

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

เทศบาล (Municipality) เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองที่สำคัญและเก่าแก่ของไทย โดยเทศบาลเริ่มต้นเมื่อปี พ.ศ. 2476 และมีวิวัฒนาการสืบต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้เทศบาลยังเป็นสถานที่ฝึกหัดและปูพื้นฐานทางการเมือง การปกครอง การบริหาร และการจัดการของประชาชน รวมทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ในการปกครองตนเอง

การปกครองเทศบาลที่ผ่านมาในต่างประเทศ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีรูปแบบที่แตกต่างกัน ได้แก่ รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีที่ได้รับความนิยมในยุโรป, รูปแบบผู้จัดการเมืองและ รูปแบบเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงที่เกิดขึ้นไปเล็กน้อย โดยมีพื้นฐานและได้รับอิทธิพลสำคัญจากปรัชญาการเมืองของอเมริกา ซึ่งนิยมใช้อย่างแพร่หลายในสหรัฐอเมริกา โดยในแต่ละรูปแบบ ก็มีหลักการ และโครงสร้างที่แตกต่างกัน (ชนสวรรค์ เจริญเมือง, 2542: 22-23)

รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form) เกิดขึ้นในยุโรปซึ่งสอดคล้องกับหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) อำนาจการปกครองอยู่ที่สภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารมาจากการคัดเลือกของสภา สภามีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและมีอำนาจในการถอดถอนฝ่ายบริหาร ในประเทศไทยได้นำเอารูปแบบดังกล่าวมาใช้ในการบริหารงานเทศบาล ส่วนรูปแบบผู้จัดการเมือง (The Manager Form) เกิดขึ้นจากแนวคิดที่เน้นประสิทธิภาพ โดยการมอบอำนาจในการบริหารให้แก่นักบริหารมืออาชีพซึ่งสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้จ้าง ดังนั้นในรูปแบบผู้จัดการเมือง อำนาจโดยส่วนใหญ่จะอยู่ที่ฝ่ายสภา รูปแบบนี้ได้รับความนิยมอย่างมากในสหรัฐอเมริกาและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ

รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง (The Strong Executive form) เป็นรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นในสหรัฐที่เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1880 ภายหลังการขยายตัวของเขตเมือง โดยที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจ และแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างสภากับฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ส่งผลให้นายกเทศมนตรีมีเสถียรภาพและอิสระรวมทั้งอำนาจในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ ต่อมาภายหลังรูปแบบดังกล่าวยังได้รับความนิยมขยายตัวออกไปในหลายประเทศ เช่นประเทศญี่ปุ่นที่นำมาใช้ในองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบทั่วประเทศตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และเยอรมันก็ได้กำหนดใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงขึ้นในปี พ.ศ. 2541 แทนรูปแบบสภา-

นายกเทศมนตรีที่ใช้กันมาตั้งแต่อดีต ในปัจจุบันรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงได้นำมาใช้กับประเทศต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ แม้แต่ประเทศในยุโรปซึ่งแต่เดิมได้ใช้รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีหรือระบบผู้บริหารโดยอ้อมก็เปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็น เยอรมัน อิตาลี สเปนหรืออังกฤษ น่าจะแสดงให้เห็นว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมีประโยชน์และเหมาะสมต่อการบริหารในระดับท้องถิ่น

ในประเทศไทยได้นำเอารูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้เช่นกัน แต่มีเพียงเมืองเดียวคือ กรุงเทพมหานคร ส่วนองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ได้ใช้รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีในการปกครอง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลากว่า 60 ปีที่ผ่านมา เทศบาลไทยได้ใช้รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นเพียงรูปแบบเดียวที่ใช้ในการบริหารงานเทศบาลตั้งแต่เริ่มการจัดตั้งเทศบาลในปี พ.ศ. 2476 ภายใต้การบริหารงานเทศบาลรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี เทศบาลโดยส่วนใหญ่ยังมีปัญหาเรื่องการขาดประสิทธิภาพในการบริหาร ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างที่ควรจะเป็น อีกทั้งรูปแบบดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหา และข้อจำกัดในการดำเนินการบริหารในงานศึกษาวิจัยและความคิดเห็นของนักวิชาการส่วนใหญ่ได้แสดงถึงปัญหาของรูปแบบโครงสร้างสภา-นายกเทศมนตรีที่เกิดขึ้นโดยแบ่งออกเป็น 4 ด้านสำคัญ ได้แก่

1. ปัญหาการบริหารงานเทศบาล
2. ปัญหาการกระจายอำนาจและบทบาทในการควบคุมเทศบาล
3. ปัญหาการเมืองและความขัดแย้งในองค์กรเทศบาล
4. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน

(กฤษฎา เพิ่มทັນจิตต์, 2540:139)

โดยปัญหาดังกล่าวเป็นผลมาจากโครงสร้างการบริหารงานเทศบาลในรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี เนื่องจากการบริหารงานเทศบาลในรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี จะแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร โดยสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหารงานเทศบาลและคัดเลือกโดยสภา คณะเทศมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยอ้อม แม้ตามหลักการรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีจะมีข้อดีหลายประการ เช่น เป็นการจำลองรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยระดับชาติและส่งผลต่อการเรียนรู้ของประชาชน, เป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจระหว่างสภาและคณะเทศมนตรีเป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติ สภามีบทบาทและอำนาจในการวินิจฉัย รวมทั้งควบคุมหน่วยงานของเทศบาลต่าง ๆ โดยตรง ฝ่ายนายกเทศมนตรีแม้มีอำนาจก็จำต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา หรือมีอำนาจควบคุมการบริหารหน่วยงานต่าง ๆ น้อยมาก รวมทั้งการแก่งแย่งตำแหน่งและผลประโยชน์ของนักการเมือง

ท้องถิ่น ทั้งระหว่างกลุ่มการเมืองและภายในกลุ่มเดียวกัน นำมาซึ่งการขาดเสถียรภาพและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภาและฝ่ายบริหาร นอกจากนี้การที่สมาชิกสภาจากกลุ่มเดียวกันทำให้ไม่มีการตรวจสอบจากฝ่ายค้านอันส่งผลสำคัญต่อการขาดประสิทธิภาพในการบริหาร และส่งผลในทางลบต่อทัศนคติและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการเรียกร้องให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาลให้ดีขึ้น โดยการเคลื่อนไหวของเหล่านักวิชาการและนักปฏิบัติการด้านการปกครองท้องถิ่น เช่น ประหยัด หงษ์ทองคำ, ถวิล ไพรสมนต์, อัยยงค์ ปาณิกบุตร, ธเนศวร์ เจริญเมือง รวมทั้งสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยต่างมีความเห็นร่วมกันว่า การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างของเทศบาลจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการบริหารและแก้ไขปัญหาในระบบเดิม ๆ ได้ ซึ่งรูปแบบที่ได้รับความสนใจและเห็นว่าเหมาะสมในการปกครองเทศบาล คือ รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (The Directly elected Mayor Form) โดยเชื่อว่าการบริหารรูปแบบดังกล่าวจะเอื้อประโยชน์ต่อการปรับปรุงสมรรถนะและศักยภาพของเทศบาลให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม สามารถแก้ไขปัญหาเดิมที่มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นความด้อยประสิทธิภาพทางการบริหาร ความขัดแย้งทางการเมืองในเทศบาล การพัฒนาทางนโยบาย รวมทั้งคาดหวังว่าความตื่นตัวของประชาชนต่อการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นน่าจะเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย เนื่องจากรูปแบบใหม่ ตัวนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงมีการระบุตัวผู้สมัครอย่างชัดเจน ประชาชนจึงต้องสนใจและให้ความสำคัญต่อตัวผู้สมัคร นอกจากนี้ประชาชนยังมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของนายกเทศมนตรี หากนายกเทศมนตรีไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้หรือขาดความสามารถในการบริหาร หรือทุจริตและขาดความโปร่งใสในการทำงาน ภายใต้อำนาจนายกเทศมนตรีโดยตรงประชาชนมีอำนาจในการตรวจสอบและผลักดันให้นายกเทศมนตรีลาออกได้

ในด้านประสิทธิภาพในการบริหาร การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะเป็นการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงในการบริหารงาน เนื่องจากจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างสภาและฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน คือ สภามีหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและตรวจสอบฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการแทรกแซงฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีอิสระไม่ต้องพะวงกับปัญหาการเมืองที่เกิดขึ้น นอกจากนี้การแบ่งแยกระหว่างสภาและฝ่ายบริหารยังเป็นการลดความขัดแย้งและการช่วงชิงตำแหน่งในสภาดังเช่นรูปแบบเดิม

โดยสรุป รูปแบบนายกเทศมนตรีได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง จะทำให้ฝ่ายบริหารมีความมั่นคง สามารถบริหารงานเทศบาลสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายค้านโดยเหตุผลทางการเมืองท้องถิ่น และจะทำให้ประชาชนเกิดความ

ศรัทธาต่อเทศบาล อันจะนำมาซึ่งความร่วมมือต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลมากยิ่งขึ้น (ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย, 2529: 88-89)

ผลจากการผลักดันและเรียกร้องดังกล่าว จึงได้มีการแก้ไขและจัดทำพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้มีการแก้ไขโครงสร้างเทศบาลโดยจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (The Directly elected Mayor Form) และเทศบาลที่หมดวาระไปแล้วต้องจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และหนึ่งในเทศบาลที่ได้นำรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการบริหารงานเป็นเทศบาลแรก ๆ คือ เทศบาลเมืองพะเยา โดยเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 และถือได้ว่าเป็นเทศบาลแห่งแรกในประวัติศาสตร์ของภาคเหนือ อีกทั้งในช่วงต้นปี พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นช่วงครบกำหนดวาระของเทศบาลกว่า 60 แห่งทั่วประเทศ ต้องทำการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเทศบาลมาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ซึ่งถือได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจยิ่งในทางการปกครองท้องถิ่นไทย

จะเห็นได้ว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ได้เข้ามาเป็นระยะเวลากว่า 4 ปีแล้ว แต่มีงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงอยู่จำนวนน้อย และส่วนใหญ่เป็นงานศึกษาก่อนการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ที่มุ่งเน้นในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานของเทศบาลโดยเฉพาะการเสนอให้เปลี่ยนรูปแบบเทศบาลจากเดิมมาสู่รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ส่วนงานศึกษาวิจัยภายหลังการเปลี่ยนแปลงรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงก็มักจะศึกษาถึง ความรู้ความเข้าใจ, การมีส่วนร่วม, ความพร้อมของประชาชนต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง มากกว่าการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ผลกระทบหรือผลดีผลเสีย ของเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง

ด้วยระยะเวลาและสาเหตุดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงสนใจและเห็นสมควรศึกษา โครงสร้างการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง ในประเด็นที่ว่า เป็นรูปแบบที่สามารถแก้ไขปัญหาของเทศบาลในระบบเดิมได้หรือไม่ นำมาซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหาร, ก่อให้เกิดกระบวนการทางการเมืองที่ดี, ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงไร เหมือนหรือแตกต่างจากรูปแบบการบริหารเดิม ทั้งนี้เพื่อชี้ให้เห็นว่ารูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรง เป็นระบบที่เหมาะสมหรือไม่สำหรับการบริหารงานเทศบาล รวมทั้งแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อพัฒนาและหาแนวทางที่เหมาะสมต่อการพัฒนาเทศบาลให้ดีขึ้นต่อไป

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดพื้นที่ในการศึกษาไว้ที่เทศบาลเมืองพะเยาเนื่องจากเทศบาลเมืองพะเยาเป็นเทศบาลแห่งแรกในประวัติศาสตร์ภาคเหนือ ที่ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารงาน เทศบาลจากรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี มาเป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเนื่องจากครบวาระ และใช้ในการบริหารงานเทศบาลผ่านมาเป็นระยะเวลากว่า 7 ปี คือ ตั้งแต่

วันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 ซึ่งถือว่าเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาวิจัย เพราะสามารถเห็นถึงเปลี่ยนแปลงในด้านประสิทธิภาพของการบริหารไม่ว่าจะเป็น การพัฒนาโครงการนโยบายในการบริหารหรือโครงสร้างพื้นฐานว่าเป็นผลมาจากโครงสร้างการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงหรือเกิดจากปัจจัยอื่น เช่น ปัจจัยทางด้านการเมืองระดับชาติ นโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์จังหวัด อีกทั้งยังเห็นถึงเปลี่ยนแปลงของประชาชนในประเด็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง เช่น การใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ความสนใจทางการเมือง การตรวจสอบการทำงานโดยประชาชน หรือการแสดงประชามติและประชาพิจารณ์เป็นต้น นอกจากนี้การศึกษาเทศบาลเมืองพะเยาที่ได้ผ่านการบริหารงานเทศบาลภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรีโดยตรงยังเป็นตัวอย่างและแนวทางที่ดี ต่อการบริหารงานของเทศบาลและหน่วยการ ปกครองท้องถิ่น อื่น ๆ ที่จะเข้าสู่ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงาน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาลักษณะของกลุ่มทางการเมืองและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ภายใต้รูปแบบนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรง
2. เพื่อศึกษาโครงสร้างและประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
3. เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้ง โดยตรง
4. เพื่อศึกษาเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ว่าเป็นรูปแบบหรือระบบที่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีได้หรือไม่ รวมทั้งแสวงหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข

1.3 สมมติฐาน

เทศบาล รูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ก่อให้เกิดกระบวนการทางการเมืองและการบริหารที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากกว่ารูปแบบสภา - นายกเทศมนตรี

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงลักษณะทางการเมือง โครงสร้างและประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ในเทศบาลเมืองพะเยา
2. เพื่อนำบทวิเคราะห์ บทเรียนและข้อเสนอแนะจากการศึกษา มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเทศบาล