

บทที่ 6

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง: กรณีศึกษา เทศบาลเมืองพะเยา” เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเป็นการศึกษาในเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยมีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อศึกษาลักษณะของกลุ่มทางการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
2. เพื่อศึกษาโครงสร้างและประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
3. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน ต่อรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
4. เพื่อศึกษาเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ว่าเป็นรูปแบบหรือระบบที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีได้หรือไม่ รวมทั้งแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า “เทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก่อให้เกิดกระบวนการทางการเมืองและการบริหารที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากกว่ารูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี” โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ และแบบสอบถาม โดยทำการศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม

6.1 สรุปผลการวิจัย

1. ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

1. คณะผู้บริหารเทศบาลเมืองพะเยา ได้แก่ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำซึ่งเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ จำนวน 22 คน
2. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลเมืองพะเยา ซึ่งเก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม จำนวน 300 ชุด แสดงได้ดังนี้

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 55.7 มีอายุเฉลี่ยประมาณ 41 ปี โดยมีอายุเฉลี่ยอยู่ในช่วง 35 – 46 ปี มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 34.3 มีระดับการศึกษาในระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไปร้อยละ 33.3 มีอาชีพค้าขายหรือประกอบธุรกิจส่วนตัวร้อยละ 42.7 มีรายได้เฉลี่ยอยู่ในระดับไม่เกิน 5,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 35.5 และมีกลุ่มตัวอย่างไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2547 คิดเป็นร้อยละ 98

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 300 คน ผลการศึกษาโดยสรุปพบว่า

2. ลักษณะของกลุ่มการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง

2.1 ลักษณะของกลุ่มการเมืองภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง พบว่า

2.1.1 โครงสร้างของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้น มีโครงสร้างแบบหลวม ๆ คือ ไม่มีโครงสร้างการบริหารภายในกลุ่มอย่างเป็นระบบแน่นอน แต่อำนาจในการจัดการและการบริหารของกลุ่มอยู่ที่ตัวผู้นำของกลุ่มเป็นสำคัญ โดยผู้นำของกลุ่มเป็นผู้จัดสรรตำแหน่งและเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกในการแข่งขันเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พร้อมทั้งลงแข่งขันเลือกตั้งซึ่งตำแหน่งนายกเทศมนตรีโดยตรงด้วยเช่นกัน ดังเช่น การเลือกตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2543 และ พ.ศ. 2547 ที่หัวหน้ากลุ่มการเมืองทุกกลุ่มต่างก็ลงสมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรี

2.1.2 การรวมตัวกันของกลุ่มการเมืองมีเป้าหมายสำคัญ คือ รวมตัวกันเพื่อลงสมัครเลือกตั้งเทศบาล และเมื่อกลุ่มไม่มีสมาชิกได้รับในการเลือกตั้งก็มักจะเลิกสั้มและสลายไป ไม่มีกิจกรรมทางการเมืองต่อเนื่องไปอีก ดังเช่น กลุ่มรักพะเยาที่ได้ลงแข่งขันเลือกตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2543 แต่ผลจากการเลือกตั้งปรากฏว่าไม่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้ง ก็ไม่ได้มีบทบาทของกลุ่มการเมืองต่อไป และไม่ได้เข้ามาแข่งขันในการเลือกตั้งเทศบาลอีกในปี พ.ศ. 2547

2.1.3 การแยกตัวของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น เกิดจากปัญหาความสัมพันธ์และความขัดแย้งภายในของกลุ่มการเมือง ดังเช่น การเกิดขึ้นของ กลุ่มพะเยาสัมคิตี ซึ่งอดีต ตัวผู้นำและสมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่มเคยเป็นสมาชิกกลุ่มกฎหมายพัฒนา แต่เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในกลุ่มในเรื่องผลประโยชน์ จึงได้แยกตัวออกมาและได้รวบรวมสมาชิกทั้งใหม่และเก่ารวมทั้งกลุ่มพะเยาสัมคิตีเพื่อลงแข่งขันเลือกตั้ง

โดยสรุป พบว่า ลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองพะเยา ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมิได้มีความแตกต่างจากรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีมากนัก คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองพะเยา เป็นการรวมตัวกันขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการ

เข้าแข่งขันเลือกเลือกตั้งเทศบาล โดยมีการจัดโครงสร้างของกลุ่มอย่างหลวม ๆ คือ ไม่ได้มีการจัดแบ่งตำแหน่งหน้าที่ในการบริหารของกลุ่มอย่างชัดเจน แต่อำนาจในการบริหารจัดการอยู่ที่หัวหน้ากลุ่มเป็นสำคัญ และความขัดแย้งภายในของกลุ่ม อันเกิดจากการจัดแบ่งผลประโยชน์ไม่ลงตัวหรือปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้มีอำนาจในกลุ่ม นำมาซึ่งการแตกแยกของกลุ่มการเมือง

2.2 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง จากการศึกษาพบว่า

2.2.1 ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มการเมือง ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง พบว่า ในช่วงเลือกตั้งเทศบาลเมืองพะเยา มีการแข่งขันเพิ่มมากขึ้นจากเดิมอันเป็นผลมาจากโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ที่ได้แบ่งแยกการเลือกนายกเทศมนตรีออกจากการเลือกสมาชิกสภาเทศบาล เป็นการแข่งขันใน 2 ระดับ คือ แข่งขันในตัวนายกเทศมนตรีเพื่อทำหน้าที่ในด้านบริหารงาน และแข่งขันในตัวสมาชิกสภาเทศบาลเพื่อทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ในการเลือกตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2543 อันเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรกของเทศบาลเมืองพะเยาพบว่า เป็นการแข่งขันของ 3 กลุ่มการเมือง คือ กลุ่มภูมามหาพัฒนา กลุ่มพะเยาก้าวหน้าและกลุ่มรักพะเยา ในการเลือกตั้งเทศบาลปี พ.ศ. 2547 เป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งที่สอง เป็นการแข่งขันของ 3 กลุ่มการเมือง คือ กลุ่มภูมามหาพัฒนา กลุ่มพะเยาก้าวหน้า และกลุ่มพะเยาสัมคิ จะพบว่า กลุ่มการเมืองในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในครั้งที่สอง มีกลุ่มการเมืองเพิ่มขึ้นมาใหม่ คือ กลุ่มพะเยาสัมคิ แต่ในขณะเดียวกัน ก็ได้มีการยุบเลิกของกลุ่มการเมืองไปเช่นเดียวกัน คือ กลุ่มรักพะเยา

ในการแข่งขันเลือกตั้งนายกเทศมนตรี พบว่าในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรกใน พ.ศ. 2543 มีผู้สมัครแข่งขันชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน โดยสังกัดกลุ่มการเมืองจำนวน 3 คน และเป็นผู้สมัครอิสระจำนวน 1 คน ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีสมัยที่สองในปี พ.ศ. 2547 มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจำนวน 5 คน โดยสังกัดกลุ่มการเมืองจำนวน 3 คน และเป็นผู้สมัครอิสระจำนวน 2 คน จะเห็นได้ว่าภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมีแนวโน้มที่มีผู้สนใจสมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีโดยไม่สังกัดกลุ่มการเมืองเพิ่มขึ้น

ในเรื่องความรุนแรง อำนาจและอิทธิพลในช่วงการเลือกตั้ง จากการสัมภาษณ์และการสังเกตของผู้ศึกษาวิจัย เห็นว่าความรุนแรงในการแข่งขันในช่วงเลือกตั้งยังมิได้อยู่เช่นเดิม ไม่ว่าจะเป็นการทำลายป้ายหาเสียง การซื้อเสียง หรืออิทธิพลนอกกรอบของกฎหมาย แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการไปตามสถานการณ์และสภาพสังคม ส่งผลให้ขาดหลักฐานและไม่สามารถตรวจสอบจากองค์กรที่เกี่ยวข้องในการเลือกตั้ง

2.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาและฝ่ายบริหาร พบว่า ปัญหาเรื่องความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารได้ลดลงไปจากเดิม เนื่องจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน ส่งผลให้ฝ่ายสภาไม่สามารถเข้าไปแทรกแซง หรือก้าวก่ายการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งหลักการตาม พระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 มาตรา 62 ครี ที่ได้แก้ไขปัญหาระหว่างสภาและฝ่ายบริหาร กรณีที่สภาไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติความขัดแย้งอันเป็นผลให้ฝ่ายสมาชิกสภาไม่สามารถใช้สภาเป็นเวทีในการเรียกร้องผลประโยชน์หรือก่อความขัดแย้งเช่นรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี

2.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ พบว่า

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ยังคงอยู่ในลักษณะเช่นเดิม คือมีการแทรกแซงจากทางการเมืองอยู่ โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร ได้เข้าแทรกแซงในหน่วยงานที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและมีงบประมาณค่อนข้างมาก อันเป็นผลให้สามารถสร้างผลงานให้เห็นได้อย่างชัดเจน เพื่อผลประโยชน์ในด้านฐานเสียงในการเลือกตั้ง นอกจากนี้ภายใต้โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงที่ได้เพิ่มอำนาจของตัวนายกเทศมนตรีในการบริหารงานบุคคล ที่มีอำนาจในการโอน ย้าย จนอาจส่งผลให้ตัวข้าราชการประจำทำงานได้อย่างไม่เต็มที่ เนื่องจากต้องคอยระวังตนเองไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับตัวผู้บริหาร

3. โครงสร้างและประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง

3.1 โครงสร้างในการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมีลักษณะดังนี้

1. การได้มาซึ่งฝ่ายบริหาร รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารได้แก่ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีอำนาจในการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรี

2. การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเด็ดขาด แบ่งได้ดังนี้

2.1 ฝ่ายบริหาร ประกอบไปด้วย นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและรองนายกเทศมนตรีไม่เกิน 3 คน ที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้งขึ้นโดยคัดเลือกจากบุคคลภายนอกที่มีใช้สมาชิกสภาเทศบาล โดยฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและ

แนวทางในการปฏิบัติงานการพัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล

2.2 ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบไปด้วย สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน จำนวน 18 คน ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติเทศบาล, ควบคุมฝ่ายบริหาร แต่ไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งฝ่ายบริหารและไม่มีอำนาจในการบริหารงานเทศบาล

ผลจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารงานได้อย่างอิสระเนื่องจากการได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงส่วนฝ่ายสภาทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและการออกกฎหมายคั้งนั้นด้วยโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงจะเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างมีหน้าที่เฉพาะไม่ก้าวก่ายซึ่งกันและกัน

3.2 ประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง

ประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง พร้อมทั้งการแจกแบบสอบถามประชาชน จำนวน 300 คน รวมทั้งการสังเกตของผู้ศึกษาวิจัยพบว่า เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยเป็นผลมาจากโครงสร้างเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ดังนี้

3.2.1 การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างสภาและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน โดยฝ่ายบริหารซึ่งประกอบไปด้วยนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และรองนายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี ทำหน้าที่ในการบริหารงานเทศบาล และฝ่ายสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร แต่ไม่มีอำนาจในการเข้าไปแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหาร ดังเช่น รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี จากโครงสร้างการบริหารที่ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกันและกันอย่างชัดเจนส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระ นำมาซึ่งการจัดสร้างโครงการต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างต่อเนื่อง

3.2.2 การที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เช่นเดียวกับสมาชิกสภาเทศบาลก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้นายกเทศมนตรีมาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ได้มาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาดังเช่นรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ทำให้สภาไม่สามารถลงมติใด ๆ เพื่อให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ จากหลักการดังกล่าวส่งผลให้นายกเทศมนตรีสามารถทำงานได้โดยอิสระและไม่ต้องกังวลกับคะแนนเสียงในสภา สามารถบริหารงานและทำตามนโยบายที่เคยให้ไว้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

3.2.3 กรณีการไม่ผ่านร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนสำคัญของรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ซึ่งมีหลักการสำคัญว่า ในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาแล้ว ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีที่คณะเทศมนตรีเสนอแล้ว ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตามจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป ด้วยหลักการดังกล่าวได้เป็นช่องทางให้นักการเมืองท้องถิ่นใช้บทบาทและอำนาจของสภาในการไม่ผ่านร่างงบประมาณประจำปีส่งผลให้มีการเปลี่ยนคณะเทศมนตรีและการยุบสภาเกิดขึ้นบ่อยครั้งในทุกพื้นที่ อันนำมาซึ่งเสถียรภาพ ความต่อเนื่อง และประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาลแต่ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ประกอบกับพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างเทศบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ตามมาตรา 62 ตรี ซึ่งมีขั้นตอนโดยสรุป คือ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการ จำนวน 15 คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง ประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสภาเทศบาลเสนอ จำนวน 7 คน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอ จำนวน 7 คน โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน แล้วส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด จากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งร่างเทศบัญญัติที่ได้จากการพิจารณาจากคณะกรรมการให้นายกเทศมนตรีโดยเร็ว และให้นายกเทศมนตรีเสนอร่างเทศบัญญัติดังกล่าวต่อสภาเทศบาลภายใน 7 วัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

ก. หากนายกเทศมนตรีไม่ดำเนินการภายในกำหนด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

ข. สภาเทศบาลจะต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด หรือมีมติไม่เห็นชอบ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป และให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่แล้วไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

ภายใต้หลักการดังกล่าว ส่งผลให้นักการเมืองท้องถิ่นไม่สามารถใช้บทบาทของสภาเพื่อเป็นเกมการเมือง ในการเข้าช่วงชิงโอกาสเข้าเป็นฝ่ายบริหาร เนื่องจากตัวฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและ หากสภาไม่รับร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีโดยไม่มีเหตุผลเพียงพออาจนำมาสู่การยุบสภาเทศบาล ในขณะที่เดียวกันด้วยหลักการดังกล่าวส่งผลให้นายกเทศมนตรีต้องเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์และนำมาปฏิบัติต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริงเพราะจะต้องถูกตรวจสอบ

จากสภาพอย่างเข้มข้นเช่นเดียวกัน ดังนั้นด้วยหลักการข้างต้นจะนำมาซึ่งเสถียรภาพและความต่อเนื่องในการบริหารงานของนายกเทศมนตรี

4. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง พบว่าในภาพรวมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังอยู่ในระดับที่ต่ำ แต่การมีส่วนร่วมในประเด็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง พบว่ามีการไปใช้สิทธิในการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้นจากเดิม ก็มีคนจำนวนถึง ร้อยละ 68 ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรก พ.ศ. 2543 และ ร้อยละ 67.33 ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งที่สอง พ.ศ. 2547 แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากจำนวนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่น และในระดับประเทศ พบว่าโดยทั่วไปมีการเพิ่มขึ้นของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งค่อนข้างสูงทั่วประเทศเช่นกัน อันเป็นผลมาจากการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังนั้นนอกจากรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงที่มีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่น มีส่วนร่วมต่อการแสดงออกในการใช้สิทธิเลือกตั้ง เพื่อเลือกบุคคลที่ตนเองเห็นว่ามีความรู้ความสามารถตรงกับความต้องการ เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารท้องถิ่นแล้ว ประเด็นเรื่องการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ก็เป็นอีกสาเหตุสำคัญ ที่ส่งผลให้มีการเพิ่มขึ้นของการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเทศบาล

อย่างไรก็ตามในประเด็นการมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ ภายหลังการเลือกตั้งผ่านพ้นไป ไม่ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อตัวนายกเทศมนตรี, การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองผ่านสื่อมวลชน หรือการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภาเทศบาล พบว่าประชาชนยังมีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ เหล่านี้น้อย อาจเป็นเพราะรัฐได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งมากกว่า การมีส่วนร่วมในด้านอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากการรณรงค์ให้ประชาชนเข้ามาใช้สิทธิเลือกตั้งในช่วงก่อนการเลือกตั้ง ในสื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ฯลฯ แต่ภายหลังการเลือกตั้งผ่านพ้นไป รัฐก็ขาดความสนใจหรือการรณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านอื่น ๆ เท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น, การมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินการ ตลอดจนเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินงานหรือการบริหาร นอกจากนี้การที่ประชาชนมีส่วนร่วมภายหลังการเลือกตั้งลดน้อยลงไปเรื่อย ๆ อาจจะเป็นเพราะการมีส่วนร่วมในประเด็นดังกล่าว จะต้องมีความสนใจต้องใช้เวลาและร่วมติดตามอย่างใกล้ชิด ดังเช่น เจษฎา พงศธรบริรักษ์ (2543) กล่าวว่า ประเด็นการมีส่วนร่วมในข้างต้น เป็นประเด็นที่ยังห่างไกลตัวกับการปกครองในท้องถิ่นอยู่มาก และไม่เคยมีการให้มีส่วนร่วมในลักษณะนี้มาก่อนทำให้ประชาชนยังไม่ค่อยให้ความสนใจเท่าที่ควร ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้เวลาในการเรียนรู้และปรับตัว

เพื่อสร้างความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา โดยรวมนั้นผ่านมาประมาณ 7 ปี ยังถือว่าเป็นเพียงช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงเท่านั้น ดังนั้นจำเป็นต้องให้เวลากับท้องถิ่นและประชาชนได้เรียนรู้และพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน จึงจะก่อให้เกิดการเพิ่มขึ้นของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

5. ความเหมาะสมของรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ต่อการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา

จากการศึกษาวิจัยพบว่า รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมและสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี เนื่องจาก

- สามารถเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีความสามารถในท้องถิ่น เข้ามารับใช้ท้องถิ่น
- เพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพราะลดความขัดแย้งภายในสภาเทศบาล, การตัดสินใจในการบริหารงานมีความอิสระและรวดเร็ว เน้นในด้านประสิทธิภาพการทำงานมากขึ้น เพราะการที่นายกมีอำนาจและอิสระในการทำงาน ตามหลักการการแบ่งแยกอำนาจ จะทำให้นายกเทศมนตรีสามารถทำงานได้อย่างรวดเร็วต่อเนื่องไม่ติดขัด
- นายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากขึ้นกว่าเดิม ส่งผลให้ประชาชนสามารถเสนอปัญหาและความต้องการให้แก่นายกเทศมนตรีได้ง่ายขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากนำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา ผ่านมาเป็นเวลาประมาณ 7 ปี ยังคงพบว่า ยังคงมีหลายประเด็นที่พบว่า ยังไม่ปรากฏว่ามีความเปลี่ยนแปลง หรือแตกต่างในทางที่ดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน แต่จากการสอบถามประชาชนในพื้นที่ และการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำต่างได้คำตอบไปในทางเดียวกันว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา โดยมีประเด็นที่สำคัญ คือ การที่ตัวนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะเป็นการได้ตัวนายกเทศมนตรีที่มาจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยที่ตัวประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกบุคคลที่ตนเองเห็นว่ามีความเหมาะสม หรือผู้ที่มีความสามารถ หรือเลือกตามความต้องการของตนเองเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่น รวมทั้งรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงจะเปิดโอกาสให้แก่ผู้ที่มีความสามารถหรือผู้ที่คิดว่าตนเองมีความเหมาะสมมีวิสัยทัศน์นโยบายที่ดีในการพัฒนาท้องถิ่นเข้ามาเป็นตัวเลือกให้แก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทางเทศบาลเมืองพะเยาก็พบว่า มีแนวโน้มที่มีผู้สมัครอิสระเพิ่มมากขึ้น แม้ในช่วงแรกอาจไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร แต่ในอนาคตจะต้องมีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นซึ่งมีตัวอย่างที่เห็นได้ดี คือ การเลือกตั้ง

ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผู้สมัครอิสระและเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเสนอตัวเข้ามาบริหารงานเป็นจำนวนมาก

6.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาเมื่อนำมาทดสอบกับสมมติฐานที่กำหนดไว้ว่า “เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก่อให้เกิดกระบวนการทางการเมืองและการบริหารที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากกว่ารูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี” พบว่า รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงก่อให้เกิดกระบวนการทางการเมืองและการบริหารที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากกว่ารูปแบบสภาในบางด้านคือ

1. ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและเสถียรภาพในการบริหารงาน โดยเป็นผลจากโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาอย่างชัดเจน โดยฝ่ายบริหารและสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่ถูกก้ำกัการทำงานจากสภา พร้อมทั้งไม่ต้องคอยกังวลเกี่ยวกับการควบคุมเสียงในสภาเพื่อให้ตนเองได้บริหารงานต่อไปดังเช่นรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี

ประเด็นเรื่องเสถียรภาพในการบริหารงานเทศบาล เป็นปัญหาหลักของรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี เนื่องจากรูปแบบดังกล่าวมีหลักการคือ สภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และฝ่ายบริหารมาจากการคัดเลือกของสภา อีกทั้งสภายังมีสถานภาพเช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร ผลที่ตามมาคือ สภามีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหารและพยายามในทุกวิถีทางในการเข้าไปดำรงตำแหน่งผู้บริหารโดยใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรวมทั้งเข้าแทรกแซงการทำงาน ส่งผลให้ตัวนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ เนื่องจากต้องคอยเอาใจและคอยควบคุมเสียงในสภาเพื่อสถานภาพในการดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารของตนเอง

อำนาจในการตรวจสอบของฝ่ายสภาถือว่าเป็นช่องว่างสำคัญที่ก่อให้เกิดความไร้เสถียรภาพในการบริหารงานเทศบาล นั่นคือ อำนาจในการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งตามหลักการแห่งระบบสภา การที่สภาไม่รับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แสดงให้เห็นว่าการบริหารงานของนายกเทศมนตรีไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ส่งผลให้นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารต้องลาออก แต่ในความเป็นจริงแล้วฝ่ายสภาไม่ได้ใช้หลักการควบคุมและตรวจสอบดังกล่าวไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงแต่ใช้ช่องทางอำนาจในการพิจารณางบประมาณดังกล่าวเพื่อต่อรองผลประโยชน์และเป็นเกมทางการเมือง รวมทั้งเพื่อล้มล้างฝ่ายบริหารและเข้าไปดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีและคณะผู้บริหาร ซึ่งเป็นไปตามข้อเท็จจริงจากงานของ นรนิติ เศรษฐบุตร (2544) ที่แสดงข้อมูลจากกรมการปกครองที่น่าสนใจว่า

“...ในช่วงตุลาคม พ.ศ. 2538 – ตุลาคม พ.ศ. 2542 มีสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณจำนวน 9 แห่ง, กรณีเกิดการยุบสภาอันเกิดจากความขัดแย้งของฝ่ายบริหารและสภา ในช่วงปี พ.ศ. 2534 – 2542 มีจำนวน 7 แห่ง...” หรืองานวิจัยของ กฤษ เพิ่มทันจิตต์ (2540) ที่พบว่า “...ปัญหาด้านการเมืองและความขัดแย้งในองค์กรเทศบาลถือว่ามีความสัมพันธ์กับโครงสร้างองค์กรเทศบาลในรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี...”

แต่ภายใต้การบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง มีหลักการสำคัญ คือ การที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเช่นเดียวกับสมาชิกสภา และการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างเด็ดขาด ด้วยหลักการดังกล่าวส่งผลให้สภาไม่สามารถบังคับให้นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารต้องลาออกได้เนื่องจากนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ถือได้ว่าประชาชนต้องการอย่างแท้จริง รวมทั้งฝ่ายสภาไม่สามารถที่จะเข้ามาแทรกแซงการทำงานของฝ่ายบริหารได้เนื่องจากได้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกันอย่างชัดเจน และด้วยหลักการดังกล่าวส่งผลให้นายกเทศมนตรีไม่ต้องคอยพะวงเกี่ยวกับการควบคุมเสียงในสภาหรือกังวลเกี่ยวกับการเข้ามาโค่นล้มหรือแย่งชิงตำแหน่งผู้บริหาร ทำให้นายกเทศมนตรีสามารถบริหารงานได้อย่างต่อเนื่องเกิดเสถียรภาพในการบริหารงานซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงานที่เพิ่มขึ้นของเทศบาล

ในส่วนอำนาจการตรวจสอบของสภา กรณีการพิจารณาร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นจุดอ่อนและช่องทางสำคัญในการเข้าแทรกแซงและก่อกวนการเมือง เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงและพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 12 ได้มีการแก้ไขโดยหากเกิดปัญหากรณีไม่ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาหาข้อยุติ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง จำนวน 15 คน เพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสภาเทศบาลเสนอ 7 คน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอ 7 คน ทำการพิจารณา ซึ่งผลจากการพิจารณาจะออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

1.1 หากผลของการพิจารณาพบว่า ถ้านายกเทศมนตรีไม่สามารถดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งหรือ

1.2 สภาเทศบาลต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากนายกเทศมนตรีหากไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหรือมีมติไม่เห็นชอบ ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีที่

แล้วไปพลางก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่ง ยุบสภาเทศบาล

ผลจากการจัดตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมาเพื่อหาข้อยุติความขัดแย้งตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นใช้บทบาทอำนาจหน้าที่ของสภา โดยการไม่ผ่านงบประมาณประจำปีโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ เพื่อทำการล้มฝ่ายบริหารดังเช่นรูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี ไม่ได้ดังเช่นเดิม เพราะหากพิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่มีเหตุผลหรือไม่เป็นข้อเท็จจริงอาจส่งผลให้มีการยุบสภาเทศบาลได้

จากหลักการและโครงสร้างของรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนรวมทั้งพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 12 ได้นำมาซึ่งเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาล ซึ่งสอดคล้องกับงานของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542) ที่เสนอประโยชน์ของรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงว่า “...นายกเทศมนตรีจะมีความมั่นคงในการบริหารงาน ไม่ต้องกังวลต่อการต่อสู้และการช่วงชิงอำนาจกันในเทศบาล จนไม่มีโอกาสได้ทำงาน แก้ไขปัญหาของประชาชนและการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากสภาเทศบาลมีบทบาทด้านนิติบัญญัติ และการตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่านั้น เกิดการแบ่งงานระหว่างสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีอย่างชัดเจน...” และจากการสัมภาษณ์ คุณชาญวิทย์ ตะริโย ปลัดเทศบาลตำบลช้างเผือก อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และน่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นเรื่องเสถียรภาพในการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงว่า “จนถึงในปัจจุบัน (กรกฎาคม พ.ศ. 2549) ยังไม่ปรากฏว่าเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงทั้งในเทศบาลระดับนคร เทศบาลระดับเมือง หรือเทศบาลในระดับตำบลทำการยุบสภาเทศบาล” (สัมภาษณ์, 31 กรกฎาคม 2549)

จากข้อมูลแสดงให้เห็นว่า ภายหลังจากนำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเป็นเวลากว่า 7 ปี ได้นำมาซึ่งเสถียรภาพในการบริหารงานของนายกเทศมนตรีและนำมาสู่ประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาล แต่อย่างไรก็ตามผู้ศึกษาวิจัยได้พบข้อมูลเพิ่มเติมต่อไปว่า แม้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้นำมาซึ่งเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาล แต่จากข้อเท็จจริงภายหลังการเลือกตั้งเทศบาล ตัวนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลมาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ ส่งผลให้การบริหารเทศบาลขาดการตรวจสอบจากสภา ซึ่งด้วยรูปแบบดังกล่าวอาจนำมาสู่การบริหารเทศบาลอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยคนเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งอาจจะส่งผลต่อชุมชนและประชาชนในท้องถิ่นได้ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมอย่างยิ่งในการตรวจสอบในการบริหารงานเทศบาล รวมทั้งตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อให้การบริหารงานเทศบาลเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น

2. มีผู้สนใจอาสาเข้ามาสมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น โดยมีผลจากโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ที่ได้แบ่งแยกการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาออกจากกัน โดยทั้งสองฝ่ายต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารมาจากการคัดเลือกของสภา นั่นคือผู้ที่ได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยระบบรัฐสภาซึ่งหลักการดังกล่าวส่งผลให้ผู้ที่ต้องการเป็นนายกเทศมนตรีและเป็นฝ่ายบริหารจำเป็นต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากสภามากที่สุด นำมาซึ่งการจัดตั้งกลุ่มการเมืองเพื่อสร้างทีมเข้าแข่งขันในการเลือกตั้ง เกิดการซื้อเสียง รวมทั้งเกิดปัญหาความขัดแย้งและความรุนแรงในท้องถิ่น จนนำมาสู่ความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาล แต่ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนที่ได้กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่งผลให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือเป็นผู้ที่ต้องการเข้ามาอาสาทำงานให้แก่ท้องถิ่น แต่ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มทุน สามารถเข้ามาสมัครเพื่อทำหน้าที่บริหารงาน ประชาชนก็มีโอกาสเลือกบุคคลที่ตนเองเห็นว่ามีความเหมาะสมในการเป็นผู้นำท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้นมากกว่ารูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีที่ผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นหน้าเก่า ๆ ซึ่งมาจากกลุ่มการเมืองเดิม ๆ

จะเห็นได้ว่าโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมีส่วนสำคัญในการผลักดันและเปิดโอกาสแก่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและต้องการอาสาเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้นำในการบริหารท้องถิ่นสามารถเสนอตัวเข้ามาเป็นตัวแทนแก่ประชาชนได้ง่ายขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับงานของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2542) ที่ได้เสนอว่า “...ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาคนมาทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาบ้านเมือง ที่ผ่านมาการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นทีมเข้าไปทำงาน แต่เมื่อเข้าไปทำงานก็ไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก แต่ถ้าหากเรามีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ผู้สมัครอิสระแต่ละคนจะถูกระบบการหาเสียงกดดันให้ต้องเสนอนโยบาย, มาตรการและคำสัญญากับประชาชนเพื่อที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชน...” รวมทั้ง “...การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารเพียงคนเดียวจะส่งเสริมให้คนมีความรู้ความสามารถตัดสินใจเสนอตัวเข้าทำงานเพื่อส่วนรวมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในแบบเดิมจะต้องอาศัยเสียงในการสมัครเป็นทีม ย่างที่จะเกิดการเล่นพรรคเล่นพวก และนำไปสู่การใช้เงินจำนวนมากเพื่อสร้างพรรคพวกและอยู่ในตำแหน่งให้นานที่สุด แต่การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงจะทำให้เทศบาลแต่ละแห่งได้คนดีมีฝีมือจำนวนมากอาสาเข้าไปทำงานให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น...” และจากการศึกษาวิจัยเรื่องนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง กรณีศึกษาเทศบาลเมืองพะเยาก็พบว่า มีผู้สมัครอิสระเสนอตัวเข้ามาทำงานแก่ท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ดังเช่นในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรกในปี พ.ศ. 2543 มีผู้สมัครชิง

ตำแหน่งนายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน โดยเป็นผู้สมัครอิสระจำนวน 1 คน และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงสมัยที่สองเมื่อ พ.ศ. 2547 มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรี จำนวน 5 คน และเป็นผู้สมัครอิสระจำนวน 2 คน แสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองพะเยามีผู้สนใจอาสาเข้ามาบริหารเทศบาลเมืองพะเยาเพิ่มมากขึ้น อันเป็นผลมาจากรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีโดยตรงมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ไม่ต้องอาศัยเสียงหรือกลุ่มการเมืองในอดีต และจากหลักการดังกล่าวส่งผลให้มีผู้สนใจสมัครเข้าชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงลงไปในเรื่องละเอียดโดยเฉพาะ ประเด็นคะแนนเสียงที่ได้รับจากประชาชนของเหล่าผู้สมัครอิสระยังพบว่าได้คะแนนเสียงสนับสนุนค่อนข้างน้อย ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ได้จากคุณชาญวิทย์ ตะริโย ปลัดเทศบาลตำบลช้างเผือก ที่ได้กรุณาชี้แจงไว้อย่างน่าสนใจว่า “ภายหลังการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลในทั่วประเทศ พบว่ายังไม่มีผู้สมัครอิสระที่ไม่ได้สังกัดกลุ่มการเมืองคนใดได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี” (สัมภาษณ์, 31 กรกฎาคม 2549) แสดงให้เห็นว่า ด้วยหลักการและโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้มีส่วนในการสนับสนุนให้ผู้ที่มีความสามารถและมีความสนใจเข้ามาเป็นตัวเลือกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในการทำหน้าที่นายกเทศมนตรีแต่ประชาชนโดยส่วนใหญ่ยังคงไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร แสดงให้เห็นว่าระบบของกลุ่มการเมืองและระบบอุปถัมภ์ยังคงอยู่และส่งผลต่อแนวคิดในการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ประชาชนยังคงเลือกนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลจากกลุ่มการเมืองเดียวกัน ก็เป็นการชี้ให้เห็นว่าประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งที่ได้นำมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลกว่า 7 ปีแล้วก็ตาม

ดังนั้นผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความเห็นว่าทางเทศบาลควรส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเมือง โดยเฉพาะในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความสนใจต่อความรู้ความสามารถของตัวนายกเทศมนตรีซึ่งเข้ามาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นของตนเพิ่มขึ้น อันจะส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเพิ่มมากขึ้น คือ มีผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 68 ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเมื่อปี พ.ศ. 2543 และ ร้อยละ 67.33 ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงสมัยที่สอง ปีพ.ศ. 2547 อันเป็นผลมาจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการ คือประการแรกการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 68 ซึ่งกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในกรณีที่ไม่มีเหตุผลอันควรได้แก่การตัดสิทธิทางการเมืองจำนวน 8 ประการ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีสิทธิในการเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้น จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในทุกพื้นที่ที่มีการเลือกตั้งทั้งในระดับ

ท้องถิ่นหรือในระดับประเทศต่างมีการเพิ่มขึ้นของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังเช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 พบว่ามีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็น ร้อยละ 72.6, การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ทั้งที่เป็นการเลือกตั้งที่มีปัญหาและได้ถูกยกเลิกไปพบว่า มีผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 67.7, การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 19 เมษายน พ.ศ. 2549 มีผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 62.5 หรือในระดับท้องถิ่นดังเช่น การเลือกตั้งเทศบาลเมืองชะอำ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2547 พบว่ามีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 62.22 จากข้อมูลที่ได้แสดงให้เห็นว่า จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งได้เพิ่มขึ้นภายหลังการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีบทลงโทษอย่างชัดเจนโดยการตัดสิทธิทางการเมือง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการเพิ่มขึ้นของผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งมีผลสำคัญจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แต่จากการศึกษาวิจัยเรื่องเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง: กรณีศึกษาเทศบาลเมืองพะเยา พบว่ายังคงมีประเด็นที่ส่งผลต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นอีกประการ คือ การที่ประชาชนในท้องถิ่นต้องการเลือกนายกเทศมนตรีตามความรู้ ความสามารถ หรือความต้องการของตนเองเข้าไปบริหารท้องถิ่น อันเป็นไปตามหลักการรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงที่ได้ทำการแบ่งแยกการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลออกจากกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกผู้บริหารได้ตามความต้องการของตนเอง เช่นเดียวกับงานของ ชเนศวร์ เจริญเมือง (2542) ที่ได้แสดงประโยชน์ของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงว่า “...ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเกิดความสนใจทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก เพราะการเลือกตั้งโดยตรงจะมีการระบุผู้สมัครแต่ละคนอย่างชัดเจน ทำให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนต้องสนใจและต้องคิดว่าจะเลือกใครไปเป็นผู้นำและนำไปสู่การตั้งวงติดตาม สอบถาม ถกเถียง มีการอภิปรายและวิพากษ์วิจารณ์การเมืองท้องถิ่น...”

ข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยเทศบาลเมืองพะเยา ในประเด็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในปีพ.ศ. 2543 และปีพ.ศ. 2547 จากการศึกษาวิจัยพบว่า ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรกเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีโดยตรงคนแรกของเทศบาลเมืองพะเยา คือ นายมงคล บุญเรือง โดยได้รับคะแนนเสียง 5,500 คะแนน จากผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดจำนวน 10,409 คน และในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งที่สองเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี ยังเป็นบุคคลเดิม คือ นายมงคล บุญเรือง โดยได้รับคะแนนเสียง 3,515 คะแนน จากผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมดจำนวน 9,625 คน แม้จะได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชนน้อยลงหากเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในครั้งแรก แต่ก็แสดงให้เห็นว่าประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยาโดยส่วนใหญ่ยังคงพึงพอใจกับความสามารถ และประสิทธิภาพ

ในการบริหารงานของนายกเทศมนตรี จนได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนเป็นสมัยที่สองติดต่อกัน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้รับจากแบบสอบถามประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยาที่พบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยามีทัศนคติต่อการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับที่พอใจ และเมื่อพิจารณาในรายประเด็นคำถามพบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยาพอใจกับการทำงานของนายกเทศมนตรีโดยมีประเด็น “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารมีความรู้ความสามารถในการบริหารงานเทศบาล”, “นายกเทศมนตรีมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และเป็นผู้นำในการพัฒนาท้องถิ่น”, “นายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหารออกนโยบายและเทศบัญญัติได้เหมาะสมและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม” และ “นายกเทศมนตรีมีความใกล้ชิดและมีมนุษยสัมพันธ์อันดีกับประชาชนในท้องถิ่น” โดยมีทัศนคติในระดับเห็นด้วยคิดเป็นร้อยละ 73.6, 68.3, 66.4 และ 60.0 ตามลำดับ ข้อมูลที่ได้รับจากการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยาประกอบด้วยทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานของนายกเทศมนตรี แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าด้วยรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงที่ได้แบ่งแยกการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลออกจากกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถเลือกนายกเทศมนตรีเพื่อเข้ามาบริหารท้องถิ่นได้ตามความต้องการของประชาชน ส่งผลให้ประชาชนเข้ามาใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น เนื่องด้วยประชาชนจะต้องออกมาใช้สิทธิเลือกบุคคลที่ตนเองเห็นว่ามีความรู้ความสามารถ หรือเป็นบุคคลที่ตนเองพึงพอใจให้เข้ามาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น แตกต่างจากรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ที่ประชาชนเลือกได้แต่สมาชิกสภาเทศบาลแต่ไม่แน่ใจอย่างแท้จริงได้ว่าใครจะได้เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งทำให้ประชาชนขาดความสนใจในการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้ง

และถึงแม้ว่าการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยาเพิ่มขึ้นโดยมีเหตุปัจจัยหลัก คือ การกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และมีปัจจัยรองมาจากรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง แต่ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นเพิ่มเติมว่ามีแนวโน้มที่ประชาชนในท้องถิ่นจะเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้สิทธิเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงด้วยเหตุผลหลักมาจากความต้องการเลือกผู้ที่มีความสามารถ หรือพึงพอใจ เข้ามาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นมากกว่าการเข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพราะกลัวการลงโทษตามกฎหมาย หากประชาชนมีจิตสำนึกทางการเมืองรวมทั้งเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของเทศบาลในการถ่ายทอดความรู้ปลูกฝังความเข้าใจ รวมทั้งสร้างจิตสำนึกทางการเมืองแก่ประชาชนในพื้นที่อันจะนำมาซึ่งการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน

จากการศึกษาพบว่า การบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ได้นำมาซึ่งเสถียรภาพและประสิทธิภาพในการบริหารและส่งผลให้มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีโดยตรงเพิ่มขึ้น รวมทั้งมีส่วนผลักดันให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีกระบวนการทางการเมืองและการบริหารในบางด้านที่ผู้ศึกษาวิจัยค้นพบว่า ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือมีความแตกต่างจากการบริหารงานเทศบาลในรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ได้แก่

1. ลักษณะของกลุ่มการเมือง จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองพะเยา มีลักษณะโครงสร้างแบบหลวม ๆ ไม่มีแบบแผนในการควบคุมระเบียบและพฤติกรรมของสมาชิกภายในกลุ่มอย่างชัดเจน ขาดความผูกพันในด้านอุดมการณ์ แต่เป็นการรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งเทศบาล สมาชิกของกลุ่มประกอบไปด้วยสมาชิกในหลายระดับ เช่น กลุ่มพลังมวลชน หัวหน้าชุมชน หรือกลุ่มทุนท้องถิ่นเป็นต้น โดยสมาชิกของกลุ่มเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์ส่วนตัวและความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ต่อกันและกัน แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจในการบริหารและการจัดการจะอยู่ที่หัวหน้ากลุ่มเป็นหลัก อาจกล่าวได้ว่าผู้นำเปรียบเสมือนเป็นศูนย์กลางของกลุ่มการเมือง ทำหน้าที่ในการจัดสรรผลประโยชน์และวางแผนแนวทางในการดำเนินงานของกลุ่ม โดยมีวัตถุประสงค์หลักของกลุ่มที่ต้องการเข้าไปมีบทบาททางการเมือง โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาล

ผลจากลักษณะของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ที่ต้องการเข้าไปมีบทบาทในทางการเมือง หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ ต้องการเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์โดยเฉพาะในตำแหน่งฝ่ายบริหาร ได้นำมาซึ่งความรุนแรงและความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ซึ่งจะพบเห็นได้ชัดเจนในช่วงการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น โดยมีการใช้อำนาจและอิทธิพลนอกกรอบของกฎหมาย เช่น การซื้อเสียง การจัดตั้งห้วคะแนน หรือการทุจริตและการกลั่นแกล้งในการเลือกตั้งรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนและความเจริญของท้องถิ่น

ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2543 เป็นการแข่งขันของ 3 กลุ่มการเมือง และในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในครั้งที่สองเมื่อ พ.ศ. 2547 เป็นการแข่งขันของ 3 กลุ่มการเมืองด้วยกัน แต่มีข้อค้นพบที่น่าสนใจว่า มีการยุบเลิกของกลุ่มการเมืองลงไปหนึ่งกลุ่ม และในขณะเดียวกันก็มีการเกิดขึ้นของกลุ่มการเมืองใหม่เช่นเดียวกัน และเมื่อพิจารณาลงในรายละเอียดก็พบว่า กลุ่มการเมืองใหม่นั้น เกิดจากความแตกแยกและความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ภายในกลุ่ม จึงได้ทำการแยกตัวออกมาจัดตั้งกลุ่มการเมืองใหม่ขึ้นประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งได้แยกตัวออกมาจากกลุ่มเดิม หรืออดีตนักการเมืองท้องถิ่น ในประเด็นเรื่องการแข่งขันของกลุ่มการเมืองในช่วงเลือกตั้งเทศบาลพบว่า ยังคงมีความรุนแรงและการกระทำนอก

กฎหมาย เช่น การซื้อเสียง, การทุจริตการเลือกตั้ง ฯลฯ โดยได้สอดคล้องกับความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นในประเด็นกลุ่มการเมืองและการแข่งขันของกลุ่มการเมืองที่มีทัศนคติในระดับที่ไม่แน่ใจ ซึ่งมีประเด็นสำคัญ คือ รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงลดอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มการเมืองลง, รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ลดความรุนแรงในการต่อสู้ของกลุ่มการเมือง และ รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ส่งผลให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม (ลดการซื้อเสียง/หวัคะแนน/การทุจริตการเลือกตั้ง) โดยมีทัศนคติในระดับไม่แน่ใจคิดเป็นร้อยละ 43.3, 38.3 และ 34.7 ตามลำดับ

จากทัศนคติของประชาชนต่อประเด็นลักษณะของกลุ่มการเมืองรวมทั้งการสัมมนาและการศึกษาของผู้วิจัยมีความเห็นว่า ลักษณะของกลุ่มการเมืองโดยภาพรวมนั้นไม่มีความแตกต่างจากเดิม เนื่องจากความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ระหว่างประชาชนกับนักการเมืองท้องถิ่นในสังคมไทย กล่าวคือนักการเมืองท้องถิ่นและประชาชนต่างมีความสัมพันธ์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยประชาชนเป็นผู้เลือกนักการเมืองเพื่อให้เข้ามาแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความต้องการของตนเองซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่น ส่วนนักการเมืองก็ต้องอาศัยเสียงของประชาชนในการเลือกตั้งโดยการให้สัญญาว่าจะแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวได้สอดคล้องไปกับรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ที่ต้องอาศัยเสียงข้างมากในการจัดตั้งเป็นฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นจำเป็นต้องเลือกทั้งตัวนักการเมืองและกลุ่มการไปพร้อม ๆ กัน และเมื่อนักการเมืองท้องถิ่นได้รับเลือกเข้าไปบริหารงานเทศบาล กลับไม่ได้ทำตามสัญญาที่ได้ให้ไว้กับประชาชน แต่ได้ใช้อำนาจและตำแหน่งที่ได้รับจากประชาชนนั้นหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง ในส่วนประชาชนในท้องถิ่นเมื่อได้ทำการเลือกตั้งไปแล้วก็ขาดความรู้ความเข้าใจในระบบการเมือง รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ลักษณะของกลุ่มการเมืองในรูปแบบดังกล่าวคงอยู่กับการเมืองท้องถิ่นไทยมาต่อเนื่องและยาวนาน และแม้จะมีการเปลี่ยนรูปแบบการบริหารโดยนำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานในส่วนท้องถิ่น ลักษณะของกลุ่มการเมือง และความเข้าใจของประชาชนต่อลักษณะกลุ่มการเมืองก็ยังคงอยู่ในรูปแบบเดิมเดิม แม้ตามหลักการของรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเลือกผู้บริหารได้ตามความต้องการของตนเองโดยไม่ต้องอาศัยกลุ่มการเมือง เพื่อที่จะได้นายกเทศมนตรีที่มีความรู้ความสามารถแต่ปราศจากกลุ่มการเมืองสนับสนุนและมาจากความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง พร้อมทั้งได้ทำการแบ่งแยกการบริหารงานระหว่างสภาและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน โดยสภาทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและหน้าที่ในด้านการตรวจสอบ ไม่มีอำนาจในการก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายบริหารเพื่อที่จะลดความขัดแย้งระหว่างสภากับฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดเสถียรภาพและประสิทธิภาพ ในการบริหารงาน

เทศบาลให้ได้มากที่สุด แต่จากข้อเท็จจริงยังคงพบว่า เมื่อผ่านการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการบริหารผ่านมาได้ประมาณ 7 ปีแล้วก็ตาม ยังไม่มีเทศบาลในระดับใดที่ได้ นายกเทศมนตรีที่เป็นผู้สมัครอิสระไม่สังกัดกลุ่มการเมือง (กรกฎาคม พ.ศ. 2549) และเมื่อพิจารณาต่อไปก็พบว่า ในการเลือกตั้งเทศบาลทั่วประเทศ สมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมากโดยส่วนใหญ่เป็นสมาชิกกลุ่มเดียวกับตัวนายกเทศมนตรี ซึ่งไม่ได้มีความแตกต่างกับเทศบาลในรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี แสดงให้เห็นว่าประชาชนยังคงขาดความรู้และความเข้าใจในการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงได้อย่างเพียงพอ ดังนั้นเพื่อให้กลุ่มการเมืองท้องถิ่นและการบริหารงานเทศบาลมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ผู้ศึกษาวิจัยมีความคิดเห็นว่าเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสร้างความรู้และความเข้าใจทางการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยเฉพาะความเข้าใจในประเด็นการแบ่งแยกการเลือกตั้งและการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่การทำงานระหว่างสภาและฝ่ายบริหาร โดยประชาชนในท้องถิ่นควรเลือกผู้เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีจากความรู้ ความสามารถและได้รับการยอมรับจากสังคม เนื่องจากจะต้องเป็นผู้นำในการบริหารงานเทศบาลและท้องถิ่น ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลที่ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ควรจะเป็นตัวแทนของชุมชนในแต่ละท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางและรับฟังปัญหาจากประชาชนในท้องถิ่นเพื่อเสนอให้แก่สภาหรือฝ่ายบริหาร และที่สำคัญไม่ควรเป็นสมาชิกกลุ่มการเมืองเดียวกับกลุ่มนายกเทศมนตรี เพื่อให้การทำงานของเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่กันและกัน สภาเทศบาลสามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องสนใจและมีส่วนร่วมในการบริหารงานเทศบาลเพิ่มขึ้นจากเดิม ไม่ว่าจะเป็นประเด็นการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ และที่สำคัญ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเทศบาล ด้วยหลักการดังกล่าวจะสร้างมาตรฐานใหม่ในการบริหารงานเทศบาล ตัวนายกเทศมนตรีจะต้องบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส เนื่องจากมีการตรวจสอบ จากสภาและประชาชนไปพร้อม ๆ กัน กลุ่มการเมืองก็ต้องพัฒนาให้เป็นตัวแทนของประชาชนของท้องถิ่นเพราะถูกตรวจสอบจากประชาชนเช่นเดียวกัน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ด้วยการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของประชาชนในท้องถิ่นและการบริหารงานรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานและความต่อเนื่องในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งเพิ่มขึ้น อันเป็นผลจากการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงที่กำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่

ประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ พบว่าอยู่ในระดับต่ำ สอดคล้องกับการสัมภาษณ์และข้อมูลที่ได้รับจากแบบสอบถามประชาชนในเขตเทศบาลเมืองพะเยาที่พบว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองอยู่ในระดับต่ำ ไม่ว่าจะอยู่ในประเด็น “ท่านเคยเสนอความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการทำงานของเทศบาล โดยตรงต่อตัวนายกเทศมนตรี” ประเด็น “ท่านได้เคยแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นผ่านสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ ฯลฯ” ประเด็น “เข้าร่วมและรับฟังการประชุมสภาเทศบาล” หรือประเด็น “ท่านได้ติดตามและตรวจสอบการทำงานของนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหาร” ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเด็นดังกล่าวไม่เป็นไปตามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของนักวิชาการที่ได้เสนอว่า รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจะนำมาซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพิ่มขึ้น ดังเช่นงานของ ชนสวรรค์ เจริญเมือง (2542) ที่ได้แสดงถึงประโยชน์ของการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลว่า “...ประชาชนสามารถผลักดันให้ระบบการบริหารมีความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น รวมทั้งประชาชนสามารถผลักดันให้นายกเทศมนตรีลาออกเมื่อเห็นว่าบุคคลนั้นขาดความสามารถในการแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ของเมือง หรือไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้แก่ประชาชน โดยสภาการณดังกล่าวจะกระตุ้นให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ทำให้ประชาชนรู้จักการมีบทบาทในการพัฒนาสังคม รู้วิธีการปกครองและพัฒนามืองด้วยตัวของเขาเอง (Local Self Government) สร้างสิ่งที่เรียกว่าประชาสังคม (Civil Society)...” แต่สิ่งที่ได้จากการศึกษาวิจัยเรื่องเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กรณีศึกษาเทศบาลเมืองพะเยา พบว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านการใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าการมีส่วนร่วมในด้านอื่นๆ อันเป็นผลจากการกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งภาครัฐให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากก่อนมีการเลือกตั้งทั้งในระดับประเทศหรือในระดับท้องถิ่นจะมีการทุ่มงบประมาณณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีสิทธิเลือกตั้งในช่วงก่อนการเลือกตั้ง ในสื่อต่าง ๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ฯลฯ แต่ภายหลังการเลือกตั้งผ่านพ้นไป ทั้งทางภาครัฐและส่วนท้องถิ่นก็ขาดความสนใจหรือการณรงค์ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านอื่น ๆ เท่าที่ควร ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว การไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้นเป็นเพียงจุดเริ่มต้นหรือจุดเล็ก ๆ เท่านั้นไม่ใช่เป้าหมายสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชน แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริงจะต้องมีการติดตามอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น, การมีส่วนร่วมในการควบคุม ตรวจสอบ ประเมินผลการดำเนินการ ตลอดจนเข้าไปแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานหรือการบริหาร นอกจากนี้ ผลจากการที่ส่วนกลางไม่เคยได้ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงแก่ประชาชนก่อน

ที่จะนำมาใช้ในการบริหารงาน ส่งผลสำคัญต่อความรู้ความเข้าใจในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง และขาดความเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเองที่มีต่อเทศบาล ด้วยการขาดการประชาสัมพันธ์ และให้ความรู้เกี่ยวกับรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ถือว่าเป็นสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่ง ผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีอยู่ในระดับต่ำ

ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น จะต้องให้ความรู้ ความเข้าใจในทางการเมืองแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่อง และโดยหลักของการกระจายอำนาจและ การปกครองท้องถิ่นแล้วหน้าที่ในการให้ความรู้ความเข้าใจรวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง แก่ประชาชน จะต้องเป็นหน้าที่ของทุกระดับเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ สถาบันการศึกษา และที่ สำคัญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและส่งเสริม ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลาในระดับ หนึ่งเนื่องจาก การที่จะให้สังคมและประชาชนปรับเปลี่ยนพฤติกรรมรวมทั้งทัศนคติที่ได้ถูกสั่งสมมา จากการปกครองรูปแบบสภา - นายกเทศมนตรีในทันทีนั้นคงเป็นไปได้ยาก แต่อย่างไรก็ตามมี แนวโน้มที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้นอันเป็นผลจากการออกกฎหมายที่ส่งเสริมการ มีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งสถานการณ์การเมืองระดับชาติที่จะสังเกตได้ว่า มีส่วนในการ ผลักดันบทบาทและการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง ดังนั้น เทศบาลนอกจากจะมีภารกิจในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นแล้ว สิ่งสำคัญที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลจะต้องทำควบคู่ไปพร้อม ๆ กันคือ การพัฒนาคนและชุมชนในท้องถิ่น โดยการให้ความรู้ทางด้านการเมือง รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การมีส่วนร่วมในการบริหารงาน, การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ, การมีส่วนร่วมในการ เสนอแนะและแก้ไขปัญหา หรือส่งเสริมบทบาทของชุมชนในท้องถิ่น อันจะนำมาสู่ประสิทธิภาพ ในการบริหารพร้อมทั้งสร้างความเข้มแข็งแก่ท้องถิ่น

6.3 ข้อเสนอแนะ

1. จากผลการศึกษาประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยา พบว่าในภาพรวม แล้วประชาชนมีทัศนคติในระดับเห็นด้วยกับการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง แต่เมื่อพิจารณาเป็นรายประเด็น ยังพบว่ามีหลายประเด็นที่ประชาชนยังมีความคิดเห็นในระดับไม่ แน่ใจ ดังนั้นเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเทศบาล ให้สามารถตอบสนองความ ต้องการของประชาชนให้ได้มากที่สุด ฝ่ายบริหารและเทศบาลควรเพิ่มการบริหารงานในประเด็น ต่อไปนี้ดังนี้

- นายกเทศมนตรีควรที่จะลงมาใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อรับฟังปัญหา ของประชาชนให้ทั่วถึงในทุกชุมชน เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาหรือสนองความต้องการได้ตรงจุด

- ควรบริหารงานอย่างเป็นระบบ โปร่งใสและตรวจสอบได้ อีกทั้งทำตามนโยบายที่เคยให้ไว้กับประชาชน

- อบรมและให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นและเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เพื่อให้ประชาชนเข้าใจถึงสิทธิและความสามารถของคนที่ส่งผลต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้ดีขึ้น

2. นโยบายในการบริหารงานของเทศบาลในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เน้นในด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า ประปา ทางเท้า ฯลฯ ทางเทศบาลควรจะเน้นในด้านอื่น ๆ มากขึ้นโดยเฉพาะในด้านการศึกษา สาธารณสุขและสังคม เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาเมืองพะเยาในอนาคต

3. เทศบาลควรประชาสัมพันธ์โครงการต่าง ๆ ที่เทศบาลได้ดำเนินการให้ประชาชนทราบในสื่อต่าง ๆ อย่างทั่วถึง เช่น ประกาศทางวิทยุ หนังสือพิมพ์ เอกสาร โดยแสดงในรายละเอียดของโครงการ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง พื้นที่ ระยะเวลา งบประมาณ ฯลฯ และมีการติดตาม ตรวจสอบการทำงานอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งควรรายงานผลการดำเนินการให้ประชาชนทราบเป็นระยะ ๆ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินการ และสามารถตรวจสอบได้

4. กลุ่มการเมืองควรเป็นกลุ่มมวลชนที่แท้จริง ไม่ใช่อาศัยกลุ่มทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงาน เพื่อเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ควรจะมีการจัดองค์กรภายในกลุ่มการเมืองอย่างชัดเจน มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และขอบเขตอำนาจในการบังคับบัญชาเพื่อทำหน้าที่ในการคัดสรรบุคคลผู้มีความสามารถเข้ามาทำงานให้แก่ท้องถิ่น

5. จากผลการศึกษาพบว่า ในภาพรวม ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงน้อย โดยเฉพาะประเด็นในการเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานต่อตัวนายกเทศมนตรี, การเสนอความคิดเห็นทางการเมืองต่อสื่อมวลชนต่าง ๆ และการเข้าร่วมรับฟังการประชุมสภา ซึ่งเป็นประเด็นการมีส่วนร่วมที่ประชาชนจะต้องมีความสนใจและมีส่วนในการเสนอแนะความคิดเห็นอย่างใกล้ชิด ดังนั้นเทศบาลควรให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นที่มีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในด้านการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการบริหาร รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานกับเทศบาลเพิ่มมากขึ้นกว่าในปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น

6. เสนอแนะให้นักการเมืองท้องถิ่นทำหน้าที่ของตนเองในการเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นให้ดีที่สุด ไม่ควรใช้เทศบาลเป็นเวทีในการต่อรองผลประโยชน์ทางการเมือง และถ้าหากนักการเมืองท้องถิ่นยังไม่เปลี่ยนพฤติกรรมในการแสวงหาผลประโยชน์ จะทำให้เทศบาลเมืองพะเยา

ไม่สามารถพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นได้ อาจกล่าวได้ว่าพฤติกรรมและจิตสำนึกของนักการเมืองคือ สิ่งสำคัญที่สุดต่อประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นเพราะแม้จะเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างไปในรูปแบบใดก็ตามแต่ถ้าพฤติกรรมและจิตสำนึกของนักการเมืองไม่ได้เปลี่ยนไปในแนวทางที่ดีขึ้นก็ไม่อาจสร้างสรรค์ท้องถิ่นให้ดีขึ้นได้ตามหลักการ ในทางตรงกันข้ามกันหากนักการเมืองมีจิตสำนึกที่ดีในการทำงานโดยมีเป้าหมายเพื่อประชาชนและท้องถิ่นเป็นสำคัญ โครงสร้าง และรูปแบบในการบริหารงานก็อาจเป็นส่วนประกอบที่เล็กน้อยในการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญตามเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้

7. เทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง มีความหนาแน่นของประชากรสูง นำมาซึ่งความหลากหลายและความซับซ้อนของปัญหา การนำรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมาใช้ในการบริหารเทศบาลก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาลดังนั้นเพื่อส่งเสริมให้การทำงานของเทศบาลดียิ่งขึ้นสอดคล้องกับรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ควรมีการกำหนดระดับการศึกษาทั้งตัวนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ขั้นต่ำสุดคือ ปริญญาตรี เพื่อเป็นการกรองคุณภาพและความสามารถในการทำงานของผู้ที่เข้ามารับใช้ท้องถิ่น

8. รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเป็นรูปแบบที่เน้นในด้านประสิทธิภาพในการบริหารงาน รวมทั้งเน้นอำนาจและความมีอิสระในการทำงานของตัวนายกเทศมนตรี โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกนายกเทศมนตรีได้โดยตรง พร้อมทั้งการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างชัดเจน ดังนั้นด้วยหลักการแล้วสภาจึงมีบทบาทในการพิจารณาเทศบัญญัติและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และถ้าหากเกิดกรณีที่ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารมาจากกลุ่มเดียวกันทั้งหมดหรือโดยส่วนใหญ่ ก็อาจจะนำมาซึ่งการบริหารงานอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ขาดการตรวจสอบและการถ่วงดุลจากฝ่ายสภา ซึ่งจะส่งผลร้ายต่อประชาชนและท้องถิ่นได้ ดังนั้นผู้ศึกษาวิจัยจึงตั้งข้อสังเกตว่า เพื่อให้การทำงานของนายกเทศมนตรี มีประสิทธิภาพในการบริหารและประกอบไปด้วยการตรวจสอบที่เข้มแข็งจากฝ่ายสภา ประชาชนในท้องถิ่นควรจะมีการคัดเลือกนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาอย่างรอบคอบ โดยผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรี ควรเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ หรือเป็นบุคคลที่ได้รับความเชื่อถือจากสังคมว่ามีความเหมาะสมในการทำงานให้แก่ท้องถิ่น ส่วนสมาชิกสภาที่ทำหน้าที่ในด้านการจัดทำเทศบัญญัติและการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ควรจะเป็นตัวแทนของชุมชนในท้องถิ่นและไม่ใช่อยู่นอกกลุ่มการเมืองเดียวกันกับตัวผู้บริหาร เพื่อให้สามารถตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างเที่ยงธรรม

9. ผลจากการเพิ่มอำนาจให้แก่ตัวนายกเทศมนตรี โดยมีอำนาจในการบริหารงานและมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย และอำนาจในการปรับยศ และตำแหน่งรวมทั้ง การประเมินและปรับปรุงอัตราค่าจ้าง อำนาจดังกล่าวส่งผลให้ข้าราชการประจำขาด

อิสระในการบริหารงาน เนื่องจากต้องระวังไม่ให้เกิดความขัดแย้งต่อตัวผู้บริหาร ซึ่งจะส่งผลต่อตัวข้าราชการประจำ ดังนั้นควรมีหน่วยงานตรวจสอบหรือจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันภายในเทศบาล เพื่อให้อำนาจในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการและพนักงานเทศบาล เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรมและเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาลอย่างแท้จริง

10. เพื่อให้การบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ควรทำการแก้ไขกฎหมาย โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการประจำสภา ประกอบไปด้วยตัวแทนของชุมชนในหลากหลายระดับ เช่น นักวิชาการ ข้าราชการ บัณฑิต สื่อมวลชน หัวหน้าชุมชน ฯลฯ ทำหน้าที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นพร้อมทั้งเป็นตัวแทนของชุมชนในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของเทศบาล เพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมกับทางเทศบาลมากขึ้นกว่าเดิม

นอกจากนี้ ควรจัดประชุมสภาเทศบาลในช่วงเวลาที่เหมาะสม เช่น จัดประชุมสภาเทศบาลในช่วงเวลาเย็น เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ประชาชนสามารถเข้ามารับฟังและมีส่วนร่วมในการประชุมได้อย่างสะดวกสบาย

6.3 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงในทุก ๆ ระดับชั้นของเทศบาล เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลนคร เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบความเหมือนหรือความแตกต่าง ประสิทธิภาพในการบริหารงานและปัญหาที่เกิดขึ้น และนำเอาผลจากการศึกษาที่ได้มาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนาการบริหารงานเทศบาลให้สามารถตอบสนองกับปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม

2. ในการศึกษาวิจัยเรื่องนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง กรณีศึกษาเทศบาลเมืองพะเยา ได้ทำการศึกษาภายหลังการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการบริหารได้เพียง 7 ปี ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่น้อยมากหากเปรียบเทียบกับรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ที่ใช้มากกว่า 70 ปี ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงและความแตกต่างของกระบวนการทางการเมืองต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจ ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นในภาพรวมยังคงอยู่ในรูปลักษณะเดิม ดังนั้นเพื่อให้เกิดการพัฒนาในการศึกษาวิจัยในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงเพิ่มมากยิ่งขึ้น ควรจะมีการกำหนดระยะเวลาในการศึกษาเช่น ทุก ๆ 5 ปี เพื่อให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ของเทศบาลเมืองพะเยา เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาการบริหารงานส่วนท้องถิ่นในรูปแบบผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ที่ใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

3. ภายหลังการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลเมืองพะเยาพบว่า ตัวนายกเทศมนตรีและฝ่ายบริหาร, กลุ่มการเมือง รวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาล ยังคงเป็นคนกลุ่มเดิม ๆ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกันในเทศบาลเกือบทั่วประเทศ ทำให้การศึกษาวิชาลัยส่วนใหญ่ยังพบความเปลี่ยนแปลงและแตกต่างของการบริหารงานในรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงได้ไม่มากนัก ดังนั้นเพื่อให้เกิดการเปรียบเทียบและทราบถึงความแตกต่างอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ควรมีการศึกษาการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ในเทศบาลที่มีนายกเทศมนตรีมิใช่บุคคลเดิม หรือในเทศบาลที่มีกลุ่มการเมืองใหม่ ๆ เกิดขึ้น เพื่อจะได้ทราบถึงความแตกต่างและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน

4. ในการศึกษาโครงสร้างและประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาล หรือการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ควรศึกษาในเชิงคุณภาพเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากจะได้ข้อมูลในเชิงลึกและพบข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิชาลัย ซึ่งจะนำมาซึ่งการพัฒนาในทางวิชาการเพิ่มขึ้นจากเดิม

6.4 ข้อจำกัดในการศึกษาวิชาลัย

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง รวมทั้งประชาชนในพื้นที่พบว่า โดยส่วนใหญ่ไม่ค่อยได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร ซึ่งอาจเป็นเพราะผู้ให้สัมภาษณ์เกรงว่าจะเกิดผลลบต่อตนเอง อันเป็นอุปสรรคต่อการเก็บข้อมูล ทำให้ผู้ศึกษาวิชาลัยขาดข้อมูลในเชิงลึกเพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์เท่าที่ควร