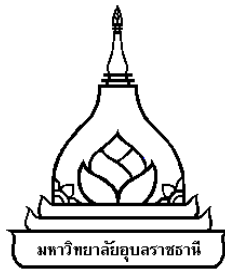




ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่:
บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี

สมปรารถนา วิกรัยเจตเจริญ

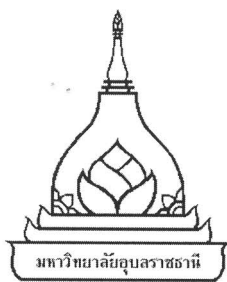
การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปีการศึกษา 2560
ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี



THE PROBLEMS OF POLICY MANAGEMENT IN LARGE LOCAL ADMINISTRATIVE:
REFLECTIONS FROM THE PERSPECTIVE OF UBON RATCHATHANI MUNICIPALITY

SOMPRADTHANA WIKRAIJERTJAROEN

AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION
MAJOR IN PUBLIC ADMINISTRATION
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
UBON RATCHATHANI UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2017
COPYRIGHT OF UBON RATCHATHANI UNIVERSITY



ใบรับรองการค้นคว้าอิสระ
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์

เรื่อง ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมอง
ของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี

ผู้วิจัย นางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจตเจริญญ์

คณะกรรมการสอบ

ดร.ศรัณย์ สุดใจ

ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน

ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว

ประธานกรรมการ

กรรมการ

กรรมการ

อาจารย์ที่ปรึกษา

(ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน)

(ดร.จิติพล ภักดีวานิช)

คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร.อริยาภรณ์ พงษ์รัตน์)

รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ

ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ปีการศึกษา 2560

กิตติกรรมประกาศ

ข้าพเจ้าต้องขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน ที่ให้คำปรึกษาแนะนำและทำให้การศึกษาอิสระฉบับนี้ ออกมามีคุณค่ามากที่สุด และข้าพเจ้าต้องขอขอบพระคุณคณาจารย์ สอนป้องกันการศึกษอิสระ ได้แก่ ดร.ศรันย์ สุดใจ ประธานกรรมการ และ ดร.ดารุณี พุ่มแก้ว กรรมการ ที่ให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขการศึกษาอิสระให้สมบูรณ์ที่สุด

ทั้งนี้ ยังมีบุคคลอีกหลายท่าน ที่เป็นส่วนสำคัญและได้สละเวลาในการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ นายยอดยุทธ เดชรุ่งเรือง รองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี นายประชา กิจตรงศิริ รองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี นายศักดิ์ เจริญรัตน์ รองนายกเทศมนตรี นครอุบลราชธานี นายวิวัฒน์ พันธุ์กุล รองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี นายอัมพล ทองพลู ปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี นายอชิปไทย์ โยธามาต รองปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี นายกฤษพล เมืองเหนือ รองปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี และหัวหน้าส่วนราชการท่านอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ จึงขอขอบพระคุณทุกท่านมา ณ โอกาสนี้ ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนเกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นประโยชน์จนประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี

สมปรารถนา วิกรัยเจตเจริญ

ผู้วิจัย

บทคัดย่อ

เรื่อง : ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่:
บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี

ผู้วิจัย : สมปรารถนา วิกฤษฎ์เจริญ

ชื่อปริญญา : รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชา : รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน

คำสำคัญ : การบริหาร, นโยบาย, เทศบาลนครอุบลราชธานี

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) ลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร 2) แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการสัมภาษณ์แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และกลุ่มอื่น ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลหรือตรวจสอบ ผลการวิจัยค้นพบว่า

1) ลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร มีความสัมพันธ์กับปัญหากลุ่มทางการเมืองในท้องถิ่น กล่าวคือ ปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายบริหารชุดใหม่ กับฝ่ายสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งสมาชิกทั้งหมดสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารชุดเดิม แม้ว่า เทศบาลนครอุบลราชธานีจะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีงบประมาณในการบริหารปีละไม่ต่ำกว่า 600 กว่าล้านบาทและมีเงินสะสมไม่ต่ำกว่า 300 กว่าล้านบาท แต่ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาก่อนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ โดยฝ่ายบริหารมองว่า เพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายสภา ฝ่ายบริหารมองว่า ฝ่ายสภานำความขัดแย้งทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพิจารณาตัดลดงบประมาณ รวมทั้ง ปัญหาฝ่ายข้าราชการประจำมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ไม่ให้ความร่วมมือ ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้

ขณะที่ ตัวแทนฝ่ายสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร เห็นว่า ที่ต้องตัด หรือปรับลดงบประมาณลงเพราะเห็นว่าผิดระเบียบ ความล่าช้าในการนำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามาพิจารณา หรือขาดการกำกับดูแลจากฝ่ายบริหารในช่วงแปดปีที่ผ่านมา เป็นต้น

2) แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ที่สำคัญเช่น จัดหางบประมาณจากหน่วยอื่นที่มีبودหนุนให้กับท้องถิ่นได้ เช่น งบพัฒนาของจังหวัด งบพัฒนาจากกระทรวงต่าง ๆ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชนและชุมชนให้มีพลังเข้มแข็งที่จะช่วยผลักดันและต่อรองเชิงนโยบายหรือโครงการสำคัญกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นได้ รวมทั้ง ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาคเอกชน หรือภาครัฐอื่น ๆ โดยเฉพาะหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแล เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาด้านกฎระเบียบ และบางโครงการควรร่วมลงทุนกับภาคเอกชนหรือสนับสนุนให้ภาคเอกชนดำเนินการแทน เป็นต้น

ABSTRACT

TITLE : THE PROBLEMS OF POLICY MANAGEMENT IN LARGE
LOCALADMINISTRATIVE: REFLECTIONS FROM THE PERSPECTIVE
OF UBONRATCHATHANI MUNICIPALITY

AUTHOR : SOMPRADTHANA WIKRAIJERTJAROEN

DEGREE : MASTER OF PUBLIC ADMINISTRATION

MAJOR : PUBLIC ADMINISTRATION

ADVISOR : PRATUENG MOUNG-ON, Ph.D.

KEYWORDS : MANAGEMENT, POLICY, UBON RATCHATHANI MUNICIPALITY

This study aimed to find (1) problems relating policy management in local administrative organization (in level of municipality) derived from executives' opinions and (2) guidelines of problem solutions on the policy administration in the local organization. This study was conducted qualitatively by using interview among three sample representatives, comprising of administrators, heads of administrative agencies, and other officers responsible for performance investigation/auditing. The results of the study indicated as follows:

1) Problems characteristics on policy management found in the local administrative organizations were directly correlated to problems of local political parties, between the new administrator section and the council of Ubon Ratchathani Municipality whose members belonged to the local parties related to the former administrators. Although Ubon Ratchathani Municipality was considered as a big organization with over 600 million THB of management budgets and 300 million THB of savings, executives' performances were not consistent with their policies they declared when inauguration. In administrators' attitudes, the council did not cooperated in performances and they were involved in budget decreasing of the organization. Discrimination among officers and disagreement on cooperation were also found resulting in inconsistency of planning performances. Considering officers responsible for performance investigation/auditing, budgets provided for some activities had to be decreased because of illegal performances, late budget proposals, and lacking of budget monitoring during the amendment.

2) According to problem solutions on the policy management in the organization, supporting budgets from outside departments should be granted such as provincial development funds from the province and other ministries. Strengthening between people and communities should be founded to establish a powerful policy

negotiation with local parties, especially for performances on significant projects. Cooperation among private organizations and other government departments responsible for auditing should be also determined for legal performances while a joint venture with private sectors or performances operated by private organizations should be supported.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามการวิจัย	6
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	6
1.4 ขอบเขตการวิจัย	6
1.5 กรอบแนวคิด ทฤษฎี	6
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 แนวคิดตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	9
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างโอกาสทางการเมือง	27
2.3 การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง	33
2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย	43
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	
3.1 ระเบียบวิธีการวิจัย	45
3.2 พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย	47
3.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย	48
3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	49
3.5 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	50
3.6 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	51
3.7 วิธีการตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อมูล	51
บทที่ 4 ผลการวิจัย	
4.1 ลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร	52
4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระดับเทศบาลนคร	67

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการวิจัย	75
5.2 การอภิปรายผลการวิจัย	82
5.3 ข้อเสนอแนะ	86
เอกสารอ้างอิง	88
ประวัติผู้วิจัย	92

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
2.1	ยุทธศาสตร์ที่ผู้มีอำนาจจะใช้กับผู้ท้าทายอำนาจ (The general settings for the approach of members toward challengers)	32
3.1	กิจกรรมการดำเนินการวิจัยลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครภายใต้มุมมองของผู้บริหาร	50

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1.1	นโยบายการหาเสียงของ นางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจตเจริญ	3
2.1	การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค	12
2.2	ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	12
2.3	กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	16
2.4	กรอบแนวคิดการวิจัย	44

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) กำหนดให้ท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ทั้งนี้ ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง โดยเทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัตินี้ และซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร ประกาศกระทรวงมหาดไทยนั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย (มาตรา 11) การเปลี่ยนชื่อเทศบาลหรือการเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลให้กระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย โครงสร้างขององค์การเทศบาลนคร ประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

หน้าที่ของเทศบาลตำบลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ หน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาลนคร (มาตรา 56) และหน้าที่ที่อาจจัดทำในเขตเทศบาลนคร (มาตรา 57 กำหนดให้เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54)

หน้าที่ที่ต้องทำในเขตเทศบาลนคร (มาตรา 56) ได้แก่

(1) ครอบคลุมกิจการที่เป็นหน้าที่ที่เทศบาลเมืองต้องจัดทำ (มาตรา 53) คือ 1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน 2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ 3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล 4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ 5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง 6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม 7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ 8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และ 9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

(2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

(5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(6) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

(7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(8) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

(9) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(10) กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(11) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น

(12) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

(13) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ

(14) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

(15) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

หน้าที่ที่อาจจัดทำในเขตเทศบาลนคร (มาตรา 57 กำหนดให้เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามมาตรา 54) ได้แก่

(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

เทศบาลนครอุบลราชธานี เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีงบประมาณในการบริหารปีละ 600 กว่าล้านบาท และมีเงินสะสมในปัจจุบันจำนวน 300 กว่าล้านบาท โดยมีนางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจตเจริญญ์ ได้รับเลือกตั้งและได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีให้เข้ามาเป็นผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานีแทนผู้บริหารชุดก่อน เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2556 โดยในช่วงการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี มีนโยบายหลัก ๆ ที่หาเสียงไว้ อาทิ 1) ระบบสายไฟลงใต้ดินของถนนสายหลัก 2) หนึ่งชุมชน หนึ่งระบบกล้อง CCTV 3) รถรับส่งนักเรียน 4) สร้างระบบรถรางใน 2 ปี 5) ประสานจัดหาสถานที่กำจัดขยะทำโรงบำบัดน้ำเสียเมืองเต็มรูปแบบ 6) ทำระบบระบายน้ำเป็นโครงการขยายไปแมงมูน มีระบบอุโมงค์ทางด่วนระบายน้ำ 7) สนับสนุนสร้างทางแยกยกระดับข้ามแยกดงอู่ผึ้ง-วนารมย์ 8) 1 ภาษาอาเซียน 1 ภาษาประเทศเพื่อนบ้าน 9) สร้างและปรับปรุงสภาพแวดล้อม คีนฟูตบาท นำความเขียวสดชื่นกลับมา 10) สนับสนุนการขยายพื้นที่โรงพยาบาลสรรพสิทธิเพื่อรองรับมาตรฐานด้านสาธารณสุข 11) หนึ่งชุมชน หนึ่งหน่วยรักษาความปลอดภัยกู้ชีพ-กู้ภัย ตลอด 24 ชั่วโมง และ 12) หนึ่งชุมชน หนึ่งโครงการ เสนอโดยชุมชนเอง เป็นต้น



ภาพที่ 1.1 นโยบายการหาเสียงของ นางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจตเจริญ

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการบริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี ตลอด 4 ปีที่ผ่านมา คือ ปี 2556-2559 ในฐานะฝ่ายบริหารโดยตรงได้ประสบปัญหาต่าง ๆ จนไม่สามารถปฏิบัติตามที่ได้แถลงไว้ต่อสภาก่อนปฏิบัติหน้า โดยเฉพาะปัญหาการไม่ให้ความร่วมมือจากฝ่ายสภาที่เป็นกลุ่มการเมืองฝั่งตรงกันข้าม ปัญหาการปรับลดงบประมาณ ปัญหาด้านบุคลากร ปัญหาการให้ความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ ปัญหาการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ซึ่งส่งผลกระทบต่อความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย รวมทั้งปัญหาอื่น ๆ ที่ไม่สามารถนำเสนอในงานวิชาการทั่วไปหรือไม่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้

โครงการที่ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ อาทิเช่น

- (1) ระบบสายไฟลงดิน (สภาไม่อนุมัติ)
- (2) ระบบราง (สภาไม่อนุมัติในการศึกษาความเหมาะสม)
- (3) ทางยกระดับข้ามแยก (สภาไม่อนุมัติในการศึกษาความเหมาะสม การเปลี่ยนย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดบ่อยครั้ง)

(4) การขยายโรงพยาบาลสรรพสิทธิประสงค์ (สภาไม่อนุมัติในการศึกษาความเหมาะสมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มอบพื้นที่)

(5) หนึ่งชุมชนหนึ่งหน่วยรักษาความปลอดภัย (สภาไม่อนุมัติ)

(6) รถรับส่งนักเรียน (ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่)

นอกจากนี้ ยังปัญหาความขัดแย้ง การร้องเรียนปรากฏตามสื่อต่าง ๆ หลายครั้ง อาทิ เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม ที่ศูนย์บริการประชาชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) นางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจิดเจริญ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี พร้อมทีมผู้บริหารยื่นหนังสือถึง พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ผ่าน นายพันศักดิ์ เจริญ ผู้อำนวยการส่วนประสานมวลชนและองค์กรประชาชน เพื่อขอความเป็นธรรม เนื่องจากเกิดปัญหาในเรื่องงบประมาณกรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานีชุดปัจจุบัน ได้จัดงบประมาณอย่างต่อเนื่อง โดยในปี 2557 ตัดงบจำนวน 117 ล้านบาท ปี 2558 จำนวนกว่า 100 ล้านบาท และในปีนี้อีกจำนวน 98 ล้านบาท จนเกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้คนในพื้นที่ทราบดีว่าสมาชิกสภาชุดนี้เป็นกลุ่มการเมืองเดียวกันกับนายกเทศมนตรีคนก่อน พอตันและคณะได้รับเลือกเข้ามา จึงพยายามขัดขวาง ไม่ต้องการให้มีผลงานตามที่ประกาศไว้ตอนหาเสียง

โดยนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี มองว่า สมาชิกสภาชุดนี้ได้กลั่นแกล้ง ประวิงเวลาในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายอย่างล่าช้า แตกต่างจากการพิจารณาจ่ายจ่ายเมื่อครั้งนายกเทศมนตรีคนก่อน ที่ใช้เวลาเพียง 2-5 วัน และไม่มีการตัดหรือปรับลดงบประมาณลงแต่อย่างใด แสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภา ชุดนี้มีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่อย่างเที่ยงตรง เป็นธรรม ตามหลักธรรมาภิบาล แต่เป็นการปฏิบัติเพื่อพวกพ้อง ไม่ได้ยึดประชาชนเป็นสำคัญ นอกจากนั้นมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจตามนโยบายประชารัฐ 31 โครงการ มูลค่า 293 ล้านบาท สภาชุดนี้ก็ไม่อนุมัติ ทำให้ประชาชนเสียประโยชน์อย่างมาก ไม่เว้นแม้แต่ปรับปรุงระบบสายไฟลงใต้ดิน มูลค่า 33 ล้านบาท ซึ่งเป็นนโยบายรัฐบาลก็ถูกตัด จึงเรียกร้อง พล.อ.ประยุทธ์ ให้ช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้ง ระหว่างผู้บริหารเทศบาลนครอุบลฯ กับสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลฯ ในครั้งนี้ เป็นต้น (ประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2561: เว็บไซต์)

สะท้อนปัญหาจาก กรณีการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี อาทิ กรณีตัวอย่างข้อมูลจากรายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยวิสามัญ สมัยที่หนึ่ง ประจำปี พ.ศ. 2557 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา ครั้งที่ 2) วันพฤหัสบดีที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2557 เวลา 14.00 น. ณ ห้องประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี โดยนายสุรัชย์ ยิ้มเกิด เลขานุการนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี

“ผมขอชี้แจง 4 โครงการครับท่าน ก็คือน้ำเสียทางด้านทิศตะวันตกของเรานั้นไหลลงทางด้านห้วยม่วงและไหลลงน้ำมูลน้อยและการประปาได้สูบขึ้นมาทำน้ำประปา และสิ่งแวดล้อมจังหวัด ก็ได้ข้อมูลมีการติดตามศึกษาอยู่เสมอว่าคุณภาพน้ำประปาในจังหวัดอุบลราชธานี ของเราน้ำดีกว่าราคามาตรฐานซึ่งจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของพี่น้องประชาชนในเขตเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องศึกษา เพื่อไปประกอบเงื่อนไขที่จะขอให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมจัดสรรงบประมาณมาให้ดำเนินการบำบัดน้ำเสียก่อนที่จะปล่อยแม่น้ำมูลซึ่งจะใช้งบประมาณก่อสร้างไม่ต่ำกว่า 300,000,000 บาท ครั้งที่แล้วเทศบาลฯได้ขออนุมัติใช้งบเงินสะสมไปครั้งหนึ่งแต่ทางสภาไม่อนุมัติและได้เสนอแนะว่าให้

เสนอมาในงบประมาณปี ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงได้เสนอโครงการนี้เข้ามาอีกครั้งหนึ่งตามข้อเสนอแนะของทางสภาในครั้งที่ผ่านมา ถ้าเราศึกษาในปีนี้จะเราจะได้ใช้งบในปี 2560 เป็นอย่างเร็วถ้าเราทำในปีที่แล้วเราจะเข้าพิจารณาในปี 2559 ซึ่งไม่ทันแล้วซึ่งกระทรวงตอบมาแล้วว่าเราขาดผลการศึกษา เขาเลยไม่ให้งบ เพราะฉะนั้นถ้าเราศึกษาในปีนี้จะเราจะต้องส่งผลศึกษาภายในเดือนมิถุนายน ครับ ถ้าช้ากว่านี้ก็ไม่ทันงบ 2560 ของรัฐบาลแล้ว อันนี้ประเด็นแรกครับ อีก 3 โครงการผมจะรวบรัดชี้แจงรวมกันครับ 1) โครงการก่อสร้างทางยกระดับแยกดงอู่ผึ้ง และโครงการทางยกระดับแยกสวนวนารมย์ ทางไปอำนาจเจริญ 2) โครงการศึกษาระบบขนส่งมวลชนหรือรถราง 3) โครงการศึกษาที่จอดรถ 7 ชั้น เพราะว่า 3 โครงการนี้มีความเกี่ยวเนื่องกัน เป็นโครงการที่จะแก้ปัญหาจราจรภายในชุมชนใหญ่ อย่างเมืองอุบลนี้ท่านก็เห็นแล้วว่ารถติด และที่จอดรถก็ไม่เพียงพอเมืองที่มีปัญหาแบบนี้ เขาแก้ปัญหาด้วยการสร้างที่จอดรถให้มีอยู่ที่ชุมชนหรือในเมืองแล้วขณะเดียวกันก็มีระบบขนส่งมวลชน เพื่อให้คนส่วนใหญ่ใช้นั้นใช้ระบบขนส่งมวลชน เพื่อที่จะได้ไม่ให้มีรถออกมาวิ่งบนถนนให้ลดน้อยลงและก็ประหยัดพลังงานและมีพื้นถนนจราจรเพิ่มขึ้น เราจะเพิ่มพื้นที่ถนนในพื้นที่จราจรนั้นมันทำไม่ได้แล้วทุกวันนี้เพราะไม่มีที่จะขยายถนน ดังนั้นจึงเกี่ยวเนื่องกันกับโครงการศึกษาออกแบบที่จอดรถก็เพื่อแก้ปัญหาจราจร ถ้าเราทำวันนี้เราก็จะแก้ปัญหาไปได้อีก 10-20 ปี ข้างหน้า ถ้าหากเราไม่แก้ปัญหาวันนี้ก็อีกไม่ถึง 10 ปีข้างหน้าอีกไม่กี่ปีนี้จะเรามีปัญหาจราจรเพิ่มขึ้นมากกว่านี้อีกเป็น 10 เท่า”

ขณะที่ นายสุภชัย ศรีจรรย์ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี กล่าวในรายงานการประชุมว่า

“ผมขออธิบายในงบลงทุนที่ 4 รายการที่ท่านขอชี้แจงครับ ต้องย้อนกลับไปในการขอเงินสะสมสภาแห่งนี้เคยบอกว่าให้นำโครงการจัดการระบบน้ำในระยะที่ 2 เข้ามาในสภาพร้อมด้วยแผนการที่ท่านจะทำระบบจัดการน้ำระยะที่ 1 ให้สมบูรณ์อย่างไร ระยะที่ 1 ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ระยะที่ 2 ก็ไม่ต้องทำดีแล้วครับ สภาแห่งนี้เคยพูดแล้วคำชี้แจงการแปรญัตติก็ไม่มี 2 วันนี้เป็นข้อดีที่ท่านนิติกรจังหวัดนั่งอยู่นี้ แยกดงอู่ผึ้ง แยกสวนวนารมย์เดียวประชุมเสร็จท่านถามดูว่าผิดกฎหมายหรือไม่ สภาแห่งนี้ไม่ได้นึกจะตัดก็ตัด คณะกรรมการแปรญัตติทุกคน ศึกษาข้อมูลเป็นอย่างดีเราได้รับคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินว่ามันทำไม่ได้มันผิดเพราะว่ามันไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาลฯ ถ้าท่านเงินเหลือท่านก็นำเงินส่วนตัวไปทำได้ไม่ว่ากันแต่ถ้าเป็นเงินเทศบาลฯ มันผิด ท่านรู้จักวัดหรือเปล่าครับ วัดมีบุคคลที่ไปบวชที่เราเรียกว่าพระ พระทำหน้าที่เผยแผ่พระพุทธศาสนา แสวงหาความรู้ผมไม่บอกว่าวัดที่ท่านจะไปสร้างที่จอดรถแล้วมันจะไม่สงบ คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วว่าพื้นที่รอบ ๆ โรงพยาบาลสรรพสิทธิประสงค์ เป็นพื้นที่ที่แออัดพออยู่แล้วมันเป็นหน้าที่ของเราที่จะไปจัดการซึ่งท่านก็จัดการไปแล้ว ก็รวมกับทหารไปจัดการที่หน้าโรงพยาบาล ผมขอชมเชยว่า ณ วันนี้เทศกิจจะต้องไปขอทหารเข้ามาช่วย ผมขอชมเชยว่าไม่มีประสิทธิภาพจริง ๆ ครับการทำงาน แล้วน่าจะไปพอกพูนปัญหาเข้าไปอีกว่าบริเวณตรงนั้น ท่านอย่าลืมว่าที่ตรงนั้นมีหน่วยงานอื่นที่เขาต้องใช้พื้นที่ตรงนั้นเพื่อสัญจรไปมาเหมือนกันเขาก็ไปมาลำบาก สนามบินนานาชาติ ทางออกสนามบินเหมือนสลิ้มเลยครับ ท่านไปทำฟุตบอลและท่านไปวางท่อและท่านทำลายฟุตบอลที่ทำไวใหม่ ๆ ท่านตัดทิ้งไปเลยเพราะว่าเบิกง่ายแล้วเรื่องเหล่านี้คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นเหมาะสมตามคำชี้แจงและเหตุผลโดยรอบว่าเหมาะสมแล้วกับการแปรญัตติครั้งนี้ครับ”

ยิ่งกว่านั้น การเมืองท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานี โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานี พบว่า มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นมาอย่างยาวนาน จนกลายเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญแห่งหนึ่งของการทำความเข้าใจการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเฉพาะปัญหาผู้มีอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่น ปัญหาความรุนแรงในการแข่งขันต่อสู้ทางการเมืองที่รุนแรง เป็นต้น กลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่สำคัญได้แก่ กลุ่มตระกูลสันติสกุล กลุ่มตระกูลธรรมสกุล กลุ่มตระกูลศรีรัตนันท์ กลุ่มนครอุบล เป็นต้น

ในแวดวงการวิจัยประเด็นปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำเสนอปัญหาอุปสรรคของการบริหารท้องถิ่นของวงการวิชาการไทยมักจะนำเสนอภายใต้กรอบมุมมองของนักวิชาการหรือนักวิจัยซึ่งบางครั้งอาจจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องบ้างหรือไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง ที่สำคัญข้อมูลเหล่านั้นมักจะขาดความลึกซึ้งผ่านประสบการณ์จริง ดังนั้น ผู้วิจัยซึ่งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี จึงพยายามนำเสนอมุมมองปัญหาการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ ภายใต้มุมมองของฝ่ายบริหารเอง เพื่อนำเสนอข้อมูลเชิงลึกผ่านประสบการณ์จริง ในฐานะฝ่ายบริหาร โดยพยายามวิเคราะห์ปัญหาว่าเหตุใดนโยบายต่าง ๆ ที่เคยหาเสียงไว้ เมื่อได้ดำรงตำแหน่งแล้วกลับไม่สามารถปฏิบัติได้ทั้งหมด

1.2 คำถามการวิจัย

จากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี ว่าเหตุใดนโยบายต่าง ๆ ที่เคยหาเสียงไว้ เมื่อได้ดำรงตำแหน่งแล้วกลับไม่สามารถปฏิบัติได้ทั้งหมด เจอปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอย่างไร มีปัจจัยใดบ้างที่ส่งอิทธิพลต่อการปฏิบัตินโยบาย

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร

1.3.2 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 **ด้านเนื้อหา** การศึกษาปัญหาอุปสรรคในการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลนคร จะศึกษาปัญหาและอุปสรรคใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่น ด้านงบประมาณ ด้านทรัพยากรบุคคล ด้านอื่น ๆ

1.4.2 **ด้านพื้นที่** ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครอุบลราชธานี

1.4.3 **ด้านเวลา** ศึกษาตั้งแต่ช่วงเวลาที่ได้รับการเลือกตั้ง วันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2556 – พ.ศ. 2560

1.5 กรอบแนวคิด ทฤษฎี

การวิจัย “ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี” อาศัยกรอบแนวคิดที่สำคัญ 2 แนวคิด คือ

1.5.1 แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบาย เพื่อนำมาอธิบายว่า การที่นโยบายหนึ่ง ๆ จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยใดบ้าง

1.5.2 แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างโอกาสทางการเมือง แนวคิดนี้พยายามอธิบายว่า สถานการณ์หรือปัจจัยทางการเมืองต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น หรือไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะปัจจัยทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ว่าสนับสนุนหรือว่าส่งเสริม เช่น กลุ่มการเมืองสนับสนุนหรือส่งเสริมประชาชนในท้องถิ่นสนับสนุนหรือว่าส่งเสริม หรือปัจจัยทางการเมืองระดับชาติสนับสนุนหรือว่าส่งเสริมหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการปฏิบัตินโยบายเช่นเดียวกัน

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจาก

1.6.1 ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ผ่านประสบการณ์ตรง ในฐานะนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี

1.6.2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์พูดคุยฝ่ายบริหาร หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกลุ่มอื่น ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลหรือตรวจสอบ หรือที่เกี่ยวข้อง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการสัมภาษณ์แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี และรองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี

กลุ่มที่ 2 หัวหน้าส่วนราชการ เช่น ปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ ผู้อำนวยการสำนักการช่าง หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานคลัง เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 กลุ่มอื่น ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลหรือตรวจสอบ เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี นายอำเภอเมืองอุบลราชธานี ท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดอุบลราชธานี หัวหน้าฝ่ายบริการสาธารณสุข เทศบาลนครอุบลราชธานี หัวหน้าศูนย์บริการสาธารณสุข สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ จังหวัดอุบลราชธานี ประธานอาวุโสหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี แกนนำชุมชน เป็นต้น

1.6.3 ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสาร บันทึกและรายงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี อาทิ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2556 - 2560 การประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ. 2556 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา) วันจันทร์ที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2556 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ. 2557 ครั้งที่ 4 (ขยายเวลา) วันศุกร์ที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2557 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยวิสามัญ สมัยที่หนึ่ง ประจำปี พ.ศ. 2557 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา ครั้งที่ 2) วันพฤหัสบดีที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2557 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สี่ ครั้งที่ 6 ประจำปี พ.ศ. 2558 (ขยายเวลา ครั้งที่ 2) วันอังคารที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2558 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ. 2559 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา) วันจันทร์ที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2559

รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ. 2560 (ขยายเวลา) วันอังคารที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2560 เป็นต้น

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ทราบลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร

1.7.2 ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร

1.7.3 สามารถนำงานวิจัยลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครภายใต้มุมมองของผู้บริหารไปเปรียบเทียบกับมุมมองของนักวิชาการทั่วไปได้

1.7.4 ทำให้ฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร มีข้อมูลเพื่อเตรียมพร้อมในการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครในโอกาสต่อไป

1.7.5 นำไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครระหว่างฝ่ายบริหารที่มีประสบการณ์โดยตรงกับนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย “ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี” อาศัยกรอบแนวคิดที่สำคัญ 2 แนวคิด คือ

(1) แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบาย เพื่อนำมาอธิบายว่า การที่นโยบายหนึ่ง ๆ จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยใดบ้าง

(2) แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างโอกาสทางการเมือง แนวคิดนี้พยายามอธิบายว่า สถานการณ์หรือปัจจัยทางการเมืองต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น หรือไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะปัจจัยทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ว่าสนับสนุนหรือว่าส่งเสริม เช่น กลุ่มการเมืองสนับสนุนหรือส่งเสริมประชาชนในท้องถิ่นสนับสนุนหรือว่าส่งเสริม หรือปัจจัยทางการเมืองระดับชาติสนับสนุนหรือว่าส่งเสริมหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะส่งผลต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการปฏิบัตินโยบายเช่นเดียวกัน

รวมทั้ง ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเทศบาลนคร หรือประเด็นสำคัญอื่น ๆ โดยมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

2.1 แนวคิดตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนผลงานทางวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งของไทยและต่างประเทศพบว่า นักทฤษฎีได้อธิบายนิยามความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายแนวทาง โดยส่วนใหญ่มีลักษณะที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกันมาก แต่อาจจะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ผู้วิจัยขอสรุปผลงานของนักวิชาการคนสำคัญทางนโยบายสาธารณะ ดังนี้

เพรสแมนและวิลดาฟสกี (Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, 1979: อ้างอิงจาก ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552: 87-88) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การผลิตผลลัพธ์ออกมาให้สำเร็จ ซึ่งเป็นความหมายที่ทั้งสองนำมาจากพหุกรรมของเวปสเตอร์และโรเจต (Webster and Roget) ทั้งสองได้ขยายความต่อไปด้วยว่า “implementation” โดยตัวเอชนั้นไม่มีความหมายที่สมบูรณ์ คำถามที่ต้องตอบคือ นำอะไรไปปฏิบัติ คำตอบก็คือนโยบาย นั่นคือต้องมียุทธศาสตร์เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายโดยทั่วไปจะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เงื่อนไขแรกเริ่มและผลที่มุ่งหวัง ถ้ามีเงื่อนไข X เกิดขึ้น ณ เวลาที่ t_1 จะเกิดผลลัพธ์ Y ขึ้น ณ เวลาถัดไปคือ t_2 เพรสแมนและวิลดาฟสกี ได้ยกตัวอย่างกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาว่าถ้ารัฐบาลกลางสหรัฐฯ ยินยอมให้เงินช่วยเหลือในรูปของเงินกู้และเงินให้เปล่าแก่เมืองโอคแลนด์ ซึ่งมีปัญหาเรื่องผิวและการว่างงาน และเมืองโอคแลนด์เอาเงินที่ได้รับไปจ้างกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสและฐานะทางเศรษฐกิจตกต่ำ เช่น คนผิวดำ คนสูงอายุและผู้หญิง (นี่คือเงื่อนไข X ณ เวลาที่ t_1) กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมนี้จะมีการทำงานเป็นหลักแหล่งและไม่ว่างงานต่อไป (นี่คือผลลัพธ์ Y ที่เกิดขึ้น ณ เวลาถัดไป) การนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้คือ การทำให้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ คือ การสร้างงานให้กลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคม ภายหลังจากที่รัฐบาลกลางได้ให้เงินช่วยเหลือเรียบร้อยแล้ว (ซึ่งเป็นเงื่อนไขแรกเริ่มที่กำหนดไว้)

การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงไม่ใช่การสร้างเงื่อนไขแรกเริ่มขึ้นมา แต่เป็นการดำเนินงานภายหลังที่มีเงื่อนไขแรกเริ่มเกิดขึ้นแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติอาจพิจารณาได้ว่าเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กับการกระทำเพื่อให้บรรลุสิ่งที่มุ่งหวัง

แมชมาเนียน และซาบาร์เทียร์ (D.A. Mazmanian and P.A. Sabatier, 1981; อ้างอิงจาก ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552: 88) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเริ่มจากการพิจารณาความหมายที่ระบุไว้ในปทานุกรมเช่นเดียวกับ เพรสแมน และวิลดาฟสกี จากนั้นทั้งสองให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการในการนำเอานโยบายพื้นฐานทั่วไปมาดำเนินการให้ลุล่วงไป นโยบายพื้นฐานอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาศาล คำสั่งของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้

จากความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติของ เพรสแมน วิลดาฟสกี แมชมาเนียน และซาบาร์เทียร์ ที่ยกมาข้างต้นนั้นมีลักษณะที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกันมาก โดยเพรสแมนและวิลดาฟสกี ได้ให้ความหมายที่ค่อนข้างกว้าง ส่วน แมชมาเนียนและซาบาร์เทียร์ค่อนข้างจะมองการนำนโยบายไปปฏิบัติจากทฤษฎีทางกฎหมายและมองจากระดับมหภาค อย่างไรก็ตาม นักวิชาการส่วนใหญ่มักเห็นพ้องต้องกันในเรื่องที่สำคญอย่างน้อย 2 ประเด็นประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติมีลักษณะเป็นกระบวนการ คือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วครั้งชั่วคราวแล้วเลือนหายไป เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบายซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ต้องมีตัวนโยบายก่อนและต้องมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องจากการกำหนดนโยบาย (ศุภชัย ยาวะประภาส, 2552: 90)

วรเดช จันทรศร (2548: 18) ให้นิยามว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการที่ทำให้เกิดการกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551: 7-8) สรุปคำนิยามจากนักทฤษฎีการปฏิบัตินโยบายสาธารณะว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการหลังจากที่กฎหมายผ่านสภา หรือนโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบาย ระเบียบ คำสั่งหรือรูปแบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์ อย่างไรก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติจริงนั้นอาจไม่ตรงกับที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของนโยบาย เพราะการปฏิบัตินโยบายจริงขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่น ๆ ที่ไม่แน่นอนและควบคุมไม่ได้จำนวนมาก เช่น จำนวนหน่วยงาน ผลประโยชน์ของหน่วยงาน และผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทรัพยากรและการสนับสนุนของฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กร ยิ่งไปกว่านั้น นโยบายอาจจะล้มเหลวมาตั้งแต่ตอนคิดหรือก่อรูปนโยบายก็ได้ และความไม่แน่นอนในการปฏิบัตินโยบายนี้เองที่นักวิชาการมองว่าเป็นการเมืองหรือมีการเมืองอยู่ในนั้น สังเกตได้จากการเกิดความขัดแย้ง การแสวงหาความร่วมมือ การต่อรองและต่อสู้เพื่อแย่งชิงทรัพยากรจากนโยบาย อนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัตินี้อาจมองจากข้างบนลงข้างล่าง หรืออาจมองจากพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติระดับล่างเป็นหลัก หรือมองจากทั้งสองแบบก็ได้

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีส่วนสำคัญอยู่ 4 ส่วน ได้แก่ (Larry N. Gerston, 1983: 98-99; อ้างอิงจาก เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550: 334)

(1) การจัดตั้งหน่วยงานและบุคลากรใหม่เพื่อนำนโยบายใหม่ไปปฏิบัติ หรือมอบหมายให้หน่วยงานและบุคลากรที่มีอยู่ำนโยบายไปปฏิบัติ

(2) แปลงจุดมุ่งหมายและเจตนาของฝ่ายนิติบัญญัติไปเป็นกฎระเบียบในการปฏิบัติและพัฒนาแนวปฏิบัติเพื่อให้ผู้ปฏิบัติใช้เป็นแนวทาง

(3) ประสานการใช้ทรัพยากรและงบประมาณกับกลุ่มเป้าหมาย แบ่งความรับผิดชอบภายในหน่วยงาน ระหว่างหน่วยงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(4) จัดสรรทรัพยากรให้เกิดผลตามจุดมุ่งหมายของนโยบาย

มยุรี อนุমানราชธน (2553: 218) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการกิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

ณัฐฐา วินิจนัยภาค (2554: 273) สรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนที่อยู่ตรงกลางระหว่างขั้นตอนการกำหนดนโยบายและขั้นตอนการประเมินผลนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติจะดำเนินไปได้เมื่อมีการลดความเป็นนามธรรมของนโยบายให้มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยการแปลงนโยบายให้เป็นแผน (plan) แผนงาน (program) โครงการ (project) และกิจกรรม (activity) ตามลำดับ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถดำเนินการได้ ซึ่งการจะดำเนินการให้ประสบความสำเร็จ มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ผลมีผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นอกเหนือจากผู้มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติแล้วเป็นจำนวนมากเช่นกัน ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มกดดัน หน่วยราชการอื่น สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชนที่สนใจในประเด็นนโยบายนั้น ๆ เป็นต้น

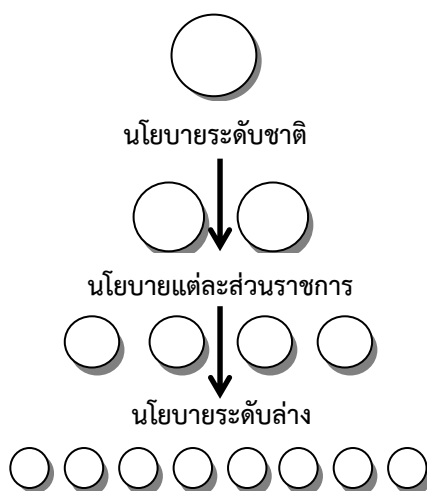
ผู้วิจัยขอสรุปว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนที่ทำให้นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่เป็นนามธรรม สามารถบรรลุเป้าหมายหรือเกิดผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และผลกระทบ (impact) อย่างเป็นรูปธรรมตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ทั้งนี้ การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวต้องใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มี ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร เครื่องมือ เทคโนโลยี ฯลฯ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย

2.1.1 ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มีนักวิชาการคนสำคัญในด้านทฤษฎีการปฏิบัตินโยบายของประเทศไทย คือ วรเดช จันทรศร (2548: 34-45) ได้สรุปว่า การนำนโยบายระดับชาติไปปฏิบัติต้องอาศัย

(1) หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค”

(2) หน่วยงานระดับล่าง เมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเอง ให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค”

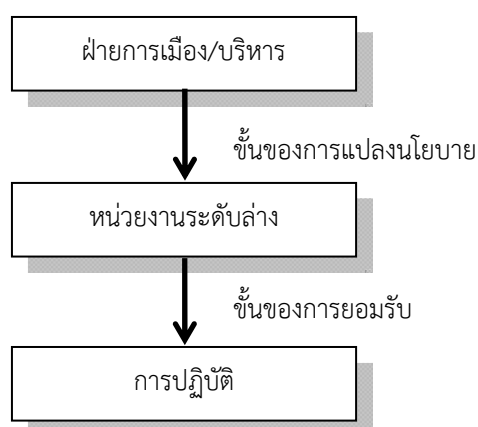


ภาพที่ 2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค
ที่มา: วรเดช จันทรร (2548: 35)

2.1.1.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาตามมามากมาย และปัญหาที่สำคัญคือการทำที่หน่วยงานในระดับสูงไม่สามารถทำให้หน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานที่ให้บริการของรัฐนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างตรงตามเจตจำนงของนโยบาย (policy intent) ทำให้เกิดความล้มเหลวหรือความล่าช้าในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรกได้แก่ ขั้นตอนการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการ และขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ



ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
ที่มา: วรเดช จันทรร (2548: 36)

1) ขั้นตอนของการแปลงนโยบาย

เมื่อทางฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารได้ทำการกำหนดนโยบายออกมาในรูปแบบใดรูปหนึ่งแล้ว ปกติจะมีการระบุให้หน่วยงาน ส่วนราชการ หรือองค์การหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่แปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติแผนงาน หรือโครงการ ในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักจะ ได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือกรม ที่จะเป็นฝ่ายแปลงนโยบายนั้นออกมาเพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างถือปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2548: 37) สรุปว่า มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลทำให้นโยบายถูกเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม คือ

- 1.1) ความคลุมเครือหรือการขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย
- 1.2) ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย
- 1.3) ระดับความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบมี
- 1.4) ระดับความร่วมมือและความจริงจังในการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติของ

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ

2) ขั้นตอนของการยอมรับนโยบาย

การยอมรับนโยบาย คือ การทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับแนวทาง แผนงาน โครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป ในการทำให้หน่วยงานระดับล่างยอมรับแนวทางดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจสังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐควรจะให้กับหน่วยงานระดับล่าง ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในอันที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานระดับล่างรับนโยบายไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การยอมรับโครงการของหน่วยงานระดับล่างยังไม่สามารถประกันได้ว่านโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จหรือไม่ การยอมรับอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างขาดความร่วมมือร่วมใจ

2.1.1.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคเริ่มต้นจากการที่หน่วยงานระดับล่างรับนโยบาย แผนงาน หรือโครงการมาจากเบื้องบน แล้วนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการนั้นมาปรับเปลี่ยนให้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน โดยจะต้องอาศัยพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานในแต่ละหน่วยงานเดิมก่อน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำได้ยาก เพราะในความเป็นจริงแล้วเมื่อหน่วยงานได้รับนโยบายใด ๆ มาแล้วก็จะทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงานโดยอัตโนมัติ ซึ่งสิ่งนี้เป็นปัญหาที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (deliverer implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (continuation) ในองค์การ

1) ขั้นการระดมพลัง

ในขั้นตอนนี้ หน่วยงานในระดับล่างจะต้องดำเนินการใน 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบาย และการแสวงหาการสนับสนุน ในกิจกรรมแรก หน่วยงานในระดับล่างจะ

พิจารณาว่านโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสม มีความสำคัญเร่งด่วน ตรงตามเป้าหมายของหน่วยงานและสามารถสนองตอบความต้องการของกลุ่มเป้าหมายหรือไม่เพียงใด หากหน่วยงานในระดับล่างเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญ ไม่เกี่ยวกับหน้าที่หลักของหน่วยงาน ความผูกพันของหน่วยงานในระดับล่างที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะไม่มี

กิจกรรมที่สองซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแสวงหาความสนับสนุนทางส่วนตัวจากสมาชิกในหน่วยงาน ตลอดจนบุคคลสำคัญหรือองค์กรอื่น ๆ ก็เป็นเรื่องสำคัญ การสร้างการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายในท้องถิ่นเข้ามาร่วมกันออกแบบ หรือกำหนดโครงการของท้องถิ่นที่จะจัดทำเสียตั้งแต่เบื้องต้นแรกมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างความสำเร็จและความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2) ขั้นการปฏิบัติ

ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนนโยบายหรือโครงการที่ได้มีการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง ในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตัวผู้ปฏิบัติโดยตรง ผู้ปฏิบัติอาจทำการตัดสินใจ หรือกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานประจำขึ้น หรืออาจนำเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่เห็นว่าเหมาะสมเข้ามาใช้ พฤติกรรมการตัดสินใจของผู้ปฏิบัติในระดับล่างจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติแต่ละบุคคล ลักษณะของการปฏิบัติหรือการให้บริการจึงไม่มีทางที่จะทำให้เป็นแบบฉบับเดียวกันได้ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติให้เกิดขึ้นจึงขึ้นอยู่กับกระบวนการแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละพื้นที่ ในแต่ละช่วงเวลา

3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง

ความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดก็ตามจะเกิดขึ้นไม่ได้หากนโยบายนั้นไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง (continuation) โดยผู้ปฏิบัติ ถึงแม้ว่าระยะเวลานโยบายนั้นได้สิ้นสุดแล้ว แต่ก็ยังมีการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อไป การที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่องนี้หมายความว่า นโยบายนั้นจะต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ประจำวัน (routinization) ของผู้ปฏิบัติด้วย ขั้นตอนนี้จึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากอีกขั้นตอนหนึ่ง เนื่องจากมีนโยบายจำนวนมากที่หน่วยปฏิบัติในระดับล่างมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติแต่ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ในเวลาต่อมาเมื่อรัฐบาลเลิกให้ความสนใจหรือเลิกให้งบประมาณ หน่วยงานระดับล่างก็มักจะเลิกปฏิบัติตามนโยบายนั้น ฉะนั้น การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สองสืบทอดมาสู่ขั้นตอนที่สาม คือ การสร้างความเป็นปึกแผ่นเชิงสถาบัน หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้นให้ได้

กล่าวโดยสรุป ขั้นตอนการปฏิบัตินโยบาย แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) หน่วยงานระดับสูง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและต้องทำให้หน่วยงานระดับล่างนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติโดยใช้วิธีที่เหมาะสม เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค” (2) หน่วยงานระดับล่าง เมื่อได้รับการถ่ายทอดนโยบายจากหน่วยงานระดับบนแล้ว ก็จะต้องกำหนดนโยบายภายในของตนเองให้สอดคล้องกับนโยบายของชาติ เรียกว่า “การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค”

การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาคสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก ขั้นตอนแรกได้แก่ ขั้นตอนการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือ

โครงการ และขั้นตอนที่สองเป็นขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับล่างยอมรับ (adopt) แนวทางของแผนงานหรือโครงการนั้นไปปฏิบัติต่อ

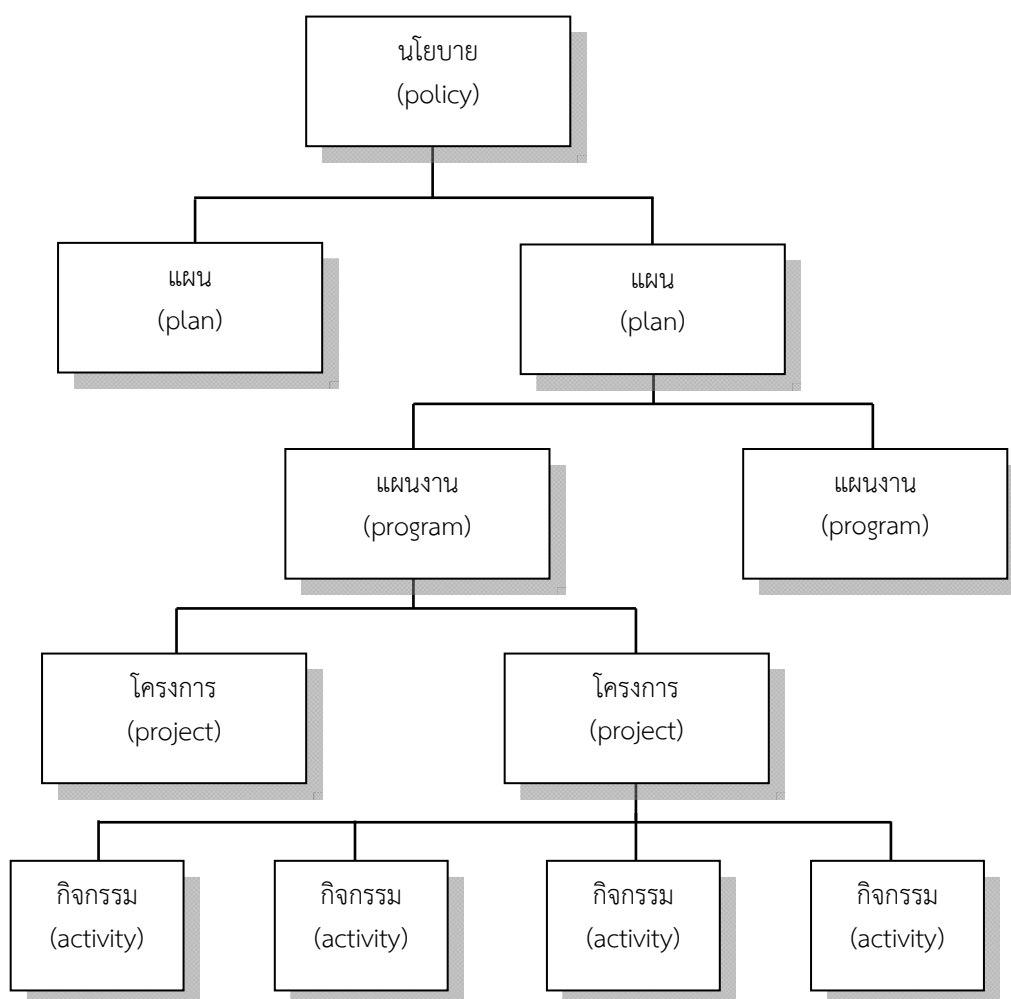
ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค จะประกอบไปด้วย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนของการระดมพลัง (mobilization) ขั้นตอนการปฏิบัติ (deliverer implementation) และขั้นตอนในการสร้างความเป็นปึกแผ่น (institutionalization) หรือความต่อเนื่อง (continuation) ในองค์การ

ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546: 184-187) อธิบายว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องเปลี่ยนนโยบายออกมาเป็นแผน (plan) แผนงาน (program) และโครงการ (project) เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

แผน (plan) หมายถึง การเตรียมการตัดสินใจในปัจจุบัน เพื่อกระทำการในอนาคต โดยการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เป็นการแปลงนโยบายซึ่งเป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น แผนต้องมีวัตถุประสงค์ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบแน่นอน มีระยะเวลาในการดำเนินงาน รวมทั้งมีวิธีการปฏิบัติงานและงบประมาณในการดำเนินงานด้วย

แผนงาน (program) เป็นส่วนย่อยของแผน โดยแผนหนึ่งๆ จะประกอบด้วยแผนงานตั้งแต่ 2 แผนงานขึ้นไป แต่ละแผนงานอาจมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่แตกต่างกัน แต่วัตถุประสงค์ของแต่ละแผนงานต่างก็มุ่งช่วยให้วัตถุประสงค์สุดท้ายของแต่ละแผนบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

โครงการ (project) กิจกรรมส่วนย่อยของแผนงาน โดยแผนงานหนึ่งๆ โดยทั่วไปประกอบด้วย 2 โครงการขึ้นไป แต่ละโครงการอาจมีวัตถุประสงค์เฉพาะที่แตกต่างกัน แต่วัตถุประสงค์สุดท้ายของแต่ละโครงการต่างมุ่งเพื่อให้วัตถุประสงค์ร่วมของแผนงานบรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ



ภาพที่ 2.3 กระบวนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
ที่มา: ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2546: 185)

2.1.2 ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2548: 45-51) ได้สรุปว่า องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติสามารถแบ่งออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายการเมือง ระบบราชการ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบาย

2.1.2.1 ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมือง ครอบคลุมถึงรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีความสำคัญในการกำหนดขอบเขตในการนำนโยบายไปปฏิบัติของระบบราชการ การกำหนดขอบเขตอาจทำได้โดยการออกกฎหมาย หรือกำหนดขึ้นเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎกระทรวง ตลอดจนวางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองอาจเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในการพิจารณาปรับปรุงนโยบาย ฝ่ายการเมืองจะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยราชการทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในขณะที่หน่วยราชการที่รับผิดชอบก็จะพยายามชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ทั้งนี้เพื่อแสวงหาความสนับสนุนในการดำเนินงานต่อไป สำหรับในประเทศไทย ฝ่ายการเมืองที่มีบทบาทมากที่สุด ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นโยบายส่วนมากมักจะได้รับการริเริ่มผ่านทางเจ้ากระทรวงไปสู่คณะรัฐมนตรี หรือริเริ่มโดยนายกรัฐมนตรีโดยตรง

โดยสรุปแล้ว ฝ่ายการเมืองมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสำเร็จ โดยหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนอย่างดีจากฝ่ายการเมืองแล้ว มักมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุน

2.1.2.2 หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ

หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในระบบราชการ ถือได้ว่าเป็นองค์การที่สำคัญที่สุด ทั้งในกระบวนการของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในขั้นการกำหนดนโยบาย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีบทบาทในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นทั้งผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูลลงไปให้ฝ่ายการเมือง ในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปโดยเฉพาะประเทศไทย หน่วยงานของรัฐในระบบราชการจะเป็นผู้ครอบงำระบบการเมืองอย่างเห็นได้ชัด เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการหาข้อมูลหรือปฏิบัติงานจึงมีความจำเป็นที่ต้องพึ่งหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามฝ่ายการเมืองอาจทำการกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ทั้งหมดซึ่งต่างจากเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเคยทำอยู่ก็เป็นได้ แต่ก็เป็นที่เกิดขึ้นน้อยมาก

ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐในระบบราชการมีความสำคัญมากเพราะมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชนก็คือการปราศจากคู่แข่ง การเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานของรัฐ และความสัมพันธ์หรือความเกี่ยวข้องของหน่วยงานราชการด้วยกันเองเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างหนึ่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายใดที่ต้องอาศัยความร่วมมือหรือประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายหน่วยงาน นโยบายนั้นมักจะมีแนวโน้มที่จะล้มเหลวในการนำไปปฏิบัติ เพราะถึงแม้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นสอดคล้องกันในเป้าหมายของนโยบายเพียงใด แต่แนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งในวิธีบรรลุเป้าหมายก็มีมาก เนื่องจากผลประโยชน์และวัตถุประสงค์หลักของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน

2.1.2.3 ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะผู้ปฏิบัติงานมีส่วนเกี่ยวข้องหรือส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความเกี่ยวข้องของข้าราชการในการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจแบ่งได้เป็นหลายระดับ เช่น ในฐานะผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ในฐานะผู้บริหารโครงการ และในฐานะผู้ให้บริการตามโครงการ

ในด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจกล่าวได้ว่าผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจะมีความสำคัญอย่างมากในด้านการสนับสนุนนโยบายนั้น ๆ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานจึงถือว่ามีส่วนสำคัญในการทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารโครงการเป็นผู้แปลงการสนับสนุนหรือเจตนารมณ์ของผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการในระดับล่างที่เป็นผู้ให้บริการหรือดำเนินงานถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะข้าราชการดังกล่าวเป็นผู้ปฏิบัติที่จะต้องสัมผัสกับประชาชนผู้รับบริการ ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้จะมีอิสระในการใช้พิจารณา หากนโยบายขาดความชัดเจนก็จะเกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติตามมา หรือในกรณีที่

นโยบายหรือโครงการนั้น ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ประจำวันของข้าราชการเหล่านี้ อาจทำให้ข้าราชการไม่ยอมรับหรือหาทางหลีกเลี่ยง เพิกเฉย

ข้าราชการในระดับล่างเหล่านี้เป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก การศึกษาการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในระยะหลังจึงได้หันมาเพิ่มความสนใจที่พฤติกรรมของข้าราชการระดับล่างและปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการดังกล่าวมากขึ้น

2.1.2.4 ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ได้แก่ ผู้รับบริการ (clients) ผู้ได้รับประโยชน์ (beneficiaries) หรือผู้เสียประโยชน์ ในที่นี้หมายรวมถึงบุคคล กลุ่ม หน่วยงานภาคเอกชน และภาคหน่วยงานที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้รับบริการหรือผู้ได้รับประโยชน์ในฐานะที่เป็นบุคคล (หมายถึงประชาชนทั่วไปมิใช่ผู้มีอิทธิพลหรือบุคคลสำคัญ) จะเป็นผู้ติดต่อกับข้าราชการระดับล่างโดยตรง หากบุคคลดังกล่าวขาดการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม บทบาทที่จะมีอิทธิพลในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีค่อนข้างน้อย และยากที่จะได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ อย่างไรก็ตาม หากผู้รับบริการหรือผู้รับประโยชน์มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก่อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น

2.1.3 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการทบทวนผลงานทางวิชาการด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งของไทยและต่างประเทศ พบว่า นักทฤษฎีได้อธิบายปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ โดยส่วนใหญ่มีประเด็นกลุ่มปัจจัยที่สอดคล้องกัน แต่อาจจะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด ผู้วิจัยขอสรุปผลงานของนักวิชาการคนสำคัญทางนโยบายสาธารณะ ดังนี้

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2552: 101-118) อธิบายว่า มีปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ (1) ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ (2) วัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น (3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง (4) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี (5) ความพอเพียงของทรัพยากร (6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (7) ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และ (8) กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ รายละเอียดสรุปได้ดังนี้

2.1.3.1 ลักษณะของนโยบาย

งานวิจัยที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่า ลักษณะบางประการของนโยบาย จะมีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ๆ ลักษณะดังกล่าว ได้แก่

1) ประเภทของนโยบาย

แวนมิเตอร์ และแวนฮอร์น (D.S. Van Meter and C.E. Van Horn, 1975: 445-488; อ้างอิงจาก ศุภชัย ยาวะประภาษ, 2552: 101-102) เสนอว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทนโยบาย ตัวแปรต่าง ๆ ที่มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจะแตกต่างกันออกไปตามประเภทของนโยบายนั้น ๆ ทั้งสองตั้งสมมติฐานว่าการปฏิบัติตามนโยบายจะประสบความสำเร็จมากที่สุด เมื่อนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบาย

เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมากและมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์น้อย โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงมาก ๆ แต่ความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์มีสูงจะประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย แต่ความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์มีน้อย

2) ผลประโยชน์สัมพัทธ์ของนโยบายนั้น ๆ

ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายอีกปัจจัยหนึ่ง คือ น้ำหนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นจะผลักดันให้เกิดขึ้นมา ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายจะขึ้นอยู่กับความแพร่หลายของการรับรู้นโยบายนั้นให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น ๆ ที่มีอยู่เล็กน้อยเพียงใด

3) ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมาและความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น

นโยบายจะได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับขีดขั้นของความสอดคล้องระหว่างนโยบายนั้นกับค่านิยมที่มีอยู่ ประสบการณ์ที่ผ่านมา และความต้องการของผู้ที่จะได้ผลกระทบจากนโยบายนั้นเป็นสำคัญ

4) ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายบางส่วนจะขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นสามารถนำมาทดลองปฏิบัติในลักษณะของโครงการทดลองก่อนได้หรือไม่ นโยบายที่สามารถนำมาทดลองปฏิบัติก่อนได้จะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้

5) ความเห็นผลได้ของนโยบายนั้น

นโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน

6) คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ

การควบคุมดูแลและประเมินผลนโยบายอย่างสม่ำเสมอเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่พยายามเสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ และนโยบายที่ทำกันเป็นกิจวัตรและมีมานานแล้ว

2.1.3.2 วัตถุประสงค์ของนโยบาย

การมีตัวชี้ที่จะแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของนโยบายนั้น ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้เป็นสิ่งที่จะมีผลต่อความสำเร็จของนโยบาย คือ

1) ความชัดเจนของวัตถุประสงค์

การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ โอกาสการตีความผิดอันเป็นสาเหตุที่จะนำไปสู่ความล้มเหลวของนโยบายนั้นจะเกิดขึ้นได้ง่ายมากหากว่านโยบายนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ไม่กระจ่างชัดและผู้กำหนดนโยบายเองก็ไม่ได้ให้ความกระจ่างชัดของวัตถุประสงค์ที่กำหนดเอาไว้

2) ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของนโยบายนอกจากจะต้องกระจ่างชัดแล้ว ยังต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย ความสำคัญของความสอดคล้องดังกล่าวต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

3) ความง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์นอกจากจะต้องกระจ่างชัดและสอดคล้องกันแล้ว ยังต้องง่ายแก่ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติอีกด้วย

4) ดัชนีชี้ความสำเร็จของนโยบาย

ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่านโยบายนั้นได้แสดงให้เห็นว่าอะไรคือดัชนีที่จะชี้ว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จ ต้องรู้ถึงดัชนีที่ใช้วัดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายนั้น

5) ความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ถ้าคำสั่ง ข่าวสาร หรือข้อมูลต่าง ๆ ที่ผู้กำหนดนโยบายมีไปยังผู้นำเอา นโยบายไปปฏิบัติยิ่งชัดเจนเท่าไร โอกาสที่นโยบายนั้นจะได้รับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีก็ยิ่งมากขึ้นเท่านั้น ถ้าแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกันในการแปลความวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานต่าง ๆ ของนโยบาย หรือถ้าแหล่งข้อมูลเดียวกันให้ข้อมูลที่ขัดแย้งกันเอง ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติจะพบว่า การปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นยากมาก

2.1.3.3 ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ความสำคัญของสิ่งแวดล้อมทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายอาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการซึ่งไม่ควรจะมองข้ามไป ตัวแปรต่อไปนี้มีส่วนในการส่งผลกระทบต่อความเป็นไปได้ทางการเมืองของนโยบายนั้น

1) การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน

ความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับระดับของการสนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจเอกชนมีต่อนโยบายนั้น ๆ นโยบายที่จำเป็นจะต้องมีการเจรจาทวิภาคีระหว่างรัฐบาลกับเอกชนอยู่เสมอ มักจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาเมื่อนำมาปฏิบัติ

2) ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญ ๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลาย ๆ ฝ่ายเมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิม จนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้ได้

3) ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล

นโยบายที่กลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพลเล็งเห็นว่าจะส่งผลกระทบในทางลบต่อกลุ่มของตน จะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากกลุ่มดังกล่าวจะใช้อิทธิพลทั้งหลายทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

4) ความสนับสนุนจากชนชั้นนำ

ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำ โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อยมาก ความสำเร็จของนโยบายใด ๆ จะดูได้จากทัศนคติของชนชั้นนำว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น

5) การสนับสนุนจากสื่อมวลชน

การสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

6) การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าชอบหรือไม่ชอบนโยบายนั้น โดยเฉพาะโครงการพัฒนาต่าง ๆ ในประเทศกำลังพัฒนาถ้าต้องการจะให้ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติโครงการนั้น ๆ จะต้องสนองความต้องการที่แท้จริงของชุมชนที่เป็นเป้าหมายของโครงการ โครงการพัฒนาต่าง ๆ จะต้องพยายามให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมให้มากที่สุด

2.1.3.4 ความเป็นไปได้ทางเทคนิคหรือทฤษฎี

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมักเกิดขึ้นรวดเร็วมาก และการเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักจะส่งผลอย่างสำคัญต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายต่าง ๆ เพราะฉะนั้น ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยีจึงเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ลักษณะต่าง ๆ ต่อไปนี้ ศุภชัย ยาวะประภาส เห็นว่าเป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

1) การร่างนโยบาย

นโยบายที่มีลักษณะไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อนและมีผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการไม่มากนักมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่มีโครงสร้างที่สลับซับซ้อน มีผู้คนหรือหน่วยงานมาเกี่ยวข้องมากมาย

2) ข้อเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายที่ต้องการให้ผู้ปฏิบัติเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมจากที่เคยทำอยู่จนเคยชินจะมีโอกาสที่จะประสบปัญหาในการนำไปปฏิบัติ การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะประสบปัญหา ถ้าหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องเผชิญกับปัญหาที่แตกต่างจากแนวทางที่เคยปฏิบัติกันเป็นประจำ

3) ทฤษฎีที่เชื่อถือได้

ทฤษฎีที่เชื่อถือได้ก็เปรียบเหมือนแผนที่ที่ติดนั่นเอง การเดินทางจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่งจะมีปัญหาหาก ถ้าปราศจากแผนที่ที่ดี นโยบายก็เปรียบเสมือนสมมติฐานที่ว่า ถ้ามี ก และ ข จะเกิด ค สมมติฐานดังกล่าวควรจะต้องอยู่บนรากฐานของทฤษฎีที่น่าเชื่อถือได้ กรอบการมองปัญหาที่ถูกต้องมีความสำคัญมากต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่ร่างขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เฉพาะหน้า หรือร่างขึ้นมาเพื่อตอบสนองแรงกดดันทางการเมืองในขณะนั้น

4) ลักษณะของเทคโนโลยี

เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้นต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือภาวะแวดล้อมที่จะนํานโยบายไปปฏิบัติ

2.1.3.5 ความเพียงพอของทรัพยากร

นโยบายที่จะประสบความสำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคนอย่างเต็มที่ ศุภชัย ยาวะประภาษ เห็นว่าปัจจัยทางด้านทรัพยากรต่อไปนี้ เป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก

1) ความสนับสนุนทางการเงิน

นโยบายจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติได้ต้องได้รับสนับสนุนด้านการเงินอย่างเพียงพอ การขาดแคลนด้านการเงินมักจะเป็นข้ออ้างที่นำมาใช้เสมอ ๆ เมื่อการปฏิบัติตามนโยบายมีปัญหา

2) กำลังและคุณภาพของบุคลากร

จำนวนบุคลากรที่จะนำเอานโยบายไปปฏิบัตินั้นตามปกติมักจะมีน้อยกว่าจำนวนที่ต้องการสำหรับการปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ ผลของการขาดแคลนกำลังคนดังกล่าวจะมีส่วนโดยตรงต่อความไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย นอกจากปัญหาด้านปริมาณกำลังคนแล้ว ปัญหาในด้านคุณภาพของบุคลากรยังเป็นปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง ยิ่งนโยบายเกี่ยวข้องกับปัญหาทางเทคนิคมากเท่าใด ความต้องการบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะในด้านนั้น ๆ ยิ่งมีมากขึ้นเท่านั้น

3) ปัจจัยทางด้านบริการ

ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับว่าปัจจัยด้านบริการต่าง ๆ มีเพียงพอหรือไม่ การขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ ที่ดินและอุปกรณ์อำนวยความสะดวกอื่น ๆ จะมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย เช่นเดียวกับการขาดแคลนกำลังคนและงบประมาณ

2.1.3.6 ลักษณะของหน่วยงานที่นํานโยบายไปปฏิบัติ

โครงสร้างของหน่วยงานที่นํานโยบายไปปฏิบัติจะส่งผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ศุภชัย ยาวะประภาษ สรุปว่าลักษณะต่อไปนี้ เป็นลักษณะที่ควรให้ความสนใจ

1) ประเภทของหน่วยงาน

นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้วและสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น

2) โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา

ระดับชั้นการบังคับบัญชารวมทั้งจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา จะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนํานโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อยจำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนํานโยบายไป

ปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากมาย แต่มีผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาน้อย

3) ความสามารถของผู้นำ

ภาวะผู้นำเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จของโครงการหรือนโยบายเช่นกัน ผู้นำที่เข้มแข็งมีความสามารถในการระดมความสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ กับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งใหม่ขึ้นมา

4) ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย

สายใยความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยปฏิบัติตามนโยบายกับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ยิ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวมีมากโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จจะมีมาก

5) ลำดับขั้นของการสื่อสารแบบเปิด

การสื่อสารแบบเปิดซึ่งรวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยกับบุคคลภายนอก การเปิดโอกาสให้มีการสร้างสายใยแห่งความสัมพันธ์ทั้งในแนวดิ่งและแนวนอนและอื่น ๆ จะมีส่วนที่สำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

2.1.3.7 ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ศุภชัย สรุพบว่า นโยบายหลายเรื่องจัดอยู่ในจำพวกที่ผู้ปฏิบัติไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนโยบายเหล่านี้อาจจะนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ไม่บิดพลิ้ว ซึ่งจะตรงข้ามกับนโยบายที่ขัดกับความรู้สึกพื้นฐานหรือผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ นโยบายประเภทหลังนี้ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติอย่างไม่สู้เต็มใจ และอาจจะบิดเบือนให้เป็นไปในแนวทางที่พวกเขาต้องการ และเห็นว่าลักษณะทางทศนคติต่อไปนี้อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายได้ คือ

1) ทศนคติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย

ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของนโยบาย ทิศทางของทศนคติที่มีต่อนโยบายนั้น รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบายมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติด้วยดี ต้องเป็นนโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจเห็นด้วย

2) ผลกระทบที่จะมีต่อพฤติกรรมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ขอบเขตการเปลี่ยนแปลงทางพฤติกรรมของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมาก นโยบายที่มีผลให้ผู้ปฏิบัติต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปจากแนวทางเดิมที่ปฏิบัติเป็นเวลานานแล้วมักจะประสบความสำเร็จส่วนน้อย นโยบายที่ไม่กระทบกระเทือนต่อพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติจะมีโอกาสสำเร็จสูง

3) ความขัดแย้งที่มีต่อค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

ความขัดแย้งเนื่องจากค่านิยมของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายจะส่งผลไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ถ้าผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเพียงแต่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายเท่านั้นก็จะนำไปสู่การเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือเลือกปฏิบัติเฉพาะส่วนที่ไม่ขัดกับคุณค่าที่ตนเองยึดถือ ซึ่งในที่สุดจะทำให้นโยบายล้มเหลว

4) ผลกระทบที่มีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรีและผลประโยชน์ของผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติ

ผลกระทบที่นโยบายจะมีต่องาน อำนาจ ศักดิ์ศรี หรือผลประโยชน์ของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบายนั้น ๆ การมอบหมายนโยบายให้กับผู้ที่มีความเห็นหรือผลประโยชน์ไม่สอดคล้องกับนโยบายนั้น ๆ ก็เท่ากับเป็นการเรียกร้องหาความยุ่งยากนั่นเอง เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายจะต้องแสวงหาวิธีการน่านับการมาควบคุมพฤติกรรมของผู้ไม่เห็นด้วยเหล่านั้น

2.1.3.8 ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกต่าง ๆ ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ลักษณะสำคัญต่อไปนี้จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

1) จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ยิ่งจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาเรื่องการประสานงานระหว่างหน่วยงานเหล่านั้นก็จะมากขึ้นเท่านั้นและยังปัญหาเรื่องการประสานงานมีมากเท่าใด โอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมากขึ้นเท่านั้น

2) จำนวนจุดตัดสินใจ

จำนวนจุดตัดสินใจ (clearance points) ของนโยบายต่าง ๆ จะมีมากน้อยต่างกัน ยิ่งจำนวนจุดตัดสินใจมีมากเท่าใด ความล่าช้าในการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายก็มีมากขึ้นเท่านั้น จุดตัดสินใจจำนวนมากนี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นโยบายของรัฐบาลกลางมักจะมีโอกาสในการประสบปัญหามากกว่านโยบายของรัฐบาลท้องถิ่น

3) ความสัมพันธ์ดั้งเดิม

ลักษณะของความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงานที่ร่วมกันปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายจะมีส่วนอย่างสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น

4) การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบน

การแทรกแซงของหน่วยงานระดับบนจะมีผลอย่างมากต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบาย นโยบายนี้อาจจะประสบปัญหาที่ได้ถ้าถูกแทรกแซงจากหน่วยงานระดับบนมากเกินไปจนเกินไป

ปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนมีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ศุภชัยเห็นว่าการศึกษานี้ยังมีไม่มากนัก ข้อเสนอที่ชัดเจนและยอมรับได้ยังไม่ปรากฏมากนัก สิ่งที่น่าเสนอเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความพยายามของนักวิชาการที่พยายามอธิบายเรื่องนี้ (ศุภชัย ยาวะประภา, 2552: 118)

จากการนำเสนอข้างต้น ผู้วิจัยขอแบ่งปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามแนวคิดของศุภชัย ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มแรก เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของนโยบาย คือ ข้อ (1) ลักษณะของนโยบายนั้น ๆ และข้อ (2) วัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น

กลุ่มที่สอง เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และทรัพยากรในการปฏิบัตินโยบาย คือ ข้อ (3) ความเป็นไปได้ทางการเมือง ข้อ (4) ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี และข้อ (5) ความพอเพียงของทรัพยากร

กลุ่มที่สาม เป็นปัจจัยด้านองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ข้อ (6) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อ (7) ทักษะของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ และข้อ (8) กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ขณะที่ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2548: 431-446) สรุปว่า ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จ (success) หรือความล้มเหลว (failure) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ที่สำคัญคือ

(1) แหล่งที่มาของนโยบาย (source of policy) โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy formulation) จนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะเพื่อนำไปปฏิบัติ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนา โดยจำแนกออกเป็น 1) การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร 2) เนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย 3) ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น 4) ข้าราชการระดับสูง และ 5) การพิจารณาและการวินิจฉัยของศาล

(2) ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy) เป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในบางครั้งอาจพบว่า นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน แต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่า วัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ภาระจึงตกเป็นของผู้ปฏิบัติที่จะต้องตีความเอาเอง ซึ่งอาจถือโอกาสดำเนินการตามที่ตนพอใจ ลักษณะดังกล่าวจะยิ่งก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้มาก หากนโยบายใดก็ตามมีเป้าหมาย (goals) หรือวัตถุประสงค์ (objectives) ที่ชัดเจนมากเพียงใด ก็ยิ่งส่งเสริมให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องประสานกัน และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ

ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการได้แก่ การระบุสภาพปัญหา นโยบายอย่างรอบคอบครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(3) การสนับสนุนนโยบาย (support for policy) เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้วนโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร หรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า มีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มรัฐบาลได้แก่นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง องค์การราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือผู้มีอำนาจจัดระบบประมาณสนับสนุน เป็นต้น ส่วนกลุ่มภายนอกรัฐบาล อาจได้แก่ สมาชิกในเขตเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับปัญหา กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และสาธารณชนทั่วไป เป็นต้น

(4) ความซับซ้อนในการบริหารงาน (complexity of administration) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์กร ดังนั้นผู้บริหารควรพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติของแนวนราบ (horizontally) และแนวตั้ง (vertically) ควบคู่กันไป และจะเห็นได้ชัดเจนว่า ยังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์กรเข้ามาเกี่ยวข้องการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด (ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะมีคามคาดหวัง มีผลประโยชน์และมีมุมมองที่ต่างกันไป) ก็จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์การที่มีความซับซ้อนสูงหรือมีสายการบังคับบัญชาเกินไป และมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไปเพราะลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นเอกภาพและไม่มีความซับซ้อนในการบริหารงานมาก จะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (incentives for implementers) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว อาจขึ้นอยู่กับปัจจัยการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติอีกด้วย ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ (work and motivation)

ลักษณะของสิ่งจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติ อาจกระทำได้หลายกรณี อาทิเช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง ส่วนการลงโทษในกรณีที่ทำงานล้มเหลว อาจกระทำได้หลายกรณีเช่นกัน อาทิเช่น การระงับการขึ้นเงินเดือน การงดเงินรางวัลประจำปี การโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ควรจะประกาศให้ผู้ปฏิบัติทราบชัดเจนล่วงหน้า พร้อมทั้งการจัดระบบการประเมินผลงานที่มีความน่าเชื่อถือ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ปฏิบัติอย่างเสมอภาพ

(6) การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่น กล่าวคือ แผนงานหรือโครงการใดแม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่าแผนงานและโครงการดังกล่าวได้ประสบความสำเร็จล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ

ทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงทั้งเงินทุน เวลาและบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่าง ๆ แต่ในความเป็นจริงของสังคมทั่วไปนั้น มักพบว่าทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เพราะทุกสังคมล้วนมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้น การใช้ทรัพยากรที่ถูกต้อง จึงต้องคำนึงถึงการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการ รวมทั้งกลยุทธ์ในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ มีลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีลักษณะร่วมกัน หรือปัจจัยที่มีลักษณะเฉพาะตามลักษณะของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการก็ได้

ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ผู้สนใจศึกษาจะต้องพิจารณาด้วยความรอบรู้และรอบคอบ เพื่อให้การระบุปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในแต่ละกรณีมีความเที่ยงตรงมากที่สุด

ส่วน สมพร เฟื่องจันทร์ (2552: 225-226) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติมีความซับซ้อนเป็นอย่างมาก และปัจจัยที่ต้องพิจารณาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ

(1) สารหรือเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ

ลักษณะและวัตถุประสงค์ของนโยบาย โดยนโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่านโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง และการมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนก็มักทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัญหาการปฏิบัติน้อย

(2) ความร่วมมือระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ

ปัจจัยในส่วนนี้ก็นับได้ว่าเป็นปัจจัยหลักเหมือนกัน ถ้าระดับความร่วมมือสูง โอกาสที่นโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติและประสบความสำเร็จก็มีสูง

(3) ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมักเป็นนโยบายที่มอบหมายให้กลุ่มหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และมีแนวโน้มเห็นด้วยกับนโยบายนี้ ยิ่งกว่านั้นลักษณะของหน่วยงานก็มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัตินโยบายเช่นเดียวกัน

(4) วัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ

การทำความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์นโยบายเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญ กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนหรือคลุมเครือย่อมมีผลต่อการปฏิบัติที่แตกต่างกัน

(5) การติดต่อสื่อสารและประสานงานอย่างเต็มที่

การนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างเต็มรูปแบบจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีระบบการจัดการที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีความขัดแย้งในองค์กร ทั้งนี้ การติดต่อสื่อสารเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ปัจจัยนี้จึงมีส่วนสำคัญกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(6) ทศนคติของผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติ

โดยที่ผู้สนับสนุนนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะรู้เกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างโอกาสทางการเมือง

โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure) ถือเป็นกรอบแนวคิดหลักสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เพื่อใช้อธิบายปัจจัยที่จะส่งผลให้นโยบายต่าง ๆ ที่เคยหาเสียงไว้ของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานีประสบความสำเร็จ รวมทั้ง เพื่อตอบคำถามว่าในช่วงดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารนั้นโครงสร้างโอกาสทางการเมืองมีลักษณะเอื้อหรือไม่เอื้อประโยชน์อย่างไร

กรอบแนวคิดเรื่องโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure) เป็นส่วนหนึ่งของทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization: RM) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นศึกษาวิธีการและยุทธศาสตร์ของขบวนการเคลื่อนไหว เช่น ต้องการอธิบายว่าเหตุใดบางขบวนการจึงประสบ

ความสำเร็จมากกว่าบางขบวนการ โดยความสำเร็จของขบวนการ คือ ความสามารถในการสร้างอิทธิพลหรือผลักดันให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่หรือรัฐดำเนินการตาม การบรรลุจุดหมาย/ความต้องการของขบวนการทางสังคมซึ่งก็คือการผลักดันให้ขบวนการสามารถเข้าไปเชื่อมต่อกับระบบการเมืองปกติด้วยการรับประเด็นข้อเรียกร้องความต้องการหรือจุดหมายหรือ อีกระดับหนึ่ง คือ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการนโยบายการตัดสินใจตามจุดหมายดังกล่าว (ประภาส ปันตบแต่ง, 2547) สาเหตุที่เรียกทฤษฎีดังกล่าวว่า “resource mobilization theory” ก็เพราะทฤษฎีนี้พยายามแสดงให้เห็นว่าความสำเร็จของขบวนการเรียกร้องขึ้นอยู่กับกำลังทรัพย์และทรัพยากรต่าง ๆ ที่ขบวนการจะมีและนำมาใช้ได้ ทรัพยากรอาจได้จากการจูงใจให้ผู้เข้าร่วมขบวนการได้มาก ๆ และช่วยกันอุดหนุนด้านค่าใช้จ่าย หรือ ปึงเจกบุคคลเข้าร่วมขบวนการก็เพราะได้ตรงต่อแล้วเห็นว่าจะได้ประโยชน์จากการเข้าร่วมจึงร่วม และผลประโยชน์นี้จูงใจให้ร่วมลงทุนด้านต้นทุนต่าง ๆ นอกจากนี้ความสำเร็จยังขึ้นอยู่กับว่าขบวนการดังกล่าวสามารถสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับขบวนการหรือกลุ่มอื่น ๆ ให้ช่วยการรณรงค์ได้ดีเพียงใดด้วย (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2543)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวคิดโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure) จะเป็นส่วนหนึ่ง หรือ แตกแนวออกมาจากทฤษฎีการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization) แต่นักวิชาการในสำนักทฤษฎีนี้ไม่ได้เน้นประเด็นเรื่องการระดมทรัพยากร (Resource Mobilization) กลับเน้นไปที่ปฏิสัมพันธ์ระหว่างขบวนการฯ กับรัฐและวิถีทางที่ระบบการเมืองต่าง ๆ จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของ “ขบวนการ” มากกว่า

โดยจุดสำคัญในการวิเคราะห์ทฤษฎีโครงสร้างโอกาสทางการเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของตัวแบบทฤษฎีกระบวนการทางการเมือง (Political Process) ก็คือ ระดับความสำเร็จขึ้นอยู่กับความสามารถในการใช้ประโยชน์จากความอ่อนแอของฝ่ายที่ขบวนการทางสังคมเผชิญหน้าด้วย ซึ่งก็คือบริบททางการเมืองที่รัฐ ผู้มีอำนาจทางการเมือง ฝ่ายที่เผชิญหน้า ฝ่ายต่อต้านขบวนการฯ อยู่ในสถานะอ่อนแอ ซึ่งก็คือ การให้ความสนใจต่อปัจจัยที่เรียกว่า “โครงสร้างโอกาสทางการเมือง” (Political Opportunity Structure)

โอกาสทางการเมืองเป็นกุญแจสำคัญในการอธิบายช่วงเวลาของการดำเนินกิจกรรมการเคลื่อนไหวและผลที่จะเกิดจากกิจกรรมการเคลื่อนไหวนั้น ๆ ทฤษฎีนี้มีสมมติฐานว่า โอกาสที่ขบวนการฯ จะประสบความสำเร็จนั้นถูกกำหนดโดย “โอกาสทางการเมือง” ที่จะเอื้ออำนาจ หรือ ในทางกลับกัน ภาวะที่สภาพการเมืองไม่เปิดโอกาสหรือไม่เอื้ออำนาจ ถ้าหากรัฐบาลในขณะนั้นเข้มแข็งและจงใจที่จะกดขี่ควบคุมขบวนการทางสังคมต่าง ๆ โอกาสที่ขบวนการฯ จะประสบความสำเร็จก็เป็นไปได้ยาก แต่ถ้ารัฐบาลในขณะนั้นอ่อนแออาจจะเกิด “โอกาสทางการเมือง” เอื้ออำนาจให้ขบวนการสามารถเรียกร้องได้เป็นผลสำเร็จ ซึ่ง Eisinger (1988; อ้างอิงจาก ประภาส ปันตบแต่ง, 2540) เป็นผู้ริเริ่มแนวความคิดนี้

โดย Eisinger (1988; อ้างอิงจาก ประภาส ปันตบแต่ง, 2540) ชี้ให้เห็นว่า ความอ่อนแอหรือความเข้มแข็งของระบบการเมืองการปกครองมีความสัมพันธ์กับขบวนการทางสังคม เช่น กลไกการควบคุมของรัฐแบบรวบอำนาจเบ็ดเสร็จที่ใช้วิธีการปราบปรามที่รุนแรงย่อมเป็นอุปสรรคต่อการเคลื่อนไหว ฯลฯ

Tarrow (1989) ได้นำแนวคิดของ Eisinger มาพัฒนาต่อ โดยได้ให้ความหมายของแนวคิดนี้ไว้เป็น 3 มิติ คือ มิติที่ 1 คือ ระดับของการเปิดกว้างของการเมืองแบบเป็นทางการ มิติที่ 2 คือ ระดับความมีเสถียรภาพของอำนาจทางการเมือง มิติที่ 3 คือ ลักษณะยุทธศาสตร์ของพันธมิตรทางการเมือง ในการสร้างแนวคิดดังกล่าว Tarrow ยังให้เรื่องความขัดแย้งในหมู่ชนชั้นนำเป็นมิติที่ 4 อีกด้วย โดยองค์ประกอบของมิติแรกจะเกี่ยวข้องกับโครงสร้างสถาบัน ส่วนองค์ประกอบของมิติอื่น ๆ เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการจัดสรรอำนาจของตัวแสดงต่าง ๆ ในระบบ

Tarrow (1989) ชี้ว่า โครงสร้างโอกาสไม่ได้ส่งผลแค่ลักษณะรูปแบบการเคลื่อนไหวเท่านั้น แต่กลุ่มผู้เคลื่อนไหวยังสามารถสร้างโอกาสและพื้นที่ทางการเมืองสำหรับพวกเขาเองโดยการทำให้เกิดกระแสเพื่อสร้างแนวร่วมจากเครือข่ายและตัวแสดงต่าง ๆ ทางสังคม อันจะเป็นการกระตุ้นให้ผู้มีอำนาจให้ความสำคัญกับข้อเรียกร้องของกลุ่มตน

Tarrow (1989) แบ่งเงื่อนไขที่จะเป็นตัวชี้วัดโครงสร้างโอกาสทางการเมืองออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) เงื่อนไขในระดับพื้นฐาน (fundamental condition) ซึ่งประกอบด้วย ความเข้มแข็ง ความอ่อนแอของรัฐในขณะนั้น ระดับความเกี่ยวข้องกับกลุ่มทุน ลักษณะหรือรูปแบบการปราบปรามผู้ชุมนุมประท้วง(ระดับความรุนแรงในการปราบปราม) และลักษณะของโครงสร้างของระบบการเมือง เป็นต้น

(2) เงื่อนไขแบบเฉพาะหน้า (immediate terms condition) ได้แก่ ระดับของการเปิด – ปิดทางการเมือง ระดับความมั่นคงหรือการมีเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลแต่ละยุคสมัยที่กลุ่มผู้เคลื่อนไหว ต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง ลักษณะการมีหรือไม่มีกลุ่มพันธมิตรต่าง ๆ ลักษณะความแตกแยกภายในกลุ่มชนชั้นนำ รวมทั้งการได้รับอิทธิพลจากภายนอกอื่น ๆ

ในขณะที่ Hanspeter Kriesi (1995) เห็นว่า แนวคิดของ Tarrow (1989) ยังอธิบายความเชื่อมโยงขององค์ประกอบต่าง ๆ ได้ไม่ชัดเจนนัก โดยเห็นว่าแนวการวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างโอกาสทางการเมืองควรมีความชัดเจนมากกว่านี้เพื่อนำไปใช้ในการมองพัฒนาการการเคลื่อนไหวทางสังคมให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ Hanspeter Kriesi ได้แบ่งกรอบการพิจารณาโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ดังนี้

(1) โครงสร้างสถาบันแบบเป็นทางการของรัฐ (The Formal Institutional Structure of the State)

Hanspeter Kriesi (1995) อธิบายว่า ระดับการเปิดหรือปิดช่องทางทางการเมืองของสถาบันที่เป็นทางการส่งผลต่อโครงสร้างโอกาสทางการเมืองของผู้เคลื่อนไหว ดังต่อไปนี้

(1.1) ระดับของการรวมศูนย์อำนาจ (The degree of centralization) เป็นตัวบ่งชี้ลักษณะการเข้าถึงสถาบันทางการเมืองของรัฐ กล่าวคือ ถ้ารัฐมีระดับการรวมศูนย์อำนาจสูงหรือไม่มีการกระจายอำนาจ การเข้าถึงอำนาจของผู้ท้าทายย่อมกระทำได้ยากกว่ารัฐที่มีการรวมศูนย์น้อยหรือมีการกระจายอำนาจเพราะรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจมักจะปิดช่องทางที่จะทำให้ผู้ท้าทายอำนาจรัฐเข้าถึงอำนาจทางการเมือง ในขณะที่รัฐที่มีการกระจายอำนาจหรือรวมศูนย์อำนาจน้อยรัฐมักจะเปิดช่องทางให้ผู้ท้าทายอำนาจหลายระดับทั้งระดับท้องถิ่น ภูมิภาคและระดับชาติ

(1.2) ระดับของการควบอำนาจรัฐ (The degree of concentration of state power)

ระดับของการควบอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการก็สามารถชี้ให้เห็นโอกาสทางการเมืองได้ว่าในแต่ละฝ่ายสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลกันได้มากน้อยเพียงใด ในทางกลับกัน ยังมีการแบ่งแยกอำนาจกันชัดเจนเท่าใด โอกาสในการเข้าถึงกลไกของนโยบายก็มีมากเท่านั้น อาทิ ในสหรัฐอเมริกา และเยอรมันนี ซึ่งมีฝ่ายนิติบัญญัติและตุลาการที่เข้มแข็งจึงเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนโยบายได้มากกว่าระบบที่ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร

(1.3) ระดับของความเป็นอันหนึ่งเดียวของระบบราชการ (The degree of coherence, internal coordination and professionalization of the public administration) ถ้าหากระบบราชการมีความแข็งแกร่งและเป็นหนึ่งเดียวมากเท่าใดก็ยิ่งจะเป็นการปิดโอกาสและช่องทางทางการเมืองของผู้ท้าทายอำนาจรัฐมากขึ้นเท่านั้นเพราะช่องว่างที่จะถูกแทรกแซงจากกลุ่มต่าง ๆ จะมีน้อยลง

(1.4) ระดับของการเป็นประชาธิปไตยแบบทางตรง กล่าวคือ ถ้าผู้ท้าทายอำนาจรัฐสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตั้งประเด็นสาธารณะ (setting political agenda) รวมทั้ง สามารถรวมตัวกันเป็นสถาบันเพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องเข้าสู่ระบบการเมืองได้โดยตรงก็จะเป็นการเปิดโอกาสทางการเมืองให้กับกลุ่มผู้ท้าทายมากยิ่งขึ้น

จากลักษณะของโครงสร้างสถาบันแบบเป็นทางการ (The Formal Institutional Structure of the State) ข้างต้น Hanspeter Kriesi (1995) ได้แยกรัฐออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

ประการแรก รัฐที่มีระดับโอกาสทางการเมืองสูงหรือรัฐเปิด (open states) ได้แก่ รัฐที่มีระดับการกระจายอำนาจสูง มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ อย่างชัดเจน และไม่มีการแทรกแซงระหว่างอำนาจต่าง ๆ ส่วนระบบราชการมักจะไม่มีความเข้มแข็ง ไม่เป็นหนึ่งเดียวและเป็นรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกระบวนการต่าง ๆ ที่หลากหลาย

ประการที่สอง รัฐที่มีระดับโอกาสทางการเมืองน้อยหรือเป็นรัฐที่ไม่เปิดโอกาสทางการเมืองให้กับประชาชนหรือเป็นรัฐปิด (closed states) ได้แก่ รัฐที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจสูง ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าและสามารถแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการได้ มีระบบราชการที่มีความเข้มแข็งเป็นหนึ่งเดียว แทรกแซงได้ยาก รวมทั้งไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านกระบวนการต่าง ๆ

รัฐที่มีระดับโอกาสทางการเมืองสูงหรือเป็นรัฐเปิด (open states) นั้น Hanspeter Kriesi เห็นว่า มักจะเป็นรัฐที่อ่อนแอ (weak states) ด้วยเสมอ เพราะลักษณะของรัฐเปิดตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นอาจส่งผลให้การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นไปด้วยความยากลำบาก หรือ มีโอกาสสูงที่จะถูกท้าทาย กล่าวคือ ผู้ปกครองจำเป็นต้องประนีประนอมกับผู้ท้าทายอำนาจรัฐโดยตลอดและไม่สามารถบังคับให้คนในสังคมปฏิบัติตามความต้องการของผู้ปกครองได้โดยง่าย ในทางตรงกันข้าม รัฐที่มีระดับโอกาสทางการเมืองน้อย หรือ เป็นรัฐปิด (closed states) มักจะเป็นรัฐที่เข้มแข็ง (strong state) ทั้งนี้เพราะลักษณะของรัฐที่มีการรวมศูนย์อำนาจจะกีดกันมิให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอำนาจได้โดยตรงจึงทำให้ผู้ที่มีอำนาจสามารถใช้อำนาจกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างเต็มที่โดยไม่จำเป็นต้องมีการประนีประนอมกับกลุ่มผู้ท้าทายอำนาจ

อย่างไรก็ตาม ในรัฐที่อ่อนแอ (weak states) การที่รัฐยอมอ่อนข้อต่อการเคลื่อนไหวก็ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะสามารถตอบสนองตามข้อเรียกร้องได้เสมอไป ในขณะเดียวกัน รัฐที่เข้มแข็งถึงแม้ว่าจะมีการปราบปรามการเคลื่อนไหวอย่างรุนแรง รัฐก็สามารถดึงเอาข้อเรียกร้องจากการเคลื่อนไหวเหล่านั้นมากระทำในนามของรัฐได้เช่นเดียวกัน

(2) กระบวนการและยุทธศาสตร์แบบไม่เป็นทางการที่ผู้มีอำนาจใช้รับมือกับผู้ท้าทายอำนาจ (Informal Procedures and Prevailing Strategies to Deal with Challengers)

นอกจากปัจจัยทางด้านโครงสร้างสถาบันที่เป็นทางการแล้ว รูปแบบและวิธีการที่ผู้มีอำนาจจะใช้กับผู้ท้าทายอำนาจยังขึ้นอยู่กับกระบวนการและยุทธศาสตร์แบบไม่เป็นทางการด้วย ซึ่ง Tarrow เห็นสอดคล้องกันว่ายุทธศาสตร์ต่าง ๆ ของฝ่ายผู้มีอำนาจและผู้ท้าทายนั้นล้วนมีอิทธิพลซึ่งกันและกันเสมอ Hanspeter Kriesi แบ่งรูปแบบท่าทีของรัฐออกเป็น 4 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 รูปแบบกีดกัน ขัดขวางและปราบปรามโดยสมบูรณ์ (Full Exclusion) เป็นรูปแบบที่รัฐมีความเข้มแข็ง (Strong State) ผสมกับการที่ผู้มีอำนาจใช้ยุทธศาสตร์แบบกีดกัน ขัดขวางและปราบปราม (Exclusive Strategies) ภายใต้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองรูปแบบนี้ ผู้ท้าทายอำนาจไม่สามารถใช้ช่องทางการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการได้ นอกจากนี้ ยังถูกกดขี่ ปราบปรามโดยผู้ใช้อำนาจรัฐอย่างรุนแรง ยิ่งไปกว่านั้น จากการเป็นรัฐที่เข้มแข็ง (Strong State) ผู้ท้าทายอำนาจมักไม่สามารถปฏิเสธการกระทำของรัฐได้ ไม่ได้รับการอ่อนข้อ (no reactive substantive success) และไม่สามารถบรรลุผลอะไรได้เช่นกัน (no proactive substantive success)

ประเภทที่ 2 รูปแบบการเปิดโอกาสหรือบูรณาการแบบสมบูรณ์ (Full Procedural Integration) เป็นการผสมผสานระหว่างความเป็นรัฐที่อ่อนแอ (Weak State) กับการใช้ยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ (Integrative Strategies) ซึ่งจะเน้นความอ่อนข้อ ภายใต้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองรูปแบบนี้แทบไม่มีการกดขี่ต่อผู้ท้าทายอำนาจ ยิ่งไปกว่านั้นรัฐจะส่งเสริมให้เปิดช่องทางทางการเมืองให้กับผู้ท้าทายอำนาจทั้งรูปแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

ประเภทที่ 3 รูปแบบการยอมรับหรือให้พื้นที่การมีส่วนร่วมแบบเป็นทางการ (Formalistic Inclusion) จะไม่กีดกันโอกาสผ่านช่องทางแบบเป็นทางการ แต่จะถูกปราบปรามหากมีการเคลื่อนไหวโดยใช้ช่องทางหรือโอกาสที่ไม่เป็นทางการ เป็นรูปแบบรัฐอ่อนแอ (Weak State) ผสมกับการใช้ยุทธศาสตร์แบบกีดกัน (Exclusive Strategies) ภายใต้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองรูปแบบนี้ การเคลื่อนไหวทางสังคมมักจะได้รับการส่งเสริมหากใช้รูปแบบที่เป็นทางการ แต่ในกรณีการใช้รูปแบบที่ไม่เป็นทางการจะได้รับการส่งเสริมและบางครั้งจะถูกกดขี่อย่างรุนแรง

ประเภทที่ 4 รูปแบบการส่งเสริมช่องทางที่ไม่เป็นทางการ (Informal Cooptation) เป็นรูปแบบของการมีรัฐที่เข้มแข็ง (Strong State) ผสมกับการใช้ยุทธศาสตร์เชิงบูรณาการ (Integrative Strategies) จะมีระบบการยอมรับประนีประนอมกับการเคลื่อนไหวที่ไม่เป็นทางการ ภายใต้โครงสร้างโอกาสทางการเมืองรูปแบบนี้จะไม่ค่อยมีช่องทางทางการเมืองที่เป็นทางการให้กับผู้ท้าทายอำนาจมากนัก แต่ผู้ท้าทายอำนาจจะได้รับการส่งเสริมอย่างไม่เป็นทางการ (นอกสถาบันแบบเป็นทางการ) และสามารถใช้อำนาจทางการเมืองที่ไม่เป็นทางการนี้เพื่อเรียกร้องให้รัฐตอบสนองต่อความต้องการของตน

ตารางที่ 2.1 ยุทธศาสตร์ที่ผู้มีอำนาจจะใช้กับผู้ท้าทายอำนาจ (The general settings for the approach of members toward challengers)

ยุทธศาสตร์ของผู้มีอำนาจ (Dominant strategy)	โครงสร้างสถาบันทางการเมือง(Formal institutional structure)	
	รัฐอ่อนแอ (Weak state)	รัฐเข้มแข็ง (Strong state)
กีดกัน ชัดขวาง และปราบปราม (Exclusive)	1) ส่งเสริมผ่านกลไกทางการเมือง 2) ปราบปรามการเคลื่อนไหวที่ไม่ 3) เป็นทางการเมืองอย่างรุนแรง 4) ยับยั้งนโยบายได้ แต่ไม่อ่อนข้อ กับข้อเรียกร้องใหม่ (Formalistic inclusion)	1) กีดกันทุกช่องทาง 2) ปราบปรามอย่างรุนแรง 3) ไม่มีการยับยั้ง แทรกแซง และ อ่อนข้อ (Full exclusion)
ยอมรับการดำรงอยู่ การเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วม (Inclusive)	1) การเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วมในเชิง กระบวนการ 2) ส่งเสริมการเข้าถึงโอกาสทั้ง ทางการเมืองและไม่เป็นทางการเมือง 3) ยับยั้งได้ และไม่อ่อนข้อแก่ข้อ เรียกร้อง (Full procedural integration)	1) ยอมรับร่วมมือกับการ เรียกร้องแบบไม่เป็น ทางการเมือง 2) ส่งเสริมโอกาสแบบไม่เป็น ทางการเมือง 3) ไม่ยอมให้ยับยั้งนโยบาย แต่อ่อนข้อให้กับข้อ เรียกร้อง (Informal cooptation)

ที่มา: Kriesi, H. (1995: 177)

ลักษณะทั่วไปดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการเคลื่อนไหวท้าทายทางการเมืองในลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ อาทิ บางรัฐใช้ยุทธศาสตร์ส่งเสริมหรือสนับสนุนโอกาสทางการเมือง (Inclusive Strategies) เพื่อปกป้องไม่ให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมเติบโตขึ้นมา กล่าวคือ รัฐพยายามปฏิบัตินโยบายที่ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ท้าทายอำนาจล่วงหน้าก่อนที่ผู้ท้าทายอำนาจจะเริ่มเคลื่อนไหว (preempt Challengers) เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ท้าทายอำนาจจะหมดเหตุผลและความชอบธรรมที่จะจัดการเคลื่อนไหวทางสังคมขึ้นมา ในขณะเดียวกัน การใช้ยุทธศาสตร์แบบเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วม (Inclusive Strategies) อาจเป็นการจุดชนวน หรือ กระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนก็ได้ ส่วนการปราบปรามที่รุนแรงในรัฐที่ปิดกั้นโอกาสอย่างสมบูรณ์ (Repressive Strategies) นั้น มักจะป้องกันไม่ให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคม สำหรับผู้ท้าทายอำนาจ การต่อสู้กับรัฐที่ใช้ยุทธศาสตร์นี้จะมีความเสี่ยงสูงเพราะอาจจะถูกกดขี่และปราบปรามอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม ยุทธศาสตร์การกดขี่การเคลื่อนไหวที่เข้มงวดอาจจะกระตุ้นให้เกิดแรงกดดันอันมหาศาลในการเคลื่อนไหวได้ในเวลาเดียวกัน

2.3 การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย “ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี” มีผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ ดังนี้

ผลการศึกษาของ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551: 59-106) เรื่อง “การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล” โดยเวียงรัฐพบว่า รอบสิบปีที่ผ่านมา การกระจายอำนาจทำให้การเมืองในระดับท้องถิ่นมีการแข่งขันกันสูงขึ้นและอำนาจได้กระจายไปยังผู้นำท้องถิ่นระดับย่อย ๆ มากยิ่งขึ้น แต่ในทางกลับกันก็สร้างความเข้มแข็งให้ผู้มีอิทธิพลระดับสูงสามารถผูกขาดอำนาจได้มากขึ้นผ่านทางเครือข่ายนักการเมืองระดับชาติที่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณลงสู่ท้องถิ่น และงบประมาณดังกล่าวที่ลงมายังท้องถิ่นก็ตอบสนองให้ผลประโยชน์โดยตรงกับผู้มีอิทธิพล การเมืองที่มีลักษณะเช่นนี้ทำให้เครือข่ายอิทธิพลแบบเดิมหมดไป เป็นเครือข่ายอิทธิพลแบบใหม่ที่เข้มแข็ง มั่นคง และไม่ค่อยมีความรุนแรงทางรูปธรรม เวียงรัฐสรุปว่า ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาเป็นระยะของการเปลี่ยนผ่าน ประกอบกับการเข้ามามีบทบาทของพรรคการเมืองที่เข้มแข็งอย่างไทยรักไทยนี้ การเกิดขึ้นของท่าย่อย ๆ เหล่านี้ ยังไม่ส่งผลในแง่ของการลดความเข้มแข็งของเครือข่ายอิทธิพล แต่ในทางตรงกันข้าม ผลการศึกษาของเวียงรัฐได้สะท้อนให้เห็นว่า

ประการแรก ผู้ที่มีอิทธิพลคนสำคัญสามารถสร้างเครือข่ายได้อย่างมั่นคงและเข้มแข็งขึ้น

ประการที่สอง ลดการใช้ความรุนแรงระหว่างผู้มีอิทธิพลอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สาม เกิดการแข่งขันกันในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยใช้เงินและใช้อำนาจหลาย ๆ ทางในการรณรงค์แข่งขัน

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของเวียงรัฐ ก็ยังมีจุดอ่อนและขาดความสมบูรณ์ในบางประเด็น กล่าวคือ สมมติฐานของเวียงรัฐอยู่บนหลักความเชื่อที่ว่า กลุ่มพรรคไทยรักไทยจะมีความเข้มแข็งและสืบทอดอำนาจทางการเมืองอย่างยาวนาน แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่าในยุคปัจจุบันเกิดการเปลี่ยนแปลงของหัวหน้าทางการเมือง โดยที่พรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาลจึงส่งผลต่อความเข้มแข็งของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากกลุ่มพรรคไทยรักไทย ในขณะที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มพรรคประชาธิปัตย์อาจก้าวมาเป็นคู่แข่งที่นำกลัวเนื่องจากความได้เปรียบทั้งในแง่อำนาจรัฐ กำลังเงิน และกำลังคน

จุดอ่อนอีกด้านของผลการศึกษาของเวียงรัฐ คือ เวียงรัฐพยายามสรุปว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองในระดับชาติอย่างชัดเจน ซึ่งจากการวิจัยครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่สามารถนำไปใช้อธิบายกับกรณีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นทั่วไปได้ ผลการศึกษาของเวียงรัฐอาจจะสามารถใช้อธิบายกรณีของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีหรือจังหวัดใหญ่อื่น ๆ ได้ แต่ไม่สอดคล้องหรือไม่สามารถนำมาอธิบายกับกรณีจังหวัดศรีสะเกษ อำนาจเจริญ หรือยโสธรได้ จากผลการวิจัยพบว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองศรีสะเกษ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ และกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองยโสธร มีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองระดับชาติน้อยมากเมื่อเทียบกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ทั้งนี้เนื่องจากว่า เขตเทศบาลเหล่านี้มีปัจจัยเรื่องจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่น้อยกว่า 2-3 เท่า กับจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งจำนวนของฐานเสียงอาจจะไม่ดึงดูดให้กลุ่มการเมืองระดับชาติเข้ามาสร้างเครือข่ายเชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้ รวมทั้งยังเกี่ยวข้องกับเรื่องประเด็น

เรื่องผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เขตเทศบาลที่เล็กกว่าก็อาจจะมีย่อยกว่า รวมทั้ง “การฮั้วทางการเมือง” หรือการสมยอมทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในจังหวัด โดยอาจจะมีการตกลงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ขอให้อีกฝ่ายถอนตัวจากการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือส่งลงสมัครรับเลือกตั้งแต่ไม่ต้องหาเสียงมากนัก เพื่อให้อีกฝ่ายชนะการเลือกตั้ง โดยแลกกับทรัพย์สินเงินทองหรือผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ลักษณะการฮั้วหรือการสมยอมทางการเมืองอาจจะเกิดขึ้นได้ในเขตเทศบาลที่เป็นเขตเล็ก มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มากนัก ซึ่งบางครั้งคนที่เป็คู่แข่งทางการเมืองในการเลือกตั้งแต่ละครั้งอาจจะมาลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะไม่ได้หวังจะชนะการเลือกตั้งจริง ๆ แต่ละสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์จากฝ่ายตรงข้ามเพื่อแลกกับการถอนตัวหรือยอมแพ้ในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว ผลการวิจัยได้สะท้อนให้เห็นว่า ไม่จำเป็นเสมอไปที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นมักจะเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นดังเช่นกรอบแนวคิดที่เวียงรัฐพยายามนำเสนอ โดยจากการศึกษากฎนี้ตัวอย่างเทศบาลทั้ง 4 แห่ง กลับพบว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่มาจากการรวมกลุ่มของนักธุรกิจ พ่อค้า นักลงทุนที่มีเชื้อสายจีน การแข่งขันทางการเมืองไม่ได้เน้นที่การใช้อำนาจมืดข่มขู่ การบังคับขู่เข็ญ หรือการใช้ความรุนแรง หากแต่แข่งขันกันที่กำลังเงิน การแจกเงินซื้อเสียง การลงพื้นที่หาเสียง การรักษารฐานคะแนนเสียง โดยผู้ที่จะสามารถชนะการเลือกตั้งได้นอกจากจะมีกำลังเงินพอแล้ว ยังต้องมีการลงพื้นที่ตามงานบุญ งานบวช งานแต่งงาน งานศพ หรืองานเทศกาลต่าง ๆ อยู่เป็นประจำอีกด้วยเพื่อสร้างความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันกับชาวบ้าน

ผลการศึกษาของ เต็มบุญ ศรีธัญรัตน์ (2554) เรื่อง กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 4 ประการ คือ 1) ศึกษาเปรียบเทียบกำเนิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลขนาดใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ 2) ศึกษาถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองระดับชาติ 3) ศึกษาถึงการแข่งขันของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มต่าง ๆ ในการเมืองระดับเทศบาลเมืองและระดับเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ และ 4) ศึกษาบทบาทของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในการผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง พบว่า

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครทั้ง 4 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษา ได้แก่

(1) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานี

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานี มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นจนกลายเป็นกรณีศึกษาที่สำคัญแห่งหนึ่งของการทำความเข้าใจการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเฉพาะปัญหาผู้มีอิทธิพลในการเมืองท้องถิ่น ปัญหาความรุนแรงในการแข่งขันต่อสู้ทางการเมืองที่รุนแรง เป็นต้น กลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่สำคัญได้แก่ กลุ่มตระกูลสันติสกุล กลุ่มตระกูลธรรมสกุล กลุ่มตระกูลศรีธัญรัตน์ กลุ่มนครอุบล เป็นต้น

(2) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองศรีสะเกษ

เทศบาลเมืองศรีสะเกษ มีกลุ่มการเมืองกลุ่มแรกและกลุ่มเดียวของเทศบาลเมืองศรีสะเกษที่ผูกขาดอำนาจทางการเมืองมาจนถึงยุคปัจจุบัน คือ “กลุ่มมิตรประชา” โดยมีนายฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ (ชื่อเดิมคือ นายมงคล) เป็นหัวหน้ากลุ่มตั้งแต่เริ่มแรก นายฉัฐมงคลขึ้นดำรงตำแหน่งเป็น

นายกเทศมนตรีเมืองศรีสะเกษ ตั้งแต่วันที่ 26 กันยายน 2528 จนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีเมืองศรีสะเกษทั้งสิ้น รวมเป็น 9 สมัยติดกัน รวมระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณ 30 ปี

(3) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ

การเป็นจังหวัดใหม่ที่เกิดขึ้นได้ไม่นานส่งผลให้มีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองเพียง 2 กลุ่มเท่านั้นที่มีบทบาทสำคัญ ไม่ได้มีกลุ่มการเมืองหลายกลุ่มที่ต่อสู้แข่งขันกันมาอย่างยาวนานเหมือนการเมืองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานีหรือจังหวัดอื่น ๆ ที่มีพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมาอย่างยาวนาน โดยกลุ่มการเมืองท้องถิ่น 2 กลุ่มของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ คือ “กลุ่มรักอำนาจเจริญ” นำโดย นายศักดิ์ชัย ตั้งตระกูลวงศ์ และ “กลุ่มอิสระอำนาจเจริญ” นำโดย นายวิชัย บุญเสริม (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง)

(4) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองยโสธร

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นจังหวัดยโสธรเกิดจากการรวมกลุ่มของนักธุรกิจ พ่อค้า และข้าราชการเก่ามาร่วมเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่น โดยกลุ่มการเมืองท้องถิ่น 2 กลุ่มของเทศบาลเมืองยโสธร คือ “กลุ่มรวมพลังสร้างสรรค์ยโสธร” นำโดย นายธนาวุฒิ ภักตฤณกร อดีตนายกเทศมนตรีเมืองยโสธร และเป็นอดีตนายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) และ “กลุ่มพัฒนายโสธร” นำโดย นายเกรียงไกร พันธุ์สายเชื้อ

ทั้งนี้จากการเปรียบเทียบกำเนิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครทั้ง 4 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ ดังกล่าวข้างต้น พบว่า การรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ จะมีลักษณะสำคัญที่สอดคล้องกัน คือ มีการสืบทอดเป็นตระกูลทางการเมือง และเกิดจากการรวมกลุ่มของนักธุรกิจ พ่อค้า นักลงทุนที่มีเชื้อสายจีน

อย่างไรก็ตาม การรวมตัวจัดตั้งเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครในเขตพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ จะมีความแตกต่างกันในประเด็นสำคัญ สรุปได้ดังนี้

(1) ระดับการแข่งขัน หรือความรุนแรงที่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ จากการศึกษากลุ่มการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ 4 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ พบว่า ระดับความรุนแรงในการแข่งขันทางการเมือง ปัญหาผู้มีอิทธิพลในแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ไม่ได้เกิดจากผู้มีอิทธิพลหรือ “เจ้าพ่อ” ในท้องถิ่นเสมอไป

(2) เขตที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อยมักจะเอื้อให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเพียงกลุ่มเดียวเป็นหลัก จังหวัดที่มีจำนวนผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งน้อย ได้แก่ เทศบาลเมืองศรีสะเกษ เทศบาลเมืองยโสธร เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ มักจะเกิดการผูกขาดอำนาจของกลุ่มการเมืองเดิม เช่น กรณีเทศบาลเมืองศรีสะเกษ พบว่ามีการผูกขาดอำนาจมา 8 สมัย รวมระยะเวลาประมาณ 30 ปี

(3) ลักษณะการสร้างเครือข่ายระหว่างกลุ่มการเมืองระดับชาติกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด กล่าวคือ เขตที่มีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นจำนวนมากเช่น กรณีเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีมีแนวโน้มที่กลุ่มการเมืองระดับชาติกับระดับท้องถิ่นจะมีการร่วมมือช่วยเหลือ

กันในการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม ลักษณะการสร้างเครือข่ายทางการเมืองโดยการดึงการเมืองระดับชาติ มาช่วยในการหาเลือกตั้งในการเมืองระดับท้องถิ่นตามกรณีตัวอย่างข้างต้น กลับไม่พบหรืออาจจะเกิดขึ้นน้อยในพื้นที่เทศบาลที่มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งน้อย เช่น เทศบาลเมืองศรีสะเกษ เทศบาลเมือง ยโสธร และเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ

การแข่งขันของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มต่าง ๆ ในการเมืองระดับเทศบาลเมืองและระดับ เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (เต็มบุญ ศรีธีรรัตน์, 2554)

ลักษณะแรก คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง กลุ่มการเมืองท้องถิ่น เทศบาลนครอุบลราชธานี ถือว่าเป็นการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้น มีลักษณะการใช้ อิทธิพล อำนาจบารมีนอกระบบ มีการใช้ความรุนแรงในการแข่งขันต่อสู้ที่เกิดขึ้นอย่างยาวนานตั้งแต่ อดีต ทั้งนี้ ปัจจัยที่ส่งผลให้กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครอุบลราชธานีมีการแข่งขันต่อสู้อย่าง รุนแรง

ลักษณะที่สอง คือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันไม่รุนแรง กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีการ แข่งขันกันไม่รุนแรงมากนัก ได้แก่ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองศรีสะเกษ กลุ่มการเมือง ท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ และกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองยโสธร ซึ่งกลุ่ม ต่าง ๆ เหล่านี้จะมีลักษณะเฉพาะร่วมกันที่เป็นปัจจัยที่เอื้อไม่ให้เกิดการแข่งขันที่ไม่รุนแรงมากนัก สรุป ได้ดังนี้

(1) เขตเทศบาลต่าง ๆ เหล่านี้มีขนาดเล็ก มีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สูงมากนัก ซึ่งกลุ่ม อำนาจเดิมได้คุมพื้นที่ฐานเสียงของตนเองอย่างเหนียวแน่น จนยากที่กลุ่มการเมืองใหม่ ๆ หรือคู่แข่ง ของตนจะสามารถเจาะเข้ามาได้

(2) กลุ่มที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่มีการผูกขาดอำนาจมาหลายยุคหลายสมัย เช่น กรณีเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ เทศบาลเมืองศรีสะเกษ ซึ่งการผูกขาดอำนาจทางการเมืองมาหลาย ยุคสมัยได้สร้างฐานเสียงของกลุ่มให้มีความเข้มแข็งผ่านโครงการ นโยบาย หรือการลงพื้นที่หาเสียง อย่างต่อเนื่อง จนส่งผลให้ชนะคู่แข่งอย่างเด็ดขาดในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ในขณะที่คู่แข่งเองก็ไม่มี ศักยภาพมากพอที่จะต่อสู้กับกลุ่มอำนาจเดิมได้ ความรุนแรงในการแข่งขันทางการเมืองในเขตเทศบาล เมืองเหล่านี้จึงไม่ค่อยปรากฏมากนัก

(3) ในด้านการลงพื้นที่หาเสียงของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นต่าง ๆ ก็จะมีลักษณะคล้าย ๆ กันคือ การลงพื้นที่หาเสียงตามงานต่าง ๆ เช่น งานแต่งงาน งานศพ งานบุญ งานบวช เป็นต้น สะท้อนให้เห็น ว่า การเล่นการเมืองท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งใน การเมืองท้องถิ่นของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(4) การแข่งขันทางการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งแต่ละครั้งมีปัจจัยเรื่องเงินซื้อเสียงเข้ามาเป็น ปัจจัยหลักในการตัดสินใจแพ้ชนะ โดยมีปัจจัยเรื่องการลงพื้นที่อย่างต่อเนื่อง คุณงามความดีหรือ โครงการ นโยบายต่าง ๆ ในช่วงที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นปัจจัยรองลงมา เป็นต้น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2544: 122-126) ได้ประมวลปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของเทศบาล สรุป ได้ดังนี้

ประการแรก เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะทางด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด แต่มีหน้าที่มาก มีงบประมาณไม่เพียงพอ มาตรการที่รัฐบาลกลางใช้แทรกแซงและควบคุมเทศบาลมี 3 ด้าน คือ ด้านการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหาร

ประการที่สอง ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ เช่น ในทางกฎหมาย ตัวแทนรัฐบาลกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารเทศบาลอาจมีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่กล้าตรวจสอบหรือขัดขวาง หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคหย่อนประสิทธิภาพในการทำงานไม่ยอมตรวจสอบหรือแนะนำการทำงานของเทศบาลด้วยเหตุผลบางประการ

ประการที่สาม ปัญหารูปแบบของเทศบาล โครงสร้างของเทศบาลที่สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารด้วยเสียงเกินครึ่งหนึ่ง โดยหลักการ การทำงานของฝ่ายบริหารถูกควบคุมโดยตรงจากสมาชิกสภาฝ่ายค้าน ในแง่

ประการที่สี่ ปัญหาประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่สนใจใช้สิทธิเลือกตั้งมากเท่าที่ควร โดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีคนต่างถิ่นอพยพเข้าไปอยู่มาก ไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาล และไม่มีบทบาทตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น

ประการที่ห้า การที่เทศบาลมีงบประมาณจำกัด มีอำนาจไม่เต็มที่ แต่มีภารกิจมาก และถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลางมาก ทำให้การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสำหรับนักการเมืองระดับสองและเป็นทางผ่านของนักการเมืองรุ่นใหม่ที่จะก้าวสู่การเมืองระดับชาติ

ประการที่หก การที่เทศบาลเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยและประชาชนทั่วไปให้ความสนใจน้อยที่สุดในแง่ของการปฏิรูปองค์กร เนื่องจากถูกมองมาตลอดว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ และเทศบาลส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับเขตเมืองที่กำลังเติบโต คนจำนวนไม่น้อยก็เลยเข้าใจว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่ไม่ค่อยมีปัญหา

ส่วน มรุต วันทนาก (2547: 53-65) สรุปว่าเทศบาลยังคงมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ดังนี้

(1) ปัญหาเชิงโครงสร้างขององค์กรเทศบาล

ปัญหาที่เกิดจากการจัดโครงสร้างของเทศบาล ที่สำคัญมี 3 ประการ คือ

(1.1) สภามีอำนาจในการกำหนดทิศทางของเทศบาลมากเกินไป การจัดโครงสร้างในรูปแบบสภาและคณะเทศมนตรีที่ใช้มาอย่างยาวนาน มีผลให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่มากนัก เริ่มตั้งแต่สภามีอำนาจในการเลือกฝ่ายบริหาร การลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรี การตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรี อำนาจในการเสนอถอดถอนคณะเทศมนตรี เป็นต้น

(1.2) ความไร้เสถียรภาพและความอ่อนแอของฝ่ายบริหาร เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากปัญหาประการแรก กล่าวคือ เมื่อสภาเทศบาลมีอำนาจมากดังกล่าวแล้ว ฝ่ายบริหารจึงต้องทำงานตามขอบเขตตามที่สภาเทศบาลกำหนด การดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล หากสภาเทศบาลไม่พอใจการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาเทศบาลมีช่องทางในการล้มฝ่ายบริหารได้หลายช่องทาง

(1.3) การขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในองค์กรเทศบาล การขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลกันภายในระหว่างองค์กรเทศบาลเองนั้นเป็นปัญหาของรูปแบบโครงสร้างแบบสภากับฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกของสภา เพราะโดยธรรมชาติของรูปแบบนี้ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภามักจะเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน เนื่องจากฝ่ายบริหารจะมาจากการเลือกของสภา ดังนั้นจึงเป็นปกติธรรมดาที่ฝ่ายสภาจะเลือกบุคคลที่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกับตน

(2) ปัญหาที่เกิดจากนักการเมืองท้องถิ่นในองค์กรเทศบาล

ตลอดระยะเวลากว่า 60 ปีที่ผ่านมา ปัญหาของนักการเมืองท้องถิ่นนับเป็นปัญหาที่ประสบกันมาตั้งแต่ครั้งแรกก่อตั้งรัฐบาล นั่นก็คือ ปัญหาคุณภาพและคุณสมบัติของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีค่อนข้างต่ำ กล่าวคือ นักการเมืองท้องถิ่นขาดความรู้ความสามารถในการบริหารงานเทศบาล ในเทศบาลบางแห่งมีการเล่นพรรคเล่นพวกกันจนทำให้การบริหารงานในเทศบาลบริหารงานไม่ได้เต็มประสิทธิภาพ

(3) ปัญหาของระบบการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมือง

ปัญหาของระบบการเมืองและวัฒนธรรมทางการเมืองของเทศบาลสามารถแยกออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ ได้แก่

(3.1) ประชาชนขาดความสนใจและการมีส่วนร่วมในการปกครองของเทศบาล

(3.2) นักการเมืองท้องถิ่น ขาดวัฒนธรรมการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของเทศบาลตามข้อสรุปของธนศวรรี เจริญเมือง (2544); มรุต วันทนากกร (2547) ดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้กฎระเบียบเดิมที่ยังไม่มีการแก้ไข แต่อยู่ในยุคปัจจุบัน พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552 แล้ว โดยสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลง คือ สถานภาพของฝ่ายบริหารโดยนายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในขณะเดียวกันก็ลดอำนาจและบทบาทของสภาเทศบาลลง เป็นต้น

โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรเทศบาล ประกอบด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี (มาตรา 14) (เทศบาลแห่งใดจะมีการบริหารในรูปแบบคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรี ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลแต่ละแห่งตามวิธีการที่กำหนดไว้)

นอกจากนั้น นายกเทศมนตรียังสามารถดำรงตำแหน่งได้ติดต่อกันเกิน 2 วาระได้ หรือ ไม่จำกัดว่าจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันกี่วาระ นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรียมอบหมายได้ตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (มาตรา 48 วรรค 1)

(1) เทศบาลตำบล ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

(2) เทศบาลเมือง ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

(3) เทศบาลนคร ให้แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีซึ่งมิใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ โดยในกรณีเทศบาลตำบลให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 2 คน ในกรณีเทศบาล

เมืองให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 3 คน และในกรณีเทศบาลนครให้แต่งตั้งได้จำนวนรวมกันไม่เกิน 5 คน

ส่วนการลดอำนาจ บทบาทของสภาเทศบาล อาทิ สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่นายกเทศมนตรีหรือรองนายกเทศมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล (มาตรา 31) เป็นต้น

งานศึกษาของ มรุต วันทนากร (2549: 266-280) ศึกษา “การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม” จากผลการศึกษาพบว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้างต่อสังคมโดยรวมเท่าใดนัก ผลกระทบที่เกิดขึ้นล้วนแล้วแต่เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในองค์กรเทศบาลที่มีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันภายในองค์กรเทศบาลกันใหม่ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหาร แต่เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านอื่น ๆ โดยรวมภายนอกองค์กรเทศบาลเสียแล้ว การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทยยังมีพลังค่อนข้างน้อยต่อความคาดหวังและเจตนารมณ์ที่จะให้การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีผลต่อระบบการปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวม เช่น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่ทำให้ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่มีแรงดึงดูดมากพอที่จะให้นักการเมืองหน้าใหม่มีความรู้ความสามารถเข้ามาลงสมัครรับเลือกตั้งภายในเทศบาล เป็นต้น

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในปัจจุบันยังไม่มีพลังมากพอที่จะทำให้สังคมและประชาชนโดยรวมหันมาให้ความสนใจต่อการเมืองในเทศบาลมากขึ้น หากแต่เป็นการแก้ไขปัญหามิทางเทคนิคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรการเมืองเทศบาลเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มรุต วันทนากร ยังคงเชื่อว่า หากให้เวลาสำหรับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงอีกสักระยะ พลังของการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะมีมากขึ้นและอาจส่งผลผลักดันให้ระบบการปกครองท้องถิ่นไทยโดยรวมมีพัฒนาการมากขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง จนมีพลังที่มากเพียงพอในการทำให้ประชาชนโดยรวมหันมาให้ความสนใจในระบบการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

นอกจากนี้ ผลการศึกษาของ มรุต วันทนากร ยังค้นพบประเด็นอื่น ๆ ที่น่าสนใจดังนี้

(1) การตอบสนองของนายกเทศมนตรีที่มีต่อประชาชนในพื้นที่

ผลการศึกษาพบว่า นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงต้องเอาใจใส่ต่อประชาชนในพื้นที่มากขึ้น เนื่องจากได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ดังนั้นสิ่งแรกที่นายกเทศมนตรีให้ความสนใจและเป็นห่วงมากที่สุดก็คือ ประชาชนในพื้นที่ เพราะประชาชนมีผลต่อการดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีแทนกลไกของสภาเทศบาล

นอกจากนี้ ยังพบอีกว่า นายกเทศมนตรีตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากขึ้นในบางประเด็น เช่น ประชาชนสามารถเข้าพบนายกเทศมนตรีได้มากขึ้น ประชาชนรู้สึกว่ายานายกเทศมนตรีลงพื้นที่บ่อยขึ้นซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตัวนายกเทศมนตรีเอง ไม่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานในเทศบาลที่ต้องบริการประชาชนแต่อย่างใด

(2) ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่

พบว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่มีผลทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นแต่อย่างใด โดยดูได้จากสถิติของผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งยังคงมีสัดส่วนใกล้เคียงกับผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งในเทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี อีกทั้งข้อมูลยังพบอีกด้วยว่า ประชาชนยังไม่ค่อยเข้าใจว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแตกต่างจากการเลือกตั้งในรูปแบบเดิมอย่างไร และทำไมจึงต้องมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง

ในขณะที่บรรยากาศในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมีความคึกคักมากกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแต่เพียงอย่างเดียว เพราะมีการแข่งขันทางการเมืองที่รุนแรงขึ้น และมีการเปรียบเทียบคุณสมบัติของตัวผู้สมัครอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ยังพบอีกว่า ประชาชนตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นในบางประเด็น เช่น ประชาชนไปฟังการหาเสียงหรืออภิปรายของผู้สมัครมากขึ้น ประชาชนอยากออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้น แต่ข้อเท็จจริงที่พบจากสถิติการไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนแล้วพบว่า ประชาชนไม่ได้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด และพบว่าประชาชนส่วนใหญ่รับรู้ถึงการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในรูปแบบใหม่(เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง) แต่ประชาชนไม่เข้าใจว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแตกต่างจากเทศบาลในรูปแบบเดิมอย่างไร

(3) ความสามารถในการดึงดูดผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาสมัครรับเลือกตั้ง

พบว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงยังไม่ส่งผลให้มีผู้สมัครที่มีความรู้ความสามารถหรือนักการเมืองหน้าใหม่ให้ลงมาสสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลมากขึ้น การแข่งขันใน 4 เทศบาลที่เป็นกลุ่มตัวอย่างของการศึกษาปรากฏว่า ในทุกเทศบาลมีผู้สมัครลงชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเพียง 2 คนเท่านั้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองในเทศบาลมาก่อน เช่น เคยเป็นอดีตนายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล หรือมีผู้ใกล้ชิดเกี่ยวข้องกับการเมืองในเทศบาลมาก่อนทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ประชาชนในพื้นที่คิดว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงน่าจะทำให้ดึงดูดผู้มีชื่อเสียงในสังคมมาสมัครรับเลือกตั้งมากขึ้นและผู้สมัครน่าจะมีความรู้มาลงสมัครรับเลือกตั้งมากขึ้น แต่จากข้อเท็จจริงพบว่า ยังคงมีแต่นักการเมืองและกลุ่มการเมืองเก่าที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเท่านั้น

(4) การจัดทำนโยบายของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี

พบว่า นายกเทศมนตรีต้องทำการบ้านในการเตรียมตัวลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น นโยบายที่ใช้ในการหาเสียงต้องเป็นรูปธรรมจับต้องได้ และง่ายต่อการทำความเข้าใจกับประชาชน เพราะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงเป็นการเลือกเอาผู้ชนะเพียงคนเดียว ปัจจัยแวดล้อมประการอื่น ๆ ที่มีผลทำให้ชนะการเลือกตั้งจำเป็นต้องมีความพร้อมต่อการเลือกตั้งทั้งหมด ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ การจัดทำนโยบายที่ดีและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง นายกเทศมนตรีบางท่านมีการลงไปสอบถามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ก่อนที่จะมีการจัดทำนโยบาย เพื่อให้นโยบายตรงตามความต้องการของประชาชนมากที่สุด เพราะเมื่อนโยบายตรงกับความต้องการของประชาชนมากเท่าใด แนวโน้มที่จะชนะการเลือกตั้งก็มีสูงมากขึ้นเท่านั้น

งานศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2542: บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง “การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย” มุ่งศึกษาการเมืองการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในพื้นที่เขตเมือง ได้แก่ เทศบาลนครของไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่อศึกษาถึงลักษณะทางการเมืองแบบเป็นทางการในระดับท้องถิ่น เน้นเทศบาล 2) เพื่อศึกษาถึงลักษณะทางการเมืองแบบไม่เป็นทางการในระดับท้องถิ่น เน้นการเมืองแบบไม่เป็นทางการที่เข้าไปสัมพันธ์กับเทศบาล และ 3) เพื่อศึกษาถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างการเมืองแบบเป็นทางการกับการเมืองแบบไม่เป็นทางการ โดยศึกษาวิจัยเทศบาลนครเชียงใหม่ และเทศบาลนครนครสวรรค์

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยอยู่ในสภาพแวดล้อมแบบทวีลักษณ์อันเนื่องมาจากการที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทอย่างสำคัญในท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการก่อตัวของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการ ในขณะที่สถาบันการเมืองท้องถิ่นแบบเป็นทางการ คือ เทศบาลมีการพัฒนาการล่าช้า

ผลการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับเทศบาลนครนครสวรรค์ทำให้เห็นได้ว่า เทศบาลนครเชียงใหม่มีสถานะเป็นเมือง “เอกนคร” ในขณะที่เทศบาลนครนครสวรรค์เปลี่ยนแปลงอย่างช้า ๆ การเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองในระดับที่แตกต่างกันนี้ ส่งผลให้การเมืองในระดับท้องถิ่นของเทศบาลทั้งสองมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นระบบเปิด เกิดมีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการใหม่ ๆ ขึ้นใหม่ในทุกช่วงทศวรรษ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นใหม่ๆ มีลักษณะเด่นคือเป็นกลุ่มผู้นำธุรกิจรุ่นใหม่ และเป็นกลุ่มฝักฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งรวมตัวกันเป็นแบบ “พันธมิตรทางการเมือง แตกต่างจากการเมืองในระดับท้องถิ่นของเทศบาลนครนครสวรรค์ซึ่งยังคงเป็นระบบปิด และมีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มเดียวสามารถครองตำแหน่งบริหารเทศบาลนครนครสวรรค์ได้นานหลายสิบปี

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2542) พบว่า หากพิจารณาด้วยทฤษฎีสถาบันการเมือง สภาพการณ์ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของเทศบาลนครเชียงใหม่ จัดเป็น “การเสียสมดุลของสถาบันทางการเมือง” ต่างจากเทศบาลนครนครสวรรค์ซึ่งยังเป็นไปในแบบของ “การมีสมดุลของสถาบันทางการเมือง” ลักษณะของการเมืองท้องถิ่นทั้งสองแบบ โดยเฉพาะแบบแรกเป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ในแบบที่สอง มีข้อจำกัดในเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังคงมีความสับสนเสี่ยง หากพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การเกิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการที่จะก่อตัวเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันกับที่สถาบันการเมืองท้องถิ่นแบบเป็นทางการ คือ เทศบาลนั้น ยังคงมีพัฒนาการที่ล่าช้า และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงานเป็นอย่างยิ่ง

ผลการศึกษาของ บุญรัตน์ ทิรวม (2558) เรื่อง การแทรกแซงแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) วิธีการและกระบวนการแทรกแซงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านแนวนโยบายของรัฐบาล 2) ผลกระทบต่อนโยบายและการปฏิบัติตามแผนพัฒนาขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจากการแทรกแซงของรัฐบาล และ 3) ลักษณะแนวทางการปรับตัวขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจากการแทรกแซงของรัฐบาล โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ อาศัยแหล่งข้อมูลที่สำคัญ 2 แหล่ง

คือ 1) การศึกษาจากเอกสารและบันทึกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และ 2) การสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างที่สำคัญ ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

พื้นที่ในการศึกษาวิจัยใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง โดยคัดเลือกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดอุบลราชธานีเป็นกรณีศึกษา ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนตำบลกุศกร อำเภอตระการพืชผล 2) องค์การบริหารส่วนตำบลกาบิน อำเภอกุดข้าวปุ้น และ 3) องค์การบริหารส่วนตำบลโนนรัง อำเภอเขื่องใน ผลการวิจัยค้นพบว่า

(1) วิธีการและกระบวนการแทรกแซงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านแนวนโยบายของรัฐบาล ได้แก่ 1) การแทรกแซงโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (กฎหมาย) โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 5 ว่าด้วย “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ถือเป็นหัวใจสำคัญที่รัฐบาลจะต้องนำไปศึกษาและกำหนด “นโยบายของรัฐบาล” เพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนโยบายของรัฐบาลจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการออกกฎหมาย และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และระเบียบการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายทุกฉบับดังกล่าว ได้กำหนดวิธีการและกระบวนการที่เข้าข่ายหรือเชื่อมโยงกับการแทรกแซงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ทุกระดับ 2) การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร (การกำกับดูแล) โดยเฉพาะการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นับเป็นวิธีการและกระบวนการแทรกแซงของรัฐบาลที่เข้าไปควบคุมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ซึ่งถือเป็นตัวแทนและกลไกที่สำคัญของรัฐบาล ในการใช้หนังสือสั่งการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่สั่งการโดยนายกรัฐมนตรีไปปฏิบัติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือปลัดกระทรวงมหาดไทย หรืออธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จะออกเป็นหนังสือสั่งการไปยังราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล อ้างถึงหนังสือของกระทรวงมหาดไทยสั่งการไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ผลกระทบต่อนโยบายของแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้การจัดทำและประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการแผนไปสู่การปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับรัฐบาล ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ลงไปจนถึงระดับส่วนท้องถิ่น และมีการกำหนดความเชื่อมโยง กลไก และกระบวนการของแผนชาติสู่แผนระดับท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนพัฒนาสามปี ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติในการจัดทำข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แผนพัฒนาสามปีจะต้องถูกแทรกแซงโดยการให้บรรจุนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ซึ่งมีผลกระทบต่อแนวทางการปฏิบัติตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่สำคัญ ได้แก่ ด้านการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลตามสถานการณ์ทางการเมืองมากกว่าเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และเป็นข้อจำกัดในการบริหารงบประมาณ

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการตามยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงงบประมาณในการสนับสนุนหรือขอรับการสนับสนุน โดยอาจไม่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การจัดทำแผนพัฒนามีปัญหาในเชิงปฏิบัติ

(3) ลักษณะแนวทางการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการแทรกแซงของรัฐบาล เนื่องจากการแทรกแซงของรัฐบาลทำให้งบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการบริหารจัดการ การที่หน่วยงานอื่นขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ได้รับไว้ในแผนพัฒนาตั้งแต่แรก ทำให้การจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความยุ่งยากในการปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการปรับแผนพัฒนา ตลอดจนการโอนงบประมาณเพื่อดำเนินการ ซึ่งบางครั้งก็ไม่เป็นไปตามปัญหาความต้องการของประชาชน และไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ทำให้มีปัญหากับหน่วยตรวจสอบ การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ เนื่องจากเงื่อนไขในการสนับสนุน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบรรจุโครงการพัฒนาไว้ในแผนพัฒนาเป็นจำนวนมาก เพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของเจ้าของงบประมาณ นอกจากนี้ การพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลยังทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินนโยบายจากรัฐบาล เพื่อที่จะได้รับงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานมากกว่าที่จะมีความพร้อมรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่โดยตรง ทั้งนี้ บทบาทในการกำหนดนโยบายการพัฒนาต่าง ๆ จึงควรเป็นของท้องถิ่นมากขึ้น หน่วยงานราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานทางวิชาการ ซึ่งเสนอทางเลือกในการจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้แก่ท้องถิ่น แต่มีใช้ตัดสินใจหรือดำเนินการแทน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ 1) ควรยกเลิกการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของหนังสือสั่งการหรือด้วยวาจา โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงมหาดไทยและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สั่งการลงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปล่อยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจอิสระในการพิจารณาสั่งการการปฏิบัติงานตามแนวนโยบายของรัฐที่เห็นว่าเป็นความเหมาะสมแก่ท้องถิ่น 2) ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดหารายได้เพิ่มสูงขึ้น ท้องถิ่นจะนำเงินรายได้ไปจัดบริหารสาธารณะได้มากยิ่งขึ้น

2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัย “ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี” อาศัยกรอบแนวคิดที่สำคัญ 2 แนวคิด คือ

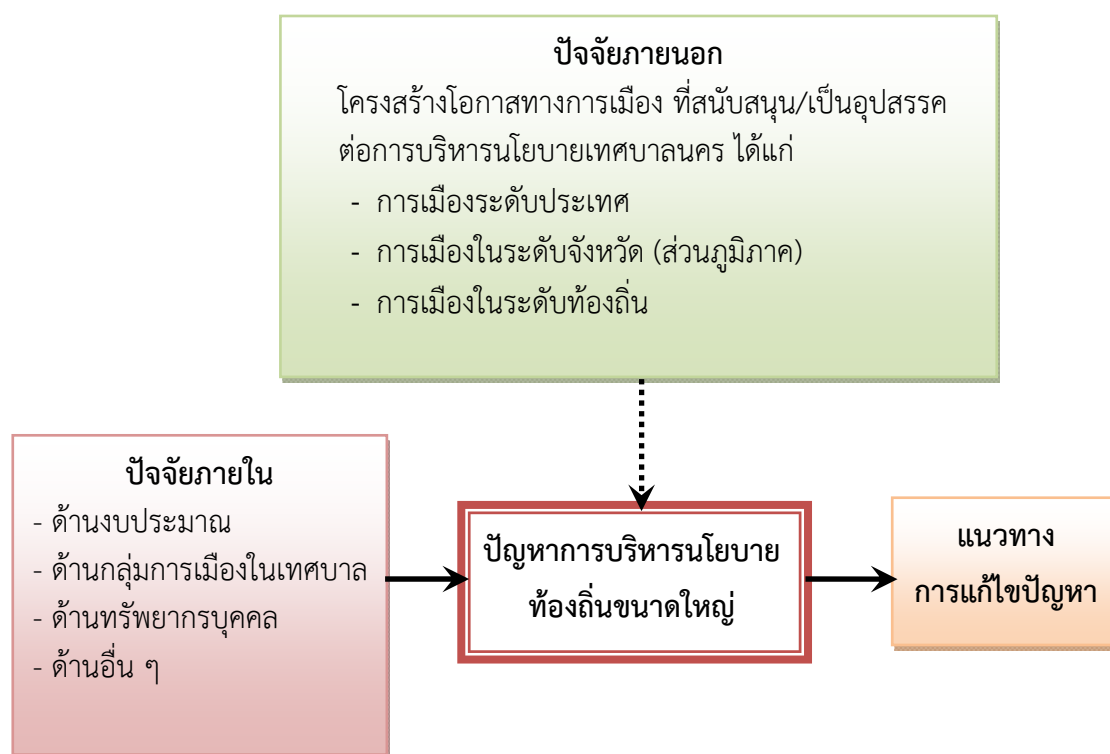
แนวคิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัตินโยบาย เพื่อนำมาอธิบายว่า การที่นโยบายหนึ่ง ๆ จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยใดบ้าง เพื่อนำมาอธิบายปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ กรณีเทศบาลนครอุบลราชธานี

แนวคิดเกี่ยวกับโครงสร้างโอกาสทางการเมือง แนวคิดนี้พยายามอธิบายว่า สถานการณ์หรือปัจจัยทางการเมืองต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น หรือไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะปัจจัยทางการเมืองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ว่าสนับสนุนหรือว่าส่งเสริม เช่น การเมืองระดับประเทศ การเมืองในระดับจังหวัด

(ส่วนภูมิภาค) การเมืองในระดับท้องถิ่น กลุ่มการเมืองสนับสนุนหรือส่งเสริมประชาชนในท้องถิ่น สนับสนุนหรือว่าส่งเสริม หรือปัจจัยทางการเมืองระดับชาติสนับสนุนหรือว่าส่งเสริมหรือไม่อย่างไร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือความล้มเหลวในการปฏิบัตินโยบายเช่นเดียวกัน รวมทั้ง ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเทศบาลนคร

ผู้วิจัย สรุปกรอบแนวคิดการวิจัย ที่ส่งผลกระทบต่อลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ที่สำคัญออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับปัจจัยภายนอก ซึ่งเป็นโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ที่สนับสนุนหรือว่าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารเทศบาลนคร ได้แก่ การเมืองระดับประเทศ การเมืองในระดับจังหวัด (ส่วนภูมิภาค) และการเมืองในระดับท้องถิ่น

ส่วนระดับปัจจัยภายใน ได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านกลุ่มการเมืองในเทศบาล ด้านทรัพยากรบุคคล ด้านอื่น ๆ รายละเอียดตามภาพ



ภาพที่ 2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบวิธีการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี” ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นเครื่องมือในการรวบรวมข้อมูล มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร และ 2) ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร

การนำเสนอระเบียบวิธีวิจัย ประกอบด้วย ระเบียบวิธีการวิจัย พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

3.1 ระเบียบวิธีการวิจัย

การวิจัย เรื่อง ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) อาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Document Research) ดังนี้

3.1.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) การสัมภาษณ์นี้จะหาผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) โดยกลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการสัมภาษณ์แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี และรองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี

กลุ่มที่ 2 หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น ปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ ผู้อำนวยการสำนักการช่าง หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานคลัง เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 กลุ่มอื่น ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลหรือตรวจสอบ เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี นายอำเภอเมืองอุบลราชธานี ท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดอุบลราชธานี หัวหน้าฝ่ายบริการสาธารณสุข เทศบาลนครอุบลราชธานี หัวหน้าศูนย์บริการสาธารณสุข สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ จังหวัดอุบลราชธานี ประธานอาวุโสหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี แกนนำชุมชน เป็นต้น

เพื่อศึกษาลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครภายใต้มุมมองของผู้บริหาร และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ดำเนินการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interviews) เครื่องมือการวิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ลักษณะปลายเปิด (open-ended questions) จำนวนทั้งสิ้น 33 คน โดยกลุ่มตัวอย่างที่ถูกสุ่มเลือกเพื่อสัมภาษณ์ ที่สำคัญ ประกอบด้วย

3.1.1.1 นางสาวสมปรารถนา วิกัยเจตเจริญ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี (ผู้วิจัย)

3.1.1.2 นายประชา กิจตรงศิริ รองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.3 นายยอดยุทธ เดชรุ่งเรือง รองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.4 นายศักดิ์ เลอรุ่งริศ รองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.5 นายวิทวัส พันธนิกุล รองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.6 นายคำรบ เครือณรงค์ นายอำเภอเมืองอุบลราชธานี

3.1.1.7 นายจำลอง กัณเพ็ชร ท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี

3.1.1.8 นายนิมิต สิทธิไตรย์ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ประธานอาวุโสหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี

3.1.1.9 นางศิริวรรณ วิชัยโย ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.10 นายอำพล ทองฟู ปลัดเทศบาลนคร เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.11 นางเดือนลอย คำแดงสด หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.12 นายวิสุทธิ เสนาภักดิ์ ผู้อำนวยการสำนักการช่าง เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.13 นางสาวสุจิตรา นามพิทักษ์ ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.14 นางสาวสมลักษณ์ บุญณพัฒน์ ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.15 นายกฤษพล เมืองเหนือ รองปลัดเทศบาล เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.16 นายอธิปไตย โยธามาศย์ รองปลัดเทศบาล เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.17 นางพิมพ์นภัส ภัทรก่อพงษ์สุข ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานคลัง เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.18 นายพิศาล ดีพร้อม หัวหน้าฝ่ายกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.19 นางรัชณี อุทอสิงห์ พยาบาลวิชาชีพชำนาญการ หัวหน้างานป้องกันควบคุมโรค

3.1.1.20 นางนภัทร์ สายธนู หัวหน้าศูนย์บริการสาธารณสุขเทศบาล 6 (วัดป่าแสนอุดม)

3.1.1.21 นายธีระพงษ์ เก็บเงิน แกนนำชุมชนในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.22 นางวิชุดา บุญล้ำ แกนนำชุมชนในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.1.23 นายกาญจพันธ์ จินาพร แกนนำชุมชนในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี

- 3.1.1.24 นางไศรยา รัตนโสภา แกนนำชุมชนในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี
- 3.1.1.25 นางจันทิ พรหมณีการ แกนนำชุมชนในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี
- 3.1.1.26 นางสาวณัฐพร ชัมภรัตน์ แกนนำชุมชนในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี
- 3.1.1.27 นางรัชนิภรณ์ วรรณวัลย์ แกนนำชุมชนในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี
- 3.1.1.28 นางสาวโสภภาพร นันตระกูล แกนนำชุมชนในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี
- 3.1.1.29 นางชญาธิศา คำภาบุตร หัวหน้าศูนย์บริการสาธารณสุข 1
- 3.1.1.30 นายไสว ดอกพุด หัวหน้าศูนย์บริการสาธารณสุข 2
- 3.1.1.31 นางสาวจรรีรัตน์ บุญญา หัวหน้าศูนย์บริการสาธารณสุข 3
- 3.1.1.32 นายโกวิท เริงนรินทร์ หัวหน้าฝ่ายบริการสาธารณสุข เทศบาลนครอุบลราชธานี

3.1.2 ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

3.1.2.1 ข้อมูลระดับปฐมภูมิ (primary sources) ได้แก่ เอกสาร บันทึกและรายงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี อาทิ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2556-2560 การประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ.2556 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา) วันจันทร์ที่ 23 กันยายน พ.ศ.2556 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ.2557 ครั้งที่ 4 (ขยายเวลา) วันศุกร์ที่ 22 สิงหาคม พ.ศ.2557 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยวิสามัญ สมัยที่หนึ่ง ประจำปี พ.ศ. 2557 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา ครั้งที่ 2) วันพฤหัสบดีที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2557 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สี่ ครั้งที่ 6 ประจำปี พ.ศ. 2558 (ขยายเวลา ครั้งที่ 2) วันอังคารที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2558 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ.2559 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา) วันจันทร์ที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2559 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ. 2560 (ขยายเวลา) วันอังคารที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2560 เป็นต้น

3.1.2.2 ข้อมูลระดับทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ ข้อมูลข่าวสาร บทวิเคราะห์ เอกสารงานประชุมสัมมนาทางวิชาการและเอกสารงานศึกษาวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2 พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เลือกศึกษาเฉพาะลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครภายใต้มุมมองของผู้บริหาร และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร

เทศบาลนครอุบลราชธานี เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ตามกำหนดขนาดเทศบาล มีการกำหนดโครงสร้างและแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

- (1) สำนักปลัดเทศบาล มี 6 ฝ่าย 24 งาน
- (2) สำนักการคลัง มี 2 ส่วน 7 ฝ่าย 15 งาน
- (3) สำนักการช่าง มี 2 ส่วน 9 ฝ่าย 26 งาน
- (4) สำนักการศึกษา มี 2 ส่วน 7 ฝ่าย 1 หน่วย 18 งาน 5 โรงเรียน 3 ศูนย์เด็กเล็ก
- (5) กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม มี 3 ฝ่าย 13 งาน 7 ศูนย์บริการฯ

(6) กองวิชาการและแผนงาน มี 4 ฝ่าย 10 งาน

(7) กองสวัสดิการสังคม มี 2 ฝ่าย 8 งาน

(8) หน่วยตรวจสอบภายใน 1 หน่วย

เทศบาลนครอุบลราชธานี มีจำนวนอัตรากำลัง เมื่อสิ้นเดือนตุลาคม 2559 แยกได้ดังนี้

(1) พนักงานเทศบาล จำนวนรวม 173 คน

(2) ลูกจ้างประจำ จำนวนรวม 34 คน

(3) พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวนรวม 142 คน

(4) พนักงานจ้างทั่วไป จำนวนรวม 378 คน

รวมจำนวนอัตรากำลัง ทั้งสิ้น 727 คน (แยกเป็นเพศชาย 439 คน เพศหญิง 288 คน)

3.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การวิจัยจำกัดขอบเขตไว้ 3 ด้าน ดังนี้

3.3.1 ด้านเนื้อหา กำหนดขอบเขตไว้เฉพาะเรื่อง ลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครภายใต้มุมมองของผู้บริหาร และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร

3.3.2 ด้านพื้นที่ ผู้วิจัยเลือกศึกษาเฉพาะปัญหาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ ตามกำหนดขนาดเทศบาล ประวัติความเป็นมาของเทศบาลนครอุบลราชธานี สรุปได้ว่า แต่เดิมนั้น ที่ตั้งเมืองอุบลราชธานี มิได้รับการยกฐานะเป็นสุขาภิบาลมาก่อน ท้องถิ่นจึงเข้าสู่ระบบการปกครองเป็นครั้งแรกโดยได้รับการสถาปนาเป็น เทศบาลเมืองอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2478 โดยผลของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองอุบลราชธานี ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 52 ตอนที่ 79 พ.ศ. 2478 การจัดตั้ง เทศบาลในขั้นต้น มีเนื้อที่ 1.65 ตารางกิโลเมตร ต่อมา เมื่อเมืองมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ได้มีการประกาศขยายเขตเทศบาลอีก 2 ครั้ง คือ ประกาศขยายเขตโดยพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2480 กับพระราชกฤษฎีกาขยายเขต พ.ศ.2499 อันมีเนื้อที่ 5.30 ตารางกิโลเมตร เป็นครั้งแรก โดยประกาศขยายเขต ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2524 เป็นครั้งที่ 2 โดยมีเนื้อที่ 29.04 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมเนื้อที่ตำบลในเมือง พร้อมทั้งบางส่วนของตำบลแจระแม ตำบลขามใหญ่ ตำบลปทุม ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 14 ก. วันที่ 8 มีนาคม 2542 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 พฤษภาคม 2542 เป็นต้น โดยยังมีเนื้อที่ 29.04 ตารางกิโลเมตรเท่าเดิม

3.3.3 ด้านเวลา จำกัดระยะเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยสัมภาษณ์ สังเกตการณ์ การวิเคราะห์ข้อมูล การสรุปผล และการเขียนรายงานผลการศึกษา ทั้งหมด 8 เดือน คือ กรกฎาคม 2560 - กุมภาพันธ์ 2561

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ เพื่อศึกษาลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครภายใต้มุมมองของผู้บริหาร และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร

เนื้อหาของแบบสอบถามประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ตำแหน่งหน้าที่ สังกัดองค์กรหรือหน่วยงาน

ส่วนที่ 2 คำถามเพื่อสำรวจ ลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร (มีคำถามย่อยทั้งหมด 10 ข้อ) คือ

- (1) ลักษณะความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการบริหารนโยบายของเทศบาลนครอุบลราชธานี
- (2) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- (3) ปัญหาที่สำคัญในการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารตั้งแต่อดีตถึงสมัยปัจจุบัน
- (4) ปัญหาด้านความขัดแย้งภายในองค์กร ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร
- (5) ปัญหาด้านความขัดแย้งภายนอกองค์กร ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร
- (6) ปัญหาด้านงบประมาณ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร
- (7) ปัญหาด้านทรัพยากรมนุษย์ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร
- (8) ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร
- (9) ปัญหาด้านกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร
- (10) ปัญหาด้านอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

ส่วนที่ 3 คำถามเพื่อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร มีคำถามย่อยดังนี้

- (1) ลักษณะความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร
- (2) แนวทางการแก้ไขปัญหาที่สำคัญในการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารตั้งแต่อดีตถึงสมัยปัจจุบัน
- (3) แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งภายในองค์กร ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร
- (4) แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งภายนอกองค์กร ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร
- (5) แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร
- (6) แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรมนุษย์ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

(7) แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

(8) แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

(9) แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

ส่วนที่ 4 ข้อคิดเห็นอื่น ๆ หรือข้อเสนอแนะเพิ่มเติมลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครภายใต้มุมมองของผู้บริหาร และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร

3.5 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การแจกแบบสอบถาม ดำเนินการดังนี้

3.5.1 ดำเนินการสำรวจวรรณกรรม การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเขียนโครงร่างการวิจัย (บทที่ 1-3) ในช่วงเดือนกรกฎาคม 2560 (รวมระยะเวลา 1 เดือน)

3.5.2 ดำเนินการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์ ในช่วงเดือนสิงหาคม ถึง ธันวาคม 2560 (รวมระยะเวลา 5 เดือน)

3.5.3 รวบรวม แผลผล วิเคราะห์ข้อมูลและเขียนรายงานการวิจัย ในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2560 ถึง มกราคม 2561 (รวมระยะเวลา 3 เดือน)

3.5.4 สรุปผล ปรับปรุงแก้ไขผลการวิจัย ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ ในช่วงเดือนมกราคม ถึง กุมภาพันธ์ 2561 (รวมระยะเวลา 2 เดือน) รายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 กิจกรรมการดำเนินการวิจัยลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครภายใต้มุมมองของผู้บริหาร

ที่	กิจกรรมการดำเนินงาน	ช่วงเวลา (เดือน/ปี)
1	สำรวจวรรณกรรม การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และเขียนโครงร่างการวิจัย (บทที่ 1-3)	กรกฎาคม 2560
2	ดำเนินการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสัมภาษณ์ (รวมระยะเวลา 5 เดือน)	สิงหาคม – ธันวาคม 2560
3	รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลและเขียนรายงานการวิจัย	พฤศจิกายน 2560 - มกราคม 2561
4	สรุปผล ปรับปรุงแก้ไขผลการวิจัยตามข้อเสนอของคณะกรรมการ	มกราคม - กุมภาพันธ์ 2561

3.6 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล มีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ กับข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยการจัดกลุ่ม แยกประเภทและดูความสอดคล้องของเหตุผล โดยจำแนกตามกรอบแนวคิดและประเด็นที่สัมภาษณ์ ส่วนข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นการศึกษาสำรวจจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิ และทุติยภูมิ รวมทั้งการสืบค้นข้อมูลผ่านระบบอินเทอร์เน็ตโดยเข้าถึงเว็บไซต์ของหน่วยงานระบบราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาศึกษา อภิปรายและวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ดังกล่าวข้างต้น

3.7 วิธีการตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อมูล

วิธีการตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อมูลเชิงคุณภาพ การตรวจสอบเพื่อยืนยันความน่าเชื่อถือและความเที่ยงตรงในครั้งนี้ คือ การ ตรวจสอบข้อมูลก่อนทำการวิเคราะห์ ซึ่งการตรวจสอบข้อมูลที่ใช้กันมากในการวิจัยเชิงคุณภาพ คือการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งเป็นวิธีการที่ใช้ได้อย่างได้ผล การตรวจสอบข้อมูลสามเส้า (Data Triangulation) คือ การพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มานั้นถูกต้อง โดยจะตรวจสอบแหล่งที่มา 3 แหล่ง ได้แก่ เวลา สถานที่ และบุคคล (การตรวจแหล่งเวลา คือ การตรวจสอบว่าตัวแปรอยู่ในช่วงเวลาต่างกัน หรือเหมือนกัน ถ้าเหมือนกันควรตรวจสอบในช่วงเวลาที่ต่างกันด้วย การตรวจสอบสถานที่ คือ การตรวจสอบตัวแปรในสถานที่เดียวกันหรือไม่ หากมาจากสถานที่เดียวกันมีผลออกมาเหมือนกัน การตรวจสอบบุคคล คือ ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไป ข้อมูลจะเหมือนเดิมหรือไม่) และการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) คือการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งเก่า เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกันโดยใช้การสังเกตควบคู่กับการซักถามพร้อมกันก็ศึกษาข้อมูลเพิ่มเติมจากแหล่งเอกสาร หรือทำการซักถามผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อความแน่นอน

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ในบทนี้จะนำเสนอ ผลการศึกษาและบทวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ประเด็น เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 ลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร

ส่วนที่ 2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

4.1 ลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร

การวิจัย เรื่อง "ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี" ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) อาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Document Research) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นฝ่ายบริหารเทศบาลนคร ข้าราชการระดับ ปลัด รองปลัด ผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนงาน หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี รองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี ปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ ผู้อำนวยการสำนักการช่าง หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานคลัง สมาชิกสภาเทศบาล และตัวแทนหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี นายอำเภอเมืองอุบลราชธานี ท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดอุบลราชธานี หัวหน้าฝ่ายบริการสาธารณสุข เทศบาลนครอุบลราชธานี หัวหน้าศูนย์บริการสาธารณสุข สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ จังหวัดอุบลราชธานี ประธานอาวุโสหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี แกนนำชุมชน เป็นต้น เพื่อศึกษาลักษณะปัญหาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร และแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ดำเนินการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interviews) เครื่องมือการวิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ลักษณะปลายเปิด (open-ended questions) จำนวนทั้งสิ้น 33 คน

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ ค้นพบประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับปัญหาการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี แยกเป็น 3 ประเด็น คือ

- (1) ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กร
- (2) ปัญหาด้านการจัดตั้งงบประมาณ

(3) ปัญหาอื่น ๆ

โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

4.1.1 ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กร

เทศบาลนครอุบลราชธานี เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีงบประมาณในการบริหารปีละไม่ต่ำกว่า 600 กว่าล้านบาท และมีเงินสะสมไม่ต่ำกว่า 300 กว่าล้านบาท โดยมีนางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจิดเจริญ ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีให้เข้ามาเป็นผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2556 แทนผู้บริหารชุดเดิม

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารชุดใหม่ โดยนางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจิดเจริญในรอบ 3-4 ปีที่ผ่านมา ทางฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาก่อนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเห็นว่า ฝ่ายบริหารไม่ได้รับความร่วมมือและถูกขัดขวางจากสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งมีสมาชิกสภาจำนวน 24 คน ที่ได้รับเลือกตั้งจากการเลือกตั้งทั่วไป และสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานีชุดนี้สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งตามกฎหมายเดิม เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2558 แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 1/2557 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2557 โดยสมาชิกทั้งหมดสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มเดียวกันกับผู้บริหารชุดก่อนที่มีอดีตนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นคนละฝ่ายกับผู้บริหารชุดปัจจุบัน โดยโครงการพัฒนาที่มีอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลเป็นโครงการที่เกิดขึ้นตามความต้องการของประชาชนและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาแผนของเทศบาลแล้ว ฝ่ายบริหารเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่และต่อประชาชนในเขตเทศบาล จึงได้นำโครงการมาบรรจุของงบประมาณในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ได้ถูกสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี แปรญัตติตัดลดงบประมาณออกทั้งโครงการเป็นศูนย์หรือปรับลดงบประมาณลงมากจนต่ำกว่าราคารมาตรฐานครุภัณฑ์หรือราคาต่ำสุดในท้องตลาดจนไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจเข้ามาซื้อแบบเนื่องจากเมื่อดำเนินการแล้วจะทำให้ขาดทุน จนในที่สุดโครงการเหล่านี้ก็จะตกไปเพราะไม่สามารถดำเนินการได้เกิดปัญหาเช่นนี้ทุกปีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 เป็นต้นมา

โดยงบประมาณ 2557 งบประมาณถูกตัดออกและปรับลดลงจำนวน 108,164,500 บาท

งบประมาณ 2558 งบประมาณถูกตัดออกและปรับลดลงจำนวน 99,099,630 บาท

งบประมาณ 2559 งบประมาณถูกตัดออกและปรับลดลงจำนวน 89,062,280 บาท

รวมงบประมาณที่สภาเทศบาลนครอุบลราชธานีได้ตัดงบประมาณลดลงดังนี้

(1) งบประมาณปกติประจำปีงบประมาณ 2557, 2558, และ 2559 รวม 3 ปีงบประมาณเป็นเงินทั้งสิ้น 296,290,410 บาท

(2) งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปี 2558 เป็นเงิน 2,697,000 บาท

(3) งบประมาณการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและสนับสนุนการตามนโยบายรัฐบาล เป็นเงิน 293,500,800 บาท

รวมเป็นเงินงบประมาณที่สภาเทศบาลนครอุบลราชธานีลงมติไม่เห็นชอบให้ดำเนินการในทุกรายการอันให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาล เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 592,488,210 บาท

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) อาทิ ข้อมูลจากผู้วิจัยเอง (นางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจติเจริญ ตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี) จากการสัมภาษณ์ นางศิริวรรณ วิชัยโย (2560: สัมภาษณ์) ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครอุบลราชธานี นายอำพล ทองพู (2560: สัมภาษณ์) ปลัดเทศบาล เทศบาลนครอุบลราชธานี นางเดือนลอย คำแดงสด (2560: สัมภาษณ์) หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล เทศบาลนครอุบลราชธานี นายวิสุทธิ เสนาภักดิ์ (2560: สัมภาษณ์) ผู้อำนวยการสำนักการช่าง เทศบาลนครอุบลราชธานี นางสุจิตรา นามพิทักษ์ (2560: สัมภาษณ์) ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ เทศบาลนครอุบลราชธานี นางสมลักษณ์ บุญณพัฒน์ (2560: สัมภาษณ์) ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครอุบลราชธานี นายกฤษพล เมืองเหนือ (2560: สัมภาษณ์) รองปลัดเทศบาล เทศบาลนครอุบลราชธานี นายอธิปไตย โยธามาศย์ (2560: สัมภาษณ์) รองปลัดเทศบาล เทศบาลนครอุบลราชธานี นางพิมพ์นภัส ภัทรก่อพงษ์สุข (2560: สัมภาษณ์) ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานคลัง เทศบาลนครอุบลราชธานี ให้ข้อมูลสำคัญว่าจากการที่คณะผู้บริหารและฝ่ายสภานั้นเป็นคนละทีมงานหรือในลักษณะความคิดเห็นต่างกัน จนเกิดเป็นรูปแบบลักษณะความขัดแย้ง เป็นอีกสาเหตุที่ทำให้มีการใช้หลักการและเหตุผลในการพิจารณางบประมาณต่างกัน อย่างมาก ทั้งนี้ บางส่วนสะท้อนทัศนะส่วนตัวว่า อาจเป็นเพราะไม่ต้องการให้ทางฝ่ายบริหารมีผลงานที่โดดเด่น ซึ่งเป็นการนำเอาความขัดแย้งทางการเมืองเข้ามาอิงในการพิจารณาตัดงบประมาณ ไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ฝ่ายข้าราชการประจำ มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ไม่ได้ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ และยังนำข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรไปเผยแพร่ ซึ่งทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบ หรือแม้แต่ฝ่ายบริหาร และไม่ตอบสนองนโยบายของฝ่ายบริหารจึงทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน องค์กรอิสระของภาครัฐ เข้ามาตรวจสอบ การทำงานโดยใช้ดุลพินิจตัดสินใจการออกคำสั่งผิดถูก ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นนั้นกับการตัดสินใจที่แตกต่างกันไป ในนโยบายบางเรื่องหรือโครงการบางอย่าง ทางฝ่ายบริหารเห็นว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์ แต่ทางองค์กรอิสระกลับตัดสินใจว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ เป็นต้น การขัดแย้งทางการเมือง กลุ่มทางการเมืองเข้ามาบีบบทบาทกับคนในชุมชนไม่ให้ความร่วมมือกับทีมงานฝ่ายบริหาร หรือมีการนำเสนอข่าวสารอันเป็นผลลบก่อให้เกิดการเข้าใจที่เบี่ยงเบนในทางลบ ซึ่งที่ได้กล่าวเหล่านี้เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารงาน

ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“จากการที่ คณะผู้บริหารและฝ่ายสภานั้นเป็นคนละทีมงานหรือในลักษณะความคิดเห็นต่างกัน จนเกิดเป็นรูปแบบลักษณะความขัดแย้ง เป็นอีกสาเหตุที่ทำให้มีการใช้หลักการและเหตุผลในการพิจารณางบประมาณต่างกัน อย่างมาก ทั้งนี้อาจเพียงเพื่อเหตุผลไม่ให้ทางฝ่ายบริหารมีผลงานที่โดดเด่น ซึ่งเป็นการนำเอาความขัดแย้งทางการเมืองเข้ามาอิงในการพิจารณาตัดงบประมาณ มากเกินไป โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

ฝ่ายข้าราชการประจำ มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ไม่ได้ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ และยังนำข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรไปเผยแพร่ ซึ่งทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบ หรือแม้แต่ฝ่ายบริหาร และไม่ตอบสนองนโยบายของฝ่ายบริหารจึงทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

องค์กรอิสระของภาครัฐ เข้ามาตรวจสอบ การทำงานโดยใช้ดุลพินิจตัดสินการออกคำสั่ง ผิดถูก ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นนั้นกับการตัดสินที่แตกต่างกันไป ในนโยบายบางเรื่องหรือโครงการ บางอย่าง ทางฝ่ายบริหารเห็นว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์สูงสุด แต่ทางองค์กรอิสระกลับตัดสินว่า ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ เป็นต้น

การขัดแย้งทางการเมือง กลุ่มทางการเมืองเข้ามามีบทบาทกับคนในชุมชน ยุยงปลุกปั่น ไม่ให้ความร่วมมือกับทีมงานฝ่ายบริหาร หรือตีข่าวที่มีผลกระทบต่อทางฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหาร ต้องตามแก้ไขและให้ต้องทำความเข้าใจกับชาวบ้าน หรือมีการนำเสนอข่าวสารอันเป็นผลลบก่อให้เกิด การเข้าใจที่เบี่ยงเบนในทางลบ ซึ่งที่ได้กล่าวเหล่านี้เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารงาน

ความขัดแย้งภายในองค์กร ความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันและการมีผลประโยชน์เข้ามาเป็นตัว แปรทำให้มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ไม่มีการตอบสนองหรือสานต่อโครงการของฝ่ายตรงข้ามที่มีอยู่เดิม แล้วทำให้นโยบายไม่มีความต่อเนื่อง

เมื่อมีการเลือกตั้งฝ่ายบริหาร และ สภา ที่ได้เข้ามานั้นเป็นคนละฝ่ายการเมือง หากเสียง ข้างมากของสภาเป็นคนละทีมกับฝ่ายบริหาร ก็จะทำให้เกิดความเห็นขัดแย้งกันและจะทำให้โครงการ ที่ประโยชน์กับประชาชนไม่เกิดขึ้นเพราะตัดสินใจงบประมาณ นำเสนอข้อมูลที่ดีแต่ฝ่าย และหาก ที่โครงการที่ต้องใช้มวลชนก็จะถูกตัด

จึงที่จะจับผิดฝ่ายตรงข้ามกัน มีการยุยงจากบุคคลที่สาม หรืออีกฝ่ายเพื่อให้เกิดผลเสีย ให้อีกฝ่ายเสียคะแนนนิยม

มุ่งฟ้องร้องกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้อีกฝ่ายนั้นได้พ้นจากตำแหน่ง หรือได้รับโทษ เพื่อ จะได้มีการเลือกตั้งใหม่” (สมปรรณนา วิกิรยเจตเจริญ, 2561: ผู้วิจัย)

สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของนายอำพล ทองพ (2560: สัมภาษณ์) ปลัดเทศบาลนคร อุบลราชธานี ให้ข้อมูลสำคัญว่า ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี คือการแบ่งฝ่าย ทางการเมือง ซึ่งฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองคนละกลุ่ม ทำให้การดำเนินงานตาม นโยบายของฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ เพราะระเบียบกฎหมายให้อำนาจ สภาเทศบาลในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การโอน งบประมาณ การจ่ายขาดเงินสะสม ทำให้หลายโครงการถูกปรับลด ตัด หรือไม่ได้รับความเห็นชอบ จากสภาเทศบาล ทำให้แผนงาน/โครงการ ไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการด้วยความล่าช้า เนื่องจาก ความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายประจำ ทำให้เกิดความขัดแย้งตามไปด้วย ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี คือการแบ่งฝ่ายทางการเมือง ซึ่งฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองคนละกลุ่ม ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายของ ฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ เพราะระเบียบกฎหมายให้อำนาจสภาเทศบาล ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การโอนงบประมาณ การจ่ายขาดเงินสะสม ทำให้หลายโครงการถูกปรับลด ตัด หรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล ทำให้แผนงาน/โครงการ ไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการด้วยความล่าช้า เนื่องจากความขัดแย้งทาง

การเมือง ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายประจำ ทำให้เกิดความขัดแย้งตามไปด้วย" (อำพล ทองพ, 2560: สัมภาษณ์)

สอดคล้องกับบทวิเคราะห์ของ นางพิมพ์นภัส ภัทรก่อพงษ์สุข (2560: สัมภาษณ์) ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานคลัง เทศบาลนครอุบลราชธานี ที่สรุปว่า คณะผู้บริหารขาดความเป็นเอกภาพมาเกือบทุกสมัย

ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“ถ้าให้กล่าวถึงปัญหาการบริหารงานเทศบาลนครอุบลราชธานี ในมุมมองของผู้บริหารถือว่าการเมืองที่วุ่นวายไม่เข้าใจระบบประชาธิปไตย กล่าวคือ ขบวนการเลือกตั้งไม่จบกลุ่มที่แพ้

การเลือกตั้งไม่ยอมรับกฎกติกา ยังนำมาเป็นประเด็นต่อในสภาทำให้นโยบายและเป้าหมายในการพัฒนาไม่ตรงกันจึงเป็นเหตุให้การพัฒนาท้องถิ่นเกิดความล่าช้าทั้งด้านทางโครงสร้างและเศรษฐกิจ

คณะผู้บริหารขาดความเป็นเอกภาพมาเกือบทุกสมัย

ผู้บริหาร (ข้าราชการประจำ) บางสำนัก/กอง/ฝ่าย ขาดภาวะผู้นำมีความรู้เฉพาะด้านแต่ไม่รอบรู้ระเบียบหรือกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

กล่าวโดยสรุปคือปัญหาการบริหารงานเทศบาลนครอุบลราชธานีเป็นการบริหารงานภายใต้ความขัดแย้ง ขาดแคลนทั้งงบประมาณ และทีมงานที่เข้มแข็ง”

4.1.2 ปัญหาด้านการจัดตั้งงบประมาณ

ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ (key informants) อาทิ ข้อมูลจากผู้วิจัยเอง (นางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจตเจริญ ตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี) จากการสัมภาษณ์ นางศิริวรรณ วิชัยโย (2560: สัมภาษณ์) ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลนครอุบลราชธานี นายอำพล ทองพ (2560: สัมภาษณ์) ปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี นางเดือนลอย คำแดงสด (2560: สัมภาษณ์) หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี นายวิสุทธิ เสนาภักดิ์ (2560: สัมภาษณ์) ผู้อำนวยการสำนักการช่าง เทศบาลนครอุบลราชธานี นางสุจิตรา นามพิทักษ์ (2560: สัมภาษณ์) ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ เทศบาลนครอุบลราชธานี นางสมลักษณ์ บุญพัฒน์ (2560: สัมภาษณ์) ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครอุบลราชธานี นายกฤษพล เมืองเหนือ (2560: สัมภาษณ์) รองปลัดเทศบาล เทศบาลนครอุบลราชธานี นายอธิปไตย โยธามาศย์ (2560: สัมภาษณ์) รองปลัดเทศบาล เทศบาลนครอุบลราชธานี นางพิมพ์นภัส ภัทรก่อพงษ์สุข (2560: สัมภาษณ์) ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานคลัง เทศบาลนครอุบลราชธานี ให้ข้อมูลสำคัญว่า การจัดตั้งงบประมาณเพื่อนำไปสู่ขั้นตอนการทำงานงบประมาณ ซึ่งการจะได้มาซึ่งโครงการหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ครุภัณฑ์ที่ดินสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ นั้นต้องนำเข้าสู่กระบวนการงบประมาณ โดยจะต้องยื่นญัตติให้กับ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาลฯ นั้นทำหน้าที่แปรญัตติ ซึ่งที่ผ่านมาได้ประสบปัญหาการแปรตัด หรือแปรลด จำนวนเงินของงบประมาณเป็นจำนวนที่ไม่สามารถที่จะจัดซื้อจัดจ้างได้คือต่ำกว่าราคากลาง หรือ ตัดโครงการนั้นทิ้งไป เป็นเหตุให้ประชาชนต้องเสียประโยชน์ในนโยบายหรือโครงการที่ควรจะเป็นผลดีกับประชาชน

โครงการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมวลชนหรือเป็นประโยชน์ต่อคนจำนวนมากหรือโครงการที่นำไปสู่นโยบายที่หาเสียงไว้ก็จะถูกตัดโครงการนั้นทิ้งไป

การโดนตัดลดงบประมาณจำนวนมากจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ไม่สามารถที่จะบริหารจัดการหรือนำโครงการนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้ และด้วยระเบียบข้อกฎหมายที่ตีกรอบไว้ในการถ่ายโอนงบประมาณนั้นก็มีข้อจำกัดไม่สามารถที่จะนำมาทดแทนได้ เช่นการซื้อครุภัณฑ์ ที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้างนั้น เป็นงบประมาณที่จะต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างและเงินนั้นต้องผ่านสภาให้อนุมัติเห็นชอบไม่สามารถถ่ายโอนมาทำโครงการอื่นทดแทนได้ ฉะนั้นหากมีการตัดลดงบประมาณตั้งแต่แรกของการแปรรูปที่ดินออกมาเป็นเทศบัญญัติแล้วนั้น ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขถ่ายโอนได้ นอกเสียจากจะนำมาทำแผนเพิ่มเติมให้และยื่นเสนอต่อสภาอีกครั้งหรือในครั้งต่อ ๆ ไป ก็จะทำให้เกิดความล่าช้าหรือเสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์

การใช้เงินขาดสะสมเช่นกัน ทางเทศบาลนครอุบลฯมีเงินสะสมเป็นจำนวนมาถึงพันล้านซึ่งเงินเหล่านี้สามารถที่จะนำมา เป็นนโยบายหรือโครงการในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนให้กับประชาชนได้หากเป็นองค์กรเอกชนหรือบุคคลทั่วไปนั้นการมีเงินเก็บในธนาคารนั้นถือว่าเป็นสิ่งดี แต่ถ้าในทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือว่า ประชาชนเสียโอกาส มีเงินแต่ไม่รู้จักใช้ให้เกิดประโยชน์

ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“นับตั้งแต่ข้าพเจ้า นางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจติเจริญ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี ได้เข้ามาบริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2556 เป็นต้นมา ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมีการรวบรวมข้อมูล/ปัญหาและความต้องการของประชาชนผ่านตัวแทนชุมชนทุกชุมชนในเขตเทศบาล รับฟังปัญหาความต้องการผ่านเวทีประชาคมทั้งในระดับชุมชนและระดับเทศบาลนครอย่างสม่ำเสมอ โดยนำปัญหา/ความต้องการของทุกภาคส่วนรวบรวมจัดทำเป็นโครงการ/กิจกรรมบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น และนำเข้าสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อผลักดันให้โครงการพัฒนาเกิดผลเป็นรูปธรรมและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ตอบสนองความต้องการ และเกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน อย่างไรก็ตาม จากปัญหาความขัดแย้งของการเมืองในระดับท้องถิ่น ส่งผลให้เมื่อมีการนำโครงการที่มาจากนโยบายและปัญหาหรือความต้องการของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ถูกแปรรูปตัดลดงบประมาณรายจ่ายประจำปีลงเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างเต็มที่

การจัดตั้งงบประมาณเพื่อนำไปสู่ขั้นตอนการทำงานงบประมาณ ซึ่งการจะได้มาซึ่งโครงการหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ครุภัณฑ์ที่ดินสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ นั้นต้อง นำเข้าสู่กระบวนการงบประมาณ โดยจะต้องยื่นญัตติให้กับ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาลฯ นั้นทำหน้าที่แปรรูป ซึ่งที่ผ่านมาได้ประสบปัญหาการแปรรูป หรือแปรรูป จำนวนเงินของงบประมาณเป็นจำนวนที่ไม่สามารถที่จะจัดซื้อจัดจ้างได้คือต่ำกว่าราคากลาง หรือ ตัดโครงการนั้นทิ้งไป เป็นเหตุให้ประชาชนต้องเสียประโยชน์ ในนโยบายหรือโครงการที่ควรจะเป็นผลดีกับประชาชน

โครงการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมวลชนหรือเป็นประโยชน์ต่อคนจำนวนมากหรือโครงการที่นำไปสู่นโยบายที่หาเสียงไว้ก็จะถูกตัดโครงการนั้นทิ้งไป

การโดนตัดงบประมาณจำนวนมากจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ไม่สามารถที่จะบริหารจัดการหรือนำโครงการนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้ และด้วยระเบียบข้อกฎหมายที่ตีกรอบไว้ในการถ่ายโอนงบประมาณนั้นก็มีข้อจำกัดไม่สามารถที่จะนำมาทดแทนได้ เช่นการซื้อครุภัณฑ์ ที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้างนั้น เป็นงบประมาณที่จะต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างและเงินนั้นต้องผ่านสภาให้อนุมัติเห็นชอบไม่สามารถถ่ายโอนมาทำโครงการอื่นทดแทนได้ ฉะนั้นหากมีการตัดงบประมาณตั้งแต่แรกของการแปรรูปจัดจนออกมาเป็นเทศบัญญัติแล้วนั้น ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขถ่ายโอนได้ นอกเสียจากจะนำมาทำแผนเพิ่มเติมให้และยื่นเสนอต่อสภาอีกครั้งหรือในครั้งต่อ ๆ ไป ก็จะทำให้เกิดความล่าช้าหรือเสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์

การใช้เงินขาดสะสมเช่นกัน ทางเทศบาลนครอุบลฯ มีเงินสะสมเป็นจำนวนมาถึงพันล้าน ซึ่งเงินเหล่านี้สามารถที่จะนำมา เป็นนโยบายหรือโครงการในการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนให้กับประชาชนได้หากเป็นองค์กรเอกชนหรือบุคคลทั่วไปนั้นการมีเงินเก็บในธนาคารนั้นถือว่าเป็นสิ่งดี แต่ถ้าในทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นถือว่า ประชาชนเสียโอกาส มีเงินแต่ไม่รู้จักใช้ให้เกิดประโยชน์” (สมปรารถนา วิกิรียเจิตเจริญ, 2561: ผู้วิจัย)

สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของ นายยอดยุทธ เดชรุ่งเรือง (2561: สัมภาษณ์) รองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี ที่สะท้อนทัศนคติว่า ปัญหาการทำงานในเทศบาลนครอุบลราชธานี สิ่งสำคัญที่สุดคือ การที่ผู้บริหารกำหนดนโยบายในการบริหารหลังจากได้รับฉันทามติจากประชาชนที่ลงมติดำรงตำแหน่งผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี ไม่สามารถดำเนินการได้ตามนโยบายที่หาเสียงไว้ ซึ่งประการสำคัญคือ ปัญหาความไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาโดยที่ฝ่ายบริหารนำเสนอนโยบายมาสู่การปฏิบัติ

ส่วนข้าราชการให้กำหนดแผนการโครงการเพื่ออนุมัติจากสภา ประเด็นที่ 1 สภาไม่อนุมัติงบประมาณ ประเด็นที่ 2 ปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี จากการที่ได้มีการประชาคม ประชาชนมีความต้องการหลายด้านโดยเฉพาะความต้องการขั้นพื้นฐาน อาทิ ด้านการศึกษา ด้านการบริหารจัดการมุ่งผลสัมฤทธิ์ การบริหารบ้านเมืองให้มีความสะดวกสะอาดสบาย ไม่สามารถที่จะดำเนินการตามเป้าหมายได้ ทั้ง ๆ ที่ในภาวะปัจจุบันเทศบาลนครอุบลราชธานี มีงบประมาณเพียงพอต่อแผนงานต่าง ๆ ที่ประชาชนสะท้อนปัญหาเข้ามา

ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“จากการที่คณะบริหารปฏิบัติหน้าที่ 4 ปี ที่ผ่านมามีได้รับงบประมาณในการพัฒนาปีละประมาณ 150 ล้านบาท แต่ได้รับการอนุมัติผ่านสภาเพียงปีละ 90 ล้านบาท เพราะฉะนั้นงบประมาณที่ได้รับมา จึงไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนที่ สะท้อนปัญหาผ่านการประชาคมของประชาชนในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี สิ่งสำคัญที่เป็นความต้องการของประชาชนใน 106 ชุมชนนั้น จากการทำการประชาคม ในหลายปีที่ผ่านมาแผนงบประมาณในการดำเนินโครงการมีประมาณ 1,000 ล้านบาท ในขณะที่งบประมาณในการจัดเก็บมีประมาณ 150 ล้านบาท ดังนั้น การบริหารงานของผู้บริหารเพื่อสนองความต้องการของพี่น้องประชาชนจึงดำเนินการได้ไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร

สิ่งที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือประสิทธิภาพของสำนักกองฝ่ายต่าง ๆ ที่บริหารงานโดยขาดข้อมูลพื้นฐานที่ดี ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของข้อมูล การซ่อมแซมถนน คูคลองต่าง ๆ ว่ามีการสร้างในปี

ใด มีการซ่อมแซมในปีใด และมีการดำเนินการไปมากน้อยเพียงใดแล้ว ไฟฟ้าในเขตชุมชน ไฟฟ้าในถนนสายหลัก สภาพของอุปกรณ์เป็นอย่างไร และในส่วนของรถขนขยะ ประสิทธิภาพในการใช้งาน เป็นอย่างไร ซึ่งส่วนใหญ่มีอายุการใช้งาน 20-30 ปีโดยประมาณ ด้วยอายุการใช้งานที่นานส่งผลให้ประสิทธิภาพในการจัดเก็บขยะลดลง บางคันมีรอยรั่วน้ำจึงหยดลงพื้นถนนส่งผลให้มีกลิ่นเหม็น ประชาชนจึงมีการร้องเรียนเข้ามาเสมอ ในอีกประเด็นคือ การบริหารงานภายในองค์กรขาดการประสานงานกันระหว่างองค์กร ไม่ว่าจะเป็นความต้องการที่เกี่ยวข้องกับงานประชาชนในเขตชุมชน ตัวอย่างเช่น กองสาธารณสุขกับสำนักงานการช่างหรือส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับการช่าง ที่มีการดำเนินการเกี่ยวกับแผนงานโครงการไม่มีรูปแบบในการปฏิบัติงานที่ขาดความคล่องตัว แผนงานต่าง ๆ เหล่านี้หากสามารถดำเนินการแก้ไขจะทำให้ผู้บริหารสามารถวางแผนในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ ในส่วนของงบประมาณก็เป็นหน้าที่ของสภาในการอนุมัติงบประมาณว่าจะเล็งเห็นความสำคัญและร่วมกันแก้ปัญหาให้กับประชาชนหรือไม่ เพื่อช่วยกันพัฒนาบ้านเมืองให้สวยงาม สะอาด ประชาชนได้รับการบริการที่ดีสะดวกสบาย สิ่งสำคัญในการเข้าถึงปัญหาของเทศบาลนครอุบลราชธานี คือ ประชาชนต้องร่วมแสดงความคิดเห็น ชี้ให้เห็นจุดบกพร่อง เช่น เจ้าหน้าที่บริการไม่ดี จัดเก็บขยะไม่ดี ไฟฟ้าจุดใดที่ไม่ติด ต้องช่วยการดูแลและแจ้งต่อเทศบาลนครอุบลราชธานี หากประชาชนช่วยกันสอดส่องดูแลการบริการสาธารณะ

การดำเนินการแก้ปัญหาไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ถนน ไฟฟ้า และการจัดเก็บขยะ จะดำเนินการได้สะดวกรวดเร็วขึ้น ส่วนปัญหาด้านสุขภาพ การดูแลในเรื่องสุขอนามัยก็มีความสำคัญไม่ว่าจะเป็นปัญหาน้ำท่วมขังที่เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ยุงลาย ซึ่งเป็นพาหะของโรคไข้เลือดออก จึงเห็นว่าหากประชาชนร่วมกันดูแลเอาใจใส่บ้านเมืองร่วมกันปัญหาต่าง ๆ ก็จะลดลง ถึงแม้ทางเทศบาลนครอุบลราชธานีจะมีข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณไม่ผ่านสภาก็ตาม สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ประชาชนที่รับบริการสามารถเสนอความต้องการผ่านชุมชน เข้ามายังเทศบาลนครอุบลราชธานีได้ หากประชาชนร่วมมือกันในการสะท้อนปัญหาเข้ามา ทางฝ่ายสภาก็อาจจะอนุมัติโครงการตามที่ประชาชนต้องการได้ ความร่วมมือของประชาชนจึงมีส่วนเป็นแรงผลักดันช่วยให้เกิดการพัฒนาในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานีต่อไปได้” (ยอดยุทธ เดชรุ่งเรือง, 2561: สัมภาษณ์)

สอดคล้องกับ ข้อมูลจากการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี อาทิ กรณีตัวอย่าง ข้อมูลจากรายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยวิสามัญ สมัยที่หนึ่ง ประจำปี พ.ศ.2557 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา ครั้งที่ 2) วันพฤหัสบดีที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2557 เวลา 14.00 น. ณ ห้องประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี โดย นายสุรัชย์ ยิ้มเกิด เลขานุการนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี แถลงว่า

“ผมขอชี้แจง 4 โครงการครับท่าน ก็คือน้ำเสียทางด้านทิศตะวันตกของเรานั้นไหลลงทางด้านห้วยม่วงและไหลลงน้ำมูลน้อยและการประปาได้สูบขึ้นมาทำน้ำประปา และสิ่งแวดล้อมจังหวัด ก็ได้ข้อมูลมีการติดตามศึกษาอยู่เสมอว่าคุณภาพน้ำประปาในจังหวัดอุบลราชธานี ของเราน่าจะต่ำกว่ามาตรฐานซึ่งจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของพี่น้องประชาชนในเขตเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องศึกษา เพื่อไปประกอบเงื่อนไขที่จะขอให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมจัดสรรงบประมาณมาให้ดำเนินการบำบัดน้ำเสียก่อนที่จะปล่อยแม่น้ำมูลซึ่งจะใช้งบประมาณก่อสร้างไม่ต่ำกว่า

300,000,000 บาท ครั้งที่แล้วเทศบาลฯได้ขออนุมัติใช้งบเงินสะสมไปครั้งหนึ่งแต่ทางสภาไม่อนุมัติ และได้เสนอแนะว่าให้เสนอมานในงบประมาณปี ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงได้เสนอโครงการนี้เข้ามาอีกครั้งหนึ่ง ตามข้อเสนอแนะของทางสภาในครั้งที่ผ่านมา ถ้าเราศึกษาในปีนี้จะจะได้ใช้งบในปี 2560 เป็นอย่างรวดเร็วถ้าเราทำในปีที่แล้วเราจะเข้าพิจารณาในงบปี 2559 ซึ่งไม่ทันแล้วซึ่งกระทรวงตอบมาแล้วว่าเราขาดผลการศึกษา เขาเลยไม่ให้บ เพราะฉะนั้นถ้าเราศึกษาในปีนี้จะจะต้องส่งผลศึกษาภายในเดือนมิถุนายน ครับ ถ้าช้ากว่านี้ก็ยังไม่ทันงบ 2560 ของรัฐบาลแล้ว อันนี้ประเด็นแรกครับ อีก 3 โครงการผมจะรวบรัดชี้แจงรวมกันครับ 1) โครงการก่อสร้างทางยกระดับแยกดงอู่ผึ้ง และ โครงการทางยกระดับแยกสวนวนารมย์ ทางไปอำนาจเจริญ 2) โครงการศึกษาระบบขนส่งมวลชนหรือรถราง 3) โครงการศึกษาที่จอดรถ 7 ชั้น เพราะว่า 3 โครงการนี้มีความเกี่ยวเนื่องกัน เป็นโครงการที่จะแก้ปัญหาจราจรภายในชุมชนใหญ่ อย่างเมืองอุบลนี้ท่านก็เห็นแล้วว่ารถติด และที่จอดรถก็ไม่เพียงพอเมืองที่มีปัญหาแบบนี้ เขาแก้ปัญหาด้วยการสร้างที่จอดรถให้มีอยู่ที่ชุมชนหรือในเมืองแล้วขณะเดียวกันก็มีระบบขนส่งมวลชน เพื่อให้คนส่วนใหญ่ใช้นั้นใช้ระบบขนส่งมวลชน เพื่อที่จะได้ไม่ให้มีรถออกมาวิ่งบนถนนให้ลดน้อยลงและก็ประหยัดพลังงานและมีพื้นถนนจราจรเพิ่มขึ้น เราจะเพิ่มพื้นที่ถนนในพื้นที่จราจรนั้นมันทำไม่ได้แล้วทุกวันนี้เพราะไม่มีที่จะขยายถนน ดังนั้นจึงเกี่ยวเนื่องกันกับโครงการศึกษาออกแบบที่จอดรถก็เพื่อแก้ปัญหาจราจร ถ้าเราทำวันนี้เราก็จะแก้ปัญหาไปได้อีก 10-20 ปี ข้างหน้า ถ้าหากเราไม่แก้ปัญหาวันนี้อีกไม่ถึง 10 ปีข้างหน้า อีกไม่กี่ปีเราจะมามีปัญหาจราจรเพิ่มขึ้นมากกว่านี้อีกเป็น 10 เท่า”

ในขณะที่ข้อมูลอีกด้าน โดยฝ่ายสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยนายสุภชัย ศรีจรรย์ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี เห็นว่า ฝ่ายสภาไม่ได้ต้องการกลั่นแกล้ง หรือตัดลดงบประมาณโดยไม่มีเหตุผล เห็นว่าคณะกรรมการแปรรูปที่ดินทุกท่านได้ศึกษาข้อมูลและปรึกษาฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะจากผู้เชี่ยวชาญสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องตัด หรือปรับลดงบประมาณลง เพราะเห็นว่าผิดระเบียบ เป็นต้น ดังคำกล่าวในรายงานการประชุมตอนหนึ่งว่า

“ผมขออธิบายในงบลงทุนที่ 4 รายการที่ท่านขอชี้แจงครับ ต้องย้อนกลับไปในการขอเงินสะสม สภาแห่งนี้เคยบอกว่าให้นำโครงการจัดการระบบน้ำในระยะที่ 2 เข้ามาในสภาพร้อมด้วยแผนการว่าท่านจะทำ ระบบจัดการน้ำระยะที่ 1 ให้สมบูรณ์อย่างไร ระยะที่ 1 ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ ระยะที่ 2 ก็ไม่ต้องทำดีแล้วครับ สภาแห่งนี้เคยพูดแล้วคำชี้แจงการแปรรูปที่ดินก็ไม่มี 2 วันนี้เป็นข้อดีที่ท่านนิติกรจังหวัดนั่งอยู่นี้ แยกดงอู่ผึ้ง แยกสวนวนารมย์เดียวประชุมเสร็จท่านถามดูว่าผิดกฎหมายหรือไม่ สภาแห่งนี้ไม่ได้นี้จะตัดก็ตัด คณะกรรมการแปรรูปที่ดินทุกคน ศึกษาข้อมูลเป็นอย่างดีเราได้รับคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินว่ามันทำไม่ได้มันผิดเพราะว่ามันไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาลฯ ถ้าท่านเงินเหลือท่านก็นำเงินส่วนตัวไปทำได้ไม่ว่ากันแต่ถ้าเป็นเงินเทศบาลฯมันผิด ท่านรู้จักวัดหรือเปล่าครับ วัดมีบุคคลที่ไปบวชที่เราเรียกว่าพระ พระทำหน้าที่เผยแผ่พระพุทธศาสนา แสวงหาความรู้ผมไม่บอกว่าวัดที่ท่านจะไปสร้างที่จอดรถแล้วมันจะไม่สงบ คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วว่าพื้นที่รอบ ๆ โรงพยาบาลสรรพสิทธิประสงค์ เป็นพื้นที่ที่แออัดพอยู่แล้วมันเป็นหน้าที่ของเราที่จะไปจัดการซึ่งท่านก็จัดการไปแล้ว ก็รวมกับทหารไปจัดการที่หน้าโรงพยาบาล ผมขอชมเชยว่า ณ วันนี้เทศกิจจะต้องไปขอทหารเข้ามาช่วย ผมขอชมเชยว่าไม่มีประสิทธิภาพจริง ๆ ครับการทำงาน

แล้วน่าจะไปพอกพูนปัญหาเข้าไปอีกว่าบริเวณตรงนั้น ท่านอย่าลืมว่าที่ตรงนั้นมีหน่วยงานอื่นที่เขาต้องใช้พื้นที่ตรงนั้นเพื่อสัญจรไปมาเหมือนกันเขาก็ไปมาลำบาก สนามบินนานาชาติ ทางออกสนามบินเหมือนสลิ้มเลยครับ ท่านไปทำฟุตบอลและท่านไปวางท่อและท่านทำลายฟุตบอลที่ทำไว้ใหม่ ๆ ท่านตัดทิ้งไปเลยเพราะว่าเบิกจ่ายแล้วเรื่องเหล่านี้คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นเหมาะสมตามค่าใช้จ่ายและเหตุผลโดยรอบว่าเหมาะสมแล้วกับการแปรญัตติครั้งนี้ครับ”

นายสุภชัย ศรีจรัญ ประธานคณะกรรมการแปรญัตติงบประมาณ อธิบายว่า จากการได้ทำงานในชั้นแปรญัตติงบประมาณที่ผ่านมา ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากฝ่ายผู้บริหารที่นำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามาล่าช้า ดังคำกล่าวในรายงานการประชุมตอนหนึ่งว่า

“ปัญหาที่เกิดขึ้นทางฝ่ายผู้บริหารควรที่จะตระหนักไว้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วแต่เกิดจากการที่ท่านนำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามาล่าช้า แต่ละกองฝ่ายเข้ามาก็จะชี้แจงในลักษณะเดียวกันว่าใช้เงินไปแล้ว แล้วต้องมาให้คณะกรรมการแปรญัตติรับผิดชอบซึ่งไม่เป็นผลประโยชน์อันดีต่อพี่น้องประชาชน ทางคณะกรรมการแปรญัตติขอขมวดท่ายในการแปรญัตติครั้งนี้ว่าปัญหาทั้งหมดล้วนแล้วมาจากการนำงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2558 เข้าสภาแห่งนี้ช้า จึงก่อให้เกิดปัญหาต่อพี่น้องประชาชนในการใช้งบประมาณ ฝากเรียนท่านประธานฝากไปยังฝ่ายผู้บริหารให้ตระหนักในใจว่าปัญหาทั้งหมดเกิดจากท่านครับ”

สอดคล้องกับการอภิปรายของ นายณัฐวุฒิ ทองเถาว์ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่อธิบายว่า การทำงานของคณะกรรมการแปรญัตตินั้นพิจารณาตามเอกสาร สำหรับเหตุผลต่าง ๆ ในการปรับลดก็เป็นเพราะสมาชิกสภานั้นยื่นเข้ามา เมื่อทางคณะกรรมการแปรญัตตินั้นบอกว่าจะปรับลดทางเจ้าหน้าที่ก็ยินยอม ผู้บริหารนั้นไม่ได้มากำกับดูแลเอง ดังคำกล่าวในรายงานการประชุมตอนหนึ่งว่า

“ในฐานะคณะกรรมการแปรญัตติ หลังจากที่ได้รับร่างไปแล้วจากที่สังเกตการณ์มาก็อยากมีข้อเสนอแนะนะครับทางฝ่ายบริหารว่าการทำงานของคณะกรรมการแปรญัตตินั้นพิจารณาตามเอกสารนะครับ ตามตัวอักษรที่ชี้แจงมาและสำหรับเหตุผลต่างๆในการปรับลดก็เป็นเพราะสมาชิกสภานั้นยื่นเข้ามา ซึ่งเขายื่นเข้ามานั้นก็จากการรับฟังเหตุผลของท่าน ถ้าท่านชี้แจงเหตุผลได้ดีเขาก็ไม่ตัดงบประมาณท่าน ท่านก็จะไม่ได้มาโอดครวญเหมือนเมื่อสักครู่ ว่าตัดทำไมมันสำคัญะครับ ถ้าจะให้ดีนะครับท่านก็ต้องชี้แจงให้ทางสมาชิกสภานั้นเข้าใจ และสำหรับชั้นแปรญัตตินะครับผมก็ได้สังเกตเห็นการณณ์นะครับว่าท่านก็ได้แต่เพียงส่งเจ้าหน้าที่มา เมื่อทางคณะกรรมการแปรญัตตินั้นบอกว่าจะปรับลดตัวนั้นตัวนั้นะซึ่งทางเจ้าหน้าที่ก็ยินยอม ซึ่งหลายอย่างเขาก็ตัดสินใจไม่ได้นั้นก็เพราะว่าท่านผู้บริหารนั้นไม่ได้มากำกับดูแลเอง ดังนั้นแล้วนะครับท่านก็อย่าไปโทษเจ้าหน้าที่ของท่านเพราะว่าเขาตัดสินใจไม่ได้ะครับ ดังนั้นแล้วท่านก็ควรจะออกมาเอาใจใส่ด้วยตัวเองจะดีกว่า”

และการอภิปรายของ นายปรเมศร์ ศรีพันธุ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี เขตเลือกตั้งที่ 2 ที่สรุปว่า สมาชิกได้ตัดลดงบประมาณเพราะบางรายการราคาสูงเกินจริง อาทิ ค่าศึกษารางกับค่าศึกษาทางต่างระดับอยู่ฝั่ง จำนวน 15 ล้านบาท ดังคำกล่าวในรายงานการประชุมตอนหนึ่งว่า

"อยากจะฝากไปถึงท่านผู้บริหารด้วยนะครับ ทางสถานีนี้อย่างไรก็ตามก็คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนนะครับ ภาษีประชาชนทุกบาททุกสตางค์ งบประมาณบางตัวทำไมทางสมาชิกถึงตัด เพราะว่าบางรายการท่านเสนอราคาเข้ามาโอเวอร์เกินนะครับ มันสูงมากท่านไม่ต้องมองอะไรกันเลย ครับมองแค่ค่าศึกษารถรางกับค่าศึกษาทางต่างระดับคงอยู่ฝั่งนะครับ นี่แค่ศึกษานะครับยังไม่ได้เริ่มทำเลยไป 15 ล้านแล้วนะครับ"

4.1.3 ปัญหาอื่น ๆ

ที่ปัญหาที่สำคัญเป็นอันดับต้น ๆ คือ ปัญหาจากประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 104/2557 เรื่อง การกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 3 ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ กำกับดูแล

โดยรายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สี่ ครั้งที่ 6 ประจำปี พ.ศ.2558 (ขยายเวลา ครั้งที่ 2) วันอังคารที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2558 เวลา 10.00 น. ณ ห้องประชุม ศรีบูรพา อาคารเสวตอุบล โรงเรียนเทศบาลบูรพาอุบลราชธานี สรุปว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า ด้วยการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ.2547 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2554 ข้อ 59 ข้อ 60 และ ข้อ 61 และประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 104/2557 เรื่อง การกำกับดูแลการใช้จ่าย งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 3 ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยเปิดเผยโปร่งใสตรวจสอบได้และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็น ธรรม โดยเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ ข้อ (1) เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้เห็นชอบราคากลางงานก่อสร้าง โครงการใดที่มีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไปแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ตั้งงบประมาณ เป็นค่าก่อสร้างนั้นรายงานข้อมูลดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทราบภายในสามวัน ทำการนับแต่วันที่ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นชอบราคากลาง ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภออาจ พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการหรือมอบหมายผู้ที่มีความรู้และความชำนาญด้านการประมาณราคา ก่อสร้างให้ไปตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ตามความ เหมาะสมหลักธรรมาภิบาล

และหนังสือกระทรวงมหาดไทย มท 0808.2/ว1989 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552 เรื่อง การตั้งงบประมาณเพื่อการจัดซื้อครุภัณฑ์และรถยนต์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0808.2/ว3456 ลงวันที่ 19 มิถุนายน 2558 เรื่อง ชักซ้อมแนวทาง การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2559 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งนี้ให้ คณะกรรมการแปรรูปที่ดิน ให้พิจารณาตามกฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ เพื่อประโยชน์ของประชาชน เป็นหลัก และเพื่อช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่นในการตั้งงบประมาณให้ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งในปีนี้ นายกเทศมนตรี ได้นำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 ให้สภาเทศบาลได้ พิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าการตั้งงบประมาณของนายกเทศมนตรี ยังคงไม่เป็นไป ตามระเบียบกฎหมายหรือไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นมาเป็นเวลา 3 ปี ติดต่อกัน โครงการดังกล่าว ไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายหรือสภาพพื้นที่ แต่นายกเทศมนตรี คงได้ทำสัญญาไว้กับประชาชน ว่าจะทำโครงการดังกล่าวตอนหาเสียง สภาเทศบาลได้ตั้งงบประมาณเหล่านั้นด้วยโครงการดังกล่าว

ไม่มีรายละเอียดของโครงการ รูปแบบรายละเอียด แบบแปลนของโครงการหรือมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่จะสามารถทำให้สำเร็จได้ คณะกรรมการจึงได้ตัดงบประมาณดังกล่าวเนื่องจากโครงการดังกล่าวไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย หรือไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ๆ มีดังนี้

โครงการที่ 1 โครงการศึกษาความเหมาะสมก่อสร้างทางยกระดับแยกดงอู่ผึ้งและแยกวนารมย์ ซึ่งตั้งงบประมาณไว้ 10 ล้านบาท คณะกรรมการได้ตัดลดโครงการทั้งหมด เหตุผลของการตัดลดเนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการที่อยู่นอกเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครอุบลราชธานี แต่เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของกรมทางหลวง กรมทางหลวงมิได้ขอรับรองให้เทศบาลดำเนินการอีกทั้งกรมทางหลวงมีแบบแปลนของทางยกระดับอยู่แล้วและพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ฝ่ายบริหารก็ยังไม่เคยขออนุญาตจากสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี และไม่ได้รับความยินยอมจากสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และยังไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 57 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 คณะกรรมการจึงมีความเห็นตัดลดทั้งโครงการ

โครงการที่ 2 โครงการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบก่อสร้างระบบรวบรวมระบบบำบัดน้ำเสีย ระยะที่ 2 ซึ่งตั้งงบประมาณไว้ 15 ล้านบาท ซึ่งคณะกรรมการได้ตัดลดทั้งโครงการ เหตุผลที่ตัดลดคือในอดีตผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี เคยว่าจ้างที่ปรึกษาออกมาออกแบบไว้แล้ว

โครงการที่ 3 ซึ่งมีงบประมาณสูงมาก คือปรับปรุงระบบสายไฟใต้ดินถนนสายหลักในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ตั้งงบประมาณไว้ 33 ล้านบาท คณะกรรมการลงความเห็นตัดลดทั้งโครงการเนื่องจากโครงการนี้ไม่มีรายละเอียดของโครงการคืบหน้าพิจารณาซึ่งเป็นความรับผิดชอบเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งไฟฟ้ามีหนังสือมาว่างานคืบหน้าพิจารณาเป็นงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่ต้องรับผิดชอบ ระบบปรับปรุงภูมิทัศน์ ทั้งหมด ระบบไฟฟ้าแสงสว่างสาธารณะ และระบบสาธารณูปโภค ไม่มีรายละเอียดการร่วมมือจากองค์กรอื่น คือการประปา องค์การโทรศัพท์ สายเคเบิล และไม่มีแบบแปลนมาให้สภาพิจารณา ทางคณะกรรมการจึงตัดลดทั้งโครงการ

นอกจากนั้น ข้อมูลโดยผู้วิจัย นางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจตเจริญ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี พบว่า ปัญหาด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ฝ่ายข้าราชการประจำ บางคนไม่ตอบสนองนโยบายของฝ่ายบริหารโดยอ้างข้อระเบียบกฎหมายว่าไม่สามารถทำได้ แบ่งพรรคแบ่งพวกขาดความสามัคคี ไม่ให้ความร่วมมือหากฝ่ายอื่นไม่ร้องขอ หรือต้องรอให้มีคำสั่งจากผู้บริหารเท่านั้นจึงจะทำงาน บางคนไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมายทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการทำงาน เป็นเหตุให้เกิดข้อร้องเรียนตามมา ฝ่ายพนักงานลูกจ้าง บางคนขาดความรู้หรือมีความรู้น้อย ในการช่วยงานขององค์กร บางคนเข้ามาในรูปแบบระบบอุปถัมภ์ทำให้ไม่กระตือรือร้นในการทำงาน แบ่งพรรคแบ่งพวกขาดความสามัคคี ยุยงให้เกิดความแตกแยก

ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ระบบผังเมืองที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ซึ่งผังเมืองนั้นต้องขึ้นอยู่กับองค์กรอื่นมากำกับดูแล การทับซ้อนของที่ดินสาธารณะกับที่ดินที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองถูกต้อง เช่น เส้นทางลำรางสาธารณะในอดีตกับปัจจุบันไม่เป็นเช่นเดิม ความทรุดโทรมของถนน แม่น้ำลำคลอง และระบบ

สาธารณูปโภค การถือครองกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง การขอเช่าที่ดินโดยมีการระบุวัตถุประสงค์การใช้ เป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากและล่าช้า

ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“ปัญหาด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ฝ่ายข้าราชการประจำ บางคนไม่ตอบสนองนโยบายของฝ่ายบริหารโดยอ้างข้อระเบียบกฎหมายว่าไม่สามารถทำได้ แบ่งพรรคแบ่งพวกขาดความสามัคคี

ไม่ให้ความร่วมมือหากฝ่ายอื่นไม่ร้องขอ หรือต้องรอให้มีคำสั่งจากผู้บริหารเท่านั้นจึงจะทำงาน

บางคนไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมายทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการทำงาน เป็นเหตุให้เกิดข้อร้องเรียนตามมา

ฝ่ายพนักงานลูกจ้าง บางคนขาดความรู้หรือมีความรู้น้อย ในการช่วยงานขององค์กร บางคนเข้ามาในรูปแบบระบบอุปถัมภ์ทำให้ไม่กระตือรือร้นในการทำงาน แบ่งพรรคแบ่งพวกขาดความสามัคคี ยุยงให้เกิดความแตกแยก

ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ระบบผังเมืองที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ซึ่งผังเมืองนั้นต้องขึ้นอยู่กับองค์กรอื่นมากำกับดูแล การทับซ้อนของที่ดินสาธารณะกับที่ดินที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองถูกต้อง เช่นเส้นทางลำรางสาธารณะในอดีตกับปัจจุบันไม่เป็นเช่นเดิม ความทรุดโทรมของถนน แม่น้ำลำคลอง และระบบสาธารณูปโภค การถือครองกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง การขอเช่าที่ดินโดยมีการระบุวัตถุประสงค์การใช้ เป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากและล่าช้า

การเป็นกลุ่มการเมืองคนละพรรคหรือคนละกลุ่มทำให้มีการขัดแย้งและทัศนคติที่เห็นต่างรวมถึงกลุ่มการเมืองที่เสียผลประโยชน์ ทำให้มีการประวิงเวลา ขัดขวาง นโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารมีผลงาน ซึ่งจะมีผลต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้งครั้งต่อไป” (สมปรารถนา วิกิรียเจิตเจริญ, 2561: ผู้วิจัย)

ขณะที่ นายพิศาล ดีพร้อม (2560: สัมภาษณ์) หัวหน้าฝ่ายกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครอุบลราชธานี วิเคราะห์ว่า ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่สามารถจัดการได้ โดยผู้นำที่รู้จักและเข้าใจธรรมชาติของความขัดแย้ง สามารถเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นสิ่งที่สร้างสรรค์ต่อองค์กรได้ เนื่องจากความขัดแย้งในปริมาณที่เหมาะสมสามารถก่อให้เกิดการจูงใจให้คนริเริ่มแก้ไขปัญหาได้ ดังนั้น นักบริหารที่เข้าใจธรรมชาติของความขัดแย้ง ย่อมได้เปรียบในการที่จะควบคุมความขัดแย้งให้อยู่ในปริมาณที่เหมาะสมต่อการบริหารองค์กร ทั้งนี้ ในด้านบวกของความขัดแย้ง คือ กระตุ้นแรงจูงใจให้คนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ป้องกันความเฉื่อยชาและกระตุ้นความสนใจ กระตุ้นให้คนพยายามหาทางแก้ปัญหา ถ้ามีการบริหารจัดการความขัดแย้งในระดับที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดผลดีที่สุดตามมา ทั้งนี้ ผลของความขัดแย้งนั้นสามารถจะเป็นไปได้ทั้งประโยชน์และผลเสียต่อองค์กร การจัดการกับความขัดแย้งจึงควรเป็นไปในทางที่จะทำให้ได้ผลตามมา เป็นประโยชน์ต่อองค์กรมากที่สุด โดยปราศจากการเป็นศัตรูกันของกลุ่มที่ขัดแย้งและพฤติกรรมการทำลาย

การที่จะจัดการกับความขัดแย้งภายในองค์กร ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้นต้องอาศัยทักษะในการบริหาร และต้องมีการวินิจฉัย ความขัดแย้งได้ถูกต้อง ผู้ที่จัดการกับความขัดแย้ง ต้องมีศิลปะในการจูงใจคน ต้องมีความใจเย็น และความอดทนเพียงพอ ความสามารถในการตัดสินใจ ต้องมีข้อมูลที่ครบถ้วนและต้องประเมินตนเองก่อนว่าจะลงมือจัดการกับความขัดแย้งอย่างไร

ความขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติ และหลีกเลี่ยงไม่ได้ภายในทุกองค์การ เนื่องจากไม่สามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้งได้ และความขัดแย้งอาจจะมีประโยชน์ต่อภายในองค์การได้บ้างในบางเวลา ดังนั้น ผู้บริหารต้องสามารถเปลี่ยนความขัดแย้งภายในองค์การที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารให้เป็นสิ่งที่สร้างสรรค์ต่อองค์การได้ เนื่องจากความขัดแย้งในปริมาณที่เหมาะสมสามารถก่อให้เกิดการจูงใจให้คนริเริ่มแก้ไขปัญหา ส่วนการจัดการกับความขัดแย้ง ควรเป็นไปในทางที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การและมุ่งสู่การบรรลุผลตามนโยบายของฝ่ายบริหารมากที่สุด โดยปราศจากการเป็นศัตรูกันของกลุ่มที่ขัดแย้งและพฤติกรรมการทำลาย โดยผู้บริหารควรรักษาระดับความขัดแย้งภายในองค์การให้อยู่ในระดับต่ำสุด เพียงพอที่จะทำให้องค์การเจริญเติบโตและสร้างสรรค์

โดยสรุปแล้ว ลักษณะปัญหาการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี แยกเป็น 3 ประเด็น คือ ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์การ ปัญหาด้านการจัดตั้งงบประมาณ และปัญหาอื่น ๆ สรุปพอสังเขปได้ดังนี้

ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์การ ฝ่ายบริหารเห็นว่า ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งมีสมาชิกสภาจำนวน 24 คน โดยสมาชิกทั้งหมดสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มเดียวกันกับผู้บริหารชุดก่อนที่เป็นอดีตนายกเทศมนตรี โดยโครงการพัฒนาที่มีอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลเป็นโครงการได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาแผนของเทศบาลแล้ว ฝ่ายบริหารจึงได้นำโครงการมาบรรจุของงบประมาณในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ได้ถูกสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี แปรญัตติตัดลดงบประมาณออกทั้งโครงการเป็นศูนย์หรือปรับลดงบประมาณลงมากจนต่ำกว่าราคารมาตรฐานครุภัณฑ์หรือราคาต่ำสุดในท้องตลาดจนไม่สามารถดำเนินการได้ จนในที่สุดโครงการเหล่านี้ก็จะตกไปเพราะไม่สามารถดำเนินการได้ เกิดปัญหาเช่นนี้ทุกปีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 เป็นต้นมา โดยงบประมาณ 2557 งบประมาณถูกตัดออกและปรับลดลงจำนวน 108,164,500 บาท งบประมาณ 2558 งบประมาณถูกตัดออกและปรับลดลงจำนวน 99,099,630 บาท งบประมาณ 2559 งบประมาณถูกตัดออกและปรับลดลงจำนวน 89,062,280 บาท รวมงบประมาณที่สภาเทศบาลนครอุบลราชธานีได้ตัดงบประมาณลดลงดังนี้

(1) งบประมาณปกติประจำปีงบประมาณ 2557, 2558, และ 2559 รวม 3 ปีงบประมาณเป็นเงินทั้งสิ้น 296,290,410 บาท

(2) งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปี 2558 เป็นเงิน 2,697,000 บาท

(3) งบประมาณการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและสนับสนุนการตามนโยบายรัฐบาล เป็นเงิน 293,500,800 บาท

รวมเป็นเงินงบประมาณที่สภาเทศบาลนครอุบลราชธานีลงมติไม่เห็นชอบให้ดำเนินการทุกรายการอื่นให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาล เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 592,488,210 บาท

ปัญหาการบริหารงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี คือการแบ่งฝ่ายทางการเมือง ซึ่งฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองคนละกลุ่ม ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายของฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามแผนงาน/โครงการที่กำหนดไว้ เพราะระเบียบกฎหมายให้อำนาจสภาเทศบาลในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การโอนงบประมาณ การจ่ายขาดเงินสะสม ทำให้หลายโครงการถูกลด ตัด หรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล ทำให้แผนงาน/โครงการ ไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการด้วยความล่าช้า เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายประจำ ทำให้เกิดความขัดแย้งตามไปด้วย

ปัญหาด้านการจัดตั้งงบประมาณ ที่ผ่านมาได้ประสบปัญหาการแปรตัด หรือแปรลดจำนวนเงินของงบประมาณเป็นจำนวนที่ไม่สามารถที่จะจัดซื้อจัดจ้างได้คือต่ำกว่าราคากลาง หรือ ตัดโครงการนั้นทิ้งไป เป็นเหตุให้ประชาชนต้องเสียประโยชน์ ในนโยบายหรือโครงการที่ควรจะเป็นผลดีกับประชาชน

การโดนตัดลดงบประมาณจำนวนมากจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ไม่สามารถที่จะบริหารจัดการหรือนำโครงการนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้ และด้วยระเบียบข้อกฎหมายที่ตีกรอบไว้ในการถ่ายโอนงบประมาณนั้นก็มีข้อจำกัดไม่สามารถที่จะนำมาทดแทนได้ เช่นการซื้อครุภัณฑ์ ที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้างนั้น เป็นงบประมาณที่จะต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างและเงินนั้นต้องผ่านสภาให้อนุมัติเห็นชอบไม่สามารถถ่ายโอนมาทำโครงการอื่นทดแทนได้ ฉะนั้นหากมีการตัดลดงบประมาณตั้งแต่แรกของการแปรญัตติจนออกมาเป็นเทศบัญญัติแล้วนั้น ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขถ่ายโอนได้ นอกเสียจากจะนำมาทำแผนเพิ่มเติมให้และยื่นเสนอต่อสภาอีกครั้งหรือในครั้งต่อ ๆ ไป ก็จะทำให้เกิดความล่าช้าหรือเสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์ ปัญหาการทำงานในเทศบาลนครอุบลราชธานี สิ่งสำคัญที่สุดคือ การที่ผู้บริหารกำหนดนโยบายในการบริหารไม่สามารถดำเนินการได้ตามนโยบายที่หาเสียงไว้ ซึ่งประการสำคัญคือ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา

ในขณะที่ข้อมูลอีกด้าน โดยฝ่ายสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร เห็นว่า ฝ่ายสภาไม่ได้ต้องการกลั่นแกล้ง หรือตัดลดงบประมาณโดยไม่มีเหตุผล เห็นว่าคณะกรรมการแปรญัตติทุกท่านได้ศึกษาข้อมูลและปรึกษาฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะจากผู้เชี่ยวชาญสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องตัด หรือปรับลดงบประมาณลงเพราะเห็นว่าผิดระเบียบ ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากฝ่ายผู้บริหารที่นำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามาล่าช้า ผู้บริหารนั้นไม่ได้มากำกับดูแลเอง ตัดลดงบประมาณเพราะบางรายการราคาสูงเกินจริง เป็นต้น

ปัญหาอื่น ๆ คือ ปัญหาจากประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 104/2557 เรื่องการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 3 ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอกำกับดูแล และตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยเปิดเผยโปร่งใสตรวจสอบได้และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ ข้อ (1) เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้เห็นชอบราคากลางงานก่อสร้างโครงการใดที่มีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไปแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ตั้งงบประมาณเป็นค่าก่อสร้างนั้นรายงานข้อมูลดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทราบภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นชอบราคากลาง ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภออาจพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการหรือมอบหมายผู้ที่มีความรู้และความชำนาญด้านการ

ประมาณราคาก่อสร้างให้ไปตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ตามความเหมาะสม

และร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 สภาเทศบาลได้พิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าการตั้งงบประมาณของนายกเทศมนตรี ยังคงไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายหรือไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นมาเป็นเวลา 3 ปี ติดต่อกัน โครงการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายหรือสภาพพื้นที่ แต่นายกเทศมนตรี คงได้ทำสัญญาไว้กับประชาชนว่าจะทำโครงการดังกล่าวตอนหาเสียง สภาเทศบาลมองว่า ได้ตั้งงบประมาณเหล่านั้นด้วยโครงการดังกล่าว ไม่มีรายละเอียดของโครงการ รูปแบบรายละเอียด แบบแปลนของโครงการหรือมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่จะสามารถทำให้สำเร็จได้ คณะกรรมการจึงได้ตั้งงบประมาณดังกล่าวเนื่องจากโครงการดังกล่าวไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย หรือไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ๆ อาทิ

โครงการที่ 1 โครงการศึกษาความเหมาะสมก่อสร้างทางยกระดับแยกดงอู่ผึ้งและแยกวนารมย์ ซึ่งตั้งงบประมาณไว้ 10 ล้านบาท คณะกรรมการได้ตัดลดโครงการทั้งหมด เหตุผลของการตัดลดเนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการที่อยู่นอกเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครอุบลราชธานี แต่เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของกรมทางหลวง กรมทางหลวงมิได้ขอร้องให้เทศบาลดำเนินการ อีกทั้งกรมทางหลวงมีแบบแปลนของทางยกระดับอยู่แล้วและพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ฝ่ายบริหารก็ยังไม่เคยขออนุญาตจากสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี และไม่ได้รับความยินยอมจากสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และยังไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 57 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 คณะกรรมการจึงมีความเห็นตัดลดทั้งโครงการ

โครงการที่ 2 โครงการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบก่อสร้างระบบรวบรวมระบบบำบัดน้ำเสีย ระยะที่ 2 ซึ่งตั้งงบประมาณไว้ 15 ล้านบาท ซึ่งคณะกรรมการได้ตัดลดทั้งโครงการ เหตุผลที่ตัดลดคือในอดีตผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี เคยว่าจ้างที่ปรึกษามาออกแบบไว้แล้ว

โครงการที่ 3 ซึ่งมีงบประมาณสูงมาก คือปรับปรุงระบบสายไฟใต้ดินถนนสายหลักในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ตั้งงบประมาณไว้ 33 ล้านบาท คณะกรรมการลงความเห็นตัดลดทั้งโครงการเนื่องจากโครงการนี้ไม่มีรายละเอียดของโครงการคืบหน้าจากรซึ่งเป็นความรับผิดชอบเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งไฟฟ้ามีหนังสือมาว่างานคืบหน้าจากรเป็นงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่ต้องรับผิดชอบ ระบบปรับปรุงภูมิทัศน์ ทั้งหมด ระบบไฟฟ้าแสงสว่างสาธารณะ และระบบสาธารณูปโภค ไม่มีรายละเอียดการร่วมมือจากองค์กรอื่น คือการประปา องค์การโทรศัพท์ สายเคเบิล และไม่มีแบบแปลนมาให้สภาพิจารณา ทางคณะกรรมการจึงตัดลดทั้งโครงการ เป็นต้น

4.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร

ผลจากการวิเคราะห์โดยผู้วิจัย นางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจตเจริญ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี ในประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร สรุปได้ว่า ระเบียบกฎหมาย จะต้องมีการปรับปรุง แก้ไข ให้สามารถดำเนินการตามความต้องการของประชาชนได้ เทศบาลนครอุบลราชธานีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีพื้นที่

รับผิดชอบดูแลประชาชน มีภารกิจรับผิดชอบตามกฎหมายที่หลากหลาย มีโครงสร้างองค์กรและบุคลากรในสังกัดจำนวนมาก ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าว ทำให้การบริหารงานมีมิติและความซับซ้อนพอสมควร ในแง่การบริหารองค์กร ได้มีการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย แต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีคอยให้คำปรึกษาและช่วยงานตามที่มีการมอบหมาย และมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าว ทำให้การบริหารงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี แม้มีโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่และมีความซับซ้อน แต่สามารถดำเนินการได้โดยโครงสร้างองค์กรและสายบังคับบัญชาของระบบราชการ ดังนั้น การบริหารงานของนายกเทศมนตรีจึงเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย ตลอดจนสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่สำคัญในการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารตั้งแต่อดีตถึงสมัยปัจจุบัน สานต่อนโยบายที่เป็นประโยชน์ถึงแม้จะเป็นนโยบายของผู้บริหารคนละฝ่าย โดยคำนึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ต้องหาบุคคลกลางที่สามารถประสานความสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายหันมาร่วมมือกันในการพัฒนาท้องถิ่นและยึดประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ ยอมรับการตัดสินใจของประชาชนและให้โอกาสผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาบริหารงานอย่างเต็มความสามารถ โดยอีกฝ่ายสามารถที่จะตรวจสอบนโยบายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารให้ดำเนินไปด้วยถูกต้องและโปร่งใส

แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งภายในองค์กร ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร เชื่อมความสัมพันธ์ละลายพฤติกรรม จัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์ของคนในองค์กร สร้างความเข้าใจให้ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีการติดตามผลนำไปปัญหาอุปสรรคมาคุยกัน ให้หลักการเหตุผล สร้างความเข้าใจในกฎเกณฑ์ของการมอบสิทธิประโยชน์ของคนในองค์กร

4.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งภายนอกองค์กร

นางสาวสมปรารถนา วิกัยเจติเจริญ (2560: ผู้วิจัย) นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งภายนอกองค์กร โดยการสร้างความเข้าใจให้ประชาชนและหน่วยงานอื่น ๆ ได้รับทราบถึงประโยชน์ของแต่ละโครงการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ประสานความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำกับดูแล และสอบถามข้อมูลที่ต้องการตามระเบียบกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

ด้านฝ่ายรองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี นายปราโมทย์ ธัญพิช (2561: สัมภาษณ์) ให้ข้อมูลสำคัญว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งภายนอกองค์กรของเทศบาลนครอุบลราชธานี คือ การเผชิญหน้ากับความขัดแย้ง ทำความเข้าใจสถานภาพของแต่ละฝ่าย ระบุนโยบาย โดยที่แต่ละฝ่ายต้องสร้างความชัดเจนของปัญหาร่วมกัน แสวงหาทางเลือกและประเมินทางเลือก และสรุปแนวทางและนำทางเลือกที่เหมาะสมไปใช้

ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมาโดยที่คู่กรณีขัดแย้งเป็นองค์กรกับองค์กร หรือกลุ่มกับกลุ่ม นั้น มีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

(1) การเผชิญหน้ากับความขัดแย้ง ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะต้องกล้าเผชิญกับปัญหาและหาวิธีการจัดการกับความขัดแย้งให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม โดยพยายามลดอคติส่วนตัวลง การนำแนวคิดเชิงบูรณาการมาใช้ในการหาทางออกให้แก่ตนเองและอีกฝ่ายหนึ่ง

(2) ทำความเข้าใจสถานภาพของแต่ละฝ่าย เช่น การหาสาเหตุที่แท้จริงของความขัดแย้ง การศึกษาอารมณ์ความรู้สึกของแต่ละฝ่าย โดยผู้บริหารต้องพยายามชี้ให้เห็นว่าถ้าแต่ละฝ่ายไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ความขัดแย้งก็จะไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้เลย

(3) ระบุปัญหา โดยที่แต่ละฝ่ายต้องสร้างความชัดเจนของปัญหาร่วมกัน เนื่องจากโอกาสที่แต่ละฝ่ายมุ่งเอาชนะกันและกันจะมีอยู่สูง เพื่อให้บรรลุความต้องการของตน ซึ่งทำให้เกิดการแพ้-ชนะกันขึ้นและนำไปสู่ความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น ผู้บริหารจำเป็นต้องตระหนักในการใช้หลักมนุษยสัมพันธ์มาใช้เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันแก้ปัญหา ให้ความเคารพต่อตนเองและฝ่ายตรงกันข้าม ตลอดจนให้แต่ละฝ่ายรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน

(4) แสวงหาทางเลือกและประเมินทางเลือก โดยให้ทั้งสองฝ่ายหาแนวทางอย่างหลากหลายเพื่อการแก้ปัญหา โดยทางเลือกดังกล่าวจะต้องได้รับการยินยอมและเป็นที่ยอมรับกันทั้งสองฝ่าย เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับชัยชนะ

(5) สรุปแนวทางและนำทางเลือกที่เหมาะสมไปใช้ โดยที่ให้แต่ละฝ่ายทำสัญญาที่ระบุอย่างชัดเจนถึงสิ่งที่จะได้รับ ที่ให้บุคคลอื่นรับรู้ในข้อตกลงนั้น ๆ แล้วให้แต่ละฝ่ายนำข้อตกลงไปปฏิบัติเพื่อตรวจสอบว่าเป็นไปตามที่ได้ระบุไว้หรือไม่ ซึ่งอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติม การเจรจาใหม่และร่วมกันแก้ปัญหาใหม่อีกครั้งหนึ่ง เพื่อปรับปรุงทางเลือกและข้อตกลงเพื่อให้เป็นที่พึงพอใจกับทุกฝ่าย โดยสามารถกลับไปสู่ขั้นที่ 4 ได้อีก” (ปราโมทย์ ธัญพิช, 2561: สัมภาษณ์)

ในขณะที่ นายพิศาล ดีพร้อม (2560: สัมภาษณ์) หัวหน้าฝ่ายกองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครอุบลราชธานี วิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งภายนอกองค์กร ที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารว่า ความขัดแย้งภายนอกองค์กรเป็นปัจจัยภายนอกที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อการมีส่วนร่วมหรือความร่วมมือในการดำเนินการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ถ้านโยบายนั้น ๆ มีความจำเป็นต้องมีความร่วมมือกับบุคคลหรือองค์กรภายนอกจึงจะบรรลุความสำเร็จ การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งภายนอกองค์กร อาจไม่เหมือนการแก้ไขปัญหภายในองค์กร เพราะอยู่นอกการควบคุม อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งอาจทำได้โดยการเป็นตัวกลางในการประสานความร่วมมือ หรือ ขอความร่วมมือบุคคลหรือองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับขององค์กรหรือบุคคลที่มีความขัดแย้งเป็นผู้ไกล่เกลี่ยหรือชี้ให้เห็นปัญหาคความขัดแย้งที่อาจส่งผลกระทบต่อภาพรวมของสังคม เพื่อให้การการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารบรรลุผลสำเร็จ

และมองว่า ปัญหาการเมืองท้องถิ่นที่อยู่คนละขั้วและมีความขัดแย้งกันมานาน มีผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ต่างขั้วของฝ่ายบริหารและมีอำนาจในการพิจารณางบประมาณ ซึ่งการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าว ควรมีการการประนีประนอม หรือหาคนกลางที่ได้รับการยอมรับทั้งสองฝ่ายไกล่เกลี่ยและหาจุดร่วม เพื่อให้การ

พัฒนาเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม ในขณะเดียวกัน ควรมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน ให้กับชุมชน และกลุ่มคนที่หลากหลาย ทำให้เป็นกลุ่มองค์กรที่มีคุณภาพ และมีพลังเข้มแข็งเพียงพอที่จะช่วยเป็นพลังทางสร้างสรรค์และคานอำนาจของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ

เมื่อมีปัญหาการตัดลดงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะต้องบริหารจัดการงบประมาณที่เหลืออยู่ให้เป็นไปตามแผนพัฒนา เร่งจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ควบคุมค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นและเมื่อปลายปีงบประมาณจะสามารถรู้ได้ว่ามีโครงการใดที่ยังไม่ได้ทำ หรือไม่สามารถกระทำได้ตามระเบียบพัสดุ ก็สามารถที่จะโอนลด และโอนเพิ่มในโครงการที่มีความจำเป็นกว่า มาใช้จ่ายในการบริหารงานได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่านั้น เช่น งบค่าใช้จ่ายเพื่อจ้างเหมาบริการ สามารถกระทำได้ตามอำนาจนายก ซึ่งก็สามารถที่จะช่วยให้ระบบงานบริหารที่ไม่ใช้งานจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์ที่ดินสิ่งก่อสร้างนั้นสามารถดำเนินการได้ เช่นงานซ่อมแซมฝาดระแวงท่อระบายน้ำสามารถทำได้เพื่อช่วยเหลือประชาชน หรืองานจ้างเหมาบริการงานรักษาความสะอาดเกาะกลางถนนต่าง ๆ เป็นต้น

การจัดตั้งโครงการที่สอดคล้องกับงานที่ถูกตัดงบประมาณจนไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ แต่สามารถใช้โครงการที่สอดคล้องกันนั้นมาทำงานร่วมกันได้เช่นงานประเพณีถูกตัดลดงบประมาณลง ก็ต้องหาโครงการที่เกี่ยวข้องกันเขามาจัดในช่วงเวลาเดียวกัน เป็นต้น

หางบประมาณจากหน่วยอื่นที่มี งบอุดหนุน ลงมาช่วยให้กับท้องถิ่นได้ เช่น งบพัฒนาของจังหวัด งบพัฒนาจากกระทรวงต่าง ๆ โดยจัดส่งโครงการขอรับเงินอุดหนุนไปจากหน่วยงานเหล่านี้ ซึ่งโครงการที่ส่งไปนั้นจะต้องมีปรากฏในแผนพัฒนาขององค์กรด้วย นอกจากนั้นยังต้องมีการประสานงานให้กับหน่วยงานที่กำลังดูแลได้ทราบถึงแนวทางแก้ไขพัฒนาจังหวัดไปได้อย่างสอดคล้องกัน

4.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรมนุษย์

ต้องมีการอบรม ให้ความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ต้องคัดกรองบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร สร้างความสำคัญให้กับคนในองค์กรและสื่อให้ตระหนักความรับผิดชอบต่อหน้าที่

นายพิศาล ดีพร้อม (2560: สัมภาษณ์) หัวหน้าฝ่ายกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครอุบลราชธานี เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรมนุษย์ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยเห็นว่า ทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญกับองค์กร เพราะช่วยสร้างความเจริญเติบโตมั่นคงให้แก่องค์กรและมีส่วนสำคัญในการเป็นกลไกผลักดันให้การบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารบรรลุผลสำเร็จ โดยเสนอให้ดำเนินการต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมให้จัดหาบุคลากรที่เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีความรู้ ความสามารถ และมีความพร้อมเข้ามาเชื่อมโยงภารกิจต่าง ๆ ของแต่ละหน่วยงานในองค์กร เพื่อให้การดำเนินการตามภารกิจส่งผลให้บรรลุตามนโยบายของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) สร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน สนับสนุน ส่งเสริมให้บุคลากรเทศบาลมีความรักผูกพันต่อองค์กร ทำงานเต็มกำลังความสามารถ มองประโยชน์หรือเป้าหมายขององค์กรเป็นหลัก

(3) ส่งเสริมให้บุคลากรใช้ความคิดสร้างสรรค์ หรือใช้นวัตกรรมใหม่ ๆ ในการพัฒนาระบบการทำงานให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

(4) สนับสนุน ส่งเสริมให้บุคลากรได้ศึกษา อบรม เพิ่มพูนความรู้ เพิ่มความชำนาญซึ่งก่อนที่จะส่งพนักงานเข้าไปอบรมหลักสูตรใด ๆ ก็ตาม องค์กรควรได้มีการพูดคุยและมอบหมายงานให้กับผู้ที่ส่งเข้าไปอบรมหลักสูตรนั้น เพื่อให้บุคลากรได้เตรียมความพร้อมที่จะเรียนรู้เพื่อนำมาคิด ต่อยอดให้กับองค์กรได้ พร้อมกับมอบหมายงานที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรนั้น ๆ หรือสรรหากิจกรรมในทิศทางเดียวกันเพิ่มเติม เพื่อให้บุคลากรได้ทบทวนหลักสูตรและได้ปฏิบัติจริงในองค์กร ซึ่งองค์กรสามารถเห็นถึงผลงานและความสามารถของบุคลากรคนนั้น

4.2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่น

ประสานกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ให้เห็นต่อความสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองและให้ทุกกลุ่มทุกฝ่ายยอมรับในการตัดสินใจของประชาชนไม่ว่าผลการเลือกตั้งจะออกมาเป็นเช่นไรให้อีกฝ่ายให้อีกฝ่ายได้มีโอกาสผู้ที่ได้รับเลือกตั้งสามารถบริหารท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และคอยตรวจสอบการใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการตามนโยบายต่าง ๆ ให้เกิดความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

สร้างความเข้าใจให้กับแกนนำกลุ่มการเมืองให้เกิดความสมานฉันท์ปรองดองต่อกัน

4.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

บุคลากรถือว่ามีความสำคัญเพราะเป็นผู้ที่จะนำนโยบายของผู้บริหารไปสู่การปฏิบัติถ้ามีความเข้าใจในระเบียบ กฎหมาย และเป็นผู้มีความรู้มีประสบการณ์ และทุ่มเทให้กับงาน รวมทั้งความสมัครสมานสามัคคี ก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จได้ง่าย งบประมาณ ถ้างบประมาณมีเพียงพอก็จะสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ระยะเวลาในการดำเนินงานตามขั้นตอนของกฎหมาย เช่น ขั้นตอนการพิจารณาของสภา ขั้นตอนการพิจารณาอนุญาต ใช้เวลาน้อยลง ก็จะทำให้ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติรวดเร็วขึ้น ฝ่ายบริหารต้องมีความชัดเจนในแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อนำลงไปสู่การปฏิบัติ

ดังบทสัมภาษณ์ตอนหนึ่งว่า

“ระเบียบกฎหมาย จะต้องมีการปรับปรุง แก้ไข ให้สามารถดำเนินการตามความต้องการของประชาชนได้

เทศบาลนครอุบลราชธานีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีพื้นที่รับผิดชอบดูแลประชาชน มีการกีดกันรับผิดชอบตามกฎหมายที่หลากหลาย มีโครงสร้างองค์กรและบุคลากรในสังกัดจำนวนมาก ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าว ทำให้การบริหารงานมีมิติและความซับซ้อนพอสมควร ในแง่การบริหารองค์กร ได้มีการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย แต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีคอยให้คำปรึกษาและช่วยงานตามที่มีการมอบหมาย และมีปลัดเทศบาล เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าว ทำให้การบริหารงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี แม้มีโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่และมีความซับซ้อน แต่สามารถดำเนินการได้โดยโครงสร้างองค์กรและสายบังคับบัญชาของระบบราชการ ดังนั้น การบริหารงานของนายกเทศมนตรีจึงเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบ

ในการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย ตลอดจนสั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

สานต่อนโยบายที่เป็นประโยชน์ถึงแม้จะเป็นนโยบายของผู้บริหารคนละฝ่าย โดยคำนึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

ต้องหาบุคคลกลางที่สามารถประสานความสัมพันธ์ ให้ทุกฝ่ายหันมาร่วมมือกันในการพัฒนาท้องถิ่นและยึดประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

ยอมรับการตัดสินใจของประชาชนและให้โอกาสผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาบริหารงานอย่างเต็มความสามารถ โดยอีกฝ่ายสามารถที่จะตรวจสอบนโยบายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารให้ดำเนินงานไปด้วยถูกต้องและโปร่งใส

เชื่อมความสัมพันธ์ละลายพฤติกรรม จัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์ของคนในองค์กร สร้างความเข้าใจให้ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีการติดตามผลนำไปหาอุปสรรคมาคุยกัน ให้หลักการเหตุผล สร้างความเข้าใจในกฎเกณฑ์ของการมอบสิทธิประโยชน์ของคนในองค์กร

สร้างความเข้าใจให้ประชาชนและหน่วยงานอื่น ๆ ได้รับทราบถึงประโยชน์ของแต่ละโครงการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

ประสานความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำกับดูแล และสอบถามข้อมูลที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

เมื่อมีปัญหาการตัดสินใจงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะต้องบริหารจัดการงบประมาณที่เหลืออยู่ให้เป็นไปตามแผนพัฒนา เร่งจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ควบคุมค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นและเมื่อปลายปีงบประมาณจะสามารถรู้ได้ว่ามีโครงการใดที่ยังไม่ได้ทำ หรือไม่สามารถกระทำได้ตามระเบียบพัสดุ ก็สามารถที่จะโอนลด และโอนเพิ่มในโครงการที่มีความจำเป็นกว่ามาใช้จ่ายในการบริหารงานได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่านั้น เช่น งบค่าใช้จ่ายเพื่อจ้างเหมาบริการ สามารถกระทำได้ตามอำนาจนายก ซึ่งก็สามารถที่จะช่วยให้ระบบงานบริหารที่ไม่ใช้งานจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์ที่ดินสิ่งก่อสร้าง นั้นสามารถดำเนินการได้ เช่นงานซ่อมแซมฝาดระแกรงท่อระบายน้ำสามารถทำได้เพื่อช่วยเหลือประชาชน หรืองานจ้างเหมาบริการงานรักษาความสะอาดเกาะกลางถนนต่าง ๆ เป็นต้น

การจัดตั้งโครงการที่สอดคล้องกับงานที่ถูกตัดงบประมาณจนไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ แต่สามารถใช้โครงการที่สอดคล้องกันนั้นมาทำงานร่วมกันได้เช่นงานประเพณีถูกตัดงบประมาณลง ก็ต้องหาโครงการที่เกี่ยวข้องกันเขามาจัดในช่วงเวลาเดียวกัน เป็นต้น

หางบประมาณจากหน่วยอื่นที่มี งบอุดหนุน ลงมาช่วยให้กับท้องถิ่นได้ เช่น งบพัฒนาของจังหวัด งบพัฒนาจากกระทรวงต่าง ๆ โดยจัดส่งโครงการขอรับเงินอุดหนุนไปจากหน่วยงานเหล่านี้ ซึ่งโครงการที่ส่งไปนั้นจะต้องมีปรากฏในแผนพัฒนาขององค์กรด้วย นอกจากนั้นยังต้องมีการประสานงานให้กับหน่วยงานที่กำกับดูแลได้ทราบถึงแนวทางแก้ไขพัฒนาจังหวัดไปได้อย่างสอดคล้องกัน ต้องมีการอบรม ให้ความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ต้องคัดกรองบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร สร้างความสำคัญให้กับคนในองค์กรและสื่อให้ตระหนักความรับผิดชอบต่อหน้าที่

ปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลนครอุบลราชธานีปัจจุบันให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงซ่อมแซมถนนภายในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี แก้ไขระบบระบายน้ำให้สามารถรองรับการระบายน้ำท่วมขังอย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาน้ำท่วมขัง เมื่อมีฝนตกหนักต่อเนื่อง

แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ประสานกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ให้เห็นต่อความสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองและให้ทุกกลุ่มทุกฝ่ายยอมรับในการตัดสินใจของประชาชน ไม่ว่าผลการเลือกตั้งจะออกมาเป็นเช่นไรให้อีกฝ่ายให้ออกาสผู้ที่ได้รับเลือกตั้งสามารถบริหารท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ และคอยตรวจสอบการใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการตามนโยบายต่าง ๆ ให้เกิดความถูกต้องโปร่งใส และเป็นประโยชน์สูงสุดกับประชาชน สร้างความเข้าใจให้กับแกนนำกลุ่มการเมืองให้เกิดความสมานฉันท์ปรองดองต่อกัน

แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร บุคลากรถือว่ามีความสำคัญเพราะเป็นผู้ที่จะนำนโยบายของผู้บริหารไปสู่การปฏิบัติถ้ามีความเข้าใจในระเบียบ กฎหมาย และเป็นผู้มีความรู้มีประสบการณ์ และทุ่มเทให้กับงาน รวมทั้งความสมัครสมานสามัคคี ก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จได้ง่าย งบประมาณ ถ้างบประมาณมีเพียงพอจะสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ระยะเวลา ในการดำเนินงานตามขั้นตอนของกฎหมาย เช่น ขั้นตอนการพิจารณาของสภา ขั้นตอนการพิจารณาอนุญาต ใช้นเวลาน้อยลงก็จะทำให้ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติรวดเร็วขึ้น ฝ่ายบริหารต้องมีความชัดเจนในแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อนำลงไปสู่การปฏิบัติ” (สมปรารถนา วิกฤษฎีเจตเจริญ, 2561: ผู้วิจัย)

นายพิศาล ดีพร้อม (2560: สัมภาษณ์) หัวหน้าฝ่ายกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครอุบลราชธานี เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้ดังนี้

(1) เพื่อป้องกันปัญหาการแปรญัตติตัดลดงบประมาณจำนวนมากที่เป็นต้นเหตุของการขาดแคลนงบประมาณ ควรให้ทุกหน่วยงานในสังกัดเทศบาลเตรียมความพร้อมด้านข้อมูล เหตุผลความจำเป็น โดยเฉพาะข้อมูลด้านนโยบาย สถิติ ตัวเลขที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลความเดือดร้อนหรือความต้องการของประชาชนให้ครบถ้วน เพื่อชี้แจงให้คณะกรรมการแปรญัตติของสภาเทศบาลตระหนักถึงปัญหาและความต้องการ และทราบข้อมูลอย่างรอบด้านก่อนการพิจารณา

(2) โอนงบประมาณที่อาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้ตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ที่เป็นอำนาจนายกเทศมนตรี เพื่อดำเนินการตามนโยบายหรือแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนให้ประชาชน

(3) ขออนุมัติจ่ายขาดเงินสะสม ที่เทศบาลมีเงินงบประมาณที่สามารถนำไปใช้ได้ ถึง 484,990,834.65 บาท (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561) โดยนำปัญหา ความต้องการและความเดือดร้อนกับประชาชนที่สอดคล้องกับนโยบาย เสนอขอรับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลที่อำนาจอนุมัติได้ตามระเบียบฯ

(4) จัดทำโครงการตามนโยบายที่สอดคล้องกับปัญหา ความต้องการของประชาชน เสนอขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากส่วนกลาง (เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) เพื่อแก้ปัญหาด้านงบประมาณพัฒนาตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

(5) ประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนที่มีความพร้อมและยินดีร่วมพัฒนาเมืองหรือตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัย เรื่อง “ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี” มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1) ศึกษาลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร 2) ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร

ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) อาศัยข้อมูลจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Document Research) และการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง จำนวนทั้งสิ้น 33 คน เครื่องมือการวิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ลักษณะปลายเปิด (Open-Ended Questions) โดยกลุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการสัมภาษณ์แบ่งเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี และรองนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี

กลุ่มที่ 2 หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น ปลัดเทศบาลนครอุบลราชธานี รองปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองวิชาการและแผนงาน ผู้อำนวยการกองสวัสดิการ ผู้อำนวยการสำนักการช่าง หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานคลัง เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 กลุ่มอื่น ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่กำกับดูแลหรือตรวจสอบ เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี นายอำเภอเมืองอุบลราชธานี ท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำจังหวัดอุบลราชธานี หัวหน้าฝ่ายบริการสาธารณสุข เทศบาลนครอุบลราชธานี หัวหน้าศูนย์บริการสาธารณสุข สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ จังหวัดอุบลราชธานี ประธานอาวุโสหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี แกนนำชุมชน เป็นต้น

สามารถสรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะตามลำดับดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

โดยสรุปแล้วผลการศึกษาและวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ประเด็นเพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย สรุปได้ดังนี้

5.1.1 ลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ภายใต้มุมมองของผู้บริหาร

ลักษณะปัญหาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครอุบลราชธานี มีความสัมพันธ์กับปัญหากลุ่มทางการเมืองในท้องถิ่นคนละฝั่ง กล่าวคือ ฝ่ายสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมาชิกทั้งหมดสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มเดียวกันกับผู้บริหารชุดเดิม ส่วนฝ่ายบริหารชุดใหม่ โดยนางสาวสมปรารถนา วิกรัยเจติ ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีให้เข้ามาเป็น

ผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2556 สังกัดอีกกลุ่มการเมืองหนึ่งซึ่งต่อสู้แข่งขันกัน

ลักษณะปัญหาการบริหารนโยบายที่สำคัญคือ แม้ว่า เทศบาลนครอุบลราชธานีจะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีงบประมาณในการบริหารปีละไม่ต่ำกว่า 600 กว่าล้านบาท และมีเงินสะสมไม่ต่ำกว่า 300 กว่าล้านบาท แต่ในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา ทางฝ่ายบริหารไม่สามารถทำงานได้ตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาก่อนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ โดยฝ่ายบริหารมองว่า ไม่ได้ได้รับความร่วมมือและถูกขัดขวางจากสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งมีสมาชิกสภาจำนวน 24 คน และสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานีชุดนี้สิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งตามกฎหมายเดิม เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2558 แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 1/2557 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2557 โดยสมาชิกทั้งหมดสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มเดียวกันกับผู้บริหารชุดก่อนซึ่งเป็นคนละฝ่ายกับผู้บริหารชุดปัจจุบัน

โดยโครงการพัฒนาที่ได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาเทศบาลเป็นโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาแผนของเทศบาลแล้ว ฝ่ายบริหารมองว่า เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาพื้นที่และต่อประชาชนในเขตเทศบาล จึงได้นำโครงการมาบรรจุของงบประมาณในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ถูกสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานีแปรญัตติตัดลดงบประมาณออกทั้งโครงการเป็นศูนย์หรือปรับลดงบประมาณลงมากจนต่ำกว่าราคารมาตรฐานครุภัณฑ์หรือราคาต่ำสุดในท้องตลาดจนไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่มีผู้ประกอบการรายใดสนใจเข้ามาซื้อแบบเนื่องจากเมื่อดำเนินการแล้วจะทำให้ขาดทุน จนในที่สุดโครงการเหล่านี้ก็จะตกไปเพราะไม่สามารถดำเนินการได้เกิดปัญหาหลักขี้นบ่อยครั้งนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2557 เป็นต้นมา

รวมงบประมาณที่สภาเทศบาลนครอุบลราชธานีได้ตัดงบประมาณลดลง คือ

5.1.1.1 งบประมาณปกติประจำปีงบประมาณ 2557, 2558, 2559 รวม 3 ปีงบประมาณเป็นเงินทั้งสิ้น 296,290,410 บาท

5.1.1.2 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปี 2558 เป็นเงิน 2,697,000 บาท

5.1.1.3 งบประมาณการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและสนับสนุนการตามนโยบายรัฐบาล เป็นเงิน 293,500,800 บาท

รวมเป็นเงินงบประมาณที่สภาเทศบาลนครอุบลราชธานีลงมติไม่เห็นชอบให้ดำเนินการทุกรายการอันให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานของเทศบาล เป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น 592,488,210 บาท

ปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กรจากการที่คณะผู้บริหารและฝ่ายสภานั้นเป็นคนละทีมงานหรือในลักษณะความคิดเห็นต่างกัน จนเกิดเป็นรูปแบบลักษณะความขัดแย้ง เป็นอีกสาเหตุที่ทำให้มีการใช้หลักการและเหตุผลในการพิจารณางบประมาณต่างกัน อย่างมาก ทั้งนี้ฝ่ายบริหารมองว่า ฝ่ายสภาอาจจะต้องการให้ฝ่ายบริหารมีผลงาน และฝ่ายบริหารมองว่า เป็นการนำเอาความขัดแย้งทางการเมืองเข้ามาอิงในการพิจารณาตัดงบประมาณ โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก นอกจากนี้ ฝ่ายข้าราชการประจำ มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ไม่ได้ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ และยังนำข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรไปเผยแพร่ ซึ่งทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบ หรือแม้แต่ฝ่ายบริหาร และไม่ตอบสนองนโยบายของฝ่ายบริหารจึงทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

เมื่อองค์กรอิสระของภาครัฐ เข้ามาตรวจสอบการทำงานโดยใช้ดุลพินิจตัดสินการออกคำสั่งผิดถูก ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นนั้นกับการตัดสินที่แตกต่างกันไป ในนโยบายบางเรื่องหรือโครงการบางอย่าง ทางฝ่ายบริหารเห็นว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์สูงสุด แต่ทางองค์กรอิสระกลับตัดสินว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ เป็นต้น การขัดแย้งทางการเมือง กลุ่มทางการเมืองเข้ามามีบทบาทในการเคลื่อนไหวในระดับชุมชนไม่ให้ความร่วมมือกับทีมงานฝ่ายบริหาร หรือมีการให้ข้อมูลที่เป็นผลเสียต่อฝ่ายบริหาร ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ฝ่ายบริหารมองว่าเป็นอุปสรรคในการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ กรณีเทศบาลนครอุบลราชธานี

การแบ่งฝ่ายทางการเมือง ซึ่งฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาลเป็นกลุ่มการเมืองคนละกลุ่ม ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายของฝ่ายบริหารไม่เป็นไปตามแผนงาน โครงการที่กำหนดไว้ เพราะระเบียบกฎหมายให้อำนาจสภาเทศบาลในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย การโอนงบประมาณ การจ่ายขาดเงินสะสม ทำให้หลายโครงการถูกปรับลด ตัด หรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล ทำให้แผนงาน โครงการ ไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการด้วยความล่าช้า เนื่องจากความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติงานของฝ่ายประจำ ทำให้เกิดความขัดแย้งตามไปด้วย

ปัญหาด้านการจัดตั้งงบประมาณ การจัดตั้งงบประมาณเพื่อนำไปสู่ขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งการจะได้มาซึ่งโครงการหรือการจัดซื้อจัดจ้าง ครุภัณฑ์ที่ดินสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ นั้นต้องนำเข้าสู่กระบวนการงบประมาณ โดยจะต้องยื่นขออนุมัติให้กับ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาเทศบาลฯ นั้นทำหน้าที่แปรญัตติ ซึ่งที่ผ่านมาได้ประสบปัญหาการแปรตัด หรือแปรลด จำนวนเงินของงบประมาณเป็นจำนวนที่ไม่สามารถที่จะจัดซื้อจัดจ้างได้คือต่ำกว่าราคากลาง หรือ ตัดโครงการนั้นทิ้งไป เป็นเหตุให้ประชาชนต้องเสียประโยชน์ ในนโยบายหรือโครงการที่ควรจะเป็นผลดีกับประชาชน

โครงการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมวลชนหรือเป็นประโยชน์ต่อคนจำนวนมากหรือโครงการที่นำไปสู่นโยบายที่หาเสียงไว้ก็จะถูกตัดโครงการนั้นทิ้งไป

การโดนตัดลดงบประมาณจำนวนมากจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ไม่สามารถที่จะบริหารจัดการหรือนำโครงการนโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติได้ และด้วยระเบียบข้อกฎหมายที่ตีกรอบไว้ในการถ่ายโอนงบประมาณนั้นก็มีข้อจำกัดไม่สามารถที่จะนำมาทดแทนได้ เช่นการซื้อครุภัณฑ์ ที่ดิน หรือสิ่งก่อสร้างนั้น เป็นงบประมาณที่จะต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างและเงินนั้นต้องผ่านสภาให้อนุมัติเห็นชอบไม่สามารถถ่ายโอนมาทำโครงการอื่นทดแทนได้ ฉะนั้นหากมีการตัดลดงบประมาณตั้งแต่แรกของการแปรญัตติจนออกมาเป็นเทศบัญญัติแล้วนั้น ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขถ่ายโอนได้ นอกเสียจากจะนำมาทำแผนเพิ่มเติมให้และยื่นเสนอต่อสภาอีกครั้งหรือในครั้งต่อไป ก็จะทำให้เกิดความล่าช้าหรือเสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์

ปัญหาอื่น ๆ ปัญหาด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ฝ่ายข้าราชการประจำ บางคนไม่ตอบสนองนโยบายของฝ่ายบริหารโดยอ้างข้อระเบียบกฎหมายว่าไม่สามารถทำได้ แบ่งพรรคแบ่งพวก ไม่ให้ความร่วมมือหากฝ่ายอื่นไม่ร้องขอ หรือต้องรอให้มีคำสั่งจากผู้บริหารเท่านั้นจึงจะทำงาน บางคนไม่เข้าใจในระเบียบกฎหมายทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการทำงาน เป็นเหตุให้เกิดข้อร้องเรียนตามมา ฝ่ายพนักงานลูกจ้าง บางคนขาดความรู้

หรือมีความรู้่น้อย ในการช่วยงานขององค์กร บางคนเข้ามาในรูปแบบระบบอุปถัมภ์ทำให้ไม่กระตือรือร้นในการทำงาน แบ่งพรรคแบ่งพวก เกิดความแตกแยก

ปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารระบบผังเมืองที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบัน ซึ่งผังเมืองนั้นต้องขึ้นอยู่กับองค์กรอื่นมากำกับดูแล การทับซ้อนของที่ดินสาธารณะกับที่ดินที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองถูกต้อง ความทรุดโทรมของถนน แม่น้ำลำคลอง และระบบสาธารณูปโภค การถือครองกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง การขอเช่าที่ดินโดยมีการระบุวัตถุประสงค์การใช้ เป็นขั้นตอนที่ยุ่งยากและล่าช้า

ส่วนข้อมูลอีกด้าน โดยรายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ. 2556 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา) วันจันทร์ที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2556 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ. 2557 ครั้งที่ 4 (ขยายเวลา) วันศุกร์ที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2557 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยวิสามัญ สมัยที่หนึ่ง ประจำปี พ.ศ. 2557 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา ครั้งที่ 2) วันพฤหัสบดีที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2557 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สี่ ครั้งที่ 6 ประจำปี พ.ศ. 2558 (ขยายเวลา ครั้งที่ 2) วันอังคารที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2558 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ. 2559 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา) วันจันทร์ที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2559 รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ. 2560 (ขยายเวลา) วันอังคารที่ 26 กันยายน พ.ศ. 2560 เป็นต้น ค้นพบประเด็นสำคัญบางส่วน สรุปได้ดังนี้

โดยฝ่ายสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร อาทิ นายสุภชัย ศรีจรัญ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี เห็นว่า ฝ่ายสภาไม่ได้ต้องการกลับแก้ถึง หรือตัดลดงบประมาณโดยไม่มีเหตุผล เห็นว่าคณะกรรมการแปรรูปที่ดินทุกท่านได้ศึกษาข้อมูลและปรึกษาฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะจากผู้เชี่ยวชาญสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องตัด หรือปรับลดงบประมาณลงเพราะเห็นว่ามีผิดระเบียบ เป็นต้น

ส่วนนายสุภชัย ศรีจรัญ ประธานคณะกรรมการแปรรูปที่ดินงบประมาณ อธิบายว่า จากการได้ทำงานในชั้นแปรรูปที่ดินงบประมาณที่ผ่านมา ปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากฝ่ายผู้บริหารที่นำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้ามาล่าช้า และนายณัฐวุฒิ ทองเถาว์ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่อธิบายว่า การทำงานของคณะกรรมการแปรรูปที่ดินนั้นพิจารณาตามเอกสาร สำหรับเหตุผลต่าง ๆ ในการปรับลดก็เป็นเพราะสมาชิกสภานั้นยื่นเข้ามา เมื่อทางคณะกรรมการแปรรูปที่ดินนั้นบอกว่าจะปรับลดทางเจ้าหน้าที่ก็ยินยอม ผู้บริหารนั้นไม่ได้มากำกับดูแลเอง หรือการอภิปรายของนายปรเมศร์ ศรีพันธุ์ สมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี เขตเลือกตั้งที่ 2 ที่สรุปว่า สมาชิกได้ตัดลดงบประมาณเพราะบางรายการราคาสูงเกินจริง อาทิ ค่าศึกษารถรางกับค่าศึกษาทางต่างระดับดงอู่ผึ้ง จำนวน 15 ล้านบาท

และปัญหาจากประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 104/2557 เรื่อง การกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 3 ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอกำกับดูแล และตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปโดยเปิดเผยโปร่งใสตรวจสอบได้และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้ ข้อ (1) เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้เห็นขอบราคา

กลางงานก่อสร้างโครงการใดที่มีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไปแล้วให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ตั้งงบประมาณเป็นค่าก่อสร้างนั้นรายงานข้อมูลดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอทราบภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นชอบราคากลาง ในการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภออาจพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการหรือมอบหมายผู้ที่มีความรู้และความชำนาญด้านการประมาณราคาก่อสร้างให้ไปตรวจสอบราคากลางงานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้ตามความเหมาะสม

และร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 สภาเทศบาลได้พิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าการตั้งงบประมาณของนายกเทศมนตรี ยังคงไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมายหรือไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นมาเป็นเวลา 3 ปี ติดต่อกัน โครงการดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายหรือสภาพพื้นที่ แต่นายกเทศมนตรี คงได้ทำสัญญาไว้กับประชาชนว่าจะทำโครงการดังกล่าวตอนหาเสียง สภาเทศบาลมองว่า ได้ตั้งงบประมาณเหล่านั้นด้วยโครงการดังกล่าว ไม่มีรายละเอียดของโครงการ รูปแบบรายละเอียด แบบแปลนของโครงการหรือมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการที่จะสามารถทำให้สำเร็จได้ คณะกรรมการจึงได้ตั้งงบประมาณดังกล่าวเนื่องจากโครงการดังกล่าวไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย หรือไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ ๆ อาทิ

โครงการที่ 1 โครงการศึกษาความเหมาะสมก่อสร้างทางยกระดับแยกดงผู้ผึ้งและแยกวนารมย์ ซึ่งตั้งงบประมาณไว้ 10 ล้านบาท คณะกรรมการได้ตัดลดโครงการทั้งหมด เหตุผลของการตัดลดเนื่องจากโครงการนี้เป็นโครงการที่อยู่นอกเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครอุบลราชธานี แต่เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของกรมทางหลวง กรมทางหลวงมิได้ขอร้องให้เทศบาลดำเนินการ อีกทั้งกรมทางหลวงมีแบบแปลนของทางยกระดับอยู่แล้วและพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ฝ่ายบริหารก็ยังไม่เคยขออนุญาตจากสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี และไม่ได้รับความยินยอมจากสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และยังไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ตามมาตรา 57 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 คณะกรรมการจึงมีความเห็นตัดลดทั้งโครงการ

โครงการที่ 2 โครงการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบก่อสร้างระบบรวบรวมระบบบำบัดน้ำเสีย ระยะที่ 2 ซึ่งตั้งงบประมาณไว้ 15 ล้านบาท ซึ่งคณะกรรมการได้ตัดลดทั้งโครงการ เหตุผลที่ตัดลดคือในอดีตผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี เคยว่าจ้างที่ปรึกษามาออกแบบไว้แล้ว

โครงการที่ 3 ซึ่งมีงบประมาณสูงมาก คือปรับปรุงระบบสายไฟใต้ดินถนนสายหลักในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ตั้งงบประมาณไว้ 33 ล้านบาท คณะกรรมการลงความเห็นตัดลดทั้งโครงการเนื่องจากโครงการนี้ไม่มีรายละเอียดของโครงการคืบหน้าจากรซึ่งเป็นความรับผิดชอบเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งไฟฟ้ามีหนังสือมาว่างานคืบหน้าจากรเป็นงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี ที่ต้องรับผิดชอบ ระบบปรับปรุงภูมิทัศน์ ทั้งหมด ระบบไฟฟ้าแสงสว่างสาธารณะ และระบบสาธารณูปโภค ไม่มีรายละเอียดการร่วมมือจากองค์กรอื่น คือการประปา องค์การโทรศัพท์ สายเคเบิล และไม่มีแบบแปลนมาให้สภาพิจารณา ทางคณะกรรมการจึงตัดลดทั้งโครงการ เป็นต้น

5.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร

ปัญหากลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่อยู่คนละขั้วและมีความขัดแย้งกันมานาน มีผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ต่างขั้วของฝ่ายบริหารและมีอำนาจในการพิจารณางบประมาณ ซึ่งการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว ควรมีการประนีประนอม หรือหาคนกลางที่ได้รับการยอมรับทั้งสองฝ่ายไกล่เกลี่ยและหาจุดร่วม เพื่อให้การพัฒนาเกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคมส่วนรวม ในขณะเดียวกัน ควรมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาชน ให้กับชุมชน และกลุ่มคนที่หลากหลาย ทำให้เป็นกลุ่มองค์กรที่มีคุณภาพ และมีพลังเข้มแข็งเพียงพอที่จะช่วยเป็นพลังทางสร้างสรรค์และคานอำนาจของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

ระเบียบกฎหมาย จะต้องมีการปรับปรุง แก้ไข ให้สามารถดำเนินการตามความต้องการของประชาชนได้ เทศบาลนครอุบลราชธานีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีพื้นที่รับผิดชอบดูแลประชาชน มีภารกิจรับผิดชอบตามกฎหมายที่หลากหลาย มีโครงสร้างองค์กรและบุคลากรในสังกัดจำนวนมาก ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าว ทำให้การบริหารงานมีมิติและความซับซ้อนพอสมควร ในแง่การบริหารองค์กร ได้มีการแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการของเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย แต่งตั้งที่ปรึกษานายกเทศมนตรีและเลขานุการนายกเทศมนตรีคอยให้คำปรึกษาและช่วยงานตามที่มีการมอบหมาย และมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้างเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย และตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าว ทำให้การบริหารงานของเทศบาลนครอุบลราชธานี แม้มีโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่และมีความซับซ้อน แต่สามารถดำเนินการได้โดยโครงสร้างองค์กรและสายบังคับบัญชาของระบบราชการ ดังนั้น การบริหารงานของนายกเทศมนตรีจึงเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเทศบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย เทศบัญญัติ และนโยบาย ตลอดจนสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเทศบาล ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

แนวทางการแก้ไขปัญหาที่สำคัญในการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหารตั้งแต่อดีตถึงสมัยปัจจุบัน สานต่อนโยบายที่เป็นประโยชน์ถึงแม้จะเป็นนโยบายของผู้บริหารคนละฝ่าย โดยคำนึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ต้องหาบุคคลกลางที่สามารถประสานความสัมพันธ์ให้ทุกฝ่ายหันมาร่วมมือกันในการพัฒนาท้องถิ่นและยึดประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ ยอมรับการตัดสินใจของประชาชนและให้โอกาสผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาบริหารงานอย่างเต็มความสามารถ โดยอีกฝ่ายสามารถที่จะตรวจสอบนโยบายต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารให้ดำเนินไปด้วยถูกต้องและโปร่งใส

แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งภายในองค์กร ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร เชื่อมความสัมพันธ์ละลายพฤติกรรม จัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์ของคนในองค์กร สร้างความเข้าใจให้ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีการติดตามผลนำปัญหาอุปสรรคมาคุยกัน ให้หลักการเหตุผล สร้างความเข้าใจในกฎเกณฑ์ของการมอบสิทธิประโยชน์ของคนในองค์กร

แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งภายนอกองค์กร ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

สร้างความเข้าใจให้ประชาชนและหน่วยงานอื่น ๆ ได้รับทราบถึงประโยชน์ของแต่ละโครงการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

ประสานความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำกับดูแล และสอบถามข้อมูลที่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

เมื่อมีปัญหาการตัดลดงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะต้องบริหารจัดการงบประมาณที่เหลืออยู่ให้เป็นไปตามแผนพัฒนา เร่งจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ควบคุมค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นและเมื่อปลายปีงบประมาณจะสามารถรู้ได้ว่ามีโครงการใดที่ยังไม่ได้ทำหรือไม่สามารถกระทำได้ตามระเบียบพัสดุ ก็สามารถที่จะโอนลด และโอนเพิ่มในโครงการที่มีความจำเป็นกว่า มาใช้จ่ายในการบริหารงานได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่านั้น เช่น งบค่าใช้จ่าย ค่าใช้จ่ายเพื่อจ้างเหมาบริการ สามารถกระทำได้ตามอำนาจนายก ซึ่งก็สามารถที่จะช่วยให้ระบบงานบริหารที่ไม่ใช่งานจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์ที่ดินสิ่งก่อสร้าง นั้นสามารถดำเนินการได้ เช่น งานซ่อมแซม ฝาตระแกรงท่อระบายน้ำสามารถทำได้เพื่อช่วยเหลือประชาชน หรืองานจ้างเหมาบริการงานรักษาความสะอาดเกาะกลางถนนต่าง ๆ เป็นต้น

การจัดตั้งโครงการที่สอดคล้องกับงานที่ถูกตัดงบประมาณจนไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ แต่สามารถใช้โครงการที่สอดคล้องกันนั้นมาทำงานร่วมกันได้เช่นงานประเพณีถูกตัดลดงบประมาณลงก็ต้องหาโครงการที่เกี่ยวข้องกันเขามาจัดในช่วงเวลาเดียวกัน เป็นต้น ทางงบประมาณจากหน่วยอื่นที่มีงบอุดหนุน ลงมาช่วยให้กับท้องถิ่นได้ เช่น งบพัฒนาของจังหวัด งบพัฒนาจากกระทรวงต่าง ๆ โดยจัดส่งโครงการขอรับเงินอุดหนุนไปจากหน่วยงานเหล่านี้ ซึ่งโครงการที่ส่งไปนั้นจะต้องมีปรากฏในแผนพัฒนาขององค์กรด้วย นอกจากนั้นยังต้องมีการประสานงานให้กับหน่วยงานที่กำกับดูแลได้ทราบถึงแนวทางแก้ไขพัฒนาจังหวัดไปได้อย่างสอดคล้องกัน

แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรมนุษย์ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร ต้องมีการอบรม ให้ความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง ต้องคัดกรองบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร สร้างความสำคัญให้กับคนในองค์กรและสื่อให้ตระหนักความรับผิดชอบต่อหน้าที่

แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐาน ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

ปรับปรุงระบบโครงสร้างพื้นฐานของเทศบาลนครอุบลราชธานีปัจจุบันให้สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ

ปรับปรุงซ่อมแซมถนนภายในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี

แก้ไขระบบระบายน้ำให้สามารถรองรับการระบายน้ำท่วมขังอย่างมีประสิทธิภาพลดปัญหาน้ำท่วมขัง เมื่อมีฝนตกหนักต่อเนื่อง

แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่น ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

ประสานกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ให้เห็นต่อความสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่นมากกว่าผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองและให้ทุกกลุ่มทุกฝ่ายยอมรับในการตัดสินใจของประชาชนไม่ว่าผลการเลือกตั้งจะออกมาเป็นเช่นไรให้อีกฝ่ายให้อีกฝ่ายได้รับเลือกตั้งสามารถบริหารท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และคอยตรวจสอบการใช้งบประมาณในการดำเนินโครงการตามนโยบายต่าง ๆ ให้เกิดความถูกต้องโปร่งใส และเป็นประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

สร้างความเข้าใจให้กับแกนนำกลุ่มการเมืองให้เกิดความสมานฉันท์ปรองดองต่อกัน

แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร บุคลากรถือว่ามีความสำคัญเพราะเป็นผู้ที่จะนำนโยบายของผู้บริหารไปสู่การปฏิบัติถ้ามีความเข้าใจในระเบียบ กฎหมาย และเป็นผู้มีความรู้มีประสบการณ์ และทุ่มเทให้กับงาน รวมทั้งความสมัครสมานสามัคคี ก็จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติสำเร็จได้ง่าย งบประมาณ ถ้างบประมาณมีเพียงพอจะสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ระยะเวลา ในการดำเนินงานตามขั้นตอนของกฎหมาย เช่น ขั้นตอนการพิจารณาของสภา ขั้นตอนการพิจารณาอนุญาต ใช้เวลาน้อยลงก็จะทำให้ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติรวดเร็วขึ้น ฝ่ายบริหารต้องมีความชัดเจนในแนวทางการกำหนดนโยบายเพื่อนำลงไปสู่การปฏิบัติ

5.2 การอภิปรายผลการวิจัย

ผลการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี” ค้นพบปัญหาความขัดแย้งภายในองค์กรจากการที่คณะผู้บริหารและฝ่ายสภานั้นเป็นคนละทีมงานหรือในลักษณะความคิดเห็นต่างกัน จนเกิดเป็นรูปแบบลักษณะความขัดแย้ง เป็นอีกสาเหตุที่ทำให้มีการใช้หลักการและเหตุผลในการพิจารณางบประมาณต่างกัน อย่างมาก ทั้งนี้อาจเพียงเพื่อเหตุผลไม่ให้ทางฝ่ายบริหารมีผลงานที่โดดเด่น ซึ่งเป็นการนำเอาความขัดแย้งทางการเมืองเข้ามาอิงในการพิจารณาตัดงบประมาณ มากเกินไป โดยไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ฝ่ายข้าราชการประจำ มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ไม่ได้ให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ และยังไม่นำข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรไปเผยแพร่ ซึ่งทำให้มีผู้ได้รับผลกระทบ หรือแม้แต่ฝ่ายบริหาร และไม่ตอบสนองนโยบายของฝ่ายบริหารจึงทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างล่าช้า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน องค์กรอิสระของภาครัฐ เข้ามาตรวจสอบการทำงานโดยใช้ดุลพินิจตัดสินการออกคำสั่งผิดถูก ซึ่งในแต่ละท้องถิ่นนั้นกับการตัดสินใจที่แตกต่างกันไป ในนโยบายบางเรื่องหรือโครงการบางอย่าง ทางฝ่ายบริหารเห็นว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์สูงสุด แต่ทางองค์กรอิสระกลับตัดสินว่าไม่ใช่อำนาจหน้าที่ เป็นต้น การขัดแย้งทางการเมือง กลุ่มทางการเมืองเข้ามามีบทบาทกับคนในชุมชนที่มีผลกระทบต่อทางฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารต้องตามแก้ไขและให้ต้องทำความเข้าใจกับชาวบ้าน ซึ่งที่ได้กล่าวเหล่านี้เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารงาน

ซึ่งส่วนหนึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551: 59-106) เรื่อง “การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล” โดยเวียงรัฐพบว่า รอบสิบปีที่ผ่านมา การกระจายอำนาจทำให้การเมืองในระดับท้องถิ่นมีการแข่งขันกันสูงขึ้นและอำนาจได้กระจายไปยังผู้นำท้องถิ่น

ระดับย่อย ๆ มากยิ่งขึ้น แต่ในทางกลับกันก็สร้างความเข้มแข็งให้ผู้มีอิทธิพลระดับสูงสามารถผูกขาดอำนาจได้มากขึ้นผ่านทางเครือข่ายนักการเมืองระดับชาติที่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณลงสู่ท้องถิ่น และงบประมาณดังกล่าวที่ลงมายังท้องถิ่นก็ตอบสนองให้ผลประโยชน์โดยตรงกับผู้ที่มีอิทธิพล การเมืองที่มีลักษณะเช่นนี้ทำให้เครือข่ายอิทธิพลแบบเดิมหมดไป เป็นเครือข่ายอิทธิพลแบบใหม่ที่เข้มแข็ง มั่นคง และไม่ค่อยมีความรุนแรงทางรูปธรรม เวียงรัฐสรุปว่า ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาเป็นระยะของการเปลี่ยนผ่าน ประกอบกับการเข้ามามีบทบาทของพรรคการเมืองที่เข้มแข็งอย่างไทยรักไทยนี้ การเกิดขึ้นของท่านย่อย ๆ เหล่านี้ ยังไม่ส่งผลในแง่ของการลดความเข้มแข็งของเครือข่ายอิทธิพล แต่ในทางตรงกันข้าม ผลการศึกษาของเวียงรัฐได้สะท้อนให้เห็นว่า

ประการแรก ผู้ที่มีอิทธิพลคนสำคัญสามารถสร้างเครือข่ายได้อย่างมั่นคงและเข้มแข็งขึ้น

ประการที่สอง ลดการใช้ความรุนแรงระหว่างผู้มีอิทธิพลอย่างเป็นรูปธรรม

ประการที่สาม เกิดการแข่งขันกันในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยใช้เงินและใช้อำนาจหลาย ๆ ทางในการรณรงค์แข่งขัน

อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาของเวียงรัฐ ก็ยังมีจุดอ่อนและขาดความสมบูรณ์ในบางประเด็น กล่าวคือ สมมติฐานของเวียงรัฐอยู่บนหลักความเชื่อที่ว่า กลุ่มพรรคไทยรักไทยจะมีความเข้มแข็งและสืบทอดอำนาจทางการเมืองอย่างยาวนาน แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่าในยุคปัจจุบันเกิดการเปลี่ยนแปลงของอำนาจทางการเมือง โดยที่พรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาลจึงส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ต้องอาศัยการสนับสนุนจากกลุ่มพรรคไทยรักไทย ในขณะที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มพรรคประชาธิปัตย์อาจก้าวมาเป็นคู่แข่งที่ที่น่ากลัวเนื่องจากความได้เปรียบทั้งในแง่อำนาจรัฐ กำลังเงิน และกำลังคน

จุดอ่อนอีกด้านของผลการศึกษาของเวียงรัฐ คือ เวียงรัฐพยายามสรุปว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองในระดับชาติอย่างชัดเจน ซึ่งจากการวิจัยครั้งนี้สะท้อนให้เห็นว่า ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวไม่สามารถนำไปใช้อธิบายกับกรณีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นทั่วไป ได้ผลการศึกษาของเวียงรัฐอาจจะสามารถใช้อธิบายกรณีของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีหรือจังหวัดใหญ่อื่น ๆ ได้ แต่ไม่สอดคล้องหรือไม่สามารถนำมาอธิบายกับกรณีจังหวัดศรีสะเกษ อำนาจเจริญ หรือยโสธรได้ จากผลการวิจัยพบว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองศรีสะเกษ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ และกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลเมืองยโสธรมีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองระดับชาติน้อยมากเมื่อเทียบกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ทั้งนี้เนื่องจากว่า เขตเทศบาลเหล่านี้มีปัจจัยเรื่องจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่น้อยกว่า 2-3 เท่ากับจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งจำนวนของฐานเสียงอาจจะไม่ดึงดูดให้กลุ่มการเมืองระดับชาติเข้ามาสร้างเครือข่ายเชิงอุปถัมภ์กับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้ รวมทั้งยังเกี่ยวข้องกับเรื่องประเด็นเรื่องผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เขตเทศบาลที่เล็กกว่าก็อาจจะมีน้อยกว่า รวมทั้ง “การฮั้วทางการเมือง” หรือการสมยอมทางการเมืองระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่มีอยู่ในจังหวัด โดยอาจจะมีการตกลงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ขอให้อีกฝ่ายถอนตัวจากการลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือส่งลงสมัครรับเลือกตั้งแต่ไม่ต้องหาเสียงมากนัก เพื่อให้อีกฝ่ายชนะการเลือกตั้ง โดยแลกกับทรัพย์สินเงินทองหรือผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ลักษณะการฮั้วหรือการสมยอมทางการเมืองอาจจะเกิดขึ้นได้ในเขตเทศบาลที่เป็นเขตเล็ก มีจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มากนัก ซึ่งบางครั้งคนที่เป็คู่แข่งทาง

การเมืองในการเลือกตั้งแต่ละครั้งอาจจะมาลงสมัครรับเลือกตั้งเพราะไม่ได้หวังจะชนะการเลือกตั้งจริง ๆ แต่ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์จากฝ่ายตรงข้ามเพื่อแลกกับการถอนตัวหรือยอมแพ้ในการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว ผลการวิจัยได้สะท้อนให้เห็นว่า ไม่จำเป็นเสมอไปที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นมักจะเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นดังเช่นกรอบแนวคิดที่เวียงรัฐพยายามนำเสนอ โดยจากการศึกษากรณีตัวอย่างเทศบาลทั้ง 4 แห่ง กลับพบว่า กลุ่มการเมืองท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่มาจากการรวมกลุ่มของนักธุรกิจ พ่อค้า นักลงทุนที่มีเชื้อสายจีน การแข่งขันทางการเมืองไม่ได้เน้นที่การใช้อำนาจมืดข่มขู่ การบังคับขู่เข็ญ หรือการใช้ความรุนแรง หากแต่แข่งขันกันที่กำลังเงิน การแจกเงินซื้อเสียง การลงพื้นที่หาเสียง การรักษาฐานคะแนนเสียง โดยผู้ที่จะสามารถชนะการเลือกตั้งได้นอกจากจะมีกำลังเงินพอแล้วแล้ว ยังต้องมีการลงพื้นที่ตามงานบุญ งานบวช งานแต่งงาน งานศพ หรืองานเทศกาลต่าง ๆ อยู่เป็นประจำอีกด้วยเพื่อสร้างความรู้สึกเป็นพวกเดียวกันกับชาวบ้าน

ผลการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี” ค้นพบว่า ในกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ความสำเร็จ (success) หรือความล้มเหลว (failure) จะมีตัวแปรที่แตกต่างจากระบบราชการทั่วไป อาทิงานของ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2548: 431-446) สรุปว่า ในกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จ (success) หรือความล้มเหลว (failure) ของการนํานโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ที่สำคัญคือ

5.2.1 แหล่งที่มาของนโยบาย (source of policy) โดยทั่วไปนโยบายอาจมีที่มาหรือผ่านกระบวนการกำหนดนโยบาย (policy formulation) จนกระทั่งปรากฏเป็นนโยบายในหลายลักษณะเพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ปรารถนา โดยจำแนกออกเป็น 1) การแถลงการณ์หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร 2) เนื้อหาหรือรายละเอียดในกฎหมาย 3) ความร่วมมือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการประกาศใช้กฎหมายที่ถือว่าเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนั้น 4) ข้าราชการระดับสูง และ 5) การพิจารณาและการวินิจฉัยของศาล

5.2.2 ความชัดเจนของนโยบาย (clarity of policy) เป็นรากฐานสำคัญของความมุ่งหมายของนโยบายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ในบางครั้งอาจพบว่า นโยบายมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนแต่มาตรการในการปฏิบัติไม่ชัดเจน หน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบอาจต้องใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติ และอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้เช่นกัน ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยแรกของความล้มเหลวในการนํานโยบายไปปฏิบัติ เพราะผู้ปฏิบัติไม่ทราบแน่ชัดว่าวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของนโยบายคืออะไร ภาระจึงตกเป็นของผู้ปฏิบัติที่จะต้องตีความเอาเองซึ่งอาจถือโอกาสดำเนินการตามที่ตนพอใจ ลักษณะดังกล่าวจะยิ่งก่อให้เกิดความล้มเหลวในการนํานโยบายไปปฏิบัติได้มาก หากนโยบายใดก็ตามมีเป้าหมาย (goals) หรือวัตถุประสงค์ (objectives) ที่ชัดเจนมากเพียงใด ก็จะมีส่งเสริมให้การนํานโยบายไปปฏิบัติมีความสอดคล้องกัน และนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ที่พึงปรารถนาอย่างมีประสิทธิภาพ

ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ ของนโยบายขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการได้แก่ การระบุสภาพปัญหา นโยบายอย่างครอบคลุมครบถ้วน การกำหนดผู้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาอย่างชัดเจน การกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และการประเมินทรัพยากรที่ต้องใช้ในการ

ดำเนินการอย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

5.2.3 การสนับสนุนนโยบาย (support for policy) เมื่อกำหนดนโยบายเรียบร้อยแล้วนโยบายจะถูกนำไปปฏิบัติอย่างไร หรือจะได้รับการนำไปปฏิบัติจริงหรือไม่ขึ้นอยู่กับสนับสนุนนโยบายจากผู้ปฏิบัติ และผู้ที่ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบายนั้น หรืออาจพิจารณาในแง่ของการเมืองในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ว่า มีกลุ่มใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งกลุ่มรัฐบาลได้แก่นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง องค์การราชการที่รับผิดชอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือผู้มีอำนาจจัดสรรงบประมาณสนับสนุน เป็นต้น ส่วนกลุ่มภายนอกรัฐบาล อาจได้แก่ สมาชิกในเขตเลือกตั้งที่เกี่ยวข้องกับปัญหา กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหา และสาธารณชนทั่วไป เป็นต้น

5.2.4 ความซับซ้อนในการบริหารงาน (complexity of administration) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างการบริหารงานขององค์การ ดังนั้นผู้บริหารควรพิจารณาการบริหารนโยบายทั้งในมิติของแนวนราบ (horizontally) และแนวตั้ง (vertically) ควบคู่กันไป และจะเห็นได้ชัดเจนว่า ยังมีจำนวนหน่วยงานหรือองค์การเข้ามาเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติมากเพียงใด (ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะมีขนาดความคาดหวัง มีผลประโยชน์และมีมุมมองที่แตกต่างกันไป) ก็จะทำให้กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามที่กำหนดไว้ กำหนดนโยบายและผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบายจะต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้องค์การที่มีความซับซ้อนสูง หรือมีสายการบังคับบัญชาเกินไป และมีจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากเกินไปเพราะลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดการบิดเบือนวัตถุประสงค์ของนโยบาย และการใช้ดุลพินิจของผู้ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นเอกภาพและไม่มีความซับซ้อนในการบริหารงานมาก จะเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

5.2.5 สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ (incentives for implementers) การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว อาจจะขึ้นอยู่กับปัจจัยการสร้างสิ่งจูงใจของฝ่ายบริหารต่อผู้ปฏิบัติอีกด้วย ประเด็นนี้จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องการทำงานและปัจจัยกระตุ้นที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานให้สำเร็จ (work and motivation)

ลักษณะของสิ่งจูงใจแก่ผู้ปฏิบัติ อาจกระทำได้หลายกรณี อาทิเช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นกรณีพิเศษ การเลื่อนตำแหน่ง ส่วนการลงโทษในกรณีที่ทำให้งานล้มเหลว อาจกระทำได้หลายกรณีเช่นกัน อาทิเช่น การระงับการขึ้นเงินเดือน การงดเงินรางวัลประจำปี การโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่า เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ควรจะประกาศให้ผู้ปฏิบัติทราบชัดเจนล่วงหน้า พร้อมทั้งการจัดระบบการประเมินผลงานที่มีความน่าเชื่อถือ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้ปฏิบัติอย่างเสมอภาพ

5.2.6 การจัดสรรทรัพยากร (resource allocation) ทรัพยากรเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัจจัยอื่น กล่าวคือ แผนงานหรือโครงการใด

แม้จะมีปัจจัยอื่นครบถ้วน แต่ถ้าขาดปัจจัยเรื่องทรัพยากรในการสนับสนุน อาจกล่าวได้ว่าแผนงานและโครงการดังกล่าวได้ประสบความสำเร็จล้มเหลวตั้งแต่ยังไม่ได้เริ่มต้นลงมือปฏิบัติ

ทรัพยากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึงทั้งเงินทุน เวลาและบุคลากร ตลอดจนเทคโนโลยีและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่าง ๆ แต่ในความเป็นจริงของสังคมทั่วไปนั้น มักพบว่าทรัพยากรไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เพราะทุกสังคมล้วนมีทรัพยากรจำกัด ดังนั้น การใช้ทรัพยากรที่ถูกต้อง จึงต้องคำนึงถึงการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการ รวมทั้งกลยุทธ์ในการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

กล่าวโดยสรุป ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ มีลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยที่มีลักษณะร่วมกัน หรือปัจจัยที่มีลักษณะเฉพาะตามลักษณะของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการก็ได้ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ผู้สนใจศึกษาจะต้องพิจารณาด้วยความรอบรู้และรอบคอบ เพื่อให้การระบุปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จในแต่ละกรณีมีความเที่ยงตรงมากที่สุด

แต่จากผลการวิจัย เรื่อง “ปัญหาการบริหารนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี” ค้นพบว่า ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการปฏิบัตินโยบาย ยังขึ้นอยู่กับ ปัจจัยที่ส่งผลต่อลักษณะปัญหาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนคร ซึ่งผู้วิจัยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับปัจจัยภายนอก ซึ่งเป็นโครงสร้างโอกาสทางการเมือง ที่สนับสนุนหรือว่าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารเทศบาลนคร ระดับปัจจัยภายใน ได้แก่ ด้านงบประมาณ ด้านกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่น ด้านทรัพยากรบุคคล ด้านอื่น ๆ

โดยเฉพาะระดับปัจจัยภายนอก ซึ่งเป็นโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (Political Opportunity Structure) ถือเป็นกรอบแนวคิดหลักสำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ข้อค้นพบที่สำคัญจากงานวิจัยนี้ คือ แม้ว่าเทศบาลนครอุบลราชธานี จะเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ มีงบประมาณในการบริหารปีละไม่ต่ำกว่า 600 กว่าล้านบาท และมีเงินสะสมไม่ต่ำกว่า 300 กว่าล้านบาท แต่ถ้าหากโครงสร้างโอกาสทางการเมืองไม่เอื้อหรือไม่สนับสนุนด้วยแล้ว ก็จะส่งผลให้นโยบายต่าง ๆ ที่เคยหาเสียงไว้ของผู้บริหารเทศบาลนครอุบลราชธานีไม่ประสบความสำเร็จ ในกรณีนี้โครงสร้างทางการเมืองที่เป็นอุปสรรค คือ การมีระบบการเมืองที่ไม่สนับสนุนโดยลักษณะปัญหาการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลนครอุบลราชธานี เกิดจากฝ่ายสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี ซึ่งสมาชิกทั้งหมดสังกัดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มเดียวกันกับผู้บริหารชุดก่อนซึ่งเป็นคนละฝ่ายกับผู้บริหารชุดปัจจุบัน

5.3 ข้อเสนอแนะ

การนำเสนอข้อเสนอแนะ แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy implications) เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ และข้อเสนอแนะเชิงวิชาการสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป โดยมีรายละเอียดตามลำดับ ดังนี้

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (policy implications) เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่

ผลที่ได้จากการวิจัย มีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ ที่สำคัญดังนี้

5.3.1.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาด้านความขัดแย้งภายในองค์กร ที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามนโยบายของฝ่ายบริหาร เชื่อมความสัมพันธ์ละลายพฤติกรรม จัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์ของคนในองค์กร สร้างความเข้าใจให้ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีการติดตามผล นำปัญหาอุปสรรคมาคุยกัน ให้หลักการเหตุผล สร้างความเข้าใจในกฎเกณฑ์ของการมอบสิทธิประโยชน์ของคนในองค์กร

5.3.1.2 ฝ่ายบริหารจะต้องบริหารจัดการงบประมาณที่เหลืออยู่ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเร่งจัดทำโครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด ควบคุมค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นและเมื่อปลายปีงบประมาณจะสามารถรู้ได้ว่ามีโครงการใดที่ยังไม่ได้ทำ หรือไม่สามารถกระทำได้ตามระเบียบพัสดุก็สามารถที่จะโอนลด และโอนเพิ่มในโครงการที่มีความจำเป็นกว่า มาใช้จ่ายในการบริหารงานได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเท่านั้น เช่น งบค่าใช้จ่ายเพื่อจ้างเหมาบริการ สามารถกระทำได้ตามอำนาจนายก ซึ่งก็สามารถที่จะช่วยให้ระบบงานบริหารที่ไม่ใช่งานจัดซื้อจัดจ้างครุภัณฑ์ที่ดินสิ่งก่อสร้าง นั้นสามารถดำเนินการได้ เช่น งานซ่อมแซมผาตระแกรงท่อระบายน้ำ สามารถทำได้เพื่อช่วยเหลือประชาชน หรืองานจ้างเหมาบริการงานรักษา ความสะอาดเกาะกลางถนนต่าง ๆ เป็นต้น

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

สำหรับข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไปที่สำคัญ ได้แก่

5.3.2.1 การวิจัยในครั้งนี้เลือกศึกษาปัญหาการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งอาจจะแตกต่างจากองค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น ๆ ดังนั้นจึงควรวิจัยปัญหาการบริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กด้วย เพื่อเปรียบเทียบกับปัญหาการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่

5.3.2.2 ควรเลือกกรณีศึกษาต่างประเทศ หรือกรณีประเทศไทยต้องเปรียบเทียบกับภาคอื่น ๆ อาทิ ภาคใต้ ภาคตะวันออก หรือ ภาคเหนือ เพื่อเปรียบเทียบปัญหาการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่เกิดขึ้นว่าเหมือนหรือแตกต่างจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือในประเทศไทยอย่างไร โดยเฉพาะการมุ่งวิเคราะห์ตัวแปร/ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ การเมือง

5.3.2.3 ควรศึกษากฎหมายและปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้การบังคับใช้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และมีความเท่าเทียมกันทางสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ หรือใช้กฎหมายกั้นกั้นฝ่ายตรงข้าม

เอกสารอ้างอิง

เอกสารอ้างอิง

- ณัฐธา วินิจนัยภาค. นโยบายสาธารณะ: แนวทางการศึกษาแบบสหวิทยาการ. กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2554.
- เต็มบุญ ศรีธัญรัตน์. กลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองและเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2554.
- เทศบาลนครอุบลราชธานี. รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ.2556 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา) วันจันทร์ที่ 23 กันยายน พ.ศ.2556. อุบลราชธานี: สำนักงานเทศบาลนครอุบลราชธานี, 2556.
- _____. รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ.2557 ครั้งที่ 4 (ขยายเวลา) วันศุกร์ที่ 22 สิงหาคม พ.ศ.2557. อุบลราชธานี: สำนักงานเทศบาลนครอุบลราชธานี, 2557ก.
- _____. รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยวิสามัญ สมัยที่หนึ่ง ประจำปี พ.ศ.2557 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา ครั้งที่ 2) วันพฤหัสบดีที่ 4 ธันวาคม พ.ศ.2557 เวลา 14.00 น. ณ ห้องประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี. อุบลราชธานี: สำนักงานเทศบาลนครอุบลราชธานี, 2557ข.
- _____. รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สี่ ครั้งที่ 6 ประจำปี พ.ศ.2558 (ขยายเวลา ครั้งที่ 2) วันอังคารที่ 1 ธันวาคม พ.ศ.2558. อุบลราชธานี: สำนักงานเทศบาลนครอุบลราชธานี, 2558.
- _____. รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ.2559 ครั้งที่ 3 (ขยายเวลา) วันจันทร์ที่ 26 กันยายน พ.ศ.2559. อุบลราชธานี: สำนักงานเทศบาลนครอุบลราชธานี, 2559.
- _____. รายงานการประชุมสภาเทศบาลนครอุบลราชธานี สมัยสามัญ สมัยที่สาม ประจำปี พ.ศ.2560 (ขยายเวลา) วันอังคารที่ 26 กันยายน พ.ศ.2560. อุบลราชธานี: สำนักงานเทศบาลนครอุบลราชธานี, 2560.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: คบไฟ, 2544.
- ธัญวัฒน์ รัตนศักดิ์. นโยบายสาธารณะ. เชียงใหม่: คณินิจการพิมพ์, 2546.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2542.
- บุญรัตน์ ทิรวม. การแทรกแซงแผนพัฒนาสามปีขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค. การค้นคว้าอิสระปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2558.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. “นายกเล็ก เมืองอุบลฯ บุกทำเนียบร้อง บิ๊กตุ๋ โดยฝ่ายสภาพัฒนบกระจุย”,
การเมือง. https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1469695797.
 27 กุมภาพันธ์, 2561.
- ประภาส ปิ่นตบแต่ง. **การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย**. วิทยานิพนธ์
 ปริญญาวิทยาศาสตรดุษฎีบัณฑิต: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- . **ขบวนการประชาชนในชนบท ช่วงตั้งแต่ทศวรรษ 2530: ผลสำเร็จ ล้มเหลว และ
 ผลกระทบ**. ใน นวลน้อย ตรีรัตน์. (บรรณาธิการ). **ประชาธิปไตย ประชาสิทธิ
 ประชาธรรม**. น. 21-74. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, 2547.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. **ทฤษฎีขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมใช้กับสังคมไทยได้หรือไม่?**. ใน ณรงค์
 เพ็ชรประเสริฐ. (บรรณาธิการ). **ลุกขึ้นสู้**. น. 52-83. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษา
 เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 70 ตอนที่ 14. หน้า 222.
 17 กุมภาพันธ์, 2496.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 117 ตอนที่ 41 ก.
 หน้า 13. 12 พฤษภาคม, 2543.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 120 ตอนที่ 128 ก.
 หน้า 1-15. 22 ธันวาคม, 2546.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2510. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 84 ตอนที่ 26.
 หน้า 84. 21 มีนาคม, 2510.
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552. **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 126 ตอนที่ 85 ก.
 หน้า 7-9. 13 พฤศจิกายน, 2552.
- มยุรี อนุมานราชธน. **นโยบายสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2553.
- มรุต วันทนการ. **การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย: บทสรุปสู่องค์การปกครอง
 ส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม**. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้, 2549.
- . **สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครอง
 ท้องถิ่นไทย ลำดับที่ 3 เรื่อง เทศบาล**. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. **นโยบายสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์, 2550.
- . **การนำนโยบายไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: บพิตรการพิมพ์, 2551.
- วรเดช จันทรศร. **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: สหยาบล้อกและการพิมพ์,
 2548.

เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. การกระจายอำนาจกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล. ใน ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (บรรณาธิการ). ก้าว(ไม่) พันประชาชนนิยม กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. น. 59-108. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- ศุภชัย ยาวะประภาส. นโยบายสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- สมบัติ อารังอุวงศ์. นโยบายสาธารณะ แนวความคิด การวิเคราะห์และกระบวนการ. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2548.
- สมพร เพ็ญจันทร์. นโยบายสาธารณะ: ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: ออน อาร์ต ครีเอชั่น, 2552.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2544.
- . พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2552.
- Kriesi, H. The Political Opportunity of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization. In Jenkins, J. C. and Klandermans, B. (Eds.). The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements. Minnesota, USA: U of Minnesota Press. 1995.
- Tarrow, S. Struggle, Politics, and Reform: Collective Action, Social Movements, and Cycles of Protest, Western Societies Program. Ithaca, New York: Cornell University, 1989.

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาวสมปรารถนา วิกัยเจตเจริญ
วัน เดือน ปีเกิด	8 พฤษภาคม พ.ศ. 2519
ภูมิลำเนา	อุบลราชธานี
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2532 – 2534 มัธยมศึกษาตอนต้น โรงเรียนเยาวเรศศึกษา พ.ศ. 2535 – 2537 มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนเบ็ญจะมะมหาราช พ.ศ. 2538 – 2542 วิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชาวิทยาการคอมพิวเตอร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2543 – 2556 ตำแหน่ง ผู้จัดการทั่วไป หจก.กิจถาวร มอเตอร์เซลล์ พ.ศ. 2556 – ปัจจุบัน ตำแหน่ง นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี สังกัดกรมส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย
ตำแหน่ง	นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี
สถานที่ทำงานปัจจุบัน	เทศบาลนครอุบลราชธานี โทรศัพท์ (045) 246-060