

บทที่ 2

เมืองพัทยา



เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเข้าใจ โครงสร้างและหน้าที่ของเมืองพัทยา ซึ่งจะใช้เป็นกรอบในการศึกษาเรื่องนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในบทนี้จะกล่าวถึงแนวความคิด โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นระบบผู้จัดการเทศบาล (city manager system) อันเป็นแม่แบบที่จะนำมาใช้กับการบริหารเมืองพัทยา ประกอบที่จะได้พิจารณาถึงโครงสร้างและรูปแบบของการบริหารราชการเมืองพัทยา ความพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งจะนำไปสัมพันธ์กับเรื่องสำรวจเมืองพัทยาในบทที่ 3

การปกครองท้องถิ่น

การศึกษาการปกครองท้องถิ่นในรูปทฤษฎีและแนวความคิด รวมทั้งระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ เป็นการศึกษาที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เข้าใจถึงทฤษฎีและแนวความคิดโดยทั่วไป และรู้ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศอื่น ๆ อาทิ มีประเทศที่ยอมรับกันว่าเป็นแม่บท คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา นอกจากนี้มีประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ได้แก่ มาเลเซีย ฟิลิปปิน นับว่าเป็นประโยชน์ในทางวิชาการอย่างมาก ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศ ความอุดมการณ์ของประชาธิปไตยประการหนึ่งได้แก่ "การกระจายอำนาจปกครอง" ซึ่งรัฐบาลทุกประเทศจะต้องจัดให้มีและส่งเสริมรูปการปกครองตนเองของราษฎรชั้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐาน ที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกาลไกลและกระบวนการการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

การปกครองท้องถิ่นมีความหมายที่แท้จริงเป็นประการใดนั้น มีข้ออภิปรายและนักวิชาการหลากหลายได้ให้คำนิยามและความหมายแตกต่างกัน ซึ่งมักจะเน้นแนวความคิดไปคนละทาง แต่เราก็อาจจะพิจารณาความหมายของการปกครองท้องถิ่นออกได้เป็น 2 แนวความคิด คือ แนวความคิดแรก บอมนับว่าองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ส่วนแนวความคิดที่สองมองในแง่ของลัทธิการเมืองการปกครองและปรัชญา หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง แนวความคิดแรกเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การของรัฐ (local state government) และแนวความคิดที่สองเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นเป็น local self government คือ เป็นองค์การของประชาชนโดยประชาชน เพื่อประชาชน แนวความคิดเกี่ยวกับความหมาย ของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดทางตะวันตกที่มีมาช้านานแล้ว แต่ในปัจจุบันก็ยังมียุทธิคติในประเทศต่าง ๆ ไม่น้อย ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบการปกครองท้องถิ่น ของ G. Mongtagu Harris นักวิทยาศาสตร์ชาวอังกฤษผู้มีชื่อเสียงได้กล่าวไว้ใน คำราของเขาชื่อ Comperative Local Government ซึ่งตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ.1948 ว่า การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local Government นั้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. Local State Government หมายถึง การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้หน่วยการปกครองของรัฐหน่วยหนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นด้วย หรือทำหน้าที่เป็น 2 ฐานะ คือ เป็นหน่วยการปกครองที่ได้รับอำนาจตามหลักการแห่งอำนาจ (deconcentration) และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะการปกครองท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะได้ชี้แจงจากระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

2. Local Self Government หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในรูปที่รัฐกระจายอำนาจ (decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่ง มีอำนาจปกครองตนเองโดยเพื่อตนเอง การปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า Local Self Government นี้ จะมีหน่วยการปกครองชั้นรูปหนึ่ง ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายของรัฐ มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ หรือที่เรียกกันว่า creature of state มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การจัดรูปการปกครองและบริหารในประเทศต่าง ๆ จะมีรูปแบบแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคมและระบบการปกครองของประเทศ

เพื่อความเข้าใจในความหมายของการปกครองท้องถิ่นทั้งสองแนวความคิด โครว์ จะหยิบยกคำนิยามมาเสนอต่อไปนี้

John I. Clarke ให้คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นตามแนวความคิดแรกว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วนการปกครองของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่น หรือในเขตใดเขตหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีฐานะเป็นหน่วยรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง"¹

Emile J. Sady ได้ให้คำนิยามของการปกครองท้องถิ่นโดยรวมสองแนวความคิดเข้าด้วยกันว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะบริการในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งอำนาจเก็บภาษีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหรือแต่งตั้งโดยรัฐก็ได้"²

William A. Robson ให้นิยามตามแนวความคิดที่ 2 ว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง "การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศที่มีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องไม่มากจนกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย องค์การปกครองท้องถิ่นมีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และมีองค์การที่จำเป็น (necessary organization) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นเอง"³

Harris G. Montagu ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นว่า "การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองโดยวิธีการซึ่งหน่วยการปกครองในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้ง

¹ อุทัย หิรัญโค, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์บำรุงมิ่งการพิมพ์, 2523), หน้า 3.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

สำหรับผู้มีหน้าที่ปกครองโดยอิสระ และได้รับอำนาจอิสระตลอดจนความรับผิดชอบ ซึ่งคนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง แต่ทั้งนี้การปกครองท้องถิ่นยังอยู่ภายใต้บังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศอยู่ มิใช่ว่าได้กลายเป็นรัฐอธิปไตย⁴ ส่วน William V. Holloway กล่าวว่า "การปกครองตนเองของท้องถิ่น หมายถึง องค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน"⁵ นายวิญญู อังคตวรักษ์ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทั้งในด้านวิชาการและการปฏิบัติการในด้านการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก ได้ให้คำนิยามคำว่า "การปกครองท้องถิ่นไว้ว่า หมายถึง การปกครองในรูปแบบลักษณะกระจายอำนาจการปกครองบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองและบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตรงกับความประสงค์ของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งกว่าผู้อื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ซึ่งราษฎรในท้องถิ่นได้เลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนบริหารราชการในท้องถิ่นนั้น โดยมีงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร"⁶

⁴Haris G. Montagu, *Comparative Local Government* (London : William Brendon and Son Ltd., 1984), อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, *การปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 9.

⁵William V. Holloway, *State and Local Government in the United States* (New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951)., อ้างใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, *การปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 10.

⁶วิญญู อังคตวรักษ์, *แนวความคิดในการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น* เอกสารประกอบการบรรยาย 2519 (อัครสาเนา), อ้างถึงใน ประหยัด หงษ์ทองคำ, *การปกครองท้องถิ่นไทย* (กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 9.

จากคำนิยามหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้มีผู้ให้คำนิยามไว้มากมาย ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ คำนิยามดังกล่าวมักจะมีหลักการที่สำคัญตรงกัน จะแตกต่างกันบ้างก็เป็นเรื่องของรายละเอียดปลีกย่อย ดังนั้น หอจะผสมผสานแนวความคิดเข้าด้วยกัน แล้วให้คำนิยามใหม่ได้ดังนี้ "การปกครองท้องถิ่นคือการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐและผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหารงานของท้องถิ่นมีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมโดยวิธีการต่าง ๆ ตามความเหมาะสมจะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่"

ลักษณะสำคัญขององค์การปกครองโดยทั่วไปจะมีอยู่ 4 ประการดังนี้ คือ

1. องค์การปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย แยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน
2. มีอิสระในการบริหารงานและสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการวินิจฉัยและการกำหนดนโยบายภายใต้การควบคุมของรัฐ
3. มีงบประมาณของตนเอง โดยมีอำนาจเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
4. คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ทางด้านการปกครองของรัฐไม่ว่ารัฐใดในโลกและยุคใดสมัยใดก็ตาม มีอยู่ 2 ประการ ที่ขาดเสียมิได้ คือ เพื่อความมั่นคงของบ้านเมืองและความความสุขของประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ที่ยิ่งใหญ่ ทุกประเทศจะมีวิธิต่างกันในการให้หาให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวทุกวิถีทาง แต่เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วดินแดนของรัฐจะมีขอบเขต กว้างใหญ่ไพศาล และมีพลเมืองพำนักอาศัยอยู่กระจัดกระจายทุกแห่งหน จึงเป็นการ

แทบสุวิสัยที่รัฐบาลจะปกครองประเทศ โดยการคุ้มครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองให้ดำรงอยู่ได้ทุกหย่อมหญ้า และยังความสุขให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึงทุกหนทุกแห่ง

แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น น่าจะเกิดจากความจริงดังกล่าว คือถ้ารัฐบาลกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นนั้น จะช่วยให้อัตนวิสัยประสงค์ในการปกครองของรัฐบรรลุผลได้ดียิ่งขึ้น แนวความคิดสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบบการปกครองท้องถิ่น นอกจากมีอยู่ดังกล่าวแล้วยังแสดงให้เห็นถึงความเจริญทางอารยธรรมของมนุษย์ และเป็นการยอมรับความสำคัญของบุคคล นอกจากนั้นเป้าหมายที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่น คือการสร้างความรัก ความหวงแหน ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นของเสรีชน ซึ่งในเบื้องต้นหากหน่วยการปกครองท้องถิ่นบริหารงานมีประสิทธิภาพ ก็จะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาติเป็นส่วนรวมมากที่สุด เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. ประชาชนรู้ปัญหา และเป็นคู่แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และการกันนั้นย่อมได้ผล เพราะประชาชนรู้ปัญหามากกว่าบุคคลอื่น เนื่องจากอยู่ใกล้ชิดเหตุการณ์
2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของตนเอง เท่ากับเป็นการฝึกฝนให้รู้จักและเรียนรู้การปกครองระดับชาติไปในตัว กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถานฝึกสอนให้ประชาชนเรียนรู้การปกครองระดับชาติ
3. การปกครองท้องถิ่น เป็นการแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินและกำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปได้ส่วนหนึ่ง
4. การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และการบริหารงานมีประสิทธิภาพ จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่น และศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะรู้สึกตัวว่ามีความผูกพันมีส่วนได้เสียต่อถิ่นอาศัยเป็นการสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบ(responsible citizen) ให้แก่ประเทศชาติเป็นส่วนรวม

การปกครองท้องถิ่นเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง และเป็นการฝึกคนในท้องถิ่นให้รู้จักปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง และบริหารงานมีประสิทธิภาพนั้น จะสร้าง

พลเมืองให้มีความรับผิดชอบต่อกันที่อยู่อาศัย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความมั่นคงของชาติเป็นส่วนรวมดังกล่าวข้างต้นอย่างแท้จริง

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญในด้านการปกครอง เศรษฐกิจและสังคม จะมองเห็นได้ชัดว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถานที่รวมชีวิต เศรษฐกิจและสังคมของชาติ เป็นชุมชนศูนย์กลางของสังคม หากหน่วยการปกครองท้องถิ่นบริหารงานมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จะเป็นวิถีทางที่สำคัญยิ่งในการพัฒนาประเทศ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางของสังคม การเมือง ตลอดจนการเศรษฐกิจ พาณิชย์กรรม และการศึกษาในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญเป็นอันมากอยู่แล้ว

การปกครองท้องถิ่นกับการกระจายอำนาจ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การปกครองท้องถิ่นมีมาหรือเกิดขึ้นได้ก็เพราะรัฐบาลกระจายอำนาจ ฉะนั้นการศึกษาการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในรูปอุดมคติ หรือในรูปที่เป็นจริงก็ตาม จะต้องหาเรื่องการกระจายอำนาจพิจารณาควบคู่กันไป ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจโดยไม่มี การปกครองท้องถิ่น เราก็เรียกไม่ได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจ ในทำนองเดียวกันการปกครองท้องถิ่นที่ไม่มี การกระจายอำนาจเราก็ไม่เรียกว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นเช่นกัน เรื่องที่ควรจะทราบต่อไปก็คือการกระจายอำนาจคืออะไร Harold F. Alderfer อรรถาธิบายการกระจายอำนาจ (decentralization) ว่า "การมอบอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการของตนเอง โดยตนเองอย่างอิสระ รัฐบาลกลางไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้" ได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า การบริหารประเทศนั้นรัฐบาลไม่อาจจะบริหารราชการแผ่นดิน ปกครองดูแลประชาชนให้ได้รับความพึงพอใจทั่วหน้าทั่วถึงได้ หรือมีฉันทนาการบริหารราชการของรัฐ อาจจะทำให้เกิดความล่าช้า การแก้ปัญหาในทางรัฐศาสตร์จึงนำระบบการกระจายอำนาจมาใช้ คือการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการของตนเองโดยอิสระ แต่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลางเฉพาะเรื่องสำคัญ ๆ

หึ่งเข้าใจในเบื้องต้นว่า การกระจายอำนาจที่ว่านี้ คือการกระจายอำนาจ
 ทางการปกครองโดยรัฐบาลเป็นผู้โอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อำนาจที่โอนให้ไปนี้เพื่อให้ท้องถิ่น
 ด้มีโอกาสปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อำนาจปกครองที่ได้
 รับจากรัฐนี้ น่าจะตีความอย่างเคร่งครัดว่า เป็นเพียงอำนาจในการดำเนินการ
 สาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น
 เองด้วย

เมื่อพิจารณาถึงการกระจายอำนาจเราก็มักจะเน้นถึงความมีอิสระ ทั้งนี้เพราะ
 การปกครองท้องถิ่นเกิดจากการกระจายอำนาจ ถ้าไม่ยินยอมให้องค์การปกครองท้องถิ่นมี
 อำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจ ก็จะเป็นการปกครองท้องถิ่นที่ขัดกับหลักการหรืออุดมคติ
 แต่ในขณะเดียวกันก็มีข้อที่ควรพิจารณาว่า ท้องถิ่นควรจะมีอำนาจอิสระภายในขอบเขตอัน
 ไหน เพียงไร จึงจะเหมาะสม และเกิดผลดีแก่ท้องถิ่นเองและประเทศชาติในส่วนรวม
 การพิจารณาปัญหานี้ เราต้องไม่ลืมว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองชุมชนหนึ่ง มิใช่
 การปกครองชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตยในตัวเอง (non-sovereign community)
 เหมือนเช่นการปกครองประเทศหรือในฐานะที่เป็นรัฐ เพราะฉะนั้นจะหึ่งไม่เข้าใจสับสน
 ว่า อำนาจอิสระของท้องถิ่นนั้นเป็นอำนาจอธิปไตย (sovereignty) เพราะในรัฐหนึ่ง ๆ
 จะมีอำนาจอธิปไตยเพียงหนึ่งเดียว และรัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นในการปกครอง
 ประเทศ ซึ่งอาจแบ่งการใช้ออกเป็น 3 อำนาจ คือ การบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และ
 อำนาจตุลาการ

ถ้าเราเข้าใจว่า อำนาจอิสระของท้องถิ่นเป็นอำนาจอธิปไตย มีลักษณะเป็นเช่น
 เดียวกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ แล้วจะเกิดปัญหาในข้อที่ว่า ทำให้ท้องถิ่นเกิดมีสภาพเป็นรัฐ
 เล็กจิรัฐน้อย ภายในรัฐใหญ่ คือ ประเทศ และรัฐใหญ่จะไม่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชา
 รัฐบาลท้องถิ่นเหล่านั้นได้ เพราะท่ามกลางท่ามกลางก็มีอำนาจอธิปไตยควบกัน ซึ่งเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่
 ได้ ดังนั้น การพิจารณาเรื่องความเป็นอิสระของท้องถิ่น สำระสำคัญจึงอยู่ที่ความสม
 ดุลย์ระหว่างอำนาจอิสระของท้องถิ่นกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องยากในการที่จะ
 กำหนดกฎเกณฑ์ให้แน่ชัด ลักษณะเช่นนี้เช่นเดียวกับปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพ
 ของประชาชนกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ

อย่างไรก็ดี เราก็พอจะมีหลักเกณฑ์ทั่ว ๆ ไปในการกำหนดองค์สำคัญของอิสระของท้องถิ่นได้บ้าง โดยพิจารณาถึงคุณภาพของประชาชน และสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นเป็นสำคัญ ถ้าท้องถิ่นใดมีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง ประชาชนมีความพร้อมทางการเมือง ท้องถิ่นนั้นก็ควรได้รับการกระจายอำนาจให้มีความอิสระมากกว่าท้องถิ่นที่มีสภาพความเจริญต่ำกว่า และประชาชนมีคุณภาพต่ำกว่า แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าท้องถิ่นจะได้รับการกระจายอำนาจให้มีความเป็นอิสระในขอบเขตที่กว้างขวางเพียงใดก็ตาม รัฐบาลก็ยังจำเป็นต้องควบคุมตรวจสอบตามความเหมาะสม

การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นของสังคมประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะในสังคมประชาธิปไตยนั้น เป้าหมายสุดท้ายของการปกครองก็คือ ให้ประชาชนใช้ศักยภาพของตนรับผิดชอบในกิจการบ้านเมือง นอกจากนี้ การที่รัฐบาลกลางใช้อำนาจปกครองฝ่ายเดียว ย่อมยากที่จะจัดหาบริการสาธารณะทุกอย่างให้แก่ประชาชนที่อยู่ห่างไกลออกไปอย่างทั่วถึง การกระจายอำนาจบางอย่างให้ท้องถิ่นไปดำเนินการเองนั้น ก็เท่ากับเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น หากท้องถิ่นได้รับอำนาจอิสระอย่างเหมาะสม ประกอบทั้งประชาชนในท้องถิ่นมีความสามารถที่จะบริหารระบอบอันเป็นหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้ ท้องถิ่นก็ย่อมดำเนินการต่าง ๆ ได้ดีกว่าส่วนกลางก็ได้ เพราะท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง จึงสามารถทำกิจการสนองความต้องการให้ตรงเป้าหมาย และมีลักษณะที่ประหยัดกว่า การกระจายอำนาจนี้ ถ้ากระทำกันอย่างดีแล้ว ก็จะเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมให้มีการพัฒนาประเทศ ค่าเงินไปด้วยดี ทั้งในส่วนรวมของประเทศและท้องถิ่นพร้อม ๆ กันไป

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้น จะมีขึ้นได้ก็โดยรัฐยินยอมให้จัดตั้งขึ้น หรือที่เรียกว่า local government is creature of state เมื่อการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นแล้ว หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะถูกควบคุมโดยรัฐ โดยวิธีการต่าง ๆ ฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่นในที่นี้ จึงหมายถึง ความสัมพันธ์ในลักษณะที่องค์การปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมโดยรัฐว่ามีอยู่ประการใดบ้าง ซึ่งประเทศต่าง ๆ มีวิธีการแตกต่างกัน แต่วัตถุประสงค์เป็นไปในแนวเดียวกัน คือ

1. เพื่อป้องกันมิให้ท้องถิ่นบริหารงานผิดพลาด
2. เพื่อคว่าท้องถิ่นบริหารงานได้รับผลตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่
3. เพื่อเป็นการเร่งรัดส่งเสริมให้การบริหารงานของท้องถิ่นมีมาตรฐานสูงขึ้น

และสอดคล้องกับนโยบายของประเทศไทยในส่วนรวม

มาตรการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น จำแนกออกได้ดังนี้คือ

1. การควบคุมโดยกฎหมาย โดยรัฐจะออกกฎหมายควบคุมท้องถิ่นในรูปของการกำหนดหน้าที่ของท้องถิ่นว่า ท้องถิ่นจะทำอะไรได้บ้าง นอกจากนี้ ท้องถิ่นจะดำเนินการใดก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายของรัฐ เช่น การออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับสุขาภิบาล เป็นต้น ต้องเป็นไปตามกฎหมาย เทศบาลหรือสุขาภิบาลจะออกเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาลตามลำพังมิได้

2. การควบคุมโดยการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบการปฏิบัติงาน เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตัดเตือน และตรวจสอบเอกสาร เรียกเจ้าหน้าที่ของเทศบาลชี้แจงได้ ทั้งนี้เพื่อให้การควบคุมการปฏิบัติงานของเทศบาลได้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติกิจการของคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรีไว้ก่อนได้ แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อวินิจฉัยสั่งการตามที่เห็นสมควร

3. การควบคุมโดยให้รัฐบาลที่จะยุบสภาท้องถิ่น ถ้าสภาท้องถิ่นได้กระทำการอันเป็นผลเสียหายต่อประชาชน หรือส่วนรวมหรือปฏิบัติการขัดต่อกฎหมาย รัฐบาลมีอำนาจที่จะยุบสภาท้องถิ่นนั้นได้ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีอำนาจที่จะปลดฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ด้วย เมื่อเห็นว่าเป็นผู้มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรี ตำแหน่ง หรือแก่ทางราชการ อำนาจเช่นนี้รวมถึงอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นได้ด้วย

4. การควบคุมโดยวิธีให้เงินอุดหนุน โดยหลักการแล้วหากหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือรัฐบาลไปให้เงินอุดหนุนแก่หน่วยงานการปกครองท้องถิ่น

ทันใดแล้ว รัฐบาลก็มีความชอบธรรมที่จะควบคุม หรือกำหนดเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินนั้นได้
หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะปฏิเสธหาได้ไม่

5 การควบคุมโดยระเบียบการคลัง การควบคุมโดยวิธีนี้จะเป็นในรูปของการกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน งบประมาณ การเก็บรักษาเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการตรวจสอบบัญชี ตลอดจนการจัดหาวัสดุ การบริหารงานที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนด เช่น การทำงบประมาณองค์การปกครองท้องถิ่นต้องทำตามแบบ และวิธีการราชการกำหนด การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นก็ต้องจัดเก็บตามที่กฎหมายกำหนด หรือให้อำนาจไว้ เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น หากจะจำแนกออกได้เป็นข้อ ๆ ที่สำคัญได้ดังนี้ คือ

1. เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบปกครองตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติย่อมจะดำเนินการสนองความต้องการของประชาชนได้ถูกต้อง และทำให้ไม่ต้องเสียเวลาในการเสนอเรื่องไปยังรัฐบาลกลาง ซึ่งกว่ารัฐบาลกลางจะวินิจฉัยสั่งการจะเป็นการสิ้นเปลืองเวลามีขึ้นน้อย หากรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้ ท้องถิ่นก็สามารถบริหารงานสำเร็จลงในท้องถิ่นนั่นเอง

2. เพื่อประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์ และจำนวนประชากร จึงเป็นเหตุให้สภาพความเป็นอยู่และรายได้แตกต่างกัน เพื่อให้การปกครองของรัฐสามารถจัดบริหารอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเสมอกันกัน จึงได้มีการจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้น และรัฐบาลกลางได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ประหยัดเงินของรัฐบาลกลาง ที่จะต้องใช้จ่ายให้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางจะจ่ายเงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นอยู่ด้วยก็ตาม แต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขอย่างรัดกุม

3. เพื่อเป็นโรงเรียนฝึกหัดการปกครองให้แก่ประชาชน ^๕ ทั้งนี้เพราะการ

ปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเอง ซึ่งในทางปฏิบัติการปกครองท้องถิ่นเกือบทุกรูปแบบ จะมีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่นก็จะได้ใช้ความรู้ความสามารถ บริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นการฝึกหัดให้เรียนรู้การปกครองทั้งการปกครองท้องถิ่นและการปกครองในระดับชาติต่อไป

4. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ปัจจุบันภารกิจของรัฐบาลมีอยู่มากมาย และนับวันจะเพิ่มพูนมากขึ้นตามความเจริญของบ้านเมือง รัฐบาลกลางมีอาจจะดำเนินการสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง ทั้งกิจการบางอย่างก็เป็นเรื่องของท้องถิ่น โดยเฉพาะไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของประเทศส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดดำเนินการเอง หากไม่มีองค์การปกครองท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่าง แต่ถ้าได้จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นขึ้นแล้ว ภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายเป็น โดยให้ท้องถิ่นรับผิดชอบ รัฐบาลกลางเพียงแต่มีหน้าที่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็น

การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของการปกครองตนเองในท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อมนั้น นอกจากจะเป็นผลดีในด้านที่ให้การให้องค์การปกครองท้องถิ่นบริหารงานโดยบุคคลที่ประชาชนในท้องถิ่นเขาเห็นชอบแล้ว ยังเป็นผลดีในข้อที่ว่า เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นจะได้บริหารงานในหน้าที่ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ และภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด เป็นการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้ความรู้ความสามารถ เพื่อสร้างสรรค์ชุมชนของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจการปกครองท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ยังเป็นการช่วยส่งเสริมให้ประชาชนเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ในกลไกของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในความสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางการเมืองของตน ตลอดจนเกิดความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิทางการเมือง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ฉะนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยที่จะสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมใน

การบริหารงานของท้องถิ่น โดยถือว่าประชาธิปไตยของท้องถิ่นจะเป็นรากฐานก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติ ดังที่กล่าวแล้วข้างต้น ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐบาล และเปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ศักยภาพของตนเองสร้างความเจริญให้แก่ชุมชนหรือท้องถิ่น โดยการปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้การควบคุมของรัฐ การปกครองท้องถิ่นที่มั่นคงและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ จะสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่ประเทศชาติได้ในที่สุด



แนวความคิด หลักการและรูปแบบของเทศบาลแบบผู้จัดการ

เพื่อความเข้าใจอันดีถึงหลักการและรูปแบบของเทศบาลแบบผู้จัดการ (city-manager plan) ที่จะนำมาใช้ที่เมืองพัทยา ฉะนั้นก่อนที่จะกล่าวถึงรูปแบบ การจัดการ และการบริหารงานของเมืองพัทยา จึงน่าจะได้อธิบายถึงแนวความคิด วิชาการ รูปแบบของการจัดเทศบาลแบบผู้จัดการในสหรัฐอเมริกา อันถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดเทศบาลแบบนี้เสียก่อน

รูปแบบของเทศบาลแบบผู้จัดการ ตั้งขึ้นด้วยความคิดที่จะเปลี่ยนแปลงการบริหารงานธุรกิจเอกชนโดยจัดให้มีผู้บริหารนครนายหนึ่งเรียกว่า ผู้จัดการ และมีคณะกรรมการแบบเดียวกับธุรกิจเอกชน โดยให้ประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้ถือหุ้น ความคิดอันริเริ่มให้มีการบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการนี้ มีมาแต่เมื่อใดนั้นเป็นการยากที่จะยืนยันได้ เท่าที่ค้นพบคงทราบแต่เพียงว่า เมื่อราว ๆ 80 กว่าปีที่แล้ว Haven A. Mason บรรณาธิการวารสาร California Municipalities ได้กล่าวเป็นครั้งแรกในบทบรรณาธิการของวารสารฉบับประจำเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1899 เป็นท่านองเร่งเร้าให้มีผู้บริหารเทศบาลที่เชื่อถือเป็นอาชีพอย่างจริงจังขึ้น ทั้งยังได้เสนอคุณสมบัติ อัตราเงินเดือนที่ผู้จะเชื่อถือเองงานนี้เป็นอาชีพจะมีพึงได้ไว้ในบทความของต่อนั้นด้วย⁷ แต่ถึงกระนั้นการบริหารงานของ

⁷ Charles R. Adrian, Governing Urban American 2nd ed Rev. (New York : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1961), pp. 218-219.

เทศบาลในสหรัฐอเมริกาด้วยระบบผู้จัดการนี้ เพิ่งจะมาเริ่มมีขึ้นให้เห็นเป็นรูปเป็นร่างครั้งที่เมืองสตอนตัน (Staunton) มลรัฐเวอร์จิเนีย เมื่อปี ค.ศ. 1908⁹

ความจริงก่อนที่จะเริ่มนำเอาระบบผู้จัดการมาใช้ ณ เมืองสตอนตันนั้น ก็ได้มีการดำริที่จะใช้ระบบบริหารงานแบบกรมาธิการ (Commission Plan) ในการบริหารงานของเทศบาลเมืองนั้นเหมือนกัน หากข้อใจอยู่ตรงที่ว่ารัฐธรรมนูญของรัฐเวอร์จิเนีย กำหนดให้การปกครองท้องถิ่นประกอบไปด้วยสภา 2 สภา (bicameral council) ฉะนั้นระบบบริหารงานแบบกรมาธิการที่ถือเอาตัวกรมาธิการแต่ละคนเป็นหัวหน้าส่วนงานของเทศบาล ซึ่งเป็นเรื่องกำหนดไว้โดยปริยายว่า ระบบเทศบาลแบบนี้จะต้องมีเพียงสภาเดียว จึงไม่อาจนำเอามาใช้ในการบริหารงานของเทศบาลเมืองสตอนตันได้ โดยนัยแห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว แต่ทว่าในเวลาเดียวกันก็เลือกหาระบบบริหารงานของเทศบาลในระบบอื่นที่เหมาะสมพอที่จะนำมาใช้กับเทศบาลแห่งนี้ไม่ได้ จึงได้หาทางออกด้วยการแต่งตั้งผู้จัดการทั่วไปของเทศบาลขึ้นคนหนึ่ง

ในปี ค.ศ.1910 Richard S. Childs ชาวนคร Lockport แห่งมลรัฐนิวยอร์ก ซึ่งขึ้นชื่อว่าเป็น "บิดาแห่งระบบผู้จัดการเทศบาล" ได้พยายามเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับระบบบริหารงานแบบนี้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐนั้น โดยผ่านทางสันนิบาตเทศบาลแห่งชาติ (National Municipal League) ถึงแม้ว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นต้องประสบความล้มเหลวเนื่องจากสภาของมลรัฐนั้นไม่เห็นชอบด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวก็จริง แต่ก็ส่งผลให้เทศบาลเมืองต่าง ๆ เกิดความเลื่อมใสในระบบผู้จัดการกันอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม ความสนใจในการบริหารงานเทศบาลแบบใหม่นี้เพิ่มปรากฏให้เห็นอย่างจริงจังที่เทศบาลเมืองเดย์ตัน (Dayton) แห่งมลรัฐโอไฮโอ อันเป็นเทศบาลใหญ่ยอมรับเอาระบบผู้จัดการเทศบาลไปใช้และมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นไว้เป็นหลักฐานเมื่อปี ค.ศ.1914 ปัจจุบันนครใหญ่ ๆ ของสหรัฐอเมริกานิยมใช้ระบบการบริหารรูปแบบผู้จัดการกันอย่างแพร่หลาย

⁹ William Anderson and Edward W. Weidner, American City Government (New York : Henry Holt & Co., 1950), p. 360.

และมีประเทศต่าง ๆ ได้นำไปใช้อีกมากมาย เช่น แคนาดา รวมทั้งประเทศไทย (เมือง พัทธยา) เป็นต้น

แนวความคิดและวัตถุประสงค์

การบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการนั้น มีรากฐานวิวัฒนาการมาจากการบริหารของเทศบาลแบบคณะกรรมการ (Commission Plan) ซึ่งในการบริหารกิจการของเทศบาลแบบคณะกรรมการนั้นมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ⁹ จึงให้มีผู้เสนอแนะถึงแนวความคิดในการจัดเทศบาลแบบผู้จัดการขึ้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เทศบาลแบบคณะกรรมการประสบอยู่ นอกจากมุ่งจะแก้ไขข้อบกพร่องในการบริหารงานแบบคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว เจตจำนงของคณะกรรมการพิจารณาจัดตั้งผู้อำนวยการเทศบาลเมืองสตอนตัน เพียงส่วนหนึ่งซึ่งได้นำมา เสนอไว้ต่อไปนี้อาจจะช่วยให้เข้าใจวัตถุประสงค์ของระบบบริหารงานแบบผู้จัดการได้ดียิ่งขึ้น ดังนี้ คือ

"ให้การบริหารของเทศบาลทั้งหมดตกอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถที่เทศบาลได้ว่าจ้างมา ทั้งนี้ เพื่อให้มีหน้าที่โดยทั่วไป เสมือนหนึ่งเป็นผู้จัดการทางธุรกิจ ผู้เป็นผู้จัดการหรือหัวหน้าควบคุมงานของเทศบาล"¹⁰

นอกจากนี้แล้ว การนำเอาเทศบาลแบบผู้จัดการมาใช้ ยังมุ่งที่จะขจัดบรรดาเจ้าหน้าที่ที่อาศัยอิทธิพลทางการเมืองหนุนหลังได้หมดไปจากวงการเทศบาล และจัดการเล่นพรรคเล่นพวกให้หมดไป¹¹ แต่วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการนำเอาระบบการบริหารงานแบบนี้

⁹James E. Pate, *Local Government and Administration* (New York : American Book Company, 1954), p. 207.

¹⁰Pate, *Local Government and Administration*, pp. 206-207.

¹¹*Ibid.*, p. 207.

มาใช้ก็ได้แก่ประเด็นที่มุ่งให้ท้องถิ่นดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง โดยให้สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายแต่น้อย และมุ่งขจัดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในวงการเทศบาลนั้นด้วย¹²

หลักการและรูปแบบของเทศบาลแบบผู้จัดการ

เทศบาลแบบผู้จัดการนี้มีหลักการและรูปแบบที่น่าสนใจ ซึ่งพอจะรวบรวมมากล่าวเป็นประเด็น ๆ ได้ดังนี้

1. เป็นการผสมผสานอำนาจ กล่าวคือ ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่การวางแนวนโยบายในการดำเนินงานของเทศบาล การตราเทศบัญญัติ และอำนาจเหนือในการควบคุมการบริหารงานทั้งปวงจะรวมอยู่ในความรับผิดชอบของสภาเทศบาลแต่ฝ่ายเดียว ไม่มีการแยกอำนาจออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร¹³ ดังนั้นความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีดุลย์แห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงหมดไป

2. การแบ่งแยกภาระหน้าที่ หลักการของเทศบาลแบบผู้จัดการที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ มีการกำหนดให้แบ่งแยกภาระหน้าที่ความรับผิดชอบให้เป็นสัดส่วนแน่นอน โดยให้สภาเทศบาลทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ กำหนดนโยบาย และควบคุมให้การเป็นไปตามนโยบายของตน ส่วนภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายนั้นสภาได้มอบหมายให้บุคคลคนหนึ่งซึ่งเรียกว่า "ผู้จัดการเทศบาล" (City Manager) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยสภาให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยสภาจะเข้าไปแทรกแซงยุ่งเกี่ยวกับคามมิได้¹⁴

¹²Harold A. Stone 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.

¹³Anderson and Weidner, *American City Government*, p.381.

¹⁴Ibid., p. 381.

3. สภาที่มีขนาดเล็ก การบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการนี้ไม่นิยมให้มีสภาขนาดใหญ่มากนัก โดยปกติแล้วสภาเทศบาลจะมีสมาชิกอยู่ราว 5-9 คนเท่านั้น¹⁵

4. มีหัวหน้ารับผิดชอบบริหารงานคนเดียว คือ มีผู้จัดการเทศบาลดังกล่าวในข้อ 2 ซึ่งได้รับการเลือกให้มาและแต่งตั้งโดยสภาเทศบาล โดยทำการพิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในด้านการบริหารงานที่เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจของเทศบาลนั้น ๆ ตัวผู้จัดการเทศบาลเองมีอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าต่าง ๆ ตลอดจนพนักงานเทศบาลทั้งหมดและรับผิดชอบในการหางบประมาณเสนอสภาเทศบาลบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายที่สภาวางไว้ กล่าวโดยสรุปก็คือ ผู้จัดการมีความเป็นอิสระอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของเทศบาลทั้งสิ้น¹⁶

5. สภาเทศบาลควบคุมการบริหารงาน ถึงแม้ผู้จัดการเทศบาลมีความเป็นอิสระในการบริหารงานมาก อย่างไรก็ตามแต่สภาเทศบาลยังมีอำนาจที่จะควบคุมดูแลการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลอีกชั้นหนึ่ง โดยมีมาตรการควบคุมดังต่อไปนี้คือ

ก. ใช้อำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการเทศบาลตามเงื่อนไขของกฎหมายและสัญญาจ้าง

ข. ใช้อำนาจอนุมัติขอยื่นข้อเสนอด่าง ๆ ของผู้จัดการเทศบาล

ค. ควบคุมการเงิน

ง. ตรวจสอบบัญชีและการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลได้ตลอดเวลา

จ. เป็นหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลที่จะต้องเสนอผลงานของตนต่อที่ประชุมสภาเทศบาล และต้องตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาเทศบาลเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล¹⁷

¹⁵Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government and Administration (Bangkok: Prachantra Printing Press, 1958), p. 28.

¹⁶Claudius O. Johnson, American State and Local Government (New York : Thomas Y. Crowel Company, 1956), p. 257.

¹⁷Anderson and Weidner, American City Government, p. 319.

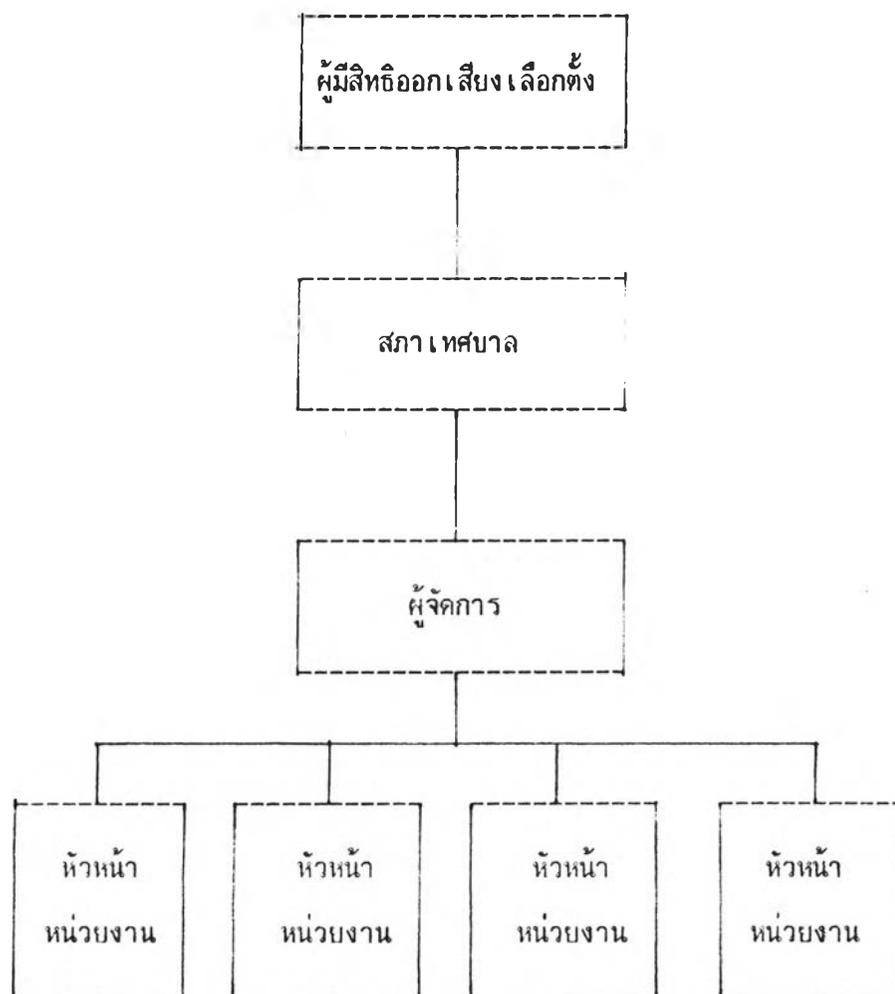
6. ไม่จำกัดเวลาของผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหาร เพื่อให้พนักงานเทศบาลทุกคนและทุกระดับชั้นยึดถือเอาการทำงานให้แก่เทศบาลเป็นอาชีพที่ถาวร โดยปกติจึงไม่มีการกำหนดเวลาของผู้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลและหัวหน้าแผนกต่าง ๆ รวมตลอดจนพนักงานเทศบาลระดับรองลงไป แต่ทั้งนี้สภาเทศบาลย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะถอดถอนผู้จัดการเทศบาลของตน และผู้จัดการเทศบาลย่อมมีอำนาจที่จะถอดถอนหัวหน้าแผนกการหรือพนักงานเทศบาลคนใดเมื่อไรก็ได้เมื่อมีเหตุผลอันสมควร¹⁸

จากลักษณะสำคัญ ๆ ของการจัดระเบียบบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการที่นำมาพิจารณา 6 ประการดังกล่าวข้างต้น ก็พอสรุปได้ในขั้นต้นนี้ว่า การนำเอาเทศบาลแบบผู้จัดการมาใช้ก็นับได้ว่าเป็นความคิดที่ก้าวหน้า และมุ่งหวังประสิทธิภาพในการบริหารงานให้สอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่นอันจะเป็นผลดีในการเสริมสร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น เพราะเป็นการวางระเบียบ กำหนดสัดส่วนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาลได้อย่างเหมาะสมมาก

¹⁸ Ibid., p. 382.

โครงสร้าง

ก่อนที่จะพิจารณารายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของการบริหารงานเทศบาลในแบบผู้จัดการเทศบาลต่อไปนั้น ใคร่ขอเสนอแผนผังของระบบงานนี้เป็นอันดับแรก เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจเนื้อหาตอนต่อไปได้ง่ายยิ่งขึ้น



รูปที่ 2.1 แสดงการจัดองค์การบริหารงานของเทศบาลในแบบผู้จัดการเทศบาล

1. สภาเทศบาล
2. ผู้จัดการเทศบาล

สภาเทศบาล

สภาเทศบาล (council) เป็นองค์การนิติบัญญัติ โดยปกติมีขนาดย่อม ๆ ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งและรับผิดชอบต่อราษฎรโดยตรง จำนวนตั้งแต่ 5 ถึง 9 คน ดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ว่าด้วยลักษณะทั่วไปของระบบนี้ ทั้งนี้โดยอาศัยหลักเกณฑ์จากข้อเสนอของ Childs ที่ว่า "ผู้จัดการเทศบาลจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อรัฐบาลท้องถิ่นปกครองโดยสภานายก" ²¹ ความจริงข้อนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันอยู่แล้วในที่ประชุมคณะกรรมการปรับปรุงการปกครอง ซึ่งเป็นการสมควรที่จะให้ลดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่เราที่มีอยู่ในปัจจุบันให้น้อยลงและคงไว้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ²² เพราะฉะนั้น หากได้มีการนำเอาระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้กับเทศบาลบางแห่งในประเทศของเรา ก็ย่อมเห็นได้ชัดว่า ค่าใช้จ่ายประเภทค่าบุคลากร ซึ่งจะต้องจ่ายให้แก่สมาชิกสภาเทศบาลนั้น ๆ จะต้องลดลงไปเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ซึ่งนับว่าเป็นคุณลักษณะที่ดีประการหนึ่งของการบริหารงานเทศบาลในระบบนี้ และนอกจากนี้แล้วการตัดทอนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่เดิมลดเหลือเพียง 5-9 คน ดังกล่าว ย่อมเป็นโอกาสดีของคนในท้องถิ่นที่จะได้เลือกเห็นหาตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ของตนในสภาเทศบาลให้ได้แต่คนดีมีความรู้อย่างแท้จริง ความต้องการ และโอกาสที่สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีจำนวนน้อยเช่นนี้จะร่วมแรงร่วมใจเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ทำได้ง่ายขึ้น

²¹ John C. Bollens, "Appointed Executive," Local Government (Los Angeles : Klaynes Foundation, 1954), p. 1.

²² คณะกรรมการปรับปรุงการปกครอง, "รายงานการประชุมครั้งที่ 2, 4 และครั้งที่ 7" อ้างใน พงษ์ศักดิ์ พิพัฒนเดชา, นายกเทศมนตรีในประเทศไทย : การศึกษาเฉพาะกรณีการอนุวัติตามคำสั่งคณะปฏิวัติ (พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2506), หน้า 31.

อนึ่ง จากผลของการศึกษา ปรากฏว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในสหรัฐอเมริกาภายใต้ระบบผู้จัดการเทศบาลนี้ ส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 61) กระทำกันไปโดยมิได้นำเอาเรื่องการเมืองเข้าพัวพัน กล่าวคือ ประชาชนจะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยพิจารณาจากคุณสมบัติเป็นส่วนใหญ่ หาได้คำนึงถึงว่าผู้สมัครจะสมัครพรรคการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่²³ เพราะฉะนั้นความหวังที่จะให้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของเราที่ใช้ระบบผู้จัดการในวันข้างหน้าจะทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองในสภาเทศบาลลดน้อยลง

นอกจากนี้ สภาเทศบาลยังทำหน้าที่ควบคุมนโยบายและรวมเอาอำนาจนิติบัญญัติไว้ทั้งหมด ฉะนั้น ไม่ว่าผู้จัดการเทศบาลของสหรัฐอเมริกาคนใด และจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเลิศเลิศแค่ไหน ก็จะมีอำนาจสูงกว่าสภาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งตนขึ้นมาได้เป็นอันขาด อำนาจหน้าที่ของสภานอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีปลีกย่อยออกไปอีก คือ ยังทำหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล และกำหนดอัตราภาษีที่จะพึงจัดเก็บภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งของมลรัฐและของท้องถิ่นเองอีกด้วย²⁴

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัตินี้สภาเทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกาตามระบบนี้ก็ยังมีอำนาจตรากฎหมายนอกเหนือจากที่กล่าวอีก เช่น อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการ เพื่อให้ทำหน้าที่บางอย่างโดยเฉพาะตามความต้องการของสภาเทศบาลเหล่านั้น ซึ่งถ้าเป็นกรณีเช่นนี้ อำนาจและความสำคัญของผู้จัดการเทศบาล ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารก็ย่อมลดน้อยลงไปบ้างเป็นธรรมดา การที่กฎหมายยินยอมให้สภามีอำนาจดังกล่าวนี้ อาจประสงค์จะกลั่นกรองตัวบุคคลที่จะเข้ารับหน้าที่บางอย่าง ซึ่งในฐานะที่สภาเทศบาลประกอบไปด้วยสมาชิกหลายคน หูตาและความรอบรู้ก็ย่อมจะมีมากพอที่จะทำให้การคัดเลือกแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการเป็นไปอย่างรอบคอบและยุติธรรมดียิ่งกว่าจะปล่อยให้ผู้จัดการเทศบาลใช้ดุลพินิจเช่นนี้โดยลำพัง

²³ Richard S. Childs, "600 Non-Political Elections," Civic Victories (New York: Harper & Brothers Publishers, 1952), p. 299.

²⁴ Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration (New York : Prentice-Hall, 1960), pp. 362-363.

นายกเทศมนตรี (mayor) โดยมากสภาจะเป็นผู้คัดเลือกตัวผู้ที่จะเข้ารับตำแหน่งนายกเทศมนตรีจากหมู่สมาชิกด้วยกันเอง แต่มีบางแห่งใช้วิธีให้ราษฎรเลือกตั้งโดยตรง หากแต่ว่าเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ วิธีแรกนับว่าเป็นวิธีที่นิยมนำมาใช้กันมากกว่าวิธีหลัง²⁵

ในระยะแรก ๆ ที่มีการนำเอาระบบผู้จัดการมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลทั่ว ๆ ไปในสหรัฐนั้นได้เป็นที่วิพากษ์ในหมู่คนอเมริกันว่า การที่ตำแหน่งนายกเทศมนตรียังมีอยู่ในระบบนี้จะก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในการบริหารงานขึ้นอย่างไม่มีสิ้นสุด²⁶ แต่เท่าที่เห็นกันอยู่ในปัจจุบัน ปรากฏว่านายกเทศมนตรีเป็นแต่เพียงตำแหน่งที่มีเกียรติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมสภาเทศบาลและประธานในการประกอบพิธีต่าง ๆ เท่านั้นเอง²⁷ ด้วยเหตุนี้เห็นได้ว่าเค้าโครงของระบบผู้จัดการเทศบาล ที่สันนิบาตเทศบาลแห่งชาติของสหรัฐอเมริกาจัดทำขึ้น จึงไม่นำเอาตำแหน่งนายกเทศมนตรีเข้ามารวมอยู่ในสายการบังคับบัญชาด้วย ฉะนั้นข้อวิพากษ์ดังกล่าวจึงหมดไป แต่ถึงกระนั้นก็หาได้หมายความว่า ตัวนายกเทศมนตรีจะไม่มีอำนาจอันใดเสียทีเดียว เพียงแต่ว่าอำนาจนั้นจะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการแต่งตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเป็นใหญ่ กล่าวคือ ถ้าเทศบาลแห่งใดมีนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรง นายกเทศมนตรีเหล่านั้นก็มักจะมีเสียงแข็งถึงขั้นใช้อำนาจยับยั้ง (veto power) มติของที่ประชุมสภาเทศบาลได้เช่นกัน จากรายงานที่ปรากฏอยู่ใน Municipal Yearbook 1963 ได้แสดงให้เห็นว่า มีนายกเทศมนตรีของเทศบาลต่าง ๆ ซึ่งมีพลเมืองเกินกว่า 5,000 คนขึ้นไป รวม 537 แห่ง ที่มีการบริหารงานด้วยระบบนี้ ได้ใช้อำนาจยับยั้งมติของที่ประชุมสภาเทศบาลเกินกว่าครึ่งหนึ่ง อำนาจยับยั้งของนายกเทศมนตรีที่ได้ใช้ไปดังกล่าวแยกออกได้เป็น 2 พวกด้วยกัน คือ พวก

²⁵Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration, p. 361.

²⁶Ibid.,

²⁷นักวิชาการบางท่านเห็นว่า คำว่า "นายกเทศมนตรี" อาจไม่เหมาะสมที่จะใช้ใ้ในกรณีอื่นต่อไป เพราะในระบบนี้ไม่มีคณะเทศมนตรี แต่เนื่องจากความเคยชินและยังไม่มีผู้ใด บัญญัติศัพท์ขึ้นใหม่ได้ดีกว่านี้ จึงขอใช้คำนี้ไปก่อนตามความเคยชิน ในโอกาสต่อไปอาจมีผู้เรียกขานตำแหน่งนี้ใหม่ว่า "นายกเทศบาล" ก็ได้.

หนึ่งใช้สิทธิยับยั้งของตนทุกเรื่องทุกกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับมติของสภาเทศบาล มีอยู่ประมาณร้อยละ 11.4 ซึ่งน้อยกว่านายกเทศมนตรีอีกพวกหนึ่งที่ใช้อำนาจยับยั้งมติของสภาเทศบาลเฉพาะแต่บางเรื่อง ร้อยละ 18.2 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 70.4 เป็นนายกเทศมนตรีที่ไม่เคยได้ใช้สิทธิของตนดังที่ว่ามันแต่ประการใดเลย

อย่างไรก็ตามประเทศไทยมิใช่สหรัฐอเมริกา ฉะนั้นความหวังที่จะให้นายกเทศมนตรีภายใต้ระบบบริหารงานแบบใหม่นี้ เป็นเพียงตำแหน่งที่มีเกียรติ และเป็นศรีสง่าแก่เทศบาลต่าง ๆ โดยมีให้สอดคล้องแทรกเข้ามาอยู่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของผู้จัดการนั้น จะเป็นไปได้หรือไม่ยังสงสัยอยู่ เพราะผู้ที่จะเป็นนายกเทศมนตรีได้นั้นย่อมจะต้องมีสิทธิพลอยู่ทั้งภายในและภายนอกวงการเทศบาลแต่ละแห่งไม่มากนักน้อย ความสำคัญของนายกเทศมนตรีดังกล่าวนี้เองที่อาจทำให้การปฏิบัติงานของผู้จัดการ มิได้เป็นไปโดยอิสระตามอุดมการณ์ของการบริหารงานเทศบาลในระบบผู้จัดการที่แท้จริง ด้วยเหตุนี้ การกำหนดมาตรการบางอย่างขึ้นไว้ ให้ต่างฝ่ายต่างรู้จักหน้าที่ความรับผิดชอบของงาน ไม่แทรกแซงก้าวล่วงในงานของกันและกัน จึงนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

ผู้จัดการเทศบาล

ผู้จัดการเทศบาล (Manager) นับเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหารงานขององค์การปกครองท้องถิ่นตามแบบนี้ กล่าวคือ ตัวผู้จัดการเทศบาลจะอยู่ในฐานะหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร ซึ่งควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานทุกหน่วย และพนักงานเทศบาลทุกคน ตั้งแต่ชั้นหัวหน้าแผนกการลงไปจนถึงพนักงานชั้นต่ำสุด ภาระหน้าที่ทั้งหมดของผู้จัดการเทศบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดการควบคุมและประสานงาน ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาปฏิบัติหน้าที่เหล่านั้นตลอดทั้งวันเป็นประจำ (full-time job) อีกทั้งยังต้องเป็นผู้ควบคุมกิจการต่าง ๆ ของเทศบาลทั้งในด้านการคลัง การบริหารงานบุคคล การจัดซื้อจัดจ้าง การตำรวจ

การดับเพลิง การสาธารณสุข การโยธาและการจัดบริการสาธารณสุขประเภทอื่น ๆ ให้มีลักษณะเชื่อมโยงสอดคล้องกับนโยบายที่สภากำหนดขึ้นมาอีกด้วย²⁵

1. **การแต่งตั้ง** การแต่งตั้งการบริหารงานของเทศบาลภายใต้ระบบผู้จัดการนี้กำหนดให้ สภาเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเลือกสรรและแต่งตั้งบุคคลหนึ่ง ซึ่งพิจารณาเห็นสมควรให้เข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล โดยถือหลักเกณฑ์ในการเลือกว่าต้องพยายามเลือกแต่งตั้งเฉพาะผู้ที่มีคุณสมบัติที่ดีที่สุด มีความสามารถมากที่สุด ทั้งนี้ได้มีเทศบาลในสหรัฐฯ หลายแห่งด้วยกัน กำหนดแนวทางในการเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลไว้ในรูปตัวบทกฎหมายและส่วนใหญ่มักจะระบุข้อความดังกล่าวไว้ในตอนต่างๆของกฎหมายฉบับนั้น ๆ เช่นกฎหมายที่ประกาศใช้ระบบสภาและผู้จัดการเทศบาลเมืองซานบรูโน (San Bruno) ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1951 ได้ระบุไว้ว่า "ให้มีการแต่งตั้งผู้จัดการ... โดยสภาเทศบาล... โดยพิจารณาจากคุณสมบัติหรือความสามารถในการบริหารงานเป็นสำคัญ" และนอกจากจะวางหลักเกณฑ์ในการเลือกเห็นและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลไว้ในรูปของกฎหมายดังกล่าวแล้ว เทศบาลบางแห่งของสหรัฐยังกำหนดไว้อีกด้วยว่า ห้ามมิให้สภาเทศบาลแต่งตั้งสมาชิกด้วยกันเอง หรือหัวหน้างานเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการไว้ชั่วระยะหนึ่ง นับแต่พ้นจากตำแหน่งหน้าที่การงานในเทศบาลนั้น ๆ ไปแล้ว แต่หลักเกณฑ์ทั่วไปในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลที่ถือปฏิบัติกันอยู่จนถึงทุกวันนี้ก็คือ การคัดเลือกผู้ใดก็ตาม เพื่อให้เข้ารับตำแหน่งอันสำคัญนี้มีให้จำกัดเรื่องภูมิฐานะ ศาสนา ความนิยม เลื่อมใสในทางการเมืองหรือสมาชิกภาพหลังกีดพรรคการเมืองใด ๆ ของผู้นั้นเป็นเหตุแต่อย่างใดทั้งสิ้น²⁹

²⁵Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration, p. 361.

²⁹Bollens, Local Government, pp. 103-105.

เจตนาของกฎหมาย ที่บัญญัติให้ใช้ระบบผู้จัดการในการบริหารงานเทศบาลของสหรัฐอเมริกาที่ตั้งแล้วทั้งหมดนี้ มีส่วนชี้ให้เห็นว่า ความมุ่งหมายในการบริหารงานเทศบาลแบบนี้ เน้นอยู่ที่ประสิทธิภาพของงานเป็นสำคัญอย่างหนึ่ง และอีกอย่างหนึ่งนั้นยังมุ่งที่จะให้งานของเทศบาลแบบนี้ เน้นอยู่ที่ประสิทธิภาพของงานเป็นสำคัญอย่างหนึ่ง และอีกอย่างหนึ่งนั้นยังมุ่งที่จะให้งานของเทศบาลเป็นการเมืองที่มีได้ถือพรรค (non-partisan) หรือถือนโยบายของพรรคการเมือง เป็นหลักในการบริหารงานของท้องถิ่นแต่อย่างใดทั้งสิ้น แต่การที่จะทำให้ความมุ่งหมายดังกล่าวนี้บรรลุผล โดยหลักการย่อมจะต้องขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของคนในท้องถิ่นนั้น เป็นอันดับแรก กล่าวคือ ราษฎรในท้องถิ่นตระหนักดีว่า งานเทศบาลเป็นงานที่ยังผลได้ผลเสียให้แก่พวกตนโดยตรง ฉะนั้น จึงควรรู้สึกว่ามีส่วนรับผิดชอบในวงงานของเทศบาลร่วมกัน และพยายามเลือกเฟ้นสมาชิกสภาเทศบาลให้ได้แต่คนดี มีความรู้ความเสียสละประโยชน์สุขส่วนตัวเพื่อท้องถิ่น และสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านั้นจะต้องมีใจบริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่เห็นแก่พวกพ้องยิ่งไปกว่าคุณสมบัติของผู้ที่ตนจะแต่งตั้ง เข้าทำหน้าที่ผู้จัดการเทศบาลต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง เข้าบริหารงานของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของตนเอง แต่การที่จะให้คนไทยส่วนใหญ่มีคุณลักษณะดังกล่าวอันเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการปกครองท้องถิ่นทุก ๆ แบบเช่นเดียวกับคนอเมริกัน ผู้เป็นเจ้าของกิจการบริหารงานของเทศบาลในระบบผู้จัดการนั้น เกรงว่าจะทำได้ง่ายนัก ดังเหตุผลอันเนื่องมาจากภาวะครอบงำทางจิตใจของคนไทยที่แสดงออกให้ปรากฏด้วยความเฉยเมยต่อการเทศบาลของเราที่แล้ว ๆ มา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วนี้ หากรัฐบาลไม่ยื่นมือเข้าไปเกี่ยวข้องกับกาแต่งตั้งหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารในเทศบาลแต่ละแห่ง โดยปล่อยให้เป็นที่ของสภาดังเช่นในสหรัฐอเมริกาแล้ว ความจำเป็นที่จะต้องหาทางเปลี่ยนแปลงทัศนคติของประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นให้เกิดความสนใจ และยอมเสียสละประโยชน์ส่วนตัวเล็ก ๆ น้อย ๆ บางอย่าง เพื่อประโยชน์ของคนส่วนรวมกันจะหลอายเป็นผลให้การแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลเป็นไปด้วยดี ก็จะต้องนับว่า เป็นสิ่งที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการนี้จะต้องพิจารณาไว้บ้าง

2. การถอดถอน ตามปกติในการแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาล มิได้มีการกำหนดว่าจะให้ดำรงตำแหน่งนานเท่าใด คือ เมื่อแต่งตั้งขึ้นมาแล้วก็ให้ทำหน้าที่เรื่อยไปตราบเท่าที่สภาเทศบาลยังพึงพอใจในผลงานอยู่ และมีกฎหมายของเทศบาลบางแห่งวางหลักไว้ว่า มิให้มีการถอดถอนผู้จัดการเทศบาลที่แต่งตั้งใหม่ออกจากตำแหน่งภายในระยะเวลา 6 เดือนแรก ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้นั้นได้รับแต่งตั้งใหม่ ได้มีเวลาพิสูจน์ให้เห็นความสามารถของตนอย่างเต็มที่เสียก่อนนั่นเอง อย่างไรก็ตามก็ดี ระยะเวลาผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาดำรงตำแหน่งนี้มีแต่จะนานมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้โดยคิดถ่วงเฉลี่ยจากระยะเวลาที่ผู้จัดการเทศบาลทั้งหมดได้ปฏิบัติหน้าที่มาแต่เริ่มมีการใช้ระบบผู้จัดการเทศบาลจนถึงปี ค.ศ. 1920 ซึ่งนานเพียง 2 ปี 1 เดือนเท่านั้น แต่หลังจากปี ค.ศ. 1920 เป็นต้นมา ระยะเวลาโดยเฉลี่ยที่ผู้จัดการเทศบาลทั้งหมดได้ปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญนี้ ก็ได้ขยายเวลาเพิ่มขึ้นอยู่เรื่อย ๆ เป็นลำดับ คือ ในปี ค.ศ. 1945 ระยะเวลาเฉลี่ยนี้ได้เพิ่มขึ้นสูงสุดถึง 7 ปี โดยที่เมื่อสามปีก่อนหน้านั้นมีผู้ค้นคว้าพบว่า มีผู้จัดการเทศบาลถึงร้อยละ 49 ได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานเกินกว่า 5 ปีขึ้นไป³⁰ ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าการเป็นผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาได้กลายเป็นอาชีพอย่างหนึ่ง จึงเป็นที่เข้าใจได้อีกด้วยว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนาน ๆ เช่นนี้ย่อมจะต้องมีความชำนาญงานมากขึ้นตามระยะเวลานั้น ๆ ไปด้วยอย่างไม่ต้องสงสัย

3. ทัศนความรู้และความสามารถ ถึงแม้ว่าบทกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานเทศบาลในแบบผู้จัดการนี้จะพยายามกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ เป็นหาบองว่าผู้จัดการเทศบาลจะต้องมีความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชาและการบริหารงานบ้าง มีลักษณะและความสามารถในทางธุรกิจสูงส่งบ้าง เคยปฏิบัติงานในแขนงวิศวกรรมบ้าง หรือเคยได้รับการฝึกฝนงานในแขนงวิศวกรรมบ้าง เหล่านี้ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องไม่ผู้จะสำคัญนัก เพราะมิได้กำหนดไว้ให้เห็นชัดตายตัวลงไปว่า ผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลจะต้องมีความรู้ เช่นนั้น ๆ แต่ถึงกระนั้นทัศนความรู้ของผู้จัดการเทศบาลก็เป็นสิ่งที่น่าสนใจไม่น้อย

³⁰Fisher J. Maguerite and Bishop G. Dowald, *Municipal and Other Local Government* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1950), p.73.

จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้จัดการเทศบาลชั้นนำในสหรัฐอเมริกา รวม 10 ราย ทำให้ทราบว่านอกจากภาษาอังกฤษอันเป็นภาษาที่คนอเมริกันใช้อยู่แล้ว บรรดาวิชาความรู้อื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลจะต้องใช้อยู่ตลอดเวลาไม่น้อยตามลำดับไปมีดังนี้คือ รัฐประศาสนศาสตร์ ศิลปะในการพูด การคลัง รัฐศาสตร์ การบริหารงานบุคคล ตรรกวิทยา บัญชี กฎหมายและจิตวิทยา³¹ และเพื่อสนองความต้องการของสมาคมผู้จัดการเทศบาล ซึ่งรับหน้าที่จัดหาตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้จัดการให้แก่เทศบาลต่าง ๆ ภายใต้ระบบบริหารงานแบบนิจได้มีมหาวิทยาลัยหลายแห่งในสหรัฐอเมริกา เปิดสอนวิชาการด้านนี้ ให้แก่ผู้ประสงค์จะประกอบอาชีพผู้จัดการเทศบาลขึ้นในชั้นปริญญาโท ซึ่งส่วนมากมักถือเป็นแขนงหนึ่งของสาขารัฐประศาสนศาสตร์ และมีบางมหาวิทยาลัย เปิดสอนวิชาการแขนงนี้ในระดับปริญญาตรี³²

4. อำนาจหน้าที่ ได้เคยกล่าวมาแล้วในตอนต้น ๆ ว่า ผู้จัดการเทศบาลนั้นมีความสำคัญที่สุดสำหรับการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ แต่ถึงกระนั้นอำนาจและหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลจะมีมากน้อยเพียงใดบ่หมดแล้วแต่สภา กฎหมายและเทศบาลแต่ละแห่งจะมอบให้³³ อย่างไรก็ตาม ผู้จัดการเทศบาลก็คงเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานตามนโยบายที่สภาได้กำหนดขึ้น และมอบหมายให้เป็นผู้จัดดำเนินการทุกประการแต่ผู้เดียว ทั้งยังมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนหัวหน้าส่วนงาน ตลอดจนพนักงานเทศบาลทุกคนได้

³¹Robert White and H. L. Imen, *American Government : Democracy at Work* (Princeton : D. Van Nostrand Company, Inc., 1961), p. 396.

³²International City Managers' Association, *City Management : A Growing Profession*, pp. 54-57.

³³William V. Holloway, *State and Local Government in the United States* (New York : McGraw-Hill, 1961), p. 347.

โดยสภาจะไม่สอดแทรกเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย การที่มีกฎเกณฑ์วางไว้เช่นนั้นจึงทำให้เห็นได้ว่า ผู้จัดการเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานอย่างอิสระที่สุด³⁴

ได้มีผู้จำแนกหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้จัดการเทศบาลออกไปหลายประการ ซึ่งคล้ายคลึงและแตกต่างกันไปบ้างสุดแล้วแต่ใครจะมุ่งสนใจที่จุดไหนมากกว่ากัน แต่เมื่อนำมาเรียบเรียงเข้าเป็นหัวข้อแล้ว จะพบว่าโดยทั่ว ๆ ไป ผู้จัดการเทศบาลจะต้องมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

- 1) ดูแลให้การเป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่เทศบาลบัญญัติขึ้นไว้
- 2) ควบคุมหน่วยงานทั้งหมด และแต่งตั้งบังคับบัญชาโยกย้ายหัวหน้าส่วนงาน ตลอดจนพนักงานเทศบาลในระดับรองลงไปภายใต้ระเบียบบริหารงานบุคคลทั้งหลาย
- 3) เสนอแนะต่อสภาในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการเทศบาล ซึ่งตนเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นจะต้องกระทำ
- 4) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับสถานะในทางการคลังและความต้องการในอนาคตของบ้านเมืองให้สภาทราบ
- 5) เตรียมและเสนองบประมาณประจำปีต่อสภา
- 6) เตรียมและเสนอรายงานต่อสภาในเรื่องที่สภาต้องการ
- 7) รายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติให้ประชาชนทราบอยู่เสมอ โดยผ่านทางสภา³⁵
- 8) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้หรือตามที่สภามีบัญชา ในกรณีในเรื่องนั้น ๆ มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย³⁶

จากอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลทั้ง 8 ประการ ที่ได้นามากล่าวไว้ข้างบน เห็นได้เป็นอ่างดีว่า ถึงแม้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหารงานของเทศบาลจะมีกว้างขวางลึก

³⁴Leonard E. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: The Macmillan Company, 1961), pp. 461-62.

³⁵Clyde F. Schneider, American State and Local Government (New York : Appleton-Century-Crofts Inc., 1950), p. 337.

³⁶Anderson and Weidner, American City Government, p. 443.

เพียงใดก็ตาม แต่ก็ยังต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของสภาอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา เพราะฉะนั้น ช่วงโอกาสที่บุคคลดังกล่าวจะปฏิบัติหน้าที่ในทางที่จะยังความเสื่อมเสียมาสู่เทศบาลของตนก็ย่อมจะมีน้อย หรือหากจะมีบ้างก็สามารถที่จะแก้ไขได้ทัน่วงทีก่อนที่จะพลเสียจะขยายกว้างออกไป

5. เงินเดือน (salaries) ในเมื่อผู้จัดการเทศบาลต้องผ่านการฝึกฝนมาจนชำนาญชำนาญ ซึ่งต้องใช้เวลาไปไม่น้อย ดังนั้น อัตราค่าจ้างที่ได้รับจึงสูงกว่าพนักงานเทศบาลคนอื่น ๆ ทั้งหมด รวมทั้งนายกเทศมนตรีด้วย แต่ถึงกระนั้นเมื่อไปเทียบกับรายได้ที่ผู้จัดการเทศบาลบางคนควรจะได้รับ หากไปทำงานในด้านธุรกิจแล้วก็ยิ่งนับว่าต่ำอยู่¹ จึงเป็นธรรมดาที่บางคนไม่นิยมอาชีพนี้ เพราะรายได้ในทางธุรกิจที่ตนได้รับอยู่แล้วนั้นสูงกว่าบางคนที่เป็นอยู่แล้วลาออกไปเสียก็มี เนื่องจากรายได้ที่บริษัทห้างร้านหรือโรงงานอุตสาหกรรมเสนอให้ตนนั้นสูงกว่าที่ได้รับอยู่เดิม กล่าวว่าการที่รายได้ของผู้จัดการเทศบาลจะน้อยหรือมากไม่สู้จะเป็นปัญหาเหมือนรายได้ของนายกเทศมนตรี เพราะถึงอย่างไรรายได้ของผู้จัดการก็ยิ่งสูงกว่า และที่สำคัญก็คือผู้จัดการไม่ต้องทุ่มเทเงินทางลงไปในการหาเสียงทางการเมือง เพื่อรักษาเก้าอี้ของตนไว้เหมือนนายกเทศมนตรี

การกำหนดรายได้ของผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา นั้นน่าจะขึ้นอยู่กับจำนวนพลเมืองในเขตเทศบาลเป็นประการแรก คือ ถ้าเทศบาลใดมีขนาดใหญ่ พลเมืองมาก รายได้ของผู้จัดการเทศบาลก็ควรจะสูงกว่าเทศบาลที่มีพลเมืองน้อย และนอกจากนี้ยังมีอีกด้วยว่า รายได้ของผู้จัดการเทศบาลยังขึ้นอยู่กับงบประมาณประจำปี ระยะเวลาที่ผู้จัดการได้ปฏิบัติหน้าที่มาแล้ว การศึกษา อายุ จำนวนผู้ใต้บังคับบัญชา และรายได้ของหัวหน้าหน่วยงานเหล่านั้นอีกด้วย³⁷

³⁷Maguerite and Dowald, *Municipal and Local Government*, p. 73.

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาล³⁸

ลักษณะที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของระบบผู้จัดการที่จะขาดเสียมิได้ และยังไม่ได้กล่าวไว้ในตอนก่อนก็คือความสัมพันธ์ระหว่างผู้จัดการเทศบาลกับสภาเทศบาล ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทั้งสองส่วนนี้จะเห็นได้ตั้งแต่สภาซึ่งได้เป็นองค์การนิติบัญญัติ เป็นฝ่ายที่ทำหน้าที่กำหนดแนวนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานของเทศบาล ส่วนผู้จัดการเป็นฝ่ายริบเอานโยบายนั้นมาเป็นหลักปฏิบัติ และบริหารงานตามเทศบัญญัติหรือนโยบายที่สภากำหนดขึ้นมา สภาจะไม่ยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลโดยเด็ดขาด และผู้จัดการก็จะไม่ข้อย่างอำนาจของสภามาเป็นของตนเช่นกัน ทั้งนี้เพราะผู้จัดการเทศบาลมีฐานะเพียงลูกจ้างของสภา ไม่ใช่ นายจริงอยู่อาจมีปัญหาในการบริหารงานที่ทำให้ส่วนประกอบทั้งสองนี้ต้องเกี่ยวกันกันอยู่เสมอ ๆ แต่ก็จะมีการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละส่วนลงไปให้เห็นอย่างแจ่มชัด เป็นต้นว่า ระบุให้ผู้จัดการเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณ และให้สภาทำหน้าที่พิจารณาอนุมัติ หรือระบุไว้ว่า เมื่อสภาเทศบาลได้ตราเทศบัญญัติออกมา ก็ให้ผู้จัดการมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบบังคับให้มีการปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี สภาเทศบาลไม่จำเป็นต้องเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของผู้จัดการเทศบาลเสมอไป³⁹

การบริหารงานในระบบผู้จัดการจะบังเกิดผลสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับสัมพันธภาพอันเหมาะสมพอดี ระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาลเป็นใหญ่ กล่าวคือ ฝ่ายสภาเทศบาลหาควรที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องปลีกย่อยเกี่ยวกับการบริหาร

³⁸International City Managers' Association, 'Trends in Salaries of City Manager (Chicago : The International City Managers' Association, 1957), pp. 8-19.

³⁹Maguerite and Dowald, *Local and State Government*, pp. 60-61.

งานของผู้จัดการเทศบาลไม่ และในทางกลับกันผู้จัดการก็ไม่ควรจะไปล่วงล้ำขอบอำนาจของสภาเทศบาลด้วยเช่นกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว⁴⁰

แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นแบบนี้จะมีการแบ่งหน้าที่กันทำ ระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาล แต่ก็มิได้ทำให้มีการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ตามไปด้วย กล่าวคือ อำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและทางบริหารยังคงรวมตัวอยู่กับสภาโดยสิ้นเชิง⁴¹ เพียงแต่ว่าสภาจะมอบหมายหน้าที่การงานทางด้านบริหารทั้งหมดให้ผู้จัดการรับไปทำแต่ผู้เดียวโดยที่สภายังคงคอยสอดส่องดูแลอยู่ตลอดเวลา⁴² เคยปรากฏเหมือนกันที่มีสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปพัวพันกับการบริหารงานเพื่อประโยชน์บางอย่างอยู่เนือง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อจะเสนอให้ผู้จัดการเทศบาลแห่งนั้น ๆ บรรจุพรรคพวกของตนเข้าไปเป็นพนักงานเทศบาล ด้วยเหตุนี้เองเทศบาลบางแห่งจึงได้กำหนดโทษไว้ เมื่อพิสูจน์ได้ความจริงว่า สมาชิกเทศบาลคนใดเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารงาน ก็ให้พ้นจากสมาชิกภาพไป⁴³ และในกรณีที่จำเป็นจะต้องพิจารณาโทษผู้จัดการเทศบาลของตนถึงขั้นให้ออกจากตำแหน่ง เทศบาลบางแห่งยังได้กำหนดให้มีการพิจารณาโดยเปิดเผย (public hearing) ให้ประชาชนเข้าฟังด้วย เพื่อจะได้ป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้งเกิดขึ้น

⁴⁰Holloway, State and Local Government in the United States, p. 317.

⁴¹Schnider, American State and Local Government, p. 337.

⁴²International City Managers' Association, "City Management Growing Profession", p. 379.

⁴³มาลัย หุวะนันทน์, การเทศบาลและการเลือกตั้ง, หน้า 219-221.

นอกจากจะต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความต้องการของสภา และคอยให้คำแนะนำแล้ว ผู้จัดการเทศบาลยังจะต้องเข้าร่วมประชุมและจัดทำรายงานต่าง ๆ เสนอต่อสภา ทั้งยังต้องร่วมมือปรายด้วย แต่หาว่าไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง⁴⁴

อย่างไรก็ตาม สัมพันธภาพระหว่างสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาลจะมีมากน้อยเพียงใด จะร่วมสำเภาลาเดียวกันได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของผู้จัดการเทศบาลเหมือนกัน ทั้งนี้ Pate ได้กล่าวยกย่องผู้จัดการเทศบาลไว้หลายต่อหลายคน ซึ่งล้วนแต่ชี้ให้เห็นว่าบุคลิกในการพูด การแสดงความคิดเห็น และการวางตนของผู้จัดการเทศบาล มีส่วนช่วยเสริมสร้างสัมพันธภาพระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่ายนี้ให้แน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น และจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานของเทศบาลในระบบนี้อีกด้วย

คาร์ (Ossian E. Carr) ซึ่งเป็นผู้จัดการเทศบาลที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งของสหรัฐฯ ได้อธิบายไว้เป็นทำนองว่า รายละเอียดและหลักการปลีกย่อยต่าง ๆ ของระบบผู้จัดการเทศบาลนี้มีอยู่มากมายจนยากที่จะนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายให้ครบถ้วนได้ แต่ก็หาเชื่อว่าจะเป็นเรื่องยุ่งยากจนถึงกับต้องตราเป็นกฎหมายออกมาเสมอไปไม่ เพราะการจัดระเบียบบริหารและการดำเนินงานของเทศบาลตามแบบนี้ ไม่สลับซับซ้อนดังเรื่องอื่น ๆ ที่ใช้กันอยู่ในเทศบาลอื่น ๆ แต่หาว่าบุคลิกภาพและความสามารถของผู้จัดการเทศบาลนี้แหละเป็นส่วนหนึ่ง ซึ่งจะหาให้งานของเทศบาลในระบบสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาลเป็นไปโดยสะดวกง่ายดาย หรือว่าจะมีแต่ปัญหายุ่งยากสับสนเกิดขึ้นตามมาในภายหลัง⁴⁵ คือถ้าผู้จัดการเทศบาลคนใดมีบุคลิกดี สามารถครองใจผู้ได้บังคับบัญชาและยังความเชื่อถือให้เกิดแก่บรรดาสมาชิกเทศบาลได้แล้ว ความร่วมมือที่จะได้รับจากคนทุกฝ่าย จะทำให้การบริหารงานภายใต้การควบคุมของตนเป็นไปโดยราบรื่นและง่ายดายเสมอไป แต่ถ้าหากเป็นกรณีตรงกันข้าม ผลที่ได้รับก็ย่อมจะเกิดไปจากที่กล่าวมานี้

⁴⁴Orrin F. Nolthing, *Management Methods in City Government* (Chicago : The International City Managers' Association, 1942), pp. 43-45.

⁴⁵Pate, *Local Government and Administration*, pp. 219-221.



คุณประโยชน์

คุณประโยชน์หรือข้อดีของระบบผู้จัดการเทศบาลนั้น อาจนำมาสรุปให้เห็นเป็นรายข้อไปได้ดังนี้ คือ

1. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (unity of command) เพราะทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ โดยทั่วไปถือว่าตำแหน่งสูงสุดในการบริหารงานของเทศบาลจะได้แก่ผู้จัดการแต่ลำพังผู้เดียว
2. มีการรับผิดชอบตามลำดับชั้น (line of authority) คือ หัวหน้าหน่วยงานทุกหน่วยจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้จัดการ เว้นแต่คณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาเป็นเอกเทศต่างหาก ตัวผู้จัดการก็จะต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล และสภาก็ต้องรับผิดชอบต่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนอีกต่อหนึ่ง เป็นทอด ๆ ไป ซึ่งทำให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเกิดข้อบกพร่องได้ยาก
3. มีการมอบหมายหน้าที่ (delegation of authority) อันเกิดจากการแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละระดับดังที่ได้กล่าวมาแล้ว
4. มีการประสานงานที่ดี (co-ordination) ซึ่งทำได้โดยสะดวก เนื่องจากผู้รับผิดชอบในการบริหารงานมีเพียงคนเดียว คือ ผู้จัดการซึ่งเป็นจุดรวมของการจัดระเบียบบริหารของเทศบาลเท่านั้น
5. มีบูรณาการ (integration) อย่างเต็มที่ เท่าที่ธรรมเนียมของแต่ละมลรัฐจะเปิดช่องให้⁴⁶

ในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการสำรวจวิจัยคุณประโยชน์ของระบบผู้จัดการที่ใช้กันอยู่ในเทศบาลต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา 50 แห่งด้วยกัน แล้วสรุปได้ว่า ระบบผู้จัดการนี้มีข้อดีอยู่ 8 ประการด้วยกัน คือ

1. ทำให้เรื่องการเมืองหรือความแตกแยกภายในองค์การบริหารงานของเทศบาลมีน้อยลง
2. ระเบียบบริหารงานได้รับการปรับปรุงดีขึ้น

⁴⁶ Pate, Local Government and Administration, p. 386.

3. การปฏิบัติหน้าที่และการควบคุมดีขึ้น
4. สร้างสรรค์ความเป็นผู้นำดีกว่าแบบอื่น ๆ
5. เกียรติภูมิของสภาเทศบาลสูงขึ้น
6. การบริหารงานเป็นไปด้วยความชำนาญงานกว่าที่เคยเป็นมาก่อน
7. เทศบาลมีความสำคัญและมีบทบาทกว้างขวางกว่าเก่า
8. ประหยัดรายจ่าย⁴⁷

เหตุผลและความจำเป็นในการนำรูปแบบการปกครอง

ท้องถิ่นในระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้กับเมืองพัทยา

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ "เมืองพัทยา" อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกแบบหนึ่งที่ทางราชการนำมาใช้กับการปกครองท้องถิ่นเฉพาะแห่ง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ สามารถบริหารกิจการอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับลักษณะสภาพและปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากเหตุผลที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งมีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า

"เนื่องจากเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ประกอบกับเป็นสถานที่ที่ทัศนคติอากาศที่มีชื่อเสียงที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ มีนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยมมาพักผ่อน จึงหารายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก การที่ท้องถิ่นนี้ได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเช่นนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การตั้งเมือง และการควบคุมการก่อสร้างอาคารพร้อมกัน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับเฉพาะกับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อสิ่งผลประโยชน์และรายได้ของชาติโดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอีกด้วย จึงจำเป็นต้องมีกฏระเบียบที่จะต้องมีการร่วมมือกันหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างรีบด่วน และโดยที่รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าในปัจจุบันการ

⁴⁷Anderson and Weidner, *American City Government*, p. 386.

ปกครองท้องถิ่นในรูปสภาภิบาลไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นหลายประการ สมควรจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นใหม่ให้เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจ และสังคม และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันได้คำนึงถึงหลักแห่งการปกครองตนเอง โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย⁴⁵

จากเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างต้น เหลือวิธีที่สภาภิบาลนาเกลือ อันเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นเดิมที่รับผิดชอบอยู่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ลุล่วง และบริหารกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงเห็นสมควรที่จะได้จัดรูปการปกครองท้องถิ่นใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพและภารกิจของท้องถิ่นดังกล่าว โดยการนำการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลแบบหนึ่ง ที่เรียกว่า "แบบผู้จัดการ" ซึ่งนิยมใช้กันมากแบบหนึ่งในสหรัฐอเมริกา หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น "แบบผู้จัดการ" นี้ก็คือ การนำเอานักบริหารอาชีพที่มีความสามารถ และประสบการณ์สูง เข้ามาบริหารกิจการให้แก่เทศบาล เพื่อหวังผลในด้านประสิทธิภาพ จึงได้มีความคิดที่จะนำเอาเทศบาลแบบผู้จัดการ ซึ่งใช้นักบริหารอาชีพที่มีความสามารถสูง เข้ามาใช้กับการปกครองท้องถิ่นเมืองพิทยา

สภาพทั่วไปของเมืองพิทยา

เดิมพิทยาเป็นหมู่บ้านชาวประมง มีลักษณะเป็นกระท่อมมุงหลังคาจาก มีราวตากอวน ซึ่งเป็นเครื่องมือประกอบอาชีพโดยทั่วไป หมู่บ้านชาวประมงนี้ตั้งอยู่ในเขตตำบลหนองปรือ อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดชลบุรี อยู่ห่างจากรุงเทพฯ ประมาณ 150 ก.ม. เมื่อทางราชการจัดตั้งสภาภิบาลนาเกลือขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2499 นั้น หมู่บ้านชาวประมงที่พิทยายังอยู่นอกเขตสภาภิบาล

⁴⁵ เหตุผลที่แถลงประกอบพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิทยา พ.ศ. 2521 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 95 ตอนที่ 120 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2521.

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2507 ได้มีการขยายเขตสุขภาพิบาลนาเกลือครอบคลุมไปถึงหมู่บ้านชาวประมงที่หัตยา เนื่องจากหัตยามีความเจริญมากขึ้น เพราะได้รับความนิยมจากประชาชนว่าเป็นสถานที่พักผ่อนอากาศชายทะเลที่ดี ประกอบทั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้เริ่มโครงการพัฒนาหัตยา และอาณาบริเวณใกล้เคียงให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและพักผ่อน ทำให้ประชาชนทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเกิดความสนใจที่จะมาท่องเที่ยว สานามกีฬาที่หัตยา หังในรูปของโรงแรมชั้นหนึ่ง บ้านพัก บังกาโล ที่หัตยาและบริเวณใกล้เคียงเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เป็นไปอย่างขาดความเป็นระเบียบและขาดแผนการหลัก จึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาน้ำจืด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการควบคุมการก่อสร้างอาคารและผัง เมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาเศรษฐกิจและอื่น ๆ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ถ้าไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องและทันต่อเหตุการณ์แล้วจะทำให้หัตยาเสื่อมโทรมขาดความนิยมจากนักท่องเที่ยว อันจะก่อให้เกิดผลเสียไม่เพียงแต่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นแม้แต่ประเทศชาติโดยรวมก็ย่อมจะได้รับผลกระทบกระเทือนไปด้วย

ความจำเป็นในการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองหัตยา

ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า การเจริญเติบโตของหัตยาซึ่งเป็นไปอย่างขาดแผนการและการควบคุมที่เหมาะสม ได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่หัตยาหลายด้าน ถ้าไม่มีการแก้ไขให้ถูกต้องอาจทำให้หัตยาเสื่อมโทรมได้ การแก้ไขปัญหของหัตยา ซึ่งมีขอบข่ายกว้างขวางมีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อน เป็นเรื่องที่จะต้องใช้ความรู้ ความสามารถ ความพยายาม งบประมาณ ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย หลายระดับ เหลือวิสัยที่สุขภาพิบาลนาเกลืออันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเล็ก ๆ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงจะรับภาระได้ ฉะนั้น รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีชื่อว่า "คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่หัตยา" ถึงมีนายเอนก สิทธิประศาสน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง เป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ผู้แทนองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สภา-

นํักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงเมือง และกรมตำรวจ⁴⁹

คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พหุบาท มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ (1) ศึกษาหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพหุบาท เพื่อพิจารณาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป และ (2) พิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่พหุบาทขึ้นใหม่ เป็นการเฉพาะแห่ง

คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ศึกษาสภาพปัญหาและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเพื่อประมวลข้อมูลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อจะได้พิจารณาแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหามาให้เหมาะสมต่อไป เมื่อคณะกรรมการฯ ได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ อย่างครบถ้วนแล้ว ก็ได้ดำเนินการหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยคณะกรรมการมีความเห็นพ้องต้องกันว่า จะต้องมีการจัดการปกครองท้องถิ่นที่พหุบาทใหม่ โดยมีหลักการว่า รูปการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่นี้ จะต้องมิลักษณะเหมาะสมสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหของพหุบาท ซึ่งเป็นปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะตัว ประกอบทั้งรูปของการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่จะต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารเหมาะสมกับการกิจในหน้าที่ของพหุบาทในอนาคต คณะกรรมการฯ มีความเห็นพ้องกันว่า ควรจะจัดการปกครองท้องถิ่นที่พหุบาทในรูปเทศบาลแบบผู้จัดการ (city manager) โดยมีเหตุผลว่า เทศบาลแบบผู้จัดการนั้นใช้ผู้บริหารอาชีพที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารสูง เหมาะสมกับการกิจที่พหุบาทจะต้องรับผิดชอบ ประกอบทั้งเทศบาลแบบผู้จัดการนั้นผู้บริหาร คือผู้จัดการ (พหุบาทเรียกตำแหน่งนี้ว่าปลัดเมืองพหุบาท) ปลอดจากภาวะการถูกแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งการเข้ารับตำแหน่งหรือการพ้นจากตำแหน่งก็เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง มิใช่โดยวิธีทางและเหตุทางการเมือง จึงทำให้เทศบาลแบบผู้จัดการ อันเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่คณะกรรมการฯ พิจารณาเลือกมาใช้กับพหุบาท เป็นหนทางที่จะแก้ปัญหของพหุบาทอย่างถูกจุดเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

⁴⁹ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 736/2519 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ.2519 และคำสั่งที่ 811/2519 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2519.

โครงสร้างและรูปแบบของการบริหารราชการเมืองพิมาย

การจัดตั้งและเขตพื้นที่ เมืองพิมายเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ซึ่งมีเพียงแห่งเดียวในประเทศไทย จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิมาย พ.ศ. 2521 ดังความในมาตรา 7 กำหนดว่า

"ให้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือและจัดตั้งเป็นเมืองพิมาย ให้เมืองพิมายมีฐานะนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอาณาเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพิมายให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา"⁵⁰

ความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิมาย พ.ศ. 2521 ดังกล่าวข้างต้น ได้กล่าวไว้ชัดว่า

- 1) เมืองพิมายมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
- 2) ให้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ อันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิมของพิมายแล้วจัดตั้งเมืองพิมาย ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ขึ้นแทน
- 3) อาณาเขตเมืองพิมาย ตามที่กำหนดไว้ในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ตั้งอยู่ในอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยมีพื้นที่คลุม 4 ตำบล คือ ตำบลนาเกลือ ตำบลหนองปรือ ตำบลหนองปลาไหล และตำบลห้วยใหญ่ รวมทั้งครอบคลุมไปถึงเกาะล้าน เกาะครกและเกาะสาก ด้วย รวมทั้งมีประมาณ 208.1 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่บนบกประมาณ 57.5 ตารางกิโลเมตร มีประชากรทั้งหมดประมาณ 65,459 คน มีถนน ทรอก ซอยต่าง ๆ 53 สาย ผ่านชุมชนสำคัญ 3 แห่ง คือ ตลาดนาเกลือ ตลาดศูนย์การค้าและตลาดพิมาย โดยเฉพาะชายหาดพิมายนั้นเป็นย่านชุมชนที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงาม มีสถานที่พักผ่อนที่เป็นโรงแรมชั้นหนึ่ง บ้านพัก บังกาโล เพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก รวมทั้งสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและสนามกีฬา

⁵⁰"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิมาย พ.ศ. 2521 มาตรา 7," ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 95 ตอนที่ 120 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ.2521.

พิจารณาจากแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิทยา พ.ศ. 2521 แล้ว เมืองพิทยามีอาณาเขตติดต่อดังนี้ ทิศเหนือ เริ่มจากแนวปากคลองกะทิงลาย ทิศตะวันออก ขนานกับแนวถนนสุขุมวิท ห่างจากถนนสุขุมวิทไปทางตะวันออก 900 เมตร ทิศใต้ จดเขตพื้นที่ตำบลห้วยใหญ่ ทิศตะวันตก ขนานกับแนวฝั่งทะเล ห่างจากชายฝั่งทะเล ประมาณ 12 กิโลเมตร

แหล่งท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว ได้แก่ หาดพิทยา เกาะล้าน เกาะสาก สนามกีฬา สนามกอล์ฟ

อาชีพของประชากร เนื่องจากเมืองพิทยาเดิมเป็นชนบทหมู่บ้านชาวประมง และได้เจริญเติบโตขึ้นมา ในฐานะเมืองท่องเที่ยว จึงทำให้ประชากรของเมืองพิทยามีอาชีพต่าง ๆ กัน พอจำแนกเป็นกลุ่มได้ดังนี้

1) อาชีพดำเนินการธุรกิจในด้านบริการนักท่องเที่ยว กิจการโรงแรม ร้านอาหาร สถานเริงรมย์ การให้บริการด้านนำเที่ยวและขายของที่ระลึกตลอดจนการบริการอื่น ๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ซึ่งประชากรอาชีพนี้มีมากกว่าอาชีพอื่น ๆ

2) อาชีพการประมง ส่วนใหญ่ประชากรย่านบ้านนาเกลือ บ้านบางละมุง เกาะล้าน เกาะไผ่ ประกอบอาชีพประมง

3) อาชีพด้านการเกษตร ได้แก่การปลูกมะพร้าว มันสำปะหลัง และการทำนา⁵¹

อำนาจหน้าที่ของเมืองพิทยา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิทยา พ.ศ.2521 มาตรา 67 กำหนดให้เมืองพิทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁵¹

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- 2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) การวางผังเมืองการควบคุมการก่อสร้าง

⁵¹ สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี, "การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พิทยา" เอกสารประกอบการบรรยายสรุปสำหรับคณะกรรมการวิจัย เวียนหลักสูตรสารวัตรและหีบงคัยกอง, หน้า 6. (อัคราเนา)

- 4) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 5) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
- 6) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 7) การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
- 8) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดรถ
- 9) การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น ๆ
- 10) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- 11) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของ เทศบาลหรือของ เมืองพัทยา

นอกจากหน้าที่ 11 ประการดังกล่าวข้างต้น กฎหมายยังได้กำหนดให้เมืองพัทยา ปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเป็นการให้บริการแก่เอกชน ประชาชน หน่วยราชการ หน่วยงานของ รัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยมีค่าตอบแทนได้ เมื่อบริการนั้นโดยปกติ เป็นบริการที่มีค่าตอบแทน⁵²

อนึ่ง โดยหลักการแล้ว เมืองพัทยามีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้ภายในเขตพื้นที่ของเมืองพัทยาเท่านั้น แต่เมืองพัทยาอาจดำเนินกิจการนอกเขตเมือง พัทยาได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- 1) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นงานที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเมืองพัทยาหรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา
- 2) ได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา
- 3) ได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ⁵³

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายยังอนุญาตให้เมืองพัทยาอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดย ก่อตั้งบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล ตลอดจนถึงหุ้นในบริษัทดังกล่าวได้ เมื่อ

- 1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค

⁵² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 มาตรา 68.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 29.

- 2) เมืองพัทยาต้องถือกันเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบ ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีในเมืองพัทยา หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นถือกันอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน
- 3) สภาเมืองพัทยา มีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา และ
- 4) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี⁵⁴

โครงสร้างการจําคงคํการของเมืองพัทยา กฎหมายกำหนดโครงสร้างการจํการของเมืองพัทยา โดยแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ (1) สภาเมืองพัทยา และ 2) ปลัดเมืองพัทยา โดยกำหนดให้สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และควบคุมการบริหารปลัดเมืองพัทยา ส่วนปลัดเมืองพัทยานั้นเป็นนักบริหารอาชีพ ซึ่งสภาเมืองพัทยาเลือกสรรเพื่อจํงให้มีหน้าที่รับผิดชอบกิจการด้านบริหารของเมืองพัทยา โดยมีสัญญาจํงมีอายุคราวละไม่เกิน 4 ปี

ในการบริหารงาน ปลัดเมืองพัทยาต้องรับผิดชอบต่อสภาเมืองพัทยา และสภาเมืองพัทยาต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น การบริหารงานของเมืองพัทยา จึงมีลักษณะคล้ายกับการบริหารงานของธุรกิจใภาคเอกชน กล่าวคือ ปลัดเมืองพัทยา ทำหน้าที่เสมือนผู้จัดการบริษัท โดยสมาชิกสภาเมืองพัทยาทำหน้าที่เหมือนคณะกรรมการบริหารของบริษัท (Board of Director) ส่วนประชาชนในท้องถิ่นเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นของบริษัท

สภาเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ สมาชิกซึ่งประชาชนเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กฎหมายกำหนดไว้ มีจำนวน 9 คน ประเภทที่สอง ได้แก่ สมาชิกซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งในวันที่เลือกตั้ง สมาชิกประเภทที่หนึ่ง มีจำนวน 8 คน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71.

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 4 คน และผู้แทนหน่วยราชการ ที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา จำนวน 4 คน⁵⁵

สมาชิกสภาเมืองพัทยาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 1 ว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือสภาถูกยุบ ก็ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาขึ้นแทนภายใน 3 เดือน เว้นแต่เมื่อได้ประกาศกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนแล้วปรากฏว่ามีตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 1 ว่างลงอีกในระหว่างนั้น ก็ให้ทำการเลือกตั้งแทนในวาระเดียวกัน ถ้าตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 1 ว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหกเดือน จะไม่เลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ ส่วนกรณีตำแหน่งสมาชิกประเภทที่สอง ว่างลงเพราะเหตุอื่น มิใช่เพราะถึงคราวออกตามวาระหรือสภาถูกยุบ ให้แต่งตั้งสมาชิกแทนในตำแหน่งที่ว่างภายในหนึ่งเดือน สมาชิกภาพของสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนี้ อยู่ในตำแหน่งไม่เกินกว่าระยะเวลาของสมาชิกที่ตนได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งแทนเท่านั้น สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาหรือมีการยุบสภาเมืองพัทยา
- 2) ตาย
- 3) ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 4) ขาดคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 5) มีลักษณะต้องห้าม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 6) กระทำการต้องห้าม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 7) สภาเมืองพัทยาไม่มีมติให้ออก เพราะเห็นว่ามีสภาพผิดปกติในทางที่จะนำมา

ซึ่งความเสี่ยงแก่เมืองพัทยา โดยมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 6 คน เข้าชื่อเสนอญัตติให้สภาเมืองพัทยาพิจารณา และมติในข้อนี้ต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 11 คน เห็นชอบด้วยกับญัตติดังกล่าว ทั้งนี้ให้มีผลนับแต่วันที่สภาเมืองพัทยาไม่มีมติ

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

8) ไม่มาประชุมสภาเมืองพิทยา 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในการนี้ให้นายกเมืองพิทยารายงานผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง

9) สำหรับสมาชิกประเภทที่สอง ซึ่งแต่งตั้งจากตัวแทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพิทยา เมื่อพ้นจากตำแหน่งอันเป็นเหตุที่ได้รับการแต่งตั้ง

นายกเมืองพิทยา นายกเมืองพิทยา คือสมาชิกสภาเมืองพิทยาคนหนึ่งซึ่งสภาเมืองพิทยาเลือกตั้งขึ้น เพื่อบำหน้าที่เป็นประธานสภาเมืองพิทยา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยและข้อบัญญัติ ตลอดจนทำหน้าที่เป็นผู้แทนและผู้นำของเมืองพิทยาในงานพิธีต่าง ๆ ที่เรียกว่า "Ceremoial Head" นายกเมืองพิทยาไม่มีอำนาจและฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นแต่ประการใด อำนาจในการบริหารท้องถิ่นอยู่ที่ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพิทยา นายกเมืองพิทยาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่อาจจะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกเมืองพิทยาใหม่ก็ได้

อำนาจและหน้าที่ของสภาเมืองพิทยา สภาเมืองพิทยาในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) วางนโยบายและอนุมัติแผนเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเมืองพิทยา
- 2) พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติ
- 3) แต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ และแต่งตั้งบุคคล ซึ่งเป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพิทยา แล้วรายงานต่อสภา หรือเพื่อให้คำแนะนำแก่สภาเมืองพิทยา หรือปลัดเมืองพิทยาแล้วแต่กรณี

- 4) ควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพิทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัตินโยบายและแผน⁵⁶

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 44.

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ก็อาจจะกล่าวได้ว่า สภาเมืองพิทยา มีหน้าที่หลักอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

1. หน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ อันได้แก่ การพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายของ เมืองพิทยา เพื่อนำไปบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของ เมืองพิทยา รวมทั้งการพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารกิจการต่าง ๆ ของเมืองพิทยาด้วย

2. หน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบายให้ฝ่ายบริหาร ถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบให้ฝ่ายบริหาร คือ ปลัดเมืองพิทยา บริหารกิจการให้เป็นไปตามนโยบายที่สภาเมืองพิทยาได้กำหนดไว้ และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดเสียหายขึ้นได้

ปลัดเมืองพิทยา ปลัดเมืองพิทยา เป็นบุคคลที่รับผิดชอบงานด้านการบริหารทั้งช่วงของ เมืองพิทยา หลอดจมนี้อาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของเมืองพิทยาทั้งหมด ปลัดเมืองพิทยาเป็นบุคคลที่ต้องมีคุณสมบัติเป็น "นักบริหารอาชีพ" ที่นายกเมืองพิทยา โดยความเห็นชอบของสภาเมืองพิทยา พกลงจ้างให้มาบริหารงานของเมืองพิทยา โดยมีสัญญาจ้างคราวละไม่เกิน 4 ปี โดยกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม สภาทหารจ้าง การดำรงตำแหน่งไว้ดังนี้ คือ (1) มีสัญชาติไทย ห้ามกฎหมาย (2) อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ และ (3) มีคุณสมบัติไม่ต่ำกว่าบริษัทยาหรืหรือเทียบเท่า และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ประกอบ คือ

ก) ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 หรือเทียบเท่าห้ามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณีมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสามปี หรือ

ข) ถ้าเป็นพนักงานในองค์การของรัฐวิสาหกิจ ต้องเคยดำรงตำแหน่ง ซึ่งมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ 6 ห้ามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปี หรือ

ค) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีพนักงานและลูกจ้างอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่า 100 คน หรือมีทุนชำระแล้ว

ไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท หรือมีเงินทุนหมุนเวียนอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่าห้าสิบล้านบาทมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี⁵⁷

ปลัดเมืองพัทยา จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) ติดยาเสพติดให้โทษ
- 2) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย
- 3) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่

เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

4) เคยถูกไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้างเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

5) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

6) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรตหรือนักบวช

7) ดำรงตำแหน่งหน้าที่อื่นใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น ห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล หรือเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา ซึ่งมีหน้าที่ทางนิติบัญญัติ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามกฎหมาย หรือตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลที่เป็นการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือที่เมืองพัทยาก่อน

8) เป็นคู่สัญญากับเมืองพัทยา หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเมืองพัทยา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยา อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่การหาสัญญารับจ้างเป็นปลัดเมืองพัทยาหรือรองปลัดเมืองพัทยา⁵⁸

การดำรงตำแหน่ง อัคราจารย์ เจ้านายการจ้างและการพ้นจากตำแหน่งของปลัดเมืองพัทยานั้น ให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และให้มีอายุการจ้างคราวละ 4 ปี ในทางปฏิบัติ การที่ทางเมืองพัทยานั้นจะจ้างผู้ใดดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยานั้น ให้นายกเมืองพัทยาเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และไม่มีลักษณะต้องห้าม

⁵⁷เรื่องเดียวกัน, มาตรา 51.

⁵⁸เรื่องเดียวกัน, มาตรา 52.

ดังกล่าว อย่างน้อย 2 คน และไม่เกิน 3 คน เพื่อให้สภาเมืองพัทยาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบที่จะจ้างผู้ใดเป็นปลัดเมืองพัทยาแล้ว ให้นายกเมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาในนามของเมืองพัทยา ในการทำสัญญาว่าจ้างปลัดเมืองพัทยา อัตราค่าจ้างปลัดเมืองพัทยานั้น ให้สภาเมืองพัทยาเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่น ๆ ตามความเหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินบัญชีอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทนเงินอื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

กฎหมายกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

- 1) ร่างแผนเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- 2) บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา
- 3) ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่น เพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา
- 4) ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยและข้อบัญญัติ
- 5) รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา พร้อมด้วยข้อเสนอแนะเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- 6) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อสภาเมืองพัทยา
- 7) ปฏิบัติงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย⁵⁹

อนึ่ง กฎหมายกำหนดให้อาจมีรองปลัดเมืองพัทยาได้จำนวนไม่เกิน 2 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยปลัดเมืองพัทวารบริหารกิจการของเมืองพัทยา ตามที่ปลัดเมืองพัทยาจะได้มอบหมาย

ส่วนรองปลัดเมืองพัทยา จะต้องมิใช่คนสมทบ และไม่มียกเว้นห้ามเช่นเดียวกับปลัดเมืองพัทยา โดยปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้แต่งตั้งและเป็นผู้สัญญาในการว่าจ้างรองปลัดเมืองพัทยาในนามของเมืองพัทยา

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 52.

การจัดระเบียบราชการของเมืองพิทahaya กฎหมายกำหนดให้เมืองพิทahaya จัดแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้ คือ (1) สำนักปลัดเมืองพิทahaya (2) ฝ่ายหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น การตั้ง การเปลี่ยนแปลง การยุบ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และของหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพิทahaya ให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยในชั้นแรกนี้เห็นควรจัดแบ่งส่วนราชการของเมืองพิทahayaออกเป็น 5 ส่วน ดังต่อไปนี้ คือ⁶⁰

- 1) สำนักปลัดเมืองพิทahaya
- 2) กองคลัง
- 3) กองคลังเมืองและโยธา
- 4) กองการสาธารณสุข
- 5) กองการศึกษา

สำนักปลัดเมืองพิทahaya มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเมืองพิทahaya และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ฝ่าย หรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพิทahaya เป็นหัวหน้าบังคับบัญชา และรับผิดชอบงานของสำนักปลัดเมืองพิทahaya ขึ้นตรงต่อปลัดเมืองพิทahaya โดยทั่วไปสำนักปลัดเมืองพิทahayaมีหน้าที่ในดำเนินงานธุรการ งานสารบรรณ งานนิติการ งานประชาสัมพันธ์ งานทะเบียน งานควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวเมืองพิทahayaด้วย สำนักปลัดเมืองพิทahaya แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 แผนก คือ

- 1) แผนกกลาง
- 2) แผนกนิติการ
- 3) แผนกการทะเบียน
- 4) แผนกนโยบายและแผน
- 5) แผนกส่งเสริมการท่องเที่ยว

กองคลัง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดซื้อ การจ้าง การพัสดุ และทรัพย์สินของเมืองพิทahaya การจัดหางบประมาณ การกู้เงิน งานผล

⁶⁰ แผนกนโยบายและแผน, สำนักปลัดเมืองพิทahaya, เอกสารแนะนำเมืองพิทahaya, หน้า 5-7. (อัดสำเนา)

ประโยชน์ของเมืองพิทยา งานธุรการ ตลอดจนงานอื่นที่เกี่ยวกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้ว่า เป็นงานในความรับผิดชอบของส่วนราชการใด กองคลัง แบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 แผนก คือ

- 1) แผนกการเงินและบัญชี
- 2) แผนกงบประมาณ
- 3) แผนกผลประโยชน์
- 4) แผนกพัสดุและทรัพย์สิน

กองผังเมืองและโยธา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานผังเมืองของเมืองพิทยา งานสำรวจและออกแบบ งานควบคุมการปลูกสร้างอาคาร งานปรับปรุงแก้ไขแหล่งเสื่อมโทรม งานโยธา งานบำรุงทางบก ทางน้ำ งานสาธารณูปโภคเกี่ยวกับไฟฟ้า งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดทำมีน้ำสะอาด น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย งานธุรการ งานช่างกลและยานพาหนะ งานวิศวกรรมโยธา การจัดทำมีสวนหย่อม สวนสาธารณะและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กองผังเมืองและโยธาแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 แผนก คือ

- 1) แผนกผังเมืองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 2) แผนกควบคุมอาคารและก่อสร้าง
- 3) แผนกสาธารณูปโภคและการโยธา
- 4) แผนกป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กองการสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ การอนามัยสิ่งแวดล้อมและชิวอนามัย โรงมหรสพและสถานบริการ กองการสาธารณสุข แบ่งส่วนราชการออกเป็น 1 แผนก คือ

- 1) แผนกส่งเสริมสุขภาพ
- 2) แผนกควบคุมโรคติดต่อ
- 3) แผนกควบคุมโรคสัตว์
- 4) แผนกอนามัยและสิ่งแวดล้อม

กองการศึกษา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาระดับประถมศึกษาของเมืองพัทยา งานสันนาคาการและบริหารการศึกษา งานโรงเรียน งานกีฬา วัฒนธรรม และส่งเสริมเยาวชน กองการศึกษา แบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 แผนก คือ

- 1) แผนกบริหารการศึกษา
- 2) แผนกเยาวชนและสันนาคาการ

พนักงานเมืองพัทยาและการบริหารงานบุคคล พนักงานเมืองพัทยา เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อันเป็นหน้าที่ของเมืองพัทยา โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณเมืองพัทวมวดเงินเดือน มีฐานะเช่นเดียวกับพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น พนักงานเทศบาล เป็นต้น และเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยากฎหมายได้กำหนดให้ว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล⁶¹ มาใช้บังคับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยาและการนี้ให้ถือว่าเมืองพัทวมมีฐานะเทียบเท่าเทศบาล ปลัดเมืองพัทวมมีอำนาจบังคับบัญชา เทียบเท่านายกเทศมนตรี⁶² การที่กฎหมายกำหนดข้อความดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปโดยย่อได้ดังนี้ คือ

- 1) หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลทั้งปวงของพนักงานเมืองพัทวมนี้ใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519 เป็นกฎหมายหลัก รวมทั้งกฎ ก.ท. ต่าง ๆ ที่วางไว้เป็นหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลด้วย

- 2) การกำหนดให้เมืองพัทวมมีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร ก็เพื่อประโยชน์ในการกำหนดฐานะของส่วนบริหาร และการกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนของพนักงานเมืองพัทวม ให้เป็นไปตามระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารงานของเทศบาล และการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519

- 3) การกำหนดให้ปลัดเมืองพัทวมมีอำนาจบังคับบัญชา เทียบเท่านายกเทศมนตรี ก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล และเพื่อให้รู้ว่าปลัดเมืองพัทวมมีอำนาจให้คนให้

⁶¹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519.

⁶² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทวม พ.ศ.2521 มาตรา 62
วรรค 2.

โทษพนักงานเมืองพิทยา เทียบเท่าที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจเช่นนี้ต่อพนักงานเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล

อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า พนักงานเมืองพิทยาและการบริหารงานบุคคลของเมืองพิทยานั้น ถือว่าพนักงานเมืองพิทยามีฐานะ ตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนเช่นเดียวกับพนักงานเทศบาล (ในระดับเทศบาลนคร) หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลก็ใช้กฎหมายเดียวกันกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล

สรุป

เมืองพิทยาได้ชื่อว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่มีความเป็นอิสระสูงสุดในบรรดาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ของไทยในปัจจุบัน แต่การบริหารเมืองพิทยาดังกล่าวนี้ จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติงานจากเจ้าหน้าที่หลายฝ่าย ทั้งเจ้าหน้าที่ที่มาจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จึงจะทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่สังกัดส่วนกลางแต่ปฏิบัติงานอยู่ในเมืองพิทยาส่วนหนึ่งคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจเมืองพิทยา ซึ่งมีบทบาทสูงมากต่อกิจการของเมืองพิทยา แต่มีได้สังกัดหรือขึ้นตรงต่อเมืองพิทยาแต่อย่างใด เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ขึ้นตรงต่อกรมตำรวจ เหมือนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจทั่วไป อันเป็นแบบของตำรวจระบบหนึ่งซึ่งเรียกว่า "ระบบตำรวจแห่งชาติ" (National Police) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 3

แม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจเมืองพิทยา จะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่ได้ขึ้นตรงต่อเมืองพิทยา แต่การปฏิบัติงานก็ดำเนินการไปตามการชี้แนะของผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง และเป็นสมาชิกสภาเมืองพิทยาด้วย จึงเป็นที่แน่นอนว่านโยบายของเมืองพิทยาบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตำรวจ จะต้องเปลี่ยนเป็นคำสั่งหรือนโยบาย สั่งลงไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจเมืองพิทยาให้ถือปฏิบัติโดยการสั่งการของผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดชลบุรี แต่อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเมืองพิทยา ก็ได้ยึดมั่นในแนวนโยบายของกรมตำรวจทั่วไป เหมือนกับสถานีตำรวจอื่น ๆ ทั่วไป จึงเป็นเรื่องที่ควรจะศึกษาต่อไปว่า เมื่อเป็นอย่างนั้นแล้ว การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจเมืองพิทยา จะเป็นอุปสรรคต่อการปกครองท้องถิ่นของเมืองพิทยาอย่างไรหรือไม่.