

## บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง "ความล้มเหลวของการบริหารแบบสภาและผู้จัดการ: กรณีตัวอย่าง การกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นไทย" นี้ มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาว่า ตลอดระยะเวลา กว่า 15 ปีที่ผ่านมาที่ประเทศไทยได้นำรูปแบบการบริหารแบบสภาและผู้จัดการมาใช้กับเมืองพัทยา ซึ่งถือ เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรูปแบบหนึ่ง นั้น ได้ก่อให้เกิดผลต่อการบริหารงานของเมืองพัทยา ประการใด ทั้งนี้เพราะ รูปแบบการบริหารดังกล่าวเป็นรูปแบบที่ได้หยิบยืมมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา และได้นำมาทดลองใช้กับเมืองพัทยาคือเป็นแห่งแรก โดยมีความเชื่อมั่นว่า การบริหารแบบสภาและ ผู้จัดการนี้ เป็นรูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีแนวความคิดที่ต้องการแยกการเมืองและการบริหาร ออกจากกัน โดยการว่าจ้างผู้บริหารมืออาชีพ ซึ่งจะทำให้ปลอดจากการเมืองและมีความสามารถสูง ในการบริหาร จึงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่จะสามารถแก้ไขปัญหาของเมืองพัทยา อันสืบเนื่องมาจาก ความเจริญเติบโตที่รวดเร็วเกินขีดความสามารถที่สภาภิบาลนากลือจะรับมือได้ พร้อม ๆ กันนั้น ก็ได้ตั้งความหวังไว้ว่า หากการบริหารของเมืองพัทยาส่งผลสำเร็จ ก็อาจจะมีการนำรูปแบบ การบริหารแบบสภาและผู้จัดการนี้มาใช้กับเทศบาลอื่น ๆ ต่อไป

แต่จากสภาพความจริงในปัจจุบันที่เกิดขึ้น ปรากฏว่า เมืองพัทยายังคงเผชิญกับปัญหา เดิม ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การระบายน้ำ การจัดเก็บขยะมูลฝอย สภาวะแวดล้อมเป็นพิษโดยเฉพาะ น้ำทะเลเน่าเสีย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การผังเมือง การจราจร ชุมชน แออัด ฮาเสียดิ ด ฯลฯ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ในวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น และสาเหตุส่วนหนึ่ง เกิดจากปัญหาด้านการบริหารงานของเมืองพัทยาเอง กล่าวคือ เกิดความขัดแย้งในบทบาทและหน้าที่ ระหว่างสมาชิกสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยาซึ่งอยู่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ กับปลัดเมืองพัทยา ในฐานะฝ่ายบริหาร และด้วยเหตุนี้ หนทางสุดท้ายของกระทรวงมหาดไทยต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. . . . ขึ้นใหม่ โดยที่ สำคัญคือ ให้การบริหารเมืองพัทยามีรูปแบบดังเช่น เทศบาลนคร ซึ่งเท่ากับยกเลิกการบริหาร รูปแบบสภาและผู้จัดการแล้วหันไปใช้รูปแบบการบริหารแบบเทศบาลทั่ว ๆ ไป อันเป็นการยอมรับถึงความ ล้มเหลวของการนำรูปแบบการบริหารแบบสภาและผู้จัดการมาใช้ และเชื่อได้ว่าคงจะไม่มีเทศบาลใดได้ ใช้รูปแบบการบริหารแบบสภาและผู้จัดการนี้อีกในอนาคต

การศึกษาในเรื่องนี้ จึงเริ่มจากความเป็นมาและแนวความคิดของรูปแบบการบริหารแบบ สภาและผู้จัดการ พร้อมทั้งศึกษาถึงการบริหารเทศบาลรูปแบบอื่นของประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย ศึกษาถึงการกระจายอำนาจการปกครองและการปกครองท้องถิ่นไทย และวิเคราะห์ตั้งแต่จุดเริ่มต้น

จนถึงความล้มเหลวในการนำรูปแบบการบริหารแบบสภาและผู้จัดการมาใช้กับเมืองพิทชา โดยใช้วิธีการศึกษาแบบ Documentary Research ผลของการศึกษาปรากฏว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความล้มเหลวดังกล่าวคือ นโยบายในการกระจายอำนาจของรัฐ สภาทางการเมืองและวัฒนธรรมทางสังคมของไทย ส่วนการที่กระทรวงมหาดไทยเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิทชา พ.ศ. .... ฉบับใหม่ขึ้นมาเพื่อจะแก้ปัญหาของเมืองพิทชานั้น เป็นเพียงหลบเลี่ยงเพื่อให้ปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและหน้าที่ของนายกเมืองพิทชา สมาชิกสภาเมืองพิทชาและปลัดเมืองพิทชาหมดไป หากแต่ไม่ได้หมายความว่า รูปแบบการบริหารแบบเทศบาลนครที่กำหนดขึ้นมานั้น จะสามารถแก้ปัญหาทั้งหลายของเมืองพิทชาได้ดังแก้วสารพัดนึก ทั้งนี้เพราะ ถึงแม้รูปแบบการบริหารแบบเทศบาลในปัจจุบัน จะถูกจัดให้เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่ดีที่สุด เพราะประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการในท้องถิ่นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเองตามหลักการกระจายอำนาจมากที่สุด เมื่อเทียบกับการปกครองท้องถิ่นรูปสภาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากแต่สภาพที่ปรากฏในปัจจุบัน การปกครองรูปเทศบาลก็ยังมีปัญหา เรื่องประสิทธิภาพในการบริหาร อันสืบเนื่องมาจากโครงสร้างและหน้าที่ของเทศบาลที่ไม่เหมาะสม ความเป็นอิสระของเทศบาล ปัญหาด้านการคลัง สมรรถนะและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเทศบาล การเมืองในเทศบาล รวมตลอดจนถึงการเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน

ฉะนั้น ผลสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นกรณีของเมืองพิทชา เทศบาล หรือการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จะเกิดขึ้นได้ไม่ใช่อันอยู่กับรูปแบบหรือโครงสร้างทางการบริหารแต่เพียงอย่างเดียว เพราะถึงแม้รูปแบบจะดีเลิศและมีความเป็นประชาธิปไตยมากเพียงไร หากแต่ถ้าขาดซึ่งความจริงใจและความเข้าใจซึ่งหมายถึงรวมถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่แต่ละฝ่ายจะพึงมี ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลอันได้แก่ คณะรัฐมนตรี หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ กระทรวงมหาดไทย และฝ่ายประชาชน อันได้แก่ ประชาชนในท้องถิ่น และนักการเมืองผู้ซึ่งอาสาประชาชนเข้ามาเป็นตัวแทนในการบริหารกิจการของท้องถิ่น รวมถึงข้าราชการส่วนท้องถิ่น สุดท้ายแล้ว การปกครองท้องถิ่นนั้นก็คงจะล้มเหลวได้ในที่สุด