

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

จากการศึกษาเมืองพัทยาโดยการนำเอารูปแบบการบริหารที่ใช้อยู่กับเมืองพัทยาปัจจุบัน คือรูปแบบผู้จัดการ มาเป็นหลักการวิเคราะห์นั้น พบประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ กล่าวคือ

1. สถานภาพของเมืองพัทยายังเป็นที่สับสนของคนทั่วไป โดยมักจะคิดเปรียบเทียบเมืองพัทวิทยากับเมืองท่องเที่ยวอื่น ๆ เช่น ภูเก็ต เชียงใหม่ เป็นต้น จึงทำให้คิดต่อไปว่าเมืองพัทยาน่าจะให้บริการนักท่องเที่ยวและประชาชนทั่วไปได้เช่นเดียวกัน คือมีสถานภาพความเป็นเมืองหรือจังหวัดที่มีองค์ประกอบต่าง ๆ ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการด้านโครงสร้างพื้นฐาน สามารถให้บริการได้เช่นเดียวกับเมืองเหล่านั้น ทั้ง ๆ ที่โดยข้อเท็จจริงแล้ว เมืองพัทยาคือหน่วยของการปกครองท้องถิ่น ที่พัฒนาเติบโตมาจากสุขาภิบาลตำบลนาเกลือ ดังนั้น องค์การที่เป็นกลไกในการให้บริการต่าง ๆ จึงไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเมืองพัทยาทั้งหมด เช่น ตำรวจไฟฟ้า ประปา สำนักงานที่ดิน ฯลฯ ยังคงขึ้นอยู่กับอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี และส่วนกลาง การบริหารและการบังคับบัญชาเป็นไปตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

2. เมืองพัทยา เป็นเมืองที่มีความเจริญเติบโตเป็นไปอย่างรวดเร็วโดยภาคเอกชน ในขณะที่ภาครัฐขาดการเตรียมการและการวางแผนที่ดีรองรับความเจริญเติบโตดังกล่าว จากประวัติความเป็นมาและด้วยศักยภาพทางด้านภูมิศาสตร์ที่มีความเหมาะสมกับการท่องเที่ยว ทำให้นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศหลั่งไหลสู่เมืองพัทยา ในขณะที่ไม่ได้มีการเตรียมการวางแผนการบริหารการพัฒนาที่เหมาะสม เพื่อรองรับภารกิจที่เกิดขึ้น เช่น ด้านผังเมือง ด้านการให้บริการสาธารณสุขโรคต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น ปัญหาต่าง ๆ จึงเกิดขึ้นตามมามากมาย การพัฒนาเมืองพัทยาเท่าที่ผ่านมาจึงเป็นไปในลักษณะเชิง "รับ" หมายถึงเป็นการแก้ไขตามหลังปัญหามากกว่าเชิง "รุก" อันเป็นการป้องกันปัญหาและการวางแผนการพัฒนาอย่างรอบคอบ ก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้นในการพัฒนาการเมือง

3. เมืองพัทยาเป็นเมืองที่เติบโตด้วยผลประโยชน์ทางธุรกิจเมืองพัทยา นอกจากจะมีเสน่ห์ด้านทัศนียภาพการท่องเที่ยว ที่พักผ่อนหย่อนใจแล้ว ยังมีเสน่ห์แก่กลุ่มผู้หวังผลประโยชน์ทางธุรกิจ จึงทำให้กลุ่มนักธุรกิจเอกชนมาลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มนักธุรกิจท้องถิ่นที่มีอิทธิพลเข้ามา มีอำนาจแฝงที่มีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา โดยมีเป้าหมายที่ผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนเองเป็นหลัก ขาดความรับผิดชอบต่อชุมชน ทำให้การแก้ไขปัญหิต่าง ๆ ในเมืองพัทยา เกิดปัญหาและอุปสรรคในการแก้ไขและการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. เมืองพัทยาเป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษ มีเอกลักษณ์เฉพาะตัวด้านภารกิจหลักการท่องเที่ยว ที่แตกต่างกับท้องถิ่นเทศบาลทั่ว ๆ ไป การพิจารณาวางแผนและดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับเมืองพัทยาจะต้องศึกษาอย่างละเอียดรอบคอบ การนำหลักเกณฑ์ของท้องถิ่นเทศบาลทั่วไป มากำหนดกับเมืองพัทยา จะทำให้เกิดความผิดพลาดได้

5. การบริหารเมืองพัทยา ปัจจุบันพบว่าไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง กล่าวคือการปฏิบัติเป็นไปตามระบบที่ทางราชการส่วนกลางกำหนดไว้ให้ ขาดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง การบริหารไม่ได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารการคลัง จะถูกกำหนดโดยฐานจากประชากรตามทะเบียนราษฎร ทั้ง ๆ ที่ประชากรจริงที่ใช้บริการต่าง ๆ ของเมืองพัทยามีมากกว่าถึง 4-5 เท่า การบริหารงานบุคคลก็เช่นกันใช้ระบบเดียวกันกับการบริหารบุคคลของเทศบาลอื่น ๆ การหมุนเวียนโยกย้ายบุคลากรใช้หลักเกณฑ์เดียวกันเหมือนเทศบาลอื่นทั่วประเทศ และบุคลากรเหล่านั้นเมื่อย้ายมาประจำเมืองพัทยา ก็จะมีแนวความคิดและวิธีการทำงานตามที่ตนเองมีประสบการณ์คุ้นเคย เคยปฏิบัติจากเทศบาลอื่นมาใช้ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างและลักษณะพิเศษของเมืองพัทยา ขาดการบูรณิเทศหรือการพัฒนาให้ความรู้แก่บุคคลที่ย้ายมาใหม่อย่างเหมาะสม เป็นสาเหตุทำให้การพัฒนาเมืองพัทยาไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่นดังกล่าว

6. แนวความคิดการบริหารรูปแบบผู้จัดการ ที่นำมาใช้กับเมืองพัทยานั้น ไม่ได้เป็นไปเหมือนกับแนวความคิดเดิมที่เคยใช้และประสบความสำเร็จในการบริหารในต่างประเทศ เช่นที่ประเทศสหรัฐอเมริกา แต่เป็นการนำมาใช้เพียงบางส่วนเท่านั้น และการดำเนินการก็ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการพัฒนาและการแก้ปัญหาเกี่ยวกับเมืองพัทยา

7. รูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการที่นำมาใช้กับเมืองพัทยาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลาถึง 15 ปีมาแล้วนั้น ไม่ได้มีการพัฒนา ปรับปรุง แก้ไขให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของสังคมเลย ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในทุก ๆ ด้าน ทั้ง ๆ ที่พบว่าการบริหารในรูปแบบนี้เกิดปัญหาข้อขัดข้องมากมาย ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถบริหารพัฒนาเมืองให้บรรลุเป้าหมายได้ เป็นการนำมาทดลองใช้ที่ในระยะเวลายาวนานเกินไป ทำให้เกิดการสั่งสมของปัญหาจนยากลำบากในการแก้ไข และนำไปสู่การบริหารที่ส่งผลเกิดภาพพจน์ในทางลบแก่เมืองพัทยาอย่างน่าเสียดาย

8. บุคลากรที่เข้ามาปฏิบัติงานภายใต้การบริหารรูปแบบนี้ไม่มีการพัฒนาที่เหมาะสม ำที่มีความคิดที่สอดคล้องกับแนวความคิดของรูปแบบการบริหารบุคลากรจะติดอยู่กับความเป็น "ราชการมากจนเกินไป" การปฏิบัติงานมีขั้นตอนมาก พฤติกรรมการทำงานเป็นแบบเดิมที่คุ้นเคยมาจากการทำงานที่เทศบาลต่าง ๆ ก่อนย้ายมาประจำเมืองพัทยา จึงไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมเมืองพัทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงด้านการลงทุนของธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก

9. การบริหารราชการของไทย ที่ยังคงรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป ขาดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงสู่ท้องถิ่น การควบคุมต่าง ๆ ยังมีมากเกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัว ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ การวางแผนและการบริหารให้เป็นไปตามเป้าหมายได้

10. ประเด็นที่น่าสนใจทั้ง 9 ประการ นำสู่ข้อสรุปที่ชัดเจนว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยามีความขัดแย้งกับวัฒนธรรมการเมือง โดยเฉพาะวัฒนธรรมการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participant political culture) และเป็นปัญหาต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยาโดยตรง ซึ่งวัฒนธรรมทางการเมืองในทัศนะของ Almond และ Powell นั้น หมายถึงแบบแผนของทัศนคติหรือแนวสัมพัทธ์ทางการเมืองของแต่ละบุคคลในฐานะที่เป็นสมาชิกของระบบ โดยจำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ประการแรก เป็นแนวสัมพัทธ์ในการรับรู้ (cognitive orientation) คือ ความรู้ ความเข้าใจ และความเชื่อมั่นที่มีต่อวัตถุประสงค์และระบบการเมือง ประการที่สอง เป็นแนวสัมพัทธ์ที่มีความผูกพันทางอารมณ์ (affective orientation) คือ ความรู้สึกที่มีต่อวัตถุประสงค์และระบบการเมือง ประการสุดท้าย เป็นแนวสัมพัทธ์เชิงประมาณค่า (evaluative orientation) คือ ความรู้สึกที่มีลักษณะเป็นการประเมินค่าการตัดสินใจ และ

ความคิดเห็นที่มีต่อกิจกรรมทางการเมือง และปรากฏการณ์ทางการเมือง ซึ่งแนวสัมพัทธ์ทางการเมืองทั้ง 3 นี้ จะรวมกันเข้าเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของคนในสังคมนั้น ๆ (Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, 1966 : 50) วัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนเมืองพัทยาจึงมีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับโครงสร้างของสังคมเมืองพัทยา ซึ่งมีส่วนก่อรูปร่างของทัศนคติทางการเมืองของบุคคลแต่ละคนในสังคม หรือระบบการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยาเริ่มจากกระบวนการกล่อมเกลาริเริ่มนี้ ระยะแรก เป็นระยะของกระบวนการกล่อมเกลาริเริ่มทางสังคม (socialization) ขึ้นพื้นฐานซึ่งเด็กจะได้รับจากวัฒนธรรมหนึ่ง เพื่อให้มีค่านิยมความเชื่อ พฤติกรรม ที่สอดคล้องกับสังคมนั้น ระยะที่สอง เป็นระยะของกระบวนการกล่อมเกลาริเริ่มทางการเมือง (political socialization) ที่ปัจเจกบุคคลเรียนรู้โลกของการเมืองที่ตนอาศัยอยู่ อันได้แก่ สภาพแวดล้อมทั่ว ๆ ไป และเริ่มรู้ซึ่งเข้าใจและตัดสินใจเกี่ยวกับเหตุการณ์ทางการเมือง ซึ่งจะมีตัวแทนและสถาบันที่มีบทบาท ได้แก่ สถาบันครอบครัว, สถาบันการศึกษา, สถาบันศาสนา, กลุ่มเพื่อน, องค์กรทางการเมือง, สถานที่ทำงาน, สื่อมวลชนต่าง ๆ เป็นต้น แต่สถาบันครอบครัวและโรงเรียนจะมีบทบาทเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นสถาบันแรกที่ทำให้การอบรมเกี่ยวกับความนิยมเอียงในทางการเมือง ระยะที่สาม เป็นระยะของการคัดเลือกทางการเมือง (political recruitment) ซึ่งเป็นระยะที่ปัจเจกบุคคลหันจากบทบาทของผู้ซึ่งมีบทบาทเฉยเมยในทางการเมือง หรือในฐานะผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองไปสู่บทบาทของการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน เพื่อมีกิจกรรมอย่างพลวัต และเป็นที่ยอมรับในกระบวนการทางการเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่า กระบวนการระยะที่ 1 และที่ 2 มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดที่จะกำหนดว่าจะนำไปสู่วัฒนธรรมทางการเมืองรูปแบบไหน (ลิจิต ซีร์เวกิน, 2529 : 11-12, 22-23. เมื่อนำแนวความคิดของ Almond และ Verba (Almond and Verba, 1965 : 17-20) สามารถสะท้อนปัญหาได้ว่า นายกเมืองพัทยามีความเข้าใจถึงสภาพและบทบาทของตนเองด้านการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบกับประชาชนเมืองพัทยามีความสำคัญกับนายกเมืองพัทยามากกว่าปลัดเมืองพัทยา อันเป็นลักษณะผสมผสานกันระหว่างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบ (parochial political culture) ซึ่งเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจทางการเมือง ไม่รับรู้ถึงการปฏิบัติงานขององค์กรทางการเมืองกับวัฒนธรรมทางการเมืองไร้ฟ้า (subjective political culture) เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของบุคคลที่สนใจในระบบ

การเมืองทั่ว ๆ ไป ได้รับความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการเมืองและระบบการเมืองโดยทั่ว ๆ ไป แต่ไม่สนใจจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ในทุกสังคมและการปกครองย่อมประกอบด้วยคนที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าว โดยเฉพาะระบบการปกครองที่ยังไม่สมบูรณ์ คือการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยาที่ประชาชนเมืองพัทยายังไม่มีส่วนร่วม และไม่สามารถผสมกลมกลืนกันได้อย่างได้คุณภาพกับโครงสร้างทางการเมืองเพราะจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของกรณีเสียสภาพของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยา กล่าวคือ เมืองพัทยามีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วมน้อยเกินไป อาจนำไปสู่ความไม่มั่นคงของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยานอนาถ

แต่อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยาสงบรูปแบบได้ ประชาชนเมืองพัทยาก็ควรจะมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยด้วย ซึ่งองค์ประกอบหรือปัจจัยหลักของการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้น มีดังต่อไปนี้ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2517 : 8-21.)

10.1 จะต้องมีความเข้าใจต้องการการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ มีความต้องการให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยมากกว่าการปกครองในระบบอื่น รวมทั้งจะต้องเห็นด้วยกับการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ว่าเป็นการปกครองของประชาชนเมืองพัทยา โดยประชาชนเมืองพัทยาเพื่อประชาชนเมืองพัทยา

10.2 จะต้องมีความเชื่อและยึดมั่นในคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคล จะต้องมีความเชื่อมั่นในความสามารถของผู้อื่นและในความเสมอภาคของมนุษย์ รวมทั้งรู้จักเคารพสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นในการพูด การเขียน การแสดงความคิดเห็น และการแสดงออกอื่น ๆ แม้ว่าสิ่งนั้นจะขัดแย้งกับความคิดเห็นของตนก็ตาม คนที่มีจิตสำนึกประชาธิปไตยจะต้องมีความอดกลั้นต่อความหลากหลายในพฤติกรรมของผู้อื่น ตราบใดที่บุคคลนั้นยังไม่ละเมิดศีลธรรมและเสรีภาพของผู้อื่น

10.3 จะต้องเคารพในกติกาของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยา คือใช้วิธีตัดสินปัญหาด้วยเสียงข้างมาก โดยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามจากทุกฝ่าย ขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองสิทธิของฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย เพื่อประกันว่าการแก้ปัญหาเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ และให้เป็นไปตามหลักที่ว่าแต่ละคนมีเสียงเท่ากัน ส่วนบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงข้างมากนั้น จะถือว่าเป็นฝ่ายตรงข้ามแล้วขจัดออกไปจากสังคมไม่ได้ นอกจากนั้นยังรวมถึงการปฏิบัติกันอย่างยุติธรรมตามกฎหมาย

10.4 จะต้องสนใจในการมีส่วนร่วมทางการปกครองท้องถิ่นเมืองพัทยา โดยติดตามข่าวสารของเมืองพัทยา สนทนาถึงปัญหาเมืองพัทยากับผู้อื่น และพยายามมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายของเมืองพัทยา

10.5 จะต้องมีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของตน และมีความเชื่อมั่นในตนเอง เป็นต้นว่า ปฏิบัติตามกฎหมายและบำเพ็ญประโยชน์ต่อเมืองพัทยา ยิ่งไปกว่านั้นยังจะต้องมีความเชื่อว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของตนจะได้ผล

10.6 จะต้องมองโลกในแง่ดี มีความไว้วางใจผู้อื่น และมีความเชื่อมั่นในตัวเจ้าหน้าที่หรือสถาบันของเมืองพัทยา สิ่งนี้จำเป็นต่อความสำเร็จของการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยายู่ไม่น้อย เพราะการเมืองเป็นเรื่องของความร่วมมือร่วมใจกัน แม้จะมีความขัดแย้งกันอยู่ก็ตาม ความสำเร็จของการดำเนินงานของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ส่วนหนึ่งต้องอาศัยการมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

10.7 จะต้องรู้จักการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผล และในทางสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของเมืองพัทยา เพราะถ้าปล่อยให้ข้าราชการทำอะไรก็ได้โดยไม่มีการคัดค้าน, ควบคุม และตรวจสอบแล้ว อาจทำให้อำนาจไปทางมิชอบได้ง่าย

ข้อเสนอแนะ

ในขณะที่มีการศึกษาวิจัยนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2537 เห็นชอบในหลักการตามข้อเสนอของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกำหนดให้เมืองพัทยายู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งกรมการปกครองพิจารณาเห็นว่า การบริหารงานของเมืองพัทยามีปัญหาและอุปสรรคในการใช้การปกครองท้องถิ่นแบบ "ผู้จัดการนคร" (City Manager) เนื่องจากประชาชนไม่เข้าใจและสับสนในโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารกับสภาเมือง-พัทยา จึงทำให้ไม่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากประชาชน ซึ่งหากปรับปรุงรูปแบบให้เป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะทำให้เกิดการยอมรับและเข้าใจในการบริหารงานดีขึ้น

กรมการปกครองจึงเห็นควรปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานเมืองพัทยาเสียใหม่ โดยใช้รูปแบบเดียวกับเทศบาล เพื่อปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี กรมการปกครองได้ดำเนินการร่างกฎหมายจำนวน 2 ฉบับ คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 พ.ศ.... โดยยกเลิกการปกครองรูปแบบเมืองพัทยา เพื่อจัดตั้งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และให้บรรดาทรัพย์สิน กิจการ และอื่น ๆ ตกไปเป็นของเทศบาลตำบลพัทยา

2. ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลพัทยา อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.... โดยจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลขึ้น มีแนวเขตพื้นที่เดียวกับเมืองพัทยาเดิม และสาเหตุที่ไม่สามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครได้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ความหนาแน่นของประชาชนในเขตเมืองพัทยาไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติกฎหมาย

นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีบัญชาให้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 พ.ศ.... ต่อคณะรัฐมนตรีก่อน เมื่อผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วจึงค่อยเสนอพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลพัทยาอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พ.ศ.... ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 พ.ศ.... โดยมีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

1. การที่ไม่สามารถจัดตั้งเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนครได้เพราะการเป็นเทศบาลเมืองต้องมีประชากรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป และมีความหนาแน่นไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อตารางกิโลเมตร (มาตรา 10 พ.ร.บ.เทศบาล) และการเป็นเทศบาลนคร ต้องมีประชากรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป และมีความหนาแน่นประชากรไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อตารางกิโลเมตร (มาตรา 11 พ.ร.บ.เทศบาล) แต่เมืองพัทยามีประชากร 72,136 คน และมีพื้นที่ 208.1 ตร.กม. จึงมีความหนาแน่นเพียง 360 คน/ตร.กม.

2. เมื่อจัดตั้งเป็นเทศบาลตำบลพัทยาแล้ว สามารถปรับอำนาจหน้าที่เทศบาลตำบลพัทยาให้มีอำนาจหน้าที่เท่ากับเทศบาลนครได้ (มาตรา 50 (7) แห่ง พ.ร.บ.เทศบาล)

3. ด้านบุคลากร เมื่อเป็นเทศบาลตำบลพญา จะมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตามมติ ก.ท. ครั้งที่ 8/2536 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2536 ซึ่งจัดชั้นเทศบาลด้วยระบบคะแนน ให้จัดเมืองพญา เป็นเทศบาลชั้น 1 สามารถนำเอากรอบอัตราเทศบาลชั้น 1 มาลงบรรจุได้ ซึ่งจะทำให้เมื่อเป็นเทศบาลตำบลพญา ปลัดเทศบาลจะเป็นระดับ 9 (ปัจจุบันหัวหน้าสำนักงานปลัดพญาเป็นระดับ 8)

การเสนอแนะในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอเพื่อรับฟังความคิดเห็นและการอธิบาย พบว่า ในสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ยังคงเห็นด้วยกับการใช้รูปแบบผู้จัดการ โดยการพัฒนาปรับปรุงในส่วนที่นำไปสู่ปัญหาข้อขัดข้องในการบริหารที่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับความเป็นจริงของเมืองพญา ด้วยมีความคิดเห็นว่ารูปแบบผู้จัดการมีความเหมาะสมกับการบริหารการพัฒนาเมืองพญา โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

1. จากสภาพข้อเท็จจริงของเมืองพญาที่แตกต่างจากท้องถิ่นเทศบาลทั่ว ๆ ไป ทั้งด้านภูมิศาสตร์ ประวัติความเป็นมา การกิจ การเจริญเติบโต การเปลี่ยนแปลงทางประชากร เศรษฐกิจ สังคม การเมือง มีลักษณะพิเศษเฉพาะ ดังนั้น รูปแบบการบริหารเมืองพญาซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยว จึงไม่สมควรที่จะใช้เหมือนกับการบริหารท้องถิ่นเทศบาลทั่ว ๆ ไป

2. ผู้บริหารคือคณะเทศมนตรี และนายกเทศมนตรี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจากสภาพสังคมท้องถิ่นเมืองพญา มีปัจจัยที่สำคัญอันมีผลต่อการเลือกตั้งคือ อิทธิพลท้องถิ่น และผลประโยชน์ซึ่งมีอยู่มาก การนำรูปแบบนี้มาใช้จึงทำให้กลุ่มที่จะมาบริหารเมืองพญา มาจากกลุ่มของผู้มีอิทธิพล ทั้งทางการเมืองท้องถิ่น และผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นตัวกำหนด

3. ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง แม้ว่าจะสอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย แต่จากสภาพสังคมปัจจุบัน ถ้าจำกัดให้ผู้บริหารมาจากคนในท้องถิ่น อาจไม่สามารถคัดเลือกคนที่มีคุณสมบัติที่ดี มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ด้านการบริหารที่เพียงพอได้ จะทำให้ได้ผู้บริหารที่มีคุณสมบัติทางการบริหารไม่เหมาะสมกับเมืองพญา ซึ่งเป็นเมืองที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีปัญหา และ เป็นเมืองท่องเที่ยวระดับนานาชาติ การได้มาซึ่งผู้บริหารเช่นนี้จึงเห็นว่ายังไม่มีความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจงานปัจจุบัน

4. การบริหารรูปแบบนี้ไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร เป็นรูปแบบที่มีระบบการควบคุมจากการบริหารราชการส่วนกลางสูงมาก ทั้งด้านการบริหารงาน

บุคคล การคลัง ระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ซึ่งทำให้ขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจ และความคล่องตัวเชิงบริหาร อันเป็นอุปสรรคการบริหารเมืองพัทยา ดังวิเคราะห์มาแล้ว

5. กฎระเบียบการปฏิบัติในการบริหารราชการ ก่อให้เกิดปัญหาอยู่ ณ ปัจจุบัน จนทำให้งานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้

6. การทำความเข้าใจที่ถูกต้องในการบริหารรูปแบบนี้ของเมืองพัทยา นำไปสู่ความไม่พร้อมของบุคลากร และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร ดังเห็นได้จากความสนใจและการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเมือง ซึ่งมีจำนวนน้อยมากในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่ผ่านมา มีผู้ไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยมาก การขาดทำความเข้าใจที่ถูกต้อง เช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานเป็นอันมาก ณ ปัจจุบัน

ผู้วิจัยเห็นว่าควรปรับปรุงการบริหารรูปแบบผู้จัดการ พอสรุปได้ดังนี้

1. รูปแบบนี้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ของปัญหาและภารกิจของเมืองพัทยา ด้วยเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว สังคมเปลี่ยนแปลงเร็วมาก รูปแบบการบริหารที่เหมาะสมจะต้องสามารถมีความคล่องตัว อิสระ กระจายอำนาจ มีอำนาจในการตัดสินใจทันกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสังคม

2. ผู้บริหาร มาจากการจ้างนักบริหารมืออาชีพ ที่มีความสามารถประสบการณ์สูงโดยไม่จำกัดภูมิลำเนา มีอำนาจบริหารเต็มที่ ไม่ผูกพันกับผลประโยชน์ทางการเมืองและธุรกิจในเมืองพัทยา จึงมีความเหมาะสมกับการบริหารเมืองท่องเที่ยวระดับนานาชาติมากกว่าผู้บริหารในรูปแบบอื่น

3. การควบคุม ตามแนวความคิดของรูปแบบนี้จะมีการควบคุมน้อยมาก ผู้บริหารมีอำนาจตัดสินใจอย่างเป็นอิสระ ในการบริหารในทุก ๆ ด้านในองค์กร ภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์จริงของสังคม

4. กฎระเบียบ สามารถกำหนดกฎระเบียบวิธีปฏิบัติได้โดยไม่ต้องอาศัยระบบราชการมากนัก มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานเชิงธุรกิจ การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นไปอย่างรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

5. พัฒนาการรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบผู้จัดการหรือ
ผู้อำนวยการเทศบาล (City-manager form) รวมทั้งผลดีของการปกครองท้องถิ่นในระบบนี้
ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประชาชนโดยทั่วไป หรือนักการเมืองท้องถิ่น เข้าใจเพื่อให้เกิด
การยอมรับ อันจะเป็นผลดีแก่ท้องถิ่นโดยรวม

ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว และในรายละเอียดต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วส่วนบทวิเคราะห์
จึงสรุปได้ว่าไม่ควรกลับไปใช้รูปแบบการปกครองแบบบริหารท้องถิ่นแบบคณะ เทศมนตรีและสภา
ที่ตั้งชื้ออยู่กับเทศบาลทั่ว ๆ ไปอันจะนำไปสู่ปัญหาการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยามากยิ่งขึ้น
ไม่สามารถรองรับภารกิจของเมืองท่องเที่ยวได้ จึงได้เสนอรูปแบบที่พัฒนาปรับปรุง และมีความ
เป็นไปได้นในการบริหารที่สอดคล้องกับสภาพของสังคมเมืองพัทยาปัจจุบัน

จากการศึกษาและได้เสนอรูปแบบที่ควรจะเป็นในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาแล้วนั้น
ผู้วิจัยยังมีข้อเสนอแนะต่อไปอีก 2 ประเด็น ดังนี้

1. เนื่องจากการศึกษาค้นคว้านี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีเท่านั้น ดังนั้นเพื่อเป็นประโยชน์
ทางวิชาการต่อไป จึงสมควรมีการศึกษาเปรียบเทียบยังเมืองท่องเที่ยวอื่น ๆ เช่น ภูเก็ต
เชียงใหม่ หัวหิน เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารการพัฒนาเมืองท่อง
เที่ยวของประเทศไทยต่อไป

2. การแก้ไขปรับปรุงตามขั้นตอนที่ถูกต้องเหมาะสม ในการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการเมืองพัทยา โดยผู้วิจัยมีความเห็นว่า มีความเป็นไปได้สูงในการเสนอร่างแก้ไข
พระราชบัญญัติ ซึ่งมีวิธีการที่กระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ การเสนอโดยฝ่ายรัฐบาล โดยกระทรวง
มหาดไทย และหรืออาจเสนอโดยนักการเมือง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี ซึ่งรู้จัก
พื้นที่และปัญหาความต้องการดี ทั้งนี้เห็นควรต้องให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้แก่นักการเมือง
ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อเห็นชอบผ่านการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ ข้อที่ควรตระหนัก
ในการเสนอการพัฒนาแก้ไขรูปแบบนี้ต้องกระทำโดยอยู่บนพื้นฐานของความเป็นกลางและถูกต้อง
เชิงการบริหารการพัฒนา ไม่เอนเอียงไปกับอำนาจฝ่ายใด ๆ ที่ต้องการผลประโยชน์จากเมือง
พัทยา

3. รูปแบบที่เสนอแก่ฯพระราชบัญญัตินี้ เป็นรูปแบบที่เห็นควรฯทำในระยะช่วงเวลา 5-10 ปี หลังจากนั้นเห็นสมควรที่จะต้องมีการพิจารณาใหม่ เพื่อพัฒนา ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นต่อไป

4. ต้องมีการตระหนักอยู่เสมอว่า การพัฒนา เมืองท่องเที่ยว นั้นมีลักษณะ เฉพาะพิเศษแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นเทศบาลทั่ว ๆ ไป การกำหนดนโยบายแนวทางการพัฒนาและการปฏิบัติการจึงต้องคำนึงถึงความเป็นจริงของสภาพสังคมท้องถิ่นเป็นสำคัญ

อนึ่ง การปกครองท้องถิ่น นอกจากการพัฒนาในตัวรูปแบบการบริหารแล้ว การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในภาพรวม ยังต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นและความสำคัญต่อการพัฒนา อันได้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การสาธารณสุขปโรค การพัฒนาและจัดรูปที่ดิน ตำรวจ เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานเหล่านี้จะขึ้นตรงกับต้นสังกัดในส่วนกลาง จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานที่ผ่านมายังขาดประสิทธิภาพในการประสานงานและการพัฒนาร่วมกัน บางหน่วยงานต้องรับผิดชอบในขอบเขตที่กว้างเกินไป เช่น สำนักงานการท่องเที่ยวเมืองพัทยา ขึ้นตรงกับต้นสังกัดคือการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย มีภาระความรับผิดชอบพื้นที่ทั้งภาคตะวันออก เป็นต้น ดังนั้น เพื่อประสิทธิภาพในการพัฒนาเมืองท่องเที่ยว จึงสมควรฯให้หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อเมืองพัทยามากขึ้น มีการกำหนดบทบาทในการกำหนดนโยบายการวางแผนและการปฏิบัติงานที่ประสาน สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาของเมืองพัทยา และในด้านนโยบายของรัฐก็เช่นกัน ต้องมีความชัดเจนในการส่งเสริมให้พัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวอย่างแท้จริง เช่น นโยบายด้านสาธารณสุขปโรค นโยบายด้านการพัฒนาแหล่งดึงดูดใจนักท่องเที่ยว เช่น สถานบันเทิงพักผ่อนหย่อนใจ พิพิธภัณฑ์ การจัดฯให้มีร้านสินค้าปลอดภาษี เป็นต้น องค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนมีความสำคัญที่จะทำให้การบริหารการพัฒนาเมืองพัทยาสามารถรองรับภารกิจ สมกับเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับนานาชาติ สามารถดึงดูดใจนักท่องเที่ยวได้อย่างแท้จริง การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยา ก็จะสามารถบรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลได้