

## ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีในการบริหารเทศบาลตำบล ในเขตพื้นที่ภาคเหนือตอนบน

### THE POLITICAL LEADERSHIP OF MAYORS IN SUBDISTRICT MUNICIPALITY ADMINISTRATIONS IN THE AREA OF UPPER NORTHERN REGION

ชนสร ธรรมสอน<sup>1</sup>

บุญทัน ดอกไธสง<sup>2</sup>

#### บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ในการวิจัย คือ 1) เพื่อศึกษาภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรี 2) เพื่อศึกษาวัฒนธรรมประชาธิปไตยของการเมืองท้องถิ่น 3) เพื่อศึกษาสัมฤทธิ์ผลในการบริหารโครงการท้องถิ่น 4) เพื่อศึกษาการบริหารนโยบายท้องถิ่นของเทศบาลตำบล การวิจัยนี้ใช้วิธีแบบผสมผสานวิธี คือ การวิจัยเชิงปริมาณ และการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติพรรณนาและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า

1) ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรี มีองค์ประกอบสำคัญที่สุดคือ เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มองกว้าง มองไกล มองรอบด้าน ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีที่ประชาชนต้องการ ประกอบด้วย (1) ส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยท้องถิ่น (2) เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ (3) บริการสาธารณะให้ทั่วถึง (4) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม (5) พัฒนาเทศบาล และชุมชนให้มีความยั่งยืน (6) พัฒนาและรักษาสีงแวดล้อม และศิลปวัฒนธรรมชุมชน 2) วัฒนธรรมประชาธิปไตยการเมืองท้องถิ่น นั้นพบว่าประชาชนมีความเชื่อมั่น และศรัทธาต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด 3) สัมฤทธิ์ผลในการบริหารโครงการท้องถิ่นนั้น โดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า การมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการของประชาชน การกำหนดโครงการในแผน 3 ปี ตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนตามลำดับ 4) การบริหารนโยบายท้องถิ่นของเทศบาลตำบล โดยรวมการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก ซึ่งพบว่ามีประเด็นสำคัญ 6 ประการ ประกอบด้วย (1) กระบวนการกำหนดนโยบายสามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน (2) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ควรให้สามารถแก้ปัญหาของชุมชนอย่างแท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการกระจายรายได้และแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน (3) ด้านการจัดบริการสาธารณะไว้ทั่วถึงทุกกลุ่มของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้ยากจนและด้อยโอกาสในชุมชน (4) ด้านสนับสนุนงบประมาณ ควรสนับสนุนให้มีโครงการสร้างรายได้ และสร้างอาชีพที่เหมาะสมให้ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน (5) ด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมการดำเนินการให้มีการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมอย่างจริงจัง (6) ด้านการให้ความรู้ การครองชีพ การศึกษา สุขภาพ การพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนและชุมชน

**คำสำคัญ:** ภาวะผู้นำทางการเมือง การบริหารเทศบาล

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์

<sup>2</sup> ศาสตราจารย์ ประธานหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์

### Abstract

The objectives of this research were to 1) study the political leadership of the Mayors, to 2) study the democratic culture of local politics, 3) study the effectiveness of the local project administrations, and 4) study the local policy administrations of Sub district Municipalities. The mixed methods research was applied by combining both quantitative and qualitative methods. The data were analyzed by using descriptive statistics and analyzed by content analysis.

The research results were as follows; 1) The political leadership of mayors in the Sub district Municipalities comprising the most important characteristic of the wide vision, long looking, looking around. The roles of political leadership of Mayors included who people need (1) promote local democratic culture, (2) disclosure of information to the public, (3) provide public services in all works (4) provide the opportunities for public participation, (5) develop the Municipalities and communities sustainably and (6) develop and protect the environment and community cultures. 2) The democratic culture of local politics, it was found that the confidence and faith toward democracy were at the highest level while the commitment with Municipalities was at the lowest level. 3) The achievements of the local project administration; in overall were at a highest level, while consider in detail, the highest aspect was the people participation in project management followed by the project defining in the three years development plan and satisfying the need and satisfaction of people, respectively. 4) The local policy administration of Sub district Municipalities in overall was at a high level and it was found that (1) the policy formulation process could satisfy the actual needs of the people, (2) the local development plan should be able to solve the problems of communities, especially the income distribution and the poverty, (3) providing the inclusive public services, especially for the poor and marginalized people, (4) supporting the budget for the creation of income and proper occupation of the people, (5) the environment conservation conducted with strictly law enforcement and (6) providing the knowledge and training about the way of living, education, health and the quality of life developing for the people and communities.

**Keywords:** The Political Leadership, Sub District Municipality

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทบาทของการปกครองท้องถิ่นในมาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเอง และการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของพัฒนาการระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ การใช้หลักการกระจายอำนาจการเมืองการปกครอง (Decentralization) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเป็นอิสระของระบบย่อย (Subsystem Autonomy) เพื่อนำไปสู่การตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจ คือ สัญลักษณ์ของความมีประสิทธิภาพ (สมบัติ อารงธัญวงศ์, 2544) นอกจากนั้นหลักการกระจายอำนาจ ยังเป็นหลักการจัดระเบียบบริหารการปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางกระจายอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอิสระในการดำเนินงานภายในขอบเขตหนึ่ง หลักการกระจายอำนาจมีลักษณะสำคัญอย่างน้อย 5 ประการ คือ (1) มีการจัดตั้งองค์กรที่เป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง (2) มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารบางส่วนหรือทั้งหมด (3) มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร (4) มีงบประมาณและรายได้ของตนเอง และ (5) มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง (กุลธนา พงศธร, 2551) และให้คนท้องถิ่นปกครองและบริหารด้วยตนเอง ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งส่งเสริมให้ประชาชนทุกระดับมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง โดยจุดสำคัญอยู่ที่การลดอำนาจส่วนกลาง (Huntington, 1966)

เทศบาลถือว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก ซึ่งหลายประเทศประสบความสำเร็จในการใช้ “เทศบาล” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย (โกวิทย์ พวงงาม, 2548) ได้ใช้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ซึ่งเป็นหลักของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย เกิดขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยเริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) โดยมีพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116 ในส่วนภูมิภาค มีการตราพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลท่าฉลอม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) ขึ้นมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการกระจายอำนาจการปกครองที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น โดยมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในปี พ.ศ. 2476 โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีการยกฐานะสุขาภิบาลขึ้นเป็นเทศบาลหลายแห่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาลหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม ทั้งหมดขณะนี้ยังมีผลบังคับใช้ซึ่งมีการแก้ไขครั้งสุดท้าย โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2552 จากวิวัฒนาการรูปแบบการปกครองท้องถิ่นจนถึงปัจจุบัน มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ยกเลิกการปกครองท้องถิ่น รูปสุขาภิบาลจนหมดสิ้น ในปัจจุบันเทศบาลมี 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แต่การที่รัฐบาลจะยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลประเภทใดนั้นจะพิจารณาจากองค์ประกอบทางด้านจำนวนประชากรในท้องถิ่นนั้นๆ ความเจริญทางเศรษฐกิจหรือรายได้ของท้องถิ่นและการพัฒนาความเจริญภายในท้องถิ่น ในการยกฐานะของท้องถิ่นเป็นเทศบาลนั้น

จากการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลทำให้สุขาภิบาลทั่วประเทศยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล เพราะรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนในมาตรา 8 ว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและ

สาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” การเปลี่ยนแปลงสถานของสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 จึงเป็นที่น่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับมิติของการกำหนดนโยบาย การวางยุทธศาสตร์ การบริหารโครงการและ การใช้ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรี ว่าจะสามารถตอบโจทย์ความต้องการและแก้ไขปัญหา ของประชาชนได้หรือไม่ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความสัมฤทธิ์ผลระดับใด หรือจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานะจากรูปแบบเดิมหรือไม่ จากประเด็นปัญหาความกังวลดังกล่าว จึงพุ่งเป้ามาสู่ความมีภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรี ว่าจะสามารถตอบสนองความต้องการของพี่น้องประชาชนได้มากน้อยเพียงใด และประเด็นปัญหาอีกทางหนึ่งก็เป็นที่คาดหวังของประชาชนในการใช้รูปแบบการบริหารเทศบาลมีสัมฤทธิ์ผลมากเพียงใด สมกับการได้ยกฐานะขึ้นมาหรือไม่ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยนโยบายท้องถิ่นของรัฐบาลด้านการบริหารเทศบาล ขบวนการประชาธิปไตย วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่น อิทธิพลการเมืองท้องถิ่น การบริหารโครงการท้องถิ่น ภาวะความเป็นผู้นำทางการเมืองในการบริหารท้องถิ่น ทศนคติต่อภาพลักษณ์และความไว้วางใจของประชาชน

สำหรับบทบาทภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีนั้นมีความสำคัญอย่างมาก ทั้งนี้มีคำกล่าวว่า ในเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของงานที่จะได้ผลดี คือ ได้ทั้งงานและน้ำใจคนนั้น มักจะเกิดจากการมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร ถึง 80 % อีก 20% (ลิขิต ธีรเวคิน, 2549) เป็นเรื่องของความรู้ตามวิชาชีพและวิชาการ ซึ่งผู้นำที่มี “ข้อมูล” ท้องถิ่นที่มากพอ ดีพอ ลึกพอที่จะนำมาประกอบการทำ “แผนยุทธศาสตร์” เพื่อนำเสนอ “วิสัยทัศน์” การพัฒนาท้องถิ่นได้มากเท่าไร โอกาสในการที่จะได้รับการเลือกตั้งจากพี่น้องประชาชนในท้องถิ่นมากขึ้นเท่านั้น อันสอดคล้องกับตัวบทกฎหมายและกฎกติกาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ขณะเดียวกันผู้บริหาร หรือผู้นำจะต้องมีความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) กล่าวคือ การได้อำนาจรัฐนั้นเป็นไปตามกฎหมายและตามเจตนารมณ์ ที่มุ่งหวังให้ผู้นำปฏิบัติงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มีความมุ่งมั่นที่จะรับใช้ชาติและบ้านเมือง ดำรงไว้ซึ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และมีอุดมการณ์ทางการเมืองอันแข็งแกร่ง มีศรัทธาอย่างสูงส่งในอุดมการณ์และอุดมคติ มีจริยธรรมทางการเมืองโดยปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด ทั้งในส่วนที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Legality) และมีความชอบธรรมทางการเมือง (Legitimacy) ที่สำคัญจะต้องผดุงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม (The Rule of Law) (ลิขิต ธีรเวคิน, 2549) อีกทั้งยังจะต้องเป็นนักบริหารที่สามารถนำพาองค์กรของตนให้อยู่ในฐานะที่มั่นคงเป็นที่ยอมรับขององค์กรภายนอก ซึ่งความเป็นนักบริหารจะเป็นผู้ทำการเปลี่ยนแปลงโดยมองเห็นการเปลี่ยนแปลงว่า เป็นโอกาส ทราบวิธีการค้นหาการเปลี่ยนแปลงที่ถูกต้อง และทราบวิธีที่จะสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพทั้งจากภายนอกและภายในองค์กรอันประกอบไปด้วย 1) นโยบายการสร้างอนาคต 2) วิธีการอย่างเป็นระบบในการมองหา และคาดการณ์ถึงการเปลี่ยนแปลง 3) วิธีที่ถูกต้องในการสร้างความคุ้นเคยกับการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์กร 4) นโยบายในการสร้างสมดุลระหว่างการเปลี่ยนแปลงกับความต่อเนื่อง ซึ่งมีอยู่ในความเป็นนักสังเคราะห์ของผู้บริหาร ซึ่งเป็นหน้าที่ให้การสังเคราะห์แก่ผู้รับบริการ แก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม เข้าใจวิถีชีวิตชุมชนเป็นอย่างดี เข้าใจสภาพแวดล้อม สนับสนุนองค์กรประชาชน สนับสนุนองค์กรแห่งการเรียนรู้ ฉะนั้น จึงมีวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุถึง ปรัชญาที่ว่า ช่วยให้เขาสามารถช่วยเหลือตัวเองได้ด้วยวิธีทำงานกับเขา มิใช่ทำงานเพื่อเขา เพื่อที่เขาจะได้มีส่วนร่วมในการพัฒนา การกำหนดวิสัยทัศน์ในระดับพื้นที่ และนำวิสัยทัศน์นี้มาเป็นเครื่องชี้้นำในการกำหนดพันธกิจร่วมเพื่อให้เป็นวาระร่วมของประชาชนในพื้นที่ อย่างแท้จริง ซึ่งจะครอบคลุมทั้งในแง่ของการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา (กุลธนะ ธนาพงศ์, 2551) พื้นฐานเปลี่ยนไปจากเดิม โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม และความยั่งยืน

การยกสถานะของสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความพร้อมขึ้นเป็นเทศบาลตำบล ปัจจุบันมีเทศบาลตำบลจำนวน 1,841 แห่ง (ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) ในการนี้ได้มีองค์การบริหารส่วนตำบลได้ยื่นขอยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลจำนวนมากอยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งคาดว่าอนาคตรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นเทศบาลตำบลที่รูปแบบการบริหารมากที่สุดในการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่การบริหารงานเทศบาลตำบลจะมีสัมฤทธิ์ผลขึ้นอยู่กับปัจจัยนโยบายท้องถิ่นของรัฐบาลด้านการบริหารเทศบาล ขบวนการประชาธิปไตย วัฒนธรรมการเมือง อิทธิพลการเมือง การบริหารโครงการ ทัศนคติต่อภาพลักษณ์และความไว้วางใจของประชาชน มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่นายกเทศมนตรีที่จะใช้ภาวะผู้นำทางการเมืองในการกำหนดนโยบายให้ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชน ที่สำคัญการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม ประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารโครงการต่างๆของเทศบาลให้สัมฤทธิ์ผลสูงสุด และภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีที่พึงประสงค์ของประชาชน ดังนั้น จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัย จึงประสงค์ที่จะศึกษาเรื่อง “ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีในการบริหารเทศบาลตำบล พื้นที่ภาคเหนือตอนบน”

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษานโยบายท้องถิ่นด้านการบริหารเทศบาลตำบล
2. เพื่อศึกษาวัฒนธรรมประชาธิปไตยการเมืองท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาสัมฤทธิ์ผลในการบริหารโครงการท้องถิ่น
4. เพื่อศึกษาภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีที่พึงประสงค์

### ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตพื้นที่การศึกษา

เทศบาลตำบลในเขตภาคเหนือตอนบน ประกอบด้วย 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดลำพูน จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดแพร่ จังหวัดพะเยาและจังหวัดน่าน ซึ่งมี เทศบาลตำบล รวมทั้งสิ้น จำนวน 287 แห่ง (ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2553)

2. ขอบเขตตัวแปร

2.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variable) ได้แก่ นโยบายท้องถิ่นด้านการบริหารเทศบาลตำบล วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยท้องถิ่น สัมฤทธิ์ผลการบริหารโครงการท้องถิ่น

2.2 ตัวแปรตาม (Dependent variable) ได้แก่ ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีที่พึงประสงค์

### ทบทวนวรรณกรรม

พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง (2552) ได้วิจัยเรื่อง แนวโน้มของการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์ใหม่ แนวโน้มการพัฒนาของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เป็นผลมาจากแนวคิดการจัดการสาธารณะแนวใหม่ และแนวคิดการจัดการปกครอง บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการนำเสนอแนวโน้มการปกครองท้องถิ่นที่ได้เปลี่ยนแนวคิดจากการปกครองท้องถิ่นในกระบวนทัศน์เดิม ที่ยึดโยงอยู่กับเขตแดนและความเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างและหน้าที่ที่ตายตัว ไปสู่การจัดการปกครองท้องถิ่น ที่ไม่มีข้อจำกัดเรื่องพรมแดน เน้นการสร้างความร่วมมือการเป็นพันธมิตร

อัชกรณ วังศรีปรีดี (2552) ได้ทำวิจัยเรื่อง การเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ผลการศึกษาพบว่า อบต. ได้รับรางวัลในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนั้นมีแนวโน้มที่มีสภาพทางด้านการเมือง เช่น การมีผู้บริหาร อบต. ที่มีระดับความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานด้านการเมือง เช่น การมีผู้บริหาร อบต. ที่มีระดับความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานด้านการเมืองอย่างต่อเนื่อง มีเสียงสนับสนุนในสภาท้องถิ่นอย่างเข้มแข็ง การแข่งขันทางการเมืองในการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งบริหารนั้นมีน้อย (ไม่มีผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกฯ หรือมีก็สามารถเอาชนะได้ด้วยคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น) กลุ่มการเมืองของผู้บริหาร อบต. หรือตัวผู้บริหาร อบต. มีความสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคการเมืองในระดับชาติหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองในระดับจังหวัดและระดับประเทศโดยสภาพการเมืองบางประการเหล่านี้บางครั้งก็พบอยู่ใน อบต. ที่ไม่ได้รับรางวัลด้วยทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความตั้งใจและความเอาใจใส่ของผู้บริหาร อบต. ในการให้ความสำคัญกับรางวัลเหล่านี้เพียงใด โดยส่วนใหญ่พบว่าผู้บริหาร อบต. ที่ให้ความสำคัญกับรางวัลจะสนใจหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องมีการวางแผนและการจัดเตรียมทีมงานและการแบ่งงานให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ให้รับผิดชอบในแต่ละเรื่อง โดยผู้บริหาร อบต. ต้องเอาใจใส่ในการตรวจสอบในกฎเกณฑ์การประเมินอย่างต่อเนื่อง ซึ่งทั้งนี้เพื่อให้ อบต. ได้รับรางวัลต่างๆ โดยผู้บริหาร อบต. ก็จะได้รับคามนิยม ความเชื่อมั่นความศรัทธาจากประชาชน ซึ่งในที่สุดก็จะมีผลต่อคะแนนนิยมทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วย โดยสรุป อธิบายได้ว่า สภาพการเมืองใน อบต. เป็นสภาพที่เอื้อให้ปัจจัยทางด้านการบริหาร อบต. อื่นๆ สามารถกระทำได้อย่างราบรื่น มีว่าจะไม่ได้เป็นเงื่อนไขที่จะส่งผลโดยตรงกับการได้รับหรือได้รับรางวัลอย่างมีนัยสำคัญ เพราะรางวัลเหล่านี้เป็นรางวัลที่มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่มุ่งวัดผลด้านการบริหารงานไม่ได้ประเมินสภาพหรือเงื่อนไขทางการเมืองแต่อย่างใด

อุษา ว่องวงศ์ภพ (2523) ได้ทำการศึกษาเรื่อง “ภูมิหลังแรงจูงใจ และพื้นฐานอำนาจของผู้นำทางการเมืองในระดับอบต. ประชาธิปไตยในประเทศไทย” โดยได้ศึกษาวิธีการชี้บ่งตัวผู้นำ โดยสรุปว่า “ผู้นำของไทยมี 3 ประเภท คือ ผู้นำทางการเมือง ผู้นำทางเศรษฐกิจ และผู้นำทางการเมืองในระดับอบต. ประชาธิปไตยในประเทศไทย ผู้นำทางการเมืองส่วนใหญ่มีแรงจูงใจในการเมือง เพื่อแสวงหา หรือรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และหรือกลุ่มเศรษฐกิจที่ผูกพันอยู่ ผู้นำทางการเมืองส่วนใหญ่ใช้วิธีการระดมทรัพยากรทางเศรษฐกิจเป็นด้านหลักในการใช้กลยุทธ์ในการเข้าสู่การเมือง เช่น การเงิน ในการหาเสียง และใช้วิธีการจัดตั้งกลุ่มเข้าร่วมองค์กรทางการเมืองเป็นด้านรอง เช่น การเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนเพื่อสร้างบารมีให้เป็นที่รู้จัก เป็นต้น

## วิธีการดำเนินการวิจัย

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

#### 1.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาของการวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรที่ใช้ ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เทศบาลตำบล จำนวน 287 แห่งในพื้นที่ภาคเหนือตอนบน รวมประชากรทั้งสิ้น 1,989,226 คน ได้กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 400 คนซึ่งคำนวณได้จากการเปิดตารางของเครซี มอแกน ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05) เป็นการสุ่มตัวอย่างแบบแบ่งชั้นภูมิ (Stratified Sampling)

#### 1.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาของการวิจัยเชิงคุณภาพ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาของการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (In - Depth Interview) ผู้บริหารเทศบาลตำบล ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาลและปลัดเทศบาล จำนวนกลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 คน โดยผู้วิจัยใช้ในการสุ่ม ตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive)

## 2. การสร้างเครื่องมือในการวิจัย

### 2.1 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณ

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณในครั้งนี้ใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นแบบมาตราประมาณค่า (Rating Scale) เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับ นโยบายท้องถิ่นด้านการบริหาร เทศบาลตำบล วัฒนธรรมประชาธิปไตยการเมืองท้องถิ่น สัมฤทธิ์ผลในการบริหารโครงการท้องถิ่นและภาวะ ผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีที่พึงประสงค์

### 2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาของการวิจัยเชิงคุณภาพ

แบบสัมภาษณ์ (Interview) เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้าง (Structure In-dept Interview) เพื่อศึกษา 1) ศึกษาภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรี 2) ศึกษาวัฒนธรรมประชาธิปไตย ของการเมืองท้องถิ่น 3) ศึกษาสัมฤทธิ์ผลในการบริหารโครงการท้องถิ่น 4) ศึกษาการบริหารนโยบายท้องถิ่น ของเทศบาลตำบลโดยผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์ด้วยตัวเอง การสัมภาษณ์จะเป็นอย่างไม่เป็นทางการ (Non-Official) สัมภาษณ์เจาะลึกผู้ที่ให้ข้อมูลที่สำคัญเลือกแบบเจาะจงจากผู้บริหารเทศบาลตำบลรวมจำนวน 30 คน เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกและได้ความเชื่อมั่นจากข้อมูลปฐมภูมิที่มีความสอดคล้องกับข้อมูลข้อเท็จจริงตรง ตามกรอบแนวคิดการวิจัย

## 3. การวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ที่ได้จากแบบสอบถาม วิเคราะห์โดยใช้สถิติพรรณนา ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ค่าต่ำสุดและค่าสูงสุด เพื่อพรรณนาตัวแปรเดี่ยว และสถิติเชิงอนุมาน ได้แก่ การวิเคราะห์ถดถอย วิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งการวิเคราะห์เนื้อหา และการวิเคราะห์แบบอุปนัย ดังนี้

1. ข้อมูลที่ได้จากแนวคิดทฤษฎี เอกสาร วารสาร งานวิจัย และคำถามที่ได้จากปลายเปิดของ แบบสอบถามใช้ในการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา
2. ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการสังเกตใช้การวิเคราะห์แบบอุปนัย โดยการตีความหมาย เชื่อมโยงความสัมพันธ์ และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลที่น่ามาวิเคราะห์

## ผลการวิจัย

### นโยบายท้องถิ่นด้านการบริหารเทศบาล

นโยบายท้องถิ่นของรัฐบาลโดยภาพรวมสะท้อนแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังอย่างมีเอกภาพ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า นโยบายการพัฒนา ท้องถิ่นของรัฐบาลเกิดจากการรวบรวมปัญหาที่เกิดจากสภาพข้อเท็จจริงแล้วนำมากำหนดเป็นนโยบายการ แก้ไขปัญหาท้องถิ่นในภาพรวมและในเชิงของการบูรณาการ แต่ทั้งนี้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแก้ไขปัญหา โดยถือเอาความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นเกณฑ์ สอดคล้องกับแนวคิดของ โกวิท วัฒนกุล (2548) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายการพัฒนาท้องถิ่นจะมีประสิทธิภาพได้ ก็ต่อเมื่อผู้กำหนดนโยบายจะต้องทราบปัญหาชั้น พื้นฐานโดยรวมของประชาชนเสียก่อน จากนั้นจึงเอาความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นกรอบนโยบาย ให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาและง่ายต่อการนำไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล ทุกระดับ ได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเป็นแนวทางเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายท้องถิ่นของ รัฐบาลจะเห็นผลในเชิงของรูปธรรมได้ ก็ต่ออาศัยการกำหนดแผนงาน โครงการ เป็นตัวขับเคลื่อนเช่นเดียวกับ แนวคิดของ กุลธน ธนาพงศธร (2551) เห็นว่า สิ่งที่รัฐบาลกำหนดเป็นแนวทางเพื่อจะนำไปสู่การปฏิบัติที่

สะท้อนออกมาในรูปของโครงการ แผนงาน ซึ่งจะต้องมีเงื่อนไขว่า โครงการแผนงานนั้น จะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อรองรับกับความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย

นอกจากนั้นนโยบายท้องถิ่นของรัฐบาลยังได้สะท้อนภาพการสร้างเสริมความเข้มแข็งและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน กล่าวคือ การที่นโยบายของรัฐบาลได้มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นได้ค้นหาอัตลักษณ์ของท้องถิ่นตนเอง เช่น เอกลักษณ์ด้านประเพณี วัฒนธรรม ศาสนาโบราณ แหล่งเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์และธรรมชาติ และที่สำคัญมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะในส่วนของประชาชน ทำอย่างไรจึงจะหาช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดทำนโยบายมากที่สุด ซึ่งนโยบายท้องถิ่นของรัฐบาลก็ได้กำหนดเป็นภาพกว้าง หรือแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมในเชิงกว้างเอาไว้ ส่วนจะนำนโยบายท้องถิ่นของรัฐบาลไปแปลงเป็นนโยบายท้องถิ่นของแต่ละแห่ง ก็ขึ้นอยู่กับ การเล็งเห็นความสำคัญของสาระสำคัญในนโยบายของผู้ว่าท้องถิ่นแต่ละแห่ง และการตัดสินใจที่เด็ดขาดของผู้ว่าว่า จะทำดำเนินการหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ นโยบายท้องถิ่นจะสัมฤทธิ์ผลได้ต้องอาศัยปัจจัยส่วนหนึ่งที่สำคัญได้แก่ การตัดสินใจดำเนินการของผู้กำหนดนโยบาย เช่นแนวคิดที่สะท้อนมุมมอง ได้แก่ Caldwell (1970) เห็นว่า ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจ หรือบรรดาการกระทำทั้งหลาย ขั้นตอนสุดท้ายอยู่ที่การตัดสินใจว่า จะทำหรือไม่ทำอะไร สอดคล้องกับ ความเห็นของ Baker (1972) ได้กล่าวว่า การจะดำเนินการอะไรก็ตาม ขึ้นอยู่กับว่า รัฐบาลได้ตัดสินใจว่า จะกระทำ หรือไม่ทำหากกระทำหรือไม่กระทำต้องอธิบายได้ เช่น รูปแบบค่าแรงการณ ด้วบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำพิพากษา เป็นต้น เช่นเดียวกับนโยบายท้องถิ่นของรัฐบาล ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญของการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลได้กำหนดแนวทางการกระทำอย่างครอบคลุม นั้นหมายความว่า รัฐบาลได้ตัดสินใจดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว โดยอาศัยกลไกหน่วยงานท้องถิ่นเป็นเครื่องมือของการพัฒนา ส่วนหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นก็ต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของรัฐบาล

อีกประการหนึ่ง นโยบายการกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาล มุ่งเน้นการปรับบทบาทภารกิจ หน้าที่ และพัฒนาระบบบริหารงานของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ให้มีความเข้มแข็ง และมีระบบบริหารจัดการที่ดี ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะว่า นโยบายรัฐบาลในการส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นต้องการจะสร้างดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลและความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากรของท้องถิ่น โดยนโยบายรัฐบาลสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น อาทิ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์ OTOP การส่งเสริมด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับกระจายอำนาจของรัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมาจากรัฐธรรมนูญ ปี 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี 2542 ซึ่งได้กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองตนเอง จัดบริการสาธารณะด้วยตนเอง ตลอดจนถึงการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น การมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคลตั้งที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2546) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การให้อิสระแก่องค์กรท้องถิ่นแต่ละแห่งในการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ ในรูปแบบของการจัดทำนโยบาย การจัดทำโครงการและแผนงาน พัฒนาในแต่ละส่วนที่เห็นว่ามีปัญหามากที่สุดและคนภายในชุมชนต้องการมากที่สุด ซึ่งจะช่วยลดภาระการดูแลจากรัฐบาลกลาง หรือเป็นการช่วยเสริมสร้างจุดบกพร่องที่รัฐบาลกลางอาจจะดูแลไม่ทั่วถึง ผลการแบบสอบถามนโยบายท้องถิ่นด้านการบริหารเทศบาล ดังตารางนี้

ตารางที่ 1 นโยบายท้องถิ่นด้านการบริหารเทศบาลตำบล

| ที่ | นโยบายท้องถิ่นด้านการบริหารเทศบาล                                            | $\bar{X}$ | S.D. | ความหมาย   |
|-----|------------------------------------------------------------------------------|-----------|------|------------|
| 1.  | นโยบายการส่งเสริมการกระจายอำนาจของรัฐบาล                                     | 2.10      | 0.52 | น้อย       |
| 2.  | นโยบายของรัฐบาลด้านการส่งเสริมการกระจายอำนาจมีความสอดคล้องกับนโยบายของเทศบาล | 2.84      | 0.62 | มาก        |
| 3.  | ความอิสระในการปกครองตนเองของเทศบาล                                           | 2.12      | 0.48 | น้อย       |
| 4.  | นโยบายของท้องถิ่น สนับสนุนการบริการสาธารณะ                                   | 3.04      | 0.54 | มาก        |
| 5.  | นโยบายของท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย     | 3.16      | 0.62 | มาก        |
| 6.  | การกำกับดูแลเทศบาลตำบล                                                       | 1.98      | 0.66 | น้อย       |
| 7.  | รูปแบบการบริหารงานเทศบาลปัจจุบัน                                             | 3.20      | 0.65 | มาก        |
| 8.  | รูปแบบของเทศบาลที่สามารถตอบสนองความต้องการกับประชาชนในท้องถิ่น               | 3.54      | 0.55 | มากที่สุด  |
| 9.  | เทศบาลมีความเข้าช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น                                | 3.11      | 0.56 | มาก        |
| 10. | การยอมรับของรูปแบบเทศบาลตำบลเปรียบเทียบกับ อบต.                              | 2.75      | 0.72 | มาก        |
| 11. | กระบวนการกำหนดนโยบายของนายกเทศมนตรี                                          | 3.52      | 0.55 | มากที่สุด  |
| 12. | การนโยบายของนายกเทศมนตรีนำไปปฏิบัติ                                          | 2.88      | 0.56 | มาก        |
| 13. | การบริการสาธารณะของเทศบาล                                                    | 2.78      | 0.62 | มาก        |
| 14. | ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล                                    | 1.96      | 0.55 | น้อย       |
| 15. | ความเจริญก้าวหน้าของบุคลากรเทศบาล                                            | 3.11      | 0.67 | มาก        |
| 16. | รูปแบบการบริหารงานบุคลากรของเทศบาล                                           | 3.01      | 0.56 | มาก        |
| 17. | นโยบายการจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่เทศบาล                                      | 1.22      | 0.68 | น้อยที่สุด |
| 18. | การคลังของเทศบาล                                                             | 1.48      | 0.56 | น้อยที่สุด |
| 19. | การจัดเก็บภาษีของเทศบาล                                                      | 1.52      | 0.66 | น้อยที่สุด |
| 20. | รายได้ของเทศบาล                                                              | 1.42      | 0.54 | น้อยที่สุด |

### วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยท้องถิ่น

วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยท้องถิ่นมีผลต่อการบริหารเทศบาลในระดับมาก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี การสร้างนักการเมืองที่ดี การบริหารงานเทศบาลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ต้องอาศัยการสร้างและหรือการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับประชาชนภายในท้องถิ่นในทุกรูปแบบ กล่าวคือ ทุกฝ่ายต้องช่วยกันรณรงค์ให้ความรู้ด้านหลักการประชาธิปไตยที่ถูกต้อง ประชาชนสามารถเรียนรู้ สัมผัสกับหลักการประชาธิปไตยที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยกินได้” หมายความว่า ประชาธิปไตยที่เข้าใจง่าย เห็นผล และง่ายต่อการเรียนรู้และปฏิบัติสำหรับประชาชน เมื่อประชาชนภายในชุมชนได้เล็งเห็นความสำคัญและหรือการตระหนักในหลักการสำคัญของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้ว การเลือกตั้งผู้นำทางการเมือง การพัฒนาผู้นำทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน จะได้คุณภาพ คำว่า คุณภาพในเชิงของประชาธิปไตยสำหรับประชาชนแล้ว ก็คือ ไม่ถูกโกหก หลอกลวง ไม่ยอมรับการซื้อสิทธิ์ขายเสียง กิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในชุมชนจะต้องเป็นไปและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยทุกระดับ จนกระทั่งคำว่า ความเป็นประชาธิปไตยเต็มใบได้เข้าไปแทรกซึมในวิถีชีวิต ระเบียบปฏิบัติ กฎกติกา ภายในชุมชน ซึ่งจะเป็แรงหนุนให้เกิดท้องถิ่นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ (2553) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ต้องเริ่มจากการสร้างมโนสำนึกในความเป็นประชาธิปไตยบนรากฐานของวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ในทุกกิจกรรมของประชาชน ให้เกิดเป็นมโนสำนึก หรือจิตวิญญาณในความเป็นประชาธิปไตย รู้จักสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ซึ่งจะนำพาประชาชนไปสู่ความเป็นผู้มีวุฒิภาวะผู้ใหญ่ จึงสะท้อนให้เห็นว่า วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ต้องเริ่มจากการปลูกฝังสำนึกความเป็นประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบจากประชาชนรากหญ้า โดยแทรกหลักการประชาธิปไตยไว้ในกิจกรรมทุกอย่างจนกระทั่งประชาชนมีวุฒิภาวะความเป็นผู้ใหญ่ตามหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ ตระหนักในสิทธิ คิดอย่างสร้างสรรค์อิสระ และไม่ละทิ้งความเป็นพี่เป็นน้อง รักความยุติธรรม เคารพกฎกติกา เคารพศักดิ์ความเป็นมนุษย์ (พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์, 2554) ผลการแบบสอบถามวัฒนธรรมประชาธิปไตยการเมืองท้องถิ่น ดังตารางนี้

ตารางที่ 2 วัฒนธรรมประชาธิปไตยการเมืองท้องถิ่น

| ที่ | วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยท้องถิ่น                 | $\bar{X}$ | S.D. | ความหมาย   |
|-----|-----------------------------------------------------|-----------|------|------------|
| 1   | ความเชื่อถือว่าไว้วางใจของประชาชนต่อเทศบาล          | 3.11      | 0.61 | มาก        |
| 2   | ความเชื่อศรัทธาต่อการปกครองแบบประชาธิปไตย           | 3.42      | 0.68 | มากที่สุด  |
| 3   | ความเชื่อศรัทธา ต่อการบริหารงานเทศบาล               | 3.12      | 0.54 | มาก        |
| 4   | ความเชื่อศรัทธาต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี          | 3.14      | 0.64 | มาก        |
| 5   | ความเชื่อว่าเทศบาลมีความรับผิดชอบต่อประชาชน         | 3.02      | 0.55 | มาก        |
| 6   | ความเชื่อว่า เทศบาลสามารถแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น | 2.55      | .064 | มาก        |
| 7   | ความรู้สึกผูกพันของประชาชนกับเทศบาล                 | 1.74      | 0.61 | น้อยที่สุด |
| 8   | ความใกล้ชิดเชื่อถือว่าไว้วางใจของคนในชุมชนในเทศบาล  | 3.30      | 0.58 | มาก        |

ตารางที่ 2 วัฒนธรรมประชาธิปไตยการเมืองท้องถิ่น (ต่อ)

| ที่ | วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยท้องถิ่น                    | $\bar{X}$ | S.D. | ความหมาย  |
|-----|--------------------------------------------------------|-----------|------|-----------|
| 9   | การจัดสำนึกสาธารณะในเทศบาล                             | 3.33      | 0.61 | มาก       |
| 10  | การยอมรับความหลากหลายทางความคิดความต้องการ             | 3.22      | 0.58 | มาก       |
| 11  | การเคารพกฎหมายหลักเกณฑ์ กฎกติกาของสังคมในเทศบาล        | 3.18      | 0.66 | มาก       |
| 12  | วัฒนธรรมท้องถิ่นมีความเหมาะสมกับรูปแบบการบริหารเทศบาล  | 3.56      | 0.55 | มากที่สุด |
| 13  | อิทธิพลทางการเมืองของผู้นำท้องถิ่น                     | 3.08      | 0.61 | มาก       |
| 14  | วัฒนธรรมท้องถิ่นมีผลต่อระบบการเลือกตั้งของเทศบาล       | 3.76      | 0.61 | มากที่สุด |
| 15  | การสร้างเครือข่ายของนักการเมืองระดับประเทศ             | 3.10      | 0.58 | มาก       |
| 16  | วัฒนธรรมการเมืองสร้างนักการเมืองที่ดี                  | 3.24      | 0.61 | มาก       |
| 17  | ศักยภาพทางการเมืองของประชาชนในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น | 3.69      | 0.58 | มากที่สุด |

### การบริหารโครงการท้องถิ่น

การบริหารงานโครงการของเทศบาล พบว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมกับการการบริหารโครงการทุกขั้นตอน ซึ่งเริ่มตั้งแต่การรับรู้ การกำหนด การวัดผลประเมินผล ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า ในการบริหารงานโครงการของท้องถิ่นทุกประเภท จะต้องถือเอาความต้องการและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นตัวตั้ง แต่ก่อนที่จะรู้ว่าประชาชนในพื้นที่มีความต้องการอะไรบ้าง ย่อมต้องออกสำรวจดูความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง พร้อมทั้งการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนให้เป็นผู้มีส่วนในการรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการ ทั้งนี้ หลักการพื้นฐานสำคัญของการบริหารจัดการโครงการให้เป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อยเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย ซึ่งการบริหารจัดการโครงการนั้น อาจจะมีอุปสรรคปัญหามากมายประการ อาทิ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการใช้สอยของประชาชนภายในท้องถิ่นมีอย่างไม่จำกัด จึงเป็นทักษะและวิธีการสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่น จะบริหารจัดการโครงการซึ่งมีทรัพยากรการบริหารอย่างจำกัด กระทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับแนวคิดของ ครรชิต มัลลียงส์ (2551) พบว่า การบริหารจัดการโครงการภายในท้องถิ่น จะต้องบริหารจัดการภายใต้กรอบเงื่อนไขการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น งบประมาณ คน วัสดุอุปกรณ์ กระบวนการ ทักษะ เป็นต้น สอดคล้องกับแนวคิดของ Wysocki, Beck, and Crane (2000) พบว่า การบริหารโครงการของท้องถิ่นจะต้องบูรณาการกันอย่างหลากหลายในเชิงของมิติการพัฒนา เช่น มิติด้านนโยบายรัฐบาล มิติด้านสังคมภายในท้องถิ่น และมิติความเป็นไปได้ แต่ทั้งนี้ การบริหารจัดการโครงการท้องถิ่น คือ การตีโจทย์ปัญหาความต้องการของประชาชนให้กระจ่างแล้วขับเคลื่อนทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผลการแบบสอบถามสัมฤทธิ์ผลในการบริหารโครงการท้องถิ่น ดังตารางนี้

ตารางที่ 3 สัมฤทธิ์ผลในการบริหารโครงการท้องถิ่น

| ที่ | การบริหารโครงการท้องถิ่น                     | $\bar{X}$ | S.D. | ความหมาย   |
|-----|----------------------------------------------|-----------|------|------------|
| 1   | โครงการพัฒนามีกำหนดในแผน 3 ปี                | 3.78      | 0.62 | มากที่สุด  |
| 2   | ประชาชนพึงพอใจต่อโครงการของเทศบาล            | 3.76      | .057 | มากที่สุด  |
| 3   | ความอิสระในการกำหนดโครงการของเทศบาล          | 1.75      | 0.67 | น้อยที่สุด |
| 4   | การมีส่วนร่วมในการกำหนดและบริหารโครงการ      | 3.24      | 0.55 | มาก        |
| 5   | ประสิทธิภาพการบริหารโครงการของเทศบาล         | 3.73      | 0.68 | มากที่สุด  |
| 6   | ประสิทธิผล การบริหารโครงการของเทศบาล         | 3.52      | 0.57 | มาก        |
| 7   | ประชาสัมพันธ์ การรับรู้โครงการของคนในเทศบาล  | 3.74      | 0.63 | มากที่สุด  |
| 8   | โครงการเป็นไปตามความต้องการของประชาชน        | 3.71      | 0.58 | มากที่สุด  |
| 9   | โครงการมีการกำหนดจากรัฐบาล                   | 3.11      | 0.71 | มาก        |
| 10  | ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดแผนงานต่าง ๆ ของเทศบาล | 3.81      | 0.71 | มากที่สุด  |
| 11  | การประเมินผลโครงการ                          | 3.11      | 0.74 | มาก        |

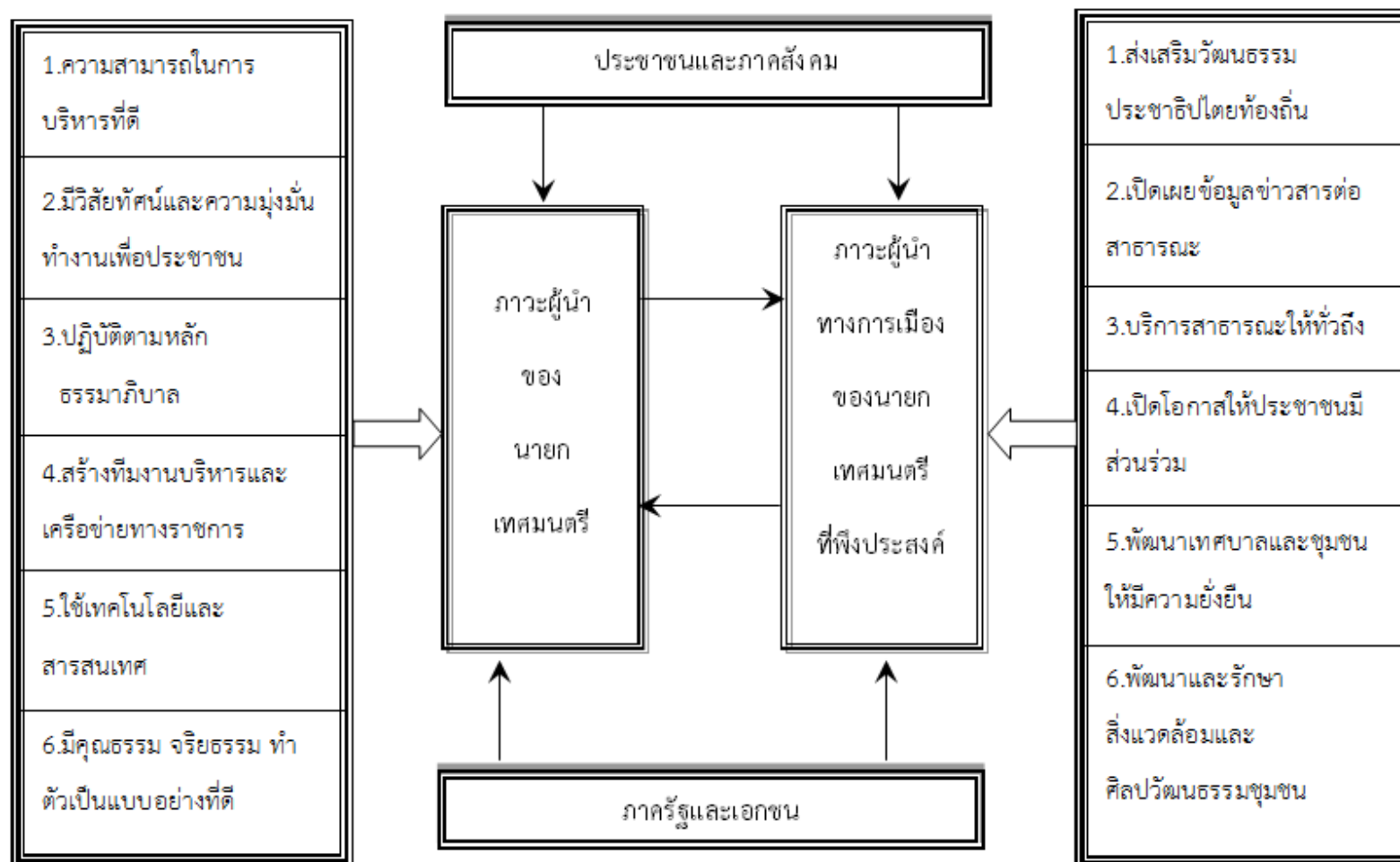
### ภาวะความเป็นผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นและความไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่น

ลักษณะภาวะผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น พบว่า เป็นผู้มีความเข้มแข็ง กล้าหาญ เสียสละ อดทน ว่องไวต่อปัญหาตลอดเวลา มีความคิดก้าวหน้า ริเริ่มสร้างสรรค์ มีความคิดยืดหยุ่น ขยันหมั่นเพียร มีความวิริยะอุตสาหะ มีความจริงใจในการปฏิบัติหน้าที่ เห็นประโยชน์ของประชาชนมากกว่าประโยชน์ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่โกหกหลอกลวงประชาชน ให้สัญญากับประชาชนไว้อย่างไร ต้องกระทำให้ได้อย่างที่สัญญาไว้กับประชาชน และที่สำคัญต้องยึดมั่นในหลักของธรรมาภิบาล สามารถบูรณาการหลักธรรมาภิบาลเข้าไปใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า ความเป็นผู้นำของผู้นำท้องถิ่นมีผลต่อการความรู้สึกรักของประชาชนภายในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ภาพที่ติดตราตรึงใจของประชาชนเป็นอันดับแรกในการมอบภารกิจความไว้วางใจแก่ผู้นำในท้องถิ่น ก็คือ ความซื่อสัตย์สุจริต ความอดทน และความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ขึ้นชื่อว่า ผู้นำท้องถิ่น คือ ผู้เสียสละทุกอย่างเข้ามาอาสาทำงานขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน เมื่อผู้นำเข้ามาสู่ตำแหน่งแล้ว สถานะความเป็นผู้นำย่อมกลายเป็นที่คาดหวังของประชาชนผู้เลือกผู้นำท้องถิ่นเข้ามาทำงานรับใช้ประชาชน หากภาพของภาวะความเป็นผู้นำมีอันต้องเสื่อมเสียไป กล่าวคือ มีการทุจริตคอร์รัปชัน มีผลประโยชน์ทับซ้อน เข้ามาทำงานเพื่อผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก ประชาชนก็จะพลอยเสื่อมศรัทธาไปด้วย แนวคิดของ สัญญา เคนาภูมิ (2551) ได้กล่าวถึงผู้นำไว้ว่า ลักษณะภาวะผู้นำที่ดีต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และตรวจสอบได้ ยอมรับการวิพากษ์วิจารณ์ ส่วนแนวคิดของ ภาวิดา ธาราศรีสุทธิ (2547) พบว่า ภาวะผู้นำที่พึงประสงค์ ต้องมีความเสียสละ กล้าคิด กล้าทำ กล้าตัดสินใจ มีวิสัยทัศน์ นำนวัตกรรมใหม่ๆ เข้ามาสู่การพัฒนาองค์กร ดังนั้น ลักษณะภาวะผู้นำท้องถิ่น จึงต้องมีการพัฒนากันอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการพัฒนาเพื่อสอดคล้องกับการเปลี่ยนของความทันสมัยในทุกด้าน อาทิ ด้านการบริหารจัดการ ด้านนโยบาย ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ และด้านการพัฒนาองค์กร เป็นต้น

ความไว้วางใจต่อผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น พบว่า ขึ้นอยู่กับผลงานการบริหารงานตามนโยบายในแต่ละสมัยของผู้นำท้องถิ่นแต่ละคน หากผู้นำท้องถิ่นได้ขับเคลื่อนนโยบายตามที่ได้รับปากไว้กับประชาชนเมื่อครั้งตอนหาเสียงแล้วดำเนินการตามนั้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ความไว้วางใจต่อการบริหารงานของผู้นำท้องถิ่นก็จะเพิ่มขึ้นตามมา ในทางกลับกันหากผู้นำท้องถิ่นเมื่อเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองแล้ว กลับไม่ดำเนินการตามนโยบายที่ประกาศไว้ อีกทั้งยังมีภาพแห่งความทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น ย่อมไม่เป็นที่ไว้วางใจแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแน่แท้ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า ประสบการณ์การเรียนรู้ของประชาชนกับสิ่งที่ได้รับจากการบริหารจัดการจากนักการเมืองท้องถิ่นในอดีตมักจะสะท้อนภาพลบเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยภาพลบที่เป็นรอยประทับตราในความรู้สึกของประชาชน ก็คือ การทุจริตคอร์รัปชัน จากโครงการ แผนงาน และกิจกรรมที่เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งผู้นำท้องถิ่นได้กำหนดขึ้นและกระจายผลประโยชน์กลับคืนสู่ประชาชนน้อย เพราะฉะนั้นความไว้วางใจที่มีต่อนักการเมืองท้องถิ่นจึงมีผลอย่างยิ่งต่อความเชื่อมั่นในศักยภาพการบริหารจัดการของผู้นำท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวคิดของ Andrews and Boyne (2010) พบว่า การทุจริตคอร์รัปชันของผู้นำท้องถิ่นมีผลต่อความไว้วางใจจากประชาชนในระดับมาก ในขณะเดียวกันความเห็นของ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2552) พบว่า การขับเคลื่อนนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่เห็นเป็นรูปธรรม และแฝงไว้ด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนทางนโยบาย ย่อมลดความเชื่อถือจากประชาชนอย่างมาก ดังนั้น ความไว้วางใจต่อผู้นำทางการเมืองจากประชาชน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ผู้นำท้องถิ่นต้องทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ทำงานเสียสละให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ประการที่สอง การขับเคลื่อนนโยบาย จะต้องดำเนินการให้เห็นผลอย่างประจักษ์ กล่าวคือ ต้องขับเคลื่อนนโยบายในรูปแบบของโครงการ แผนงานแล้ว เห็นผลเป็นรูปธรรม ซึ่งทำให้ประชาชนสัมผัสได้ว่า จับต้องได้ ได้รับผลการดำเนินการอย่างแท้จริง ผลการแบบสอบถามภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีในการบริหารจัดการเทศบาล ดังตารางนี้

**ตารางที่ 4** ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีในการบริหารจัดการเทศบาล

| ลำดับ | ข้อความ                                               | $\bar{X}$ | S.D. | ความหมาย  |
|-------|-------------------------------------------------------|-----------|------|-----------|
| 1.    | เป็นแบบอย่างที่ดีทางด้านจริยธรรม คุณธรรม และศีลธรรม   | 3.05      | 0.52 | มาก       |
| 2.    | เป็นผู้มีความเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อส่วนรวม       | 3.16      | 0.54 | มาก       |
| 3.    | เป็นผู้มีหัวใจของความเป็นนักประชาธิปไตย               | 3.09      | 0.48 | มาก       |
| 4.    | สุจริต ซื่อตรง โปร่งใส ยอมรับในการตรวจสอบ             | 3.12      | 0.51 | มาก       |
| 5.    | ทุ่มเทชีวิตจิตใจให้กับชุมชนอย่างไม่รู้จักเหน็ดเหนื่อย | 3.11      | 0.49 | มาก       |
| 6.    | เป็นนักบริหารมืออาชีพทำงานเน้นผลสำเร็จของงาน          | 3.08      | 0.53 | มาก       |
| 7.    | เป็นนักวางยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น                  | 3.00      | 0.51 | มาก       |
| 8.    | เป็นนักวางแผนและนำความเจริญมาสู่ชุมชน                 | 3.12      | 0.47 | มาก       |
| 9.    | เป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มองกว้าง มองไกล มองรอบด้าน        | 3.34      | 0.49 | มากที่สุด |
| 10.   | เป็นผู้มีสัจจะทำตามที่ได้ประกาศหาเสียงไว้             | 3.04      | 0.53 | มาก       |
| 11.   | การบริหารงานของนายกเทศมนตรีความโปร่งใส                | 3.24      | 0.53 | มาก       |



ภาพที่ 1 ตัวแบบภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีในการบริหารเทศบาลตำบล

## อภิปรายผล

ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีในการบริหารงานเทศบาลตำบล มีความสำคัญต่อการพัฒนาเทศบาล ความอยู่ดีเป็นสุขของประชาชน การสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยท้องถิ่น และ อนุรักษ์ สิ่งแวดล้อม ศิลปวัฒนธรรม ของชุมชน โดยที่นายกเทศมนตรีเป็นตัวขับเคลื่อนในเทศบาลและชุมชนในพื้นที่ รวมทั้งพื้นที่ชุมชนใกล้เคียง อำเภอ จังหวัด ตามลำดับ ทั้งนี้ จะมีความสัมพันธ์กันเชิงพื้นที่ ภาวะผู้นำของตัวแบบ แบ่งออกเป็น ภาวะผู้นำของนายกเทศมนตรีเป็นคุณสมบัติที่ตัวของนายกเทศมนตรีจะมีอยู่ในตัวเอง หรือพัฒนาตัวเองตลอดเวลา ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งนายกเทศมนตรี ขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี และ ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีที่พึงประสงค์เป็นความต้องการของประชาชนในพื้นที่เทศบาล ชุมชน จะต้องการให้ นายกเทศมนตรีต้องทำ หรือปฏิบัติ โดยมีประชาชน ภาครัฐ เอกชน และ ภาคสังคม เป็น ส่วนสนับสนุน ส่งเสริม กำกับดูแล มีส่วนร่วม การทำงานของนายกเทศมนตรี ดังนั้นเพื่อให้เห็นภาพชัดเจน ผู้วิจัยจึงขอสรุปเป็นองค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากการวิจัย ในครั้งนี้ และแสดงไว้เห็นเป็นตัวแบบ (Synthesis Model) ภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีในการบริหารเทศบาลตำบล ดังต่อไปนี้

จากภาพที่ 1 ตัวแบบภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีในการบริหารเทศบาลตำบล นายกเทศมนตรี ต้องพัฒนาตนเองตลอดเวลา หาความรู้ส่วนตน ชุมชน สะสมประสบการณ์ตั้งแต่ก่อนเข้าสู่ ตำแหน่ง ภายหลังเข้ารับตำแหน่ง กำหนดวิสัยทัศน์ การบริหารเทศบาล ธรรมนูญ สร้างทีมงานบริหาร เครือข่ายในภาคสังคม ภาคราชการ เทคโนโลยีและสารสนเทศ มีคุณธรรม จริยธรรม ทำงานเพื่อประชาชน และประพฤติดนเป็นอบบอย่างที่ดี ส่วนภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรีที่พึงประสงค์ เป็นความต้องการของประชาชนที่ต้องการให้ปฏิบัติในขณะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีประกอบด้วย ส่งเสริม วัฒนธรรมประชาธิปไตยท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ บริการสาธารณะให้ทั่วถึง เปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วม พัฒนาเทศบาลและชุมชนให้มีความยั่งยืนและพัฒนาและรักษาสิ่งแวดล้อมและ ศิลปวัฒนธรรมชุมชน ทั้งนี้จะมีภาคประชาชน ภาคสังคม ภาครัฐและเอกชน ที่จะช่วยสนับสนุนการทำงาน ตรวจสอบ ร่วมพัฒนาเทศบาลและชุมชนให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้ สู่การเป็นเทศบาลที่มีผลการ บริหารผลสัมฤทธิ์สูง เป็นองค์กรที่เข้มแข็งเป็นแบบอย่างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน พร้อมร่วม สร้างประชาชน ชุมชนให้เป็นชุมชนแห่งการเรียนรู้ ประชาชนอยู่ดีเป็นสุข ร่วมพัฒนาเทศบาลให้มีความยั่งยืน พร้อมอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรม

## สรุปผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยโดยแบ่งเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

1.นโยบายท้องถิ่น ของรัฐบาลด้านการบริหารเทศบาล นโยบายท้องถิ่นของรัฐบาลโดยภาพรวม สะท้อนแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังอย่างมี เอกภาพ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า นโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของรัฐบาลเกิดจากการรวบรวมปัญหาที่เกิดจาก สภาพข้อเท็จจริงแล้วนำมากำหนดเป็นนโยบายการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในภาพรวมและในเชิงของการ บูรณาการ แต่ทั้งนี้ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาโดยถือเอาความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็น เกณฑ์ สอดคล้องกับแนวคิดของ โกวิท พวงงาม (2550) ได้กล่าวไว้ว่า นโยบายการพัฒนาท้องถิ่นจะมี ประสิทธิภาพได้ ก็ต่อเมื่อผู้กำหนดนโยบายจะต้องทราบปัญหาขั้นพื้นฐานโดยรวมของประชาชนเสียก่อน จากนั้นจึงเอาความต้องการของประชาชนมากำหนดเป็นกรอบนโยบายให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาและง่ายต่อ การนำไปสู่การปฏิบัติของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลทุกระดับ ได้ดำเนินการตามนโยบาย ของรัฐบาลเป็นแนวทางเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายท้องถิ่นของรัฐบาลจะเห็นผลในเชิงของรูปธรรมได้

ก็ต้องอาศัยการกำหนดแผนงาน โครงการ เป็นตัวขับเคลื่อนเช่นเดียวกับแนวคิดของ กุลธน ธนาพงศธร (2551) เห็นว่า สิ่งที่รัฐบาลกำหนดเป็นแนวทางเพื่อจะนำไปสู่การปฏิบัติที่สะท้อนออกมาในรูปของโครงการ แผนงาน ซึ่งจะต้องมีเงื่อนไขว่า โครงการแผนงานนั้น จะถูกกำหนดไว้ล่วงหน้าเพื่อรองรับกับความต้องการของประชาชน ภายในท้องถิ่นที่มีความหลากหลาย

นอกจากนั้นนโยบายท้องถิ่นของรัฐบาลยังได้สะท้อนภาพการสร้างเสริมความเข้มแข็งและการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน กล่าวคือ การที่นโยบายของรัฐบาลได้มุ่งเน้นให้ท้องถิ่นได้ค้นหาอัตลักษณ์ของท้องถิ่นตนเอง เช่น เอกลักษณ์ด้านประเพณี วัฒนธรรม ศาสนาโบราณ แหล่งเรียนรู้ทางประวัติศาสตร์และธรรมชาติ และที่สำคัญมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะในส่วนของประชาชน ทำอย่างไร จึงจะหาช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดทำนโยบายมากที่สุด ซึ่งนโยบายท้องถิ่นของรัฐบาลก็ได้กำหนดเป็นภาพกว้าง หรือแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมในเชิงกว้างเอาไว้ ส่วนจะนำนโยบายท้องถิ่นของรัฐบาลไปแปลงเป็นนโยบายท้องถิ่นของแต่ละแห่ง ก็ขึ้นอยู่กับการเล็งเห็นความสำคัญของสาระสำคัญในนโยบายของผู้ว่าท้องถิ่นแต่ละแห่ง และการตัดสินใจที่เด็ดขาดของผู้ว่าว่า จะทำดำเนินการหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ นโยบายท้องถิ่นจะสัมฤทธิ์ผลได้ต้องอาศัยปัจจัยส่วนหนึ่งที่สำคัญได้แก่ การตัดสินใจดำเนินการของผู้กำหนดนโยบาย เช่นแนวคิดที่สะท้อนมุมมองได้แก่ Caldwell (1970) เห็นว่า ผลสัมฤทธิ์ของนโยบายขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจ หรือบรรดาการกระทำทั้งหลาย ขั้นตอนสุดท้ายอยู่ที่การตัดสินใจว่า จะทำหรือไม่ทำอะไร สอดคล้องกับ ความเห็นของ Baker (1972) ได้กล่าวว่า การจะดำเนินการอะไรก็ตาม ขึ้นอยู่กับว่า รัฐบาลได้ตัดสินใจว่า จะกระทำ หรือไม่ทำหากกระทำหรือไม่กระทำต้องอธิบายได้ เช่น รูปแบบค่าแรงการณ ด้วบท กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำพิพากษา เป็นต้น เช่นเดียวกับนโยบายท้องถิ่นของรัฐบาล ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญของการบริหารและการพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลได้กำหนดแนวทางการกระทำอย่างครอบคลุม นั้นหมายความว่า รัฐบาลได้ตัดสินใจดำเนินการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว โดยอาศัยกลไกหน่วยงานท้องถิ่นเป็นเครื่องมือของการพัฒนา ส่วนหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นก็ต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับกรอบนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของรัฐบาล

อีกประการหนึ่ง นโยบายการกระจายอำนาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐบาล มุ่งเน้นการปรับบทบาทภารกิจ หน้าที่ และพัฒนาระบบบริหารงานของท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ให้มีความเข้มแข็ง และมีระบบบริหารจัดการที่ดี ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะว่า นโยบายรัฐบาลในการส่งเสริมการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นต้องการจะสร้างดุลยภาพระหว่างการกำกับดูแลและความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการบริหารจัดการงบประมาณและบุคลากรของท้องถิ่น โดยนโยบายรัฐบาลสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น อาทิ การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการผลิตภัณฑ์ OTOP การส่งเสริมด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับกระจายอำนาจของ รัฐสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมาจากรัฐธรรมนูญ ปี 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี 2542 ซึ่งได้กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองตนเอง จัดบริการสาธารณะด้วยตนเอง ตลอดจนถึงการแก้ไข ปัญหาในพื้นที่ การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น การมีอิสระในการกำหนดนโยบาย

2. วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยท้องถิ่น วัฒนธรรมการเมืองประชาธิปไตยท้องถิ่นมีผลต่อการบริหารเทศบาลในระดับมาก ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรี การสร้างนักการเมืองที่ดี การบริหารงานเทศบาลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ต้องอาศัยการสร้างและหรือการปลูกฝังวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นกับประชาชนภายในท้องถิ่นในทุกรูปแบบ กล่าวคือ ทุกฝ่ายต้องช่วยกันรณรงค์ให้ความรู้ด้านหลักการประชาธิปไตยที่ถูกต้อง ประชาชนสามารถเรียนรู้ สัมผัสกับหลักการประชาธิปไตยที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยกินได้” หมายความว่า ประชาธิปไตยที่เข้าใจง่าย เห็นผล และง่ายต่อการเรียนรู้และปฏิบัติสำหรับประชาชน เมื่อประชาชนภายในชุมชนได้เล็งเห็นความสำคัญและหรือการตระหนักในหลักการสำคัญของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงแล้ว การเลือกตั้งผู้นำทางการเมือง การพัฒนาผู้นำทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน จะได้คุณภาพ คำว่า คุณภาพในเชิงของประชาธิปไตยสำหรับประชาชนแล้ว ก็คือ ไม่ถูกโกหก หลอกลวง ไม่ยอมรับการซื้อสิทธิ์ขายเสียง กิจกรรมที่เกิดขึ้นภายในชุมชนจะต้องเป็นไปและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยทุกระดับ จนกระทั่งคำว่า ความเป็นประชาธิปไตยเต็มใบได้เข้าไปแทรกซึมในวิถีชีวิต ระเบียบปฏิบัติ กฎกติกา ภายในชุมชน ซึ่งจะเป็นแรงหนุนให้เกิดท้องถิ่นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืน วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2553) ได้ให้ความเห็นไว้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ต้องเริ่มจากการสร้างมนโสำนึกในความเป็นประชาธิปไตยบนรากฐานของวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในทุกกิจกรรมของประชาชน ให้เกิดเป็นมนโสำนึก หรือจิตวิญญาณในความเป็นประชาธิปไตย รู้จักสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ ความเสมอภาค และความเป็นธรรม ซึ่งจะนำพาประชาชนไปสู่ความเป็นผู้มีวุฒิภาวะผู้ใหญ่ สะท้อนให้เห็นว่า วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ต้องเริ่มจากการปลูกฝังสำนึกความเป็นประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบจากประชาชนรากหญ้า โดยแทรกหลักการประชาธิปไตยไว้ในกิจกรรมทุกอย่าง จนกระทั่งประชาชนมีวุฒิภาวะความเป็นผู้ใหญ่ตามหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ ตระหนักในสิทธิ คัดอย่างสร้างสรรค์อิสระ และไม่ละทิ้งความเป็นพี่เป็นน้อง รักความยุติธรรม เคารพกฎกติกา เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สอดคล้องกับการตอบแบบสอบถามวัฒนธรรมประชาธิปไตยการเมืองท้องถิ่น นั้นพบว่าประชาชนมีความเชื่อมั่น และศรัทธาต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมากที่สุด แต่มีความรู้สึกผูกพันกับเทศบาลอยู่ในระดับน้อยที่สุด

3.การบริหารโครงการท้องถิ่น การบริหารงานโครงการของเทศบาล พบว่า ประชาชนต้องมีส่วนร่วมกับการบริหารโครงการทุกขั้นตอน ซึ่งเริ่มตั้งแต่การรับรู้ การกำหนด การวัดผลประเมินผล ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า ในการบริหารงานโครงการของท้องถิ่นทุกประเภท จะต้องถือเอาความต้องการและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นตัวตั้ง แต่ก่อนที่จะรู้ว่าประชาชนในพื้นที่มีความต้องการอะไรบ้าง ย่อมต้องออกสำรวจดูความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง พร้อมทั้งการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนให้เป็นผู้มีส่วนในการรับผลประโยชน์ที่เกิดจากโครงการ ทั้งนี้ หลักการพื้นฐานสำคัญของการบริหารจัดการโครงการให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย ซึ่งการบริหารจัดการโครงการนั้น อาจะพบกับอุปสรรคปัญหานานับประการ อาทิ ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการใช้สอยของประชาชนภายในท้องถิ่นมีอย่างไม่จำกัด จึงเป็นทักษะและวิธีการสำคัญของผู้บริหารท้องถิ่น จะบริหารจัดการโครงการซึ่งมีทรัพยากรการบริหารอย่างจำกัด กระทำให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับแนวคิดของ ครรชิต มาลัยวงศ์ (2551) พบว่า การบริหารจัดการโครงการภายในท้องถิ่น จะต้องบริหารจัดการภายใต้กรอบเงื่อนไขทางการบริหารที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น งบประมาณ คน วัสดุอุปกรณ์ กระบวนการ ทักษะ เป็นต้น สอดคล้องกับแนวคิดของ Wysocki, Beck, and Crane (2000) พบว่า การบริหารโครงการของท้องถิ่นจะต้องบูรณาการกันอย่างหลากหลายในเชิงของมิติการพัฒนา เช่น มิติด้านนโยบายรัฐบาล มิติด้านสังคมภายในท้องถิ่น และมิติความเป็นไปได้ แต่ทั้งนี้ การบริหารจัดการโครงการท้องถิ่น คือ การตีโจทย์ปัญหาความต้องการของประชาชนให้

กระจ่างแล้วขับเคลื่อนทรัพยากรการบริหารที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับผลการตอบแบบสอบถามสัมฤทธิ์ผลในการบริหารโครงการท้องถิ่นนั้น โดยรวมอยู่ในระดับมากที่สุด เมื่อพิจารณารายด้านพบว่า ผลสัมฤทธิ์ผลรายด้านเรียงตามลำดับจากมากไปหาน้อย คือด้านการมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการของประชาชน การกำหนดโครงการในแผน 3 ปี ตอบสนองความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนตามลำดับ

#### 4. ภาวะความเป็นผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นและความไว้วางใจของประชาชนในท้องถิ่น

ลักษณะภาวะผู้นำทางการเมืองท้องถิ่น พบว่า เป็นผู้มีความเข้มแข็ง กล้าหาญ เสียสละ อดทน ว่องไวต่อปัญหาตลอดเวลา มีความคิดก้าวหน้า ริเริ่มสร้างสรรค์ มีความคิดยืดหยุ่น ขยันหมั่นเพียร มีความวิริยะอุตสาหะ มีความจริงใจในการปฏิบัติหน้าที่ เห็นประโยชน์ของประชาชนมากกว่าประโยชน์ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต ไม่โกหกหลอกลวงประชาชน ให้สัญญาแก่ประชาชนไว้อย่างไร ต้องกระทำให้ได้อย่างที่สัญญาไว้กับประชาชน และที่สำคัญต้องยึดมั่นในหลักของธรรมาภิบาล สามารถบูรณาการหลักธรรมาภิบาลเข้าไปใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างราบรื่น ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า ความเป็นผู้นำของผู้นำท้องถิ่นมีผลต่อการความรู้สึกรักของประชาชนภายในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ภาพที่ติดตราตรึงใจของประชาชนเป็นอันดับแรกในการมอบภารกิจความไว้วางใจแก่ผู้นำในท้องถิ่น ก็คือ ความซื่อสัตย์สุจริต ความอดทน และความเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม ขึ้นชื่อว่า ผู้นำท้องถิ่น คือ ผู้เสียสละทุกอย่างเข้ามาอาสาทำงานขับเคลื่อนนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน เมื่อผู้นำเข้ามาสู่ตำแหน่งแล้ว สถานะความเป็นผู้นำย่อมกลายเป็นที่คาดหวังของประชาชนผู้เลือกผู้นำท้องถิ่นเข้ามาทำงานรับใช้ประชาชน หากภาพของภาวะความเป็นผู้นำมีอันต้องเสื่อมเสียไปกล่าวคือ มีการทุจริตคอร์รัปชัน มีผลประโยชน์ทับซ้อน เข้ามาทำงานเพื่อผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก ประชาชนก็จะพลอยเสื่อมศรัทธาไปด้วย ความไว้วางใจต่อผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น พบว่า ขึ้นอยู่กับผลงานการบริหารงานตามนโยบายในแต่ละสมัยของผู้นำท้องถิ่นแต่ละคน หากผู้นำท้องถิ่นได้ขับเคลื่อนนโยบายตามที่ได้รับปากไว้กับประชาชนเมื่อครั้งตอนหาเสียงแล้วดำเนินการตามนั้นได้อย่างเป็นรูปธรรม ความไว้วางใจต่อการบริหารงานของผู้นำท้องถิ่นก็จะเพิ่มขึ้นตามมา ในทางกลับกันหากผู้นำท้องถิ่นเมื่อเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองแล้ว กลับไม่ดำเนินการตามนโยบายที่ประกาศไว้ อีกทั้งยังมีภาพแห่งความทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้น ย่อมไม่เป็นที่ไว้วางใจแก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแน่แท้ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่า ประสบการณ์การเรียนรู้ของประชาชนกับสิ่งที่ได้รับการบริหารจัดการจากนักการเมืองท้องถิ่นในอดีตมักจะสะท้อนภาพลบเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยภาพลบที่เป็นรอยประทับตราในความรู้สึกของประชาชน ก็คือ การทุจริตคอร์รัปชัน จากโครงการแผนงาน และกิจกรรมที่เป็นไปตามนโยบาย ซึ่งผู้นำท้องถิ่นได้กำหนดขึ้นและกระจายผลประโยชน์กลับคืนสู่ประชาชนน้อย เพราะฉะนั้น ความไว้วางใจที่มีต่อการเมืองท้องถิ่นจึงมีผลอย่างยิ่งต่อความเชื่อมั่นในศักยภาพการบริหารจัดการของผู้นำท้องถิ่น ในขณะเดียวกันความเห็นของ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี (2552) พบว่าการขับเคลื่อนนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่ไม่เห็นเป็นรูปธรรม และแฝงไว้ด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนทางนโยบาย ย่อมลดความเชื่อถือจากประชาชนอย่างมาก ดังนั้น ความไว้วางใจต่อผู้นำทางการเมืองจากประชาชนขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่สำคัญอยู่ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ผู้นำท้องถิ่นต้องทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ทำงานเสียสละให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ประการที่สอง การขับเคลื่อนนโยบายจะต้องดำเนินการให้เห็นผลอย่างประจักษ์ กล่าวคือ ต้องขับเคลื่อนนโยบายในรูปแบบของโครงการ แผนงาน แล้ว เห็นผลเป็นรูปธรรม ซึ่งทำให้ประชาชนสัมผัสได้ว่า จับต้องได้ ได้รับผลการดำเนินการอย่างแท้จริง สอดคล้องกับการตอบแบบสอบถามภาวะผู้นำทางการเมืองของนายกเทศมนตรี เมืองคัมภีร์สำคัญที่สุดคือเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ มองกว้าง มองไกล มองรอบด้าน

## เอกสารอ้างอิง

- กุลธน ธนาพงศธร. (2551). **แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ** (พิมพ์ครั้งที่ 5). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- \_\_\_\_\_. (2551). **เอกสารประกอบการสอนชุดวิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน หน่วยที่ 6 เรื่อง การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- โกวิท พวงงาม. (2548). **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ครรชิต มาลัยวงศ์. (2551). องค์ความรู้ด้านการจัดการโครงการ. *Business*, 19(238), 80-81.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พระมหาธรรมรัตน์ ธรรมยาฤทธิ์. (2554). ผลสัมฤทธิ์ของการบูรณาการหลักธรรมาธิปไตยเพื่อส่งเสริมหลักประชาธิปไตยโดยรัฐ บ้าน วัดและโรงเรียนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน ประเทศไทย. **วารสารข้อพระยอม คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม**, 22.
- พิสิษฐ์ จอมบุญเรือง. (2552). ยุทธศาสตร์การพัฒนาสมรรถนะทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์).
- ภาวิดา ธาราศรีสุทธิ. (2547). **หลักและทฤษฎีการบริหารการศึกษา**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ลิขิต อีระเวทิน. (2549). **การเมืองการปกครองของไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2553). **การสร้างพลเมืองกับการพัฒนาประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมบัติ อารังญวงศ์. (2544). **การบริหารโครงการ**. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2550). **นโยบายสาธารณะ: แนวคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ** (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2551). **การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา** (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2551). **ความสำเร็จของวิสาหกิจชุมชนใน 4 จังหวัดชายแดนลุ่มน้ำโขง**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์).
- อัษฎกร วงศ์ปรีดี. (2552). **การเมืองไทยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี**. **วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน**, 16(1), 25-52.
- อุษา ว่องวงศ์ภพ. (2523). **ภูมิหลัง แรงจูงใจ และพื้นฐานอำนาจของผู้นำทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยในประเทศไทย**. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- Andrews, R., & Boyne, G. A. (2010, May-June). Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management. *Public Administration Review*, 70(3), 443-454.
- Baker, J. S. (1972). *Administrative theory and public administration*. London: Hutchinson University Press.
- Caldwell, L. K. (1970). *Environment: A challenge in modern society*. New York: Doubleday.
- Huntington, S., & Nelson, S. (1975). *No easy choice: political participation in developing countries*. New York: Harvard University Press.
- Wysocki, B., & Crane, J. B. (2000). *Effective project management: Traditional* (2<sup>nd</sup> ed.). New York: John Wiley & Sons.