

บทที่ 3

เมืองพัทยา

เพื่อความเข้าใจสภาพทางการเมืองของเมืองพัทยาที่มีการผูกขาดอำนาจไว้กับคนเพียงกลุ่มเดียว อันเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาต่างๆ ในปัจจุบันของเมืองพัทยา เราจำเป็นต้องศึกษาถึงสภาพทั่วไปของเมืองพัทยา ได้แก่ สภาพทางภูมิศาสตร์ การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้เห็นภาพรวมในด้านต่างๆ อันแล้วแล้วแต่เป็นปัจจัยเสริมส่วนหนึ่งต่อสภาพทางการเมืองที่ปรากฏขึ้น นอกจากนี้ จะอธิบายถึงเทศบาลระบบผู้จัดการ ในประเด็นแนวคิด หลักการ และโครงสร้างของระบบ ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาล และเหตุผลและความจำเป็นในการจัดการปกครองท้องถิ่นระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้กับเมืองพัทยา เพื่อให้สามารถเข้าใจรูปแบบผู้จัดการเทศบาลของเมืองพัทยาและปัญหาอันสืบเนื่องจากรูปแบบดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น

สภาพทั่วไปของเมืองพัทยา

สภาพทางภูมิศาสตร์

เดิมพัทยาคือหมู่บ้านชาวประมง ตั้งอยู่ในเขตตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 150 ก.ม. เมื่อทางราชการจัดตั้งสุขาภิบาลนาเกลือขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2499 หมู่บ้านชาวประมงที่พัทยายังอยู่นอกเขตสุขาภิบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2507 ได้มีการขยายเขตจากตำบลนาเกลือไปถึงเขตพัทยาได้ มีพื้นที่ในการปกครองดูแลประมาณ 22.2 ตารางกิโลเมตร แต่เนื่องจากพัทยามีความเจริญมากขึ้น เพราะได้รับความนิยมจากประชาชนว่าเป็นสถานที่พักผ่อนอากาศชายทะเลที่ดี ประกอบทั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เริ่มโครงการพัฒนาพัทยาและอาณาบริเวณใกล้เคียงให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและพักผ่อน ทำให้ประชาชนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศสนใจที่จะมาท่องเที่ยว หน่วยการปกครองที่เป็นสุขาภิบาลเดิมจึงไม่อาจจะบริหารงานและให้บริการได้ทันกับความเจริญอย่างรวดเร็วได้ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ขึ้น ด้วยผลแห่งพระราชบัญญัตินี้ จึงให้ยุบสุขาภิบาลนาเกลือ และให้จัดตั้งเป็นเมืองพัทยา มีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร

เมืองพัททยาในปัจจุบันตั้งอยู่ที่เส้นรุ้งที่ 13 องศาเหนือ เส้นแวงที่ 101 องศาตะวันออก อยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครประมาณ 150 กิโลเมตร ในเขตท้องที่อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยมีพื้นที่คลุม 4 ตำบล คือ ตำบลนาเกลือ ตำบลหนองปรือ บางส่วนของตำบลห้วยใหญ่ และบางส่วนของตำบลหนองปลาไหล ทั้งนี้ยังครอบคลุมถึงเกาะล้าน เกาะครก และเกาะสากด้วย

เมืองพัททยา มีพื้นที่ทั้งหมด 208.1 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่ดิน 53.44 ตารางกิโลเมตร พื้นที่น้ำ 154.66 ตารางกิโลเมตร พื้นที่เกาะล้าน 4.07 ตารางกิโลเมตร และชายหาดยาวประมาณ 15 กิโลเมตร อากาศเย็นสบาย มีลักษณะพื้นที่เป็นที่ราบริมฝั่งทะเลมีชายหาดและเกาะแก่งมากมาย¹ ซึ่งเป็นสภาพทางภูมิศาสตร์ที่นับปัจจัยสนับสนุนด้านการท่องเที่ยวและทำให้เมืองพัททยาเป็นที่นิยมมาพักผ่อน จึงจำเป็นต้องมีรูปแบบการปกครองที่สอดคล้องเพื่อไว้รองรับการเจริญเติบโตที่มากจากการท่องเที่ยว

สภาพทางการเมือง

เมืองพัททยาเป็นรูปการปกครองพิเศษ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัททยา พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้โครงสร้างการปกครองเมืองพัททยาประกอบด้วยสภาเมืองพัททยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และ ปลัดเมืองพัททยา เป็นฝ่ายบริหาร โดยที่กำหนดรายละเอียดว่า องค์ประกอบของสภาเมืองพัททยา จะมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้ง 8 คน และมาจากการเลือกตั้ง 9 คน และให้มีการเลือกนายกเมืองพัททยา จากสมาชิกสภาเมืองพัททยา โดยให้ทำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพัททยา เป็นตัวแทนและผู้นำเมืองพัททยาในงานหรือพิธีการ แต่มิใช่หน้าที่บริหารกิจการเมืองพัททยาให้เป็นไปตามนโยบายของสภาเมืองพัททยา ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของปลัดเมืองพัททยา

จากสภาพที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้เห็นว่า ฝ่ายที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นจริงๆ แล้วมีจำนวน 9 คน ซึ่งก็คือสมาชิกสภาเมืองพัททยาประเภทที่หนึ่ง มาจากการเลือกตั้ง ส่วนสมาชิกสภาเมืองพัททยาประเภทที่สอง เป็นนักธุรกิจ และข้าราชการ ไม่ใช่นักการเมือง ส่วนผู้ทำหน้าที่บริหารกิจการเมืองพัททยาที่ไม่ใช่ นักการเมือง แต่เป็นบุคคลที่สภาเมืองพัททยา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองเห็นชอบที่จะแต่งตั้งให้เข้ามาใช้อำนาจบริหาร เพราะเชื่อในความรู้ความสามารถของปลัดเมืองพัททยา ที่จะสามารถบริหารกิจการเมืองพัททยา ซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยว

¹ สรุปความจาก เมืองพัททยา, กองวิชาการและแผนงาน. แผนพัฒนาเมืองพัททยา ระยะปานกลาง พ.ศ. 2540-2544 (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 9-17.

ต้องอาศัยนักบริหารมืออาชีพมาทำงาน และต้องการให้ปลอดจากการเมือง สามารถทำงานได้อย่างสะดวก เพื่อความสำเร็จในการบริหาร โดยไม่ต้องกลัวเสียฐานคะแนนดังเช่น นักการเมืองทั่วไปต้องกังวล ทั้งนี้ สภาเมืองพัทยาจะคอยควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัตินโยบายและแผนที่สภาเมืองพัทยาได้วางไว้

ลักษณะดังกล่าว เมื่อได้มีการนำมาปฏิบัติในสภาพความเป็นจริง พบว่า สมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่หนึ่ง (มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 9 คน) จะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในสภาสูงกว่าสมาชิกประเภทที่สอง (มาจากการแต่งตั้ง จำนวน 8 คน) เพราะเข้ามาโดยอาศัยความชอบธรรมจากการเลือกตั้ง หรืออาศัยความชอบธรรมในอำนาจ โดยอ้างความไว้วางใจหรือความเป็นตัวแทนของประชาชน การต่อสู้แข่งขันทางการเมืองของเมืองพัทยา จึงเป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกประเภทที่หนึ่ง เท่านั้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ การต่อสู้แข่งขันกันทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการเมืองท้องถิ่น หรือการเมืองระดับชาติ เป้าหมายของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองก็คือ ต้องการเข้ามาใช้อำนาจบริหาร หรือใช้อำนาจตัดสินใจในกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น หรือประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เข้ามาเพื่อทำหน้าที่ฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ แต่สำหรับเมืองพัทยา กลับมีความพยายามแยกการเมืองออกจากผู้บริหาร นักการเมืองไม่มีโอกาสบริหาร ดังนั้นจึงพบว่า การที่ปลัดเมืองพัทยากับนายกเมืองพัทยาขัดแย้งกันจึงเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นในทางปฏิบัติแน่นอน การเมืองของเมืองพัทยาจึงกลายเป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจในการบริหารกันระหว่างนายกเมืองพัทยา กับปลัดเมืองพัทยา โดยที่นายกเมืองพัทยาทือสิทธิที่จะมีอำนาจ โดยอ้างที่มาซึ่งมาจากประชาชน ส่วนปลัดเมืองพัทยาก็อ้างสิทธิในอำนาจอันมีที่มาจากตัวบทกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งต่างจากท้องถิ่นอื่นทั่วไป ที่การต่อสู้ทางการเมืองมาจากการที่มีกลุ่มการเมือง (การเมืองท้องถิ่น) หรือพรรคการเมือง (การเมืองระดับชาติ) ต่างๆ แย่งชิงประชาชนกันเพื่ออ้างความชอบธรรมในการใช้อำนาจจัดสรรสิ่งมีคุณค่าของสังคม หรือในการตัดสินใจการบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ของสังคม

นอกจากนี้ เมื่อประกอบกับการที่เมืองพัทยามีกลุ่มเดียวที่ครองอำนาจทางการเมืองในเมืองพัทยามาโดยตลอด และปราศจากคู่แข่งชั้นที่ทัดเทียมในการชิงตำแหน่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่หนึ่ง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งด้วยแล้ว ยิ่งทำให้ภาพการแข่งขันทางการเมืองในรูปของการสมัครรับเลือกตั้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ลดลง แต่กลับทำให้ภาพการแข่งขันทางการเมืองในรูปของการเข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจกิจกรรมต่างๆ ของเมืองพัทยาระหว่างฝ่ายสภา นำโดย นายกเมืองพัทยา กับฝ่ายปลัดเมืองพัทยา โดดเด่นชัดเจนขึ้น ส่วนสมาชิกสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้น โดยทางปฏิบัติแล้ว จะทำหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแก่สมาชิกสภาเมือง

พื้ชยจกการเลือกตั้งเท่านั้น เพราะจะให้เกิดริว่าพวทที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นตัวแทนเจดจ่านงของประชาชนในพื้นที่ หากสมาชิกประเภทที่หนึ่งดัดสินใจสิ่งใด จึงมักจะไม่ค้ดค่านบพบาทอย่างมาจจึงเป็นเพียงการท้วงดิงและเสนอแนะเท่านั้น

ฉนั้นจึงพอสรุปได้ว่า สภาพการเมืองของเมืองพื้ชย มีกลุ่มที่มีการกระจุกตัวของอำนาจเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งก็คือกลุ่มที่ครองอำนาจมาตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยที่ไม่มีกลุ่มการเมืองอื่นใดที่จะสามารถเข้ามาแข่งขันหรือมามีส่วนแบ่งในอำนาจนี้ได้ การขัดแย้งไม่ลงรอยกันทางการเมืองของสมาชิกในกลุ่มไม่เด่นชัดจนกระทั่งเกิดความแตกแยกได้ เพราะถือได้ว่าเป็นคนกลุ่มเดียวกัน และส่วนใหญ่ก็มักจะคล้อยตามกัน มีความคิดสอดคล้องกันภายในกลุ่ม แต่หากจะขัดแย้ง ก็น่าจะเป็นปัญหาระหว่างกลุ่มสมาชิกสภาเมืองพื้ชยประเภทที่หนึ่ง นำโดยนายกเมืองพื้ชย กับปลัดเมืองพื้ชยามากกว่า ทั้งนี้แม้ว่า ปลัดเมืองพื้ชยน่าจะเป็นพวกเดียวกับนายกเมืองพื้ชย เพราะว่ นายกเมืองพื้ชยเป็นคนเสนอชื่อปลัดเมืองพื้ชย และเป็นคู่สัญญาก็ตาม แต่ในความเป็นจริง นอกจากการที่เมืองพื้ชยเป็นเมืองแห่งผลประโยชน์มหาศาล จึงอาจทำให้ขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ระหว่าง นายกเมืองพื้ชย กับ ปลัดเมืองพื้ชยแล้ว ประกอบกับปลัดเมืองพื้ชย จะเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถสูง และปลัดเมืองพื้ชยเองก็รู้ถึงอำนาจหน้าที่ของตนดี จึงไม่ยอมเชื่อฟังนายกเมืองพื้ชย ซึ่งมักจะมีความรู้ความสามารถในทางการบริหารน้อยกว่า และที่สำคัญคือที่มาของบุคคลทั้ง 2 ที่มีลักษณะเดียวกัน คือ ต่างมีผู้อุปถัมภ์คนเดียวกันให้ความสนับสนุนจึงได้เป็นนายกเมืองพื้ชยหรือปลัดเมืองพื้ชย ความขัดแย้งจึงน่าจะเป็นในลักษณะแย่งอำนาจบริหารระหว่างนายกเมืองพื้ชยกับปลัดเมืองพื้ชย มิใช่ระหว่างกลุ่มการเมืองที่นำโดยนายกเมืองพื้ชยเป็นหัวหน้ากลุ่ม กับกลุ่มการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ

สภาพทางเศรษฐกิจ

เมืองพื้ชยเป็นเมืองท่องเที่ยว มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว การลงทุนมาจากภาคเอกชนที่ต่างมุ่งเข้ามาดำเนินธุรกิจต่างๆ ทั้งด้านการค้า และการบริการ ทำให้ราคาที่ดินในเมืองพื้ชยสูงขึ้นมาก มีการจ้างแรงงานมากทั้งในด้านการท่องเที่ยวและการก่อสร้าง ความต้องการทางด้านสาธารณูปโภคเป็นไปอย่างรวดเร็ว ฯลฯ การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจที่เด่นที่สุดของเมืองพื้ชยเป็นกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ดังนั้น ประชากรส่วนใหญ่ของเมืองพื้ชยจึงประกอบอาชีพด้านอำนวยความสะดวกสบาย และจัดหาสิ่งบันเทิงต่างๆ เพื่อบริการนักท่องเที่ยว ซึ่งมีประชากรมากถึงร้อยละ 87 ที่ประกอบอาชีพเหล่านี้ ส่วนที่เหลือประกอบอาชีพเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการประมง รายได้ของเมืองพื้ชยที่เกิดจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความมั่งคั่งและเจริญเติบโตให้แก่เมือง

พืชยอย่างรวดเร็ว และทำให้เกิดสังคมที่ซับซ้อนกว่าที่เคยเป็นมาเพราะการเพิ่มขึ้นของประชากรที่อพยพเข้ามาประกอบอาชีพต่างๆ และทำให้เกิดกลุ่มที่หลากหลายซับซ้อนขึ้น เป็นสิ่งสร้างทั้งความเจริญทางวัตถุ ความซับซ้อนของสังคม และความหลากหลายของประชากร ซึ่งส่งผลต่อปัญหาที่แตกต่างหลากหลายและผลประโยชน์มหาศาลของเมืองพืชย สำหรับการประกอบอาชีพของชาวเมืองพืชย พอสรุปโดยสังเขปดังนี้

เกษตรกรรม ประชากรที่ประกอบอาชีพด้านนี้ในเมืองพืชยมีไม่มากนัก เพราะในปัจจุบันที่ดินมีราคาสูง อันเนื่องมาจากการปั่นราคา หรือมีการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร

อุตสาหกรรม การอุตสาหกรรมในเมืองพืชย มีประชากรที่ประกอบอาชีพอุตสาหกรรมตามโรงงานต่างๆ บริเวณตำบลต่างๆ บ้างพอสมควร แต่กิจกรรมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดของเมืองพืชย โดยเฉพาะปัจจุบันมีการจ้างแรงงานประชากรเพื่อทำงานในกิจการที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก ได้แก่ โรงแรม บังกาโล อาบอบนวด ฯลฯ

การค้าและการบริการ จากการที่เมืองพืชยเป็นเมืองท่องเที่ยว จึงมีประชาชนในเมืองพืชยกลุ่มหนึ่งประกอบอาชีพค้าขายและการบริการแก่นักท่องเที่ยว ในปัจจุบันมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วมากที่เห็นเด่นชัดคือ รถ และเรือเช่าประเภทต่างๆ เช่น รถจักรยานยนต์ เรือนำเที่ยว เรือสกีตเตอร์ เรือลากรัม เป็นต้น

การประมง เป็นอาชีพเดิมที่ในปัจจุบันยังมีอยู่บ้างบริเวณชุมชนนาเกลือ

เศรษฐกิจการคลัง เมืองพืชยมีขีดความสามารถและฐานะการคลังของเมืองพืชยสูง มีเสถียรภาพและสามารถเลี้ยงตัวเองได้ ซึ่งแหล่งที่มารายรับเมืองพืชย มี 7 หมวดคือ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล (เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) รายได้เบ็ดเตล็ด และเงินได้อื่น ๆ เช่น เงินกู้ เงินสะสม หรือเงินด้านอื่นๆ ซึ่งรายได้จากหมวดภาษีอากรมากที่สุด ส่วนรายจ่ายแบ่งเป็นรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของหน่วยงาน รายจ่ายงบกลางได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย และเงินทิ้งงบประมาณรายจ่ายทั่วไปตั้งช่วยเหลือ งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ และรายจ่ายของหน่วยงานแบ่งเป็น รายจ่ายประจำได้แก่ เงินเดือนค่าจ้างค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน ส่วนอีกอย่างคือ รายจ่ายเพื่อการลงทุน คือ ค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งเป็นรายจ่ายประจำ²

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-21.

สภาพทางสังคม

เมืองพัททยาได้เปลี่ยนจากหมู่บ้านชายทะเลที่เงียบสงบมาเป็นสถานที่ตากอากาศที่มีชื่อเสียงอันมีผลสืบเนื่องมาจากสภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จึงทำให้สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย มีประชากรอพยพเข้ามาสู่เมืองพัททยาเป็นจำนวนมากเพื่อหางานทำหรือมาท่องเที่ยว ซึ่งประชากรเหล่านี้ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านอำนวยความสะดวกสบายและจัดหาสิ่งบันเทิงต่างๆ เพื่อบริการนักท่องเที่ยว ซึ่งมีถึงร้อยละ 87 ที่ประกอบอาชีพดังกล่าว

จำนวนประชากร ประชากรของพัททยาจากสถิติทะเบียนราษฎรเมืองพัททยา ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2541 มีจำนวน 75,192 คน เป็นจำนวนบ้าน 70,318 หลังคาเรือน มีความหนาแน่นประชากรโดยเฉลี่ย 1,392 คน ต่อตารางกิโลเมตร มีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 11,368 ครัวเรือน *

จำนวนนักท่องเที่ยว เราถือว่านักท่องเที่ยวเหล่านี้ได้เข้ามาใช้บริการสาธารณะต่างๆ ในเมืองพัททยาด้วย จากสถิติปี 2539 ที่ผ่านมามีนักท่องเที่ยวได้เดินทางมาท่องเที่ยวในเมืองพัททยา รวม 2,425,638 คน เป็นชาวต่างประเทศ 1,793,812 คน ชาวไทย 631,826 คน

นอกจากนี้ยังมีปริมาณแรงงานที่เข้ามาประกอบอาชีพในอุตสาหกรรมบริการด้านการท่องเที่ยวของเมืองพัททยา เช่น โรงแรม (275 แห่ง) ในที่คลับและบาร์เบียร์ (270 แห่ง) กัดดาการและร้านอาหาร (547 แห่ง) บังกาโลว์ (34 แห่ง) เกสต์เฮ้าส์ (75 แห่ง) นอกจากนี้ยังมีการหลั่งไหลของแรงงานที่เข้ามาจำนวนมากตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) เมืองพัททยา เป็นเมืองที่มีบทบาทสำคัญที่นอกเหนือจากการเป็นเมืองท่องเที่ยวแล้ว ยังเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของแรงงานดังกล่าวด้วย

จากจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร จำนวนนักท่องเที่ยว และแรงงานที่เข้ามาอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ สามารถประมาณการได้ว่า ปัจจุบันเมืองพัททยาจะมีประชากรไม่ต่ำกว่า 250,000 คน ทำให้เมืองพัททยามีประชากรแฝงมากกว่าจำนวนความเป็น

* เมืองพัททยา, กองวิชาการและแผนงาน. ปัญหาอุปสรรคของเมืองพัททยา และโครงการก่อสร้างระบบระบายน้ำ ระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ เมืองพัททยา เสนอ ขพทช. ชานีศักดิ์เศรษฐี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะ ในโอกาสตรวจเยี่ยมดูงานเมืองพัททยา, (ม.ป.ท., ม.ป.ป.), หน้า 3.

จริง 3-4 เท่า ซึ่งมีได้ย้ายเข้ามาตามกฎหมายทะเบียนราษฎร สภาพการณ์เช่นนี้ ส่งผลต่อปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับเมืองพัทยามาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม เพราะประชากรมีมากกว่าจำนวนตำรวจที่จะสามารถดูแลได้ทั่วถึง ปัญหาการดูแลรักษาความสะอาด ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ไม่พอให้บริการ รวมทั้งปัญหาการเมืองด้วย เพราะสภาพความหลากหลายไม่เป็นกลุ่มก้อนของประชาชน การที่ประชากรเมืองพัทยามีประชากรแฝงมาก ประชากรแฝงเหล่านั้นไม่มีสิทธิทางการเมืองท้องถิ่นในเมืองพัทยา และไม่ได้สนใจกับประโยชน์ของเมืองพัทยาเท่าที่ควร เพราะเข้ามาเพียงเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น ความรักในท้องถิ่นจึงต่ำ หรือหากเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ในเมืองพัทยา ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่เป็นนักธุรกิจทั้งนักธุรกิจท้องถิ่นและที่มาจากกรุงเทพฯ แม้จะต้องการให้เมืองพัทยาเจริญก้าวหน้า และสนใจการเมืองพัทยา แต่การที่เป็นนักธุรกิจจึงมีความเป็นห่วงธุรกิจของตนมากเกินไปที่จะกล้าเข้าไปแข่งขันทางการเมืองกับกลุ่มการเมืองหลักที่ได้รับการอุปถัมภ์จากบุคคลที่มีบารมีสูง และยังเป็นกลุ่มที่ครองอำนาจทางการเมืองมานาน สำหรับคนพัทยาแท้ๆ ที่ย่อมต้องรักท้องถิ่นของตนนั้น ส่วนใหญ่ยังเป็นประชากรในเขตชนบท และกระจายไปทั่วเมืองพัทยา จึงเกิดสภาพสังคมที่ยังล้าหลังที่ต้องอยู่กับสภาพเศรษฐกิจที่เจริญรุดหน้า สังคมลักษณะดังกล่าวจึงเอื้อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ และเอื้อให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองของกลุ่มที่มีความสัมพันธ์กับผู้อุปถัมภ์หลักของสังคมได้ง่าย จึงเห็นได้ว่า จากสภาพที่กล่าวมานั้น จึงสอดคล้องกับลักษณะการเมืองพัทยาที่มีลักษณะการกระจุกตัวของอำนาจให้อยู่ในมือของกลุ่มที่ถูกผูกขาดกลุ่มเดียว และอย่างไร้คู่แข่งมาตลอด

ศาสนา วัฒนธรรม และประเพณี ประชากรส่วนใหญ่ของเมืองพัทยานับถือศาสนาพุทธเป็นหลัก แต่ก็มีศาสนาอื่นด้วยและมีศาสนสถานประกอบพิธีศาสนา กล่าวคือ วัดในพระพุทธศาสนา 9 แห่ง สำนักสงฆ์ 2 แห่ง มัสยิกหรือสุเหร่าในศาสนาอิสลาม 5 แห่ง โรงเรียน 1 แห่ง ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความหลากหลายในหมู่ประชากรภายในเมืองพัทยา ทำให้เห็นถึงความซับซ้อนของโครงสร้างสังคมเมืองพัทยาได้เด่นชัดยิ่งขึ้น

จากสภาพสังคมเมืองพัทยาทำให้ทราบว่า เมืองพัทยาที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เนื่องมาจากมีรายได้จากการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ และเป็นแรงดึงดูดคนให้เข้ามาในเมืองพัทยา ไม่ว่าจะเป็นมาเพื่อท่องเที่ยว หรือมาประกอบกิจการต่างๆ เพื่อบริการนักท่องเที่ยว สังคมเมืองพัทยาจึงมีจำนวนประชากรและความหลากหลายของประชากรมาก สภาพเช่นนี้ ทำให้การให้บริการของรัฐกระทำไม่ได้ทั่วถึง จึงเกิดช่องว่างในการดูแลประชาชนได้มาก ความรู้สึกถึงความไม่มั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจึงเกิดขึ้นเสมอ ลักษณะดังกล่าวเอื้ออำนวยให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นและสามารถดำรงอยู่ได้โดยง่าย และย่อมส่งผลต่อการผูกขาดการครอบครองอำนาจทางการเมืองได้โดยง่ายด้วย สภาพเช่นนี้จะย่อมเกิด

ขึ้นและดำรงอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่การดูแลของรัฐต่อประชาชนยังห่างเหินอยู่ดังเช่นในสภาวะที่เกิดขึ้นในอดีตจนกระทั่งปัจจุบัน

เทศบาลระบบผู้จัดการกับการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่เมืองพัทยา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเมืองพัทยาซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นแบบหนึ่งของประเทศไทย ซึ่งเลียนแบบมาจากการปกครองท้องถิ่นแบบหนึ่งของสหรัฐอเมริกา โดยหวังให้สามารถนำมาใช้กับเมืองท่องเที่ยวที่มีลักษณะพิเศษนี้ เพื่อสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นเมืองพัทยา จึงควรสร้างความเข้าใจในแนวความคิด หลักการ และโครงสร้างเทศบาลระบบผู้จัดการทั่วๆ ไปก่อน อันเป็นพื้นฐานที่จะสร้างความเข้าใจในรูปแบบการปกครองเมืองพัทยาที่ทางการเชื่อว่าประสบความสำเร็จในการบริหารงานของเมืองพัทยา

เทศบาลระบบผู้จัดการ: แนวความคิด หลักการ โครงสร้าง

แนวความคิดระบบผู้จัดการเทศบาล

รูปแบบของเทศบาลแบบผู้จัดการ ตั้งขึ้นด้วยความคิดที่จะเลียนแบบการบริหารงานธุรกิจเอกชนโดยจัดให้มีผู้บริหารนครนายหนึ่งเรียกว่า "ผู้จัดการ" และมีคณะกรรมการแบบเดียวกับธุรกิจเอกชน โดยให้ประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้น ความคิดริเริ่มให้มีการบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการนี้ เท่าที่ค้นพบทราบแต่เพียงว่า เมื่อราวๆ 80 กว่าปีที่แล้ว Haven A. Mason บรรณธิการวารสาร California Municipalities ได้กล่าวเป็นครั้งแรกในบทบรรณาธิการของวารสารฉบับประจำเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1899 เป็นทำนองเร่งเร้าให้มีผู้บริหารเทศบาลที่ยึดถือเป็นอาชีพอย่างจริงจังขึ้น ทั้งยังได้เสนอคุณสมบัติ และอัตราเงินเดือนที่ผู้จะยึดถือเอางานนี้เป็นอาชีพจะพึงมีได้ไว้ในบทความของตนนั้นด้วย แต่ถึงกระนั้นการบริหารงานของเทศบาลในสหรัฐอเมริกาด้วยระบบผู้จัดการนี้ เพิ่งจะมีขึ้นให้เห็นเป็นรูปเป็นร่างครั้งแรกที่เมืองสตอนตัน (Staunton) มลรัฐเวอร์จิเนีย เมื่อปี ค.ศ. 1908³

ในปี ค.ศ. 1910 Richard S. Childs ชาวนคร Lockport แห่งมลรัฐนิวยอร์ก ผู้เป็น "บิดาแห่งระบบผู้จัดการเทศบาล" ได้พยายามเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับระบบบริหารงานแบบนี้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐผ่านทางสันนิบาตเทศบาลแห่งชาติ (National Municipal League)

³ William Anderson and Edward W. Weidner, American City Government (New York: Henry Holt & Co., 1950), p. 360. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 201.

ถึงแม้ว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นจะล้มเหลวเนื่องจากสภาของมลรัฐนั้นไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอก็จริง แต่ก็ส่งผลให้เทศบาลเมืองต่างๆ เกิดความเลื่อมใสในระบบผู้จัดการกันอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ความสนใจการบริหารงานเทศบาลแบบใหม่นี้เพิ่งปรากฏให้เห็นอย่างจริงจังที่เทศบาลเมืองเดย์ตัน (Dayton) มลรัฐโอไฮโอ อันเป็นเทศบาลใหญ่ ยอมรับเอาระบบผู้จัดการเทศบาลไปใช้ และมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นไว้เป็นหลักฐานเมื่อปี ค.ศ. 1914 ปัจจุบันนี้ มหานครของสหรัฐอเมริกานิยมใช้ระบบการบริหารรูปแบบผู้จัดการกันอย่างแพร่หลายและมีประเทศต่างๆ ได้นำไปใช้รวมทั้งประเทศไทย (เมืองพัทยา)

การบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการ มีรากฐานจากการบริหารของเทศบาลแบบคณะกรรมการผู้บริหาร (commission form) แต่มีข้อเสียหลายประการ จึงมีผู้เสนอแนะแนวความคิดในการจัดเทศบาลแบบผู้จัดการขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาที่เทศบาลแบบคณะกรรมการผู้บริหารประสบอยู่ และนอกจากนี้ยังมีจุดประสงค์ตามเจตจำนงของคณะกรรมการผู้บริหารพิจารณาจัดตั้งผู้อำนวยการเทศบาลเมืองสตอนตัน ซึ่งยกมาเพียงส่วนหนึ่งดังต่อไปนี้

“...ให้การบริหารของเทศบาลทั้งหมดตกอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถที่เทศบาลได้ว่าจ้างมา ทั้งนี้ เพื่อให้มีหน้าที่โดยทั่วๆ ไป เสมือนหนึ่งเป็นผู้จัดการทางธุรกิจ ผู้นี้เป็นผู้จัดการหรือหัวหน้าควบคุมงานของเทศบาล”⁴

นอกจากนี้การนำเอาเทศบาลระบบผู้จัดการมาใช้ยังมุ่งที่จะขจัดบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อาศัยอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลังและการเล่นพรรคเล่นพวกให้หมดไปจากวงการเทศบาล⁵ แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการนำเอาระบบการบริหารงานแบบนี้มาใช้ได้แก่การมุ่งให้ท้องถิ่นดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น โดยสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายน้อย และมุ่งขจัดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่างๆ ในวงการเทศบาลนั้น⁶

⁴ James E Pate, Local Government and Administration (New York: American Book Company, 1954), pp. 206-207. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 202.

⁵ Ibid. , p. 207. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 201.

⁶ Harold A. Ston and Others, "The Council-Manager Plan," Cited by Oliver P. William and Charles Press, Democracy in Urban America: Reading on Government and Politics (Chicago: Rand McNally & Co., 1961), p. 234. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 201.

หลักการและรูปแบบระบบผู้จัดการเทศบาล

เทศบาลแบบผู้จัดการมีหลักการและรูปแบบที่น่าสนใจ ดังนี้

1. เป็นการผสมผสานอำนาจ กล่าวคือ ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่การวาง
แนวนโยบายในการดำเนินการของเทศบาล การตราเทศบัญญัติ และอำนาจในการควบคุมการ
บริหารงานทั้งปวงจะรวมอยู่ในความรับผิดชอบของสภาเทศบาลแต่ฝ่ายเดียว ไม่มีการแยก
อำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร⁷ ดังนั้นความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีดุลยแห่ง
อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงหมดไป

2: การแบ่งแยกภาระหน้าที่ หลักการของเทศบาลแบบผู้จัดการที่สำคัญ
ประการหนึ่งก็คือ มีการกำหนดให้แบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบให้เป็นสัดส่วนแน่นอน โดย
ให้สภาเทศบาลทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ กำหนดนโยบาย และควบคุมการดำเนินการให้
เป็นไปตามนโยบายของตน ส่วนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารงานให้เป็นไปตาม
นโยบายนั้น สภามอบหมายให้บุคคลคนหนึ่งซึ่งเรียกว่า "ผู้จัดการเทศบาล" (city manager) ซึ่ง
ได้รับการแต่งตั้งในสภาให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยสภาจะเข้าไปแทรกแซงยุ่งเกี่ยวกับ
มิได้⁸

3. สภามีขนาดเล็ก การบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการนี้ไม่นิยมให้มี
สภานขนาดใหญ่มากนัก โดยปกติแล้วสภาเทศบาลจะมีสมาชิกอยู่ราว 5-9 คนเท่านั้น⁹

4. มีหัวหน้ารับผิดชอบบริหารงานคนเดียว คือมีผู้จัดการเทศบาลดังกล่าวใน
ข้อ 2 ซึ่งได้รับการเลือกเฟ้นและแต่งตั้งโดยสภาเทศบาล โดยทำการพิจารณาคัดเลือกจากผู้มี
ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านการบริหารงานที่เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจ
ของเทศบาลนั้นๆ ตัวผู้จัดการเทศบาลเองมีอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งและถอดถอนหัว
หน้าต่างๆ ตลอดจนพนักงานเทศบาลทั้งหมด และรับผิดชอบในการทำงานประมาณเสนอสภา

⁷ Anderson and Weidner, American City Government, p. 381. อ้างถึงใน ประหยัด
หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 202.

⁸ Ibid., p. 381. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2(กรุงเทพมหานคร:
ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 202.

⁹ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok:
Prachantha Printing Press, 1958), p. 28. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย,
2(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 202.

เทศบาลให้บรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่สภาวางไว้ กล่าวโดยสรุปก็คือ ผู้จัดการมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลทั้งสิ้น¹⁰

5. สภาเทศบาลควบคุมการบริหารงาน ถึงแม้ผู้จัดการเทศบาลมีความเป็นอิสระในการบริหารงานมาก แต่สภาเทศบาลยังมีอำนาจที่จะควบคุมดูแลการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลอีกชั้นหนึ่ง โดยมีมาตรการควบคุมดังต่อไปนี้คือ

- ใช้อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการเทศบาลตามเงื่อนไขของกฎหมายและสัญญาจ้าง
- ใช้อำนาจอนุมัติยับยั้งข้อเสนอต่างๆ ของผู้จัดการเทศบาล
- ควบคุมการเงิน
- ตรวจสอบบัญชีและการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลได้ตลอดเวลา
- เป็นหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลที่จะต้องเสนอผลงานของตนต่อที่ประชุมสภาเทศบาล และต้องตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาเทศบาลเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล¹¹

6. ไม่จำกัดเวลาของผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร เพื่อให้พนักงานเทศบาลทุกระดับสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ แต่ทั้งนี้สภาเทศบาลย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะถอดถอนผู้จัดการเทศบาลของตน และผู้จัดการเทศบาลย่อมมีอำนาจที่จะถอดถอนหัวหน้าแผนกหรือพนักงานเทศบาลคนใดเมื่อไรก็ได้เมื่อมีเหตุผลอันสมควร

โครงสร้างระบบผู้จัดการเทศบาล

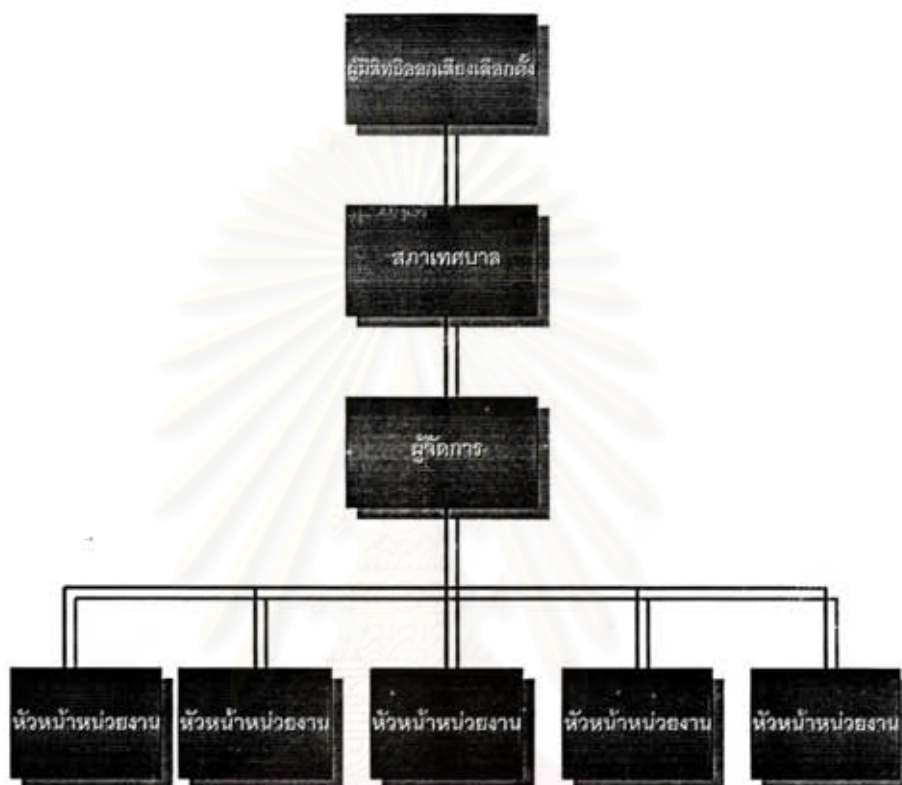
ก่อนที่จะพิจารณารายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานเทศบาลในแบบผู้จัดการเทศบาลต่อไป โครขอเสนอแผนผังของระบบงานนี้เป็นอันดับแรกเพื่อปูพื้นฐานในการทำความเข้าใจเนื้อหาตอนต่อไปได้ง่ายยิ่งขึ้น

¹⁰ Claudius O. Johnson, American State and Local Government (New York; Thomas Y. Crowel Company, 1956), p. 257. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 203.

¹¹ William Anderson and Edward W. Weidner, American City Government, p. 319. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 201.

แผนภาพที่ 5: การจัดองค์การบริหารงานของเทศบาลในแบบผู้จัดการเทศบาล

การจัดองค์การบริหารของเทศบาลในแบบผู้จัดการเทศบาล



ที่มา : จำลองจากแผนผังของ National Municipal League ใน Charles Adrian, *Governing Urban America* (2nd ed., New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1961), p.221. อ้างถึงใน ประพนธ์ พงษ์ทองคำ, *การปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 204.

จากโครงสร้างของการจัดระเบียบบริหารเทศบาลตามแผนภาพที่ 5 จะเห็นได้ว่าการบริหารงานภายในเทศบาลระบบผู้จัดการนี้มีสายการควบคุมบังคับบัญชาเป็นทอดๆ ลดหลั่นกันลงไปเป็นลำดับ นับแต่ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงไปจนถึงหัวหน้าแผนกการต่างๆ ทั้งนี้ นอกจากจะถือเอาความเห็นของท่านศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์ ที่ว่า "...รูปแบบนี้ย่อมนำมาซึ่งประสิทธิภาพอย่างสูง..." เพราะเหตุที่ไม่มีเส้นอื่นมาเกี่ยวพันด้วยนั้นเป็นหลักในการวิเคราะห์แล้ว เรายังอาจนำเอาโครงสร้างของการจัดระเบียบบริหารงานเทศบาลแบบผู้จัดการนี้ ไปพิจารณาศึกษาเทียบเคียงกับการจัดโครงสร้างของการบริหารงานแบบเดียวกันนี้ที่ปรากฏอยู่ในบางประเทศเช่น ประเทศเยอรมัน เมื่อสมัยพรรคนาซีเรื่องอำนาจซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในวงการของนักบริหาร รวมทั้งในสหรัฐอเมริกาเองว่าเป็นการจัด

วางรูปการบริหารงานที่ก่อให้เกิดผลอันมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง เพราะมีการวางเค้าโครงของหน่วยงานต่างๆ นับแต่ระดับสูงสุดไปจนถึงต่ำสุดเป็นสายลดหลั่นกันไป และมีการควบคุมบังคับบัญชาตามสายงานอย่างเข้มแข็งปราศจากข้อหละหลวมใดๆ เพราะฉะนั้น หากนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลของเราแล้ว ปัญหาข้อแรกที่เกี่ยวข้องกับการปกครองบังคับบัญชาพนักงาน ที่ประจบเอาใจคณะเทศมนตรี จนมองข้ามความสำคัญของปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานประจำ ตามนัยแห่งบทบัญญัติมาตรา 42 ของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลไว้ว่า ให้เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานทั่วไปของเทศบาลทั้งหมดด้วยประการหนึ่ง เพื่อจะได้เข้ารูปเข้าแบบตามที่กระทรวงมหาดไทยต้องการ

โครงสร้างที่สำคัญของการจัดระเบียบบริหารงานเทศบาลแบบสภาเทศบาล และผู้จัดการเทศบาล มีดังนี้

1. สภาเทศบาล
2. ผู้จัดการเทศบาล

สภาเทศบาล (council) เป็นองค์การนิติบัญญัติ โดยปกติมีขนาดย่อมๆ ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งและรับผิดชอบต่อราษฎรโดยตรง จำนวนตั้งแต่ 5-9 คน ทั้งนี้โดยอาศัยหลักเกณฑ์จากข้อเสนอของ ชิลด์ (Childs) ที่ว่า "ผู้จัดการเทศบาลจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อรัฐบาลท้องถิ่นนั้นปกครองโดยสภานาขนาดย่อม" ความจริงข้อนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วในที่ประชุมคณะกรรมการปรับปรุงการปกครอง ซึ่งเห็นสมควรที่จะให้ลดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่เรามีอยู่ในปัจจุบันให้น้อยลง และคงไว้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพราะฉะนั้น หากได้มีการนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้กับเทศบาลบางแห่งในประเทศ ก็ย่อมจะลดค่าใช้จ่ายประเภทค่าป่วยการ ซึ่งจะต้องจ่ายให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลนั้นๆ ลงไปกว่าครึ่งหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นคุณลักษณะที่ดี และนอกจากนี้แล้ว การคัดถอนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่เดิมลงเหลือเพียง 5-9 คน ย่อมเป็นโอกาสดีของคนในท้องถิ่นที่จะได้เลือกเฟ้นหาตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภาเทศบาล ให้ได้แต่คนดีมีความรู้อย่างแท้จริงตามต้องการ และโอกาสที่สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีจำนวนน้อยนี้ จะร่วมแรงร่วมใจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ทำได้ง่ายขึ้น

นอกจากนี้ สภาเทศบาลยังทำหน้าที่ควบคุมนโยบายและรวมเอาอำนาจนิติบัญญัติไว้ ฉะนั้นไม่ว่าผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกาคนใด และจะเป็นผู้มีความรู้มากเพียงใด ก็จะมีอำนาจสูงกว่าสภาซึ่งเป็นผู้ตั้งตนขึ้นขึ้นมาได้ อำนาจหน้าที่ของสภานอกเหนือจากที่กล่าวแล้ว ยังมีปลีกย่อยอีก คือ ยังทำหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ

ประจำปีของเทศบาล และกำหนดอัตราภาษีที่จะพึงจัดเก็บภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งของมลรัฐและของท้องถิ่นอีกด้วย

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ สภาเทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกาตามระบบนี้ ก็ยังมีอำนาจตรากฎหมายนอกเหนือจากที่กล่าวอีก เช่น อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการเพื่อให้ทำหน้าที่บางอย่างโดยเฉพาะตามความต้องการของสภาเทศบาลเหล่านี้ อาจประสงค์จะกลับกรองตัวบุคคลที่จะเข้ารับหน้าที่บางอย่าง ซึ่งในฐานะที่สภาเทศบาลประกอบไปด้วยสมาชิกหลายคน ความรอบรู้ก็ย่อมมากพอที่จะทำให้การคัดเลือกแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการเป็นไปอย่างรอบคอบและยุติธรรมดียิ่งกว่าที่จะปล่อยผู้จัดการเทศบาลใช้ดุลพินิจเช่นนี้โดยลำพัง

นายกเทศมนตรี (mayor) โดยมากสภาจะเป็นผู้คัดเลือกตัวผู้ที่เข้ารับตำแหน่งนายกเทศมนตรีจากหมู่สมาชิกด้วยกันเอง แต่มีบางแห่งใช้วิธีให้ราษฎรเลือกตั้งโดยตรง หากแต่เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ วิธีแรกนับว่าเป็นวิธีที่นิยมนำมาใช้กันมากกว่าวิธีหลัง และในเมืองพัทยาเรียกนายกเทศมนตรีว่า นายกเมืองพัทยา

ในระยะแรกๆ ที่มีการนำเอาระบบผู้จัดการมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลทั่วๆ ไปในสหรัฐฯ ได้วิตกกังวลในหมู่นออเมริกันว่า การที่ตำแหน่งนายกเทศมนตรียังมีอยู่ในระบบนี้ จะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในการบริหารงาน แต่เท่าที่พบ ปรากฏว่า นายกเทศมนตรีคงเป็นเพียงตำแหน่งที่มีเกียรติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมสภาเทศบาล และประธานในการประกอบพิธีต่างๆ เท่านั้นเอง ด้วยเหตุนี้ แผนผังแสดงเค้าโครงระบบผู้จัดการเทศบาลที่สันนิบาตเทศบาลแห่งชาติของสหรัฐจัดทำ จึงไม่นำเอาตำแหน่งนายกเทศมนตรีเข้ามารวมอยู่ในสายการบังคับบัญชาด้วย ฉะนั้นข้อวิตกกังวลดังกล่าวจึงหมดไป แต่ก็มีได้หมายความว่า ตัวนายกเทศมนตรีจะไม่มีอำนาจ แต่อำนาจนั้นจะมีเล็กน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเป็นสำคัญ กล่าวคือ ถ้าเทศบาลแห่งใดมีนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง นายกเทศมนตรีเหล่านั้นก็มักมีเสียงที่เป็นพลังถึงขั้นใช้อำนาจยับยั้ง (veto power) มติของที่ประชุมสภาเทศบาลได้เช่นกัน

แต่ประเทศไทยเรามีไซสหรัฐอเมริกา ฉะนั้น ความหวังที่จะให้นายกเทศมนตรีภายใต้ระบบการบริหารงานแบบใหม่นี้เป็นเพียงตำแหน่งที่มีเกียรติและศรีสง่าแก่เทศบาลต่างๆ โดยมีให้สอดแทรกยุ่งเกี่ยวกับงานของผู้จัดการนั้นจะเป็นไปได้ยาก เพราะผู้ที่เป็นนายกเทศมนตรีได้ ต้องมีอิทธิพลอยู่ทั้งภายในและภายนอกวงการเทศบาลแต่ละแห่งไม่มากนักน้อย ความสำคัญของนายกเทศมนตรีดังกล่าวนี้เองที่อาจทำให้การปฏิบัติงานของผู้จัดการมิได้เป็นไปโดยอิสระตามอุดมการณ์ของการบริหารงานเทศบาลในระบบผู้จัดการที่แท้จริง ด้วยเหตุนี้

การกำหนดมาตรการบางอย่างขึ้นไว้ให้ต่างฝ่ายต่างรู้จักหน้าที่ความรับผิดชอบของตน ไม่แทรกแซงก้าวล่วงในงานของกันและกัน จึงนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

ผู้จัดการเทศบาล (manager) นับเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นตามแบบนี้ กล่าวคือ ตัวผู้จัดการเทศบาลจะอยู่ในฐานะหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร ซึ่งควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานทุกหน่วย และพนักงานเทศบาลทุกคนตั้งแต่ชั้นหัวหน้าแผนกการลงไปจนถึงพนักงานชั้นต่ำสุด ภาระหน้าที่ทั้งหมดของผู้จัดการเทศบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการ การควบคุม และประสานงาน ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ตลอดทั้งวันเป็นประจำ อีกทั้งยังต้องเป็นผู้ควบคุมกิจการต่างๆ ของเทศบาลทั้งในด้านการคลัง การบริหารงานบุคคล การจัดซื้อพัสดุ การตำรวจ การดับเพลิง การสาธารณสุข การโยธา และการจัดบริการสาธารณูปโภคอื่นๆ ให้มีลักษณะเชื่อมโยงสอดคล้องกับนโยบายที่สภากำหนดขึ้นมาอีกด้วย

อำนาจหน้าที่ จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นกับสภา กฎหมาย และเทศบาลแต่ละแห่งจะมอบหมายให้ อย่างไรก็ตามผู้จัดการเทศบาลก็จะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบต่อสภาในการปฏิบัติงานตามนโยบายที่สภาได้กำหนดขึ้น และมอบหมายให้เป็นผู้จัดดำเนินการทุกประการแต่ผู้เดียว และมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหัวหน้าส่วนงาน ตลอดจนพนักงานเทศบาลทุกคน โดยสภาจะไม่สอดแทรกเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย การที่มีกฎเกณฑ์วางไว้เช่นนี้ ทำให้เห็นได้ว่า ผู้จัดการเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานอย่างอิสระที่สุด

ได้มีผู้จำแนกหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้จัดการเทศบาลไปหลายประการ แต่ที่สำคัญที่ผู้จัดการเทศบาลต้องมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

- 1) ดูแลให้การเป็นไปตามด้วยบทกฎหมายที่เทศบาลบัญญัติขึ้นไว้
- 2) ควบคุมหน่วยงานทั้งหมด และแต่งตั้งบังคับบัญชาโยกย้ายหัวหน้าส่วนงาน ตลอดจนพนักงานเทศบาลในระดับรองลงไปภายใต้ระเบียบบริหารงานบุคคลทั้งหลาย
- 3) เสนอแนะต่อสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการเทศบาล ซึ่งตนเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่ต้องกระทำ
- 4) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับสถานะในทางการคลัง และความต้องการในอนาคตของบ้านเมืองให้สภาทราบ
- 5) เตรียมและเสนองบประมาณประจำปีต่อสภา
- 6) เตรียมและเสนอรายงานต่อสภาในเรื่องที่สภาต้องการ
- 7) รายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติให้ประชาชนทราบอยู่เสมอโดยผ่านทางสภา

8) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้หรือตามที่สภามีบัญชา ในกรณีที่มีเรื่องนั้นๆ มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย

จากอำนาจหน้าที่ทั้ง 8 ประการ ย่อมเห็นได้ว่าถึงแม้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารงานของเทศบาลจะมีกว้างขวางเพียงใด แต่ก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของสภาอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา เพราะฉะนั้น ช่วงโอกาสที่บุคคลดังกล่าวจะปฏิบัติหน้าที่ ในทางที่ จะยังความเสื่อมเสียมาสู่เทศบาลของตนก็ย่อมจะมีน้อยหรือหากจะมีบ้างก็สามารถที่จะแก้ไข ได้ทันทั่วทั้ง ก่อนที่ผลเสียจะขยายกว้างออกไป

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการเทศบาลกับสภาเทศบาล จะเห็นได้ตั้งแต่สภาซึ่ง ได้เป็นองค์การนิติบัญญัติเป็นฝ่ายทำหน้าที่กำหนดแนวนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางในการ ดำเนินงานของเทศบาล ส่วนผู้จัดการเป็นฝ่ายรับเอานโยบายขึ้นมาเป็นหลักปฏิบัติ และบริหาร งานตามเทศบัญญัติหรือนโยบายที่สภากำหนดขึ้น สภาจะไม่ยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวในการบริหาร งานของเทศบาลโดยเด็ดขาด และผู้จัดการก็จะไม่ย้อแย้งอำนาจของสภามาเป็นของตนเช่นกัน ทั้งนี้เพราะผู้จัดการเทศบาลมีฐานะเพียงลูกจ้างของสภาไม่ใช่ นาย จึงอยู่อาจมีปัญหาในการ บริหารงานที่ทำให้ส่วนประกอบทั้งสองนี้ต้องเกี่ยวพันกันอยู่เสมอๆ แต่ก็จะมีการกำหนดขอบ เขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละส่วนลงไปให้เห็นอย่างแจ่มแจ้ง เป็นต้นว่า ระบุให้ผู้จัดการ เป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และให้สภาทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติ หรือมีระบุไว้ว่า เมื่อสภาเทศบาลได้ตราเทศบัญญัติออกมา ก็ให้เป็นหน้าที่ผู้จัดการ จะต้องรับผิดชอบบังคับให้ มีการปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สภาเทศบาลไม่จำเป็นต้องเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของผู้จัดการ เทศบาลเสมอไป

การบริหารงานในระบบผู้จัดการจะบังเกิดผลสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับสัมพันธ์ภาพอันพอเหมาะพอดี ระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาลเป็น ใหญ่ ไม่ควรจะไปล่วงล้ำย้อแย้งอำนาจของกันและกัน ดังที่ได้กล่าวแล้ว

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นแบบนี้จะมีการแบ่งหน้าที่กันทำระหว่างสภาเทศบาล กับผู้จัดการเทศบาล แต่ก็มิได้ทำให้มีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ตามไปด้วย กล่าวคืออำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ และทางบริหารยังคงรวมดกอยู่กับสภาโดยสิ้นเชิง เพียงแต่ ว่าสภาจะมอบหมายหน้าที่การงานทางด้านบริหารทั้งหมดให้ผู้จัดการรับไปทำแต่ผู้เดียวโดยที่ สภายังคงคอยสอดส่องดูแลอยู่ตลอดเวลา และในกรณีที่จำเป็นจะต้องพิจารณาโทษ อาจ พิจารณาได้ถึงขั้นให้ออกจากตำแหน่ง เทศบาลบางแห่งยังได้กำหนดให้มีการพิจารณาโดยเปิด เผย (public hearing) ให้ประชาชนเข้าฟังด้วย เพื่อจะได้ป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้งกันเกิดขึ้น

นอกจากจะต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของสภา และคอยให้คำแนะนำแล้ว ผู้จัดการเทศบาลยังต้องเข้าร่วมประชุมและจัดทำรายงานต่างๆ เสนอต่อสภา ทั้งยังต้องร่วมอภิปรายด้วย แต่ทว่าไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง

อย่างไรก็ตาม สัมพันธภาพระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาลจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นกับบุคลิกภาพของผู้จัดการเทศบาลเองเหมือนกัน ทั้งนี้ แพท (Pate) ได้กล่าวยกย่องผู้จัดการเทศบาลไว้หลายต่อหลายคน ซึ่งล้วนแต่ชี้ให้เห็นว่า บุคลิกในการพูด การแสดงความคิดเห็น และการวางตนของผู้จัดการเทศบาล มีส่วนช่วยส่งเสริมสร้างสัมพันธภาพระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่ายนี้ให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น และจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานของเทศบาลในระบบนี้ด้วย

คุณประโยชน์

คุณประโยชน์หรือข้อดีของระบบผู้จัดการเทศบาลนั้น สรุปได้ดังนี้คือ

1. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) เพราะทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ โดยทั่วไปถือว่าตำแหน่งสูงสุดในการบริหารงานของเทศบาล จะได้แก่ผู้จัดการแต่เพียงลำพังผู้เดียว
2. มีการรับผิดชอบตามลำดับชั้น (line of command) คือ หัวหน้าหน่วยงานทุกหน่วยจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้จัดการ เว้นแต่คณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาเป็นเอกเทศต่างหาก ตัวผู้จัดการก็จะต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล และสภาก็ต้องรับผิดชอบต่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนอีกต่อหนึ่งเป็นทอดๆ ไป ซึ่งทำให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเกิดข้อบกพร่องได้ยาก
3. มีการมอบหมายหน้าที่ (delegation of authority) อันเกิดจากการแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละระดับดังที่ได้กล่าวมาแล้ว
4. มีการประสานงานที่ดี (co-ordination) ซึ่งทำได้โดยสะดวก เนื่องจากผู้รับผิดชอบในการบริหารงานมีเพียงคนเดียว คือผู้จัดการซึ่งเป็นจุดรวมของการจัดระเบียบบริหารงานของเทศบาล เท่านั้น
5. มีการรวมอำนาจ (integration) อย่างเข้มแข็ง เท่าที่ขรรมนูญของแต่ละรัฐจะเปิดช่องให้ และในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการสำรวจวิจัยคุณประโยชน์ของระบบผู้จัดการที่ใช้กัน

อยู่ในเทศบาลต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา รวม 50 แห่งด้วยกัน แล้วสรุปได้ว่า ระบบผู้จัดการนี้มีข้อ
คืออยู่ 8 ประการด้วยกัน คือ

- 1) ทำให้เรื่องการเมืองหรือความแตกแยกภายในองค์การบริหารงานของ
เทศบาลต่างๆ น้อยลง
- 2) ระเบียบบริหารงานได้รับการปรับปรุงดีขึ้น
- 3) การปฏิบัติหน้าที่และการควบคุมดีขึ้น
- 4) สร้างสรรความเป็นผู้นำดีกว่าแบบอื่นๆ
- 5) เกียรติภูมิของสภาเทศบาลสูงขึ้น
- 6) การบริหารงานเป็นไปด้วยความชำนาญงานกว่าที่เคยเป็นมาก่อน
- 7) เทศบาลมีความสำคัญและมีบทบาทกว้างขวางกว่าเก่า
- 8) ประหยัดรายจ่าย¹²

การจัดระเบียบบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการที่นำมาจากสหรัฐอเมริกา
ประการดังกล่าวข้างต้น ก็พอสรุปได้ในขั้นต้นนี้ว่า การนำรูปแบบนี้มาใช้นับว่าเป็นความคิดที่
ก้าวหน้า และมุ่งหวังประสิทธิภาพในการบริหารงานให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น อันจะ
เป็นผลดีในการเสริมสร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น เพราะเป็นการวางระเบียบ กำหนดสัดส่วน
อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบระหว่างสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาลได้อย่างเหมาะสม

การจัดองค์กรปกครองเมืองพัทยา¹³

การปกครองเมืองพัทยาดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมือง
พัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ เช่นเดียวกับการปกครอง
ท้องถิ่นรูปกรุงเทพมหานคร ความพิเศษนั้นนอกจากจะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่มีแห่งเดียว
ในประเทศไทยแล้ว ยังเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่นำเอาหลักการบริหารงานธุรกิจ
เอกชนรูปบริษัทมาใช้ในการบริหารราชการท้องถิ่นเป็นแห่งแรกอีกด้วย ซึ่งเราได้ทราบถึงหลัก
การสากลของรูปแบบเทศบาลระบบผู้จัดการมาแล้วในตอนต้น ซึ่งรูปแบบดังกล่าวก็ได้ถูกนำมา
ปรับใช้กับเมืองพัทยา ดังที่ปรากฏเป็น พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521
ซึ่งได้กำหนดรูปการปกครองท้องถิ่นเมืองพัทยา ให้แบ่งองค์กรในการบริหารเป็นสองส่วน ดังนี้

¹² ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, 2(กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2526),
หน้า 201-205.

¹³ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2539),
หน้า 247-269.

1. สภาเมืองพัทยา (ฝ่ายนิติบัญญัติ)
2. ปลัดเมืองพัทยา (ฝ่ายบริหาร)¹⁴

สภาเมืองพัทยา¹⁵

ประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยาจำนวน 17 คน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. สมาชิกประเภทหนึ่ง ได้แก่ สมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงจำนวน 9 คน
2. สมาชิกประเภทที่สอง ได้แก่ สมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งจำนวน 8 คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่างๆ จำนวน 4 คน และผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาจำนวน 4 คน

เหตุผลที่กำหนดให้สภาเมืองพัทยามีสมาชิกสภาเมืองพัทยาทั้งเลือกตั้งและแต่งตั้งนั้น เพราะบุคคลที่ประกอบอาชีพอยู่ในเมืองพัทยาประกอบด้วยบุคคลหลายประเภททั้งที่เกี่ยวข้องกับกิจการท่องเที่ยวและอาชีพอื่น หากจะให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนเพียงประเภทเดียวแล้ว สภาเมืองพัทยาก็จะไม่มีตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้ประกอบการต่างๆ และผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

สมาชิกสภาเมืองพัทยายู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้งทั่วไป และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเมืองพัทยาสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้¹⁶

1. ถึงคราวออกตามอายุของสภาเมืองพัทยาหรือมีการยุบสภาเมืองพัทยา
2. ตาย
3. ลาออก โดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 8.

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 9-10.

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 27.

5. กระทำการอันต้องห้ามโดยสมาชิกประเภทที่หนึ่งต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่อื่นใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทซึ่งเมืองพัทยาถือหุ้น หรือดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือพนักงานท้องถิ่น

6. สภาเมืองพัทยามีมติให้ออก เพราะเห็นว่ามีคุณสมบัติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เมืองพัทยา โดยมีสมาชิกสภาเมืองพัทยาไม่น้อยกว่า 6 คน เข้าชื่อเสนอญัตติให้สภาเมืองพัทยาพิจารณาและมติในข้อนี้ต้องมีสมาชิกสภาเมืองพัทยาไม่น้อยกว่า 11 คน เห็นชอบด้วยกับญัตติดังกล่าว ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่สภาเมืองพัทยามีมติ

7. ไม่มาประชุมสภาเมืองพัทยาสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ในการนี้ให้นายกเมืองพัทยารายงานผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่งทั้งนี้ให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง

8. สำหรับสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่สองซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา เมื่อพ้นจากตำแหน่งอันเป็นเหตุที่ได้รับการแต่งตั้ง

กรณีที่ตำแหน่งสมาชิกประเภทที่หนึ่งว่างลงเพราะสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเมืองพัทยาลิ้นสุดลง ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังกล่าวข้างต้น เว้นแต่กรณีที่ถึงคราวออกตามอายุของสภาเมืองพัทยา หรือมีการยุบสภาเมืองพัทยาให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาแทนภายใน 3 เดือน หากตำแหน่งสมาชิกประเภทที่หนึ่งว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกิน 6 เดือน จะไม่เลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกประเภทที่สองว่างลงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน 1 เดือน

อำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา¹⁷

สภาเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ 4 ประการคือ

- วางนโยบายและอนุมัติแผนเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเมืองพัทยา
- พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติเมืองพัทยา
- แต่งตั้งสมาชิกเป็นกรรมการสามัญ และแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นสมาชิก หรือมิ

ได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำกิจกรรมหรือพิจารณาสอบถามหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา หรือปลัดเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 44.

- ควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพญา ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบัญญัติ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย นโยบาย และแผนของทางราชการ

นายกเมืองพญา¹⁸ เป็นตำแหน่งที่มีลักษณะเป็นประมุขของเมืองพญา แต่ไม่มีอำนาจทางการบริหาร นายกเมืองพญาเป็นสมาชิกสภาเมืองพญาที่สภาเมืองพญาเลือกมาดำรงตำแหน่งในคราวละ 2 ปี และมีหน้าที่ดังนี้

1. เป็นประธานสภาเมืองพญา
2. เป็นประธานในพิธีการต่าง ๆ ของเมืองพญา (ceremonial head) เช่น การต้อนรับแขกเมือง เป็นต้น
3. เป็นผู้ลงนามในสัญญาว่าจ้างปลัดเมืองพญา

ปลัดเมืองพญา¹⁹

เป็นผู้บริหารเมืองพญามาจากการว่าจ้างโดยสภาเมืองพญาให้ความเห็นชอบและนายกเมืองพญาเป็นผู้สัญญาในฐานะผู้ว่าจ้างในนามของเมืองพญา ปลัดเมืองพญาเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาพนักงานลูกจ้างทั้งหมดของเมืองพญา ปลัดเมืองพญาจะแต่งตั้งรองปลัดเมืองพญาได้ไม่เกิน 2 คน ทำหน้าที่ช่วยปลัดเมืองพญาบริหารกิจการเมืองพญาตามที่ปลัดเมืองพญามอบหมาย

คุณสมบัติของปลัดเมืองพญา²⁰

1. มีสัญชาติไทย
2. อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์
3. มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 34-35 และ มาตรา 50.

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 48.

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 50.

- ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 หรือเทียบเท่าตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณีมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี
- ถ้าเป็นพนักงานในองค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ต้องเคยดำรงตำแหน่งซึ่งมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ 6 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีพนักงานและลูกจ้างอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่า 100 คน หรือทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท หรือมีเงินทุนหมุนเวียนอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่า 50 ล้านบาทมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

ลักษณะต้องห้าม²¹

ปลัดเมืองพัทยาจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1. ดิถยาเสพติดให้โทษ
2. เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
3. เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
4. เคยถูกไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้าง เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ
5. วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
6. เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
7. ดำรงตำแหน่งหน้าที่อื่นใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล หรือเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามกฎหมาย หรือตำแหน่งประธานกรรมการหรือกรรมการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลที่เป็นการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือที่เมืองพัทยาถือหุ้น
8. เป็นคู่สัญญากับเมืองพัทยาหรือป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญากับเมืองพัทยาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยาอันเป็นการแสวงหาประโยชน์ ไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่การทำสัญญารับจ้างเป็นปลัดเมืองพัทยาหรือรองปลัดเมืองพัทยา

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 52.

การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาเป็นผู้เสนอชื่อผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาและมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 2 อย่างน้อย 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน ให้สภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบแล้วนายกเมืองพัทยาจะเป็นผู้ลงนามในสัญญาว่าจ้างปลัดเมืองพัทยา ในฐานะผู้ว่าจ้างในนามเมืองพัทยา โดยมีอายุการจ้างคราวละ 4 ปี และปลัดเมืองพัทยาได้รับเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่นๆ ตามที่สภาเมืองพัทยากำหนด ทั้งนี้ไม่เกินบัญชีอัตราเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่นๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ทั้งนี้รวมถึงเงินสวัสดิการต่างๆ ด้วย

การพ้นตำแหน่งของปลัดเมืองพัทยา²²

1. สัญญาจ้างสิ้นอายุ และไม่มีการต่ออายุสัญญาจ้าง
2. ตาย
3. ลาออกจากตำแหน่ง โดยยื่นใบลาออกต่อนายกเมืองพัทยาตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาจ้าง
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด
5. กระทำการที่ผิดเงื่อนไขในสัญญาจ้าง ซึ่งสัญญาจ้างระบุไว้ว่า การกระทำผิดเงื่อนไขดังกล่าวให้ถือว่าสัญญาจ้างสิ้นสุด
6. เมื่อนายกเมืองพัทยายกเลิกสัญญาจ้างด้วยความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาตามเหตุที่ระบุในสัญญา

อำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยา²³

ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างเมืองพัทยา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ร่างแผนเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา
- ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่น เพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา

²² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 55.

²³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 53.

- ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติ
- รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยาพร้อมกับข้อเสนอแนะ เพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยาต่อสภาเมืองพัทยา
- ปฏิบัติงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

การปฏิบัติหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยาดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติเมืองพัทยานั้น ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรี



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบริหารเมืองพัทยา

การแบ่งส่วนราชการของเมืองพัทยา

เมืองพัทยาได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นส่วนต่างๆ ดังปรากฏในแผนภาพที่ 6 สามารถอธิบายได้ดังนี้¹⁴

1. สำนักปลัดเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของเมืองพัทยาหรือกิจการที่ได้กำหนดไว้ว่าเป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดหรืองานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย
2. กองวิชาการและแผนงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานวิชาการและการวางแผนและงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
3. กองคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและบัญชี การพัสดุและทรัพย์สิน การงบประมาณ งานผลประโยชน์ และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
4. กองช่าง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองและโยธา การสาธารณูปโภค และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
5. กองสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานสาธารณสุข และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
6. กองการศึกษา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
7. กองสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ และงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ได้รับมอบหมาย
8. แขวง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของเมืองพัทยา เฉพาะงานที่มีลักษณะเป็นการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตพื้นที่แขวงนั้น
9. งานตรวจสอบภายใน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองให้ความเห็น และข้อเสนอแนะแก่ปลัดเมืองพัทยาเกี่ยวกับงานการเงินของเมืองพัทยาและควบคุมตรวจสอบด้านอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

¹⁴ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดส่วนราชการของเมืองพัทยาและอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการเมืองพัทยา, 2534.

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา¹⁵

เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- การรักษาความสงบเรียบร้อย
- การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
- การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และบริการอื่น
- การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- หน้าที่ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลหรือของเมืองพัทยา

นอกจากหน้าที่ 11 ประการดังกล่าวข้างต้น กฎหมายยังได้กำหนดให้เมืองพัทยาปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเป็นการให้บริการแก่เอกชน ประชาชน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นโดยมีค่าตอบแทน¹⁶

โดยหลักการแล้ว เมืองพัทยามีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ภายในเขตพื้นที่ของเมืองพัทยานั้น แต่เมืองพัทยาอาจดำเนินกิจการนอกเขตเมืองพัทยาได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้¹⁷

- การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเมืองพัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา
- ได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา
- ได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 67.

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 68.

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 69.

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายยังอนุญาตให้เมืองพัทยาอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลตลอดจนถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวได้ เมื่อ¹⁸

- บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค
- เมืองพัทยาต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่เมืองพัทยา หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน
- สภาเมืองพัทยามีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา และ
- ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

เหตุผลและความจำเป็นในการจัดการปกครองท้องถิ่นระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้กับเมืองพัทยา

จากการที่เมืองพัทยาคือเมืองที่ผู้คนไปพักผ่อนมาก ทางราชการจึงให้ความสำคัญสำคัญต่อพัทยาในฐานะที่เป็นเมืองหนึ่งของการส่งเสริมการท่องเที่ยว และนำมาประกอบการพิจารณาในด้านการปกครองตนเองซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้เกิดผลดีเพราะหากปล่อยให้ เป็นหน้าที่สาขาภิบาลนาเกลือ พัทยาจะเป็นเพียงหมู่บ้านหนึ่งอันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น เล็กๆ เท่านั้น ซึ่งอาจจะไม่สามารถทำภาระนี้ได้ ฉะนั้นรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีชื่อว่า "คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่ พัทยา" มีนายเอนก สิทธิประศาสน์ รองอธิบดีกรมการปกครองเป็นประธาน คณะกรรมการ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ผู้แทนองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักผังเมือง และกรมตำรวจ¹⁹

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523) มาตรา 71.

¹⁹ กระทรวงมหาดไทย, "คำสั่งที่ 736/2519, 3 พฤศจิกายน 2519 และคำสั่งที่ 811/2519, 19 พฤศจิกายน 2519. อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 199.

คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครอง
ท้องถิ่นรูปพิเศษที่พัทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ

1. ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพัทยา เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป
2. พิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่เมืองพัทยาขึ้นใหม่ เป็นการเฉพาะแห่ง

คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ศึกษาสภาพปัญหาและข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเพื่อประมวลข้อมูลต่างๆ เข้าด้วยกัน เพื่อจะได้พิจารณาแสวงหาช่องทางแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมต่อไป จึงได้พิจารณาและมีความเห็นพ้องต้องกันว่า จะต้องมีการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นที่พัทยาใหม่ โดยมีหลักการว่า รูปการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่จะต้องมีลักษณะเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของเมืองพัทยา ซึ่งมีปัญหาลักษณะเฉพาะตัว ประกอบทั้งรูปของการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่จะต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารเหมาะสมกับภารกิจในหน้าที่ของพัทยาในอนาคต คณะกรรมการมีความเห็นพ้องกันว่า ควรจะจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นที่พัทยาในรูปแบบเทศบาลแบบผู้จัดการ โดยมีเหตุผลว่าเทศบาลแบบผู้จัดการนั้นใช้ผู้บริหารอาชีพที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหาร คือผู้จัดการ (พัทยาเรียกตำแหน่งนี้ว่าปลัดเมืองพัทยา) ปลอดภัยจากการถูกแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งการเข้ารับตำแหน่งหรือการพ้นจากตำแหน่งก็เป็นไปตามการ อันเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่คณะกรรมการฯ พิจารณาเลือกมาใช้กับเมืองพัทยา เป็นหนทางที่จะแก้ปัญหาของพัทยาย่างถูกจุดหมายและมีประสิทธิภาพดังปรากฏในเหตุผลที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งมีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า

“เนื่องจากเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ประกอบกับเป็นสถานที่พักตากอากาศที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยมมาพักผ่อน จึงทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก การที่ท้องถิ่นนี้ได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้างอาคารพร้อมกัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับเฉพาะกับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบไปถึงผลประโยชน์และรายได้ของชาติโดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวด้วย จึงจำเป็นต้องมีการร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างรีบด่วน และโดยที่รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นนี้หลายประการ สมควรจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นนี้ใหม่ให้เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจ และสังคม และเพื่อให้

สามารถแก้ไขปัญหของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ได้คำนึงถึงหลักแห่งการปกครองตนเอง โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย"²⁰

เหตุผลในการจัดตั้งเมืองพัทยา อาจเขียนแยกเป็นประเด็นกล่าวคือ

1. เพื่อส่งเสริมกิจการท้องถิ่น เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสำคัญที่สุด และมีรายได้จากการท่องเที่ยวที่มีความสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อประชาชนในท้องถิ่น เพราะฉะนั้นเพื่อพัฒนาและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานระดับท้องถิ่นขึ้นเพื่อรับผิดชอบและเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักผังเมือง ฯลฯ

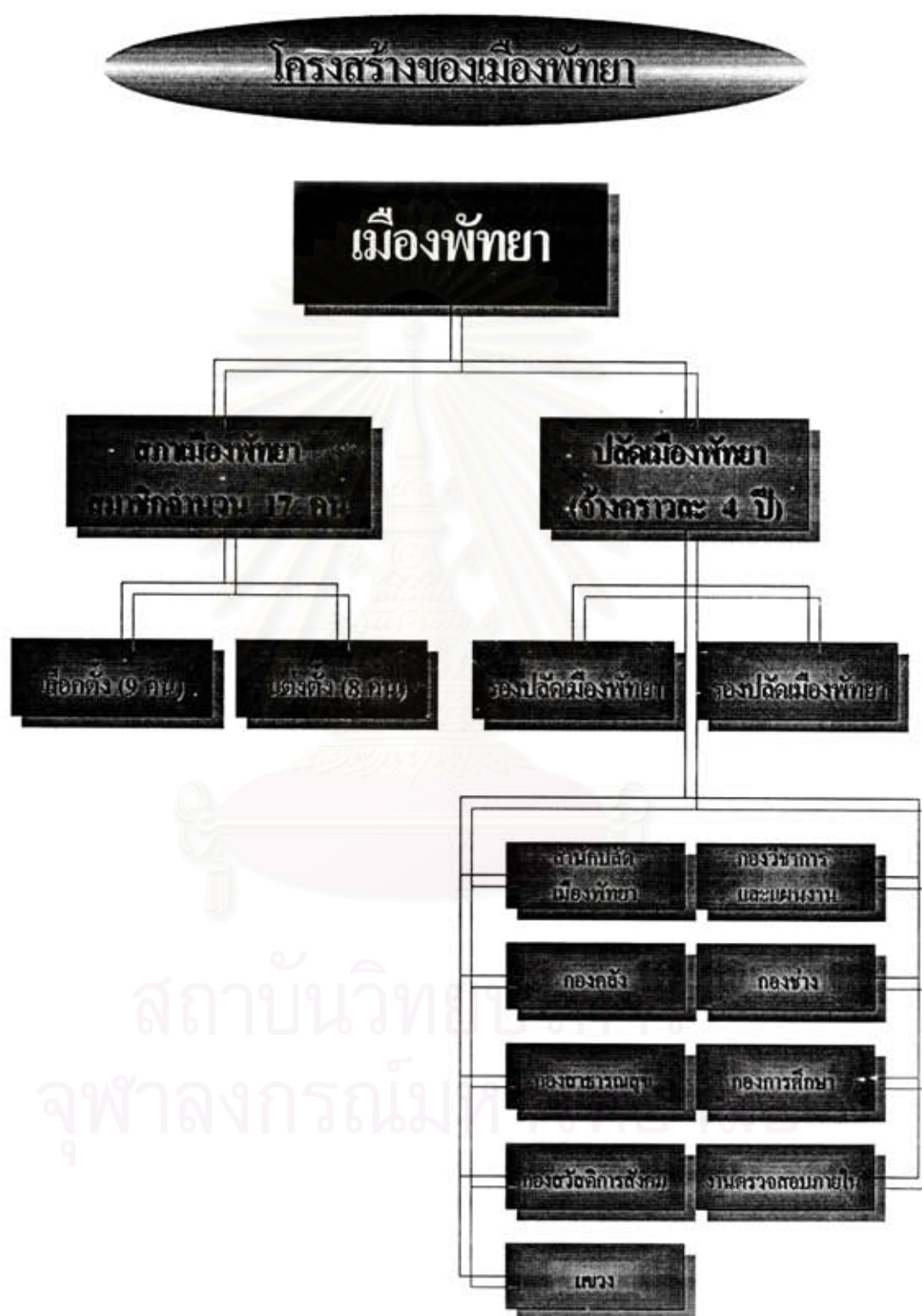
2. เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุที่ในปัจจุบันการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งแบบเทศบาลและสุขาภิบาล ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยเฉพาะรูปสุขาภิบาลซึ่งมิใช่เฉพาะที่นาเกลือแห่งนี้นั้น ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากความด้อยประสิทธิภาพนี้ เช่น ปัญหาเรื่องงบประมาณ กำลังเจ้าหน้าที่ อำนาจหน้าที่ที่มีตามกฎหมายอย่างจำกัด ฯลฯ สุขาภิบาลจึงไม่สามารถจะรับผิดชอบงานท้องถิ่นในเมืองพัทยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นเหตุให้มีความจำเป็นต้องจัดการบริหารเมืองพัทยารูปพิเศษขึ้น

3. เพื่อพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากเมืองพัทยามีความพิเศษของลักษณะทางภูมิศาสตร์ อันแตกต่างจากที่อื่น เพราะมีทรัพยากรธรรมชาติสวยงาม เป็นสถานที่เหมาะสมต่อการท่องเที่ยว มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และมีคนมาลงทุนในธุรกิจการท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก จึงเป็นการสมควรที่จะนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่มาใช้โดยเรียกว่า ผู้จัดการเทศบาล เพื่อจะนำมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นเมืองพัทยาดังกล่าวมาแล้ว

จากเหตุผลดังกล่าวทำให้เกิดพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาขึ้น ซึ่งได้จัดรูปแบบโครงสร้างของเมืองพัทยาไว้ดังต่อไปนี้

²⁰ เหตุผลแถลงประกอบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ, เล่ม 95, ตอนที่ 120, ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2521. อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 197.

แผนภาพที่ 7: โครงสร้างของเมืองพัทยา



ที่มา: ชูวงศ์ ฉายะบุตร, งบประมาณท้องถิ่นไทย, หน้า 249.

รูปแบบข้างต้น เริ่มใช้ตั้งแต่ปี 2521 จนกระทั่งปัจจุบัน โดยที่มีบทเฉพาะกาล กำหนดไว้ว่าในช่วง 2 ปีแรกนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สภาเมืองพัทยาจากการแต่งตั้งทั้ง 17 คน โดยรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งภายใน 30 วัน²¹ และแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยาภายใน 15 วัน²² ดังนั้นในปี 2521-2523 (22 พ.ย. 21 - 28 พ.ย. 23) สมาชิกสภาเมืองพัทยาจึงมาจากการแต่งตั้ง และเมื่อสิ้นสุดการบังคับใช้บทเฉพาะกาล คือ ตั้งแต่ปี 2524 (25 ม.ค. 24) ถึงปัจจุบัน เมืองพัทยาก็ได้จัดการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มาตลอด

ผลจากการที่ใช้รูปแบบเทศบาลระบบผู้จัดการกับเมืองพัทยาไประยะหนึ่ง พบว่า นอกจากจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาของเมืองพัทยาได้แล้ว กลับพบว่าเมืองพัทยายิ่งประสบปัญหารุนแรงมากขึ้นกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาผังเมือง ฯลฯ คณะที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยจึงได้มีมติมอบให้ รองศาสตราจารย์ ดร.อรุณ รัชธรรม ที่ปรึกษาท่านหนึ่งรับไปดำเนินการวิจัย โดยเน้นถึงผลกระทบของปัญหาต่างๆ อันสืบเนื่องมาจากรูปแบบการบริหารเฉพาะของเมืองพัทยา ซึ่งผลสรุปก็คือ รูปแบบการบริหารของเมืองพัทยามีปัญหา แต่ก็ยังสรุปไม่ได้ว่า การบริหารรูปแบบเทศบาลระบบผู้จัดการของเมืองพัทยาล้มเหลว

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นเห็นพ้องกับงานวิจัย และได้มอบหมายให้กรมการปกครองรับไปดำเนินการ²³ ดังนั้น ในช่วงปี 2529 กรมการปกครองจึงได้เตรียมร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่....) พ.ศ. เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับข้อเสนอของคณะที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย²⁴ และนอกจากร่างพระราชบัญญัติฯ ของกรมการปกครองฉบับดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า นายถวิล ไพรสณฑ์ สมาชิกสภาผู้แทนพรรคประชาธิปัตย์ได้เตรียมจะเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่....) พ.ศ. ให้ที่ประชุมสภาผู้แทนพิจารณาในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2530

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523), มาตรา 109.

²² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 (แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ พ.ศ. 2523), มาตรา 110.

²³ คณะที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย, "รายงานการศึกษา ปัญหาและข้อเสนอแนะในการบริหารราชการเมืองพัทยา" ใน ดำรงอนุสรณ์, หน้า 31.

²⁴ อีกหาญ โดมรงค์ดี, การปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นไทย สาขาเทศบาล และเมืองพัทยา (กรุงเทพมหานคร: อักษรไทย, 2529), หน้า 52.

ด้วยเช่นกัน แต่ปรากฏว่า ที่ประชุมยังไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ก็ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร เพราะที่ สถานการณ์ทางการเมืองในช่วงปี 2530-2531 ไม่ดีนัก จนกระทั่ง พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้ประกาศยุบสภาในวันที่ 29 เมษายน 2531

จึงกล่าวได้ว่า ความพยายามปรับปรุงการบริหารเมืองพัทยาครั้งแรกได้เกิดขึ้นแล้วตั้งแต่ปี 2529 และมีความพยายามครั้งต่อๆ มาอีกหลายครั้ง กล่าวคือ ในยุคของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ที่กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาอีก ในวันที่ 5 กันยายน 2532 แต่กระทรวงมหาดไทยก็ถอนเรื่องไป จนกระทั่งในวันที่ 31 ตุลาคม 2532 ได้มีการนำร่างฯ ดังกล่าว เสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง แต่คณะรัฐมนตรีไม่รับหลักการ และเห็นว่ารูปแบบการบริหารเมืองพัทยาไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง จึงมอบให้กระทรวงมหาดไทยไปศึกษารูปแบบใหม่ให้เหมาะสมเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งกรมการปกครองได้ขอความร่วมมือจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ให้รองศาสตราจารย์ ประทาน คงฤทธิศึกษากร เป็นผู้อำนวยการและรับผิดชอบโครงการวิจัยเรื่องการปกครองเมืองพัทยา เพื่อนำผลการวิจัยมาใช้ปรับปรุงการปกครองเมืองพัทยาต่อไป

ผลการวิจัยของ ประทาน พบว่า รูปแบบการปกครองเมืองพัทยามีปัญหาไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะปัญหาการขัดแย้งระหว่างนายกเมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยา จึงเสนอให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบเมืองพัทยาในปัจจุบัน โดยการใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี และสภา แบบเทศบาลหรือระบบรัฐสภา รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา แบบกรุงเทพมหานคร หรือปรับปรุงรูปแบบผู้จัดการเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบเมืองพัทยาในปัจจุบัน และจากผลการวิจัยดังกล่าว กรมการปกครองจึงได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ขึ้นใหม่ เป็นแบบเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และเมื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2536 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการแล้ว เรื่องจึงมาอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนพิจารณาในลำดับต่อไป²⁵

²⁵ ชาติ วิไล, "ความล้มเหลวของการบริหารแบบสภาและผู้จัดการ: กรณีตัวอย่าง การกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นไทย" (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 83-89.

การเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี ในแต่ละยุคเป็นเหตุการณ์สำคัญที่ทำให้ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงการบริหารเมืองพัทยาไม่สามารถดำเนินการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติได้ แต่ความพยายามแก้ไขให้เป็นเทศบาลมีมาตลอด จนกระทั่งเกิดร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา และพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลนครพัทยา จังหวัดชลบุรี พ.ศ. แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี จากรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ในปลายปี 2540 เป็นรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย ก็มีกระแสให้เปลี่ยนแปลงการปกครองเมืองพัทยาอีกครั้ง โดยในครั้งนี้อาจให้เป็นเทศบาลนครอีกต่อไป แต่มีลักษณะที่รูปแบบของ ก.ท.ม. กิ่งเทศบาลนคร ดังที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่) พ.ศ.²⁶ ที่ขณะนั้นผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในชั้นรับหลักการแล้ว โดยมีคำสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่) พ.ศ. ให้เสร็จภายใน 7 วันโดยจะครบในวันที่ 3 มีนาคม 2541 แล้วจะนำเข้าสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี เพื่อรอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรต่อไปซึ่งเมื่อพิจารณาครบสามวาระ ก็จะประกาศเป็นพระราชบัญญัติต่อไป²⁷



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ โปรดดูภาคผนวก ก., หน้า 243-254.

²⁷ สัมภาษณ์ นายฉัตรชัย ดั่งจาด, คณะทำงานแก้ไขกฎหมายท้องถิ่น, 19 มกราคม 2541.