

การบริหารการพัฒนา เมืองพัทยา :
รูปแบบที่ควรจะเป็น

โดย

นายสุเทพ เชาวลิตร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
พัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการพัฒนา)
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

PATTAYA CITY DEVELOPMENT ADMINISTRATION

THE EFFECTIVE AND PREFERRED "FORM"

by

Mr. Suthep Chaovalit

A dissertation submitted in partial fulfillment of
the requirements for the degree of
Doctor of Philosophy in Development Administration
The National Institute of Development Administration

1993

วิทยานิพนธ์

เรื่อง

การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา : รูปแบบที่ควรจะเป็น

Pattaya City Development Administration :

The Effective and Preferred "FORM"

เสนอโดย

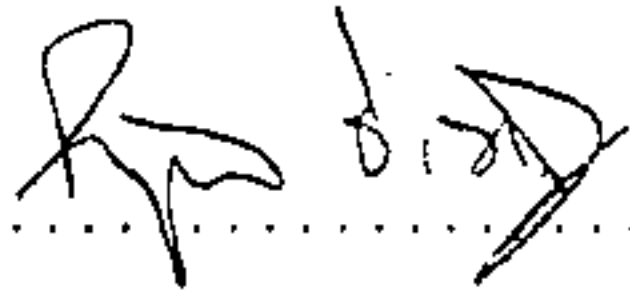
นายสุเทพ เชาวกิต

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรพัฒนบริหารศาสตรบัณฑิต (การบริหารการพัฒนา)

ของ

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

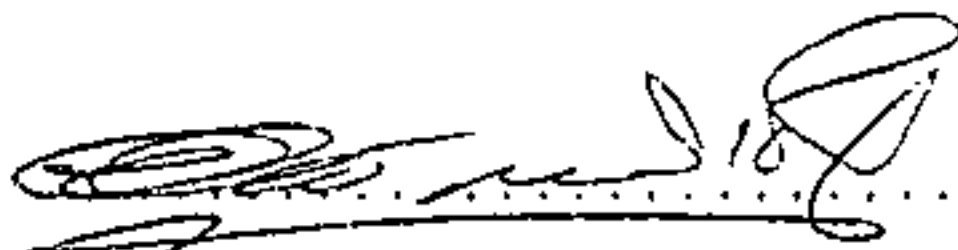
เมื่อวันที่ 10 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2536



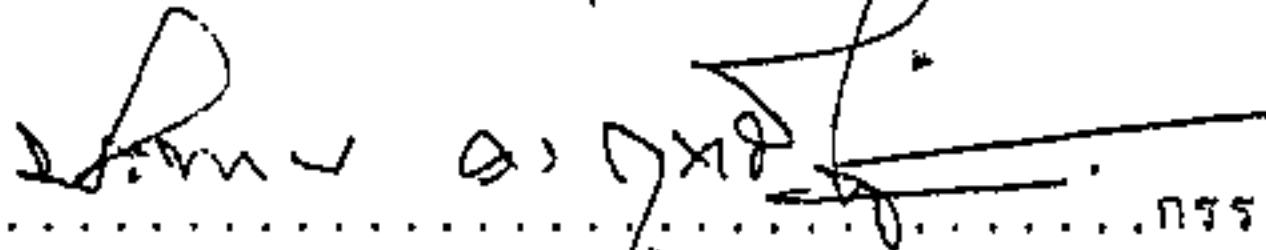
..... ประธานคณะกรรมการวิทยานิพนธ์
(ศาสตราจารย์ ดร.วันลอย เชาวกิต)



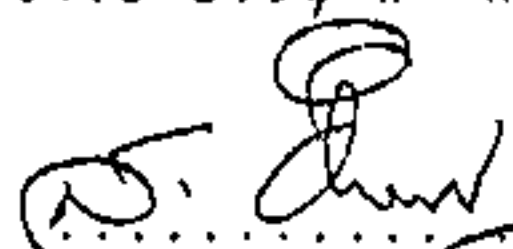
..... กรรมการวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์ ดร.พิชิต คีตการณ์)



..... กรรมการวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์ ดร.อุทัย เสาหัวเขียว)



..... กรรมการวิทยานิพนธ์
(รองศาสตราจารย์ ประพาน กองทสิศึกษากร)



..... กรรมการวิทยานิพนธ์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมยดี ชำรงธัญวงศ์)

หัวข้อวิทยานิพนธ์ : การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา : รูปแบบที่ควรจะเป็น
ชื่อผู้วิจัย : นายสุเทพ เชาวลิศ
อาจารย์ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร.วพุลย์ ช่างเขียน
สาขาวิชาเอก : การบริหารการพัฒนา
ปีการศึกษา : 2536

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีการบริหารของเมืองพัทยา ที่ได้เลียนแบบแนวความคิดการบริหารรูปแบบผู้จัดการจาก ประเทศสหรัฐอเมริกา มาใช้ รดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 นับเป็นแห่งแรก และแห่งเดียวของประเทศไทย จนถึงปัจจุบันนี้ได้ประสบ กับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ มากมาย และไม่สามารถแก้ปัญหาก็ส่งผลถึงการบริหาร ไม่บรรลุเป้าหมาย และสามารถรองรับภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพได้

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะหาคำตอบว่า รูปแบบการบริหารที่นำมาใช้นั้นได้ใช้อย่างไร มีประสิทธิภาพเพียงพหรือไม่ มีปัญหาอุปสรรคอะไร และ รูปแบบที่เหมาะสมการบริหารเมืองพัทยาที่แท้จริงนั้นควรจะเป็นอย่างไร

วิธีการวิจัย ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิเคราะห์เนื้อหา เป็นหลัก รดยการออกเก็บข้อมูล และสังเกตการณ์ด้วยตนเองทั้งหมด จากกลุ่ม ตัวอย่างที่เฉพาะเจาะจงทั้งในระดับกำหนดนโยบายบริหาร และปฏิบัติการจาก กระทรวงมหาดไทย จังหวัดชลบุรี เมืองพัทยาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง อดีตผู้บริหารเมืองพัทยา ผู้เกี่ยวข้องในการจัดตั้งการปกครองรูปแบบพิเศษที่พัทยา นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ และนักท้องถิ่น

ผลจากการศึกษาพบว่า รูปแบบการบริหารที่นำมาใช้กับเมืองพัทยานั้น ได้นำมาใช้ในลักษณะที่แตกต่างไปจากแนวความคิดเดิมภายใต้ระเบียบบริหาร ราชการของไทย ที่มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางในด้านกฎระเบียบวิธีการ ปฏิบัติ การบริหารบุคคล การบริหารการคลังนั้นได้ใช้กฎเกณฑ์ เช่นเดียวกับที่ใช้กับ

เทศบาลทั่ว ๆ ไปของไทยโดยไม่ได้คำนึงถึงสภาพความเป็นจริงของเมืองพัทยา เป็นปัญหาด้านตัวแปรระบบย่อยขององค์การ เช่น โครงสร้าง กิจกรรม การบริหารบุคคล การบริหารการคลังและเทคโนโลยีทางการบริหาร การบริหาร ที่ขาดความเป็นอิสระ และความคล่องตัวในอำนาจการตัดสินใจ ประกอบกับ อิทธิพลด้านผลประโยชน์ทางธุรกิจที่มีมากมายในเมืองพัทยาที่เข้ามา เป็นอุปสรรค ต่อการบริหาร

อีกทั้งตัวแปรด้านสภาพแวดล้อมภายนอกของเมืองพัทยา เช่น ด้าน เศรษฐกิจสังคมการเมืองที่ไม่มีเสถียรภาพที่มั่นคงรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มี โครงสร้างที่ไม่เอื้ออำนวยและมีนโยบายแน่วแน่ในการประสานงานกับเมืองพัทยา

จากผลการศึกษา จึงนำไปสู่แนวความคิดในการแสวงหารูปแบบที่ เหมาะสมในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยารอบอยู่บนฐานคติ ที่ว่าเมืองพัทยา เป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีเอกลักษณ์พิเศษไม่เหมือนท้องถิ่นทั่วไป ดังนั้นรูปแบบการ บริหาร จึงต้องมีโครงสร้างที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงจากการ วิเคราะห์สภาพได้เงื่อนไขของสภาพสังคมปัจจุบัน รูปแบบที่ควรจะเป็นในการ บริหารการพัฒนาเมืองพัทยาก็คือรูปแบบตามแนวความคิดรูปแบบผู้จัดการ โดยมี ข้อเสนอในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. รูปแบบการบริหารใช้ตามแนวความคิดรูปแบบผู้จัดการ ครอบคลุมการบริหาร การเงินเป็นไปในเชิงธุรกิจ
2. ชื่อตำแหน่ง "นายกเมืองพัทยา" เดิมเปลี่ยนเป็น "ประธานสภาเมืองพัทยา "ชื่อตำแหน่ง" ปลัดเมืองพัทยา" เดิม เปลี่ยนเป็น "นายกเมืองพัทยา "
3. ผู้บริหาร (นายกเมืองพัทยา) ให้มาจากการสรรหาของคณะกรรมการ สรรหาและเสนอสภาเมืองพัทยาเห็นชอบ และลงนามว่าจ้างโดยประธานสภา เมืองพัทยามีอำนาจการตัดสินใจในการวางนโยบาย การวางแผนพัฒนา การ ป้องกันแก้ไขปัญหาดัง ๆ ภายใต้การควบคุมของสภาเมือง
4. ให้มีคณะกรรมการสรรหานายกเมืองพัทยา ขึ้นมาชุดหนึ่งมีจำนวน 10 คน
5. สมาชิกเมืองพัทยามีจำนวน 24 คน ประกอบด้วยประเภทเลือกตั้ง 16 คน

และประเภทแต่งตั้ง 8 คน โดยให้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกประเภทแต่งตั้ง ให้ชัดเจนสอดคล้องกับภารกิจของเมืองพัทยา มีอำนาจในการกำหนดนโยบายแผนพัฒนาเมือง การพิจารณาให้สัมปทานแก่เอกชน เข้าร่วมร่วมในการพัฒนาโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งการมีอำนาจในการกำหนดเทศบัญญัติ ข้อกำหนด ภาวะเปรียบเทียบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและการควบคุมการบริหารงานของนายกเมือง

6. ให้มีคณะที่ปรึกษาทางวิชาการแก่ผู้บริหาร (นายกเมือง) จำนวน 6 คน

7. ปรับปรุงคำตอบแทนทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับภาวะ ค่าครองชีพ และภารกิจที่เป็นจริง .

8. ให้มีตำแหน่ง "ปลัดเมืองพัทยา" ทำหน้าที่หัวหน้าข้าราชการประจำ

9. การบริหารราชการส่วนกลางต้องกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ให้เมืองพัทยามีอิสระอำนาจการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายการวางแผนพัฒนาการ ให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาการกำหนดกฎระเบียบวิธีปฏิบัติ การบริหารบุคคล การบริหารการคลัง การจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ให้มีความคล่องตัว ในทางการบริหาร

10. รัฐบาลต้องมีนโยบายส่งเสริม สนับสนุนการท่องเที่ยวและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ชัดเจน ตลอดทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประสานงานร่วมกัน

11. การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา ซึ่งมีเอกลักษณ์เฉพาะไม่เหมือนท้องถิ่น เทศบาลทั่วไป จึงไม่เห็นด้วยในการใช้รูปแบบที่ใช้กับเทศบาลทั่วไปคือ รูปแบบ คณะเทศมนตรีและสภามาบริหาร

ข้อเสนอเหล่านี้ ต้องได้รับการตอบสนองอย่างรวดเร็วทันกับสถานการณ์ของปัญหาโดยวิธีการทางรัฐสภา เพื่อเห็นชอบในการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยาและต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่นักการเมืองทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาการแก้ไขจึงจะประสบผลสำเร็จ ถ้าการเสนอได้รับการสนองตอบเช่นนี้แล้ว การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาให้รองรับภารกิจท่องเที่ยวก็จะบรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

DISSERTATION TITLE : Pattaya City Development Administration:
The Effective and Preferred "Form"
RESEARCHER : Mr. Suthep Chaovalit
ADVISOR : Professor Phaibul Changrien, Ph.D.
MAJOR : Development Administration
ACADEMIC YEAR : 1993

ABSTRACT

This dissertation is a case study which examines Pattaya City's adoption of the City Management form of government. This decision was made in pursuant to the "Administration of Pattaya City Act B.E.2521(1978)". Pattaya is the first and only city in Thailand utilizing this form of government. Up to the present, City Management has encountered numerous problems which could not be solved, thus the City Manager had been unable to achieve the desired goal. In turn he has had difficulty coping with the task of city administration.

The purpose of this study is to determine how the City Manager form of implementation can be used with the Pattaya City administration; whether the City Manager is effective enough to run Pattaya City, which is considered to be the Tourism City of Thailand, in order to achieve the goals, what are the problems and obstacles; and can the City Manager form of government be used in Pattaya City? If not, what other form of government could be used.

The methods of "qualitative research" and "content analysis" were used as the basic principles for collecting data as well as The self-observation method to derive data and information from the purposive sample. The self observation method had been used on the purpose sample in various levels: the policy formulation level, The management level from officials of the Ministry of the Interior, Cholburi provincial office, Pattaya City administration, offices of related authority, former managers and councilors of Pattaya City, plus those who were involved with the establishment of the special "Form" of administration at Pattaya City. Local scholars and tourists were also observed and interviewed.

Results of the study revealed that the "Form" of administration adopted for use with the Pattaya City was derived from the concept of City Manager Form in the U.S.A. However, only certain parts of it had been adopted. As for the details of implementation, it is governed by the Thai Administrative System which has centralized authority. With regard to the Rules & Regulations, Personnel Administration, and Finance Administration, the same practice of the Municipality System in Thailand is adopted without regard to the actual conditions of Pattaya City. The independent variables consist of the sub-system and the context of the organization that caused problems resulting in Pattaya City's lacks of autonomy in decision-making, management viability, and exact policy in co-ordination with Pattaya City.

This study had come to the conclusion that in order to enable Pattaya City to function effectively as the tourism spot, the appropriate and preferred "Form" for Pattaya City should be the concept of "City Manager" with business like financial management. It was also proposed that the City Manager be elected and appointed by the selection committee who would forward it to the Chairman of Pattaya City Council for approval of employment of the City Manager. There should be improvement of compensation for the legislative and executive bodies. The central government should decentralize to enable Pattaya City to have its autonomy for decision making in management. To comply with the tourist-spot characteristics of Pattaya City, the administration should not be "the Mayor-Council Plan".

The above-mentioned proposal should be immediately implemented to cope with the existing problems by means of and through the National Assembly for approval in the rectification of the "Administration of Pattaya City Act B.E.2521(1978)". The House of Representatives and the Senate must be informed of the concept so as to enhance the success of rectification and amendment of such an Act. Once the proposals have been implemented, the development and administration of Pattaya City to cope with tourism activities will accomplish its objectives effectively.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง "การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา : รูปแบบที่ควรจะเป็น" เล่มนี้สำเร็จได้ก็ด้วยความขอบพระคุณจากความกรุณาอย่างยิ่งจาก

ศาสตราจารย์ ดร. ไพฑูรย์ ช่างเรียน อาจารย์ที่ปรึกษาและประธานคณะกรรมการวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. พิชิต พิทักษ์เทพสมบัติ รองศาสตราจารย์ ประทาน คงฤทธิศึกษากร รองศาสตราจารย์ ดร. อุทัย เลาหวิเชียร ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมบัติ ธารงชัยวงศ์ กรรมการ-วิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาปรับปรุงให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ ผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่มีรายนามในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ที่ได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่า百忙ในให้สัมภาษณ์ แสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลในการศึกษาอย่างไม่ปิดบัง อันถือว่าเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของการวิจัยครั้งนี้

ขอขอบพระคุณ มูลนิธิ 30 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ โครงการบริหารหลักสูตรปริญญาเอก คณะรัฐประศาสนศาสตร์ และศูนย์ศึกษาชุมชนเมือง สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์สนับสนุนเงินทุนบางส่วนในการออกเก็บข้อมูลและจัดพิมพ์ ขอขอบพระคุณ คุณปารัตน์ สุธม ดร. วชิระ เบ่งปลั่ง คุณแหลมรชน มณีชาญ ที่ได้กรุณาอนุเคราะห์ด้านที่พักในระยะเวลาที่ผู้วิจัยออกเก็บข้อมูลภาคสนามจนทำให้การวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และสุดท้ายผู้วิจัยขอขอบคุณประชาชนที่เกิดขึ้นจากวิทยานิพนธ์เล่มนี้เพื่อเป็นประโยชน์แก่สังคมต่อไป.

สุเทพ เชาวลิต

-๑-

สารบัญเรื่องหน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	๙
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	๒
กิตติกรรมประกาศ	๓
สารบัญเรื่อง	๑
สารบัญตาราง	๕
สารบัญแผนภูมิ	๖
สารบัญแผนที่	๗

<u>บทที่ 1</u> บทนำ	1
ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา	1
ปัญหาการวิจัย	9
วัตถุประสงค์การวิจัย	9
ขอบเขตและกรอบแนวความคิดทางทฤษฎีในการวิจัย	10
รายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง	38
ระเบียบวิธีวิจัย	43
นิยามคำศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	46
ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	47

<u>บทที่ 2</u> การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย	48
แนวความคิด	48
หลักการ	49
ประวัติความเป็นมาและรูปแบบ	50
ปัญหาและอุปสรรค	53

	หน้า
บทที่ 3 การบริหารเมืองพัทยา	70
ประวัติความเป็นมาของเมืองพัทยา	70
สภาพทั่วไปปัจจุบันของเมืองพัทยา	71
การนิเทศแนวความคิดในการจัดรูปแบบการบริหาร	90
แนวความคิดการบริหารรูปแบบผู้จัดการ	102
โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา	123
 บทที่ 4 การวิเคราะห์รูปแบบการปกครองการบริหารเมืองพัทยา	
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ	
เมืองพัทยา พ.ศ. 2521	142
ตัวแปรระบบย่อยขององค์การ	144
ตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การ	190
เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างที่ใช้งานต่างประเทศกับ	
ประเทศไทย	199
สมรรถนะการบริหารของเมืองพัทยาภายใต้การบริหาร	
รูปแบบผู้จัดการ	203
 บทที่ 5 รูปแบบการปกครองการบริหารเมืองพัทยาที่ควรจะเป็นในอนาคต . .	247
เปรียบเทียบความแตกต่างของรูปแบบการบริหารที่เสนอใหม่	
กับรูปแบบการบริหารเดิมที่ใช้อู่ในปัจจุบัน	265
 บทที่ 6 สรุป อภิปราย และเสนอแนะ	275
บรรณานุกรม	282
ภาคผนวก ก	302
ภาคผนวก ข	309
ประวัติผู้วิจัย	

สารบัญตาราง

ตารางที่

หน้า

1	แสดงรายรับ-รายจ่ายของเมืองพิทยา พ.ศ. 2532-2534.....	83
2	แสดงสถิติจำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากการท่องเที่ยวของ เมืองพิทยา.....	85
3	แสดงสถิติการเปลี่ยนแปลงของประชากรตามทะเบียนราษฎร เมืองพิทยา พ.ศ. 2529-2535.....	88
4	แสดงสถิติอัตราค่าจ้างพนักงานเมืองพิทยา.....	132
5	แสดงรายรับ-รายจ่ายประจำปีของเมืองพิทยา พ.ศ. 2528-2534.....	138
6	แสดงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพิทยาประเภทที่ 1 (เลือกตั้ง) เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2532.....	146
7	แสดงคุณสมบัติของสมาชิกสภาเมืองพิทยาประเภทที่ 1 (เลือกตั้ง) ชุดปัจจุบัน (2532-ปัจจุบัน).....	147
8	แสดงสถิติจำนวนประชากรเมืองพิทยาโดยใช้สิทธิลงคะแนนเสียง เลือกตั้งสมาชิกสภาเมือง เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2532....	148
9	แสดงการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเมืองพิทยาประเภทที่ 1 (เลือกตั้ง) จำแนกตามวาระการเลือกตั้ง (วาระแรก-ปัจจุบัน) ..	150
10	แสดงคุณสมบัติของสมาชิกสภาเมืองพิทยาประเภทที่ 2 (แต่งตั้ง) ชุดปัจจุบัน (7 พ.ค. 2532-ปัจจุบัน).....	152
11	แสดงการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเมืองพิทยาประเภทที่ 2 (แต่งตั้ง) จำแนกตามวาระการเลือกตั้ง (วาระแรก-ปัจจุบัน) ...	154
12	แสดงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของปลัดเมืองพิทยา ตั้งแต่คนแรก-ปัจจุบัน.....	161
13	แสดงการดำรงตำแหน่งของนายกเมืองพิทยา ปลัดเมืองพิทยา และรองปลัดเมืองพิทยา (สมัยแรก-ปัจจุบัน).....	167

ตารางที่

หน้า

14	แสดงการประเมินและการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของ โรงแรมชั้น 1 เมืองพัทยา	175
15	แสดงสถิติการเกิดอาชญากรรมในเขตเมืองพัทยา พ.ศ. 2530-ปัจจุบัน	178
16	แสดงสถิติการให้บริการโรงแรมช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางการเมือง เดือนพฤษภาคม 2535 จำแนกตามกลุ่มของโรงแรมและ แขกที่มาพัก	192
17	แสดงสถิติการก่อสร้างอาคารในเขตเมืองพัทยา พ.ศ. 2532-พ.ศ. 2534	195
18	แสดงสถิติผลงานด้านนิติการของเมืองพัทยา พ.ศ. 2532-พ.ศ. 2534	196
19	แสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกิจเมืองพัทยา	197
20	แสดงเปรียบเทียบความแตกต่างการำใช้รูปแบบผู้จัดการใน ประเทศสหรัฐอเมริกา กับเมืองพัทยา	201
21	แสดงสถิติถนนในเขตเมืองพัทยา	212
22	แสดงการำใช้ยานพาหนะของนักท่องเที่ยวที่มาเมืองพัทยา พ.ศ. 2533	214
23	แสดงผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเมืองพัทยา ประจำปี 2535	232
24	แสดงสาเหตุของปัญหาและตัวแปรที่ทำให้เกิดสาเหตุของปัญหา	233
25	แสดงประเด็นปัญหาของตัวแปรระบบย่อยขององค์การและตัวแปร สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การเมืองพัทยา	242
26	สรุปประเด็นสำคัญเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการบริหาร รูปแบบเดิมที่ำใช้ปัจจุบันกับรูปแบบที่เสนอใหม่	269

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่

หน้า

1	แสดงองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา	13
2	แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์ประกอบขององค์การ	35
3	แสดงสรุปกรอบการเรียนรู้	36
4	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรระบบย่อยขององค์การและตัวแปร สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การกับการบริหารการพัฒนา เมืองพัทยา	37
5	แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	55
6	แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรของสุขาภิบาล	57
7	แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรของเทศบาล	60
8	แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรของกรุงเทพมหานคร	63
9	แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรของเทศบาลรูปแบบผู้จัดการ	111
10	แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรการบริหารเมืองพัทยา	124
11	แสดงความสัมพันธ์ของสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยาตาม แบบองค์การรูปแบบ	164
12	แสดงความสัมพันธ์ของสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยาแบบ องค์การรูปแบบ	166
13	แสดงโครงสร้างขององค์กรกลางการบริหารบุคคลของ เมืองพัทยา	170
14	แสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรระบบย่อยขององค์การที่มีผลต่อ การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา	190
15	แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของการพัฒนาด้านกายภาพและ สิ่งแวดล้อม	228
16	แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของการพัฒนาเศรษฐกิจและ การท่องเที่ยว	229

แผนภูมิที่

หน้า

17	แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของการพัฒนาด้านสังคม	230
18	แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของการพัฒนาด้านการเมือง การเมืองการบริหาร	231
19	แสดงโครงสร้างการจัดองค์กรการปกครองการบริหาร เมืองพัทยาตามที่เสนอใหม่	249
20	แสดงเปรียบเทียบโครงสร้างการจัดองค์กรการบริหาร เมืองพัทยา	267

สารบัญแผนที่

1	แสดงที่ตั้งเมืองพัททยา	72
2	แสดงอาณาเขตเมืองพัททยา	73
3	แสดงที่ตั้งของสถานที่สำคัญในเมืองพัททยา	74

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลังและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญอย่างมากต่อการบริหารการพัฒนาประเทศถ้าการปกครองท้องถิ่นมีการบริหารที่ดีมีประสิทธิภาพประสิทธิผล เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของท้องถิ่นแล้วย่อมมีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างความเจริญมั่นคงให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติเป็นส่วนรวมได้มากที่สุด

เมืองพัทยาเป็นท้องถิ่นที่มีรูปแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ระบุว่ารูปแบบการปกครองที่แตกต่างไปจากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ที่ใช้กันอยู่ในประเทศไทย กล่าวคือรูปแบบการปกครองเมืองพัทยามีลักษณะที่คล้ายกับรูปแบบการปกครองของเทศบาลรูปแบบสภา และผู้จัดการ (Council and Manager Form) หรือผู้จัดการเทศบาล (City Manager) ของสหรัฐอเมริกา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการนำเอาระบบบริหารรูปแบบผู้จัดการมาขึ้นบริหารเมืองพัทยานั้นเอง นับเป็นแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทย การที่ได้ทดลองนำเอารูปแบบผู้จัดการมาใช้กับเมืองพัทยาเช่นนี้ก็ได้ด้วยตระหนักว่า เป็นท้องถิ่นที่อยู่ในเขตศูนย์กลางแห่งการท่องเที่ยว เขตอุตสาหกรรมหรือเขตท่าเรือน้ำลึก มีความเจริญและมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นเป็นอันมาก นอกจากมีความเจริญทางด้านวัตถุแล้วอัตราการถ่ายเทของประชากรอยู่ในระดับสูงมีแนวโน้มเหมือนจากท้องถิ่นทั่วไป (เหตุผลในคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 736/2519 : 3 พฤศจิกายน 2519) และมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นจากการระบุไว้อย่างชัดเจน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ก็ได้ระบุไว้ชัดเจนในแนวนโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ระบุว่ากำหนดให้เมืองพัทยานเป็นศูนย์กลางธุรกิจการค้าและการพาณิชย์ควบคู่กันไปกับเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530 : 324-325) และในทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ก็ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์หลักของการพัฒนาการบริหารเมือง ระบุว่ากำหนดบทบาทและภาระความรับผิดชอบในการพัฒนาเมืองของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และ

ส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน และประชาชนให้มีส่วนร่วม
ในกระบวนการพัฒนาเมืองให้มากยิ่งขึ้น จากศักยภาพของเมืองพัทยาที่เป็นเมืองตาก
อากาศที่เปรียบพร้อมไปด้วยความงดงามของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นน้ำ
ทะเลใส หาดทรายขาว (ธวัช มกรพงศ์, 2535 : 4) ที่มีชายหาดเป็นแนวยาว
ติดต่อกันถึง 15 กิโลเมตร มีแสงแดดที่อบอุ่นพอเหมาะ อากาศโดยทั่วไปเป็น
สบายเหมาะเป็นสถานที่ตากอากาศ มีเกาะแก่งภูเขา ภูมิประเทศที่สวยงาม การ
คมนาคมมาสะดวก มีสถานบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว
อย่างเพียงพอ จึงเหมาะเป็นเมืองท่องเที่ยวและการพักผ่อนหย่อนใจเป็นที่สุด

เมืองพัทยา : เมืองท่องเที่ยวนานาชาติ

ปัจจุบันจะเห็นว่า เมืองพัทยากลายเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติติด
อันดับมากกว่าสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนตากอากาศแหล่งอื่น ๆ และการท่องเที่ยวนี้
มีบทบาทสำคัญมากในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของเมืองพัทยาทิ้งในด้านรายได้และ
การสร้างงาน ดังเช่นในปี พ.ศ. 2532 เมืองพัทยามีรายได้จากการท่องเที่ยวถึง
10,200 ล้านบาท เป็นต้น เหตุผล และศักยภาพที่ทำให้เมืองพัทยากลายเป็นเมืองท่องเที่ยว
ระดับนานาชาตินั้น กล่าวคือ

1. เมืองพัทยามีความได้เปรียบด้านระยะทางที่ใกล้กับ กรุงเทพมหานคร ทำอานาศยานนานาชาติติดอนเมือง รวมทั้งสนามบินนานาชาติอยู่ตะเภา ซึ่ง
ปัจจุบันให้บริการกับเที่ยวบินเหมาลำอยู่แล้ว อีกทั้งสภาพการเข้าถึงของการ
คมนาคมในด้านต่าง ๆ มีความสะดวกสบายเหมาะสมกับการเดินทางมาท่องเที่ยว
2. มีแนวชายหาดที่กว้างขวาง น้ำทะเลใสสะอาด และธรรมชาติที่
งดงาม
3. เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่ครบวงจร ทั้งทางด้านการบันเทิง
และการพักผ่อนสำหรับนักท่องเที่ยวทุกระดับ
4. การให้บริการข่าวสารที่รวดเร็วและทั่วถึงแก่นักท่องเที่ยว รวมทั้ง
การบริการด้านการจองเที่ยวบิน รถยนต์ โรงแรม เป็นต้น

นอกจากนี้เมืองพัทยายังเป็นสถานที่จัดประชุม และจัดกิจกรรมในระดับ
นานาชาติอีกด้วยเช่นกัน เนื่องจากอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครไม่มากนัก วัสดุ
เวลาเดินทางโดยเฉลี่ยประมาณ 2-3 ชั่วโมง ประกอบกับภูมิภาคนี้นับเป็นศูนย์รวม
ของธุรกิจ อุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นศูนย์สินค้าส่งออกและเข้า ย่อมเป็น
ศูนย์กลางของบรรดานักวิชาการ นักการค้า เพิ่มมากขึ้นอีกแห่งหนึ่งนอกเหนือจาก

กรุงเทพมหานคร โอกาสที่จะพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของเมืองพัทยาให้เป็นศูนย์-
กลางประชุมจึงมีความเป็นไปได้มาก ด้วยธุรกิจการจัดประชุมเชิงวิชาการ เชิง
ธุรกิจ และอุตสาหกรรม จะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ต่อไปในอนาคต

การเคลื่อนไหวทางประชากร

ประชากรเป็นทรัพยากรที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเป็น
การก่อให้เกิดและมีผลสะท้อนถึงระบบเศรษฐกิจ สังคม และการใช้ที่ดิน การใช้
ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสาธารณสุข และสาธารณูปการต่างๆ ในการวางแผน
พัฒนาท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเป็นส่วนสำคัญต่อการวางแผนพัฒนา
เมืองพัทยา ในการกำหนดทิศทางระบบต่าง ๆ ให้ได้ผลสูงสุดสอดคล้องกับสภาพ
ความเป็นอยู่ที่ดีในอนาคต ตลอดจนเวลาที่ผ่านมามือเมืองพัทยาต้องประสบปัญหาการ
สำรวจสำมะโนประชากร ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนแตกต่างกันมากระหว่างประชากร
ตามทะเบียนราษฎร และประชากรที่มีอยู่จริง ดังนี้

1. ประชากรตามทะเบียนราษฎร จากข้อมูลจากงานทะเบียนราษฎร
เมืองพัทยา วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2535 มีประชากรในเขตเมืองพัทยาจำนวน
66,049 คน มีความหนาแน่นประชากรโดยเฉลี่ย 1,131 คนต่อตารางกิโลเมตร
มีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 8,639 ครัวเรือน มีขนาดครัวเรือนเฉลี่ย 7 คนต่อ
ครัวเรือน (งานทะเบียนราษฎรเมืองพัทยา : 30 มิถุนายน 2535)

2. ประชากรที่เป็นจริง จากสถิติข้อมูลประชากรตามทะเบียนราษฎร
ปรากฏให้เห็นว่า เมืองพัทยามีจำนวนประชากรไม่หนาแน่น แต่ข้อเท็จจริงแล้วจะ
มีประชากรที่อาศัยอยู่ประจวบมากกว่านั้นถึงประมาณ 4 เท่า ซึ่งมีตัวแปรที่ทำให้
เป็นเช่นนี้ให้พิจารณา คือ

ก. จำนวนนักท่องเที่ยว ซึ่งถือว่านักท่องเที่ยวเหล่านี้ได้เข้ามาใช้
บริการสาธารณะต่าง ๆ ในเมืองพัทยาด้วย เช่น สถิติปี พ.ศ. 2532 ที่ผ่านมามี
นักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวเมืองพัทยาร้อยล้านคน 1,692,201 คน เป็น
ชาวต่างประเทศ 1,293,847 คน ชาวไทย 398,354 คน และยังมีนักท่องเที่ยว
ที่มิได้คำนวณอีก 1,075,488 คน รวมนักท่องเที่ยวทั้งหมด 2,767,886
คน (เมืองพัทยา, 2535 : 6)

ข. ปริมาณแรงงานที่เข้ามาประกอบอาชีพ ในอุตสาหกรรมบริการ
บริการการท่องเที่ยวของเมืองพัทยา เช่น โรงแรม (281 แห่ง) ในที่ลับ และ
บาร์เบียร์ (787 แห่ง) ภัตตาคาร และร้านอาหาร (400 แห่ง) ฯลฯ นอกจาก

นี้ยังมีการหลั่งไหลของแรงงานที่เข้ามาเป็นจำนวนมาก ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) เมืองพัทลุงจึงเป็นแหล่งที่พักอาศัยของแรงงานดังกล่าวนี้ด้วย

การที่มีการเคลื่อนไหวของจำนวนประชากรเช่นนี้ จึงทำให้สามารถประมาณได้ว่า ปัจจุบันจะมีประชากรที่อยู่ประจำที่เมืองพัทลุงจำนวนไม่ต่ำกว่า 250,000 คน (เมืองพัทลุง, 2535 : 2) ดังนั้นหน้าที่ของเมืองพัทลุงจึงต้องให้บริการประชาชนด้านต่าง ๆ เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การสาธารณสุข การศึกษา และสวัสดิการ สังคม เป็นต้น ตลอดจนการพัฒนาท้องถิ่นโดยเน้นด้าน โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมทั้งการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมไว้ให้อยู่ เหล่านี้เป็นหน้าที่ที่ต้องสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนทั้งสิ้น

สภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม

ด้านเศรษฐกิจเมืองพัทลุงได้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว การลงทุนจากภาคเอกชนที่ต่างมุ่งเข้ามาดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ทั้งด้านการค้า บริการ และการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ จากสถิติการก่อสร้างอาคารใหม่ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมาจะสูงมาก เช่นในปี พ.ศ. 2532 มีการก่อสร้างคิดเป็นพื้นที่ 2,340,180.80 ตารางเมตร รวมเป็นค่าก่อสร้างประมาณ 59,072,919,715 บาท และในปี พ.ศ. 2534 ที่ผ่านมา มีการก่อสร้างคิดเป็นพื้นที่ 1,452,432.50 ตารางเมตร รวมเป็นค่าก่อสร้างประมาณ 4,313,037,550 บาท (ไม่รวมอาคารที่ต่อเติมและดัดแปลง) (เมืองพัทลุง, 2534 : 48) ทำให้ราคาที่ดินในเมืองพัทลุงสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการจ้างแรงงานมากทั้งงานการก่อสร้าง และให้บริการแก่นักท่องเที่ยว ความต้องการด้านสาธารณูปโภคเป็นไปอย่างรวดเร็วแต่การลงทุนส่วนใหญ่นักหรือทั้งหมดนั้นจะเป็น การรองรับและตอบสนองต่อการเจริญเติบโตทางการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม สถานบริการภัตตาคาร รวมทั้งธุรกิจสร้างบ้านพักอาศัยอาคารชุด จึงทำให้สภาวะทางเศรษฐกิจของเมืองพัทลุงดีกว่าแหล่งท่องเที่ยวในภาคตะวันออกแหล่งอื่นๆ ในแต่ละปีหารายได้จากการท่องเที่ยวมากมายมหาศาล

สำหรับสถานการณ์ด้านการคลังของเมืองพัทลุงนั้นในปี พ.ศ. 2534 มีรายรับรวมทั้งสิ้น 168,359,822 บาท และมีรายจ่ายทั้งสิ้น 151,494,033 บาท และถ้าพิจารณาด้านรายจ่ายเพื่อการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนา

ระบบสาธารณูปการมีเพียง 12,935,460 บาทเมื่อรวมกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล อีกปีละประมาณ 30 ล้านบาท เมืองพัทยาจะมีงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ จำนวนประมาณ 42,935,460 บาท (กองคลังเมือง พัทยา, 2534 : 1-10) ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณ การขยายตัวด้านบริการสาธารณูปโภค ทั้งของประชาชนในท้องถิ่น และนักท่องเที่ยว ที่มีจำนวนมาก ดังที่กล่าวมาแล้ว และถ้าพิจารณาถึงรายได้ที่เกิดจากการ ท่องเที่ยวปีละมากกว่า 10,000 ล้านบาท และจะยังคงมากขึ้นไปเรื่อย ๆ การ ที่ภาคเอกชนลงทุนก่อสร้างอาคารชุด และอาคารพาณิชย์จำนวนมาก ดังแสดงตัว เลขข้างต้นมาแล้วนั้น และการจดทะเบียนการค้า และบริษัทบางส่วนจะกระทำที่ กรุงเทพมหานคร รายได้ส่วนนี้จึงไม่ได้เกิดขึ้นที่เมืองพัทยา แต่มีการก่อสร้างที่ เมืองพัทยาและการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เมืองพัทยา ถึงแม้การจัด เก็บรายได้ของเมืองพัทยาจะสามารถพัฒนาการจัดเก็บรายได้เอง และเมื่อรวม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลในแต่ละปี ก็ยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาเมืองพัทยาให้ควบคู่ ไปด้วย การพัฒนาของภาคเอกชนที่มีการลงทุนอย่างมากมายังได้ จึงนับได้ว่า งบประมาณด้านนี้ยังไม่สอดคล้องและสมดุลกับความจำเป็นจริงในการพัฒนาเมืองพัทยา เพื่อรองรับภารกิจด้านการท่องเที่ยวได้อย่างเต็มที่ซึ่งทำให้เมืองพัทยาต้องประสบ ปัญหาในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนใน ท้องถิ่น รวมถึงการให้บริการแก่ประชาชน และนักท่องเที่ยวได้อย่างเพียงพอและ ทัวถึง

ด้านสังคม สังคมเมืองพัทยาได้เปลี่ยนจากหมู่บ้านชายทะเลที่เงียบสงบ เป็นสถานที่ตากอากาศที่มีชื่อเสียง อันมีผลสืบเนื่องมาจากสภาวะทางเศรษฐกิจ ขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้สภาพของสังคมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย มีประชากร อพยพเข้าสู่เมืองพัทยาเป็นจำนวนมากเพื่อหางานทำ หรือมาท่องเที่ยว ซึ่งส่วน ใหญ่ประชากรเหล่านี้ประกอบอาชีพด้านบริการแก่นักท่องเที่ยวมีมากถึงร้อยละ 87 ที่ประกอบอาชีพดังกล่าว (เมืองพัทยา, 2535 : 7) วัตถุประสงค์อย่างนี้จะมา กระตุ้นตัวกันอย่างหนาแน่นบริเวณพื้นที่ตอนกลาง และตอนใต้ ซึ่งเป็นที่ตั้งโรงแรม กิจการค้า และบริการ หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยว และเริ่มขยายไป ถึงบริเวณชุมชนดั้งเดิมของเมืองพัทยาคือ ชุมชนนาเกลือ ตลอดไปจนถึงนาจอม-เทียน แรงงานเหล่านี้มาจากสถานที่ต่างๆ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด รวมทั้งนักธุรกิจที่มาจากต่างประเทศ และนักเดินทางด้วย ทำให้เมืองพัทยาต้อง ประสบปัญหาทางสังคมตามมามากมายเช่น เกิดชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม

ปัญหายาเสพติด ปัญหารัสเณณ เป็นต้น

พหยา : เมืองแห่งพหยา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงศักยภาพของเมืองพหยาที่มีความเหมาะสมยิ่งต่อการพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศแต่การเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวทางด้านประชากร ด้านเศรษฐกิจและสังคม อย่างมากและรวดเร็วเช่นนี้ ในขณะที่การบริหารเมืองพหายังมีข้อขัดข้องเป็นปัญหาและอุปสรรคขัดขวางรูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการเมืองมาช้ แต่ไม่ได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ผู้อำนวยต่อการบริหารการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายได้ ก่อให้เกิดปัญหาค้างเมืองพหายิ่งมากมาย และยังไม่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้นมาได้ตามที่คาดหวัง

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของกองวิชาการ และวางแผนเมืองพหายโดยวิธีการสัมภาษณ์ประชาชน ความคิดเห็นของคณะผู้บริหารเมืองพหยา หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน บรณปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองพหยา รดยเรียงลำดับความสำคัญได้ดังนี้ (เมืองพหยา , 2535 : 570-571)

1. ปัญหาการระบายน้ำ
2. ปัญหาระบบราชการไม่ผู้อำนวยต่อการปฏิบัติราชการ
3. ปัญหาการรุกร้าที่สาธารณะ
4. ปัญหาการจัดเก็บ และกาจัดขยะมูลฝอย
5. ปัญหาสถานะแวดล้อมเป็นพิษ หรือมลภาวะ
6. ปัญหาถนน สะพาน ทางเท้าไม่พอเพียง และไม่ได้มาตรฐาน
7. ปัญหาความไม่เป็นระเบียบและการเอารัคเอาเปรียบนักท่องเที่ยวจากผู้ประกอบการ และบริการ
8. ปัญหาการจราจรไม่เป็นระเบียบ
9. ปัญหาการปลูกสร้างอาคารรดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่ตรงตามที่ได้รับอนุญาต
10. ปัญหายาเสพติด
11. ปัญหาชุมชนแออัด และแหล่งเสื่อมทรน
12. ปัญหาการเรียนการสอนของโรงเรียนในสังกัดเมืองพหยา
13. ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตเมืองพหยา
14. ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน

15. ปัญหาการให้บริการน้ำประปาไม่เพียงพอ

นอกจากปัญหาต่างๆ ที่กองวิชาการและวางแผนเมืองพัทยาได้กล่าวไว้แล้วนี้ ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่ายังมีปัญหาสังคมอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาโรคภัย เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่างๆ นี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขในระดับที่น่าพอใจอันนำไปสู่ภาพพจน์ของเมืองพัทยาที่เคยมีเสน่ห์ กลับเลวลงทุกวัน

ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ หากพิจารณาตามนโยบายการพัฒนาเมืองงาน การแก้ไขปัญหามีการจัดกลุ่มประเภทของปัญหาได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านกายภาพสิ่งแวดล้อม ได้แก่

- 1.1 ปัญหาการระบายน้ำ
- 1.2 ปัญหาการรุกรานที่สาธารณะ
- 1.3 ปัญหาการจัดเก็บ และกำจัดขยะมูลฝอย
- 1.4 ปัญหาสถานะแวดล้อมเป็นพิษ หรือมลภาวะ
- 1.5 ปัญหาถนน สะพาน ทางเท้าไม่พอเพียง และไม่ได้มาตรฐาน
- 1.6 ปัญหาการจราจรไม่เป็นระเบียบ
- 1.7 ปัญหาการปลูกสร้างอาคาร รัดยไม่ได้รับอนุญาต และไม่ตรงตามที่ได้รับอนุญาต
- 1.8 ปัญหาการให้บริการน้ำประปาไม่เพียงพอ

2. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว ได้แก่

- 2.1 ปัญหาความไม่เป็นระเบียบและการเอาัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวจากผู้ประกอบการ และบริการ

3. ปัญหาด้านสังคม ได้แก่

- 3.1 ปัญหายาเสพติด
- 3.2 ปัญหาชุมชนแออัด และแหล่งเสื่อมทราม
- 3.3 ปัญหาการเรียนการสอนของโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยา

4. ปัญหาด้านการเมืองการบริหาร ได้แก่

- 4.1 ปัญหาระบบราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติราชการ
- 4.2 ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตเมืองพัทยา

4.3 ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

การจัดแบ่งปัญหาตามกลุ่มประเภทเช่นนี้ ก็เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์สมรรถนะทางการบริหารในการแก้ไขปัญหของเมืองพัทยาตามนโยบายการพัฒนาเมืองต่อไป

รูปแบบการบริหาร : ความจำเป็นในการศึกษา

เมื่อพิจารณานภาพรวมแล้ว สิ่งที่เป็นสาเหตุหลักนำไปสู่ปัญหาหรือการพัฒนาเมืองพัทยาสู่เป้าหมายนั้น น่าจะมาจากการบริหารเมืองพัทยาว่าเอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาสอดคล้องกับความเป็นจริงเพียงใดมีความเป็นอิสระคล่องตัวแค่ไหนจากการที่เมืองพัทยาได้หารูปแบบผู้จัดการมาบริหารจัดการ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2521 จนถึงปัจจุบันนี้(พ.ศ. 2535) นับเป็นเวลากว่า 10 ปีมาแล้วที่ผ่านมาจะเห็นว่าการวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่ามีปัญหาข้อขัดข้องต่อการบริหารการพัฒนาเป้าหมายหลายประการอันเกิดจากรูปแบบโครงสร้างการบริหารเป็นสาเหตุ เช่น การก้าวถอยแทรกแซงของฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ นายกเมือง กับฝ่ายบริหาร คือ ปลัดเมืองจนทำให้เกิดความขัดแย้งและต้องลาออกจากตำแหน่งในที่สุด ดังจะเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของนายสุรน ชื่นสมจิตต์ อดีตปลัดเมืองพัทยา(4 กุมภาพันธ์ 2525-8 กุมภาพันธ์ 2526) ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ไม่ได้ให้อำนาจบริหารเมืองพัทยาอย่างแท้จริงเป็นเพียงเสือกระดาษเท่านั้น (ไทยรัฐ, 8 กุมภาพันธ์ 2525 : 1) หรือจากการลาออกของอดีตปลัดเมืองอีกท่านหนึ่งคือ นายปรารมภ์ สุขุม (1 มีนาคม 2524-8 ธันวาคม 2524) ก็ให้เหตุผลว่า การบริหารมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ (หนังสือเมืองพัทยา ที่ ขบ. 64/3443, 8 ตุลาคม 2525) และล่าสุดก็มีการปลดปลัดเมืองพัทยา (การประชุมสภาเมืองพัทยาครั้งที่ 3/2534, 26 กุมภาพันธ์ 2534) และในที่สุดนายกเมืองพัทยาก็ต้องลาออกจากตำแหน่ง เหล่านี้เป็นตัวอย่างความขัดแย้งที่เกิดขึ้นที่สามารถมองเห็นจากภายนอก และเป็นตัวแปรสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ข้อขัดแย้งในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาอันนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นสำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในปัจจุบันก็ได้มีกระแสข่าวการต้องการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารมากขึ้น เช่น กระแสข่าวการกลับไปใช้รูปแบบการปกครองแบบคณะเทศมนตรี และสภาที่ไว้ชื่ออยู่ทั่วไปในการบริหารเทศบาลของไทยก็

มีเสียงสะท้อนออกมาว่า เป็นดอยหลังเข้าคลองหรือเปล่า บ้างก็มีความเห็นว่า รูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นเหมาะสมแล้ว ก็มีความคิดหลากหลายกันไป จึงเป็น ปัญหาที่ต้องหาคำตอบในเรื่องนี้ให้ได้ว่า เป็นเพราะเหตุใดที่รูปแบบผู้จัดการจึงไม่ ประสบความสำเร็จในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา มีตัวแปรอะไรที่เข้ามา มีอิทธิพลต่อการบริหาร มีเหตุผลอะไรที่จะกลับไปใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี และสภา หรือว่าสมควรที่จะต้องแสวงหารูปแบบใหม่ ที่มีความเหมาะสมกว่ามาบริหาร เมืองพัทยา ซึ่งมีลักษณะพิเศษเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีการเติบโตผิดแปลกจากเมือง อื่น ๆ เพื่อให้การบริหารการพัฒนาบรรลุเป้าหมาย สามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ เหล่านี้เป็นประเด็นที่จำเป็นต้องสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

ปัญหาการวิจัย

จากการศึกษาถึงภูมิหลังและความสำคัญของปัญหาเมืองพัทยาพอจึงสรุปได้ เป็นประเด็นปัญหาในการวิจัยได้ดังนี้

"รูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการ (City Manager) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นั้น มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะบริหารพัฒนาเมืองพัทยา ให้บรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้มีปัญหาอุปสรรคอะไร และสมควรแก้ไขรูปแบบอย่างไรที่เหมาะสม ในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา"

วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดของระบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสภาและผู้จัดการ (Council and Manager Form) หรือผู้จัดการเทศบาล (City Manager) ที่ใช้กันต่างประเทศและที่นำมาใช้ในประเทศไทย ว่ามีลักษณะเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร รวมทั้งปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้น
2. เพื่อศึกษาถึงตัวแปรสำคัญ ที่มีอิทธิพลต่อการบรรลุเป้าหมายในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา
3. เพื่อศึกษาแนวความคิดในการปรับปรุงพัฒนาการบริหารเมืองพัทยา ทั้งในปัจจุบัน และอนาคต ที่ควรจะเป็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบาย ระดับบริหาร ระดับปฏิบัติการ และจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนผู้ใช้บริการ
4. เพื่อแสวงหารูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความ

เป็นจริง สามารถบริหารเมืองพัทยาอันมีลักษณะเป็นเมืองท่องเที่ยวให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตและกรอบแนวความคิดทางทฤษฎีในการวิจัย

ขอบเขตและกรอบแนวความคิดทางทฤษฎีเป็นเสมือนแนวทางหรือกรอบที่จะช่วยให้ผู้วิจัยได้จัดระบบแนวความคิด การวางแผนการวิจัย รวมถึงการสร้างสรรคและสิ่งสมองค์ความรู้ทางวิชาการ และนำองค์ความรู้ดังกล่าว ไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติการได้อย่างเป็นระบบ (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2526 : 12) การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาให้บรรลุเป้าหมายสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งปัจจุบันและอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแปรสำคัญด้านรูปแบบโครงสร้างของการบริหารที่ควรจะเป็นนั้นควรจะเป็นเช่นไร การวิจัยจึงอยู่ภายใต้ขอบเขตดังกล่าวนี้

เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาและวิเคราะห์ในเรื่องนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะได้นำเอาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาเบื้องต้นดังนี้

แนวคิดการบริหารการพัฒนา (Development Administration)

แนวความคิดนี้ ได้มีการสำรวจพิจารณากันอย่างค่อนข้างละเอียดทั้งในข้อเขียนทั้งภาษาต่างประเทศและภาษาไทย โดยทั่วไปทฤษฎีที่มีผู้ทำไว้ในทัศนะต่างๆ จะครอบคลุมขอบเขตตั้งแต่ การบริหารรัฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา จนถึงการบริหารขององค์การ โครงการ หรืองานใด ๆ ที่มีลักษณะเกี่ยวข้องหรือเป็นงานพัฒนา ไม่ว่าประเทศนั้นจะเป็นประเทศที่มีความเจริญระดับใด อย่างเช่นแนวความคิดของนักวิชาการต่าง ๆ ดังนี้

Edward W. Weidner เป็นผู้บุกเบิกคนหนึ่งในด้านการบริหารการพัฒนาได้ให้ความหมายว่า การบริหารการพัฒนาเป็นการปรับกลไก หรือมรรควิธีทางการบริหารให้สอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของรัฐ ซึ่งหมายความว่า ก่อนอื่นต้องทราบถึงความต้องการของรัฐบาลว่ามีจุดมุ่งหมายในการพัฒนาอย่างไร แล้วจึงนำเอาการบริหารมาช่วยปฏิบัติการให้สำเร็จผลตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว

(Weidner, 1970 : 4)

Fred W. Riggs อธิบายว่า การบริหารการพัฒนามีความหมายเป็นสองทาง ทางหนึ่งคือ การบริหารโครงการพัฒนาและวิธีการที่ใช้โดยองค์กรขนาด

าใหญ่โดยเฉพาะองค์การของรัฐที่จะนำเอานโยบาย และแผน ซึ่งวางไว้ตามเป้าหมายของการพัฒนาแบบปฏิบัติ อีกทางหนึ่ง การสร้างสมรรถนะทางการบริหารให้ดีขึ้น Riggs ได้ สรุปว่าการบริหารการพัฒนาหมายถึงทั้งการบริหารการพัฒนา และการพัฒนาการบริหาร (Riggs, 1970 : 6-7)

องค์การสหประชาชาติอธิบายว่า การบริหารการพัฒนาหมายถึง การปรับปรุงสมรรถนะทางการบริหาร เพื่อการพัฒนาสมรรถนะทางการบริหารใหม่ให้มีความสามารถในการบรรลุถึงผลลัพธ์โดยผ่านองค์การ (United Nations, 1975 : 41)

สำหรับนักวิชาการชาวเอเชียได้ให้ความหมายการบริหารการพัฒนาไว้ดังนี้

Shou-Sheng Hsuen อธิบายว่าการบริหารการพัฒนามีซึ่งการบริหารชนิดาใหม่ที่แยกออกจากการบริหารรัฐกิจ หากเป็นการบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเฉพาะที่แน่ชัด และให้ความสำคัญแก่การบริหารที่มีจุดมุ่งหมายเฉพาะเรื่องใด ก็เป็นการบริหารเพื่อการพัฒนา (Weidner, 1970 : 340)

Hahn-Been Lee ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาว่าหมายถึง ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของรัฐ หรือขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งจะต้องได้รับการเพิ่มพูนสมรรถนะในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดขึ้นใหม่ และจัดการกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นอยู่แล้ว โดยมุ่งที่จะก่อให้เกิดความเจริญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (Weidner, 1970 : 23)

V.A. Panandiker และ S.S. Kshirsager ให้ความหมายว่า หมายถึงโครงสร้างองค์การและพฤติกรรมที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติตามแผน และโครงการที่มุ่งเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลของประเทศที่กำลังพัฒนา (Panandiker and Kshirsager, 1981 : 13)

จากความหมายของการบริหารการพัฒนาดังกล่าวข้างต้นพอสรุปลักษณะสำคัญของการบริหารการพัฒนาดังนี้

1. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลง
2. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มุ่งเน้นการบรรลุเป้าหมาย
3. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่ต้องพึ่งพาสมรรถนะการบริหาร
4. การบริหารการพัฒนาจะต้องมีการวางแผนระยะยาว และการ

x

เตรียมการปรับปรุงองค์การบริหารให้พร้อมในการปฏิบัติภารกิจ

5. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่จะต้องสามารถปรับตัว และ
ดัดแปลงให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ตลอดเวลา

6. การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่มีลักษณะของการสร้างสรรค์
การริเริ่มในการปฏิบัติงาน และตื่นตัวเสมอ

7. การบริหารการพัฒนา เป็นการบริหารที่มีลักษณะเปิดโอกาสให้ทุก
ฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง

ดังนั้นการบริหารเมืองพัทยาที่มีลักษณะพิเศษมีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว
และสูงมาก จึงต้องชี้แนวความคิดการบริหารการพัฒนาในการที่จะพัฒนาเมือง
พัทยาที่สามารถรองรับภารกิจด้านการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ แทนที่จะ
เป็นการบริหารงานประจำ ดังเช่น พฤติกรรมการบริหารราชการทั่ว ๆ ไป

องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา

จากการสำรวจแนวความคิดของการบริหารการพัฒนา สามารถแสดง
องค์ประกอบหลักว่ามีอยู่ 2 ประการ (ดิเรก รัชฎพฤษย์, 2534 : 20-25) คือ

1. องค์ประกอบหลักการพัฒนาการบริหาร

(Development of Administration)

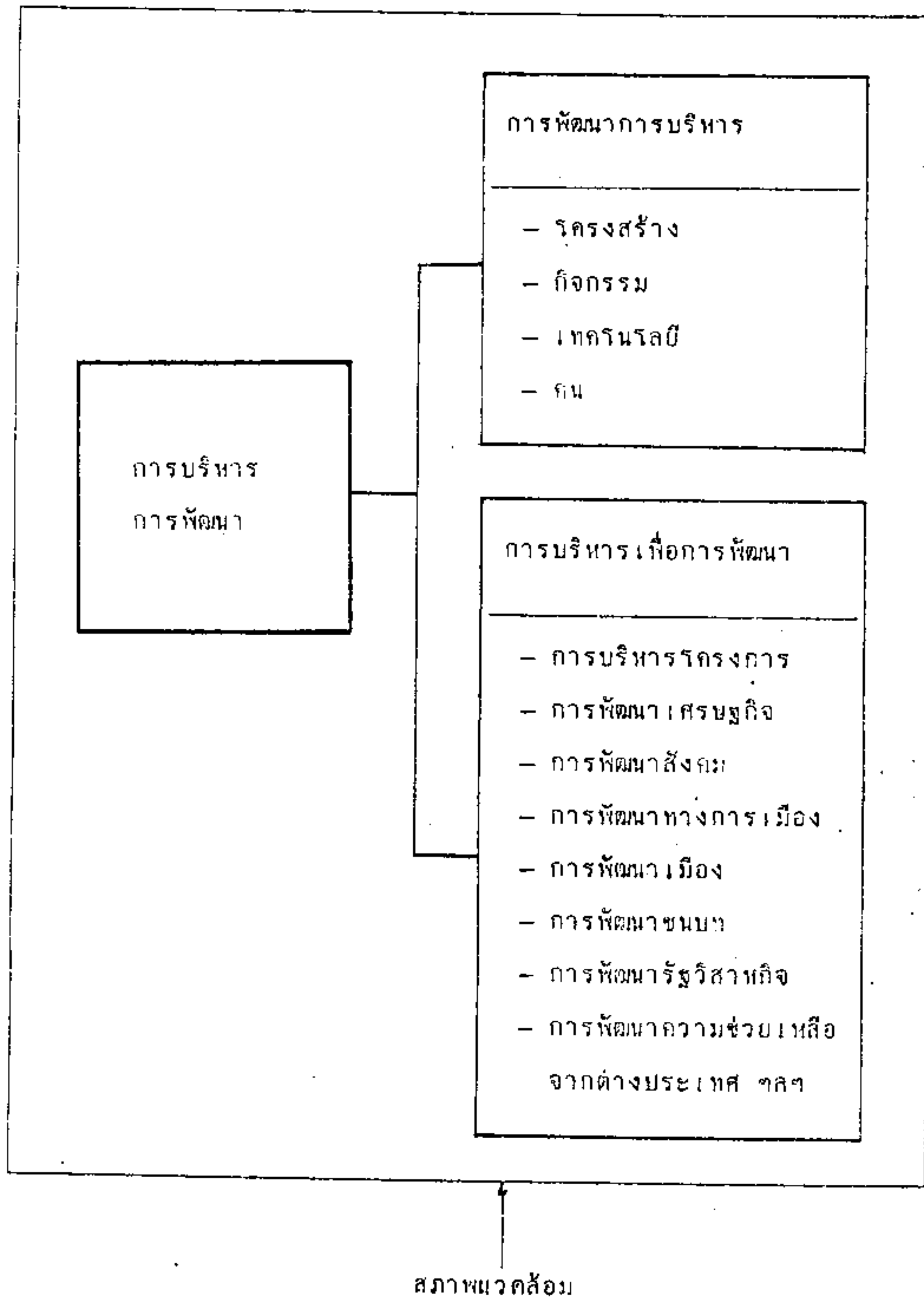
2. องค์ประกอบหลักการบริหารเพื่อการพัฒนา

(Administration of Development)

องค์ประกอบทั้ง 2 ประการดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นชัดดังนี้

แผนภูมิที่ 1

แสดงองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา



ที่มา : ตัดแปลงจาก คัดม. รัชชูปการ, 2534 : 21.

จากภาพนี้แสดงให้เห็นว่า การบริหารการพัฒนานั้น นอกจากประกอบ ด้วยองค์ประกอบหลัก 2 ประการแล้ว ยังมีองค์ประกอบรองอีกด้วย ซึ่งทั้งหมดนั้น ส่วนเป็นเครื่องมือของการพัฒนาทั้งสิ้น และทั้งหมดก็จะได้รับผลกระทบ หรือมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมด้วย เพื่อความกระจ่างงานเรื่องนี้ จึงขอขยายเพื่อความ เข้าใจชัดเจนดังนี้

1. องค์ประกอบหลักการบริหาร (Development of Administration) เป็นการพัฒนาการบริหารโดยครอบคลุมถึงองค์ประกอบต่างๆ ภายในองค์กร เช่น การพัฒนาโครงสร้างองค์กร กิจกรรม เทคโนโลยีและพฤติกรรมของคนในองค์กรให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม โดยมุ่งที่จะเพิ่มสมรรถนะ ทางการบริหารให้สามารถสนองตอบและรองรับภารกิจขององค์กรโดยส่วนรวม

2. องค์ประกอบหลักการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development) องค์ประกอบนี้อาจจะมีองค์ประกอบรองอีกมากมาย เช่น การบริหารโครงการพัฒนา การพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การเมือง การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนารัฐวิสาหกิจ และการพัฒนาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น

ดังนั้น ในการศึกษาเพื่อแสวงหารูปแบบการบริหารเมืองพัทยาในครั้งนี้ จะอยู่ภายในขอบเขตการศึกษาในองค์ประกอบหลักของการบริหารการพัฒนาที่เน้น การพัฒนาการบริหาร เพื่อแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมกับการรองรับภารกิจของ การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวต่อไป

จึงกล่าวได้ว่า การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยายังต้องเป็นการบริหาร การพัฒนาที่มุ่งไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ โดยการใช้หาสมรรถนะทางการบริหารที่ สามารถปรับตัวให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสถานการณ์ตลอดเวลา พร้อมทั้งจะต้องปรับปรุงองค์การบริหารให้เหมาะสมการปฏิบัติภารกิจเปิดโอกาส ให้แก่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในกระบวนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นตลอดเวลา

เพื่อความชัดเจนในขอบเขตการศึกษา จึงควรทำความเข้าใจในแนว ความคิดการพัฒนาการบริหาร ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่รายละเอียดในการศึกษาต่อไปดังนี้

แนวคิดการพัฒนาการบริหาร (Development of Administration)

การสำรวจแนวคิดในชั้นนี้ได้สำรวจจากนักวิชาการต่าง ๆ ดังนี้

Fred W. Riggs ได้ให้ความเห็นว่า โดยทั่วไปแล้วนักบริหารรัฐกิจ

มักจะกล่าวถึงการพัฒนาการบริหารในความหมายว่า การบริหารนั้นเป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์ในการพัฒนา เช่น ความเจริญรุ่งเรืองซึ่งคล้ายกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาการเมือง หรือถ้าจะกล่าวถึงการพัฒนาการบริหารในแง่ของกระบวนการบริหารก็หมายถึง สถาบันทางการบริหารที่ปฏิบัติงาน หรือดำเนินการเพื่อพัฒนาตัวเอง มิใช่เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสิ่งอื่น ๆ (Riggs, 1966 : 225)

ดังนั้น Riggs จึงให้ความหมายของการพัฒนาการบริหารว่าหมายถึงแบบแผนใด ๆ ที่จะเสริมสร้างการใช้อุปกรณ์การบริหารที่มีอยู่ทั้งหมดให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพต่อการปฏิบัติงานที่ได้กำหนดไว้อย่างสูงได้

Lucian Pye กล่าวว่า การพัฒนาการบริหารหมายถึง การปรับปรุงระบบการบริหารที่มีลักษณะ

1. มีการทำงานเฉพาะอย่างมากขึ้น
2. มีการใช้คดีที่เป็นสากลนิยม เป็นแนวในการปฏิบัติมากขึ้น
3. มีการคำนึงถึงความสำเร็จงานการปฏิบัติเป็นหลัก

Hahn Been Lee เห็นว่า การพัฒนาการบริหาร หมายถึงการเพิ่มคุณสมบัติของระบบบริหารที่จะรับมือกับปัญหาต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมโดยไม่หยุดยั้ง ทั้งนี้เพื่อำให้บรรลุจุดหมายปลายทางในการสร้างความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (Lee, 1970 : 108)

จากคำนิยามของนักวิชาการต่าง ๆ ที่ได้ให้ความหมายของการพัฒนาการบริหารพอที่จะสรุปได้ว่า การพัฒนาการบริหารเป็นการปรับปรุงระบบการบริหารของสังคมนั้นๆ ให้มีคุณภาพดีขึ้น เพื่อให้สามารถเข้าจัดการแก้ปัญหา ดำเนินการพัฒนาประเทศ หรือดำเนินการบริหารภายในประเทศ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

ดังนั้น แนวความคิดในการพัฒนาการบริหารจึงเกิดขึ้นมาจากปัญหาและเราพยายามหาทางที่จะแก้ปัญหานั้น ถ้าวิธีการที่ใช้นั้นเป็นที่ยอมรับก็จะกลายเป็นแนวความคิดหรือทฤษฎีซึ่งสามารถแยกกล่าวได้เป็น 2 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก : ปัญหาทางการบริหาร

1. ผู้รับบริการไม่พอใจการให้บริการของกลุ่มข้าราชการ กล่าวคือระบบบริหารไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือตอบสนองไม่ครบถ้วน

ตามความต้องการของประชาชน

2. ระบบราชการไม่มีประสิทธิภาพ (inefficiency) และไม่มีประสิทธิผล (ineffectiveness) ข้าราชการไม่สามารถทำงานภายใต้เงื่อนไขของเวลาและวิธีการที่กำหนด หรือปริมาณที่กำหนด ซึ่งจะก่อให้เกิดสาเหตุให้ประชาชนไม่พอใจ

3. ความไม่สมบูรณ์ทางการบริหาร (imperfection) กล่าวคือระบบราชการ วิธีการบริหาร องค์การทางการบริหารไม่สมบูรณ์พอ

ประเด็นที่สอง : แนวความคิด

1. มุ่งพัฒนาระบบบริหาร ให้สามารถบริการให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับความพึงพอใจ

2. มุ่งพัฒนาระบบราชการให้ทำการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดตามกำหนดเวลา และเงื่อนไข

3. มุ่งพัฒนาระบบราชการให้สมบูรณ์

สาเหตุที่ก่อให้เกิดการพัฒนาการบริหาร ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการพัฒนาการบริหาร

ในประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งหลาย รัฐบาลมีภาระหน้าที่มากมายในการที่จะพัฒนาประเทศให้ทันสมัยทัดเทียมกับประเทศที่เจริญแล้วในทุก ๆ ทาง จึงมักจะมีการกำหนดนโยบายในการพัฒนาระดับชาตินี้ นโยบายเหล่านี้มักจะกำหนดเป้าหมายไว้ในระดับหนึ่ง ซึ่งเมื่อดำเนินการไปแล้วก็ปรากฏผลให้เห็นอยู่บ่อย ๆ คือโครงการพัฒนาต่าง ๆ เหล่านั้น ประสบความล้มเหลว หรือไม่ได้ผลสำเร็จเท่าที่ควร ปัจจัยอันหนึ่งในหลาย ๆ ปัจจัยในการที่จะพัฒนาประเทศนั้น ก็คือการบริหารงานซึ่งย่อมจะมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของโครงการพัฒนาฯ โครงการพัฒนาประเทศต่าง ๆ นั้น ต้องล้มเหลวเพราะความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหาร ศาสตราจารย์ Kingsbury ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่าในประเทศด้อยพัฒนานั้นความล้มเหลวของรัฐบาลเกิดขึ้น เนื่องจากการขาดการบริหารที่ถูกต้องมากกว่า การขาดนโยบายที่ฉลาดและถูกต้อง ประชาชาติที่เพิ่งได้เอกราชใหม่ หรือได้ล้มเลิกการปกครองแบบเผด็จการนั้นหาได้ขาดความคิดอ่านนโยบายและโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ และสวัสดิการสังคม แม้แต่โครงการเหล่านั้นบางโครงการเป็นเพียงความฝัน ดังนั้นจึงต้องหาทางที่จะทำให้ความฝันเป็นจริงให้ได้

ซึ่งจะต้องพัฒนากลไกการบริหาร และนักบริหารให้มีความสามารถเหมาะสมยิ่งขึ้น (Kingsbury, 1982 : 194)

อมร รักษาสัตย์ ได้กล่าวไว้ในบทความเรื่องการพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศว่า "ทางราชการจำเป็นต้องมีการพัฒนาการบริหารอย่างรีบด่วนเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ปัจจัยทางด้านกำลังคน เงิน และวัสดุอย่างสุรุ่ยสุร่ายไม่ได้ประโยชน์อย่างเต็มที่โดยเหตุนี้จึงเห็นสมควรเสนอและสนับสนุนให้ทางราชการพยายามพัฒนาการบริหารให้มีประสิทธิภาพ ประหยัดและได้ผลงานมากขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย (อมร รักษาสัตย์, 2515 : 305)

วัตถุประสงค์ในการพัฒนาการบริหารอย่างกว้างๆอาจแยกพิจารณาได้เป็นข้อๆดังนี้

1. เพื่อขจัดจุดอ่อนต่าง ๆ ในการบริหาร ได้แก่ ขอบกพร่องด้านการจัดองค์การและโครงสร้าง ความสับสนในหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ การขาดแคลนการบริหารงานบุคคลที่ดี ขาดข้าราชการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการโครงการพัฒนาต่าง ๆ ความล่าช้า และซับซ้อนในการทำงาน ปัญหาเหล่านี้รัฐจะต้องสนใจแก้ไขอย่างรีบด่วน

2. เพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะทางการบริหาร (Administrative Capability) ให้สูงขึ้น สมรรถนะทางการบริหารหมายถึง ความสามารถที่จะดำเนินการให้ได้ผลที่ตั้งใจ โดยอาศัยองค์การเป็นเครื่องมือ หรือความสามารถที่จะร่วมมือกันกระทำสิ่งที่ต้องการให้สำเร็จ โดยลดความสูญเปล่า (Waste) ความรุนแรง ความยุ่งเหยิง (Disruption) ความผิดพลาดในการทำงาน (Dysfunction) ให้เหลือน้อยที่สุด

3. เปลี่ยนแปลงนโยบาย และโครงการปฏิบัติงาน ปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหาร เพิ่มพูนสมรรถภาพของข้าราชการที่ปฏิบัติงาน เพื่อให้สอดคล้องสนองตอบความต้องการของประชาชน (ปฐม มณีโรจน์, 2529, : 37-38, พงษ์ศักดิ์ เสมสันต์, 2529 : 31-32)

กระบวนการพัฒนาการบริหาร

Caiden กล่าวว่า การพัฒนาการบริหารเป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องกันตามสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ดังนั้นจึงเป็นไปได้ยากที่จะใช้กระบวนการพัฒนาการบริหารเดียวกันในการพัฒนาการบริหารในทุก ๆ สถานการณ์ ดังนั้น นักวิชาการทั้งหลายได้พยายามเสนอขั้นตอนการพัฒนาการบริหารไว้ต่าง ๆ กัน ดังสรุปได้ดังนี้

1) กระบวนการของ Martin & Mosher ซึ่งประกอบด้วย 5 ขั้นตอน

ตอน ดังนี้

- ก) เมื่อความกดดันในการบริหารงาน อันเกิดจากความไม่พอใจมีมากขึ้นก็จะเกิดความคิดที่จะเปลี่ยนแปลง
 - ข) มีการค้นคว้า ศึกษาหาสู่ทางและวิธีการในการปรับปรุง
 - ค) เมื่อปรึกษาหารือกันแล้วก็จะตัดสินใจเลือกวิธีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุง
 - ง) ศึกษาหาสู่ทางที่จะเป็นไปได้ และวางแผนเพื่อปฏิบัติ
 - จ) นำแผนการไปปฏิบัติ
- 2) กระบวนการของ Goodnow มี 6 ขั้นตอน คือ
- ก) มีแรงกดดันหรือความมั่นคงาจาให้เปลี่ยนแปลง
 - ข) มีการใช้การติดต่อสื่อสาร เพื่อเสนอแนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงให้ผู้อื่นทราบ
 - ค) มีการเตรียมโดยกระจายคนที่มีแนวความคิดเดียวกันเข้าไปสู่คนหมู่มาก
 - ง) มีการปรับปรุงตัวต่อแรงต่อต้าน
 - จ) ร่างโครงการเปลี่ยนแปลง
 - ฉ) ดำเนินการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ประจำวันจนเข้าสู่ภาวะปกติ
- 3) กระบวนการของ Caiden มีอยู่ 4 ขั้นตอน
- ก) คำนึงถึงความต้องการ ที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงว่าต้องการเปลี่ยนแปลงสิ่งใด
 - ข) ดำเนินการรวบรวมเป้าหมายกำหนดวัตถุประสงค์แล้ว เลือกวิธีการในการดำเนินการ
 - ค) ดำเนินการตามแผนที่วางไว้
 - ง) ประเมินผลของการเปลี่ยนแปลง

ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการบริหาร

ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาการบริหาร มักจะมีคนเข้าใจผิดว่าเป็นเป็นปัญหาเดียวกัน แต่ที่จริงนั้นเป็นคนละเรื่องกัน กล่าวคือ ปัญหาทางการบริหาร บางประการมีส่วนทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาการบริหารได้ Caiden ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาการบริหารไว้ดังนี้

1. ภาวะที่ไม่เป็นผู้สมัครใจร้องเรียน หรือแสดงเกี่ยวกับข้อเสียทางการบริหาร

2. ภาวะการขาดตัวผู้วางโครงการพัฒนาการบริหาร ที่มีสมรรถภาพตลอดจนขาดการติดต่อ ข่าวสาร และข้อมูลที่เป็น
3. การพัฒนาขาดเสียงสนับสนุน เนื่องจากขาดกลุ่มคนทั่วข้าง และผู้เต็มใจเข้ามารับบทบาทในการพัฒนาการบริหาร
4. ภาวะขาดแคลนความสนใจ ในการปรับปรุงคุณภาพของการบริหารอย่างจริงจัง

นอกจากอุปสรรคทั้ง 4 ประการที่ Caiden กล่าวมาแล้วยังมีอุปสรรคอื่น ๆ ที่พอแยกพิจารณาได้ 3 ประการ

ก. อุปสรรคด้านสังคม ได้แก่

- 1) ข้อจำกัดทางกายภาพหมายถึง ข้อบกพร่องของโครงสร้างทางการบริหาร เช่น การรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากเกินไป ไม่มีการแบ่งงานไว้อย่างชัดเจน มีการทำงานที่ซับซ้อน มีการสร้างอาณาจักรขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้การประสานงานไม่ได้ผล ขาดการติดตามและประเมินผลอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) ข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ สภาพภูมิศาสตร์ที่ทุรกันดารห่างไกล การคมนาคมไม่สะดวก ทำให้เกิดการยากลำบากในการติดต่อประสานงาน การควบคุมงานและการติดตามผลงานเป็นไปด้วยยาก
- 3) พฤติกรรมบางอย่างของคนในสังคม ตลอดจนค่านิยมของสังคม บางประการซึ่งไม่ส่งเสริมให้ยอมรับค่านิยมใหม่ ๆ และขาดความกระตือรือร้นในการพัฒนาการบริหาร
- 4) การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว เฉพาะการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งนี้เพราะ
 - ก) มนุษย์ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ถ้ามีการเปลี่ยนแปลง มนุษย์ต้องใช้เวลานานในการปรับตัว
 - ข) ไม่มีใครต้องการได้ชื่อว่า เป็นแกะดำเมื่อคนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย หรือไม่ยอมเปลี่ยนแปลง
 - ค) ไม่น่าเชื่อว่า เมื่อเปลี่ยนแปลงแล้วจะเกิดผลดีขึ้นกว่าเก่าหรือไม่
 - ง) การเปลี่ยนแปลงนั้น ย่อมทำให้ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์หรือ

เสียประโยชน์ ฝ่ายเสียประโยชน์ก็จะไม่พอใจก็ต้องต่อต้าน

ข. อุปสรรคด้านเศรษฐกิจ

- 1) ข้อจำกัดทางด้านทรัพยากร อันได้แก่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ ยังมีไม่เพียงพอและยังจำกัดสมัย ปัจจัยบางอย่างก็มีการซื้อขายอย่างเต็มที่
- 2) ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ การเงิน นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาการบริหาร เพราะถ้าไม่มีเงินแล้ว การจะจัดหาซื้อวัสดุ อุปกรณ์ใหม่ ๆ มาใช้ หรือจัดหาวัสดุมาใช้ให้เพียงพอเป็นไปด้วยยาก

ค. อุปสรรคทางการเมือง เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า การเมืองและการบริหารมีความเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก โดยเฉพาะในแง่ของงานปฏิบัติงาน เนื่องจากฝ่ายการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายนำนโยบายไปปฏิบัติ การกำหนดนโยบายของฝ่ายการเมืองต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายบริหาร และแนวทางปฏิบัติที่จริงแล้วที่ฝ่ายการเมืองมักเข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรมของฝ่ายบริหาร

นโยบายของรัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) ถ้าไม่สนับสนุนให้มีการพัฒนาการบริหารอย่างจริงจังการพัฒนาก็ไม่อาจดำเนินการไปตามที่ได้คาดหวังไว้ ทั้งนี้เพราะปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะช่วยให้การพัฒนากิจการได้ผลก็คือ เงิน ซึ่งฝ่ายการเมืองเป็นผู้มีอำนาจในการจัดสรรให้

อุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นำให้เกิดปัญหาในการพัฒนาการบริหารทั้งสิ้น ซึ่งเป็นเหตุให้การพัฒนากิจการไม่สามารถดำเนินการไปได้ดีเท่าที่ควร

ดังนั้น จึงสามารถพิจารณาการพัฒนากิจการได้อย่างสิ้น ๆ ว่าเป็นกระบวนการเสริมสร้าง หรือเพิ่มสมรรถนะในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางการบริหารต่าง ๆ และแก้ปัญหาขององค์การเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามเป้าประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด เป็นสำคัญ (Caiden, 1969: 129-160)

จากทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางการบริหารที่กล่าวมาทั้งหมดได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่องค์การจะต้องมีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้มีโครงสร้างวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ให้ถูกต้องเหมาะสมอยู่เสมอ แต่การที่องค์การจะใช้วิธีการดำเนินการพัฒนาเปลี่ยนแปลงองค์การนั้นก็ขึ้นอยู่กับสภาพ

ความเป็นจริงทั้งองค์ประกอบภายในและสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การที่องค์การนั้น ๆ ประสบอยู่

การพัฒนาการบริหารเป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่ผู้วิจัยนำมาช่วยอธิบาย เพื่อให้มองเห็นทัศนภาพกว้างขวาง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการชี้แนวความคิด "ระบบ" เพื่อมองการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารในฐานะที่เกี่ยวข้องกับระบบใหญ่ หรือในลักษณะที่สัมพันธ์ต่อกับระบบอื่น ๆ ที่แวดล้อมอยู่ เช่น ระบบการเมือง ระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น

การพัฒนาการบริหารโดยการพัฒนาองค์การ

การศึกษาเมืองพัทยาครั้งนี้จะอาศัยการวิเคราะห์เมืองพัทยาเป็นหน่วยหรือองค์การทางสังคมในระบบที่มีความสัมพันธ์กันทั้งระบบย่อยขององค์การ และสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ

จากทฤษฎีและแนวความคิดที่เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงทางการบริหารที่กล่าวมาทั้งหมดได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่องค์การจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้มีโครงสร้างวิธีการดำเนินการต่างๆ ให้ถูกต้องเหมาะสมอยู่เสมอแต่การที่องค์การจะใช้วิธีการดำเนินการพัฒนาเปลี่ยนแปลงองค์การนั้น ก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริงทั้งใน และนอกองค์การที่องค์การนั้น ๆ ประสบอยู่

การพัฒนาการบริหารเป็นอีกทฤษฎีหนึ่งที่ผู้วิจัยนำมาช่วยอธิบาย เพื่อให้มองเห็นทัศนภาพกว้างขวาง หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการชี้แนวความคิด "ระบบ" เพื่อมองการเปลี่ยนแปลงของระบบบริหารในฐานะที่เกี่ยวข้องกับระบบใหญ่ หรือในลักษณะที่สัมพันธ์ต่อกับระบบอื่นๆ ที่แวดล้อมอยู่ เช่น ระบบการเมือง ระบบสังคม ระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น

เป้าหมายในการพัฒนา

1. เพื่อช่วยให้หน่วยงานหลุดพ้นจากระเบียบปฏิบัติที่ตายตัว เพราะกฎและระเบียบที่เกิดขึ้นนั้นๆ นาน ๆ ไปก็จะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการทำงานต่อการตัดสินใจ เพราะคนเราเมื่อต้องพบกับอุปสรรคข้อจำกัดในเรื่องระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ นานเข้าก็จะทำให้เกิดทัศนคติว่าการปฏิบัติงานถ้าไม่เป็นไปตามกฎแล้วก็จะไม่ทำ โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายหรือประสิทธิภาพของการทำงาน ซึ่งแนวความคิดนี้จะทำให้เกิดผลเสียต่อการทำงาน

2. เพื่อช่วยให้องค์การตั้งเป้าหมายไว้สูง และสามารถทำได้ตรงตาม

เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพโดยการรวมพลังกัน เพื่อกระทำเป้าหมายสำเร็จ องค์การแบบเก่าไม่สามารถกำหนดเป้าหมายไว้ได้สูง เพราะคนในองค์การส่วนใหญ่ระดับกลาง และระดับต่ำไม่มีการตั้งเป้าหมายในการทำงานเลย จะมีก็แต่ระดับสูงเท่านั้น ส่วนใหญ่จะทำงานตามความรับผิดชอบเท่านั้น ทำงานไปวันหนึ่งๆ ไม่มีการกระตือรือร้น การพัฒนาองค์การจะช่วยให้คนส่วนใหญ่เข้าใจเป้าหมาย สามารถรวมพลังตั้งใจทำงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายได้

3. เพื่อช่วยแก้ปัญหาที่ยังแก้ไม่ได้หรือไม่ได้แก้ไขเลย ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นระดับสูงหรือระดับต่ำ ไม่ได้ช่วยกันแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ ยกเว้นแต่จะมีอะไรมาบังคับ หรือชี้ว่าได้เกิดปัญหาขึ้นแล้วจึงจะช่วยแก้ไข อันที่จริงปัญหาในหน่วยงานจะมีมาก แต่คนส่วนใหญ่มักจะมองไม่พบปัญหา หรือแยกไม่ออกว่าอะไรเป็นปัญหา อาจเพราะความเคยชิน หรือคุ้นกับปัญหาจนทนได้ไม่เดือดร้อน รอจนกระทั่งเกิดปัญหาขึ้นจนไม่มีโอกาสแก้ แต่คนทั้งองค์การช่วยกันแสวงหาปัญหา และหาทางแก้ไขการพัฒนาองค์การจะช่วยให้คนในองค์การช่วยกันวิเคราะห์ปัญหามองต้องคอยเวลาให้เกิดปัญหาขึ้นมาเสียก่อน หรือถูกบังคับให้แก้ปัญหา

4. เพื่อจะช่วยให้ทุกคนในองค์การ ร่วมกันรับผิดชอบต่อความสำเร็จขององค์การให้คนทั้งหมดใช้ความรู้ ความสามารถที่ยังไม่ได้ใช้อยู่ในตัวเองทำงานให้ประสบความสำเร็จสูงสุด

5. เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงองค์การให้ทันสมัยและให้มีระบบที่สามารถเปลี่ยนแปลง และปรับตัวได้คล่องในสถานการณ์ หรือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ

6. เพื่อเพิ่มการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยส่งเสริมให้มีการคิดค้นเทคนิคกลไกการปรับปรุงงานให้ดีขึ้นอยู่ตลอดเวลา

7. เพื่อส่งเสริมให้ทัศนคติแบบร่วมมือร่วมใจกันอย่างเต็มที่ ต่อการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกันก็พยายามลดทัศนคติแบบถือเอาแพ้เอาชนะในระหว่างพวกเดียวกันเองให้มน้อยที่สุด

8. เพื่อเพิ่มสัมพันธภาพให้ดียิ่งขึ้นระหว่างส่วนงานต่าง ๆ ในองค์การ รวมตลอดถึงระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาในทุกๆ ระดับชั้นขององค์การด้วย

9. เพื่อส่งเสริมให้บุคคลในทุกๆ ระดับชั้นขององค์การได้วางแผน และปฏิบัติงานโดยมุ่งยึดถือเอาเป้าหมายหลัก หรือวัตถุประสงค์รวมขององค์การเป็นแนวทาง

10. เพื่อสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน ต่อวัตถุประสงค์ขององค์-

การแก้ปัญหาบุคคลที่ทำงานอยู่ในองค์การทั้งหมด

11. เพื่อช่วยให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารในระดับต่างๆสอดคล้องกับเป้าหมายขององค์การมากยิ่งขึ้น มากกว่าบริหารงานไปตามประสบการณ์เก่าหรือตามเป้าหมายซึ่งไม่ค่อยจะมีความหมาย และเป็นประโยชน์ต่อขอบเขตความรับผิดชอบนั้นๆ ในการบริหาร (Dubrin, 1984 : 448, สุนันทา เลานันท์, 2531 : 65-66, พงษ์ศักดิ์ เสมสันต์, 2529 : 42-43)

ความจำเป็นในการพัฒนาการบริหารองค์การ

1. แรงผลักดันภายในองค์การ

เหตุที่ต้องมีการพัฒนาองค์การ เพราะองค์การเกิดความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขสภาพการณ์บางอย่าง จะเป็นเครื่องชี้ให้ฝ่ายจัดการชั้นสูงตระหนักว่า จะต้องนำเอาการพัฒนาองค์การมาใช้ในองค์การของตนเอง คือ

1.1 ความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์ หรือแนวทางการจัดองค์การเสียใหม่

1.2 ความจำเป็นที่ต้องสร้างบรรยากาศ ที่สามารถสนองทั้งความต้องการของบุคคลและขององค์การให้สอดคล้องกัน และความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมในองค์การให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

1.3 ความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมค่านิยม และขนบธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติภายในองค์การใหม่

1.4 ความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง และบทบาทใหม่

1.5 ความจำเป็นที่จะต้องสร้างทีมงานให้เข้มแข็ง เพื่อรับหรือเผชิญหน้ากับปัญหาใหม่

1.6 ความจำเป็นที่จะต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ให้ได้

1.7 เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การอย่างรวดเร็วโดยไม่คาดคิดมาก่อนเช่น การเพิ่มขึ้นของประชากร ความต้องการของประชาชนการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ

1.8 องค์การมีขนาดใหญ่มากขึ้น องค์การยิ่งนานวันเข้าก็ยิ่งเจริญเติบโตขึ้น ความสลับซับซ้อนทั้งงานแ่งโครงสร้างและกลไกต่าง ๆ ย่อมจะมีมากขึ้น อันจะทำให้เกิดปัญหาด้านอื่น ๆ

1.9 คนในองค์การมีความต้องการในเรื่องต่างๆ มากขึ้นเกินกว่า

ที่จะสนองตอบได้

1.10 ผู้บริหารรู้สึกกดดันเกี่ยวกับการที่จะพยายามทำให้งานเดินไปด้วยดี รู้สึกอย่างแรงว่ามีการปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบ กฎ คำสั่ง และความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอ

1.11 กฎเกณฑ์ระเบียบ คำสั่ง นโยบายเป็นเรื่องที่มีข้อถกเถียงกันไม่รู้จบ

2. แรงผลักดันภายนอกองค์การ

2.1 ไม่สามารถให้การบริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น งานบริการด้านต่าง ๆ

2.2 เกิดการอุทธรณ์ร้องเรียน ว่ามีการพิจารณาเรื่องบางเรื่อง กระบวนการบางกระบวนการ หรือด้านพฤติกรรมของข้าราชการ

2.3 ผลจากการประชุมหรือสัมมนาในระดับข้าราชการระดับผู้บริหารระดับสูง เห็นปัญหาต่าง ๆ มาก มองเห็นความจำเป็นต้องการพัฒนาองค์การ

2.4 เกิดความเปลี่ยนแปลงภายนอก เช่น เกิดการปฏิวัติหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เปลี่ยนผู้บริหารใหม่มีแนวนโยบายใหม่ มีการเร่งรัดการปฏิบัติงานและกวัดจั้นความประพฤติ หรือระเบียบวินัย เป็นต้น

2.5 มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ (สุรินทร์ เลิศนันทน์, 2531 : 69-71, French and Bell, 1984 : 57-59)

การพัฒนาองค์การต้องเปลี่ยนแปลงอะไรบ้าง

การพัฒนาองค์การถือว่าองค์การทั้งหมดเป็นเป้าหมายที่จะต้องเปลี่ยนแปลงมีทางเลือกเปลี่ยนแปลงจุดใดจุดหนึ่งเพราะองค์การมีได้ประกอบขึ้นด้วยระบบใดเพียงระบบเดียว งานเมื่อองค์การประกอบขึ้นด้วยหลายๆ ระบบ เมื่อเกิดปัญหาก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็ต้องแก้ไขทุกระบบที่เป็นปัญหา มีการวิเคราะห์ถึงสิ่งที่จะต้องนำมาสู่การเปลี่ยนแปลง เพราะว่าการเปลี่ยนแปลงในส่วนหนึ่ง หรือหลายส่วนของระบบไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ส่งผลกระทบทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นส่วนรวมขององค์การด้วย

ระบบต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบขององค์การ คือ

1. โครงสร้าง

2. คน

3. กิจกรรม

4. เทพรัตนาลย์/วิธีการ

เมื่อองค์การประกอบไปด้วย 4 ส่วน ดังกล่าว (วินิต ทรงประทุม และ วรเดช จันทรร, 2531 : 62) การจะพัฒนาให้องค์การมีสุขภาพสมบูรณ์มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงานไม่มีปัญหาและบรรลุเป้าหมายขององค์การ ต้องเปลี่ยนแปลงให้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน

สำหรับประเด็นสำคัญ ที่ผู้วิจัยมุ่งเน้นให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้คือ รูปแบบโครงสร้างขององค์การ ด้วยเหตุผลจากการศึกษาเบื้องต้นในปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอดีตและปัจจุบัน และถ้าไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงพัฒนา ก็เกิดปัญหาต่อไปยิ่งขึ้นในอนาคตของการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา ซึ่งสาเหตุที่เห็นชัดเจนนั้น มาจากตัวแปรด้านโครงสร้างตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัตยานั้นเอง และมีผลต่อเนื่องไปยังตัวแปรอื่นๆ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างให้เหมาะสมจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตัวแปรอื่น ๆ ตามไปด้วย

การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้าง

การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างนี้ มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของบุคคล และทัศนคติของบุคคล เช่น การกำหนดงานให้บุคคลรับผิดชอบมากเกินไป จะทำให้ขวัญและกำลังใจในการทำงานเสีย การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างมีผลกระทบต่อ งาน และอำนาจหน้าที่ของบุคคลด้วย อาจบันดาลให้คนเบื่อหน่ายงานหากโครงสร้างจัดไว้ไม่ดี หรืออาจบันดาลให้มีกำลังใจในการทำงานเมื่อโครงสร้างเอื้ออำนวยให้ เป็นต้น ดังนี้ ถึงแม้บุคคลจะได้รับการเปลี่ยนแปลงจิตใจด้านพฤติกรรมศาสตร์มาแล้ว แต่หากถูกโครงสร้างหรือระบบงานจำกัดความสามารถในการทำงาน หรือต้องกลับเข้าไปอยู่ในโครงสร้างที่ไม่ดีแบบเดิม พฤติกรรมที่ถูกขัดเกลามาอย่างดีก็จะกลับไปสู่สภาพที่ไม่ดีอย่างเดิม

ในการวิเคราะห์หาความเป็นในการปรับปรุงโครงสร้าง มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาต่อไปนี้

1. ความเจริญเติบโตขององค์การ เมื่อองค์การมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้นผู้บริหารสูงสุดจะต้องแบกรับภาระมาก การตัดสินใจก็จะช้าหรือผิดพลาดไปเพราะไม่ทราบว่าอะไรควรเป็นไปอย่างไร ผู้บริหารระดับล่างก็รู้สึกอึดอัด ไม่พึงพอใจที่ขาดอำนาจและความรับผิดชอบ สิ่งนี้ชี้หรือวัดความเจริญเติบโตขององค์การได้แก่

1.1 การขยายตัวของผลงาน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการบริการการ
เพิ่มกำลังคน หรือการประสานงานภายใน

1.2 ต้องการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน

1.3 ต้องการเพิ่มหน้าที่การงาน ท างานหลายด้านขึ้น

1.4 ต้องการขยายหน่วยงาน

2. ผลงานถดถอย หน่วยราชการซึ่งเป็นสถาบันที่ไม่หวังผลกำไร แต่
เป็นแหล่งให้บริการแก่ประชาชน ถ้าการใช้บริการไม่เพิ่มขึ้น ทั้งโดยปริมาณและ
คุณภาพ ทั้งๆ ที่ความต้องการต่างๆ (คน เงิน วัสดุ) เพิ่มขึ้น หรือความต้องการ
เท่าเดิม แต่ผลงานบริการลดลง หรือผลงานบริการเพิ่มขึ้น แต่ไม่ได้สัดส่วนกับ
ความต้องการที่เพิ่มขึ้น รวมเรียกว่า ผลงานถดถอยทั้งสิ้น

3 มีการเปลี่ยนตัวผู้บริหาร เมื่อตัวผู้บริหารเปลี่ยน โดยเฉพาะใน
ระดับผู้บริหารสูงสุด มักจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอาจเป็นเพราะว่าเขาคิด
ว่าโครงสร้างเป็นอยู่ไม่เหมาะสมกับลักษณะการบริหารของเขา หรือเขาคิดว่า
เขาต้องทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

4. เหตุการณ์ภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในหน่วย
งานคู่แข่ง การเปลี่ยนแปลงนโยบายระดับสูงหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง
เศรษฐกิจ และสังคม

5. ปัญหาภายในที่แก้ไขไม่ได้ด้วยวิธีอื่น นอกจากการปรับปรุงโครง-
สร้าง หรือแก้ไขด้วยวิธีอื่นได้ผลล่าช้าไม่ทันการ หรือไม่คุ้มกับการลงทุน เช่น

- ขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในโครงสร้าง
สร้างเดิมก้าวท้าวกัน ซ้ำซ้อนกัน
- สมาชิกขององค์การส่วนใหญ่ไม่พึงพอใจในสถานภาพ อันเนื่อง
จากโครงสร้าง
- โครงสร้างเดิมมีช่องว่าง ทำให้ต้องใช้ความพยายามในเรื่อง
การประสานงานมาก และมักไม่ได้ผล
- ภาระหน้าที่งานบางหน่วยมากเกินไปหรือกำหนดไว้ไม่เหมาะสม
กับหน่วยงาน
- การควบคุมงานมากเกินไป
- ขั้นตอนของการบังคับบัญชายาวเกินไป
- หน่วยงานมีเจ้าหน้าที่มากเกินไป (วินิต ทรงประทุม และวรเดช
จันทร์ศรี, 2531: 67-69, พงษ์ศักดิ์ เสมสันต์, 2529:

44-46)

โดยสรุปเป็นหลักแล้ว การตัดสินใจปรับปรุงโครงสร้างควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่า โครงสร้างเดิมล้มเหลว หรือผลงานไม่บรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้ ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างเพื่อความอยู่รอด และ/หรือจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างเพื่อความเจริญเติบโตและการพัฒนาการขององค์การ

การปรับปรุงโครงสร้าง

การปรับปรุงโครงสร้างนั้น จะมุ่งปรับปรุงในเรื่องดังต่อไปนี้

1. เนื้อหาขอบเขตของงานซึ่งอาจจะเพิ่ม หรือลดปริมาณงานหรือปรับปรุงลักษณะงานที่ทําให้เปลี่ยนแปลงดีขึ้น การขยายงานให้มากขึ้น
2. การเพิ่มหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน
3. การจัดแผนงานให้ครอบคลุมงานหลักขององค์การไม่ซ้ำซ้อนกัน ไม่ก้าวก่ายกัน
4. การจัดช่วงการบังคับบัญชา ไม่กว้างหรือแคบเกินไป
5. การจัดสายการบังคับบัญชา ไม่ให้มากหรือน้อยเกินไป
6. การจัดสำนักงานให้เหมาะสม
7. การกำหนดหน้าที่ และความรับผิดชอบของงาน และคนให้ชัดเจน ไม่ให้ซ้ำซ้อน
8. การประสานงาน โครงสร้างที่ดีจะต้องใช้อำนวยต่อการประสานงานในกรณีที่มีช่องว่างมากและก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการประสานงาน เช่น การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ สร้างภาระที่เกินหน่วยงาน เนื่องจากการแบ่งแผนงาน/แผนกหรือหน่วยงานที่เสียเปรียบหรืออาจเป็นเบี้ยล่างโดยนัยแห่งโครงสร้าง จึงต้องใช้ความพยายามมากเป็นพิเศษในการประสานงาน เช่นนี้แล้วนับว่าโครงสร้างที่ย่อหย่อน ต้องแก้ไข ปรับปรุงโดยลด หรือเชื่อมช่องว่างดังกล่าว
9. ความสมดุลย์ของหน่วยงาน ตัวอย่างเช่น เมื่อพิจารณาเป้าหมายขององค์การ แล้วหน่วยงานต่าง ๆ ควรมีความสำคัญหรือสมดุลย์ซึ่งกันและกัน
10. เป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การทุกองค์การต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้โดยชัดเจน และประจักษ์แจ้งแก่ทุกระดับของการปฏิบัติงาน ไม่เลื่อนหาย หรือเปลี่ยนไปโดยเวลา และสภาพแล้วไม่สามารถติดตามได้
11. การปรับตัวได้โครงสร้างที่ดีต้องปรับตัวได้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์

การณ้และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป (พงษ์ศักดิ์ เสมสันต์, 2529 : 46-47)

กรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์องค์การ

จากทฤษฎีแนวความคิดการบริหารการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาการบริหารองค์การที่กล่าวมาแล้ว ผู้วิจัยได้นำมาเป็นกรอบแนวความคิดในการวิจัยรูปแบบการบริหารเมืองพัทยา และในการวิเคราะห์เมืองพัทยานั้น ผู้วิจัยได้ใช้แนวความคิดทฤษฎีองค์การ (Organization Theory) เชิงระบบ (System Approach) มาศึกษาวิเคราะห์ ครอบคลุมให้เมืองพัทยานั้นเป็นหน่วยการวิเคราะห์ในระดับองค์การในฐานะที่เป็นระบบมององค์การที่มุ่งเน้นภาพรวม (Total System) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเพื่อการพัฒนาองค์การนั้น มิใช่มองเฉพาะส่วนหนึ่งส่วนใดขององค์การเท่านั้น แต่จะต้องมองในทุก ๆ ด้าน ทั้งตัวแปรภายนอก และระบบย่อยขององค์การที่มีส่วนสัมพันธ์กัน พิจารณาถึงปฏิสัมพันธ์ต่อระหว่างส่วนย่อย (Parts) ขององค์การ ส่วนรวมขององค์การ (Whole) และระหว่างส่วนรวมขององค์การกับสภาพแวดล้อม เช่น ทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เป็นต้น (ดิณ บุญพฤทธิ, 2534 : 63)

ดังนั้นการศึกษานี้วิเคราะห์ครั้งนี้ ก็จะพิจารณาภายใต้กรอบแนวความคิดทฤษฎีองค์การในระบบเปิด (Open System) ทั้งนี้เพื่อมองภาพองค์การที่มีลักษณะเป็นพลวัต (Dynamics) เคลื่อนไหวอยู่ตลอดเวลาอันประกอบด้วยองค์ประกอบทั้งตัวแปรระบบย่อย (Sub-systems) และตัวแปรภายนอกองค์การที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับรูปแบบการบริหารที่จะส่งผลไปยังประสิทธิภาพในการพัฒนาองค์การในภาพรวม ดังเช่น

แนวความคิดของ J.D. Thompson ได้มององค์การว่ามีความสลับซับซ้อนมีส่วนย่อยต่าง ๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันและกันมาประกอบกันเป็นส่วนรวม ส่วนย่อยเหล่านี้จะเป็นทั้งผู้ให้ และผู้รับจากส่วนรวม และส่วนรวมจะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันกับสิ่งแวดล้อม (ดิณ บุญพฤทธิ, 2534 : 66) หรือแนวความคิดของ Fremont E. Kast and James E. Rosenzweig ก็ได้อธิบายถึงองค์การในระบบเปิดว่าประกอบด้วยระบบย่อยตั้งแต่ 2 ระบบขึ้นไป และระบบย่อยเหล่านี้ต่างก็มีความสัมพันธ์ต่อกันและมีความสัมพันธ์ต่อระบบใหญ่เพราะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในส่วนหนึ่งส่วนใด ย่อมมีความสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อกันเสมอ (Kast and Rosenzweig, 1979 : 18)

ดังนั้น กรอบในการพิจารณาวิเคราะห์องค์การจึงมองใน 2 ส่วน กล่าวคือ

ก. ระบบย่อยขององค์การ (The Sub-systems of the Organization)

การพัฒนาองค์การนั้น หากจะพิจารณาในแง่ขององค์ประกอบก็สามารถกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงจากการพัฒนาองค์การจะต้องเปลี่ยนแปลงในทุกระบบที่ประกอบขึ้นมาเป็นองค์การ อย่างน้อยในองค์การประกอบที่เป็นระบบย่อย (Sub-systems) 5 ระบบด้วยกัน กล่าวคือ

1. ระบบย่อยด้านโครงสร้าง (Structural Subsystem) ระบบย่อยด้านนี้เป็นเรื่องของระบบอำนาจหน้าที่ว่าใครรับผิดชอบงานใด ใครต้องรายงานกับใคร งานใดมีความสัมพันธ์กับใครซึ่งเป็นภาพรวมของระบบการไหลเวียนของงานที่เรียกว่า แผนผังโครงสร้างขององค์การ (Organization Chart) ตลอดจนกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับในการทำงาน การบริหารค่าจ้าง เงินเดือน การติดตามผลงาน เป็นต้น

ระบบย่อยด้านโครงสร้างนี้ มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับระบบย่อยอื่น ๆ การเปลี่ยนแปลงแต่โครงสร้างขององค์การเพียงอย่างเดียว จะไม่ทำให้เกิดการพัฒนาทั้งระบบได้ เพราะการพัฒนาองค์การจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การ กฎระเบียบในการปฏิบัติงานยังมีผลกระทบต่อทัศนคติและพฤติกรรมของสมาชิกในองค์การอีกด้วย เป็นต้น

2. ระบบย่อยด้านคน (Human Sub-system) ระบบย่อยด้านนี้สามารถแยกออกได้อีก 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก องค์ประกอบด้านความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทัศนคติของสมาชิกทุกคนในองค์การ

ประการที่สอง ลักษณะและปรัชญาการเป็นผู้นำของผู้นำในองค์การ

ประการที่สาม เป็นองค์การอย่างใดเป็นทางการขององค์การ เช่น วิธีการมอบหมายงาน การพิจารณาให้คำตอบแทน เป็นต้น

ประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบอย่างใดไม่เป็นทางการ เช่น

1. บรรยากาศของการปฏิบัติสัมพันธ์ในองค์การ

2. ขวัญ กำลังใจ แรงจูงใจในการทำงาน และสุขภาพจิตของสมาชิกขององค์การ

3. ความผูกพันต่องาน

4. ทศนคติของกลุ่มผู้ปฏิบัติงานต่อผู้บังคับบัญชาและองค์การ

ระบบย่อยด้านนี้ เป็นระบบย่อยที่ผู้บริหารสมัยใหม่ปัจจุบันได้พยายามศึกษาและให้ความสำคัญมากกว่าระยะแรกซึ่งเป็นการบริหารที่ยึดหลักการบริหารเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ที่มุ่งเน้นการจัดการองค์การ และการบริหารจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับมาตรวัดจากเวลา (Time) และการเคลื่อนไหว (Motion) ของผู้ปฏิบัติงานเป็นตัวชี้แสดง (Taylor, 1947 : 21) แต่เมื่อการศึกษา และวิจัยด้านพฤติกรรมศาสตร์รุ่นหน้าไปพร้อมกับเกิดแนวทฤษฎีการบริหารสมัยใหม่ (Modern Management Theory) ที่มีการยอมรับว่า มนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญต่อความมีประสิทธิภาพขององค์การโดยรากฐานความคิดนี้มาจากการทดลองของ E. Mayo ที่โรงงาน Hawthorne ของบริษัทเวสเทิร์น อิเล็กทริก ที่เมืองชิคาโก นั่นเอง ระบบย่อยนี้จึงเป็นเรื่องของบรรยากาศภายในเป็นเรื่องของวัฒนธรรม และมาตรฐานความประพฤติของกลุ่มคนในสังคมนั้น ๆ ด้วย

3. ระบบย่อยด้านงานหรือกิจกรรม (Task Subsystem) ระบบนี้เป็นเรื่องของกิจกรรมการทำงานที่หน่วยงาน หรือองค์การนั้น ๆ ต้องการจะกระทำให้สำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นงานประเภทใด อย่างถือว่าเป็นระบบย่อยที่สมาชิกทุกคนในองค์การต้องมีส่วนในการรับผิดชอบในการพิจารณาปัญหา และอุปสรรคของการทำงานนั้น ๆ ให้ประสบความสำเร็จเป็นที่เรียบร้อยตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ระบบย่อยด้านนี้มีส่วนสัมพันธ์กันอย่างสูงกับระบบย่อยด้านเทคนิคเลย

การเปลี่ยนแปลงลักษณะของงาน จะรวมถึงการเปลี่ยนแปลงแนวทางที่จะนำพาเข้าในการทำงานนั้น ๆ จุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลง เช่น การนำเทคนิควิธีการ และเครื่องจักรใหม่ ๆ มาใช้ การนำเทคโนโลยีที่เรียกว่า การปรับปรุงงานให้ง่ายขึ้น (Work Simplification) คือการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงวิธีการทำงานให้มีเนื้อหาของงาน และขอบเขตของงานให้แคบลง มีการวิเคราะห์งานเพื่อตัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไป ปรับปรุงวิธีการทำงานให้มีประสิทธิภาพขึ้น การออกแบบลักษณะงานใหม่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงระบบย่อยด้านนี้ก็จะส่งผลกระทบต่อระบบย่อยด้านอื่น ๆ อีกด้วย เช่นกัน

จากการที่ Frederick Taylor ได้คิดค้นวิธีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการทำงานเชิงวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ขึ้นก็มีผู้สนใจคิดค้นเกี่ยวกับการออกแบบวิธีการทำงาน (Job Design) ขึ้นอีกมากมาย นับเป็นนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาองค์การ

4. ระบบย่อยด้านเทคโนโลยี (Technological Subsystem)

ระบบนี้ประกอบด้วยเครื่องมือเครื่องใช้ กระบวนการ วิธีการตลอดจนความรู้หรือเทคนิควิทยาการใหม่ ๆ ที่นำมาใช้ในองค์การ เพื่อให้้องค์การสามารถสร้างผลผลิตได้ตามความต้องการของระบบย่อยด้านเป้าหมายขององค์การ การปรับปรุงเทคนิควิธีการทำงาน ตลอดจนเครื่องมือ เครื่องมือในการทำงานหรือที่เรียกว่าการเปลี่ยนแปลงระบบย่อยด้านเทคโนโลยีนั้น มักจะมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากปัญหาและอุปสรรคในการทำงานขององค์การให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ ซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการ เทคนิคการทำงานเสียใหม่โดยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขนี้ จะมาจากข้อสรุปของฝ่ายบริหารองค์การร่วมกับผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนร่วมกันโดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะมีไปยังระบบอื่น ๆ ด้วย

5. ระบบย่อยด้านเป้าหมายขององค์การ (Goal Subsystem) ระบบ

ย่อยด้านนี้เห็นว่าองค์การทุกองค์การต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การมากกว่าหนึ่งชิ้นไป เช่น บางองค์การอาจจะมีเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์หลักเพื่อหาผลกำไรทางด้านการเงินการสร้างชื่อเสียงให้กับองค์การอาจเป็นวัตถุประสงค์รองหรือบางองค์การมีวัตถุประสงค์ด้านการบริการสังคมเป็นหลัก เป็นต้น ทั้งนี้เพราะองค์การแต่ละองค์การมีการแบ่งแยกหน่วยงานย่อย ๆ ในองค์การเป็นกรม กอง แผนกต่าง ๆ ซึ่งแต่ละหน่วยงานย่อยจะมีเป้าหมายเฉพาะแยกย่อยด้านนี้้องค์การก็คือ

- ก. ระดับความสำคัญของเป้าหมายที่แตกต่างกัน
- ข. ความสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายที่มีระดับความสำคัญที่แตกต่างกัน
- ค. ลักษณะของวัตถุประสงค์ที่เป็นพลวัตร (Dynamics)

ดังนั้น การพัฒนาองค์การไม่ว่าจะเริ่มต้นด้วยที่ระบบย่อยใดก่อนก็ตาม ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อระบบย่อยอื่น ๆ ทั้งทั้ง้องค์การเสมอ ระบบย่อยด้านเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เปรียบเสมือนแนวทางที่จะบังคับทิศทางขององค์การเพราะไม่ว่าระบบย่อยใดเกิดการเปลี่ยนแปลง ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบย่อยด้านนี้ด้วยเสมอ

ข. สภาพแวดล้อมขององค์การ (The Context of the Organization)

สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การ เป็นตัวแปรภายนอกที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารการพัฒนาองค์การซึ่งประกอบด้วยปัจจัยสำคัญคือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนับว่ามีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะเมืองที่กำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว จะเห็นว่าปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม เช่น การเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจในระยะที่กำลังดำเนินการของโครงการต่าง ๆ เช่นการเกิดภาวะขาดแคลนวัสดุก่อสร้าง มีการกักตุนสินค้า สินค้าต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้นอย่างมากมีผลทำให้โครงการต่าง ๆ ต้องหยุดชะงัก ผู้รับจ้างเหมาก่อสร้างก็ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างต่อได้ หรือในระยะที่ปัญหาภาวะทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ หรือของโลกเกิดวิกฤต การใช้จ่ายเงินตราไม่คล่องตัวทำให้พนักงานที่เกี่ยวข้องมาเกี่ยวข้องกันการใช้จ่ายใช้สอยภายในประเทศก็ฝืดเคือง ทำให้มีปัญหาก่อเกิดขึ้นและงานสังคมก็เช่นกัน ถ้าสังคมภายนอกเกิดภาวะวิกฤตอันอาจมีสาเหตุมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากขึ้น เช่น การว่างงาน อาชญากรรม ฯลฯ มากขึ้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาเมืองอย่างยิ่ง

2. สภาพแวดล้อมทางการเมือง

ผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เสถียรภาพความมั่นคงทางการเมืองของประเทศ การเกิดการปฏิวัติรัฐประหาร การยึดอำนาจการปกครอง หรือการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศบ่อย ๆ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล คณะรัฐมนตรี อันทำให้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจากสถานการณ์หนึ่งไปยังอีกสถานการณ์หนึ่ง เมื่อพิจารณาความเปลี่ยนแปลงของประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทย (ลิขิต ชีรเวสิน, 2530 : 292) จะพบว่าความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยจะมีวงจรแห่งความชั่วร้าย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2530 : 1) ผลัดเปลี่ยนกลับไปกลับมาระหว่างการปกครองระบอบเผด็จการ ระบอบประชาธิปไตย และระบอบกึ่งประชาธิปไตย แม้ว่าจะระบอบกึ่งประชาธิปไตยจะเริ่มมีความเป็นสถาบันบ้างแล้วก็ตามแต่การปกครองก็ยังคงขาดเสถียรภาพอยู่ ดังจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 จนถึงปัจจุบันนี้ได้มีความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในรูปของกบฏ บัญชีรัฐประหาร ปฏิวัติ เพื่อล้มล้างการปกครองถึงเกือบ 20 ครั้ง จนปัจจุบันนี้จะเห็นวาระบบการเมืองไทยเปิดรับนักธุรกิจมากขึ้น แทนข้าราชการที่ผูกขาดอำนาจแต่เดิมมาจนมีคำกล่าวว่ นักธุรกิจการเมืองมากขึ้น

การพัฒนาทางการเมืองของประเทศที่เป็นอยู่เช่นนี้จะ เป็นตัวแปรอิสระ หรือสาเหตุที่จะนำมาซึ่งการพัฒนาในด้านอื่นๆ ที่เป็นตัวแปรตาม (ดิณ ปรัชญพฤทธิ,

2534 : 286) และนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจอันมีผลกระทบต่อการลงทุนจากต่างประเทศ การเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศสิ่งเหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดต่อการบริหารการพัฒนาเมืองเป็นอย่างยิ่ง

การพัฒนาประเทศในปัจจุบันปัญหาที่หนึ่งที่น่าสนใจก็คือ ผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) จะต้องเป็นของคนจำนวนมากที่สุด

(Almond and Powell, 1966: 14) อย่างไรก็ตามก็มีระบบการเมืองในปัจจุบันไม่สามารถจะทำให้หลักประกันว่า ผลประโยชน์สาธารณะของคนจำนวนมากที่สุดนี้ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอทั้งนี้เพราะประชาชนยังไม่สามารถควบคุมรัฐบาลและระบบการเมืองได้เต็มที่ ดังที่ E.E. Schattschneider ได้กล่าวไว้ว่า ระบบการเมืองที่ฝากความหวังไว้กับกลุ่มผลประโยชน์เพื่อให้ออกควบคุมรัฐบาลนั้นมีผลเสียอย่างยิ่ง เพราะกลุ่มผลประโยชน์จะเข้าข้างธุรกิจ และชนชั้นสูง และเมื่อพิจารณาถึงการพัฒนาเมืองในประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองที่มากไปด้วยผลประโยชน์ มีทรัพยากรเพื่อการดึงดูดหาผลประโยชน์นั้น จะเห็นว่า กลุ่มธุรกิจ และชนชั้นสูงจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับ กลุ่มนักการเมือง ซึ่งหมายถึงบุคคลที่อยู่ตำแหน่ง ในคณะรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาจังหวัด เป็นต้น เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลและอำนาจทางการเมือง สามารถกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือโครงการสาธารณะได้ การให้ความสนใจและการสนับสนุนของกลุ่มผู้นำทางการเมือง จะมีอิทธิพลกระตุ้นการปฏิบัติงานของหน่วยและผู้นับถืออย่างมาก และถ้าผู้นำทางการเมืองเป็นผู้ที่มีอิทธิพลด้วยแล้ว การดึงดูดผลประโยชน์สาธารณะมาเป็นของกลุ่มตัวเองจะเป็นไปได้อย่างง่ายดายอันมีผลต่อการบริหารการพัฒนาเมืองในปัจจุบันอย่างยิ่ง

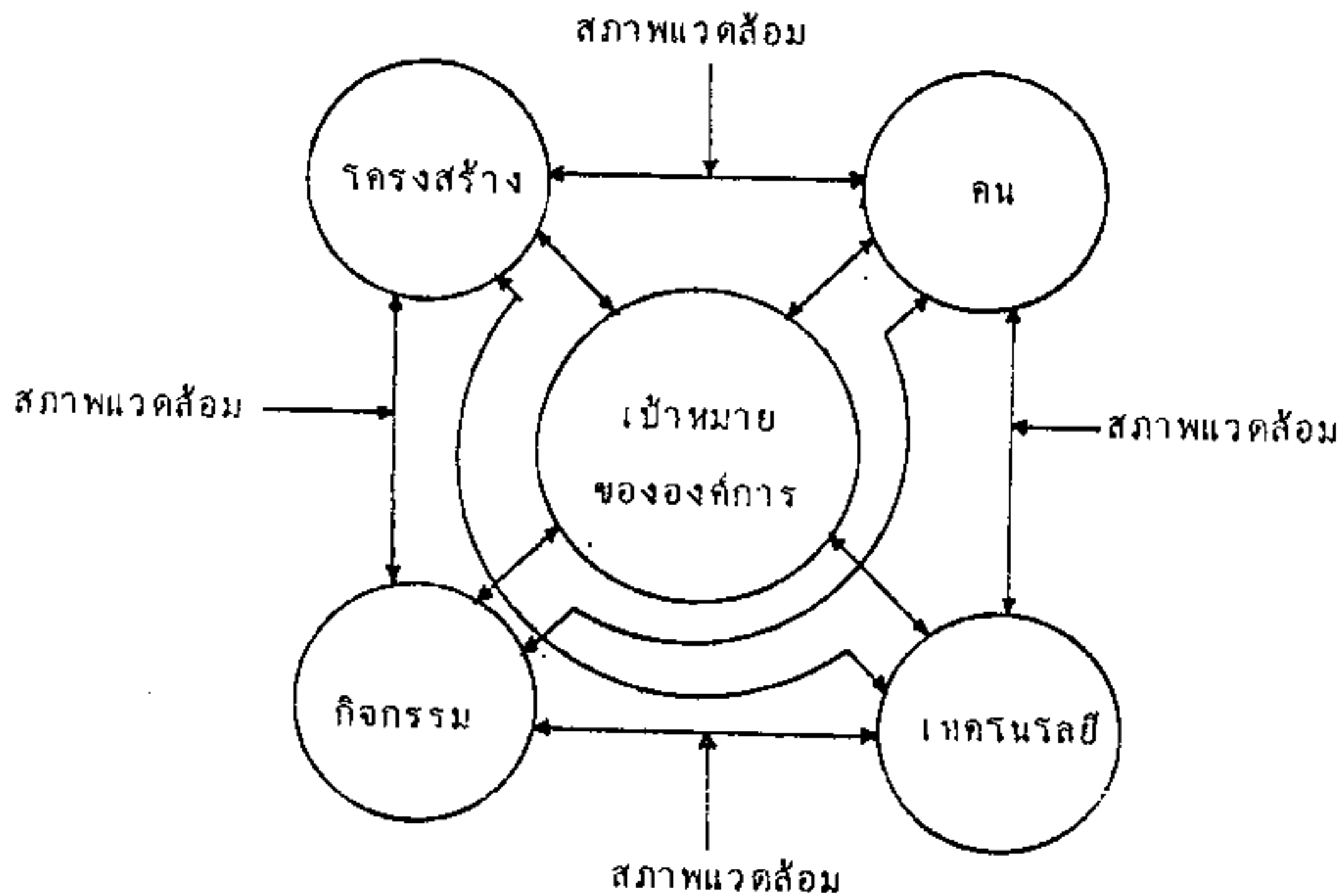
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันเป็นการจัดตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังคงมีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศที่กรุงเทพมหานคร ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในการพัฒนาองค์การท้องถิ่น เช่น ด้านสาธารณสุข สาธารณูปการ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ จึงได้รับการแบ่งอำนาจให้กับส่วนภูมิภาคและกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังอยู่ในกรุงเทพมหานคร ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของตนเองเพียงส่วนน้อย เท่านั้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะเป็นตัวแปรในการดึงดูด

ทรัพยากรและประชาชนอย่างมาก เป็นศูนย์กลางที่รวมไว้ในทุกด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศไว้ด้วยกัน ดังนั้นความเจริญต่าง ๆ จึงกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลาง ปัญหาที่ทุกฝ่ายต่างก็ทราบกันเป็นอย่างดีถึงแม้ในแผนพัฒนาประเทศในระยะหลัง ๆ นี้ จะพยายามมีนโยบายและแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาเมืองหลัก เพื่อกระจายความเจริญออกสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น แต่จากความเป็นจริงที่ผ่านมาแล้วยังคงมีปัญหา ไม่มีการกระจายอำนาจที่แท้จริงที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเมืองในภูมิภาคอย่างแท้จริง อำนาจการตัดสินใจ การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ยังคงขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เช่น การบริหารเงินการคลัง ยังมีปัญหาอยู่มาก อันเป็นอุปสรรค และมีผลกระทบอย่างมากต่อความสำเร็จในการบริหารการพัฒนาเมืองในประเทศไทยเป็นอย่างมาก

จากการศึกษาถึงระบบต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบขององค์การและจากการนำแนวความคิดเชิงระบบเปิดมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์นั้นทำให้เห็นว่าทุกองค์ประกอบทั้งภายในองค์การเอง และองค์ประกอบภายนอกองค์การย่อมมีความสัมพันธ์ และมีผลกระทบซึ่งกันและกัน การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบหนึ่งองค์ประกอบใดย่อมจำเป็นต้องนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบอื่นๆด้วยโดยสามารถเขียนเป็นแผนภูมิความสัมพันธ์ได้ดังนี้

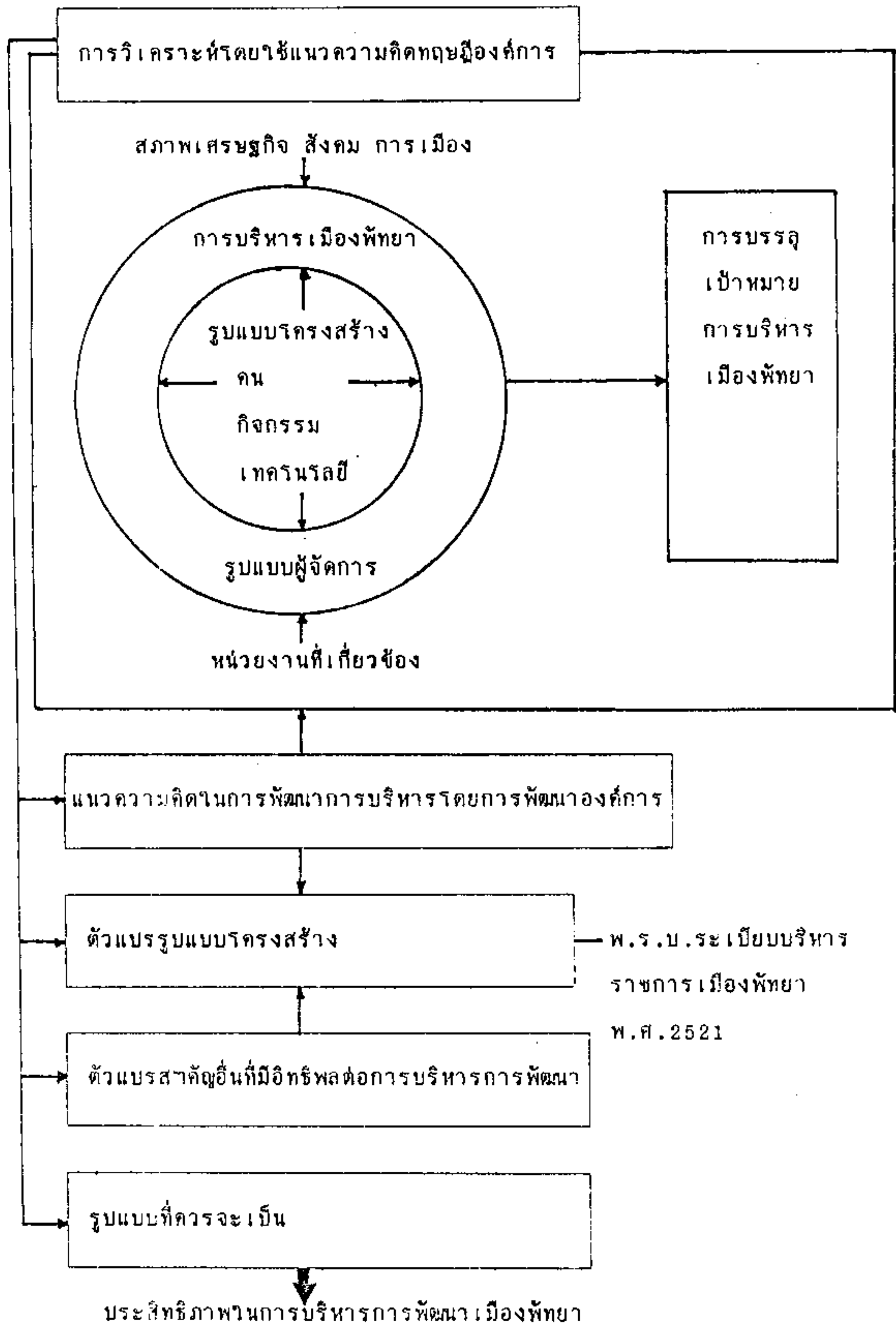
แผนภูมิที่ 2
แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์ประกอบขององค์การ



จากกรอบแนวความคิดทางทฤษฎีประกอบกับการศึกษาเบื้องต้นทางเอกสารผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้วิจัยเกิดความมั่นใจในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกรอบและขอบเขตการศึกษาโดยเน้นการศึกษารูปแบบโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาตามแนวความคิดที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมจากองค์ประกอบต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ อันจะเอื้ออำนวยสามารถนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการบริหารการพัฒนาเมือง สามารถรองรับภารกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของเมืองพัทยาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อความชัดเจนเป็นรูปธรรมในการวิเคราะห์ จึงถือเอารูปแบบที่ใช้บริหารเมืองพัทยาในปัจจุบัน โดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาเป็นหลักในการวิเคราะห์ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อหาจุดดี จุดอ่อน อันจะนำไปสู่แนวคิดในการปรับปรุงพัฒนาหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาต่อไป

เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนในการศึกษาสามารถสรุปเขียนเป็นแผนภูมิกรอบการศึกษาค้นคว้าได้ดังนี้

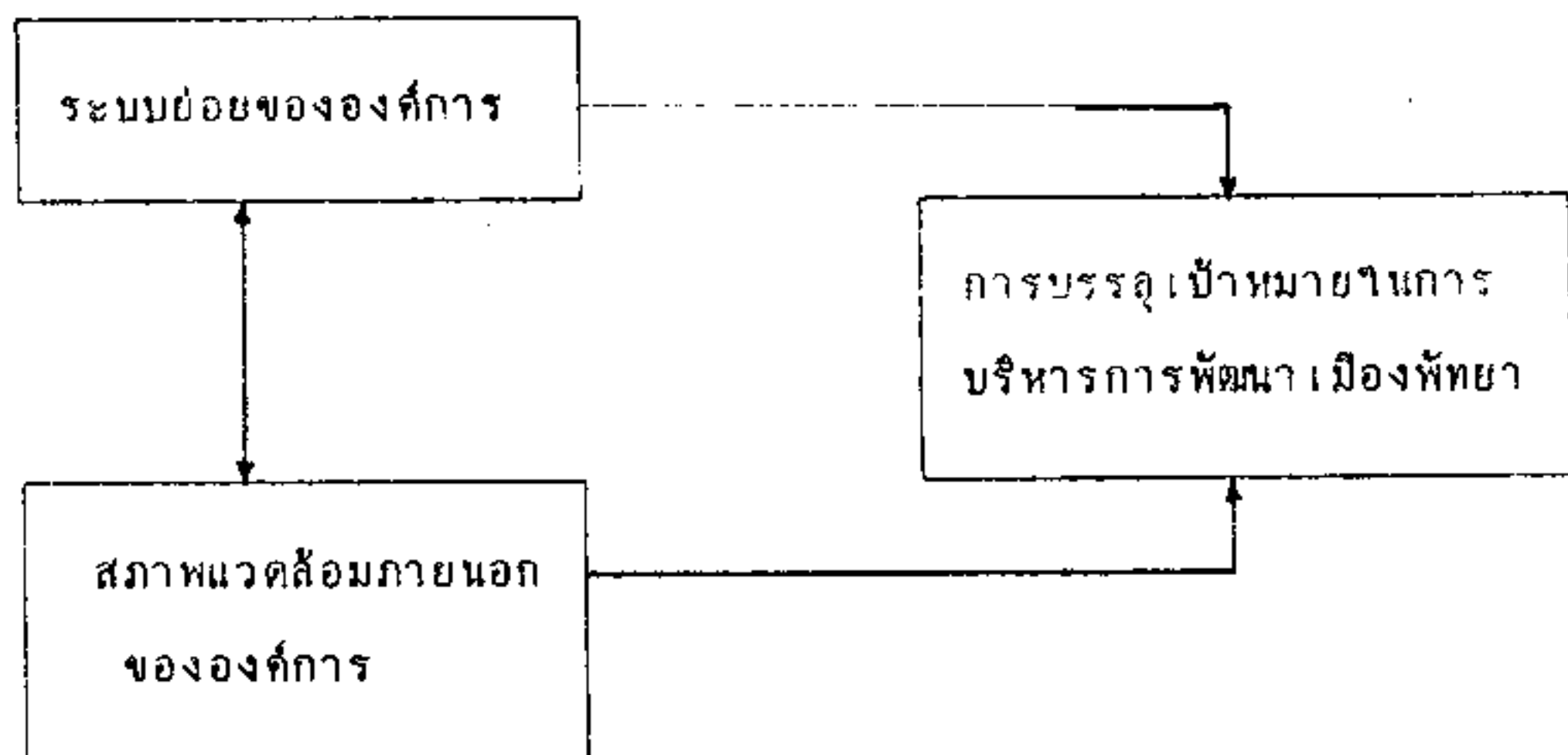
แผนภูมิที่ 3
สรุปกรอบการศึกษา



ดังนั้นแนวทางการศึกษาตามกรอบแนวคิดดังกล่าวจะเห็นว่า ประสิทธิภาพของการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา อันมีผลมาจากการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมอยู่ภายใต้ปัจจัยหลักที่สำคัญ 2 ประการคือ ปัจจัยระบบย่อยขององค์การ และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การของเมืองพัทยา ปัจจัยดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดที่นำไปสู่ปัญหาแนวทางวิธีการปฏิบัติ และผลของการปฏิบัติขององค์กร ประกอบกับแนวความคิดทฤษฎีองค์การดังได้กล่าวมาแล้ว จึงสามารถจัดตัวแปรในการศึกษาครั้งนี้ออกเป็น 2 กลุ่ม และสามารถเขียนแสดงถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรที่จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์พิจารณา ถึงสมรรถนะทางการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาและเป็นแนวทางในการแสดงหารูปแบบที่เหมาะสมต่อไป ดังแสดงในแผนภูมิที่ 4 ดังนี้

แผนภูมิที่ 4

แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรระบบย่อยขององค์การ
และตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การกับการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา



ดังนั้นการศึกษการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา :รูปแบบที่ควรจะเป็น ในครั้งนี้ก็จะได้ชี้ตามกรอบแนวคิดดังกล่าว และเพื่อเป็นการสนับสนุน ข้อเสนอแนะแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอผลงานวิจัยเกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองพัทยา : วิจารณ์เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาต่อไป

รายงานผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อรุณ รักธรรม "ปัญหาการบริหารเมืองพัทยา" 2528 ได้ศึกษาวิจัยจากกลุ่มตัวอย่างทั้งประชาชนทั่วไปในเมืองพัทยา นักท่องเที่ยว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการเมืองพัทยา นักวิชาการ ข้าราชการที่สนใจเมืองพัทยา รวมทั้งสิ้น 662 คน ผลการศึกษาพบว่าปัญหาและแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาที่ดีขึ้นนั้นจะต้องแบ่งพิจารณาออกเป็น 4 เรื่องด้วยกัน ดังนี้

1. การปรับปรุงด้านโครงสร้างและการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รัฐวิสาหกิจ กับเมืองพัทยา
 2. การปรับปรุงด้านการบริหารงานบุคคลเจ้าหน้าที่บริหารเมืองพัทยา
 3. การปรับปรุงด้านการบริหารการเงิน กฎหมายและระบบภาษีอากร
 4. การปรับปรุงด้านความเจริญเติบโตของธุรกิจเอกชนในเมืองพัทยา
- (อรุณ รักธรรม, 2528 : 1-595)

กฤษฎา เพิ่มทันจิตต์ และปกรณ์ปริยากร "การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองเทศบาลไทย : ทางสามแพร่งของประชาชนในท้องถิ่น" 2530 ได้ศึกษาวิจัยจากเอกสาร และทางวิจัยภาคสนามจากเทศบาลทั่วประเทศ 18 ประเทศ จากทุกภาคโดยมีกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 858 คน รดยมีทั้งประชาชน ข้าราชการส่วนภูมิภาค ผลจากการศึกษานส่วนที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา มีดังนี้

การศึกษาจากเอกสารพบว่า ประเทศไทยยังมีประสบการณ์ทางการเมืองการบริหาร ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบผู้ช่วยการเทศบาลน้อยมาก มีข้อจำกัดด้านเวลาและความสับสนทางการเมืองบริหาร ทำให้ประชาชนไม่อาจจะเข้าใจถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ มีการแทรกแซงทางการเมืองและการส่งมอบอำนาจทางการเมืองการบริหารของหน่วยราชการส่วนกลาง ทำให้เทศบาลมีสถานะและศักดิ์ศรีในฐานะองค์การทางการเมืองต่ำ

การศึกษาภาคสนามพบว่า รูปแบบผู้ช่วยการเทศบาล และสภาไม่ได้รับความนิยมสนใจจากกลุ่มตัวอย่างมากนักเมื่อเทียบกับรูปแบบอื่น ๆ ที่วิจัยอยู่ แต่ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญบางประการ เช่น ขนาด และการตั้งถิ่นฐานของชุมชน โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ศักยภาพ และประสิทธิภาพการบริหาร เป็นต้น ในการเลือกรูปแบบที่เหมาะสมในการปกครองท้องถิ่น (กฤษฎา เพิ่มทันจิตต์ และปกรณ์ ปริยากร, 2530 : 1-286)

ประธาน คงฤทธิศึกษากร "การปกครองเมืองพัทยา" 2532 ได้ศึกษาวิจัยจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชน พนักงานเมืองพัทยาสมาชิกสภาเมืองพัทยา

รวมทั้งหมด 617 คน ผลการวิจัยพบว่า การปกครองเมืองพัทยานั้นการบริหารจะมีประสิทธิภาพหรือมีขึ้นขึ้นกับการจัดโครงสร้างและรูปแบบเป็นสำคัญ รอดยได้เสนอการปรับปรุงการปกครองเมืองพัทยา ดังนี้

1. ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบเมืองพัทยานั้น เพราะจะมีผลกระทบต่อการบริหารงานเมืองพัทยาเป็นอย่างมาก

2. รูปแบบที่ควรใช้คือแบบ ควรเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีและสภา เช่นเดียวกับเทศบาล และหรือรูปแบบนายกเทศมนตรี และสภา เช่นเดียวกับรูปแบบกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

หากจะใช้รูปแบบเมืองพัทยา ปัจจุบันต้องเปลี่ยนชื่อตำแหน่งนายกเมืองเป็นประธานสภาและเปลี่ยนชื่อตำแหน่งปลัดเมืองเป็นผู้จัดการและให้มีการสรรหาผู้ลงนามแต่งตั้งต้องเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับสมาชิกสภานั้นให้คงไว้ที่จะต้องให้มีสมาชิกสภา 2 ประเภท เช่นเดิม (ประธาน คงฤทธิ ศึกษากร, 2532 : 1-296)

สมบัติ ธำรงธัญวงศ์ "ประสิทธิภาพการบริหารเมืองท่องเที่ยว : ศึกษากรณีอำเภอเกาะสมุยและอำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี" 2533 ได้ศึกษารอดยเอาอำเภอเกาะสมุย และอำเภอเกาะพะงัน เป็นตัวแบบเมืองท่องเที่ยวด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้และผู้ให้บริการและทำการสังเคราะห์รูปแบบการบริหารจากผลการสัมมนาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาที่ปรากฏอยู่ปัจจุบันเกิดจากกระแสผลักดันอย่างไร้ทิศทางของภาคเอกชนโดยรัฐบาลส่วนกลางไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบการบริหารเมืองท่องเที่ยวแบบคณะกรรมการรอดยเน้นการกำหนดแผนพัฒนาเชิงรุกเป็นสำคัญ

รูปแบบคณะกรรมการที่ผู้วิจัยเสนอประกอบด้วย โครงสร้างโดยสังเขป ดังนี้

1. องค์การบริหารสูงสุดเรียกว่า คณะกรรมการผู้แทนเมือง มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการรอดยตำแหน่ง

2. หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการเรียกว่า ผู้อำนวยการเมือง รอดยประธานคณะกรรมการผู้แทนเมืองว่าจ้างจากนักบริหารอาชีพ วาระ 4 ปี

3. รองหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการเรียกว่า รองผู้อำนวยการเมือง ว่าจ้างรอดยผู้อำนวยการเมือง

4. หัวหน้าฝ่ายข้าราชการประจำเรียกว่า ปลัดเมือง

5. หน่วยงานสังกัดเมืองท่องเที่ยว กำหนดให้มีหน่วยงานระดับกองขึ้น

ตรงต่อปลัดเมือง (สมบัติ ช่างชัยวงศ์, 2533 : 1-93)

สุรพงษ์ รัตนเสถียร "เมืองใหญ่และรูปแบบที่ควรเป็น : การบริหารงานขนาดใหญ่" 2528 ผู้วิจัยได้ศึกษาด้วยวิธีการ Synectics จากคณะกรรมการ 11 คน ที่มีลักษณะผู้นำท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน ผลการศึกษาพบว่าความเจริญเติบโตของขนาดใหญ่ มีรากฐานสำคัญมาจากภาครัฐกิจเอกชน การปรับโครงสร้างการบริหาร (เทศบาล) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับธุรกิจ

ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบโดยการพัฒนาจากโครงสร้างเดิมให้มีอิสระได้รับส่วนแบ่งจากรายได้มากกว่าเดิมโดยรูปแบบดังกล่าวเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคล้ายกับรูปแบบที่บริหารกรุงเทพมหานคร ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาพมีลักษณะแตกต่างต่างจากเดิม กล่าวคือ

ก. ฝ่ายบริหาร

1. โครงสร้างที่จำลองจากกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

- ผู้ว่าการเขตขนาดใหญ่ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
- รองผู้ว่าการเขต 4 คน แต่งตั้งโดยผู้ว่าการเขต
- ปลัดเขต เป็นพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติงานประจำ

2. ลักษณะที่จำลองมาจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี

- การตรวจราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด
- การมีผู้แทนส่วนกลางทำหน้าที่ประสานงาน

ข. ฝ่ายนิติบัญญัติ สภาเขตประกอบด้วย สมาชิก 2 ส่วน คือ สมาชิกทั่วไป 20 คน มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกผู้แทนอาชีพ กลุ่มละ 1 คน แต่ไม่เกิน 10 คน โดยมีประธานสภาเขตเป็นหัวหน้า และมีรองประธานสภาอีก 1 คน (สุรพงษ์ รัตนเสถียร, 2528 : 1-225)

Phaibul Changrien and others "A Study on Legal Institutional and Financial Aspects of Pattaya City" 1989

ได้ศึกษาวิจัยเชิงวิเคราะห์จากเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองพบว่า การบริหารเมืองพัทยาภายใต้รูปแบบ City Manager System นั้นมีปัญหาที่ต้องการแก้ไขหลายประการ เช่น ปัญหาสวัสดิภาพความปลอดภัยของประชาชน และนักท่องเที่ยว, ปัญหาสิ่งแวดล้อม, ปัญหาการวางแผนการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาเหล่านี้ได้สั่งสมมาเป็นเวลานานก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งนี้ปัจจัยที่สำคัญที่

น้าบสู่วัฒนาคอบสรรดและว่เอ้ออานวยานการบรหารเมืองพัทพว เช่น

1. ทรงสร้างบพาทหน้าทขององคการ
2. การควบคุมการบรหารงานในระดับจังหวัด
3. ความสัมพันธ์ และการประสานงานกับองคกรอื่น ๆ
4. การจัดการและการดาเนินงานภายในองคกร
5. การบริหารบุคคล
6. การขาดความเป็นอิสระในการบรหาร

ปัญหาด่าง ๆ เหล่านี้จะต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ตรงประเด็นชุดเงินการบรหารเมืองพัทพวจึงจะประสพผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายได้ (Phaibul Changrien and Others, 1989 : 1-86)

จากการศึกษาผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทพวดังที่ได้สรุปเป็นประเด็นสำคัญที่ค้นพบจากการวิจัยดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นว่า ผลจากการศึกษาที่ค้นพบในประเด็นปัญหาการบรหารเมืองพัทพวนั้นพบปัญหาที่คล้ายคลึงกันพอสรุปได้ว่า ปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการบรหารเมืองพัทพวนั้นเกิดจากตัวแปรต่าง ๆ เช่น ด้านโครงสร้าง การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน การควบคุมการบรหารจากระดับจังหวัด การขาดความเป็นอิสระในการบรหาร การประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รัฐวิสาหกิจ กับเมืองพัทพว ปัญหาการจัดการและดาเนินงานภายในองคการ เป็นต้น (อรุณ รัชฉรรม, 2528 ; ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2532 และ Phaibul Changrien and Others, 1989) ในด้านปัญหาความคุ้นเคยหรือรู้จักกับรูปแบบการบรหารนั้นพบว่าประเทศไทยยังมีประสพการณ์ทางการเมือง และการบรหารในทางปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบผู้อานวยการเทศบาลน้อยมาก มีข้อจำกัดด้านเวลา และสับสนทางการเมืองการบรหาร ประชาชนไม่เข้าใจและมีการแทรกแซงทางการเมือง ตลอดทั้งการสงวนอำนาจจากส่วนกลาง จึงทำให้รูปแบบผู้อานวยการเทศบาล และสภาไม่ได้รับความสนใจจากการศึกษา (กฤษเพิ่มทันจิตต์ และปกรณ์ ปริยากร, 2530)

ประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ น้าบสู่อการเสนอแนะในการแก้ไขปัญหารโดยเห็นว่าจะต้องมีการปรับปรุงรอยดวนานปัญหาด่างๆ ที่ค้นพบและเสนอรูปแบบที่เหมาะสมการบรหารต่อไป

รอย ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้เสนอให้เลือกใช้ใน 3 รูปแบบตามความเหมาะสมของสถานการณ์ที่เป็นจริงและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นคือ รูปแบบคณะเทศมนตรีและสภา รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา หรือ

การปรับปรุงแก้ไขรูปแบบผู้จัดการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสม ส่วน อรุณ รักธรรม และ Phaibul Changrien and others ได้เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขรูปแบบที่ใช้อยู่ปัจจุบันให้มีความเหมาะสม และสามารถบริหารเมืองพัทยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ส่วนผลการวิจัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันอันจะเป็นประโยชน์ในการเทียบเคียงเพื่อสร้างแนวความคิดในการศึกษาก็คือ ผลงานของ สุรพงษ์ รัตนเสถียร (2528) ได้ศึกษาเมืองหาดใหญ่ และสมบัติ ช่างชัยวงศ์ (2533) ได้ศึกษาอำเภอเกาะสมุย และอำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานีซึ่งผลการวิจัยทั้ง 2 ฉบับนี้ ได้ศึกษารูปแบบและประสิทธิภาพของการบริหารเมืองท่องเที่ยวที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่ผลการวิจัยทั้งสองต่างพบในสิ่งที่เหมือนกันคือ ต่างเป็นเมืองท่องเที่ยวที่เติบโตจากภาคธุรกิจเอกชน รวดเร็วจนขาดการให้ความสนใจอย่างจริงจังจากรัฐบาลกลาง จึงจำเป็นต้องปรับปรุงการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพกับเมืองท่องเที่ยวและที่แตกต่างกันก็คือ การเสนอรูปแบบการบริหารโดยสมบัติ ช่างชัยวงศ์ ได้เสนอรูปแบบคณะกรรมการรณรงค์การกำหนดแผนพัฒนาเชิงรุกเป็นสำคัญ ส่วนสุรพงษ์ รัตนเสถียร ได้เสนอรูปแบบพิเศษที่คล้ายกับรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร และการนำเอาการบริหารส่วนภูมิภาคมาผสมผสานกัน

จากการศึกษาของนักวิจัยดังกล่าวจึงทำให้คิดว่า ที่เป็นเช่นนี้น่าจะมีสาเหตุมาจาก สภาพความแตกต่างของท้องถิ่นทั้งด้านประวัติศาสตร์ความเป็นมา การเจริญเติบโต ลักษณะทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ที่แตกต่างกัน รูปแบบที่เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่นจึงแตกต่างกันการค้นพบเช่นนี้ ทำให้เกิดแนวความคิดว่า รูปแบบที่เหมาะสมกับการบริหารเมืองท่องเที่ยวแต่ละเมืองนั้น จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ

และจากผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยานั้นจะเห็นว่า การค้นพบประเด็นปัญหาที่ใกล้เคียงกัน แต่ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขมีทั้งคล้ายคลึงกันและแตกต่างกันในสถานการณ์และเวลาที่แตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะต้องค้นหาตอบอีกครั้ง ณ เวลา และสถานการณ์ปัจจุบันควรวิธีการที่เหมาะสม เพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป อย่างไรก็ตามผลจากการศึกษาผลงานวิจัยต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ผู้วิจัยอย่างยิ่งในการนำมาเป็นข้อมูลและฐานคิดเบื้องต้นอันนำไปสู่แนวความคิดในวิธีการศึกษาต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี การปกครองและการบริหารเมือง
พัทยา ด้วยวิธีการพรรณนาความ (Descriptive Analytical Approach)
โดยวิธีการศึกษา ดังนี้

1. วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)
2. วิธีการสังเกตการณ์แบบไม่เข้าไปมีส่วนร่วม (Non-participation Observation)
3. วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview)

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นกลุ่มตัวอย่างที่เฉพาะเจาะจง
เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงตามวัตถุประสงค์ การวิจัยที่ดีที่สุดนั้นจะต้องเป็นกลุ่มตัวอย่าง
ที่มีความรู้ประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวความคิดรูปแบบการบริหารแบบ
ผู้จัดการมาสู่กับเมืองพัทยา หรือเกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองพัทยา หรือที่ท
งานเกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา ทั้งอดีตและปัจจุบันจากการศึกษาเบื้องต้น เพื่อค้นหา
กลุ่มตัวอย่างโดยการพิจารณา ตั้งแต่ระดับนโยบายระดับประเทศลงไปจนถึงเมือง
พัทยา ได้กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ดังนี้

1. กลุ่มตัวอย่างจากกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วย

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย	1 คน
ปลัดกระทรวงมหาดไทย	1 คน
รองปลัดกระทรวงมหาดไทย	1 คน
อธิบดีกรมการปกครอง	1 คน
ผู้อำนวยการกองราชการส่วนท้องถิ่น	1 คน
หัวหน้าฝ่ายพัฒนาองค์การ	1 คน
ผู้อำนวยการกองคลังส่วนท้องถิ่น	1 คน
หัวหน้างานบริหารทั่วไป	1 คน
หัวหน้างานโครงการเงินอุดหนุน	1 คน
ผู้อำนวยการกองวิชาการและวางแผน	1 คน
หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล	1 คน
รองอธิบดีกรมโยธาธิการ	1 คน

ผู้อำนวยการกองวิศวกรรมสุขภาพ	1 คน
รองผู้ว่าการประปาส่วนภูมิภาค	1 คน
รวม	14 คน

2. กลุ่มตัวอย่างจากจังหวัดชลบุรี ประกอบด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัด	1 คน
รองผู้ว่าราชการจังหวัด	2 คน
ปลัดจังหวัด	1 คน
ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น	1 คน
ผู้อำนวยการประปาเขต	1 คน
ผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เขต 2	1 คน
หัวหน้าตำรวจ	1 คน
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	1 คน
สรรพากรจังหวัด	1 คน
สรรพาสัตจังหวัด	1 คน
นายกเทศมนตรีเทศบาล/ตำบลแสนสุข	1 คน
นายอำเภอบางละมุง	1 คน
รวม	13 คน

3. กลุ่มตัวอย่างจากเมืองพัทยา ประกอบด้วย

สมาชิกสภาเมืองพัทยา	17 คน
ปลัดเมืองและรองปลัดเมือง	2 คน
หัวหน้าและรองหัวหน้าสำนักปลัดเมือง	2 คน
ผู้อำนวยการกอง	6 คน
หัวหน้างาน	5 คน
รวม	32 คน

4. กลุ่มตัวอย่างอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

อดีตนายกเมืองพัทยา	2 คน
อดีตปลัดเมืองพัทยา	3 คน
อดีตนายอำเภอบางละมุง	1 คน

อธิบดีกรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม	1 คน
หัวหน้าสำนักงาน ททท.เมืองพัทยา	1 คน
สารวัตรใหญ่ สภ.เมืองพัทยา	1 คน
นักธุรกิจเมืองพัทยา	4 คน
นักท่องเที่ยว	5 คน
นักวิชาการ	5 คน
รวม	23 คน

รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 82 คน

แบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์ที่ใช้นี้เป็นแบบเจาะลึกฯเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลักในการวิจัยครั้งนี้ มีลักษณะเปิดกว้าง ยืดหยุ่น เพื่อรับทราบความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานระดับนโยบาย และปฏิบัติการในการบริหารเมืองพัทยา เช่น จากกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมโยธาธิการ จังหวัดชลบุรี อดีตนายกและปลัดเมืองพัทยาสมาชิกสภาเมืองพัทยา ผู้บริหารเมืองพัทยา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น รศดร.การออกแบบสัมภาษณ์ครอบคลุมตัวแปรที่ทำการศึกษาเปิดกว้างให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารเมืองพัทยา แบบสัมภาษณ์ได้ออกแบบแบ่งเป็น 2 ส่วน เพื่อความเหมาะสมกับกลุ่มตัวอย่าง กล่าวคือ

1. แบบสัมภาษณ์ที่จัดทำกับกลุ่มตัวอย่างทุกคนในเขตเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี อดีตนายกเมือง และปลัดเมืองพัทยา และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในเขตเมืองชลบุรี แบบสัมภาษณ์จะประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของเมืองพัทยา ประกอบด้วยสภาพการตั้งทั่วไป บรรยากาศการท่องเที่ยว บรรยากาศการลงทุน การเจริญเติบโตของเมือง นโยบายการพัฒนาเมือง ปัญหาและการป้องกันแก้ไข เป็นต้น

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับ ปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา ในส่วนนี้ประกอบด้วย ข้อมูลด้านตัวแปรสภาพแวดล้อมภายใน ด้านรูปแบบโครงสร้างบุคลากร กิจกรรม เทคโนโลยี และตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (รายละเอียดแบบสัมภาษณ์แสดงในภาคผนวก ก.)

2. แบบสัมภาษณ์ที่ใช้กับกลุ่มตัวอย่างในกระทรวงมหาดไทย กลุ่มตัวอย่างนี้จะใช้แบบสัมภาษณ์เฉพาะในส่วนที่ 2 เท่านั้น ด้วยเห็นว่า แบบสัมภาษณ์ในส่วนที่ 1 นั้น กลุ่มตัวอย่างกลุ่มนี้ไม่ได้เข้าไปมีประสบการณ์จริงในเหตุการณ์การบริหารเมืองพัทยา

การตรวจสอบแบบสัมภาษณ์

เมื่อสร้างแบบสัมภาษณ์เสร็จแล้ว ผู้วิจัยได้นำไปทดลองสัมภาษณ์ (Pre Test) กับพนักงานระดับบริหารเมืองพัทยาจำนวน 5 คนเพื่อตรวจสอบความตรงด้านเนื้อหา (Content Validity) หลังจากนั้นได้นำมาปรับปรุงโดยวิธีการปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ สาขาการบริหารการพัฒนาเมือง แล้วจึงนำไปดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลต่อไป

วิธีประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อเก็บข้อมูลได้ครบตามที่ต้องการแล้วได้นำมาตรวจสอบความถูกต้องและความเชื่อถือได้ของข้อมูล ตรวจสอบว่า คำตอบที่ได้รับมานั้นครบถ้วนตามวัตถุประสงค์การวิจัยหรือไม่ มีความเชื่อถือ และรายละเอียดเพียงพอที่สามารถนำมาอธิบายประกอบความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่พบได้เพียงใด พบตัวแปรอะไรบ้าง จากนั้นก็จะนำมาประมวลผลและอธิบายสิ่งที่ได้พบมาตามความเป็นจริง เพื่อพิสูจน์ว่าการบริหารเมืองพัทยานั้นบรรลุเป้าหมาย สามารถรองรับภารกิจเมืองพัทยาหรือไม่เพียงใด โดยวัดจากการบรรลุเป้าหมายตามนโยบายการพัฒนาเมืองพัทยานด้านต่าง ๆ คือ

1. ด้านกายภาพ สิ่งแวดล้อม
2. ด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว
3. ด้านสังคม
4. ด้านการเมือง การบริหาร

ทั้งนี้ การวิเคราะห์จะพิจารณาด้วยว่าการบรรลุเป้าหมาย ดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยหรือไม่เพียงใด และในเชิงการบริหารนั้น มีความคล่องตัวเอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาหรือไม่เพียงใด สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้หรือไม่

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

การนิยามศัพท์ในการวิจัยนี้ ก็เพื่อความกระจ่างชัดในการทำความเข้าใจตรงกันในความหมายของการวิจัยครั้งนี้ ดังนี้

การบรรจุเป้าหมาย หมายถึง การบรรจุเป้าหมายในการบริหารตามนโยบายการพัฒนาเมืองพัทยาในด้านต่าง ๆ คือด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ด้านสังคมและด้านการเมืองการบริหาร โดยวัดจากการนำนโยบายดังกล่าว ไปแปลงเป็นแผนงาน และโครงการเพื่อการดำเนินการพัฒนา และการแก้ไขปัญหาของเมืองพัทยา และความคล่องตัวในการบริหารจัดการพัฒนา

รูปแบบและโครงสร้าง หมายถึง รูปแบบและโครงสร้างตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

เทคโนโลยี หมายถึง เทคโนโลยีทางการบริหารเช่น การจัดระเบียบการบริหาร การบริหารบุคคล การบริหารการคลัง งบประมาณ วิธีการตัดสินใจของผู้บริหาร เป็นต้น

การบริหารราชการ หมายถึง การบริหารราชการของไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ผู้นำทางการเมือง หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หมายถึง หน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนภารกิจและบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานของเมืองพัทยาในด้านต่าง ๆ เช่น สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว การประปา การไฟฟ้า โทรศัพท โทรคมนาคม เป็นต้น

ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

จากการศึกษาค้นคว้านี้ได้รับประโยชน์ ดังนี้

1. ได้ทราบแนวความคิดในการจัดรูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการรวม ทั้งปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรค หรือสนับสนุนการนำรูปแบบนี้มาใช้ในประเทศไทย
2. ได้ทราบถึงแนวทางการปรับปรุงแก้ไข พัฒนารูปแบบผู้จัดการให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของเมืองท่องเที่ยวในประเทศไทย รวมทั้งได้รูปแบบการบริหารที่เหมาะสมในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา
3. เป็นการเสนอรูปแบบที่เหมาะสม ในการบริหารเมืองพัทยา และเป็นประโยชน์ในการนำไปเป็นเกณฑ์พิจารณาการจัดรูปแบบการบริหารเมืองท่องเที่ยวอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน
4. เป็นประโยชน์ในการพัฒนาทางวิชาการด้านการศึกษาด้านการบริหารการพัฒนาเมือง

บทที่ 2

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

แนวความคิด

แนวความคิดการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนั้นถ้าจะนำมาพิจารณาทั้งประวัติศาสตร์ ปัจจุบันอย่างละเอียดแล้ว อาจกล่าวได้ว่า แตกต่างกับของต่างประเทศมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา เพราะในต่างประเทศนั้น ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่มและต้องการปกครองตนเองด้วยความรับผิดชอบ แต่ประเทศไทย ประวัติศาสตร์ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนคนไทยไม่ค่อยสนใจในกิจการบ้านเมืองมากนัก ถ้าเปรียบเทียบกับต่างประเทศแล้ว ดังนั้นความคิดที่จะทบทวนร่างท้องถิ่นจึงดูเหมือนหนึ่งตกเป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาลเสมอมา เมื่อรัฐบาลเห็นว่า กิจการอันใดถ้าหากทำไปแล้วจะเกิดประโยชน์แก่ประชาชนในการปกครองในอนาคตก็จะลงมือริเริ่มทำเสียเองเป็นส่วนมาก บางครั้งกิจการเหล่านั้นก็ไม่ใช่เป็นสิ่งที่ประชาชนส่วนใหญ่ต้องการด้วยซ้ำไป เพราะฉะนั้น กิจการของรัฐบาลที่ทําขึ้นนั้นดูเหมือนหนึ่งว่า เป็นการยึดเยียดความเป็นประชาธิปไตย หรือยึดเยียดการปกครองท้องถิ่นให้แก่ประชาชนก็ว่าได้

ดังนั้น การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา ก็เพื่อให้ประชาชนได้ฝึกฝนตนเองในระบอบประชาธิปไตยในรูปการเมืองระดับท้องถิ่น เพื่อจะพัฒนาให้มีการเมืองระดับชาติในที่สุด (ไพฑูริย์ ช่างเรียน, 2516 : 11-12) จากแนวความคิดนี้ จึงมีเหตุผลและความจำเป็นในการจัดองค์กรเพื่อให้การปกครอง และการบริหารท้องถิ่นเป็นไปตามเป้าหมาย โดยมีเหตุผลหลักในการจัดการปกครองตามแนวความคิดนี้ 2 ประการ คือ

1. ด้านการเมือง

เหตุผลทางการเมืองที่ได้จัดทำให้มีการปกครองและการบริหารท้องถิ่นนั้นด้วยมีหลักการว่าการปกครองที่ดีนั้นต้องเป็นวิธีที่ำให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง อันเป็นการสนับสนุนหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ ก็จะต้องให้ประชาชนปกครองตัวเองด้วยความรับผิดชอบร่วมกันโดยประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นวิธีการกระจายอำนาจการปกครอง และเป็นการกระจายอำนาจทั้งทางทางการเมืองและการบริหาร (Political and Administrative Decentralization) ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2. ด้านความจำเป็นในการบริหารราชการ

การบริหารราชการในประเทศที่มีอาณาพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาลเช่น ประเทศไทย การที่รัฐบาลจะปกครองและบริหารด้วยการให้บริการแก่ประชาชนทั่วประเทศจะต้องใช้ทรัพยากรในการบริหาร เช่น คน เงิน วัสดุ เป็นจำนวนมาก และไม่ว่าจะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ จึงจำเป็นต้องให้มีการบริหาร และการบริการแก่ประชาชนสอดคล้องกับความต้องการและทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจ หรือแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

หลักการ

จากแนวความคิดที่มีความจำเป็นในการจัดการปกครองในระดับท้องถิ่นดังกล่าวแล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดการปกครอง เช่นเดียวกับนานาประเทศประชาธิปไตย การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองซึ่งเป็นกรรมวิธีอันหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (Decentralization) จะต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญดังนี้

1. ต้องให้องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจนั้นมีการเลือกตั้ง (Election) เพื่อให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารท้องถิ่น
2. ต้องให้มีองค์กรในการบริหาร หรือการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยมีสภาพเป็นนิติบุคคล เพื่อการดำเนินงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอิสระหรือสิทธิในการปกครองตนเอง (Autonomy) ได้ เช่น การกำหนดนโยบาย การดำเนินงานต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น และความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ โดยไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐ
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการดำเนินการตรงที่บัญญัติเพื่อการดำเนินงาน และควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบัญญัตินั้น ๆ ได้พอสมควร
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ควรมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางเพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการจัดดำเนินการงานหน้าที่ของตนด้วยดีมีประสิทธิภาพ
6. ภายในการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะต้องมีความสามารถในการปกครอง

บังคับบัญชา หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีอำนาจในการจัดหาตัวบุคคลเข้ามาดำเนินการในการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

7. องค์การนั้นๆ จะต้องมีความจำเป็นที่ความรับผิดชอบภายในอาณาเขต (Territory) ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง

จากลักษณะต่างๆ ในการมอบอำนาจให้ท้องถิ่น (Devolution) นี้จะทำให้เกิดสภาพของการปกครองตนเอง (Local Self-Government) ซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองที่ประชาชนจะได้มีเสียงมีส่วนร่วม (Participation) ในการทางการเมืองการปกครองและการบริหารได้เป็นอย่างดี (ประทีป ทองฤทธิศึกษากร, 2526 : 6)

ประวัติความเป็นมาและรูปแบบ

ระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยรูปแบบแรกคือ สุขาภิบาลได้เริ่มมีขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 นับได้ว่าเป็นพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน โดยเมื่อ พ.ศ. 2440 (ร.ศ. 116) ได้จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย แต่กรรมการที่ทรงแต่งตั้งขึ้นเป็น พนักงานสุขาภิบาลระยะนั้นมี 2 ตำแหน่ง คือ แพทย์ และนายช่างใหญ่ ที่เสนอบดีเลือกกุลเกล้า (สนธิ์ บางอีจันทร์ และวิทยา นภาศิริกุลกิจ, ไม้ระมุปีพิมพ์ : 43) ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) จึงได้จัดตั้งสุขาภิบาลหัวเมืองที่ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งได้โปรดเกล้าฯ ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านร่วมเป็นกรรมการด้วย และแบ่งภาษีโรงเรือน ภายในเขตที่สุขาภิบาลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในท้องถิ่นนั้น ๆ

การจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็ด้วยมีพระราชประสงค์ คือ

1. พระองค์มีพระราชประสงค์ ในการที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ขณะนั้นประชาชนยังขาดการศึกษาจึงต้องค่อย ๆ เปลี่ยนโดยเริ่มจากท้องถิ่นก่อน

2. อีกประการหนึ่ง ทรงห่วงใยในอนามัยและความเป็นอยู่ของราษฎร (รมรินทร์ พาณิชพันธ์, 2512 : 192-193)

เมื่อทรงเห็นว่าการสุขาภิบาลดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชน ประชาชนนิยมมากขึ้น จึงโปรดฯ ให้ขยายการสุขาภิบาลออกไปยังท้องถิ่นอื่น โดยทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451)

บังคับทั่วป ่วนมณฑลกรุงเทพ แต่การจัดตั้งสุขาภิบาลก็ให้ดูความเหมาะสม เป็นแห่ง ๆ ป สุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลเมือง จัดานท้องถื่นเป็นที่ตั้งเมืองและสุขาภิบาลตำบล สำหรับจัดตั้งานท้องถื่นอื่น ๆ เป็น ตำบลป านาจหน้าที่ของสุขาภิบาลมีหน้าที่รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของป้านเมืองเป็นสำคัญ (หลวงนรทิจบริหาร, 2517 : 143)

ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ 6 ร.ศ.135 (พ.ศ.2453) จึงมีการแก้ไข เปลี่ยนสุขาภิบาลตำบลเป็นสุขาภิบาลท้องถื่น เข้าหน้าที่ยังคงมาจากการแต่งตั้ง คือ สุขาภิบาลเมือง มีผู้ว่าราชการเมืองเป็นประธาน และมีกรรมการอีก 9 คน สุขาภิบาลท้องถื่น มีนายอำเภอเป็นประธานมีกรรมการประกอบด้วย แพทย์ ปลัดอำเภอ และก้านนท้องถื่น (หลวงนรทิจบริหาร, 2517 : 143, 151)

ในสมัยรัชกาลที่ 7 พ.ศ.2464 ได้ตราพระราชบัญญัติการจัดปารุง สถานที่ขายทะเลทิสตะวันตกขึ้นบังคับปามีลักษณะ เป็นการกระจายอำนาจโดยมีสภา ตาเนินการมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอาณาเขตตั้งแต่ตำบลป้านชะอำ ถึง ตำบลหัวหิน แม้ว่าการรวมการจะมาจากกาแต่งตั้งแต่ก็นับเป็นการทดลองระบบเทศบาลตามแบบ อารยประเทศ (สนธิ์ บางยี่ขัน และวิทยา นภาศิริกุลทิจ, ไม้ระบุปีพิมพ์ : 44) ต่อมาใน พ.ศ.2473 ได้ตั้งคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล โดยมีหม่อม เจ้าสกลวรรณการเป็นองค์ประธาน แต่ยังมีได้มีการประกาศใช้ก็มีการเปลี่ยนแปลง การปกครองเสียก่อนซึ่งขณะนั้นก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มีสุขาภิบาลเมือง 29 แห่ง และสุขาภิบาลท้องถื่นอีก 6 แห่ง (สนธิ์ บางยี่ขัน และวิทยา นภาศิริ กุลทิจ, ไม้ระบุปีพิมพ์ : 44)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ทำให้รูปแบบการปกครองท้องถื่นเปลี่ยนแปลงไปด้วย โดยมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าทิจการบริหาร ราชการต่อไปให้ท้องถื่นจัดทำเองคือ

ก. ราชการที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของก้านน ผู้ใหญ่ป้าน และแพทย์ ประจำตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถื่น

ข. ราชการอื่น ๆ ซึ่งจะไดมอบให้เป็นหน้าที่ของท้องถื่นตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 : มาตรา 26)

ต่อมาได้ออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามนัยดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2476 และเริ่มตั้งเทศบาลใน พ.ศ.2478 (สนธิ์ บางยี่ขัน และ วิทยา นภาศิริกุลทิจ, ไม้ระบุปีพิมพ์ : 47)โดยกำหนดรูปแบบเทศบาลเป็น 3 แบบคือ

เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 : มาตรา 7) การที่ท้องถิ่นใดจะมีฐานะเป็นเทศบาลอย่างไร รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาไว้แต่เทศบาลเมืองต้องจัดตั้ง ณ ที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด ส่วนเทศบาลอื่น ๆ แล้วแต่จะเห็นสมควร รูปการปกครองเทศบาลก็เลียนแบบการปกครองประเทศ คือ มีสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีคณะเทศมนตรีที่เลือกตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลมาเป็นผู้บริหาร เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรีของประเทศ เพราะจุดมุ่งหมายให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นโรงเรียนสอนการเมืองการปกครองให้กับประชาชน (สนธิ บางอีจันทร์ และวิทยา นภาศิริกุลกิจ, วัชรบุณยพิพัทธ์ : 48)

การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมและยกเลิกหลายฉบับด้วยกัน จนกระทั่งปัจจุบันนี้ใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นแม่บท และมีการแก้ไขเพิ่มเติมบ้างในบางมาตราจนถึง พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2517 ซึ่งมีเพียง 7 มาตรา

การปกครองท้องถิ่นอีกรูปหนึ่ง คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้

ต่อมา มีการปกครองท้องถิ่นรูปองค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 ซึ่งถือว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุด แต่ถูกยกเลิกในปี พ.ศ. 2517 เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่า การบริหารงานไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร (อุทัย หิรัญรัต, 2523 : 162) ด้วยสาเหตุมาจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการโดยตนเองได้จึงต้องยกเลิกไป

หลังจากนั้นมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นพิเศษเกิดขึ้นอีก 2 องค์การ คือ กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่ รดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นของไทย ที่ยังใช้อยู่ปัจจุบันมีองค์การปกครองท้องถิ่น 5 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. เทศบาล มีจำนวน 134 เทศบาล
2. สุขาภิบาล มีจำนวน 378 สุขาภิบาล

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีจำนวน 72 องค์การ

4. กรุงเทพมหานคร

5. เมืองพัทยา

(กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 13 กรกฎาคม 2535)

ปัญหาและอุปสรรค

นับตั้งแต่เริ่มมีองค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว จนกระทั่งถึงปัจจุบัน เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การบริหารท้องถิ่นทุกรูปแบบต่างก็มีปัญหาหลายด้าน จนทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นบางรูป ไม่อาจให้บริการแก่ประชาชนให้เกิดผลตามเป้าหมายได้ เป็นเหตุให้ประชาชนไม่เข้าใจถึงผลประโยชน์ขององค์การปกครองท้องถิ่นและเกิดความเบื่อหน่าย และในที่สุดเกิดความไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น บ่อยครั้งที่คนจำนวนน้อยรับผิดชอบท้องถิ่น จึงก่อให้เกิดความเสียหายตามมาอีกมากมาย ดังจะเห็นได้จากการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคขององค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูป (ยกเว้นเมืองพัทยาซึ่งจะกล่าวในบทต่อไป) โดยจะกล่าวให้เห็นพอสังเขปใน 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างขององค์กร
2. ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอื่น ๆ

1) ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่น

ก. องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอาณาเขตรับผิดชอบเช่นเดียวกับอาณาเขตของจังหวัด เฉพาะอาณาเขตที่อยู่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาลเท่านั้น (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498: มาตรา 31)

รูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน คือ สภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด (พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด, พ.ศ. 2498: มาตรา 5) มีรายละเอียดดังนี้

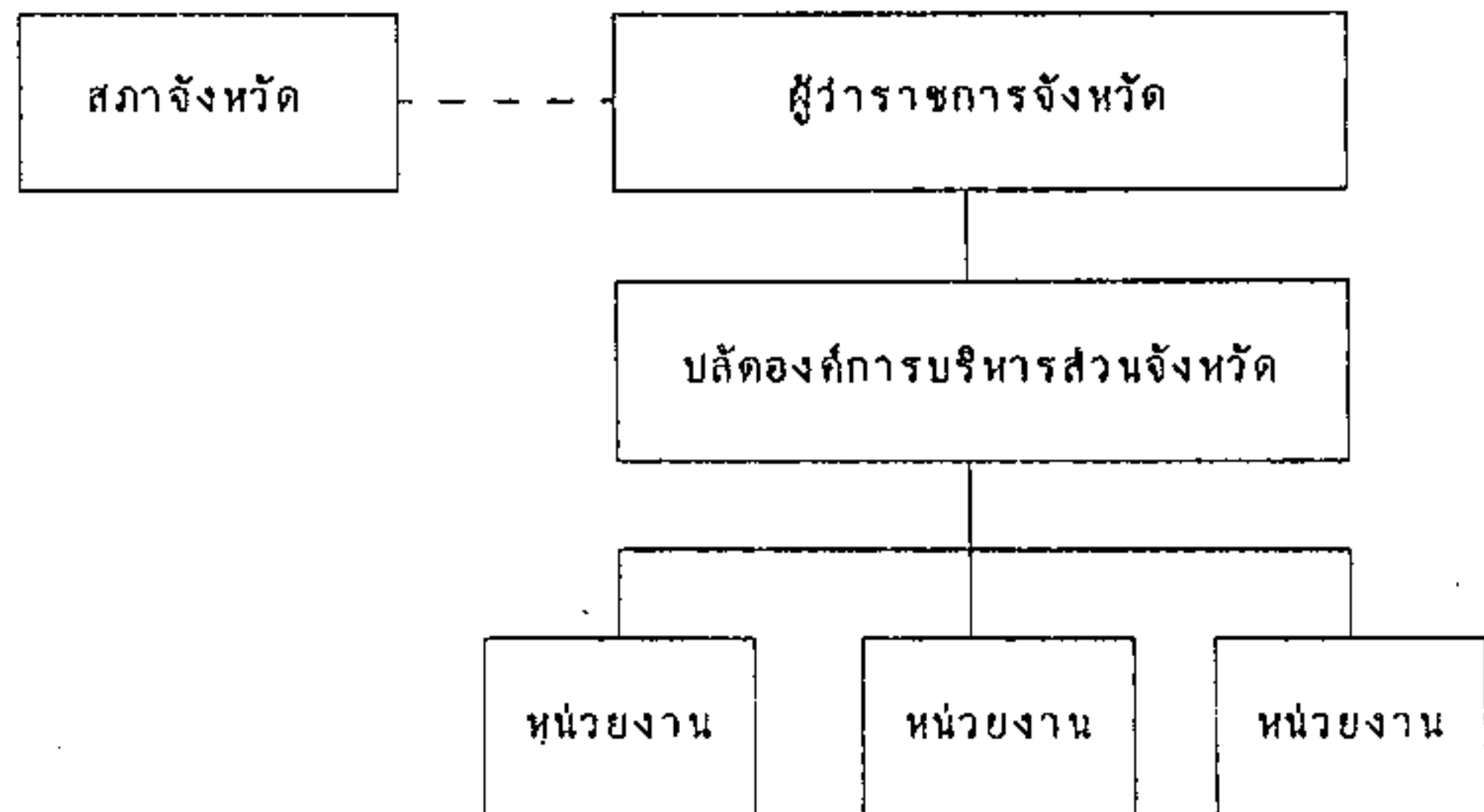
1. สภาจังหวัด เป็นองค์กรนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งจากอำเภอต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดส่วน จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละจังหวัดจะมีไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรตาม หลักฐานะระเบียบราษฎรที่ประกาศในปีที่มีการเลือกตั้งซึ่งตาม

กฎหมายกำหนดว่าจังหวัดใดมีประชากรไม่เกิน 2 แสนคน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 18 คน เกิน 2 แสนคน แต่ไม่เกิน 5 แสนคน ก็มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน เกิน 5 แสนคน แต่ไม่ถึง 1 ล้าน คน มีสมาชิกได้ 30 คน และถ้าจังหวัดใดมีประชากรเกิน 1 ล้านคนขึ้นไปก็ให้มีสมาชิกได้ 36 คน (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2529: 238) ส่วนอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้น ได้แก่ การกำหนดนโยบายให้ฝ่ายบริหารดำเนินการกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินการเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายที่กำหนดไว้ โดยการตั้งกระทู้ถามและสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาค และอำนาจในการตราข้อบัญญัติจังหวัดด้วย (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498: มาตรา 25, 29, 32)

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่ราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้น ๆ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย โดยมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสภาจังหวัด (พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 : มาตรา 29,30) ส่วนอำนาจหน้าที่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นนั้น เช่น มีอำนาจหน้าที่อำนวยการบริหารกิจการส่วนจังหวัด บกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด เสนอและพิจารณาอนุมัติประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติ เพิกถอนมติของสภาจังหวัด ซึ่งมีข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น

แผนภูมิที่ 5

แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้เป็นรูปแบบของการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารกล่าวคือ องค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนคือสภาจังหวัดกับองค์กรที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อร่วมกันบริหารท้องถิ่น นับว่าเป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้บ้าง (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2526 : 27) อีกทั้งเป็นรูปแบบที่นำข้าราชการส่วนภูมิภาค ทาหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยตรงตำแหน่งสำคัญอื่นๆ โดยเฉพาะตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตลอดจนการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ข้าราชการฝ่ายจังหวัดก็อยู่ภายใต้การปกครองบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง จึงทำให้เกิดการควบคุมโดยส่วนกลางอย่างใกล้ชิดขาดความเป็นอิสระ จึงไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจของรัฐบาล ทำให้ประชาชนไม่สามารถแยกการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ออกจากการบริหารส่วนภูมิภาคได้ชัดเจน องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีลักษณะเป็นแบบกึ่งการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังทำให้สภาจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนขาดความสำคัญไป ทั้งยังไม่เป็นผลดีในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย กล่าวคือ โดยเหตุที่ข้าราชการที่ไปดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์

การบริหารส่วนจังหวัด ต่างก็มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานราชการประจำมากอยู่แล้ว เมื่อต้องมารับผิดชอบงานกิจการบริหารส่วนจังหวัดอีก ทำให้ข้าราชการนั้นไม่สามารถที่จะทำงานให้เกิดผลดีได้ทั้งสองด้าน

ข. สุขาภิบาล สุขาภิบาลได้จัดตั้งมาตั้งแต่สมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2440 คือ จัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 ได้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าลอม จังหวัดสมุทรสาคร และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 เพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ขึ้น และในปี พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติสุขาภิบาลก็ได้รับการปรับปรุงขึ้นใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ในการเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายไปทั่วประเทศให้ประชาชนท้องถิ่นได้ปรับปรุงสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตนเอง และเมื่อมีความเจริญถึงขนาดแล้ว ก็ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลต่อไป (ประทาน กองกฤษฎีกา, 2534 : 138)

รูปแบบโครงสร้างของสุขาภิบาลนั้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 นั้น ได้กำหนดให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจ อำเภอ สาธารณสุขอำเภอ สหมัญฉีอำเภอ และนอกจากนี้ก็มีผู้นำบ้านร่วมเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล ปัจจุบันรูปแบบโครงสร้างของสุขาภิบาลได้เปลี่ยนแปลงไปตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 ได้กำหนดให้โครงสร้างของสุขาภิบาลเป็นคณะกรรมการ ประกอบด้วย

1. นายอำเภอ เป็นประธานกรรมการ
2. ปลัดอำเภอแห่งอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 1 คน
3. กำนันตำบล ซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล
4. ผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นตั้งขึ้น 9 คน (อยู่ในการระ 4 ปี)

(พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 : มาตรา 3, 4, 5, 6)

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 นี้ ยังได้กำหนดเงื่อนไขในการยกฐานะหรือปรับปรุงสุขาภิบาลโดยให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการที่จะวางระเบียบทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการโดยมีหลักการคือ

1. ปรับปรุงโครงสร้างสุขาภิบาล ที่มีรายได้ตั้งแต่ 3-5 ล้านบาทโดย

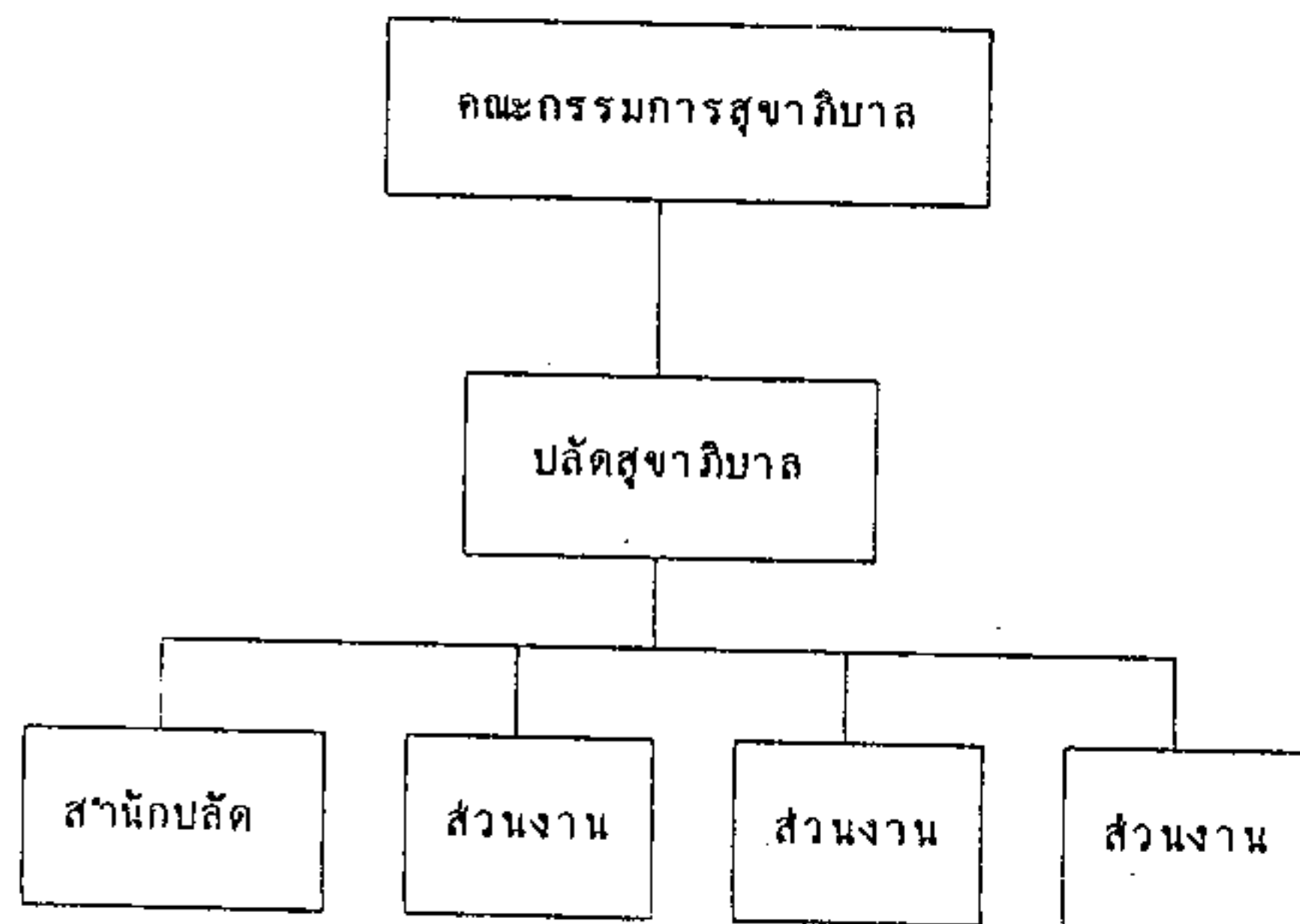
ไม่รวมเงินอุดหนุนให้สุขาภิบาลนั้น มีประธานกรรมการสุขาภิบาลมาจากกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และให้นายอำเภอพ้นจากตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาล

2. สุขาภิบาลใดมีรายได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุนให้ยกฐานะเป็นเทศบาล โดยการทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะ

เกณฑ์ดังกล่าวนี้ จะต้องประกอบด้วยการที่สุขาภิบาลนั้น ๆ จะต้องมีการประชากร 7,000 คนขึ้นไป และความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร และการยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรายชำนองท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย (ประธาน กตฤทธิสีดากร, 2534 : 139-140)

แผนภูมิที่ 6

แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรของสุขาภิบาล



การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลนี้เป็นระบบที่เรียกว่า ระบบคณะกรรมการ (Committee System) และเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าทางราชการก็ยังคงสงวนอำนาจในการกระจายอยู่มากเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาบริหารงานส่วนใหญ่มักเป็นข้าราชการ ไม่ใช่ว่าประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง โครงสร้างยังไม่เอื้อ

อำนวยความสะดวกการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) เท่า
เทียมกัน (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2534 : 142)

การให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาบริหารท้องถิ่นเกือบทั้งหมด อาจ
เกิดปัญหาได้ เพราะข้าราชการดังกล่าวยังมีความผูกพันกับราชการส่วนกลางย่อม
ทำให้ห้องการปกครองท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระลงไป การบริหารงานของสุขา-
ภิบาลจึงมักเป็นไปตามความคิดเห็นของข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ เพราะมีจำนวน
มากกว่ามีผลาห้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองน้อย ดังนั้น สุขาภิบาล
จึงมีลักษณะเป็นการปกครองแบบผสมระหว่าง ราชการส่วนภูมิภาค กับราชการ
ส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ยังมิได้กระจายอำนาจให้ประชาชนปกครองตนเองทั้งหมด

ค. เทศบาล เทศบาลในปัจจุบันตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.
2496 โดยมีเทศบาลอยู่ 3 ระดับด้วยกัน คือ (พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 :
มาตรา 7, 9, 10, 11) เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลขนาดเล็ก ปัจจุบันมีจำนวน
49 เทศบาลเทศบาลเมืองเป็นเทศบาลขนาดกลาง ปัจจุบันมีจำนวน 84 เทศบาล
และเทศบาลนคร เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ปัจจุบันมีจำนวน 1 เทศบาล (กรมการ
ปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 13 กรกฎาคม 2535) ทั้งนี้ เนื่องจากท้องถิ่น
แต่ละแห่งมีสภาพแตกต่างกัน บางแห่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่ และบางแห่งเป็นชุมชน
ขนาดเล็ก

รูปแบบโครงสร้างของเทศบาล แม้เทศบาลจะมีขนาดต่างกัน 3 ระดับ
ก็ตามแต่ไม่ว่าเทศบาลระดับใดก็มีโครงสร้างเป็นเอกรูป (Uniformity) เดียว
กัน กล่าวคือ ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ คณะเทศมนตรี และสภา
(พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 : มาตรา 14)

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งตามกฎหมาย
ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะมีแตกต่าง
กันตามระดับชั้นของเทศบาลนั้นคือ เทศบาลตำบลประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 12
คน เทศบาลเมืองประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 18 คน และเทศบาลนครประกอบ
ด้วยสมาชิกจำนวน 24 คน (พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 : มาตรา 15, 49,
52, 55) โดยมีอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลดังนี้

ก) ตราเทศบัญญัติ สภาเทศบาลมีอำนาจตรากฎหมายซึ่งเรียกว่า
"เทศบัญญัติ" ขึ้นมาซึ่งบังคับกับประชาชนในเขตเทศบาลได้ เมื่อเทศบัญญัตินั้นไม่ขัด
หรือแย้งกับกฎหมายของประเทศ เพื่อปฏิบัติกรให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของ
เทศบาลและเทศบัญญัตินั้น ยังอาจกำหนดโทษผู้ละเมิดไว้ให้โดยกำหนดโทษได้ไม่

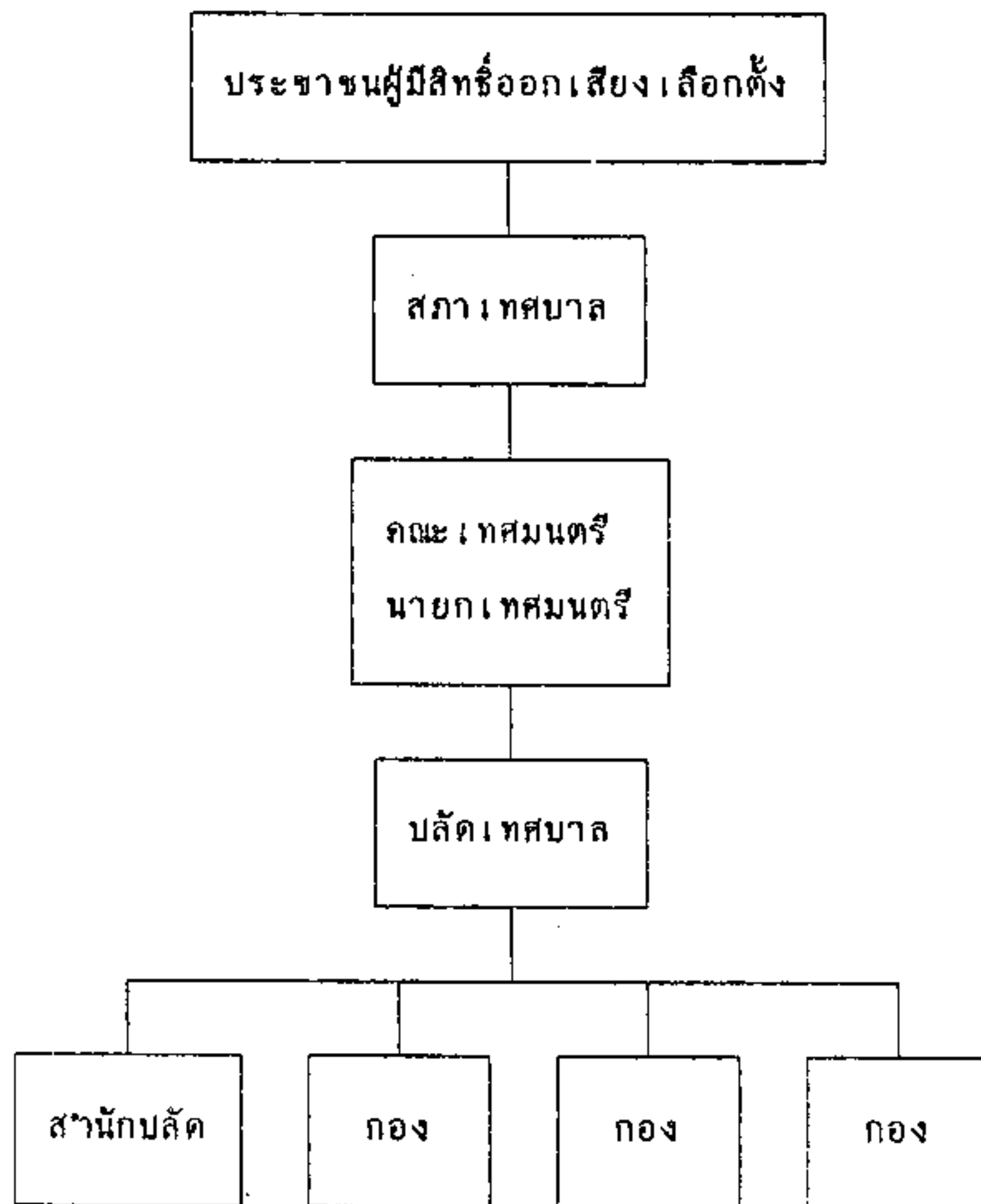
เกิน 1,000 บาท (พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ.2496 : มาตรา 60)

ข) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ให้บริหารงานเป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ ส่วนวิธีการควบคุมเทศมนตรี เช่น การตั้งกระทู้ถาม ยื่นคำร้องขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้สั่งคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่ง การอนุมัติงบประมาณประจำปี การตั้งคณะกรรมการเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงใด ๆ อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งเทศมนตรี เป็นต้น(พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 : มาตรา 31, 32, 34, 65)

2. คณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล ร้อยละหะจากกลุ่มสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีเสียงข้างมาก (Majority) แล้วนายกเทศมนตรีก็จะไปสรรหา และแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นไปตามแบบเดียวกับรูปแบบรัฐสภา (Parliamentary Government)(ประทาน กองนิติศึกษากร, 2523 : 153-154) โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน ส่วนเทศมนตรีนั้นสำหรับเทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองมีจำนวน 2 คน เทศบาลนครมีเทศมนตรี 4 คน (พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 : มาตรา 7, 49, 52, 55) และอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี ได้แก่ การควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารเทศบาลตามกฎหมาย อำนาจเบรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ เป็นต้น (พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2496 : มาตรา 39)

แผนภูมิที่ 7

แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรของเทศบาล



จากรูปแบบการจัดองค์การของเทศบาลดังกล่าว นับว่าเป็นการจำลองรูปแบบการปกครองระดับรัฐ คือ ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2526 : 23) มาใช้กับท้องถิ่น กล่าวคือ มีสภาเทศบาลประกอบด้วยผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารเทศบาลเหมือนกับสภาผู้แทนราษฎรระดับรัฐ และมีคณะเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารภายใต้ความเห็นชอบและควบคุมของสภาเทศบาล เหมือนกับคณะรัฐมนตรีระดับรัฐ จึงนับว่ารูปแบบเทศบาลเป็นรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง (ประทาน กงฤทธิศึกษากร, 2526 : 154)

อย่างไรก็ตามเนื่องจากเป็นรูปแบบที่ทำให้สภามีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหาร กล่าวคือการบริหารเทศบาล ต้องอยู่ภายใต้การเห็นชอบและการควบคุมของสภาเทศบาล เช่น ำให้สภาเทศบาลมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี การกำหนดนโยบายและอื่น ๆ ำโดยเฉพาะการยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้ปลดคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งจึงทำให้ฝ่ายบริหารต้องพยายามคุมเสี่ยงในสภาให้มีเสียงข้างมากอยู่ตลอดเวลา ทำให้คณะเทศมนตรีบำเพ็ญตนเป็นนักการเมืองมากกว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร นอกจากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลเอง ก็มักทำตนเป็นนักการเมืองคอยใช้อำนาจควบคุมคณะเทศมนตรีมากเกินไป เป็นผลให้เกิดการพิพาทระหว่างเทศมนตรี และสภาเทศบาลเสมอมา บางครั้งำให้คณะเทศมนตรีจำนวนน้อยต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วยมติที่ไร้เหตุผลสมควร จึงทำให้การบริหารเทศบาลล้มลุกคลุกคลานมาตลอด (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2521 : 21-23)

นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังขัดแย้งกับปลัดเทศบาลเนื่องจากกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลไว้ด้วยกันทำให้ตีความไม่แน่ชัดว่าเป็นอำนาจของใคร เช่นกำหนดให้ทั้งนายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาลต่างมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลด้วยกัน เป็นต้น และบุคคลทั้งสองมีบุคลิกภาพที่ต่างกัน เพราะมีอิทธิพลจากภูมิหลัง อิทธิพลจากสถานภาพ (Status) และบทบาท (role) อีกทั้งอิทธิพลจากสภาวะแวดล้อมทั่ว ๆ ไป ต่างกัน (สมเจตน์ พันธุ์โรจนิต, 2520 : 30-40) นอกจากนี้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และจากการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มิงานหรือมีอาชีพประจำอยู่แล้ว จึงมักไม่ค่อยมีเวลาในการบริหารงานของเทศบาลอย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะบุคคลดังกล่าวมีำชนักการเมือง หรือนักบริหารท้องถิ่นรายอาชีพ จึงเป็นปัญหาหนึ่งของรูปแบบการปกครองแบบเทศบาล

ง. กรุงเทพมหานคร รูปแบบการปกครองกรุงเทพมหานคร ปัจจุบัน เป็นผลเนื่องมาจาก การประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 92 ตอนที่ 42, 20 กุมภาพันธ์ 2518) ที่ระบุำให้การปกครองกรุงเทพมหานครเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษเดิมนั้นกรุงเทพมหานคร ได้จัดรูปแบบการปกครองเป็นจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือ จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ต่อมา ในปี พ.ศ. 2514 ำได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และฉบับที่ 25 ำให้รวมเขตจังหวัดพระ

นคร และจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกันเรียกว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ให้มีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารตามรูปของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเรียกว่าเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรีด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 335 ให้รวมเอากิจการการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาล สุขาภิบาลในเขตกรุงเทพธนบุรีเข้าด้วยกันกับรูปการปกครองกรุงเทพธนบุรี เป็นหน่วยการปกครองพิเศษเรียกว่า "กรุงเทพมหานคร"

ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครขึ้นเป็นการปฏิรูประบบการปกครองกรุงเทพมหานครทั้งหมด (ประกาศกองกฤษฎีกาฯ, 2526 : 161-162) และได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่อีกครั้งในปี พ.ศ. 2528 โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (พงษ์ศักดิ์ เสมอศักดิ์, 2529 : 3)

องค์ประกอบของกรุงเทพมหานคร

รูปแบบโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยองค์การที่สำคัญ 2 ส่วน คือ สภากรุงเทพมหานคร กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นการแยกอำนาจบริหารและนิติบัญญัติอย่างชัดเจน มีลักษณะคล้ายกับรูปแบบของเทศบาลแบบหนึ่ง คือ นายกเทศมนตรีและสภา (Mayor and Council) ในระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (The Strong Mayor)

1. สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

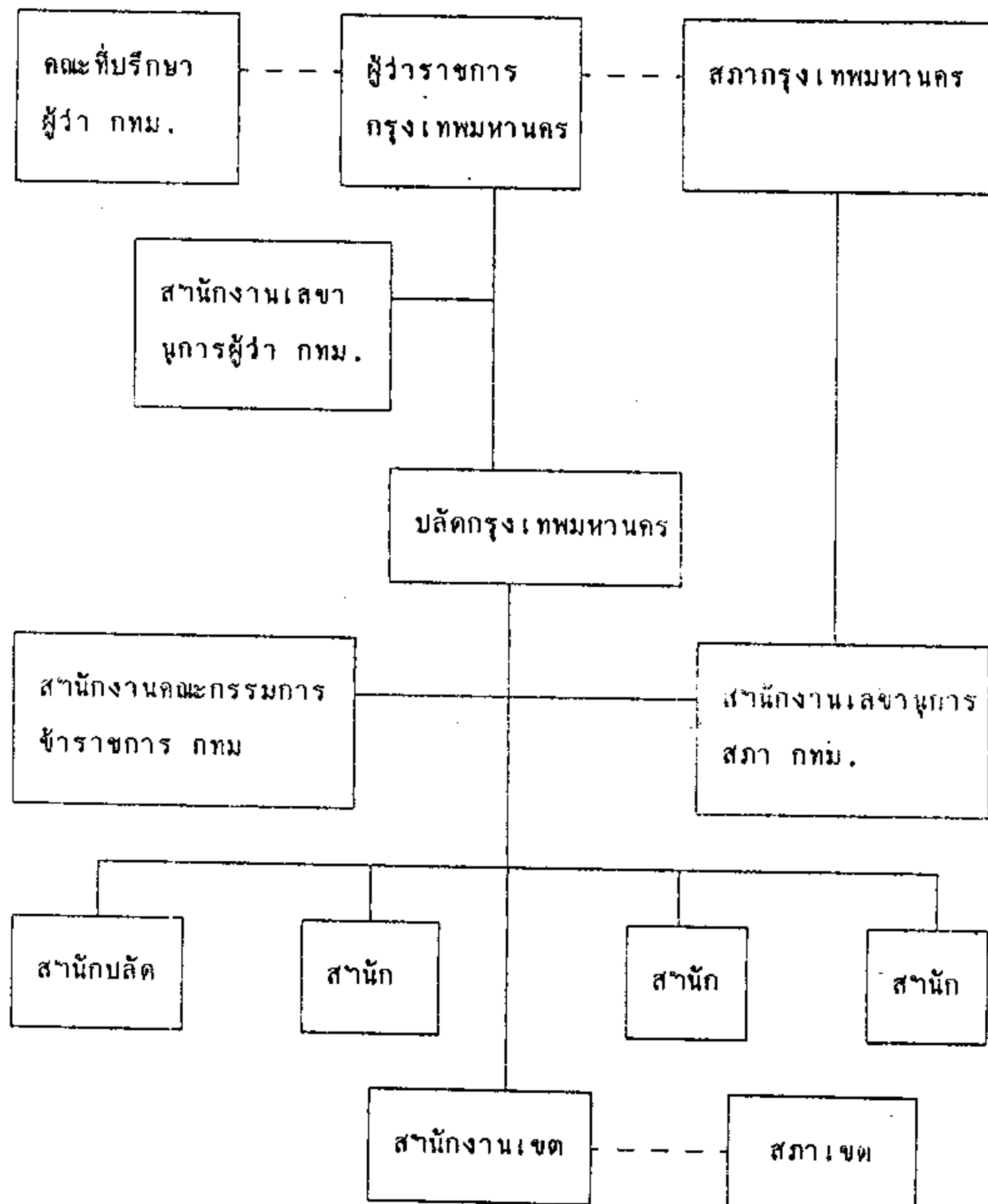
- ก. อำนาจในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- ข. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยวิธีการ เช่น การตั้งคณะกรรมการเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นต้น

2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจำนวน 4 คน เป็นผู้ช่วยในการบริหารงานตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายโดยกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถแต่งตั้ง ถอดถอนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้โดยตนเอง (ประกาศ กฤษฎีกาฯ, 2529 : 257)

ได้ตลอดเวลาตามความเหมาะสมทางการเมืองและการบริหาร

แผนภูมิที่ 8

แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรของกรุงเทพมหานคร



การปกครองท้องถิ่นรูปกรุงเทพมหานครนี้เป็นการปกครองที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เป็นการจำลองรูปการปกครองระดับรัฐในระบบประธานาธิบดี (Presidential Government) มาใช้กับท้องถิ่น (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2526 : 25) เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการบริหารงานไม่ต้องพะวงเสียงสนับสนุนของสภามากมายนัก อันเป็นการแก้ไขข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นรูปรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งใช้กับเทศบาลตั้งที่กล่าวแล้ว

รูปแบบนี้ นอกจากจะเน้นความมั่นคงของฝ่ายบริหาร คือ ำให้ฝ่ายบริหารสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ครบตามกำหนดวาระแล้วยังมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งในการบริหาร (Strong Executive) (ทองต่อ กล้วยมี ฅ อรุณยา, 2535 : 1-6) อีกด้วยเช่น ำให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจยับยั้ง (veto) ร่างข้อบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของสภาตำบลชั้นต้น มีอำนาจเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาได้ แต่สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจงดงดวลฝ่ายบริหารน้อยมากเช่น มีอำนาจตั้งกระทรวง กรม เปิดอภิปรายทั่วบ ำนาจเสนอผู้ติให้ประชาชนมีประชามติถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กระทำได้โดยยาก อย่างไรก็ตามการปกครองรูปแบบกรุงเทพมหานคร ฝ่ายบริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงเป็นวิธีการที่ำให้หลักประกันว่า จะได้นักบริหารที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาบริหาร เมื่อได้ฝ่ายบริหารที่ำมีความรู้ความสามารถก็อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมาก เมื่อเทียบกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นทั้งเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และอื่นๆ ของประเทศ การที่เจตนารมณ์ของกฎหมาย ำให้มุ่งำให้กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแบบมหานคร (Metropolis) ั้งหลาย แต่ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครมีพื้นที่ครอบคลุมกว้างใหญ่มาก ประกอบด้วยเขตต่าง ๆ ึ่ง 36 เขต ดังนั้นการปกครองแบบหน่วยการปกครองเดี่ยว (One Governmental System) จึงอาจประสบปัญหาทั้งการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนและการะทางการบริหารที่มีมากจนทำให้ประสบกับความล่าช้าและความไม่สะดวกนานับการ

2) ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอื่น ๆ

ปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวข้างต้น เป็นปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากรูป

แบบโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่น นอกจากปัญหา และอุปสรรคดังกล่าวแล้ว ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่ท้าทายองค์การปกครองท้องถิ่นของไทยต่าง ๆ ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เช่น

ก. ปัญหาเกี่ยวกับอุดมคติในการปกครองท้องถิ่น

นับว่าเป็นปัญหาที่มีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่นในขั้นพื้นฐานอย่างมาก รศ.ดร.เกษียร เตชะพีระ

1. ด้านปรัชญาของแนวความคิดการกระจายอำนาจ ตามหลักการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการปกครองตนเองนั้น จะต้องยึดหลักปรัชญาของแนวความคิดการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง (Decentralization) การที่มีการควบคุม และรวบอำนาจไว้ในส่วนกลางทั้งหมดนั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารส่วนท้องถิ่น ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ความไม่คล่องตัวในการบริหาร ลักษณะการจัดการบริหารราชการดังกล่าว จึงไม่สอดคล้องกับปรัชญาของการกระจายอำนาจ อันจะส่งผลถึงปัญหาอุปสรรคและประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นในที่สุด

2. ด้านรัฐบาล การที่รัฐบาลมีทัศนคติต่อการส่งเสริมการปกครองไม่แน่วแน่ นั้น รัฐบาลจะมีความสำคัญตลอดเวลาว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐบาลเห็นดีเห็นงามและจัดให้มีขึ้น แต่หากพิจารณากันอย่างลึกซึ้งแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หากมีสิทธิในการปกครองตนเองให้เป็นไปตามอุดมการณ์ของประชาธิปไตยแล้ว ดังจะเห็นได้จาก องค์การปกครองท้องถิ่นถูกรัฐบาลกลางรศ.ดร.เกษียร เตชะพีระ ครอบงำโดยรวบอำนาจมาไว้ที่ส่วนกลาง เช่น งบประมาณ การคลัง วิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การรักษาพัสดุ การจ้างเหมา และการแต่งตั้งข้าราชการของรัฐบาลดำรงตำแหน่งในองค์การปกครองท้องถิ่น เช่น นายก อบจ. และองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น (วิทยา นภาศิริกุลกิจ, 2523 : 191)

3. ด้านประชาชน การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนนี้ เป็นที่ประจักษ์ว่าประชาชนขาดความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนอย่างมากทั้งนี้ อาจจะ เป็นเพราะ คนไทยแต่เดิมจนกระทั่งปัจจุบันคุ้นเคยกับการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมานานหลายร้อยปี ประชาชนชาวไทยแต่เดิมไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองแต่ประการใดจึงมีทัศนคติว่าการเมืองเป็นเรื่องของเบื้องบนหรือรัฐบาล จนกระทั่งปัจจุบันทัศนคตินั้นก็ยังสืบทอดต่อมา และฝังแน่นอยู่กับคนไทย (ประหยัด

หงษ์ทองคำ, 2523 : 163) สาเหตุประการสำคัญต่อมาคือ เนื่องจากประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเอง หรืออาจมีความสนใจอยู่บ้างแต่ไม่ถึงกับกระตือรือร้น เพราะประชาชนมักจะพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่และโดยเฉพาะคือประโยชน์ของตนเป็นสำคัญว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น (ชวงศฉายะบุตร, 2520 : 39-44) ทำให้ประชาชนขาดความสนใจเข้ามามีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นจึงนับได้ว่า ปัญหาอุดมคติของรัฐบาลและประชาชนต่อการปกครองท้องถิ่นเป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญ หากแก้ปัญหานี้ได้แล้วจะช่วยให้การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบประสบผลสำเร็จในการบริหาร และพัฒนารูปแบบการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างเต็มที่

ข. ปัญหาการคลัง

การที่องค์การการปกครองท้องถิ่นจะบริหารงานไปได้ด้วยดีนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน และปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งคือ เงิน ปัจจุบันเป็นที่ประจักษ์ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นมีฐานะการเงินไม่ดีนัก เพราะรายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีน้อย จากการกำหนดแบ่งสรรจากส่วนกลางไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายและการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าตามความมุ่งหมาย ซึ่งปัญหานี้เกี่ยวข้องกับไปถึงปัญหาอื่น ๆ อีกหลายอย่าง เช่น การจ้างบุคลากรมาปฏิบัติงาน (วิทยานภาศิริกุลกิจ, 2523 : 197) การบูรณะ และพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะเทศบาลจะต้องจ่ายเป็นค่าตอบแทน และเงินเดือนแก่นายกเทศมนตรี เทศมนตรี และพนักงานเทศบาลเสียประมาณครึ่งหนึ่ง นอกนั้นเป็นค่าใช้จ่ายปกติเช่น วัสดุ ครุภัณฑ์ และค่าใช้สอยอื่น ๆ ซึ่งไม่เพียงพอ แต่ที่สามารถมีเงินมาจ่ายได้เพราะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แสดงว่าหากท้องถิ่นใดไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากหน่วยงานของรัฐแล้ว ย่อมเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารอย่างแน่นอน นอกจากนี้ยังทำให้ประชาชนมององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยภาพพจน์ที่ผิด กล่าวคือ ทำให้ประชาชนมองไม่เห็นประโยชน์ของการปกครองท้องถิ่น เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่สนองความต้องการ หรือแก้ไขปัญหิต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้ และในที่สุด ประชาชนก็จะเกิดความเฉยเมยและไม่สนใจเข้าร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น

ค. ปัญหาพนักงานท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการที่องค์การปกครองท้องถิ่นจะบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน และปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งคือ พนักงานท้องถิ่น โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับคุณสมบัติ และการบังคับบัญชาของบุคลากร

(วิทยา นภาศิริกุลกิจ, 2523 : 203-204) เช่น

1. ปัญหาเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งบริหารท้องถิ่นระดับสูง เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบนั้นกฎหมายกำหนดคุณสมบัติในระดับต่ำอยู่ ประกอบกับผู้มีความรู้ความสามารถไม่ค่อยจะสมัครเข้ารับเลือกตั้ง ดังนั้น ความรู้ความสามารถของผู้ดำรงตำแหน่งบริหารท้องถิ่นระดับสูงส่วนใหญ่มักจะอยู่ในระดับที่ไม่เหมาะสมกับหน้าที่

2. ปัญหาเกี่ยวกับ ความรู้ ความสามารถของพนักงานปฏิบัติงานประจำ เนื่องจากท้องถิ่นยังไม่สามารถดึงดูดคนดีมีความรู้ความสามารถเข้าทำงานนอกการปกครองท้องถิ่นได้เท่าที่ควร ทั้งนี้จะเป็นเพราะศักดิ์ศรี ความสำคัญอื่น ๆ ของการเป็นพนักงานท้องถิ่นยังไม่อยู่ในมาตรฐานระดับเดียวกันกับข้าราชการของรัฐบาล จึงมีผู้สนใจจะเข้าเป็นพนักงานปฏิบัติงานประจำน้อย

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับบัญชาพนักงานท้องถิ่นที่ส่วนกลางยังคงมีอำนาจอยู่มาก โดยเฉพาะพนักงานในระดับสูงกว่าระดับ 4 ในการพิจารณาการบรรจุแต่งตั้ง โดยย้ายนั้น ขึ้นกับ ก.ท. ทำให้เกิดปัญหาการวิ่งเต้นกับส่วนกลาง โดยข้ามผู้บังคับบัญชาท้องถิ่น ทำให้พนักงานที่ดีต้องจากงานขาดขวัญกำลังใจ และในที่สุดอาจจะละทิ้งองค์กรออกไป

ง. ปัญหาด้านการควบคุม

โดยทั่วไป เพื่ออธิปไตยของรัฐแม้จะถือว่า รัฐบาลมีอำนาจที่จะควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นก็ตาม แต่โดยหลักการรัฐบาลจะใช้อำนาจควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นสนองประโยชน์ของท้องถิ่นและเพื่อความสงบเรียบร้อย และสวัสดิภาพของประชาชนในท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ แต่ทางปฏิบัติที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้อำนาจควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในระดับที่สูงมาก ทำให้้องค์การปกครองท้องถิ่นในระดับเขตมีลักษณะคล้ายกับ การปกครองส่วนภูมิภาครูปหนึ่ง เพราะมีสภาพไม่ต่างกับหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย การควบคุมนี้เช่น (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 165-166)

1. รัฐบาลพยายามที่จะตรากฎหมาย กฎกระทรวง และอื่น ๆ ขึ้นเพื่อควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นทุกๆ ด้าน เริ่มตั้งแต่การจัดตั้งองค์การการจัดการองค์การ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การจัดเก็บภาษี ตลอดจนกระทั่งการบริหารกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น

2. รัฐบาลยังได้ตรากฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ

x

ลักษณะที่ให้อำนาจแก่ข้าราชการของรัฐบาล ได้แก่ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น เข้าควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การปกครองท้องถิ่น

3. การบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่นคณะกรรมการบริหารงานบุคคล องค์การปกครองท้องถิ่นเกือบทั้งหมด ไม่มีตัวแทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ในคณะกรรมการฯ เลย เช่นคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เป็นต้น ยกเว้นคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล (ก.ส.)

4. กฎหมายเกี่ยวกับองค์การปกครองท้องถิ่น กำหนดให้ข้าราชการของรัฐบาลกลางไปดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในองค์การปกครองท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาลตั้งที่กล่าวแล้วซึ่งเป็นการเข้าไปควบคุมกิจการขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรง

ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญทั้งหมดดังที่กล่าวข้างต้นนี้ โดยเฉพาะปัญหาการคลัง และการควบคุม เป็นปัญหาที่เกิดจากระบบการปกครองท้องถิ่น เพราะการมีระบบการกระจายอำนาจที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากประเทศไทยจัดการปกครองท้องถิ่นโดยเลียนแบบการปกครองท้องถิ่นตามแบบฉบับของยุโรปอันมีฝรั่งเศสเป็นแม่บท (วิทยา นภาศิริกุลกิจ, 2523 : 27-29) กล่าวคือ มีแนวความคิดที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์กรของรัฐและการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นอาจเป็นอันตรายต่อความเป็นอธิปไตยของรัฐได้ เพราะหากให้ท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้นเท่าใด ก็จะเป็นอันตรายต่ออธิปไตยของรัฐมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น ในการปกครองประเทศจึงยึดหลักการรวมอำนาจไว้กับส่วนกลางเป็นสำคัญ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความสำคัญรองมาจากการปกครองของรัฐ โดยองค์การปกครองท้องถิ่นจะมีรูปลักษณะอย่างไร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงใด ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของรัฐเป็นสำคัญ ดังนั้น การจัดการปกครองท้องถิ่นตามระบบนี้นั้นรัฐจะจัดให้มีหน่วยปกครองส่วนภูมิภาคควบคู่กับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะในระดับจังหวัด รัฐจะจัดให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นด้วย องค์การปกครองท้องถิ่นของไทยจึงมีความเป็นอิสระน้อย เพราะรัฐเข้ามากวบบคุมตัวเอง กล่าวคือ ส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกด้าน เช่น การเก็บภาษีส่วนกลาง ควบคุมด้วยการกำหนดประเภทภาษีและอัตราในการจัดเก็บ การกู้เงินขึ้นอยู่กับการพิจารณาให้ความเห็นชอบของส่วนกลาง และการอนุมัติงบประมาณก็เช่นเดียวกัน เป็นต้น ดังนั้นจึงเกิดปัญหาที่สำคัญๆ ดังกล่าว

โดยสรุป องค์การปกครองท้องถิ่นทั้ง 4 รูปแบบนี้ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร แม้จะมีการจัดตั้งรูปแบบการจัดองค์การและอื่นๆ ที่แตกต่างกันออกไป แต่ก็มีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญและคล้ายคลึงกันทั้งสี่ประการ ดังที่กล่าวมาแล้วที่เป็นดังนี้เพราะปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวส่วนใหญ่มิได้เกิดจากรูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังเกิดจากระบบการกระจายอำนาจของรัฐบาลไม่เหมาะสมกับลักษณะ และความต้องการของท้องถิ่นตลอดจนไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบเป็นสำคัญดังที่กล่าวมาแล้ว อันเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาองค์การปกครองท้องถิ่นทั้งสิ้น

จากแนวความคิด ประวัติ ความเป็นมาและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ได้เสนอมาตามลำดับข้างต้นนั้นได้แสดงให้เห็นถึงปรัชญา แนวความคิด ตลอดจนการจัดองค์กร หรือโครงสร้างที่สำคัญๆ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่แนวความคิดที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงพัฒนา จนมาสู่รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษอีกรูปหนึ่งคือ รูปแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) ซึ่งนับเป็นรูปแบบที่ 5 ของการปกครองท้องถิ่นที่นำมาใช้กับเมืองพัทยา อันเป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษกว่าท้องถิ่นทั่ว ๆ ไป ของประเทศไทย

ประวัติความเป็นมาของเมืองพัทยา

คำว่า "พัทยา" นั้นมีประวัติเล่ากันว่า เมื่อ พ.ศ. 2310 ก่อนที่จะเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่า 3 เดือน พระยาตาก (สิน) ซึ่งขณะนั้นเป็นพระยาตากแพงเพชร ถ้ามองกรุงเทพฯ อยู่กับพม่าอ่อนแออย่างที่เป็นอยู่เช่นนี้ ก็จะต้องเสียกรุงเป็นมั่นคง จึงคิดหนีไปตั้งตัวใหม่หาสมัครพรรคพวกได้ประมาณ 500 คน ยกออกจากค่ายวัดพิชัยมุ่งไปทางตะวันออกเฉียงใต้ และได้รับกับพม่าที่ยกติดตามไปถึง 4 ครั้งจนกระทั่งได้เดินทัพสว่างเข้าแขวงเมืองชลบุรี พระยาตากก็พักทัพที่บริเวณหน้าวัดใหญ่อินทาราม (ปัจจุบัน) และจึงเคลื่อนทัพมุ่งไปยังจันทบุรี ระหว่างทางได้พักทัพที่บ้านหนองไผ่ (ซึ่งอยู่ด้านหลังสถานีตำรวจภูธรพัทยา ริมถนนสุขุมวิทปัจจุบัน) ตำบลนาเกลือ แขวงเมืองบางละมุง

พระราชพงศาวดารฉบับพระราชหัตถเลขาเล่ม 2 กล่าวไว้ว่า "ขณะนี้นายกลม เป็นนายชุมชุม" คุณไพร่พลอยู่ที่นั่นคอยสกัดจะต่อรอง และพระยาตากแพงเพชรขึ้นขี่ช้างพลาย ถือปืนนกสับรางแดง พร้อมด้วยพลทหารแห่แวดล้อมหน้าหลังตรงเข้าไปในระหว่างพวกพลนายกลมซึ่งมาสังกัดอยู่นั้น ด้วยเดชบารมีบันดาลให้นายกลมเกรงกลัวเตชะอุณาพวงอาวุธเสียสิ้น พวกพลก็เข้าอ่อนน้อมเป็นข้าแล้วนำทัพไปหยุดประทับ ณ ที่มีหนองไผ่...ครั้งรุ่งขึ้นวันอังคาร แรม 6 ค่ำ เดือนยี่ นายกลมจึงนำไพร่พลหนึ่งนำทัพไปถึงตำบลแห่งหนึ่ง หยุดพักแรมเสียคืนหนึ่งรุ่งขึ้นจึงเดินทัพมาถึงนาจอมเทียน และทุ่งไผ่เตี้ย สัตกิบ หยุดพักแรมแห่งละคืนต่อมาตำบลแห่งนั้นชาวบ้านเรียกว่า "ทัพพระยา" และต่อมาเรียกนามเป็น "พัทธยา" มีทั้งตัว พ. และตัว ธ. เนื่องจากเห็นว่าตรงที่บริเวณพระยาตากมาตั้งทัพนั้นทำเลดี มีลมทะเล ชื่อลม พัทธยา คือ ลมที่พัดจากทิศตะวันตกเฉียงใต้ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนืออันต้นฤดูฝนจึงเรียกสถานที่แห่งนี้ว่า "หมู่บ้านพัทธยา" ต่อมาปัจจุบันได้เขียนนามเป็น "พัทยา" (เมืองพัทยา, 2523 : 7)

เหตุการณ์สำคัญของเมืองพัทยาได้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2502 เมื่อมีรถบรรทุกขนาน้ำดื่มของทหารอเมริกันประมาณ 4-5 คัน ได้บรรทุกทหารเต็มคันรถประมาณคันละ 100 คน จากนครราชสีมาซึ่งมีฐานทัพของทหารอเมริกันอยู่ที่นี่มาที่หาดพัทยา และเข้าบ้านตากอากาศของพระยาสุนทร พักอยู่เป็นประจำบ้านพักดังกล่าวอยู่ทางตอนใต้ของหาดพัทยา รดยพลัดกันมาพักผ่อนเป็นงวด ๆ ละ

1 สืบตาดำและพักอยู่ที่บ้านพักดังกล่าวด้วยพฤติการณ์เช่นนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการมาท่องเที่ยวพัทยา และต่อมาพัทยาก็ได้เปลี่ยนจากหมู่บ้านชายทะเลที่สงบมาเป็นสถานที่ท่องเที่ยวตากอากาศที่ทันสมัย ดังที่เห็นกันอยู่ปัจจุบัน

ก่อนเดือนพฤศจิกายน 2521 พัทยาในฐานะเป็นสุขาภิบาลนาเกลือ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2499 มีพื้นที่เฉพาะตำบลนาเกลือ ต่อมาได้ขยายเขตไปถึงพัทยาใต้เมื่อปี พ.ศ. 2507 มีพื้นที่ในการปกครองดูแลประมาณ 22.2 ตารางกิโลเมตร แต่เนื่องจากพัทยาใต้เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วกลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมมากทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศ หน่วยการปกครองที่เป็นสุขาภิบาลอยู่เดิมไม่อาจจะบริหารงาน และให้บริการได้ทันกับความเจริญอย่างรวดเร็วดังกล่าวได้ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ขึ้น ด้วยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้จึงให้ยุบสุขาภิบาลนาเกลือและให้จัดตั้งเป็นเมืองพัทยา เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2521 เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปที่ 5 ของไทย และให้เมืองพัทยาในฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร (เมืองพัทยา, 2534 : 1-14)

สภาพทั่วไปปัจจุบันของเมืองพัทยา

1. สภาพภูมิศาสตร์

ที่ตั้ง

เมืองพัทยาตั้งอยู่ที่เส้นรุ้งที่ 13 องศาเหนือและเส้นแวงที่ 101 องศาตะวันออก อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 150 กิโลเมตรอยู่ในท้องที่อำเภอ บางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยมีพื้นที่कुल 4 ตำบล คือ ตำบลนาเกลือ ตำบลหนองปรือ บางส่วนของตำบลห้วยใหญ่ และบางส่วนของตำบลหนองปลาไหล ทั้งนี้ยังครอบคลุมถึงเกาะล้านเกาะครก และเกาะสากด้วย

อาณาเขต

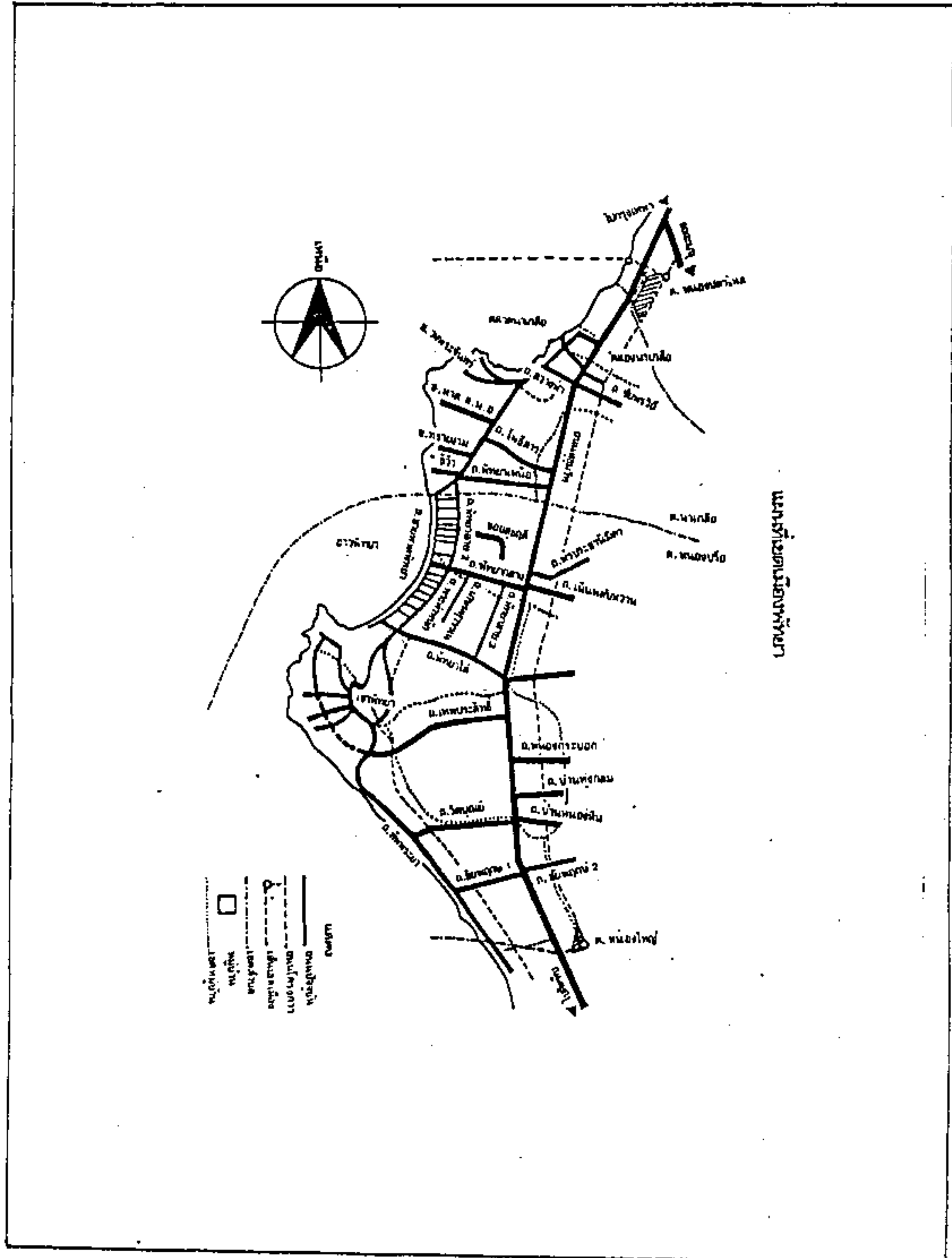
ทิศเหนือ เริ่มจากแนวคลองกระดังงา

ทิศตะวันออก ขนานกับถนนสุขุมวิท (ห่างจากถนนสุขุมวิทไปทางตะวันออก 900 ม.)

ทิศใต้ จดเขตพื้นที่ตำบลห้วยใหญ่

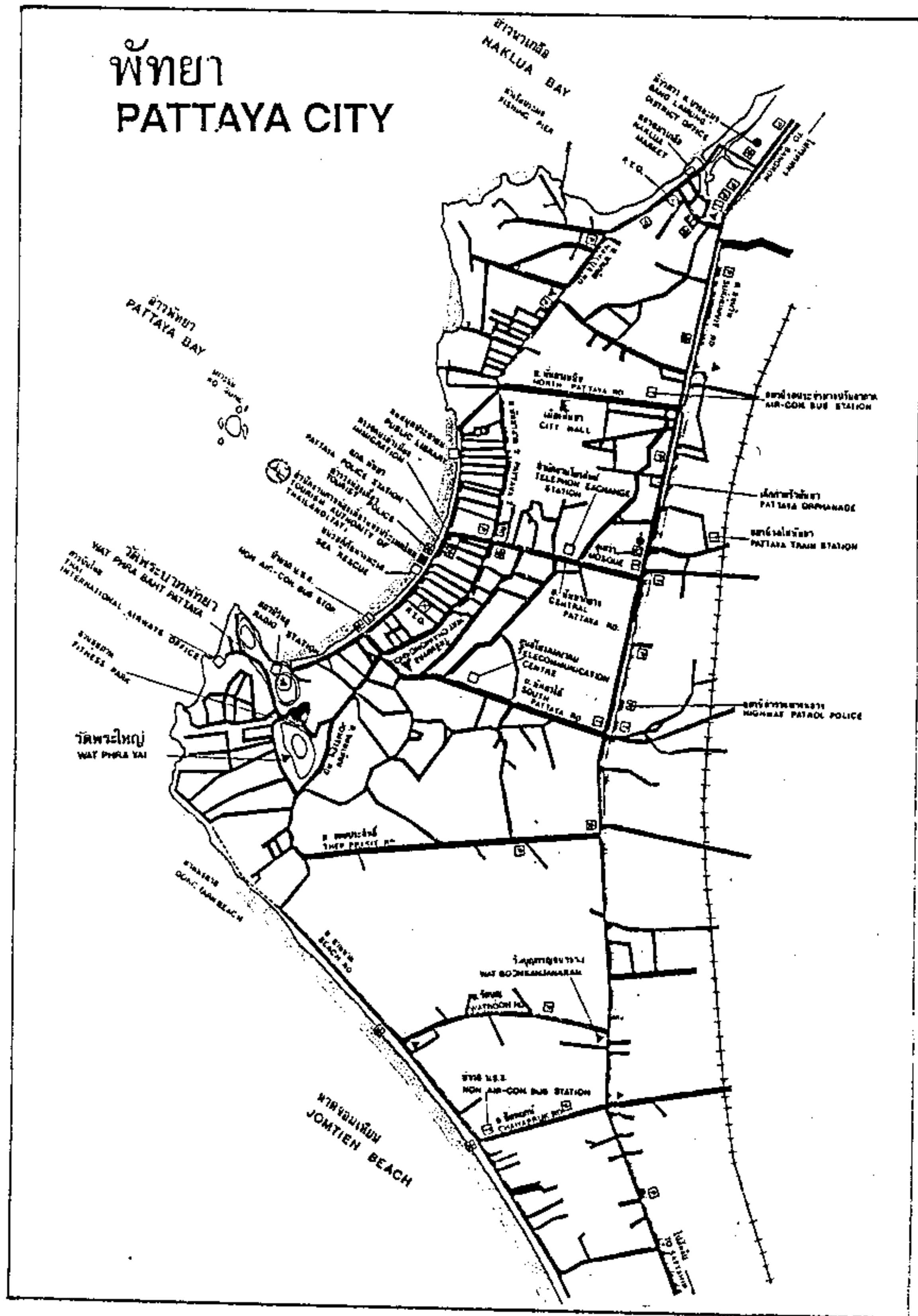
ทิศตะวันตก ขนานกับแนวฝั่งทะเล

แผนที่แสดงอาณาเขตเมืองพัทยา



ที่มา : สำนักปลัดเมืองพัทยา, 2535.

แผนที่แสดงที่ตั้งของสถานที่สำคัญในเมืองพัทยา



ที่มา : สำนักงานการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2535.

ขนาด

เมืองพัทยา มีพื้นที่ทั้งหมด 208.1 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ดิน 53.44 ตารางกิโลเมตร พื้นที่น้ำ 154.66 ตารางกิโลเมตร พื้นที่เกาะล้าน 4.07 ตารางกิโลเมตร และชายหาดยาวประมาณ 15 กิโลเมตร

ลักษณะพื้นที่

เป็นที่ราบริมทะเลมีชายหาด และเกาะแก่งซึ่งเป็นปัจจัยสนับสนุนด้านการท่องเที่ยว

ลักษณะภูมิอากาศ

อากาศโดยทั่วไปเป็นสบายเหมาะเป็นสถานตากอากาศ ในฤดูหนาวอากาศไม่หนาวมาก อุณหภูมิต่ำสุดวัดได้ระดับ 24 องศาเซลเซียส อุณหภูมิสูงสุดวัดได้ 29 องศาเซลเซียส อุณหภูมิเฉลี่ยต่อปี 27 องศาเซลเซียส จำนวนฝนตกเฉลี่ยประมาณ 1,500 มิลลิเมตรต่อปี ฤดูฝนเริ่มตั้งแต่เดือนพฤษภาคม ถึงตุลาคม (เมืองพัทยา, 2534 : 5-6)

2. ลักษณะโครงสร้างพื้นฐาน

ลักษณะการใช้ที่ดิน

ในอดีตการใช้ที่ดิน และสิ่งแวดล้อมของเมืองพัทยา มีลักษณะเป็นชุมชนชายทะเลฝั่งตะวันออกซึ่งจับกลุ่มเป็นแนวยาวตามชายฝั่งทะเลโดยมีชุมชนนาเกลือเป็นศูนย์กลางชุมชนดั้งเดิมของเมืองพัทยา เป็นที่ตั้งของตลาดร้านค้า และชุมชนบันเทิง ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของเมืองพื้นที่ตอนกลางเป็นที่ตั้งของโรงแรมกิจการค้าและบริการ และกิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวตลอดแนวอ่าวพัทยา ส่วนตอนใต้ซึ่งถูกกั้นด้วยเขาพระตำหนัก ยังคงเป็นชายทะเลที่มีการปลูกสร้างอาคารค่อนข้างจะเบาบาง พื้นที่ส่วนหลังสิ่งปลูกสร้างตามแนวฝั่งดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นที่ลุ่มและมีการเกษตรปะปนอยู่จนจดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 ส่วนฝั่งตะวันออกทางถนนสุขุมวิทยังคงเป็นที่ทำการเกษตรอยู่มาก สามารถจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ดังนี้ (เมืองพัทยา, 2534 : 6)

ย่านพาณิชย์กรรม แยกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. แยกธุรกิจการท่องเที่ยว ตั้งอยู่ระหว่างแนวอ่าวพัทยามีความยาว 2.8 กิโลเมตร และถนนพัทยาสาย 2 ประกอบด้วย โรงแรมขนาดใหญ่ และขนาดกลาง ภัตตาคาร บาร์ ไนท์คลับ การค้า และธุรกิจการท่องเที่ยว

2. ย่านการค้า ได้แก่ ตลาด ร้านค้าปลีก ก้าวส่ง รวมกลุ่มอยู่บริเวณชุมชนนาเกลือ ซึ่งตั้งอยู่ตอนเหนือของเมืองพัทยา

ย่านพักอาศัย ส่วนใหญ่รวมกลุ่มอยู่ทางตอนเหนือของเมืองพัทยา และ
ด้านถนนสาย 2 รวมทั้งสองผากถนนพัทยาเหนือ พัทยาใต้

ย่านอุตสาหกรรม มีอยู่ข้างบริเวณตอนเหนือของเมืองพัทยา ส่วนใหญ่
เป็นโรงแปงมันสำปะหลัง ซึ่งเสื่อมสภาพแล้วยังคงเปิดดำเนินการเพียงบางโรง
งานเท่านั้น

ย่านพักผ่อนหย่อนใจที่เห็นได้ชัด ได้แก่ บริเวณริมชายทะเลอ่าวพัทยา
ชายทะเลนาจอมเทียน ซึ่งเปิดเป็นชายหาดสาธารณะ นอกจากนั้นยังมีเขาพัทยา
ซึ่งหากการส่งเสริม และปรับปรุงแล้วก็จะสามารถจัดเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
ได้อีกแห่งหนึ่งด้วย

ในปัจจุบัน กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 61 พ.ศ.
2531 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้อำเภอเมือง
รวมบังคับใช้ท้องที่ตำบลหนองปลาไหล ตำบลนาเกลือ ตำบลหนองปรือ และตำบล
ห้วยใหญ่ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เกี่ยวกับประโยชน์ใช้เป็นแนวทางการ
การพัฒนาการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบท การใช้ประโยชน์
ในทรัพย์สิน การคมนาคม และการขนส่ง การสาธารณสุข บริการสาธารณะ
และสภาพแวดล้อมให้สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก
ให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ โดย
มุ่งเน้นเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพสามารถรองรับและสอดคล้องกับ
การขยายตัวของชุมชนในอนาคตดังนี้

1. พัฒนาและส่งเสริมให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ
2. ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัยและพาณิชยกรรมให้สัมพันธ์กับการ
พัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก
3. พัฒนาการบริการทางสังคม การสาธารณสุขบริการ และสาธารณูปการ
ให้เพียงพอ และได้มาตรฐาน

4. อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การคมนาคมและการสื่อสาร

1. การคมนาคมขนส่ง

การคมนาคมเมืองพัทยาสามารถติดต่อกับจังหวัดใกล้เคียงได้อย่างสะดวกคือ

ทางบก สามารถติดต่อได้ทางรถยนต์ โดยเฉพาะเส้นทางกรุงเทพฯ-
พัทยา โดยทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) ซึ่งเป็นทางหลวงแผ่นดิน

สายแรกของภาคตะวันออก ก เริ่มต้นจากกรุงเทพมหานคร-จังหวัดสมุทรปราการ-
จังหวัดฉะเชิงเทรา-จังหวัดชลบุรี โดยผ่านอำเภอลุมพินี-อำเภอศรีราชา-อำเภอบางละมุง-อำเภอสัตหีบไปสู่จังหวัดระยอง-จังหวัดจันทบุรีและสิ้นสุดที่จังหวัดตราด

นอกจากนี้ยังมีทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 36 เป็นเส้นทางแยกจาก
เส้นทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 ที่อำเภอบางละมุงไปสู่จังหวัดระยองได้อีกด้วย
ทางน้ำ มีเรือสำเภาวิ่งระหว่างเกาะต่าง ๆ และแล่นไปตามจังหวัดใกล้เคียงได้

ทางอากาศ มีสนามบินอยู่เกาะกูด ซึ่งตั้งอยู่คาบเกี่ยวระหว่าง อำเภอ
สัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง ปัจจุบันนำขึ้นประโยชน์
กิจการทหาร แต่มีฐานะเป็นสนามบินพาณิชย์สาธารณะ ถ้าสนามบินดอนเมืองขัดข้อง
ระดมมีการนำเครื่องบินจ่อรับส่งผู้โดยสารเป็นครั้งคราว รวมทั้งเครื่องบินซึ่งเข้า
เหล่านานาชนิดที่ท่องเที่ยวมายังพัทยา

การคมนาคมในท้องที่เขตเมืองพัทยา ถนนอยู่ในเกณฑ์ใช้ได้มีทั้งถนน
ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทางหลวง และของเมืองพัทยา การสัญจรในเขต
ท้องที่มีรถสองแถวบริการจำนวน 680 คัน ซึ่งให้บริการประชาชน และนักท่องเที่ยว
เที่ยวตลอด 24 ชั่วโมง

2. การสื่อสาร

การสื่อสารและสื่อมวลชนภายในเมืองพัทยามีความเจริญก้าวหน้า และ
ทันต่อเหตุการณ์ในชีวิตประจำวันในด้านหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น มีการแข่งขันกันอย่าง
กว้างขวางทำให้คุณภาพด้านสื่อมวลชนเป็นไปด้วยดีโดยประเภทการสื่อสารในเขต
เมืองพัทยามีดังนี้

2.1 สถานีวิทยุ จำนวน 2 สถานี ได้แก่

สถานีวิทยุ สท.5 พัทยา ตั้งอยู่บนเขาพระตำหนัก

สถานีวิทยุ อสมท.พัทยา ตั้งอยู่ที่โรงแรมรอยัลคัลิฟ บีช

2.2 โทรทัศน์ทางสาย จำนวน 2 แห่ง คือ STV และ PTV

2.3 หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น มีหนังสือพิมพ์เมืองพัทยา ซึ่งออกเป็นประจำ ทุกเดือน นอกจากนี้ยังมีหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นอีกจำนวน 3 ฉบับ

2.4 วิทยุกระจายเสียง จำนวน 3 แห่ง คือ ตาบลนาเกลือ, พัทยาใต้ และเกาะล้าน

2.5 ชุมสายโทรศัพท์ จำนวน 1 แห่ง

2.6 ศูนย์โทรคมนาคม จำนวน 1 แห่ง

ถนน

ถนนภายในเขตเมืองพัทยาปัจจุบันอยู่ในสภาพดีมีถนนรวม 115 สาย
แยกเป็น

- ถนน ค.ส.ล. จำนวน 2 สาย รวมยาว 1,870 เมตร
- ถนนลาดยางแอสฟัลท์ จำนวน 91 สาย รวมยาว 80,000 เมตร
- ถนนลูกรัง จำนวน 22 สาย รวมยาว 17,535 เมตร

ถนนสายหลักในเขตเมืองพัทยา เป็นถนนเชื่อมเส้นทางระหว่างชุมชน
เช่น ถนนสายชายหาดพัทยา ถนนพัทยาสาย 2 ถนนพัทยาใต้ ถนนพระตำหนัก
ถนนสายชายหาดนาจอมเทียน ถนนพัทยา-นาเกลือ ถนนพัทยาสาย 3 ซึ่งเมือง
พัทยาจะทำการปรับปรุงถนนลูกรังให้เป็นถนน ค.ส.ล. และถนนลาดยางแอสฟัลท์
ต่อไป

การไฟฟ้า

ปัจจุบันการดำเนินการจำหน่ายไฟฟ้าให้กับประชาชนในเขตเมืองพัทยา
อยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าอาเภอบางละมุง การจำหน่ายไฟฟ้าที่นำใบใช้
ประโยชน์มีหลายประเภท ได้แก่ บ้านอยู่อาศัย ธุรกิจการบริการ อุตสาหกรรม
สาธารณูปโภค การประปา ส่วนราชการ เป็นต้น ซึ่งในเขตเมืองพัทยาประชาชน
ใช้ไฟฟ้าใช้ทุกครัวเรือน และทั่วถึง จากสถิติการจ่ายกระแสไฟฟ้า จังหวัดชลบุรี ปี
2532 ที่ผ่านมา การไฟฟ้าอาเภอบางละมุงมีการจ่าย 302,357,688 กิโลวัตต์ มี
จำนวนผู้ใช้ 29,183 ราย ซึ่งการไฟฟ้าสามารถบริการได้ทั่วถึงและคาดว่าจะ
อนาคตความต้องการจะเพิ่มมากขึ้น สำหรับเมืองพัทยาในฐานะเป็นหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบแต่เฉพาะการจัดให้มีไฟฟ้าสาธารณะตามริมถนนต่างๆ
และที่สาธารณะภายในเขตเมืองพัทยาซึ่งต้องมีหน้าที่ขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะออก
ไปตามความจำเป็น อีกทั้งการบำรุงรักษาดวงรวมไฟฟ้า และอุปกรณ์เมื่อเกิดการ
ชำรุดเท่านั้น

การประปา

การดำเนินการกิจการประปา ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของการประปา
ส่วนภูมิภาคพัทยานาเกลือ โดยอาศัยแหล่งน้ำดิบจากอ่างเก็บน้ำมาบประชัน และ
อ่างเก็บน้ำหนองค้อ มีกำลังการผลิตวันละประมาณ 42,000 ลูกบาศก์เมตร หรือ
ประมาณ 15 ล้านลูกบาศก์เมตร/ปี แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการกับผู้ใช้
น้ำเนื่องมาจากเมืองพัทยานีมีการขยายตัวของเมืองและประชากร ตลอดจนนักท่องเที่ยว
ที่เข้ามาอัตราที่สูง ประกอบกับไม่มีแหล่งน้ำธรรมชาติหรือแม่น้ำสายใหญ่ ๆ และ

พื้นที่ที่มีอยู่ไม่มีลักษณะที่เหมาะสมกับการพัฒนาให้เป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ บริเวณที่
ประสบปัญหา คือ พื้นที่บริเวณนาจอมเทียน พื้นที่พื้กลาง และพื้ทาง ขาด-
แคลนน้ำอุปโภคบริโภคในฤดูแล้งซึ่งขณะนี้การประปาส่วนภูมิภาคพื้ทาง-นาเกลือได้
เร่งให้มีการพัฒนาแหล่งน้ำดิบอย่างเร่งด่วนแล้ว

การระบายน้ำและการกำจัดน้ำเสีย

การระบายน้ำในเขตเมืองพื้ทาง จากอาคารบ้านเรือน สถานบริการ
ตลอดจนโรงแรมต่าง ๆ จะระบายลงท่อ หรือรางระบายน้ำ ท่อระบายน้ำเป็นท่อ
รวมรับน้ำเสีย และน้ำฝนจากอาคารต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรางระบายน้ำ
ค.ส.ล. วิธีการระบายน้ำที่พื้ทางและน้ำเสียไหลลงรวมกันท่อเดียวกัน แล้ว
ไหลระบายลงสู่คลองนาเกลือ และคลองพื้ทาง แต่เนื่องจากมีการถมที่ดินเพื่อ
การปลูกสร้างอาคารมากขึ้นทำให้พื้นที่การรับน้ำเสียมีไม่เพียงพอ แคลลง และตัน
เงิน การระบายน้ำจึงเป็นไปอย่างลำบาก ตลอดจนอาคารที่ปลูกสร้างบริเวณ
ริมทะเลได้ปล่อยน้ำเสียที่มีได้ผ่านการบำบัดลงสู่ทะเลโดยตรง หรือมีระบบบำบัด
น้ำเสียแต่ไม่เดินเครื่อง เป็นต้น

ในสภาพปัจจุบัน เมืองพื้ทางมีพื้นที่ประมาณ 54 ตารางกิโลเมตร แต่
ระบบบำบัดน้ำเสียของเมืองพื้ทาง สามารถบำบัดน้ำเสียได้กินเนื้อที่เพียง 1.04
ตารางกิโลเมตรเท่านั้น และจากประมาณการแล้วสามารถประมาณได้ว่า เมือง
พื้ทางในแต่ละวันจะมีน้ำเสียเกิดขึ้นไม่ต่ำกว่า 30,000 ลูกบาศก์เมตร/วัน แต่
ประสิทธิภาพของระบบบำบัดน้ำเสียที่มีอยู่สามารถรับน้ำเสียได้เพียง 13,000 ลูก
บาศก์เมตร/วัน เท่านั้น ซึ่งทำให้เกิดมลภาวะสิ่งแวดล้อมที่กำลังเป็นปัญหาใหญ่
ของเมืองพื้ทางอยู่ขณะนี้ และส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน จนทำให้รัฐบาล
มีมติ กรม. ในการแก้ไขปัญหานี้เร่งด่วนตามโครงการฟื้นฟูบูรณะเมืองพื้ทาง (หนังสือ
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร. 0202/6002, 20 มีนาคม
2535)

การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในเขตเมืองพื้ทาง ดำเนินการตาม
ถนนที่สาธารณะทั่วไป ตรอก ซอก ซอย ทางเท้าและชายหาด โดยการกวาดหรือ
ใส่ถังรวม แล้วใช้รถยนต์ขนขยะเก็บขน ส่วนตามอาคารบ้านเรือน และร้านค้า
ตลอดจนสถานบริการต่าง ๆ จะให้มีถังใส่ขยะไว้ และเมืองพื้ทางจะจัดรถออกจัด
เก็บ เมืองพื้ทางใช้วิธีการกำจัดขยะแบบฝังกลบ (Sanitary Landfill)

พื้นที่กาจัดขยะมีเนื้อที่ 35 ไร่ อยู่นอกเขตเมืองพัทธยาประมาณ 12 กิโลเมตร

ปัจจุบันการจัดเก็บขยะในเขตเมืองพัทธยาได้แบ่งเขตการจัดเก็บ และ
รับผิดชอบออกเป็นเขต ๆ ประกอบด้วย เขตชุมชนนาเกลือ เขตชุมชนพัทธยากลาง
และเขตชุมชนพัทธยาใต้-นาจอมเทียน

3. ลักษณะทางด้านเศรษฐกิจ

อาชีพ

เมืองพัทธยาเป็นเมืองท่องเที่ยวการค้าเป็นงานด้านเศรษฐกิจที่เด่นที่สุด
ของเมืองพัทธยาจึงเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ดังนั้นประชากร
ส่วนหนึ่งของเมือง จึงประกอบอาชีพด้านอำนวยความสะดวกสบาย และจัดหาสิ่ง
บันเทิงต่าง ๆ เพื่อบริการนักท่องเที่ยว ซึ่งมีประชากรมากถึงร้อยละ 87 ที่
ประกอบอาชีพดังกล่าว ส่วนที่เหลือประกอบอาชีพเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และ
การประมง การประกอบอาชีพของชาวเมืองพัทธยาพอสรุปแยกตามประเภท ร้อย
สัดเช่น ดังนี้

เกษตรกรรม ประชากรที่ประกอบอาชีพด้านนี้ในเมืองพัทธยาไม่มากนัก
เพราะในปัจจุบันที่ดินมีราคาสูง อาจจะทำให้การลงทุนด้านเกษตรกรรมทำไม่ได้
ต้นทุนที่ดินมีราคาสูง อันเนื่องมาจากการขึ้นราคา หรือมีการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร

พื้นที่เกษตรส่วนใหญ่ที่มีประชากรประกอบอาชีพด้าน การเกษตรกรรม
มากที่สุดของเมืองพัทธยา ได้แก่ ตำบลห้วยใหญ่ และตำบลหนองปลาไหล มีการ
ปลูกมันสำปะหลัง สับปะรด และมะพร้าว

อุตสาหกรรม การอุตสาหกรรมในเมืองพัทธยา มีประชากรที่ประกอบ
อาชีพอุตสาหกรรมตามโรงงานต่าง ๆ บริเวณตำบลต่าง ๆ บ้างพอสมควร เช่น
โรงงานทำแปงมันสำปะหลัง โรงอัดมันเส้น จำนวน 2 โรง แต่กิจกรรมที่เกี่ยว
กับการท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของเมืองพัทธยาโดยเฉพาะ
ปัจจุบันมีการจ้างแรงงานประชากร เพื่อทำงานนกิจการที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม
การท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ได้แก่ โรงแรม บังกาลอร์ อาบอบนวด ฯลฯ

การค้าและการบริการ จากการที่เมืองพัทธยาเป็นเมืองท่องเที่ยวจึงมี
ประชาชนในเมืองพัทธยาจำนวนมาก ซึ่งเห็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพค้าขาย
และการบริการแก่นักท่องเที่ยว ประเภทขาย หรือให้เช่าอุปกรณ์การอำนวยความสะดวก
และความบันเทิงแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งการค้า และการให้บริการแก่นัก
ท่องเที่ยวในปัจจุบันมีขยายตัวอย่างรวดเร็วมาก ที่เห็นเด่นชัด คือ รถ และ

เรือเช่า ประเภทต่าง ๆ เช่น รถจักรยานยนต์ เรือนาฬิกา เรือสปีดเตอร์ เรือลากرم (พาราเซล) เป็นต้น

การประมง เป็นอาชีพดั้งเดิมของประชากรในตำบลต่างๆ ของเมือง พัทยา แต่จากการที่เป็นเมืองท่องเที่ยวจึงทำให้นักประมงหันไปประกอบอาชีพอื่นที่เกี่ยวกับการให้บริการแก่นักท่องเที่ยวแทนอาชีพประมง แต่ในปัจจุบันยังมีอยู่บ้าง บริเวณชุมชนนาเกลือ

เศรษฐกิจการเงิน ในระบบการเงินโดยทั่วไปสถาบันการเงินที่สำคัญ ที่ทำหน้าที่ระดมเงินออมจากประชาชนและอำนวยความสะดวกในการพัฒนาเศรษฐกิจ ในเมืองพัทยานั้น ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนาคารออมสิน สำหรับในปี 2533 จำนวนสาขาธนาคารพาณิชย์ที่เปิดดำเนินการในเขตเมืองพัทยานั้นมีจำนวน 13 สาขา โดยไม่รวมธนาคารออมสิน 2 สาขา ซึ่งในเขตเมืองพัทยานั้นมีจำนวนสาขาธนาคารพาณิชย์ รองลงมาจากอำเภอเมือง จ.ชลบุรี นอกจากสถาบันการเงินแล้วเมืองพัทยานั้นยังมีธุรกิจประกันภัยเปิดดำเนินการทั้งสิ้น 5 บริษัท

สำหรับขีดความสามารถ และฐานะการคลังของเมืองพัทยานั้นมีเสถียรภาพ และสามารถเลี้ยงตัวเองได้ เช่นในปี พ.ศ. 2534 มีรายรับถึง 168 ล้านบาทเศษ ซึ่งแหล่งที่มาของรายรับเมืองพัทยานั้นมี 7 หมวดด้วยกัน ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่ารับและใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) รายได้เบ็ดเตล็ด และเงินได้อื่น ๆ เช่น เงินกู้ เงินจำนอง เงินสะสม ซึ่งรายได้จากหมวดภาษีอากรมีมากกว่ารายได้หมวดอื่น ๆ เช่นในปี พ.ศ. 2534 หมวดภาษีอากรมีรายได้ถึง 81 ล้านบาทเศษ คิดเป็นร้อยละ 48 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งมี 168 ล้านบาท ส่วนรายจ่ายของเมืองพัทยา แบ่งเป็นรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของหน่วยงาน

- รายจ่ายงบกลาง ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้ และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย และเงินที่งบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะกาล ในปี พ.ศ. 2534 มีรายจ่ายส่วนนี้ประมาณ 11 ล้านบาท

- รายจ่ายของหน่วยงาน ในปี พ.ศ. 2534 มีประมาณ 84 ล้านบาท จำแนกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. รายจ่ายประจำ 61 ล้านบาท ประกอบด้วย หมวดเงินเดือน และ

ค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ๆ รายจ่ายประจำนี้คิดเป็นร้อยละ 40 ของรายจ่ายทั้งหมด ซึ่งมากกว่าหมวดอื่น ๆ

2. รายจ่ายเพื่อการลงทุน 23.5 ล้านบาท ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

รายจ่ายของเมืองพัทยา เป็นรายจ่ายประจำที่เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารที่เมืองพัทยาต้องจ่ายมากที่สุด รองลงมาได้แก่ รายจ่ายเพื่อการลงทุน ดังตัวเลขแสดงรายรับ รายจ่ายของเมืองพัทยา ในตารางที่ 1 ดังนี้

ตารางที่ 1

แสดงรายรับ-รายจ่ายของเมืองพัทยา

พ.ศ.2532 - พ.ศ.2534

ประเภท	พ.ศ.2532	พ.ศ.2533	พ.ศ.2534
1. รายรับ			
ภาษีอากร	64,986,973.05	84,792,673.66	86,628,724.79
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ	14,214,293.63	15,917,955.72	10,236,252.93
ทรัพย์สิน	3,840,303.72	6,893,158.27	9,918,862.73
สาธารณูปโภค	148,477.52	300,745.69	171,752.01
เบ็ดเตล็ด	889,245.79	1,563,547.84	4,819,966.49
เงินอุดหนุนทั่วไป	.00	.00	.00
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	45,432,566.61	47,212,963.24	51,223,360.88
เงินสะสม	25,536,000.00	9,159,500.00	5,360,902.31
เงินกู้	.00	126,193.08	.00
รวมรายรับ	155,047,860.32	165,966,737.50	168,359,822.14
2. รายจ่าย			
รายจ่ายงบกลาง	2,459,423.00	3,594,335.13	11,029,156.46
รายจ่ายประจำ	42,400,479.05	54,311,412.89	61,134,759.68
รายจ่ายเพื่อการลงทุน	23,738,885.00	36,639,432.00	23,530,180.00
รายจ่ายพิเศษ	70,968,566.61	55,786,904.24	55,799,936.88
รวมรายจ่าย	139,567,353.66	150,332,084.26	151,494,033.02

ที่มา : กองคลัง เมืองพัทยา, 2535.

การท่องเที่ยว

จากสภาพของเมืองพัทยา ที่มีชายหาดเป็นแนวยาวติดต่อกันถึง 15 กิโลเมตร มีแสงแดดที่อบอุ่นพอเหมาะ ประกอบด้วย เกาะแก่ง ภูเขา มีภูมิประเทศที่สวยงาม การคมนาคมไปมาสะดวก มีสถานบริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยวอย่างเพียงพอ จึงเหมาะเป็นเมืองท่องเที่ยว และการพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งมีสถานที่ท่องเที่ยวหลายแห่ง ได้แก่

หาดพัทยา เป็นสถานที่ตากอากาศที่มีชื่อเสียง เป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ มีชายหาดยาวถึง 3 กิโลเมตร เหมาะแก่การพักผ่อนตากอากาศ นอกจากนั้นบริเวณดังกล่าวยังมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับนักท่องเที่ยว ไม่ว่าจะเป็น โรงแรม ภัตตาคาร สถานเริงรมย์ เล่นน้ำทะเล และเล่นกีฬาทางน้ำ

หาดนาจอมเทียน เป็นสถานที่ตากอากาศอีกแห่งหนึ่งที่มีหาดทรายต่อเนื่องกับหาดพัทยาห่างจากพัทยาประมาณ 6 กิโลเมตร ซึ่งกำลังได้รับความนิยมอย่างรวดเร็วจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศ เนื่องจากเป็นสถานที่สงบเงียบเหมาะสำหรับการพักผ่อน เล่นน้ำทะเล และเล่นกีฬาทางน้ำ

เกาะล้านและบริเวณเกาะต่าง ๆ ในอ่าวพัทยา เป็นสถานที่ท่องเที่ยวอยู่ในอ่าวพัทยา นักท่องเที่ยวไปพัทยาสวนใหญ่จะไปเที่ยวเกาะล้าน และเกาะอื่น ๆ ด้วย ซึ่งสามารถนั่งเรือโดยสารจากฝั่งพัทยาประมาณ 40 นาที บนเกาะล้านมีหาดทรายสีขาว ชื่อ หาดตาแหวน ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นที่ตั้งของโรงแรมที่พัก ภัตตาคาร และกีฬาทางน้ำ นอกจากนี้นักท่องเที่ยวยังนิยมไปเที่ยวเกาะอื่นๆ อีกหลายแห่ง เช่น เกาะไม้ เกาะครก เกาะสาก เพื่อเล่นน้ำทะเล ชมปะการัง ตกดปลา หรือพักผ่อนชมธรรมชาติ

สวนสุขภาพเฉลิมพระเกียรติเมืองพัทยา เป็นสวนสาธารณะขนาดเล็กมีเนื้อที่ประมาณ 15 ไร่ ตั้งอยู่ในบริเวณเชิงเขาพัทยา ถนนพระตำหนัก ประกอบด้วยอุปกรณ์ เพื่อการออกกำลังกายตามมาตรฐานของ ศูนย์วิทยาศาสตร์การกีฬา องค์การส่งเสริมการกีฬาแห่งประเทศไทย มีสวนไม้ประดับ และกีฬาที่สวยงาม ทำให้สามารถท่องเที่ยวพักผ่อนของอ่าว และตัวเมืองพัทยาได้อย่างชัดเจน

สถานที่ท่องเที่ยวใกล้เคียง ได้แก่ เมืองจำลอง สวนนงนุช วัดญาณสังวราราม สวนน้ำพนารักษ์ เพนียดช้าง สนามแข่งรถพีระเชอร์กิต ฯลฯ ซึ่งได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเป็นอย่างมาก (เมืองพัทยา, 2535 : 6-10)

ตารางที่ 2

แสดงสถิติจำนวนนักท่องเที่ยว และรายได้จากการท่องเที่ยวของเมืองพัทยา

2.1 จำนวนนักท่องเที่ยว

ปี พ.ศ.	จำนวนนักท่องเที่ยว (ค้างคืน)		จำนวนนักท่องเที่ยว (ไม่ค้างคืน)	รวม
	ชาวไทย	ชาวต่างประเทศ		
2528	233,613	562,434	64,533	860,580
2529	300,343	633,624	577,769	1,511,736
2530	405,270	1,012,181	1,052,549	2,470,000
2531	471,508	1,255,517	1,042,975	2,770,000
2532	398,354	1,293,847	1,075,488	2,767,886
2533	475,520	1,275,735	696,193	2,447,448
2534	445,300	1,139,472	539,400	2,124,172

ที่มา : กองสถิติและวิจัย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2535.

2.2 รายได้จากการท่องเที่ยว

ปี พ.ศ.	รายได้ (ล้านบาท)	+เพิ่ม / -ลด (%)	ระยะเวลาพักเฉลี่ย (วัน)	ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย (บาท/คน/วัน)
2528	4,242	+39.21	4.10	1,300
2529	5,079	+19.73	4.12	1,320
2530	7,200	+34.72	3.18	1,600
2531	7,700	+ 6.94	3.43	1,800
2532	10,200	+32.46	3.97	1,820
2533	14,457	+41.74	5.50	1,501
2534	13,012	-10.00	4.36	1,883

ที่มา : กองสถิติและวิจัย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, 2535.

ศูนย์ธุรกิจการค้า และการบริการด้านการท่องเที่ยว

1) โรงแรมและบังกาโลว์

โรงแรมชั้นหนึ่ง	14	แห่ง	จำนวนห้องพัก	4,195	ห้อง
โรงแรมชั้นสอง	158	แห่ง	จำนวนห้องพัก	11,337	ห้อง
บังกาโลว์	34	แห่ง	จำนวนห้องพัก	1,607	ห้อง
เกสต์เฮ้าส์	<u>75</u>	แห่ง	คิดเป็นห้องพัก	<u>956</u>	ห้อง
รวมทั้งสิ้น	<u>281</u>	แห่ง		<u>18,095</u>	ห้อง

2) สถานอาบอบนวด	4	แห่ง
3) นวดแผนโบราณ	13	แห่ง
4) โบว์ลิ่ง	2	แห่ง
5) สนามเทนนิส	20	แห่ง
6) สระว่ายน้ำ	104	แห่ง
7) บริษัทรถนำเที่ยว	78	แห่ง
8) บริษัทเรือนำเที่ยว	20	แห่ง
9) บริการรถสองแถว	680	คัน
10) ธนาคาร	13	แห่ง
11) ภัตตาคารและร้านอาหาร	400	แห่ง
12) เหน้ที่คลับและบาร์เบียร์	787	แห่ง
13) สถานตำราวจ	3	แห่ง
14) ปั้มน้ำมัน	8	แห่ง
15) ชุมสายโทรศัพท์	1	แห่ง
16) ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข	3	แห่ง
17) ศูนย์โทรคมนาคม	1	แห่ง
18) โรงภาพยนตร์	3	แห่ง
19) โรงพยาบาล	4	แห่ง

(เมืองพัทยา, 2535 : 12)

4. ลักษณะทางด้านสังคม

ประชากร

ประชากรเป็นทรัพยากรที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเป็น การก่อให้เกิดผลสะท้อนถึงระบบเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน การราชที่ดิน การใช้ ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเป็นส่วนสำคัญต่อการวางแผนพัฒนา เมืองพัทยาในการกำหนดทิศทางการจัดระบบเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน การราชที่ดิน การจัดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลสูงสุด ให้สอดคล้องกับสภาพความ เป็นอยู่ที่ดีในอนาคต

จากสถิติทะเบียนราษฎรเมืองพัทยาเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2535 (เมือง พัทยา, 2535 : 2) ในเขตเมืองพัทยามีจำนวนประชากร 66,094 คน มีความหนาแน่นประชากรโดยเฉลี่ย 1,131 คน ต่อตารางกิโลเมตร มีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 8,639 ครัวเรือน มีขนาดครัวเรือนเฉลี่ย 7 คนต่อครัวเรือน

จากตัวเลขที่ปรากฏอยู่ชี้ให้เห็นว่า เมืองพัทยามีประชากรไม่หนาแน่น แต่ข้อเท็จจริงแล้วประชากรในเมืองพัทยอาศัยอยู่หนาแน่น เนื่องจากเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและเกิดจากการอพยพแรงงานซึ่งเมือง พัทยาเป็นเมืองที่รองรับการเข้ามาอยู่อาศัยของแรงงานดังกล่าว ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก ทำให้มีการปลูกสร้างอาคารที่พักโรงแรมต่าง ๆ มากมายทำให้เมืองพัทยามีประชากรแฝงมากกว่าจำนวนความเป็นจริงถึง 4 เท่า ซึ่งมิได้แจ้งย้ายเข้ามาตามกฎหมายทะเบียนราษฎร

ตารางที่ 3

แสดงสถิติการเปลี่ยนแปลงของประชากรตามทะเบียนราษฎรในเมืองพัทยา

พ.ศ. 2529 - พ.ศ. 2535

พ.ศ.	จำนวน	การเพิ่มธรรมชาติ				การย้ายถิ่น					
		เกิด	อัตรา	จำนวน	อัตรา	จำนวน	อัตรา	จำนวน	อัตรา		
	ประชากร	การเกิด ตาย การตาย				เพิ่มธรรมชาติ ย้ายเข้า ย้ายออก ย้ายสุทธิ					
2529	46,076	801	1.73	202	0.44	1.29	4,083	8.86	2,396	5.20	3.66
2530	48,151	784	1.63	256	0.53	1.10	4,727	9.82	2,243	4.66	5.16
2531	51,338	888	1.73	288	0.56	1.17	5,328	1.38	2,819	5.49	4.89
2532	54,548	242	0.44	223	0.41	0.03	5,506	10.09	3,326	6.00	3.99
2533	56,675	387	0.68	200	0.35	0.33	5,040	8.91	3,183	5.62	3.29
2534	58,609	1,209	2.06	197	0.34	1.72	5,019	8.56	3,965	6.77	1.79
2535	66,049	1,300	1.96	240	0.36	1.60	รวมข้อมูล				

ที่มา : งานทะเบียนราษฎร สำนักปลัดเมืองพัทยา, 2535.

ด้านการแพทย์และสาธารณสุข

การบริการด้านสาธารณสุขในเมืองพัทยา มีหน่วยงานที่ให้บริการด้านสาธารณสุข ดังนี้

- โรงพยาบาลของรัฐ ได้แก่ โรงพยาบาลบางละมุง จำนวน 1 แห่ง
- โรงพยาบาลเอกชน จำนวน 3 แห่ง
- สถานีอนามัยตำบล จำนวน 2 แห่ง
(ที่เกาะล้านและตำบลหนองปลาไหล)
- ศูนย์ควบคุมโรคติดต่อ จำนวน 1 แห่ง
- ศูนย์บริการสาธารณสุขของเมืองพัทยา จำนวน 1 แห่ง

การบริการศูนย์บริการสาธารณสุขเมืองพัทยา นอกจากจะให้บริการในสถานที่แล้วยังมีหน่วยเคลื่อนที่ออกไปให้บริการแก่ประชาชนในแหล่งชุมชน นอกจากนี้ยังดำเนินการบริการด้านสาธารณสุขมูลฐานแก่ชุมชนแออัด เช่น ให้บริการตรวจรักษาโรคทั่วไป การรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การอนามัยโรงเรียน การอนามัยแม่และเด็ก การวางแผนครอบครัว การให้ภูมิคุ้มกัน การควบคุมและป้องกันโรคติดต่อ ทันตสาธารณสุข การสุขาภิบาลทั่วไป นอกจากด้านสาธารณสุขมูลฐานแล้ว ยังมีการส่งเสริมให้ชุมชนจัดกิจกรรมร่วมกันในอันที่จะสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนได้ช่วยเหลือตัวเองได้มากที่สุด

ด้านการศึกษา

ปัจจุบันการศึกษานในเขตเมืองพัทยามีสถานศึกษาทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน

- โรงเรียนประถมศึกษา ในสังกัดเมืองพัทยา 10 โรงเรียน
- โรงเรียนประถมศึกษาของเอกชน 6 โรงเรียน
- โรงเรียนมัธยมศึกษา สังกัดกรมสามัญศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ 2 โรงเรียน
- โรงเรียนระดับอาชีวศึกษาของเอกชน 1 โรงเรียน
- โรงเรียนสารพัดช่าง สังกัดศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน
กรมสามัญศึกษา 1 โรงเรียน

ศาสนา วัฒนธรรมและประเพณี

ประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ รองลงมา ได้แก่ ศาสนาอิสลาม และศาสนาคริสต์ สถานประกอบพิธีศาสนาในเมืองพัทยา มีดังนี้

- วัดานพระพุทธรศาสนา
- สำนักสงฆ์
- มัสยิด หรือสุเหร่าในศาสนาอิสลาม
- โบสถ์คริสต์
- โรงเจ

แม้ว่า เมืองพัทลุงซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ซึ่งประชากรบางส่วนได้รับเอาวัฒนธรรมตะวันตกไว้ด้วย แต่ชาวท้องถิ่นทั่วไปได้รักษาขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของตนไว้ โดยเฉพาะประเพณีที่เกี่ยวกับศาสนา ได้แก่ การทำบุญ วันขึ้นปีใหม่ วันสงกรานต์ (วันไหล) พิธีลอยกระทง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีงานเทศกาลพัทลุง ซึ่งประชาชนเมืองพัทลุงทุกคนได้ร่วมกันจัดขึ้นเพื่อให้เป็นงานประจำปีของเมืองพัทลุงและที่สำคัญได้มีการจัดงานประเพณี งานลอยกระทงเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ซึ่งเป็นการรำลึกถึงพระวีรกรรมอันหาญกล้าของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ที่มีต่อเมืองพัทลุง ซึ่งจัดให้มีขึ้นเป็นงานประเพณีของชาวเมืองพัทลุงสืบต่อไปอีกด้วย (เมืองพัทลุง, 2535 : 14)

กำเนิดแนวความคิดในการจัดการรูปแบบการบริหาร

เมืองพัทลุงเป็นท้องถิ่นที่อยู่ในเขตศูนย์กลางการท่องเที่ยวมีความเจริญเติบโตลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นเป็นอันมาก นอกจากมีความเจริญทางด้านวัตถุแล้ว อัตราการถ่ายเทของประชากรอยู่ในระดับสูงไม่แน่นอน การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างขาดแบบแผน และการควบคุมที่เหมาะสมก่อให้เกิดปัญหาแก่พัทลุงหลายด้าน ถ้าไม่มีการแก้ไขให้ถูกต้องอาจทำให้พัทลุงเสื่อมทรमได้ การแก้ไขปัญหาเมืองพัทลุงต้องใช้ความรู้ความสามารถ ความพยายาม และความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีงบประมาณสนับสนุนเป็นพิเศษ ปัญหาการบริหารงานเมืองพัทลุงจึงพิเศษนอกเหนือกว่าท้องถิ่นทั่วไปในรูปแบบเดิม ดังนั้นรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อว่า "คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับการพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่พัทลุง" (คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 736/2519, 2519) โดยมี นายเอนก สิทธิประศาสน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง เป็นประธานกรรมการ นายจิต นิลงานิช อธิการวิทยาลัยการปกครอง เป็นรองประธานกรรมการ มีกรรมการประกอบด้วย ผู้อำนวยการ

- วัดในพระพุทธศาสนา
- สำนักสงฆ์
- มัสยิด หรือสุเหร่าในศาสนาอิสลาม
- โบสถ์คริสต์
- โรงเจ

แม้ว่า เมืองพัทลุงซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวแต่ละปีเป็นจำนวนมาก ซึ่งประชากรบางส่วนได้รับเอาวัฒนธรรมตะวันตกไปด้วย แต่ชาวท้องถิ่นทั่วไปได้รักษาขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมของตนไว้ โดยเฉพาะประเพณีที่เกี่ยวข้องกับศาสนา ได้แก่ การทำบุญ วันขึ้นปีใหม่ วันสงกรานต์ (วันไหล) พิธีลอยกระทง เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีงานเทศกาลพัทลุง ซึ่งประชาชนเมืองพัทลุงทุกคนได้ร่วมกันจัดขึ้นเพื่อให้เป็นงานประจำปีของเมืองพัทลุงและที่สำคัญได้มีการจัดงานประเพณี งานลอยกระทงเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ซึ่งเป็นการรำลึกถึงพระวีรกรรมอันหาญกล้าของสมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราช ที่มีต่อเมืองพัทลุง ซึ่งจัดให้มีขึ้นเป็นงานประเพณีของชาวเมืองพัทลุงสืบต่อไปอีกด้วย (เมืองพัทลุง, 2535 : 14)

กำเนิดแนวความคิดในการจัดการรูปแบบการบริหาร

เมืองพัทลุงเป็นท้องถิ่นที่อยู่ในเขตศูนย์กลางการท่องเที่ยวมีความเจริญเติบโตลักษณะที่พิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นเป็นอันมาก นอกจากมีความเจริญทางด้านวัตถุแล้ว อัตราการเติบโตของประชากรอยู่ในระดับสูงวันละเพิ่มขึ้น การเจริญเติบโตเป็นไปอย่างขาดแบบแผน และการควบคุมที่เหมาะสมก่อให้เกิดปัญหาแก่พัทลุงหลายด้าน ถ้าไม่มีการแก้ไขให้ถูกต้องอาจทำให้พัทลุงเสื่อมทรามได้ การแก้ไขปัญหาเมืองพัทลุงต้องอาศัยความรู้ความสามารถ ความพยายาม และความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีงบประมาณสนับสนุนเป็นพิเศษ ปัญหาการบริหารงานเมืองพัทลุงจึงพิเศษนอกเหนือกว่าท้องถิ่นทั่วไปในรูปแบบเดิม ดังนั้นรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อว่า "คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับการพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่พัทลุง" (คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 736/2519, 2519) โดยมี นายเอนก สิทธิประศาสน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง เป็นประธานกรรมการ นายจิต นิลพานิช อธิการวิทยาลัยการปกครอง เป็นรองประธานกรรมการ มีกรรมการประกอบด้วย ผู้อำนวยการ

การกองราชการส่วนท้องถิ่น ผู้อำนวยการกองวิชาการ ผู้อำนวยการกองคลังส่วนท้องถิ่น ผู้แทนสำนักผังเมือง ผู้แทนองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ปลัด จังหวัดชลบุรี นายอำเภอบางละมุง เป็นต้น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวก็คือ

1. ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับพัทธยาเพื่อพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

2. พิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วย การปกครองท้องถิ่นที่พัทธยาขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะแห่ง

คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ศึกษาสภาพปัญหาและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเพื่อประมวลข้อมูลต่าง ๆ เข้าด้วยกันเพื่อจะได้พิจารณาแสวงหาช่องทางแก้ไขปัญหาค่าเหมาะสมต่อไป ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาพอสรุปได้ กล่าวคือ

ข้อมูลจากการศึกษา

ผลจากการศึกษาหาข้อมูล และการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างนายอำเภอ สารวัตรใหญ่ กรรมการสุขาภิบาล และผู้ประกอบการโรงแรมในเขตพัทธยาตามบันทึกข้อความด่วนมากที่ มท.0311/2159 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2519 ได้เสนอผลของการศึกษาดังนี้

ข้อมูลเกี่ยวกับพัทธยา ปี พ.ศ.2519

ก. สภาพท้องที่สุขาภิบาลนาเกลือ (เขตพัทธยา)

พื้นที่ 22.2 ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยพื้นที่ของหมู่ที่ 3, 4, 5 และท้องที่บางส่วนของหมู่ที่ 2 และ 6 ของตำบลนาเกลือ กับหมู่บ้าน 9, 10 และ 13 ของตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

ประชากร ตามสถิติจำนวน 20,420 คน ไม่ได้แจ้งย้ายเข้าประมาณ 5,000 คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 9,000 คน

จำนวนโรงแรม 33 โรง มีห้องพัก 2,635 ห้อง บังกาโลว์ 300 ห้อง วนท์คลับ สถานเริงรมย์ 25 แห่ง

ตลาดสดและธนาคาร ตลาดสดจำนวน 2 แห่ง ธนาคาร 7 แห่ง

โรงเรียน รวมทั้งสิ้น 17 โรง

รายได้ของท้องถิ่น สุขาภิบาลนาเกลือมีรายได้รวมทั้งสิ้น 4,420,620

บาท

ข. สรุปข้อปัญหา

1. ด้านความปลอดภัย

- ปัญหาอาชญากรรมเป็นปัญหาสำคัญ มีโจรผู้ร้าย และมีประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน และร่างกายของนักท่องเที่ยวมาก
- พักพิภพเป็นที่พักรวมของมิจฉาชีพทั้งสิ้น และมาจากที่อื่น
- มีคนจรจัด และขอทาน บางครั้งถึงกับแย่งอาหารนักท่องเที่ยว
- การรักษาความปลอดภัยให้แก่นักท่องเที่ยวไม่เพียงพอ นอกจากขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่แล้วปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพและการหย่อนยานในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บางคนยังเป็นสาเหตุที่สำคัญด้วย
- อัตราการว่างงานมีมาก ทำให้ปัญหาอาชญากรรมตามมา
- ผู้ประกอบการมิจฉาชีพแอบแฝงมา ในด้านผู้ขับรถรับจ้างเมื่อได้โอกาสก็ทำการปล้นจี้นักท่องเที่ยว
- อาชีพบางประการที่เกี่ยวข้องกับ ธุรกิจการท่องเที่ยวดำเนินการผิดกฎหมายเช่น รถโดยสาร หรือเรือประมงที่ดัดแปลงมารับผู้โดยสาร เมื่อทางเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าดำเนินการก็มักจะมีการรวมกลุ่มเดินขบวนคัดค้าน
- การให้บริการแก่นักท่องเที่ยวบางชนิด ไม่มีกฎหมายควบคุมให้เป็นระเบียบมีการเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว และสร้างความสับสนให้แก่สิ่งแวดล้อม อาทิเช่น การให้เช่าม้า เช่าเรือ แก่นักทัศนาจร
- บุคคลที่ประกอบมิจฉาชีพแต่งกายผิดทำทางภูมิฐาน อาจเป็นผู้ประกอบการโรงแรมบ้าง ตัวแทนบริษัทท่องเที่ยวบ้าง หล้อกลวง และฉ้อโกงนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ
- อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจมีไม่เพียงพอ ข้านักตำรวจมีไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ตำรวจบางคนประพฤติมิชอบเป็นเหตุให้การปฏิบัติงานการรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวของท้องถิ่นที่ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

2. ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม

2.1 ปัญหาน้ำเสีย

- น้ำทิ้งจากแหล่งชุมชนบริเวณพัทพภพที่ได้ซึ่งประกอบด้วยโรงแรม บังกาโลว์ ภัตตาคาร และไนท์คลับ ลักษณะอาคารอยู่ริมหาด ส่วนใหญ่ไม่มีระบบกำจัดน้ำเสียใด ๆ ท่อระบายน้ำหรืออุปกรณ์เก็บของเสียอื่น ๆ จะถูกปล่อยลงสู่ทะเลโดยตรง

- ทำเทียบเรือประมงจะมีทั้งของเสียต่างๆ อาทิเช่น น้ำมันเรือ ขยะ มูลหอย และสิ่งปฏิกูลอื่น ๆ ลงสู่ชายหาด และทะเลบริเวณดังกล่าวจะสกปรกเห็นได้อย่างชัดเจน

- น้ำทิ้งเสียจากแหล่งชุมชนตลอดแนวหาด และอยู่ด้านในของหาดซึ่งประกอบด้วยรั้วน้ำ ภัตตาคารจะปล่อยน้ำทิ้งเสียซึมผ่านลงทรายบริเวณหาดพิทยา

- น้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมแป้งมันสำปะหลัง ในอำเภอบางละมุงมีโรงงานแป้งมันสำปะหลัง 34 โรง ซึ่งอยู่เหนือหาดพิทยา 17 โรง และตั้งอยู่ตอนใต้ของหาด 7 โรง ที่เหลือกระจายอยู่สองข้าง ถ.สุขุมวิท เหนือพิทยาขึ้นไป จะมีการสร้างท่อระบายน้ำเสียรวมจากโรงงานปล่อยน้ำไหลออกสู่ทะเลทางด้านตลาดนาเกลือเหนือพิทยา

- ในฤดูฝนน้ำมักจะท่วม ท่อระบายน้ำในเขตชุมชนมีไม่เพียงพอ

- การก่อสร้างบ้านเรือน และอาคาร มีขึ้นอย่างมากมาย ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย สุขาภิบาลนาเกลือไม่อาจจะเข้าไปควบคุมการปลูกสร้างอาคารได้ บ้านเรือนต่าง ๆ รั้วสิ่งของ และสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ลงสู่ทะเล นอกจากนี้แถบพิทยาดอนใต้มีการปลูกบ้านพักกันทะเล เป็นเหตุให้เสียสภาพแวดล้อม และเกิดสิ่งสกปรกและน้ำเสียเพิ่มมากขึ้น

3. ปัญหารายได้และบริการของท้องถิ่น

3.1 รายได้ของท้องถิ่น

- สุขาภิบาลนาเกลือ สุขาภิบาลมีรายได้ทั้งสิ้นรวมเพียง 4,420,620 บาทแต่จะต้องดูแล และให้บริการโดยเฉพาะพิทยา ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ยิ่งแห่งหนึ่งมีการลงทุนของเอกชนด้านการท่องเที่ยวโดยเฉพาะกิจการโรงแรมชั้นหนึ่งมีประมาณ 3,000-5,000 ล้านบาท งบประมาณของสุขาภิบาลมีอยู่จำกัด จึงไม่สามารถดำเนินการให้บริการสาธารณะแก่ชุมชนได้ทันตามอัตราส่วนของความเจริญเติบโตของพิทยาซึ่งมีความเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว

- ปัญหาด้านบุคคล และเครื่องมือเครื่องใช้ของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ สุขาภิบาลมีรถเก็บขยะอยู่เพียง 3 คัน ไม่สามารถดำเนินการด้านนี้ได้โดยฉับพลัน ส่วนปัญหาด้านบริการบุคคลนั้น สุขาภิบาลมีอัตราค่าจ้างน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับงาน

- ถนนต่าง ๆ ในเขตสุขาภิบาลมีไม่เพียงพอ และไม่ได้มาตรฐาน

- ขาดน้ำประปา ซึ่งทุกวันนี้ชาวต่างประเทศที่มาท่องเที่ยวเกิดทัศนคติ

ไม่ดีและรังเกียจเมื่อทราบว่าพัทยามีน้ำประปา

4. ปัญหาทางด้านปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ตำรวจ)

เนื่องจาก พัทยาเป็นศูนย์กลางของการท่องเที่ยวของชาวต่างประเทศ แต่พัทยายังขาดกฎหมาย และระเบียบที่จะควบคุมพัทยานให้สถานที่ท่องเที่ยวมีความปลอดภัย และมีบริการสิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณสุขให้แก่นักท่องเที่ยวได้ ประการสำคัญปัญหาอุปสรรคประการหนึ่งคือ คุณภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจรับผิดชอบโดยตรงต่อความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น และให้ความคุ้มครองป้องกันนักท่องเที่ยว

- ขาดกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีไม่เพียงพอ

- เจ้าหน้าที่ตำรวจประพฤติมิชอบ บางคนควรได้รับการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงโดยด่วน

- สถานที่ทำการของเจ้าหน้าที่ตำรวจกับแคว้นไม่เพียงพอแก่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนที่พักของตำรวจมีไม่เพียงพอ และห่างไกลจากสถานีตำรวจ

5. ปัญหาทางด้านบริการต่าง ๆ รวมทั้งค่าบริการ

- การค้าขายอันเกี่ยวข้องกับกิจการท่องเที่ยวवल่อยไปตามยถากรรมอยู่กระจัดกระจายไม่เป็นระเบียบ นิโกะตั้ง หรือวางตรงไหนก็กระทำตามนอกจากนี้ยังขาดความสะดวก

- สินค้าที่เกี่ยวกับกิจการท่องเที่ยว ผู้ขายจะตั้งราคาตามอำเภอใจไม่คำนึงถึงคุณภาพ และชื่อเสียงการเอาเปรียบนักท่องเที่ยว

- การเร่ขายสินค้ามีอยู่ทั่วไป พวกเร่ขายไม่มีความรู้และการใช้ภาษาในการติดต่อกับนักท่องเที่ยวกับต่างชาติไม่สามารถใช้อย่างถูกต้อง และให้ความเข้าใจแก่นักท่องเที่ยวได้

- การพาเข้าเรือ รถ และมีสำหรับนักท่องเที่ยวไม่มีความหมายควบคุมอำนวยความสะดวกให้แก่นักท่องเที่ยวได้

- ในด้านค่าบริการ ถ้ามีการโต้แย้งระหว่างผู้ค้าขายกับนักท่องเที่ยวแล้วมักจะมีการทำร้ายร่างกายนักท่องเที่ยว

- ค่าบริการต่าง ๆ สำหรับนักท่องเที่ยวไม่มีการวางหลักที่เป็นมาตรฐานสำหรับนักท่องเที่ยวขึ้น ค่าบริการขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ขายบริการ

- ไม่มีบริการหน่วยช่วยชีวิต ผู้ภัยสำหรับนักท่องเที่ยว ตลอดจนกำหนดเขตหวัดไว้สำหรับนักท่องเที่ยว ตัวอย่างมีอันตรายเกิดขึ้นจากการเล่นกีฬาพ่วงชนผู้ที่เล่นน้ำบริเวณหาดจนเสียชีวิต

6. ด้านการบังคับใช้กฎหมาย

- สุขาภิบาลไม่มีอำนาจหน้าที่กว้างขวาง และเป็นลักษณะพิเศษเพียงพอในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อเกื้อกูลกิจการท่องเที่ยว อาทิเช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร การกำจัดน้ำทิ้งเสีย การควบคุมสถานที่เริงรรมย์ โรงแรม และโรงงานอุตสาหกรรม

- ห้องถิ่นที่ให้บริการแก่พัทยาคือ สุขาภิบาลนาก็เลยยังขาดความคล่องตัวในการบริการงานในทุกด้าน ทั้งด้านการจัดเก็บรายได้ ภาษีอากร

- ห้องถิ่นไม่สามารถออกระเบียบข้อบังคับเพื่อสนองความต้องการของห้องถิ่น และเกื้อหนุนกิจการท่องเที่ยว ถึงแม้จะกระทำได้ก็เป็นส่วนน้อยที่สุด

- การรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญของห้องถิ่น แต่ห้องถิ่นไม่มีอำนาจกระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวได้เลยนอกจากจะอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

7. กลไกในการบริหารของห้องถิ่นและของรัฐ

ด้านห้องถิ่น

- ห้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการบริหาร

- ความรับผิดชอบของห้องถิ่นมีมาก แต่ขาดอำนาจหน้าที่

- รายได้ของห้องถิ่นมีการจัดเก็บได้น้อย และฐานะการจัดเก็บแคบ ไม่สามารถสร้างบริการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ห้องถิ่นได้เพียงพอ ถึงแม้จะมองเห็นปัญหาของห้องถิ่นแต่ก็ไม่สามารถจะแก้ไขได้

ด้านของรัฐ

- กิจการท่องเที่ยวเป็นรายได้หลักประการสำคัญของประเทศ และเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับภาพพจน์และชื่อเสียงของประเทศ

- รัฐบาลกลาง ไม่สามารถมองเห็นปัญหาละเอียดปลีกย่อยของห้องถิ่นได้ทุกแห่งทุกมุม ฉะนั้น จึงแก้ปัญหาละเอียดเฉพาะหน้า และกว้าง ๆ บางประการที่มีความสำคัญยิ่งที่จะกระทบกระเทือนเป็นส่วนรวมได้

- เจ้าหน้าที่ของรัฐมีไม่เพียงพอ และบางครั้งก็มีคุณภาพไม่ถูกต้องตรง

ความต้องการของท้องถิ่น จึงไม่สามารถให้บริการ และคุ้มครองแก่ประชาชนและผลประโยชน์ของท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง

8. การแก้ปัญหาในระยะสั้นและระยะยาว

- งานการแก้ปัญหาในระยะสั้นควรจะมีแผนแก้ปัญหาในระยะสั้นให้แก้พหุวิทยา ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับจังหวัด อำเภอ สุขาภิบาลนาเกลือ อสท. สมาคมโรงแรม และหน่วยการกุศลท้องถิ่น (เช่น สมาคมรรตารี ลส.ชบ.) ร่วมกันประชุมปรึกษาหารือแก้ไขปัญหของท้องถิ่นพหุวิทยาเป็นการเร่งด่วน และเป็นการเฉพาะหน้าก่อน

- งานการแก้ปัญหาระยะยาวนั้นจำเป็นต้องมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นพิเศษสำหรับพหุวิทยา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ รายได้เพียงพอมีความคล่องตัวในการบริหารงาน เพื่อแก้ไขปัญหของท้องถิ่น และส่งเสริมการท่องเที่ยวให้เจริญก้าวหน้า เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศ และสร้างภาพพจน์ความเข้าใจอันดีให้แก่นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย (บันทึกข้อความด่วนมากที่ มท.0311/2519, 2519 : 1-6)

การจัดตั้งหน่วยการปกครองรูปพิเศษ

จากข้อมูลการศึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวการจัดตั้งหน่วยการปกครองรูปพิเศษที่พหุวิทยาซึ่งเริ่มเกิดขึ้นมา ด้วยเหตุผลที่มาอธิบายประกอบการศึกษาดังนี้

จากข้อเท็จจริงที่ว่า ท้องถิ่นในประเทศไทยมีสภาพพื้นที่ไม่เหมือนกันแต่มีเหตุการณ์พิเศษจะต้องมีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับสถานที่ และสภาพการตอบเฉพาะอย่างองที่พหุวิทยา ซึ่งมีปัญหาพิเศษควรจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ทำการบริหารงานของท้องถิ่นมีความคล่องตัว

ต้องยอมรับว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันคือ เทศบาล (รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา) สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสามารถบริหารงานและแก้ปัญหาของท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษ เช่นพหุวิทยาได้ (บรรจงศักดิ์, 2522 : 267)

เหตุผลที่สนับสนุนแนวความคิด

แนวความคิดในการจัดรูปแบบโครงสร้าง งานการปกครองเมืองพหุวิทยา

าหมั้น มีเหตุผลที่อธิบายสนับสนุนถึงสาเหตุและความจำเป็น ดังนี้

จากลักษณะทางเศรษฐกิจของพหุยา ที่เน้นหนักไปในอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว ประกอบกับปัญหาต่าง ๆ มีขอบข่ายกว้างขวางสลับซับซ้อนการแก้ปัญหา จึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัย ความรู้ความสามารถของผู้มีอำนาจบริการกิจการเมือง พหุยา ตลอดจนงบประมาณจำนวนมากอีกทั้งจากความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังแต่เนื่องจากสุขภาพิบาลนาเกลื่อนนั้นเป็นรูปแบบการปกครอง ท้องถิ่นขนาดเล็ก ำกับท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรขนาดเล็กนั้นที่ และความเจริญมา มากนัก เช่นมีขนาดพื้นที่ประมาณ 1-4 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรอย่าง น้อย 1,500 คน มีร้านค้าประมาณ 100 ห้าง เป็นต้น (วิทยา นภาศิริกุลกิจ, 2523 : 80) และมีองค์กรบริหารท้องถิ่นขนาดเล็ก กล่าวคือ บริหารงานโดย คณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการสุขภาพิบาล" ซึ่งประกอบด้วยเจ้า หน้าที่ของรัฐส่วนาหญเป็นกรรมการ และกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชา ชนจำนวน 4 คน โดยมีทั้งอำนาจออกข้อบังคับสุขภาพิบาล และอำนาจบริหารไป พร้อมกันด้วย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้นำเอาข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาช่วย ปฏิบัติงานประจำของสุขภาพิบาลด้วย โดยมีอำนาจหน้าที่ไว้คือ ำให้ปลัดอำเภอที่ ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสุขภาพิบาลทำหน้าที่เป็นปลัดสุขภาพิบาล เสมียนตราอำเภอ เป็นสมุหบัญชีสุขภาพิบาล สมุหบัญชีอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนการคลัง อามัยอำเภอ เป็นหัวหน้าสาธารณสุข และสารวัตราหญ หรือผู้บังคับกองตำรวจของท้องถิ่น เป็นหัวหน้าส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น และจะมีพนักงานประจำอยู่บ้าง ที่งานตำแหน่งสำคัญ เช่นนักการภารโรง คนยาม คนรักษาความสะอาด เป็นต้น (วิทยา นภาศิริกุลกิจ, 2523 : 132-133) จึงเป็นรูปแบบการปกครองที่มีอัตรา กาลังเจ้าหน้าที่อันจำกัด

นอกจากนั้น กฎหมายกำหนดำรูปแบบสุขภาพิบาลมีอำนาจหน้าที่น้อยไม่ เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะตัวของเมืองพหุยา เช่น กฎหมายไม่ได้กำหนดำให้มี อำนาจหน้าที่ในการวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง ควบคุมและส่งเสริม การท่องเที่ยว ฯลฯ เป็นต้น ทั้งเป็นรูปแบบที่มีรายได้จากการเก็บภาษีที่จำกัด ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขภาพิบาลจึงไม่สามารถรับภาระแก้ปัญหา และ พัฒนาพหุยาให้เจริญเติบโตได้ดี

กรณีเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา

เนื่องจากเป็นรูปแบบนี้ ฝ่ายบริหารที่มีอำนาจน้อยกว่าสภา ฝ่ายบริหาร

อยู่ภายใต้การควบคุม และการเห็นชอบของฝ่ายสภา ทำให้ฝ่ายบริหารต้องทำตนเป็นนักการเมืองเพื่อเสียงสนับสนุนตน ฝ่ายสภาก็พยายามใช้อำนาจของตนทำตัวเป็นนักการเมืองอยู่เหนือฝ่ายบริหาร จึงเกิดการพิพาทระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาอยู่เสมอ นับว่าเป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสเล่นการเมืองมากกว่าเน้นประสิทธิภาพการบริหารงานของท้องถิ่น นอกจากนั้นตำแหน่งนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นตำแหน่งที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน และได้รับการเห็นชอบจากมติสภาให้ดำรงตำแหน่ง จึงเป็นการไม่แน่ว่า จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเสมอไป อีกทั้งส่วนใหญ่นายกเทศมนตรีมีงานอื่นนอกเหนือจากนี้ด้วย เมื่อมีภาระงานอยู่แล้วจึงไม่มีเวลาพอที่จะบริหารงานเทศบาลได้เต็มเวลา แต่ลักษณะเฉพาะตัวของเมืองพัทยาต้องการผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ ต้องการประสิทธิภาพงานการบริหาร ดังนั้นรูปแบบเทศบาลจึงไม่เหมาะสมสอดคล้องกับเมืองพัทยา

กรณีรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เป็นระบบที่นำเอาข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ เข้ามาร่วมบริหารกิจการท้องถิ่นในตำแหน่งที่สำคัญ เช่นเดียวกับรูปแบบสุขาภิบาล นอกจากเป็นรูปแบบที่ไม่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองในระดับประชาธิปไตยแล้วยังทำให้ข้าราชการซึ่งต่างมีภาระกิจงานราชการประจำมากอยู่แล้ว ต้องมารับผิดชอบงานขององค์การบริหารปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก ทำให้ข้าราชการเหล่านี้ไม่สามารถทำงานให้เกิดผลดีทั้งสองด้าน จึงเป็นรูปแบบที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะพิเศษเฉพาะตัวของเมืองพัทยา

กรณีรูปแบบกรุงเทพมหานคร

แม้จะเป็นรูปแบบที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายสภา ซึ่งเป็นไปตามระบบ Strong Executive ที่นิยมใช้กันมาปัจจุบันก็ตาม โดยที่รูปแบบนี้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจึงไม่แน่ว่ารูปแบบนี้จะได้นักบริหารที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์สูงหรือไม่ โดยเฉพาะประเทศไทย และเมืองพัทยาเองยังขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่สนใจเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งด้วยแล้ว รูปแบบกรุงเทพมหานคร จึงเป็นระบบบริหารที่ไม่แน่ว่าจะเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะตัวของเมืองพัทยาหรือไม่

จากแนวความคิดที่ไม่อาจจะจัดรูปแบบการปกครองที่พัทยาที่กล่าวมาแล้ว

x

ทำห้คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ศึกษา และรวบรวมข้อมูลเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมกับพหยาต่างเห็นพ้องกันว่า จะต้องจัดรูปแบบการปกครองที่พหยาใหม่ โดยมีหลักการว่า รูปแบบการปกครองใหม่จะต้องมีลักษณะเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหของพหยาที่มีลักษณะเฉพาะตัว และจะต้องมีประสิทธิภาพการบริหารซึ่งเหมาะสมกับภาระกิจในอนาคตด้วย ซึ่งรูปแบบตามแนวความคิดของคณะกรรมการชุดดังกล่าวตรงกับหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) เพราะรูปแบบนี้ได้นำเอานักบริหารอาชีพที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงเข้ามาบริหารกิจการ เพื่่อมุ่งประสิทธิภาพ ประกอบกับเป็นรูปแบบที่ผสมผสานอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารไว้ที่สภาท้องถิ่นแห่งเดียวรดยให้ผู้บริหารดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายต้กรอบขยของสภาท้องถิ่น รวมทั้งการเข้ารับตำแหน่งของผู้บริหารก็เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง มีชีวิตทาง และเหตุผลทางการเมือง จึงเป็นการลดบทบาททางการเมืองของท้องถิ่นลง และผู้บริหารในระบบนี้ปลอดจากภาวะถูกแทรกแซง อันเป็นการแก้ไขจุดบกพร่องของรูปแบบเทศบาลอีกด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้เลือกเอารูปแบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ที่พหยา (ประหัต หงษ์ทองคำ, 2523 : 180-181) ซึ่งนับว่าเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะตัวของเมืองพหยาอย่างยิ่ง ดังเห็นได้ชัดจากเหตุผลที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพหยา พ.ศ. 2521 มีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า "เนื่องจากเขตสุขภาพบาลนาเกลือ...ได้เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และเป็นสถานที่พักตากอากาศที่มีชื่อเสียงมากที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย...จึงทำรายได้ให้แก่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก การที่ท้องถิ่นนี้ได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเช่นนี้ ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้างอาคาร...และรดยที่รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขภาพบาลนาไม่เหมาะสมกับท้องถิ่น บลายประการสมควรจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นนี้ใหม่ให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมและเพื่อให้สามารถแก้ปัญหของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันได้คำนึงถึงหลักการปกครองตนเอง..." (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 (ฉบับพิเศษ) ตอนที่ 20, 30 ตุลาคม 2521)

จะเห็นได้ว่า รูปแบบผู้จัดการเมืองพหยา มีแนวความคิดและวิวัฒนาการจากรูปแบบคณะกรรมการ คือ สุขาภิบาลนาเกลือ ทั้งนี้เพราะรูปแบบดังกล่าวไม่เหมาะสม และเพื่่อมุ่งประสิทธิภาพในการบริหารงานเหมือนกับแนวความคิด และวิวัฒนาการรูปแบบนี้ในสหรัฐอเมริกาตลอดจนได้รับแนวความคิดรูปแบบโครงสร้าง

หลักการสำคัญต่าง ๆ มาจากสหรัฐอเมริกาโดยตรง แต่เนื่องจากเมืองพทยา มีลักษณะ และความต้องการทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองแตกต่างกันไป รูปผู้จัดการเทศบาลเมืองพทยาได้นำมาปรับแก้ให้เหมาะสมสอดคล้องกับเมืองพทยาหรือไม่จะได้นำมาต่อไป

หลังจากนี้ได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ อย่างครบถ้วนแล้วต่างมีความเห็นพ้องต้องกันว่า จะต้องมีการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่พทยาใหม่ โดยมีเป้าหมายในการจัดตั้งหน่วยการปกครองรูปแบบพิเศษนี้ดังนี้

เป้าหมายในการจัดตั้ง

1. เพื่อผลประโยชน์ของชาติเป็นหลักสำคัญ เพื่อที่จะ
 - ส่งเสริมการท่องเที่ยว อันเป็นรายได้ที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศ
 - ส่งเสริมการลงทุนในกิจการอันเกี่ยวข้องกับกิจการท่องเที่ยว
 - ลดอาชญากรรมของท้องถิ่น ซึ่งเป็นอุปสรรคประการสำคัญต่อกิจการท่องเที่ยว
 - จัดให้มีและเสริมสร้างสิ่งสาธารณูปการ และสิ่งอำนวยความสะดวก เพื่อเกื้อกูลกิจการท่องเที่ยวของชาติ
2. เพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น เพื่อทำให้
 - การดำเนินงานของท้องถิ่นต้องคล่องตัวมีทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิ ภาพ
 - สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจได้กว้างขวาง เป็นการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย
 - หัวหน้าผู้บริหารของท้องถิ่นคือพนักงานประจำ (Chief Administrative Officer, CAO) จะต้องเป็นนักบริหารมืออาชีพ และได้รับการฝึกฝนมาเป็นอย่างดี (professional & well trained) (บันทึกข้อความที่ มท. 0311/2516, 2519 : 1)

คณะกรรมการดังกล่าวได้ศึกษาข้อมูลเพื่อมาใช้ในการตราเป็นพระราชบัญญัติการจัดการปกครองท้องถิ่นพทยาขึ้น โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. ำให้มีผู้บริหารที่เป็นนักบริหารอาชีพโดยนาระบบที่เรียกว่า "City Manager" มาปรับปรุงำช้ เพื่อให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ปัญหำได้อย่างเต็มที่เป็นการลดบทบาททางการเมืองระดับท้องถิ่นลง

2. ำให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมเรื่องบทบาทในการที่จะส่งเสริมการท้องถิ่น เช่น อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย การอนุรักษ์ธรรมชาติ และสภาพแวดล้อม การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และสิ่งก่อสร้างอื่น รวมทั้งการควบคุมความเป็นระเบียบเรียบร้อย และสุขอนามัยของสถานบริการ

3. ำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะจะเพิ่มรายได้จากการบริการซึ่งมีค่าตอบแทน รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อบำรุงแสวงหากำไรในท้องถิ่น และภาษีอากรอีกบางประเภท ทั้งนี้เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถอำนวยความสะดวกตามข้อ 2 ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ (บันทึกข้อความที่ มท.0311/97368, 2519 : 1)

โดยหลักการว่า รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่นี้ จะต้องมียุทธศาสตร์เหมาะสมสอดคล้องกับการแก้ปัญหำของพหุวิทยา ซึ่งเป็นปัญหำที่มีลักษณะเฉพาะตัว และทั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ จะต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารงานที่เหมาะสมกับการกิจหน้าที่ของพหุวิทยานอนาคด จึงเห็นว่า ควรจะจัดการปกครองท้องถิ่นที่พหุวิทยารูปแบบผู้จัดการ (City Manager) เพราะเหตุผลว่าการบริหารแบบผู้จัดการนั้นำให้ผู้บริหารอาชีพที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์การบริหารสูง เหมาะสมกับการกิจที่พหุวิทยาจะต้องรับผิดชอบ ทั้งผู้บริหารคือผู้จัดการซึ่งปลอดจากภาวะการถูกแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งการเข้ารับตำแหน่งก็เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างมีำช้โดยวิธีทางและเหตุผลทางการเมืองเป็นหนทางที่จะแก้ปัญหำของพหุวิทยาอย่างถูกจุดหมาย และมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่า การตั้งเมืองพหุวิทยาขึ้นมามีวัตถุประสงค์โดยสรุปก็เพื่อให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งขึ้นนี้ ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนากิจการท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับการท้องถิ่น เช่น การท้องถิ่นแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และสำนักผังเมือง เป็นต้น นอกจากนั้นก็เพื่อให้เมืองพหุวิทยามีกลไกการบริหารที่เหมาะสมและมีความสามารถเพียงพอที่จะแก้ปัญหำและการพัฒนา ดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้ครอบคลุมทั่วถึงทุกปัญหำ มีำช้ให้เกิดความเสื่อมทรามเหมือน

เมื่อครั้งบริหารงานด้วยระบบสุขาภิบาลและที่สำคัญก็คือ เพื่อให้เมืองพัทธยาภิรมย์ระบบการบริหารที่ได้รับการพัฒนาให้สามารถบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายในการตั้งเมืองพัทธยาอย่างมีประสิทธิภาพ (ประเวศ ต่อตระกูล, 2525 : 2) ฉะนั้นระบบโครงสร้างของเมืองพัทธยาจึงมีลักษณะพิเศษกว่าการบริหารท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ที่อาศัยอยู่ปัจจุบันโดยการเปลี่ยนแบบแนวความคิดการบริหารรูปแบบผู้จัดการจากต่างประเทศมาใช้ ดังจะกล่าวถึงรายละเอียดของแนวความคิดรูปแบบผู้จัดการดังต่อไปนี้

แนวความคิดการบริหารรูปแบบผู้จัดการ (City Manager)

การนำเอาแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นเทศบาล รูปแบบผู้จัดการ (City Manager) มาใช้กับเมืองพัทธยานั้น ด้วยเห็นว่าเป็นรูปแบบการบริหารรูปแบบหนึ่งใน 3 รูปแบบที่นิยมใช้กับเทศบาลในประเทศไทย ซึ่งนักวิชาการปกครองของสหรัฐอเมริกาให้ความเห็นว่า เทศบาลรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ดีการบริหารงานมีประสิทธิภาพ มีผู้รับผิดชอบการบริหารที่แน่นอน (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522 : 118) ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงรายละเอียดของแนวความคิดรูปแบบผู้จัดการนั้น ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นเทศบาลทั้ง 3 รูปแบบ ที่นิยมใช้กันในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์นำไปเป็นพื้นฐานแนวความคิดในการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมกับการบริหารเมืองพัทธยาต่อไป

รูปแบบเทศบาลที่นิยมใช้กันในประเทศไทยมีด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ

1. เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี และสภา
(The Mayor-Council Plan)
2. เทศบาลรูปแบบคณะกรรมการ
(The Commission Plan)
3. เทศบาลรูปแบบสภา และผู้จัดการหรือผู้จัดการเทศบาล
(The Council and Manager Plan or City Manager)

1. เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา

(The Mayor-Council Plan)

การปกครองรูปแบบนี้ประกอบด้วยฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรี (Mayor) และฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาเทศบาล ทั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เทศบาลใน

รูปแบบนี้นิยมใช้กัน 2 ระบบ (MacDonald, 1966 : 152-154)

คือ

1.1 ระบบนายกเทศมนตรี มีอำนาจมาก (The Strong Mayor Plan)

ระบบนี้ นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการควบคุมหน่วยงานเทศบาลมากโดยไม่ต้องอาศัยมติของสภาเทศบาล มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานประจำหรือหัวหน้าสำนักงานต่าง ๆ ในการตัดสินใจ อีกทั้งยังมีอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาลอีกด้วย

1.2 ระบบนายกเทศมนตรี มีอำนาจน้อย (The Weak Mayor Plan)

นายกเทศมนตรีในระบบนี้จะทำการเลือกตั้งไปพร้อมกับหัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของหน่วยงานน้อยมากการใช้อำนาจจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล ตัวนายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นประธานในพิธีการต่าง ๆ เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติเป็นสัญลักษณ์ของเมืองเท่านั้น อำนาจในการบริหารจะอยู่ที่พนักงานประจำซึ่งมีหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบอยู่ตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม เทศบาลรูปแบบนี้ไม่ว่าในระบบนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (The Strong Mayor) หรือนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (The Weak Mayor) นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาจะเป็นบุคคลที่มีความสำคัญมากเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และอยู่ในตำแหน่งวาระละ 4 ปี เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน รับผิดชอบโดยตรงกับประชาชน ตำแหน่งนี้จึงมีความสำคัญมากในการปกครองท้องถิ่น (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526 : 45-47)

สำหรับสภาเทศบาลซึ่งทำหน้าที่เป็น ฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะมีอำนาจออกเทศบัญญัติและกำหนดนโยบายของเทศบาล ออกเทศบัญญัติเก็บภาษี และอนุมัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล เปรียบคล้าย ๆ กับสภาผู้แทนราษฎรของประเทศ นอกจากนี้สภาเทศบาลยังต้องอนุมัติการแต่งตั้งพนักงานเทศบาลตามแห่งด้วย

2. เทศบาลรูปแบบคณะกรรมการ

(The Commission Plan)

เทศบาลรูปแบบนี้ จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นมาจากประชาชนโดยตรง และสมาชิกสภาเทศบาลจะลงมติแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยมีการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบงานฝ่ายต่าง ๆ คณะกรรมการแต่ละฝ่ายจะประกอบด้วย สมาชิกเทศบาลที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธาน และอาจมีสมาชิกสภาเทศบาล และบุคคลอื่นประกอบเป็นคณะกรรมการด้วยก็ได้ เทศบาลรูปแบบนี้มีลักษณะสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. คณะกรรมการได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนโดยให้เมืองทั้งเมืองเป็นเขตเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งตามเวลาที่กำหนดและได้รับเงินเดือน
2. คณะกรรมการทั้งหมดทำหน้าที่ทั้งด้านออกกฎหมายท้องถิ่น ออกเทศบัญญัติกำหนดนโยบายของเทศบาล และทำหน้าที่บริหารงานด้วย
3. อำนาจ และความรับผิดชอบในการบริหารเทศบาลตกอยู่กับคณะกรรมการ ซึ่งมีจำนวนประมาณ 3-9 คน
4. ในการประชุมสภาเทศบาลจะเลือกคณะกรรมการบริหารผู้หนึ่งเป็นประธานกรรมการ หรือเรียกว่า Mayor แต่ไม่ได้มีอำนาจเหมือน Mayor ของรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา ผู้เป็นประธานจะมีอำนาจน้อยมาก โดยปกติจะมีฐานะเป็นประธานในพิธีการต่างๆ มีอำนาจในการยับยั้งเทศบัญญัติได้บ้างบางเทศบัญญัติ
5. กรรมการแต่ละคนเป็นผู้บริหารงานของเทศบาลส่วนต่างๆ เช่น ดับเพลิง ตำรวจ การประปา การสาธารณสุขโรค การคลัง เป็นต้น จำนวนหน่วยงานนี้จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับจำนวนของคณะกรรมการของเทศบาลนั้นๆ ด้วย (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522 : 113)

3. เทศบาลรูปแบบสภา และผู้จัดการหรือผู้จัดการเทศบาล

(The Council and Manager Plan or City Manager)

จากการใช้การบริหารเทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาและรูปแบบคณะกรรมการ ก็พบข้อดีและข้อเสีย ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคบางประการในการบริหารท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่วางไว้ได้ จึงได้มีการนำรูปแบบการบริหารอีกรูปแบบหนึ่งมาซึ่งโดยนำแนวความคิดมาจากการบริหารองค์การธุรกิจ โดยอาศัยการบริหารอาชีพจ้างเข้ามาบริหารโดย

มีอำนาจเต็มเรียกว่าผู้จัดการเทศบาล (City Manager) และเรียกรูปแบบการบริหารแบบนี้ว่า รูปแบบสภา และผู้จัดการ หรือผู้จัดการ โดยจะได้กล่าวในรายละเอียดในแนวความคิด และรูปแบบโครงสร้างดังต่อไปนี้

ก. แนวความคิดและวิวัฒนาการ

สหรัฐอเมริกาเป็นต้นกำเนิดรูปแบบผู้จัดการเทศบาล ซึ่งมีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากการดำเนินงานขององค์การ The National Short Ballot Organization ซึ่งมีวูดร็อด วิลสัน (Woodrow Wilson) เป็นประธาน และริชาร์ด เอส. ชายล์ (Richard S. Childs) เป็นเลขาธิการขององค์การ และภายหลังต่อมาชายล์ ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของการปกครองรูปแบบผู้จัดการ เนื่องจากชายล์เห็นว่า การจัดรูปแบบการปกครองแบบคณะเทศมนตรีและสภา และแบบคณะกรรมการเป็นแบบที่ไม่เหมาะสม เพราะแบบคณะเทศมนตรีเป็นแบบที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองขึ้นอยู่กับความสามารถของนายกเทศมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ส่วนแบบกรรมการนั้น ชายล์เห็นว่า เป็นแบบที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเรื่อง "การฉกฉวย" เพราะกรรมการแต่ละคนซึ่งควบคุมงานแต่ละฝ่ายจะพยายามวิ่งฉกฉวยเพื่อให้ฝ่ายตนได้งบประมาณมากที่สุด จึงทำให้ไม่มีกรรมการผู้ใดคิดที่จะรับผิดชอบต่องานของเทศบาล อันเป็นส่วนรวมเพื่อแก้ปัญหาข้อบกพร่องของรูปการปกครองทั้งสอง ชายล์จึงเสนอให้ใช้รูปการปกครองเทศบาลแบบ ผู้จัดการ แทนโดยได้เสนอให้ใช้หลัก 3 ประการ ดังนี้ ประการแรกการเลือกตั้งแบบ Short Ballot คือ การแต่งตั้งบุคคลเข้าทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ประการที่สองการเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต และประการที่สาม การรวมอำนาจไว้ที่สภาเทศบาลเพียงแห่งเดียวนอกจากนี้ยังสนับสนุนให้แยกอำนาจทางการเมืองจากการบริหารมาใช้ และที่สำคัญคือ ชายล์ได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นแบบที่สอดคล้องกับหลักการจัดองค์การธุรกิจ (สวัสดี สงสัยพันธ์, 2517 : 3-5)

การนำแนวความคิดการจัดองค์การธุรกิจเอกชนมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลรูปแบบผู้จัดการเทศบาล

การนำเอาหลักการบริหารงานของธุรกิจเอกชน มาใช้ในการบริหารงานเทศบาลนี้ เกิดมาจากการพิจารณาถึงข้อบกพร่อง ความล่าช้าในการบริหารท้องถิ่นรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา และรูปแบบคณะกรรมการจึงได้นำเอาแนวความคิดรูปแบบผู้จัดการ โดยมีรากฐานจากการบริหารงานของท้องถิ่นในรูปแบบ

กรรมการและเปลี่ยนแปลงแนวความคิดการบริหารงานของธุรกิจเอกชนมาใช้กับงานของรัฐ

ระดมการบริหารงานของเอกชนในรูปแบบบริษัทนั้น จะเลือกสรรหาผู้จัดการ ผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถเข้ามาบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น และบริษัท จะเห็นว่า ผู้ถือหุ้นทั้งหลายของบริษัทจะเลือกตัวแทนของผู้ถือหุ้นทั้งหมด ขึ้นมา เรียกว่า คณะกรรมการบริหารของบริษัท ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานของบริษัทเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ถือหุ้นทั้งหมดดังกล่าวว่าการนี้คณะกรรมการบริหารจะไปเลือกสรรจ้างผู้จัดการที่มีความรู้ ความสามารถจากบุคคลภายนอกเข้ามาบริหารงานตามแนวนโยบายที่คณะกรรมการบริหารของท้องถิ่นได้วางไว้ ตามแนวความคิดนี้ก็ได้นำมาเปลี่ยนแปลงมาใช้ในการบริหารท้องถิ่น เปรียบได้ว่าประชาชนทั้งหลายเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท (Stockholders) ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาขึ้นมา ซึ่งเปรียบได้เท่ากับคณะกรรมการบริหารของบริษัท (Corporate Board) (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522 : 248) และคณะกรรมการบริหารของบริษัทซึ่งเปรียบได้กับสมาชิกสภานี้จะดำเนินการว่าจ้างและแต่งตั้งผู้จัดการท้องถิ่น ซึ่งเปรียบได้กับผู้จัดการบริษัทขึ้นมาเพื่อรับสนองนโยบายของสภาที่กำหนดขึ้นไว้ หากผู้จัดการท้องถิ่นขาดความสามารถ หรือสนองตอบนโยบายของสภาไม่ได้ สภามีสิทธิที่จะบอกเลิกจ้างได้ การทำสัญญาจ้างจะมีระยะเวลาระบุไว้แน่นอน เช่น เป็นรายเดือน รายปี รายสามปี หรือห้าปีก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นกับความ ต้องการของสภา หรือคณะกรรมการ ผู้จัดการบริหารงานผิดพลาดหรือได้พนักงาน ที่ไม่ดีเข้ามาทำงานทำความเสียหายให้แก่ท้องถิ่น หรือเปรียบบริษัทเท่ากับเมือง ต้องประสบการขาดทุน คณะกรรมการของสภาซึ่งทุกคนต่างเป็นตัวแทนผู้ถือหุ้นจาก ประชาชนทุกคนก็สามารถตัดสินใจเลิกจ้างผู้จัดการผู้นั้นเสีย แต่ถ้าได้ผู้จัดการที่มีความสามารถในการบริหารงานทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าก็สามารถจ้างต่อไปได้

จากการนำเอาแนวความคิดหลักการบริหารธุรกิจเอกชน มาใช้กับงานบริหารของท้องถิ่นเทศบาล จึงสามารถวางเป็นหลักการได้ดังนี้

1. การรวมอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่น หรือนิติบัญญัติไว้ที่สภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น สภาท้องถิ่นจึงมีหลักการ 2 ประการ คือ กำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ตามความต้องการของท้องถิ่น และวางแนวนโยบายในการบริหารงาน และควบคุมการดำเนินงานบริหารของผู้จัดการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ และอีกประการหนึ่งก็คือหน้าที่ตราเทศบัญญัติ และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้บังคับภายในเขตเทศบาล

ของตน

2. สภาเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกน้อยโดยปกติจะมีจำนวน 5-9 คน การเลือกตั้งจะกระทำเฉพาะสมาชิกสภา หรืออาจจะมีการเลือกตั้งตำแหน่งด้วยก็ได้แต่ไม่มากนัก

3. นายกเทศมนตรีเป็นประธาน เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติแต่ไม่มีอำนาจในการบริหารแต่อย่างใดเลย ทำหน้าที่เพียงเป็นประธานสภาหรือประธานในพิธีการต่าง ๆ ในนามของเทศบาลเท่านั้น

4. แบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ ในการดำเนินการบริหารออกจากสภาเทศบาล ปล่อยให้หัวหน้าฝ่ายบริหารเพียงคนเดียว คือ ผู้จัดการเทศบาล มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ และพนักงานประจำแต่เพียงผู้เดียว สภาเทศบาลหรือสมาชิกสภา ไม่มีสิทธิอำนาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และพนักงานประจำแต่อย่างใด

5. หัวหน้าฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ทุกระดับ มีลักษณะเป็นบุคคลที่เข้ามายึดอาชีพการทำงานในองค์การบริหารปกครองท้องถิ่น ความมั่นคงในอาชีพขึ้นอยู่กับความสามารถ สมรรถภาพ และประสิทธิภาพในการทำงานของตนเอง รับผิดชอบไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับวิถีทางของการเมืองในการเลือกตั้ง (บุญรงค์ - นิลวงศ์, 2522 : 250-251)

การนำเอาแนวความคิดนี้มาบริหารงานเทศบาลจึงเป็นรูปแบบที่ยอมรับความสำคัญของประสิทธิภาพการบริหาร และสอดคล้องกับหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

และการนำรูปแบบผู้จัดการเทศบาลไปใช้ครั้งแรกอาจกล่าวได้ว่า เกิดจากเหตุบังเอิญคือ ในปี ค.ศ. 1906 เมืองสตอนตัน (Staunton) มลรัฐเวอร์จิเนีย ต้องการนำเอารูปแบบคณะกรรมการไปใช้แต่เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของมลรัฐเองกำหนดไว้ว่า เทศบาลจะต้องมีนายกเทศมนตรี และสภาเทศบาลจึงมีผู้เสนอให้จ้างผู้จัดการคนหนึ่งทำหน้าที่ควบคุมและบริหารงานเทศบาล ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ. 1908 จึงได้มีการนำเอาแบบผู้จัดการไปใช้ในเมืองดังกล่าว (สวัสด์ สงสัมพันธ์, 2517 : 6) และต่อมาอีก 4 ปี เมืองเดตัน (Dayton) มลรัฐโอไฮโอ ก็ได้้นำแบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ทั้งนี้ เนื่องจากเกิดอุทกภัยร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นมูลค่าถึง 128 ล้านดอลลาร์ เสียชีวิต 84 ราย รับผิดชอบในการบริหารงานในรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาไม่สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนนั้นได้ ผู้ว่าการมลรัฐในขณะนั้นจึงได้แต่งตั้ง

ตั้ง Mr. John M. Peterson เป็นผู้รับผิดชอบให้มีอำนาจเต็มทุกประการเท่าที่จำเป็นจะต้องทราบจากว่าบุคคลนี้สามารถปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาจึงทำให้รูปแบบผู้จัดการเป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลาย และปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1963 ได้มีเทศบาลนครต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบนี้ถึง 1,628 แห่ง นอกจากนั้นยังแพร่หลายไปถึง แคนาดา ด้วย ถึง 69 แห่ง (นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา, ชาญชัย วรดิษฐ์สิมา, 2521 : 126)

โดยสรุปรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกามีแนวความคิดเพื่อมุ่งประสิทธิภาพในการดำเนินงานบริหาร เพื่อแก้ปัญหาอุปสรรคของการเป็นรูปแบบที่มีทั้งหน้าที่ออกกฎหมายท้องถิ่น และบริหารซึ่งกรรมการทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน แต่หากมีข้อขัดแย้งระหว่างกรรมการด้วยกัน หรือกรรมการบางคนบริหารงานบกพร่องแล้วก็จะเกิดความแตกแยก ทำให้การบริหารมีอุปสรรค ไม่สามารถแก้ไขปัญหของท้องถิ่นอย่างฉับพลัน และเพื่อขจัดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่างๆ ในวงการเทศบาลอีกด้วย แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือ เพื่อมุ่งดำเนินงานบริหารท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นนั่นเองดังจะเห็นเจตนารมณ์ของคณะกรรมการที่พิจารณาจัดตั้งเทศบาลแบบผู้จัดการ ณ เมืองสตอนตัน ดังนี้ "...ให้การบริหารของเทศบาลทั้งหมดตกอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถที่เทศบาลได้ว่าจ้างมา ทั้งนี้เพื่อให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบทั่วๆ ไป เสมือนหนึ่งเป็นผู้จัดการทางธุรกิจ...ผู้นี้เป็นผู้จัดการ หรือหัวหน้าควบคุมงานของเทศบาล" (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 182-183)

ส่วนรูปผู้จัดการเทศบาลในแคนาดานั้น เกิดจากแนวความคิดที่พยายามจะแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนโดยตรง กับประสิทธิภาพในการบริหารงาน กล่าวคือจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจากประชาชนโดยตรง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและผู้บริหารจะได้มาจากการว่าจ้างนักบริหารที่มีความรู้ความสามารถ และประสิทธิภาพในการบริหาร ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบและอาจจะไม่ดำเนินการบริหารตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยทั่วๆ ไปโดยตรง แต่ก็แก้ไขเสียดังกล่าวย่อมมอบหมายให้สภาเป็นผู้ควบคุมผู้บริหาร ขององค์การ (Hamilton, 1962 : 168) กล่าวคือการเกิดรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในแคนาดา เป็นผลจากการนำเอาแนวความคิดตามรูปแบบผู้จัดการในสหรัฐอเมริกาซึ่งนั่นเอง

ลักษณะทั่วไปของรูปแบบผู้จัดการเทศบาล

การบริหารงานในรูปแบบผู้จัดการ มีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. มีการผสมผสานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร

อำนาจนิติบัญญัตินั้นได้แก่ การวางแผนนโยบายการดำเนินงานของเทศบาลการตราเทศบัญญัติการควบคุมฝ่ายบริหาร และอำนาจในการบริหารงานเทศบาลจะรวมอยู่ที่สภาเทศบาลเพียงฝ่ายเดียว ไม่มีการแยกอำนาจเป็นอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารแต่อย่างใด ในโครงสร้างองค์กร (Anderson & Weidner, 1960 : 381) จึงไม่จำเป็นต้องมีการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากได้มอบภาระในการบริหารงานทั้งหมดให้ "ผู้จัดการเทศบาล" (City Manager) ซึ่งสภาเทศบาลเป็นผู้แต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบในการที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของสภาเทศบาลที่จะเป็นผู้กำหนดให้มีขึ้นต่ออย่างไรก็ตาม ก็จะเข้าไปเกี่ยวข้องหรือยุ่งเกี่ยวกับผู้จัดการเทศบาลไม่ได้

2. มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ

การปกครองรูปแบบนี้ มีการแบ่งแยกภาระหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนแน่นอน กล่าวคือ สภาเทศบาลทำหน้าที่กำหนดนโยบายและตราเทศบัญญัติ และควบคุมให้การบริหารงานของผู้จัดการเทศบาล เป็นไปตามนโยบายที่สภาเทศบาลได้กำหนดไว้ ส่วนผู้จัดการเทศบาลก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของสภาเทศบาลด้วยการรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาเทศบาล และสภาเทศบาลต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนอีกต่อหนึ่ง

3. มีหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการบริหารงานเป็นคนเดียว

ผู้จัดการเทศบาล ซึ่งสภาเทศบาลเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งโดยพิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้บริหาร เป็นผู้ควบคุมการบังคับบัญชาการบริหารงานของเทศบาลทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการของเทศบาลบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของสภาเทศบาล นอกจากนั้นยังต้องรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณเสนอต่อสภาเทศบาล ฉะนั้น ผู้จัดการเทศบาลจึงต้องมีอิสระ และมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของเทศบาลทั้งสิ้นให้ลุล่วงไปด้วยดี

4. มีสภาเทศบาลทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงาน

สภาเทศบาลจะมีขนาดไม่ใหญ่นักโดยจะมีสมาชิกประมาณ 5 - 9 คน สมาชิกเหล่านี้ ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาลและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภานี้จะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และควบคุมผู้จัดการโดยวิธีการ

ดังนี้

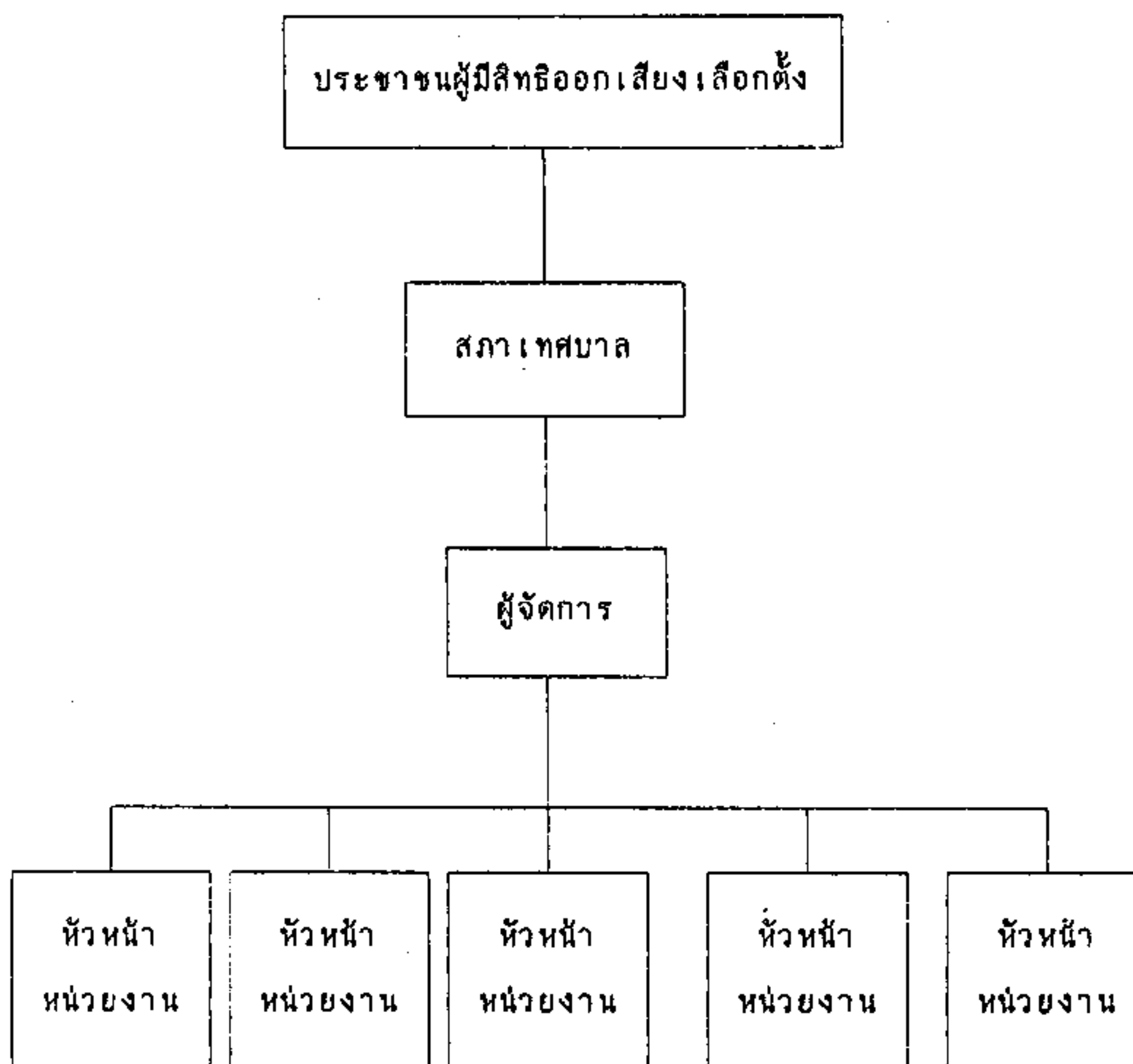
- 4.1 ใช้อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการในเวลาใดก็ได้
- 4.2 ใช้อำนาจอนุมัติ หรือยับยั้งข้อเสนอต่างๆ ของผู้จัดการเทศบาล
- 4.3 ควบคุมด้านการเงิน การคลัง
- 4.4 ตรวจสอบบัญชี และการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลได้ตลอดเวลา
- 4.5 พิจารณารายงานของผู้จัดการเทศบาลที่ต้องเสนอต่อสภาเทศบาลและซักถามผู้จัดการเทศบาลเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล

5. ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

การบริหารงานในระบบผู้จัดการเทศบาลจะไม่กำหนดระยะเวลาของผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร หรือหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนพนักงานเทศบาลทุกคน ทั้งนี้เพื่ออำตพนักงานเทศบาลทุกคนยึดถือการทำงานให้เทศบาลเป็นอาชีพถาวร แต่อย่างไรก็ตาม สภาเทศบาลก็ย่อมมีอำนาจ และดุลยพินิจที่จะถอดถอนผู้จัดการเทศบาลของตนเอง และผู้จัดการเทศบาลก็มีอำนาจที่จะถอดถอนหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ หรือพนักงานเทศบาลคนใดก็ได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่ได้กำหนดไว้ (Ander son & Weidner, 1960 : 382)

แผนภูมิที่ 9

แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรเทศบาลรูปแบบผู้จัดการ



ที่มา : จาลองจากแผนผังของ National Municipal League
(Adrian, 1961 : 221)

ข. รูปแบบโครงสร้าง

รูปแบบนี้ในสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยองค์กรที่สำคัญ 2 องค์กร คือ สภาเทศบาล (Council) และผู้จัดการเทศบาล (Manager) ในขนาดาก็เช่นกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. สภาเทศบาล เป็นองค์กรนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกาเทศบาล
โดยปกติมีจำนวนไม่มากนัก คือประมาณตั้งแต่ 5-9 คน แตกต่างกันไปตามจำนวน
พลเรือนที่อยู่บนท้องถื่นนั้นเช่น มลรัฐอิลลินอยกำหนดว่าเทศบาลหนึ่งถ้ามีพลเมือง
ต่ำกว่า 50,000 คน จะมีสมาชิกสภาเทศบาลเพียง 5 คนถ้ามีมากกว่า 50,000
คน แต่ไม่ถึง 100,000 คน ก็กำหนดให้มีสมาชิกสภาเทศบาล 7 คน แต่ถ้ามีพล-
เมืองกว่า 100,000 คน ก็จะมีสมาชิกสภาเทศบาล 9 คน เป็นต้น (สวัสดี ส่ง-
สัมพันธ์, 2517 : 8) และสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดนี้จะมาจากการเลือกตั้ง
โดยตรงจากประชาชนทั้งหมดโดยจะมีการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลโดยวิธีรวมเขต
และส่วนใหญ่อการเลือกตั้งพิจารณาจากคุณสมบัติผู้สมัครแต่ละคนเป็นใหญ่ โดยไม่
คำนึงถึงระบบพรรค เนื่องจากต้องการให้เลือกตั้งผู้แทนในระดับท้องถื่น ไม่ตกอยู่
ภายใต้การจูงใจจากการหาเสียงเลือกตั้งในระดับชาติและต้องการให้สมาชิกสภา
เทศบาลผู้ได้รับเลือก มีความผูกพันกับท้องถื่นโดยส่วนร่วมโดยไม่ถือว่าเป็นผู้แทน
เขตใดเขตหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ก็มีเทศบาลจำนวนไม่น้อยยังคงใช้วิธีการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาเทศบาลโดยวิธีการแบ่งเขต (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 187)
ส่วนการปกครองท้องถื่นรูปผู้จัดการในเวลานานั้น สภาเทศบาลประกอบด้วย
สมาชิกสภาที่มีจำนวนน้อยและการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยเป็นการ
เลือกตั้งแบบอิสระไม่มีการสังกัดพรรค (Hamilton, 1962 : 169)

นายกเทศมนตรี (Mayor) รูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกานั้น
โดยทั่วไปสภาเทศบาลจะเป็นผู้คัดเลือกจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภาด้วยกันเอง คนหนึ่ง
เป็นนายกเทศมนตรี แต่มีเทศบาลบางแห่งให้ประชาชนเลือกมาโดยตรง ด้าน
อำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีโดยทั่วไปให้นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นประธาน
สภาเทศบาล และประธานในการประกอบพิธีต่างๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามนายก-
เทศมนตรีอาจจะมีอำนาจในด้านอื่น ๆ อีกขึ้นอยู่กับวิธีการได้รับการดำรงตำแหน่ง
เป็นสำคัญ เช่น เทศบาลบางแห่ง หากนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งจาก
ประชาชนโดยตรง นายกเทศมนตรีแบบนี้มักจะมีอำนาจมากขึ้น เช่นมีอำนาจยับยั้ง
(Veto Power) มติของที่ประชุมสภาเทศบาลได้จากรายงานที่ปรากฏอยู่ใน
Municipal Year Book 1963 แสดงให้เห็นว่า มีเทศบาลต่างๆ ซึ่งมีพลเมือง
เกินกว่า 5,000 คนขึ้นไป รวม 537 แห่ง ที่มีการบริหารงานด้วยระบบนี้ได้ใช้
อำนาจยับยั้งมติที่ประชุมสภาได้เกินกว่าครึ่งหนึ่ง อำนาจยับยั้งของนายกเทศมนตรีที่
ได้ใช้อำนาจดังกล่าวไปแล้วยังแยกได้ดังนี้

เทศบาลที่นายกเทศมนตรีใช้อำนาจยับยั้งทุกเรื่องของมติ มีอยู่ประมาณ

ร้อยละ 11.4 และเทศบาลที่นายกเทศมนตรีใช้อำนาจยับยั้งมติของสภาเทศบาล บางเรื่องร้อยละ 18.2 ส่วนที่เหลือร้อยละ 70.4 เป็นนายกเทศมนตรีที่ไม่เคย ใช้อำนาจของตนดังที่กล่าวแต่อย่างใด (ประสิทธิ์ หงษ์ทองคำ, 2523 : 187-188) ในแคนาดาก็เช่นเดียวกัน นายกเทศมนตรีจะไม่มีอำนาจบริหารแต่อย่างใด แม้ แต่อำนาจยับยั้งมติของสภาเทศบาลดังกล่าว

ในด้านอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปสภา เทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้คือ

1. กำหนดนโยบายให้ผู้จัดการดำเนินการบริหาร
2. ออกกฎหมายท้องถิ่น
3. แต่งตั้ง หรือถอดถอนผู้จัดการตามเงื่อนไขของกฎหมาย และสัญญาจ้าง
4. อนุมัติ หรือยับยั้งข้อเสนอต่าง ๆ ของผู้จัดการเทศบาล
5. ควบคุมการเงิน และตรวจสอบบัญชีเทศบาล
6. พิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล
7. กำหนดอัตราภาษีที่พึงจัดเก็บภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งของ มลรัฐ และของท้องถิ่นเองอีกด้วย

(Bromage, 1960 : 362-363)

นอกจากนี้ สภาเทศบาลบางแห่งยังมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการ เพื่อให้ทำหน้าที่บางอย่างตามความต้องการของสภา ดังกล่าวให้ผู้จัดการเทศบาลแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการเป็นไปตามลาพัง ทั้งนี้เพื่อกลั่นกรองตัว บุคคลที่เข้ารับหน้าที่ให้เกิดความรอบคอบ และยุติธรรม แม้จะทำให้อำนาจของ ผู้จัดการเทศบาลลดลงไปบ้างก็ตาม (MacDonald, 1958 : 211

-212)

รูปแบบผู้จัดการเทศบาลในแคนาดาก็เช่นกัน มีอำนาจออกกฎหมาย ท้องถิ่น กำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหาร อีกทั้งแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหาร อนุมัติงบประมาณ และอื่น ๆ (Hamilton, 1962 : 169)

โดยสรุปอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในสหรัฐอเมริกา และแคนาดา มีลักษณะเช่นเดียวกัน

2. ผู้จัดการเทศบาล เป็นหัวหน้าสูงสุดในการบริหาร จึงนับว่าเป็น บุคคลที่มีความสำคัญของรูปแบบนี้

ก. การแต่งตั้ง

เทศบาลในสหรัฐอเมริกา การแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลโดยปกติสภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณาเลือกสรร และแต่งตั้งบุคคลหนึ่งเป็นผู้จัดการเทศบาล ทำหน้าที่บริหารงานเทศบาลโดยคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน มีเทศบาลหลายแห่งในสหรัฐอเมริกาที่กำหนดแนวทางการเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลเป็นกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ประกาศใช้รูปแบบสภา และผู้จัดการเทศบาล เมืองซานบรูโน (San Bruno) ซึ่งตราขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1951 ได้ระบุไว้ว่า "ให้มีการแต่งตั้งผู้จัดการ...โดยสภาเทศบาล...โดยพิจารณาจากคุณสมบัติ หรือความสามารถในการบริหารงานเป็นสำคัญ" นอกจากนั้น เทศบาลบางแห่งของสหรัฐอเมริกายังกำหนดไว้อีกด้วยว่า ห้ามมิให้สภาเทศบาลแต่งตั้งจากสมาชิกด้วยกันเอง หรือหัวหน้างานเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่งหลังจากพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในเทศบาลนั้น ๆ (ประหยัค หงษ์ทองคำ, 2523 : 189) รูปแบบผู้จัดการเทศบาลในแคนาดา ก็เช่นกัน ผู้จัดการเทศบาลเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับการแต่งตั้งจากสภาโดยคัดเลือกมาจากผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์สูง ทางการบริหาร. (Hamilton, 1962 : 169)

รูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ในเรื่องวิธีการแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลเหมือนกัน คือ สภาเทศบาลเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้งซึ่งเป็นวิธีการที่เหมาะสมตามรูปแบบผู้จัดการเทศบาลแล้ว เพราะสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหารงานของผู้จัดการ จึงควรมีอำนาจแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลด้วย

ข. การถอดถอน

การถอดถอนตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา ตามปกติได้กำหนดว่าจะให้ดำรงตำแหน่งนานเท่าใด กล่าวคือ เมื่อแต่งตั้งแล้วก็ให้ทำหน้าที่เรื่อยไปตราบเท่าที่สภาเทศบาลยังพอไว้วางใจผลงานอยู่แต่เทศบาลบางแห่งวางหลักไว้ว่า มิให้มีการถอดถอนผู้จัดการเทศบาลที่แต่งตั้งให้พ้นจากตำแหน่งภายในระยะ 6 เดือนแรก ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้มีโอกาสพิสูจน์ความสามารถอย่างเต็มที่นั่นเอง (MacDonald, 1956 : 212)

ค. พื้นความรู้ความสามารถ

โดยทั่วไปรูปผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา กฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้กว้าง ๆ ท่านองว่าต้องมีความรู้

ความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชาและบริหารงานมีลักษณะและความสามารถ
ในทางธุรกิจ เคยปฏิบัติงานในแขนงวิศวกรรม หรือเคยได้รับการฝึกฝนงานใน
แขนงวิศวกรรม ฯลฯ เป็นต้น โดยมีกำหนดแน่ชัดลงไปว่าต้องมีความรู้ ความ
สามารถในระดับใด แต่การสำรวจความคิดเห็นของผู้จัดการเทศบาลชั้นนำใน
สหรัฐอเมริกา 10 ราย ทำให้ทราบว่าบรรดาความรู้ต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้
ปฏิบัติงานตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล ซึ่งต้องใช้เวลาตลอดเวลาตามลำดับมากขึ้น
นอกจากภาษาอังกฤษแล้ว มีดังนี้ รัฐประศาสนศาสตร์ ศิลปะในการพูด การคลัง
รัฐศาสตร์ การบริหารงานบุคคล ตรรกวิทยา บัญชี กฎหมาย และจิตวิทยา
เพียงพอในการบริหารการพัฒนา (Fisher and Bisshop, 1950: 71-72)
ในขนาดาก็เช่นเดียวกัน โดยหลักแล้วจะต้องได้รับการคัดเลือกจากผู้มีความรู้
ความสามารถ และประสบการณ์มาดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล

(Hamilton, 1962 : 169)

ง. ภูมิลาเนา

กฎหมายมิได้ระบุภูมิลาเนาของผู้จัดการเทศบาลแต่อย่างใด ด้วยมุ่ง
ประสงค์คัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารงานเท่านั้น โดยไม่คำนึง
ถึงว่าเป็นผู้ภูมิลาเนาอยู่ในเขตใดเพราะเทศบาลส่วนมากยังเห็นพ้องกันว่า การที่
ผู้จัดการเทศบาลมาจากท้องถิ่นอื่นจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าแต่งตั้งคนในท้องถิ่นเอง
เนื่องจากสามารถบริหารงานโดยไม่ต้องยึดติดใจ เพราะไม่มีความสัมพันธ์กับคน
ในท้องถิ่นมาก่อนอีกด้วยแต่ก็มีกฎหมายของเทศบาลบางแห่งระบุว่าต้องมีภูมิลาเนา
อยู่ในเขตเทศบาลนั้นด้วย

จ. อำนาจหน้าที่

รูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา ผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้ท
หน้าที่เห็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล และรับผิดชอบเกี่ยวกับงานของเทศบาล
ทุกอย่างรวมตลอดถึงหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และเทศบัญญัติ
2. แต่งตั้ง ควบคุม-ดูแล ตรวจสอบ และถอดถอนหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ
ตลอดจนเจ้าหน้าที่เทศบาลตามระเบียบ และกฎเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล
โดยสภาจะไม่สอดแทรกเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย
3. ให้ความเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับกิจการของเทศบาลต่อสภาเทศ
บาล
4. รายงานให้สภาเทศบาลทราบถึงฐานะการเงิน และความจำเป็น

ที่ศาลจะต้องใช้เงินในอนาคต

5. จัดเตรียมงบประมาณเสนอสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาอนุมัติ
6. จัดทำและเสนอรายงานในเรื่องต่างๆ ตามที่สภาเทศบาลต้องการ
7. ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ และเสนอรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน
แก่ประชาชน และสภาเทศบาลทราบ

8. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ หรือตามที่สภามีบัญชา ในกรณี
เรื่องนั้น ๆ มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย (Anderson & Weidner, 1960
: 443)

ส่วนในคานาคาผู้จัดการเทศบาลก็มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับผู้จัดการเทศ-
บาลในสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ดังต่อไปนี้

1. ให้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบัญญัติทั้งหลาย
2. ควบคุมหน่วยงานทั้งหลาย และแต่งตั้งบังคับบัญชา และถอดถอน
ผู้ดำรงบังคับบัญชาตามระเบียบว่าด้วยการเจ้าหน้าที่ของเทศบาล
3. เสนอแนะแก่สภาเกี่ยวกับกิจกรรมของเทศบาลเท่าที่ผู้จัดการต้อง-
การ

4. รายงานให้สภาทราบตลอดเวลาเกี่ยวกับ สถานะด้านการเงินและ
ความต้องการในอนาคตของเทศบาล

5. จัดทำ และเสนองบประมาณรายปีแก่สภา
6. จัดทำและเสนอรายงานต่าง ๆ แก่ที่สภาต้องการ
7. แจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล โดย
อาศัยรายงานที่เสนอแก่สภา

นอกจากนั้นผู้จัดการเทศบาลจะต้องปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้
ในข้อบัญญัติ และมติของสภา (Hamilton, 1962 : 169)

ฉ. เงินเดือน

ผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา จะได้รับเงินเดือนสูงกว่าพนักงาน
เทศบาลอื่น ๆ แม้แต่นายกเทศมนตรี แต่รายได้ของผู้จัดการเทศบาลบางคนหาก
ไปทำงานธุรกิจแล้วก็ยังนับว่าเป็นรายได้ที่ต่ำอยู่ ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปการกำหนด
รายได้ของผู้จัดการเทศบาลจะขึ้นอยู่กับจำนวนพลเมืองที่อยู่ในเขตเทศบาล ถ้า
เทศบาลใดมีขนาดใหญ่ และพลเมืองมากรายได้ของผู้จัดการเทศบาลก็จะสูงกว่า
เทศบาลที่มีพลเมืองน้อย นอกจากนี้เทศบาลบางแห่งรายได้ของผู้จัดการเทศบาล
ยังขึ้นอยู่กับงบประมาณประจำปี ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง การศึกษา อายุ

จำนวนผู้ได้บังคับบัญชา และรายได้ของหัวหน้าหน่วยงานอีกด้วย (ประหยัด หงษ์-ทองคำ, 2523 : 193) กล่าวโดยสรุปเรื่องเงินเดือนของผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา ยังนับว่าต่ำอยู่ จึงเป็นธรรมดาที่บางคนไม่นิยมอาชีพนี้

3. ความสัมพันธ์ระหว่างสภา กับผู้จัดการเทศบาล

รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่กำหนดสัดส่วน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ หรือความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาล และผู้จัดการเทศบาล ได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกันโดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ และมีลำดับขั้นบังคับบัญชาอย่างชัดเจน เพื่อให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เข้าไปมีบทบาทแทรกแซงอีกฝ่ายหนึ่งจนอาจเกิดผลเสียแก่เทศบาลได้ กล่าวคือกำหนดตั้งแต่ให้สภาเทศบาลเป็นองค์กรนิติบัญญัติ และทำหน้าที่กำหนดนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางการบริหารของเทศบาล ส่วนผู้จัดการเทศบาล เป็นฝ่ายรับนโยบายมาปฏิบัติ สภาจะไม่ยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลโดยเด็ดขาดและผู้จัดการเทศบาลจะไม่ขัดแย้งอำนาจสภามาเป็นของตนเช่นกัน ทั้งนี้เพราะผู้จัดการเทศบาลมีฐานะเป็นเพียงลูกจ้างสภาไม่ใช่นายจ้างจึงอยู่การทางานของสภา กับผู้จัดการเทศบาลต้องเกี่ยวข้องกันเสมอ แต่กฎหมายก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดเจนแล้ว เช่น ระบุว่าผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ สภาเป็นผู้อนุมัติและเมื่อสภาอนุมัติข้อบัญญัติแล้ว ผู้จัดการเทศบาลต้องปฏิบัติ ความสัมพันธ์ระหว่างสภา กับผู้จัดการเทศบาลตามกฎหมายนี้มักไม่เป็นปัญหาแต่ที่เป็นปัญหาก็คือ การอาศัยความสัมพันธ์นี้ เข้าไปแทรกแซงการนำเรื่องส่วนบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น ผกาทให้ผู้จัดการเทศบาลบรรจุพรรคพวกของตนเข้าทำงานเป็นพนักงานเทศบาลทำให้การบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลขาดความเป็นอิสระ และอาจเกิดความเสียหายได้เกี่ยวกับเรื่องนี้ เทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดโทษของการแทรกแซงอำนาจของกันและกันไว้ สมาชิกคนใดที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารงาน หากมีการฝากบรรจุพรรคพวกของตนเข้าทำงานเป็นพนักงานเทศบาลดังกล่าว เมื่อพิสูจน์ได้ความจริงว่าเป็นเช่นนั้นก็จะพ้นจากตำแหน่งไป นอกจากนั้น เทศบาลบางแห่งยังกำหนดให้การพิจารณาโทษของสมาชิกสภาเทศบาลที่เข้าไปแทรกแซง โดยเปิดเผยต่อหน้าประชาชนอีกด้วย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 194)

ค. รายได้

ส่วนรายได้รูปผู้จัดการเทศบาลในคราวนี้นั้นกฎหมายกำหนดรายได้ดังนี้คือ

นี้คือ

1. รายได้จากภายในท้องถิ่น (From Local Sources) รายได้ประ

เกณฑ์เทศบาลเกือบทุกแห่งงานกานาดา มีรายได้มาจากภาษีทรัพย์สินเป็นส่วนใหญ่ และเทศบาลจะเป็นผู้จัดเก็บภาษีเอง นอกจากนั้นมีแหล่งรายได้ที่สำคัญดังนี้คือ

ก. ภาษีรายได้ เป็นภาษีที่เก็บจากผู้อยู่ในเขตเทศบาล เฉพาะที่เป็นชาวและเก็บเป็นรายปีตามข้อจำกัดซึ่งกำหนดโดยมลรัฐ มีเป็นส่วนน้อยที่จะเก็บภาษีนี้จากผู้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลซึ่งเป็นหญิง

ข. ภาษีมหรสพ เป็นภาษีซึ่งเก็บจากค่าผ่านประตูตามลักษณะมหรสพ ที่กฎหมายกำหนดขึ้น โรงละคร, โรงภาพยนตร์, การแข่งขันกีฬา เป็นต้น

ค. ภาษีการขาย เป็นภาษีที่เก็บจากราคาขายปลีกจากการขายสินค้าและรอกภัณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องเสียภาษี

ง. รายรับเบ็ดเตล็ด ได้แก่ รายรับ ดังนี้คือ

1. ใบอนุญาตเพื่อควบคุมกิจกรรมทางธุรกิจ และการประกอบวิชาชีพ สถานมหรสพ ยานพาหนะ และสัตว์

2. ค่าเช่า ค่าสัมปทาน และค่าอนุญาต ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมจ่ายให้แก่เทศบาล เพื่อเป็นการได้มาซึ่งสิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินของเทศบาล เช่น สิทธิที่จะใช้ถนนสำหรับบริษัทขนส่งสาธารณะ หรือการเช่าอาคารของเทศบาล

3. ค่าบริการสำหรับน้ำประปา, ไฟฟ้า การกำจัดสิ่งปฏิกูล, การเก็บขยะ ฯลฯ

4. รายได้จากธุรกิจเช่น การอำนวยความสะดวกในการพักผ่อนหย่อนใจ เช่น การบริการสนามกอล์ฟ สระว่ายน้ำ หรือจากการให้เช่าแผงในตลาด

5. ภาษีทรัพย์สินส่วนบุคคล บางเทศบาลเก็บภาษีจากมูลค่าของทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งประชาชนในเขตเทศบาลเป็นเจ้าของ

(Hamilton, 1962 : 171-172)

2. รายได้จากแหล่งภายนอกท้องถิ่น (From non-Local Sources) มีดังนี้

ก. ภาษีที่เก็บโดยมลรัฐ (province) แล้วนำมาแบ่งปันภายในมลรัฐ กล่าวคือ ในบางมลรัฐรายได้มาจากเก็บภาษีของมลรัฐบางอย่าง อาจจะต้องแบ่งให้เทศบาลทั้งหลายภายในมลรัฐ เช่น ในออนแทรีโอ (Ontario) ร้อยละ 20 ของรายได้มาจากใบอนุญาตขายสุราต้องนำมาแบ่งให้แก่เทศบาล โดยคิดแบ่งตามจำนวนประชากรและในบริติช โคลัมเบีย (British Columbia) เทศบาลได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 30 ของรายได้ของมลรัฐที่จัดเก็บจากค่าธรรมเนียม

อนุญาตขานยนต์

ข. เงินอุดหนุน เป็นเงินช่วยเหลือของมลรัฐให้แก่ เทศบาลซึ่งกำลังเพิ่มความสำคัญมากขึ้น การจัดเงินอุดหนุนในขนาดดังกล่าวส่วนใหญ่มักมีวัตถุประสงค์กว้าง ๆ 3 ประการ

1. เงินอุดหนุนโดยไม่มีเงื่อนไขผูกพันเป็นเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเทศบาลรับภาระจากค่าใช้จ่ายทั่ว ๆ ไป เพื่อให้เทศบาลต้องพึ่งพาทรัพยากรอื่นเป็นรายรับของเทศบาลเพียงอย่างเดียว เช่น ในมลรัฐบริติช (Brunswick) และออนแทรีโอ (Ontario) ให้เงินอุดหนุนโดยไม่มีเงื่อนไข ไม่มีการกำหนดประเภทกิจการที่จะนำเงินอุดหนุนไปใช้จ่ายโดยคิดแบ่งให้ตามจำนวนประชากร

2. เงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์ และคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละเงินอุดหนุน เพื่อจูงใจให้เทศบาลดำเนินการหรือปรับปรุงกิจการใดที่มลรัฐเห็นว่าสมควรจัดทำ โดยมลรัฐจะจ่ายเงินร้อยละของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการดำเนินการกับกิจการที่เหมาะสมนั้น เช่น ในออนแทรีโอ มลรัฐจะให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลเป็นจำนวนร้อยละของค่าใช้จ่าย หรือต้นทุนในการจัดทำมีห้องสมุดสาธารณะ โดยคิดคำนวณจากจำนวนประชากรของแต่ละเทศบาล

3. เงินอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะโดยเท่าเทียมกัน เป็นเงินอุดหนุนที่ไม่คิดตามจำนวนประชากรของแต่ละเทศบาล ทั้งนี้เพื่อให้เทศบาลที่ไม่ค่อยมีรายได้ และมีประชากรน้อยได้มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนจำนวนมากเพื่อจัดทำมีการบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งได้แน่นอน เช่น ในออนแทรีโอ ต้องการปรับปรุงถนน และทางหลวงในพื้นที่ของมลรัฐ มลรัฐก็จะจ่ายเงินอุดหนุนแก่นครเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของค่าก่อสร้าง แต่จะจ่ายเงินอุดหนุนแก่เมือง และหมู่บ้านเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติแล้ว

ค. เงินกู้ยืม อาจกู้ยืมจากธนาคาร สถาบันการพาณิชย์อื่น ๆ และออกพันธบัตรขายให้แก่ประชาชนได้ด้วย อีกทั้งในบางมลรัฐอาจมีเงินกองทุนพัฒนาเทศบาล ซึ่งแต่ละเทศบาลมีสิทธิขอกู้เงินไปพัฒนาเทศบาลได้ โดยเสียดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้เงินจากแหล่งอื่นโดยเฉพาะเอกชน

ง. รายได้จากการประเมินพิเศษ เพื่อหาเงินมาใช้จ่ายในการพัฒนาเทศบาล เทศบาลในขนาดามีการประเมินภาษีพิเศษขึ้น โดยเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงเทศบาลนั้น เช่น หากมีการสร้างถนนใหญ่ผ่านแห่งใด เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บภาษีพิเศษจากประโยชน์ที่เจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ติดถนนที่สร้าง หรือปรับปรุงใหม่ เช่น เทศบาลอาจจะจ่ายค่าก่อสร้าง

สร้างเพียงร้อยละ 50 ของค่าสร้างถนน ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 50 เก็บจากการ
ประเมินภาษีพิเศษดังกล่าว (Hamilton, 1962 : 172-174)

ง. การควบคุม

การควบคุมการปกครองท้องถิ่นในคานาดานั้นเนื่องจากคานาดา
มีวิธีการปกครองประเทศ 2 วิธีการคือ การปกครองส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น
สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งการปกครองทั่วประเทศเป็น 10 มลรัฐ แต่
ละมลรัฐจะมีสภาพนิติบัญญัติ ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง โดยแต่ละ
มลรัฐจะมีพรรคการเมืองของตนเอง เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้าบแล้วก็จะดำเนิน
กิจการนโยบายของพรรค และผู้บริหารของแต่ละมลรัฐเรียกว่า นายกรัฐมนตรี
(Prime Minister) และมีคณะรัฐมนตรีเป็นสภามบริหาร ดังนั้นเทศบาลแต่ละแห่ง
ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของมลรัฐ โดยหลักแล้วมลรัฐกำหนดให้เทศบาลบริหาร-
งานได้โดยอิสระ ภายใต้กฎหมายระเบียบข้อบังคับของมลรัฐ และโดยปกติจะ
ไม่มีหน่วยงานใดที่ควบคุมเทศบาลโดยเฉพาะ แต่พอจะแยกพิจารณา ดังนี้

1. ควบคุมโดยแผนกการปกครอง ซึ่งมลรัฐได้จัดตั้งขึ้นหลาย
แผนกคือ

ก. แผนกกิจการเทศบาล 9 ใน 10 มลรัฐของคานาดา
ตั้งแผนกนี้ขึ้นในหน่วยงานปกครองของมลรัฐซึ่งมีรัฐมนตรีของมลรัฐเป็นหัวหน้าโดย
มีหน้าที่เป็นผู้นำและแนะแนวการพัฒนาเทศบาล และอาจควบคุมหลายประการดังนี้

1. จัดให้มี และกำหนดมาตรฐานการบริการของเทศ-
บาล
2. จัดให้มี และกำหนดระบบบัญชีหรือระบบจัดเก็บสถิติ
ข้อมูลต่าง ๆ เป็นระบบเดียวกัน
3. ให้ความเห็นชอบอนุมัติข้อบัญญัติของเทศบาล

ข. แผนกอื่นๆตามที่มลรัฐเห็นสมควร เช่น แผนกการศึกษา
แผนกสาธารณสุข แผนกทางหลวง เป็นต้น และบางมลรัฐข้อบัญญัติเกี่ยวกับสา-
ธารณสุขต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงาน หรือแผนกหนึ่งของมลรัฐก่อนเสมอ

ค. คณะกรรมการบริหาร เป็นหน่วยงานที่มลรัฐตั้งขึ้นเพื่อ
พิจารณากิจการบริหารบางเรื่องของเทศบาลเช่น ในออนแทรีโอ และควิเบค มี
คณะทำงานที่เกี่ยวข้องกับหนี้สินของเทศบาล และเทศบาลไม่อาจก่อหนี้ได้หากมิได้
เสนอเรื่องให้คณะทำงานนี้พิจารณาก่อน (Hamilton, 1962 : 175-176)

2. การควบคุมโดยสภาพัฒนาการของมลรัฐ

เนื่องจากเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งออกโดยสภาพัฒนาการตั้งนั้น เทศบาลจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่สภาพัฒนาการของมลรัฐกำหนด เช่น เทศบาลจะเก็บภาษีได้เท่าที่กฎหมายของมลรัฐกำหนดไว้ และบางมลรัฐสภาพัฒนาการจัดตั้งองค์การระดับมลรัฐ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเงิน และบัญชีของเทศบาลเป็นครั้งเป็นคราวไว้ มีอยู่ 2 มลรัฐ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของมลรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบเทศบาล (Hamilton, 1962 : 177)

สำหรับการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกานั้น เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง และมีอำนาจปกครองมลรัฐอย่างอิสระเพียงแต่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหพันธ์เท่านั้น การปกครองท้องถิ่นรวมถึงการควบคุมจึงเป็นเรื่องของแต่ละมลรัฐโดยที่รัฐบาลกลางไม่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าลักษณะใด แม้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ ส่วนการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นของแต่ละมลรัฐนั้นแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การควบคุมโดยสภาพัฒนาการของมลรัฐ กล่าวคือ สภาพัฒนาการของมลรัฐจะเป็นผู้กำหนดองค์การปกครองท้องถิ่นภายในมลรัฐในรูปของการออกกฎบัตรกำหนดโครงสร้างรูปแบบของการบริหาร และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการกำหนดอัตราภาษีของท้องถิ่น และการออกกฎหมายของท้องถิ่น

2. การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐ ฝ่ายตุลาการมีอำนาจชี้ขาดข้อขัดแย้งในปัญหาระหว่างมลรัฐกับท้องถิ่น ท้องถิ่นกับเอกชนและท้องถิ่นกับท้องถิ่นเอง นอกจากนี้ศาลมลรัฐยังมีอำนาจตรวจสอบว่า ท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

3. การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐในลักษณะที่เป็นการรักษามาตรฐานของงานต่างๆ เช่น การศึกษา การวางผังเมือง การก่อสร้างสาธารณะสถาน การจัดระบบการขนส่ง เป็นต้น

4. การควบคุมทางการเงิน เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาจะต้องหาเงินอุดหนุนของมลรัฐ และรัฐบาลกลางอยู่ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมลรัฐให้เงินอุดหนุนแล้ว มลรัฐก็ต้องควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินติดตามผลงานรวมทั้งกำหนดแบบบัญชี และควบคุมวงเงินสูงสุดที่จะใช้ได้ (อุทัย นิธิวรุต, 2523: 116-117)

การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นของ คานาดา และ สหรัฐอเมริกา คล้ายกัน ทั้งนี้ เพราะควบคุมโดยมลรัฐซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองโดยรัฐบาลกลางมิได้เข้ามาเกี่ยวข้องในการควบคุมแต่อย่างใด และเป็นการกำหนดวิธีการควบคุมเฉพาะในเรื่องที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับรูปแบบผู้จัดการเทศบาล เป็นรูปแบบที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารงาน

โดยสรุปแบบโครงสร้างแบบผู้จัดการเทศบาลทั้งในสหรัฐอเมริกา และ คานาดาโดยทั่วๆ ไปแล้วมีหลักการสำคัญเหมือนกันเช่น เป็นการผสมผสานอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ได้แก่ อำนาจกำหนดนโยบาย และควบคุมบริหารของผู้จัดการ รวมอยู่ในความรับผิดชอบของสภาเทศบาลฝ่ายเดียว ความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารจึงหมดไป เป็นการแบ่งแยกหน้าที่อย่างมีสัดส่วนโดยให้สภาเทศบาลทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ กำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหาร ส่วนหน้าที่ในการบริหารงานนั้นผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ และเป็นสภาที่มีจำนวนสมาชิกสภาน้อย ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานเพียงคนเดียว คือ ผู้จัดการเทศบาลซึ่งได้รับการว่าจ้างจากผู้มีความสามารถ และประสบการณ์ โดยมีอำนาจสมบูรณ์ในการบริหารงาน และบังคับบัญชาพนักงานทุกคน เป็นต้น จะมีรายละเอียดแตกต่างออกไปบ้างแต่เฉพาะเทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกา เช่น เทศบาลบางแห่งกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมีอำนาจยับยั้ง (Veto Power) มติของสภาเทศบาล เป็นต้น

เทศบาลรูปแบบผู้จัดการนี้ประสบความสำเร็จและได้รับความนิยมพอสมควรในการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ประมาณกันว่าเทศบาลของสหรัฐอเมริกาาราวร้อยละ 30 ที่ใช้รูปแบบผู้จัดการ (สนธิ์ บางยี่ขัน, 2534: 514) และจากผลของการศึกษาวิจัยถึงคุณประโยชน์ของเทศบาลแบบผู้จัดการ ในสหรัฐอเมริกา ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า เทศบาลแบบผู้จัดการมีคุณประโยชน์หลายประการด้วยกัน ทั้งในด้านประสิทธิภาพของการบริหารงาน การประหยัดรายจ่าย และผลงานที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นดังเช่นในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการสำรวจวิจัยประโยชน์ของรูปแบบผู้จัดการที่ใช้กันอยู่ในเทศบาลต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริการวม 50 แห่งด้วยกันแล้ว สรุปได้ว่ารูปแบบผู้จัดการนี้มีข้อดีอยู่ 8 ประการด้วยกันคือ

1. ทำให้เรื่องการเมืองหรือความแตกแยกภายในองค์การบริหารงานของเทศบาลมีน้อยลง
2. ระเบียบบริหารงานได้รับการปรับปรุงดีขึ้น

3. การปฏิบัติหน้าที่ และการควบคุมดีขึ้น
4. สร้างสรรค์ความเป็นผู้นำดีกว่าแบบอื่น ๆ
5. เกียรติภูมิของสภาเทศบาลสูงขึ้น
6. การบริหารงานเป็นไปด้วยความชำนาญมากกว่าที่เคยเป็นมาก่อน
7. เทศบาลมีความสำคัญ และมีบทบาทกว้างขวางกว่าเก่า
8. ประหยัดรายจ่าย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 195)

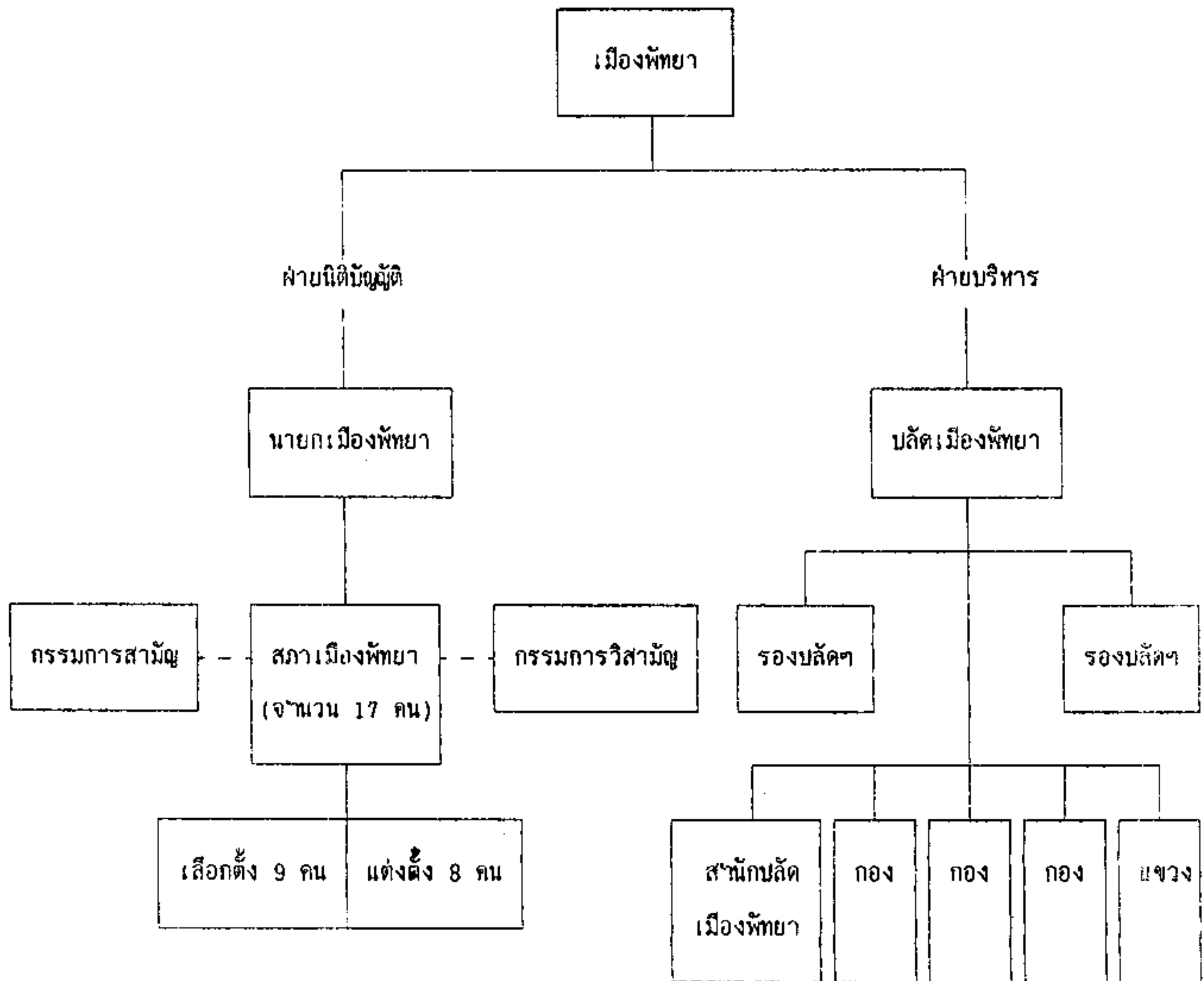
จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเทศบาลในรูปแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) นี้ ประเทศไทยจึงได้เลียนแบบแนวความคิดนี้มาใช้กับเมืองพัทยาโดยจัดโครงสร้างการบริหาร และตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ดังจะกล่าวรายละเอียดดังนี้

โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา

การบริหารเมืองพัทยา ได้จำลองรูปแบบการบริหารงานเทศบาลในรูปแบบผู้จัดการเทศบาล ซึ่งนิยมนำใช้ในสหรัฐอเมริกา และมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะสภาพแวดล้อม และปัญหาของเมืองพัทยา แต่เนื่องจากรูปแบบการปกครองดังกล่าวเป็นรูปแบบการบริหารแบบใหม่ที่เพิ่งเริ่มนำมาใช้และรูปแบบผู้จัดการเทศบาลที่ใช้กันอยู่ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ก็มีข้อดีข้อเสียในตัวเอง ฉะนั้นการแก้ไขหลักการ หรือวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมของเมืองพัทยา จึงเป็นสิ่งจำเป็น (ประเวศ คอตระกูล, 2525 : 2) อาทิ การแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยามาจากข้าราชการประจำของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีความรู้ความสามารถช่วยปฏิบัติหน้าที่ปลัดเมืองพัทยา หรือการแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาทั้ง 17 คน ในระยะแรกโดยมิได้ใช้วิธีเลือกตั้ง ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น นอกจากนั้นก็ได้เปลี่ยนแปลงการเรียกชื่อเสียให้เหมาะสม เช่น เรียกผู้บริหารว่า ปลัดเมืองพัทยาแทนที่จะเรียกว่า ผู้จัดการเทศบาล หรือผู้จัดการเมืองพัทยา เรียกผู้นำด้านนิติการว่า นายกเมืองพัทยา ฯลฯ ดังนี้ เป็นต้น สำหรับหลักการ และวิธีการข้อดีข้อเสียของการใช้รูปแบบผู้จัดการเทศบาล และเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้เสนอให้ทราบแล้ววาทก่อน บทนี้จะพิจารณาโครงสร้างของการบริหารเมืองพัทยา และรายละเอียดอื่นๆ ที่จำเป็น โดยอาศัยกฎหมายคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เป็นหลัก รวมทั้งตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเข้าใจรูปแบบบริหารเมืองพัทยา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการศึกษา และวิเคราะห์รูปแบบการบริหารเมืองพัทยาต่อไป

แผนภูมิที่ 10

แสดงการจัดโครงสร้างองค์การบริหารเมืองพญา



ที่มา : พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521

การจัดโครงสร้างองค์การบริหารเมืองพัทยา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521
เมืองพัทยาได้จัดแบ่งองค์กรเป็นส่วนที่สำคัญ ๆ 2 ส่วน คือ

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย

สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1
เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจำนวน 9 คน กับสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง จำนวน 8 คน และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สมาชิกสภาฯ รดยการแต่งตั้งทั้งนี้ให้แต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพ
ต่าง ๆ กัน และอีก 4 คน ให้แต่งตั้งจากผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเมือง
พัทยาสำหรับสมาชิกสภาโดยการเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติสำคัญ คือ มีสัญชาติไทย
รดยการเกิด อายุไม่น้อยกว่า 25 ปีบริบูรณ์ มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเมืองติดต่อกัน
ไม่น้อยกว่า 6 เดือน หรือได้เสียภาษีโรงเรือน และที่ดินในปีที่การเลือกตั้ง หรือ
ในปีก่อนที่มีการเลือกตั้ง 1 ปี

ส่วนคุณสมบัติของสมาชิกรดยการแต่งตั้ง จะต้องมืคุณสมบัติเช่นเดียวกับ
กับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือก
ตั้ง

นายกเมืองพัทยา เป็นสมาชิกสภาเมืองที่ได้รับการเลือกจากสมาชิก
อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่อาจได้รับเลือกใหม่
ได้ นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกฎหมาย และข้อบัญญัติตามที่
กำหนดไว้ และรดยเฉพาะอย่างยิ่งทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยา และเป็น
ผู้นำของเมืองพัทยาในงานพิธีการต่าง ๆ

อำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา คือ

1. วางนโยบาย และอนุมัติแผนเพื่อเป็นแนวทางการบริหาร
2. พิจารณา และอนุมัติร่างข้อบัญญัติ
3. แต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ และแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหรือ
มิได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการกิจการ หรือพิจารณาสอบ-
สวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา

4. ควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยา

2. ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย

ปลัดเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยาเป็นบุคคลที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารงานเมืองพัทยา เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพนักงาน และลูกจ้างเมืองพัทยา และมีฐานะเช่นเดียวนายกเทศมนตรีตามรูปแบบการปกครองแบบเทศบาล ผู้ที่จะได้รับจ้างให้เข้าดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา จึงต้องคัดเลือกจากบุคคลที่มีคุณวุฒิ และประสบการณ์ทางด้านการบริหารที่ค่อนข้างสูง และการตกลงทำสัญญาจ้างจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาอีกด้วย

การเข้าดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา เข้าดำรงตำแหน่งโดยนายกเมืองพัทยาเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติจำนวนอย่างน้อย 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน เพื่อขอความเห็นชอบจากสภาเมือง หากสภาเมืองเห็นชอบบุคคลใดให้นายกเมืองพัทยาเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้าง โดยให้อยู่ในตำแหน่งคราวละไม่เกิน 4 ปี และมีโอกาสได้รับการทำสัญญาจ้างใหม่ได้อีกเมื่อครบวาระ

คุณสมบัติของปลัดเมืองพัทยา คือ

1. มีสัญชาติไทย
2. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์
3. คุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า
4. มีประสบการณ์ทางการบริหาร คือ
 - 1) ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องเคยดำรงตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่าระดับ 6 หรือเทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี หรือ
 - 2) ถ้าเป็นพนักงานในองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ต้องเคยดำรงตำแหน่งซึ่งมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือ
 - 3) เคยเป็นผู้จัดการหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า ซึ่งมีพนักงานและลูกจ้างไม่น้อยกว่า 100 คน หรือมีทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท รดยดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

ลักษณะต้องห้าม

หากผู้ใดมีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ จะไม่ได้รับการว่าจ้างจากสภาเมืองพัทยา เพื่อแต่งตั้งให้เป็นปลัดเมืองพัทยา คือ

1. ติดยาเสพติดให้โทษ
2. เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

3. เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุก เว้นการกระทำโดยประมาท
4. เคยถูกไล่ออก ปลดออก ไล่ออก หรือเลิกจ้าง เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ
5. วิกลจริต
6. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
7. ดำรงตำแหน่งอื่นใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ บริหารนิติบุคคล หรือประธานกรรมการหรือกรรมการของบริษัทนิติบุคคลที่เป็นการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือที่เมืองพัทยาทือผู้นอยู่
8. รมเป็นคู่สัญญากับเมืองพัทยาหรือส่วนใดเสียในสัญญากับเมืองพัทยา อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ เว้นการทาสัญญาจ้างเป็นปลัดเมืองพัทยา

การพ้นจากตำแหน่ง ปลัดเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่งกรณีใดกรณีหนึ่งดัง

ต่อไปนี้

1. สัญญาจ้างหมดอายุ และไม่มีการต่อสัญญาจ้างใหม่
2. ตาย
3. ลาออก ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาจ้าง
4. ขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ข้อ (1) หรือมีลักษณะต้องห้ามตาม ข้อ (2)
5. กระทำการผิดเงื่อนไขในสัญญาจ้าง
6. นายกเมืองพัทยายกเลิกสัญญาจ้าง ด้วยความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยา คือ

1. จัดทำแผนเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
2. บริหารกิจการตามนโยบาย และแผนของสภา
3. ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยและข้อบัญญัติ
4. รายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อสภา
5. จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ และข้อบัญญัติอื่นเสนอสภา
6. ปฏิบัติงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

รองปลัดเมืองพัทยา

ทำหน้าที่ช่วยปลัดเมืองพัทยาดำเนินการกิจการเมืองพัทยา ปลัดเมืองฯ เป็นคู่สัญญาจ้างรองปลัดเมือง จำนวนไม่เกิน 2 คน จากบุคคลที่มีคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับปลัดเมืองพัทยาหรือให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี การพ้นจากตำแหน่งนอกจากเหตุโดยปกติแล้ว อาจพ้นจากตำแหน่งโดย

1. ปลัดเมืองพัทยา (ผู้จ้าง) พ้นจากตำแหน่ง
2. ปลัดเมืองพัทยาเลือกสัญญาจ้างตามเหตุที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง

การบริหารงานเมืองพัทยา

โดยทั่วไป การบริหารงานเทศบาลในระบบผู้จัดการเทศบาล สภาจะมอบหมายนโยบายให้ผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่บริหารงานตามที่กำหนดเมืองพัทยาก็เช่นกัน ปลัดเมืองพัทยาจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานโดยมีรองปลัดเทศบาล และหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ในเมืองพัทยา รวมทั้งพนักงานเมืองพัทยาเป็นผู้ช่วยตามอำนาจหน้าที่ และตามที่ปลัดเมืองพัทยาจะได้อำนาจมอบหมาย

1. การแบ่งส่วนการบริหาร

กฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยา แบ่งส่วนการบริหารออกเป็นส่วนต่าง ๆ ดังนี้

- 1) สำนักปลัดเมืองพัทยา
- 2) ฝ่ายหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การตั้ง การเปลี่ยนแปลง การยุบและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตราดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดส่วนราชการของเมืองพัทยา ประกอบด้วย

1. สำนักปลัดเมืองพัทยา
2. กองวิชาการ และแผนงาน
3. กองคลัง
4. กองช่าง
5. กองอนามัย และสิ่งแวดล้อม
6. กองการศึกษา
7. กองช่างสุขาภิบาล
8. กองสวัสดิการสังคม
9. แขวง

10. งานตรวจสอบภายใน (เมืองพัทยา, 2535 : 4-8)

สำนักงานปลัดเมืองพัทยา

- งานธุรการ

1.1 ฝ่ายบริหารงานทั่วไป

- งานการเจ้าหน้าที่
- งานควบคุมเทศาภิบาล
- งานพัฒนา และส่งเสริมการท่องเที่ยว

1.2 ฝ่ายปกครอง

- งานทะเบียนราษฎร
- งานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย
- งานรักษาความสงบเรียบร้อย และความมั่นคง

กองวิชาการ และแผนงาน

- งานวิเคราะห์นโยบาย และแผน
- งานวิจัย และประเมินผล
- งานนิติการ
- งานประชาสัมพันธ์
- งานจัดทำงบประมาณ
- งานธุรการ

กองคลัง

- งานธุรการ

1.1 ฝ่ายพัฒนารายได้

- งานการคลัง และงบประมาณ
- งานผลประโยชน์

1.2 ฝ่ายบริหารงานคลัง

- งานการเงิน และบัญชี
- งานพัสดุ และทรัพย์สิน

กองช่าง

- งานธุรการ

1.1 ฝ่ายแบบแผน และก่อสร้าง

- งานวิศวกรรม

- งานสถาปัตยกรรม
- งานผังเมือง

1.2 ฝ่ายโยธา

- งานสาธารณูปโภค
- งานสวนสาธารณะ
- งานศูนย์เครื่องจักรกล

กองอนามัย และสิ่งแวดล้อม

- งานธุรการ

1.1 ฝ่ายบริหารงานสาธารณสุข

- งานแผนงานสาธารณสุข
- งานสุขาภิบาล และอนามัยสิ่งแวดล้อม
- งานรักษาความสะอาด
- งานเผยแพร่ และฝึกอบรม

1.2 ฝ่ายบริการ และส่งเสริมการอนามัย

- งานป้องกัน และควบคุมโรคติดต่อ
- งานรักษาพยาบาล
- งานทันตสาธารณสุข
- งานส่งเสริมสุขภาพ
- งานสัตวแพทย์

กองการศึกษา

- งานธุรการ

1.1 ฝ่ายบริหารการศึกษา

- งานการเจ้าหน้าที่	- งานการเงิน
- งานบริหาร และวิชาการ	- งานโรงเรียน

1.2 ฝ่ายพัฒนาการศึกษา

- งานนิเทศการศึกษา
- งานกิจการนักเรียน
- งานการศึกษานอกระบบ

กองช่างสุขาภิบาล

- งานคลัง
- งานธุรการ

1.1 ฝ่ายกาจัดขยะมูลพอย และสิ่งปฏิกูล

- งานกาจัดขยะมูลพอย และสิ่งปฏิกูล
- งานเครื่องจักร และซ่อมบำรุง
- งานร้งงานกาจัดขยะมูลพอย และสิ่งปฏิกูล

1.2 ฝ่ายบำบัดน้ำเสีย

- งานแบบแผน และก่อสร้าง
- งานควบคุม และตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย
- งานบำรุงรักษา และซ่อมแซม
- งานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

กองสวัสดิการสังคม

- งานธุรการ

1.1 ฝ่ายสังคมสงเคราะห์

- งานส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน
- งานพัฒนาชุมชน

1.2 ฝ่ายสันตนาการ

- งานศูนย์เยาวชน
- งานส่งเสริมกีฬา
- งานห้องสมุด

งานตรวจสอบภายใน

1.1 สำนักงานแขวง

1.2 งานคลัง

1.3 งานช่าง

1.4 งานสาธารณสุข

1.5 งานการศึกษา

1.6 งานสวัสดิการสังคม

ตารางที่ 4
แสดงสถิติอัตราค่าจ้างพนักงานเมืองพัทยา
เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2534

ส่วนงาน	จำนวนพนักงานเมืองพัทยาตามระดับ								จำนวนลูกจ้าง		รวม
	1	2	3	4	5	6	7	8	ประจำ	ชั่วคราว	
สำนักปลัดเมืองพัทยา	17	12	9	5	6	-	1	1	67	32	150
กองวิชาการและแผนงาน	-	3	4	3	3	-	-	-	-	-	13
กองคลัง	8	11	9	3	3	-	2	1	5	8	50
กองช่าง	2	6	11	12	4	4	2	1	69	65	174
กองสาธารณสุข	2	8	10	6	3	2	1	1	147	201	381
กองการศึกษา	1	3	1	3	5	2	2	1	4	4	16
กองสวัสดิการสังคม	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	4
หน่วยงานตรวจสอบภายใน	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
แขวงเกาะล้าน	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	4
โรงเรียนเมืองพัทยา 1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12
โรงเรียนเมืองพัทยา 2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22
โรงเรียนเมืองพัทยา 3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46
โรงเรียนเมืองพัทยา 4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11
โรงเรียนเมืองพัทยา 5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19
โรงเรียนเมืองพัทยา 6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13
โรงเรียนเมืองพัทยา 7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17
โรงเรียนเมืองพัทยา 8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42
โรงเรียนเมืองพัทยา 9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	48
โรงเรียนเมืองพัทยา 10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15
รวม											1,038

ที่มา : เมืองพัทยา, 2535 : 35.

2. พนักงานเมืองพัทยา

เมืองพัทยามีพนักงานเมืองพัทยาได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของแต่ละหน่วยงาน ระเบียบพนักงานเมืองพัทยาเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล

สำหรับปลัดเมืองพัทยา รองปลัดเมืองพัทยามีฐานะเป็นพนักงานเมืองพัทยาคือ มีสิทธิ และหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานเมืองพัทยา เว้นแต่ในสัญญาจ้างจะได้ระบุไว้เป็นอย่างอื่น

นอกจากนี้ เมื่อเมืองพัทยามีความจำเป็นจะต้องอาศัยข้าราชการผู้ช่วยปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยาอาจเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เพื่อให้ส่งข้าราชการผู้นั้นไปช่วยปฏิบัติราชการเมืองพัทยาเป็นการชั่วคราวได้ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นสมควร และได้รับความเห็นชอบจากเจ้าสังกัดของข้าราชการผู้นั้น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นไปปฏิบัติราชการเมืองพัทยาได้ และเมื่อเมืองพัทยาหมดความจำเป็นให้เมืองพัทยาส่งข้าราชการผู้นั้นคืนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี

เห็นได้ว่า การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยามีความคล่องตัวพอสมควร แต่อย่างไรก็ตามการที่กฎหมายได้กำหนดให้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลมาใช้บังคับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา และถือว่าเมืองพัทยามีฐานะเทียบเท่าเทศบาล ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรีนั้นอาจอธิบายให้เข้าใจง่ายยิ่งขึ้นได้ว่า

1. หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยาใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นกฎหมายหลัก รวมทั้งกฎ ก.ท. กฎ ก.พ. ต่าง ๆ ที่วางไว้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลด้วย

สำหรับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญในการบริหารงานบุคคล ได้ใช้มาตรฐานกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาล โดยอนุกรมแต่เนื่องจากตำแหน่งพนักงานเมืองพัทยียบางตำแหน่งไม่มีกำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งพนักงานเทศบาล ก.ท. (คณะกรรมการพนักงานเทศบาล) จึงได้มีมติอนุมัติ ให้กำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งพนักงานเมืองพัทยาเพิ่มเติมตามสายงานต่าง ๆ หลายสายงาน และได้กำหนดอัตราตำแหน่งพนักงานเมืองพัทยาเพื่อให้เมืองพัทยามีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้วยจำนวนที่เพียงพอสามารถปฏิบัติงานให้

บรรลุป้าหมายได้

2. การกำหนดให้เมืองพัทยาในฐานะเทียบเท่าเทศบาลนครก็เพื่อประโยชน์ในการกำหนดฐานะของส่วนบริหาร และการกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนของพนักงานเมืองพัทยาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่กำหนดไว้ เช่นเดียวกับเทศบาล

3. การกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่า นายกเทศมนตรีก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล และเพื่อให้รู้ว่ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจที่ดูแลให้โทษ พนักงานเมืองพัทยาเทียบเท่าที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจเช่นนั้นต่อพนักงานเทศบาล ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

ฉะนั้น พนักงานเมืองพัทยาจึงมีฐานะตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเช่นเดียวกับพนักงานเทศบาล หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลจึงใช้กฎหมายเดียวกันกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล

3. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

เจตนารมณ์ในการก่อตั้งเมืองพัทยานั้น ส่วนหนึ่งก็คือ การพัฒนาและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวที่พัทยา ให้เป็นเมืองท่องเที่ยวอันดับหนึ่งของเมืองไทย ฉะนั้นด้านอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา จึงได้เน้นบทบาทในการส่งเสริมการท่องเที่ยวเป็นหลักสำคัญ ส่วนหน้าที่อื่น ๆ มีดังนี้

- 1) งานรักษาความสงบเรียบร้อย
- 2) งานส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) การวางผังเมือง และควบคุมการก่อสร้าง
- 4) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 5) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- 6) การกำจัดขยะมูลฝอย และสิ่งบดบัง
- 7) การจัดทำมีน้ำสะอาด หรือการประปา
- 8) การจัดทำมีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- 9) การควบคุมอนามัยให้ร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการ
- 10) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- 11) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาลหรือของเมืองพัทยา (เมืองพัทยา, 2535 : 27)

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าเมืองพัทยามีหน้าที่ส่วนใหญ่นองเดียวกับเทศบาล

แต่เน้นการรักษาสิ่งแวดล้อม และส่งเสริมการท่องเที่ยว ที่มีขึ้นเป็นพิเศษ

4. ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

เพื่อให้การบริหารงานเมืองพัทยามีความคล่องตัว และสามารถแก้ไข ปัญหาหนึ่งท้องถิ่นกำลังประสบอยู่อย่างได้ผล กฎหมายข้อบัญญัติให้เมืองพัทยา สามารถตราข้อบัญญัติเพื่อบริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาได้ ข้อบัญญัติ นั้นสามารถกำหนดโทษจากผู้ละเมิดได้ไม่เกิน 6 เดือน และกำหนดโทษปรับได้ ไม่เกิน 10,000 บาท และได้บัญญัติให้ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจเบริบบเทียบปรับ กติละเมิดข้อบัญญัติได้แต่อาจตั้งกล่าวโทษว่าผิดผลเพราะแม้ได้มีการดำเนินการ แล้ว แต่การกระทำผิดในเรื่องต่าง ๆ ก็ยังเกิดขึ้นต่อไป

งบประมาณประจำปี

งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเมืองพัทยาต้องทำเป็นข้อบัญญัติ ครอบคลุม ปลัดเมืองพัทยามีหน้าที่จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี แล้วเสนอให้สภาเมือง พัทยาพิจารณา เพื่ออนุมัติฯ ซึ่งบังคับเป็นกฎหมายต่อไป เมื่อสภาเมืองพัทยารู้ความ เห็นชอบต่อข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่สภาเมืองพัทยามีมติเห็นชอบ

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ปลัดเมือง พัทยาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ปลัดเมือง พัทยาเสนอนายกเมืองพัทยาเพื่อลงชื่อและประกาศฯ ซึ่งบังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ปลัดเมืองพัทยาเสนอ สภาเมืองพัทยาเพื่อพิจารณาใหม่

ในกรณีที่สภาเมืองพัทยา มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนน เสียงไม่น้อยกว่า 11 เสียง ให้ปลัดเมืองพัทยาเสนอนายกเมืองพัทยา เพื่อลงชื่อ และประกาศฯ ซึ่งบังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาเมืองพัทยามิยืนยัน หรือยืนยัน ตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 11 เสียง ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป

ถ้าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกมาไม่ทันงบประมาณใหม่ ให้ฯ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีก่อนนั้นไปพลาง

ในกรณีที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้ ไม่พอสำหรับการฯ จำจ่าย งบประจำปีงบประมาณ หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณก็ถือว่าผิดตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

ระเบียบเกี่ยวกับการคลังและทรัพย์สิน

ให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การพาณิชย์ การซื้อการจ้าง และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน และทรัพย์สินของ เมืองพัทยาขึ้นเพื่อให้เมืองพัทยามีระเบียบปฏิบัติงานกิจการนั้น ๆ ต่อไป

การที่กฎหมายกำหนดให้ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งส่วนกลางวางไว้ให้ถือปฏิบัติในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการเงิน ฯลฯ อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ความคล่องตัวในการบริหารเมืองพัทยาลดลงไป การปกครองท้องถิ่นเมืองพัทยา จึงมุ่งให้เป็นเมืองพิเศษ จึงแตกต่างจากรูปการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ และพิเศษจึงแตกต่างจากรูปการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ และพิเศษเฉพาะชื่อเท่านั้นเอง

การคลังและการบริหารงานคลัง

ในฐานะเมืองพัทยาคือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยหนึ่ง กฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยามีรายได้ รายจ่าย เป็นของตนเองดังต่อไปนี้
รายได้ของเมืองพัทยา

1. รายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่ารับ ค่าใบอนุญาต จากทรัพย์สินการสาธารณสุข เทศพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด

2. รายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ปีละประมาณไม่ต่ำกว่า 30 ล้านบาท

3. รายได้จากเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษาปีละประมาณ 15 ล้านบาท
ที่มาของภาษีอากรของเมืองพัทยา

1. ภาษีอากรที่เมืองพัทยাজัดเก็บเองได้แก่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

2. ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ ได้แก่ ภาษีธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ภาษีการค้า ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีบำรุงเทศบาล ภาษีน้ำมัน และอากรมหรรศพ

รายจ่าย เมืองพัทยามีรายจ่าย ดังนี้

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้างประจำ
3. ค่าจ้างชั่วคราว
4. ค่าตอบแทน

5. ค่าใช้สอย
6. ค่าวัสดุ
7. ค่าครุภัณฑ์
8. ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
9. เงินอุดหนุน
10. รายจ่ายตามข้อผูกพัน

11. รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติกำหนดบประมาณรายหัวละ 50 บาท เมืองพัทยามีระดับรายได้เพิ่มขึ้นน่าพอใจเมื่อร่วมกับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้ปีละ 30 ล้านบาทแล้ว นับว่าสถานะทางการเงินการคลังของเมืองพัทยามีความมั่นคงพอสมควรถ้าภาระกิจของเมืองพัทยามีลักษณะเหมือนเทศบาลทั่ว ๆ ไป แต่เมืองพัทยาคือเมืองท่องเที่ยวที่มีการลงทุนภาคเอกชนสูงมาก เมืองพัทยาคงต้องรับผิดชอบ เช่น การบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และการบริการนักท่องเที่ยว จึงทำให้รายจ่ายของเมืองพัทยาก็มีมาก ฉะนั้น หากจะเก็บภาษีส่วนหนึ่งเป็นของเมืองพัทยาดโดยตรงเพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นแล้ว หรือเก็บภาษีการท่องเที่ยวซึ่งเป็นหน้าที่ของเมืองพัทยาดโดยตรงก็อาจทำได้ สอดคล้อง และเป็นประโยชน์ต่อเมืองพัทยายิ่งขึ้น (บุญรงค์ นิลวงศ์, สัมภาษณ์)

ตารางที่ 5

แสดงรายรับ-รายจ่ายประจำปีของเมืองพัทยา พ.ศ. 2528-2534

(บาท)

ปี พ.ศ.	รายรับ	รายจ่าย	รายรับสูงกว่ารายจ่าย
2528	84,286,655.18	79,626,470.32	4,660,184.86
2529	85,503,628.81	78,076,293.62	7,427,335.19
2530	105,825,285.00	97,223,208.37	8,629,076.63
2531	159,257,866.27	144,475,500.48	14,782,365.79
2532	155,047,860.326	139,567,353.66	15,480,506.66
2533	165,966,737.50	150,332,084.26	15,634,653.24
2534	168,359,822.14	151,494,033.02	16,865,789.12

ที่มา : เมืองพัทยา แผนพัฒนาเมืองพัทยา ประจำปี 2533 และกองคลังส่วนท้องถิ่น
กรมการปกครอง 2535.

การควบคุม

เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานการหารัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเข้ามาควบคุมตรวจสอบ การบริหารราชการของเมืองพัทยาเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันความผิดพลาดและปัญหาอันอาจเกิดขึ้นจากการบริหารราชการของเมืองพัทยา ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง และเพื่อให้การบริหารราชการเมืองพัทยาเป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการในการควบคุมเมืองพัทยานด้านต่าง ๆ ไว้ดังนี้ คือ

1) การควบคุมตรวจสอบภายใน

กฎหมายกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยาต้องทำรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด เพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยาภายใน 1 เดือน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และทั้งยังได้กำหนดให้ประกาศรายงานการเงินดังกล่าว ณ ศาลา

ว่าการเมืองพัทยาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารกิจการ และฐานะทางการเงินการคลังของเมืองพัทยา ถ้าหากประชาชนติเตียนสงสัยว่าเรื่องใดก็มีสิทธิที่จะสอบถาม หรือขอให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อข้องใจดังกล่าวได้ มาตรการดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนในการควบคุมการบริหารราชการของเมืองพัทยาตามระบอบประชาธิปไตยอีกส่วนหนึ่งด้วย

2) การควบคุมตรวจสอบภายนอก

กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดังต่อไปนี้
อำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการเมืองพัทยาดังนี้

2.1 การควบคุมโดยหน่วยงานอิสระ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจตรวจสอบ การรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงินและทรัพย์สินอื่นๆ ของเมืองพัทยา เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอปลัดเมืองพัทยาเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยาดำเนินการต่อไป

2.2 การควบคุมจากภูมิภาค (จังหวัด)

ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาไว้ดังนี้

1. ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย
2. อนุมัติให้นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา ลาออกจากตำแหน่ง หรือ
3. สั่งให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาลาออกจากตำแหน่ง เพราะขาดการประชุมสภาเมืองพัทยา 3 ครั้งติดต่อกัน ไร้ผลไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือเพราะเหตุผลของการขาดคุณสมบัติ

4. เสนอแนะให้รัฐมนตรีใช้อำนาจยุบสภาเมืองพัทยา

5. ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนกรณีที่มีสมาชิกสภาเมืองพัทยาลาออกกล่าวหาว่าขาดคุณสมบัติ

6. ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้เรียกประชุมสภาเมืองพัทยาครั้งแรก และเรียกประชุมสภาเมืองพัทยานกรณีที่มีนายกเมืองพัทยาลาออกหรือเรียกประชุมสภาเมืองพัทยาตามกฎหมาย

7. อำนาจในการลงนามคำสั่งแต่งตั้งนายกเมืองพัทยา รับผิดชอบความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยา

8. บรรดาเรื่องที่เมืองพัทยาต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น จะต้องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเสนอความเห็นชอบประกอบเรื่องนั้นต่อ รัฐมนตรี หรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี

9. ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยับยั้งข้อบัญญัติที่ผ่านมติความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยานี้แล้วได้ แต่สภาเมืองพัทยายืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 11 เสียงแล้ว อำนาจยับยั้งดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตกไป

10. ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อควบคุมดูแลปฏิบัติราชการของเมืองพัทยานี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้เมืองพัทยานี้แจ้งแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยานี้ได้

11. ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ปลัดเมืองพัทยานิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนแล้ว แต่ปลัดเมืองพัทยานิบัติตามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร แต่ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนจะรอช้ามิได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยานี้ไว้ก่อนได้

ในการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรัฐมนตรีดังกล่าว ถ้าปลัดเมืองพัทยาเห็นว่า เป็นไปโดยมิชอบและจะนำเรื่องขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยก็ได้

อนึ่ง บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือนายอำเภอบางละมุงเป็นผู้ปฏิบัติแทนก็ได้ รดยทำหนังสือมอบอำนาจแล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

2.3 การควบคุมจากส่วนกลาง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา ดังนี้

1. ออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อให้เมืองพัทยานิบัติ

2. แต่งตั้งสมาชิกเมืองพัทยาประเภทสอง จำนวน 8 คน ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้

3. บุปผาเมืองพัทยา เพื่อให้มีการเลือกตั้ง และแต่งตั้งสมาชิกใหม่ ทั้งนี้โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด

4. สั่งให้นายกเมืองพัทยายกออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติทางนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีของตำแหน่ง และหน้าที่

5. ให้ความเห็นชอบในกรณีที่มีเมืองพัทยาขอทำการ หรือถือหุ้นร่วมกับบุคคลอื่นรุดก่อตั้งบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ และให้ความเห็นชอบในการกู้เงินจากแหล่งเงินทุนทั้งใน และนอกประเทศสำหรับเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจาก กระทรวงการคลังด้วย

6. แต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยานวาระเริ่มแรกของการก่อตั้งเมืองพัทยา

จากที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงการควบคุมเมืองพัทยาจากจังหวัดและส่วนกลาง เป็นโครงสร้างการบริหารที่มีการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางเป็นอย่างมาก ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหา และอุปสรรคในการบริหารงานเมืองพัทยา โดยจะได้วิเคราะห์ให้เห็นชัดเจนต่อไป

บทที่ 4

การวิเคราะห์รูปแบบการปกครองการบริหารเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

การปกครอง และการบริหารเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 รูปแบบสภาและผู้จัดการ (Council and Manager) หรือผู้จัดการเทศบาล (City Manager) ของเทศบาลในสหรัฐอเมริกาเป็นการบริหารรูปแบบพิเศษที่แตกต่างไปจากการบริหารท้องถิ่นทั่วไปของประเทศไทย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูลแล้วพรรณนาความ (Descriptive) โดยมีวิธีการศึกษาดังนี้

1. วิธีวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis)

วิธีการนี้ เป็นการศึกษาวิเคราะห์จากเนื้อหาข้อมูลต่างๆ จากเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยนำเอาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 คำสั่ง กฤษฎะเปียบ ข้อบัญญัติ เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดการจัดการปกครองรูปแบบพิเศษที่พัทยา เน้นหลักในการวิเคราะห์โดยมีตำราหนังสือ รายงานผลการวิจัย เอกสารการประชุม และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบเพื่อความสมบูรณ์ในการศึกษาวิเคราะห์

2. วิธีการสังเกตการณ์แบบไม่เข้าไปมีส่วนร่วม (Non-participative Observation) วิธีการนี้ผู้วิจัยจะเข้าไปสังเกตการณ์พฤติกรรมทางการเมืองการบริหารทั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารของเมืองพัทยา การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเมืองพัทยา และเข้าสังเกตการณ์การดำเนินการประชุมของสภาเมืองพัทยา เป็นต้น

3. วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview)

วิธีการนี้ผู้วิจัยใช้เป็นวิธีการหลักในการศึกษาวิจัย โดยการสัมภาษณ์ประชากรกลุ่มตัวอย่างทุกคนอย่างละเอียด ตามแนวการสัมภาษณ์โดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยเริ่มต้นด้วยการอธิบายทำความเข้าใจงานวัตถุประสงค์ -

สงฆ์ของการวิจัยพร้อมทั้งแนวความคิดที่ทำการศึกษาวิจัย ความเป็นอิสระในการแสดงความคิดเห็น

ขั้นตอนที่ 2 ผู้วิจัยจะอธิบายถึงตัวแปรที่ทำการศึกษา

ขั้นตอนที่ 3 ผู้วิจัยดำเนินการสัมภาษณ์ตามแนวทางที่ได้เตรียมไว้

การเก็บข้อมูลทุกวิธีการ ขั้นตอน ผู้วิจัยเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองทั้งสิ้น ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้ได้เน้นการวิเคราะห์โดยยึดเอาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 เป็นหลักในการพิจารณาวิเคราะห์ตัวแปรต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแปรสภาพแวดล้อมภายในเมืองพัทยา ซึ่งผู้วิจัยจะนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากภาคสนาม เป็นเหตุอ้างอิงในการวิเคราะห์ เหตุที่ผู้วิจัยนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกมาวิเคราะห์ครั้งนี้ ก็ด้วยพิจารณาเห็นว่า การวิจัยในลักษณะนี้จึงถือเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีนั้นข้อมูลที่จะมีน้ำหนักและศึกษาได้ลึกซึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มตัวอย่างที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นผู้บริหารทั้งระดับกลางและระดับสูงจำนวน 82 คนนั้น การเก็บข้อมูลวิธีนี้จะได้ข้อเท็จจริงมากที่สุด และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ทุกท่านได้แสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้จะทำให้ผู้วิจัยได้ข้อเท็จจริงของปัญหาเพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์มากที่สุด

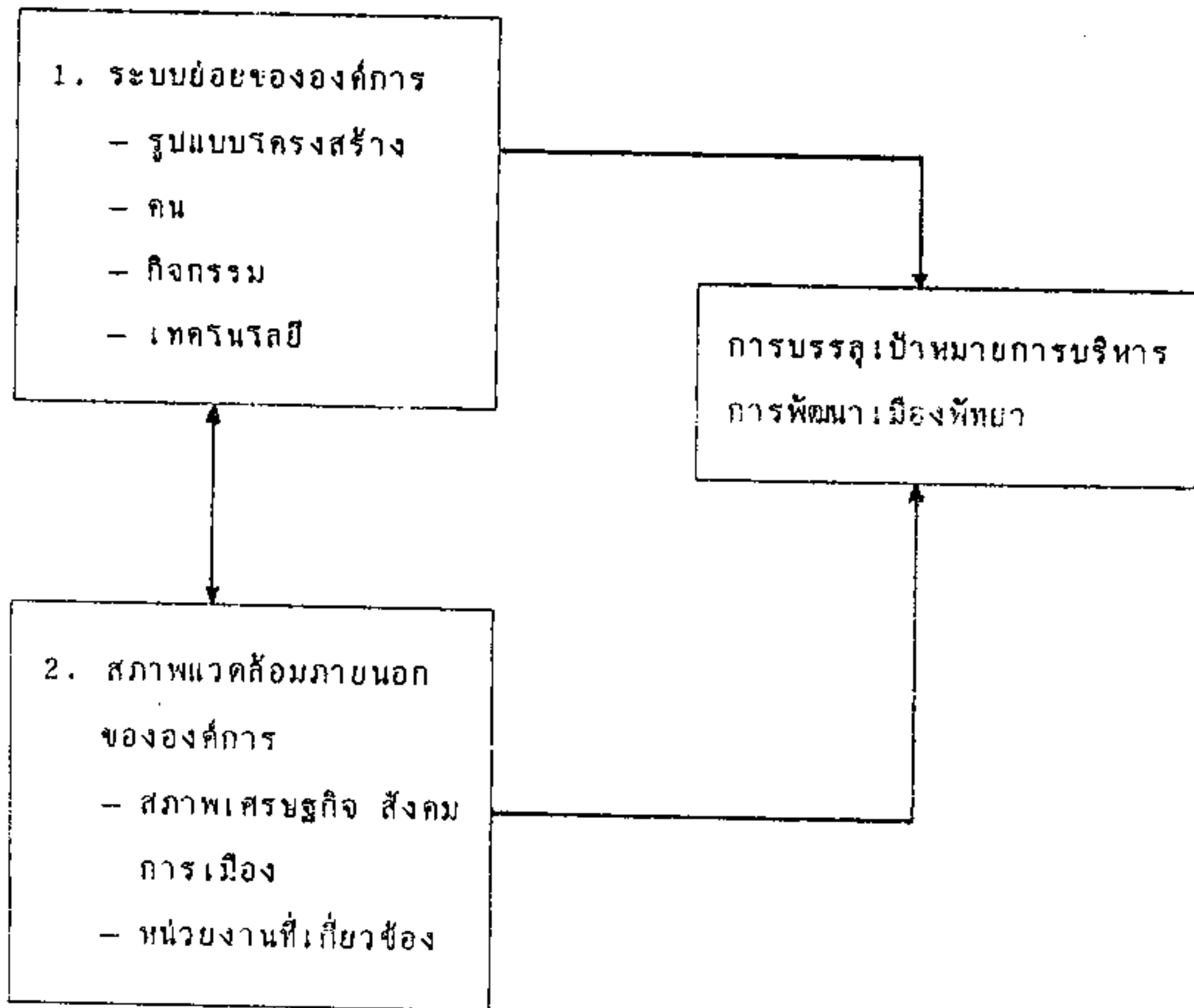
การวิเคราะห์ดังกล่าวนี้จึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ในการสังเคราะห์ตอบเพื่อการพิจารณาแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมกับการบริหาร การพัฒนาเมืองพัทยา การวิเคราะห์จะแยกเป็นประเด็นตามตัวแปรสำคัญในการศึกษา ดังนี้

ตัวแปรในการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม และการศึกษาเบื้องต้นถึงตัวแปรที่สำคัญที่เป็นตัวกำหนดความสำเร็จของการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาแล้ว สามารถเขียนตัวแปรตามความสัมพันธ์ได้ดังนี้

ตัวแปรอิสระ

ตัวแปรตาม



ตัวแปรดังกล่าวนี้ผู้วิจัยได้ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ต่อไปดังต่อไปนี้

1. ระบบย่อยขององค์การ

ก. รูปแบบและโครงสร้างการปกครองการบริหารเมืองพัทยา

ดังได้กล่าวรายละเอียดถึงการจัดองค์กรโครงสร้างรูปแบบของการปกครองและการบริหารเมืองพัทยาไปแล้วในบทที่ 3 จะเห็นว่าโครงสร้างรูปแบบการบริหารนั้นประกอบด้วย 2 องค์การที่สำคัญคือ สภาเมืองพัทยาและหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และปลัดเมืองพัทยาซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ดังมีรายละเอียดการวิเคราะห์ดังนี้

สภาเมืองพัทยา หรือฝ่ายนิติบัญญัติ

สภาเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง 9 คน และ

สมาชิกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง 8 คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ กับจำนวน 4 คน และผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาอีกจำนวน 4 คน (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 19.) จึงเห็นได้ว่า สมาชิกเมืองพัทยามีสมาชิกรวมกันเท่ากับ 17 คน ซึ่งมากกว่าสมาชิกสภารูปแบบนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีจำนวนสมาชิกเพียง 5-9 คนเท่านั้น และทุกคนเป็นสมาชิกประเภทเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด วิธีการเลือกตั้งส่วนใหญ่อีกเป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขต และไม่มีการสังกัดพรรค หรือกลุ่มการเมือง เช่นของเมืองพัทยา

จากการศึกษานับประเดี่นนี้พบว่า สาเหตุที่สมาชิกสภาเมืองพัทยาระกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งนั้นเพราะประชากรเมืองพัทยาคันเป็นเมืองท่องเที่ยวที่ประกอบด้วยบุคคลหลายอาชีพ เช่นเจ้าของกิจการโรงแรม บังกาลอว์ ขายเป็นของที่ระลึก เจ้าของกิจการภัตตาคาร ร้านอาหาร เจ้าของกิจการให้เช่ารถยนต์ เรือยนต์ มัคคุเทศ คนขับรถสองแถว ฯลฯ เป็นต้น ถ้าให้มีการเลือกตั้งสมาชิกทั้งหมดเป็นที่แน่นอนว่า จะไม่มีกลุ่ม หรือตัวแทนบุคคลแต่ละอาชีพทุกอาชีพได้เข้ามาในสภาได้ เพราะบุคคลในบางอาชีพที่มีรายได้ต่ำ หรือไม่มีอิทธิพล หรือมีเงินแต่ไม่มีอิทธิพลก็ไม่สามารถที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาได้ พระราชบัญญัติจึงได้กำหนดหลักการดังกล่าวไว้ (บุญรงค์ นิลงค์, 2522 : 278-279)

สมาชิกสภาเมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำนวน 9 คนที่ทำหน้าที่อยู่ปัจจุบันนี้มาจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2532 จากการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งของผู้สมัคร 19 คนนั้น บปรากฏผลการเลือกตั้งดังแสดงในตารางที่ 6 ดังนี้

ตารางที่ 6

แสดงผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา ประเภทที่ 1 (เลือกตั้ง)

เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2532

ลำดับที่	ชื่อผู้สมัคร	กลุ่ม	หมายเลข	คะแนน	ผลการเลือกตั้ง
1.	นายสุชัย รวยริน	พัทยาก้าวหน้า	9	6,177	ได้รับการเลือก
2.	นายอนุพงษ์ อุดมรัตนกุลชัย	"	2	5,676	"
3.	นายโรจน์ เพ็ชรตระกูล	"	1	5,621	"
4.	นายวัฒนา จันทนวรรณ	"	4	5,467	"
5.	นายทวีช ฉายสว่างวงศ์	"	5	5,457	"
6.	นายนิรันดร์ วัฒนศาสตร์สาร	"	6	5,411	"
7.	นายพิชัย พนมวัน ณ อยุธยา	"	3	5,403	"
8.	นายพารุต วงษ์บริสุทธิ์	"	7	5,365	"
9.	นายสุวัฒน์ หนองใหญ่	"	8	5,329	"
10.	นายวิรัช แสนเจริญวงศ์	พลังพัทยา	12	3,649	ไม่ได้รับการเลือก
11.	นายสัญญา สมาน	"	18	3,197	"
12.	นายบุญสืบ เอกอัคร	"	13	3,122	"
13.	นายยุทธพงศ์ ศรีเมธากุล	"	14	3,079	"
14.	นายวิเชียร ตันตรภาส	"	15	2,990	"
15.	นายทิพย์ ชูบาล	"	16	2,805	"
16.	นายเปรมปรีชา ทิพย์วาน	"	17	2,746	"
17.	นายดิเรก พงษ์สวัสดิ์	อิสระ	11	1,428	"
18.	นายเจื้อย ทรงประเสริฐ	อิสระ	19	1,242	"
19.	นายเหลือ ทองพันธ์	อิสระ	10	1,118	"

ที่มา : ประกาศเมืองพัทยา เรื่องผลการเลือกตั้ง ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2532.

จากตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่า ผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งมี 2 กลุ่ม ใหญ่และผู้สมัครอิสระ 3 คนผลการเลือกตั้งปรากฏว่ากลุ่มพหุภาคีก้าวหน้าซึ่งสมาชิก ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจระดับสูงของเมืองพัทยา ได้รับการเลือกตั้งทั้งหมด และมี หลายคนเคยเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยามาก่อนแล้วจำนวนผู้ที่ได้รับการเลือกตั้ง 9 คน เป็นนักธุรกิจ 6 คน คิดเป็นร้อยละ 66.70 ของทั้งหมด และทั้ง 9 คนนี้ ก็ไม่มีบุคคลใดที่ประกอบอาชีพที่มีรายได้ต่ำ เช่น คนขายของที่ระลึก มักคุเทศ คน ขับรถ หรือผู้แทนฝ่ายลูกจ้างได้เข้ามาเลย จึงเห็นว่า สมาชิกประเภทเลือกตั้งนี้ เป็นกลุ่มบุคคลในระดับสูงโดยเฉพาะนักธุรกิจของประชากรเมืองพัทยา ดังแสดง คุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาในตารางที่ 7

ตารางที่ 7

แสดงคุณสมบัติของสมาชิกสภาเมืองพัทยา ประเภทที่ 1 (เลือกตั้ง)
ชุดปัจจุบัน (2532-ปัจจุบัน)

ชื่อ-นามสกุล	อายุ	วุฒิการศึกษา	อาชีพ
1. นายสุชัย รวยริน	39	ม.3	นักธุรกิจ
2. นายอนุพงษ์ อุดมรัตนกุลชัย	35	ปริญญาตรี (วทบ.)	นักธุรกิจ
3. นายโรสภณ เพ็ชรตระกูล	57	ม.6	นักธุรกิจ
4. นายวัฒนา จันทนวรานนท์	35	ปริญญาตรี (นบ.)	ทนายความ
5. นายทวีช ฉายสว่างวงศ์	46	ปริญญาตรี (นบ.)	นักธุรกิจ
6. นายนิรันดร์ วัฒนศาสตร์สาธร	29	ปริญญาตรี (นบ.)	นักธุรกิจ
7. นายพิสัย พนมวัน ณ อยุธยา	59	ม.6	นักธุรกิจ
8. นายพารุต วงษ์บริสุทธิ์	52	ม.6	ข้าราชการบำนาญ
9. นายสุวัฒน์ หนองใหญ่	39	ปริญญาโท (วทม.)	ครูผู้จัดการ โรงเรียนเอกชน

ที่มา : สำนักปลัดเมืองพัทยา, 2535.

จากตารางที่ 6 และ 7 แสดงให้เห็นว่า สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงนั้นไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 มากนัก และประกอบกับประชาชนในเมืองพัทยาสวนใหญ่ ยังไม่ได้ให้ความสนใจต่อการเลือกตั้งมากเท่าที่ควร ยังขาดความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนในการปกครองตนเอง (Political Participation and Local Self-Government) ดังจะเห็นได้ จากสถิติการมาใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาคั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2532 นั้นมีผู้มาใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งในระบบใหญ่ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร รองแชมป์การใช้สิทธิไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งต่ำสุด (เลือกตั้งเมื่อมีนาคม 2535 มีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 42.56 และครั้งล่าสุดเมื่อ กันยายน 2535 มีผู้มาใช้สิทธิร้อยละ 47.39) การไปใช้สิทธิออกเสียงของประชากรเมืองพัทยาซึ่งมีพื้นที่แคบๆ ยังมีผู้ไปใช้สิทธิน้อยกว่า ดังแสดงตัวเลขรายละเอียดใน ตารางที่ 8 ดังนี้

ตารางที่ 8

แสดงสถิติจำนวนประชากรเมืองพัทยายไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2532

ประชากร	จำนวน (คน)	ร้อยละ
ประชากรทั้งหมด	52,799	
ประชากรที่มีสิทธิเลือกตั้ง	31,252	100.00
ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	10,003	32.01
ผู้ไม่มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	21,249	67.99
บัตรเสีย	518	5.18

ที่มา : หนังสือที่ ขบ. 5501/23 ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2532
เรื่อง รายงานผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา

จากตัวเลขในตารางที่ 8 ซึ่งให้เห็นถึงความตื่นตัวทางการเมืองท้องถิ่น
ของประชาชนเมืองพัทยายังมีน้อยมาก มีเพียงร้อยละ 32 เท่านั้นที่สนใจโบล
คะแนนเสียงเหตุผลหนึ่งที่พอจะอธิบายได้ก็คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา
นั้น ปัจจุบันเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปในจังหวัดว่า เลือกตั้งเมื่อไหร่ก็ได้คนกลุ่มเดียว
ซึ่งมีนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นที่รู้จักกันดีในภาคตะวันออกอยู่เบื้องหลัง ดังนั้นการ
เลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา จะได้กลุ่มใดนั้นขึ้นอยู่กับนักการเมืองผู้นี้เท่านั้น
(สารัช คัชมาตย์, สัมภาษณ์.) และผลการเลือกตั้งก็จะมีกลุ่มที่เคยได้รับการ
เลือกตั้งในวาระ 1, 2 และ 3 ดังแสดงในตารางที่ 9 เหตุผลนี้จึงนำไปสู่
สาเหตุให้ประชาชนคิดว่า โบลคะแนนเสียงหรือไม่ก็จะได้ผู้สมัครที่ทราบกันแล้ว
หน้าอยู่แล้ว ประชาชนบางคนที่ไม่สนับสนุนผู้สมัครที่สังกัดกลุ่มดังกล่าวจึงไม่มาใช้
สิทธิในการเลือกตั้ง (พ.ต.อ. วีระ อนันตกุล, สัมภาษณ์.) การที่สังคมท้องถิ่นมี
นักการเมืองท้องถิ่นที่มีผลประโยชน์ทางธุรกิจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเช่นนี้ ทำให้มี
ผลกระทบต่อการบริหารเมืองพัทยาอย่างมาก เพราะจะมีผลสืบเนื่องไปถึงการ
เลือกตั้งนายกเมืองและการว่าจ้างปลัดเมืองพัทยาต่อไป (สารัช คัชมาตย์,
พ.ต.อ. วีระ อนันตกุล และจิระ สุนทรกมล, สัมภาษณ์.)

ตารางที่ 9

แสดงกาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเมืองพัทยา ประเภทที่ 1 (เลือกตั้ง)
จากนตามวาระการเลือกตั้ง (วาระแรก-ปัจจุบัน)

เลือกตั้งวาระที่ 1 ก.พ. 2524-มี.ค. 2528	เลือกตั้งวาระที่ 2 มี.ค. 2528-มี.ค. 2532	เลือกตั้งวาระที่ 3 พ.ค. 2532-ปัจจุบัน
นายสุขชัย รวยริน	นายสุขชัย รวยริน	นายสุขชัย รวยริน
นายอนุศักดิ์ รอดบุญมี	นายอนุพงษ์ อุดมรัตนกุลชัย	นายอนุพงษ์ อุดมรัตนกุลชัย
นายชัยวุฒิ พัฒนสิน	นายโรสภณ เพ็ชรตระกูล	นายโรสภณ เพ็ชรตระกูล
นายสนม คูเจริญ	นายสนม คูเจริญ	นายวัฒนา จันทนวรรณนท์
นายวิรัช คำชาย	นายวิรัช คำชาย	นายทวีช ฉายสว่างวงศ์ *
นายเชย พัฒนงาม	นายเรวัต ผลลูกอินทร์	นายนิรันดร์ วัฒนศาสตร์สาธร
นายธีระ ประเสริฐภิญโญ	นายชาลี ดอรา	นายพิสัย พนมวัน ณ อยุธยา
นายพารุด วงษ์บริสุทธิ์	นายสุพงษ์ กาฬกิจผณิขย์	นายพารุด วงษ์บริสุทธิ์
นายธีระ เกษร	นายสุวัฒน์ หนองใหญ่	นายสุวัฒน์ หนองใหญ่

ที่มา : สำนักปลัดเมืองพัทยา, 2535.

ชื่อที่ขีดเส้นใต้เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งเกิน 1 วาระ

* เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่ 2 (แต่งตั้ง)
ในวาระที่ 2 (มี.ค. 2528-มี.ค. 2532)

ส่วนสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่ 2 ที่มาจากแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้นจะเป็นตัวแทนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ 4 คน และผู้แทนหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาก็อีก 4 คน ทั้งนี้ด้วยเจตนารมณ์ให้เป็นผู้ที่มีความสามารถและประสบการณ์งานด้านการปกครอง หรือการบริหารจากภาครัฐ สามารถเื้ออำนวยการบริหาร และเป็นที่ปรึกษาคอยแนะนำการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ได้ (ดร. วชิระ เบสส์บั้ง, สัมภาษณ์.) อีกทั้งรูปแบบนี้สภาเมืองพัทยามีอำนาจโดยตรงด้านนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารโดยทางอ้อมด้วยการจ้างผู้จัดการบริหารแทน (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 48) ดังนั้น การกานอำนาจ

ตรวจสอบ การกลั่นกรองต่าง ๆ จึงมีน้อยมาก และหากให้สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด อาจก่อให้เกิดเผด็จการทางสภาขึ้นได้ (สมบัติ สังขะวินิจ, สมเกียรติ ขวัญสุวรรณ, สัมภาษณ์.) อีกทั้งด้านคุณสมบัติของผู้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยานั้น อาจจะไม่เพียงพอในการวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดนโยบายอย่างรอบคอบได้ เพราะการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นได้กำหนดไว้ค่อนข้างต่ำ เช่น ด้านการศึกษา สอบได้ไม่ต่ำกว่าประถมศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2520 หรือไม่ต่ำกว่าประถมปีที่ 7 ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือเทียบเท่า (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 14) เท่านั้น จึงอาจทำให้ขาดผู้มีคุณวุฒิทางการศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงได้ (นพ.ปรีดา วรจรณ์พันธุ์, สัมภาษณ์.)

การศึกษาคุณสมบัติของสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทแต่งตั้งนี้ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 10 ดังนี้

ตารางที่ 10

แสดงคุณสมบัติของสมาชิกสภาเมืองพัทยา ประเภทที่ 2 (แต่งตั้ง)

ชุดปัจจุบัน (7 พ.ค. 2532-ปัจจุบัน)

ชื่อ	อายุ	วุฒิ	อาชีพ
นายกมล เตชะหริวิจิตร	57	ประกาศนียบัตร วิชาชีพชั้นสูง	นักธุรกิจ
นายปริญญา ขวลิตรารง	69	ธบ., MA.	ข้าราชการบำนาญ
* นายเสรี วั่งสัพพจิตร	50	ธบ.	พนักงานรัฐวิสาหกิจ (ตำแหน่งรองผู้ว่าการ ททท.)
* นายวิรุทธ วงษ์สมุทร	53	บวส.	พนักงานรัฐวิสาหกิจ (ตำแหน่งผู้จัดการการ ไฟฟ้าภูมิภาคเขต 2)
นายถาวร อรรถจินดา	55	บ.เอก (นิติศาสตร์)	นักธุรกิจ
* นายเนนทชัย สุนทรพิพิธ	45	ธบ.	ข้าราชการ (ตำแหน่งนายอำเภอ บางละมุง)
นายชูเกียรติ ฉัตรภูมิ	58	ม.6	นักธุรกิจ
* พ.ต.อ.วีระ อนันตกุล	53	ธบ., นบ.	ข้าราชการตำรวจ (ตำแหน่งหัวหน้าตำรวจ ภูธร จ.ชลบุรี)

ที่มา : ทะเบียนสมาชิกสภาเมืองพัทยา สำนักปลัดเมืองพัทยา, 2535.

* สมาชิกสภาเมืองพัทยาแต่งตั้งจากหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
จำนวน 4 คน (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 19)

จากรายละเอียดแสดงคุณสมบัติของ สมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภท
แต่งตั้งในตารางที่ 10 พบว่าสมาชิกที่มาจากตัวแทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง
ประกอบด้วย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, หัวหน้า
ตำรวจภูธร จ.ชลบุรี, นายอำเภอบางละมุง ; ส่วนตัวแทนจากกลุ่มอาชีพนั้นจะ
เป็นกลุ่มนักธุรกิจในระดับสูงและบางคนก็ได้เคยดำรงตำแหน่งนี้มาก่อนแล้ว ดัง
แสดงรายละเอียดการดำรงตำแหน่งในวาระต่าง ๆ ในตารางที่ 11

ตารางที่ 11

แสดงการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเมือง ประเภทที่ 2 (แต่งตั้ง)

จำแนกตามวาระการเลือกตั้ง (วาระแรก-ปัจจุบัน)

วาระที่ 1 พ.ย. 2521-พ.ย. 2523	วาระที่ 2 ก.พ. 2524-มี.ค. 2528	วาระที่ 3 มี.ค. 2528-มี.ค. 2532	วาระที่ 4 พ.ค. 2532-ปัจจุบัน
ก้าพล	ก้าพล	ก้าพล	ก้าพล
ปริญญา	ปริญญา	ปริญญา	ปริญญา
ถาวร	สุธรรม	รกริทธิ	ถาวร
ธัญญา	ขวัญชัย	ทวิช	ชูเกียรติ
พล.ร.ต.ประกิจ	พล.ร.ต.ประกิจ	เสรี	เสรี
ร.อ.สมิต	วิรุทธ	วิรุทธ	วิรุทธ
บรรจง	พ.ต.ท.นพดล	พ.ต.อ.ล้วน	พ.ต.อ.วีระ
บุญวงศ์	บุญวงศ์	สุจริต	นันทชัย
สุนทร			
สิทธิกรณ			
นพ.พสุ			
พอ.สมชาย			
อนุศักดิ์			
ธีระ			
บุญช่วย			
พล.ประสพศิลป์			
พล.ร.อ.สถาปน			

ที่มา : ทะเบียนสมาชิกสภาเมืองพัทยา สำนักปลัดเมืองพัทยา, 2535

หมายเหตุ - วาระที่ 1 สมาชิกสภาเมืองพัทยานั่งตั้งตั้งทั้งหมดตาม พ.ร.บ. 2521

มาตรา 109 (บทเฉพาะกาล)

- ชื่อที่ขีดเส้นใต้ดำรงตำแหน่งเกิน 1 วาระ

จากตารางที่ 11 แสดงให้เห็นว่าสมาชิกบางคนเคยดำรงตำแหน่งนี้มาติดต่อกันตั้งแต่เริ่มใช้รูปแบบการบริหารรูปแบบนี้บางคนก็ 3 วาระ และ 2 วาระตามลำดับ จากการศึกษาพบว่า สมาชิกประเภทแต่งตั้งนี้ได้รับประโยชน์มาจากการทำงานเอื้อประโยชน์ในการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ของเมืองพัทยา เช่น ด้านการท่องเที่ยวได้ประสานประโยชน์ในการวางแผนในระดับประเทศได้ง่าย (วัฒนา จันทวรานนท์, ทวีช ฉายสว่างวงศ์, สัมภาษณ์.) แต่ก็มีข้อเสียบ้างก็คือ สมาชิกบางคนมีภูมิลำเนาอยู่กรุงเทพมหานคร มีอุปสรรคในเรื่องเวลา และการเดินทาง ทำให้บางครั้งต้องขาดประชุมสภาเมืองพัทยา (อนุพงศ์ อุดมรัตน์กุลชัย, สัมภาษณ์.) และสมาชิกบางท่านก็ต้องเปลี่ยนแปลงบ่อยตามงานประจำที่ตนดำรงตำแหน่ง อาจเนื่องมาจากการโยกย้ายบ่อย เช่น ตำแหน่งหัวหน้าตำรวจภูธร จ.ชลบุรี, ตำแหน่งนายอำเภอบางละมุง เป็นต้นจึงอาจทำให้งานขาดความต่อเนื่องได้ เพราะคนใหม่ก็ต้องมาศึกษางานใหม่ทั้งหมด ทำให้เสียเวลา และบางท่านก็ไม่มีเวลามาพบกับเมืองพัทยานัก อันเนื่องมาจากการรับผิดชอบงานประจำมีมาก (พารุต วงษ์บริสุทธี, พ.ด.อ.วีระ อนันตกุล, สัมภาษณ์.)

นอกจากนี้อาจจะมีปัญหาเกิดขึ้น งานกรณีที่สภาเมืองพัทยาถูกยุบก่อนกำหนด 4 ปี เมื่อมีสภาชุดใหม่รอการสืบทอดจะเป็นไปได้มากที่สมาชิกสภาประเภทได้รับการแต่งตั้งจะเป็นบุคคลเดิม แต่สมาชิกสภาประเภทเลือกตั้งไม่แน่ว่าจะเป็นชุดใหม่ทั้งหมด หรือบางส่วน หรือชุดเดิมทั้งหมด ซึ่งหากสมาชิกประเภทเลือกตั้งเป็นบุคคลใหม่ทั้งหมด หรือจำนวนค่อนข้างมากอาจจะเกิดปัญหาต่อการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยา เนื่องจากปลัดเมืองพัทยาคือผู้ที่สภาเมืองพัทยาชุดก่อนแต่งตั้งไว้เปรียบเสมือนเปลี่ยนตัวนายจ้างใหม่ ลูกจ้างจึงอาจไม่เข้าคนของกลุ่มตนหรือของนายการเมืองพัทยานักใหม่ จึงอาจเป็นเหตุอ้างได้ว่ามีคุณสมบัติไม่เหมาะสมตามความคิดเห็นของสภาชุดใหม่ก็เป็นไปได้ เป็นต้น (สุพงษ์ อาชีพกิจพาณิชย์, สัมภาษณ์.) งานกรณีเช่นนี้สมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา และช่วยปรึกษาระดับรองการทำงานของปลัดเมืองพัทยาได้ดี เนื่องจากดังกล่าวไว้แล้วว่า สมาชิกสภาประเภทนี้ อาจจะได้จากบุคคลเดียวกับที่ได้รับการแต่งตั้งเดิมก็ได้ ดังนั้นการแต่งตั้งสมาชิกสภาจากประชาชน และจากผู้แทนหน่วยราชการ จึงยังมีความจำเป็นอยู่ (วิระยุทธ วงษ์สมุทร, สัมภาษณ์.) อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวน 9 คน ซึ่งมากกว่าสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง 1 คน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งน้อยกว่าสมาชิกที่

มาจากการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534, มาตรา 198)

สำหรับปัญหาประชากรเมืองพัทยา ใช้สิทธิในการเลือกตั้งน้อยกว่าคาด ว่าในอนาคตน่าจะเปลี่ยนแปลงไปทางที่ดีขึ้น เนื่องจากเมืองพัทยามีขนาดเล็ก สังคมแบบธุรกิจการท่องเที่ยวที่มีโอกาสพบปะติดต่อแลกเปลี่ยนข่าวสาร กันได้ง่าย การชักชวนหรือกระตุ้นเตือนให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภา เมืองพัทยา และการคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนจึงน่าจะกระทำได้ง่าย เมื่อถึง ระยะเวลาหนึ่ง ประชาชนเมืองพัทยาก็จะมีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย และสนใจเข้าร่วมการปกครองตนเองมากขึ้น อีกทั้งหากมีสมาชิกสภาเมืองพัทยา ที่มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นและระยะยาว ในด้านอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่น ก็คาดว่าจะลดลงตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม และวัยของคนรุ่นใหม่ แม้จะเป็นทายาทก็ตามแต่การศึกษา และการให้ความรู้ของสังคมก็จะลบสิ่งเหล่านี้ออกไปได้

นายกเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาเป็นสมาชิกเมืองพัทยาคนหนึ่งซึ่งได้รับการแต่งตั้งจาก สภาโดยทำหน้าที่เป็นผู้เรียกประชุมสภา เป็นประธานสภาเมืองพัทยา ตลอดจน เป็นผู้แทน และผู้นำของเมืองพัทยาในงานหรือพิธีการต่าง ๆ (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 34) กล่าวคือ เป็นตำแหน่งที่ทรงเกียรติแต่ไม่มีอำนาจในการบริหารเป็น หัวหน้าที่มีเกียรติทางพิธีการ (Ceremonial Head) เท่านั้นในสหรัฐอเมริกาและ คานาดาก็เช่นเดียวกัน นายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้ รดยปกติจะได้รับการคัดเลือก มาจากสภาเทศบาลโดยไม่มีอำนาจหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาล และหัวหน้าพิธี การของเทศบาล รดยไม่มีอำนาจในการบริหารแต่อย่างใด แต่ก็มีเทศบาลบาง แห่ง ในสหรัฐอเมริกา นายกเทศมนตรีที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะมี อำนาจยับยั้ง (Veto Power) มติของสภาได้

เหตุที่กฎหมายกำหนดให้นายกเมืองพัทยา มีตำแหน่งหัวหน้าทางพิธีการ นั้น เพราะว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ใช้นักบริหารอาชีพซึ่งสภาว่าจ้างมาปฏิบัติงาน แล้วนายกเมืองพัทยาจึงไม่สมควรมีอำนาจในการบริหารงานซ้ำซ้อนกันอีก และ วาระในการดำรงตำแหน่งนั้น กฎหมายกำหนดไว้เพียง 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับ เลือกแต่อาจได้รับเลือกใหม่ได้ (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 35.) ที่เป็นเช่นนี้เพื่อ ป้องกันมิให้นายกเมืองพัทยาอยู่ตำแหน่งนานเกินไป จนมีโอกาสดำรงตำแหน่ง

ข้องในการบริหารงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานเสียเอง (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522: 212) ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งแยกหน้าที่กันรอยเด็ดขาด (ดร.วชิระ เบสยังปลั่ง, สัมภาษณ์.)

เนื่องจาก ตำแหน่งนายกเมืองพัทยาไม่มีอำนาจในการบริหารงานดังที่กล่าวมาแล้วแต่ชื่อตำแหน่งมีลักษณะคล้ายกับตำแหน่ง "นายกเทศมนตรี" ของรูปแบบเทศบาลที่มีอยู่ทั่วไป และเป็นที่เข้าใจของประชาชนส่วนใหญ่ว่า เป็นตำแหน่งหัวหน้าบริหารงานในเทศบาลจึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่า ตำแหน่งนายกเมืองพัทยาคือตำแหน่งที่มีอำนาจในการบริหารงาน เช่นเดียวกับตำแหน่งนายกเทศมนตรี อันก่อให้เกิดความสับสนรอยเฉพะประชาชนที่ไม่ได้ศึกษารูปแบบการปกครองเมืองพัทยารอยตรง (อัศรพงษ์ พยัคฆ์พันธ์, บุญชัย วงศ์จรรยา, สัมภาษณ์.) และประกอบกับนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นเป็นเรื่องปกติที่เมื่อประชาชนมีปัญหาเดือดร้อนก็จะมาหานายกเมืองพัทยาจึงเป็นการสนับสนุนให้นายกเมืองพัทยามีปัญหาการแทรกแซงทั่วทั้งฝ่ายบริหารได้

ปลัดเมืองพัทยา หรือฝ่ายบริหาร

ปลัดเมืองพัทยาคือว่าเป็นผู้บริหารสูงสุดของเมืองพัทยารอยนายกเมืองพัทยาเป็นผู้คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมาย อย่างน้อย 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน และเสนอชื่อให้สภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพัทยา (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 49) รอยในการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งและเงื่อนไขอื่นในการทำงานหน้าที่ปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนด และมีอายุการจ้างคราวละ 4 ปี รอยมีนายกเมืองพัทยาเป็นผู้สัญญาว่าจ้างนามของเมืองพัทยา (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 50) ในสหรัฐอเมริกา และแคนาดา มีหลักการเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ว่าเป็นผู้คัดเลือกผู้จัดการเทศบาล

การว่าจ้างหรือการแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยานั้น จะเห็นว่ามิได้ขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แต่อย่างใด เพราะรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดว่า ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง การแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้ เฉพาะในกรณีที่เกิดจากเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534, มาตรา 199) จากสภาพลักษณะและความต้องการของเมืองพัทยา ทำให้เมืองพัทยาต้องการรูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพและผู้บริหารที่มีความสามารถและประสบการณ์สูง ซึ่งหากกำหนดให้มี

การเลือกตั้งผู้บริหารแล้วอาจจะไม่ได้บุคคลที่มีความสามารถเสมอไป และถึงแม้จะได้บุคคลที่มีความสามารถและประสิทธิภาพ แต่ก็เป็นการเข้ามาโดยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งอาจถูกแทรกแซงจากบุคคลอื่นได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะสังคมในจังหวัดชลบุรี ที่มีลักษณะพิเศษของนักการเมืองท้องถิ่น (พ.ต.อ. วีระ อนันตกุล, สัมภาษณ์.) จึงเป็นกรณีที่มีเหตุผลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย การแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยา อาจเป็นการขัดต่อหลักการนี้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับการที่ปลัดเมืองพัทยายู่ภายใต้การควบคุมในการปฏิบัติหน้าที่โดยสภาเมืองพัทยาตามสัญญาจ้างจึงย่อมทำให้ปลัดเมืองพัทยา ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และไม่สนใจหรือเกรงกลัวเสียงประชาชนโดยทั่วไปในท้องถิ่นมากนัก หากแต่จะมุ่งปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เอาใจสภาเมืองพัทยาเป็นสำคัญ ทั้งนี้อาจจะเพื่อความอยู่รอดของตน (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2520 : 214) แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพความต้องการของเมืองพัทยาอันเป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งมีจำนวนประชากรในท้องถิ่นน้อยกว่านักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการ ดังนั้นจุดเน้นการบริหารและการบริการจึงต่างกับเทศบาล หรือการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยามีความสำคัญมาก และเป็นสิ่งจำเป็น ส่วนปัญหาการไม่สอดคล้องต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยตรงนั้น ถือได้ว่าประชาชนเมืองพัทยาก็ยังคงมีสิทธิมีเสียงในการเลือกผู้บริหารเมืองพัทยาโดยทางอ้อมอยู่แล้ว และมีข้อพิจารณาอื่นดังนี้

คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเมือง การกำหนดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัตินั้น เมื่อวิเคราะห์ดูถึงสภาพข้อเท็จจริง การเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบันโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการประจำแล้วนับได้ว่าค่อนข้างต่ำ เพราะข้าราชการได้เปลี่ยนแปลงปรับปรุงในเรื่องระดับมาแล้วหลายครั้ง แต่คุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงตาม เช่น ยังคงกำหนดว่าต้องเคยดำรงตำแหน่งราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 51.) ในอดีตตำแหน่งข้าราชการระดับ 6 เทียบกับตำแหน่งนายอำเภอ แต่ปัจจุบันต้องเป็นข้าราชการระดับ 7 หรือ 8 จึงถือว่าเป็นนักบริหารการกำหนดคุณสมบัติไว้เช่นนี้จึงเห็นว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (ดร.วชิระ เบ็ญจบัลลัง,

สัมภาษณ์.)

ในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา กฎหมายจะกำหนดความรู้ความสามารถของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ได้ระบุว่ามีความรู้ความสามารถในระดับใดชัดเจนเช่นเมืองพัทลุง ซึ่งสามารถคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้ได้ตามขอบเขตที่กว้างขวางกว่า ทั้งนี้การพิจารณาประเด็นนี้จะต้องนำเอามาตรฐานทางการศึกษาของประชากรในสังคมมาพิจารณาด้วย

เนื่องจากรูปแบบนี้ ตำแหน่งปลัดเมืองพัทลุงต้องมาจากนักบริหารอาชีพที่มีความสามารถ และประสบการณ์ เพราะเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารรับผิดชอบงานบริหารทั้งหมด นับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหารซึ่งจากคุณสมบัติดังกล่าว ทำให้หาบุคคลมาบริหารงานเมืองพัทลุงในตำแหน่งดังกล่าวได้ยาก (ณรงค์ วงศ์รัตน์, สัมภาษณ์.)

อัตราเงินเดือน หรือค่าตอบแทน กฎหมายกำหนดให้ปลัดเมืองพัทลุงได้รับเงินค่าจ้างค่าตอบแทน และเงินอื่น ๆ ตามที่สภาเมืองพัทลุงกำหนด ทั้งนี้ไม่เกินอัตราเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 50) ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอัตราค่าจ้างปลัดเมืองพัทลุงไว้ตั้งแต่อัตราเดือนละ 25,375 บาท และสูงสุดไม่เกิน 43,125 บาท ซึ่งหากเทียบกับอัตราเงินเดือนของบุคคลที่มีคุณสมบัติ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเทียบเคียงกับ ผู้ที่จะไปเป็นปลัดเมืองพัทลุงได้นั้น ถ้าเป็นข้าราชการระดับนายอำเภอ จะได้รับเงินเดือนประมาณ 20,000 บาท หรือถ้าเปรียบเทียบกับพนักงานรัฐวิสาหกิจจะได้ประมาณเดือนละ 40,000 บาท ขึ้นไป หรือถ้าเป็นผู้บริหารธุรกิจเอกชน จะได้รับเงินค่าจ้างประมาณ 50,000-100,000 บาท ขึ้นไปอยู่แล้ว (โรสภณ เพ็ชรตระกูล, สัมภาษณ์.) ดังนั้น อัตราเงินเดือนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจึงไม่สูงกว่าหรืออาจต่ำกว่าอัตราเงินเดือนเก่าที่บุคคลดังกล่าวเคยได้รับ ประกอบกับอัตราค่าครองชีพในเมืองพัทลุงอยู่ในระดับค่อนข้างสูงกว่าท้องถิ่นอื่น อีกทั้งหากเป็นปลัดเมืองพัทลุงที่มาจากท้องถิ่นอื่นย่อมมีปัญหากักอาศัยซึ่งเมืองพัทลุงมิได้จัดหาไว้ให้ และมีค่าเช่าที่พักอาศัย นอกจากนี้ปัญหาค่ารับรอง กฎหมายก็มิได้กำหนดงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเป็นค่ารับรองแก่ปลัดเมืองพัทลุง ค่ารับรองของเมืองพัทลุงได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นส่วนรวมเท่าที่ผ่านมาปีหนึ่งก็ไม่เกิน 500,000 บาท (อนุพงศ์ อุมรัตนกุลชัย, สัมภาษณ์.) จึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ต้องเผชิญกับปัญหาค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการรับภาระมาเยือนไม่ว่าจะมาตามหน้าที่ หรือในฐานะส่วนตัว (นพ. วิทยา อุณากรกุล,

สัมภาษณ์.) เหล่านี้นับว่าไม่เป็นการจูงใจที่จะให้นักบริหารอาชีพที่มีความสามารถ และประสบการณ์สูง เข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ตามเจตนารมณ์ของ กฎหมายว่าแก้ไขแต่ว่านักบริหารอาชีพจะแสวงหาตำแหน่งดังกล่าว เพื่อเป็นเกียรติ ประวัตินักตนเองและวงศ์ตระกูล อดบ่มหวังค่าตอบแทนที่เป็นเงินทองแต่ประการ เดียวหรือไม่ก็เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในด้านอื่นๆ (สมชาย คุณปลื้ม, สัมภาษณ์.)

ความมั่นคงในอาชีพ การพ้นจากตำแหน่งของปลัดเทศบาลในสหรัฐ- อเมริกา มิได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้โดยจะให้อยู่ใน ตำแหน่งตราบเท่าที่สภายังพึงพอใจผลงานการบริหารอยู่

การพ้นจากตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา จะเห็นได้ว่าความมั่นคงในการ ดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยายังขาดหลักประกันความมั่นคงในอาชีพนี้ เพราะ กฎหมายกำหนดว่าสัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยามีอายุคราวละ 4 ปี การต่อสัญญาจ้าง ใหม่นี้ หรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาเมืองพัทยา กรณีเช่นนี้ในทางปฏิบัติการต่อสัญญาเกิดขึ้น ได้ยากสมาชิกสภาเปลี่ยนชุดใหม่ทุก 4 ปี ซึ่งสภาชุดใหม่อาจไม่รู้จักความสามารถ ในการบริหารงานของปลัดเมืองคนเดิมดีพอ หรือรู้จักดีแต่อาจมีคนของตนอยู่แล้ว ยิ่งไปกว่านั้น สภาเมืองพัทยายังอาจบอกเลิกสัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยาก่อนครบ กำหนด 4 ปี ตามสัญญาได้ หากปลัดเมืองพัทยากระทำผิดตามเงื่อนไขสัญญาจ้าง และกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมือง หรือกรณีที่ปลัดเมือง พัทยาเห็นว่าถูกกลั่นแกล้งไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น กรณีปลดออกจากตำแหน่ง อดบ่มเป็นธรรม กฎหมายก็ไม่ได้คุ้มครองให้ปลัดเมืองพัทยาได้รับความเป็นธรรม นอกจากนั้นประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครองหรือสมาคม อันเป็นที่รวมของผู้มีอาชีพ ผู้จัดการเทศบาล ซึ่งคอยทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ และให้ความเป็นธรรม ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา (ดร.วชิระ เบสยังปลั่ง, สัมภาษณ์.) นอกจากนั้นประ- เทศไทยมีเทศบาลแบบนี้ที่เมืองพัทยาเพียงแห่งเดียว หากปลัดเมืองพัทยามิได้รับ การต่อสัญญาจ้าง หรืออาจถูกบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดจะทำให้ปลัดเมือง พัทยาอาจตกอยู่ในฐานะผู้ว่างงานทันที (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2520 ; 214- 215)

ความไม่มั่นคงในการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาดังกล่าว จึงเป็น สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้นักบริหารอาชีพที่มีความสามารถ และประสบ การณ์ทั้งภาคเอกชน และรัฐบาลไม่สนใจที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา (โรสภณ เพ็ชรตระกูล, ศิลาชัย พันมวัน ณ อยุธยา, สัมภาษณ์.) และจากข้อเท็จ- จริงการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาก็ไม่ได้ครบตามวาระที่กฎหมายได้กำหนดไว้

ตั้งแต่มีการจ้างปลัดเมืองพิทยาเป็นต้นมา จะเห็นว่าส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี บางคนดำรงตำแหน่งแค่ระยะเวลาเพียง 4-5 เดือนเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงตัวปลัดเมืองพิทยาบ่อย ๆ ในระยะเวลานั้น ๆ เช่นนี้ มีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาอย่างมาก เช่น ความต่อเนื่องของการดำเนินงาน และการเข้ามาดำรงตำแหน่งในระยะเวลานั้น ๆ นั้น ยังอยู่ในระยะการศึกษางานอยู่ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เป็นตัวแปรหนึ่งที่นำไปสู่ปัญหา และอุปสรรคในการพัฒนาเมืองพิทยา ดังแสดงรายละเอียดเรื่องนี้ในตารางที่ 12 ดังนี้

ตารางที่ 12

แสดงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของปลัดเมืองพิทยา

ตั้งแต่คนแรก - ปัจจุบัน

ลำดับที่	ชื่อ - นามสกุล	ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง	รวมเวลา
1.	นายโชติชัย อรรถวิทักษ์	29 พย.2521-21 พย.2523	2 ปี
2.	นายปารมภ์ สุขุม	1 มีค.2524- 8 ธค.2524	10 เดือน
3.	นายสุชน ชื่นสมจิตต์	4 กพ.2525- 8 กพ.2526	1 ปี
4.	นายวันชัย จรรย์วงศ์	12 เมย.2526-30 กค.2526	4 เดือน
5.	นายบัญชา พรประภา	1 สค.2526- 1 กพ.2528	1 ปี 7 เดือน
6.	ร.ต.วิจิตร เอี่ยมสวัสดิ์	1 พค.2528-24 มีค.2530	1 ปี 10 เดือน
7.	นายจำลอง บัญศิริ	30 มีค.2530-16 พค.2532	2 ปี 2 เดือน
8.	นายธีรพล นพรมภา	1 กค.2532- 6 พย.2532	5 เดือน
9.	ร.ต.วิจิตร เอี่ยมสวัสดิ์	21 พย.2532-19 กย.2533	10 เดือน
10.	ดร.วชิระ เปล่งปลั่ง	26 ตค.2533-22 กพ.2534	5 เดือน
11.	ผศ.นพ.วิทยา อุณานุกรกุล	30 เมย.2534 - ปัจจุบัน	-

ที่มา : สำนักปลัดเมืองพิทยา, 2535.

อานาจหน้าที่ หากพิจารณาขั้นหลักการกว้าง ๆ ตามพระราชบัญญัติ แล้ว อานาจหน้าที่ของปลัดเมืองพิทยามีกว้างขวางครอบคลุมการปฏิบัติตามอานาจ

หน้าที่ นโยบายนของสภาเมืองพัทยาอย่างเหมาะสมกับตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในชั้นรายละเอียดอำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยาดังกล่าว ถูกจำกัดและขาดความคล่องตัวหลายประการดังจะกล่าวต่อไป

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยา

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยาตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้นเรียกว่า เป็นความสัมพันธ์หรือการจัดองค์การรูปนัย (Formal Organization) (ชูศักดิ์ เทียมตรง, 2520 : 30-31) ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ของสภาเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยา คือ

1.1 กำหนดนโยบายนให้ปลัดเมืองพัทยาคือเป็นแนวทางปฏิบัติงาน รวมทั้งควบคุมตรวจสอบการบริหารกิจการของปลัดเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับ และนโยบายน (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 44.)

1.2 ออกข้อบัญญัติให้ปลัดเมืองพัทยานำไปบังคับใช้รวมทั้งการออกข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณประจำปี เพื่อให้ปลัดเมืองพัทยานำไปดำเนินการบริหาร

1.3 แต่งตั้ง และถอดถอนปลัดเมืองพัทยา (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 49, 55.)

2. ความสัมพันธ์ของปลัดเมืองพัทยากับสภาเมืองพัทยา คือ

2.1 ร่างแผนปฏิบัติงานเพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา

2.2 บริหารกิจการตามนโยบายน และแผนของสภาเมืองพัทยา

2.3 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ และข้อบัญญัติอื่นๆเสนอต่อสภาเมืองพัทยา

2.4 รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา พร้อมข้อเสนอแนะต่อสภาเมืองพัทยา

2.5 รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อสภาเมืองพัทยา (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 53.)

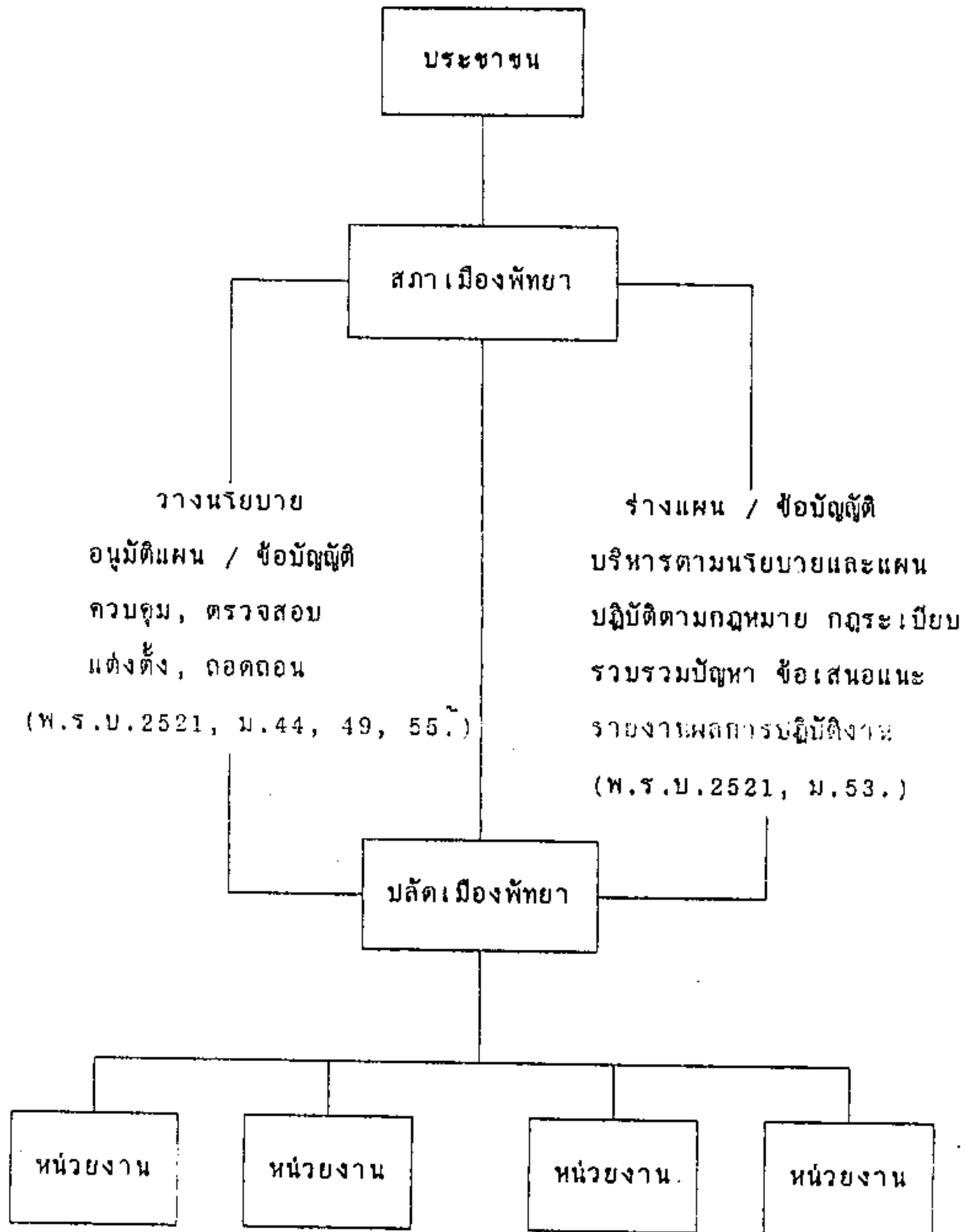
ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนแน่นอนโดยให้สภาเมืองพัทยานำหน้าที่ตราข้อบัญญัติกำหนดนโยบายนและควบคุมการบริหารส่วนการะหน้าที่ในการบริหารงานนั้นสภาเมืองพัทยามอบหมายให้ปลัดเมืองพัทยานเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

การบริหารงานในระบบนี้จะบังเกิดผลสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสัมพันธภาพอันพอเหมาะพอดีระหว่างสภาเมืองพัทยา กับ ปลัดเมืองพัทยา เป็นสำคัญ กล่าวคือ ฝ่ายสภาไม่ควรที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยา และในทางกลับกัน ปลัดเมืองพัทยาก็ไม่ควรเข้าไปล่วงล้ำอำนาจของสภาเมืองพัทยาเช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยาก็ตาม อำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ และทางบริหารยังคงอยู่ที่สภาเมืองพัทยา เพียงแต่สภาเมืองพัทยามิได้ใช้อำนาจบริหารด้วยตนเอง แต่ได้มอบอำนาจบริหารงานให้ปลัดเมืองพัทยาสภายังคงมีอำนาจควบคุมตรวจสอบอยู่ จึงทำให้อาจมีการเข้าไปยุ่งเกี่ยว และแทรกแซงอำนาจระหว่างกันได้ ยิ่งหากความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยาย่ำแย่ ย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพ และความขัดแย้งในการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยาได้

แผนภูมิที่ 11

แสดงความสัมพันธ์ของสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยาตามแบบองค์การรูปนัย

(Formal Organization)

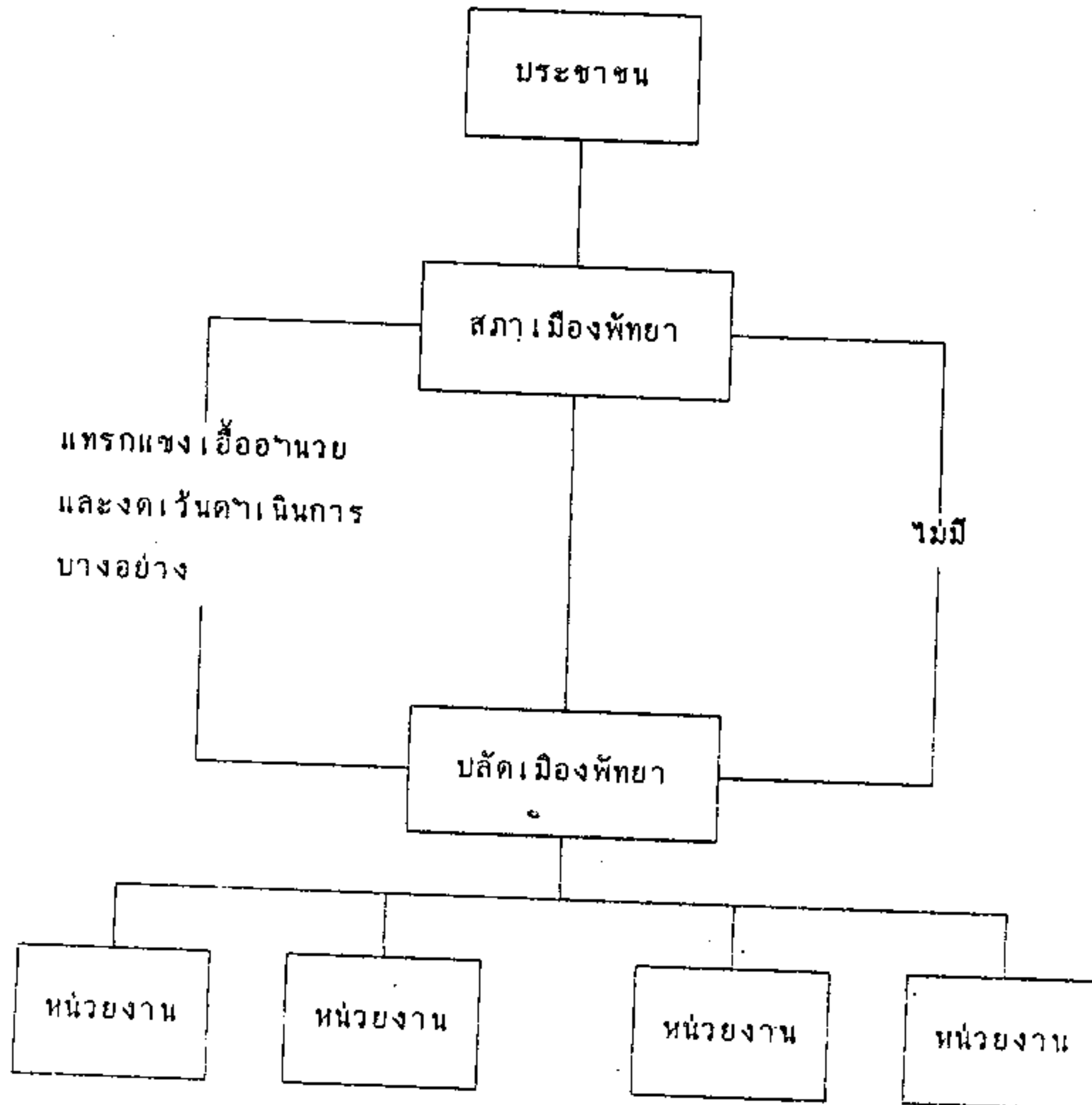


ที่มา : จำลองจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521.

จากการศึกษาพฤติกรรมของนายกเมือง และสภาเมืองพัทยาในการเข้ายุ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของปลัดเมืองพัทยาพบว่า มีการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในฐานะที่เป็นนายกเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยาเข้ามาแสวงหาประโยชน์ และแทรกแซงการทำงานของปลัดเมืองพัทยาหลายประการ เช่น การรับบุคลากรเข้าทำงาน, การดำเนินการกับการก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมาย การดำเนินการกับผู้บุกรุกสร้างอาคารในที่สาธารณะ การดำเนินการประเมินภาษี เป็นต้น (วีระยุทธ วงษ์สมุทร, สัมภาษณ์.) ซึ่งการก้าวก้าว หรือแทรกแซงหน้าที่ดังกล่าว อาจทำให้การบริหารงานของปลัดเมืองพัทยาขาดความเป็นอิสระอันเกิดความเสียหายต่อเมืองพัทยารโดยส่วนรวมได้ กรณีดังกล่าวเกิดเป็นความสัมพันธ์นอกแบบหรือองค์การอุปนัย (Informal Organization) นอกเหนือหรือซ้อนเข้ามาในการจัดองค์การรูปนัยเดิม ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของบุคลากรองค์กรดังกล่าวไม่เป็นไปตามกฎหมาย (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520 : 31-32) ดังแสดงในแผนภูมิที่ 12 ดังนี้

แผนภูมิที่ 12

แสดงความสัมพันธ์ของสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยาแบบองค์การอุปนัย
(Informal Organization)



ที่มา : จาลองจากพระราชบัญญัติและการศึกษาของผู้วิจัย

จากการศึกษาถึงพฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างนายกเมือง (สภาเมือง) กับปลัดเมือง จะเห็นว่ามี ความขัดแย้งกันบ่อยครั้ง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ ปลัดไม่สามารถบริหารงานได้ตามที่ตนต้องการและต้องออกจากตำแหน่งที่สุดจะ เห็นว่าบางสมัยต้องเปลี่ยนตัวปลัดเมืองถึง 3-4 คน ดังแสดงรายละเอียดใน เรื่องนี้ ในตารางที่ 13 ดังนี้

ตารางที่ 13

แสดงการดำรงตำแหน่งของนายกเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยา และรองปลัดเมืองพัทยา
(สมัยแรก-ปัจจุบัน)

สมัย	ตำแหน่ง / ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง		
	นายกเมือง	ปลัดเมือง	รองปลัดเมือง
1,2	พล.ร.อ.สถาบัน เกษานนท์ (28 พย.2521-28 พย.2523)	นายโรดิชัย อรรถวิวัฒน์ (29 พย.2521-21 พย.2523)	
3,4	นายอนุศักดิ์ รอดบุญดี (8 กพ.2524-8 กพ.2526) (21 กพ.2526-26 มีค.2528)	1.ปราโมทย์ สุขุม (1 มีค.2524-8 ธค.2524) 2.นายสุรน ชื่นสมจิตต์ (4 กพ.2525-8 กพ.2526) 3.นายวันชัย จรรย์วงศ์ (12 เมษ.2526-30 กค.2526) 4.นายบัญชา พระประภา (1 สค.2526-1 กพ.2528)	1.ดร.จำลอง ทองดี (1 มีค.2525-8 กพ.2526) 2.พ.ต.อ.จันทง หัฟเจริญ (15 ธค.252-8 กพ.2526)
5,6	นายโรสณ เพ็ชรตระกูล (26 มีค.2528-16 มีค.2532)	1.ร.ต.วิจิตร เอี่ยมสวัสดิ์ (1 พค.2528-24 มีค.2530) 2.นายจำลอง ปัญจศิริ (30 มีค.2530-16 พค.2532)	1.นายจำลอง ปัญจศิริ (15 กค.2528-24 มีค.2530) 2.นายอารมณ อนุสรราชวงศ์ (2 สค.2528-11 มีค.2530)
7	นายสุชัย รวยริน (12 พค.2532-15 มีค.2534)	1.นายธีรพล นพรมภา (1 กค.2532-6 พค.2532) 2.ร.ต.วิจิตร เอี่ยมสวัสดิ์ (21 พย.2532-19 กย.2533) 3.ดร.วชิระ เบื้องปลั่ง (26 ตค.2533-22 กพ.2534)	1.นายโกศล ธรรมา (16 กค.2532-6 พย.2532) 2.ร.ท.ธีรพล วิบูลย์ณรงค์ (22 พย.2532-19 กย.2533) 3.นายสมหวัง อุตตนคร (17 ธค.2533-22 กพ.2534)

สมัย	ตำแหน่ง / ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง		
	นายกเมือง	ปลัดเมือง	รองปลัดเมือง
8	นายโสมณ เกียรติระกูล (22 มี.ค. 2534-ปัจจุบัน)	ศส.นพ.วิทยา หุณาบุกรกุล (30 เม.ย. 2534-ปัจจุบัน)	นายสุพงษ์ อาภากิจพาณิชย์ (3 กค. 2534-ปัจจุบัน)

ที่มา : สำนักปลัดเมืองพัทยา, 2535.

จากตารางที่ 13 นี้ แสดงให้เห็นถึง การที่มีการเปลี่ยนตัวปลัดเมือง พัทยาบ่อยเกินไปเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวปลัดเมืองจนทำให้การบริหารมีปัญหาอุปสรรค เช่น แสดงถึงความสัมพันธ์กันทางลบกับนายกเมืองเกิด ความขัดแย้งหรือการก้าวถอยหลังแกว่งงานบริหารด้วยตัวแปรด้านผลประโยชน์ ทางธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง

จากการศึกษาพบว่า ทั้งนายกเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยา ส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ ดังแสดงในตารางที่ 7 และตารางที่ 10 ที่มีการดำเนินการอยู่ในเมืองพัทยา ดังนั้นการเข้ามาในตำแหน่งนี้จึงมีวัตถุประสงค์แอบแฝงงาน การรักษาผลประโยชน์ด้านธุรกิจของตนเอง (ร.ต.บฐม วรรณะภูติ,สัมภาษณ์.) ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นปัญหาข้อขัดข้องประการหนึ่งที่เกิดจากรูปแบบโครงสร้างการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา

การจัดองค์การบริหารเมืองพัทยารูปแบบผู้จัดการเทศบาลนี้ รศย แนวความคิดของรูปแบบแล้วนับว่าเป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมกับเมืองพัทยาทั้งนี้ เพราะเป็นรูปแบบที่เน้นประสิทธิภาพการบริหารงานซึ่งเหมาะสมกับสภาพลักษณะ และความต้องการของเมืองพัทยาแต่เมื่อนามาดำเนินการปฏิบัติในชั้นรายละเอียด ของโครงสร้างกลับไม่เป็นไปตามแนวความคิดที่ถูกต้องทำให้โครงสร้างบางอย่าง มิได้ส่งเสริมให้ระบบบริหารดังกล่าวบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เงิน เดือนของปลัดเมืองพัทยามิเป็นที่ยูงใจให้นักบริหารอาชีพที่มีความสามารถ และมี ประสบการณ์มาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ความไม่มั่นคงงานอาชีพหรือตำแหน่ง ปลัดเมือง และการแทรกแซงการบริหารงานบางอย่างโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ความไม่

เข้างานแนวความคิดที่แท้จริง ความสับสนบทบาทหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว จึงทำให้ดูเหมือนว่า รูปแบบนี้ทำให้เกิดปัญหา และไม่สามารถบริหารเมืองพัทยาให้บรรลุเป้าหมายได้

ข. การบริหารงานบุคคล

ตามหลักของรูปแบบผู้จัดการเทศบาลนี้เมื่อบุคคลใดได้รับเลือกสรรจากสภาให้มาเป็นผู้จัดการแล้ว ผู้จัดการจะต้องมีอำนาจในการควบคุมกลไกของเทศบาล กล่าวคือ ควบคุมบังคับบัญชาพนักงานต่าง ๆ ให้สามารถปฏิบัติงานตามความต้องการของผู้จัดการ เพื่อสนองนโยบายและความต้องการของสภาให้จงได้ โดยผู้จัดการมีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน โยกย้าย หรือให้คำแนะนำกับพนักงานทุกคนได้ ดังเช่นรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา ส่วนเมืองพัทยาปลัดเมืองพัทยาก็มีอำนาจบังคับบัญชาเช่นกัน แต่มีอำนาจบังคับบัญชาน้อยกว่าหรือไม่สมบูรณ์ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

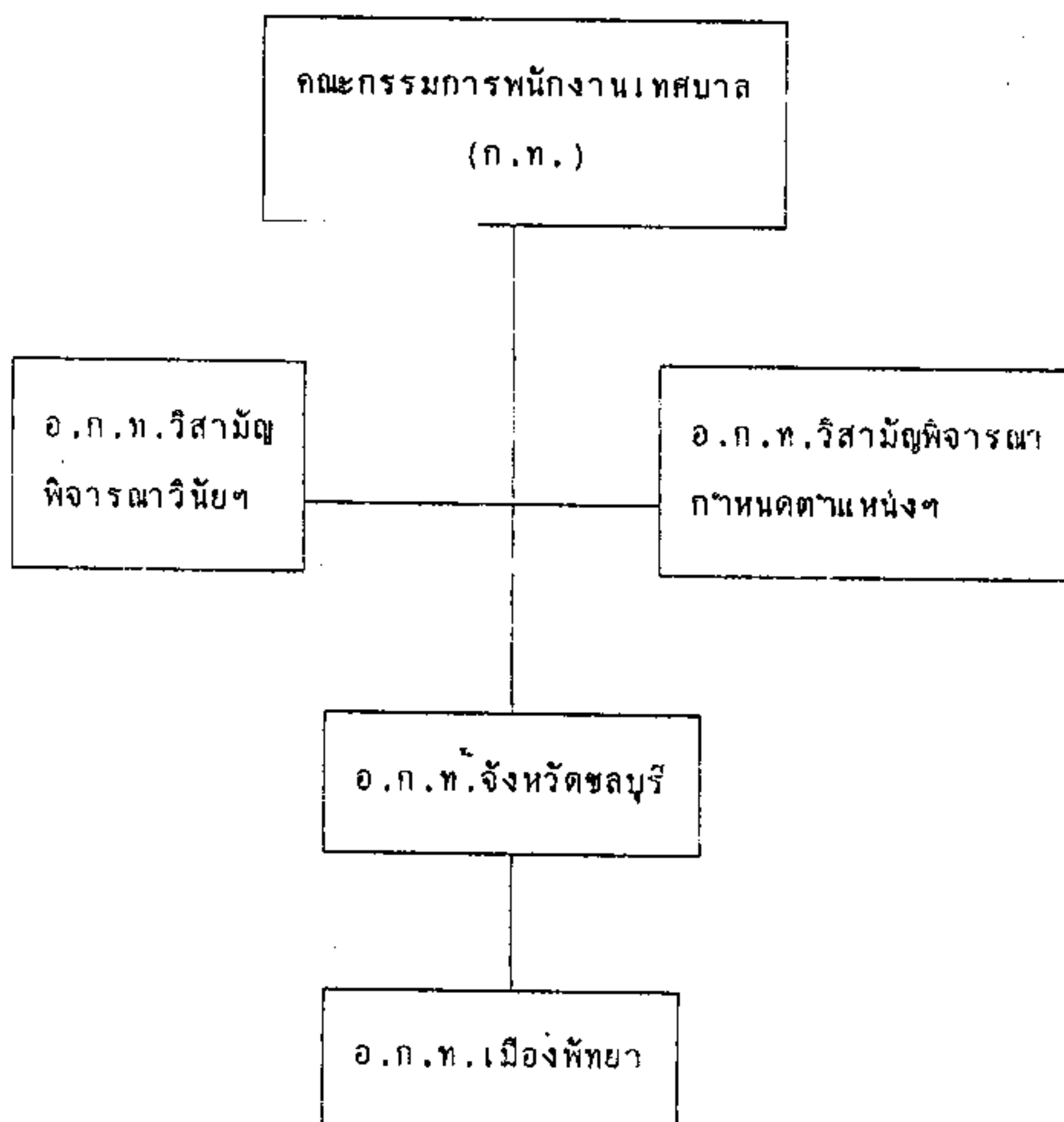
กฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยามีพนักงานเมืองพัทยาได้ตามความจำเป็น เพื่อปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ส่วนระเบียบพนักงานเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล โดยถือว่าเมืองพัทยามีฐานะเท่าเทศบาลนครและปลัดเมืองพัทยามีอำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 62.) ซึ่งจากกฎหมายดังกล่าว ทำให้การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยามีหลักเกณฑ์ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคลทั้งหมดของเมืองพัทยา ใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 กล่าวคือ โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาชี้แนะของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ซึ่ง ก.ท. มีหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คือมีหน้าที่รักษาระเบียบบรรทัดพนักงานเทศบาล กำหนดวิธีการศึกษาอบรม ดูแลและจัดการศึกษาของพนักงานเทศบาลที่ส่งไปศึกษานานต่างประเทศ ดีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ เรียกเอกสารจากหน่วยราชการ หรือเรียกผู้แทนหน่วยราชการนั้น ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง รายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีปรากฏว่าไม่ปฏิบัติตามระเบียบ, ออกข้อบังคับระเบียบ และคำสั่ง (กฎ ก.ท.) และควบคุมดูแลให้เป็นไปตามระเบียบพนักงานเทศบาล (พ.ร.บ. 2519, ม. 17.) และยังมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด) ทำหน้าที่ช่วย ก.ท. ปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น (พ.ร.บ. 2519, มาตรา 8.) อีกทั้งมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำเทศบาล (อ.ก.ท. เทศบาล) มีหน้าที่ช่วย

อ.ก.ท.จังหวัด และ ก.ท. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย (พ.ร.ก. 2519, มาตรา 9.)

แผนภูมิที่ 13

แสดงโครงสร้างขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา



ที่มา : ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519.

2. การกำหนดให้เมืองพัทยามีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนครก็เพื่อประโยชน์ในการกำหนดฐานะของส่วนการบริหาร และกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนของพนักงานเมืองพัทยให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ท. ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล และกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519

3. การกำหนดห้าปี ปลัดเมืองพญาเมืองนางยังคับบัญชาเทียบเท่า นายกเทศมนตรี กล่าวคือ ปลัดเมืองพญาเมืองนางจะเด็ดขาดควบคุม แต่งตั้ง ให้อำนาจให้โทษเฉพาะพนักงานเมืองพญาได้แก่ตั้งแต่ระดับ 4 ลงมาเท่านั้น (พ.ร.ก. 2519, มาตรา 11, 12, 13) กรณีเช่นนี้หากพนักงานเมืองพญาตั้งจริงผิด ก.ท. เป็นหลัก รอดเห็นว่า ก.ท. ยังเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่อาจคิดว่าหากปลัดเมืองพญาไม่ชอบใจอย่างมากก็รอนย้ายไปที่อื่น ทำให้พนักงานเมืองพญาโดยเฉพาะระดับ 5 ขึ้นไป อาจไม่ให้ความร่วมมือในการบริหารได้ และจากการศึกษาพบว่า มีข้าราชการบางคนวิ่งเต้นรอนย้ายโดยตรงกับกรมการปกครอง รอดไม่ให้ความสำคัญของผู้บังคับบัญชา (ปลัดเมือง) ก่อให้เกิดปัญหาได้แก่เส้นจากส่วนกลาง และมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของพนักงานเมืองพญาทำให้มีปัญหาในการบริหารบุคคล (บุญชัย วงศ์จรรยา, สมบัติ สังขะวิจิตร, สัมภาษณ์) ดังที่เคยปรากฏว่าเมืองพญาการบริหารบุคคลของเมืองพญาจึงทำให้มีผู้บังคับบัญชา 2 คน 1 กองกรเดียว (สารเดช กัษมาตย์, สัมภาษณ์.) คิดหลักการในการบริหาร ดังนั้น ปลัดเมืองพญาแม้จะมีอำนาจหน้าที่มากมาย แต่เมื่อไม่มีอำนาจดังกล่าวผลักดันให้คำสั่งงานการบริหารงานให้สำเร็จลงได้ ก็ย่อมทำให้การบริหารงานเมืองพญาประสบความล้มเหลวไม่สามารถตอบสนองนโยบายของสภาเมืองพญาได้ ยิ่งหากความสัมพันธ์ระหว่างปลัดเมืองพญา กับพนักงานเมืองพญาอื่น ๆ ไม่สู้ดีด้วยแล้ว ย่อมทำให้การบริหารล้มเหลวได้ยิ่งมากเป็นเงาตามตัว ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดห้าปี ปลัดเมืองพญา มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเมืองพญาอย่างไม่สมบูรณ์ ดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายที่ไม่ส่งเสริมสอดคล้องกับรูปแบบผู้จัดการเทศบาลที่ต้องการความคล่องตัวหรือประสิทธิภาพในการบริหารงาน (วิริยะ บุญนวล, สัมภาษณ์.) ซึ่งคิดหลักการของรูปแบบผู้จัดการและแตกต่างกับรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจผู้จัดการเทศบาลในเรื่องนี้อย่างสมบูรณ์

กล่าวโดยสรุปการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้กำหนดโครงสร้าง
ระเบียบการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา โดยใช้ระเบียบของ ก.ท. นั้น
สามารถวิเคราะห์ได้ว่า เป็นตัวแปรหนึ่งที่เป็นปัญหาข้อขัดข้องของการบริหารบุคคล
ของเมืองพัทยาเป็นอย่างมากมีผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจและประสิทธิภาพการ
ทำงานของพนักงานเมืองพัทยา อันที่จริงแล้วตามแนวความคิดของการบริหาร
บุคคลในการบริหารรูปแบบผู้จัดการนั้น ผู้บริหารต้องมีอำนาจเต็มในการบริหาร
บุคคลภายในองค์กรของตนเอง ทั้งการแต่งตั้งโยกย้าย การบำเหน็จความดีความ
ชอบ การลงโทษ เป็นต้น การบริหารจึงจะเอื้ออำนวยต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ

ของการทำงาน เพื่อรองรับภารกิจของเมืองพัทยาอันเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีปัจจัยต่าง ๆ ที่มีการเปลี่ยนแปลงสูง และรวดเร็วในทุก ๆ ด้าน การบริหารเมืองเช่นนี้จึงต้องมีความแตกต่างจากการบริหารท้องถิ่นทั่ว ๆ ไปผู้บริหารต้องมีความคล่องตัว มีอำนาจในการตัดสินใจเต็มที่ ในองค์ประกอบของการบริหาร จึงจะทำให้การพัฒนาเมืองพัทยาสามารถบรรลุเป้าหมาย รองรับภารกิจได้ การที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดกฎเกณฑ์การบริหารบุคคลของเมืองพัทยาเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงการควบคุมในระดับที่ลงลึกไปจนวิธีการบริหารมากจนเกินไป ไม่สอดคล้องและสนับสนุนการกระจายอำนาจการบริหาร ดังนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันที่เน้นการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา : 21 ตุลาคม 2535) และจากการศึกษาพบว่า ตัวแปรนี้เป็นสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งที่น่าำไปสู่ความล้มเหลวในการบริหาร ไม่สามารถสนับสนุน หรือเอื้ออำนวยต่อการบริหารทั้งระบบให้มีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายได้ดังที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันนี้

ค. การบริหารงานด้านการคลัง

กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การพาณิชย์ การซื้อ การจ้าง และระเบียบอื่น ๆ เกี่ยวกับเงินและทรัพย์สินของเมืองพัทยาขึ้นบังคับใช้กับเมืองพัทยา (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 95.) ต่อมากระทรวงมหาดไทยออกระเบียบในเรื่องนี้หลายฉบับ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินการเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 เป็นต้น

การบริหารงานด้านการคลังมีปัญหาขาดความคล่องตัว โดยเฉพาะจากระเบียบว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว เนื่องจากระเบียบนี้กำหนดให้ปลัดเมืองพัทยานีอำนาจจัดซื้อ จัดจ้างได้เองภายในวงเงินไม่เกิน 4 ล้านบาท แต่ถ้าหากการจัดซื้อจัดจ้างเกินวงเงินดังกล่าวต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และหากเกินอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ก็ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกด้วย จึงทำให้เกิดขั้นตอนเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็นเพราะมีสภาควบคุมการบริหารของปลัดเมืองพัทยามากอยู่แล้ว อันทำให้การบริหารงานเมืองพัทยาขาดความคล่องตัว และรวดเร็ว

เมื่อพิจารณาถึงกฏระเบียบต่าง ๆ ในด้านการคลังนี้จะเห็นว่า มีปัญหาความไม่สอดคล้องอยู่บางประการ กล่าวคือ

1. กฎหมายกำหนดแหล่งที่มาของรายได้จากฐานภาษีอากร และอื่น ๆ ยังไม่กว้างขวางพอ ทำให้เมืองพัทยามีรายได้จำนวนน้อย ดังแสดงในตารางที่ 1 ทั้ง ๆ ที่ในแต่ละปีเมืองพัทยาหารายได้จากการท่องเที่ยวถึงปีละเกิน 10,000 ล้านบาท เมื่อเทียบกับยอดรายจ่าย ครอบคลุมเฉพาะรายจ่ายในการพัฒนาโครงการสำคัญต่าง ๆ ที่จำเป็นเนื่องจากในขณะที่เป็นสุขาภิบาลมีัดดำเนินการมาก่อนอีกทั้งกฎหมายยังกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีในระดับต่ำ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ การออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมบางประเภทเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละ 10 เป็นต้น

อีกทั้งควรให้เมืองพัทยาได้รับเงินแบ่งปันจากรายได้ของรัฐบาล หรือ รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรในเมืองพัทยาด้วย ควรให้เมืองพัทยามีอำนาจออกเป็นข้อบัญญัติเอง ภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด มิใช่ต่อเมื่อรัฐบาลออกกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บดังที่บัญญัติไว้

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้เมืองพัทยามีอำนาจจัดเก็บ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับกิจการที่อยู่ในเขตเมือง พัทยาบางประเภทที่ยังไม่เคยมีอำนาจจัดเก็บ เช่น ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการจัดตั้ง ควบคุมสถานอาบอบนวด สถานเริงรมย์ต่าง ๆ โดยเฉพาะการประเมินภาษีพิเศษ ซึ่งในคานาดาเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินที่ได้ประโยชน์จากการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่น เช่น ได้ประโยชน์เพราะมีถนนตัดผ่าน เป็นต้น

กรณีกฎหมายกำหนดอัตราภาษีนี้จัดเก็บอยู่ในระดับต่ำ ทำให้เมืองพัทยา มีรายได้น้อยเมื่อเทียบกับภารกิจ จนต้องอาศัยเงินอุดหนุนของรัฐบาลซึ่งทำให้การบริหารงานขาดความคล่องตัวดังที่กล่าว จึงสมควรเพิ่มอัตราภาษีค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตในการจัดเก็บด้วย เช่น นอกจากจะจัดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตในการจัดตั้ง ควบคุมสถานบริการต่าง ๆ แล้วก็ควรเพิ่มอัตราการจัดเก็บด้วย (สจ๊วต ทรัพย์สิน, สมชาย อนุวัชกุล, เสกสิทธิ์ ภูคำมี, สัมภาษณ์) เพราะสถานบริการต่าง ๆ เป็นผู้ได้รับรายได้จำนวนมากจากการท่องเที่ยวของเมืองพัทยา ตลอดจนแก้ไขนโยบายของรัฐบาลเรื่องการจำกัดจำนวนสถานบริการต่าง ๆ ด้วย เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ ครอบคลุม

เฉพาะสถานบริการต่าง ๆ ในเมืองพัทยาเป็นที่ดึงดูดนักท่องเที่ยว และแหล่งราย
ได้ที่สำคัญ ประกอบกับรัฐก็มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว ดังนั้นจึงสมควรที่รัฐ
จะมีนโยบายผ่อนปรนให้เมืองพัทยามีอัตราการเพิ่มสถานบริการต่าง ๆ ตามความ
ต้องการ และความเหมาะสมได้ ทั้งนี้เพื่อจะให้มีรายได้เพิ่มขึ้น อันเป็นประโยชน์
ในการพัฒนาเมืองพัทยาต่อไปโดยก็ให้เป็นอำนาจของสภาเมืองพัทยาเป็นผู้กำหนด
อัตราการจัดเก็บภาษีภายใต้ขอบเขตที่รัฐกำหนด

2. การที่กระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบให้ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจ
จัดซื้อจัดจ้างฯ ได้เองโดยไม่ต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เฉพาะวง
เงินไม่เกิน 4 ล้านบาทนั้น ทำให้การพัฒนาโครงการก่อสร้างต่างๆ ที่เกินวงเงิน
ดังกล่าวต้องเกิดการล่าช้า เพราะต้องรอได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสีย
ก่อน ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารงาน และอาจก่อให้เกิดความเสี
หายกับท้องถิ่นได้ (ประสวณ ชันมณี, สัมภาษณ์.) จึงสมควรแก้ไขยกเลิกระเบียบ
ดังกล่าว ด้วยการลดขั้นตอน ปล่อยให้สภาเมืองพัทยามีเป็นผู้อนุมัติ เพราะสภาเมือง
พัทยาคือตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานเมืองพัทยายอยู่แล้ว จึง
ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ

3. ในด้านอำนาจของปลัดเมืองพัทยา ที่มีอำนาจในการประเมินภาษี
เกิดปัญหาแก่ผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องเสียภาษี ระบุว่า เป็นการประเมินภาษี
ที่ไม่เป็นธรรมในเรื่องนี้จากการศึกษาพบว่า จากรูปแบบของการบริหารปัจจุบันที่
ให้อำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาเมือง) เข้ามาเกี่ยวข้องแทรกแซงฝ่ายบริหารได้
ดังที่กล่าวมาแล้วว่าอาชีพส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาเมืองนั้นเป็นนักธุรกิจโดยเฉพาะ
อย่างยิ่งธุรกิจโรงแรมดังจะเห็นได้จากการประเมินผล และจัดเก็บภาษีโรงแรม
และที่ดินของโรงแรมชั้น 1 ของปี พ.ศ. 2534 และปี พ.ศ. 2535 จะเห็นว่า การ
ประเมินนั้นแตกต่างกันมาก เช่นตัวเลขในตารางที่ 14 จนเป็นปัญหาที่สมาชิกสภา
เมืองพัทยาบางคนต้องเสนอเข้าพิจารณาถึงความไม่เป็นธรรมในการประเมินภาษี
ในการประชุมสภาเมืองพัทยา (วีระยุทธ วงษ์สมุทร, สัมภาษณ์.) และก่อให้เกิด
ปัญหาทางการบริหารที่มีคนมองว่า ปลัดเมืองพัทยามีผลประโยชน์ร่วมกัน

ในเรื่องนี้การแก้ไขก็สามารถกระทำได้ โดยการแต่งตั้งบุคคลที่ 3 ที่
เป็นกลางไม่มีผลประโยชน์ทั้งต่อเมืองพัทยา และต่อนักธุรกิจมาเป็นผู้เชี่ยวชาญ
ประเมินโดยมีเกณฑ์มาตรฐานในการประเมิน และจัดเก็บภาษีที่เป็นหลักวิชาการ
ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวนี้คัดเลือกมาจากผู้เชี่ยวชาญด้านภาษี 2 คนจากหน่วยปกครอง
ท้องถิ่น 2 คน และจากประชาชนในเมืองพัทยา 2 คน รวม 6 คน เพื่อมาเป็น

ผู้ประเมินภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในเมืองพัทยา (ประธาน กองเทศศึกษากร, สัมภาษณ์.) และสมควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลการประเมิน และจัดเก็บภาษีต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้เมื่อมีข้อสงสัย เป็นการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์มิชอบของผู้บริหาร

ตารางที่ 14

แสดงการประเมินและจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินของโรงแรมชั้น 1 เมืองพัทยา

พ.ศ.2534 - 2535

ลำดับที่	ชื่อโรงแรม	ปี 2534			ปี 2535			จัดเก็บ
		ประเมิน	จัดเก็บ	ร้อยละของ ประเมินการ	ประเมิน	อัตรา เพิ่ม	ร้อยละของ การประเมิน	
1.	โรงแรมมณเฑียร	1,236,325	631,376	51.60	1,230,045	5 %	56.06	689,666
2.	โรงแรมสยามเบย์วิว	2,218,499	523,666	23.60	2,165,332	12 %	35.06	770,858
3.	โรงแรมดุสิต รีสอร์ท	4,835,760	1,585,716	32.79	4,835,760	10 %	42.79	2,069,222
4.	โรงแรมรอยัลการ์เด้น	1,619,661	687,084	42.42	1,154,180	5 %	47.42	547,312
5.	โรงแรมรอยัลคลีฟ	8,159,100	1,793,581	21.98	8,351,580	12 %	33.98	2,837,867
6.	โรงแรมสยามเบย์ชอร์	1,919,406	627,132	32.67	1,981,849	10 %	42.67	845,655
7.	โรงแรมพัทยาพาเลซ	1,806,430	812,648	47.62	-	5 %	52.62	ไม่มียื่น ภงด.2
8.	โรงแรมวงศ์อำมาตย์	695,374	382,375	54.69	701,945	5 %	59.99	421,097
9.	โรงแรมออกัสตอส	872,445	501,743	57.51	872,445	2.49%	60.00	523,467
10.	โรงแรมเอเชีย	1,505,550	747,758	49.66	1,509,200	5 %	54.67	825,080
รวม		24,868,551	8,293,079		22,800,336			9,530,244

ที่มา : บัญชีแนบท้ายบันทึกข้อความเรื่อง การพิจารณาภาษีโรงเรือนและที่ดิน ลงวันที่ 15 มีนาคม 2535

เสนอ ประธานคณะกรรมการสามัญ ประจําสภาเมืองพัทยา

งานตัวแปรการบริหารการคลังนี้ ซึ่งถือว่าเป็นตัวแปรสำคัญที่จะเอื้ออำนวยให้การบริหารมีความคล่องตัว สนับสนุนการปฏิบัติงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากการวิเคราะห์งานเรื่องนี้จะเห็นได้ชัดว่า ส่วนกลางได้รวมศูนย์การควบคุมไว้อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานประเด็นสำคัญต่าง ๆ เช่น การกำหนดแหล่งที่มาของรายได้จากฐานภาษีอากร จนเป็นสาเหตุทำให้เมืองพัทยาไม่มีรายได้ที่ใกล้เคียงกับรายจ่ายการที่ถูกระเบียบต่าง ๆ ถูกกำหนดจากส่วนกลางนั้นทำให้ไม่มีความสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือในประเด็นที่ได้กำหนดให้ปลัดเมืองมีอำนาจงานการจัดซื้อ จัดจ้าง ภายใต้งบประมาณไม่เกิน 4 ล้านบาทก็เช่นกัน เป็นระเบียบที่ออกมาสนับสนุนการรวมศูนย์อำนาจที่ขัดต่อการปกครองท้องถิ่น ที่รัฐบาลมีนโยบายการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก ทำให้สภาพเมืองพัทยาซึ่งมีหน้าที่ควบคุมนโยบายไม่มีอำนาจแต่อย่างใด ถ้าจังหวัด และ/หรือกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นด้วยก็เท่ากับขัดต่อแนวความคิดการบริหารรูปแบบผู้จัดการเช่นกันที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจงานการบริหารการเงินด้วยตนเอง ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้เป็นประเด็นที่ทำให้ตัวแปรการบริหารการคลังเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา และส่งผลไปสู่ตัวแปรอื่น ๆ จนทำให้การบริหารไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ปัจจุบัน

ง. กิจกรรมของเมืองพัทยา

กิจกรรมในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยานั้น ได้ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายที่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่อำนาจ และการดำเนินงานต่าง ๆ ไว้ชัดเจน กล่าวคือกฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยานำอำนาจหน้าที่ภายในเขตเมืองพัชยาดังต่อไปนี้

- ก. รักษาความสงบเรียบร้อย
- ข. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ
- ค. การวางผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้าง
- ง. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย และการปรับปรุงแหล่งเสื่อมทราม
- จ. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- ฉ. การกำจัดมูลฝอย และสิ่งบดบัง
- ช. การจัดหาให้มีน้ำสะอาด และการประปา
- ซ. การจัดหาให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- ณ. การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการ

ญ. การควบคุม และส่งเสริมการท่องเที่ยว

ฉ. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา (พ.ร.บ. 2521 , มาตรา 67)

นอกจากนั้น กฎหมายยังได้กำหนดให้เมืองพัทยามีหน้าที่ในลักษณะเป็นการให้บริการแก่เอกชน ประชาชน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีคำตอบแทน (พ.ร.บ. 2521 , มาตรา 68)

อนึ่ง เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่นอกเขตเมืองพัทยาด้วย วนกรณีดังต่อไปนี้

ก. เมื่อการนั้นจำเป็นต้องกระทำ และเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเมืองพัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยารโดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่เข้าไปดำเนินการ (พ.ร.บ. 2521 , มาตรา 69.)

ข. การนั้นมีผลกระทบกระเทือนต่อความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของราษฎรในเขตเมืองพัทยา และได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 70.)

นอกจากนั้น เมืองพัทยาร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล หรือเข้าถือหุ้นบริษัทดังกล่าวได้ตามเงื่อนไขของกฎหมาย ตลอดจนอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยจัดตั้งเป็นองค์การที่เรียกว่า สหการ ตามเงื่อนไขของกฎหมายได้ (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 71.)

นับว่ากฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาร่างอย่าง ไร้อย่างกว้างขวางให้สอดคล้องกับเมืองพัทยา แต่อำนาจหน้าที่บางอย่าง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดให้มีน้ำสะอาดและการระบายทางปฏิบัติเมืองพัทยารมิได้เป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นการดำเนินการของหน่วยงานที่สังกัดจังหวัดชลบุรี และส่วนกลาง (ผศ. นพ. วิทยา อุณานุกรกุล, สัมภาษณ์.) ยิ่งกว่านั้น กิจการบางอย่างเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว หรือการบริการประชาชนในเมืองพัทยารโดยเฉพาะ แต่เมืองพัทยารกลับไม่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดต่อข้อบัญญัติ อนึ่งแม้จะมีตำรวจ เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติก็ตาม แต่ก็มีอำนาจไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่มีอย่างกว้างขวางจนเกินกำลังความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอยู่ (พ.ต.อ. วีระ อนันตกุล,

สัมภาษณ์.) ดังจะเห็นได้จากปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมากมาย ดังแสดงสถิติ
จำนวนอาชญากรรมในเมืองพัทยาในตารางที่ 15 การกระทำผิดข้อบัญญัติเมือง
พัทยาจึงขาดการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติอย่างจริงจัง ซึ่งทำให้การ
บริหารงานของเมืองพัทยขาดความคล่องตัว และขาดประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 15

แสดงสถิติการเกิดอาชญากรรมในเขตเมืองพัทยา

พ.ศ.2530 - ปัจจุบัน

สถิติ	ปี พ.ศ.											
	2530		2531		2532		2533		2534		2535*	
	เกิด	จับ	เกิด	จับ	เกิด	จับ	เกิด	จับ	เกิด	จับ	เกิด	จับ
1. คดีอุกฉกรรจ์และ สะเทือนขวัญ	24	17	30	13	29	16	21	14	41	25	23	8
2. คดีประทุษร้ายต่อ ชีวิตร่างกายและ เพศ	88	75	117	91	99	74	116	97	100	76	70	52
3. คดีประทุษร้ายต่อ ทรัพย์สิน	369	285	405	313	438	382	314	331	347	270	226	165
4. คดีความผิดทาง เศรษฐกิจ	132	63	114	43	104	68	76	48	130	75	100	53
5. คดีที่รัฐเป็นผู้ เสียหาย	1435	1435	1697	1697	2500	2500	2957	2957	2506	2506	1413	1413
รวม	2048	1875	2363	2157	3170	3040	3544	3447	3124	2952	1832	1691

ที่มา : สถานีตำรวจนครหลวงจังหวัดชลบุรี 30 ส.ค.2532

หมายเหตุ * ปี 2535 ตั้งแต่เดือนมกราคม - สิงหาคม

นอกจากนั้น เนื่องจากเมืองพัทยามีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ตลอดเวลาตั้งที่กล่าวมาแล้ว อาจทำให้ขนาดของเมืองพัทยาที่มีความจำเป็นต้องมี อำนาจหน้าที่เป็นกิจการใด ๆ เพิ่มขึ้น เช่น ความรับผิดชอบดูแลพื้นที่ที่เป็นน้ำ ทะเล ซึ่งปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า (กรวิท อุทยานที่, สัมภาษณ์.) ที่ทำการชุมสายโทรศัพท์ หรือไฟฟ้า เป็นต้น แต่การแก้ไขเพิ่มเติม อำนาจหน้าที่เมืองพัทยาให้มีมากขึ้น หรือแก้ไขให้ลดหน้าที่บางอย่างลงกระทำได้ โดยยากและชักช้า เพราะต้องแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาระดับรัฐจึงเป็น ข้อขัดข้องในการบริหารงานเมืองพัทยาให้คล่องตัวซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคต (ดร. วชิระ เบ็ญจบั้ง, สัมภาษณ์.)

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้เมืองพัทยาจะมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางแล้วก็ตาม แต่ก็ขาดอำนาจหน้าที่บางอย่างที่จำเป็นในปัจจุบัน และอนาคตอันใกล้ เช่น อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติของเมืองพัทยาเอง เป็นต้น (ณรงค์ วงศ์-รัตน์, สัมภาษณ์.)

นอกจากนั้น เมืองพัทยาโดยสภาเมืองพัทยา ยังมีอำนาจตราข้อบัญญัติ ออกมาบังคับใช้ในเมืองพัทยาด้วย โดยจะต้องไม่ขัด หรือแย้งกับกฎหมายของรัฐบาลในกรณีต่อไปนี้

- ก. เพื่อบัญญัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา
- ข. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยาตราข้อบัญญัติได้
- ค. การให้บริการโดยมีค่าตอบแทน ตามมาตรา 62
- ง. การพาณิชย์ ตามมาตรา 68 วรรคสอง

โดยมีอำนาจกำหนดโทษแต่จะกำหนดได้ไม่เกินโทษจำคุกกว่า 6 เดือน และปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 73)

ปัญหาที่ว่าจะต้องตราข้อบัญญัติ โดยไม่ขัด หรือแย้งกับกฎหมายของรัฐนั้น เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวและมีลักษณะ เฉพาะตัวแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นที่กล่าวแล้ว ดังนั้นกฎหมายของรัฐบาลบางฉบับซึ่งบังคับทั่วประเทศ จึงอาจจะไม่เหมาะสมกับเมืองพัทยาได้ และเมื่อกฎหมายของรัฐดังกล่าวไม่เหมาะสมเมืองพัทยาจะออกบัญญัติในเรื่องดังกล่าว ให้เหมาะสมกับเมืองพัทยาในทางที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐก็ไม่ได้ เพราะเป็นการขัดหรือแย้งต่อกฎหมายของรัฐ ตัวอย่าง เช่น การบ้วน ส้วม หรือฉี่บนชายหาด น้ำมูก เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ ลงถนน หรือลงบนพื้นรถ หรือเรือสาธารณะ หรือสถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนมีสิทธิเข้าไป หรือลงในที่สาธารณะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบ

เรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2530 ปรับ 100 บาท (พ.ร.บ.2503, มาตรา 6.) ซึ่งหากพิจารณาดัตราค่าปรับจำนวนดังกล่าวกับสภาพลักษณะและความต้องการของเมืองพัทยาแล้ว เนื่องจากเมืองพัทยาคือเมืองท่องเที่ยวที่มีความต้องการในเรื่องความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในระดับสูงกว่าท้องถิ่นอื่น ประกอบกับเมืองพัทยามีค่าครองชีพในระดับสูงด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับค่าปรับกับค่าครองชีพในเมืองพัทยาแล้วจะเห็นได้ว่าค่าปรับอยู่ในระดับต่ำ จึงเห็นได้ชัดว่า อัตราค่าปรับดังกล่าวไม่เหมาะสมกับเมืองพัทยาย่างยิ่ง (ณรงค์ วงศ์รัตน์, สัมภาษณ์.) แต่เมืองพัทยารเองก็ไม่สามารถตราข้อบัญญัติให้ตรงกับความต้องการของเมืองพัทยาได้ด้วยใบขัดกับกฎหมายที่ล้าสมัยแต่ยังใช้บังคับอยู่ ซึ่งขัดขัดข้องดังกล่าวอาจทำให้การบริหารงานเมืองพัทยาลดประสิทธิภาพ และอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้จึงสมควรมีการแก้ไขกฎหมายเก่า ๆ ที่ล้าสมัยให้สอดคล้องกับความเป็นจริงปัจจุบัน

จ. เทรนโรดปีทางการบริหาร

1. การจัดระเบียบบริหารราชการของเมืองพัทยา

การที่กฎหมายระบุว่า การแต่งตั้ง การเปลี่ยนแปลง การยุบ การกำหนดหน้าที่ส่วนราชการ และหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาคือทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยแสดงให้เห็นว่า เมืองพัทยาคือถูกควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทย ปลัดเมืองพัทยาคือจะปรับปรุงแก้ไขการจัดส่วนราชการก็ทำเองไม่ได้ ต้องผ่านกระทรวงมหาดไทย แม้สภาพลักษณะ และความต้องการของเมืองพัทยาคือเปลี่ยนแปลง การปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าวไม่มีอะไรเรื่องที่เกิดขึ้นบ่อยและจำเป็นสืบด้านแต่เพื่อประสิทธิภาพขององค์กร การจัดโครงสร้างการบริหารจึงควรเป็นอำนาจของสภาเมืองซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับปัญหา และเข้าใจปัญหาได้ดีกว่ากระทรวงมหาดไทย การที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจดังกล่าวเห็นว่า เป็นเรื่องที่ยังเป็นปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารเมืองพัทยามาก

ส่วนการแบ่งส่วนราชการนั้น กฎหมายและประกาศของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว กำหนดให้สำนักปลัดเมืองพัทยามีฐานะอำนาจหน้าที่เท่ากับกองอื่น ๆ เช่น กองคลัง กองสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งแต่ละกองรวมทั้งสำนักปลัดเมืองพัทยาคือขึ้นตรงต่อปลัดเมืองพัทยาคือโดยตรงไม่มีพนักงานประจำระดับสูงคอยกลั่นกรองงานของกองราชการท้องถิ่นต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งหากปลัดเมืองพัทยาคือบางคน แม้จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูงในการบริหารงาน แต่ปลัดเมืองพัทยาคือบางคนอาจมาจากหน่วยงานเอกชนจึงไม่รู้ระเบียบบริหารราชการดีพอ อาจทำให้การบริหารงานล่าช้า และเกิดผลเสียหายได้ต่างกับรูปแบบเทศบาล ซึ่งมีสำนักปลัด

เทศบาลโดยปลัดเทศบาลมีฐานะอำนาจหน้าที่สูงกว่ากองงานอื่นซึ่งเป็นผู้กลั่นกรองงานให้กับนายกเทศมนตรีจึงเห็นว่าในส่วนนี้เป็นช่องว่างทางการบริหารพอสมควร (สมเกียรติ ขวัญสุวรรณ, สัมภาษณ์.)

2. การควบคุม กำกับ ดูแล

ด้วยเหตุที่รัฐบาลถือว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาล รัฐจึงต้องกำกับดูแลและมีภาระความรับผิดชอบต่อทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น และต่อประชาชน (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526 : 20) ในกรณีของเมืองพัทยานี้จะเห็นว่า ผลกระทบจากระบบบริหารราชการของประเทศไทยก็มีอยู่อย่างมาก โดยเฉพาะการกำกับดูแลควบคุมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่อยู่ในระบบโดยพิจารณาตั้งแต่ส่วนราชการอันได้แก่ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องลงไปถึงจังหวัดชลบุรี โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารงานเมืองพัทยาต่างกับในแคนาดา และสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางบ่งชี้ว่าห้องค์การปกครองท้องถิ่นควบคุมกันเอง เช่น ในแคนาดาให้มณฑลเป็นผู้ควบคุมเทศบาลที่อยู่ในเขต ในสหรัฐอเมริกาให้มณฑลควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเช่นกันอีกทั้งการควบคุมของทั้งสองประเทศก็ไม่มีมาตรการเคร่งครัดมากด้วย ส่วนการควบคุมเมืองพัทยาจากระบบบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคนั้นค่อนข้างมีอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ

1. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจตรวจสอบเงินการจ่าย เงิน การบัญชี การเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ของเมืองพัทยา เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอปลัดเมืองพัทยา เพื่อเสนอสภาเมืองพัทยาดำเนิน (พ.ร.บ.2521, มาตรา 97.) เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินต่าง ๆ โดยตรงอยู่แล้ว อีกทั้งเป็นหน่วยงานซึ่งมิได้ความผูกพันหรือมีส่วนได้เสียในการบริหารงานเมืองพัทยา ดังนั้น มาตรการนี้จึงนับได้ว่าเป็นการควบคุมที่มีประสิทธิภาพอีกอันหนึ่ง

2. กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา ดังนี้

ก. แต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาระเภทที่ 2 จำนวน 8 คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ กัน จำนวน 4 คน ผู้แทนหน่วยราชการที่

เกี่ยวกับเมืองพัทยาจำนวน 4 คน และตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 19.) เนื่องจากการแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาเป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุมการบริหารตลอดจนแต่งตั้งถอดถอนปลัดเมืองพัทยา และอื่น ๆ การแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาดังกล่าวจึงควรจะได้รับการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ เพื่อป้องกันการแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไป หรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้าครอบงำเฉพาะ (สารัช กัษมาตย์, สัมภาษณ์.) การกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี โดยผ่านการเสนอความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเหมาะสมแล้ว เพราะมิได้ก่อให้เกิดความล่าช้าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานตามรูปแบบผู้จัดการเทศบาลโดยตรง

ข. ยุบสภาเมืองพัทยาเพื่อให้มีการเลือกตั้ง และแต่งตั้งสมาชิกใหม่ ทั้งนี้โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 23.) ดังจะกล่าวในหัวข้อ บทบาทการควบคุมในระดับจังหวัดต่อไป

ค. สั่งให้นายกเมืองพัทยารับรองจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีความประพฤติทางนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ของตำแหน่ง และหน้าที่ (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 36 (4)) เนื่องจากนายกเมืองพัทยารับตำแหน่งที่มีเกียรติ เป็นหัวหน้าทางพิธีการของเมืองพัทยามีฐานะเป็นประมุขของเมืองพัทยาผู้มีอำนาจสั่งให้นายกเมืองพัทยารับรองจากตำแหน่งจึงควรมีฐานะตำแหน่งสูง เพื่อเป็นเกียรติแก่ตำแหน่งนายกเมืองพัทยา และเพื่อเป็นการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ นอกจากนั้นก็เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นทางปฏิบัติได้ยากจึงไม่ก่อให้เกิดความล่าช้าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานในรูปแบบผู้จัดการเทศบาลโดยตรงการที่กฎหมายให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีจึงชอบด้วยเหตุผลแล้ว

ง. ให้ความเห็นชอบในกรณีเมืองพัทยาขอกระทำการหรือถือหุ้นร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายกำหนดเมื่อ

1. บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค
2. เมืองพัทยาต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุน ที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ยกเว้นกรณีมีหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือหุ้นนั้นรวมกัน

3. สภาเมืองพัทยามีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 71.)

จะเห็นได้แม้จะผ่านมติของสภาเมืองพัทยาแล้ว รัฐมนตรีก็ต้องให้ความเห็นชอบอีกด้วย ที่เป็นเช่นนี้เพราะการกระทำการ หรือถือหุ้นร่วมกับบุคคลอื่นเป็น

บริษัทในกิจการดังกล่าว เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการเงินจำนวนมาก อีกทั้งเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐ จึงควรให้ฝ่ายบริหารประเทศเป็นผู้พิจารณา

จ. ออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วย การคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การพาณิชย์ การซื้อการจ้าง และระเบียบอื่น ๆ เกี่ยวกับการเงิน และทรัพย์สินของเมืองพัทยา (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 97.) กรณีดังกล่าวก็เช่นเดียวกัน เป็นขั้นตอนที่จำเป็นต้องให้รัฐมนตรีดำเนินการ เพราะเป็นงานระดับนโยบายของรัฐว่าจะให้ท้องถิ่นดำเนินการปฏิบัติเกี่ยวกับรายละเอียดอย่างไร

3. จังหวัดชลบุรี

ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเมืองพัทยาดังนี้

ก. ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 22.) การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็นับว่าเหมาะสมอย่างยิ่งทั้งนี้ เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลระดับสูงสุดในจังหวัดชลบุรีที่มีความใกล้ชิดกับองค์การปกครองท้องถิ่นเมืองพัทยา สามารถเข้าใจลักษณะ และสภาพความต้องการของท้องถิ่นได้ดี อีกทั้งยังเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาคตรงตัวมีหลักการบริหารงานอีกด้วย

ข. เสนอแนะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้อำนาจยุบสภาเมืองพัทยา (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 23.) การยุบสภานี้ นับว่าเป็นอำนาจควบคุมของรัฐที่สำคัญ ซึ่งจำเป็นต้องมีทั้งนี้ เพราะสภาเมืองพัทยาอาจมีสภาพไม่เหมาะสมหลายประการ เช่น สมาชิกสภาขัดแย้งกันอย่างรุนแรง ทั้งเรื่องส่วนตัว และนโยบายของเมืองพัทยาหรือรวมกลุ่มกันแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ (พ.ต.อ. วีระ อนันตกุล, สัมภาษณ์.) เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นรูปแบบที่สภาเมืองพัทยามีอำนาจมากคือ มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารแต่ขาดองค์กรเหนี่ยวรั้งตรวจสอบถ่วงดุลอีกชั้นหนึ่ง ตลอดจนประชาชนมีความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับค่อนข้างต่ำดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นเมื่อรัฐให้อำนาจหรือจัดให้ท้องถิ่นมีการเลือกตั้งได้ก็ควรมีอำนาจยุบสภาเมืองพัทยา และเลือกตั้งใหม่ได้ ส่วนผู้ที่มีอำนาจยุบสภาเมืองพัทยานั้น เนื่องจากการยุบสภาเมืองพัทยาเป็นเสมือนการตัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะหากการยุบสภาไม่มีเหตุผลอันสมควร และเป็นการขัด

ต่อเจตนาของประชาชนที่ได้เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาในสภา ดังนั้นการยุบสภาจึงเสมือนการฝ่าฝืนมติของประชาชน จึงนับได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งควรจะได้รับพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับเมืองพัทยา ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีจึงเหมาะสมแล้ว ส่วนที่กำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอแนะนั้น ก็เป็นขั้นตอนที่เหมาะสม เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าใจลักษณะ และสภาพความต้องการของเมืองพัทยานั้น ๆ อย่างดี และรวดเร็ว สามารถพิจารณาวินิจฉัย และเสนอแนะการยุบสภาได้ทันกับความต้องการของเมืองพัทยา

อนึ่ง ในทางปฏิบัติบางเรื่อง หากเมืองพัทยาส่งต่อรัฐมนตรีโดยตรง ไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีก็มักจะย้อนเรื่องมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหาข้อมูลเสนอแนะอีกชั้นหนึ่งอยู่แล้ว ดังนั้น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอแนะ และรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาจึงเห็นว่า น่าจะเป็นผลดีต่อประสิทธิภาพการทำงานของสภาเมือง

ค. อนุมัติให้นายกเมืองพัทยาสมาชิกสภาเมืองพัทยาลาออกจากตำแหน่ง (พ.ร.บ.2521, มาตรา 28, 36) การลาออกของนายกเมืองพัทยาและสมาชิกสภาบางคนอาจมีขึ้นอยู่เสมอ ไม่ว่าจะลาออกด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม

ง. สั่งให้นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยาลาออกจากตำแหน่ง เพราะขาดประชุมสภาเมืองพัทยา 3 ครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (พ.ร.บ.2521, มาตรา 28.)

จ. สั่งให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาลาออกจากตำแหน่ง เพราะเหตุขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 (4) (5) (6) ซึ่งกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนก่อน หากคณะกรรมการรายงานว่าขาดคุณสมบัติตามข้อกล่าวหา นั้น และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย (พ.ร.บ.2521, มาตรา 28.)

อำนาจควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 3 ประการนั้น เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาดังแต่ต้น และมีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลงด้วย (พ.ร.บ.2521, มาตรา 24.) อีกทั้งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้กับเมืองพัทยาคืออยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติ กรณีอาจทำได้ช้า เพราะต้องผ่านเจ้าหน้าที่อีกหลายฝ่าย การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเหมาะสมแล้ว

ด. เป็นผู้เรียกประชุมสภาเมืองพิทยาทครั้งแรก และเรียกประชุมสภาเมืองพิทยาทครั้งที่นายกเมืองพิทยาทไม่ยอมเรียกประชุมสภาเมืองพิทยาท (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 30, 38.)

ข. ประกาศผลการเลือกตั้งนายกเมืองพิทยาทโดยมติความเห็นชอบของสภาเมืองพิทยาท (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 33.)

ช. แต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพิทยาทซึ่งมีตำแหน่งและอาวุโสสูงตามลำดับเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งปลัดเมืองพิทยาทกรณีที่ปลัดเมืองพิทยาทพ้นจากตำแหน่ง (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 57.) รัฐบาลให้รักษาการแทนไปจนกว่านายกเมืองพิทยาทได้ดำเนินการแต่งตั้งปลัดเมืองพิทยาทคนใหม่

อำนาจควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 3 ประการนี้ เป็นกรณีที่กฎหมายบังคับไว้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามนั้น มิได้เปิดช่องที่ต้องอาศัยดุลพินิจสูงแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องให้เป็นอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป เพราะการเรียกประชุมสภา การประกาศผลเลือกตั้งนายกเมืองพิทยาท การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพิทยาท เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งปลัดเมืองพิทยาทดังกล่าว ควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลที่มีตำแหน่งสูงกว่านายกเมืองพิทยาท ตำแหน่งที่เหมาะสมก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงสุดของจังหวัดนั้น ๆ

ฉ. อำนาจยับยั้งข้อบัญญัติที่ผ่านมามติความเห็นชอบของสภาเมืองพิทยาทแล้วแต่ถ้าสภาเมืองพิทยาทยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 11 เสียงแล้ว อำนาจยับยั้งดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดตกไป ส่วนกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้นำปลัดเมืองพิทยาทเสนอนายกเมืองพิทยาทเพื่อลงชื่อและประกาศใช้บังคับต่อไป (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 76.) การเสนอร่างข้อบัญญัติสมาชิกสภา หรือปลัดเมืองพิทยาทเป็นผู้มีสิทธิเสนอ ต่อจากนั้นจะได้รับการพิจารณาของสภาเมืองพิทยาทสภาเมืองพิทยาทมีสมาชิกประเภทแต่งตั้งที่มีความรู้ความสามารถทางกฎหมายอยู่ด้วยแล้ว และการออกข้อบัญญัติดังกล่าวก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการออกข้อบัญญัติดังกล่าวสมควรจะได้รับการพิจารณาอนุมัติจากสภาเมืองพิทยาทจะเป็นการเหมาะสม สอดคล้องกับการบริหาร และแก้ไขปัญหาคับกับประชาชนได้อย่างรวดเร็วและถูกต้องสอดคล้องกับความเป็นจริง

ญ. อนุมัติร่างข้อบัญญัติกรณีฉุกเฉิน หรือมีความจำเป็นรีบด่วนเกี่ยวกับการบริหารราชการเมืองพิทยาท และไม่อาจเรียกประชุมสภาเมืองพิทยาทให้ทันโดย

เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ปลัดเมืองพญาเสนอร่างข้อบัญญัติ เพื่อ
ว่าให้นายกเมืองพญาลงชื่อ และประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติชั่วคราวได้ (พ.ร.บ.
2521, มาตรา 77.) กรณีนี้เป็นกรณีปลัดเมืองพญาที่มีความจำเป็นรีบด่วนเกี่ยว
กับผลประโยชน์ของเมืองพญา ปลัดเมืองพญาจึงเสนอร่างข้อ-
บัญญัติฉุกเฉินขึ้น ว่าความจำเป็นรีบด่วน แต่เนื่องจากการออกข้อบัญญัติฉุกเฉินเป็น
เรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีผลกระทบกระเทือนต่อการบริหาร
งานของเมืองพญา กล่าวคือ ข้อบัญญัติฉุกเฉินมีผลเป็นกฎหมายท้องถิ่นเหมือนข้อ
บัญญัติในกรณีปกติ จนกว่าสภาเมืองพญาจะได้อนุมัติการประชุมสภาคราวต่อไป
การที่กฎหมายกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติร่างข้อบัญญัติฉุกเฉินนั้น
ผู้วิจัยมีความเห็นว่าอาจทำให้เกิดความสับสนต่อกรณีเร่งด่วนฉุกเฉิน การปฏิบัติใน
กรณีเช่นนี้สภาเมืองควรเป็นผู้มีอำนาจในการอนุมัติ เพราะทราบปัญหาดีกว่าและทัน
กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

ฉ. มีอำนาจเสนอความเห็นประกอบบรรดาเรื่อง ที่เมืองพญาต้องเสนอ
ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องเสนอ
ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 98) กรณีดังกล่าวเช่นการสั่ง
ว่าให้นายกเมืองพญาออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติทางที่นำมาซึ่ง
ความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ของตำแหน่งและหน้าที่ หรือให้ความเห็นชอบในกรณีเมือง
พญาขอทำการ หรือหุ้นร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทเป็นนิติบุคคล เป็นต้น

เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ
บรรดาเรื่องดังกล่าว เป็นเรื่องเหมาะสมแล้วดังที่กล่าวต่อไปจึงสมควรให้ผู้ว่าราช-
การจังหวัดเป็นผู้กลั่นกรองดังกล่าวด้วย เพราะบรรดาเรื่องที่ขออนุมัติต่อรัฐมนตรี
ดังกล่าว เป็นเรื่องสำคัญมีผลได้ผลเสียต่อเมืองพญา และประเทศชาติ และผู้ว่า
ราชการจังหวัดอยู่ใกล้ชิดกับเมืองพญาได้ดี อีกทั้งในทางปฏิบัติหากเสนอขออนุมัติ
ต่อรัฐมนตรีโดยไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีมักย้อนเรื่องมาให้ผู้ว่าราช-
การจังหวัดหาข้อมูลและเสนอแนะอีกชั้นหนึ่งอยู่แล้ว ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนด
ให้บรรดาเรื่องที่เสนอรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทยต้องเสนอผ่านผู้ว่าราชการ
จังหวัดก่อนดังกล่าวจึงเหมาะสมแล้วไม่ใช่อุปสรรคต่อการบริหารงานเมืองพญา
ตามรูปแบบผู้จัดการเทศบาลโดยตรง

ค. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของเมืองพญา ผู้ว่าราช-
การจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพญาชี้แจงแสดงความคิด
เห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพญาได้ (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 99)

การควบคุมจำเป็นต้องมีอยู่ เนื่องจากเป็นการตรวจสอบความถูกต้องงานการปฏิบัติ
งานของปลัดเมืองพัทยาให้ดำเนินการนอกขอบเขตอันจะเป็นผลเสียหายแก่เมือง
พัทยาได้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่า การควบคุมตรวจสอบนี้ สภาเมืองพัทยาก็มีอำนาจอยู่
แล้วตามกฎหมาย (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 44.) ดังนั้น เพื่อสอดคล้องกับการ
ปกครองระบอบประชาธิปไตย และหลักการกระจายอำนาจจึงเห็นสมควรเป็น
อำนาจของสภาเมืองเพียงองค์กรเดียวจะทำให้การบริหารคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ
มากกว่า

๕. มีอำนาจชี้แจงแนะนำตักเตือนปลัดเมืองพัทยาหากเห็นว่าปลัดเมือง
พัทยามีพฤติการณ์ทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการ
ฝ่าฝืนต่อกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือข้อบัญญัติ อีกทั้งหากปลัดเมืองพัทยามีพฤติ
ตามให้มีอำนาจรายงานให้รัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร
และในกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็นรีบด่วนจะรอช้าไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ
ออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนได้ (พ.ร.บ. 2521,
มาตรา 100.) เนื่องจากสภาเมืองพัทยามีอำนาจควบคุมปลัดเมืองพัทยาทับปฏิบัติ
ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับ และนโยบายแผนงานของสภาอยู่แล้ว
ซึ่งทางปฏิบัติสภาเมืองพัทยาก็ได้ควบคุมอย่างเคร่งครัดตลอดเวลา ดังที่กล่าวมา
แล้วตลอดจนสภาเมืองพัทยาก็มีอำนาจการถอดถอนปลัดเมืองพัทยาที่นครมอายุ
4 ปี ตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องถูกควบคุมกรณี
ดังกล่าวโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะอาจทำให้ปลัดเมืองพัทยา
อยู่ในฐานะถูกควบคุมทั้งทางผู้ว่าราชการจังหวัด และสภาเมืองพัทยา ซึ่งทำให้
ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และอาจเป็นปัญหาความขัดแย้ง
ระหว่างฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดเมืองพัทยา และสภาเมืองพัทยาได้ การที่
กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐมิ
ได้มอบความไว้วางใจให้สภาเมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยามีหน้าที่อย่าง
อิสระโดยแท้จริง (พศ. นพ. วิทยา อุณานุกรกุล, สัมภาษณ์.)

การควบคุมดูแลเมืองพัทยา โดยหลักการแล้วเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น
เพราะเป็นการป้องกันความผิดพลาดในการบริหารงานอันอาจก่อให้เกิดความเสียหาย
แก่ท้องถิ่นได้แต่ในการควบคุมจากส่วนกลางโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวง
มหาดไทย และจังหวัดชลบุรีนั้น จะเห็นว่าในส่วนที่เป็นประโยชน์ก็มี เช่น การ
อนุมัติการลาออกจากตำแหน่งของฝ่ายนิติบัญญัติ การประกาศผลการเลือกตั้ง การ
แต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการเมืองพัทยารักษาการแทนชั่วคราว การเรียกประชุม

สภาครั้งแรก เหล่านี้ผู้วิจัยเห็นว่าไม่เสียหาย และกระทบกระเทือนต่อการบริหาร แต่ประการใด เพราะแต่ละเรื่องปฏิบัติในขณะที่เมืองพัทยายังไม่สามารถกระทำ ได้ หรือเป็นการรับรองในระดับสูงหลังจากการดำเนินการของเมืองพัทยาแล้วแต่ านบ้างเรื่องซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่มีผลกระทบถึงการบริหารโดยตรง อันก่อให้เกิด ปัญหาอุปสรรคในการบริหารเมืองพัทยา ปัญหาการครอบคลุมดังกล่าว เช่น การออกกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้ในเมืองพัทยา การขยับยั้งอนุมัติข้อบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบชี้แจง ตักเตือนในวิธีการทำงานของฝ่ายบริหารในเรื่องต่าง ๆ เช่น นี้ ทำให้มองเห็นว่าทั้งกระทรวงมหาดไทย และจังหวัดชลบุรี ยังมีอำนาจการควบคุมการบริหารงานของเมืองพัทยายู่เป็นอย่างมาก เป็นวิธีการรวมศูนย์อำนาจไว้ ส่วนกลางมากเกินไปจนเป็นปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาเมืองพัทยาได้

ดังนั้น เพื่อประสิทธิภาพทางการบริหารการพัฒนาเมือง และสอดคล้อง กับนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน (นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี) ตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ในเรื่องนโยบายการเมือง และการบริหารราชการที่มุ่งกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี, 2535 : 4) จึงสมควรให้สภาเมืองพัทยามีอำนาจในการควบคุมดูแล การทำงานของปลัดเมืองแต่เพียงองค์กรเดียว ส่วนจังหวัด และกระทรวงมหาดไทย ดูแลเฉพาะด้านนโยบาย และผลของการปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อลดขั้นตอนการควบคุมซึ่งมีหลายชั้น อันแสดงถึงความไม่ไว้วางใจองค์กรปกครองท้องถิ่น และก่อให้เกิดข้อขัดข้องงานเชิงบริหาร ทำให้ไม่สามารถบริหารงานให้เป็นไปทันกับการเปลี่ยนแปลง และปัญหาที่เกิดขึ้นมากมายได้ อันส่งผลถึง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจของเมืองท่องเที่ยวในที่สุด

จากที่ได้วิเคราะห์ถึงตัวแปรระบบย่อยขององค์กรนี้ จะเห็นว่าได้พบ ประเด็นต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคจากตัวแปรเหล่านี้ ส่งผลในทางลบ ต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา กล่าวคือ

ตัวแปรด้านรูปแบบโครงสร้าง พบประเด็นที่เป็นปัญหา และอุปสรรค เช่น ความสับสนในบทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจนก่อให้เกิดปัญหาการแทรกแซง ฝ่ายบริหารวิธีการสรรหาผู้บริหารยังมีปัญหา คุณสมบัติและคำตอบแทนของผู้บริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่มีความเหมาะสมกับภาระหน้าที่ มีช่องว่างในการปฏิบัติงาน ระหว่างพนักงาน กับผู้บริหาร เป็นต้น

ตัวแปรด้านการบริหารบุคคล มีประเด็นที่เป็นปัญหาและอุปสรรค เช่น ผู้บริหารไม่มีอำนาจในการควบคุมดูแลกลไกการบริหารบุคคลเดิมที่มีอัตราจำนวน

ที่ไม่เพียงพอต่อการบริการของโรงพยาบาล เป็นต้น

ตัวแปรด้านการบริหารการคลัง พบว่ามีประเด็นที่เป็นปัญหาคือ งบประมาณที่เมืองพัทยา ดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงกับรายรับ-รายจ่าย เช่น งบของผู้บริหารการจัดซื้อจัดจ้าง การเก็บภาษีค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นต้น

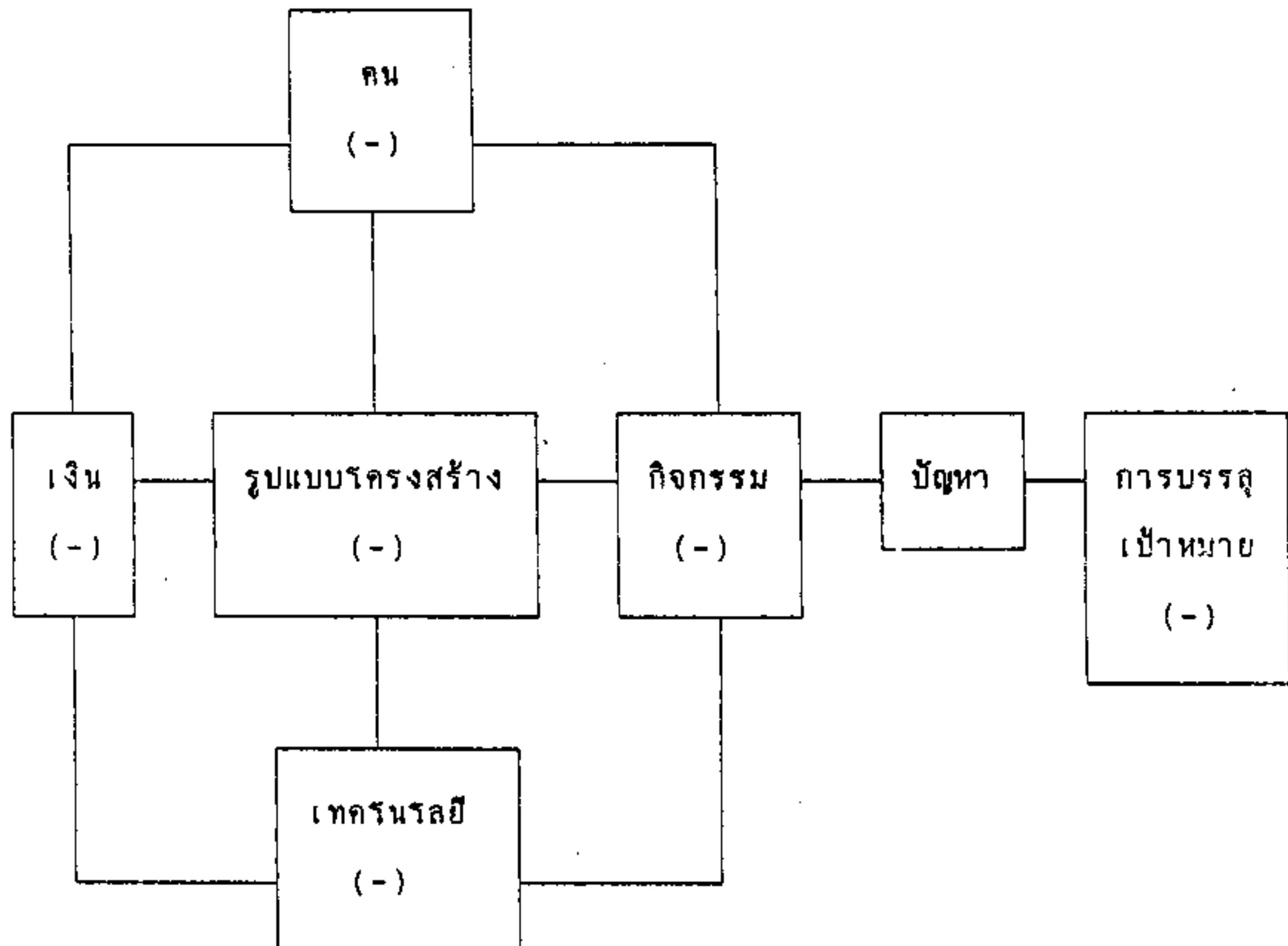
ตัวแปรด้านกิจกรรม พบว่าการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ตามบทบาทหน้าที่ที่กำหนดไว้มีมากมาย โดยเฉพาะในด้านภารกิจการท่องเที่ยวพบว่ามีประเด็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคจากการดำเนินการ เช่น งบที่กำหนดไว้ให้เมืองพัทยามีไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ทำให้ประสิทธิภาพได้ และกิจกรรมบางอย่างที่ส่งเสริมด้านการท่องเที่ยวเมืองพัทยาก็ไม่มีงบ กลับเป็นงบของหน่วยงานส่วนจังหวัด หรือส่วนกลาง เป็นต้น

ตัวแปรด้านเทคโนโลยีการบริหาร พบว่า เมืองพัทยายังไม่ได้ปรับปรุงด้านเทคโนโลยีการบริหารให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง ยังคงยึดวิธีการแบบราชการเดิมตัวที่มีขั้นตอนมากมาย ลำช้า มีการควบคุมรวมศูนย์งบที่ส่วนกลาง งบจากการตัดสินใจมีไม่เพียงพอ และล่าช้าไม่ทันกับสถานการณ์ เป็นต้น

ดังนั้นตัวแปรปัจจัยระบบย่อยขององค์การเหล่านี้ เมื่อวิเคราะห์มาแล้วในรายละเอียดจะเห็นว่า ตัวแปรที่เป็นสาเหตุสำคัญก็คือ ตัวแปรด้านรูปแบบโครงสร้างซึ่งนำไปสู่ตัวแปรอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ตัวแปรเหล่านี้ในสภาพปัจจุบันได้ส่งผลทางลบต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา ดังเขียนเป็นรูปแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ 14

แสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรระบบย่อยขององค์การที่มีผลต่อ
การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา



จากการสรุปวิเคราะห์ตัวแปรระบบย่อยขององค์การนี้ ก็เพื่อยืนยันให้เห็นว่า ตัวแปรดังกล่าว เป็นตัวแปรที่ส่งผลทางลบต่อการบรรลุเป้าหมาย และได้แสดงให้เห็นขีดความสามารถทางการบริหารงานที่ต่อไป โดยจะชี้ให้เห็นว่า ตัวแปรใดที่เป็นสาเหตุก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา

2. ตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การ

การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยานั้น นอกจากผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยระบบย่อยขององค์การแล้ว ตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอกเมืองพัทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ก็มีผลกระทบมากเช่นกัน ดังจะวิเคราะห์ในแต่ละตัวแปรย่อยดังนี้

ก. สภาพแวดล้อมด้านการเมือง

ผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

เมืองเสถียรภาพความมั่นคงทางการเมืองของประเทศ การเกิดการปฏิวัติรัฐ-
ประหาร การปิดอำนาจ การปกครอง หรือการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประ-
เทศน้อย ๆ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และคณะรัฐมนตรี อันทำให้การเปลี่ยนแปลง
ทางการเมืองจากสถานการณ์หนึ่ง เมื่อพิจารณาความเปลี่ยนแปลงของประเทศที่
กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยจะพบว่า การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทย และ
เมืองพัทยา ก็คือ วิฤติการณ์ทางการเมือง นับตั้งแต่การปิดอำนาจของคณะรักษา
ความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 จน
กระทั่งถึงเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 17-21 พฤษภาคม 2535 จะเห็นว่า มีผลกระทบ
ต่อการพัฒนาเมืองพัทยาพอสมควร โดยเฉพาะในการพัฒนาทางด้านธุรกิจ เช่น
การประกอบการท่องเที่ยว ธุรกิจโรงแรม ส่งผลให้ภาพพจน์ของประเทศไทยเป็น
ไปในทางลบ ทำให้นักท่องเที่ยวที่จะมาเที่ยวเมืองพัทยาอันจะสร้างรายได้ให้แก่
ประเทศชาติลดลงไป ดังตัวเลขแสดงสถิติการให้บริการโรงแรม ช่วงหลังวิฤติ-
การณ์ทางการเมืองที่ลดลงไป ประมาณร้อยละ 10-20 จากช่วงเหตุการณ์ทาง
การเมืองปกติ (อนุศักดิ์ รอดบุญมี, นิตยา หึงประยูร, สัมภาษณ์.) ดังแสดง
ตัวเลขสถิติการให้บริการโรงแรมของนักท่องเที่ยว ช่วงหลังวิฤติการณ์ทางการเมือง
เดือนพฤษภาคม 2535 ในตารางที่ 16 ดังนี้

ตารางที่ 16

แสดงสถิติการให้บริการโรงแรมช่วงหลังวิกฤติการณ์ทางการเมือง

เดือนพฤษภาคม 2535

จำแนกจากกลุ่มของโรงแรมและแขกที่มาพัก

กลุ่ม โรงแรม	รายงานครั้งที่ 1 14-20 สค. 2535		รายงานครั้งที่ 2 21-27 สค. 2535		รายงานครั้งที่ 3 28 สค. - 2 กย.	
	คนไทย (ร้อยละ)	ต่างประเทศ (ร้อยละ)	คนไทย (ร้อยละ)	ต่างประเทศ (ร้อยละ)	คนไทย (ร้อยละ)	ต่างประเทศ (ร้อยละ)
ชั้น 1	28.5	32.17	14.00	26.70	29.17	28.27
ชั้น 2	6.11	45.95	(ไม่ได้รับรายการ)		9.08	18.30
ชั้น 3	2.61	51.58	4.66	26.28	4.25	14.69

ที่มา : รายงานสถานการณ์การท่องเที่ยว ของสำนักงานการท่องเที่ยวเมืองพัทยา , 2535 .

หลังจากการเลือกตั้งเดือนกันยายน 2535 ผ่านพ้นไป รัฐบาลได้จัดตั้ง
รัฐบาลเรียบร้อยแล้ว และมีแนวโน้มว่ามีเสถียรภาพมั่นคง ขณะนี้นักท่องเที่ยวต่าง ๆ
โดยเฉพาะชาวต่างประเทศก็กลับมาเที่ยวมากขึ้น และกำลังเข้าสู่ระดับปกติแล้ว
(นิตยา หึงประยูร , สัมภาษณ์.)

ผลกระทบทางด้านการเมืองจะเห็นว่า อยู่ในช่วงระยะสั้น ๆ เท่านั้น
มีผลกระทบสูงต่อกิจการบางอย่าง เช่น โรงแรม สถานบริการต่าง ๆ ส่วนการ
ลงทุนนั้นไม่ค่อยมีผลกระทบมากนัก (อนุศักดิ์ รอดบุญมี, อนุพงศ์ อุดมรัตนกุลชัย,
สัมภาษณ์.)

การพัฒนาทางการเมืองของประเทศที่เป็นอยู่เช่นนี้ จะเป็นตัวแปรต้น
หรือสาเหตุที่จะนำมาซึ่งการพัฒนาในด้านอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนำไปสู่การพัฒนา
ทางเศรษฐกิจอันมีผลกระทบต่อการลงทุนจากต่างประเทศในระยะยาวและในระยะ
สั้นจะกระทบต่อการเข้ามาท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักท่องเที่ยวที่มีความต้องการจะมาเที่ยวเมืองพัทยา เมื่อสภาวะ
ทางการเมืองเป็นเช่นนี้ย่อมมีผลกระทบอย่างมาก ทำให้นักท่องเที่ยวลดลง และมี
ผลไปถึงรายได้ที่จะเกิดขึ้นลดตามลงไปด้วย

การพัฒนาประเทศในปัจจุบันปัญหาหนึ่งที่นำพิจารณาก็คือ ผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) จะต้องเป็นของคนจำนวนมากที่สุด อย่างไรก็ตามระบบการเมืองในปัจจุบันยังไม่สามารถจะทำให้หลักประกันว่า ผลประโยชน์สาธารณะของคนจำนวนมากที่สุดนี้ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ ทั้งนี้เพราะประชาชนยังไม่สามารถควบคุมรัฐบาล และระบบการเมืองได้เต็มที่ ดังที่นักวิชาการรัฐศาสตร์บางคนได้กล่าวไว้ว่า ระบบการเมืองที่ฝากความหวังไว้กับกลุ่มผลประโยชน์เพื่ออำมหิตควบคุมรัฐบาลนั้นมีผลเสียอย่างยิ่ง เพราะกลุ่มผลประโยชน์จะเข้าข้างธุรกิจ และเมื่อพิจารณาถึงการพัฒนาเมืองในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมืองพัทยาที่มากไปด้วยผลประโยชน์ มีทรัพยากรเอื้อต่อการดึงดูดผลประโยชน์นั้นจะเห็นว่า กลุ่มธุรกิจ และชนชั้นสูงจะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มนักการเมือง ซึ่งหมายถึงบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งานคณะรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น เป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลและอำนาจทางการเมือง สามารถกำหนด หรือเปลี่ยนแปลงนโยบาย หรือโครงการสาธารณะกลุ่มบริหารได้ การให้ความสนใจ และการสนับสนุนของกลุ่มผู้นำทางการเมืองจะมีอิทธิพลกระตุ้นการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และผู้ปฏิบัติอย่างมากและถ้าผู้นำทางการเมืองเป็นผู้มีอิทธิพลด้วยแล้วการดึงดูดผลประโยชน์สาธารณะมาเป็นของกลุ่มตัวเองจะเป็นไปได้อย่างง่ายดาย อันมีผลต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาในปัจจุบันอย่างยิ่งดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วว่า เรื่องตำแหน่งนายกเมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยา เป็นต้น

ข. สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า จากเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองย่อมมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของเมืองพัทยาเป็นอย่างยิ่ง และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ นับว่ามีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาอย่างมากโดยเฉพาะเมืองที่กำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เช่น พัทยา จะเห็นว่าปัญหาต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม เช่น การเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจในระยะที่กำลังดำเนินการของโครงการต่างๆ เช่น การเกิดภาวะขาดแคลนวัสดุก่อสร้าง มีการกักตุนสินค้า สินค้าต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้นอย่างมากมีผลทำให้โครงการต่าง ๆ ต้องหยุดชะงักผู้รับจ้างเหมาก่อสร้างก็ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างต่อไปได้ (ณรงค์ วงศ์รัตน์, สัมภาษณ์.) หรือในระยะที่มีปัญหาภาวะทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ หรือของโลกเกิดวิกฤต การใช้จ่ายเงินตราไม่คล่องตัวทำให้นักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวน้อยลงจะเกี่ยวกับการใช้จ่ายใช้สอยภายในประเทศ

ก็ผิดเรื่อง ทำให้มีปัญหาเกิดขึ้นและงานทางสังคมก็เช่นกัน สังคมภายนอกเกิดภาวะวิกฤตอันอาจมีสาเหตุมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ มากขึ้น เช่น การว่างงาน อาชญากรรม ฯลฯ

งานด้านการลงทุน และการท่องเที่ยวอันเป็นภารกิจหลักของเมืองพัทยา ก็มีผลกระทบจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากเช่นกัน เช่น จากการศึกษาพบว่า

ในสภาวะเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศรุ่งเรืองมีการจับจ่ายเงินคล่องตัวนั้น บรรดาการทอ่งเที่ยวในเมืองพัทยาก็มีชีวิตรุ่งเรือง สิ่งแสดงว่าที่เห็นชัดเจนอันประเด็นนี้ก็คือ แหล่งบริการนักท่องเที่ยวทั้งที่พักและสถานบันเทิง เรียงราย จะเต็มไปด้วยนักท่องเที่ยวส่งผลให้มีการสร้างงานเพิ่มขึ้น มีรายได้เข้าเมืองพัทยาสองมาก เช่น ในปี พ.ศ.2532 มีรายได้จากการท่องเที่ยวสูงถึง 10,200 ล้านบาท เป็นต้น (ผศ.นพ.วิทยา คุณานุภกรกุล, สัมภาษณ์.)

งานด้านการลงทุนของเอกชนก็มีลักษณะเช่นเดียวกันรวดเร็วเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปีที่มีภาวะทางเศรษฐกิจจะมีนักลงทุนเข้ามาลงทุนในเมืองพัทยาสองมาก ตัวชี้วัดในเรื่องนี้ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ที่นักลงทุนต่างมองเห็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการท่องเที่ยว เช่น การก่อสร้างอาคารต่าง ๆ ทั้งสถานบริการและที่พักในปี พ.ศ.2532 ซึ่งเป็นปีที่สภาวะทางเศรษฐกิจรุ่งเรือง มีผู้ลงทุนก่อสร้างอาคารถึง 1,188 ราย รวมค่าก่อสร้างทั้งสิ้น 59,072 ล้านบาทเศษ ซึ่งมากกว่า ปี พ.ศ.2534 เกินเท่าตัว กล่าวคือ ปี พ.ศ.2534 มีผู้ลงทุนด้านนี้เพียง 417 ราย รวมค่าก่อสร้างทั้งหมด 4,313 ล้านบาทเศษ เท่านั้น ดังแสดงรายละเอียดในเรื่องนี้ในตารางที่ 17 ดังนี้

ตารางที่ 17

แสดงสถิติการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ในเขตเมืองพัทยา

พ.ศ. 2532 - พ.ศ. 2534

ปี	อาคาร 1 ชั้น		อาคาร 2 ชั้น		อาคาร 3 ชั้นขึ้นไป		รวมพื้นที่ ก่อสร้าง (ตร.ม.)	รวมค่า ก่อสร้าง (บาท)
	จำนวน (ราย)	พื้นที่ก่อสร้าง (ตร.ม.)	จำนวน (ราย)	พื้นที่ก่อสร้าง (ตร.ม.)	จำนวน (ราย)	พื้นที่ก่อสร้าง (ตร.ม.)		
2532	317	216,735	235	186,815	336	1,936,631	2,340,182	59,072,919,715
2533	223	63,862	151	95,446	295	1,737,698	1,897,006	5,719,920,400
2534	93	27,462	128	108,937	196	1,315,720	1,452,432	4,313,037,550

ที่มา : เมืองพัทยา. รายงานกิจการเมืองพัทยายปี 2532, 2533, 2534.

ในขณะที่เดียวกันผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจเช่นนี้ ย่อมก่อให้เกิดภาระและปัญหาความรับผิดชอบของเมืองพัทยาที่จะควบคุมดูแลให้บริการต่าง ๆ แก่นักลงทุนและนักท่องเที่ยว เช่น ในเรื่องการก่อสร้างอาคารก็มีผู้ละเมิดไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันภายใต้การบริหารของเมืองพัทยามีข้อจำกัดทั้งด้านบุคลากร อุปกรณ์ งบประมาณ จึงไม่สามารถรองรับภารกิจดังกล่าวว่ามีประสิทธิภาพได้ (วิธียะ บุญกุล, สัมภาษณ์.) เช่น ในปี พ.ศ. 2532 มีงานที่รับดำเนินการถึง 606 เรื่อง แต่สามารถดำเนินการได้ไม่ถึงร้อยละ 50 และในปี พ.ศ. 2533 และ พ.ศ. 2534 ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน ดังตัวเลขแสดงในตารางที่ 18 ดังนี้

ตารางที่ 18

แสดงสถิติผลงานด้านนิติการของเมืองพัทยา

พ.ศ.2532 - พ.ศ.2534

กิจกรรม	พ.ศ.2532 จำนวนราย	พ.ศ.2533 จำนวนราย	พ.ศ.2534 จำนวนราย
งานที่รับดำเนินการ	606	368	484
ดำเนินการกับผู้กระทำผิด พ.ร.บ. เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร	14	22	29
ดำเนินการตรวจร่างสัญญา การจัดซื้อจัดจ้างของเมืองพัทยา	72	48	59
ดำเนินการรับปรึกษาข้อกฎหมายต่าง ๆ	75	55	66

ที่มา : เมืองพัทยา. รายงานกิจการเมืองพัทยา ปี 2534.

สำหรับในช่วงระยะที่สภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำ เช่นในปี 2534 และบางช่วงก็มีผลกระทบมาจากการเมืองด้วย ทำให้มีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว มีนักท่องเที่ยวมาน้อยแต่ในขณะที่มีการลงทุนไว้มากในปีที่ผ่านมาจึงทำให้เกิดปัญหาการขาดทุนความไม่คล่องตัวทางการเงิน ก่อให้เกิดการว่างงานของลูกจ้าง (แหลมราช นนธิชาญ, สัมภาษณ์.) และในเรื่องนี้ผู้วิจัยได้ออกสังเกตการณ์ในภาคกลางคืนในปีนี้เป็นปีที่เศรษฐกิจตกต่ำมากพบว่า แหล่งบันเทิงเรีงรมย์ที่มีไว้ต้อนรับนักท่องเที่ยวทั้งสองข้างถนน เช่น บาร์เบียร์ บาร์ดิสโก้ มีผู้ให้บริการน้อยมาก พนักงานต่างนั่งอยู่กันเอง บรรยากาศเงียบเหงา รอยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์ เดือนพฤษภาคม 2535 (พฤษภาทมิฬ) มีนักท่องเที่ยวน้อยมาก ห้องพักในโรงแรมว่างเกินครึ่งจนต้องลดราคาแข่งขันกัน และภายใต้การบริหารในสภาพปัจจุบันที่รวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางเช่นนี้ ซึ่งมีปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร จึงทำให้ไม่สามารถบริหารหรือแก้ไขปัญหาคือคล้อยตามโดยเร็วได้ทำให้มีผลกระทบต่อการพัฒนาเมืองพัทยามากขึ้น

จึงกล่าวสรุปได้ว่าตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจและสังคม มีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการบริหารเมืองพัฒนาไม่เอื้ออำนวยต่อการรองรับภารกิจและความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นได้ จึงทำให้การพัฒนาเมืองพัฒนาไปสู่เป้าหมายได้ยากยิ่งขึ้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัฒนาอย่างยิ่ง

ค. หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบในการบรรลุเป้าหมาย การบริหารการพัฒนาเมืองพัฒนา นอกจากระบบย่อยขององค์กรแล้ว ตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรที่มีส่วนส่งเสริม และสนับสนุนภารกิจของเมืองพัฒนา อีกตัวแปรหนึ่งก็คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของเมืองพัฒนาซึ่งมีอยู่มากมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยศึกษาพบว่ามีมีความสำคัญมาก และมีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัฒนา ก็คือ หน่วยงานที่ส่งเสริมภารกิจด้านการท่องเที่ยวและเกี่ยวกับการบริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน และสวัสดิการแก่ประชาชน เช่น หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว ไฟฟ้า ประปา โทรศัทพ์ ตำรวจ เป็นต้น หน่วยงานที่รับผิดชอบงานต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้ขึ้นตรงกับเมืองพัฒนา และบางหน่วยงานก็ไม่มีสำนักงานหรือที่ทำการในเขตเมืองพัฒนาด้วย ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 19

แสดงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจเมืองพัฒนา

หน่วยงาน	ที่ทำการในเขตเมืองพัฒนา	หน่วยงานรับผิดชอบ	
		จังหวัด	กรุงเทพมหานคร
การส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม	—	—	X
การท่องเที่ยว	X	—	X
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	X	X	—
การประปาส่วนภูมิภาค	X	X	—
โทรศัพท์	X	X	—
ตำรวจ	X	X	—

จากตารางจะเห็นว่าหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมสนับสนุนภารกิจเมืองพัทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านสิ่งแวดล้อมนั้นที่ทำการอยู่กรุงเทพมหานคร ไม่มีที่ทำการในเขตเมืองพัทยา สำนักงานการท่องเที่ยวก็ขึ้นตรงต่อการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร ทั้งสองหน่วยงานนี้เป็นงานที่สำคัญเป็นพิเศษงานภารกิจเมืองพัทยา ซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยว ส่วนหน่วยงานที่ทำการบริการโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค และสวัสดิการประชาชนนั้นก็ขึ้นตรงต่อหน่วยงานระดับเขตหรือภาค ซึ่งที่ทำการอยู่จังหวัดชลบุรี

จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ต่างอยู่ในระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบันเป็นการจัดตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีลักษณะรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางของประเทศที่กรุงเทพมหานครการแบ่งอำนาจให้กับส่วนภูมิภาค และกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมีน้อยมาก อำนาจในการตัดสินใจ การรั้งทรัพยากรต่าง ๆ ส่วนใหญ่ยังอยู่ในกรุงเทพมหานคร ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของตนเองเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ดังรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วในเรื่องการควบคุมกำกับ ดูแลเมืองพัทยา การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางจะเป็นตัวแปรในการดึงดูดทรัพยากร และประชากรอย่างมาก เป็นศูนย์กลางที่รวมไว้ในทุกด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศไว้ด้วยกัน ดังนั้นความเจริญต่าง ๆ จึงกระจุกตัวอยู่ในส่วนกลาง ปัญหานี้ทุกฝ่ายต่างก็ทราบกันเป็นอย่างดี ถึงแม้แผนพัฒนาประเทศในระยะหลัง ๆ นี้จะพยายามเป็นนโยบายและแผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาเมืองหลัก เพื่อกระจายอำนาจที่แท้จริงที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาเมืองพัทยาอย่างแท้จริง อำนาจการตัดสินใจการรั้งทรัพยากรต่าง ๆ ยังคงขึ้นอยู่กับส่วนกลางเป็นส่วนใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เช่น การบริหารเงินการคลัง ยังมีปัญหาอยู่มากอันเป็นอุปสรรคและมีผลกระทบอย่างมากต่อความสำเร็จในการบริหารพัฒนาเมืองพัทยา ก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคมากมายในปัจจุบัน (ดร.วชิระ เบสส์บลิง, ผศ. นพ.วิทยา คุณานุภกรกุล, สัมภาษณ์.) การกำหนดนโยบายจึงมักไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเมืองพัทยา และมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบตามระเบียบการบริหารราชการของหน่วยงานนั้น ๆ จากส่วนกลาง เช่น

สำนักงานการท่องเที่ยวมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการท่องเที่ยวทั้งภาค
ตะวันออก เช่น ชลบุรี ระยอง ตราด จันทบุรี เป็นต้นและเมื่อพิจารณาถึงจำนวน
บุคลากร อุปกรณ์ จะเห็นว่าไม่มีความสอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบกว้าง
ขวาง ดังนั้นการปฏิบัติงานจึงไม่ได้เน้นหนักที่เมืองพัทยาเพียงแห่งเดียว ทั้ง ๆ ที่
ตามสภาพความเป็นจริงสมควรที่จะต้องมีหน่วยงานนี้ รับผิดชอบเฉพาะเมืองพัทยา
ซึ่งมีภารกิจมากมายอยู่แล้ว และเมื่อพิจารณาด้านรายได้จากการท่องเที่ยวแล้ว
การให้หน่วยงานนี้รับผิดชอบเฉพาะเมืองพัทยาแห่งเดียวจะทำงานได้เต็มที่ และ
เหมาะสม และในด้านนัยของการทำงานก็เช่นกัน กำหนดจากส่วนกลาง แสดง
ให้เห็นถึงการรวมศูนย์อำนาจอยู่ส่วนกลาง ทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน (นิติยา พึ่งประยูร, สัมภาษณ์.)

การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีระบบการบริหารที่รวมศูนย์ไว้ส่วนกลางหรือ
เขตเช่นนี้ ย่อมทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการประสานงาน การตัดสินใจร่วมกัน อันมี
ผลกระทบต่อการสนับสนุนภารกิจของเมืองพัทยา ยิ่งประกอบกับเมื่อพิจารณาด้าน
การบริหารของเมืองพัทยาที่มีปัญหาอุปสรรค อันที่ได้วิเคราะห์มาแล้วด้วย การ
ประสานงานต่อกันจึงไม่สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดได้ผลกระทบจากการบริหาร
งานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในปัจจุบันจึงมีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนา
เมืองพัทยาในหน่วยงานต่าง ๆ นี้ก็ต้องแก้ไขด้วยการบริหารการพัฒนาเมืองพัทย
ในภาพรวมจึงจะบรรลุเป้าหมายได้

จึงกล่าวได้ว่า ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรก็มีส่วน
สัมพันธ์กับตัวแปรสภาพแวดล้อมภายใน ในการส่งผลกระทบต่อการบริหารการพัฒ
นาเมืองพัทยามีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่ไม่สามารถแยกออกได้เด็ดขาด

เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างที่ใช้ในต่างประเทศกับประเทศไทย

จากการวิเคราะห์รูปแบบการบริหารเมืองพัทยาที่ได้นำเอารูปแบบการ
บริหารแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) ซึ่งใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา
ใช้นั้น ดังรายละเอียดในการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ มาแล้วนั้น จะเห็นว่า
ปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดจากโครงสร้างเป็นอันมากจนก่อให้เกิดปัญหามากมาย ทำให้
สังคมทั่วไปที่ไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดเข้าใจว่า ปัญหาต่าง ๆ เกิดจากการนำ
รูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการมาใช้ ซึ่งความจริงแล้วเป็นการเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง
อันที่จริงแล้วเราใช้เพียงชื่อ และแนวความคิดบางส่วนเท่านั้น ไม่ได้นำเข้าแนวความ
คิดทั้งหมดที่ใช้ในต่างประเทศมาปฏิบัติ และส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหาส่วนมากก็คือ
ส่วนที่เราใช้แตกต่างจากแนวความคิดเดิม ดังจะเห็นว่ารูปแบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทย

สำนักงานการท่องเที่ยวมีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการท่องเที่ยวทั้งภาค
ตะวันออก เช่น ชลบุรี ระยอง ตราด จันทบุรี เป็นต้นและเมื่อพิจารณาถึงจำนวน
บุคลากร อุปกรณ์ จะเห็นว่าไม่มีความสอดคล้องกับภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบกว้าง
ขวาง ดังนั้นการปฏิบัติงานจึงไม่ได้เน้นหนักที่เมืองพัทยาเพียงแห่งเดียว ทั้ง ๆ ที่
ตามสภาพความเป็นจริงสมควรที่จะต้องมีหน่วยงานนี้ รับผิดชอบเฉพาะเมืองพัทยา
ซึ่งมีภารกิจมากมายอยู่แล้ว และเมื่อพิจารณาด้านรายได้จากการท่องเที่ยวแล้ว
การให้หน่วยงานนี้รับผิดชอบเฉพาะเมืองพัทยาแห่งเดียวจะทำงานได้เต็มที่ และ
เหมาะสม และในด้านนัยของการทำงานก็เช่นกัน กำหนดจากส่วนกลาง แสดง
ให้เห็นถึงการรวมศูนย์อำนาจอยู่ส่วนกลาง ทำให้ขาดความคล่องตัวในการดำเนินงาน (นิติยา พึ่งประยูร, สัมภาษณ์.)

การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีระบบการบริหารที่รวมศูนย์ไว้ส่วนกลางหรือ
เขตเช่นนี้ ย่อมทำให้ไม่เอื้ออำนวยต่อการประสานงาน การตัดสินใจร่วมกัน อันมี
ผลกระทบต่อการสนับสนุนภารกิจของเมืองพัทยา ยิ่งประกอบกับเมื่อพิจารณาด้าน
การบริหารของเมืองพัทยาที่มีปัญหาอุปสรรค อันที่ได้วิเคราะห์มาแล้วด้วย การ
ประสานงานต่อกันจึงไม่สามารถบรรลุเป้าหมายสูงสุดได้ผลกระทบจากการบริหาร
งานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในปัจจุบันจึงมีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนา
เมืองพัทยาในหน่วยงานต่าง ๆ นี้ก็ต้องแก้ไขด้วยการบริหารการพัฒนาเมืองพัทย
ในภาพรวมจึงจะบรรลุเป้าหมายได้

จึงกล่าวได้ว่า ตัวแปรด้านสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรก็มีส่วน
สัมพันธ์กับตัวแปรสภาพแวดล้อมภายใน ในการส่งผลกระทบต่อการบริหารการพัฒ
นาเมืองพัทยามีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันที่ไม่สามารถแยกออกได้เด็ดขาด

เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างที่ใช้ในต่างประเทศกับประเทศไทย

จากการวิเคราะห์รูปแบบการบริหารเมืองพัทยาที่ได้นำเอารูปแบบการ
บริหารแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) ซึ่งใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกา
ใช้นั้น ดังรายละเอียดในการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ มาแล้วนั้น จะเห็นว่า
ปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดจากโครงสร้างเป็นอันมากจนก่อให้เกิดปัญหามากมาย ทำให้
สังคมทั่วไปที่ไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดเข้าใจว่า ปัญหาต่าง ๆ เกิดจากการนำ
รูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการมาใช้ ซึ่งความจริงแล้วเป็นการเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง
อันที่จริงแล้วเราใช้เพียงชื่อ และแนวความคิดบางส่วนเท่านั้น ไม่ได้นำเข้าแนวความ
คิดทั้งหมดที่ใช้ในต่างประเทศมาปฏิบัติ และส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหาส่วนมากก็คือ
ส่วนที่เราใช้แตกต่างจากแนวความคิดเดิม ดังจะเห็นว่ารูปแบบที่ใช้อยู่ในประเทศไทย

สหรัฐอเมริกาที่เข้ากับเมืองพัทลุงนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมากอันจะนำมาเป็น
คำตอบได้ว่า ทหารรูปแบบนี้จึงประสบผลสำเร็จในการบริหารท้องถิ่นในประเทศ
สหรัฐอเมริกา หรือที่ประเทศแคนาดา แต่กลับไม่ประสบความสำเร็จหรือไม่บรรลุ
เป้าหมายตามที่เป้าหมายในการนำมาใช้กับเมืองพัทลุง และเมื่อพิจารณาถึงความ
แตกต่างกันแล้วจะเห็นว่า แตกต่างกันอย่างมาก จนมีคำกล่าวว่า การใช้รูปแบบ
ผู้จัดการเทศบาลของพัทลุงเป็นแบบ "ห้วงมฤตยูมังกร" (สมเกียรติ ขวัญ-
สุวรรณ, สัมภาษณ์) นั้นหมายถึง รูปแบบรอยวิวัฒนาการนั้นจะคล้ายกับแต่ในราย
ละเอียดด้านการดำเนินการเป็นรูปอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารราชการ
เช่นเดียวกับเทศบาลทั่ว ๆ ไปของประเทศไทย ในเรื่องนี้จะสรุปให้เห็นในประ
เด็นที่สำคัญถึงความแตกต่างกัน ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 20

แสดง เปรียบเทียบความแตกต่างในประเด็นสำคัญของการใช้รูปแบบผู้จัดการ
ในประเทศสหรัฐอเมริกา กับ เมืองพัทยา

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	เมืองพัทยา
1. <u>แนวคิด</u>	เป็นการจัดการแบบธุรกิจเอกชน	เป็นการบริหารแบบราชการ
2. <u>อำนาจหน้าที่</u>	กำหนดโดยสภาเทศบาล มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ	ไม่ได้กำหนดโดยสภาเมืองพัทยาแต่กำหนดโดยกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) จากส่วนกลาง ทำให้ไม่มีอิสระในการตัดสินใจอย่างเต็มที่
3. <u>ผู้บริหาร</u> (City Manager)		
3.1 การได้มาของผู้บริหาร	เป็นนักบริหารอาชีพที่ประสบความสำเร็จจากอาชีพการงาน และมี International City Manager's Association สนับสนุนและรองรับ	ไม่มีสมาคมนักบริหารอาชีพด้วยรูปแบบนี้เพื่อนำมาใช้เพียงพัทยาคณะเดียว จึงมีความยากลำบากในการจ้างนักบริหารอาชีพที่มีความสามารถสูงจริง ๆ มาบริหาร
3.2 ความมั่นคงในอาชีพผู้บริหาร	ไม่มีกำหนดเวลาขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการทำงานความสัมพันธ์กับสภาเทศบาล ถ้าเป็นที่พอใจของสภาเทศบาลก็จะได้รับการจ้างตลอดไป	กำหนดวาระการจ้างคราวละ 4 ปี และจะขึ้นอยู่กับสมัยของการเลือกตั้งนายกด้วยทางปฏิบัติที่ผ่านมา เมื่อนายกหมดวาระปลัดก็จะลาออกไปด้วย

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	เมืองพัทยา
4. <u>ฝ่ายนิติบัญญัติ</u>	ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5-9 คน และสมาชิกทุกคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนไม่มีการสังกัดพรรค หรือกลุ่มการเมือง	จากการศึกษาที่ผ่านมา ปลัดเมืองพัทยาก่อนครบกำหนดวาระทั้งสิ้น ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 17 คน โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจำนวน 9 คน และประเภทแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีก 8 คน สมาชิกประเภทเลือกตั้งมีทั้งสังกัดกลุ่มการเมืองและผู้สมัครอิสระ
5. <u>วิธีการ</u>		
5.1 การควบคุมการเปรียบเทียบ	มีความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการตัดสินใจอย่างเต็มที่ภายในองค์กร	มีความเป็นอิสระน้อย อยู่ภายใต้การควบคุมของระบบการบริหารราชการส่วนกลาง
5.2 การบริหารบุคคล	มีความเป็นอิสระ เทศบาลสามารถจัดการว่าที่เองทั้งหมด ทั้งการจ้าง การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษ เป็นต้น	ถูกควบคุมและจัดการจากส่วนกลาง เช่น ในการแต่งตั้งโยกย้าย เป็นต้น
5.3 การบริหารการเงิน	สามารถบริหารการเงินได้เองภายใต้กฎหมายของมลรัฐ	อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอนุมัติจากจังหวัด และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

จากตารางการเปรียบเทียบให้เห็นชัดเจนขึ้นนี้แสดงถึงความแตกต่างกันของการใช้รูปแบบผู้จัดการในสังคมวัฒนธรรม และระบบการบริหารของไทยที่ยึดมั่นในระบบราชการที่แตกต่างกันจึงทำให้คิดว่า เป็นสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสูปัญหาและอุปสรรคในทางการบริหารของเมืองพัทยา ไม่สามารถรองรับภารกิจของเมืองได้ ทำให้เชื่อว่ารูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาได้ดังจะชี้ให้เห็นดังต่อไปนี้

สมรรถนะในการบริหารของเมืองพัทยายกย่องการบริหารรูปแบบผู้จัดการ

ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ถึงเรื่องภูมิหลังและความสำคัญของปัญหาว่าเมืองพัทยารุดสภาพทางภูมิศาสตร์และธรรมชาติแล้วมีศักยภาพเหมาะสมกับเมืองท่องเที่ยวอย่างยิ่ง จนทำให้เมืองพัทยาคืบคลานอย่างรวดเร็วสร้างชื่อเสียงให้กับประเทศชาติอย่างมาก ขณะเดียวกันปัญหาต่าง ๆ ก็เกิดตามเป็นเงาของความเติบโตเช่นกันยกย่องการบริหารในรูปแบบผู้จัดการ

ดังนั้น การพิจารณารูปแบบการบริหารรูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ว่ามีสมรรถนะทางการบริหารและมีความเหมาะสมกับการพัฒนาเมืองพัทยายุ่งใดนั้นตัวชี้วัดในเรื่องนี้ได้ก็คือ ตัวปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบริหารตามนโยบายการพัฒนาเมือง และมีตัวแปรที่สืบเนื่องมาจากการบริหารที่ก่อให้เกิดปัญหา และเมื่อเกิดขึ้นแล้วทำไมจึงยังไม่สามารถแก้ไขได้ ทำให้การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยายังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่วางไว้ดังนี้

นโยบายการพัฒนาเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยายกย่องแผนนโยบายที่จะพัฒนาเมืองพัทยายานแต่ละสาขาดังนี้

ก. ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม

1. ปรับปรุงระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการในเขตเมืองพัทยายกย่องมาตรฐานและเพียงพอ
2. แก้ไขและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมของเมืองให้เหมาะสม
3. ดำรงรักษาไว้ซึ่งสภาพธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของเมืองพัทยานวชาญหาครวมทั้งเกาะล้าน
4. ปรับปรุง และขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะให้เพียงพอ และทั่วถึง

5. ควบคุมการขยายตัวของเมืองให้สอดคล้องกับผังเมืองรวม
6. ส่งเสริม สนับสนุนและร่วมมือกับภาคเอกชนในการพัฒนาเมือง
- ข. ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว

1. ยกกระดับเมืองพัทยาให้เป็นเมืองท่องเที่ยวที่ได้มาตรฐานโดยสมบูรณ์
2. ส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนในการดำเนินการกิจการท่องเที่ยว
3. ส่งเสริมให้เกิดการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น
4. ให้บริการแก่นักท่องเที่ยวในด้านข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับการท่องเที่ยว

เที่ยว

ค. ด้านสังคม

1. พัฒนาและส่งเสริมการศึกษาให้มีประสิทธิภาพ
2. ส่งเสริมให้มีการบริการสาธารณะสุข และการอนามัยแก่ประชาชน

โดยทั่วถึง

3. ให้การสนับสนุนกิจการสังคมสงเคราะห์
4. พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในเขตเมืองพัทยารวดเร็วเฉพาะอย่าง

ยิ่งประชาชนในแหล่งเสื่อมโทรม และชุมชนแออัด

5. ดำเนินการพัฒนาอุตสาหกรรมประชาชน และเยาวชน
6. ควบคุมและส่งเสริมการอนามัยของกิจการค้าอาหารและภัตตาคาร
7. พัฒนา และส่งเสริมการกีฬา และนันทนาการ

ง. ด้านการเมือง การบริหาร และการปกครอง

1. ปรับปรุงการบริหารราชการเมืองพัทยาให้สามารถบริการประชาชน และนักท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ปรับปรุงและพัฒนาเครื่องมือ เครื่องใช้ และสถานที่ปฏิบัติงานให้เพียงพอ ทันสมัย และเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน

3. พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ

4. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของเมืองท่องเที่ยวให้เหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งหาวิธีการพัฒนารายได้ของเมืองพัทยา และเทศบาลชัย เพื่อช่วยเพิ่มพูนรายได้ให้แก่เมืองพัทยา

5. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมของเมืองพัทยา

6. เสริมสร้างสมรรถนะในการรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนในบ้านเมือง

7. เสริมสร้างความพร้อมแห่งมาตรการเพื่อความปลอดภัย และความ

สงบเรียบร้อยานบ้านเมือง

๘. ปรับปรุงทะเบียนราษฎรเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงทางการเมือง และการปกครอง

๙. เสริมสร้างมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (เมืองพัทยา, 2534 : 25-26)

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งด้านปัญหาของเมือง ปัญหาความต้องการของประชาชน จนกลายเป็นแนวคิดในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาเมืองพัทยา เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวบางส่วนลงไปได้ ซึ่งดำเนินการอยู่อย่างเร่งด่วนขณะนี้ การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่ผ่านมานั้นถือได้ว่า ยังไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร ทั้งนี้มีผลสืบเนื่องมาจากตัวแปรต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาข้อขัดข้องในเชิงการบริหารการพัฒนา ดังที่ได้วิเคราะห์ในรูปแบบการบริหาร (บทที่ 4) อันแสดงถึงสมรรถนะของรูปแบบการบริหารรูปแบบนี้ด้วย

ปรากฏการณ์ปัญหาของเมืองพัทยา

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว ที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ว่าพัฒนานั้นเป็นเมืองแห่งปัญหา ซึ่งมีปัญหาที่ได้สำรวจไว้ถึง 15 ปัญหา ปัญหาดังกล่าวแต่ละปัญหายังเป็นปรากฏการณ์อยู่ในปัจจุบันนี้ ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวว่าประเด็นถึงสถานการณ์ของปัญหาดังกล่าวเป็นรูปธรรมดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาการระบายน้ำ

ลักษณะปัญหา

ในปัจจุบันเมืองพัทยา มีบทบาทมากขึ้นนอกเหนือจากการเป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับนานาชาติ กล่าวคือ เป็นศูนย์ธุรกิจการค้า การบริการ ตลอดจนเป็นแหล่งที่ตั้งของหน่วยงานราชการ และเอกชนที่เรียกย้ายจากส่วนกลาง และเป็นบ้านพักอาศัยที่มีมาตรฐานสำหรับแรงงานที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) ทำให้การเจริญเติบโตของเมืองพัทยารวดเร็ว ระบบสาธารณูปโภคที่จะรองรับไม่ทันต่อการเจริญเติบโตของเมือง ประกอบกับงบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอการใช้จ่ายในการปลูกสร้างอาคาร โรงแรม บ้านพักอาศัยต่าง ๆ มากมาย บางส่วนมีการรุกล้ำตามแนวคลอง เช่น คลองนาเกลือ และคลองพัทยาใต้ ทำให้คลองระบายน้ำเดิมซึ่งกว้างเพียงพอต่อการระบายน้ำแคว้นและอุดตัน นอกจากนี้พื้นที่หนองน้ำเดิมซึ่งเคยเป็นที่รับน้ำเสียจากอาคารต่าง ๆ ถูกถมทิ้งเพื่อการก่อสร้าง

สร้าง อาคารจนหมด หรือวางระบายน้ำที่มีอยู่ยังไม่สามารถระบายน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการตื้นเขินซึ่งเกิดจากขนาดท่อเล็ก และเศษวัสดุก่อสร้างทับถมลงในท่อระบายน้ำ

ขอบเขตปัญหา บริเวณคลองปึกหลับ คลองนาเกลือ คลองพิทยาสวัสดิ์ และบริเวณถนน ตรอก ซอย และพื้นที่ต่าง ๆ ที่ไม่มีท่อระบายน้ำ

สาเหตุปัญหา

1. เกิดจากการบุกรุกที่ดินตามแนวคลองนาเกลือ และคลองพิทยาสวัสดิ์ การก่อสร้างอาคารทำให้คลองแคบลงและตื้นเขินเป็นสาเหตุให้การระบายน้ำของคลองเป็นไปอย่างลำบาก
2. ท่อระบายน้ำในเขตเมืองพิทยาสวัสดิ์มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการเจริญเติบโตของเมือง
3. ประชาชนขาดความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในการรักษาท่อและทางระบายน้ำ มักทิ้งขยะสิ่งปฏิกูลลงท่อก่อให้เกิดการอุดตัน
4. เจ้าหน้าที่งานท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด

2. ปัญหาระบบราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติราชการ

ลักษณะปัญหา

จากการที่เมืองพิทยาสวัสดิ์เป็นเมืองท่องเที่ยวที่อยู่ในพื้นที่การพัฒนาตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจึงทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว และการเพิ่มของประชากรที่เคลื่อนย้ายเข้ามาประกอบอาชีพเป็นจำนวนมาก เป็นผลให้เมืองพิทยาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนจากส่วนกลางในการให้บริการแก่ประชาชนทั้งในด้านสาธารณสุข สาธารณูปการ ด้านสังคม และการสาธารณสุขต่าง ๆ โดยมุ่งปรับปรุงและแก้ไขโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านสังคม โดยยกระดับความอยู่ดีกินดีของประชาชนในท้องถิ่น และมุ่งรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ และความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง แต่ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของเมืองพิทยาสวัสดิ์ยังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการปฏิบัติงานที่รวดเร็วได้ ทำให้การบริการประชาชนไม่ทั่วถึง และรวดเร็วเท่าที่ควร ประกอบกับอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของเมืองพิทยาสวัสดิ์เพิ่มขึ้นไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนประชาชนที่มาใช้บริการ เช่น การบริการงานทะเบียนราษฎร การจัดเก็บรายได้ เป็นต้น ตลอดจนการปฏิบัติงานบางอย่างต้องกระทำร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น งานการจับกุมผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติเมืองพิทยาสวัสดิ์ เมืองพิทยาสวัสดิ์

อำนาจอย่างเต็มที่ที่ต้องกระทำร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นต้น ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความเข้าใจในระบบการปกครองรูปแบบ "ผู้จัดการเทศบาล" อย่างถูกต้อง และขาดความศรัทธาต่อระบบการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ เพราะเข้าใจว่าจะสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จครบถ้วน และเป็นหน้าที่ของเมืองพัทยาที่จะต้องให้การบริการ เช่น การบริการน้ำประปา เมื่อเกิดการขาดแคลนประชาชนมักเข้าใจว่าเป็นการบริการของเมืองพัทยา ที่จริงแล้วเป็นของประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนขาดการเข้ามามีส่วนในการพัฒนาเมืองเท่าที่ควร

ขอบเขตปัญหา ประชาชน นักท่องเที่ยว และผู้ประกอบการธุรกิจ

สาเหตุปัญหา

1. ขาดบุคลากร และอุปกรณ์การปฏิบัติงาน

2. การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานเมืองพัทยา ด้านข่าวสารความเคลื่อนไหวไปสู่ประชาชนไม่ต่อเนื่องและจริงจัง รวมทั้งขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นและประชาชนไม่ให้ความสนใจวิธีติดต่องานราชการ

3. ขั้นตอนการปฏิบัติงานมีมาก ทำให้บริการประชาชนล่าช้า

4. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเมืองพัทยา มีไม่เต็มที่และยังไม่ครอบคลุมในทุกด้านของการพัฒนา

✓ 3. ปัญหาการรื้อล้างที่สาธารณะ

ลักษณะปัญหา

เมืองพัทยามีลักษณะ เป็นชุมชนที่ขนานตามแนวยาวของชายฝั่งทะเลและทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) ทางทิศเหนือเป็นชุมชนดั้งเดิม พื้นที่ตอนกลางเป็นที่ตั้งของโรงเรียน สถานบริการ และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ส่วนตอนใต้ซึ่งถูกกั้นด้วยเขาพระตำหนัก เป็นพื้นที่ติดชายทะเลที่มีสิ่งปลูกสร้างยังไม่หนาแน่นนัก มีลักษณะ เป็นที่ลุ่มบางส่วน

สำหรับที่สาธารณะประโยชน์ของเมืองพัทยา ประกอบด้วย ที่ชายทะเล ชายหาด บริเวณริมคลองต่าง ๆ รวมทั้งเกาะต่าง ๆ ตลอดจนที่สาธารณะซึ่งกันไว้สำหรับประโยชน์เพื่อส่วนรวม แต่เนื่องจากปัจจุบันที่ดินมีราคาสูงขึ้นประกอบกับประชากรจากที่อื่น ๆ ได้อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่เมืองพัทยาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจึงเป็นเหตุทำให้การบุกรุกครอบครองที่ดินสาธารณะประโยชน์เหล่านั้นเป็นจำนวนมาก

ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ท้ายาศูนย์ภาพการท่องเที่ยว ปัญหาด้านผังเมือง ตลอดจนปัญหามลภาวะ (น้ำเสีย)

ขอบเขตปัญหา

การรुकส์ที่สาธารณประโยชน์ของประชาชนจะพบในบริเวณดังต่อไปนี้

1. บริเวณที่มีปัญหามากคือ บริเวณพิทยาคัด ในท้องที่หมู่ 10 ต.หนองปรือ

2. บริเวณที่มีปัญหามากกลางคือ บริเวณริมคลองต่าง ๆ เช่น คลองพิทยาคัด คลองปักหลัก คลองนาเกลือ และเกาะล้าน

3. บริเวณที่มีปัญหาเบาบางคือ บริเวณริมถนนสายต่าง ๆ

สาเหตุปัญหา

1. ประชากรมีจำนวนมากขึ้น (การเกิด-การอพยพ) ในขณะที่ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น แต่ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด

2. ขาดความร่วมมือจากประชาชนในการป้องกันการรุกส์ที่สาธารณประโยชน์

4. ปัญหาการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย

ลักษณะปัญหา

การเก็บขยะ เมืองพิทยาคัดการเก็บขยะโดยการแบ่งเขตการเก็บขนขยะ และรับผิดชอบเป็นเขต ๆ ประกอบด้วย เขตชุมชนนาเกลือ เขตชุมชนพิทยากลาง และเขตชุมชนพิทยาคัด-นาจอมเทียน

ในปัจจุบัน เมืองพิทยามีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการรักษาความสะอาดจำนวนทั้งสิ้น 292 คน แยกเป็นพนักงานกวาดขยะ 212 คน และพนักงานเก็บขยะ 80 คน มีภาชนะรองรับขยะมูลฝอย (ถังขยะ) วางไว้ตามจุดต่าง ๆ ทั่วเขตเมือง

จำนวนรถยนต์บรรทุกขยะมี 20 คัน ให้บริการเก็บขยะในเขตเมืองพิทยาคัดอย่างน้อยวันละ 2-3 เที่ยว/คัน/วัน (เวลา 05.00-13.00 น. และเวลา 13.00-22.00 น.) ส่วนการกวาดขยะตามเขตชุมชน ตรอก ซอย ทางเท้าและชายหาดนั้นแบ่งการกวาดเป็น 11 สาย ตั้งแต่เวลา 04.00-12.00 น. เวลา 12.00-20.00 น. และเวลา 20.00-04.00 น.

การทิ้งขยะ ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน และนักท่องเที่ยว มีการทิ้งขยะมูลฝอยตามสถานที่ต่าง ๆ ทั่วไป โดยเฉพาะวันสุดสัปดาห์ซึ่งจะพบมาก

ในบริเวณย่านธุรกิจการค้า และตามชายหาด ตลอดจนที่สาธารณะต่าง ๆ

การกำจัดขยะ ปัจจุบันเมืองพัทยาได้นำขยะออกทิ้งนอกเขตเมืองพัทยา บริเวณวัดอินทาราม ตำบลห้วยใหญ่ซึ่งอยู่ห่างจากเมืองพัทยาระมาณ 12 กม. จำนวนพื้นที่ 35 ไร่ ซึ่งใช้เป็นที่พักจัดขยะมาตั้งแต่ปี 2529 อีกประมาณ 1-2 ปี ข้างหน้าจะไม่สามารถรองรับปริมาณขยะได้

ระบบการกำจัดขยะ กิจจัดโดยวิธีกลบฝัง (Landfill) ซึ่งเป็นการกำจัดขยะที่ยังไม่ถูกหลัก และเต็มรูปแบบของการกำจัดตามระบบ (Sanitary Landfill) คือ มีระบบกำจัดน้ำชะขยะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการที่ประชาชนในบริเวณข้างเคียงได้รับความเดือดร้อนจากการาชันน้ำในดิน

จำนวนปริมาณขยะที่เก็บได้/วัน มีถึง 113 ตัน ในการปฏิบัติงานกำจัดขยะมีรถชุดดักอย่าง 1 คัน รถชุดดินตะขาบ 1 คัน รถยนต์แทรกเตอร์ 1 คัน และรถดั้มพ์ 1 คัน รวม 4 คัน เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งมีประชากรและนักท่องเที่ยวเข้ามาจำนวนมาก ปริมาณขยะก็มีปริมาณสูงขึ้นเรื่อย ๆ และพื้นที่ต้องการใช้กำจัดขยะต้องมีเพียงพอถึง 100 ไร่ ขึ้นไป (เมืองพัทยา, 2535 : 21)

ขอบเขตปัญหา ส่วนมากพบในบริเวณย่านชุมชนพักอาศัย หักยากลาง และนาเกลือ แหล่งชุมชนแออัด ริมหาด ตลาดสด ตลอดทั้งตรอก ซอยต่าง ๆ

สาเหตุปัญหา

1. ขาดความร่วมมือจากประชาชนและนักท่องเที่ยว ในการช่วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ขาดความรับผิดชอบ และขาดการมีส่วนร่วมในการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย

2. วัสดุอุปกรณ์การจัดเก็บโดยเฉพาะรถขนขยะ ภาชนะรองรับขยะมีไม่เพียงพอ และการทำลายขยะยังคงดำเนินการไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดทั้งขาดสถานที่ที่จะนำมาใช้ในการกำจัดขยะ

3. อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอและสมมูลต่อพื้นที่ โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของชุมชน และนักท่องเที่ยวโดย เฉพาะในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ ทำให้ปริมาณขยะเพิ่มขึ้นจำนวนมาก การจัดเก็บเป็นไปไม่ได้ไม่ทั่วถึง

4. เจ้าหน้าที่ขาดทักษะในการปฏิบัติงาน

5. ปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษหรือมลภาวะ

ลักษณะปัญหา

เมืองพัทลุงเป็นเมืองธุรกิจด้านการท่องเที่ยวที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการก่อสร้างโรงแรม ภัตตาคาร และสถานบริการอื่น เพื่อรองรับธุรกิจด้านนี้อย่างกว้างขวาง ตลอดจนการเพิ่มของประชากร เนื่องจากอพยพเข้ามาทำงาน จึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำแนกมลภาวะที่เกิดขึ้นในเขตเมืองพัทลุงได้ดังนี้

1. มลภาวะเป็นพิษที่เกิดจากเสียงมักเกิดจากสถานบริการที่เปิดเครื่องเสียงดังเกินขนาด สร้างความรำคาญแก่ประชาชนโดยทั่วไป

2. มลภาวะเป็นพิษที่เกิดจากจราจร เกิดจากปริมาณการจราจรต่อวันมีปริมาณหนาแน่นมาก ก่อให้เกิดการจราจรติดขัดด้านถนนหลักบางสาย โดยเฉพาะในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ จะพบในบริเวณที่ชุมชนหนาแน่น อากาศจะเสีย มีควันจากท่อไอเสีย และฝุ่นละอองจำนวนมาก

3. มลภาวะเป็นพิษที่เกิดจากขยะมูลฝอย มักเกิดจากปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และบุคลากรรอบกระบวนการจัดเก็บโดยเฉพาะรถขนขยะ และภาชนะรองรับขยะไม่เพียงพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาขยะมูลฝอยตกค้างในบางวัน บริเวณย่านธุรกิจการค้า ชุมชน และตามชายหาดก่อให้เกิดกลิ่น ความสกปรกรกรุงรังเป็นที่รำคาญ และเป็นการทำลายสุขภาพของประชาชน

4. มลภาวะเป็นพิษที่เกิดจากน้ำเสีย สืบเนื่องแต่เดิมระบบบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทลุงเป็นระบบแยก (ท่อรับน้ำเสีย และท่อรับน้ำฝนคนละท่อกัน) เกิดปัญหาการต่อท่อรับน้ำเสียลงท่อรับน้ำฝน ซึ่งท่อรับน้ำฝนจะระบายออกสู่ทะเลโดยตรง ก่อให้เกิดมลภาวะกับน้ำทะเล อีกทั้งการรุกรานแนวคลอง และพื้นที่ชายทะเล อาคารที่รุกรานดังกล่าว จะระบายน้ำเสีย และสิ่งปฏิกูลลงคลองหรือทะเลโดยตรง และประการที่สำคัญ ระบบบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทลุงยังไม่เพียงพอที่จะทำการบำบัดน้ำเสียได้ทันต่อปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน กล่าวคือ โรงบำบัดน้ำเสียที่ขอยกยืมสุวรรณสามารถรับน้ำเสียได้ 8,000 ลบ.ม./วัน มีพื้นที่รับน้ำเสีย 1,650 ไร่ บริเวณชุมชนพัทลุงกลาง และปรับปรุงโรงบำบัดน้ำเสียที่โรงเรียนเมืองพัทลุง 8 (ขอย 17) ให้สามารถรับน้ำเสียได้ 5,000 ลบ.ม./วัน มีพื้นที่รับน้ำเสีย 500 ไร่ บริเวณชุมชนพัทลุงใต้ รวมความสามารถที่จะบำบัดน้ำเสียได้ 13,000 ลบ.ม./วัน มีพื้นที่การรับน้ำเสีย 2,150 ไร่ ซึ่งปริมาณน้ำเสียทั้งหมดที่เกิดขึ้นต่อวันประมาณ 30,472 ลบ.ม. (เมืองพัทลุง, 2535 : 22)

ขอบเขตปัญหา บริเวณซึ่งเกิดมลภาวะสูงคือ บริเวณพัทลุงใต้ แนวคลอง

พื้ทยาใต้ คลองนาเกลือ คลองปีกหลับ ซึ่งมีปริมาณอาคารและผู้อยู่อาศัยหนาแน่น
สาเหตุปัญหา

1. ขาดการควบคุมการรั่วไหลจากเครื่องขยายเสียง รถยนต์ และ
รถจักรยานยนต์ที่อยู๋ในระดับที่เหมาะสม

2. ขาดการควบคุมดูแลเครื่องยนต์ รถจักรยานยนต์ ที่วิ่งในเขตเมือง
พื้ทยา ซึ่งมีปริมาณมากเกินไป

3. ขาดวัสดุอุปกรณ์และกำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม

4. ที่พักอาศัย ร้านค้า โรงแรม ฯลฯ ซึ่งปลูกสร้างอยู่ริมชายหาดและ
ริมคลองปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเลโดยตรง โดยไม่มีการบำบัดน้ำเสียก่อน หรือมีการ
บำบัดน้ำเสียแต่ยังไม่ได้มาตรฐานเพียงพอ

5. ระบบบำบัดน้ำเสียของเมืองพื้ทยาไม่เพียงพอที่จะทำการบำบัดน้ำ
เสียได้ทันต่อปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน

6. ปัญหาถนน สะพาน ทางเท้า ไม่เพียงพอและไม่ได้มาตรฐาน

ลักษณะปัญหา

จากการเจริญเติบโตของเมืองพื้ทยา ซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็วโดยขาด
การวางแผนและการควบคุมที่ดีมาตั้งแต่เริ่มแรก เมืองพื้ทยาซึ่งมีงบประมาณจำกัด
ไม่สามารถดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่วางไว้ในการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวก
ความสะดวกทั้งทางด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ จึงทำให้ต้องประสบกับ
ปัญหาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาโดยเฉพาะถนน สะพาน ทางเท้า ไม่เพียงพอและ
ไม่ได้มาตรฐาน กล่าวคือ

พื้นที่ผิวถนนในปัจจุบันของเมืองพื้ทยา โดยทั่วไปอยู่ในสภาพที่ดี แต่ก็มี
ถนนบางสายที่ยานจราจรยังคับแค้นขรุขระเป็นหลุมเป็นบ่อ มีน้ำท่วมขังผิวจราจร
อยู่เสมอ ทำให้การสัญจรไปมาของประชาชนเป็นไปด้วยความยากลำบาก และ
ถนนสายหลักสำคัญยังมีขนาดช่องทางเล็กไม่ได้มาตรฐาน

ถนนภายในเขตเมืองพื้ทยา มี 3 ประเภท คือ ถนน ค.ส.ล. ถนนราดยาง
ถนนลูกรัง ถนนเหล่านี้มีสภาพการจราจรหนาแน่นและมีรถบรรทุกวิ่งผ่านอยู่
เป็นประจำ จึงทำให้ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ ผิวจราจรชำรุดไม่เรียบ เช่น ถนนพื้ทยา
ใต้ เป็นต้นและถนนย่านชุมชนได้มีบรรดาพ่อค้าแม่ค้ามาวางขายบนทางเท้า
เช่น บริเวณ ตลาดสด ถนนชายหาดพื้ทยากลาง และพื้ทยาใต้ จึงทำให้ถนนและ
ทางเท้าเกิดความสกปรก และชำรุด

ตารางที่ 21
แสดงสถิติถนนในเขตเมืองพัทยา

ประเภทถนน	จำนวนสาย	ความยาว (ม.)	พื้นที่ (ม.3)
ถนน ค.ส.ล.	2	1,870	20,570
ถนนลาดยางแอลฟัลท์	91	80,000	45,680,000
ถนนลูกรัง	22	17,535	1,946,385

ที่มา : เมืองพัทยา, 2535 : 22.

จากตารางแสดงประเภทถนนภายในเขตเมืองพัทยา จะชี้ให้เห็นว่า ปริมาณถนนที่จะต้องปรับปรุงให้เป็นถนนมาตรฐานยังมีอีกหลายสาย โดยเฉพาะที่เป็นถนนลูกรัง

ขอบเขตปัญหา เป็นปัญหาที่พบโดยทั่วไปในแหล่งที่มีชุมชนหนาแน่น และเส้นทางเชื่อมระหว่างชุมชน เช่น ถนนสายชายหาดพัทยา ถนนพัทยาสาย 2 ถนนพัทยาดู๊ ถนนทางขึ้นเขาพระตำหนัก ถนนสายชายหาดนาจอมเทียน ถนนพัทยานาเกลือ และถนนซอยต่าง ๆ

สาเหตุปัญหา

1. ถนนหลายสายยังไม่ได้มาตรฐาน ขาดทางเท้า และท่อระบายน้ำ เมื่อฝนตกน้ำท่วมขัง ทำให้ถนนชำรุดได้ง่าย ตลอดจนขาดการบำรุงรักษา และซ่อมแซมอย่างต่อเนื่อง

2. พื้นผิวจราจรในเขตเมืองพัทยามีน้อยเกินไป ไม่เพียงพอต่อจำนวนยานพาหนะ

3. ขาดงบประมาณการก่อสร้างรวมทั้งขาดอุปกรณ์ในการบำรุงรักษา

4. มีรถบรรทุกขนาดใหญ่เกิด ทำให้ผิวจราจรเสียหาย เนื่องจากไม่มีการขึ้นทะเบียนถนนในเขตเมืองพัทยาเป็นถนนทางหลวงท้องถิ่น

5. มีพ่อค้าแม่ค้าของมาวางขายบนทางเท้า

6. ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือในการอุทิศที่ดินเพื่อขยายถนนตามโครงการผังเมือง

7. ปัญหาความไม่เป็นระเบียบและการเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว
จากผู้ประกอบการค้า และการบริการ

ลักษณะปัญหา

ในฐานะที่เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวการค้าเป็นงานด้านเศรษฐกิจที่เด่นที่สุดของเมืองจึงเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ดังนั้น ประชากรส่วนใหญ่ของเมืองจึงประกอบอาชีพด้านอำนวยความสะดวกสบาย และจัดหาสิ่งบันเทิงต่าง ๆ เพื่อบริการนักท่องเที่ยว ซึ่งมีประชากรมากถึงร้อยละ 87 ที่ประกอบอาชีพดังกล่าว และนับว่าจะเกิดการขยายตัวของธุรกิจต่าง ๆ มากขึ้น ธุรกิจการท่องเที่ยวบางกลุ่มมีการทุจริต และเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวในด้านราคา คุณภาพ ของสินค้า และบริการ รถยนต์วิธีการโกง หรือกลโกงต่าง ๆ อาทิ

รถยนต์สองแถว รวมทั้งมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ที่รับจ้างทั่วไปมักคิดอัตราค่าโดยสารที่แพงกว่าปกติ โดยเฉพาะกับนักท่องเที่ยวที่เป็นชาวต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีรถยนต์สองแถวบางคันลวงนักท่องเที่ยวแบบสิ้นเชิงทรัพย์

เรือสปีดเตอร์และเรือลากรัม (พาราเซล) นอกจากจะเก็บค่าบริการต่อชั่วโมงในราคาที่สูงแล้ว เจ้าของเรือบางคนยังใช้กลโกงนักท่องเที่ยว เช่น อาจจะโดยการขึ้นเรือหรือสตอร์เครื่องยนต์ให้หลวม เมื่อนักท่องเที่ยวเข้าไปแล้วเกิดความเสียหายก็จะคิดค่าเสียหายในราคาแพงประกอบกับคนขับเรือบางคนไม่มีใบขับขี่เรือและประสบการณ์เพียงพอ มักก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางทะเลบ่อย ๆ

เรือโดยสารท่องเที่ยว เจ้าของเรือมักร่วมกับพวกโกงบังคับนักท่องเที่ยวให้ทำกิจกรรมที่ตนเองเตรียมไว้ เช่น ยิงปืนในทะเล เพื่อเรียกค่าบริการเพิ่มขึ้น

ร้านขายอาหาร จัดหาอาหารคุณภาพที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ราคาถูกโดยร่วมมือกับโกงที่นำทัวร์มาลงแต่ใบคิดราคาต่อหัวนักท่องเที่ยวในราคาที่สูงเพื่อให้ได้กำไรมาก ๆ

ขอบเขตปัญหา กิจกรรมที่มักเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวเช่น บริการรถยนต์สองแถว เรือเช่า รถเช่า เรือสปีดเตอร์ พาราเซล เป็นต้น

สาเหตุปัญหา

1. ขาดการควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจการค้า และการบริการอย่างเคร่งครัดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. ผู้ประกอบการค้าและการบริการขาดความสำนึกต่ออาชีพและท้องถิ่น

3. ขาดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลอย่างทั่วถึง

8. ปัญหาการจราจรไม่เป็นระเบียบ

ลักษณะปัญหา พัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวตากอากาศชายทะเล ซึ่งอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 150 กิโลเมตร สามารถใช้เส้นทางติดต่อได้หลายทาง ได้แก่ ทางรถยนต์ ทางรถไฟ ทางเครื่องบิน (เช่าเหมาลำ) และทางน้ำ (เรือ) แต่ในสภาพปัจจุบันยังใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่นอกจากทางรถยนต์เท่านั้น ทำให้มีปัญหาด้านการจราจรแออัดบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) และยังเป็นปัญหาต่อเนื่องเข้ามาในเขตเมืองพัทยาก็ด้วย ดังจะเห็นได้ว่า นักท่องเที่ยวที่มาเยือนพัทยา ในปี พ.ศ.2533 มีประมาณ 2.7 ล้านคน เดินทางโดยพาหนะต่าง ๆ ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 22 ดังนี้

ตารางที่ 22

แสดงการรายจ่ายพาหนะของนักท่องเที่ยวที่มาเมืองพัทยา

พ.ศ.2533

ประเภทพาหนะ	นักท่องเที่ยว	
	จำนวน (ล้านคน)	ร้อยละ
รถยนต์โดยสารประจำทาง	1.2	44.15
รถนำเที่ยว	0.9	35.25
รถยนต์ส่วนตัว	0.5	19.74
อื่น ๆ	0.1	1.84
รวม	2.7	100.00

ที่มา : เมืองพัทยา, 2534 : 23.

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้สภาพการจราจรในเขตเมืองพัทยาติดขัดและ
ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ตามกฎจราจรการเดินทางของถนนบางสายมีการจราจร
คับคั่งและติดขัด โดยเฉพาะช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ การขับรถไม่เคารพกฎจราจร
การใช้พื้นที่ผิวจราจรเป็นที่จอดรถยนต์ รถมอเตอร์ไซด์เข้า ทำให้ผิวจราจรซึ่ง
ไม่เพียงพอกับปริมาณรถยนต์ยิ่งเล็กลง การใช้รถแทรกเตอร์ลากจูงเรือเร็ว
เรือสปีดเตอร์ และการไม่เคารพกฎจราจรของรถสองแถวรับจ้างบางคัน

ขอบเขตปัญหา

1. ถนนสายหลักที่มีปัญหาการจราจรคับคั่ง เช่น ถนนพญาสาย 2 บริเวณ
วงเวียนแยกพญากลาง และถนนบริเวณพญาใต้ทุกสาย
2. รถสองแถวรับจ้าง ประมาณ 680 คัน ซึ่งมีเป็นปริมาณที่มากเกินไป
ไปตลอดจนมรรยาทของผู้ขับขี่ที่ไม่เคารพกฎจราจร
3. รถแทรกเตอร์ลากจูงเรือเร็ว เรือสปีดเตอร์ ซึ่งมีปริมาณเพิ่มมาก
ขึ้นตามจำนวนเรือเร็วที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากไม่มีการเทียบเรือ และผูกเรือที่ได้
มาตรฐาน
4. รถยนต์เข้าทุกประเภท ที่ใช้ผิวจราจรบนถนนเป็นที่จอดรถที่เข้า
5. ไม่มีป้ายสัญญาณจราจรเตือนให้ผู้ขับขี่ทราบอย่างชัดเจน และไม่
เพียงพอ

สาเหตุปัญหา

1. ประชาชนไม่เคารพกฎจราจร มรรยาทของผู้ขับขี่รถรับจ้างต่าง ๆ
2. เครื่องหมายสัญญาณการจราจรเลอะเลือนและไม่เพียงพอ
3. ผิวจราจรน้อยกว่าปริมาณรถยนต์ในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์
4. การใช้พื้นที่ผิวการจราจรเป็นที่จอดรถที่เข้า
5. ไม่มีท่าเทียบเรือท่องเที่ยว

9. ปัญหาการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตและปลูกสร้างไม่ตรง ตามที่ได้รับอนุญาต

ลักษณะปัญหา เมืองพัทยาเป็นเมืองซึ่งเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุดใน
ประเทศยกเว้นกรุงเทพมหานครเพียงระยะเวลาสิบปีเศษจากหมู่บ้านชาวประมงธรรมดา
ปัจจุบันได้กลายสภาพเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีอาคารขนาดใหญ่รวมทั้งอาคารสูงเป็น
จำนวนมาก สาเหตุเพราะราคาที่ดินที่มีการปรับราคาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้
เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องการใช้ที่ดินของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้หรือ

เมื่อใช้เต็มพื้นที่แล้ว ก็พยายามเพิ่มปริมาณการใช้พื้นที่ในทางตั้งคือต่อเติมดัดแปลงอาคารให้สูงขึ้น โดยไม่คำนึงถึงข้อกำหนดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและความปลอดภัย ความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร

ขอบเขตปัญหา การปฏิบัติดังกล่าวสามารถกล่าวได้ว่า มีกระจายอยู่ทั่วไปในเขตเมืองพัทยา โดยเฉพาะเขตที่มีการปลูกสร้างอาคารหนาแน่นบริเวณชายหาดทั่วไป ซึ่งที่ดินมีราคาสูง

สาเหตุปัญหา

1. กฎหมาย หรือข้อบัญญัติของทางราชการบางข้อบีบรัดเจ้าของที่ดิน หรือผู้ประกอบการมากเกินไป เช่น ในเขต 100 เมตร จากระดับน้ำทะเลปานกลาง ปลูกสร้างอาคารได้เพียง 25% ของพื้นที่ส่วนความสูงได้ไม่เกิน 14 เมตร

2. ผู้ประกอบการ หรือเจ้าของที่ดินส่วนมากที่ได้รับผลกระทบจากข้อที่ 1 ได้พยายามอาศัยช่องว่างของกฎหมายหลักเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม ก็สามารถกระทำได้ ทำให้ผู้ที่เคยปฏิบัติตามเป็นผลเมืองดี ปฏิบัติตามกฎหมาย พลอยเห็นดีเห็นงามตามไปด้วย จนกลายเป็นเหตุปกติธรรมดา

3. เมืองพัทยานานาชาติเป็นปลัดเมืองพัทยาเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจจับกุมผู้ละเมิด คงได้แต่เพียงร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานซึ่งต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของทางราชการ ทำให้ล่าช้าไม่ทันการ กว่ารูปคดีจะถึงที่สุด ผู้ประกอบการก็ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วเสร็จ พร้อมประกอบการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เป็นเวลานาน

10. ปัญหายาเสพติด

ลักษณะปัญหา

เนื่องจากเมืองพัทยานานาชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีประชากรและนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาในท้องที่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาค่าครองชีพสูง มีการซื้อ-ขายยาเสพติดและการยึดเบียดความผิดให้แก่นักท่องเที่ยว ผู้ติดยาเสพติด ได้แก่ นักเรียน เยาวชน หญิงบริการ หญิงประเภทสอง และผู้ค้ารายย่อย ประเภทยาเสพติดที่พบ ได้แก่ เฮโรอีน กินเนอร์ ยาม้า ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีเด็กวัยรุ่นที่ไม่ได้ศึกษาต่อ มีการมั่วสุมติดยา ดมสารระเหย ฯลฯ คิดว่าเป็นการช่วยลดความวิตกกังวล ลดสภาพปัญหาจิตใจของตนเองจากครอบครัว ปัญหาครอบครัวแตกแยก การอยู่ใกล้จิตยาเสพติด และผู้ติดยาเสพติด ถูกชักชวนหรือหลอกลวงให้ใช้ยา อยากรู้ อยากเห็น เป็นต้น

ขอบเขตปัญหา บริเวณที่สำรวจพบว่าการซื้อ-ขายยาเสพติด ได้แก่ บริเวณชุมชนแออัดที่มีประชากรหนาแน่นตามสถานเริงรมย์ต่าง ๆ ซึ่งหญิงอาชีพพิเศษมักซื้อขายยาเสพติดเพื่อให้เกิดความกล้า

สาเหตุปัญหา

1. มีการลักลอบค้ายาเสพติด เพราะทำให้กำไรมากจึงทำให้ผู้กล้าเสี่ยงดำเนินการ
2. ผู้ติดยาเสพติดมีปัญหาครอบครัว กลุ่มวัยรุ่นไม่ได้เรียนหนังสือ ไม่มีงานทำซื้อขายยาเสพติดแก้ปัญหาชีวิต หญิงบริการ กลุ่มนักท่องเที่ยวบางกลุ่มที่เข้ามาเพื่อลักลอบเสพยาเสพติด
3. ประชาชนที่รู้เห็นพฤติกรรม มักไม่ให้ความร่วมมือในการป้อนข้อมูลข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่ เนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพล

1.1. ปัญหาชุมชนแออัดและแหล่งเสื่อมทราม

ลักษณะปัญหา

ชุมชนแออัดมีอาคารบ้านเรือนทรุดทรอมไร้ระเบียบ ประชากรหนาแน่น มีปัญหาด้านการครองชีพ เนื่องจากประชาชนขาดอาชีพหลักที่แน่นอน ความสะอาดของอาคารบ้านเรือนและสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ บางบ้านไม่มีสวมสภาพชุมชนโดยทั่วไปเป็นป่าละเมาะรอบรอบ ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์มีพิษ เช่น งู ตะขาบ านชุมชนมีการเล่นการพนัน ขาดความสามัคคี สุขภาพของประชาชนโดยเฉพาะเด็ก ๆ เป็นโรคขาดสารอาหาร ปัญหาชุมชนแออัดและแหล่งเสื่อมทรามยังก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาอีกเช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม มีการฉกชิงวิ่งราว โจรกรรมทรัพย์สิน ปัญหาหญิงบริการ และหญิงประเภทสอง ฯลฯ

ขอบเขตปัญหา สภาพชุมชนแออัดกระจายตัวอยู่ทั่วเขตเมืองพัทยา แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ชุมชนดั้งเดิม ได้แก่ ชุมชนนาเกลือ ชุมชนโรงเกลือ ชุมชนกระหัง ลาย ชุมชนคลองพลับ ส่วนใหญ่เป็นบ้านเช่าพักอาศัยมีสภาพทรุดทรอม และมีการบุกรุกที่สาธารณะปลูกบ้านพักอาศัย
2. ชุมชนใหม่ ได้แก่ ชุมชนห้วยไผ่ข้างวัดชัยมงคล วัดธรรมสามัคคี ขอยกอไผ่ เป็นเขตที่มีการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ และสถานบริการด้านการท่องเที่ยว ประชาชนจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่มหลังติดแถวมีการเช่าที่เอกชนปลูกบ้าน เพื่อประกอบอาชีพด้านการบริการและขายแรงงาน เป็นต้น

สาเหตุปัญหา

1. การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากถิ่นอื่น เข้ามาในเขตเมืองทอง เทียวเมื่อไม่สามารถซื้อที่ดินได้ ก็มีการปลูกสร้างที่พักอาศัยแบบชั่วคราวอยู่รวมกัน เป็นกลุ่ม

2. ประชาชนมีรายได้น้อยเพียงพอกับค่าครองชีพในเมืองซึ่งสูงมาก

12. ปัญหาการเรียนการสอนของโรงเรียนนันทกิตติเมืองพญา

ลักษณะปัญหา

เมืองพญามีโรงเรียนอยู่ 10 แห่ง ซึ่งเป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษา มีครูจำนวน 229 คน มีนักเรียนจำนวน 6,440 คน ลักษณะปัญหาของการเรียนการสอนเมืองพญา มีดังนี้

1. ด้านบุคลากรทางการศึกษา

- ครูรับผิดชอบต่อการเรียนการสอนต่อคนสูง ทำให้มีผลต่อคุณภาพด้านการศึกษา
- ครูขาดศรัทธาในอาชีพ
- ครูมีความรู้ความเข้าใจในวิธีการสอน และนวัตกรรมทางการสอน ไม่เพียงพอ คือ คุณภาพการศึกษายังไม่ตรงตามความต้องการ และสอดคล้องกับสภาพการเจริญเติบโตของเมือง งานการที่จะสนับสนุนการออกไปประกอบอาชีพพื้นฐาน

2. ด้านนักเรียน

- นักเรียนสุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรง ซึ่งผลกระทบถึงสภาพความพร้อมของร่างกาย และจิตาในการเรียน
- สภาพสถานะทางบ้าน เช่น ครอบครัวแตกแยก เป็นเด็กกำพร้า บิดา มารดา มีบุตรหลายคน เป็นต้น

3. ด้านผู้ปกครอง

- ผู้ปกครองมีฐานะขัดสน ไม่สามารถสนับสนุนบุตรหลานให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาได้ดีเท่าที่ควร
- ค่านิยมที่มีต่อการศึกษา ผู้ปกครองบางคนนิยมให้บุตรหลานช่วยตนประกอบอาชีพมากกว่าที่จะให้ศึกษาเล่าเรียน
- ค่านิยมที่มีต่อโรงเรียน ผู้ปกครองบางคนมีค่านิยมต่อโรงเรียนตามาก พยายามให้บุตรหลานศึกษาในโรงเรียนนั้น แม้ว่าจะระยะทางจากบ้าน

บางโรงเรียนใกล้เคียงบางโรงเรียนไม่คำนึงว่ามีโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยา
อยู่ในบริเวณใกล้เคียงทำให้เกิดปัญหาเด็กชั้นห้องเรียนในบางโรง-
เรียน เช่น ค่านิยมของผู้ปกครองที่มีต่อโรงเรียนเมืองพัทยา 9
ถ้าบุตรหลานของตนศึกษาที่โรงเรียนนี้ จะสามารถสอบเข้าต่อระดับ
มัธยมศึกษา คือ โรงเรียนพรหมิ์พันธ์พิทยาคาร ได้มากกว่าศึกษา
โรงเรียนเมืองพัทยาอื่น ๆ

4. ด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

- อาคารเรียนต่อปริมาณนักเรียนไม่พอเพียง
- วัสดุ - ครุภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ไม่พอเพียง
- สื่อการเรียนการสอนไม่ทันสมัยเท่าที่ควร และมีจำนวนไม่เพียงพอ

5. ด้านการบริหาร

- บุคลากรทางด้านบริหารประจำกองการศึกษาไม่พอเพียง และไม่มี
ความสมดุลกับภาระหน้าที่ กล่าวคือ จำนวนเจ้าหน้าที่กองการศึกษา
ในปัจจุบันมี 16 คน แต่บุคลากรบางคนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่
อื่นนอกเหนือจากด้านการศึกษามากเกินไป ทำให้ไม่อาจปฏิบัติงาน
หน้าที่ได้เท่าที่ควร
- ไม่มีสถานที่ซึ่งเป็นศูนย์กลางด้านวิชาการโดยตรงอย่างเป็นเอกเทศ
เพื่อใช้ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์-วิจัยทางการศึกษา

6. ด้านสิ่งแวดล้อม

- สิ่งแวดล้อมภายในโรงเรียน ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการเรียนการ
สอน เช่น ช่วงฤดูฝนจะมีน้ำท่วมขังบริเวณโรงเรียนสถานที่โรงเรียน
คับแคบไม่สะดวกในการจัดกิจกรรมประกอบด้วยการเรียนการสอน
- สิ่งแวดล้อมภายนอกโรงเรียน ส่งผลกระทบต่อการจัดการเรียนการ
สอน เช่น การอนุญาตให้ก่อสร้างโรงกลึง อยู่ริมรถ ที่มีการใช้
เครื่องจักร หรือเครื่องยนต์อยู่บริเวณข้างโรงเรียน เป็นต้น ทำให้
การจัดการเรียนการสอนถูกรบกวนจากภาวะเสียงดังเกินไป

ขอบเขตปัญหา

โรงเรียนเมืองพัทยา 10 โรงเรียน

สาเหตุปัญหา

1. บุคลากรทางการศึกษาไม่เพียงพอต่อปริมาณนักเรียน
2. ขาดวัสดุ อุปกรณ์ทางการเรียนการสอน ตลอดจนอาคารสถานที่ไม่

เพียงพอ

3. คุณภาพการศึกษาไม่ตรงตามความต้องการ และสอดคล้องกับสภาพความเจริญเติบโตของเมืองและการสนับสนุนให้ออกไปประกอบอาชีพพื้นฐาน (สนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวของเมือง)

13. ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตเมืองพัทยา

ลักษณะปัญหา

การขยายตัวทางด้านการท่องเที่ยวอย่างรวดเร็วของเมืองพัทยานี้ ยังผลให้ธุรกิจการค้าต่าง ๆ เช่น โรงแรม อาคาร ร้านค้าต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมากมาย ประชาชนจากจังหวัดต่าง ๆ พาถิ่นหลังไหลเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองพัทยา และเพิ่มจำนวนมากขึ้น เมื่อคนจากหลายถิ่นมารวมกันอยู่มากขึ้น ปัญหาในการแก่งแย่งกันประกอบอาชีพจึงติดตามมา ส่งผลให้ขาดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น สร้างภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อการเป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยที่พบในเขตเมืองพัทยา ได้แก่

1. บรรดาพ่อค้า แม่ค้า วางของขายบนทางเท้า ถนน และซอยต่างๆ ทำให้เกิดความไม่เป็นระเบียบ เกะกะกีดขวางการจราจร และก่อให้เกิดความสกปรก รกรุงรัง รวมทั้งบาร์เบียร์ ซึ่งขาดการกำหนดโซนการตั้งของกิจการประเภทนี้ จึงทำให้เกิดการขยายตัวทั่วเขตเมืองพัทยา

2. ผู้ดำเนินการก่อสร้างต่าง ๆ เท กิ่ง วาง กองเศษวัสดุ วัสดุบนพื้นผิวจราจรและทางเท้าก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบ และความไม่สะดวกในการสัญจรของประชาชน

3. บริเวณชายหาดซึ่งเป็นที่พักผ่อนตากอากาศถูกผู้ดำเนินการทำธุรกิจบางประเภท เช่น เตียงผ้าใบ หาดผลประโยชน์กันจนบางแห่งไม่เหมาะจะเป็นที่พักผ่อน รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพหาเบร่ แผงลอย บนชายหาดยังทำให้เกิดปัญหาการรบกวนนักท่องเที่ยวอีกด้วย

4. วนน่านน้ำในเขตเมืองพัทยาบรรดาเรือต่าง ๆ ที่มีเป็นจำนวนมากกว่า 1,000 ลำ มักไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของเมืองพัทยาที่วางไว้ เช่น นำเรือเข้ามาจอดในเขตว่ายน้ำ ซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวไม่กล้าลงเล่นน้ำเกรงว่าจะเป็นอันตราย การจอดเรือท่องเที่ยวในอ่าวพัทยาที่ไม่มีระเบียบ อันจะเป็นการทำลายทัศนียภาพทางด้านการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก

ข้อมูลของงานรักษาความสงบเรียบร้อยและมั่นคง

จำนวนเจ้าหน้าที่ 55 คน (ประจำเกาะล้าน 1 คน)

รถยนต์สำหรับออกตรวจตรา รถกระบะ 2 คัน

รถมอเตอร์ไซด์ 1 คัน

วิทยุสื่อสาร ไม่มี

จุดที่ปฏิบัติงานที่ ตลาดสด ถนนชายหาดทั้งหมด และ
ตามถนนหลักที่สำคัญ เช่น ถนนพญา
สาย 2

จากข้อมูลชี้ให้เห็นว่า ปริมาณเจ้าหน้าที่และเครื่องมือในการกำกับดูแล
จัดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยว
ยังมีจำนวนไม่เพียงพอ โดยเฉพาะเครื่องมือสื่อสารในการติดต่อกรณีเร่งด่วน

ขอบเขตปัญหา พบมากบริเวณพญาใต้ ตลาดนาเกลือ หาดนาจอมเทียน
ชายหาดพญา และเกาะล้าน (หาดแสมและหาดตาแหวน)

สาเหตุปัญหา

1. ประชาชนผู้ซื้อ ผู้ขาย ไม่ให้ความร่วมมือเข้าไปซื้อขายในสถานที่ที่
ทางราชการจัดไว้ที่มีการวางหาบเร่แผงลอยซื้อขายกันบนผิวจราจรและทางเท้า
โดยเฉพาะในเขตชุมชนซึ่งเป็นสถานที่ประกอบการค้า และบริการ

2. จำนวนเจ้าหน้าที่ ยานพาหนะ และเครื่องมือสื่อสาร มีไม่เพียงพอ
และเหมาะสมกับพื้นที่ที่ต้องดูแลและรับผิดชอบ

3. อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามข้อบัญญัติเมืองพญา มีไม่เต็มที่
มักจะทำได้เพียงว่ากล่าวตักเตือน ส่วนอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดนั้นเป็นของ
เจ้าหน้าที่ตำรวจ

14. ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

1. ด้านสาธารณภัย

ลักษณะปัญหา

ปัจจุบันเมืองพญามีอาณาเขตรับผิดชอบทั้งหมด 208.1 ตร.กม. เป็น
พื้นที่น้ำ 154.66 ตร.กม. พื้นที่เกาะล้าน 4.07 ตร.กม. ปัจจุบันมีจำนวนประ-
ชากรตามทะเบียนราษฎรทั้งสิ้น 66,094 คน ไม่รวมถึงนักท่องเที่ยวและประชา-
กรที่ไม่ได้ย้ายภูมิลำเนาทะเบียนราษฎรเข้ามาซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ

250,000 คน ที่เมืองพัทยาต้องอาศัยบริการ รถพยาบาลบริการด้านบรรเทาสาธารณภัยอันเกิดจากอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา และมีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ส่วนใหญ่มักได้แก่ อัคริภัย

เมืองพัทยามีสถานดับเพลิง 2 แห่ง คือ สถานีดับเพลิงนาเกลือ และสถานีดับเพลิงพัทยาใต้ ขอย 17 มีรถดับเพลิงจำนวน 4 คัน รถบรรทุกน้ำดับเพลิงจำนวน 2 คัน รถกระบะหาบหามจำนวน 2 คัน รถพยาบาลฉุกเฉินจำนวน 1 คัน เครื่องดับเพลิงชนิดหาบหามจำนวน 10 เครื่อง และอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ 45 คน เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครองกำหนดไว้ว่าพื้นที่ 20 ตร.กม.ของเขตเทศบาล ควรมีสถานดับเพลิง 1 แห่ง และจำนวนประชากร 7 พันคนต่อรถดับเพลิง 1 คัน มีเจ้าหน้าที่ประจำรถดับเพลิง 6 คน/คัน ประจำเครื่องหาบหาม 4 คน/เครื่อง จึงเห็นได้ว่าสถานดับเพลิง อุปกรณ์ดับเพลิง (โดยเฉพาะอุปกรณ์ที่ทันสมัยเช่น รถกระเช้า บันไดเลื่อน) และอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของเมืองพัทยาที่มีอยู่ไม่เพียงพอและยิ่งต่ำกว่ามาตรฐานที่กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกำหนดไว้

สำหรับด้านประชาชน หรือเจ้าของอาคาร สถานบริการและโรงแรมต่าง ๆ มักไม่เห็นความสำคัญในด้านการป้องกันสาธารณภัยเท่าที่ควร มักพบปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของอาคารสถานที่ข้างเคียง เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ในการที่จะให้เจ้าหน้าที่เข้าปฏิบัติงาน และระหว่างปฏิบัติงานมีประชาชนมุงดูเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ นอกจากนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ออกไปหาคำแนะนำกับประชาชนด้านการป้องกันอัคคีภัย ประชาชนมักไม่ให้ความสนใจที่จะรับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่

อาคารในเขตเมืองพัทยา นอกจากบ้านเรือน หรือสถานบริการต่าง ๆ แล้ว ยังมีโรงแรมต่าง ๆ มากมาย ซึ่งความสูงของอาคารเกิน 5 ชั้นขึ้นไป หากเกิดเหตุเพลิงไหม้ขึ้น เจ้าหน้าที่ไม่สามารถช่วยเหลือ หรือปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดเครื่องมือเครื่องใช้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในที่สูง นอกจากนั้นการปลูกสร้างอาคารต่าง ๆ เมืองพัทยาน่าจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบระบบการป้องกันอัคคีภัยในอาคารนั้น ๆ ว่าปฏิบัติถูกต้องตามกฎระเบียบการป้องกันและระงับอัคคีภัย เช่น บางโรงแรมไม่ยอมติดตั้งแบตเตอรี่แสงสว่างตามชั้นต่าง ๆ เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้การอพยพจะติดกระแสน้ำทันที เมื่อพบดับจะทำให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในตัวอาคาร ไม่สามารถเห็นทางหนีไฟได้ เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ชีวิตของประชาชนและประการสำคัญอีกประการหนึ่ง เมืองพัทยายังประสบปัญหา

น้ำประปาขาดแคลน เนื่องจากแหล่งน้ำธรรมชาติมีอยู่น้อย ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคอย่างมากในการหาแหล่งน้ำที่ใช้งานการดับเพลิง

ขอบเขตปัญหา เขตตลาดเก่านาเกลือ และภายในเขตเมืองพัทยาที่เป็นแหล่งชุมชนพักอาศัย ตลอดจนย่านพาณิชยกรรม

2. ด้านช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

ลักษณะปัญหา

เมืองพัทยามีหน่วยกู้ภัยทางทะเล เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือระวางเหตุให้กับนักท่องเที่ยวในเขตเมืองพัทยา นางจอมเทียน และเกาะล้าน ที่ลงเล่นน้ำ หรือกีฬาทางน้ำตามชายทะเล ตลอดจนให้บริการในด้านการรักษาพยาบาลเบื้องต้นให้กับนักท่องเที่ยวที่ได้รับบาดเจ็บจากของมีคมตามชายหาด และสัตว์ทะเลทุกชนิด

หน่วยกู้ภัยทางทะเลเมืองพัทยา ตั้งอยู่บริเวณถนนชายหาดพัทยามีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ 12 คน เรือกู้ภัยทางทะเล 6 ลำ และเรือเอนกประสงค์ 1 ลำ จึงเห็นว่าจำนวนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ยังมีจำนวนน้อยไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อพื้นที่และในการครองชีพ และทรัพย์สินให้กับนักท่องเที่ยวประกอบการไม่มีหอคอยหรือหอตรวจการณ์เมื่อเกิดอุบัติเหตุ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถมองเห็นได้ ตลอดจนบริเวณชายหาดนางจอมเทียน และเกาะล้าน ไม่มีที่พักสำหรับเจ้าหน้าที่ และแรงเก็บเรือ เมื่อเกิดเหตุต้องเดินทางออกไปจากหน่วยเพื่อปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวเท่าที่ควร

ขอบเขตปัญหา

บริเวณชายหาดพัทยา หาดจอมเทียน และเกาะล้าน

สาเหตุปัญหา

1. กำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานดูแลได้ทุกแห่งที่ประชาชนหรือนักท่องเที่ยวเล่นน้ำ หรือกีฬาทางน้ำ

2. ขาดวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน เช่น เรือกู้ภัยทางทะเล หอคอยตรวจการณ์ ที่พักสำหรับเจ้าหน้าที่ วิทยุสื่อสาร

3. เกิดจากผู้ให้บริการต่าง ๆ เช่น เรือสปีดเดอร์ เรือลากูร์ม มักเข้ามาหาค่านะนาหรือมีอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวก่อนนำเครื่องบริการ

15. ปัญหาการให้บริการน้ำประปาไม่เพียงพอ

ลักษณะปัญหา

จากผลของการดำเนินการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ และการพัฒนาเมืองตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งตะวันออก ซึ่งรวมทั้งพิทด้วย ปัญหาการขาดแคลนน้ประปาจึงกลายเป็นปัญหาเร่งด่วนของจังหวัดชลบุรี และเมืองพิท ที่มีความต้องการน้ำประปาสูง จากการศึกษาพบว่า เมืองพิทมีประชากรต้องการใช้น้ำประปาถึงประมาณ 500,000 ลบ.ม. ต่อวัน (คิดตามเกณฑ์ของประชากรในเขตเมืองจะใช้น้ำประมาณ 200 ลิตร หรือ 0.2 ลบ.ม.ต่อคนต่อวัน) ในขณะที่การประปาส่วนภูมิภาคพิท-นาเกลือสามารถผลิตน้ำประปาได้ประมาณ 42,000 ลบ.ม.ต่อวัน (นคร จีระเศวตกุล, สัมภาษณ์.) จึงมีปัญหาขาดแคลนน้ประปาในเขตเมืองพิท

ปัจจุบันการประปาส่วนภูมิภาคพิท-นาเกลือผลิตน้ำประปาได้ประมาณ 42,000 ลบ.ม.ต่อวัน หรือประมาณ 15 ล้าน ลบ.ม.ต่อปี โดยได้นำดิบจาก

อ่างเก็บน้ำมาบประชัน 30,000 ลบ.ม.ต่อวัน (11 ลบ.ม.ต่อปี)

อ่างเก็บน้ำหนองค้อ 12,000 ลบ.ม.ต่อวัน (4 ลบ.ม.ต่อปี)

(เมืองพิท, 2535 : 30)

ขอบเขตปัญหา

1. บริเวณที่ประสบปัญหามากคือ พื้นที่บริเวณนาจอมเทียน เช่น ถนนชัยพฤกษ์ ฯลฯ

2. บริเวณที่ประสบปัญหามานกลาง คือ พื้นที่พิทยากลาง และพิทยาใต้

3. บริเวณที่มีปัญหาเบาบาง คือ พื้นที่ในเขตตำบลนาเกลือ

สาเหตุปัญหา

1. แหล่งน้ำธรรมชาติมีไม่เพียงพอ ไม่มีน้ำสาขนาดใหญ่ ๗ ประกอบพื้นที่มีลักษณะไม่เหมาะสมกับการพัฒนาให้เป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่

2. เมืองพิทมีการขยายตัวในอัตราที่สูง ทั้งด้านประชากร และนักท่องเที่ยว สถานประกอบการค้า โรงแรม กิจการบริการ ตลอดจนการก่อสร้างต่าง ๆ ทำให้ความต้องการใช้น้ำอยู่ในอัตราที่สูงเช่นกัน

3. ประชาชนใช้น้ำประปาอย่างไม่ประหยัด ไม่เห็นความสำคัญของน้ำในระยะยาว ใช้น้ำโดยไม่คำนึงถึงผู้อื่นที่อยู่ปลายท่อธารส่งน้ำประปา

ปัญหาต่าง ๆ ทั้ง 15 ปัญหาที่กล่าวมานี้เป็นปัญหาที่ได้จากการจัดลำดับความสำคัญ โดยการศึกษาเก็บข้อมูลจากความคิดเห็นของประชาชน และผู้บริหาร

เมืองพญา รัตนวัชร์ เกณฑ์ที่นำมาใช้วัดคือ

1. ความร้ายแรงและเร่งด่วนของปัญหา
2. ขนาดของกลุ่มชน และพื้นที่ที่ถูกกระทบจากปัญหา
3. ขนาดของปัญหา
4. ความเสียหายแก่การพัฒนา
5. ความเสมอภาค
6. การยอมรับปัญหาร่วมกันของชุมชน

(เมืองพญา, 2535 : 570-571)

และจากปัญหาทั้งหมดนี้ เมืองพญาก็ได้นำไปประกอบเป็นแนวทางในการจัดทำเป็นแผนงาน และโครงการตามนโยบายการพัฒนาเมือง ในแผนพัฒนาประจำปีต่อไป

การดำเนินการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาตามนโยบายการพัฒนาเมืองพญา

การพัฒนาองค์กรเมืองพญา ให้มีประสิทธิภาพในการบริหาร และให้บริการได้อย่างดีที่สุดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ ประการประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน หรือสภาพแวดล้อมภายนอก ดังที่ได้กล่าวถึงความสำคัญมาแล้ว แต่อีกปัจจัยหนึ่งซึ่งเปรียบเสมือนตัวกำหนดถึงสิ่งที่จะดำเนินการล่วงหน้าอย่างมีเหตุผลแสดงออกมาอย่างชัดเจนว่า เราจะตัดสินใจดำเนินการอะไร ที่ไหน อย่างไร เมื่อใด คือ แผนพัฒนาซึ่งเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารเพื่อที่สามารถดำเนินการ หรือบริหารงานบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพสูงสุดแก่ประชาชน และท้องถิ่น และเพื่อแสดงถึงสมรรถนะทางการบริหารให้เห็นชัดเจนจึงขอยกตัวอย่างการดำเนินการพัฒนา ประจำปี พ.ศ. 2535 รัตนวัชร์วัตถุประสงค์เป้าหมาย เพื่อปรับปรุง และพัฒนาด้านระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านระบบการบริหารและการคลังของเมืองพญา ในการให้บริการประชาชน และสามารถพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อที่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เมืองพญาจึงได้กำหนดแนวทางของการพัฒนา เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติออกเป็น 4 สาขา ตามนโยบายโดยครอบคลุมปัญหาต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้วว่า บทที่ 1 เพื่อนำเป็นแผนงานและโครงการต่อไปดังนี้

1. การพัฒนาสาขาภาพและสิ่งแวดล้อม

เป็นการพัฒนาที่ครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ของเมืองพัทยาในด้านระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสภาพแวดล้อมของเมืองทั้งทางบก ทางน้ำ รวมทั้งการปรับปรุงสภาพภูมิสถาปัตยกรรม อันจะเป็นการสร้างเสริมความสวยงามของธรรมชาติ และบรรยากาศแห่งการน่าอยู่อาศัย และการท่องเที่ยวของเมืองพัทยากำหนดประเด็นหลักของการพัฒนาจากปัญหา ความต้องการของประชาชนและนโยบายการพัฒนาเมือง

เพื่อเป็นการแก้ไข และตอบสนองประเด็นหลักของการพัฒนาสาขานี้ จึงได้กำหนดแผนงานหลักขึ้นประกอบด้วย

1.1 แผนงานสร้างและบูรณะสาธารณูปการ และไฟฟ้า ประกอบด้วย

22 โครงการ

1.2 แผนงานพัฒนาการใช้ที่ดินและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย 9 โครงการ

1.3 แผนงานพัฒนาด้านคมนาคมขนส่ง ประกอบด้วย 2 โครงการ

1.4 แผนงานบริการด้านประปา ประกอบด้วย 4 โครงการ

2. การพัฒนาสาขาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว

เป็นการพัฒนาครอบคลุมกิจกรรมของเมืองพัทยาที่มุ่งสนับสนุน และส่งเสริมการประกอบธุรกิจต่าง ๆ ในเมืองให้ดำเนินไปด้วยความเข้มแข็งมั่นคงดีขึ้นตลอดจน ส่งเสริมกิจการด้านการท่องเที่ยวของเมืองพัทยาให้เป็นที่รู้จักแพร่หลายและอยู่ในระดับมาตรฐานสากลตลอดไป กำหนดประเด็นหลักของการพัฒนามาจากปัญหา นโยบาย ความต้องการของประชาชน และศักยภาพของเมือง

เพื่อเป็นการแก้ไข ตอบสนองและพัฒนาประเด็นหลักของสาขานี้ จึงได้กำหนดแผนงานหลักขึ้น ประกอบด้วย

2.1 แผนงานส่งเสริมอาชีพและเพิ่มรายได้แก่ประชาชน ประกอบด้วย 9 โครงการ

2.2 แผนงานส่งเสริมการท่องเที่ยว ประกอบด้วย 14 โครงการ

3. การพัฒนาสาขาสังคม

เป็นการพัฒนาที่มุ่งส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในเมืองพัทยามีระดับคุณภาพชีวิตที่สูงขึ้น ซึ่งครอบคลุมทั้งสภาพความเป็นอยู่ การศึกษา การสาธารณสุข ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณี กำหนดประเด็นหลักของการพัฒนามาจากปัญหา ความต้องการของประชาชน และนโยบายการพัฒนาเมือง

เพื่อเป็นการแก้ไขตอบสนองประเด็นหลักของสาขานี้ จึงกำหนดแผนงานหลักขึ้น ประกอบด้วย

- 3.1 แผนงานสุขภาพตำบลชุมชนและสถานที่ ประกอบด้วย 9 โครงการ
- 3.2 แผนงานป้องกันรักษา และส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชน
ประกอบด้วย 21 โครงการ
- 3.3 แผนงานส่งเสริมการศึกษา และวัฒนธรรมในชุมชน ประกอบด้วย
34 โครงการ
- 3.4 แผนงานส่งเสริมสวัสดิการและนันทนาการ ประกอบด้วย 14
โครงการ

4. การพัฒนาสาขาการเมืองการบริหาร

เป็นการพัฒนาที่มุ่งให้น้ำหนักให้เมืองพัทยา มีระบบการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพสามารถให้บริการแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยวด้วยความรวดเร็ว และทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น ตลอดจนเพิ่มความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง กำหนดประเด็นหลักของการพัฒนามาจากปัญหาและนโยบายในการพัฒนาเมือง

เพื่อเป็นการแก้ไขตอบสนองประเด็นหลักของการพัฒนาสาขานี้ จึงกำหนดแผนงานหลักขึ้น ประกอบด้วย

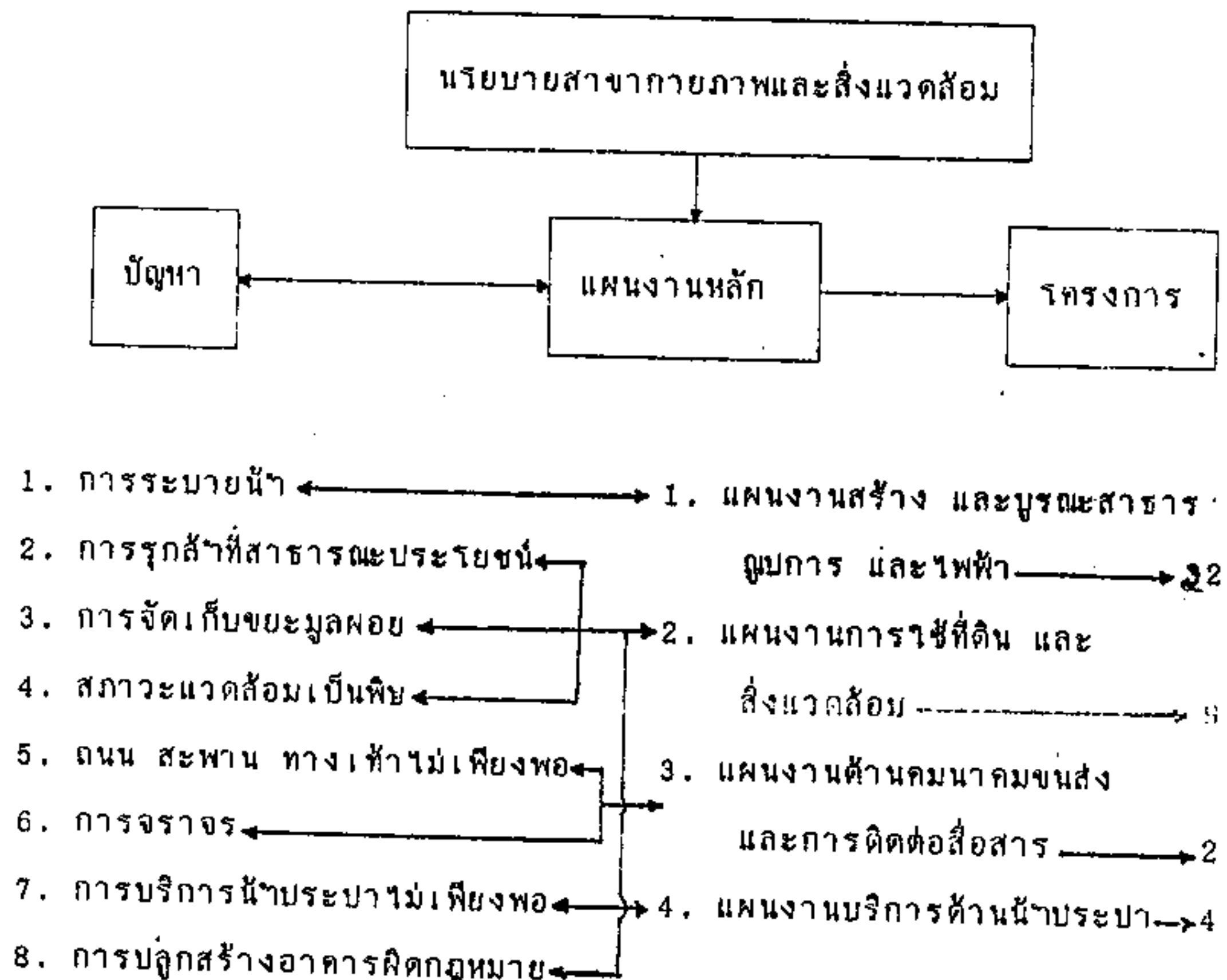
- 4.1 แผนงานรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของชุมชน ประกอบด้วย 11 โครงการ
- 4.2 แผนงานปรับปรุงระเบียบทะเบียน และเอกสารของเมืองพัทยา
ประกอบด้วย 1 โครงการ
- 4.3 แผนงานปรับปรุง และพัฒนาเครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงาน
ประกอบด้วย 27 โครงการ
- 4.4 แผนงานปรับปรุงและพัฒนาบุคลากร ประกอบด้วย 7 โครงการ
- 4.5 แผนงานปรับปรุงและพัฒนารายได้ของเมืองพัทยา ประกอบด้วย
1 โครงการ
- 4.6 แผนงานส่งเสริมมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย 1 โครงการ
- 4.7 แผนงานส่งเสริมความรู้ความสนใจเกี่ยวกับกิจการของเมืองพัทยา
ประกอบด้วย 7 โครงการ

4.8 แผนงานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย ประกอบด้วย 5 โครงการ

เมื่อได้กำหนดแผนงานหลัก เพื่อแก้ไขตอบสนองประเด็นหลักจากปัญหาความต้องการของประชาชน แร่ขยาย และศักยภาพของเมือง ครบคลุมสาขาการพัฒนาทั้ง 4 สาขา แล้ว ในการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ก็ได้จัดทำโครงการนี้ ซึ่งกลุ่มของกิจการ หรือวิธีการดำเนินงานที่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ในการบริการประชาชนและพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งหมด 217 โครงการ การ 18 แผนงานหลักของการพัฒนา โดยสามารถนำมาเขียนสรุปให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่าง ปัญหา นโยบายการพัฒนา แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ดังแสดงให้เห็นในแผนภูมิที่ 15, 16, 17, 18 ตามลำดับดังนี้

แผนภูมิที่ 15

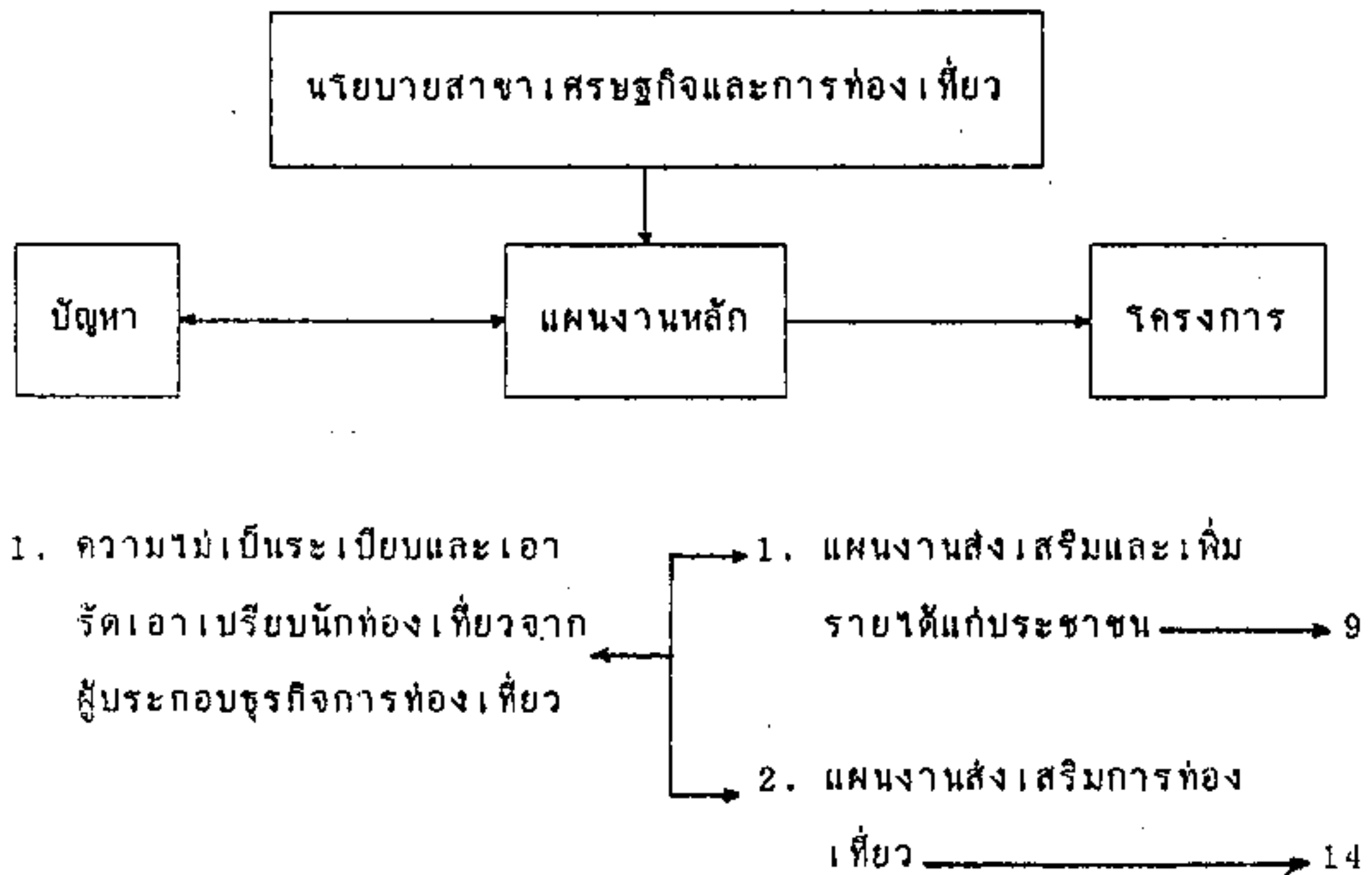
แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของการพัฒนาสาขาภาพกายภาพและสิ่งแวดล้อม



ที่มา : ผู้วิจัยสังเคราะห์จากข้อมูลแผนพัฒนา ประจำปี 2535.

แผนภูมิที่ 16

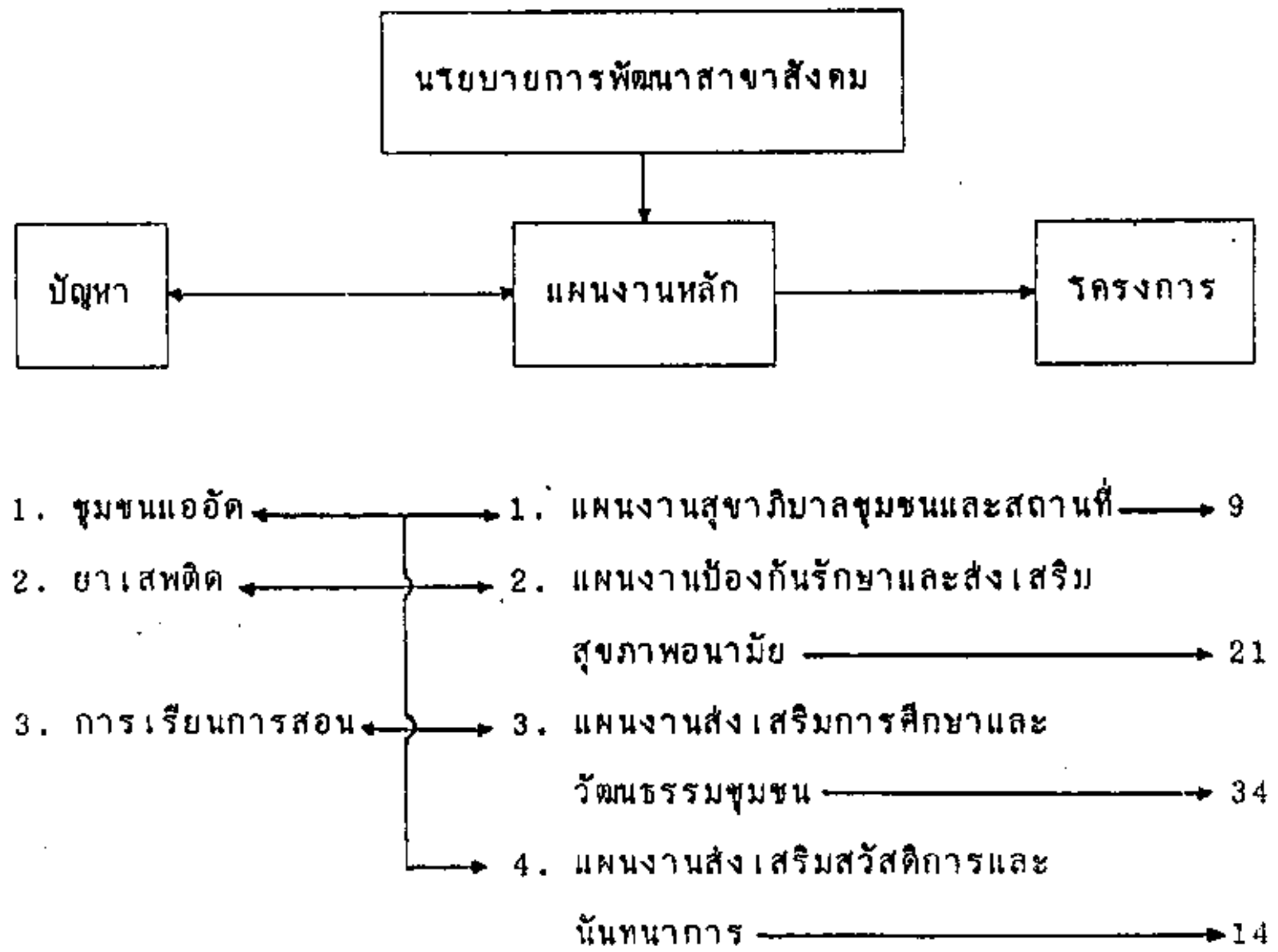
แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของการพัฒนาสาขาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว



ที่มา : ผู้วิจัยสังเคราะห์จากข้อมูลแผนพัฒนา ประจำปี 2535.

แผนภูมิที่ 17

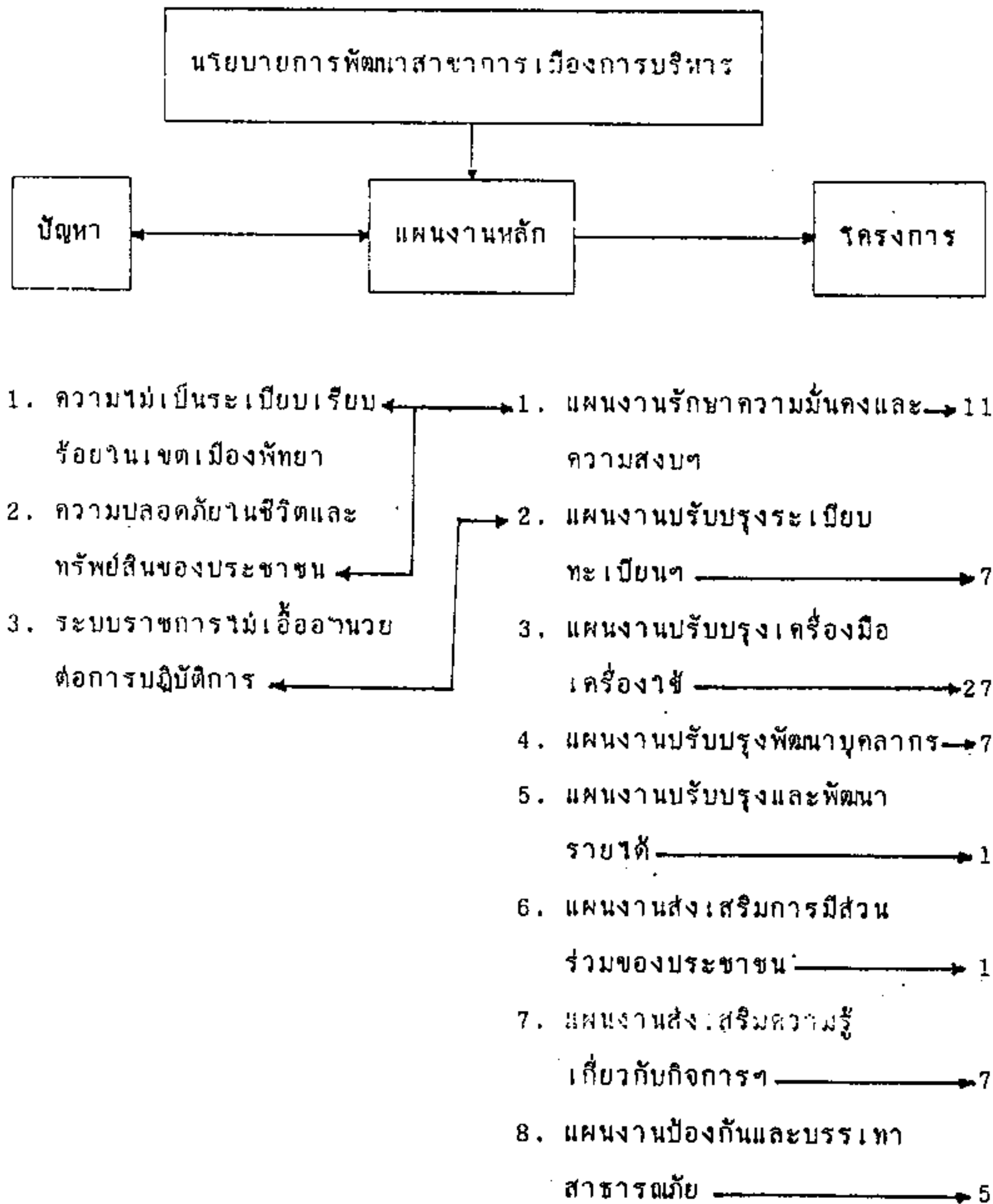
แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์ของการพัฒนาสาขาสังคม



ที่มา : ผู้วิจัยสังเคราะห์จากข้อมูลแผนพัฒนา ประจำปี 2535.

แผนภูมิที่ 18

แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์การพัฒนาสาขาการเมืองการบริหาร



ที่มา : ผู้วิจัยสังเคราะห์จากข้อมูลแผนพัฒนา ประจำปี 2535.

การพัฒนาเมืองพัทยาตามนโยบายดังกล่าวนี้ การดำเนินงานตั้งแต่เริ่มต้นของแผนพัฒนาประจำปี 2535 จนถึงขณะนี้ (ตุลาคม 2535) บราภาพผลที่แสดงให้เห็นถึงสมรรถนะทางการบริหารการพัฒนาของเมืองพัทยา ภายใต้อุปแบบโครงสร้าง

สร้างปัจจุบัน พอสรุปเป็นการประเมินผลการดำเนินงานอันแสดงถึงสมรรถนะขององค์กร ดังแสดงในตารางที่ 23 ดังนี้

ตารางที่ 23

แสดงผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเมืองพัทยา ประจำปี 2535

สาขาการพัฒนา	โครงการที่สำเร็จแล้ว		โครงการอยู่ระหว่างดำเนินการ		โครงการที่ไม่ได้ดำเนินการ		จำนวนโครงการทั้งหมด
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
1. สาขากายภาพและสิ่งแวดล้อม	11	22.45	13	26.53	25	51.02	49
2. สาขาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว	11	47.83	8	34.78	4	17.39	23
3. สาขาสังคม	43	55.13	28	35.90	7	8.97	78
4. สาขาการบริหารการเมือง	41	61.19	10	14.93	16	23.88	67
รวม	106	48.85	59	27.19	52	23.96	217

ที่มา : เมืองพัทยา, พฤศจิกายน 2535.

จากตารางที่ 23 แสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารตามนโยบายการพัฒนาเมืองภายใต้รูปแบบโครงสร้างการบริหารปัจจุบันจะเห็นว่าการดำเนินงานที่สำเร็จบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่วางไว้มีเพียง 106 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 48 ซึ่งไม่ถึงครึ่งของโครงการทั้งหมด ที่เหลือก็ยังไม่สำเร็จตามเป้าหมาย และอีกจำนวน 52 โครงการ หรือคิดเป็นร้อยละ 23 เป็นโครงการที่ไม่สามารถดำเนินการได้ การสรุปผลการดำเนินงานเช่นนี้ ย่อมแสดงให้เห็นถึงสมรรถนะทางการบริหาร ในการรองรับภารกิจของเมืองพัทยา และถ้าพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า งานหลักของเมืองพัทยา ซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นพิเศษ คือการพัฒนาทางด้านสิ่งแวดล้อม และการท่องเที่ยว จะเห็นว่าการพัฒนาทางด้านนี้ประสบผลสำเร็จน้อยมาก กล่าวคือ ด้านสิ่งแวดล้อมสำเร็จเพียง 11 โครงการ หรือร้อยละ 22 และด้านการท่องเที่ยวก็

ดำเนินการสำเร็จเพียง 11 โครงการ หรือร้อยละ 47 เท่านั้น จึงเป็นเครื่องชี้ให้เห็นชัดเจนว่า สมรรถนะทางการบริหารในปัจจุบันนั้นยังมีปัญหาและอุปสรรคไม่สามารถดำเนินการบริหารให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย ของเมืองพัทยาได้จากตัวอย่างที่เห็นเป็นรูปธรรม ของการดำเนินการตามแผนพัฒนาเมืองพัทยาประจำปี 2535 ดังที่กล่าวมาแล้ว

ในการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อำนาจบริหารโครงการประสบผลสำเร็จตามแผนพัฒนาประจำปีก็จะสามารถแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นแต่เดิมของเมืองพัทยาให้บรรเทาเบาบางไปได้ แต่จากการกล่าวแล้วว่าเมืองพัทยาย้ายตัวและเติบโตรวดเร็วมากปัญหาดัง ๆ ก็เกิดขึ้นตามการขยายตัวของเมือง ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่จะเกิดขึ้นการบริหารต่อไปจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ จะต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างที่เหมาะสมกับภารกิจของเมืองพัทยาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจของผู้บริหาร ต้องมีความเป็นอิสระคล่องตัวในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านนโยบาย การพัฒนา การวางแผน การป้องกันปัญหาต่าง ๆ จะต้องกระจายอำนาจให้กับเมืองพัทยาก็จะทำให้การบริหารพัฒนาเมืองพัทยาให้บรรลุเป้าหมายสามารถรองรับภารกิจของเมืองได้

เพื่อความชัดเจนในเรื่องนี้ผู้วิจัยจะได้สรุปถึงประเด็น ที่เป็นสาเหตุของปัญหาและตัวแปรที่ทำให้เกิดสาเหตุนั้น ๆ โดยจะแยกให้เห็นชัดเจนตามนโยบายการพัฒนาเมืองโดยจะชี้ให้เห็นถึงตัวแปรที่ก่อให้เกิดปัญหา นำไปสู่การบริหารที่ไม่ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ ดังแสดงในตารางที่ 24 ดังนี้

ตารางที่ 24

แสดงสาเหตุของปัญหาและตัวแปรที่ทำให้เกิดสาเหตุของปัญหา

ปัญหา	สาเหตุ	ตัวแปรที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
1. <u>ปัญหาด้าน</u> <u>กายภาพและ</u> <u>สิ่งแวดล้อม</u>			
1.1 ปัญหา การ ระบาย น้ำ	1. เกิดจากการ บุกรุกที่ดิน ตามแนว คลอง	1. กิจกรรม (การควบคุม)	บริเวณคลองนา เกลือคลองพิทย ใต้ ถนนตรอก ซอย และพื้นที่ ต่าง ๆ ที่ไม่มีท่อ ระบายน้ำ

ปัญหา	สาเหตุ	ตัวแปรที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
1.2 ปัญหาการ รื้อถอนที่ สาธารณะ	2.ท่อระบายน้ำมี จำนวนไม่เพียงพอ	2.การบริหารงบประมาณ	บริเวณพื้นที่ริมคลอง พญา คลองปากปลับ คลองนาเกลือ เกาะล้าน ริมถนนสายต่าง ๆ
	3.ประชาชนขาด ความรับผิดชอบและ มีส่วนร่วมในการ รักษาท่อ และทาง ระบายน้ำ	3.กิจกรรม (การประชาสัมพันธ์)	
	4.เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีอำนาจจับกุม ผู้กระทำความผิด	4.รูปแบบโครงสร้าง (อำนาจหน้าที่)	
	1.การเพิ่มของประ ชากรอย่างรวดเร็ว	กิจกรรม (การวางแผน)	
1.3 ปัญหาการ จัดเก็บและ กำจัดขยะ มูลฝอย	2.ขาดความร่วมมือ จากประชาชน	กิจกรรม (การประชาสัมพันธ์)	ชุมชนพญาใต้ พญา กลาง นาเกลือ ชุมชน แออัด ริมหาด ตลาดสด ซอย ตรอกต่าง ๆ
	3.การปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ไม่ส่งผล	รูปแบบโครงสร้าง (อำนาจหน้าที่)	
	1.ขาดความร่วมมือ จากประชาชน	1.กิจกรรม (ประชาสัมพันธ์)	
	2.วัสดุอุปกรณ์ไม่ เพียงพอ	2.การบริหารงบประมาณ	
1.4 ปัญหาสภาวะ แวดล้อมเป็นพิษ หรือมลภาวะ	3.อัตราการล้างเจ้า หน้าที่ไม่เพียงพอ	3.การบริหารบุคคล	พญาใต้ แนวคลอง พญาใต้ คลองนาเกลือ คลองปากปลับ
	4.เจ้าหน้าที่ขาด ทักษะในการปฏิบัติ	4.เทคโนโลยีการบริหาร	
	1.ขาดการควบคุม	1.กิจกรรม (การควบคุม)	
	การใช้เสียงในระดับ ที่เหมาะสม		

ปัญหา	สาเหตุ	ตัวแปรที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
	2. ขาดการควบคุมดูแลคุณภาพ และปริมาณของเครื่องยนต์ในปริมาณที่เหมาะสม	2. กิจกรรม (การควบคุม)	
	3. ขาดเจ้าหน้าที่อุปกรณ์การปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม	3. การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ	
	4. ขาดการควบคุมผู้ประกอบการริมชายหาดปล่อยสิ่งปฏิกูลลงสู่ทะเล	4. กิจกรรม (การควบคุม)	
	5. ระบบบำบัดน้ำเสียมีไม่เพียงพอ	5. การบริหารงบประมาณ	
1.5 ปัญหาถนนสะพาน ทางเท้าไม่เพียงพอและไม่ได้มาตรฐาน	1. ถนนไม่ได้มาตรฐาน ขาดการบำรุงรักษาซ่อมแซมอย่างต่อเนื่อง	1. การบริหารงบประมาณ	เส้นทางเชื่อมระหว่างชุมชน เช่น ถนนชายหาด พัทธยา ถนนพัทยาสายใต้ ถนนทางขึ้นเขาพระตำหนัก
	2. พื้นผิวจราจรมีน้อยเกินไปไม่เพียงพอกับจำนวนยานพาหนะ	2. การบริหารงบประมาณ	ถนนชายหาดนาจอมเทียน ถนนพัทยาสายใต้-นาเกลือ และถนนซอยต่าง ๆ
	3. ถนนในเขตเมืองพัทยามีได้ขึ้นทะเบียนเป็นถนนทางหลวงท้องถิ่น	3. รูปแบบโครงสร้าง (กฎหมาย)	
	4. ขาดงบประมาณในการก่อสร้าง และบำรุงรักษา	4. การบริหารงบประมาณ	

ปัญหา	สาเหตุ	ตัวแปรที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
1.6 ปัญหาการจราจรไม่เป็นระเบียบ	5. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการอุทิศที่ดินเพื่อขยายถนนตามโครงการผังเมือง	5. กิจกรรม (การประชาสัมพันธ์)	
	1. ประชากรไม่เคารพกฎจราจร มารยาทผู้ขับขี่รถรับจ้างต่าง ๆ	1. กิจกรรม (การประชาสัมพันธ์/การควบคุม)	ถนนพิทยาสาย 2 สี่แยกพิทยากลาง ถนนบริเวณพิทยาใต้ทุกสาย
	2. เครื่องหมายสัญญาณการจราจรเลอะเลือนมีไม่เพียงพอ	2. การบริหารงบประมาณ	-มารยาทการขับขี่รถสองแถว -รถแทรกเตอร์ลากจูง
	3. ศิวจราจรมีน้อยกว่าปริมาณรถยนต์ โดยเฉพาะในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์	3. การบริหารงบประมาณ	เร็วเร็ว เรือสปีดเตอร์ -รถยนต์เข้าทุกประเภท ใช้ศิวจราจรจอดรถเข้า
	4. การใช้ศิวจราจรเป็นที่จอดรถเข้า	4. กิจกรรม (การควบคุม)	-ไม่มีป้ายสัญญาณจราจรชัดเจนและเพียงพอ
1.7 ปัญหาการให้บริการน้ำประปาไม่เพียงพอ	5. ไม่มีท่าเทียบเรือท่องเที่ยว	5. การบริหารงบประมาณ	
	1. แหล่งน้ำธรรมชาติมีไม่เพียงพอ พื้นที่มีลักษณะไม่เหมาะสมกับการพัฒนาให้เป็นแหล่งน้ำขนาดความจุได้	1. สภาพแวดล้อมทางกายภาพ	-บริเวณนาจอมเทียน เช่น ถนนชัยพฤกษ์ เป็นต้น -บริเวณพิทยากลางและพิทยาใต้
	2. เมืองพิทยามีการขยายตัวสูง ทั้งด้านประชากร แก่ทอง	2. เทคโนโลยีการบริหารและสภาพแวดล้อมทางกายภาพ	-พื้นที่ในเขตนาเกลือ

ปัญหา	สาเหตุ	ตัวแปรที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
1.8 ปัญหาการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตและปลูกสร้างอาคารไม่ตรงตามที่ได้รับอนุญาต	เที่ยว กิจการ ประกอบการ และการก่อสร้างต่าง ๆ 3. ประชาชนใช้น้ำอย่างประหยัด 1. กฎหมายและข้อบัญญัติจำกัดขอบเขตมากเกินไปไม่สอดคล้องกับภาวะความเป็นจริง 2. เจ้าของ/ผู้ประกอบการพยายามหลีกเลี่ยงจากกฎหมาย 3. อำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดของปลัดเมืองไม่มีอำนาจในการจับกุมและการปฏิบัติตามขั้นตอนทางราชการล่าช้าไม่ทันการ	3. กิจกรรม (ประชาสัมพันธ์) 1. รูปแบบโครงสร้าง (ข้อบัญญัติ) 2. กิจกรรม (การควบคุม) 3. รูปแบบโครงสร้าง (อำนาจหน้าที่/ระเบียบราชการ)	กระจายอยู่ทั่วไปในเขตเมืองพัทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณชายหาดทั่วไป ซึ่งที่ดินมีราคาสูง
2. <u>ปัญหาด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว</u>			
2.1 ปัญหาความไม่เป็นระเบียบและการเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว	1. ขาดการควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจการค้าและการบริการอย่างเคร่งครัดจาก	1. กิจกรรม (การควบคุม)	กิจการที่มักเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว เช่น บริการรถยนต์สองแถว เรือเช่า

ปัญหา	สาเหตุ	ตัวแปรที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
ท่องเที่ยวจากผู้ประกอบการและ บริการ	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2. ผู้ประกอบการขาด ความสามัคคีต่ออาชีพ และท้องถิ่น 3. ขาดอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลอย่างทั่วถึง	2. กิจกรรม (ประชาสัมพันธ์) 3. การบริหารบุคคล	รถเช่า เรือสปีดเตอร์ เป็นต้น
<u>3. ปัญหาทางสังคม</u>			
3.1 ปัญหายาเสพติด	1. การลักลอบค้ายา เสพติด เพราะทำกา ไรมาก 2. นักท่องเที่ยวบาง กลุ่มเข้ามาเพื่อลัก ลอบเสพยาเสพติด 3. กลุ่มหญิงบริการ กลุ่มวัยรุ่น ใช้จ่ายเสพ ติดแก้ปัญหาวีริต 4. ประชาชนเฝ้าห้ ความร่วมมือเจ้าหน้าที่ ที่ด้วยเกรงกลัวอิทธิพล	1. รูปแบบโครงสร้าง (กฎหมาย) 2. กิจกรรม (การควบคุม) 3. กิจกรรม (การควบคุม) 4. กิจกรรม (ประชาสัมพันธ์)	บริเวณชุมชนแออัด สถานเริงรมย์ต่าง ๆ
3.2 ปัญหาชุมชน แออัดและแหล่ง เสื่อมโทรม	1. การอพยพย้ายถิ่น 2. รายได้ไม่เพียงพอ ค่าครองชีพขึ้นสูงมาก	1. กิจกรรม (การควบคุม) 2. เทคโนโลยีการบริหาร (การสร้างงาน)	-ชุมชนดั้งเดิม เช่น ชุมชนนาเกลือ ชุมชน โรงเลื่อย ชุมชนกระ ทิงสาย ชุมชนคลองพลับ -ชุมชนใหม่ ได้แก่ ชุมชน พิทยาสัฒ์ข้างวัดชัยมงคล วัดธรรมสามัคคี

ปัญหา	สาเหตุ	ตัวแปรที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
3.3 ปัญหาการเรียนการสอน โรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา	1. บุคลากรทางการศึกษาไม่เพียงพอ 2. ขาดวัสดุอุปกรณ์อาคารเรียนทางการเรียนการสอน 3. คุณภาพการศึกษาไม่ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น	1. การบริหารงานบุคคล 2. การบริหารงบประมาณ 3. เทคโนโลยีการบริหาร (การจัดหลักสูตรการเรียนการสอน)	โรงเรียนพัทยาทั้ง 10 โรงเรียน
4. <u>ปัญหาด้านการบริหาร</u>			
4.1 <u>ปัญหาระบบราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติราชการ</u>	1. ขาดบุคลากร/อุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน 2. ขาดการประชาสัมพันธ์ไม่ต่อเนื่องและจริงจังในด้านความรู้วิธีการติดต่องานราชการ 3. ขั้นตอนการปฏิบัติมีมาก 4. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยามีไม่เต็มที่ ไม่ครอบคลุมในทุกด้าน การพัฒนา	1. การบริหารบุคลากรและการคลัง 2. กิจกรรม (การประชาสัมพันธ์) 3. เทคโนโลยีการบริหาร 4. รูปแบบโครงสร้าง (อำนาจหน้าที่)	ประชาชน นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการต่าง ๆ
4.2 <u>ปัญหาความไม่เป็นระเบียบ</u>	1. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือตามที่ทางราชการได้จัดไว้ไว้	1. กิจกรรม (การประชาสัมพันธ์)	บริเวณพัทยาวัด ตลาด นาเกลือ หาดนาจอม-เทียน ชายหาดพัทยา

ปัญหา	สาเหตุ	ตัวแปรที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
	2. จำนวนเจ้าหน้าที่ ยานพาหนะ และ เครื่องมือสื่อสารมีไม่ เพียงพอเหมาะสม	2. การบริหารบุคคล การบริหารงบประมาณ	
	3. อำนาจหน้าที่ใน การปฏิบัติงานตามข้อ บัญญัติ เมืองพัทยาไม่ เต็มที่	3. รูปแบบโครงสร้าง (อำนาจหน้าที่)	
4. 3 ปัญหาความ ปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของ ประชาชน	1. กำลังเจ้าหน้าที่ไม่ เพียงพอที่จะปฏิบัติ งานได้ทั่วถึง 2. ขาดวัสดุอุปกรณ์ใน การปฏิบัติงาน เช่น เรือกู้ภัยทางทะเล หอคอยตรวจการณ์ วิทยุสื่อสาร เป็นต้น 3. ผู้ประกอบการไม่ ให้คำแนะนำ หรือมี อุปกรณ์เกี่ยวกับความ ปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว เที่ยวเพียงพอ	1. การบริหารงานบุคคล 2. การบริหารงบประมาณ 3. กิจกรรม (การประชาสัมพันธ์/การควบคุม)	ชายหาดพัทยา ชะอำ นาจอมเทียน และเกาะ ล้าน

จากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารเมืองพัทยาในปัจจุบันนั้นยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายการพัฒนาของเมืองพัทยาได้ ปัญหาต่าง ๆ นี้เป็นตัวชี้แสดงให้เห็นถึงการบริหารงานนั้นยังเป็นปัญหาอุปสรรคมากมาย รวดเฉพาะอย่างยิ่งอันมีสาเหตุที่มาจากตัวแปรอิสระด้านรูปแบบ และโครงสร้าง เป็นประการสำคัญ และมีผลกระทบและเกี่ยวพันกับตัวแปรอื่น ๆ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ การดำเนินงานตามกิจกรรมต่างๆ เป็นต้น รวมทั้งผลกระทบจากตัวแปรภายนอก ทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่วน ทำให้การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยามีปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคทั้งสิ้น ทั้งๆ ที่แนวนโยบายทั้งของกระทรวงมหาดไทย และในระดับชาติตามแนวทางการพัฒนาเมืองของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 และจากนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่ได้กำหนดทิศทางการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น แต่แนวทางปฏิบัติก็ยังไม่ได้เป็นไปให้สอดคล้องกับแนวนโยบายดังกล่าว จึงทำให้พอสรุปได้ว่า รูปแบบการบริหารของเมืองพัทยานปัจจุบันนี้ มีปัญหาข้อขัดข้องในการพัฒนาเมืองพัทยาหลายประการ ตามที่ได้วิเคราะห์ในรายละเอียดมาแล้วส่งผลให้สมรรถนะทางการบริหารของเมืองพัทยามีรูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการไม่มีสมรรถนะ เพียงพอในการรองรับภารกิจของเมืองท่องเที่ยวที่เติบโตอย่างรวดเร็วได้

สรุปจากการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นถึงตัวแปรต่าง ๆ ทั้งตัวแปรระบบย่อยขององค์การและตัวแปรสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา พบว่าตัวแปรองค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาที่จะบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ด้วยปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ เหล่านี้ผู้วิจัยจะได้สรุปให้เห็นชัดเจนอีกครั้งในตารางที่ 25 ดังนี้

ตารางที่ 25

แสดงประเด็นปัญหาของตัวแปรระบบย่อยขององค์การและตัวแปรสภาพแวดล้อม
ภายนอกเมืองพัทยา

1. ตัวแปรระบบย่อยขององค์การเมืองพัทยา

ตัวแปร	ประเด็นปัญหา
รูปแบบโครงสร้าง	1. ความไม่เข้าใจในแนวความคิดการบริหารรูปแบบผู้จัดการ 2. ความสับสนในชื่อ และบทบาทหน้าที่ของตำแหน่งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดปัญหาการก้าวท้าวแทรกแซงต่อกัน 3. การกำหนดคุณสมบัติ และคำตอบแทนของตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารยังไม่มีที่เหมาะสม 4. การกำหนดคำตอบแทนผู้นำ และสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่มีที่เหมาะสม 5. ช่องว่างระหว่างผู้บริหารและพนักงานประจำเมืองพัทยา 6. อำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาเมืองถูกกำหนดโดยส่วนกลางและจังหวัด
บุคคล	1. อัตรากำลังสัดส่วนที่ยังไม่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของเมืองพัทยา 2. ผู้บริหารเมืองพัทยาไม่มีอำนาจสมบูรณ์ในกลไกการบริหารบุคคล 3. การรวมศูนย์อำนาจในการบริหารควบคุมไว้ที่จังหวัดและส่วนกลาง 4. พนักงานขาดขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติภาระหน้าที่
กิจกรรม	1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้แก่พนักงานเมืองพัทยาไม่เพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจ 2. ขาดแคลน บุคลากร เงิน วัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้

ตัวแปร	ประเด็นปัญหา
เทคนิคลีทางการบริหาร	3. ขาดการสนับสนุนหน่วยงานด้านประชาสัมพันธ์ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติกิจกรรมของเมืองพัทยา 4. การควบคุมจากส่วนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องกับวิธีการมากเกินไป 5. นโยบายของรัฐไม่ชัดเจนในการดำเนินการสนับสนุนภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว 6. กิจกรรมที่เป็นภารกิจหลักของเมืองพัทยา เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการบริการโครงสร้างพื้นฐานต่างเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางและไม่ได้ขึ้นตรงต่อการบริหารของเมืองพัทยา 7. การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาเมืองในภาพรวม 1. การจัดระเบียบการบริหารทั้งด้านการบริหารบุคคล การบริหารการเงิน กฎระเบียบต่าง ๆ ในการดำเนินการเป็นระบบราชการมากเกินไป ทำให้มีขั้นตอนมากล่าช้าไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ 2. อำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารไม่มีความอิสระ และคล่องตัวในการดำเนินการบริหาร 3. การบริหารผูกติดกับกฎระเบียบที่กำหนดโดยส่วนกลาง ทำให้มีการควบคุมจากส่วนกลางมากเกินไป

2. ตัวแปรปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรเมืองพัทยา

ตัวแปร	ประเด็นปัญหา
สภาพแวดล้อมทางการเมือง	- เสถียรภาพการเมืองของประเทศไม่มีความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงบ่อย - นักการเมืองระดับชาติ ให้ความสำคัญสนใจแก้ไขปัญหการพัฒนาเมืองพัทยา - นักการเมืองระดับท้องถิ่น ให้ความสำคัญหน้าที่และบารมี เื้อื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตนเองมากกว่าส่วนรวม
สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม	- การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบจากทางการเมืองทำให้เกิดผลกระทบต่อเมืองพัทยา ดังนี้ - เศรษฐกิจ-สังคมตกต่ำ ทำให้มีนักท่องเที่ยวมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจเมืองพัทยา ส่งผลถึงการการบริหาร ด้านภาษี ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ปัญหาการว่างงาน เป็นต้น - เศรษฐกิจ-สังคมดี ทำให้นักท่องเที่ยวมีจำนวนมาก ก่อให้เกิดการขยายตัวทางธุรกิจการท่องเที่ยว การก่อสร้างมาก ก่อให้เกิดปัญหาทางการบริหารของเมืองพัทยาที่ไม่สามารถบริหารให้รองรับภารกิจได้ ทำให้เกิดปัญหาด้านบริการ การควบคุม เป็นต้น - อัตราการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ-สังคม เป็นไปอย่างรวดเร็วผูกติดกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	- การกำหนดนโยบายการบริหารจากส่วนกลางไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง - ไม่มีหน่วยงานหรือที่ทำการรับผิดชอบในเขตเมืองพัทยารโดยตรง - จำนวนบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่รับผิดชอบ

ตัวแปร	ประเด็นปัญหา
	4. การประสานงานกับเมืองพัทยายังไม่เอื้ออำนวยเท่าที่ควร

การศึกษาค้นพบประเด็นปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จึงนำไปสู่แนวความคิดในการพัฒนาปรับปรุง เปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเมืองพัทยาเสียใหม่ให้สามารถบริหารงานบรรลุเป้าหมาย รองรับภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาครั้งนี้ จึงถึงจุดที่สามารถสรุปได้ว่า การบริหารต่าง ๆ ของเมืองพัทยายังมีปัญหาข้อขัดข้องมากมายตั้งแต่โครงสร้าง บุคลากร กิจกรรม การดำเนินงาน เทคโนโลยีทางการบริหาร ทรัพยากรงบประมาณ ตลอดจนผลกระทบทางด้านลบมาจากสภาพแวดล้อมภายนอกด้วย ดังนั้นเมื่อผลจากการศึกษาเป็นเช่นนี้ จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข ให้การบริหารเมืองพัทยามีแนวโน้มแนวทางที่เหมาะสม มีรูปแบบการบริหารที่สอดคล้องกับความเป็นจริง

เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารของเมืองพัทยาปัจจุบันที่ก่อให้เกิดปัญหาอยู่ที่นี่ จะเห็นว่ารูปแบบที่นำมาใช้ไม่ได้เป็นไปตามแนวความคิดของการบริหารรูปแบบผู้จัดการที่ประสบความสำเร็จงานต่างประเทศ (ดังแสดงในตารางที่ 20) แต่เป็นรูปแบบที่นำมาใช้ภายใต้ระบบราชการ ที่รวมศูนย์อำนาจในการบริหารไว้ส่วนกลาง และส่วนนี้คือส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหาทางการปฏิบัติ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาระบบการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา จึงต้องเข้าจบประเด็นที่เป็นปัญหาที่ต้องถือเป็นแนวทางนำไปสู่การพิจารณารูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับเมืองพัทยาต่อไป

โดยหลักการทางการบริหารการพัฒนาแล้ว จะเห็นว่า แนวความคิดการบริหารรูปแบบผู้จัดการนั้นมีความเหมาะสมกับการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา เพราะใช้ผู้บริหารมืออาชีพที่มีความสามารถทางการบริหาร มีประสบการณ์สูง มีความคล่องตัว อีสรระในการตัดสินใจในการบริหาร และดำเนินการต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นจากสภาพข้อเท็จจริงของเมืองพัทยา ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปจากผลของการศึกษาได้ว่า รูปแบบผู้จัดการนั้นมีความเหมาะสมกับการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา เพียงแต่ต้องนำมาใช้ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความเป็นจริง แก้ไขปรับปรุง พัฒนาส่วนที่พบว่ามีปัญหาและ

อุปสรรค ข้อขัดข้องในการบริหาร ซึ่งตั้งแต่ในรูปแบบนี้มาเข้ากับเมืองพัทยา ยังไม่ได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจังจึงให้มีผลทางปฏิบัติเลย ผู้วิจัย จึงยังคงยืนยันว่า รูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการมีความเหมาะสมกับเมืองพัทยา ในสภาพปัจจุบันโดยการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคม และภารกิจของเมืองพัทยา โดยจะเสนอรายละเอียดในบทต่อไป

ในส่วนของผู้บริหารสภาพแวดล้อมภายนอกนั้น ถึงแม้ว่ามีความสัมพันธ์ และมีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยามาก แต่บางตัวแปร เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองนั้น เป็นตัวแปรที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา เพราะขึ้นอยู่กับระบบใหญ่ของประเทศจึงอยู่นอกเหนือจากการเสนอในการปรับปรุงแก้ไขในรูปแบบการบริหารเมืองพัทยา โดยหวังว่าถ้ามีการปรับปรุงแก้ไขในการบริหารเมืองพัทยา ให้การบริหารมีประสิทธิภาพ มีผู้บริหารที่มีอำนาจมีอิสระในการตัดสินใจและมีความสามารถ ภายใต้โครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารก็จะสามารถป้องกัน และแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นได้สามารถบริหารเมืองพัทยาให้บรรลุเป้าหมายภายใต้สถานการณ์นั้น ๆ ได้สำหรับตัวแปรด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นรัฐบาลต้องมีบทบาทที่ชัดเจนในการส่งเสริมสนับสนุนภารกิจเมืองพัทยา ให้หน่วยงานเหล่านั้นเอื้ออำนวยต่อการประสานงานกับเมืองพัทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการท่องเที่ยว ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้นการวางแผนนี้ ต้องมอบอำนาจให้แก่เมืองพัทยาคือเป็นผู้ดำเนินการ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งตัวแทนมาร่วมเป็นกรรมการในการวางแผนพัฒนาทั้งด้านงบประมาณและกำลังคนในการปฏิบัติตามแผนโดยหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ไม่ดำเนินการตามแผนพัฒนาของเมืองพัทยาด้วยเหตุใด ๆ ก็ตามก็ต้องให้อำนาจแก่เมืองพัทยาคือดำเนินการหาหน่วยงานอื่นรวมทั้งภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการได้ การให้อำนาจแก่เมืองพัทยาเช่นนี้ก็จะสามารถพัฒนาเมืองพัทยาไปสู่เป้าหมายได้และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและหลัก privatization ในการแก้ไขปัญหา และการพัฒนาประเทศ

รูปแบบการปกครอง การบริหารเมืองพัทยาที่ควรจะเป็นในอนาคต

จากบทเรียนในการบริหารรูปแบบผู้จัดการที่นำมาใช้กับเมืองพัทยาผ่านมาถึง 15 ปีนี้ ทำให้พบว่ามีปัญหาข้อขัดข้อง และอุปสรรคมากมาย (ดังการวิเคราะห์ละเอียดในบทที่ 4) ทำให้พอสรุปได้ว่า ไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการบริหารการพัฒนาเมืองท่องเที่ยว เช่นเมืองพัทยาได้ ไม่สามารถสนองตอบรองรับภารกิจและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ ดังผลปรากฏมักจะเป็นไปในทางลบ ดังที่สื่อมวลชนได้เสนอข่าวไว้ได้ทราบกันทั่วไปว่า มีสาเหตุมาจากรูปแบบโครงสร้างการบริหาร

การที่ผู้วิจัยได้พยายามหาการศึกษาและวิเคราะห์ โดยยึดเอารูปแบบโครงสร้างการบริหารมาเป็นตัวแปรหลักครั้งนี้ ก็เพื่อทำการสังเคราะห์แนวความคิดต่าง ๆ ทั้งทางเอกสารและบุคคลอันจะนำไปสู่การค้นหารูปแบบที่เหมาะสม มีสมรรถนะเพียงพอในการบริหารเมืองท่องเที่ยว สามารถทำให้เมืองพัทยามีสภาพเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีเสน่ห์และสร้างชื่อเสียงรายได้ให้กับประเทศสมกับศักยภาพทางกายภาพ ธรรมชาติที่มีอยู่ในเมืองพัทยา สามารถตอบสนองความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาระดับชาติ อย่างเช่น นโยบายการพัฒนาโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมชายฝั่งทะเลตะวันออก เป็นต้น

การสังเคราะห์แนวความคิด จากสภาพข้อเท็จจริงของการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้รับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง สึกซึ่ง และมีความเป็นอิสระเชิงวิชาการจากบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งระดับนโยบาย และระดับการนำนโยบายไปปฏิบัติรวมทั้งการเข้าไปสังเกตการณ์พฤติกรรมงานเชิงบริหารและการปฏิบัติงานของผู้ที่เกี่ยวข้องโดยอยู่ภายใต้ฐานคติที่ผู้วิจัยมีอยู่ว่า

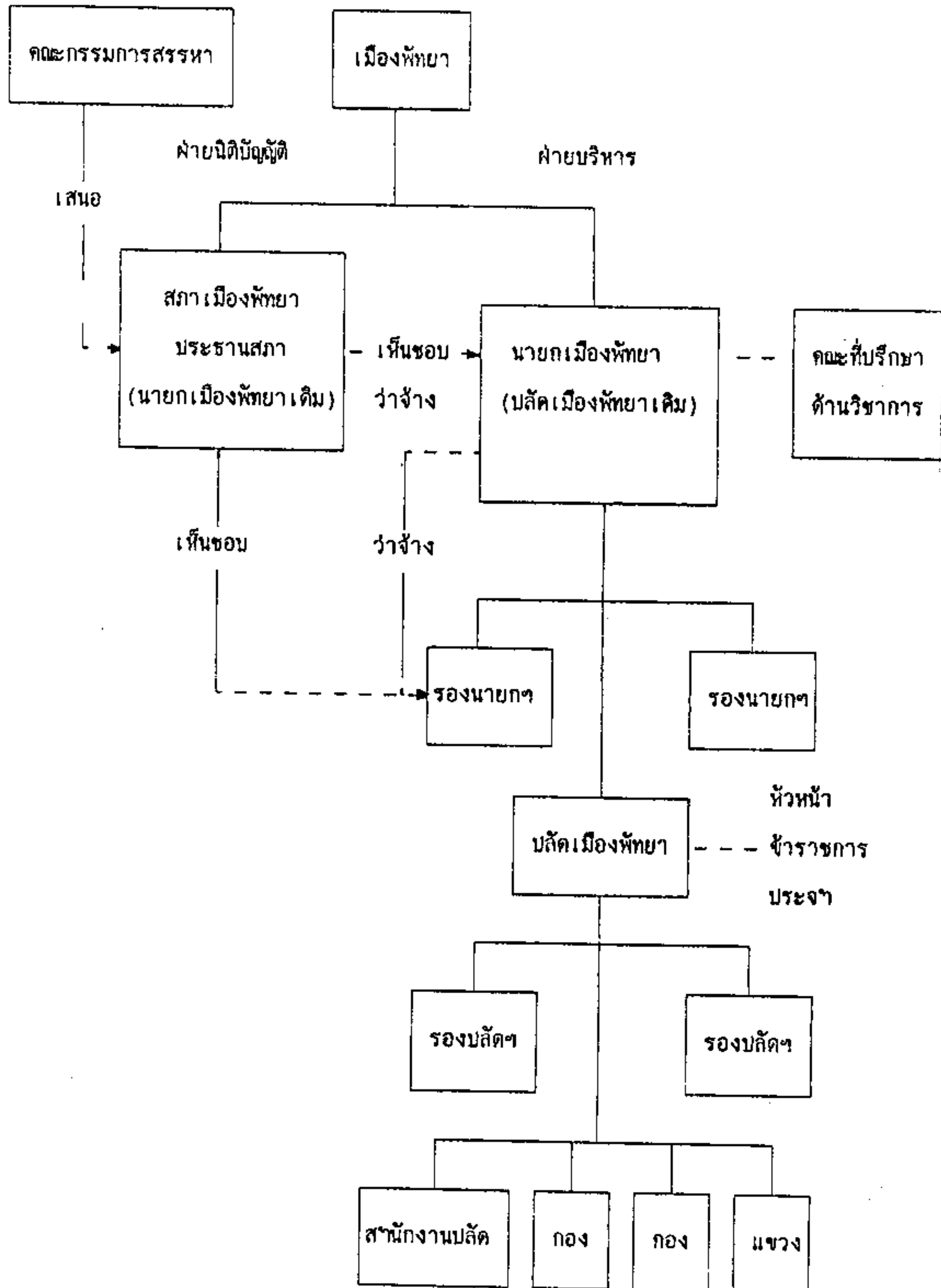
"เมืองพัทยา เป็นเมืองที่มีศักยภาพที่เหมาะสมกับการท่องเที่ยว มีเอกลักษณ์เฉพาะพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นใด ทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจสังคม การเมืองท้องถิ่น ลักษณะของประชากรมีการเคลื่อนย้ายสูง สังคมเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว สามารถหารายได้ให้ประเทศสูงมากในแต่ละปี การบริหารเมืองที่มีลักษณะเช่นนี้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การบริหารที่มีลักษณะที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง การใช้อำนาจผูกขาดกำหนดเหมือนกับท้องถิ่นทั่วๆ ไป (เทศบาล) ของประเทศย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมมิฉะนั้นการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาให้สามารถรองรับภารกิจการท่องเที่ยว

ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะประสบกับความล้มเหลวได้"

ดังนั้น แนวความคิดในการสังเคราะห์ แสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา นี้ ได้คำนึงถึงความเหมาะสมสอดคล้องกับความเป็นจริง มีความคล่องตัว ให้ความสำคัญเป็นอิสระในการบริหาร เพื่อให้เมืองพัทยามีปฏิบัติการที่เป็นที่ประทับใจ ทั้งเจ้าของบ้านและผู้มาเยือน

รูปแบบที่ผู้วิจัยนำเสนอต่อไปนี้ จึงมาจากข้อสรุปของการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดจากรูปแบบการบริหารที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อันเป็นสาเหตุให้การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยามีประสิทธิภาพตามนโยบายการพัฒนาเมืองดังได้แสดงในบทที่ 4 จากผลของการศึกษาดังกล่าวจึงนำไปสู่แนวความคิดในการปรับปรุงแก้ไขจนประเดิมปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นจุดอ่อนของการบริหารรูปแบบเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากตัวแปรทั้งด้านระบบย่อยขององค์การ และสภาพแวดล้อมภายนอกมาเป็นเหตุผลในการคิดสังเคราะห์ เพื่อสร้างรูปแบบการบริหารขึ้นมาใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และภารกิจของเมืองพัทยา โดยนำเอาแนวความคิดรูปแบบผู้จัดการที่ชำนาญ ประเทศสหรัฐอเมริกา มาเป็นพื้นฐานการคิด แล้วพัฒนาปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสมกับเมืองพัทยาตามหลักวิชาการบริหารการพัฒนาเมือง และเมื่อสร้างรูปแบบการบริหารใหม่เสร็จแล้วผู้วิจัยได้ทำการทดสอบรายการเสนอเพื่อรับฟังความคิดเห็น และเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองพัทยา ทั้งอดีตและปัจจุบัน นักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายครั้ง โดยพิจารณาทั้งด้านความเป็นไปได้ ความเหมาะสม และประสิทธิภาพ จนเกิดความมั่นใจ และสามารถสรุปเสนอเป็นรูปแบบการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาที่ควรจะเป็น ดังเขียนเป็นแผนภูมิโครงสร้างการจัดองค์กร ดังดังนี้

แสดงโครงสร้างการจัดองค์การบริหารเมืองพัทยาตามที่เสนอใหม่



ที่มา : ผู้วิจัย

ตามแผนภูมิโครงสร้างใหม่ที่เสนอ มีรายละเอียดที่ได้พัฒนา ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง และบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา ดังนี้

1. รูปแบบการปกครองเมืองพัทยา ผู้วิจัยยังคงยืนยันเสนอในรูปแบบผู้จัดการ รับผิดชอบการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่พบว่าเป็นจุดอ่อนที่นำไปสู่ปัญหาข้อขัดข้องในการบริหาร เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของสังคม และระบบการบริหารราชการในระดับรัฐ จากการศึกษาโครงสร้างการบริหารของรูปแบบนี้ในรายละเอียดอย่างรอบคอบแล้ว พบว่าสามารถทำได้เหมาะสมกับสภาพของเมืองพัทยา เอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาเมืองที่มีลักษณะเช่นนี้ให้สามารถรองรับภารกิจต่างๆ ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เหตุผล : ปัญหาที่แท้จริงไม่เข้าเกิดจากรูปแบบผู้จัดการ

จากการศึกษาถึงปัญหาข้อขัดข้องที่ทําให้การบริหารเมืองพัทยามุ่งบรรลุเป้าหมายนี้ สาเหตุที่แท้จริงไม่ได้เกิดจากตัวรูปแบบผู้จัดการ หากแต่เกิดจากการนำรูปแบบผู้จัดการมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง ตามแนวความคิดรูปแบบผู้จัดการที่แท้จริง ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการบริหารรูปแบบผู้จัดการและการที่จะนำแนวความคิดที่ใช้ประสบความสำเร็จในต่างประเทศมาใช้ ย่อมเป็นไปด้วยยาก เนื่องจากอุปสรรคด้านระบบการบริหารราชการของไทย ที่ยังไม่ได้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และสภาพของสังคมที่แตกต่างกันไป แต่โดยแนวความคิดของรูปแบบนี้แล้ว เห็นว่าเหมาะสมที่จะใช้กับเมืองพัทยา หากแต่ต้องมีการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสังคม และสภาพความเป็นจริงในประเด็นที่เป็นปัญหาจากรูปแบบเดิมตามที่ได้วิเคราะห์ในบทที่ 4 ถ้าได้รับการพัฒนาในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยเชื่อมั่นว่าสามารถนำรูปแบบนี้บริหารเมืองพัทยาได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้เงื่อนไขของสังคมปัจจุบัน

2. ประเด็นในการพิจารณา

2.1 นายกเมือง

ชื่อตำแหน่ง : เปลี่ยนชื่อตำแหน่ง "นายกเมืองพัทยา" เป็น "ประธานสภาเมืองพัทยา"

เหตุผล : เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกับบทบาทหน้าที่

เป็นการแก้ปัญหาคอนflikความสับสนในชื่อตำแหน่งและบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจึงต้องพิจารณาถึงบทบาทหน้าที่ที่แท้จริงของนายกเมืองว่าทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยา เป็นผู้นำของเมืองพัทยานางาน หรือพิธีกร

ดังนั้นเพื่อความถูกต้องและเหมาะสม มิให้เกิดความเข้าใจผิดของบุคคลทั่วไปที่เข้าใจว่า นายกเมืองนั้นเป็นผู้บริหารสูงสุดของเมืองพัทยา อันเนื่องมาจากการเทียบเคียงคำว่า "นายก" ครอบคลุมตำแหน่งนี้ที่มีชื่ออยู่ในสังกัดของเทศบาลนครพัทยา ซึ่งสูงกว่า "ปลัด" และมีอำนาจในการบริหารด้วยไม่ว่าในระดับประเทศ (นายกรัฐมนตรี/ปลัดกระทรวง) หรือในระดับท้องถิ่น (นายกเทศมนตรี/ปลัดเทศบาล) หรือแม้แต่นองคการต่าง ๆ ที่มีชื่อ ตำแหน่งนี้จะเป็นผู้บริหารองค์การนั้น ๆ เช่น นายกสโมสร... นายกองค์การ... นายกสมาคม... เหล่านี้ส่วนทำให้สังคมทั่วไปที่ไม่ได้ทำความเข้าใจในแนวความคิดรูปแบบผู้จัดการเกิดความเข้าใจผิดต่อบทบาทของนายกเมือง และยังนำไปสู่การหลงบทบาทตนเองของนายกเมืองด้วย ดังนั้นการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งนี้เป็นประธานสภาเมืองพัทยานั้น สังคมทั่วไปจะรู้จักและเข้าใจดีอยู่แล้วถึงบทบาทหน้าที่เช่นเดียวกับที่ชื่ออยู่ในระบบของรัฐ (ประธานรัฐสภา : ผู้นำฝ่ายนิติบัญญัติ/นายกรัฐมนตรี : ผู้นำฝ่ายบริหาร) เป็นต้น

คำตอบแทน : เงินเดือน 60 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนผู้นำฝ่ายบริหาร
เงินรับรอง 30 เปอร์เซ็นต์ของเงินเดือนรถประจำ
ตำแหน่ง
บ้านพักรับรอง

เหตุผล : เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ที่มีความเหมาะสมกับเกียรติ และศักดิ์ศรีของตำแหน่ง

การที่กฎหมายกำหนดให้ตำแหน่งนี้ มีบทบาทหน้าที่เป็นผู้แทน และผู้นำของเมืองพัทยานงานหรือพิธีการต่าง ๆ นั้น ด้วยเหตุที่เมืองพัทยานั้นเป็นเมืองที่มีกิจกรรมต่าง ๆ บ่อยมาก มีแขกจากต่างถิ่นทั้งใน และต่างประเทศเยี่ยมเยือนตลอดเวลา การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้องมีค่าใช้จ่าย และความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน จึงสมควรมีเงินเดือน และเงินรับรองที่สอดคล้องกับความเป็นจริงจากการศึกษาวิเคราะห์ถึงคำตอบแทนปัจจุบันเงินเดือน 8,630 บาท เงินรับรอง และสวัสดิการอื่น ๆ นั้น เห็นว่าไม่เพียงพอ และน้อยเกินไป เมื่อนำไปเทียบกับข้าราชการประจำ ก็จะเทียบได้กับเงินเดือนของข้าราชการระดับ 3 (5,970,- 11,000 บาท) และจากการศึกษาค่าใช้จ่ายของนายกเมืองปัจจุบันพบว่า มีรายจ่ายสูงมาก บางเดือนเกิน 100,000 บาท ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่หลักเลียงไม่ได้รับการกำหนดคำตอบแทนเช่นนี้ จึงเห็นว่ามีความเป็นไปได้อย่างประหัต เมื่อคิดคำนวณแล้วในส่วน of เงินเดือนจะได้รับ เดือนละ 25,875 บาท เงินรับรอง

7,762 บาท รวมแล้วจะเท่ากับเดือนละ 33,637 บาท การที่ประธานสภาเมืองพัทยาไม่ตอบแทนเช่นนี้ ก็จะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสมกับเกียรติและศักดิ์ศรีของตำแหน่ง มีขวัญกำลังใจปฏิบัติงานที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อำนาจหน้าที่ : เป็นผู้แทนหรือผู้นำด้านพิธีการของเมืองพัทยา และทำหน้าที่เป็นประธานของสภาเมืองพัทยาในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองที่กำหนดไว้

เหตุผล : เพื่อให้มีบทบาทที่เหมาะสมถูกต้อง มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานสภาเมืองพัทยานั้นมักจะมีปัญหาในการปฏิบัติงาน ทำให้ถูกมองว่าก้าวล่วงงานของผู้บริหารและอำนาจในการตัดสินใจในการปฏิบัติงาน ก็จะถูกควบคุมโดยจังหวัดและส่วนกลางมากเกินไปจนขาดความเป็นอิสระ จึงเสนอให้มีบทบาทที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน ทำหน้าที่เป็นผู้นำให้สภาเมืองปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่ถูกต้องเหมาะสมตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น และควบคุมดูแลการบริหารงานของนายกเมือง ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายตามนโยบายและแผนพัฒนาเมือง

2.2 ปลัดเมือง

ชื่อตำแหน่ง : เปลี่ยนชื่อตำแหน่ง " ปลัดเมืองพัทยา " เป็น " นายกเมืองพัทยา "

เหตุผล : เพื่อความถูกต้องตามบทบาทหน้าที่ และตรงกับความเข้าใจของสังคมทั่วไป

ตำแหน่งนี้ เป็นตำแหน่งบริหารสูงสุดของเมืองพัทยาดำเนินการเนื่องจากความสับสนก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในตำแหน่งดังกล่าวมาแล้ว ในตำแหน่งนายกเมือง ดังนั้น เมื่อเปลี่ยนชื่อตำแหน่งนายกเมืองแล้ว เพื่อความถูกต้องเหมาะสม จึงต้องเปลี่ยนชื่อตำแหน่งปลัดเมืองให้ถูกต้องตรงกับความ

เป็นจริงด้วย เพื่อความเข้าใจตรงกัน ความเคยชินในชื่อตำแหน่ง ตลอดจน
เป็นการทำให้เกียรติตำแหน่งที่มีอำนาจบริหารสูงสุดที่แท้จริง จึงสมควรเปลี่ยนชื่อ
ตำแหน่ง "ปลัดเมือง" เป็น "นายกเมือง"

การที่มีผู้เสนอบางคน (กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา) เสนอให้เปลี่ยนชื่อ
ตำแหน่งนี้เป็น "ผู้จัดการเมือง" และ "ผู้อำนวยการเมือง" นั้น เมื่อผู้วิจัย
ได้ศึกษาอย่างรอบคอบจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาแล้ว ต่างมีความเห็นว่า
ทั้งสองชื่อดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดปัญหาสับสนขึ้นอีกภายหลัง และให้ความเห็น
พอสรุปได้ว่า

1. ถ้าเปลี่ยนชื่อตำแหน่งให้สอดคล้องกับชื่อภาษาอังกฤษที่ใช้กัน ใน
ต่างประเทศ คำว่า "City Manager" แปลว่า "ผู้จัดการเมือง" นั้น คำว่า
"ผู้จัดการเมือง" แม้ว่าจะมีความหมาย หมายถึงบุคคลที่มีหน้าที่บริหารและ
ควบคุมดูแลกิจการ (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2535:552) ซึ่ง
ตรงกับแนวความคิดของการบริหารรูปแบบนี้ที่นำมาจากธุรกิจเอกชน แต่เมื่อ
นำมาใช้กับสังคมไทยนั้น จากความเคยชินและมองว่าองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กร
ของรัฐ คำนิยม ความเชื่อถือ ศรัทธาที่ยังคงให้คุณค่าของตำแหน่งที่มาจากระบบ
งานของรัฐสูงกว่าตำแหน่งพนักงานของบริษัทเอกชน คำนิยมเช่นนี้ ย่อมมีผล
ต่อการบริหาร การให้เกียรติและศักดิ์ศรีในตำแหน่งเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไป
อย่างมีประสิทธิภาพ การเปลี่ยนชื่อตำแหน่งดังกล่าว ผู้วิจัยจึงไม่อิงกับชื่อใน
ภาษาอังกฤษดังกล่าว

2. ถ้าเปลี่ยนชื่อตำแหน่งเป็น "ผู้อำนวยการเมือง" นั้น คำว่า
ผู้อำนวยการ ในตำแหน่งตามโครงสร้างขององค์กรต่าง ๆ ครอบคลุมมีฐานะ
เป็นหัวหน้างานในระดับกองและในโครงสร้างองค์กรของเมืองพัทยาก็มีตำแหน่ง
ผู้อำนวยการกองอยู่มากมาย จึงอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดและความสับสน
ในตำแหน่งแก่สังคมทั่วไป ดังปรากฏแล้วในหลาย ๆ องค์กร

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเสนอเปลี่ยนชื่อ "ปลัดเมืองพัทยา"
เป็น "นายกเมืองพัทยา" ก็เพื่อความเหมาะสม ถูกต้องตามบทบาทหน้าที่ฝ่าย

และตรงต่อการเข้าจอบ้างถูกต้อง และการยอมรับของสังคมไทย

คำตอบแทน : เงินเดือนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย
เงินรับรอง 30 เปอร์เซ็นต์ของอัตราเงินเดือน
รถประจำตำแหน่ง
บ้านพักรับรอง

เหตุผล : เพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติภารกิจ
ที่เป็นจริง และความคล่องตัวในการปฏิบัติงานตามหน้าที่

จากที่กล่าวแล้วว่า เมืองพัทยา มีกิจกรรมทางสังคมและมีแขกเยี่ยม-
เยือนบ่อยมาก บางวันก็มีกิจกรรมซ้อนกันวันเดียวกัน การปฏิบัติหน้าที่ของผู้
นำฝ่ายบริหารจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ เช่นเดียวกับผู้นำฝ่ายนิติบัญญัติในการเป็น
ผู้แทนหรือผู้นำของเมืองพัทยานกิจกรรมต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภาระรับ
ผิดชอบของผู้นำฝ่ายบริหารจึงมีมาก จากการศึกษาพบว่าต้องทำงานนอกเวลา
ราชการรวมทั้งวันหยุดก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมทั้งสวัสดิ-
การที่เหมาะสม จึงเห็นสมควรมีคำตอบแทนดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อขวัณ ภาลังางที่
จะได้ใช้เวลาให้กับเมืองพัทยาอย่างเต็มที่ อดบมต้องคิดคำนึงที่จะต้องหา
รายได้อื่นมาจุนเจือในการปฏิบัติงาน อันอาจจะนำไปสู่ปัญหาการปฏิบัติมิชอบ
ดังข้อกล่าวหาปัสดเมืองในอดีตที่ผ่านมา

การดำรงตำแหน่ง

ให้มีคณะกรรมการสรรหานายกเมืองชุดหนึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ
2 คน มาจากการสรรหาและแต่งตั้งโดยสภาเมืองพัทยา ตัวแทนจากสภาเมือง
พัทยา 4 คน จังหวัดชลบุรี 2 คน และจากกระทรวงมหาดไทย 2 คน รวม
10 คน ร่วมกันสรรหาและกลั่นกรองแล้วเสนอสภาเมืองพัทยาเห็นชอบ และ
ลงนามว่าจ้างโดยประธานสภาเมืองพัทยา

เหตุผล : เพื่อให้ได้นักบริหารมืออาชีพ ที่มีคุณภาพมีความเป็นอิสระ
การบริหาร และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาที่ผ่านมานั้นนายกเมืองพัทยาเป็นผู้เสนอชื่อและลงนามว่าจ้าง จึงมักจะได้ปลัดเมืองที่มีความผูกพันกันทางส่วนตัวกับนายกเมือง จึงทำให้เป็นโอกาสที่นายกเมืองจะเข้าแทรกแซงและแทรกแซงการปฏิบัติงานฝ่ายบริหารได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานกิจการที่เป็นผลประโยชน์ทางธุรกิจและจากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาเมืองและนายกเมืองพัทยา ส่วนมากจะมีอาชีพด้านธุรกิจงานเมืองพัทยาจึงทำให้มองได้ว่าการพิจารณาเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งนี้ เป็นคนของนายกเมือง ทั้ง ๆ ที่อาจจะมิคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมเพียงพอกับตำแหน่ง และเมื่อศึกษาลึกลงไปถึงเบื้องหลังของนายกเมืองและสมาชิกสภาเมืองพัทยา ก็จะเป็นกลุ่มที่มีนักการเมืองท้องถิ่นหรือนักธุรกิจใหญ่บางคนอยู่เบื้องหลังและมีผลประโยชน์ด้านธุรกิจอย่างมาก ในเมืองพัทยา จึงทำให้การได้มาของผู้บริหารเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยาที่ผ่านมาเป็นไปตามผลประโยชน์ของบุคคลเพียงกลุ่มเดียวและแนวโน้มในอนาคตก็ยังคงเป็นเช่นนั้น ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหานี้ จึงสมควรมีการเสนอชื่อสรรหากลับกรองร่วมกันหลายฝ่าย โดยคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจในกาปกครองท้องถิ่นที่ผู้บริหารควรรับผิดชอบ มิใช่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมจากท้องถิ่น คณะกรรมการสรรหาจึงประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ ที่มาจากท้องถิ่นมากกว่าตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยและทำให้การสรรหากว้างขวางยิ่งขึ้น โดยนายกเมืองไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลในพื้นที่ และไม่สมควรมีกิจการในเมืองพัทยา ทั้งนี้เพื่อให้ได้นักบริหารมืออาชีพที่มีคุณภาพจริง ๆ โดยไม่ต้องเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่

ให้มีอำนาจการตัดสินใจในการวางแผนนโยบาย การวางแผนการพัฒนา การป้องกันแก้ไขปัญหาดัง ๆ เช่น ด้านการคลัง การบริหารบุคคล การท่องเที่ยว การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขโรค ห้างเมือง การจราจร และโครงสร้างพื้นฐาน โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา

เหตุผล : เพื่อให้การบริหารมีความเป็นอิสระคล่องตัวตามหลักการ

กระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าภายใต้โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารเมืองพัทยาแต่เดิมนั้น ถูกจำกัดและควบคุมโดยจังหวัดและส่วนกลางมากเกินไป ไม่มีความเป็นอิสระในอำนาจการตัดสินใจในด้านนโยบาย การวางแผนพัฒนา การแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ เช่น การบริหารการคลังก็ถูกควบคุมและขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของจังหวัดและกองคลังส่วนท้องถิ่น ในกระทรวงมหาดไทยมีขั้นตอนในการปฏิบัติล่าช้ามาก ด้านบริหารบุคคลก็ขึ้นอยู่กับ กท. และมีปัญหาการวิ่งเต้นในการโยกย้าย เลื่อนชั้น ตำแหน่งโดยตรงต่อส่วนกลาง ผู้บริหารเมืองพัทยาไม่สามารถควบคุมกลไกการบริหารบุคคลได้ด้านการวางแผนพัฒนาการท่องเที่ยว การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขโรค ห้างเมือง การจราจร และโครงสร้างพื้นฐาน ก็ขึ้นอยู่กับการศึกษาตัดสินใจของจังหวัดและส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ผู้บริหารเมืองพัทยาไม่สามารถบริหารได้ตามที่ตนและสภาเมืองต้องการ ทำให้การบริหารและการพัฒนาไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และมีขั้นตอนทางราชการมากทำให้ล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหานี้ ให้การบริหารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารนี้ ถือเป็นเรื่องสำคัญเปรียบเหมือนหัวใจของการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา จึงต้องแก้ไขโดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวไว้แก่เมืองพัทยา การบริหารการพัฒนาจึงจะบรรลุเป้าหมายได้

2.3 สมาชิกสภาเมือง

จำนวนและประเภท : จำนวน 24 คนโดยมาจากการเลือกตั้ง 16 คน และมาจากการแต่งตั้ง 8 คน เสนอให้มีการกำหนดคุณสมบัติสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งให้ชัดเจนทุกตำแหน่ง โดยมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา คือ

1. ผู้ว่าการหรือรองผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
2. ผู้อำนวยการการประชาสัมพันธ์ส่วนภูมิภาค เขต จ. ชลบุรี
3. ผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เขต จ. ชลบุรี

4. นายอำเภอบางละมุง
5. สารวัตรใหญ่เมืองพัทยา
6. ประธาน กรอ. เมืองพัทยา
7. ตัวแทนกลุ่มนายจ้างเมืองพัทยา
8. ตัวแทนกลุ่มลูกจ้างเมืองพัทยา

เหตุผล : เพื่อความเหมาะสมกับหน้าที่ และภารกิจของเมืองพัทยา

และการปกครองระบบประชาธิปไตย

จากการศึกษาพบว่า จำนวนสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทเลือกตั้ง นั้น มีจำนวนยังไม่เหมาะสมกับภารกิจ และสอดคล้องตามแนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมือง (Political Participation) อย่างกว้างขวาง จึงสมควรมีตัวแทนจากประชาชนมีจำนวนที่เหมาะสมกับภารกิจและมีสัดส่วนมากกว่าตัวแทนที่มาจากการแต่งตั้งจำนวน 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติในระดับรัฐ ที่มีการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้อย่างกว้างขวาง รดบให้ลดจำนวนสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งเหลือเพียง 1 ใน 3 หรืออย่างมากที่สุดไม่เกินครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการการปกครองแบบประชาธิปไตย และการกำหนดจำนวนสมาชิก 24 คนนี้ ก็สอดคล้องกับสมาชิกของสภาเทศบาลนครที่มีอยู่แล้วด้วย สำหรับสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งนั้น ความเห็นส่วนใหญ่มองเห็นว่า มีจำนวนเหมาะสมแล้ว และในสภาพสังคมปัจจุบันสมาชิกประเภทแต่งตั้งนี้ยังมีความจำเป็นเพราะสามารถช่วยงานในด้านต่าง ๆ ได้มากซึ่งสมาชิกจากการเลือกตั้งไม่มี เดิมนั้นได้กำหนดไว้ 4 คนมาจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น ในสมาชิกชุดปัจจุบัน มาจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค นายอำเภอบางละมุง และหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี ส่วนอีก 4 คน ให้มาจากสาขาอาชีพต่าง ๆ นั้น พบว่า ทั้ง 4 คน มาจากอาชีพธุรกิจที่คล้ายคลึงกันคือ ธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น ธุรกิจโรงแรม เป็นต้น จึงอาจจะไม่เกิดประโยชน์มากนัก ข้อเสนอใหม่นี้จึงเห็นว่าสมควรกำหนดให้ชัดเจนลงไป

ว่าสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งสมควรมาจากหน่วยงานอะไรบ้าง ที่จะ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารเมืองพัทยาสามารถช่วยเหลืองานในสิ่งที่สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งไม่มี และสามารถมีเวลาให้กับการปฏิบัติงานในฐานะสมาชิกสภาเมืองพัทยาได้จริง ๆ เช่น สามารถมีเวลาเข้าประชุมสภาเมืองได้เดือนละ 2 ครั้ง เป็นต้น

คำตอบแทน : เงินเดือนอัตราเท่ากับครึ่งหนึ่งของเงินเดือนประธานสภา

เหตุผล : เพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับค่าใช้จ่ายที่เป็นจริง ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบ

ปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดอัตราเงินเดือนให้สมาชิกสภาเมืองพัทยารับเดือนละ 3,450 บาท (เทียบกับข้าราชการระดับต่ำสุดในปัจจุบัน คือเงินเดือนข้าราชการระดับ 1 = 3,000-6,350 บาท) จากการวิเคราะห์ถึงสภาพความเป็นจริงถึงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ และค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานแล้วพบว่าเงินเดือนดังกล่าวน้อยเกินไป จากการศึกษาพบว่าสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งหลายคนมาจากหน่วยงานจากกรุงเทพมหานคร จึงต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ที่พัก และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งที่อาศัยอยู่นอกเขตเมืองพัทยาก็ต้องมีภาระรับผิดชอบในการร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของเมืองพัทยา การออกรับฟังความคิดเห็น ศึกษาปัญหาของชุมชน หาข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดแนวทางการทำงาน เป็นต้น จึงเห็นว่าควรจะต้องกำหนดอัตราเงินเดือนที่สอดคล้องกับความเป็นจริงมีค่าใช้จ่ายที่จำเป็นเพียงพอในการปฏิบัติงาน ให้เกิดประสิทธิภาพแก่เมืองพัทยาจึงกำหนดเป็นอัตราเงินเดือนดังกล่าว

การกำหนดอัตราเงินเดือนครึ่งหนึ่งของเงินเดือนประธานสภานั้น ก็เพราะว่า ข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานนั้น ประธานสภาเมืองพัทยามิงานประจำทุกวันที่ศาลาว่าการเมืองพัทยา คอยต้อนรับแขกที่มาเมืองพัทยาหรือไม่ก็ออกปฏิบัติหน้าที่ภายนอกเกือบทุกวัน ส่วนสมาชิกสภาเมืองนั้นจะมีการกำหนดการประชุมประจำ เดือนละ 2 ครั้ง แต่ความเป็นจริงจะมีการประชุมมากกว่านี้

เพราะมีเรื่องด่วนที่ประธานสภาหรือนายกเมืองเรียกประชุมได้การกำหนดอัตราเงินเดือนดังกล่าว จึงเห็นว่าสอดคล้องกับความเป็นจริง

อำนาจหน้าที่ : มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย แผนพัฒนาเมือง รวมทั้งการพิจารณาให้สัมปทานที่เหมาะสมแก่เอกชนเข้ามาร่วม ในการพัฒนาเมืองโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ให้มีอำนาจในการกำหนดเทศบัญญัติ ข้อกำหนดกฎระเบียบต่าง ๆ ในการบริหารการคลังการบริหารบุคคล การท่องเที่ยว การควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขโรค พังเมือง การจราจร โครงสร้างพื้นฐาน การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่น และการควบคุมการบริหารของนายกเมือง

เหตุผล : เพื่อให้การบริหารเมืองพัทยามีความเป็นอิสระคล่องตัว สอดคล้องกับความเป็นจริงตามหลักการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า การบริหารเมืองพัทยานั้นถูกควบคุมโดยจังหวัด และส่วนกลางมาก จนขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหาร และจากการที่ผู้วิจัยได้เสนอให้นายกเมืองมีอำนาจการตัดสินใจที่เป็นอิสระ ในการบริหารภายใต้การควบคุมของสภาเมืองแล้วนั้น ในส่วนของสภาเมืองพัทยาก็ต้องมีอำนาจที่เป็นอิสระในการกำหนดนโยบายแผนพัฒนาเมือง การพิจารณาให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโดยการให้สัมปทานที่เหมาะสม โดยอำนาจเหล่านี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลาง และนอกจากนี้ก็ยังต้องมีอำนาจต่าง ๆ ในการกำหนดเทศบัญญัติ ข้อกำหนด กฎระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งการมีอำนาจในการเจรจาตกลงกับส่วนกลาง ในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริงในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา โดยมีนายกเมืองเป็นผู้บริหาร ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาเมืองการที่สภาเมือง มีอำนาจดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารเมืองพัทยาที่รัฐบาลกลางต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาสอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด

2.4 คณะกรรมการสรุบนายกเมือง

จำนวนและที่มา : จำนวน 10 คนมาจาก

1. ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน แต่งตั้งโดยสภาเมืองพัทยา
2. ตัวแทนจากสภาเมืองพัทยา จำนวน 4 คน
3. ตัวแทนจากจังหวัดชลบุรี จำนวน 2 คน
4. ตัวแทนจากกระทรวงมหาดไทย จำนวน 2 คน

เหตุผล : เพื่อสรรหานายกเมืองที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากการศึกษาที่มาของผู้บริหารเมืองพัทยาที่ผ่านมา พบว่ามาจากการสรรหาและว่าจ้างโดยประชาชนฝ่ายนิติบัญญัติเพียงฝ่ายเดียวซึ่งอาจทำให้ได้ผู้บริหารที่ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมักจะนำไปสู่ปัญหาการก้าวถอยและแทรกแซงฝ่ายบริหารได้ง่าย ดังนั้น เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหานี้ ผู้บริหารเมืองพัทยาจึงสมควรมีความเป็นอิสระทางการบริหาร ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง และให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่มุ่งไปสู่การกระจายอำนาจ ดังนั้น ผู้บริหารจึงควรได้รับฉันทานุมัติไม่ว่า โดยตรงหรือโดยอ้อมจากท้องถิ่น แทนที่จะเป็นอำนาจของประชาชนฝ่ายนิติบัญญัติเพียงฝ่ายเดียว และมีการสรรหาจากนักบริหารมืออาชีพอย่างกว้างขวางของคณะกรรมการสรรหา ซึ่งมาจากหลายฝ่ายการสรรหาผู้บริหารจะได้กระทำกันอย่างรอบคอบ และทำให้ได้ผู้บริหารที่เหมาะสมสอดคล้องกับภาระหน้าที่ มีความเป็นอิสระมากขึ้น

คำตอบแทน : เบี่ยงประชุม

เหตุผล : เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน

ด้วยการทำงานของคณะกรรมการชุดนี้เป็นการทำงานเฉพาะกิจ เป็นครั้งคราวเท่านั้น ดังนั้นจึงสมควรจ่ายค่าเบี้ยประชุมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และการประชุม ในอัตราที่เหมาะสมตามภาวะการครองชีพปัจจุบันนี้

2.5 คณะที่ปรึกษาทางวิชาการ

จำนวนและสาขา : จำนวน 6 คน เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ดังนี้

1. สาขาการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
2. สาขาการประชาสัมพันธ์
3. สาขาวิศวกรรมโยธา
4. สาขาผังเมือง
5. สาขากฎหมาย
6. สาขาการบริหารการพัฒนาเมือง

เหตุผล : เป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำช่วยเหลือด้านวิชาการ
ต่าง ๆ ที่จำเป็นและสำคัญต่อการบริหารแก่นายกเมืองพัทยา

จากการศึกษาคุณสมบัติของปลัดเมืองพัทยา ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ผ่านมามีจุดอ่อนในเชิงบริหารด้านต่าง ๆ ที่มีความจำเป็น และความสำคัญในการพัฒนาเมืองพัทยา อันเนื่องมาจากการกำหนดคุณสมบัติที่กว้าง ๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์จะพบว่า การกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวและกว้างเกินไปสำหรับการบริหารเมืองพัทยา ภายได้เงื่อนไขปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพได้ประกอบกับการหาผู้บริหารอาชีพในระดับที่ต้องการได้ยาก เพราะบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าว นั้นจะประกอบอาชีพอื่นที่มีความมั่นคงและผลตอบแทนที่สูงกว่าการมาบริหารเมืองพัทยาซึ่งเป็นงานที่ยากมีภาระรับผิดชอบสูงแต่ค่าตอบแทนต่ำจึงทำให้ได้ผู้บริหารที่มักจะกล่าวกันว่า มีคุณสมบัติไม่เหมาะสม

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหานี้ เพื่อเป็นการช่วยทำให้การบริหารของผู้บริหารเมืองพัทยามีความเข้มแข็ง มั่นใจในการบริหารทุกด้าน จึงสมควรมีคณะที่ปรึกษาซึ่งเป็นนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ เฉพาะด้านที่เห็นว่ามี ความจำเป็นกับการบริหารเมืองพัทยามาร่วมกันคิด วางแผนการดำเนินงานร่วมกับผู้บริหารเมืองพัทยา

คำตอบแทน : เป็นประชุม

เหตุผล : เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงาน

ด้วยการทำงานของคณะที่ปรึกษาเป็นการปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวไม่มี

ความจำเป็นที่จะต้องทำงานเดิมเวลา เมื่อผู้บริหารมีปัญหาหรือต้องการปรึกษาหารือก็จะเรียกประชุมร่วมกันและคณะที่ปรึกษานี้ตามคุณสมบัติแล้วจะมีงานประจำอยู่กรุงเทพมหานครเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการเดินทางมาทำงานที่เมืองพัทยา ย่อมมีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ที่หัก จึงเห็นสมควรจ่ายค่าตอบแทนให้เป็นเบี้ยประชุมในอัตราที่เหมาะสมกับภาวะการครองชีพ โดยอยู่ในอำนาจของนายกเมือง

2.6 เพิ่มตำแหน่งหัวหน้าข้าราชการประจำ เรียกชื่อว่า "ปลัดเมือง"

เหตุผล : เพื่อเป็นการถ่วงดุลงานรายละเอียดให้กับนายกเมือง และการบังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยา

จากปัญหาการบริหาร ปัจจุบันพบว่า เกิดช่องว่างในการปฏิบัติงานระหว่างผู้บริหารที่มาจากการว่าจ้างกับฝ่ายข้าราชการประจำไม่มีเวลาเพียงพอมาสอดส่องดูแลพนักงานและจากการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหาร ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนั้น ถ้ามาจากภาคธุรกิจเอกชน ก็จะมีจุดอ่อนในเรื่องเสียเวลาในการศึกษาระเบียบการปฏิบัติราชการ และที่ผ่านมามีพบว่า ต้องเรียกเจ้าหน้าที่มาถามถึงระเบียบการปฏิบัติเสมอ อันทำให้เกิดความไม่มั่นใจในการบริหาร และขาดความเชื่อถือของพนักงานได้ และอีกเหตุผลหนึ่ง เมื่อพิจารณาการดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัดเมืองตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งจะยกย้ายมาจากปลัดเทศบาล เคยเป็นหัวหน้าของข้าราชการประจำจากการบริหารรูปแบบคณะเทศมนตรีและสภาจากเทศบาลอื่น แต่เมื่อมาดำรงตำแหน่งที่เมืองพัทยาก็มีสถานภาพความรับผิดชอบเท่ากับผู้อำนวยการกองเท่านั้น ดูแลเฉพาะสำนักปลัดเมืองพัทยาเพียงหน่วยเดียว ทำให้ผู้มาดำรงตำแหน่งเกิดความรู้สึกว่าสถานภาพลดลงไม่ค่อยมีขวัญและกำลังใจในการทำงาน การกำหนดเพิ่มตำแหน่งหัวหน้าข้าราชการประจำขึ้นมาก็เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวนี้นี้ และเมื่อได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อผู้บริหารเดิมจาก "ปลัดเมืองพัทยา" เป็น "นายกเมืองพัทยา" แล้ว ดังนั้น เพื่อความเหมาะสมต่อการทำความเข้าใจ และสอดคล้องกับการบริหารทั่ว ๆ ไป ตำแหน่งหัวหน้าข้าราชการประจำ จึงสมควร

ใช้ชื่อตำแหน่ง "ปลัดเมืองพญา" ทำหน้าที่กลั่นกรองงานจากหน่วยงานต่าง ๆ ให้กับนายกเมืองพญา และอำนาจสูงสุดในการบริหารคงอยู่เดิมที่นายกเมืองพญา

2.7 การบริหารงานบุคคล : กำหนดให้นายกเมืองพญามีอำนาจในการควบคุมกลไกการบริหารบุคคลเดิมที่

เหตุผล : เพื่อประสิทธิภาพ และเอกภาพในการบริหาร

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาประการหนึ่งที่สำคัญในการบริหารการพัฒนาเมืองพญาคือการที่ผู้บริหารปัจจุบัน (ปลัดเมือง) ไม่มีอำนาจโดยสมบูรณ์ในการควบคุมบังคับบัญชาพนักงานประจำตัวได้กล่าวรายละเอียด ในการวิเคราะห์เรื่องการบริหารงานบุคคลไปแล้วนั้น ดังนั้น เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาและเป็นการแก้ไขปัญหาคือเป็นอยู่ปัจจุบัน ให้สามารถบริหารงานตอบสนองนโยบายของสภาเมืองพญาได้นั้น ผู้บริหารเมืองพญาต้องมีอำนาจสมบูรณ์ในการบริหารงานบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารในรูปแบบผู้จัดการที่ต้องการความคล่องตัวมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจในการคัดเลือกพนักงาน การให้คำแนะนำ ฝึกอบรม พนักงานเมืองพญาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ด้วยเห็นว่าการบริหารการพัฒนาเมืองพญาจะมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น ขึ้นมาจากการประจำจะเป็นกลไกที่มีความสำคัญมากและจะต้องปรับปรุงอัตราค่าจ้างให้เหมาะสม มีจำนวนเพียงพอกับปริมาณของงาน

2.8 การบริหารงานคลัง : กระจายอำนาจให้เมืองพญาดำเนินการให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

เหตุผล : เพื่อให้การบริหารงานการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งรายรับ รายจ่าย เอื้ออำนวยต่อการบริหารเมืองพญาจริง ๆ

จากการศึกษาในเรื่องนี้พบว่าการบริหารการคลัง มีปัญหาข้อขัดข้องมากมายประการ เช่น อำนาจการจัดซื้อ จัดจ้างของผู้บริหารเมืองพญาอยู่วงเงินไม่เกิน 4 ล้านบาท ซึ่งเห็นว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับสภาวะทาง

เศรษฐกิจในปัจจุบัน และหากเกินกว่านี้จะต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด และหากเกินอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต่อไป ทำให้มีขั้นตอนมากสำหรับการปฏิบัติงานโดยไม่มีอำนาจเป็นเพราะในเรื่องนี้มีสภาเมืองควบคุมดูแลการบริหารอยู่แล้ว จึงเห็นสมควรยกเลิกระเบียบนี้ หรือในเรื่องการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับต่าง ๆ ที่ยังเก็บได้น้อยไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากกฎหมายที่ทางส่วนกลางเป็นผู้กำหนด จึงสมควรที่จะต้องแก้ไขให้เป็นอำนาจของเมืองพัทยา ซึ่งทราบข้อเท็จจริงในการดำเนินการของกิจกรรมต่าง ๆ ในเมืองพัทยาเป็นอย่างดี เป็นต้น ดังนั้นเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาจึงสมควรกระจายอำนาจให้กับเมืองพัทยาดำเนินการในเรื่องนี้มากกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน

2.9 การกระจายอำนาจการบริหารจากส่วนกลาง : ว่าเป็นความเป็นอิสระในการบริหารเมืองพัทยาแก่ผู้บริหารมากขึ้น

เหตุผล : เพื่อความคล่องตัว มีความเป็นอิสระสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการปกครอง

จากการศึกษาพบว่าการบริหารเมืองพัทยา ยังอยู่ภายใต้ในระบบการควบคุมอยู่เป็นอันมากอันนำไปสู่ความไม่คล่องตัว ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมจากส่วนกลาง คือ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และจังหวัดชลบุรี ทำให้ผู้บริหารเมืองพัทยขาดความเป็นอิสระความคล่องตัวในการตัดสินใจ การวางแผน การพัฒนาเมืองพัทยา อันนำไปสู่ปัญหาและประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาน้อยที่สุดได้ านปัญหานี้สามารถแก้ไขได้โดยทั้งกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และจังหวัดชลบุรีสมควรที่จะควบคุมดูแลในด้านของนโยบายและผลของการปฏิบัติงานเท่านั้น ส่วนในรายละเอียดของการดำเนินการ ขั้นตอนต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานนั้นควรมอบความไว้วางใจให้เป็นอิสระในความสามารถของผู้บริหารเมืองพัทยา

2.10 กฎระเบียบ : ให้สภาเมืองมีอำนาจในการปรับปรุง แก้ไข และอนุมัติตราข้อบัญญัติ

เหตุผล : เพื่อความคล่องตัว มีความเป็นอิสระสอดคล้องกับภารกิจ
ของเมือง

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาคือ กฎระเบียบต่าง ๆ ไม่ทันสมัย การปฏิบัติงานล่าช้าไม่ทันกับการทำงานของภาคธุรกิจและการปรับปรุงแก้ไขก็ถูกควบคุมจากส่วนกลางซึ่งไม่ทราบปัญหานั้นจึงปฏิบัติจริงมีขั้นตอนมาก จึงสมควรที่ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับภารกิจปัจจุบัน

2.11 อำนาจการตัดสินใจ : ให้ผู้บริหารเมืองพัทยามีอิสระในการตัดสินใจในการบริหารการพัฒนาภายใต้การควบคุมดูแลของสภาเมือง

เหตุผล : เพื่อความคล่องตัวและทันสมัยสถานการณ์การแก้ไขปัญหา
และพัฒนาเมืองพัทยา

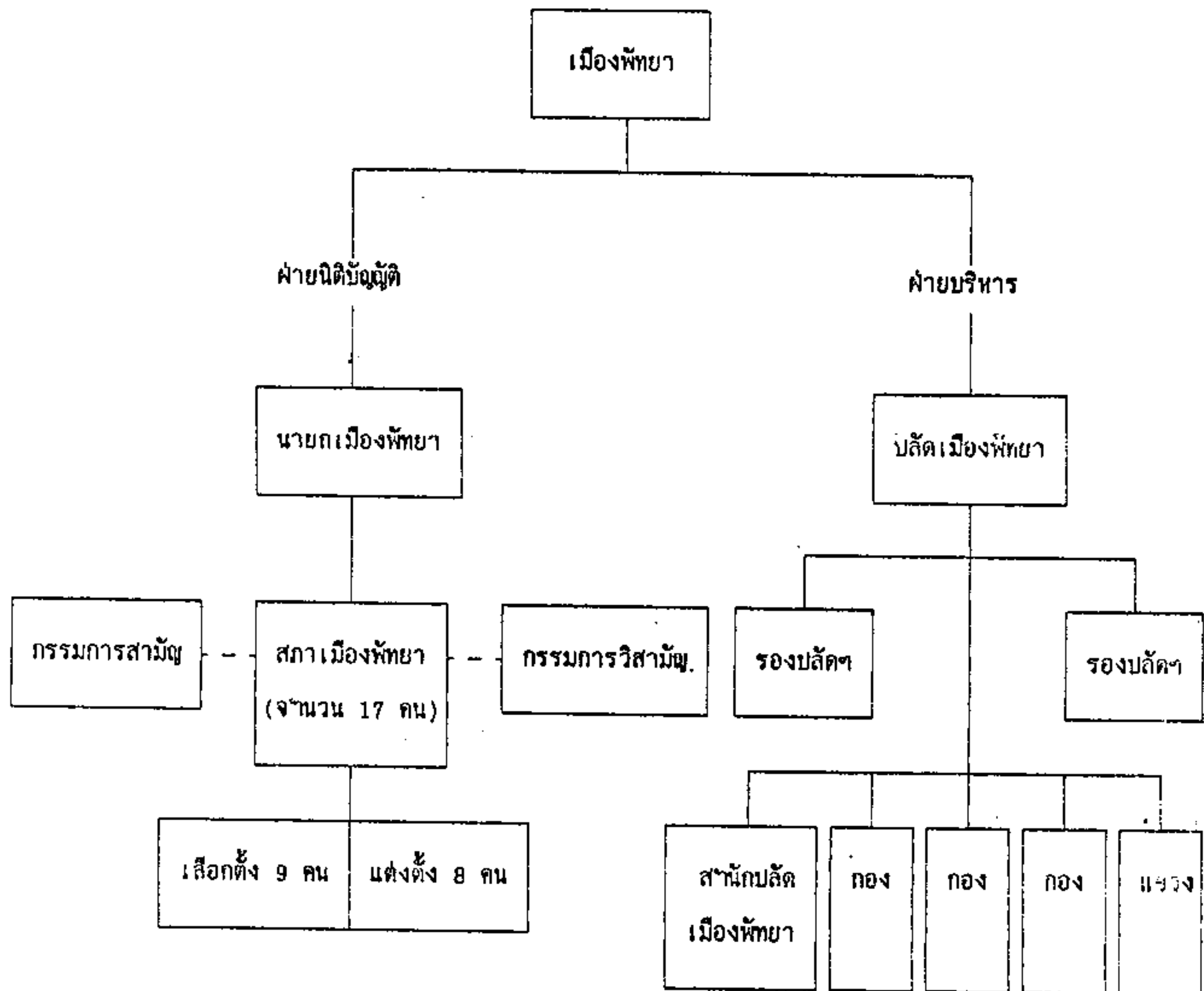
จากการศึกษาพบว่าอำนาจในการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาเมืองพัทยานี้ถูกควบคุมโดยจังหวัดและส่วนกลาง การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงล่าช้าและไม่ตรงกับปัญหาอย่างแท้จริง ผู้บริหารและสภาเมืองไม่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างมีอิสระ ดังนั้นเพื่อให้การพัฒนาเมืองพัทยานั้นเป็นไปตามเป้าหมาย แก้ไขปัญหาได้ทันเหตุการณ์ จึงสมควรกระจายอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารให้แก่มเมืองพัทยา

เปรียบเทียบความแตกต่างของรูปแบบการบริหารที่เสนอใหม่กับ รูปแบบการบริหารที่ใช้อยู่ปัจจุบัน

รูปแบบการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาที่ผู้วิจัยได้เสนอนี้ เป็นการเสนอที่ได้จากผลของการศึกษา และนำมาพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขในส่วนต่าง ๆ ของรูปแบบเดิมที่พบว่ามีปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องในการบริหาร โดยการพิจารณาทั้งโครงสร้าง และชื่อของตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้เหมาะสม ถูกต้อง ตามบทบาทหน้าที่ และสอดคล้องกับความเป็นจริง ง่าย และ

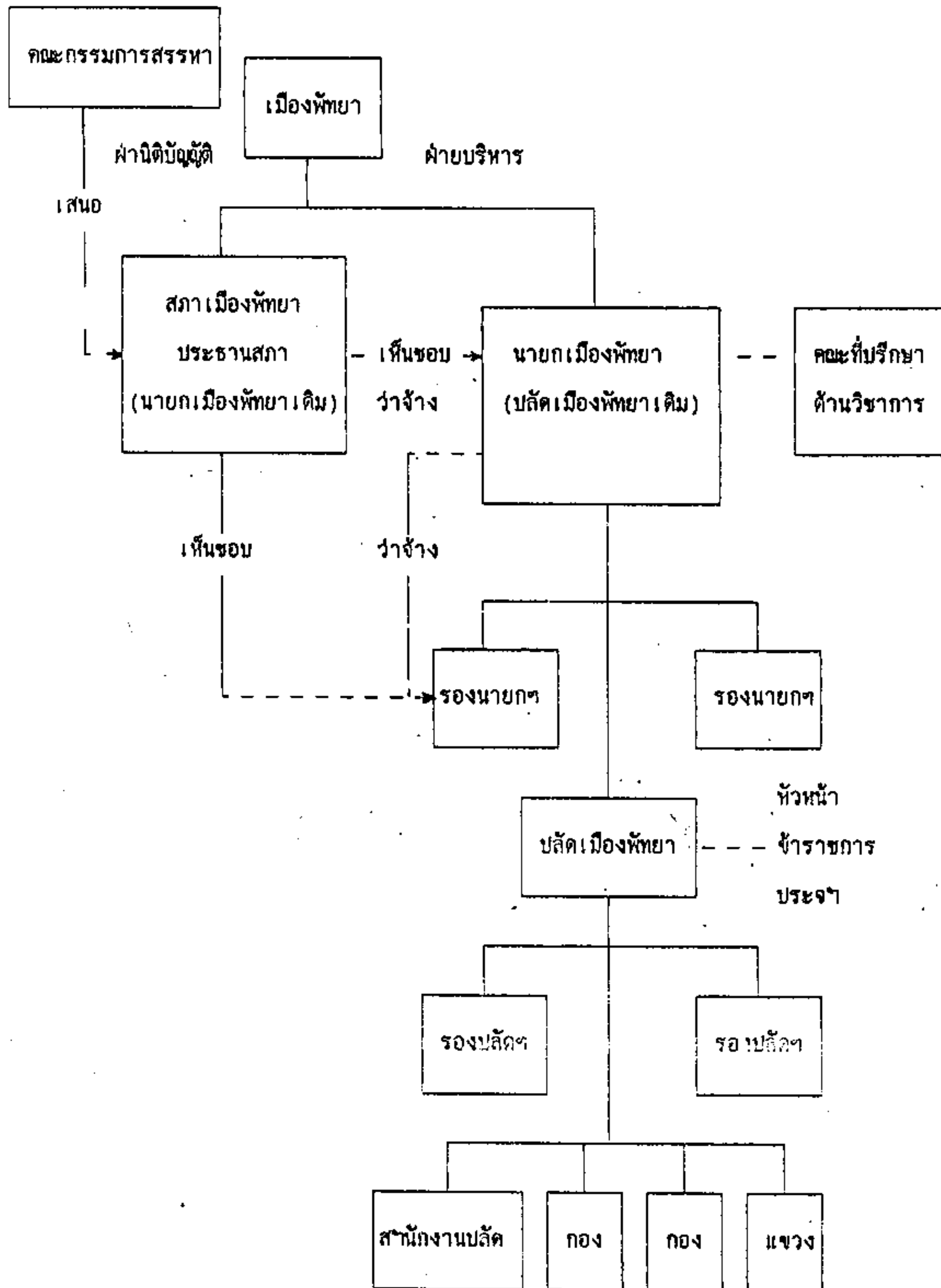
ตรงกับความต้องการของบุคคลทั่วไป ทั้งเจ้าพนักงานของเมืองพทยาเอง และ
ประชาชน รูปแบบการบริหารที่เสนอนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับแบบโครงสร้างเดิม
ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะพบว่ามีความแตกต่างกันดังการเปรียบเทียบให้เห็นชัด ดังนี้

រូបបែបទី៣



ที่มา : พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองจันทรา พ.ศ. 2521

~~๒๕๕~~ รูปแบบใหม่



ที่มา : ผู้วิจัย

ตารางที่ 26

สรุปประเด็นสำคัญเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่าง
การบริหารแบบเดิมที่ใช้ในปัจจุบันกับรูปแบบที่เสนอใหม่

ประเด็น	รูปแบบเดิม	รูปแบบใหม่
1. รูปแบบ	รูปแบบผู้จัดการเฉพาะโครงสร้าง ส่วนบนคือสภาเมืองและปลัดเมือง ส่วนรายละเอียดการบริหาร ระบบราชการแบบเทศบาลทั่วไป ของไทย	รูปแบบผู้จัดการ รดยการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมสอดคล้อง กับสภาพแท้จริงของเมือง พัฒนาผู้บริหารเมืองพัฒนา มี อำนาจตัดสินใจในการบริหาร การพัฒนาเมืองพัฒนา ภายใต้ การควบคุมดูแลของสภาเมือง
2. ชื่อ ตำแหน่ง ฝ่ายบริหาร และฝ่าย นิติบัญญัติ	มีความสับสน ไม่ตรงกับบทบาท หน้าที่และความเข้าใจของสังคม ทั่วไป	ตรงกับบทบาทหน้าที่และความ เข้าใจของสังคม
3. ผู้บริหาร	-นายกเมืองเป็นผู้ที่เสนอชื่อให้ สภาเมืองพิจารณาเห็นชอบ และ นายกเมืองเป็นผู้ลงนามว่าจ้าง	-มาจากการสรรหาของคณะ กรรมการสรรหานายกเมือง พิจารณาแล้วเสนอสภาเมือง พิจารณาเห็นชอบและประธาน- สภาเมืองพิจารณาเป็นผู้ลงนาม

ประเด็น	รูปแบบเดิม	รูปแบบใหม่
	-มีปัญหาการก้าวถอยหลังจากฝ่ายนิติบัญญัติ -คำตอบแทนสวัสดิการไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง -อำนาจหน้าที่ถูกควบคุมโดยจังหวัดและส่วนกลาง	ว่าจ้าง -มีความเป็นอิสระเชิงบริหาร -คำตอบแทนสวัสดิการที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง -มีอำนาจในการตัดสินใจทั้งด้านนโยบาย การวางแผน การแก้ปัญหา พัฒนาเมืองในด้านต่าง ๆ เช่นการบริหารบุคคล การบริหารการคลัง การท่องเที่ยว การควบคุมสิ่งแวดล้อม การจราจร -มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย
4.สภาเมือง	-มีความสับสนบทบาทหน้าที่ สักส่วนสมาชิกทั้ง 2 ประเภท ยังไม่มีความเหมาะสม -อำนาจหน้าที่ถูกควบคุมโดยจังหวัดและส่วนกลาง	-มีความชัดเจนบทบาทหน้าที่ สมาชิกทั้ง 2 ประเภทมีจำนวน สักส่วนที่เหมาะสมกับภารกิจ และการปกครองแบบประชาธิปไตย -มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย -แผนพัฒนาเมืองการพิจารณา

ประเด็น	รูปแบบเดิม	รูปแบบใหม่
		สัมปทานแก่เอกชนเข้ามาร่วม ในการพัฒนาโดยความเห็นชอบ ของส่วนกลางและมีอำนาจใน การกำหนดเทศบัญญัติข้อกำหนด กฎระเบียบต่างๆ การจัดเก็บ ภาษีบำรุงท้องถิ่นรวม ทั้งการ ควบคุมการบริหารงานของ นายกเมืองพัทยา
5. ที่ปรึกษา ทางวิชาการของ ผู้บริหาร	-สมาชิกประเภทแต่งตั้งยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องคุณสมบัติ ไม่มี	-มีการกำหนดคุณสมบัติสมาชิก ประเภทแต่งตั้งชัดเจน -มี จำนวนตามสาขาวิชาการที่ มีความจำเป็นและสำคัญต่อ การให้คำแนะนำในการ บริหาร
6. คณะกรรมการ สรรหา นายก เมืองพัทยา	ไม่มี	-มี ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ผู้แทนจากสภาเมือง 4 คน จากจังหวัดชลบุรี 2 คน และจากกระทรวงมหาดไทย 2 คน รวม 10 คน

ประเด็น	รูปแบบเดิม	รูปแบบใหม่
7. หัวหน้าข้าราชการประจำ	ไม่มี	-มี หน้าที่ในการกลั่นกรองงานให้แก่ผู้บริหาร
8. การบริหารงานบุคคล	อยู่ภายใต้ระเบียบของ ก.ท. ผู้บริหารมีอำนาจเฉพาะข้าราชการ ระดับ 4 ลงไป	ผู้บริหารอำนาจเดิมในการบริหารบุคคลในทุกระดับ
9. การบริหารการเงิน	-การควบคุมมีมาจากส่วนกลาง ผู้บริหารมีอำนาจวงเงิน 4 ล้านบาท เกินจากนี้ต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดและ รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยตามลำดับ -การจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ใช้น้อยไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง -ปลัดเมืองเป็นผู้ประเมินการจัดเก็บภาษี	-กระจายอำนาจให้แก่สภาเมือง มีอำนาจอนุมัติได้เอง ยกเลิกระเบียบเดิม -เมืองมีอำนาจในการดำเนินการเองให้สอดคล้องกับความเป็นจริง -บุคคลที่ 3 เป็นผู้ประเมินการจัดเก็บภาษี
10. กฎระเบียบ	ใช้ระบบราชการการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เทศบาลทั่ว	-ปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับภารกิจของเมือง -สภาเมืองมีอำนาจในการอนุมัติตราข้อบัญญัติมากขึ้น

ประเด็น	รูปแบบเดิม	รูปแบบใหม่
11.อำนาจ การตัดสินใจ	ไม่มีความเป็นอิสระขึ้นกับจังหวัด และกระทรวงมหาดไทย	มีความเป็นอิสระสามารถ ตัดสินใจ และดำเนินการได้ ภายใต้การควบคุมดูแลของ สภาเมืองพัทยา
12.การ พัฒนารอง- สร้างพื้นฐาน	ขึ้นกับส่วนกลาง นโยบายรัฐบาล ไม่ชัดเจนในการพัฒนาด้านนี้ เป็น พิเศษแก่เมืองพัทยาที่มีผู้ให้บริการ ด้านนี้มากกว่าท้องถิ่นทั่วไป	มอบอำนาจให้เมืองเป็นผู้ พิจารณาตัดสินใจประสานงาน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดย รัฐบาลต้องมีนโยบายเรื่องนี้ ให้ชัดเจน
13.การ ควบคุม	ส่วนกลางและจังหวัด ควบคุม มากเกินไปลงลึกในรายละเอียด ของการปฏิบัติการ	ส่วนกลางและจังหวัดควบคุม ดูแลเฉพาะนโยบายและผล ของการบริหารส่วนวิธีการ ปฏิบัตินั้นมอบอำนาจอิสระแก่ เมืองพัทยา

จากการเสนอรูปแบบการบริหารที่ควรจะเป็น ในการบริหารเมือง
พัทยา โดยการนำเอารูปแบบผู้จัดการมาพัฒนา ปรับปรุง แก้ไข ในจุดต่าง ๆ
ที่กล่าวมาที่พบว่ามีปัญหา และอุปสรรคในการบริหารจากการนำมาทดลองใช้ใน
ระยะที่ผ่านมาเพื่อให้เกิดความคล่องตัว มีอิสระในการตัดสินใจในการบริหาร
มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น และสังคมวัฒนธรรมไทย การ
พัฒนา ปรับปรุง ตามที่ได้เสนอมานี้ ถ้าได้รับการสนองตอบ ปรับปรุงแก้ไข
อย่างจริงจังจึงผู้วิจัยเชื่อมั่นว่ารูปแบบนี้มีความเหมาะสมกับการพัฒนา และแก้ไข
ปัญหาเมืองพัทยาให้สำเร็จได้ในระยะเวลาอันรวดเร็วได้ ดีกว่ารูปแบบอื่น
สามารถบริหารเมืองพัทยาให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย และรองรับภารกิจ
ด้านการท่องเที่ยวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 6

สรุป อภิปราย และเสนอแนะ

จากการศึกษา รูปแบบที่ควรจะเป็นในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา โดยการนำเอารูปแบบการบริหารที่ใช้อยู่กับเมืองพัทยาปัจจุบัน คือรูปแบบผู้จัดการ มาเป็นหลักการวิเคราะห์นั้น พบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ กล่าวคือ

ก. ด้านเมืองพัทยา

1. สถานภาพของเมืองพัทยายังเป็นที่สับสนของคนทั่วไป โดยมักจะคิดเปรียบเทียบเมืองพัทยากับเมืองท่องเที่ยวอื่น ๆ เช่น ภูเก็ต เชียงใหม่ เป็นต้น จึงทำให้คิดต่อไปว่าเมืองพัทยาน่าจะให้บริการนักท่องเที่ยวและประชาชนทั่วไปได้เช่นเดียวกัน คือมีสถานภาพความเป็นเมืองหรือจังหวัดที่มีองค์ประกอบต่าง ๆ ครบถ้วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐานสามารถให้บริการได้เช่นเดียวกับเมืองเหล่านั้น ทั้ง ๆ ที่โดยข้อเท็จจริงแล้ว เมืองพัทยาเป็นหน่วยของการปกครองท้องถิ่น ที่พัฒนาเติบโตมาจากสุขาภิบาลตำบลนาเกลือ ดังนั้น องค์การที่เป็นกลไกในการให้บริการต่าง ๆ จึงไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเมืองพัทยาทั้งหมด เช่น ตำรวจ ไฟฟ้า ประปา สำนักงานที่ดิน ฯลฯ ยังคงขึ้นอยู่กับอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี และส่วนกลาง การบริหารและการบังคับบัญชาเป็นไปตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

2. เมืองพัทยา เป็นเมืองที่มีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว รวดเร็ว รวดภาคเอกชน ในขณะที่ภาครัฐขาดการเตรียมการและการวางแผนที่ดีรองรับความเจริญเติบโตดังกล่าว จากประวัติความเป็นมาและด้วยศักยภาพทางด้านภูมิศาสตร์ที่มีความเหมาะสมกับการท่องเที่ยว ทำให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศหลั่งไหลสู่เมืองพัทยา ในขณะที่ไม่ได้มีการเตรียมการวางแผนการบริหารการพัฒนาที่เหมาะสม เพื่อรองรับภารกิจที่เกิดขึ้น เช่น ด้านผังเมือง ด้านการให้บริการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้นปัญหาต่างๆ จึงเกิดขึ้นตามมามากมาย การพัฒนาเมืองพัทยาเท่าที่ผ่านมาจึงเป็นไปในลักษณะเชิง "รับ" หมายถึงเป็นการแก้ไขตามหลังปัญหามากกว่าเชิง "รุก" อันเป็นการป้องกันปัญหา และการวางแผนการพัฒนาอย่างรอบคอบ ก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้นในการบริหารการพัฒนาเมือง

3. เมืองพัทยาเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยผลประโยชน์ทางธุรกิจเมือง

พืชนอกจากจะมีเส้นที่ด้านทิศนิภาพการทองเที่ยว พักผ่อนหย่อนใจแล้ว ยังมีเส้นที่แก่กลุ่มผู้หวังผลประโยชน์ทางธุรกิจ จึงอาจให้กลุ่มนักธุรกิจเอกชนมาลงทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักธุรกิจท้องถิ่นที่มีอิทธิพลเข้ามามีอำนาจแฝงที่มีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพืชน โดยมิเป้าหมายที่ผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนเองเป็นหลัก ขาดความรับผิดชอบต่อชุมชน ทำให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในเมืองพืชนเกิดปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขและการพัฒนายากยิ่งขึ้น

4. เมืองพืชนเป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษ มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวด้านการกิจหลักการทองเที่ยว ที่แตกต่างกับท้องถิ่นเทศบาลทั่ว ๆ ไป การพิจารณาวางแผนและดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับเมืองพืชนจะต้องศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบการใช้กฎเกณฑ์ของท้องถิ่นเทศบาลทั่วๆไปมากำหนดกับเมืองพืชนจะทำให้เกิดความผิดพลาดได้

5. การบริหารการพัฒนาเมืองพืชน ปัจจุบันพบว่าไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง กล่าวคือ การปฏิบัติเป็นไปตามระบบที่ทางราชการส่วนกลางกำหนดไว้ที่ ขาดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การบริหารไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง จะถูกกำหนดโดยฐานจากประชากรตามทะเบียนราษฎร ทั้งๆ ที่ประชากรจริงที่ใช้บริการต่างๆ ของเมืองพืชนมีมากกว่าถึง 4-5 เท่า การบริหารงานบุคคลก็เช่นกันใช้ระบบเดียวกันกับการบริหารบุคคลของเทศบาลอื่น ๆ การหมุนเวียน รอย้ายบุคลากรราชหลักเกณฑ์เดียวกันเหมือนเทศบาลอื่นทั่วประเทศ และบุคลากรเหล่านั้นเมื่อย้ายมาประจำเมืองพืชน ก็จะมีแนวความคิดและวิธีการทำงานตามที่ตนเองมีประสบการณ์เคย เคยปฏิบัติจากเทศบาลอื่นมาซึ่ง โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างและลักษณะพิเศษของเมืองพืชน ขาดการบงการนิเทศหรือการพัฒนาให้ความรู้แก่บุคคลที่เข้ามาใหม่อย่างเหมาะสม เป็นสาเหตุให้การบริหารการพัฒนาเมืองพืชนไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นดังกล่าว

ข. ด้านรูปแบบการบริหาร

1. แนวความคิดการบริหารรูปแบบผู้จัดการ ที่นำมาใช้กับเมืองพืชนั้น ไม่ได้เป็นไปเหมือนกับแนวความคิดเดิมที่เคยใช้และประสบความสำเร็จในการบริหารในต่างประเทศ เช่นที่ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่เป็นการนำมาใช้เพียงบางส่วนเท่านั้น และการดำเนินการก็ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการพัฒนาและการแก้ปัญหาเกี่ยวกับเมืองพืชน

2. รูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการที่นำมาใช้กับเมืองพัทยาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลาถึง 15 ปีมาแล้วนั้น ไม่ได้มีการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของสังคมเลย ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในทุก ๆ ด้าน ทั้ง ๆ ที่พบว่าการบริหารในรูปแบบนี้เกิดปัญหาข้อขัดข้องมากมาย ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถบริหารพัฒนาเมืองให้บรรลุเป้าหมายได้ เป็นการนำมาทดลองใช้ที่ใช้ระยะเวลาที่ยาวนานเกินไป ทำให้เกิดการสั่งสมของปัญหาจนยากลำบากในการแก้ไข และนำไปสู่การบริหารที่ส่งผลเกิดภาพพจน์ทางลบแก่เมืองพัทยาน่าเสียดาย

3. บุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติงานภายใต้การบริหารรูปแบบนี้ไม่มีการพัฒนาที่เหมาะสม ทำให้มีความคิดที่สอดคล้องกับแนวความคิดของรูปแบบการบริหาร บุคลากรจะติดอยู่กับความเป็น "ราชการ" มากจนเกินไป การปฏิบัติงานมีขั้นตอนมาก พฤติกรรมการทำงานเป็นแบบเดิมที่คุ้นเคยมาจากการทำงานที่เทศบาลต่างๆ ก่อนย้ายมาประจำเมืองพัทยา จึงไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมเมืองพัทยารวดเร็วพออย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงด้านการลงทุนของธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก

4. การบริหารราชการของไทย ที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ขาดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงสู่ท้องถิ่น การควบคุมต่างๆ ยังมีมากเกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัว ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ การวางแผนและการบริหาร ทำให้เป็นไปตามเป้าหมายได้

การอภิปราย

ประเด็น : การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองการบริหารเมืองพัทยามาใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีและสภา จากข่าวทางสื่อมวลชนที่ปรากฏทั่วไปทั้งทางหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ที่ได้เสนอข่าวว่าราชการชั้นผู้ใหญ่กระทรวงมหาดไทย ให้สัมภาษณ์ถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเมืองพัทยาว่า จะกลับไปใช้รูปแบบคณะเทศมนตรีและสภา เช่นเดียวกับเทศบาลทั่ว ๆ ไปของประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ของเมืองพัทยานั้น

การอภิปรายในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอเพื่อรับฟังความคิดเห็นและอภิปรายกับกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา พบว่า ในสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ยังคงเห็นด้วยกับการใช้รูปแบบผู้จัดการ รวดการพัฒนารับปรุงในส่วนที่นำไปสู่ปัญหาข้อขัดข้อง ในการบริหารให้มีความเหมาะสม สอดคล้อง

กับความเป็นจริงของเมืองพัทยา ด้วยมีความคิดเห็นว่ารูปแบบผู้จัดการมีความเหมาะสมกับการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

ก. เหตุผลที่มองเห็นด้วยกับการบริหารรูปแบบคณะเทศมนตรีและสภา มีเหตุผลพอสรุปเป็นประเด็น ดังนี้

1. ด้านสภาพสังคมท้องถิ่น จากสภาพข้อเท็จจริงของเมืองพัทยา ที่แตกต่างจากท้องถิ่นเทศบาลทั่ว ๆ ไป ทั้งด้านภูมิศาสตร์ ประวัติความเป็นมา การกิจ การเจริญเติบโต การเปลี่ยนแปลงทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีลักษณะพิเศษเฉพาะ ดังนั้นรูปแบบการบริหารเมืองพัทยาซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยว จึงไม่สมควรที่จะใช้เหมือนกับการบริหารท้องถิ่นเทศบาลทั่ว ๆ ไป

2. ด้านผู้บริหาร

2.1 วิธีการสรรหารูปแบบคณะเทศมนตรีและสภา นั้นผู้บริหารคือคณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จากสภาพสังคมท้องถิ่นเมืองพัทยา มีตัวแปรที่สำคัญอันมีผลต่อการเลือกตั้งคือ อิทธิพลท้องถิ่น และผลประโยชน์ซึ่งมีอยู่มาก การนำรูปแบบนี้มาใช้จึงทำให้กลุ่มที่จะมาบริหารเมืองพัทยามาจากกลุ่มของผู้มีอิทธิพลทั้งทางการเมืองท้องถิ่น และผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นตัวกำหนด

2.2 คุณสมบัติ ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แม้ว่า จะสอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย แต่จากสภาพสังคมปัจจุบันถ้าหากให้ผู้บริหารมาจากคนในท้องถิ่น อาจไม่สามารถคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติที่ดี มีความรู้ ความสามารถประสบการณ์ด้านการบริหารที่เพียงพอได้ จะทำให้ได้ผู้บริหารที่มีคุณสมบัติทางการบริหารไม่เหมาะสมกับเมืองพัทยา ซึ่งเป็นเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีปัญหามาก และเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับนานาชาติ การได้มาซึ่งผู้บริหารเช่นนี้จึงเห็นว่ายังไม่มี ความเหมาะสม สอดคล้องกับการกิจงานปัจจุบัน

3. ด้านการควบคุมการบริหารรูปแบบนี้ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เป็นรูปแบบที่มีระบบการควบคุมจากการบริหารราชการส่วนกลางสูงมาก ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล การคลัง ระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งทำให้ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ และความคล่องตัวเชิงบริหาร อันเป็นอุปสรรคการบริหารเมืองพัทยา ดังวิเคราะห์มาแล้วในส่วนบทที่ 4

4. ด้านกฎระเบียบ กฎระเบียบการปฏิบัติงานการบริหารราชการรูปแบบเทศบาล จะมีความเป็นราชการสูงมาก มีขั้นตอนมาก การปฏิบัติงานล่าช้า

ดังเช่นที่ก่อให้เกิดปัญหาอยู่ปัจจุบัน จนทำให้งานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้

5. ขาดการประชาสัมพันธ์ การทำความเข้าใจที่ถูกต้องงานการบริหารรูปแบบใหม่ของเมืองพัทยา นำไปสู่ความไม่พร้อมของบุคลากร และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร ดังเห็นได้จากความสนใจและการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเมือง ซึ่งมีจำนวนน้อยมากในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่ผ่านมา มีผู้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียง 32.01 เท่านั้น การขาดทำความเข้าใจที่ถูกต้องเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานเป็นอันมากในปัจจุบัน

ข. เหตุผลที่เห็นด้วยสนับสนุนการพัฒนารับปรุงการบริหารรูปแบบผู้จัดการ พอสรุปได้ดังนี้

1. ด้านรูปแบบโครงสร้าง รูปแบบนี้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ของปัญหาและภารกิจของเมืองพัทยา ด้วยเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว สังคมเปลี่ยนแปลงเร็วมาก รูปแบบการบริหารที่เหมาะสมจะต้องสามารถมีความคล่องตัว อีกระยะ กระจายอำนาจ มีอำนาจในการตัดสินใจทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม

2. ด้านผู้บริหาร มาจากการจ้างนักบริหารมืออาชีพ ที่มีความสามารถประสบการณ์สูง โดยไม่จำกัดภูมิภาคนา มีอำนาจบริหารเต็มที่ ไม่ผูกพันกับผลประโยชน์ทางการเมืองและธุรกิจการเมืองพัทยา จึงมีความเหมาะสมกับการบริหารเมืองท่องเที่ยวระดับนานาชาติมากกว่าผู้บริหารในรูปแบบอื่น

3. ด้านการควบคุม ตามแนวความคิดของรูปแบบนี้จะมีการควบคุมน้อยมาก ผู้บริหารมีอำนาจตัดสินใจอย่าง เป็นอิสระ ในการบริหารในทุก ๆ ด้านงานองค์กร ภายใต้งบประมาณการดำเนินงานจริงของสังคม

4. ด้านกฎระเบียบ สามารถกำหนดกฎระเบียบวิธีปฏิบัติได้โดย ไม่ต้องอาศัยระบบราชการมากนัก มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเชิงธุรกิจ การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นไปอย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว และในรายละเอียดต่างๆ ดังกล่าวมาแล้ว วนบทวิเคราะห์ จึงสรุปได้ว่า ไม่เห็นด้วยกับการที่จะกลับไปใช้รูปแบบการปกครองแบบบริหารท้องถิ่นแบบคณะเทศมนตรีและสภา ดังที่ใช้อยู่กับเทศบาลทั่ว ๆ ไป อัน

จะนำไปสู่ปัญหาการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยามากยิ่งขึ้น ไม่สามารถรองรับภารกิจของเมืองท่องเที่ยวได้ จึงได้เสนอรูปแบบที่พัฒนาปรับปรุง และมีความเป็นไปด้านการบริหารที่สอดคล้องกับสภาพของสังคมเมืองพัทยาปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและได้ เสนอรูปแบบที่ควรจะเป็นในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาแล้วนั้น ผู้วิจัยยังมีข้อเสนอแนะต่อไปอีก 2 ประเด็น ดังนี้

1. ด้านวิชาการ

เนื่องจากการศึกษาค้นคว้านี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีเท่านั้น ดังนั้น เพื่อเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไปจึงสมควรมีการศึกษาเปรียบเทียบกับเมืองท่องเที่ยวอื่น ๆ เช่น ภูเก็ต เชียงใหม่ หัวหิน เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารการพัฒนาเมืองท่องเที่ยวของประเทศไทยต่อไป

2. ด้านการปฏิบัติ

จากการเสนอรูปแบบที่ควรจะเป็น ในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยามาแล้วฉบับที่ 5 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการดำเนินการปฏิบัติ ดังนี้

2.1 การแก้ไข ปรับปรุง ต้องกระทำอย่างรวดเร็ว ตามขั้นตอนที่ถูกต้องเหมาะสม ในการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยารอบผู้วิจัยมีความเห็นว่า มีความเป็นไปได้สูงว่าการเสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติซึ่งมีวิธีการที่กระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ การเสนอโดยฝ่ายรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย และ/หรือการเสนอโดยนักการเมือง คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรีซึ่งรู้จักพื้นที่และปัญหา ความต้องการดี ทั้งนี้เห็นควรต้องให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้แก่นักการเมือง ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อเห็นชอบผ่านการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ ข้อที่ควรตระหนักในการเสนอการพัฒนาแก้ไขรูปแบบนี้ต้องกระทำโดยอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลางและถูกต้องเชิงการบริหารการพัฒนา ไม่เอนเอียงไปกับอำนาจฝ่ายใด ๆ ที่ต้องการผลประโยชน์จากเมืองพัทยา

2.2 รูปแบบที่เสนอแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ เป็นรูปแบบที่เห็นควรว่าใช้ในระยะช่วงเวลา 5-10 ปี หลังจากนั้นเห็นสมควรที่จะต้องมีการพิจารณาใหม่เพื่อพัฒนา ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นต่อไป

2.3 ต้องมีการตระหนักอยู่เสมอว่าการบริหารการพัฒนาเมืองท่องเที่ยว

เกี่ยวนั้นก็มีลักษณะเฉพาะพิเศษแตกต่างจากการบริหารส่วนท้องถิ่นเทศบาลทั่วๆ ไป การกำหนดนโยบายแนวทางการพัฒนาและการปฏิบัติการจึงต้องคำนึงถึงความเป็นจริงของสภาพสังคมท้องถิ่นเป็นสำคัญ

อนึ่ง ประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาเมืองนั้น นอกจากการพัฒนาในตัวรูปแบบการบริหารแล้ว การบริหารการพัฒนาในภาพรวม ยังต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่นๆ ที่มีความจำเป็นและความสำคัญต่อการพัฒนา อันได้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขโรค การพัฒนาและจัดรูปที่ดิน ดารวจ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานเหล่านี้จะขึ้นตรงกับต้นสังกัดในส่วนกลาง จากการศึกษาพบว่าการดำเนินงานที่ผ่านมายังขาดประสิทธิภาพเชิงการประสานงานและการพัฒนาร่วมกัน บางหน่วยงานต้องรับผิดชอบในขอบเขตที่กว้างเกินไป เช่น สำนักงานการท่องเที่ยวเมืองพัทยา ขึ้นตรงกับต้นสังกัดคือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีภาระความรับผิดชอบพื้นที่ทั้งภาคตะวันออก เป็นต้น ดังนั้นเพื่อประสิทธิภาพการพัฒนาเมืองท่องเที่ยว จึงสมควรหาหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อเมืองพัทยามากขึ้น มีการกำหนดบทบาทในการกำหนดนโยบายการวางแผนและการปฏิบัติงานที่ประสาน สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาของเมืองพัทยา และในด้านนโยบายของรัฐก็เช่นกัน ต้องมีความชัดเจนในการส่งเสริมให้พัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวอย่างแท้จริง เช่น นโยบายด้านสาธารณสุขโรค นโยบายด้านการพัฒนาแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยว เช่น สถานบันเทิงพักผ่อนหย่อนใจ พิพิธภัณฑ์ การจัดให้มีร้านสินค้าปลอดภาษี เป็นต้น องค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีความสำคัญที่จะทำให้การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาสามารถรองรับภารกิจ สมกับเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับนานาชาติ สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้อย่างแท้จริง การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา ก็จะสามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลได้.

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กระทรวงมหาดไทย, นโยบายของกระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2535.

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, โครงการสำรวจการท่องเที่ยวภายในประเทศ ปี 2534 กรุงเทพมหานคร : อัดสำเนา, 2534.

_____. อุตสาหกรรมท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร : อัดสำเนา, 2534.

กฤษฎา เพิ่มท้นจิตต์ และปกรณ์ ปรียากร, รายงานผลการวิจัยเรื่องการแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการปกครองเทศบาลไทย : ทางสามแพร่งของประชาชนในท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2530.

กรุงเทพมหานคร, กทม. 33-34 กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี, 2534.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2530.

_____. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดโรงพิมพ์ยูไนเต็ดโปรดักชั่น, 2535.

จางงฤทธิ์ แยมกลีบ และจงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์, การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่พัทยา กรุงเทพฯ : อักษรสมัย, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, การศึกษาเบื้องต้นเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยว ชลบุรี ฉะเชิงเทรา และสมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร : ไม้ระบุงโรงพิมพ์, 2534.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.

ชวงส์ ฉายะบุตร, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2520.

- เดชะชาติ วงศ์กรมชลชัย. การปกครองสหรัฐอเมริกา พระนคร : โรงพิมพ์
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2512.
- ดิณ ปรัชญพฤทธิ, การบริหารการพัฒนา กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2534.
- _____. ทฤษฎีองค์การ กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2534.
- ธวัช มกรพงศ์. "สารของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี" สถิติรายงานเทศบาลวิทยา
ชลบุรี : โรงพิมพ์โรงพิมพ์, 2535.
- ธวัช ธนิมิตร. การปรับปรุงเทศบาลด้วยระบบผู้จัดการเทศบาล, เอกสารประกอบ
ความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 9
พ.ศ. 2511 พระนคร : โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2511.
- นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา, ชาญชัย วรดิตรังสิมา. การปกครองท้องถิ่น
เปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2521.
- บุญทัน ดอกไธสง. การจัดการองค์การ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2535.
- บุญรงค์ นิลวงศ์. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ กรุงเทพมหานคร : เจริญ-
วิทยาการพิมพ์, 2535.
- ปฐม มณีโรจน์. ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร กรุงเทพมหานคร :
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพมหานคร : ไทยพัฒนา-
พานิช, 2526.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร : รอยเขียน-
สตร์, 2526.
- _____. การปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร : อุษากาพิมพ์, 2534.
- _____. รายงานการวิจัยเรื่องสภานิติบัญญัติในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง :
ปัจจัยที่มีผลกระทบ ต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสภานิติบัญญัติ
กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529.
- _____. รายงานการวิจัยเรื่องการบริหารการเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร :
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532.
- _____. ทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒน-
บริหารศาสตร์, 2525.

ประเวศ ตอตระกูล. "เมืองพัทยา : แนวการวิเคราะห์ปัญหาและข้อพิจารณาในการปรับปรุง" ท้องถิ่น ปีที่ 22 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2525).

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. รายงานการวิจัยเรื่องภาพพจน์ของผู้ติดตามเสด็จที่สวนสายประชาชน : การศึกษาสำรวจปัจจัยและผลกระทบในเขตชุมชนของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526.

พงษ์ศักดิ์ เสมสันต์. "การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง" วิทยานิพนธ์ปริญญาคุณวุฒิบัณฑิต แผนกวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

พิชิต พัทธกะเทพสมบัติ (บรรณาธิการ). ปฏิบัติการเหนือตำราการวิจัยทางสังคม กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

ไพฑูรย์ ช่างเรียน, วัฒนธรรมกับการบริหาร กรุงเทพมหานคร: อักษรเจริญทัศน์, 2532.

_____. การปกครองมหานคร กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2516.

_____. รายงานการประเมินผลการดำเนินงานของโครงการอีสานเขียว ปีงบประมาณ 2533 กรุงเทพมหานคร : ไม้ระบุงพิมพ์, 2534.

_____. การบริหารผังเมือง กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2529.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "กทม.และปริณิพทานทศวรรษหน้า" กรุงเทพมหานคร: ไม้ระบุงพิมพ์, 2535.

เมืองพัทยา. รายงานกิจการเมืองพัทยาปี 2528-2531 เมืองพัทยา : โรงพิมพ์ 87 บริษัท, 2531.

_____. รายงานกิจการเมืองพัทยา ปี 2534 ชลบุรี : โรงพิมพ์คลาสสิก-เพรส, 2534.

_____. รายงานกิจการเมืองพัทยา ปี 2533 ชลบุรี : โรงพิมพ์คลาสสิก-เพรส, 2533.

_____. เมืองพัทยา ชลบุรี : โรงพิมพ์อักษรออฟเซ็ท, 2530.

_____. รูปแบบเมืองพัทยา เมืองพัทยา : อัดสำเนา, 2534.

_____. แผนพัฒนาเมืองพัทยาระยะปานกลาง พ.ศ. 2535-2539 เมืองพัทยา : ไม้ระบุงพิมพ์, 2534.

- สรุปปัญหาและความต้องการของเมืองพัทยา ด้านสิ่งแวดล้อม และ
ทรัพยากรธรรมชาติในโอกาสตรวจเยี่ยมเมืองพัทยาของ ฯพณฯ นายก
รัฐมนตรี (นายอานันท์ ปันยารชุน) และคณะ 17-19 กรกฎาคม 2535
ณ ศาลาว่าการเมืองพัทยา เมืองพัทยา : อัดสำเนา, 2535.
- แผนพัฒนาเมืองพัทยาประจำปี 2533 ชลบุรี : ไม้ระบูรโรงพิมพ์,
2533.
- โรบินทร์ พานิชพันธ์. "การจัดตั้งสุขาภิบาลในสมัยรัชกาลที่ 5" เอกสารประกอบ
ความรู้ในการประชุมสันติบาลเทศบาลแห่งประเทศไทย พระนคร
โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2512.
- ลิจิต ชีรเวคิน. วิวัฒนาการทางการเมืองของไทย กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- เล็ก แนวนวลี. "คำกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในพิธีเปิดศาลา
ว่าการเมืองพัทยา" เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2521" (เอกสารร-
เนียว).
- วันชัย ปันทอง. "การบริหารงานเมืองพัทยา" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต
แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2525.
- วาทิต จันสุริยวงศ์. พัทยา : กุหลาบที่เรยยา กรุงเทพมหานคร : อัดสำเนา,
2528.
- วิทยา นภาศิริกุลกิจ. การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย กรุงเทพมหานคร :
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
- สนธิ์ บางยี่ขัน. การเมืองท้องถิ่นไทย กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์พัฒน-
ศึกษาจำกัด, 2524.
- สมบัติ ช่างชัยวงศ์. รายงานผลการวิจัยเรื่องประสิทธิภาพการบริหารเมืองทอง
เที่ยว: ศึกษากรณีอำเภอเกาะสมุยและอำเภอเกาะพะงัน จ.สุราษฎร์-
ธานี กรุงเทพมหานคร : อัดสำเนา, 2533.
- สมเจตน์ พันธุ์ระยิต. "ความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างคณะเทศมนตรี กับ
พนักงานเทศบาล : ศึกษาถึงบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศ-
มนตรีและปลัดเทศบาล" วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการ
ปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.

สวัสดิ์ รัฐพิทักษ์สันติและคณะ. คู่มือสอบข้าราชการฝ่ายปกครอง กรุงเทพมหานคร :

อักษรสยามการพิมพ์, 2520.

สวัสดิ์ แผลงประพันธ์ และคณะ. แผนพัฒนาเมืองพัทยา 2523 และ 2524,

(เอกสารรเรณียว)

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และคณะ. ระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2529.

สุนันทา เลานันทน์. การพัฒนาองค์การ กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รุ่งวัฒนา,

2531.

สุรพงษ์ รสชนะเสถียร. เมืองใหญ่และรูปแบบควรจะเป็น : การบริหารงานหาด

ใหญ่ หาดใหญ่ : อัดสาเนา, 2528.

เสว พราหมณ์. การปรับปรุงราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่พัทยา เอกสารวิจัยการ

ปฏิบัติงาน วิทยาลัยปกครอง โรงเรียนนักปกครองระดับสูง กรมการ

ปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2520.

หลวงนรกิจบริหาร. คำบรรยายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระนคร :

วิทยวัฒนาพานิช, 2517.

อมร รักษาสัตย์. "เทศบาลในสมัยพัฒนา" เอกสารประกอบความรู้การประชุม

ใหญ่สันติบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น,

2509.

อรุณ รัชธรรม. รายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร :

นคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2528.

อุทัย หิรัญโรต. การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพมหานคร : บารมีการพิมพ์,

2523.

อุทัย เลาหวิเชียร (บรรณาธิการ). การบริหารการพัฒนา กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์สามเจริญพานิช, 2528.

อิกหาญ รัตนศักดิ์. การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นของไทย : สุขาภิบาลเทศ-

บาลและเมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2529.

บทความ

กองคลังส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง. "แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินกับการ
จัดเก็บภาษีของเทศบาลและเมืองพัทยา" ท้องถิ่น 26 (เมษายน 2529)
: 1-6.

"จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พัทยา" ท้องถิ่น 17 (มกราคม 2520)
: 24-28.

ชูสง่า ฤทธิประศาสน์. "แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต"
ท้องถิ่น 16 (มีนาคม 2519) : 1-18.

ชู แสงเงิน. "การปกครองท้องถิ่นระบบเคาน์ตีในสหรัฐอเมริกา" กรุงเทพมหานคร
นคร 1 (กุมภาพันธ์ 2516) : 22-40.

ดำรง สุนทรสารทูล. "เทศบาลระบบสภาและผู้จัดการประสพความสำเร็จเสมอ
หรือไม่" เทศบาล 7 (กรกฎาคม 2500) : 5-7.

_____. "ปัญหาแนวทางแก้ไข : ท้องถิ่นกับปีการท้องถิ่น" ท้องถิ่น 20
(กรกฎาคม 2523) : 9-16.

ธเนศ กองประเสริฐ. "พิพาทกับการท้องถิ่น" ธนาคาร 6 (ตุลาคม 2524):
41-49.

ธีรพล นพรมภา. "ต้องรู้ข้อจำกัดขององค์กร" ท้องถิ่น 29 (มิถุนายน 2532) :
41-43.

"ธุรกิจที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการในภาคการท้องถิ่นของพัทยา" การ
ท้องถิ่น 3 (สิงหาคม 2526) : 85-109.

น.นิติกร. "เมืองพัทยา: โฉมหน้าใหม่ของการปกครองท้องถิ่นพิเศษแบบผู้จัดการ
เทศบาลของไทย" ท้องถิ่น 10 (ตุลาคม 2521) : 10-53.

บัญญัติ มานะเจริญ. "การปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมือง" มติชน 18
(กุมภาพันธ์ 2525) : 5.

บุญญะพัฒน์ จันทรวไร. "การดำเนินงานการแก้ไขปัญหาหนี้เสียเมืองพัทยา" ท้องถิ่น
ท้องถิ่น 29 (มิถุนายน 2532) : 23-30.

บุญรงค์ นิลวงศ์ และจงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์. "เทศบาลกับการเลือกตั้งนายก-
เทศมนตรี" ท้องถิ่น 18 (กรกฎาคม 2521) : 19-26.

ประเวศ ต่อตระกูล. "เมืองพัทยา : แนวการวิเคราะห์ปัญหาและข้อพิจารณาใน
การปรับปรุง" ท้องถิ่น 22 (มกราคม 2525) : 1-25.

ประธาน คงฤทธิศึกษากร. "แนวทางการแก้ไขระบบการปกครองเมืองพัทยา"
เทศาภิบาล 79 (ตุลาคม 2527) : 17-20.

ประพันธ์ สุนทรณิ. "ผู้จัดการนคร" ท้องถิ่น 22 (มกราคม 2525) : 26-32.
ประหัต หงษ์ทองคำ. "ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น" ท้องถิ่น
20 (กันยายน 2520) : 1-22.

_____. "ปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่น" ท้องถิ่น 18 (มีนาคม 2521)
: 1-15.

_____. "การปกครองรูปแบบพิเศษเมืองพัทยา" ท้องถิ่น 19 (ตุลาคม
2522) : 1-32.

พรชัย เทพปัญญา. "อุปสรรคการบริหารงานของเทศบาลไทยกับระบบผู้จัดการ"
รวมคำแหง 4 (มกราคม 2521) : 66-82.

"พัทยายังมีทองให้ลุด" คลังสมอง 33 (ธันวาคม 2527) : 35-55.

"พัทยาวัดนี้กับความหวังที่ยังพอมิ" ธุรกิจที่ดิน 3 (พฤษภาคม 2529) : 31-38.

เพเฟอร์ ออฟฟิเชอร์. "รูปแบบการปกครองท้องถิ่น แบบสตรองแมนและวีกแมน"
การสื่อสาร 2 (กุมภาพันธ์ 2521) : 21-53.

"พิธีเปิดศาลาว่าการเมืองพัทยา การปกครองท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง" ท้องถิ่น 18
(ธันวาคม 2521) : 1-16.

ไพโรจน์ โพธิ์สาย. "เมืองพัทยา" รัฐสภาสาร 32 (พฤษภาคม 2527) : 21-
49.

เพิ่มศรี สวัสดิวัฒน์. "ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลมลรัฐกับหน่วยการปกครองท้องถิ่น
ในสหรัฐอเมริกา" ท้องถิ่น 20 (มิถุนายน 2523) : 5-11.

สุดจิต นิมิตรกุล. "แนวความคิดในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานสุขาภิบาล"
ท้องถิ่น 22 (มีนาคม 2525) : 22-24.

สวัสดิ์ สังสัมพันธ์. "เทศบาลในระบบผู้จัดการ" ท้องถิ่น 14 (เมษายน 2517):
1-17.

ไสว พรหมณี. "การปรับปรุงการบริหารส่วนท้องถิ่นที่พัทยา" ท้องถิ่น 18
(มกราคม 2521) : 17-35.

สุรพันธ์ หับสุวรรณ. "เมืองพัทยา : รูปแบบการปกครองท้องถิ่นล่าสุดของไทย"
รวมคำแหง 8 (รัฐศาสตร์ เล่ม 2 2525) : 13-27.

สมบูรณ์ ผดุงเจริญ. "การบริหารโดยมุ่งต่อวัตถุประสงค์และผลงาน" ข้าราชการ
21 (พฤศจิกายน 2519) : 65-68.

เอนก สิทธิประศาสน์. "ความรู้เกี่ยวกับนโยบายการปกครองท้องถิ่น" ท้องถิ่น

16 (มกราคม 2519) : 1-11.

เอนก สิทธิประศาสน์. "นโยบายการบริหารงานเทศบาลและเมืองพัทยา" ท้องถิ่น

27 (ธันวาคม 2530) : 18-23.

อุทัย ธีรฤทธ. "ปลัดเมืองพัทยา" ท้องถิ่น 22 (กันยายน 2525) : 7-10.

อิกหาญ รัตนศักดิ์. "การปรับปรุงเมืองพัทยา" ท้องถิ่น 27 (ธันวาคม 2530):

24-36.

กฎหมาย ระเบียบ

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดส่วนราชการของเมืองพัทยาและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเมืองพัทยา ลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2534.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดส่วนการบริหารเมืองพัทยา และอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการเมืองพัทยา ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2521.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519 มาตรา 3 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 93 ตอนที่ 156 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2518.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 108 ตอนที่ 156 ลงวันที่ 4 กันยายน 2535.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 120 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2521.

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521., พ.ศ. 2523.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519.

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495. ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 69 ตอนที่ 63 ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2495.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยอัตราค่าจ้างปลัดเมืองพัทยา และรองปลัดเมืองพัทยา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินประจำตำแหน่งนายกเมืองพัทยา สมาชิกเมืองพัทยา เงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการของสภาเมืองพัทยาและเงินตอบแทนอื่น (ฉบับที่ 3) 2535.

เอกสารอื่น ๆ

กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย. บันทึกข้อความ ค่วนมาก ที่
มท. 0311/1923 ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2519 เรื่อง การจัดตั้งหน่วย
การปกครองท้องถิ่น.

_____. บันทึกความ ค่วนมาก ที่ ทม. 0311/87413 ลงวันที่ 26 ตุลาคม
2519 เรื่องกฎหมายพิเศษสำหรับพหยา.

_____. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 736/2519 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน
2519 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับการพิจารณา
จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พหยา.

_____. บันทึกข้อความ ค่วนมาก ที่ 0311/2156 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน
2519 เรื่อง คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับการพิจารณาจัดตั้ง
หน่วยการปกครองรูปพิเศษที่พหยา

_____. สรุปผลการประชุมเจ้าหน้าที่พิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองรูปพิเศษ
ที่พหยา (ร่วมกับสำนักผังเมือง) การประชุมครั้งที่ 2 ห้องประชุม 414
กรมการปกครอง วันที่ 9 พฤศจิกายน 2519.

_____. บันทึกข้อความ ค่วนมาก ที่ 0311/2159 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน
2519 เรื่อง การจัดตั้งหน่วยการปกครองพิเศษที่พหยา.

_____. บันทึกข้อความ ค่วนมาก ที่ 0311/1668 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน
2519 เรื่อง ขอให้พิจารณาอัตราค่าจ้างและปรับปรุงเจ้าหน้าที่ตำรวจ
เมืองพหยา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี.

_____. บันทึกข้อความ ค่วนมาก ที่ 0311/2253 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน
2519 เรื่อง การดำเนินการร่างกฎหมายจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น
รูปพิเศษที่พหยา.

กรมการปกครอง, กระทรวงมหาดไทย. บันทึกข้อความ ค่วนมาก ที่ 0311/97368
ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2519 เรื่อง การจัดตั้งหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นรูปพิเศษที่พหยา.

_____. รายงานการประชุมคณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับการพิจารณา
จัดตั้ง หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พหยา ที่ 2/2519 ลงวันที่
29 พฤศจิกายน 2519 ณ ห้องประชุมกรมการปกครอง.

- _____ . คำสั่งที่ 961/2534 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2534 เรื่องมอบอำนาจการอนุมัติให้เทศบาลและสุขาภิบาลทำกิจการนอกเขตแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด.
- _____ . หนังสือด่วนมาก ที่ มท. 0413/ว.61 ลงวันที่ 9 มกราคม 2535 เรื่อง การมอบอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด.
- _____ . บันทึกข้อความ ด่วนมาก ที่ 0311/511 ลงวันที่ 28 มกราคม 2520 เรื่อง การปกครองท้องถิ่นพิเศษที่พัทยา.
- _____ . หนังสือด่วนมาก ที่ มท.0307/ว.1489 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2535 เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของเทศบาล สุขาภิบาลและเมืองพัทยา.
- จังหวัดชลบุรี. หนังสือ ด่วนมาก ที่ ขบ.19/14831 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2519 เรื่อง ขอให้ยกฐานะสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง ขึ้นเป็นเทศบาล.
- _____ . หนังสือด่วนมาก ที่ ขบ. 19/168 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2519 เรื่อง การปกครองท้องถิ่นพิเศษที่พัทยา.
- _____ . หนังสือ ที่ ขบ.0016/16959 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2534 เรื่อง ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดส่วนราชการของเทศบาล พ.ศ.2534 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดส่วนราชการ ลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2534.
- เมืองพัทยา. หนังสือเมืองพัทยา ที่ ขบ.64/16959 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2534 เรื่อง ขอลาออกจากตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี.
- เมืองพัทยา. ประกาศเมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี เรื่องผลการเลือกตั้ง ลงวันที่ 7 พฤษภาคม 2532.
- _____ . ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดส่วนราชการของเมืองพัทยา และอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการเมืองพัทยา 2534.
- _____ . บันทึกข้อความ ที่ ศ.พิเศษ ลงวันที่ 25 มีนาคม 2535 เรื่อง การพิจารณาภาษีโรงเรือนและที่ดิน.

_____ . คำนวณ การอธิบาย เรื่อง ปัญหาและความต้องการของเมือง
พทยา ของนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี วันที่ 18 กรกฎาคม
2535 ณ ศาลาว่าการเมืองพทยา .

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี . คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน
หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ 21 ตุลาคม 2535 .

บทบรรณานุกรม

- Adrian, Charles R. Governing Urban America. New York: McGraw-Hill, 1961.
- Almond, Gabriel A & Powell, G. Bingham, Comparative Political: A Development Approach. Boston : Little, Brown and Co., 1966.
- Anderson, William & Weidner, Edward W. American City Government. New York : Henry Holt, 1960.
- Bromage, Arthur W. Introduction to Municipal Government and Administration New York : Prentice-Hall, 1960.
- Caiden, Gerald E. Administrative Reform. Chicago : Aldine Publishing Company, 1969.
- Changrien, Phaibul et. al. A Study on Legal, Institutional and Financial Aspect of Pattaya City. Bangkok NIDA, 1989.
- _____. A Study on Legal, Institutional and Financial Aspect of Pattaya City : Emphasis on Waterfront improvement with Relevant Recommendation. Bangkok: NIDA, 1990.
- Dockthaisong, Boonton. The Administrative Problem : The Thai Local Self Government & Its Future. Bangkok : NIDA, 1983.
- Dubrin, Andrew J. Foundations of Organization Behavior : An Applied Perspective. New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1984.
- Easton, David, "The Flow Characteristics of Policy Making," in Fremont J. Lyden, ed. Policies, Decisions and Organization. New York: Merdith Corporation, 1969.

- French, Wendell L. and Bell, Cecil H. Organization Development : Behavior Science Interventions for Organization Improvement. New Jersey : Prentice-Hall Inc., 1984.
- Hamilton, Randy H. Comparative Municipal Government. Bangkok : The Thammasat University Press, 1962.
- Japan International Cooperation Agency. Feasibility Study: Pattaya Tourism Development. Final Report Volume I, II, III, Bangkok : TOT, 1978.
- Kingsbury, Joeseph B. "Improving Public Administration in Thailand", Problems of Politics and Administration in Thailand. Bloomington, Indiana, : Department of Government, Indiana University, 1962.
- Lee, Hahn Been, Development Administration in Asia. Durham: Duke University Press, 1970.
- McDonald, Austin F. American City Government and Administration. New York : Thomas Y. Crowell, 1966.
- Riggs, Fred W. Administrative Development : An Elusive Concept. New York : Mc-Graw Hill, 1966.
- White, Leonard D. Introduction to the Study of Public Administration. New York: The Mcmillan Company, 1961.

สัมภาษณ์

กระทรวงมหาดไทย

นายเอนก สิทธิประศาสน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย, มิถุนายน 2535.

นายอนันต์ อนันตกุล ปลัดกระทรวงมหาดไทย, กรกฎาคม 2535.

นายไสว พราหมณี รองปลัดกระทรวงมหาดไทย, สิงหาคม 2535.

นายอัทรพงศ์ พัคคันทน์ ผู้อำนวยการกองราชการส่วนท้องถิ่น, กรมการปกครอง, กรกฎาคม 2535.

นายสุทธนะ ชีวีระปัญญา หัวหน้าฝ่ายพัฒนาองค์การ กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, กรกฎาคม 2535.

นางศจี โพธิ์ปักย์ ผู้อำนวยการกองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, กรกฎาคม 2535.

นายสมชาย ณะวัชกุล หัวหน้างานโครงการเงินอุดหนุน กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, กรกฎาคม 2535.

นายเสกสิทธิ์ ภูคำมี หัวหน้างานบริหารทั่วไป กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, กรกฎาคม 2535.

นายถาวร พรหมมีชัย หัวหน้าฝ่ายวิจัยและประเมินผล กองวิชาการและวางแผน กรมการปกครอง, มิถุนายน 2535.

นายปรัชญา สุตะบุตร อธิบดี กรมโยธาธิการ, กรกฎาคม 2535.

นายวิชาญ วงศ์วิวัฒน์ ผู้อำนวยการกองวิศวกรรมสุขาภิบาล กรมโยธาธิการ, กรกฎาคม 2535.

นายเลิศ ไชยณรงค์ รองผู้ว่าการประปาส่วนภูมิภาค, กันยายน 2535.

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

นายสันศักดิ์ สมชีวิต อธิบดีกรมส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ตุลาคม 2535

จังหวัดชลบุรี

- นายธวัช มกรพงศ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี, สิงหาคม 2535.
- ร.ต.ปฐม วรรณชนะภูมิ รองผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี, สิงหาคม 2535.
- นายสารเดช ถังมาตย์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี, สิงหาคม 2535.
- นายธงชัย อนันตกุล ปลัดจังหวัดชลบุรี, กันยายน 2535.
- นายจีระ สุนทรกมล ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น, กรกฎาคม 2535.
- พ.ต.อ.วีระ อนันตกุล หัวหน้าตำรวจภูธร จังหวัดชลบุรี, สิงหาคม 2535.
- นายนคร จิระเสวตกุล ผู้อำนวยการสำนักงานประสานส่วนภูมิภาค เขต 1
ชลบุรี, กันยายน 2535.
- นายวีระยุทธ วงษ์สมุทร ผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เขต 2 ชลบุรี และ
สมาชิกสภาเมืองพัทยา (แต่งตั้ง), สิงหาคม 2535.
- นายสุขุม ศิริเจริญสุข สรรพากรจังหวัดชลบุรี, สิงหาคม 2535.
- นายสมชาย อุบลลัม นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแสนสุข,
ตุลาคม 2535.
- นายสนธยา อุบลลัม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี, กันยายน
2535.
- นายันทชัย สุนทรพิพิธ นายอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี และสมาชิก
สภาเมืองพัทยา (แต่งตั้ง), กรกฎาคม 2535.

เมืองพัทยา

นายโรจน เพ็ชรตระกูล	นายกเมืองพัทยา, กรกฎาคม 2535.
ศ.นพ.วิทยา อุณากรกุล	ปลัดเมืองพัทยา, มิถุนายน, 2535.
นายสุพงษ์ อาชีพกิจพาณิชย์	รองเมืองพัทยา, กรกฎาคม, 2535.
นายทวิช ฉายสว่างวงศ์	สมาชิกสภาเมืองพัทยา, กรกฎาคม, 2535.
นายนิรันดร์ วัฒนศาสตร์สาร	สมาชิกสภาเมืองพัทยา (เลือกตั้ง), กรกฎาคม, 2535.
นายพิสัย พนมวัน ณ อยุธยา	สมาชิกสภาเมืองพัทยา (เลือกตั้ง), กรกฎาคม, 2535.
นายพารุค วงษ์บริสุทธิ	สมาชิกสภาเมืองพัทยา (เลือกตั้ง), กรกฎาคม, 2535.
นายวัฒนา จันทนวรานนท์	สมาชิกสภาเมืองพัทยา (เลือกตั้ง), กรกฎาคม, 2535.
นายสุวัฒน์ อุดมรัตนกุลชัย	สมาชิกสภาเมืองพัทยา (เลือกตั้ง), กรกฎาคม, ตุลาคม 2535.
นายสุชัย รวยริน	สมาชิกสภาเมืองพัทยา (เลือกตั้ง), กรกฎาคม, 2535.
นายถาวร อรรถจินดา	สมาชิกสภาเมืองพัทยา (แต่งตั้ง), กรกฎาคม, 2535.
นายภาพล เตชะหริวิจิตร	สมาชิกสภาเมืองพัทยา (แต่งตั้ง), กรกฎาคม, 2535.
นายชูเกียรติ ฉัตรภูมิ	สมาชิกสภาเมืองพัทยา (แต่งตั้ง), สิงหาคม, 2535.
นายเสรี วังสัพพจิตร	สมาชิกสภาเมืองพัทยา (แต่งตั้ง), กันยายน, 2535.
นายปริญญา ขวลิตรารง	สมาชิกสภาเมืองพัทยา (แต่งตั้ง), กันยายน, 2535.
นายบุญชัย วงศ์จรรยา	หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา, กรกฎาคม, 2535.
นายวิริยะ บุญกุล	หัวหน้างานนิติกร กองวิชาการและวางแผน เมืองพัทยา, กรกฎาคม 2535.

นางสาวนุสรา สุวรีนนท์	หัวหน้างานวิจัยและประเมินผล กองวิชาการ และวางแผน เมืองพัทยา, กรกฎาคม 2535.
นางศรีรัตน์ วงศ์รัตน์	รักษาการผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม เมืองพัทยา, กรกฎาคม 2535.
นายสมบัติ สังขะวิจิ	ผู้อำนวยการกองการศึกษา เมืองพัทยา, กรกฎาคม 2535.
นพ.ปรีดา ราชรัตน์พันธ์	ผู้อำนวยการกองอนามัยและสิ่งแวดล้อม เมืองพัทยา, กรกฎาคม 2535.
นางประสาน ชันมณี	ผู้อำนวยการกองคลัง เมืองพัทยา, กรกฎาคม 2535.
นายธนกฤต วงศ์รัตน์	ผู้อำนวยการกองช่าง เมืองพัทยา, กรกฎาคม 2535.
นายมนตรี ชลิตตาภรณ์	วิศวกรสุขาภิบาล กองช่าง เมืองพัทยา, มิถุนายน 2535.
นายสาทร ชิงชนะ	หัวหน้างานแผนงานสาธารณสุข กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม เมืองพัทยา, 8 มิถุนายน 2535.
นายพิณิจ พูนศิริ	หัวหน้างานพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว สำนักปลัดเมืองพัทยา, สิงหาคม 2535.
นางสาวกฤษขจร เสาทอง	หัวหน้างานทะเบียนราษฎร สำนักปลัดเมือง พัทยา, สิงหาคม 2535.
นายประนัย นัยพงษ์ประสิทธิ์	หัวหน้างานธุรการ สำนักปลัดเมืองพัทยา, สิงหาคม 2535.
ดร.วชิระ เปลาปลั่ง	อดีตปลัดเมืองพัทยา, กรกฎาคม 2535.
นายบุญรงค์ นิลวงศ์	ปลัดจังหวัดนนทบุรี อดีตนายอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี, มิถุนายน 2535.
รท.พิรพล วิบูลย์ธรรมรงค์	อดีตรองปลัดเมืองพัทยา, มิถุนายน 2535.
นางสาวนิตยา พึ่งประยูร	ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานการท่องเที่ยว เมืองพัทยา, กันยายน 2535.

นักธุรกิจ

นายแหลมชน	มณีชาณ	ผู้จัดการทั่วไป โรงแรม ที.เค. วิลล่า เมืองพัทยา, 8 กรกฎาคม 2535.
นายอนุศักดิ์	รอดบุญมี	ผู้จัดการทั่วไปโรงแรมพัทยาพาเลซ เมืองพัทยา อดีตนายกเมืองพัทยา, กันยายน 2535.
นายอิสระ	วสวนนท์	ผู้จัดการทั่วไปโรงแรมรอยัลจอมเทียนรีสอร์ท เมืองพัทยา, พฤศจิกายน 2535.
นายอนุพงศ์	อุดมรัตนกุลชัย	เจ้าของและผู้จัดการทั่วไปโรงแรมจีบรีช โรงแรมแกรนด์จอมเทียนพาเลซ เมืองพัทยา, พฤศจิกายน 2535.

นักท่องเที่ยว

นายอนุชา	นวกิจกาจร	ตุลาคม 2535.
นางสาวบุษบา	พืงบุญ	ตุลาคม 2535.
Ms.Susan	Sailer	ชาวอเมริกัน, ตุลาคม 2535.
Mr.Michael	Buller	ชาวออสเตรเลีย, ตุลาคม 2535.
Mr.Peter	Jang	ชาวเกาหลี, ตุลาคม 2535.

นักวิชาการ

ศาสตราจารย์จรูญ สุภาพ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤศจิกายน 2535.
รองศาสตราจารย์ประหยัด หงษ์ทองคำ	คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤศจิกายน 2535.
รองศาสตราจารย์ประทาน คงฤทธิศึกษาการ	ข้าราชการบำนาญ อดีตรองศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต- พัฒนบริหารศาสตร์, พฤศจิกายน 2535.
รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพงษ์ โรธนะเสถียร	คณะวารสารและสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, พฤศจิกายน 2535.

Professor Dr.David S.Bell Chairman,

Department of Government,

Eastern Washington University,

U.S.A., November 1992.

ภาคผนวก ก .

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

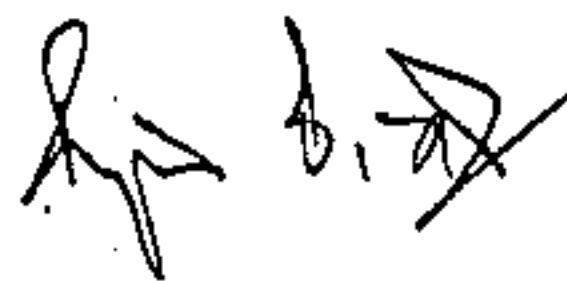
กรกฎาคม 2535

เรื่อง ขอความร่วมมือในการให้ข้อมูล
เรียน

ด้วยคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้อนุมัติ
ให้ นายสุเทพ เชาวลิต ทาวิทยานิพนธ์ประกอบการศึกษาระดับปริญญาเอก
สาขาการบริหารการพัฒนา เรื่อง "การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา : รูปแบบที่
ควรจะเป็น" เพื่อให้การวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ และได้พิจารณาเห็นว่าท่าน
เป็นผู้หนึ่งที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา จึงใคร่ขอ
ความกรุณาจากท่านได้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการ
ศึกษาวิจัยครั้งนี้

การให้ข้อมูลของท่านในครั้งนี้จะไม่มีผลผูกพันต่อหน้าที่การงานของท่าน
แต่อย่างใดทั้งสิ้น จะใช้ประโยชน์เฉพาะในการวิจัยเท่านั้น หวังว่าคงจะได้รับ
ความร่วมมือจากท่านด้วยดี และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้ด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(ศ.ดร. วิทยุพลย์ ช่างเรียน)

ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์

วุฒิสมาชิก

และ

เลขานุการคณะกรรมการการปกครอง

คณะรัฐประศาสนศาสตร์

โทร. 3777 845

แนวทางการสัมภาษณ์

การวิจัยเรื่อง "การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา : รูปแบบที่ควรจะเป็น"

ส่วนที่ 1 : ใช้สัมภาษณ์เฉพาะกลุ่มตัวอย่างในเมืองพัทยาเท่านั้น

ข้อมูลพื้นฐานทั่วไปของเมืองพัทยา

สภาพการณ์ทั่วไปของเมืองพัทยา

- ประวัติความเป็นมา
- ลักษณะทางกายภาพ ภูมิศาสตร์
- ลักษณะประชากร
- ลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคม
- ลักษณะการใช้ที่ดิน
- การคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข

บรรณานุกรมการท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศ

บรรณานุกรมการลงทุนของนักธุรกิจเอกชน

การเจริญเติบโตของเมืองพัทยานระยะที่ผ่านมา

นโยบายการพัฒนาเมือง

ปัญหาทั่วไปของเมืองพัทยา

- ด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม
- ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว
- ด้านสังคม
- ด้านการบริหาร การเมือง การปกครอง

แนวความคิดในการป้องกัน แก้ไขปัญหา ข้อเสนอแนะ

ส่วนที่ 2 : ราชบัณฑิตยสถานกลุ่มตัวอย่างทุกคนที่ทำการศึกษา

ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา

ก. ปัจจัยระบบย่อยขององค์กรเมืองพัทยา

1. รูปแบบและโครงสร้างการบริหาร

รูปแบบการบริหาร

- ความเข้าใจในแนวความคิดรูปแบบผู้จัดการเมือง
- ความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริงปัจจุบัน
- ประสิทธิภาพงานเชิงการบริหารการพัฒนาเมือง
- ปัญหา อุปสรรค
- การพิจารณารูปแบบอื่นมาใช้แทนรูปแบบเดิม
- การพิจารณาเปรียบเทียบรูปแบบอื่นของการปกครองท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศไทย
- ข้อดี ข้อเสีย

โครงสร้างองค์กร

- ความเหมาะสมของโครงสร้างขององค์กร
- ประสิทธิภาพขององค์กรงานเชิงการบริหารการพัฒนา
- บทบาท อำนาจหน้าที่ของนายกเมือง สมาชิกสภาเมือง และปลัดเมืองพัทยา
- การก้าวท้าว และแทรกแซงกันและกันของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร
- วิธีการสรรหาผู้บริหารและสมาชิกสภาเมืองพัทยา
- ลักษณะ คุณสมบัติของผู้บริหารที่เหมาะสมกับการบริหารเมืองพัทยา
- ความเหมาะสมของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521
- ปัญหา อุปสรรคงานการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติ
- ข้อเสนอแนะ การปรับปรุงแก้ไข
- ปัจจัยสำคัญที่ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารเมืองพัทยา
- ข้อเสนอรูปแบบที่ควรจะเป็นในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา

2. การบริหารบุคคล

- การกำหนด อัตราค่าจ้าง การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย ความเหมาะสม เพียงพอหรือไม่ เทคโนโลยีการบริหาร
- ปัญหาการบริหารงานบุคคล
- สถิติการ ขวัญกำลังใจ
- ความมั่นคง ความก้าวหน้าอาชีพ
- ผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาเมือง
- ข้อเสนอแนะ การปรับปรุงแก้ไข

3. การบริหารการคลัง

- เทคโนโลยีการบริหารการคลัง
- การกำหนดงบประมาณในปัจจุบัน
- ระเบียบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
- การเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม รายได้ รายจ่าย
- ปัญหาของการบริหารงานงบประมาณ
- ผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาเมือง
- ข้อเสนอแนะ การปรับปรุงแก้ไข

4. การบริหารทรัพยากรสิ่งแวดล้อม

- เทคโนโลยีการบริหาร
- ปัญหา อุปสรรคในการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- ข้อเสนอแนะ การปรับปรุงแก้ไข

5. กิจกรรมการค้าเงินงาน

5.1 การติดต่อประสานงาน การประชาสัมพันธ์

- การประสานงานภายในองค์กร
- การประสานงานกับหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชน ที่เข้ามาปฏิบัติงานในเขตเมืองพัทยา
- การประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องทั้ง ภาครัฐและภาคเอกชน
- ปัญหา อุปสรรค แนวทางในการปรับปรุงแก้ไข
- การประชาสัมพันธ์ที่มีต่อประชาชน นักท่องเที่ยว หน่วยงานต่างๆ ทั้งในเมืองพัทยาและสังคมภายนอก

5.2 การมีส่วนร่วมของประชาชน

- บทบาทของประชาชนในการร่วมมือในการพัฒนา
- การจัดระเบียบที่อยู่อาศัย สถานประกอบการต่าง ๆ
- การรักษาความสะอาด ความสวยงาม
- การป้องกัน บำรุงรักษาสาธารณสมบัติ
- การส่งเสริม พัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- การเสียภาษี ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
- ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ

ข. ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกขององค์กรเมืองพัทยา

1. สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม

- ผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจ สังคมภายนอก ต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาในภาพรวมทั้งประเทศ กรุงเทพมหานคร ท้องถิ่น
- ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะ

2. สภาพแวดล้อมทางการเมือง

- ผลกระทบจากสถานการณ์ทางการเมืองต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา
- การเมืองระดับรัฐ
- การเมืองระดับท้องถิ่น

3. สภาพแวดล้อมทางการบริหาร

- ผลกระทบจากระบบการบริหารราชการของประเทศ
- จากส่วนกลาง
- จากส่วนภูมิภาค
- การตอบสนองนโยบายของการบริหารของส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค
- บทบาทในการควบคุม ความมีอิสระ ความคล่องตัวในการบริหาร
- อำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารเมืองพัทยา
- ปัญหา อุปสรรค ข้อเสนอแนะในเชิงการบริหารการพัฒนา

ภาคผนวก ข.

พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา

พ.ศ. ๒๕๒๑

ภูมิพลอดุลยเดช บ.ร.

ว่าด้วย ๕ วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๑

เป็นปีที่ ๓๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควร มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

จึงทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑"

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งอื่นในส่วนที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงเทศบาลหรือสุขาภิบาลนาเกลือ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งนั้น อ้างถึงเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือที่อ้างถึงนายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี หรือประธานกรรมการ หรือคณะกรรมการสุขาภิบาลนาเกลือ ให้ถือว่าอ้างถึงปลัดเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

"สมาชิก" หมายความว่า สมาชิกสภาเมืองพัทยา

"การเลือกตั้งทั่วไป" หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกเท่าที่พึงเลือกตั้งทั้งหมดของสภาเมืองพัทยานาวาระเดียวกัน

"ข้อบัญญัติ" หมายความว่า ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

"ผู้ว่าราชการจังหวัด" หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ ให้นำรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

การจัดตั้งเมืองพัทยา

มาตรา ๗ ให้นำบุบเล็กสุขาภิบาลนาเกลือ และจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา

นำเมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีอาณาเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยานำให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

หมวด ๒

การบริหารเมืองพัทยา

มาตรา ๘ การบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย

(๑) สภาเมืองพัทยา

(๒) ปลัดเมืองพัทยา

ส่วนที่ ๑

สภาเมืองพัทยา

มาตรา ๙ สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ

(๑) ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัตินี้เก้าคน

(๒) ประเภทที่สอง ได้แก่ สมาชิกซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งแบบคน

มาตรา ๑๐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิก ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๑(๑) และ(๓) ในวันเลือกตั้ง ส่วนการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้เลือก

ตั้งไม่น้อยกว่าหกเดือน

(๓) สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าประถมศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ หรือไม่ต่ำกว่าชั้นประถมศึกษาที่เจ็ดตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่าหรือรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่านั้น หรือเคยเป็นกรรมการสุขาภิบาลตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาล

มาตรา ๑๕ บุคคลซึ่งมีสัญชาติไทย แต่บิดาเป็นคนต่างด้าว จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกได้ ต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น ตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ปี ๒๕๒๐ หรือไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่สาม ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่าหรือรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่านั้น

(๒) รับหรือเคยรับราชการตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

(๓) เคยเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๔) เคยเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาท้องถิ่น กรรมการสุขาภิบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล

มาตรา ๑๖ บุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกได้ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๕ และมีภูมิลำเนาในราชอาณาจักรติดต่อกัน นับแต่วันได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

มาตรา ๑๗ บุคคลซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก คือ

(๑) เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ตามมาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) และ (๔)

(๒) ติดยาเสพติดให้โทษ

(๓) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(๔) ต้องคำพิพากษา หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือคำสั่งนั้น

(๕) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาแล้วยังไม่ถึงห้าปี ในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(๖) เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก ซึ่งมี

หน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นอื่นในขณะเดียวกัน

(๓) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๔) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจหรือการพาณิชย์ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

(๕) เป็นบุคคลซึ่งทางราชการ องค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปล่อยออก ปลดออก หรือลาออกหรือเลิกจ้างเพราะทุจริตต่อหน้าที่ นับแต่วันที่ถูกละออก ปลดออก ลาออกหรือเลิกจ้าง แล้วแต่กรณี ถึงวันรับสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบแปดปี

(๑๐) เคยเป็นสมาชิกซึ่งต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๒๘ (๗) หรือ (๘) ถึงวันรับสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบแปดปี

(๑๑) เคยเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เพราะพฤติการณ์อันผิดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามอันไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย แก่เกียรติศักดิ์ ของตำแหน่ง หรือแก่ท้องถิ่น หรือแก่ราชการ ถึงวันรับสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบแปดปี

มาตรา ๑๘ การเลือกตั้งสมาชิกให้กระทำ โดยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้ง และการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๑๙ ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งสมาชิกประเภทที่สอง จำนวนแปดคนในวันเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่หนึ่ง โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ กัน จำนวนสี่คน และผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาจำนวนสี่คน

สมาชิกประเภทที่สองต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔ (๑)(๒) และ(๕) และไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา ๑๓ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๕) (๑๐) หรือ (๑๑)

มาตรา ๒๐ อายุของสภาเมืองพัทยานิกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป

มาตรา ๒๑ ภายใต้งบบังคับมาตรา ๒๘ สมาชิกภาพของสมาชิกเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง หรือวันที่ได้รับการแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี และสิ้นสุดตามอายุของสภาเมืองพัทยา

มาตรา ๒๒ เมื่ออายุของสภาเมืองพัทยาสิ้นสุดลง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่หนึ่งใหม่ ภายในสองเดือนนับแต่วันที่อายุของสภาเมืองพัทยาสิ้นสุดลง

มาตรา ๒๓ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยุบสภาเมืองพัทยาเพื่อให้มีการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกใหม่ ในคำสั่งยุบสภาเมืองพัทยานั้น ต้องแสดงเหตุผลและกำหนดวันเลือกตั้ง และแต่งตั้งสมาชิกใหม่ ภายในสามเดือน

การยุบสภาเมืองพัทยา จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน

มาตรา ๒๔ ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกประเภทที่หนึ่งว่างลง เพราะสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงด้วยเหตุหนึ่งตามมาตรา ๒๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) หรือ (๘) ให้เลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนภายในสามเดือน เว้นแต่เมื่อได้ประกาศกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนแล้ว ปรากฏว่ามีตำแหน่งสมาชิกประเภทที่หนึ่งว่างลงอีกในระหว่างนั้น ก็ให้ทำการเลือกตั้งแทนในวาระเดียวกัน

ถ้าตำแหน่งสมาชิกประเภทที่หนึ่งว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหกเดือน จะไม่เลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้

สำหรับในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกประเภทที่สองว่างลง เพราะสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งตามมาตรา ๒๘ (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) หรือ (๙) ให้แต่งตั้งสมาชิกแทนในตำแหน่งที่ว่างภายในหนึ่งเดือน

สมาชิกภาพของสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งตามมาตรา ๒๓ อยู่ในตำแหน่งเท่าระยะเวลาของสมาชิกที่ตนได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งแทน

มาตรา ๒๕ ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกต้องปฏิญาณตนในที่ประชุมสภาเมืองพัทยาด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

"ข้าพเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอบปฏิญาณว่า ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตามความเห็นของข้าพเจ้าโดยบริสุทธิ์ใจ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม"

มาตรา ๒๖ สมาชิก เป็นผู้แทนของประชาชนในเขตเมืองพัทยา และต้องปฏิบัติหน้าที่ตามความเห็นของตนโดยบริสุทธิ์ใจ ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายใด ๆ

มาตรา ๒๗ สมาชิกประเภทที่หนึ่ง ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหน้าที่อื่นในตำแหน่งราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยา

หรือบริษัทซึ่งเมืองพัทยาถือหุ้น หรือดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือพนักงานท้องถิ่น

มาตรา ๒๔ สมาชิกสภาเมืองสมาชิกสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาหรือมีการยุบสภาเมืองพัทยา
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- (๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔ เว้นแต่สมาชิกประเภทที่สอง มิให้นำมาตรา ๑๔ (๓) มาใช้บังคับ

(๕) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๗ เว้นแต่สมาชิกประเภทที่สอง มิให้นำมาตรา ๑๗ (๗) และ (๘) มาใช้บังคับ

(๖) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๗

(๗) สภาเมืองพัทยามีมติให้ออก เพราะเห็นว่ามี ความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เมืองพัทยา โดยมีสมาชิกไม่น้อยกว่าหกคนเข้าชื่อเสนอญัตติให้สภาเมืองพัทยาพิจารณา และมติในข้อนี้ต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบเอ็ดคนเห็นชอบด้วยญัตติดังกล่าว ทั้งนี้ ให้นำผลตั้งแต่วันที่สภาเมืองพัทยามีมติ

(๘) ไม่มาประชุมเมืองพัทยาสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร จนการนี้ให้นายกเมืองพัทยารายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้นำผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง

(๙) สำหรับสมาชิกประเภทที่สอง ซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา เมื่อพ้นจากตำแหน่งอันเป็นเหตุที่ได้รับการแต่งตั้ง

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มิใช่ข้อกล่าวหาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดสิ้นสุดลงเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๒๔ (๔) (๕) หรือ (๖) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสืบสวน ถ้าคณะกรรมการรายงานว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนนั้นสิ้นสุดลงตามข้อกล่าวหา นั้น และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

สมาชิกซึ่งถูกสั่งให้เพิกถอนคำสั่งได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับความสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองให้เป็นอันที่สุด

ในระหว่างที่รอคำพิพากษาของศาล ให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวสิ้นสุดลงชั่วคราว นับแต่วันที่ได้รับความสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ให้ระงับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งสมาชิกแทนตำแหน่งที่ว่าง จน

กว่าศาลจะมีคำพิพากษา

ในระหว่างพิพากษาให้เป็นไปตามคำสั่ง ให้สมาชิกภาพของสมาชิกดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลงโดยเด็ดขาด และให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกแทน แล้วแต่กรณี ถ้าศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกดังกล่าวไม่เคยได้สิ้นสุดลง

ในกรณีที่สมาชิกซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ยื่นฟ้องต่อศาล ให้สมาชิกดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้รับความสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด

วันที่ได้รับความสั่ง ให้หมายถึงวันที่สมาชิกลงนามรับทราบคำสั่ง หรือวันที่ครบกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้เปิดเผย ณ ศาลว่าการเมืองพัทยา

มาตรา ๓๐ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันเลือกตั้งทั่วรอบ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมสภาเมืองพัทยาครั้งแรก

การประชุมสภาเมืองพัทยาให้เป็นไปตามข้อบังคับที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๓๑ ให้สภาเมืองพัทยาประชุมอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้งแต่ถ้ามีความจำเป็นจะงดการประชุมในแต่ละเดือนให้กระทำได้

วันประชุมหรืองดการประชุม ให้สภาเมืองพัทยานำหนด

มาตรา ๓๒ ในการประชุมครั้งแรกหลังวันเลือกตั้งทั่วรอบ ให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกเมืองพัทยา

มาตรา ๓๓ เมื่อสภาเมืองพัทยา เลือกสมาชิกคนใดเป็นนายกเมืองพัทยา ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศผลการเลือกตั้งนั้นให้ประชาชนทราบ ณ ศาลว่าการเมืองพัทยา

มาตรา ๓๔ นายกเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติ ทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัทยา ตลอดจนเป็นผู้แทนของเมืองพัทยานงานหรือพิธีการต่าง ๆ

มาตรา ๓๕ นายกเมืองพัทยาอยู่ตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่ได้รับการเลือกตั้งแต่อาจได้รับเลือกใหม่ได้

ในกรณีที่นายกเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่งตามวาระหนึ่ง ให้สภาเมืองพัทยาเลือกนายกเมืองพัทยาใหม่ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

นายกเมืองพัทยาซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ใน

ตำแหน่งนายกเมืองพัทยาต่อไปจนกว่าจะได้มีการเลือกนายกเมืองพัทยาใหม่

มาตรา ๓๖ นอกจากพ้นตำแหน่งตามวาระ ตามมาตรา ๓๕ วรคหนึ่ง
นายกเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ขาดจากสมาชิกภาพตามมาตรา ๒๘

(๒) ลาออกจากตำแหน่ง โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

(๓) สมาชิกไม่น้อยกว่าหกคน เข้าชื่อเสนอญัตติให้สภาเมืองพัทยา
เลือกนายกเมืองพัทยาใหม่ และสภาเมืองพัทยามีมติเห็นชอบญัตตินี้ ด้วยคะแนน
เสียงไม่น้อยกว่าสิบเอ็ดเสียง

(๔) รัฐมนตรีมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติด
ในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งและหน้าที่

มาตรา ๓๗ ในกรณีที่ตำแหน่งนายกเมืองพัทยาว่างลง ตามมาตรา ๓๖
ให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเพื่อดำรงตำแหน่งที่ว่างแทน ภายในสิบห้าวันนับแต่
วันที่ตำแหน่งว่างลง แต่ให้นายกเมืองพัทยาซึ่งได้รับเลือกใหม่อยู่ตำแหน่งได้
เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกนายกเมืองพัทยาตามวรรคหนึ่งให้สมาชิก
ประเภทที่หนึ่งซึ่งมีอายุสูงสุด ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเมืองพัทยา

มาตรา ๓๘ นายกเมืองพัทยาเป็นผู้เรียกประชุมสภาเมืองพัทยา

ในกรณีที่นายกเมืองพัทยาไม่เรียกประชุมตามวรรคหนึ่งให้ผู้ว่าราชการ
จังหวัดเรียกประชุมสภาเมืองพัทยา

มาตรา ๓๙ เมื่อมีการพิจารณาและเพื่อประโยชน์แห่งเมืองพัทยา ปลัด
เมืองพัทยาหรือสมาชิกไม่น้อยกว่าหกคน อาจทำคำร้องยื่นต่อนายกเมืองพัทยา ขอ
ให้เรียกประชุมสภาเมืองพัทยา และให้นายกเมืองพัทยาเรียกประชุม โดยกำหนด
วันประชุมภายในเจ็ดวัน นับจากวันได้รับคำร้อง

มาตรา ๔๐ ในการประชุมเมืองพัทยาทุกคราว ต้องมีสมาชิกมาประชุม
ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ปลัดเมืองพัทยา เป็นเลขานุการสภาเมืองพัทยา

ปลัดเมืองพัทยา รองปลัดเมืองพัทยา และพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งปลัด
เมืองพัทยาเห็นควรมิหน้าที่เข้าประชุมสภาเมืองพัทยา และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง
ตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ต่อที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออก
เสียงลงคะแนน

มาตรา ๔๑ การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษา ให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

เว้นแต่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นว่าพระราชบัญญัตินี้หรือในข้อบังคับว่าด้วยการประชุมสภาเมืองพัทยา

สมาชิกคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงคะแนนเสียงเท่ากัน ให้นำประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงชี้ขาด

มาตรา ๔๒ ห้ามมิให้สภาเมืองพัทยารับปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือเรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

มาตรา ๔๓ การประชุมสภาเมืองพัทยา ต้องกระทำโดยเปิดเผย ตามลักษณะที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการประชุมสภาเมืองพัทยา แต่ถ้าสมาชิกไม่น้อยกว่าหกคนร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับได้

มาตรา ๔๔ สภาเมืองพัทยามีอำนาจ

(๑) วางนโยบายและอนุมัติแผน เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเมืองพัทยา

(๒) พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติ

(๓) แต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ และแต่งตั้งบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี

(๔) ควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัตินโยบาย และแผน

มาตรา ๔๕ ในการประชุมคณะกรรมการตามมาตรา ๓๓ (๓) ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำมาตรา ๔๐ วรรคสาม และมาตรา ๔๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๖ คณะกรรมการตามมาตรา ๔๔ (๓) ย่อมสิ้นสภาพหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย และเสนอรายงานต่อสภาเมืองพัทยาแล้ว แต่ทั้งนี้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับเลือกตั้ง

มาตรา ๔๗ ให้นำายกเมืองพัทยา สมาชิกและกรรมการ ได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ส่วนที่ ๒

ปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญา

มาตรา ๔๘ เมืองพญามีปลัดเมืองพญาคนหนึ่งทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพญา ให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพญา และจะมีรองปลัดเมืองพญาจำนวนไม่เกินสองคน ทำหน้าที่ช่วยปลัดเมืองพญาบริหารกิจการเมืองพญา มอบหมายก็ได้

มาตรา ๔๙ ให้นายกเมืองพญา เสนอชื่อผู้มิได้เป็นสมาชิกสภาเมืองพญา และมีคุณสมบัติตามมาตรา ๔๑ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๒ อย่างน้อยสองคน แต่ไม่เกินสามคน เพื่อให้สภาเมืองพญาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพญา

ให้ปลัดเมืองพญา เป็นผู้แต่งตั้งรองปลัดเมืองพญาจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๔๑ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๒

มาตรา ๕๐ ภายใต้งบกับมาตรา ๔๙ การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการกำหนดเงื่อนไขอื่นในการทำงานหน้าที่ปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญา ให้เป็นไปตามแบบสัญญาจ้างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และให้มีอายุการจ้างคราวละสี่ปี

ในการว่าจ้างปลัดเมืองพญา ให้นายกเมืองพญาเป็นคู่สัญญานามของเมืองพญา

ในการว่าจ้างรองปลัดเมืองพญาให้ปลัดเมืองพญาเป็นคู่สัญญานามของเมืองพญา

ให้ปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญาได้รับเงินค่าจ้างค่าตอบแทน และเงินอื่น ๆ ตามที่สภาเมืองพญากำหนด ทั้งนี้ไม่เกินบัญชีอัตราเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

มาตรา ๕๑ ปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญา ต้องมีสัญชาติไทย ตามกฎหมาย มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๖ หรือเทียบเท่าตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

(๒) ถ้าเป็นพนักงานนอกการของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจต้องเคยดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ ๖ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๓) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัท ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีพนักงานและลูกจ้างอยู่ตามความรับผิดชอบไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน หรือมีทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท หรือมีเงินทุนหมุนเวียนอยู่ตามความรับผิดชอบไม่น้อยกว่าห้าสิบล้านบาท มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

มาตรา ๔๒ ปลัดเมืองพัทยาและรองปลัดเมืองพัทยา ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ติดยาเสพติดให้โทษ

(๒) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

(๓) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๔) เคยถูกไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้าง เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือย่อความสามารถ

(๕) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๖) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๗) ดำรงตำแหน่งหน้าที่อื่นใดตามหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล หรือเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่งานทางนิติบัญญัติ หรือสภาท้องถิ่น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามกฎหมาย หรือตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลที่เป็นการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือที่เมืองพัทยาถือหุ้น

(๘) เป็นคู่สัญญาเมืองพัทยาหรือผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเมืองพัทยา หรืองานกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยา อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม เว้นแต่การทำสัญญารับจ้างเป็นปลัดเมืองพัทยา หรือรองปลัดเมืองพัทยา

มาตรา ๔๓ ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ร่างแผนเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา

(๒) บริหารกิจการตามนโยบาย และแผนของสภาเมืองพัทยา ตาม
มาตรา ๔๔ (๑)

(๓) ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่น เพื่อเสนอต่อสภาเมือง
พัทยา

(๔) ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของกระทรวง
มหาดไทย และข้อบัญญัติ

(๕) รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา พร้อมด้วยข้อ
เสนอแนะเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา

(๖) รายงานผลงานการปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยา ต่อสภา
เมืองพัทยา

(๗) ปฏิบัติงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้
มาตรา ๕๔ ๑ ให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพนักงาน และ
ลูกจ้างเมืองพัทยา และรับผิดชอบในการบริหารราชการเมืองพัทยา

เมื่อปลัดเมืองพัทยามิอยู่ หรือมิอาจปฏิบัติราชการได้ ๑ ให้รองปลัด
เมืองพัทยาเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองปลัดเมืองพัทยา หรือมีแต่ไม่อาจ
ปฏิบัติราชการได้ ๑ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่หัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยา
ซึ่งมีตำแหน่งและอาวุโสสูงสุดตามลำดับ เป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๕๕ ปลัดเมืองพัทยา พ้นจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) สัญญาจ้างสิ้นอายุและไม่มีการต่ออายุสัญญาจ้างใหม่

(๒) ตาย

(๓) ลาออกจากตำแหน่ง โดยยื่นใบลาออกต่อนายกเมืองพัทยาตาม
เงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาจ้าง

(๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๕๑ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา
๕๒

(๕) กระทำการที่ผิดเงื่อนไขในสัญญาจ้างระบุไว้ ๑ ให้ถือว่าสัญญาจ้าง
สิ้นสุดลง

(๖) เมื่อนายกเมืองพัทยา บอกเลิกสัญญาจ้างด้วยความเห็นชอบจาก
สภาเมืองพัทยาตามเหตุที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง

มาตรา ๕๖ รองปลัดเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) สัญญาจ้างสิ้นอายุและไม่มีการต่ออายุสัญญาจ้างใหม่

(๒) ตาย

(๓) ลาออกจากตำแหน่ง โดยยื่นใบลาออกต่อปลัดเมืองพัทยา

(๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๕๑ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๒

(๕) กระทำการที่ผิดเงื่อนไขในสัญญาจ้าง ซึ่งระบุไว้ ว่าเป็นสัญญาจ้างสิ้นสุดลง

(๖) ปลัดเมืองพิทยา เลิกสัญญาจ้าง เหตุที่ได้ระบุไว้ในสัญญาจ้าง

(๗) ปลัดเมืองพิทยาพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๕

ในกรณีที่รองปลัดเมืองพิทยาพ้นจากตำแหน่งตาม (๑) (๒) (๓) (๔)

(๕) หรือ (๖) ปลัดเมืองพิทยาจะแต่งตั้งรองปลัดเมืองพิทยาจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา ๕๑ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๒ แทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้

รองปลัดเมืองพิทยา ซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนรองปลัดเมืองพิทยา ที่พ้นจากตำแหน่ง ให้อยู่ในตำแหน่งได้ตามระยะเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๕๗ ในกรณีที่ปลัดเมืองพิทยาพ้นจากตำแหน่ง ให้นำผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งหัวหน้าราชการของเมืองพิทยาซึ่งมีตำแหน่งและอาวุโสสูงตามลำดับเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งปลัดเมืองพิทยา

ให้นายกเมืองพิทยา ดำเนินการแต่งตั้งปลัดเมืองพิทยาตามมาตรา ๕๕ ภายในสองเดือนนับแต่วันที่มิได้แต่งตั้งผู้รักษาการ ในตำแหน่งปลัดเมืองพิทยาตามวรรคหนึ่ง

หมวด ๓

การจัดระเบียบราชการของเมืองพิทยา

มาตรา ๕๘ เมืองพิทยาแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้

(๑) สำนักปลัดเมืองพิทยา

(๒) ฝ่ายหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การตั้ง การเปลี่ยนแปลง การยุบ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และของหัวหน้าส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ให้นำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๕๙ สำนักปลัดเมืองพิทยามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของเมืองพิทยา และราชการที่มีกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพิทยาเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของสำนักปลัดเมืองพิทยา ขึ้นตรงต่อปลัดเมืองพิทยา

มาตรา ๖๐ ฝ่ายหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น มีอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ ให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายหรือส่วนราชการนั้น โดยมีพนักงานเมืองพิทยาคนหนึ่ง

เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

มาตรา ๖๑ ในกรณีที่หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา หรือหัวหน้าฝ่ายหรือส่วนราชการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดเมืองพัทยา แต่งตั้งพนักงานเมืองพัทยาคณหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๖๒ ให้เมืองพัทยามีพนักงานเมืองพัทยาดำรงตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบพนักงานเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาลโดยให้ถือว่าเมืองพัทยามีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร และปลัดเมืองพัทยามีอำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี

มาตรา ๖๓ อำนาจในการสั่งการอนุญาต อนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดเมืองพัทยาสั่งหรือปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดเมืองพัทยาสั่งหรือมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือหรือรองปลัดเมืองพัทยาสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนปลัดเมืองพัทยาก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้หัวหน้าฝ่ายหรือส่วนราชการของเมืองพัทยา ให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศให้ประชาชนทราบ

มาตรา ๖๔ ในระหว่างดำรงตำแหน่ง ให้ปลัดเมืองพัทยาและรองปลัดเมืองพัทยามีฐานะเป็นพนักงานเมืองพัทยา เว้นแต่ในสัญญาจ้างจะระบุไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๖๕ ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่ราชการเมืองพัทยาที่จะต้องอาศัยข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น มาปฏิบัติงานชั่วคราวปลัดเมืองพัทยาอาจจะขอตัวผู้นั้นไปช่วยปฏิบัติราชการของเมืองพัทยารับเป็นการชั่วคราว โดยมิกำหนดเวลาให้ก็ได้ แต่ต้องทำความตกลงกับหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก่อน เมื่อหมดความจำเป็นเมื่อใดให้รีบส่งตัวผู้นั้นคืนเจ้าสังกัดโดยพลัน

ให้ถือว่าข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น ผู้ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวหน้าที่เป็นพนักงานเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติ

มาตรา ๖๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเมืองพัทยา มีฐานะเป็น

เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด ๔

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติของกฎหมายเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตพิพาทในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (๒) การส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (๓) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (๔) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมทรम
- (๕) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (๖) การกำจัดขยะมูลฝอยและบฏูล
- (๗) การจัดหาให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๘) การจัดหาให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- (๙) การควบคุมและอนามัยร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (๑๐) ควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (๑๑) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา

มาตรา ๖๘ เมืองพัทยามีอำนาจให้บริการแก่ เอกชน ประชาชน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีค่าตอบแทนได้ เมื่อบริการนั้นโดยปกติเป็นบริการที่มีค่าตอบแทน

การประกอบกิจการพาณิชย์ของเมืองพัทยา ให้ตราเป็นข้อบัญญัติ การประกอบกิจการใดที่เมืองพัทยามีรายได้หรือผลพลอยได้อันเกิดจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ จะไม่ตราเป็นข้อบัญญัติก็ได้

มาตรา ๖๙ เมืองพัทยามีอำนาจดำเนินการนอกเขตเมืองพัทยา เมื่อ

- (๑) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเมืองพัทยาหรือเป็นผลประโยชน์ต่อเมืองพัทยา
- (๒) ได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และ
- (๓) ได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ

มาตรา ๓๐ เมื่อมีกิจการใดที่อยู่นอกเขตเมืองพัทยา แต่มีผลกระทบกระเทือนต่อความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยของราษฎรในเขตเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยาอาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวร่วมกันระหว่างเมืองพัทยากับหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องว่าราชการจังหวัดพิจารณา เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของปลัดเมืองพัทยาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการตามที่เสนอ และเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาและมีมติอย่างใดแล้ว ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการให้เมืองพัทยาและหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่ง

มาตรา ๓๑ เมืองพัทยาอาจทำร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลตลอดจนถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวได้ เมื่อ

(๑) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค

(๒) เมืองพัทยาต้องถือหุ้น เป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ว่ากรณีเมืองพัทยานั้นหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันนั้นรวมกัน

(๓) สภาเมืองพัทยามีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดและ

(๔) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เมืองพัทยามีถือหุ้นในบริษัท ซึ่งเป็นนิติบุคคล ต้องได้รับอนุมัติจากสภาเมืองพัทยาและรัฐมนตรี

ความใน (๑) และ (๒) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บริษัทที่เมืองพัทยานั้นร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้นไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

มาตรา ๓๒ ถ้ามีกิจการใดอยู่ในอาณาเขตของเมืองพัทยา ที่จะร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างอื่น ให้จัดตั้งเป็นองค์การขึ้น เรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเมืองพัทยา หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น แล้วแต่กรณี

การจัดตั้งสหการจะทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุชื่ออาณาเขตและวิธิตำเนินงานไว้ และเมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยระบุวิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

หมวด ๕

ข้อบัญญัติ

มาตรา ๓๓ เมืองพัทยาเมืองนางตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดแย้งต่อกฎหมาย
กรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) เพื่อบริหารกิจการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา
- (๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพัทยาดำเนินข้อบัญญัติได้
- (๓) การให้บริการโดยมีค่าตอบแทนตามมาตรา ๖๕
- (๔) การพาณิชย์ตามมาตรา ๖๕ วรรคสอง

ในข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับผู้ละเมิดข้อ
บัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหาเดือน และโทษปรับไม่เกิน
หนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๓๔ สมาชิกและปลัดเมืองพัทยามีสิทธิเสนอความคิดเห็นในการ
บริหารราชการการเมืองพัทยาต่อสภาเมืองพัทยา

ในกรณีที่สภาเมืองพัทยา พิจารณาเห็นชอบด้วยกับความคิดเห็นของ
สมาชิก หรือปลัดเมืองพัทยาและความคิดเห็นนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา
ที่จะตราเป็นข้อบัญญัติได้ ให้ปลัดเมืองพัทยาร่างข้อบัญญัติเสนอให้สภาเมืองพัทยา
พิจารณาต่อไป

มาตรา ๓๕ ปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติตามมาตรา ๓๓
และมาตรา ๔๓ ต่อสภาเมืองพัทยา

มาตรา ๓๖ ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่สภาเมืองพัทยามีมติเห็นชอบด้วย
กับร่างข้อบัญญัติใด ให้ปลัดเมืองพัทยาส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
พิจารณา

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้นให้เสร็จและส่งคืนปลัด
เมืองพัทยา ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ปลัด
เมืองพัทยาเสนอนายกเมืองพัทยา เพื่อลงชื่อและประกาศใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อ
ไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ปลัดเมืองพัทยา
เสนอสภาเมืองพัทยาเพื่อพิจารณาใหม่

ในกรณีที่สภาเมืองพัทยามีมติยืนยันร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่
น้อยกว่าสิบเอ็ดเสียง ให้ปลัดเมืองพัทยาเพื่อลงชื่อและประกาศใช้บังคับเป็นข้อ

บัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาไม่ผ่านหรือผ่านตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่าสิบ
เอ็ดเสียงว่าให้ร่างบัญญัตินั้นตกไป

มาตรา ๓๗ ในกรณีฉุกเฉิน หรือมีความจำเป็นรีบด่วนเกี่ยวกับการ
บริหารราชการเมืองพัทยา และไม่สามารถประชุมสภาเมืองพัทยาให้ทันเวลา
ปลัดเมืองพัทยาอาจเสนอร่างข้อบัญญัติ เพื่อให้นายกเมืองพัทยาลงชื่อและประกาศ
ใช้เป็นข้อบัญญัติชั่วคราวได้ ทั้งนี้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว

ในการประชุมสภาคราวต่อไป ปลัดเมืองพัทยาต้องนำข้อบัญญัติชั่วคราว
เสนอต่อสภาเมืองพัทยาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติให้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นใช้เป็นข้อ
บัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาไม่อนุมัติ ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นไม่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่สภา
ลงมติไม่อนุมัติ ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้กระทำไประหว่างที่ใช้อยู่กับ
ชั่วคราวนั้น

ให้ปลัดเมืองพัทยา ประกาศการไม่อนุมัติข้อบัญญัติชั่วคราวให้ประชาชน
ทราบโดยเร็ว

มาตรา ๓๘ นอกจากข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ตามมาตรา
๔๔ ข้อบัญญัติอื่นที่ใช้อยู่กับได้เมื่อได้ประกาศไว้ โดยเปิดเผยที่ศาลาว่าการเมือง
พัทยาแล้วสามวันยกเว้นข้อบัญญัติชั่วคราว ตามมาตรา ๓๗ จะประกาศน้อยกว่า
สามวันก็ได้ หรือถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบัญญัติหรือข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นว่าจะใช้
ใช้บังคับเมื่อใด ก็ให้เป็นไปตามนั้น แต่ต้องเป็นเวลาภายหลังวันประกาศไม่น้อย
กว่าหนึ่งวัน นับแต่วันประกาศวันแรก

มาตรา ๓๙ ในกรณีที่อายุของสภาเมืองพัทยาสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภา
เมืองพัทยามิได้ร่างข้อบัญญัติที่สภาเมืองพัทยายังมิได้พิจารณา และที่ยังพิจารณา
ไม่เสร็จให้ตกไป

มาตรา ๔๐ บรรดาความผิดต่อข้อบัญญัติเมืองพัทยา เห็นว่าผู้ต้องหาไม่
ควรได้รับโทษจาก ให้นำอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้รับ
เงินค่าปรับตามจำนวนที่ปลัดเมืองพัทยากำหนด ภายในเจ็ดวันคดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

เงินค่าปรับตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นรายได้ของเมืองพัทยา

หมวด ๖

รายได้และรายจ่าย

มาตรา ๘๑ ภาษีบำรุงท้องที่ในเขตเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยาจัดเก็บเป็นรายได้ของเมืองพัทยาทามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๘๒ ภาษีโรงเรือนและที่ดินในเขตเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยาจัดเก็บเป็นรายได้ของเมืองพัทยาทามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๘๓ ภาษีป้ายสำหรับที่แสดงไว้ในเขตเมืองพัทยาให้เมืองพัทยาจัดเก็บเป็นรายได้ของเมืองพัทยาทามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๘๔ อากกรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่น เนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยาจัดเก็บเป็นรายได้ของเมืองพัทยาทามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๘๕ สำหรับน้ำมันเบนซิน ซึ่งสถานการณ์ค้าอยู่ในเขตเมืองพัทยาให้เมืองพัทยา มีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงเมืองพัทยาได้ไม่เกินอัตราที่กำหนด

มาตรา ๘๖ กิจการใดที่มีกฎหมายมอบหน้าที่ ให้เทศบาลเป็นเจ้าของที่ดินดำเนินการค้ากิจการนั้นอยู่ในเขตเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยาเป็นเจ้าของที่ดินดำเนินการตามกฎหมายนั้น และบรรดาค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม ค่าปรับเนื่องในกิจการเช่นว่านั้น ให้เป็นรายได้ของเมืองพัทยา

มาตรา ๘๗ เมืองพัทยามีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานการณ์ค้าอยู่ในเขตเมืองพัทยา

(๒) อากรมหรรสตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่มหรสพอยู่ในเขตเมืองพัทยา

(๓) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราอยู่ในเขตเมืองพัทยา

(๔) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขตเมืองพัทยา

ในการเสียภาษีอากร และค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ เศษของหนึ่ง

สตาจคำให้ปิดทิ้ง

ภาษีอากร และค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ให้ถือเป็นภาษีอากร และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๘๘ เมืองพัทยาจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามมาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ มาตรา ๘๖ หรือ มาตรา ๘๗ เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อเมืองพัทยาก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้น ส่งมอบให้แก่เมืองพัทยา

มาตรา ๘๙ ในการปฏิบัติตาม มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ มาตรา ๘๖ หรือมาตรา ๘๗ ให้เมืองพัทยามีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการ และให้เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งมีอำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ในการบังคับเรียกเก็บภาษีค้าง ตามมาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และ มาตรา ๘๓ มาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ มาตรา ๘๖ หรือมาตรา ๘๗ ให้ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจสั่งยึด และสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรโดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึด หรือสั่ง แต่ถ้าจะขายทอดตลาดต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด

วิธียึด และขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคสอง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดดังกล่าวแล้ว ให้หักค่าธรรมเนียมกับค่าใช้จ่ายในการยึดและขาย และเงินภาษีอากรค้าง ถ้ามีเงินเหลือให้คืนให้แก่เจ้าของทรัพย์สิน

มาตรา ๙๐ ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บในจังหวัดชลบุรี ให้ปันให้แก่เมืองพัทยาด้วย โดยให้ถือว่าเมืองพัทยาเป็นเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการปันภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มาตรา ๙๑ นอกจากรายได้ที่เมืองพัทยาพึงได้รับ ตามมาตราข้างต้นแล้ว เมืองพัทยาอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

- (๑) รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพัทยา
- (๒) รายได้จากสาธารณูปโภคของเมืองพัทยา
- (๓) รายได้จากการพาณิชย์ของเมืองพัทยา

(๔) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังร่วมกัน และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว

(๕) เงินกู้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่ถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศ ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ ให้นำตราเป็นข้อบัญญัติ

(๖) เงินอุดหนุน

(๗) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(๘) เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน

(๙) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๑๐) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรตามเมืองพัทยา ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

(๑๑) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของเมืองพัทยามาตรา ๕๒ เมืองพัทยาอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

(๑) เงินเดือน

(๒) ค่าจ้างประจำ

(๓) ค่าจ้างชั่วคราว

(๔) ค่าวัสดุ

(๕) ค่าวัสดุ

(๖) ค่าวัสดุ

(๗) ค่าครุภัณฑ์

(๘) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

(๙) เงินอุดหนุน

(๑๐) รายจ่ายตามข้อผูกพัน

(๑๑) รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติกำหนด

มาตรา ๕๓ การจ่ายเงินของเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามที่อนุญาตไว้ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจ่ายเงินอื่นซึ่งมิได้อนุญาตไว้ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติว่า

ด้วยการนั้น

มาตรา ๕๔ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเมืองพัทยา ต้องตราเป็นข้อบัญญัติ านกรณีข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันปีงบประมาณหนึ่ง ำทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

านกรณีที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้ ไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีงบประมาณ หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณก็ดี ำให้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

มาตรา ๕๕ ำให้กระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การพาณิชย์ การซื้อ การจ้าง และระเบียบอื่น ๆ เกี่ยวกับการเงิน และทรัพย์สินของเมืองพัทยาขึ้นไว้

หมวด ๘

การควบคุม

มาตรา ๕๖ ภายหนึ่งเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ำให้ปลัดเมืองพัทยาทำรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด เสนอต่อสภาเมืองพัทยา และประกาศให้ประชาชนทราบ ณ ศาลว่าการเมืองพัทยา เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน

มาตรา ๕๗ ำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ตรวจสอบรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงิน และทรัพย์สินอื่น ๆ ของเมืองพัทยา เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ำให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอปลัดเมืองพัทยาเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา

มาตรา ๕๘ บรรดาเรื่องที่เมืองพัทยาต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีหรือกระทรวงมหาดไทย ำให้ปลัดเมืองพัทยาเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำความเห็นเสนอรัฐมนตรีหรือกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี

มาตรา ๕๙ ำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา เพื่อการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้

มาตรา ๑๐๐ านกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติ

ในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยาหรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย
กฏระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัด
ได้ชี้แจง แนะนำหรือตักเตือนแล้ว แต่ปลัดเมืองพัทยายังไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ว่า
ราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เหมาะสม แต่
ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนจะรอช้ามิได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออก
คำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนได้

การกระทำของปลัดเมืองพัทยา ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด
หรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ตามวรรคหนึ่ง ไม่มีผลผูกพันเมืองพัทยา

มาตรา ๑๐๑ ในกรณีที่ปลัดเมืองพัทยาเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ
รัฐมนตรีได้สั่งการตามมาตรา ๑๐๐ โดยมิชอบ ปลัดเมืองพัทยาจะนำเสนอเรื่องขึ้นฟ้อง
เป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยก็ได้

การฟ้องคดีตามวรรคหนึ่ง ต้องกระทำภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับ
คำสั่ง

มาตรา ๑๐๒ บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามพระราช
บัญญัตินี้ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรจะทำหนังสือมอบอำนาจให้รอง
ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือนายอำเภอบางละมุงปฏิบัติแทนก็ได้ และให้
รายงานกระทรวงมหาดไทยทราบด้วย

หมวด ๘

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๑๐๓ ผู้ใดจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ไม่อำนวยความสะดวกตามสมควรแก่ลูกจ้าง งานอันที่จะใช้สิทธิ
เลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้ง

(๒) นำสิ่งพิมพ์ตามกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ แผ่นประกาศ หรือสิ่งอื่น
มาโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ของผู้สมัครรับเลือกตั้งภายในเขตที่กา-
หนดห้าม

(๓) โฆษณาที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ภายในเขตที่
กำหนด หรือใช้เครื่องขยายเสียง หรือทำเสียงอื่นใดเป็นการรบกวน หรือเป็น
อุปสรรคแก่การเลือกตั้ง ไม่ว่าจะกระทำในหรือนอกเขตดังกล่าว

(๔) ขาย จำหน่าย จำย แจก หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิดในเขตเลือก

ตั้งในวันเลือกตั้ง

(๕) กระทำการใดเพื่อประโยชน์แห่งการเลือกตั้ง ในลักษณะที่เป็น
คุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร หรือช่วยเหลือในการเลือกตั้งด้วยประการใด ๆ โดยที่
ตนเป็นบุคคลซึ่งมิได้มีสัญชาติไทย เว้นแต่การกระทำนั้นเป็นการช่วยราชการ หรือ
เป็นการประกอบอาชีพตามกฎหมาย โดยสุจริตของผู้นั้น

(๖) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของกรรมการตรวจคะแนน ซึ่งสั่งให้ออกใบ
จากเขตเลือกตั้ง เพราะเหตุที่ได้กระทำตนเป็นที่ขัดขวางหรือรบกวนกิจการเลือก
ตั้ง หรือจะหาความไม่เรียบร้อยขึ้นในที่เลือกตั้ง

(๗) ลงคะแนนหรือพยายามลงคะแนนมากกว่าหนึ่งแห่ง

(๘) จงพิจารณาด้วยประการใดให้บัตรเลือกตั้งชำรุด หรือเสียหาย หรือให้เป็นบัตรเลือกตั้งที่เสีย หรือกระทำด้วยประการใดแก่บัตรเลือกตั้งที่เสียให้เป็นบัตรเลือกตั้งที่ชำรุด

(๕) เรียกหรือรับ ำให้ ขอำให้ หรือรับว่าจะำให้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์สำหรับทนเองหรือผู้อื่น เพื่อจะลงหรือำให้ลงคะแนนเลือกตั้ง หรืองดเว้นหรือำห้งดเว้นำลงคะแนนเลือกตั้ง

(๑๐) เปิด ทาทำลาย ทำให้เสียหาย ทำให้เปลี่ยนแปลง ทำให้ไร้ประโยชน์ หรือลักพาไปซึ่งหีบบัตรเลือกตั้งหรือบัตรเลือกตั้ง รอดยไม่มีอำนาจรอดยชอบด้วยกฎหมาย

(๑๑) จงพิจารณาการขาดเพื่อจัดวางหรือห่วงใยเพื่อผู้เลือกตั้ง
 ๒. ๓ ที่เลือกตั้ง หรือเข้า ๒. ๓ ที่ลงคะแนน หรือมีค่าไปถึง ๓ ที่ตั้งว่านั้น ภายใต้
 ในกำหนดเวลาที่จะลงคะแนนเลือกตั้งได้ โดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๑๒) ท้าเครื่องสังเวยโดยทูลจรีตด้วยวิธีาต ๆ ไว้ที่นัตรเลือกตั้ง

(๑๓) กระจายโดยทุจริตให้ปรากฏด้วยวิธีใด อันเป็นการลวงผู้เลือกตั้งให้สำคัญผิดเกี่ยวกับเลขหมายประจำตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือตนเองจนกรณีที่ดินเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย

(๑๔) วัชภัตรเลือกตั้ง ซึ่งมิวัชภัตรที่รับมอบให้ลงคะแนน หรือนำวัช
เลือกตั้งที่ไม่วัชลงคะแนนออกไปจากที่เลือกตั้ง

(๑๔) ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งงานหน่วยเลือกตั้ง รดยรู้ก่อนแล้วว่าตนไม่มีสิทธิเลือกตั้ง หรือไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งงานหน่วยเลือกตั้งนั้น หรือได้พยายามลงบัตรเลือกตั้งหรือแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือสิ่งทำขึ้นทดบัตรประชาชนที่มีไว้สำหรับตน หรือที่ทำปลอมแปลงขึ้นเพื่อลงคะแนนเลือกตั้ง

(๑๖) นายบัตรเลือกตั้งฯ ส่วนที่บัตรเลือกตั้งหรือกระทำการใด ๆ อันบัญญัติรายชื่อผู้เลือกตั้ง แสดงว่ามีผู้มาแสดงตนเพื่อลงคะแนนโดยผิดจากความจริง หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้บัตรเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากความจริง

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาสิบปีด้วย

มาตรา ๑๐๔ ผู้มีหน้าที่ดำเนินการในการเลือกตั้งผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) จงใจนับบัตรเลือกตั้งหรือคะแนนการเลือกตั้ง ให้ผิดพลาดไปจากความจริงหรือรวมคะแนนที่ผิดไป

(๒) กระทำด้วยประการใด โดยมิได้มีอำนาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ให้บัตรเลือกตั้งชำรุดหรือเสียหาย หรือเป็นบัตรเสีย

(๓) กระทำด้วยประการใดแก่บัตรเลือกตั้งที่เสีย เพื่อให้เป็นบัตรเลือกตั้งที่ชำรุดหรืออ่านบัตรเลือกตั้งให้ผิดจากความจริง หรือทำรายงานการเลือกตั้งไม่ตรงความจริง

(๔) จงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำการอันใดเพื่อขัดขวางมิให้มีการเป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทย

ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาสิบปีด้วย

มาตรา ๑๐๕ ข้าราชการ พนักงานเมืองพัทยา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาสิบปีด้วย

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๐๖ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของสุขาภิบาลนาเกลือ และขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีในส่วนที่อยู่ในเขตเมืองพัทยา ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็นของเมืองพัทยา

มาตรา ๑๐๗ ให้บรรดาพนักงานและลูกจ้างของสุขาภิบาลนาเกลือข้าราชการส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ซึ่งปฏิบัติราชการประจำอยู่ในเขตเมืองพัทยา แต่ไม่รวมถึงข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งปฏิบัติราชการประจำ ณ ที่ทำการอำเภอบางละมุง ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของเมืองพัทยา แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๐๘ บรรดาข้อบังคับสุขาภิบาล คำสั่ง และประกาศของสุขาภิบาลนาเกลือ และข้อบัญญัติจังหวัดชลบุรี คำสั่ง และประกาศขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงบังคับใช้ในเขตเมืองพัทยาต่อไป ทำที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีข้อบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ใช้แทน

มาตรา ๑๐๙ ในวาระเริ่มแรกแต่ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีจำนวนสิบเจ็ดคน และให้รัฐมนตรีดำเนินการแต่งตั้งสมาชิกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน

ในการแต่งตั้งสมาชิกตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งประกอบอาชีพธุรกิจอยู่ในเมืองพัทยา จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกประเภทที่สอง มาใช้บังคับแก่สมาชิกตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑๐ ในวาระเริ่มแรกแต่ไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้เมืองพัทยามีปลัดเมืองพัทยาคณหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี และให้รัฐมนตรีดำเนินการแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน

ปลัดเมืองพัทยาทามวรรคหนึ่ง ให้ได้รับยกเว้นเกี่ยวกับคุณสมบัติตามมาตรา ๕๑ (๑) (๒) และ (๓) และลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๒ (๗) และให้นำมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งและสองมาใช้บังคับแก่ปลัดเมืองพัทยา

มาตรา ๑๑๑ เมื่อพ้นหกเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สำนักกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นส่วนที่เกี่ยวกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้

ช่วยผู้ใหญ่นบ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน มาช่วยบังคับในเมืองพัทยา

มาตรา ๑๑๒ เมื่อพ้นกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้บุคคลซึ่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่นบ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่นบ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน พ้นจากตำแหน่งหน้าที่งานเขตเมืองพัทยา และให้ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนันและผู้ใหญ่นบ้านที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่หรือกฎหมายอื่น แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๑๓ ในระหว่างที่กระทรวงมหาดไทยยังมิได้ออกระเบียบหรือข้อบังคับตามความในพระราชบัญญัตินี้ ให้ข้าราชการเทียบหรือข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการนั้นๆ ซึ่งใช้บังคับแก่เทศบาลนครมาช่วยบังคับแก่เมืองพัทยารโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑๔ ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครอง ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัด และถ้าเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๒ ให้คำพิพากษาของศาลจังหวัดเป็นที่สุด

ผู้รับสนองพระราชโองการ

พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และเป็นสถานที่พักอากาศที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยมมาพักผ่อน จึงทำรายาทำให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก การที่ท้องถิ่นได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้างอาคารพร้อมกันด้วย ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นแต่ยังมีผลกระทบเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และรายได้ของชาติรายได้เฉพาะในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอีกด้วย จึงจำเป็นต้องมีการร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยรีบด่วน และโดยที่รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นแห่งนี้อย่างประการ สมควรจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่น

นี้ให้เหมาะสมควรกับภาวะเศรษฐกิจ และสังคม และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหา
ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันได้คำนึงถึงหลักการแห่ง
การปกครองตนเอง รดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตาม
หลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ
นี้ขึ้น

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕ (ฉบับพิเศษ) ตอนที่ ๑๒๐ ลงวันที่ ๓๐
ตุลาคม ๒๕๒๑)

คำอธิบายประกอบ

แผนที่ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

พ.ศ. ๒๕๒๑

ด้านเหนือ ตั้งแต่หลักเขตที่ ๑ ซึ่งตั้งอยู่ริมอ่าวไทย ตรงเส้นรุ้ง
ที่ ๑๓ องศา กับเส้นแวงที่ ๑๐๐ องศา ๔๕ ลิปดา

จากหลักเขตที่ ๑ เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกตามแนวเส้นรุ้งที่
๑๓ องศา ถึงหลักเขตที่ ๒ ซึ่งตั้งอยู่ริมอ่าวไทย ตรงปากคลองกระหิงลายฝั่งใต้

ด้านตะวันออก จากหลักเขตที่ ๒ เลียบคลองกระหิงลายฝั่งใต้ไป
ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ผ่านทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓ ตรง กม.
๑๓๗.๔๐๐ ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะ ๙๐๐ เมตร เป็นหลักเขตที่ ๓

จากหลักเขตที่ ๓ เป็นเส้นขนาน ระยะ ๙๐๐ เมตร กับทางหลวง
แผ่นดินหมายเลข ๓ ไปทางทิศใต้ถึงหลักเขตที่ ๔ ซึ่งตั้งอยู่สุดเขตตำบลห้วยใหญ่
อำเภอบางละมุง ระยะกึ่งกลางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓ ตรง กม.
๑๔๓.๐๐๐ ไปทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ระยะ ๙๐๐ เมตร

ด้านใต้ จากหลักเขตที่ ๔ ไปตามแนวเขตตำบลห้วยใหญ่ อำ
เภอบางละมุง ไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ ผ่านทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓
ตรง กม. ๑๔๓.๐๐๐ ถึงหลักเขตที่ ๕ ซึ่งตั้งอยู่ริมอ่าวไทย ตรงเส้นรุ้งที่ ๑๒
องศา ๕๒ ลิปดา

จากหลักเขตที่ ๕ เป็นเส้นตรงไปทางทิศตะวันออกไปริมอ่าวไทย
ตามแนวเส้นรุ้งที่ ๑๒ องศา ๕๒ ลิปดา ถึงหลักเขตที่ ๖ ซึ่งตั้งอยู่ริมอ่าวไทย
ตรงเส้นรุ้งที่ ๑๒ องศา ๕๒ ลิปดา กับเส้นแวงที่ ๑๐๐ องศา ๔๕ ลิปดา

ด้านตะวันตก จากหลักเขตที่ ๖ เป็นเส้นตรงไปทางทิศเหนือ
ตามแนวเส้นแวงที่ ๑๐๐ องศา ๔๕ ลิปดา จนบรรจบหลักเขตที่ ๑

พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

พ.ศ. ๒๕๒๑ พ.ศ. ๒๕๒๓

ภูมิพลอดุลยเดช บ.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๓

เป็นปีที่ ๓๕ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า "พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ พ.ศ. ๒๕๒๓"

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๑ บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ อีกด้วย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือกตั้งและ

(๓) มีชื่ออยู่บนทะเบียนบ้านในเขตเมืองพัทยาเป็นเวลาดำเนินจนถึงวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามเดือน หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้แก่เมืองพัทยานปีที่มีการเลือกตั้งหรือในปีก่อนที่มีการเลือกตั้งหนึ่งปี"

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

เปียบบริหารราชการเมืองพทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๒ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวจะเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) สอบได้ไม่ต่ำกว่าระดับการศึกษาภาคบังคับ ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่ยื่นแผนการการศึกษาภาคบังคับ

(๒) รับหรือเคยรับราชการทหาร ตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

(๓) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาเมืองพทยา กรรมการสุขาภิบาล กรรมการสภาตำบล กำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน

(๔) ตนเองหรือคู่สมรสเสียหรือเสียภาษีรายได้บุคคลธรรมดา หรือภาษีโรงเรือน และที่ดิน หรือภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมาย

(๕) มีภูมิลำเนาอยู่ในราชอาณาจักรไทยติดต่อกันไม่น้อยกว่าสิบปี"

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความใน (๕) ของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"(๕) ต้องคุมจังกอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย"

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๔ บุคคลดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๕ อีกด้วย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และ

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเมืองพทยาเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ที่เมืองพทยาในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัครหนึ่งปี"

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา ๑๕ บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นต่างด้าวจะเป็นผู้สมัครได้

ต้องมีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๒ และมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) เป็นผู้ได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียนตามกำหนดเวลา และสอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือตามแผนการศึกษาของชาติ หรือได้เข้าเรียนอยู่ในโรงเรียน หรือสถาบันการศึกษาอื่นในประเทศ ตามกำหนดเวลามาโดยตลอดจนมีความรู้ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบเท่า หรือรับรองว่าเทียบได้ไม่ต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการ หรือตามแผนการศึกษาของชาติ

(๒) ได้เข้าศึกษาในมหาวิทยาลัย หรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงในประเทศตามหลักสูตรจนเป็นผู้สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๙ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชกำหนดนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ป. ตีณสุสานนท์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศให้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือโดยที่บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ยังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างน้อยต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และหากผู้นั้นมีบิดาเป็นคนต่างด้าวก็ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาเป็นการด่วน เพื่อให้มีการเลือกตั้งเฉพาะกาลในวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๓ และจะต้องทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาดังกล่าว อย่างช้าภายในสองเดือน นับแต่วันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการนี้หากจะรอการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาไว้ จนกว่าจะเปิดสมัยประชุมรัฐสภาย่อมไม่ทันต่อเหตุการณ์ เมืองพัทยาเป็นสถานที่ส่งเสริมการท่องเที่ยวซึ่งหารายได้ให้แก่ประเทศอย่างมาก หากไม่สามารถทำเลือกตั้งสมาชิกสภา

เมืองพัทยามีคุณสมบัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เพื่อเข้าบริหารงานเมือง
พัทยาทันทีได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อความปกติของประเทศไทย และ
ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ว่าด้วยเงินประจำตำแหน่งนายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา
เงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการของสภาเมืองพัทยา และเงินตอบแทนอื่น (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2535

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบว่าด้วยเงินประจำตำแหน่งนายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา เงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการของสภาเมืองพัทยา และเงินตอบแทนอื่นให้เหมาะสมกับสภาพการณปัจจุบัน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบว่าดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินประจำตำแหน่งนายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา เงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการของสภาเมืองพัทยา และเงินตอบแทนอื่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535"

ข้อ 2. ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3. ให้ยกเลิกความในข้อ 4 และข้อ 5 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินประจำตำแหน่งนายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา เงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการของสภาเมืองพัทยา และเงินตอบแทนอื่น พ.ศ. 2525 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินประจำตำแหน่งนายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา เงินค่าเบี้ยประชุมกรรมการของสภาเมืองพัทยา และเงินค่าตอบแทน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ข้อ 4. สมาชิกสภาเมืองพัทยาที่ได้รับเงินประจำตำแหน่ง เดือนละสามพันสี่ร้อยห้าสิบบาท

ข้อ 5. นายกเมืองพัทยานอกจากจะได้รับเงินประจำตำแหน่งในฐานะสมาชิกสภาเมืองพัทยาตามข้อ 4 แล้ว ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งนายกเมืองพัทยานอัตราร้อยละห้าพันหนึ่งร้อยเจ็ดสิบบาทอีกด้วย

ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2535

(ลงชื่อ) พลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ

(อนันต์ กลินทะ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วยอัตราค่าจ้างปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญา (ฉบับที่ 4)
พ.ศ. 2535

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยอัตราค่าจ้างปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญาให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงออกระเบียบว่าดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ระเบียบนี้เรียกว่า "ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอัตราค่าจ้างปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญา (ฉบับที่ 4)"

ข้อ 2. ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ 3. ให้ยกเลิกบัญชีอัตราค่าจ้างปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญา ที่ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอัตราค่าจ้างปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญา พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอัตราค่าจ้างปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 และให้ใช้บัญชีอัตราค่าจ้างปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญาที่ายระเบียบนี้แทน

ข้อ 4. ให้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างของปลัดเมืองพญาและรองปลัดเมืองพญา เพิ่มขึ้นอีกร้อยละห้าสิบของอัตราค่าจ้างที่ได้รับอยู่ในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

ประกาศ ณ วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2535
(ลงชื่อ) พลอากาศเอก อนันต์ กลินทะ
(อนันต์ กลินทะ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

บัญชีอัตราค่าจ้างปลัดเมืองนันทาและรองปลัดเมืองนันทา

รายชื่อของปีงบประมาณที่ผ่านมา	ค่าจ้างไม่เกินเดือนละ	
	ปลัดเมืองนันทา (บาท)	รองปลัดเมืองนันทา (บาท)
ตั้งแต่ 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท	25,375-34,500	14,665-18,975
เกิน 100 ล้านบาท	34,500-43,125	18,975-24,150

สัญญาจ้างปลัดเมืองพญา

สัญญานับให้ทำขึ้นเมื่อวันที่....เดือน.....พ.ศ.....ณ ศาลา
ว่าการเมืองพญา ระหว่างเมืองพญา โดย.....ตำแหน่ง
นายกเมืองพญา ซึ่งต่อไปในสัญญานี้จะเรียกว่า "ผู้ว่าจ้าง" ฝ่ายหนึ่ง กับ....
.....อยู่บ้านเลขที่.....ถนน.....หมู่ที่-ตำบล
แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....
ซึ่งต่อไปในสัญญานี้จะเรียกว่า "ผู้รับจ้าง" อีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงทำ
สัญญากันมีข้อความ ดังต่อไปนี้. -

ข้อ 1. ผู้ว่าจ้างตกลงจ้างผู้รับจ้าง ซึ่งมีคุณสมบัติ.....
และมีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521
ให้ดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพญา มีกำหนดเวลาสี่ปี ตั้งแต่วันที่....เดือน.....
พ.ศ.....ถึงวันที่....เดือน.....พ.ศ.....เพื่อทำหน้าที่บริหาร
กิจการเมืองพญาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพญาและตาม
กฎหมายอื่น

ข้อ 2. ผู้รับจ้างตกลงรับจ้างตามข้อ 1. โดยจะอุทิศเวลาเพื่อปฏิบัติ
และดำเนินงานให้ผู้ว่าจ้างจนเต็มกำลังและความสามารถของตนให้ดีที่สุด และจะ
ถือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเมืองพญาโดยเคร่งครัด

ข้อ 3. ผู้ว่าจ้างตกลงจ่ายเงินค่าจ้างให้ผู้รับจ้างเป็นรายเดือน ใน
อัตราเดือนละ.....บาท (.....) อัตราเงิน
ค่าจ้างนี้อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยอัตราค่าจ้าง
ปลัดเมืองพญา และรองปลัดเมืองพญา และผู้รับจ้างอาจได้รับเงินค่าเช่าบ้าน
หรือเงินอื่นใด ตามที่กระทรวงมหาดไทยจะกำหนด

ข้อ 4. วัน เวลา ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการลาและวันลาของผู้-
รับจ้าง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล และผู้รับจ้างยินดี
จะมาปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวนอกเวลาราชการตามแต่จะได้รับมอบหมายหรือเมื่อ
มีงานตามหน้าที่ ซึ่งผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติเป็นการด่วนในการปฏิบัติงานล่วงเวลา
หรืองานพิเศษนอกเวลาราชการนี้ ผู้รับจ้างจะไม่เรียกร้องเงินค่าจ้างหรือค่าป่วย
การจากการปฏิบัติงานแต่อย่างใด เว้นแต่ค่าพาหนะ ไป-กลับ ค่าที่พัก ตามความ
จำเป็นอันแท้จริง ยกเว้นแต่กระทรวงมหาดไทยจะกำหนด

ข้อ 5. ผู้รับจ้างจะต้องเป็นผู้เสียภาษีเงินได้ของตนเอง

ข้อ 6. ผู้รับจ้างจะไม่เรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์อื่นใด นอกจากที่กำหนดไว้ในสัญญาให้ เว้นแต่สิทธิประโยชน์อื่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ 7. การเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดเวลาตามข้อ 1.

(1) ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาจ้าง ผู้ว่าจ้างจะต้องแจ้งให้ผู้รับจ้างทราบล่วงหน้าเป็นหนังสือไม่น้อยกว่าสองเดือน ก่อนวันบอกเลิกสัญญาจ้าง

(2) ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้าง นอกจากที่ต้องจ่ายตามปกติให้แก่ผู้รับจ้างอีกสองเดือนให้ถือว่าเป็นการบอกเลิกสัญญาจ้างทันที

(3) ในกรณีที่ผู้รับจ้างบอกเลิกสัญญาจ้าง ผู้รับจ้างจะต้องแจ้งให้ผู้ว่าจ้างทราบล่วงหน้าเป็นหนังสือไม่น้อยกว่าสองเดือน ก่อนวันบอกเลิกสัญญาจ้าง

ข้อ 8. ในกรณีที่ผู้ว่าจ้างสอบสวนแล้วเห็นว่าผู้รับจ้างมีพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้

(2) ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อหรือโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ หรือมติของคณะรัฐมนตรี เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) เปิดเผยความลับของทางราชการ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

(4) ขัดคำสั่งหรือหลักเลียงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(5) รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(6) ละทิ้งหน้าที่โดยไม่มีความผิดอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่ติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือโดยมีพฤติกรรมอันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบของทางราชการ

(7) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงราษฎร

(8) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุก หรือโทษที่หนัก

กว่าจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือได้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เช่น ประพฤติเสื่อมเสียในทางสุสวามิภักดิ์ในการพินัย เสพสุราในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เมาสุราเสียการงาน เมาสุราในที่ชุมนุมสาธารณะ จนเกิดความเสียหายหรือเสียเกียรติของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างได้โดยไม่ต้องแจ้งให้ผู้รับจ้างทราบล่วงหน้า การเลิกสัญญาจ้างตามข้อนี้ผู้ว่าจ้างไม่ต้องจ่ายเงินค่าจ้างหรือเงินอื่นใดให้แก่ผู้รับจ้าง

ข้อ 9. สัญญาจ้างนี้ให้เป็นอันยกเลิก เมื่อผู้รับจ้างต้องพ้นจากตำแหน่ง ปลัดเมืองพิทยา ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิทยา พ.ศ. 2521 โดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า

ข้อ 10. ถ้าผู้รับจ้างกระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ โดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิหรือทรัพย์สินของผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างยินยอมให้ผู้ว่าจ้างดำเนินการตามกฎหมาย และผู้รับจ้างยินยอมชดเชยค่าเสียหาย รวมทั้งค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน

สัญญานี้ ทำขึ้นเป็นสามฉบับ มีข้อความตรงกัน ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างเก็บรักษาไว้ฝ่ายละหนึ่งฉบับ และให้เก็บรักษาไว้ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยหนึ่งฉบับ คู่สัญญาได้ทราบข้อตกลงและรายละเอียดต่างๆ ในสัญญาตลอดแล้ว จึงได้ลงชื่อไว้เป็นหลักฐานต่อหน้าพยาน

(ลงชื่อ) ผู้ว่าจ้าง (ลงชื่อ) ผู้รับจ้าง
(.....) (.....)

(ลงชื่อ) พยาน (ลงชื่อ) พยาน
(.....) (.....)

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ นายสุเทพ เชาวสิต
เกิด 24 สิงหาคม 2495

การศึกษา :

- 2536 ปริญญาเอก พัฒนบริหารศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต สาขาการบริหาร
การพัฒนา จาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
2520 ปริญญาโท สังคมวิทยาบัณฑิต จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2516 ปริญญาตรี การศึกษาศาสตรบัณฑิต จากวิทยาลัยวิชาการศึกษา บางแสน

การทำงาน :

- ปัจจุบัน รองศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อดีต รองผู้อำนวยการ ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น