

การพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย:
ศึกษากรณี เทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

The Institutionalization Development of Local Administration Organization
in Thailand: A Case Study in Khonkaen Municipality

ดร.วัลลภ รัฐฉัตรานนท์* และ นพพล อัครชาติ**

Dr.Wanlop Rathachatranon and Noppon Akahat

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันและปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถามเก็บข้อมูลกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นกรรมการชุมชนและพนักงานเทศบาลจำนวน 200 ราย แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป ผลการศึกษาพบว่าเทศบาลนครขอนแก่นมีระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในระดับปานกลาง และมีปัจจัยด้านการศึกษา, อาชีพ, รายได้, และการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่างๆ ของเทศบาลมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาดังกล่าวที่ระดับนัยสำคัญ 0.05

คำสำคัญ: การพัฒนาความเป็นสถาบัน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เทศบาลนครขอนแก่น

Abstract

This article aims to study the institutionalization development level and factor affecting the institutionalization development of Local Administration Organization of Khonkaen Municipality, Khonkaen province. Used quantitative research method, a questionnaire collected data for analysis of 200 samples, and a statistical software packages were used. The results showed that the Khonkaen Municipality has the institutionalization development level of Local Administration Organization in the medium, and has factor of education, occupation, income, and a member of various group in Local Administration Organization were associated with institutionalization development level of Local Administration Organization at the statistical significance of 0.05.

Keyword: Institutionalization Development, Local Administration Organization, Khonkaen Municipality

* รองศาสตราจารย์ และ ประธาน โครงการศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ ภาคพิเศษ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์; Email: dr.wanlop@hotmail.com

** ผู้ช่วยเลขาธิการ และโฆษก สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และ นิสิต หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์; Email: n-akahat@hotmail.co.th

บทนำ

องค์กรปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อีกทั้งเป็นรากฐานที่สำคัญของการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติอีกด้วย (ลิซิดีร์ เวคิน, 2542: 252) สำหรับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเพิ่งเกิดขึ้นอย่างแท้จริงหรือจริงจังอย่างเป็นทางการเมื่อภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นี้เองเพราะบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญนี้บังคับให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในมาตรา 78 และมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามมาในปี 2542 เพื่อกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ ซึ่งก่อนหน้านี้การกระจายอำนาจเป็นเพียงตัวอักษรที่ปรากฏในนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเท่านั้น (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554: 163) ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันเกิดการกระจายภารกิจหน้าที่ รายได้และบุคลากรของรัฐลงไปสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการพัฒนาความทันสมัยทางการเมืองในระดับท้องถิ่นของไทยนับตั้งแต่นั้นมา

สำหรับการศึกษาสภาวะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความทันสมัยว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมโดยสิ่งสำคัญคือองค์กรที่จะเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องมีการเตรียมพร้อมในการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองเพื่อรองรับกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจสังคมนั้นๆ ทั้งนี้ Samuel P. Huntington (1968: 12-24) ได้อธิบายถึงองค์กรที่จะสร้างหรือปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงนั้นควรมีลักษณะที่สำคัญดังนี้

1. มีความสามารถในการปรับตัว (Adaptability) กล่าวคือมีการจัดองค์กรและระเบียบกฎเกณฑ์ที่ยืดหยุ่นสามารถรองรับสิ่งที่เปลี่ยนแปลง
2. มีโครงสร้างสถาบันที่สลับซับซ้อน (Complexity) กล่าวคือมีการจัดตั้งสถาบันย่อยที่แตกต่างกันในสถาบันใหญ่เพื่อทำงานเฉพาะหน้าที่
3. ความเป็นอิสระ (Autonomy) กล่าวคือองค์กรที่สร้างขึ้นมีความเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับกลุ่มทางการเมืองหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งกับทั้งจะต้องมีแบบแผนของพฤติกรรมที่เป็นของตนเองด้วย
4. ความเป็นปึกแผ่น (Coherence) กล่าวคือองค์กรที่สร้างขึ้นมีเป็นเอกภาพ กลมเกลียว และสามารถคึกกันเพื่อรองรับการขยายตัวทางสังคมที่เกิดขึ้น

โดย Huntington มองว่าการสร้างการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็คือ การทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพ (Political stability) โดยมีการสร้างความเป็นสถาบัน (Institutionalization) และการให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน (Participation) ซึ่งสอดคล้องกับ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2542: 140) ที่เสนอว่าท้องถิ่นที่จะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยควรมีลักษณะดังนี้ 1) มีโครงสร้างทางการเมืองและการบริหารแบบเปิด (Openness) 2) เป็นท้องถิ่นที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน (Responsiveness) 3) เป็นท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระ (Autonomy) และ 4) เป็นท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งในแนวคิดเรื่องผู้แทน (Representativeness)

สำหรับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สามารถมองเห็นการพัฒนาการปรับตัวเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจและสังคมที่ชัดเจน ได้แก่ เทศบาล เพราะลักษณะของพื้นที่ที่จัดตั้งต้องมีความเป็นเมืองที่มีประชากรหนาแน่น มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่สามารถจัดการตนเองได้ในระดับหนึ่งซึ่งรูปแบบเทศบาลนี้ก็มีการจัดแบ่งระดับการพัฒนาออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร โดยเฉพาะรูปแบบที่มีความเจริญสูงสุดคือ เทศบาลนคร นั้นมีความเป็นชุมชนเมืองที่มีความก้าวหน้าและพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคมสูงที่สุดในประเทศไทยมีอยู่เพียง 25 แห่งและในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีพื้นที่และประชากรจำนวนมากมีการจัดตั้งขึ้นเพียง 4 แห่งได้แก่ นครราชสีมา อุบลราชธานี อุตรดิตถ์และขอนแก่น

ทั้งนี้ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษา “เทศบาลนครขอนแก่น” จังหวัดขอนแก่นอันเป็นเทศบาลที่น่าสนใจในลักษณะเป็นที่ตั้งเมืองหลักของภูมิภาค เป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การคมนาคมและมีความเจริญเติบโตทางด้านการค้า

การลงทุนทางเศรษฐกิจและมีการขยายตัวของเมืองอย่างต่อเนื่อง ด้วยวิสัยทัศน์ของผู้บริหารเทศบาลชุดปัจจุบัน(2553) ที่ต้องการให้เทศบาลนครขอนแก่นเป็น “ศูนย์กลางเศรษฐกิจภาคอีสาน สังคมเอื้ออาทร สันติสุข เรียนรู้ น่ายุ่อย่างยั่งยืน” ทั้งยังเป็นองค์กรท้องถิ่นที่ได้รับรางวัลเกียรติยศด้านการบริหารงานจากหลายๆหน่วยงานที่มอบให้ (ศูนย์ข้อมูลข่าวสารเทศบาลนครขอนแก่น, 2554)

ด้วยเหตุนี้เทศบาลนครขอนแก่นจึงเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่นำศึกษาถึงการเตรียมพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมด้วยการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองขึ้นมา

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกรณีศึกษาเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

วิธีการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Survey method) โดยการใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งได้จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและมีการทดสอบความเชื่อมั่นและความแม่นยำแล้ว โดยมีโครงสร้างข้อคำถามแบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) ส่วนที่ถามเกี่ยวกับปัจจัยส่วนบุคคลใช้วิธีการเลือกตอบ (Check list) 2) ส่วนที่ถามเกี่ยวกับความเป็นสถาบันทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้วิธีการเลือกตอบแบบประเมินค่า 5 ระดับ (Rating scale) และ 3) ส่วนที่ถามเกี่ยวกับความคิดเห็นและเสนอแนะเป็นคำถามปลายเปิด

ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลในช่วงเดือนเมษายน - กรกฎาคม พ.ศ.2554 กับกลุ่มตัวอย่าง 2 ประเภทตามวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (Cluster Sampling)ในพื้นที่เขตเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่นและใช้วิธีการหาขนาดตัวอย่างตามการสัดส่วนประชากร โดยเลือกจาก 2 ประเภท ได้แก่ 1) ประเภทกรรมการชุมชนจำนวน 185 คนจากชุมชน 20 ชุมชนซึ่งกระจายอยู่ในเขตเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่นทั้ง 4 เขตเลือกตั้งฯ ละ 5 ชุมชนและ 2) ข้าราชการหรือพนักงานของสำนักงานเทศบาลนครขอนแก่นอีกจำนวน 15 คนจาก 5 กองฯ 3 คน รวมตัวอย่างทั้งหมดที่ทำการศึกษา 200 ราย

การวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป SPSS ในการวิเคราะห์ค่าสถิติต่างๆ ที่สนใจ สำหรับการหาระดับความเป็นสถาบันของเทศบาลนครขอนแก่นออกเป็น 5 ระดับโดยมีเกณฑ์การแบ่งดังนี้

ระดับ	ค่าเฉลี่ย
1: น้อยที่สุด	1.00 - 1.80
2: น้อย	1.81 - 2.60
3: ปานกลาง	2.61 - 3.40
4: มาก	3.41 - 4.20
5: มากที่สุด	4.21 - 5.00

นอกจากนี้ก็มีทดสอบสมมติฐานการศึกษาโดยใช้สถิติทดสอบ (Testing Statistics) โดยใช้การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) และการวิเคราะห์ทดสอบค่าที (t-test)

ผลการวิจัย

จากการศึกษาเรื่องการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย: ศึกษากรณีเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ผู้วิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาโดยส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 52 มีอายุอยู่ระหว่าง 41 ถึง 50 ปี คิดเป็นร้อยละ 29 มีระดับการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 28.5 ประกอบอาชีพทางด้าน การประกอบธุรกิจส่วนตัว คิดเป็นร้อยละ 41.5 มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่า 5,000 บาทแต่ไม่เกิน 10,000 บาท และสูงกว่า 10,000 บาทแต่ไม่เกิน 20,000 บาท มีจำนวนเท่ากัน คิดเป็นร้อยละ 28 ทั้งนี้ไม่ได้เข้ากลุ่มเป็นสมาชิกของกลุ่มต่างๆ ในเขตเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 45 และใช้หอกระจายข่าวของชุมชนเป็นสื่อที่ใช้รับข้อมูลและติดตามการบริหารงานของเทศบาล คิดเป็นร้อยละ 30

สำหรับการศึกษาระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย: ศึกษากรณีเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่นนั้นสามารถแสดงผลได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย: ศึกษากรณีเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

ระดับ	จำนวน	ร้อยละ	ค่าเฉลี่ย (\bar{X})
มากที่สุด	20	10.2	
มาก	51	26	
ปานกลาง	60	30.6	
น้อย	56	28.6	
น้อยที่สุด	9	4.6	
	196*	100	3.08

* การทดสอบครั้งนี้มีค่าความผิดพลาด (Error) 5%

จากตารางที่ 1 พบว่า ระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย: ศึกษากรณีเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น มีค่าเฉลี่ยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.08$) และหากพิจารณาเรียงลำดับตามระดับการจำแนกที่สร้างขึ้นจะพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่าการพัฒนาความเป็นสถาบันของเทศบาลนครขอนแก่นก็อยู่ในระดับปานกลางหรือระดับที่ 3 (ร้อยละ 30.6) รองลงมาอยู่ในระดับน้อยหรือระดับที่ 2 (ร้อยละ 28.6) รองลงมาเห็นว่าอยู่ในระดับมากหรือระดับที่ 4 (ร้อยละ 26) รองลงมาเห็นว่าอยู่ในระดับมากที่สุดหรือระดับที่ 4 (ร้อยละ 10.2) และเห็นว่าอยู่ในระดับน้อยที่สุดหรือระดับที่ 1 (ร้อยละ 4.6)

เมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบคุณลักษณะของการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย: ศึกษากรณีเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่นซึ่งพิจารณาจาก 4 ด้าน 15 องค์ประกอบนั้นสามารถแสดงผลดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงองค์ประกอบคุณลักษณะของการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย: ศึกษากรณีเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

ด้าน/องค์ประกอบ	ระดับความเห็น(%)					\bar{X}	S.D.	แปลผล
	5	4	3	2	1			
ด้านการปรับตัว						3.71	0.74	มาก
1. มีการรองรับการขยายตัวของเมือง	31	36.5	29.5	2	1	3.94	0.88	มาก
2. ไม่ค่อยยึดติดระเบียบกฎหมายมาก	15	30.5	42.5	8	4	3.44	0.97	มาก
3. เตรียมพร้อมรับปัญหาต่างๆที่อาจมีขึ้น	19	38	41	2	0	3.74	0.74	มาก
ด้านความสลับซับซ้อน						3.87	0.72	มาก
4. มีการแบ่งหน้าที่กันเป็นส่วนย่อยๆ	33	40	22	5	0	4.01	0.86	มาก
5. มีจุดหมายทำงานเพื่อสนองประชาชน	34	39.5	22.5	3	1	4.02	0.88	มาก
6. ทำงานตามภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ	20	36	41	3	0	3.73	0.81	มาก
7. ทำให้คนรู้จักอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วน	19	44.5	30.5	4	2	3.74	0.87	มาก
ด้านความมีอิสระ						3.03	0.81	ปานกลาง
8. มีอิสระในการจัดหางบประมาณ	19.5	37	38.5	3	2	3.69	0.88	มาก
9. ไม่ถูกรบกวนจากภาคราชการอื่นของรัฐ	10.5	42	35	5.5	7	3.43	0.99	มาก
10. ไม่ตกอยู่ในอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์	14.5	20.5	34	15.5	15.5	3.03	1.25	ปานกลาง
ด้านความเป็นปึกแผ่น						4.00	0.65	มาก
11. จัดการท้องถิ่นให้คนสามัคคีกัน	22	38	37.5	2.5	0	3.79	0.81	มาก
12. จัดการท้องถิ่นให้คนภาคภูมิใจที่ได้อยู่	46.5	45	8.5	0	0	4.38	0.63	มาก
13. มีเอกลักษณ์เฉพาะตนของท้องถิ่น	35	41.5	19.5	4	0	4.07	0.38	มาก
14. ส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น	44	25.5	23.5	5	2	4.04	1.02	มาก
15. ท้องถิ่นและประชาชนทำงานพึ่งพากัน	30	17	48	4	1	3.71	0.97	มาก

จากตารางที่ 2 พบว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ตามการพิจารณารายด้านและองค์ประกอบต่างๆ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.41 - 4.20$) แต่มีองค์ประกอบด้านความเป็นอิสระ (Autonomy) ที่มีภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.03$) โดยเฉพาะองค์ประกอบเกี่ยวกับการไม่ตกอยู่ในอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่น เช่น กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มพ่อค้า หรือกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงานของเทศบาล ที่อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.03$) เช่นกัน

และเมื่อทำการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ด้วยการใช้วิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One-way ANOVA) และการวิเคราะห์ทดสอบค่าที (t-test) นั้นสามารถแสดงผลได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3 แสดงผลการทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น

ปัจจัยส่วนบุคคล	t-test	F-test	df.	Sig.	แปลผล
1. เพศ	-.304	-	-	0.68	ไม่สัมพันธ์
2. อายุ	-	1.52	4	0.19	ไม่สัมพันธ์
3. การศึกษา	-	2.60	4	0.03*	สัมพันธ์
4. อาชีพ	-	2.60	6	0.01*	สัมพันธ์
5. รายได้	-	4.16	4	0.00*	สัมพันธ์
6. การเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ	-	2.99	4	0.02*	สัมพันธ์
7. การเลือกรับสื่อในการติดตามข้อมูลข่าวสารเทศบาล	-	0.67	7	0.69	ไม่สัมพันธ์

*กำหนดระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

จากตารางที่ 3 สามารถวิเคราะห์ผลการทดสอบความสัมพันธ์จากปัจจัยส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่างกับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น ได้ดังนี้

1) ปัจจัยจากความแตกต่างทางเพศของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น (Sig. = 0.68)

2) ปัจจัยจากความแตกต่างด้านอายุของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น (Sig. = 0.19)

3) ปัจจัยจากความแตกต่างทางการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษามีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น (Sig. = 0.03)

4) ปัจจัยจากความแตกต่างด้านอาชีพของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษามีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น (Sig. = 0.01)

5) ปัจจัยจากความแตกต่างด้านรายได้ของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษามีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น (Sig. = 0.00)

6) ปัจจัยจากความแตกต่างในการเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ ในเทศบาลของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษามีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น (Sig. = 0.02)

7) ปัจจัยจากความแตกต่างในการเลือกรับสื่อประชาสัมพันธ์ของกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาไม่มีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น (Sig. = 0.69)

ดังนั้นจากทดสอบพบว่า ปัจจัยด้านการศึกษา, อาชีพ, รายได้, และการเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆของเทศบาลมีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น อย่างมีระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาเพื่อหาระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่น พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง ($\bar{X} = 3.08$) นั้นเพราะเทศบาลนครขอนแก่นแม้จะมีความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การค้า การศึกษาและการคมนาคมขนส่งในฐานะเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจภาคอีสาน แต่ในด้านการบริหารงานของเทศบาล พบว่า ไม่มีความเป็นอิสระ (Autonomy) เท่าที่ควร เพราะองค์ประกอบด้านความเป็นอิสระ (Autonomy) อยู่ในระดับปานกลาง เช่นกัน ทั้งนี้เพราะเทศบาลนครขอนแก่นตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 เป็นต้นมาตกอยู่ภายใต้กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ใช้ชื่อว่า “กลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น” โดยมีคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นของเทศบาลนครขอนแก่นเกือบทั้งหมดอยู่ในกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลุ่มนี้ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีเครือข่ายเชื่อมโยงทั้งนักธุรกิจ พ่อค้า นักกฎหมายข้าราชการ และนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และในระดับชาติ ทำการวางแผนนโยบายและจัดสรรผลประโยชน์ต่างๆ ภายในนครขอนแก่น ซึ่งความไม่เป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาทำการตรวจสอบเพื่อสร้างความโปร่งใสในการทำงานนี้สอดคล้องกับการศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2542) ที่ศึกษาเรื่องการเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของเทศบาลนครเชียงใหม่และเทศบาลนครนครสวรรค์ ที่เกิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นขึ้นมาโดยเชียงใหม่เกิดกลุ่มใหม่ที่เป็นกลุ่มผู้นำธุรกิจรุ่นใหม่และเป็นกลุ่มที่ฝึกฝนข้าราชการประจำซึ่งรวมตัวกันเป็นพันธมิตรทางการเมือง ส่วนนครสวรรค์เป็นกลุ่มการเมืองรุ่นเก่าที่สามารถรองตำแหน่งผู้บริหารเพียงกลุ่มเดียว ทำให้พัฒนาการทางการเมืองในท้องถิ่นทั้งสองมีความล่าช้าและอยู่ในสภาพที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการทำงาน นอกจากนี้ อาริรัตน์ พงศ์ศักดิ์ (2545) ก็พบว่าการรักษาสถานภาพของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับการจัดสรรผลประโยชน์โดยเฉพาะตำแหน่งให้กับสมาชิกภายในกลุ่มหลังการเลือกตั้ง ส่วนการบริหารงานบางครั้งผู้นำกลุ่มก็อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมืองระดับชาติด้วย

สำหรับการศึกษาคั้งนี้ยังพบว่าปัจจัยด้านการศึกษา, อาชีพ, รายได้, และการเป็นสมาชิกกลุ่มของเทศบาลมีความสัมพันธ์กับระดับการพัฒนาความเป็นสถาบันของเทศบาลนครขอนแก่นซึ่งอภิปรายได้ดังนี้

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่ใช้ศึกษามีระดับการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรีซึ่งถือว่าอยู่ในระดับสูง จึงมีความเข้าใจและสามารถมองการบริหารงานของเทศบาลภายใต้การครองอำนาจของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเพียงกลุ่มเดียวว่าไม่สามารถบริหารท้องถิ่นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นได้

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่ใช้ศึกษามีอาชีพเป็นผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวซึ่งต้องอาศัยการแข่งขันบนพื้นฐานของความเป็นธรรมในการดำเนินนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อความอยู่รอดของธุรกิจส่วนตัวของตนที่ประกอบการในท้องถิ่น หากนโยบายที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีถูกรอบงำอำนาจในการกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กลุ่มนักธุรกิจหรือพ่อค้ากลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีผลประโยชน์ในท้องถิ่นก็อาจทำให้นโยบายที่กำหนดขึ้นไม่เอื้อต่อการแข่งขันที่เป็นธรรมของผู้ประกอบการรายอื่นๆ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่ใช้ศึกษามีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนอยู่ระหว่างไม่ต่ำกว่า 5,000 บาท และไม่เกิน 20,000 บาท ซึ่งถือว่าค่อนข้างน้อยหรือพอช่วยให้ดำรงชีวิตไปเดือนต่อเดือนได้ในสภาพเศรษฐกิจและสังคมอย่างนครขอนแก่น ทำให้ปัจจัยด้านรายได้ดังกล่าวมีผลต่อการจัดสวัสดิการและความช่วยเหลือต่างๆจากผู้บริหารเทศบาลในรูปการจัดโครงการต่างๆ เช่น โครงการคนขอนแก่นไม่ทิ้งกัน และโครงการต่างๆ ที่มีลักษณะให้ความช่วยเหลือแก่คนผู้มีรายได้น้อยดังกล่าว ทำให้แนวความคิดการพัฒนาความเป็นสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลมาจากรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นตัวสนับสนุนความสำเร็จด้วย

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่ใช้ศึกษามีการเข้าร่วมกลุ่มสมาชิกต่างๆที่จัดตั้งขึ้นในท้องถิ่น เช่น กลุ่มอาชีพ กลุ่มอาสาสมัคร กลุ่มผู้สูงอายุ จะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในท้องถิ่นเกิดความสนใจที่จะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการเข้าร่วมทำกิจกรรมกับ

ผู้บริหารท้องถิ่น แต่ถ้าหากไม่มีการสนใจที่จะเข้าร่วมกลุ่มกันเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาท้องถิ่นและต่อรองกับกลุ่มต่างๆในท้องถิ่นก็จะทำให้ท้องถิ่นนั้นกระจุกอำนาจในการตัดสินใจไว้ที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจค่อนข้างเบ็ดเสร็จในด้านต่างๆ ทำให้ผลประโยชน์ที่แท้จริงไม่เกิดขึ้นกับคนส่วนใหญ่ ทำให้การพัฒนาความเป็นสถาบันมีผลมาจากการเป็นสมาชิกกลุ่มต่างๆ

เอกสารอ้างอิง

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2542. รายงานการวิจัยเรื่อง การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย: ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ปธาน สุวรรณมงคล. 2554. การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลิขิต ธีระเวคิน. 2542. วิชาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศูนย์ข้อมูลข่าวสารเทศบาลนครขอนแก่น. 2554. วิสัยทัศน์และพันธกิจของคณะผู้บริหารเทศบาลนครขอนแก่น พ.ศ.2551 - 2555. สืบค้นวันที่ 5 เมษายน 2554 จาก <http://center.kkmuni.go.th>.
- อารีรัตน์ ฟองศักดิ์. 2545. กำเนิดและการพัฒนาของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. Connecticut: Yale University Press.