานบุคคล โดยที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอนและโอนย้าย พนักงานเทศบาล
- 5) ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายกเทศมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาเทศบาลโดยไม่มีกรรมติ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งต่อสมาชิกสภาทุกคน และจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา เป็นประจำทุกปี
- 6) ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างของเทศบาล

- 7) มีสิทธิเข้าประชุมสภาเทศบาล และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน
- 8) เป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติ และเป็นผู้ให้คำรับรอง การเสนอร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้เสนอ
- 9) เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่
- 10) ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาเทศบาลให้ทันทั่วทั้งที่มีได้นายกเทศมนตรีอาจออกเทศบัญญัติชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดและเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานเทศบาลแล้ว ก็ใช้บังคับได้
- 11) กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาเทศบาล หรือสภาเทศบาลถูกยุบตามมาตรา 24 หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของราชการหรือราษฎร นายกเทศมนตรีจะดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้
- 12) เมื่อพ้น 1 ปี นับแต่วันประกาศยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลแล้ว ให้นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่ หรือกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง: ส่วนเทศบาลตำบลที่ยังคงมีตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือ สารวัตรกำนันอยู่ ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่หรือกฎหมายอื่นในเขตเทศบาลตำบลตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรี จากการสัมภาษณ์พบว่าความคิดเห็นไปในทางเดียวกันกล่าวคือ ถือได้ว่าเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่นายกเทศมนตรีและถือว่าเป็นผู้นำของท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนซึ่งเป็นบุคคลที่ประชาชนส่วนใหญ่ให้การยอมรับและเห็นว่ามีความรู้ความสามารถ และเหมาะสมสำหรับการทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเทศบาล รวมทั้งยังจะส่งผลให้มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นนอกจากนี้ การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างสภา และฝ่ายบริหารอย่างชัดเจนส่งผลให้นายกเทศมนตรีทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนายกเทศมนตรีได้แสดงความคิดเห็นว่า “...การแบ่งส่วนการทำงานของสภา และฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ส่งผลให้การทำงานรวดเร็วขึ้น เพราะไม่ต้องคอยเอาใจสภาคงเช่นอดีต...” (สัมภาษณ์, 26 มิถุนายน 2548)

การแบ่งแยกการทำงานของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน ถือว่าเป็นจุดเด่นที่สุดของระบบนายกเทศมนตรีโดยตรง เพราะด้วยระบบดังกล่าวจะนำซึ่งความรวดเร็วในการทำงานและอิสระในการบริหารงานได้ดีแตกต่างจากรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี กล่าวคือ ในรูปแบบเดิม (รูปแบบ

สภา - นายกเทศมนตรี) นอกจากสภามีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีแล้ว สภายังมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยมีมาตรการหลายประการเช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปราย หรือที่สำคัญที่สุด คือ การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเสียก่อน การที่ต้องเสนอแก่สภาในการพิจารณานั้น เพื่อให้สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น สามารถควบคุมการจัดหารายได้และรายจ่ายการใช้เงินของฝ่ายบริหารให้ถูกต้อง ตรงความต้องการของท้องถิ่น ดังนั้นกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาลงมติ ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี **ไม่ว่าเหตุผลใดก็ตาม** ส่งผลให้คณะเทศมนตรีนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป หากมองตามหลักการแล้ว จะพบว่ารูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี ต้องการให้สภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารตามหลักประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริงพบว่า สภาไม่ได้ใช้อำนาจที่ได้มาตามหลักการเข้ามาตรวจสอบ แต่กลับใช้ไปเพื่อการเรียกร้องผลประโยชน์ โดยการไม่ผ่านร่างงบประมาณประจำปี ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนตัวคณะเทศมนตรีบ่อยครั้งนำมาซึ่งความไม่ต่อเนื่องในการทำงาน

แต่ในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ได้แบ่งแยกการทำงานระหว่างสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน ส่งผลให้ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่อย่างมีอิสระ ไม่แทรกแซงการทำงานระหว่างกัน กรณีปัญหาเรื่องการที่สภาไม่รับหลักการแห่งร่างงบประมาณประจำปี อันเป็นช่องว่างสำคัญของรูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงและพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข คือ หากสภาพิจารณาแล้วมีมติไม่รับร่างงบประมาณประจำปีดังกล่าว จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อหาข้อยุติโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ด้วยมาตรการดังกล่าว ส่งผลให้สภาจำต้องพิจารณาการผ่านงบประมาณด้วยความรอบคอบ เพราะถ้าหากสภาไม่รับร่างเทศบัญญัติงบประมาณอย่างไม่มีเหตุผลเพียงพอแล้ว ผลจากการพิจารณาของคณะกรรมการในการหาข้อยุติ อาจนำมาซึ่งการยุบสภาก็เป็นได้

ผลจากการบริหารงานในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ซึ่งได้ให้อิสระแก่ฝ่ายบริหารและลดการแทรกแซงของฝ่ายสภา ทำให้เทศบาลเมืองพะเยาสามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งพบว่ากลุ่มตัวอย่างโดยส่วนใหญ่มีทัศนคติในระดับ เห็นด้วย คือ มีคะแนนทัศนคติเฉลี่ย 3.56 และเมื่อพิจารณาในรายประเด็นคำถาม พบว่า กลุ่มตัวอย่างพอใจในบทบาทและความสามารถของตัวนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหาร ซึ่งแสดงได้ ดังนี้

ตาราง 5.18 ทักษะคติของประชาชนต่อความสามารถของนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหาร

ประเด็นกลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติต่อตัวนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารในระดับ “เห็นด้วย”	ร้อยละ
1. ประเด็นที่ 1 “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารมีความรู้ความสามารถในการบริหารงานเทศบาล”	73.6
2. ประเด็นที่ 8 “นายกเทศมนตรีมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และเป็นผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่น”	68.3
3. ประเด็นที่ 2 “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารออกนโยบายและเทศบัญญัติได้เหมาะสมและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม”	66.4
4. ประเด็นที่ 10 “นายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดและมีมนุษยสัมพันธ์อันดีกับประชาชน ในท้องถิ่น”	60.0
5. ประเด็นที่ 4 “นายกเทศมนตรีได้ทำงานหนักและเสียสละในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชน”	55.3

ที่มา: แบบสัมภาษณ์

จากตาราง 5.18 แสดงว่ากลุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาลเมืองพะเยา เห็นด้วยและพอใจในการทำงานของตัวนายกเทศมนตรี โดยมีประเด็น “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารมีความรู้ความสามารถในการบริหารงานเทศบาล” มีทัศนคติเห็นด้วยสูงสุด รองลงมาเป็นประเด็น “นายกเทศมนตรีมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และเป็นผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่น” และ “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารออกนโยบายและเทศบัญญัติได้เหมาะสม และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม” เนื่องจากรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง เป็นรูปแบบที่ให้โอกาสประชาชนในท้องถิ่นเลือกผู้ที่มีความสามารถหรือผู้ที่ตนเองคิดว่าดีเหมาะสมในการบริหารงานท้องถิ่นของตนได้โดยตรง ส่งผลให้ประชาชนโดยทั่วไปยอมรับและได้ผู้ที่ตนเองคิดว่าเหมาะสมในการทำงาน ดังนั้น นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหาร จึงมาจากความต้องการของประชาชนโดยส่วนใหญ่อย่างแท้จริง แตกต่างจากรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ที่ต้องอาศัยเสียงของกลุ่มการเมืองและเสียงของสภา ในการพิจารณาเลือกนายกเทศมนตรี ดังเช่นงานของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542) ที่กล่าวถึงประโยชน์ของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงต่อประเด็นตัวนายกเทศมนตรีว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเกิดความสนใจทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพราะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อม ทำให้ประชาชนได้แต่เลือกสมาชิกสภาเทศบาลแต่ไม่แน่ใจว่าใครจะเป็นนายกเทศมนตรี ด้วยเหตุนี้ความสนใจทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนจึงมีข้อจำกัด

ผิดกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงซึ่งมีการระบุผู้สมัครแต่ละคนอย่างชัดเจน ทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนต้องสนใจและต้องคิดว่าจะเลือกใครไปเป็นผู้นำและนำไปสู่การตั้งวงคิดตาม สอบถามถกเถียง มีการอภิปรายและวิพากษ์วิจารณ์การเมืองท้องถิ่น และจากการที่ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้บริหารได้โดยตรง ส่งผลให้ได้นายกเทศมนตรีที่ตรงกับความต้องการ สังกัดจากตาราง 5.18 พบว่าโดยส่วนใหญ่ประชาชนพอใจในการทำงานของตัวนายกเทศมนตรี และจากการสัมภาษณ์เพิ่มเติมยังพบต่อไปว่า เหตุที่ประชาชนส่วนใหญ่พอใจนั้น เพราะเป็นสิ่งที่ประชาชนเห็น ได้อย่างเป็นรูปธรรม และมีความเห็นเป็นส่วนใหญ่ว่าเทศบาลเมืองพะเยาได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ภายใต้การบริหารงานเทศบาลที่ผ่านมานายกเทศมนตรีได้สร้างโครงการที่ได้พัฒนาเมืองพะเยาอย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น การจัดสร้างสวนสาธารณะบริเวณด้านหลังเทศบาล, การพัฒนาภูมิทัศน์บริเวณรอบกว๊านพะเยา, การจัดตั้งร้านค้าชุมชนบริเวณพื้นที่หน้าวัดศรี โคมคำ เป็นต้น จากเหตุผลดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนไว้วางใจในตัวนายกเทศมนตรีและเลือกให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นสมัยที่ 2

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาทัศนคติของประชาชนต่อตัวนายกเทศมนตรี โดยตรงลงในรายละเอียดพบว่ายังมีบางประเด็นที่ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยา มีทัศนคติในระดับ “ไม่แน่ใจ” ซึ่งแสดงได้ดังนี้

ตาราง 5.19 ประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี ในระดับ “ไม่แน่ใจ” โดยแสดงในรูปแบบตารางได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลในระดับ “ไม่แน่ใจ”	ร้อยละ
1. ประเด็นที่ 7 “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารมีความซื่อสัตย์โปร่งใสและมีความตั้งใจจริงในการบริหารงานเทศบาล”	46.3
2. ประเด็นที่ 12 “นายกเทศมนตรีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและรับฟังข้อเสนอแนะของประชาชน”	36.0
3. ประเด็นที่ 5 “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของท้องถิ่นได้ตรงจุด”	34.7
4. ประเด็นที่ 6 “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว”	30.3

ที่มา: แบบสอบถาม

ในส่วนทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลในระดับ “ไม่แน่ใจ” ที่มีค่าเฉลี่ยมากที่สุด คือ ประเด็น “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารมีความซื่อสัตย์โปร่งใสและมีความตั้งใจจริงในการบริหารงาน

เทศบาล” รองลงมา “นายกเทศมนตรีเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลเพิ่มมากขึ้น” และ “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว” ทั้งนี้อาจเป็นเพราะประเด็นเรื่องความซื่อสัตย์และโปร่งใสในการทำงานเป็นประเด็นที่ถูกปิดบังและไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นเรื่องภายในเทศบาลและขาดการตรวจสอบประกอบไปกับทัศนคติของประชาชนส่วนใหญ่ที่มองระบบการเมืองหรือนักการเมืองท้องถิ่น ว่าเป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์ ทูจิด คอรัปชั่น อำนาจและอิทธิพลรวมทั้งมีความขัดแย้ง จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่คิดเห็นไปในทางที่ “ไม่แน่ใจ” เป็นส่วนมาก

ในประเด็นเรื่องการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการทำงานและการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างรวดเร็ว มีคะแนนเฉลี่ยรวมน้อยเรียงกันตามลำดับ ซึ่งอาจเป็นเพราะประชาชนไม่ได้รับการตอบสนองอย่างรวดเร็วหรือตรงจุด รวมทั้งประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นว่าแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงานมาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการทำงานของเทศบาล ก็ไม่ได้เพิ่มขึ้นมากอย่างที่ควร ดังนั้นในภาพรวมแล้ว การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานจึงยังไม่มีแตกต่างจากอดีตที่ผ่านมามากนัก

7. บทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลไปไปตาม พระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 ดังนี้

1. ในที่ประชุมสภาเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

2. สภาเทศบาลมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเทศบาล และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็น หรือไม่ได้เป็นสมาชิกสภาตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเทศบาล เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล แล้วรายงานต่อสภาเทศบาลในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว นายกเทศมนตรีมีสิทธิเสนอชื่อบุคคลผู้เป็นหรือไม่เป็นสมาชิกสภา เพื่อให้สภาเทศบาลตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญได้ไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

3. สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาที่ไม่อยู่ มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาเทศบาล เพื่อให้นายกเทศมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการเทศบาลโดยไม่มีการลงมติ การเสนอบัญญัติ

ให้ยื่นต่อประธานสภาเทศบาลและให้ประธานสภากำหนดวันสำหรับการอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องแจ้งไม่เร็วกว่า 5 วัน และไม่ช้ากว่า 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับอนุมัติแล้วแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบ

4. สภาเทศบาลเป็นฝ่ายพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาเทศบาล ร่างเทศบัญญัติ ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอ

5. สภาเทศบาลไม่สามารถลงมติใด ๆ เพื่อให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้

จากการศึกษาวิจัยและการสัมภาษณ์นักการเมืองท้องถิ่น เมื่อได้ทำการเปรียบเทียบบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีและรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง พบว่า บทบาทอำนาจของสภาเทศบาลลดลงไปจากเดิม โดยเฉพาะในประเด็น การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีและการพิจารณาไม่ผ่านร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ในส่วนความคิดเห็นของนักการเมืองท้องถิ่นเห็นว่า การลดอำนาจของสภาเทศบาลเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร และส่งผลให้สภาสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างอิสระด้วยเช่นกัน

5.4.2 ประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง

จากการสอบถามและสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาวิจัยได้ทำการรวบรวมความคิดเห็นของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองต่อประเด็นประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาล ในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง พบการเปลี่ยนแปลงได้ดังนี้

1) การบริหารงานมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

เนื่องจากรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงได้แบ่งแยกอำนาจระหว่างสภาและฝ่ายบริหารจากกันอย่างเด็ดขาด โดยที่ฝ่ายสภาไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งฝ่ายบริหารและไม่สามารถเป็นฝ่ายบริหารได้ ส่งผลให้ฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีรับผิดชอบต่อประชาชนได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องกังวลและคอยเอาใจสภา แตกต่างจากรูปแบบเดิมหรือรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ที่ฝ่ายสภามีสถานภาพเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร คือ เป็นสมาชิกสภาเหมือนกัน มีสิทธิที่จะเป็นฝ่ายบริหารได้ ดังนั้นฝ่ายสภาจึงไม่ได้ทำหน้าที่พิจารณาเทศบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหารตามที่ได้ตั้งเจตจำนงไว้ แต่จะใช้ทุกวิถีทางเพื่อที่จะได้เข้าไปเป็นฝ่ายบริหาร โดยการก่อกวนคัดค้านการทำงานของฝ่ายบริหาร ทำให้การทำงานของฝ่ายบริหารชะงักและประสบปัญหาจนก่อให้เกิดความเสื่อมศรัทธาของประชาชน แต่ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ได้แบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจนทำให้การติรวนของสภาไม่สามารถที่จะทำได้

เทศบาลเมืองพะเยาก็เช่นกัน รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ได้เพิ่มอำนาจให้แก่ตัวนายกเทศมนตรีในการบริหารงาน ส่งผลให้นายกเทศมนตรีสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและดำเนินงานตามนโยบายได้อย่างรวดเร็ว ปราศจากการถูกก่อกวนหรือติดขัดภายในสภา ดังเช่นอดีต ส่งผลให้สามารถก่อสร้างโครงการต่าง ๆ ได้ตามความต้องการของประชาชน

2) การทำงานของฝ่ายบริหารมีความต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ

รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้ส่งผลให้การทำงานของฝ่ายบริหาร มีความต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร รวมทั้งการที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้ยุบสภา ในอดีตภายใต้รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด นอกจากนี้ฝ่ายสภายังมีอำนาจค่อนข้างมากในการควบคุมฝ่ายบริหาร นั่นคือ อำนาจในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุมฝ่ายบริหารหากร่างดังกล่าว ไม่ได้รับเห็นชอบจากสภาแล้ว นั่นหมายความว่าคณะเทศมนตรีจะต้องออกจากตำแหน่งภายใต้หลักการข้างต้นเป็นช่องว่างให้ฝ่ายสภาออกกวนการบริหาร โดยการคัดค้านร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ แต่เป็นเกมการเมืองที่ต้องการ แย่งชิงโอกาสที่จะเป็นฝ่ายบริหารทำให้การทำงานของฝ่ายบริหารและเทศบาลต้องหยุดชะงักลง หากไม่ผ่านร่างเทศบัญญัติจะส่งผลให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่งอันส่งผลสำคัญต่อประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาล

แต่ภายใต้การบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะในประเด็นการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 ได้เปลี่ยนแปลงและแก้ไขปัญหาที่เป็นช่องว่างของรูปแบบเดิมดังที่กล่าวมาข้างต้น คือ ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับร่างเทศบัญญัติงบประมาณดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาจำนวน 15 คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติและความขัดแย้ง ประกอบไปด้วยสมาชิก สภาเทศบาลซึ่งสภาเสนอจำนวน 7 คนและบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลอีกจำนวน 7 คน ซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอ ทำการพิจารณาเทศบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันแล้วรายงานต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งร่างดังกล่าวต่อสภาเทศบาล หากสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วัน หรือมีมติไม่เห็นชอบก็ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไปและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเทศบาล โดยที่นายกเทศมนตรี ไม่ต้องพ้นจากตำแหน่ง ภายใต้หลักการดังกล่าวเป็นการลดการก่อกวนและเกมทางการเมืองของฝ่ายสภาลงไป อันส่งผลต่อการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

3) มีอำนาจในการเบิกจ่ายเงินในกรณีฉุกเฉิน

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยืมเงินสะสมในส่วนที่เก็บรักษาไว้เอง ดำรงจ่ายในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น เว้นแต่เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี ให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ยืมเงินสะสมได้ครั้งหนึ่งไม่เกิน 2 ล้านบาท ในกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้ยืมเงินสะสมได้ตามวงเงินที่ผู้ว่าราชการกำหนดโดยคำนึงถึงฐานะการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยไม่ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในวรรคหนึ่ง

อำนาจดังกล่าวส่งผลให้นายกเทศมนตรีสามารถอนุมัติยืมเงินสะสมได้ไม่เกิน 2 ล้านบาท ในกรณีที่เป็นเร่งด่วนฉุกเฉินได้โดยไม่ต้องผ่านสภา เพื่อใช้แก้ไขปัญหาในเบื้องต้นได้อย่างทันท่วงที เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ เป็นต้น จึงถือได้ว่าเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่นายกเทศมนตรีในการแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ (ปัจจุบัน อำนาจในการยืมเงินสะสมดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปเมื่อต้นปี พ.ศ. 2548)

ผลจากการการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ภายหลังจากปี พ.ศ. 2543 ซึ่งก่อให้เกิดเสถียรภาพและความคล่องตัวในการทำงาน ทำให้เทศบาลเมืองพะเยาได้จัดทำโครงการต่าง ๆ ที่สำคัญ หลากหลายโครงการอันก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในเขตเทศบาล ที่เห็นได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ดังนี้



รูปที่ 5.1 โครงการก่อสร้างและพัฒนาถนนเลียบริมชายกว๊าน

1.โครงการก่อสร้างและพัฒนาถนนเลียบริมชายกว๊านพะเยา

วัตถุประสงค์

- 1.1 เพื่อปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ และพื้นที่ชายฝั่งกว๊านพะเยา
- 1.2 เพื่อเป็นเส้นทางลัดเข้าสู่ชายกว๊านพะเยาและลดการจราจรแออัดในเมือง
- 1.3 เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม
- 1.4 เพื่อสร้างความสะดวกและปลอดภัยให้แก่ประชาชนและนักท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นการส่งเสริมและพัฒนากองการท่องเที่ยวของเทศบาลเมืองพะเยา

จากการสังเกตของผู้ศึกษาวิจัยพบว่า ผลจากการก่อสร้างถนนเลียบริมชายกว๊าน ได้ก่อให้เกิดการพัฒนาบริเวณกว๊านพะเยาเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า กว๊านพะเยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของจังหวัดพะเยา อันเป็นจุดที่นักท่องเที่ยวโดยทั่วไปต้องแวะเข้ามาชมทัศนียภาพ ในอดีตก่อนการจัดสร้างถนนเลียบริมชายกว๊าน บริเวณดังกล่าวจะเต็มไปด้วยพ่อค้าแม่ค้าเข้ามาจับจองเพื่อค้าขายสินค้าและบริการต่าง ๆ ผลที่ตามมาคือ เกิดความวุ่นวายไม่เป็นระเบียบ รวมถึงความสกปรกและบดบังทัศนียภาพของกว๊านพะเยา จนกระทั่งนายมงคล บุญเรือง หัวหน้ากลุ่มกฎหมายพัฒนา ซึ่งมีแนวคิดและนโยบายในการพัฒนากองการท่องเที่ยว ได้เข้ามาบริหารเทศบาล ในปี พ.ศ. 2539 และต่อเนื่องในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นเป็นครั้งแรกที่ได้มีการใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงในการบริหารงานเมืองพะเยา จึงได้มีการจัดทำโครงการถนนเลียบริมชายกว๊าน โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ เพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์ชายกว๊าน ส่งเสริมการท่องเที่ยว, เพื่อเป็นเส้นทางลัดพร้อมทั้งลดปัญหาการจราจรแออัดในเขตเมือง รวมทั้งเป็นเงื่อนไขกรณีเกิดปัญหาน้ำท่วม นอกจากนี้บริเวณถนนเลียบริม

ชายกว่านยังได้จัดทำถนนสำหรับจักรยานซึ่งเชื่อมต่อกับสวนสาธารณะ ซึ่งจะทำให้พื้นที่ดังกล่าว เป็นพื้นที่สาธารณะสำหรับนักท่องเที่ยวและประชาชน ในการทำกิจกรรมต่าง ๆ

จากการสอบถามนักท่องเที่ยวท่านหนึ่ง ได้แสดงความคิดเห็นว่า “...สภาพของกว๊านพะเยา มีความเรียบร้อยกว่าเดิมค่อนข้างมาก คุณสะอาดเรียบร้อยขึ้น เหมาะสม น่าเที่ยวชมมากยิ่งขึ้น ...” (สัมภาษณ์, 23 เมษายน 2548)



รูป 5.2 โครงการก่อสร้างสวนสาธารณะบริเวณหลังเทศบาลเมืองพะเยา

2.โครงการก่อสร้างสวนสาธารณะบริเวณหลังสำนักงานเทศบาลเมืองพะเยา

วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อใช้เป็นสถานที่พักผ่อนและออกกำลังกาย รวมทั้งเป็นสถานที่สำหรับการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยา
- 2.2 เพื่อเป็นสถานที่รองรับการท่องเที่ยวและนักท่องเที่ยวในอนาคต



รูป 5.3 โครงการลานค้าชุมชน ตลาดชุมชนเมืองพะเยา บริเวณหนองระนุ

3.โครงการลานค้าชุมชน ตลาดชุมชนเมืองพะเยา บริเวณหนองระนุ

วัตถุประสงค์

3.1 เพื่อเป็นตลาดกลางสินค้าหัตถกรรมพื้นบ้านของจังหวัดพะเยา

3.2 เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและเป็นจุดรับบริการท่องเที่ยว



รูป 5.4 โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์และสร้างเขื่อนริมกว๊านพะเยา บริเวณวัดศรีโคมคำ

4. โครงการปรับปรุงภูมิทัศน์และสร้างเขื่อนริมน้ำหน้าพระยา บริเวณวัดศรีโคมคำ วัตถุประสงค์

4.1 เพื่อปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณวัดศรีโคมคำให้มีความสวยงาม

4.2 เพื่อเป็นสถานที่รองรับการท่องเที่ยวและส่งเสริมการท่องเที่ยวในอนาคต

วัดศรีโคมคำ เป็นหนึ่งในแหล่งท่องเที่ยวสำคัญที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองพะเยา ทางเทศบาลเมืองพะเยาจึงได้ทำการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณวัดรวมทั้งสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม โดยมีการจัดสร้างลานจอดรถรวมทั้งจัดระเบียบร้านค้า เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเพิ่มมากขึ้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า โครงการดังกล่าวได้สร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและทำให้ภูมิทัศน์ของวัดสวยงามมากยิ่งขึ้น แต่จากการสอบถามแม่ค้าขายของที่ระลึกบริเวณดังกล่าว ส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นที่แย้งออกไปดังนี้ “...ตั้งแต่ย้ายมาขายของบริเวณที่ทางเทศบาลจัดให้ ขายได้ไม่ดีเหมือนเดิม ที่เดิมขายดีกว่านี้...” (สัมภาษณ์, 23 เมษายน 2548)

ความเห็นที่แตกต่างของกลุ่มพ่อค้าแม่ค้า ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า เกิดจากในอดีตร้านค้าต่าง ๆ เหล่านี้ ต่างเคยตั้งอยู่ในบริเวณวัดศรีโคมคำ แต่เมื่อได้มีการจัดทำโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณวัดศรีโคมคำ ทำให้ร้านค้าต่าง ๆ ย้ายออกมาตั้งบริเวณที่ทางเทศบาลจัดไว้ อาจทำให้เสียประโยชน์ที่ตนเองเคยได้ แต่ถ้าหากมองในภาพรวมแล้ว ถือว่าเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากกว่า

นอกจากเทศบาลเมืองพะเยาจะได้อำนาจในการจัดทำโครงการที่อยู่ในลักษณะสิ่งก่อสร้างสาธารณูปโภค หรือการพัฒนาทางด้านพื้นฐานและการท่องเที่ยวแล้ว เทศบาลเมืองพะเยายังได้จัดทำโครงการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทำงานกับทางเทศบาล โดยมีเป้าหมายคือ ท้องถิ่นสามารถบริหารตนเองได้และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร ทางเทศบาลเมืองพะเยาได้จัดทำในหลากหลายโครงการ โดยผู้ศึกษาวิจัยได้ยกตัวอย่างโครงการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนบางโครงการที่น่าสนใจ ดังนี้

1. โครงการจัดเวทีประชาคม

ตามนโยบายของรัฐบาล ในการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น สามารถบริหารจัดการกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้ตามความต้องการ บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารในด้านต่าง ๆ เช่น การแสดงความคิดเห็น การสรรหาคณะผู้บริหาร การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ฯลฯ เทศบาลเมืองพะเยา ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายของคณะผู้บริหาร โดยการรวบรวมข้อมูลและความต้องการจากภาคประชาชน

โดยตรง เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นจริงและถูกต้องประกอบกับการดำเนินงานของเทศบาล ชุมชนควรเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินงานของเทศบาล เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น
2. เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในการพัฒนาแก้ไขปัญหาท้องถิ่น
3. เพื่อรวบรวมข้อมูล ปัญหาและความต้องการของประชาชนในการกำหนดแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการของชุมชน

2. โครงการประชุมกรรมการชุมชนและแกนนำชุมชน

เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและภูมิปัญญาตามแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คณะกรรมการชุมชนและแกนนำชุมชนถือว่าเป็นบุคคลกลุ่มหนึ่งที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่น เป็นผู้นำภาคประชาชนในการ สื่อสารหรือประสานงานระหว่างส่วนราชการและประชาชน ทางเทศบาลเมืองพะเยาพิจารณาเห็นว่าทำให้ความรู้และประสบการณ์แก่คณะกรรมการชุมชนและแกนนำชุมชน จะเป็นส่วนช่วยให้แกนนำกลุ่มต่าง ๆ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการกำหนดให้ดำเนินการประชุม

วัตถุประสงค์

1. เพื่อส่งเสริมความรู้และประสบการณ์ให้กับกรรมการชุมชนและแกนนำชุมชน กลุ่มต่าง ๆ ในชุมชน
2. เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างส่วนราชการ กรรมการชุมชน และแกนนำชุมชนกลุ่มต่าง ๆ
3. เพื่อเปิดโอกาสให้กรรมการชุมชนและแกนนำชุมชนกลุ่มต่าง ๆ ได้พบปะแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงาน
4. เพื่อสร้างเครือข่ายและกระบวนการดำเนินงานพัฒนาชุมชนให้ไปในทิศทางเดียวกัน
5. เพื่อสร้างแนวคิด วิสัยทัศน์ให้กับกรรมการชุมชนและแกนนำกลุ่มต่าง ๆ จากประสบการณ์การศึกษาดูงานของท้องถิ่นอื่น เพื่อนำมาปรับปรุงใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ

3. โครงการประกวดชุมชนดีเด่นประจำปี

ปัจจุบันทิศทางพัฒนาท้องถิ่น มุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น บนพื้นฐานของการพึ่งพาตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยที่รัฐพยายามที่จะกระจายอำนาจในการบริหารให้กับท้องถิ่นให้มากที่สุด เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการทำงานมากขึ้นทั้งในด้านความคิดและการปฏิบัติ

เทศบาลเมืองพะเยาในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่โดยตรงในการที่จะสนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหา โดยการส่งเสริมหรือกระตุ้นให้ประชาชนมีการรวมกลุ่มกิจกรรม หรือจัดตั้งองค์กรชุมชนร่วมกันดำเนิน กิจกรรมพัฒนาและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ได้ตรงตามความต้องการของประชาชน ฉะนั้นในการที่จะกระตุ้นหรือก่อให้เกิดการพัฒนาโดยประชาชนเอง เทศบาลจึงต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการชี้แนวทางจึงได้กำหนดโครงการประกวดชุมชนขึ้น

วัตถุประสงค์

1. เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจกับประชาชน หรือองค์กรชุมชนในการเสียดสีเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น
2. เพื่อกระตุ้นหรือก่อให้เกิดการพัฒนาชุมชน โดยประชาชนในชุมชนเอง
3. เพื่อสร้างความสามัคคี และแนวทางการทำงานที่ถูกต้องให้กับประชาชนหรือองค์กรชุมชน
4. เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาสภาพแวดล้อมและการจัดระเบียบชุมชน

4. โครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัยต่าง ๆ

ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะชะลอตัว ทำให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนทุกระดับ โดยเฉพาะประชาชนผู้มีรายได้น้อย ผู้ด้อยโอกาสในเขตเมือง ที่ต้องต่อสู้กับภาวะความเปลี่ยนแปลงของสังคมอยู่ตลอดเวลา หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบจึงพยายามหาทางช่วยเหลือเกื้อกูลและบรรเทาความเดือดร้อนต่อผลกระทบเหล่านั้น ประกอบกับปัจจุบันภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น อัคคีภัย อุทกภัย วาภัย ได้เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดเสมอ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาสและผู้ประสบภัยพิบัติ
2. เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข
3. เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างชุมชน เทศบาล และผู้ประสบภัย

โครงการที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงบางส่วนของพัฒนาเทศบาลเมืองพะเยาภายหลังการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหาร ซึ่งโครงการส่วนใหญ่จะเน้นไปที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็น ถนน ไฟฟ้า ทางระบายน้ำ และให้ความสำคัญกับการท่องเที่ยวโดยการ จัดสร้างร้านค้าชุมชน ปรับปรุงภูมิทัศน์และสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมรอบกว๊านพะเยา อันเป็นจุดเด่นสำคัญของจังหวัดพะเยา เพื่อรองรับและส่งเสริมการท่องเที่ยวในอนาคต แต่ก็ยังมีหลากหลายโครงการที่มุ่งเน้นในการพัฒนาชุมชนและประชาชนในท้องถิ่น โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการแก้ไข หรือเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงานเทศบาล อันเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

ในเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาล ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ “ประสิทธิภาพในการบริหารงานนอกจากจะขึ้นอยู่กับโครงสร้างการบริหารงานแล้ว จำนวนสมาชิกของกลุ่มการเมืองในสภาก็เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญ หากนายกเทศมนตรีมีสมาชิกกลุ่มของตนเองในสภาครองเสียงข้างมากไว้ได้ การทำงานของฝ่ายบริหารหรือในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณเป็นไปอย่างราบรื่น แต่ในทางตรงข้ามกัน หากนายกเทศมนตรีมีครองเสียงข้างน้อยในสภา แม้ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 ในเรื่องการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณที่ได้กล่าวมาข้างต้นในข้อ 2) จะไม่ส่งผลให้ตัวนายกเทศมนตรีถูกควบคุมโดยสภาอย่างเด็ดขาด แต่ก็ส่งผลต่อการทำงานที่ค่อนข้างจะติดขัดหรือเป็นการทำงานที่ขาดความสมานฉันท์หรือการถ้อยทีถ้อยอาศัยระหว่างสภาและฝ่ายบริหาร” (สัมภาษณ์, 16 พฤษภาคม 2548)

นอกจากนี้ข้าราชการการประจำท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นต่อไปว่า “ประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลจะเกิดผลสูงสุดขึ้นอยู่กับจิตสำนึกของนักการเมืองแต่ละคนเป็นสำคัญทั้งฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร หากนายกเทศมนตรีเป็นผู้มีความสามารถ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล (เป็นทั้งนักการเมืองและนักบริหาร) รวมทั้งนักการเมืองท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาเทศบาลทำหน้าที่ของตนเองโดยจริงใจและเต็มความสามารถ สิ่งเหล่านี้จะประสานไปกับโครงสร้างเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงอันส่งผลให้ การทำงานของเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง” (สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2548)

จากการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ที่ส่งผลให้การบริหารมีความคล่องตัวและส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีความต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ทำให้เทศบาลสามารถจัดทำโครงการ ต่าง ๆ ซึ่งได้ก่อให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองพะเยา และจากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาลเมืองพะเยา เกี่ยวกับทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง พบว่า โดยภาพรวม กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติในระดับ “เห็นด้วย” ต่อการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา กล่าวคือ มีคะแนนทัศนคติเฉลี่ย 3.56 โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

ตาราง 5.20 ประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี ในระดับ “เห็นด้วย” โดยแสดงในรูปแบบตารางได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี โดยตรงในระดับ “เห็นด้วย”	ร้อยละ
1. ประเด็นที่ 3 “นายกเทศมนตรีรับผิดชอบและทำตามนโยบายที่เคยให้ไว้”	59.0
2. ประเด็นที่ 13 “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับเทศบาลแก่ประชาชน	58.0
3. ประเด็นที่ 14 “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับการอบรมและให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น”	57.7
4. ประเด็นที่ 11 “นายกเทศมนตรีได้ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น”	57.0
5. ประเด็นที่ 9 “นายกเทศมนตรีมีความสามารถในการจัดหางบประมาณพัฒนาท้องถิ่น”	55.3
6. ประเด็นที่ 15 “นายกเทศมนตรีเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลเพิ่มมากขึ้น”	52.3

ที่มา: แบบสอบถาม

จากแบบสอบถามประชาชนในท้องถิ่นเทศบาลเมืองพะเยา จำนวน 300 คน พบว่า ทัศนคติของประชาชนโดยส่วนใหญ่อยู่ในระดับ “เห็นด้วย” และเมื่อพิจารณาทัศนคติของประชาชนเป็นรายข้อพบว่า ประชาชนมีทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลในระดับ “เห็นด้วย” ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ประเด็นนายกเทศมนตรีรับผิดชอบและทำตามนโยบายที่เคยให้ไว้ รองลงมาคือ นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารต่างๆเกี่ยวกับเทศบาลแก่ประชาชน และการที่นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับการอบรมและให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เนื่องจาก เป็นสิ่งที่ประชาชนในเขตเทศบาลสามารถเห็นได้อย่างชัดเจน ถึงการทำงานของเทศบาล โดยเฉพาะการรับผิดชอบและทำตามนโยบายที่ได้ให้ไว้ ซึ่งนโยบายของนายกเทศมนตรีในชุดนี้ เน้นในเรื่องการพัฒนาทางด้านการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ ดังโครงการก่อสร้าง การปรับปรุงภูมิทัศน์รอบชายกว๊านพะเยา, การปรับปรุงภูมิทัศน์และการจัดทำลานค้าชุมชนบริเวณวัดศรีโคมคำเป็นต้น นอกจากนี้ การที่เทศบาลได้จัดทำโครงการ ที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการทำงานกับทางเทศบาล ดังเช่น โครงการจัดทำเวทีประชาคม, โครงการประกวดชุมชนดีเด่น เป็นต้น ก็เป็นสิ่งที่ประชาชนได้เห็นและสัมผัสอย่างเป็นรูปธรรม

ผลการพัฒนาเทศบาลเมืองพะเยา ในปี พ.ศ. 2548

1.1 ด้านสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ในช่วงระยะเวลาปีที่ผ่านมาเทศบาลเมืองพะเยา ได้ดำเนินงานในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การทำป้ายชื่อถนน ตรอก ซอย โดยทำการก่อสร้างพร้อมติดตั้ง จำนวน 100 ป้าย การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว ทำให้ ถนน ตรอก ซอย ได้รับการปรับปรุงมีป้ายบอกชื่อถนน ตรอก ซอย ทำให้การสัญจรติดต่อในเขตเทศบาลเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการท่องเที่ยวในอนาคต

ในช่วงระยะที่ผ่านมาได้ดำเนินงานตามแผนสาขาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจำนวน 1 โครงการ จากจำนวนโครงการทั้งสิ้น 1 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 100 ของจำนวนโครงการในแผนสาขานี้

1.2 ด้านสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในช่วงระยะเวลาปีที่ผ่านมา เทศบาลเมืองพะเยาได้ดำเนินงานตามแผนสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ การสนับสนุน ส่งเสริมด้านอาชีพต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในการที่จะเป็นการสร้างงาน สร้างอาชีพ และเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชน สนับสนุนผู้ประกอบการค้า หรือบริการให้เป็นแหล่งการค้าหรือบริการที่มีคุณภาพ อีกทั้งเทศบาลเมืองพะเยา ได้เน้นในการที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยว อาทิเช่น การปรับปรุงและพัฒนาสภาพภูมิทัศน์ และทัศนียภาพของเมืองตลอดจนการจัดกิจกรรมงานประเพณีต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการดึงดูดให้นักท่องเที่ยวมาท่องเที่ยวให้มากขึ้น และก่อให้เกิดผลดีทางด้านเศรษฐกิจในระยะยาว

แต่อย่างไรก็ตามการพัฒนาเศรษฐกิจก็ยังคงขาดปัจจัยการส่งเสริมทางการตลาด และเงินทุนระยะยาวจึงทำให้การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ไม่เกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ซึ่งข้อจำกัดนี้เทศบาลเมืองพะเยา จะดำเนินการแก้ไขต่อไป

ในช่วงระยะปีที่ผ่านมา ได้ดำเนินงานตามแผนสาขาการพัฒนาเศรษฐกิจ จำนวน 7 โครงการ จากจำนวนโครงการทั้งสิ้น 7 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 100 ของจำนวนโครงการในแผนสาขานี้

1.3 ด้านการพัฒนาสังคม

ในช่วงระยะเวลาปีที่ผ่านมา เทศบาลเมืองพะเยาได้เร่งรัดให้มีการพัฒนาสังคมในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ การป้องกันและส่งเสริมสุขภาพของประชาชน การเฝ้าระวังป้องกันและควบคุมโรค การส่งเสริมสุขภาพอนามัยในโรงเรียนและชุมชน การสร้างจิตสำนึกการรักษาสุขภาพอนามัย การสุขภาพิบาลชุมชนและสถานที่ การสร้างจิตสำนึกด้านสุขภาพิบาลทั่วไปและชุมชน การสร้างจิตสำนึก

การรักษาสุขภาพอนามัย การสุขาภิบาลชุมชนและสถานที่ การสร้างจิตสำนึกด้านสุขาภิบาลทั่วไป การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษา การพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา การพัฒนาคุณภาพวิชาการ การส่งเสริมและอนุรักษ์วัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่น การส่งเสริมกิจกรรมเด็กและเยาวชน การส่งเสริมกิจกรรมทางการศึกษาสำหรับนักเรียน และการส่งเสริมสวัสดิการและนันทนาการ เป็นต้น กล่าวได้ว่าการพัฒนาได้ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยา มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และประชาชนมีความสำนึกในความเป็นท้องถิ่นในอันที่จะอนุรักษ์ไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมและประเพณีอันดีงาม

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้ดำเนินงานตามแผนสาขาการพัฒนาสังคม จำนวน 58 โครงการ จากจำนวนโครงการทั้งสิ้น 47 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 81 ของจำนวนโครงการในแผนสาขานี้

1.4 ด้านการพัฒนาการเมืองการบริหาร

ในช่วงระยะเวลาปีที่ผ่านมา เทศบาลเมืองพะเยาได้ดำเนินการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อมุ่งให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันในด้านกิจกรรมทางการเมือง ประชาชนให้ความสนใจและมีแนวโน้มในทางที่ดีขึ้น กล่าวคือ ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2547 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในคราวเดียวกันด้วย มีประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งสูงถึงร้อยละ 67.39 และมีการจัดเวทีประชาคม ครอบคลุม 13 ชุมชน เพื่อนำปัญหาความต้องการมาบรรจุในแผนพัฒนาเทศบาล (แผนพัฒนาสามปี) ด้านการบริหาร เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) เทศบาลเมืองพะเยาได้ดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาบุคลากร ตลอดจนปรับปรุงและพัฒนา เครื่องมือ เครื่องใช้ และสถานที่ปฏิบัติงาน อีกทั้งการปรับปรุงและพัฒนารายได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และศักยภาพของหน่วยงานให้สูงขึ้น แต่เนื่องจากข้อจำกัดของงบประมาณ เทศบาลเมืองพะเยายังคงมีความจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดให้มีการปรับปรุงพัฒนาบุคลากร เครื่องมือ เครื่องใช้ และสถานที่ปฏิบัติงาน ตลอดจนพัฒนารายได้เพื่อให้สามารถรองรับกับบทบาทหน้าที่ และการขยายการบริการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

ในช่วงระยะเวลาปี ที่ผ่านมาได้ดำเนินงานตามแผนสาขาการพัฒนาการเมืองการบริหาร จำนวน 4 โครงการจากจำนวนโครงการทั้งสิ้น 6 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 67 ของจำนวนโครงการในแผนสาขาการพัฒนาสาขานี้

1.5 ด้านการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ในช่วงระยะเวลาปีที่ผ่านมา เทศบาลเมืองพะเยาได้มุ่งเน้นการที่จะเสริมสร้างจิตสำนึก และ ความตระหนักทางด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน โดยได้ดำเนินการประชาสัมพันธ์ และการ ฝึกอบรมให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อมุ่งเน้นให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม มากยิ่งขึ้น ในการเฝ้าระวังและป้องกันมิให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมถูกทำลาย เทศบาล เมืองพะเยา ได้ดำเนินการโดยจัดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามเทศบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ในการบำบัดฟื้นฟูสภาพแวดล้อมให้ดีขึ้น เทศบาลเมืองพะเยาได้ดำเนินการปรับปรุง สภาพแวดล้อม ได้แก่ สภาพภูมิทัศน์ และทัศนียภาพของเมืองเพื่อให้เมืองมีสภาพน่าอยู่ สำหรับ ขยะมูลฝอยก็ได้ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดการให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะได้มีการก่อสร้าง ระบบกำจัดขยะมูลฝอยที่ถูกต้องหลักวิชาการ ซึ่งทำให้มีระบบการกำจัดขยะมูลฝอยที่ปลอดจากมลภาวะ และไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เกิดการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เทศบาลเมืองพะเยา จะเร่งรัดในการเสริมสร้างความร่วมมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม ร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ เทศบาล ประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีพื้นที่ติดกัน อีกทั้งจะทำการพัฒนา ปรับปรุงฟื้นฟูสภาพคลองแม่ต๋ำ การปรับปรุงสภาพคูเมืองโบราณ และการก่อสร้างระบบรวบรวม น้ำเสียในชุมชนแม่ต๋ำ การปรับปรุง ฟื้นฟูคุณภาพกว๊านพะเยา

ในระยะปีที่ผ่านมา ได้ดำเนินงานตามแผนสาขาการพัฒนาสิ่งแวดล้อม และการจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติ จำนวน 8 โครงการ จากจำนวนโครงการทั้งสิ้น 12 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 67 ของจำนวนโครงการในแผนสาขานี้

5.5 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง

การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นตัวชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่งของระบอบประชาธิปไตย สังคมใดจะมีระดับความเป็นประชาธิปไตยสูงหรือต่ำ จะพิจารณาจากการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เมืองของประชาชน แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในเมืองไทยที่ผ่านมา พบว่าประชาชนยังมี บทบาทน้อยมาก ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมแบบในระบบ (Conventional) เช่น การมาใช้สิทธิ เลือกลง การติดตามข่าวสารทางการเมือง การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หรือว่าจะเป็นการมีส่วนร่วม แบบนอกระบบ (Unconventional) เช่น การยื่นเสนอข้อเรียกร้อง การเดินขบวน เป็นต้น

การเมืองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลก็เช่นเดียวกัน ต่างก็ประสบปัญหาในการขาดการมี ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จากงานวิจัยเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานเทศบาลหลาย ๆ ชิ้น ต่างกล่าวว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลให้ประชาชนท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองเท่าที่ควร คือ รูปแบบโครงสร้างการบริหารงานเทศบาลรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ดังเช่น

งานของ ชเนศวร์ เจริญเมือง (2542) ที่กล่าวว่า รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาล แต่ไม่สามารถรู้ได้อย่างแน่ชัดว่าใครจะเป็นนายกเทศมนตรี ทำให้ประชาชนขาดความสนใจเท่าที่ควร ผิดกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงซึ่งมีการระบุผู้สมัครแต่ละคนอย่างชัดเจน ทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนต้องสนใจและต้องคิดว่าจะเลือกใครเป็นผู้นำ และนำไปสู่การตั้งวงติดตามสอบถาม ถกเถียง มีการอภิปรายและวิพากษ์วิจารณ์การเมืองท้องถิ่น...” นอกจากนี้ยังกล่าวต่อไปว่า...”ประชาชนสามารถผลักดันให้นายกเทศมนตรีลาออกเมื่อเห็นว่าบุคคลผู้นั้นขาดความสามารถในการแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ของเมือง หรือไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน และพลังประชาชนจะเป็นบรรทัดฐานสำคัญสำหรับนายกเทศมนตรีคนต่อไปในแง่ที่ว่าถ้าคนอาสาเข้ามาทำงานการเมืองแต่ทำงานไม่ได้ผล ผู้นั้นก็ควรพิจารณาตัวเองนำมาสู่การสร้างผู้บริหารที่ดี สภาพการณ์ดังกล่าวจะกระตุ้นให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ทำให้ประชาชนรู้จักการมีบทบาทในการพัฒนาสังคม รู้วิธีการปกครองและพัฒนาบ้านเมืองด้วยตัวของเขาเอง (local self government) สร้างสิ่งที่เรียกว่าประชาสังคม (Civil society) ที่เข้มแข็ง

สอดคล้อง กับงานของ สุนทร ยามศิริ (2546) ทำการศึกษาเรื่องความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ศึกษากรณีเฉพาะเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและความกระตือรือร้นในระดับปานกลาง และส่งผลให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นเทศบาลเมืองพะเยาภายหลังการเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนี้

5.5.1. การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

การใช้สิทธิเลือกตั้ง ถือว่าเป็นกิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการลำดับต้น ๆ ที่เห็นได้อย่างชัดเจน จากการศึกษาวิจัย มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

ตาราง 5.21 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเทศบาลวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2547

ไปใช้สิทธิ	จำนวน	ร้อยละ
ไป	294	98.0
ไม่ไป	6	2.0
รวม	300	100

ที่มา: แบบสอบถาม

จากตาราง 5.21 แสดงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเทศบาล พบว่าจากผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 300 คน ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีสภาเทศบาล เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ.2547 จำนวนมากถึง 294 คน คิดเป็นร้อยละ 98.0 ส่วนผู้ที่ไม่ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมีเพียง 6 คน คิดเป็นร้อยละ 2.0 แสดงให้เห็นว่า จากกลุ่มตัวอย่าง มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่าประชาชนกลุ่มตัวอย่างได้ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีค่อนข้างมาก สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากสำนักปลัดเทศบาล ในประเด็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเทศบาล พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2547 ดังนี้

ตาราง 5.22 เปรียบเทียบการใช้สิทธิเลือกตั้งเทศบาล, เทศบาลเมืองพะเยา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 – พ.ศ. 2547

	โครงสร้างการบริหารงานเทศบาล				
	สภา –นายกเทศมนตรี	นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง			
		การเลือกตั้ง พ.ศ. 2539 29 กันยายน	การเลือกตั้ง พ.ศ. 2543 5 พฤศจิกายน		การเลือกตั้ง พ.ศ. 2547 12 ธันวาคม
		นายกเทศมนตรี	สภาเทศบาล	นายกเทศมนตรี	สภาเทศบาล
จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	16,001	15,301	15,301	14,296	14,296
ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	9,020 (56.34 %)	10,409 (68.0 %)	10,409 (68.0 %)	9,625 (67.33 %)	9,625 (67.33 %)
บัตรเสีย	771 (8.55 %)	346 (3.32 %)	714 (6.86 %)	522 (5.42 %)	455 (3.18 %)
บัตรไม่ลงคะแนน	1	1	1	187 (1.94 %)	294 (2.05 %)

ที่มา: สำนักปลัดเทศบาล

ภายหลังการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา ประชาชนมาใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างชัดเจน ในการเลือกตั้งเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2539 มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 16,001 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้ง จำนวน 9,020 คน คิดเป็นร้อยละ 56.34 แต่ภายหลังการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา ในวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 พบว่า จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จำนวน 15,301 คน มาใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,409 คน คิดเป็นร้อยละ 68 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2539 ร้อยละ 18 และเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในวาระที่ 2 พบว่า มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวน 9,625 คน คิดเป็นร้อยละ 67.33

จากการเปรียบเทียบจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยาพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มขึ้นแตกต่างกันอย่างชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี และในช่วงก่อนการเลือกตั้งในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่คิดเห็นตรงกันว่าประชาชนมีความสนใจในเรื่องการเลือกตั้งพอสมควร มีการติดตามข่าวสารความเป็นไปในการเลือกตั้ง รวมทั้งสนใจในตัวนายกเทศมนตรีเพิ่มมากยิ่งขึ้น จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำได้ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า การที่ประชาชนสนใจเข้ามาใช้สิทธิในการเลือกตั้งสูง อาจมองได้ว่าประชาชนสนใจต่อการเลือกตั้งแบบใหม่โดยเฉพาะในตัวนายกเทศมนตรี เพราะถือว่าเป็นผู้บริหารเทศบาล ในส่วนนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งให้ข้อสังเกตว่า “รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงจะส่งผลให้ประชาชนรู้จักตัวผู้สมัครนายกเทศมนตรี รวมทั้งนโยบายอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทำให้ง่ายแก่การตัดสินใจลงคะแนนเพื่อเลือกบุคคลที่ตรงกับความต้องการของตน ดังนั้นประชาชนจึงเข้ามาใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากเดิม” (สัมภาษณ์, 30 มิถุนายน 2548) นอกจากนี้การไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกในขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่ไม่ต้องใช้เวลา หรือใช้ทรัพยากรไม่ว่าจะเป็น เงิน บุคลากร ตลอดจนความอุตสาหพยายาม ดังนั้นประชาชนจึงสนใจในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น

ผู้ศึกษาวิจัยได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า นอกจากรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จะส่งผลต่อการมาใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นแล้ว สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 68 ซึ่งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่บุคคลไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่มีเหตุผลอันควร น่าจะเป็นเหตุผลสำคัญต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในระดับประเทศหรือในระดับท้องถิ่นทั่วประเทศ ก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ดังนั้น การที่มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากเดิมนอกจากเหตุผลทางด้านรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงแล้ว ยังมีเหตุมาจากการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรกในวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ประมาณร้อยละ 68 และในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในครั้งที่สองเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ประมาณร้อยละ 67.33 จะสังเกตเห็นว่ามีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งลดลงประมาณ 0.67 จากการสัมภาษณ์ หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลได้แสดงความเห็นต่อประเด็นดังกล่าวว่า

“...การใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งที่สองลดลงไปจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรกนั้น ประมาณร้อยละ 0.67 ถือว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก และอาจมีสาเหตุมาจากหลายเหตุผลด้วยกัน...” (สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2548)

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่ง คือ ประเด็นเรื่องการใช้สิทธิไม่ลงคะแนน พบว่า

ก. การเลือกตั้งเทศบาลใน พ.ศ. 2539 ซึ่งอยู่ในรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี มีผู้ใช้สิทธิไม่ลงคะแนนจำนวน 1 คน,

ข. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2543 มีผู้ใช้สิทธิไม่ลงคะแนนเลือกนายกเทศมนตรีจำนวน 1 คน และมีผู้ใช้สิทธิไม่ลงคะแนนเลือกสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 1 คน

ค. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. 2547 มีผู้ใช้สิทธิไม่ลงคะแนนเลือกนายกเทศมนตรีจำนวน 187 คน คิดเป็นร้อยละ 1.94 และมีผู้ใช้สิทธิไม่ลงคะแนนเลือกสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 294 คน คิดเป็นร้อยละ 2.05

จากตาราง 5.13 แสดงให้เห็นว่า มีแนวโน้มของการใช้สิทธิไม่ลงคะแนนเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งที่สอง พ.ศ. 2547 พบว่า มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจำนวน 187 คน คิดเป็นร้อยละ 1.94 และมีผู้ใช้สิทธิไม่ลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 294 คน คิดเป็นร้อยละ 2.05 ซึ่งถือว่าเพิ่มขึ้นอย่างมาก หากเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรก พ.ศ. 2543 ซึ่งมีเพียง 1 คนเท่านั้น การเพิ่มขึ้นของการใช้สิทธิไม่ลงคะแนนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวอาจมีสาเหตุดังนี้

1. การที่ตัวนายกเทศมนตรีเป็นบุคคลเดิม คือ นายมงคล บุญเรือง ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีติดต่อกันมา 3 สมัย โดยเป็นนายกเทศมนตรีสมัยแรกในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2539 ซึ่งอยู่ในรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี จากนั้นก็ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีต่อเนื่องอีกสองสมัย คือ ในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2543 และการเลือกตั้ง พ.ศ. 2547 ซึ่งอยู่ในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง รวมแล้ว ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีติดต่อกันถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลากว่า 10 ปี ด้วยสาเหตุนี้ อาจทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเบื่อหน่ายต่อตัวนายกเทศมนตรี นโยบายการบริหารงานหรือระบบการทำงานที่มีรูปแบบเดิม ๆ

2. ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยา อาจเห็นว่า ผู้สมัครแข่งขันเลือกตั้งนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เป็นบุคคลเดิม ๆ ที่เคยดำรงตำแหน่งและมีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองพะเยามาแล้วทั้งสิ้น เป็นผู้สมัครนายกเทศมนตรีเป็นบุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถ หรือคุณสมบัติเหมาะสมพอสำหรับเป็นตัวแทนประชาชนในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา จากข้อมูลที่ได้ในการเลือกตั้งเทศบาล พ.ศ. 2547 พบว่า ผู้สมัครนายกเทศมนตรีมีจำนวน 5 คน โดยสังกัดกลุ่ม

การเมืองจำนวน 3 คน ได้แก่ นายมงคล บุญเรือง หัวหน้ากลุ่มกฎหมายพัฒนา ซึ่งได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีติดต่อกันเป็นสมัยที่ 3 นายพิชัย อริยวัฒนาวงศ์ หัวหน้ากลุ่มพะเยาก้าวหน้า ซึ่งเป็นอดีตนายกเทศมนตรีในปี พ.ศ.2533 - 2539 นายอนันต์ มัชฌิมาพันธ์ หัวหน้ากลุ่มพะเยาสამัคคี ซึ่งเคยเป็นอดีตสมาชิกของกลุ่มกฎหมายพัฒนา จะเห็นว่าทั้ง 3 คน ต่างเคยดำรงตำแหน่งในทางการเมืองท้องถิ่นมาก่อน อาจส่งผลให้ประชาชนรู้สึกเบื่อหน่ายกับตัวนักการเมืองเดิม ๆ นอกจากนี้ ผู้สมัครอิสระอีก 2 คน ได้รับคะแนนในการเลือกตั้งค่อนข้างน้อย คือ 269 คะแนนและ 109 คะแนนตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าแม้จะมีผู้สมัครอิสระอาสาเข้ามาบริหารงานท้องถิ่น แต่ก็ไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยาเท่าที่ควร อันเป็นผลมาจากประชาชนเห็นว่า ผู้สมัครอิสระทั้ง 2 คน มีคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมสำหรับการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา

3. ผลจากการขาดความสนใจและขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รวมทั้งขาดการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้สมัครเอง ส่งผลให้ประชาชนไม่รู้จักตัวผู้สมัครนายกเทศมนตรี แต่จำเป็นต้องไปเลือกตั้งเนื่องจาก รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 กำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่และกำหนดบทลงโทษ ทำให้ประชาชนจำเป็นต้องไปเลือกตั้ง และจากการสอบถามประชาชนได้ให้ข้อสังเกตดังนี้ “...ไปเลือกตั้งเหมือนกัน แต่กาช่องไม่ลงคะแนน เพราะไม่รู้จัก ไม่รู้จะเลือกใคร ที่ไปเลือกตั้งเพราะไม่อยากเสียสิทธิ...” (สัมภาษณ์, 29 มิถุนายน 2548)

5.5.2. การมีส่วนร่วมภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกจากประเด็นเรื่องการใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว ยังมีวิธีการอื่น ๆ ทั้งที่เป็นวิธีการในระบบและนอกระบบ ดังแนวคิดของ Almond และ Powell เช่น การพูดคุยปรึกษาทางการเมือง, การติดตามข่าวสารทางการเมือง, การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง, การเดินขบวน, การเสนอข้อเรียกร้อง หรือ การใช้ความรุนแรง เป็นต้น วิธีการเหล่านี้ต่างก็เป็นวิธีการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยเช่นกัน ภายหลังจากนำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา จากการศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน พบประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

ตารางที่ 5.23 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามเรื่องความสนใจและการมีส่วนร่วมของประชาชนภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

ความคิดเห็นต่อประเด็น	X	S.D.	จำนวนร้อยละของการมีส่วนร่วม				
			มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
1.ท่านได้ติดตามข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง	3.16	0.86	14 (4.7)	83 (27.7)	152 (50.7)	38 (12.7)	13 (4.3)
2.ท่านเคยเข้ารับฟังการณรงค์หาเสียงเพื่อให้ประชาชนไปเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น	2.71	1.05	11 (3.7)	57 (19.0)	109 (36.3)	80 (26.7)	43 (14.3)
3.ท่านได้ถ่ายทอดความรู้ ข่าวสารทางการเมืองท้องถิ่นแก่ผู้อื่น	2.70	0.92	5 (1.7)	50 (16.7)	124 (41.3)	92 (30.7)	29 (9.7)
4.ท่านได้ติดตามข่าวสารของเทศบาลมากน้อยเพียงใด	2.90	0.88	13 (4.3)	49 (16.3)	145 (48.3)	80 (26.7)	13 (4.3)
5.ท่านเคยเสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานของเทศบาล โดยตรงต่อตัวนายกเทศมนตรี	1.64	0.89	3 (1.0)	8 (2.7)	42 (14.0)	71 (23.7)	176 (58.7)
6.ท่านเคยเสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานของเทศบาล	1.79	0.92	-	12 (4.0)	65 (21.7)	72 (24.0)	151 (50.3)
7.ท่านเคยเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาท้องถิ่น	2.54	1.07	4 (1.3)	58 (19.3)	99 (33.0)	74 (24.7)	65 (21.7)
8.ท่านเคยเข้าร่วมกิจกรรมที่เทศบาลได้จัดตั้งขึ้น	2.51	1.03	3 (1.0)	54 (18.0)	93 (31.0)	92 (30.7)	58 (19.3)
9.ท่านได้ติดตามและตรวจสอบการทำงานของนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหาร	1.94	0.94	2 (0.7)	15 (5.0)	66 (22.0)	97 (32.3)	120 (40.0)

ความคิดเห็นต่อประเด็น	X	S.D.	จำนวนร้อยละของการมีส่วนร่วม				
			มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด
10.ท่านเคยเข้าร่วมแสดงประชามติต่อโครงการต่างๆที่เกิดขึ้นภายใต้การบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง	1.73	0.93	1 (0.3)	13 (4.3)	54 (18.0)	68 (22.7)	164 (54.7)
11.ท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ ฯลฯ	1.67	0.96	2 (0.7)	18 (6.0)	38 (12.7)	64 (21.3)	178 (59.3)
12.ท่านได้เข้าร่วมและรับฟังการประชุมสภาเทศบาล	1.70	0.92	2 (0.7)	12 (4.0)	53 (17.7)	61 (20.3)	172 (57.3)
13.ท่านได้ติดต่อหรือร้องเรียนต่อเทศบาลเพื่อให้เทศบาลเข้ามาแก้ไขปัญหากที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น	2.11	1.09	10 (3.3)	20 (6.7)	75 (25)	82 (27.3)	113 (37.7)
	2.40						

จากตารางที่ 5.23 พบว่าโดยภาพรวม ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของกลุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาลเมืองพะเยาจำนวน 300 คน โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับ “น้อย” กล่าวคือ มีคะแนนการมีส่วนร่วมเฉลี่ยรวม 2.40 และเมื่อพิจารณาในรายประเด็นคำถามพบว่า

ตาราง 5.24 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มตัวอย่างในระดับ “ปานกลาง”

ประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในระดับ “ปานกลาง”	ร้อยละ
1. ประเด็นที่ 1 “ท่านได้ติดตามข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง”	50.7
2. ประเด็นที่ 4 “ท่านได้ติดตามข่าวสารของเทศบาลอย่างน้อยเพียงใด”	48.3
3. ประเด็นที่ 3 “ท่านได้ถ่ายทอดความรู้ ข่าวสารทางการเมืองแก่ผู้อื่น”	41.3

ที่มา: แบบสอบถาม

เมื่อพิจารณาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรายข้อพบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับ “ปานกลาง” ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือประเด็น “ได้ติดตามข่าวสารและข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง” รองลงมา “ได้ติดตามข่าวสารของเทศบาล” และ “ได้ถ่ายทอดความรู้ข่าวสารทางการเมืองแก่ผู้อื่น” ซึ่งถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำ คือ เป็นประเด็นเกี่ยวกับการติดตามข่าวสารทางการเมืองและการพูดคุยทางการเมือง นั้นเป็นเพราะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นรูปแบบใหม่ที่ได้ใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยาส่งผลให้ประชาชนสนใจ และติดตามข้อมูลข่าวสารทางการเมือง โดยเฉพาะประเด็นการเลือกตั้งเทศบาล ที่ได้มีการแบ่งแยกการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาออกจากกัน โดยสามารถเลือกฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีได้โดยตรง นำมาสู่การติดตามข่าวสาร ตั้งวงสนทนาและถ่ายทอดความรู้เกี่ยวกับรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงแก่ผู้อื่น

รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จากการสัมภาษณ์พบว่า เป็นรูปแบบที่สร้างความรู้สึกที่ตนเองมีอำนาจและอิทธิพลต่อระบบการเมืองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น กล่าวคือ รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรง ตามความสามารถ ความรู้ หรือความต้องการของแต่ละคน ส่งผลให้ประชาชนสนใจและติดตามการเลือกตั้ง มากกว่าเป็นการไปเลือกตั้งตามพันธะและหน้าที่ของพลเมืองที่ไปเลือกตั้งตามกฎหมายดังเช่นรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีโดยตรง

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับกลางและในระดับสูงแล้ว พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีประเด็นการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย โดยแสดงได้ดังนี้

ตาราง 5.25 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับ “น้อย”

ประเด็นที่กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมทางการเมืองภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในระดับ “น้อย”	ร้อยละ
1. ประเด็นที่ 5 “ท่านเคยเสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานของเทศบาล โดยตรงต่อตัวนายกเทศมนตรี”	82.4
2. ประเด็นที่ 11 “ท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ ฯลฯ”	80.6
3. ประเด็นที่ 12 “ท่านได้เข้าร่วมและรับฟังการประชุมสภาเทศบาล”	77.6
4. ประเด็นที่ 10 “ท่านเคยเข้าร่วมแสดงประชามติต่อโครงการต่างๆที่เกิดขึ้นภายใต้การบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง”	77.4
5. ประเด็นที่ 6 “ท่านเคยเสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานของเทศบาล”	74.3
6. ประเด็นที่ 9 “ท่านได้ติดตามและตรวจสอบการทำงานของนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหาร”	72.3
7. ประเด็นที่ 13 “ท่านได้ติดต่อหรือร้องเรียนต่อเทศบาลเพื่อให้เทศบาลเข้ามาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น”	65.0
8. ประเด็นที่ 8 “ท่านเคยเข้าร่วมกิจกรรมที่เทศบาลได้จัดตั้งขึ้น”	50.0
9. ประเด็นที่ 7 “ท่านเคยเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาท้องถิ่น”	46.4
10. ประเด็นที่ 2 “ท่านเคยเข้ารับฟังการณรงค์หาเสียงเพื่อให้ประชาชนไปเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น”	41.0

ที่มา: แบบสอบถาม

แม้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงได้ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นการใช้สิทธิเลือกตั้ง, การติดตามข่าวสารทางการเมืองท้องถิ่นหรือการถ่ายทอดความรู้ข่าวสาร เกี่ยวกับการเมืองก็ตาม แต่จากแบบสอบถามพบว่า ในประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับกลางและสูง พบว่ายังมีการมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับที่ต่ำ ซึ่งถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงซึ่งนักวิชาการต่างเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง จะเป็นตัวเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในประเด็นการใช้สิทธิเลือกตั้ง

แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเด็นอื่น ๆ ยังอยู่ในระดับเดิม คือ มีส่วนร่วมในระดับต่ำ ซึ่งมีสาเหตุสำคัญ คือ

1. การประชาสัมพันธ์และการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและบทบาทของประชาชน ที่มีต่อระบบการเมืองท้องถิ่นยังคงมีอยู่น้อยมากแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรี โดยตรงแล้วก็ตาม อันเป็นผลมาจากระบบการศึกษาของสังคมที่ยังไม่ให้ความสำคัญต่อ ความรู้ความเข้าใจทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง นำมาซึ่งการขาดความเข้าใจและการขาดความสนใจทางการเมือง เห็นว่าการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่เกี่ยวข้องกับตนเอง ไม่คิดว่าตนเองจะมีอิทธิพลต่อความเป็นไปทางการเมือง

2. แม้จะมีการนำรูปแบบนายกเทศมนตรี โดยตรงมาใช้ในการบริหารเทศบาลเมืองพะเยา แต่จากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์และจากแบบสอบถามพบว่า ทั้งกลุ่มการเมือง, นักการเมืองท้องถิ่นและผู้บริหารหรือตัวแทนนายกเทศมนตรีโดยตรงส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มบุคคลเดิม ดังนั้น โดยรวมแล้วลักษณะสภาพการณ์ทางการเมืองหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงอยู่ในลักษณะเดิม ไม่ได้มีความแตกต่างมากนัก

3. การมีส่วนร่วมทางการเมือง ในสังคมไทยที่เห็นได้ชัดเจนและการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล รวมทั้งหน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้ความสำคัญกับประเด็นการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมากกว่าการมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ ดังจะเห็นได้ ก่อนมีการเลือกตั้งทั้งในระดับประเทศหรือในระดับท้องถิ่นจะมีการทุ่มงบประมาณณรงค์ให้ประชาชนเข้ามาใช้สิทธิเลือกตั้งในช่วงก่อนการเลือกตั้ง ในสื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ฯลฯ แต่ภายหลังการเลือกตั้งผ่านพ้นไป ก็ขาดความสนใจหรือการณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านอื่น ๆ เท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น, การมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินการ ตลอดจนเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานหรือการบริหาร

นอกจากนี้การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านอื่นที่ไม่ใช่การใช้สิทธิเลือกตั้ง มีจำนวนน้อย อาจเป็นเพราะการมีส่วนร่วมในประเด็นดังกล่าว จะต้องมีความสนใจต้องใช้เวลาและร่วมติดตามอย่างใกล้ชิด ดังเช่น เจษฎา พงศธรบริรักษ์ (2543) กล่าวว่า ประเด็นการมีส่วนร่วมในข้างต้น เป็นประเด็นที่ยังห่างไกลตัวกับการปกครองในท้องถิ่นอยู่มากและไม่เคยมีการให้มีส่วนร่วมในลักษณะนี้มาก่อน ทำให้ประชาชนยังไม่ค่อยให้ความสนใจเท่าที่ควร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้เวลาในการเรียนรู้และปรับตัวเพื่อสร้างความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมดังกล่าวจะต้องใช้เวลา และการติดตามอย่าง ใกล้ชิดซึ่งในความเป็นจริงแล้วประชาชนไม่ได้มีเวลาและความเอาใจใส่ต่อการเมืองมากขนาดนั้น เพราะต้องทำงานหาเลี้ยงชีพและโดยวิถีในการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยส่วนใหญ่ ไม่มีเวลามากพอในการเข้าไปมีส่วนร่วมใน

กิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา โดยรวมนั้นผ่านมาเพียง 7 ปี ยังถือว่าเป็นเพียงช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น ดังนั้นจำเป็นต้องให้เวลากับท้องถิ่นและประชาชนได้เรียนรู้และพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน จึงจะก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

ตาราง 5.26 เปรียบเทียบความคิดเห็นของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในเรื่องการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

การเปลี่ยนแปลง	ข้าราชการประจำ	ข้าราชการการเมือง
บทบาทอำนาจของนายกเทศมนตรี	เพิ่มขึ้น และถือว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นอย่างแท้จริง	เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอำนาจในการเบิกจ่ายเงินฉุกเฉิน
ประสิทธิภาพในการบริหารงาน	เพิ่มขึ้น มีความรวดเร็วและคล่องตัว	เพิ่มขึ้นและมีอิสระในการบริหารงานได้ดีกว่ารูปแบบเดิม
สถานภาพของกลุ่มการเมือง	มีกลุ่มการเมืองเพิ่มขึ้น, ผู้สมัครนายกเทศมนตรีเพิ่มขึ้น, แต่เป็นกลุ่มการเมืองเดิมที่แยกตัวออกมาและเป็นนักการเมืองท้องถิ่นเดิม มีการแข่งขันทางด้านนโยบายเพิ่มขึ้น แต่ไม่มีความแตกต่างกันมากนัก	มีการเปลี่ยนแปลงภายในกลุ่มส่งผลให้มีกลุ่มการเมืองเพิ่มมากขึ้น ผู้สมัครนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น กลุ่มการเมืองมีการพัฒนาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด
การแข่งขันในช่วงเลือกตั้ง	มีการแข่งขันเพิ่มขึ้น และได้ลดความรุนแรงในการใช้อำนาจและอิทธิพล	มีการแข่งขันเพิ่มขึ้น แต่ยังมีการใช้ความรุนแรงในการเลือกตั้งใช้อำนาจและอิทธิพลนอกกรอบของกฎหมาย
เสถียรภาพในการบริหาร	มีเสถียรภาพเพิ่มมากขึ้น ผลมาจากโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงและการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด	มีเสถียรภาพเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน, การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน และการที่

การเปลี่ยนแปลง	ข้าราชการประจำ	ข้าราชการการเมือง
เสถียรภาพในการบริหาร		รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการสั่งยุบสภาในกรณีที่สภาไม่เห็นชอบในร่างเทศบัญญัติงบประมาณ โดยไม่มีเหตุผลที่ดี
การมีส่วนร่วมของประชาชน	ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น แต่ภายหลังการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ลดน้อยลงไปตามลำดับ	ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น แต่ภายหลังการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมของประชาชนลดน้อยลงไป แต่มีบางส่วนยังคงติดตามและตรวจสอบการทำงานของเทศบาลอยู่

ที่มา: แบบสัมภาษณ์

สรุปความคิดเห็นโดยรวมของแบบสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า ภายหลังจากนำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา ได้ส่งผลให้เกิดก่อให้เกิดกระบวนการทางการเมืองและการบริหารที่ได้เปลี่ยนแปลงดังนี้ โดยสามารถแสดงได้ดังต่อไปนี้ คือ

ประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาล

จากการสัมภาษณ์ความคิดเห็นของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำภายในเทศบาลเมืองพะเยา พบว่ามีความคิดเห็นที่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน โดยเห็นว่า รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน เนื่องจาก การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาอย่างชัดเจน ทำให้ฝ่ายบริหารหรือนายกเทศมนตรีไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับเสียงหรือการติววนในสภา ส่งผลให้ลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารและเกิดเสถียรภาพในการทำงาน นำมาซึ่งประสิทธิภาพ ความรวดเร็วและความต่อเนื่องในการบริหารงาน อีกทั้งรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เป็นการให้อำนาจแก่ประชาชนในการเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรงตามความต้องการของตน จึงถือได้ว่านายกเทศมนตรีมีความชอบธรรมและได้รับมอบอำนาจจากประชาชนอย่างแท้จริงในการเข้ามาบริหารงาน ซึ่งจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มที่

จากการสัมภาษณ์ยังพบข้อมูลเพิ่มเติมว่า นอกจากโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะส่งผลต่อประสิทธิภาพการทำงานของเทศบาลที่ดีขึ้นแล้ว จำนวนเสียงในสภา ก็เป็นปัจจัยสำคัญต่อประสิทธิภาพและความราบรื่นในการบริหารงานรวมทั้งจิตสำนึกและ พฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

ลักษณะของกลุ่มการเมืองและความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมือง

รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้ส่งผลให้เกิดการเพิ่มของกลุ่มการเมือง, จำนวนผู้สมัครนายกเทศมนตรี และเกิดการแข่งขันทางด้านนโยบายของแต่ละกลุ่มการเมืองอย่างชัดเจน แต่ในส่วนการแข่งขันในช่วงเลือกตั้งพบว่ามีความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง คือ ในทัศนะโดยรวมของข้าราชการการประจำมองว่าในช่วงเลือกตั้งที่ผ่านมา มีการแข่งขันระหว่างกลุ่มการเมืองเพิ่มมากขึ้น แต่ได้ลดความรุนแรงและอิทธิพลรวมทั้งลดการซื้อสิทธิขายเสียงหรือกิจกรรมที่ผิดกฎหมายลงไปจากเดิม เนื่องจากมีองค์กรที่ตรวจสอบและประชาชนก็มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแตกต่างกับความคิดเห็นโดยรวมของข้าราชการการเมืองที่มองว่า การแข่งขันในช่วงเลือกตั้งที่ผ่านมาไม่ได้ลดความรุนแรงของการใช้อำนาจและอิทธิพลลงไป แต่จะมีการปรับเปลี่ยนและพัฒนาไปในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งยากแก่การตรวจสอบมากยิ่งขึ้น

ในเรื่องความคิดเห็นที่แตกต่างของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำต่อประเด็นเรื่องความรุนแรงในช่วงการแข่งขันเลือกตั้งอาจเป็นเพราะข้าราชการการเมืองเป็นบุคคลที่ต้องลงไปใกล้ชิดและสัมผัสโดยตรงกับความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในช่วงเลือกตั้งดังนั้นจึงอาจจะมีข้อมูลหรือประสบการณ์ในเชิงลึกกว่าบุคคลอื่น ๆ ซึ่งมีได้สัมผัสอย่างใกล้ชิด ดังนั้นมุมมองของข้าราชการการเมืองจึงมองเห็นว่าในการแข่งขันเลือกตั้งที่ผ่านมา มิได้ลดความรุนแรงของ อำนาจและอิทธิพลในการเลือกตั้งลงไปจากเดิม

การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง

จากการสัมภาษณ์พบว่าทั้งสองกลุ่มมีความคิดเห็นเช่นเดียวกันว่า รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในประเด็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลทั้ง 2 ครั้งที่ผ่านมา พบว่า ประชาชนมาใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งแรกในปี พ.ศ. 2543 ประมาณร้อยละ 68 และมาใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2547 ประมาณร้อยละ 67 ซึ่งถือว่าเพิ่มขึ้นจากรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีที่มาใช้สิทธิเลือกตั้งในปี พ.ศ.2539 ประมาณร้อยละ 56 ทั้งนี้เนื่องจาก รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงทำให้ประชาชนรู้จักตัว

ผู้สมัครนายกเทศมนตรี รวมทั้งนโยบายอย่างทำให้ง่ายแก่การตัดสินใจลงคะแนนเพื่อเลือกบุคคลที่ตรงกับความต้องการของตน ดังนั้นประชาชนจึงเข้ามาใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากเดิม แต่ภายหลังการเลือกตั้งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็ได้ลดลงไปตามลำดับ ในส่วนของข้าราชการประจำมีความคิดเห็นว่า แม้ทางเทศบาลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารหรือเปิดโอกาสให้เข้ามาร้องเรียนหรือชี้แจงปัญหา แต่ประชาชนก็เข้ามาติดต่อยังไม่มากนัก ในส่วนของข้าราชการการเมืองมีความเห็นว่า ภายหลังการเลือกตั้งประชาชนก็ลดความสนใจในทางการเมืองลงไปบางส่วน แต่อีกส่วนหนึ่งก็ยังเข้ามาติดต่อผ่านทางสมาชิกสภาเทศบาลในการแก้ไขปัญหาหรือทวงถามข้อเรียกร้องที่ได้เคยเสนอไว้กับสมาชิกสภาเทศบาล

ตาราง 5.27 เปรียบเทียบเทศบาลรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ตาม พ.ร.บ.เทศบาล ฉบับที่ 10 และรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตาม พ.ร.บ.เทศบาลฉบับที่ 12

ประเด็น / ความแตกต่าง	รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี	รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง
องค์การเทศบาล	ประกอบด้วย สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี	ประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี
ฝ่ายบริหาร	คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีโดยคณะเทศมนตรีเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบ	ประกอบด้วย นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี โดยที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนรองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาล
อำนาจของสภาเทศบาล	-อำนาจในการตราเทศบัญญัติ -อำนาจในการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการทำงานของ ฝ่ายบริหาร -อำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปกรณีที่สมาชิกสภาไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ใน	-รับทราบนโยบายของนายกเทศมนตรี ก่อนที่นายกเทศมนตรีเข้ารับหน้าที่ -ตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรี, รองนายกเทศมนตรีและเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป

ประเด็น / ความแตกต่าง	รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี	รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง
	<p>ตำแหน่งขอเปิดอภิปราย</p> <p>-ทำหน้าที่อนุมัติงบประมาณ ในกรณีสภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติไม่ว่าในกรณีใด ๆ มีผลให้คณะเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง</p> <p>-อำนาจในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี</p> <p>-แต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล</p>	<p>โดยไม่ต้องลงมติ</p> <p>-ในกรณีอื่นใดที่อาจกระทบถึงผลประโยชน์ของเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลสามารถขอให้มีการออกเสียงประชามติ ซึ่งมีผลเพียงแก่คำปรึกษา</p> <p>-ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณ รวมทั้งยังอนุมัติแผนยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาเทศบาล</p>
อำนาจของฝ่ายบริหาร	<p>-ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารโดยทั่วไปของเทศบาล</p> <p>-อำนาจในการปฏิบัติการต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น</p> <p>-อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดเทศบัญญัติ โดยมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับ</p>	<p>-อำนาจตามมาตรา 48 เดรส ใน พ.ร.บ.เทศบาล ฉบับที่ 12</p> <p>-ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาล</p> <p>-เสนอร่างเทศบัญญัติและเป็นผู้ให้คำรับรองการเสนอร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาเสนอ</p> <p>-เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในการปฏิบัติหน้าที่</p>

5.6 การนำเสนอข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามปลายเปิด

1. ท่านคิดว่าเมื่อเปรียบเทียบการบริหารงานเทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงกับรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (รูปแบบแก่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของสภา) ในภาพรวมแล้วมีความแตกต่างกันหรือไม่? อย่างไร? (ในเรื่อง ตัวนายกเทศมนตรี, พฤติกรรม นักการเมือง, การต่อสู้ของกลุ่มการเมือง, การมีส่วนร่วมของประชาชน ฯลฯ)

ผู้ตอบแบบสอบถามมีความเห็นทั้งที่แตกต่างและไม่แตกต่าง ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยรวบรวมได้ดังนี้
มีความเห็นว่า **แตกต่าง** จากรูปแบบเดิม

- ประชาชนสามารถเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถพิจารณาเลือกบุคคลผู้ที่มีความสามารถ มีความใกล้ชิดกับประชาชนหรือมีคุณสมบัติตรงกับความต้องการของแต่ละคน เพื่อทำหน้าที่บริหารงานดังนั้น ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีคือ บุคคลที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นให้เป็นผู้ดำเนินการบริหารงานเทศบาล

- มีการแข่งขันทางการเมืองเพิ่มมากขึ้นรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงส่งผลให้ผู้สมัครนายกเทศมนตรีและกลุ่มการเมืองเพิ่มขึ้น เกิดการแข่งขันทั้งทางด้านตัวบุคคลและนโยบาย สร้างความหลากหลายและเป็นทางเลือกให้ประชาชนพิจารณาตัดสินใจได้มากกว่ารูปแบบเดิม

- นายกเทศมนตรีมีอิสระในการบริหารงาน ผลจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างสภาและฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาด และการที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนลดการแทรกแซง, การต่อรองและการตีรวนของสภาและฝ่ายค้าน อีกทั้งนายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม

- การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ส่งผลให้ผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีต้องลงมาใกล้ชิดกับประชาชนเพิ่มมากยิ่งขึ้น เนื่องจากต้องอาศัยเสียงของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงเพื่อเข้ามาเป็นฝ่ายบริหาร แตกต่างกับรูปแบบเดิมที่ต้องอาศัยกลุ่มการเมืองในการเลือกตั้ง ส่งผลให้ขาดความใกล้ชิดกับประชาชนเท่าที่ควร

มีความเห็นว่า **ไม่แตกต่าง** จากรูปแบบเดิม

- พฤติกรรมนักการเมืองโดยรวมแล้วยังคงเหมือนเดิม คือ เป็นผู้ที่มิอำนาจและอิทธิพลซึ่งต้องการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องการแข่งขัน ใน

ช่วงเลือกตั้งยังมีการทุจริตซื้อเสียงและแข่งขันกันอย่างรุนแรง และการบริหารงานเทศบาลยังไม่แน่ใจว่าเป็นการทำไปเพื่อประชาชนในท้องถิ่นหรือเพื่อแสวงหาผลประโยชน์

2. ท่านคิดว่าเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เหมาะสมสำหรับ การปกครองและการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยาในปัจจุบันหรือไม่? อย่างไร?

โดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่า เหมาะสม สำหรับการบริหารเทศบาลเมืองพะเยา ดังนี้

- สามารถเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรงซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสามารถในการทำงานและเป็นคนในท้องถิ่นเข้ามาบริหารงานเทศบาล และเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในชุมชนเลือกคนที่ตนเองพึงพอใจที่สุดเข้ามาทำงาน
- เปิดโอกาสให้คนรุ่นใหม่ที่มีความสามารถ มีความตั้งใจ และเข้าใจปัญหาในท้องถิ่นเสนอตนเองเข้ามาบริหารและแก้ไขปัญหา ซึ่งส่งผลให้เทศบาลเมืองพะเยาพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น
- เน้นในด้านประสิทธิภาพการทำงานมากขึ้น เพราะการที่นายกมีอำนาจและอิสระในการทำงาน ตามหลักการการแบ่งแยกอำนาจ จะทำให้นายกเทศมนตรีสามารถทำงานได้อย่างรวดเร็วต่อเนื่องไม่ติดขัด ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของตัวนายกเทศมนตรีประกอบกันด้วย
- รูปแบบใหม่จะทำให้นายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเสนอปัญหาและความต้องการกับนายกเทศมนตรีได้ง่ายขึ้น เพราะเป็นบุคคลที่ตนเองเลือกขึ้นมาโดยตรง