

ปัญหาและอุปสรรคการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมือง พัทยา และมูลเหตุของปัญหาและอุปสรรค

ปัญหาและอุปสรรค

ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในบทที่ 1 ว่าพัทยานั้นเป็นเมืองแห่งปัญหา ซึ่งมีปัญหาที่ได้สำรวจไว้ถึง 15 ปัญหา ปัญหาต่าง ๆ แต่ละปัญหายังเป็นปรากฏการณ์อยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

1. ปัญหาการระบายน้ำ

1.1 ลักษณะปัญหา ปัจจุบันเมืองพัทยา มีบทบาทมากขึ้นนอกเหนือจากการเป็นแหล่งท่องเที่ยวระดับนานาชาติ กล่าวคือ เป็นศูนย์ธุรกิจการค้า การบริการ ตลอดจนเป็นแหล่งที่ตั้งของหน่วยงานราชการ และเอกชนที่เรียกย้ายจากส่วนกลาง และเป็นบ้านพักอาศัยที่มีมาตรฐานสำหรับแรงงานที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรม ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (eastern seaboard) ทำให้การเจริญเติบโตของเมืองพัทยานั้นไปอย่างรวดเร็ว ระบบสาธารณูปโภคที่จะรองรับไม่ทันต่อการเจริญเติบโตของเมือง ประกอบกับงบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอการใช้ที่ดินในการปลูกสร้างอาคาร โรงแรม บ้านพักอาศัยต่าง ๆ มากมาย บางส่วนมีการรुक้ำตามแนวคลอง เช่น คลองนาเกลือ และคลองพัทยาใต้ ทำให้คลองระบายน้ำเดิมซึ่งกว้างเพียงพอต่อการระบายน้ำแควลงและอุดตัน นอกจากนี้พื้นที่หนองน้ำเดิมซึ่งเคยเป็นพื้นที่รับน้ำเสียจากอาคารต่าง ๆ ถูกถมที่เพื่อการก่อสร้างอาคารทั้งหมด หรือวางระบายน้ำที่มีอยู่ยังไม่สามารถระบายน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการตื้นเขินซึ่งเกิดจากขนาดท่อเล็ก และเศษวัสดุก่อสร้างทับถมลงในท่อระบายน้ำ

1.2 ขอบเขตปัญหา บริเวณคลองบึงพลับ คลองนาเกลือ คลองพัทยาใต้ และบริเวณถนน ตรอก ซอย และพื้นที่ต่าง ๆ ที่ไม่มีท่อระบายน้ำ

1.3 สาเหตุปัญหา

1.3.1 เกิดจากการบุกรุกที่ดินตามแนวคลองนาเกลือ และคลองพัทยาใต้ การก่อสร้างอาคารทำให้คลองแควลงและตื้นเขินเป็นสาเหตุให้การระบายน้ำของคลองเป็นไปอย่างลำบาก

1.3.2 ทอระบายน้ำในเขตเมืองพัทยา มีจำนวนไม่เพียงพอต่อการเจริญเติบโตของเมือง

1.3.3 ประชาชนขาดความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมในการรักษาท่อและทางระบายน้ำ มักทิ้งขยะสิ่งปฏิกูลลงท่อก่อให้เกิดการอุดตัน

1.3.4 เจ้าหน้าที่งานท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิด

2. บัญหาระบบราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติราชการ

2.1 ลักษณะปัญหา จากการที่เมืองพัทยากลายเป็นเมืองท่องเที่ยวที่อยู่บนพื้นที่การพัฒนาตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกจึงทำให้เกิดการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วและการเพิ่มของประชากรที่เคลื่อนย้ายเข้ามาประกอบอาชีพเป็นจำนวนมาก เป็นผลให้เมืองพัทยาซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทาหน้าที่เป็นตัวแทนจากส่วนกลางในการให้บริการแก่ประชาชนทั้งในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย ด้านสังคม และการสาธารณสุขต่าง ๆ โดยมุ่งปรับปรุงและแก้ไขโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านสังคม โดยยกระดับความอยู่ดีกินดีของประชาชนในท้องถิ่น และมุ่งรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง แต่ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยายังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการปฏิบัติงานที่รวดเร็วได้ ทำให้การบริการประชาชนไม่ทั่วถึงและรวดเร็วเท่าที่ควร ประกอบกับอัตราค่าจ้างหน้าที่ของเมืองพัทยายังเพิ่มขึ้นไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนประชาชนที่มาใช้บริการ เช่น การบริการงานทะเบียนราษฎร การจัดเก็บรายได้ เป็นต้น ตลอดจนการปฏิบัติงานบางอย่างต้องกระทำร่วมกับหน่วยงานอื่น เช่น ในการจับกุมผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติเมืองพัทยา เมืองพัทยายังไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ที่ต้องกระทำร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นต้น ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความเข้าใจในระบบการปกครองรูปแบบ "ผู้จัดการเทศบาล" อย่างถูกต้อง และขาดความศรัทธาต่อระบบการบริหารงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้เพราะเข้าใจว่าจะสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเบ็ดเสร็จครบถ้วน และเป็นหน้าที่ของเมืองพัทยาที่จะต้องให้บริการ เช่น การบริการน้ำประปา เมื่อเกิดการขาดแคลนประชาชนมักเข้าใจว่าเป็นการบริการของเมืองพัทยา ที่จริงแล้วเป็นของประปาส่วนภูมิภาค ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก็เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนขาดการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเมืองเท่าที่ควร

2.2 ขอบเขตปัญหา ประชาชน นักท่องเที่ยว และผู้ประกอบการธุรกิจ

2.3 สาเหตุปัญหา

2.3.1 ขาดบุคลากร และอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน

2.3.2 การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานเมืองพัทยา ด้านข่าวสารความเคลื่อนไหวไปสู่ประชาชนไม่ต่อเนื่องและจริงจัง รวมทั้งขาดการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาท้องถิ่นและประชาชนไม่ให้ความสนใจศึกษาวิธีติดต่องานราชการ

2.3.3 ขั้นตอนการปฏิบัติงานมีมาก ทำให้บริการประชาชนล่าช้า

2.3.4 อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเมืองพัทยา มีไม่เต็มที่และยังไม่ครอบคลุมในทุกด้านของการพัฒนา

3. ปัญหาการรुक้ำที่สาธารณะ

3.1 ลักษณะปัญหา เมืองพัทยามีลักษณะเป็นชุมชนที่ขนานตามแนวยาวของชายฝั่งทะเลและทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) ทางทิศเหนือเป็นชุมชนดั้งเดิม พื้นที่ตอนกลางเป็นที่ตั้งของโรงเรียน สถานบริการ และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว ส่วนตอนใต้ซึ่งถูกกั้นด้วยเขาพระตำหนัก เป็นพื้นที่ที่ศิขยทะเลที่มีสิ่งปลูกสร้างยังไม่หนาแน่นนัก มีลักษณะเป็นกลุ่มบางส่วน

ที่สาธารณประโยชน์ของเมืองพัทยา ประกอบด้วยที่ชายทะเล ชายหาด บริเวณริมคลองต่าง ๆ รวมทั้งเกาะต่าง ๆ ตลอดจนถึงสาธารณะซึ่งกันไว้ใช้ประโยชน์เพื่อส่วนร่วม แต่เนื่องจากปัจจุบันที่ดินมีราคาสูงขึ้นประกอบกับประชากรจากที่อื่น ๆ ได้อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่ณเมืองพัทยาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจึงเป็นเหตุทำให้การบุกรุกครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์เหล่านั้นเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ท้าลายทัศนียภาพการท่องเที่ยว ปัญหาด้านผังเมือง ตลอดจนถึงปัญหามลภาวะ (น้ำเสีย)

3.2 ขอบเขตปัญหา การรุก้ำที่สาธารณะประโยชน์ของประชาชนจะพบในบริเวณดังต่อไปนี้

3.2.1 บริเวณที่มีปัญหามาก คือ บริเวณพัทยาใต้ ในท้องที่หมู่ 10 ต.หนองปรือ

3.2.2 บริเวณที่มีปัญหายนกลาง คือ บริเวณริมคลองต่าง ๆ เช่น คลองพัทยา คลองปีกหลับ คลองนาเกลือ และเกาะล้าน

3.2.3 บริเวณที่มีปัญหาเบาบาง คือ บริเวณริมถนนสายต่าง ๆ

3.3 สาเหตุปัญหา

3.3.1 ประชากรมีจำนวนมากขึ้น (การเกิด-การอพยพ) ในขณะที่ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้น แต่ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด

3.3.2 ขาดความร่วมมือจากประชาชนในการป้องกันการรุกรานที่สาธารณ-ประโยชน์

4. ปัญหาการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย

4.1 ลักษณะปัญหา การเก็บขยะ เมืองพัทยาทำการเก็บขยะโดยการแบ่งเขตการเก็บขนขยะ และรับผิดชอบเป็นเขต ๆ ประกอบด้วย เขตชุมชนนาเกลือ เขตชุมชนพญากลาง และเขตชุมชนพญาใต้-นาจอมเทียน ในปัจจุบัน เมืองพัทยามีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในด้านการรักษาความสะอาดจำนวนทั้งสิ้น 292 คน แยกเป็นพนักงานกวาดขยะ 212 คน และพนักงานเก็บขยะ 80 คน มีภาชนะรองรับขยะมูลฝอย (ถังขยะ) วางไว้ตามจุดต่าง ๆ ทั่วเขตเมือง

จำนวนรถยนต์บรรทุกขยะมี 20 คัน ให้บริการเก็บขยะในเขตเมืองพัทยาย่างน้อยวันละ 2-3 เที่ยว/คัน/วัน (เวลา 05.00-13.00 น. และเวลา 13.00-22.00 น.) ส่วนการกวาดขยะตามเขตชุมชน ตรอก ซอย ทางเท้า และชายหาดนั้นแบ่งการกวาดเป็น 11 สาย ตั้งแต่เวลา 04.00-12.00 น. เวลา 12.00-20.00 น. และเวลา 20.00-04.00 น. แต่การทิ้งขยะไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน และนักท่องเที่ยว มีการทิ้งขยะมูลฝอยตามสถานที่ต่าง ๆ ทั่วไป โดยเฉพาะวันสุดสัปดาห์ซึ่งจะพบมากในบริเวณย่านธุรกิจการค้า และตามชายหาดตลอดจนที่สาธารณะต่าง ๆ

การกำจัดขยะ ปัจจุบันเมืองพัทยาได้นำขยะออกไปทิ้งนอกเขตเมืองพัทยา บริเวณวัดอินทาราม ตำบลห้วยใหญ่ซึ่งอยู่ห่างจากเมืองพัทยาประมาณ 12 กม. จำนวนพื้นที่ 35 ไร่ ซึ่งใช้เป็นที่กำจัดขยะมาตั้งแต่ปี 2529 อีกประมาณ 1-2 ปี ข้างหน้าจะไม่สามารถรองรับปริมาณขยะได้ โดยระบบการกำจัดขยะ กำจัดโดยวิธีกลบฝัง (landfill) ซึ่งเป็นการกำจัดขยะที่ยังไม่ถูกหลัก และเต็มรูปแบบของการกำจัดตามระบบ (sanitary landfill) คือ มีระบบกำจัดน้ำชะขยะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในการที่ประชาชนในบริเวณข้างเคียงได้รับความเดือดร้อนจากการรั่วซึมในดิน ดังนั้น จำนวนปริมาณขยะที่เก็บได้/วัน มีถึง 113 ตัน ในการ

ปฏิบัติงานกำจัดขยะมีรถชุดตักล้อยาง 1 คัน รถชุดตีนตะขาบ 1 คัน รถยนต์แทรกเตอร์ 1 คัน และรถคัมพ์ 1 คัน รวม 4 คัน เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งมีประชากรและนักท่องเที่ยวเข้ามาจำนวนมาก ปริมาณขยะก็มีปริมาณสูงขึ้นเรื่อย ๆ และพื้นที่ที่ต้องการกำจัดขยะต้องมีเพียงพอถึง 100 ไร่ ขึ้นไป (เมืองพัทยา, 2535 : 21)

4.2 ขอบเขตปัญหา ส่วนมากพบในบริเวณย่านชุมชนพัทยาใต้ พัทยากลาง และนาเกลือ แหล่งชุมชนแออัด ริมหาด ตลาดสด ตลอดทั้งตรอก ซอยต่าง ๆ

4.3 สาเหตุปัญหา

4.3.1 ขาดความร่วมมือจากประชาชนและนักท่องเที่ยว ในการช่วยรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ขาดความรับผิดชอบ และขาดการมีส่วนร่วมในการจัดเก็บและกำจัดขยะมูลฝอย

4.3.2 วัสดุอุปกรณ์ในการจัดเก็บโดยเฉพาะรถขนขยะ ภาชนะรองรับขยะมีไม่เพียงพอ และการทำลายขยะยังดำเนินการไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดทั้งขาดสถานที่ที่จะนำมาใช้ในการกำจัดขยะ

4.3.3 อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอและสมดุลต่อพื้นที่โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของชุมชน และนักท่องเที่ยวโดยเฉพาะในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ ทำให้ปริมาณขยะเพิ่มขึ้นจำนวนมาก การจัดเก็บเป็นไปไม่ได้ไม่ทั่วถึง

4.3.4 เจ้าหน้าที่ขาดทักษะในการปฏิบัติงาน

5. ปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษหรือมลภาวะ

5.1 ลักษณะปัญหา เมืองพัทยาเป็นเมืองธุรกิจด้านการท่องเที่ยวที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการก่อสร้างโรงแรม ภัตตาคาร และสถานบริการอื่น เพื่อรองรับธุรกิจด้านนี้อย่างกว้างขวาง ตลอดจนการเพิ่มของประชากร เนื่องจากอพยพเข้ามาทำงาน จึงส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจำแนกมลภาวะที่เกิดขึ้นในเขตเมืองพัทยาได้ดังนี้

5.1.1 มลภาวะเป็นพิษที่เกิดจากเสียงมักเกิดจากสถานบริการที่เปิดเครื่องเสียงดังเกินขนาด สร้างความรำคาญแก่ประชาชนโดยทั่วไป

5.1.2 มลภาวะเป็นพิษที่เกิดจากจราจร เกิดจากปริมาณการจราจรต่อวันมีปริมาณหนาแน่นมาก ก่อให้เกิดการจราจรติดขัดในถนนหลักบางสาย โดยเฉพาะในช่วงวันหยุด

สุดสัปดาห์ จะพบในบริเวณที่ชุมชนหนาแน่น อากาศจะเสีย มีควันจากท่อไอเสีย และฝุ่นละอองจำนวนมาก

5.1.3 มลภาวะเป็นพิษที่เกิดจากขยะมูลฝอย มักเกิดจากปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และบุคลากรอุปกรณ์การจัดเก็บโดยเฉพาะรถขนขยะ และภาชนะรองรับขยะไม่เพียงพอ จึงก่อให้เกิดปัญหาขยะมูลฝอยตกค้างในบางวันบริเวณย่านธุรกิจการค้า ชุมชน และตามชายหาดก่อให้เกิดกลิ่น ความสกปรกกรุงรังเป็นที่รำคาญ และเป็นการทำลายสุขภาพของประชาชน

5.1.4 มลภาวะเป็นพิษที่เกิดจากน้ำเสีย สืบเนื่องแต่เดิมระบบบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยาเป็นระบบแยก (ท่อรับน้ำเสีย และท่อรับน้ำฝนคนละท่อกัน) เกิดปัญหาการต่อท่อรับน้ำเสียลงท่อรับน้ำฝน ซึ่งท่อรับน้ำฝนจะระบายออกสู่ทะเลโดยตรง ก่อให้เกิดมลภาวะกับน้ำทะเล อีกทั้งการรुकล้ำแนวคลอง และพื้นที่ชายทะเล อาคารที่รुकล้ำดังกล่าวจะระบายน้ำเสีย และสิ่งปฏิกูลลงคลองหรือทะเลโดยตรง และประการที่สำคัญ ระบบบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยายังไม่เพียงพอที่จะทำการบำบัดน้ำเสียได้ทันต่อปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน กล่าวคือ โรงบำบัดน้ำเสียที่ซอยเกษมสุวรรณสามารถรับน้ำเสีย 8,000 ลบ.ม./วัน มีพื้นที่รับน้ำเสีย 1,650 ไร่ บริเวณชุมชนพิทยากลาง และปรับปรุงโรงบำบัดน้ำเสียที่โรงเรียนเมืองพัทยา 8 (ซอย 17) ให้สามารถรับน้ำเสียได้ 5,000 ลบ.ม./วัน มีพื้นที่รับน้ำเสีย 500 ไร่

5.2 สาเหตุปัญหา

5.2.1 ขาดการควบคุมการใช้เสียงจากเครื่องขยายเสียง รถยนต์ และรถจักรยานยนต์ที่อยู่ในระดับที่เหมาะสม

5.2.2 ขาดการควบคุมดูแลเครื่องยนต์ รถจักรยานยนต์ ที่วิ่งในเขตเมืองพัทยา ซึ่งมีปริมาณมากเกินไป

5.2.3 ขาดวัสดุอุปกรณ์และกำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้านสิ่งแวดล้อม

5.2.4 ที่พักอาศัย ร้านค้า โรงแรม ฯลฯ ซึ่งปลูกสร้างอยู่ริมชายหาดและริมคลองปล่อยน้ำเสียลงสู่ทะเลโดยตรง โดยไม่มีการบำบัดน้ำเสียก่อน หรือมีการบำบัดน้ำเสียแต่ยังไม่ได้มาตรฐานเพียงพอ

5.2.5 ระบบบำบัดน้ำเสียของเมืองพัทยามีไม่เพียงพอที่จะทำการบำบัดน้ำเสียได้ทันต่อปริมาณน้ำเสียที่เกิดขึ้นในแต่ละวัน

6. ปัญหาถนน สะพาน ทางเท้า ไม่เพียงพอและไม่ได้มาตรฐาน

6.1 ลักษณะปัญหา จากการเจริญเติบโตของเมืองพัทยา ซึ่งเป็นไปอย่างรวดเร็ว ภัยขาดการวางแผนและการควบคุมที่ดีมาตั้งแต่เริ่มแรก เมืองพัทยาซึ่งมีงบประมาณจำกัดไม่สามารถดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่วางไว้ในการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งทางด้านสาธารณูปโภค และสาธารณูปการ จึงทำให้ต้องประสบกับปัญหาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาโดยเฉพาะถนน สะพาน ทางเท้า ไม่เพียงพอ และไม่ได้มาตรฐาน กล่าวคือ

พื้นที่ผิวถนนในปัจจุบันของเมืองพัทยา โดยทั่วไปอยู่ในสภาพที่ดี แต่ก็มีถนนบางสายย่านธุรกิจยังคับแคบขรุขระ เป็นหลุมเป็นบ่อ มีน้ำท่วมขังผิวจราจรอยู่เสมอ ทำให้การสัญจรไปมาของประชาชนเป็นไปด้วยความยากลำบาก และถนนสายหลักสำคัญยังมีขนาดช่องทางเล็กไม่ได้มาตรฐาน ถนนภายในเขตเมืองพัทยามี 3 ประเภท คือ ถนน ค.ส.ล. ถนนลาดยาง ถนนลูกรัง ถนนเหล่านี้มีสภาพการใช้งานมากและนาน มีรถบรรทุกวิ่งผ่านอยู่เป็นประจำ จึงทำให้ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ ผิวจราจรชำรุดไม่เรียบ เช่น ถนนพัทยาใต้ เป็นต้น และถนนย่านชุมชนได้มีบรรดาพ่อค้าแม่ค้าของมาวางขายบนทางเท้า เช่น บริเวณ ตลาดสด ถนนชายหาดพัทยากลาง และพัทยาใต้ จึงทำให้ถนนและทางเท้าเกิดความสกปรก และชำรุด

ตารางที่ 4.1 แสดงสถิติถนนในเขตเมืองพัทยา

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

ที่มา : เมืองพัทยา, 2538 : 22.

จากตารางแสดงประเภทถนนภายในเขตเมืองพัทยา จะชี้ให้เห็นว่าปริมาณถนนที่จะต้องปรับปรุงให้เป็นถนนมาตรฐานยังมีอีกหลายสาย โดยเฉพาะที่เป็นถนนลูกรัง

6.2 ขอบเขตปัญหา เป็นปัญหาที่พบโดยทั่วไปในแหล่งที่มีชุมชนหนาแน่น และเส้นทางเชื่อมระหว่างชุมชน เช่น ถนนสายชายหาดพัทยา ถนนพัทยาสาย 2 ถนนพัทยาใต้ ถนนทางขึ้นเขาพระตำหนัก ถนนสายชายหาดนาจอมเทียน ถนนพิทยานาเกลือ และถนนซอยต่าง ๆ

6.3 สาเหตุปัญหา

6.3.1 ถนนหลายสายยังไม่ได้มาตรฐาน ขาดทางเท้า และท่อระบายน้ำเมื่อฝนตกน้ำท่วมขัง ทำให้ถนนชำรุดได้ง่าย ตลอดจนขาดการบำรุงรักษา และซ่อมแซมอย่างต่อเนื่อง

6.3.2 พื้นผิวจราจรในเขตเมืองพัทยาน้อยเกินไป ไม่เพียงพอต่อจำนวนยานพาหนะ

6.3.3 ขาดงบประมาณในการก่อสร้างรวมทั้งขาดอุปกรณ์ในการบำรุงรักษา

6.3.4 มีรถบรรทุกขนาดใหญ่เกิด ทำให้ผิวจราจรเสียหาย เนื่องจากไม่มีการขึ้นทะเบียนถนนในเขตเมืองพัทยาเป็นถนนทางหลวงท้องถิ่น

6.3.5 มีพ่อค้าแม่ค้าของมาวางขายบนทางเท้า

6.3.6 ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือในการอุทิศที่ดินเพื่อขยายถนนตามโครงการผังเมือง

7. ปัญหาความไม่เป็นระเบียบและการเอาัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวจากการค้า และการบริการ

7.1 ลักษณะปัญหา ในฐานะที่เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจที่เด่นที่สุดของเมืองจึงเป็นกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยว ดังนั้น ประชากรส่วนใหญ่ของเมืองจึงประกอบอาชีพด้านอำนวยความสะดวกสบาย และจัดหาสิ่งบันเทิงต่าง ๆ เพื่อบริการนักท่องเที่ยว ซึ่งมีประชากรมากถึงร้อยละ 87 ที่ประกอบอาชีพดังกล่าว และนับว่าจะเกิดการขยายตัวของธุรกิจต่าง ๆ มากขึ้น ธุรกิจการท่องเที่ยวบางกลุ่มมีการทุจริต และเอาัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวในด้านราคา คุณภาพของสินค้าและบริการ โดยใช้วิธีการ โกง หรือกลโกงต่าง ๆ อาทิ

รถยนต์สองแถว รวมทั้งมอเตอร์ไซด์รับจ้าง ที่รับจ้างทั่วไปมักคิดอัตราค่าโดยสารที่แพงกว่าปกติ โดยเฉพาะกับนักท่องเที่ยวที่เป็นชาวต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีรถยนต์สองแถวบางคันลงนักท่องเที่ยวไปบนสันชิงทรัพย์

เรือสปีดเตอร์และเรือลากรัม (พาราเซล) นอกจากจะเก็บค่าบริการต่อชั่วโมงในราคาที่สูงแล้ว เจ้าของเรือบางคนยังใช้กลโกงนักท่องเที่ยว เช่น อาจจะโดยการขึ้นเรือหรือสตูรเครื่องยนต์ให้หลวม เมื่อนักท่องเที่ยวเข้าไปแล้วเกิดความเสียหายก็จะคิดค่าเสียหายในราคาแพงประกอบกับคนขับที่เรือบางคนไม่มีใบขับขี่เรือ และประสบการณ์เพียงพอ มักก่อให้เกิดอุบัติเหตุทางทะเลบ่อย ๆ

เรือโดยสารท่องเที่ยว เจ้าของเรือมักร่วมกับพวกไกด์บังคับนักท่องเที่ยวให้ทำกิจกรรมที่ตนเองเตรียมไว้ เช่น ยิงปืนในทะเล เพื่อเรียกค่าบริการเพิ่มขึ้น

ร้านขายอาหาร จัดหาอาหารในคุณภาพที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ราคาถูก โดยร่วมมือกับไกด์ที่นำทัวร์มาลงแต่ไปคิดราคาต่อหัวนักท่องเที่ยวในราคาที่สูงเพื่อให้ได้กำไรมาก ๆ

7.2 ขอบเขตปัญหา กิจกรรมที่มักเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยว เช่น บริการรถยนต์สองแถว เรือเช่า รถเช่า เรือสปีดเตอร์ พาราเซล เป็นต้น

7.3 สาเหตุปัญหา

7.3.1 ขาดการควบคุมและจัดระเบียบธุรกิจการค้า และการบริการอย่างเคร่งครัดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

7.3.2 ผู้ประกอบการค้าและการบริการขาดความสำนึกต่ออาชีพและท้องถิ่น

7.3.3 ขาดอัตราค่าสิ่งเจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลอย่างทั่วถึง

8. ปัญหาการจราจรไม่เป็นระเบียบ

8.1 ลักษณะปัญหา พัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวตากอากาศชายทะเล ซึ่งอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 150 กิโลเมตร สามารถใช้เส้นทางติดต่อได้หลายทาง ได้แก่ ทางรถยนต์ ทางรถไฟ ทางเครื่องบิน (เช่าเหมาลำ) และทางน้ำ (เรือ) แต่ในสภาพปัจจุบันยังใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่นอกจากทางรถยนต์เท่านั้น ทำให้มีปัญหาด้านการจราจรแออัดบนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3 (ถนนสุขุมวิท) และยังเป็นปัญหาต่อเนื่องเข้ามาในเขตเมืองพัทยาก็ด้วย ดัง

จะเห็นว่านักท่องเที่ยวที่มาเยือนพัทยาในปี พ.ศ.2538 มีประมาณ 2.7 ล้านคน เดินทางโดยพาหนะต่าง ๆ ดังแสดงรายละเอียดในตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4.2 แสดงการใช้จ่ายยานพาหนะของนักท่องเที่ยวที่มาเมืองพัทยา พ.ศ.2538

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

ที่มา : เมืองพัทยา, 2538 : 23.

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้สภาพการจราจรในเขตเมืองพัทยาทึดขัดและไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ตามกฎจราจรการเดินรถของถนนบางสายมีการจราจรคับคั่งและติดขัด โดยเฉพาะช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์ การขับรถไม่เคารพกฎจราจร การใช้พื้นที่ผิวจราจรเป็นที่จอดรถยนต์ รถมอเตอรืไซค์ให้เข้า ทำให้ผิวจราจรซึ่งไม่เพียงพอกับปริมาณรถยนต์ยิ่งเหลือน้อย การใช้รถแทรกเตอร์ลากจูงเรือเร็ว เรือสกีตเตอร์ และการไม่เคารพกฎจราจรของรถสองแถวรับจ้างบางคัน

8.2 ขอบเขตปัญหา

8.2.1 ถนนสายหลักที่มีปัญหาการจราจรคับคั่ง เช่น ถนนพญาสาย 2 บริเวณสี่แยกพญากลาง และถนนบริเวณพญาใต้ทุกสาย

8.2.2 รถสองแถวรับจ้าง ประมาณ 680 คัน ซึ่งมีเป็นปริมาณที่มากเกินไปตลอดจนมรรยาทของผู้ขับขี่ที่ไม่เคารพกฎจราจร

8.2.3 รถแทรกเตอร์ลากจูงเรือเร็ว เรือสปีดเตอร์ ซึ่งมีปริมาณเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนเรือเร็วที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากไม่มีท่าเทียบเรือ และอุ้กเรือที่ได้มาตรฐาน

8.2.4 รถยนต์เช่าทุกประเภท ที่ใช้พิจารณาจราจรบนถนนเป็นที่จอดรถให้เช่า

8.2.5 ไม่มีป้ายสัญญาณจราจรเตือนให้ผู้ขับขี่ทราบอย่างชัดเจน และไม่เพียงพอ

8.3 สาเหตุปัญหา

8.3.1 ประชาชนไม่เคารพกฎจราจร มรรยาทของผู้ขับขี่รถรับจ้างต่าง ๆ

8.3.2 เครื่องหมายสัญญาณการจราจรเลอะ เลือนและมีไม่เพียงพอ

8.3.3 พิจารณาจราจรน้อยกว่าปริมาณรถยนต์ในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์

8.3.4 การรื้อพื้นที่ผิวการจราจรเป็นที่จอดรถให้เช่า

8.3.5 ไม่มีท่าเทียบเรือท่องเที่ยว

9. ปัญหาการปลูกสร้างอาคารโดยมิได้รับอนุญาตและปลูกสร้างไม่ตรงตามที่ได้รับอนุญาต

9.1 ลักษณะปัญหา เมืองพญาเป็นเมืองซึ่งเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุดในประเทศ ยกเว้นกรุงเทพฯ เพียงระยะเวลาสิบปีเศษจากหมู่บ้านชาวประมงธรรมดา ปัจจุบันได้กลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีอาคารขนาดใหญ่รวมทั้งอาคารสูงเป็นจำนวนมาก สาเหตุเพราะราคาที่ดินที่มีการปรับราคาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องการใช้ที่ดินของตนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้หรือเมื่อใช้เต็มพื้นที่แล้ว ก็พยายามเพิ่มปริมาณการรื้อพื้นที่ในทางตั้งคือต่อเติมตัดแปลงอาคารให้สูงขึ้น โดยไม่คำนึงถึงข้อกำหนดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องและความปลอดภัยในความมั่นคงแข็งแรงของอาคาร

9.2 ขอบเขตปัญหา การปฏิบัติดังกล่าวสามารถกล่าวได้ว่า มีกระจายอยู่ทั่วไปในเขตเมืองพญา โดยเฉพาะเขตที่มีการปลูกสร้างอาคารหนาแน่นบริเวณชายหาดทั่วไป ซึ่งที่ดินมีราคาสูง

9.3 สาเหตุปัญหา

9.3.1 กฎหมาย หรือข้อบัญญัติของทางราชการบางข้อบีบรัดเจ้าของที่ดินหรือผู้ประกอบการมากเกินไป เช่น ในเขต 100 เมตร จากระดับน้ำทะเลปานกลาง ปลูกสร้างอาคารได้เพียง 25% ของพื้นที่ส่วนความสูงได้ไม่เกิน 14 เมตร

9.3.2 ผู้ประกอบการ หรือเจ้าของที่ดินส่วนมากที่ได้รับผลกระทบจากข้อที่ 1 ได้พยายามอาศัยช่องว่างของกฎหมายหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม ก็สามารถกระทำได้ ทำให้ผู้ที่เคยปฏิบัติเป็นพลเมืองดี ปฏิบัติตามกฎหมาย พลอยเห็นดีเห็นงามตามไปด้วย จนกลายเป็นเหตุปกติธรรมดา

9.3.3 เมืองพัทยาในฐานะเป็นปลัดเมืองพัทยา เป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีอำนาจจับกุมผู้ละเมิด คงได้แต่เพียงร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานซึ่งต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของทางราชการ ทำให้ล่าช้าไม่ทันการ กว่ารูปคดีจะถึงที่สุด ผู้ประกอบการก็ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วเสร็จพร้อมประกอบการเป็นที่เรียบร้อยแล้วเป็นเวลานาน

10. ปัญหาเสพติด

10.1 ลักษณะปัญหา เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มีประชากรและนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาในท้องที่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาค่าครองชีพสูง มีการซื้อ-ขายยาเสพติดและมีการยึดเยียดความคิดให้แก่นักท่องเที่ยวผู้ติดยาเสพติด ได้แก่ นักเรียน เยาวชน หญิงบริการ หญิงประเภทสอง และผู้ค้ารายย่อยประเภทยาเสพติดที่พบ ได้แก่ เฮโรอีน ทินเนอร์ ยาฆ่า ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีเด็กวัยรุ่นที่ไม่ได้ศึกษาต่อ มีการมั่วสุมติดยา คมสารระเหย ฯลฯ โดยคิดว่าเป็นการช่วยลดความวิตกกังวล ลดสภาพปัญหาจิตใจของตนเองจากครอบครัว ปัญหาครอบครัวแตกแยก การอยู่ใกล้ผู้ติดยาเสพติด และผู้ติดยาเสพติด ถูกชักชวนหรือหลอกลวงให้ใช้ยา อยากรู้อยากเห็น เป็นต้น

10.2 ขอบเขตปัญหา บริเวณที่สำรวจพบที่มีการซื้อ-ขายยาเสพติด ได้แก่ บริเวณชุมชนแออัดที่มีประชากรหนาแน่นตามสถานเริงรมย์ต่าง ๆ ซึ่งหญิงอาชีพพิเศษมักใช้ยาเสพติดเพื่อให้เกิดความกล้า

10.3 สาเหตุปัญหา

10.3.1 มีการลักลอบค้ายาเสพติด เพราะทำให้มีกำไรมากจึงทำให้ผู้กล้าเสี่ยงดำเนินการ

10.3.2 ผู้ติดยาเสพติดมีปัญหาครอบครัว กลุ่มวัยรุ่นไม่ได้เรียนหนังสือ ไม่มีงานทำใช้ยาเสพติดแก้ปัญหาวีชีวิต หึงบริการ กลุ่มนักท่องเที่ยวบางกลุ่มที่เข้ามาเพื่อลักลอบเสพยาเสพติด

10.3.3 ประชาชนที่รู้เห็นพฤติกรรม มักไม่ให้ความร่วมมือในการป้อนข้อมูลข่าวสารแก่เจ้าหน้าที่เนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพล

11. ปัญหาชุมชนแออัดและแหล่งเสื่อมโทรม

11.1 ลักษณะปัญหา ชุมชนแออัดมีอาคารบ้านเรือนทรุดโทรมไร้ระเบียบ ประชากรหนาแน่น มีปัญหาด้านการครองชีพเนื่องจากประชาชนขาดอาชีพหลักที่แน่นอน ความสะอาดของอาคารบ้านเรือนและสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ บางบ้านไม่มีส้วม สภาพชุมชนโดยทั่วไปเป็นป่าละเมาะโดยรอบ ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์มีพิษ เช่น งู ตะขาบ ในชุมชนมีการเล่นการพนัน ขาดความสามัคคี สุขภาพของประชาชน โดยเฉพาะเด็ก ๆ เป็นโรคขาดสารอาหาร ปัญหาชุมชนแออัดและแหล่งเสื่อมโทรมยังก่อให้เกิดปัญหาอื่นตามมาอีกเช่น ปัญหายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรม มีการฉกชิงวิ่งราว โจรกรรมทรัพย์สิน ปัญหาหึงบริการ และหึงประเภทสอง ฯลฯ

11.2 ขอบเขตปัญหา สภาพชุมชนแออัดกระจายตัวอยู่ทั่วเขตเมืองพัทยา แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ

11.2.1 ชุมชนดั้งเดิม ได้แก่ ชุมชนนาเกลือ ชุมชนโรงเกลือ ชุมชนกระหิงลาย ชุมชนคลองพิบ ส่วนใหญ่เป็นบ้านเช่าพักอาศัยมีสภาพทรุดโทรม และมีการบุกรุกที่สาธารณะปลูกบ้านพักอาศัย

11.2.2 ชุมชนใหม่ ได้แก่ ชุมชนพัทยาใต้ข้างวัดชัยมงคล วัดธรรมสามัคคี ขอยกอไผ่ เป็นเขตที่มีการปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ และสถานบริการด้านการท่องเที่ยว ประชาชนจะอยู่รวมกันเป็นกลุ่มหลังตึกแถวมีการเช่าที่เอกชนปลูกบ้าน เพื่อประกอบอาชีพด้านการบริการและขายแรงงาน เป็นต้น

11.3 สาเหตุปัญหา

11.3.1 การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากถิ่นอื่น เข้ามาในเขตเมืองท่องเที่ยว เมื่อไม่สามารถซื้อที่ดินได้ ก็มีการปลูกสร้างที่พักอาศัยแบบชั่วคราวอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม

11.3.2 ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าครองชีพในเมืองซึ่งสูงมาก

12. ปัญหาการเรียนการสอนของโรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา

12.1 ลักษณะปัญหา เมืองพัทยามีโรงเรียนอยู่ในสังกัดความรับผิดชอบ 10 แห่ง ซึ่งเป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษา มีครูจำนวน 229 คน มีนักเรียนจำนวน 6,440 คน ลักษณะปัญหาของการเรียนการสอนเมืองพัทยา มีดังนี้

12.1.1 ด้านบุคลากรทางการศึกษา

- 1) ครูรับผิดชอบต่อการเรียนการสอนต่อคนสูง ทำให้มีผลต่อคุณภาพด้านการศึกษา
- 2) ครูขาดศรัทธาในอาชีพ
- 3) ครูมีความรู้ความเข้าใจในวิธีการสอน และนวัตกรรมทางการสอนไม่เพียงพอ คือ คุณภาพการศึกษายังไม่ตรงตามความต้องการ และสอดคล้องกับสภาพการเจริญเติบโตของเมืองในการที่จะสนับสนุนการออกไปประกอบอาชีพพื้นฐาน

12.1.2 ด้านนักเรียน

- 1) นักเรียนสุขภาพไม่สมบูรณ์แข็งแรง ซึ่งผลกระทบต่อสภาพความพร้อมของร่างกาย และจิตใจในการเรียน
- 2) สภาพสถานะทางบ้าน เช่น ครอบครัวแตกแยก เป็นเด็กกำพร้า บิดามารดามีบุตรหลายคน เป็นต้น

12.1.3 ด้านผู้ปกครอง

- 1) ผู้ปกครองมีฐานะขัดสน ไม่สามารถสนับสนุนบุตรหลานให้ได้รับโอกาสทางการศึกษาได้ดีเท่าที่ควร
- 2) ค่านิยมที่มีต่อการศึกษา ผู้ปกครองบางคนนิยมให้บุตรหลานช่วยตนประกอบอาชีพมากกว่าที่จะให้ศึกษาเล่าเรียน

- 3) ค่านิยมที่มีต่อโรงเรียนผู้ปกครองบางคนมีค่านิยมต่อโรงเรียน
 ใดมาก พยายามให้บุตรหลานศึกษาในโรงเรียนนั้น แม้ว่า
 ระยะทางจากบ้านไปโรงเรียนไกลเกินไปโดยไม่ว่าหนึ่งว่า
 มีโรงเรียนสังกัดเมืองพัทยาอยู่ในบริเวณใกล้เคียงเท่าให้เกิด
 ปัญหาเด็กล้นห้องเรียนในบางโรงเรียน เช่น ค่านิยมของผู้
 ผู้ปกครองที่มีต่อโรงเรียนเมืองพัทยา 9 ถ้าบุตรหลานของตน
 ศึกษาที่โรงเรียนนี้ จะสามารถสอบเข้าต่อระดับมัธยมศึกษา
 คือ โรงเรียนโพธิสัมพันธ์พิทยาคาร ได้มากกว่าศึกษา
 โรงเรียนเมืองพัทยาอื่น ๆ

12.1.4 ด้านอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

- 1) อาคารเรียนต่อปริมาณนักเรียนไม่พอเพียง
- 2) วัสดุ-ครุภัณฑ์ต่าง ๆ เช่น โต๊ะ เก้าอี้ ไม่พอเพียง
- 3) สื่อการเรียนการสอนไม่ทันสมัยเท่าที่ควร และมีจำนวน
ไม่เพียงพอ

12.1.5 ด้านการบริหาร

- 1) บุคลากรทางด้านบริหารประจำกองการศึกษาไม่พอเพียง
 และไม่มีความสะดวกกับภาระหน้าที่ กล่าวคือ จำนวน
 เจ้าหน้าที่กองการศึกษาในปัจจุบันมี 16 คน แต่บุคลากร
 บางคนได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือจากด้าน
 การศึกษามากเกินไป ทำให้ไม่อาจปฏิบัติงานในหน้าที่ได้
 เท่าที่ควร
- 2) ไม่มีสถานที่ซึ่งเป็นศูนย์กลางด้านวิชาการโดยตรงอย่าง
 เป็นเอกเทศ เพื่อใช้ในการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลและ
 วิเคราะห์-วิจัยทางการศึกษา

12.1.6 ด้านสิ่งแวดล้อม

- 1) สิ่งแวดล้อมภายในโรงเรียน ไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการเรียนการสอน เช่น ช่วงฤดูฝนจะมีน้ำท่วมขังบริเวณโรงเรียน สถานที่โรงเรียนคับแคบ ไม่สะดวกในการจัดกิจกรรมประกอบด้วยการเรียนการสอน
- 2) สิ่งแวดล้อมภายนอกโรงเรียน ส่งผลกระทบต่อการจัดการเรียนการสอน เช่น การอนุญาตให้ก่อสร้างโรงกลึง อยู่ช่อมรดที่มีการใช้เครื่องจักร หรือเครื่องยนต์อยู่บริเวณข้างโรงเรียน เป็นต้น ทำให้การจัดการเรียนการสอนถูกรบกวนจากภาวะเสียงดังเกินไป

12.2 ขอบเขตปัญหา โรงเรียนเมืองพิทยา 10 โรงเรียน

12.3 สาเหตุปัญหา

- 12.3.1 บุคลากรทางการศึกษาไม่เพียงพอต่อปริมาณนักเรียน
- 12.3.2 ขาดวัสดุ อุปกรณ์ทางการเรียนการสอน ตลอดจนอาคารสถานที่ไม่เพียงพอ
- 12.3.3 คุณภาพการศึกษาไม่ตรงตามความต้องการ และสอดคล้องกับสภาพความเจริญเติบโตของเมืองในการสนับสนุนให้ออกไปประกอบอาชีพพื้นฐาน (สนับสนุนและส่งเสริมการท่องเที่ยวของเมือง)

13. ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตเมืองพิทยา

13.1 ลักษณะปัญหา การขยายตัวทางด้านการท่องเที่ยวอย่างรวดเร็วของเมืองพิทยานี้ ยังผลให้ธุรกิจการค้าต่าง ๆ เช่น โรงแรม อาคาร ร้านค้าต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมากมาย ประชาชนจากจังหวัดต่าง ๆ พากันหลั่งไหลเข้ามาประกอบอาชีพในเมืองพิทยา และเพิ่มจำนวนมากขึ้น เมื่อคนจากหลายถิ่นมารวมกันอยู่มากขึ้น ปัญหาในการแก่งแย่งกันประกอบอาชีพจึงติดตามมา ส่งผลให้ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น สร้างภาพพจน์ที่ไม่ดีต่อการเป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยที่พบในเขตเมืองพิทยา ดังนี้ -

13.1.1 บรรดาพ่อค้า แม่ค้า วางของขายบนทางเท้า ถนน และซอยต่าง ๆ ทำให้ เกิดความไม่เป็นระเบียบ เกะกะกีดขวางการจราจร และก่อให้เกิดความสกปรก รกรุงรัง รวมทั้งบาร์เบียร์ ซึ่งขาดการกำหนดโซนการตั้งของกิจการประเภทนี้ จึงทำให้เกิดการขยายตัวทั่ว เขตเมืองพัทยา

13.1.2 ผู้ดำเนินการก่อสร้างต่าง ๆ เเท ทั้ง วาง กองเศษวัสดุ ไว้บน พื้นผิวจราจรและทางเท้าก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบ และความไม่สะดวกในการสัญจรของ ประชาชน

13.1.3 บริเวณชายหาดซึ่งเป็นที่พักผ่อนตากอากาศถูกผู้ดำเนินการทำธุรกิจ บางประเภท เช่น เตียงผ้าใบ หากผลประโยชน์กันจนบางแห่งไม่เหมาะสมจะเป็นที่พักผ่อน รวมทั้ง ผู้ประกอบอาชีพหาบเร่ แผงลอย บนชายหาดยังก่อให้เกิดปัญหาการรบกวนนักท่องเที่ยวอีกด้วย

13.1.4 ในน่านน้ำเขตเมืองพัทยา บรรดาเรือต่าง ๆ ที่มีเป็นจำนวนมาก กว่า 1,000 ลำ มักไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของเมืองพัทยาที่วางไว้ เช่น นำเรือเข้ามาจอดใน เขตว่ายน้ำ ซึ่งทำให้นักท่องเที่ยวไม่ยอมมาลงเล่นน้ำเกรงว่าจะเป็นอันตราย การจอดเรือท่องเที่ยววนอ่าวพัทยาที่ไม่มีระเบียบ อันจะเป็นการทำลายทัศนียภาพทางการท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก โดยข้อมูลของงานรักษาความสงบเรียบร้อยและมั่นคง ปรากฏว่าจำนวนเจ้าหน้าที่มี 55 คน (ประจำเกาะล้าน 1 คน) มีรถยนต์สำหรับออกตรวจตรา เป็นรถกระบะ 2 คัน รถมอเตอร์ไซด์ 1 คัน ไม่มีวิทยุสื่อสาร จุดที่ปฏิบัติหน้าที่ คือ ตลาดสด ถนนชายหาดทั้งหมด และตามถนนหลักที่สำคัญ เช่น ถนนพัทยาสาย 2

จากข้อมูลชี้ให้เห็นว่า ปริมาณเจ้าหน้าที่และเครื่องมือในการกำกับดูแล จัด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยวยังมีจำนวนไม่เพียงพอ โดยเฉพาะเครื่องมือสื่อสารในการติดต่อกรณีเร่งด่วน

13.2 ขอบเขตปัญหา พบมากบริเวณพิทยายใต้ ตลาดนาเกลือ หาดนาจอมเทียน ชายหาดพิทยา และเกาะล้าน (หาดแสมและหาดตาแหวน)

13.3 สาเหตุปัญหา

13.3.1 ประชาชนผู้ซื้อ ผู้ขาย ไม่ให้ความร่วมมือเข้าไปซื้อขายในสถานที่ที่ทางราชการจัดไว้ให้ มีการวางขายเร่แผงลอยซื้อขายกันบนผิวจราจรและทางเท้า โดยเฉพาะในเขตชุมชนซึ่งเป็นสถานที่ประกอบการค้า และบริการ

13.3.2 จำนวนเจ้าหน้าที่ ยานพาหนะ และเครื่องมือสื่อสาร มีไม่เพียงพอ และเหมาะสมกับพื้นที่ที่ต้องดูแลและรับผิดชอบ

13.3.3 อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามข้อบัญญัติเมืองพิทยา มีไม่เต็มที่ มักจะทำได้เพียงวางกล่าวตักเตือน ส่วนอำนาจในการจับกุมผู้กระทำผิดนั้นเป็นของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

14. ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

14.1 ด้านสาธารณสุข

14.1.1 ลักษณะปัญหา ปัจจุบันเมืองพิทยามีอาณาเขตรับผิดชอบทั้งหมด 208.1 ตร.กม. เป็นพื้นที่น้ำ 154.66 ตร.กม. พื้นที่เกาะล้าน 4.07 ตร.กม. ปัจจุบันมีจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรทั้งสิ้น 66,094 คน ไม่รวมถึงนักท่องเที่ยวและประชากรที่ไม่ได้ย้ายภูมิลำเนาทะเบียนราษฎรเข้ามา ซึ่งคาดว่าจะมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 250,000 คน ที่เมืองพิทยาต้องให้บริการ โดยเฉพาะการให้บริการด้านบรรเทาสาธารณสุขอันเกิดจากอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา และมีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ส่วนใหญ่มักได้แก่ อัคคีภัย

เมืองพิทยา มีสถานีดับเพลิง 2 แห่ง คือ สถานีดับเพลิงนาเกลือ และสถานีดับเพลิงพิทยายใต้ ซอย 17 มีรถดับเพลิงจำนวน 4 คัน รถบรรทุกน้ำดับเพลิงจำนวน 2 คัน รถกระบะหาบหามจำนวน 2 คัน รถกระบะหาบหามจำนวน 2 คัน รถพยาบาลฉุกเฉินจำนวน 1 คัน เครื่องดับเพลิงชนิดหาบหามจำนวน 10 เครื่อง และอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ 45 คน เมื่อเปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐานที่กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครองกำหนดไว้ในพื้นที่ 20 ตร.กม. ของเขตเทศบาล ควรมีสถานีดับเพลิง 1 แห่ง และจำนวนประชากร 7 พันคนต่อรถดับเพลิง 1 คัน มีเจ้าหน้าที่ประจำรถดับเพลิง 6 คน/คัน ประจำเครื่องหาบหาม 4 คน/เครื่อง จึงเห็นได้ว่าสถานีดับเพลิง อุปกรณ์ดับเพลิง (โดยเฉพาะอุปกรณ์ที่ทันสมัย เช่น รถกระบะเข้า

บันไดเลื่อน และอัตรากาลังเจ้าหน้าที่ของเมืองพัทยาที่มีอยู่ไม่เพียงพอและยิ่งต่ำกว่ามาตรฐานที่ กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนกำหนดไว้

สำหรับด้านประชาชน หรือเจ้าของอาคาร สถานบริการและโรงแรมต่าง ๆ มักไม่เห็นความสำคัญในด้านการป้องกันสาธารณภัยเท่าที่ควร มักพบปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของอาคารสถานที่ข้างเคียง เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้ในการที่จะให้เจ้าหน้าที่เข้าไปปฏิบัติงาน และระหว่างปฏิบัติงานมีประชาชนมุงดูเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ เมื่อเจ้าหน้าที่ออกไปให้คำแนะนำกับประชาชนด้านการป้องกันอัคคีภัย ประชาชนมักไม่ให้ความสนใจที่จะรับคำแนะนำจากเจ้าหน้าที่

อาคารในเขตเมืองพัทยา นอกจากบ้านเรือน หรือสถานบริการต่าง ๆ แล้ว ยังมีโรงแรมต่าง ๆ มากมาย ซึ่งความสูงของอาคารเกิน 5 ชั้นขึ้นไป หากเกิดเหตุเพลิงไหม้ขึ้น เจ้าหน้าที่ไม่สามารถช่วยเหลือ หรือปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดเครื่องมือเครื่องใช้ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในที่สูง นอกจากนี้การปลูกสร้างอาคารต่าง ๆ เมืองพัทยายังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบระบบการป้องกันอัคคีภัยในอาคารนั้น ๆ ว่าปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายระเบียบการป้องกันและระงับอัคคีภัยในอาคารนั้น ๆ ว่าปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายระเบียบการป้องกันและระงับอัคคีภัย เช่น บางโรงแรมไม่ยอมติดตั้งแบตเตอรี่ห้องสว่างตามชั้นต่าง ๆ เมื่อเกิดเหตุเพลิงไหม้การไฟฟ้าจะตัดกระแสไฟฟ้าทันที เมื่อพบดับจะทำให้ผู้ที่อาศัยอยู่ในตัวอาคาร ไม่สามารถเห็นทางหนีไฟได้ เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ชีวิตของประชาชน และประการสำคัญอีกประการหนึ่งเมืองพัทยายังประสบปัญหาน้ำประปาขาดแคลน เนื่องจากแหล่งน้ำธรรมชาติมีอยู่น้อย ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคอย่างมากในการหาแหล่งน้ำที่ใช้ในการดับเพลิง

14.1.2 ขอบเขตปัญหา เขตตลาดเก่านาเกลือ และภายในเขตเมืองพัทยา ที่เป็นแหล่งชุมชนพักอาศัย ตลอดจนย่านพาณิชย์กรรม

14.2 ด้านช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเล

14.2.1 ลักษณะปัญหา เมืองพัทยามีหน่วยกู้ภัยทางทะเล เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือระงับเหตุให้กับนักท่องเที่ยวในเขตเมืองพัทยา นาจอมเทียน และเกาะล้าน ที่ลงเล่นน้ำ หรือกีฬาทางน้ำตามชายทะเล ตลอดจนให้บริการในด้านการรักษาพยาบาลเบื้องต้นให้กับนักท่องเที่ยวที่ได้รับบาดเจ็บจากของมีคมตามชายหาด และสัตว์ทะเลทุกชนิด

หน่วยกู้ภัยทางทะเลเมืองพัทยา ตั้งอยู่บริเวณถนนชายหาดพัทยา มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ 12 คน เรือกู้ภัยทางทะเล 6 ลำ และเรือเอนกประสงค์ 1 ลำ จึงเห็นได้ว่าจำนวนเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ยังมีจำนวนน้อยไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อพื้นที่และงานการครองชีพิตและทรัพย์สินให้กับนักท่องเที่ยว ประกอบกับการไม่มีหอคอยหรือหอตรวจการณ์ เมื่อเกิดอุบัติเหตุ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถมองเห็นได้ ตลอดจนบริเวณชายหาดนาจอมเทียน และเกาะล้าน ไม่มีที่พักสำหรับเจ้าหน้าที่ และโรงเก็บเรือ เมื่อเกิดเหตุต้องเดินทางออกไปจากหน่วยเพื่อปฏิบัติงาน ทำให้เกิดความไม่คล่องตัวเท่าที่ควร

14.2.2 ขอบเขตปัญหา บริเวณชายหาดพัทยา หาดจอมเทียน และเกาะล้าน

14.2.3 สาเหตุปัญหา

- 1) กำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานดูแลได้ทุกแห่งที่ประชาชนหรือนักท่องเที่ยวเล่นน้ำ หรือกีฬาทางน้ำ
- 2) ขาดวัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน เช่น เรือกู้ภัยทางทะเล หอคอยตรวจการณ์ ที่พักสำหรับเจ้าหน้าที่ วิทยุสื่อสาร
- 3) เกิดจากผู้ให้บริการต่าง ๆ เช่น เรือสกีเตอเร่ เรือลากร้อม มักไม่ให้ความสำคัญหรือมีอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวก่อนให้เครื่องบริการ

15. ปัญหาการให้บริการน้ำประปาไม่เพียงพอ

15.1 ลักษณะปัญหา ผลของการดำเนินการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาพื้นที่เฉพาะและการพัฒนาเมืองตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งตะวันออก ซึ่งรวมทั้งพัทยาด้วย ปัญหาการขาดแคลนน้ำประปาจึงกลายเป็นปัญหาเร่งด่วนของจังหวัดชลบุรี และเมืองพัทยา ที่มีความต้องการน้ำประปาสูง จากการศึกษาพบว่าเมืองพัทยามีประชากรต้องการใช้น้ำประปาถึงประมาณ 500,000 ลบ.ม. ต่อวัน (คิดตามเกณฑ์ของประชากรในเขตเมืองจะใช้น้ำประมาณ 200 ลิตร หรือ 0.2 ลบ.ม.ต่อคนต่อวัน) ในขณะที่การประปาส่วนภูมิภาคพัทยา-นาเกลือสามารถผลิตน้ำประปาได้ประมาณ 42,000 ลบ.ม.ต่อวัน (นคร จีระเสวตกุล, สัมภาษณ์.) จึงมีปัญหาดขาดแคลนน้ำประปาในเขตเมืองพัทยา

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

อ่างเก็บน้ำขนาดประจักษ์ 30,000 ลบ.ม.ต่อวัน (11 ลบ.ม.ต่อปี)
 อ่างเก็บน้ำหนองค้อ 12,000 ลบ.ม.ต่อวัน (4 ลบ.ม.ต่อปี)
 (เมืองพญา, 2538 : 30)

15.2 ขอบเขตปัญหา

15.2.1 บริเวณที่ประสบปัญหามาก คือ พื้นที่บริเวณนาจอมเทียน เช่น ถนนชัยพฤกษ์ ฯลฯ

15.2.2 บริเวณที่ประสบปัญหาปานกลาง คือ พื้นที่พืชากลาง และพืชารัง

15.2.3 บริเวณที่มีปัญหาเบาบาง คือ พื้นที่ในเขตตำบลนาเกลือ

15.3 สาเหตุปัญหา

15.3.1 แหล่งน้ำธรรมชาติมีไม่เพียงพอ ไม่มีน้ำสายใหญ่ ๆ ประกอบพื้นที่มีลักษณะไม่เหมาะสมกับการพัฒนาให้เป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่

15.3.2 เมืองพญามีการขยายตัวในอัตราที่สูง ทั้งด้านประชากร และนักท่องเที่ยว สถานประกอบการค้า โรงแรม กิจการบริการ ตลอดจนการก่อสร้างต่าง ๆ ทำให้ความต้องการใช้น้ำอยู่ในอัตราที่สูงเช่นกัน

15.3.3 ประชาชนใช้น้ำประปาอย่างไม่ประหยัด ไม่เห็นความสำคัญของน้ำ

กรณีการศึกษาปัญหาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพญา

1. กรณีศึกษาบทบาท อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาเมืองพญา

สมาชิกสภาเมืองพญาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจำนวน 9 คน ที่ทำหน้าที่อยู่ปัจจุบันนี้มาจากการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา ซึ่งมีนัการเมืองท้องถิ่นที่เป็นที่รู้จักกันดีในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทำให้สมาชิกสภาเมืองพญาเป็นกลุ่มบุคคลที่ขึ้นอยู่กับนัการเมืองผู้นี้เท่านั้น (สารชกัษมาตย์, สัมภาษณ์) เหตุผลนี้จึงนำไปสู่สาเหตุให้ประชาชนคิดว่า ไปลงคะแนนเสียงหรือไม่ก็จะได้ผู้สมัครที่ทราบกันล่วงหน้าอยู่แล้ว ประชาชนบางคนที่ไม่สนับสนุนผู้สมัครที่สังกัดกลุ่มดังกล่าวจึงไม่ไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง (พ.ต.อ. วีระ อนันตกุล, สัมภาษณ์) การที่สังคมท้องถิ่นมีนัการเมืองท้องถิ่นที่มีผลประโยชน์ทางธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้องเช่นนี้ ทำให้มีผลกระทบต่อการบริหารเมือง

พืทยาอย่างมาก เพราะจะมีผลสืบเนื่องไปถึงการเลือกตั้งนายกเมืองและการว่าจ้างปลัดเมืองพืทยา (สาโรช คุ้มมาตย์, พ.ศ.อ.วีระ อนันตกุล และจีระ สุนทรกมล, สัมภาษณ์)

ส่วนสมาชิกสภาเมืองพืทยาที่มาจากกาแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นั้น จะเป็นตัวแทนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ 4 คน และผู้แทนหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเมืองพืทยาอีก 4 คน ทั้งนี้ด้วยเจตนารมณ์ให้เป็นผู้ที่มีความสามารถและประสบการณ์ในงานด้านการปกครองหรือการบริหารจากภาครัฐ สามารถเื้ออำนวยการประโชยชน์ และเป็นที่ยังคอยแนะนำการดำเนินการต่าง ๆ ได้ (ดร.วชิระ เบล่งปลั่ง, สัมภาษณ์) อีกทั้งรูปแบบนี้สภามีอำนาจโดยตรงค้ำานนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารโดยทางอ้อมด้วยการจ้างผู้จัดการบริหารแทน (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 48) ดังนั้น การค้ำานอำนาจตรวจสอบการกลั่นกรองต่าง ๆ จึงมีน้อยมาก และหากให้สมาชิกสภามาจากกาเลือกตั้งทั้งหมด อาจก่อให้เกิดเผด็จการทางสภาขึ้นได้ (สมบัติ สังขะวิณีจ, สมเกียรติ ขวัญสุวรรณ, สัมภาษณ์) อีกทั้งด้านคุณสมบัติของผู้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเมืองพืทยานั้น อาจจะไม่เพียงพอในการวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดนโยบายอย่างรอบคอบได้ เพราะการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นได้กำหนดไว้ค่อนข้างต่ำ เช่น ด้านการศึกษา สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าประถมศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2520 หรือไม่ต่ำกว่าประถมปีที่ 7 ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือเทียบเท่า (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 14) เท่านั้น จึงอาจทำให้ขาดผู้มีคุณวุฒิทางการศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงได้ (นพ.ปริดา ไวโรจน์พันธุ์, สัมภาษณ์)

จากการศึกษาพบว่า สมาชิกประเภทแต่งตั้งนี้ได้ประโชยชน์มากในการทํางานเื้ออประโชยชน์ในการดำเนินการต่าง ๆ ของเมืองพืทยา เช่น ด้านการทอ่งเทียวยได้ประสานประโชยชน์ในการวางแผนในระดับประเทศได้ง่าย (วัฒนา จันทนวรานนท์, ทวีช ฉายสว่างวงศ์, สัมภาษณ์) แต่ก็มีข้อเสียบ้างก็คือ สมาชิกบางคนมีภูมิลำเนาอยู่กรุงเทพมหานคร มีอุปสรรคานเรื่องเวลา และการเดินทาง ทำให้บางครั้งต้องขาดประชุมสภาเมืองไป (อนุพงษ์ อุดมรัตนกุลชัย, สัมภาษณ์) และสมาชิกบางท่านก็ต้องเปลี่ยนแปลงบ่อยตามงานประจำที่ตนดำรงตำแหน่ง อาจเนื่องมาจากกาเรียกย้ายบ่อย จึงอาจทํางานขาดความต่อเนื่องได้ เพราะคนใหม่ก็ต้องมาศึกษางานใหม่ทั้งหมด ทำให้เสียเวลา และบางท่านก็ไม่มีเวลามาให้กับเมืองพืทยานักนัก อันเนื่องมาจากภาระรับผิดชอบในงานประจำมีมาก (พารุค วงษ์บริสุทธิ์, พ.ศ.อ.วีระ อนันตกุล, สัมภาษณ์)

นอกจากนี้อาจจะมีปัญหาเกิดขึ้น ในกรณีที่สภาเมืองพัทยาถูกยุบก่อนกำหนด 4 ปี เมื่อมีสภาชุดใหม่ โอกาสที่จะเป็นไปได้นั้นมากที่สมาชิกสภาประเภทที่ได้รับการแต่งตั้งจะเป็นบุคคลเดิม แต่สมาชิกสภาประเภทเลือกตั้งใหม่แน่ว่าจะเป็นชุดใหม่ทั้งหมด หรือบางส่วน หรือชุดเดิมทั้งหมด ซึ่งหากสมาชิกประเภทเลือกตั้งเป็นบุคคลใหม่ทั้งหมด หรือจำนวนค่อนข้างมากอาจจะเป็นปัญหาต่อการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยา เนื่องจากปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้ที่สภาเมืองพัทยาคัดก่อนแต่งตั้งไว้เปรียบเสมือนเปลี่ยนตัวนายจ้างใหม่ ลูกจ้างจึงอาจไม่ใช้คนของกลุ่มตนหรือของนายกเมืองพัทยาคณะใหม่ จึงอาจเป็นเหตุอ้างได้ว่ามีคุณสมบัติไม่เหมาะสมตามความคิดเห็นของสภาชุดใหม่ก็เป็นไปได้ เป็นต้น (สุพงษ์ อาภาภิรมย์, สัมภาษณ์) ในกรณีเช่นนี้สมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งจะทำหน้าที่เป็นผู้เลี้ยง และช่วยประคับประคองการทำงานของปลัดเมืองพัทยาได้ดี เนื่องจากดังกล่าวไว้แล้วว่า สมาชิกสภาประเภทนี้ อาจจะได้จากบุคคลเดียวกับที่ได้รับการแต่งตั้งเดิมก็ได้ ดังนั้นการแต่งตั้งสมาชิกสภาจากประชาชน และจากผู้แทนหน่วยราชการ จึงยังมีความจำเป็นอยู่ (วีระยุทธ วงษ์สมุทร, สัมภาษณ์) อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวน 9 คน ซึ่งมากกว่าสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง 1 คน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ที่ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534, มาตรา 198)

2. กรณีศึกษาตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา

การที่ปลัดเมืองพัทยายู่ภายใต้การควบคุมในการปฏิบัติหน้าที่ โดยสภาเมืองพัทยา ตามสัญญาจ้าง ทว่าที่ปลัดเมืองพัทยา ปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และไม่สนใจหรือเกรงกลัวเสียงประชาชนโดยทั่วไปในท้องถิ่น แต่จะมุ่งปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เอาใจสภาเมืองพัทยาเป็นสำคัญ (ประหยัด หงษ์ทองคำ) 2526 : 214)

การกำหนดคุณสมบัติปลัดเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัตินั้น เมื่อวิเคราะห์ถึงสภาพข้อเท็จจริง การเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบันพบว่า ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (ดร. วชิระ เปล่งปลั่ง, สัมภาษณ์)

ในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา กฎหมายจะกำหนดความรู้ความสามารถของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ได้ระบุว่ามีความรู้ความสามารถในระดับใด

ชัดเจนเช่นเมืองพัทยา จึงสามารถคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้ได้ในขอบเขตที่กว้างขวางกว่า ทั้งนี้การพิจารณาประเด็นนี้จะต้องนำเอามาตรฐานทางการศึกษาของประชากรในสังคมมาพิจารณาร่วมด้วย

เนื่องจากรูปแบบนี้ ตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาต้องมาจากนักบริหารอาชีพที่มีความสามารถและประสบการณ์ เพราะเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารรับผิดชอบงานบริหารทั้งหมด นับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหาร ซึ่งจากคุณสมบัติดังกล่าว ทำให้หาบุคคลมาบริหารงานเมืองพัทยาในตำแหน่งดังกล่าวได้ยาก (ณรงค์ วงศ์รัตน์, สัมภาษณ์)

นอกจากนี้ในด้านความมั่นคงในอาชีพ จะเห็นว่าการพ้นจากตำแหน่งของปลัดเทศบาลในสหรัฐอเมริกา มิได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้ โดยจะให้อยู่ในตำแหน่งตราบเท่าที่สภายังพึงพอใจผลงานการบริหารอยู่ แต่สำหรับการพ้นจากตำแหน่งปลัดเมืองพัทยายังขาดหลักประกันความมั่นคงในอาชีพนี้ เพราะกฎหมายกำหนดว่าสัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยามีอายุคราวละ 4 ปี การต่อสัญญาจ้างใหม่หรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาเมืองพัทยา ซึ่งในทางปฏิบัติการต่อสัญญาเกิดขึ้นได้ยาก เพราะสมาชิกสภาเปลี่ยนชุดใหม่ทุก 4 ปี ซึ่งสภาชุดใหม่อาจไม่รู้จักความสามารถในการบริหารงานของปลัดเมืองคนเดิม และสภาเมืองพัทยายังอาจบอกเลิกสัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยาก่อนครบกำหนด 4 ปี ตามสัญญาได้ หากปลัดเมืองพัทยากระทำผิดตามเงื่อนไขสัญญาจ้าง และกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมือง หรือกรณีที่ปลัดเมืองพัทยาเห็นว่าถูกกลั่นแกล้งไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น กรณีปลดออกจากตำแหน่งโดยไม่เป็นธรรม กฎหมายก็ไม่ได้คุ้มครองให้ปลัดเมืองพัทยาได้รับความเป็นธรรม (ดร.วชิระ เปล่งปลั่ง, สัมภาษณ์)

ความไม่มั่นคงในการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ให้นักบริหารอาชีพที่มีความสามารถ และประสบการณ์ทั้งภาคเอกชน และรัฐบาลไม่สนใจที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา (โรสภณ เพ็ชรตระกูล, พิสมัย พนมวัน ณ อยุธยา, สัมภาษณ์) และจะเห็นว่าปลัดเมืองพัทยาส่วนใหญ่มักจะดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี บางคนดำรงตำแหน่งแค่ระยะเวลาเพียง 4-5 เดือนเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงตัวปลัดเมืองพัทยาน้อย ๆ ในระยะเวลาสั้น ๆ เช่นนี้ มีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาอย่างมาก อันนำไปสู่ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเมืองพัทยาในที่สุด

3. กรณีศึกษาการบริหารเมืองพัทยา

เมืองพัทยาได้ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายที่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ อำนาจ และการดำเนินงานต่าง ๆ ในลักษณะเป็นการให้บริการแก่เอกชน ประชาชน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีค่าตอบแทน (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 68) ซึ่งนับว่ากฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยางานบางอย่างไว้อย่างกว้างขวาง ให้สอดคล้องกับเมืองพัทยา แต่ยังมีอำนาจหน้าที่บางอย่าง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดทำมีน้ำสะอาดและการประสานงานทางปฏิบัติเมืองพัทยา มิได้เป็นผู้ดำเนินการเอง เป็นการดำเนินการของหน่วยงานที่สังกัดจังหวัดชลบุรีและส่วนกลาง (ผศ. นพ. วิทยา คุณานุภกรกุล, สัมภาษณ์) ยิ่งกว่านั้น กิจการบางอย่างเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว หรือการบริการประชาชนในเมืองพัทยา โดยเฉพาะ แต่เมืองพัทยากลับไม่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดต่อข้อบัญญัติ อนึ่งแม้จะมีตำรวจ เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติก็ตาม แต่ก็มีอำนาจไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับความรับผิดชอบต่าง ๆ ที่มีอย่างกว้างขวางจนเกินกำลังความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอยู่ (พ.ต.อ. วีระ อนันตกุล, สัมภาษณ์) ดังจะเห็นได้จากปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมากมาย

นอกจากนั้น เนื่องจากเมืองพัทยามีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วตลอดเวลา ทำให้ในอนาคตเมืองพัทยามีความจำเป็นที่ต้องมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ เพิ่มขึ้น เพื่อให้การบริหารงานเมืองพัทยาให้คล่องตัวขึ้นในอนาคต (ดร. วชิระ เปล่งปลั่ง, สัมภาษณ์)

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางแล้วก็ตาม แต่ก็ขาดอำนาจหน้าที่บางอย่างที่จำเป็นในปัจจุบัน และอนาคตอันใกล้ เช่น อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติของเมืองพัทยาเอง เป็นต้น (ณรงค์ วงศ์รัตน์, สัมภาษณ์)

นอกจากนั้น เมืองพัทยาโดยสภาเมืองพัทยา ยังมีอำนาจตราข้อบัญญัติออกมาบังคับใช้ในเมืองพัทยาด้วย โดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐในกรณีต่อไปนี้

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

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

ปัญหาที่ว่าจะต้องตราข้อบัญญัติ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐนั้น เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวและมีลักษณะเฉพาะตัวแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นที่กล่าวแล้ว ดังนั้นกฎหมายของรัฐบาลบางฉบับซึ่งใช้บังคับทั่วประเทศ จึงอาจจะไม่เหมาะสมกับเมืองพัทยาได้ และเมื่อกฎหมายของรัฐดังกล่าวไม่เหมาะสม เมืองพัทยาจะออกบัญญัติในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมกับเมืองพัทยาในทางที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐก็ไม่ได้ เพราะเป็นการขัดหรือแย้งต่อกฎหมายของรัฐ ตัวอย่างเช่น การบ้วน ส้วม หรือถ่มน้ำลาย ใช้น้ำูก เทหรือทิ้งสิ่งใด ๆ ลงถนน หรือลงบนพื้นรถ หรือเรือสาธารณะ หรือสถานที่ใด ๆ ที่ประชาชนมีสิทธิเข้าไป หรือลงในที่สาธารณะ เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2530 ปรับ 100 บาท (พ.ร.บ.2503, มาตรา 6) ซึ่งหากพิจารณาอัตราค่าปรับจำนวนดังกล่าวกับสภาพลักษณะและความต้องการของเมืองพัทยาแล้ว (ณรงค์ วงศ์รัตน์, สัมภาษณ์) อย่างไม่ก็ตาม เมืองพัทยาเองก็ไม่สามารถตราข้อบัญญัติให้ตรงกับความต้องการของเมืองพัทยาได้ ด้วยไปขัดกับกฎหมายที่ล้าสมัยแต่ยังใช้บังคับอยู่ ซึ่งขัดข้องดังกล่าวอาจทำให้การบริหารงานเมืองพัทยาขาดประสิทธิภาพ และเกิดความเสียหายขึ้นได้ จึงสมควรมีการแก้ไขกฎหมายเก่า ๆ ที่ล้าสมัยให้สอดคล้องกับความเป็นจริงปัจจุบัน

การพิสูจน์

ผู้วิจัยได้ตั้งสมมติฐานเพื่อการพิสูจน์ว่า "การปกครองท้องถิ่นระบบผู้จัดการที่ใช้กับเมืองพัทยาไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการปกครองท้องถิ่น"

ผลการศึกษาข้างต้นชี้ให้เห็นชัดเจนว่าสมรรถนะทางการบริหารในปัจจุบันนั้นยังมีปัญหาและอุปสรรค ไม่สามารถดำเนินการบริหารให้บรรลุเป้าหมายของเมืองพัทยาได้ ในการดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าวนี้อำนาจบริหารประสบผลสำเร็จก็จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นแต่เดิมของเมืองพัทยาให้บรรเทาเบาบางไปได้ แต่เมืองพัทยาย้ายตัวและเติบโตรวดเร็วมากปัญหา

ต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นตามการขยายตัวของเมือง ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นการบริหารต่อไปจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นั่นคือ จะต้องอยู่ภายใต้โครงสร้างที่เหมาะสมกับภารกิจของเมืองพัทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจของผู้บริหาร ต้องมีความเป็นอิสระคล่องตัวในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านนโยบาย การพัฒนา การวางแผน การป้องกันปัญหาต่าง ๆ จะต้องกระจายอำนาจให้กับเมืองพัทยาจึงจะทำให้การบริหารพัฒนาเมืองพัทยาให้บรรลุเป้าหมาย สามารถรองรับภารกิจของเมืองได้

เพื่อความชัดเจนในเรื่องนี้ผู้วิจัยจะจัดสรุปถึงประเด็น ที่เป็นมูลเหตุของปัญหาและอุปสรรค นั้น ๆ โดยจะแยกให้เห็นชัดเจนในตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4.3

แสดงสาเหตุของปัญหาและปัจจัยที่ทำให้เกิดสาเหตุของปัญหา

ปัญหา	สาเหตุ	ปัจจัยที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
1. ปัญหาด้าน กายภาพและ สิ่งแวดล้อม			
1.1 ปัญหา การ ระบาย น้ำ	1. เกิดจากการ บุกรุกที่ดินตาม แนวคลอง 2. ท่อระบายน้ำมี จำนวนไม่ เพียงพอ	1. กิจกรรม (การควบคุม) 2. การบริหารงบประมาณ	บริเวณคลองนาเกลือ คลองพัทยาใต้ ถนน ตรอกซอย และพื้นที่ ต่าง ๆ ที่ไม่มีท่อ ระบายน้ำ

ปัญหา	สาเหตุ	ปัจจัยที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
	3. ประชาชนขาด ความรับผิดชอบและ มีส่วนร่วมในการ รักษาท่อ และทาง ระบายน้ำ	3. กิจกรรม (การประชา สัมพันธ์)	
	4. เจ้าหน้าที่งานท้องถิ่น ไม่มีอำนาจจับกุม ผู้กระทำผิด	4. รูปแบบโครงสร้าง (อำนาจหน้าที่)	
1.2 ปัญหาการ รुक้ำที่ สาธารณะ	1. การเพิ่มของประ- ชากรอย่างรวดเร็ว 2. ขาดความร่วมมือ จากประชาชน 3. การปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ไม่ได้ผล	กิจกรรม(การวางแผน) กิจกรรม (การประชา- สัมพันธ์) รูปแบบโครงสร้าง (อำนาจหน้าที่)	บริเวณพญาไต้ ริมคลองพญา คลอง ปึกปลับ คลองนาเกลือ เกาะล้าน ริมถนนสายต่าง ๆ
1.3 ปัญหาการ จัดเก็บ และกำจัด ขยะ มูลฝอย	1. ขาดความร่วมมือ จากประชาชน นักท่องเที่ยว 2. วัสดุอุปกรณ์ไม่ พอ 3. อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ไม่เพียงพอ	1. กิจกรรม (ประชาสัมพันธ์) 2. การบริหารงบประมาณ 3. การบริหารบุคคล	ชุมชนพญาไต้ พญา กลาง นาเกลือ ชุมชน แออัด ริมหาด ตลาดสด ขอย ตรอกต่าง ๆ

ปัญหา	สาเหตุ	ปัจจัยที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
1.4 ปัญหา สถานะ แวดล้อม เป็นพิษ หรือ มลภาวะ	4. เจ้าหน้าที่ขาด ทักษะในการปฏิบัติ 1. ขาดการควบคุม การรั่วเสียในระดับ ที่เหมาะสม 2. ขาดการควบคุม ดูแลคุณภาพ และ ปริมาณของเครื่อง ยนต์ในปริมาณที่ เหมาะสม 3. ขาดเจ้าหน้าที่อุปกรณ์ การปฏิบัติงานด้าน สิ่งแวดล้อม 4. ขาดการควบคุมผู้ ประกอบการริมชาย หาดปล่อยสิ่งปฏิกูล ลงสู่ทะเล 5. ระบบบำบัดน้ำเสีย มีไม่เพียงพอ	4. เทคโนโลยีการบริหาร สัมพันธ์) 1. กิจกรรม (การควบคุม) 2. กิจกรรม (การควบคุม) 3. การบริหารบุคคล การ บริหารงบประมาณ 4. กิจกรรม (การควบคุม) 5. การบริหารงบประมาณ	พื้นที่ใต้ แนวคลอง พื้นที่ใต้ คลองนาเกลือ คลองปึกปลับ
1.5 ปัญหาถนน สะพาน ทางเท้า	1. ถนนไม่ได้มาตรฐาน ขาดการบำรุงรักษา ซ่อมแซมอย่าง	1. การบริหารงบประมาณ	เส้นทางเชื่อมระหว่าง ชุมชน เช่น ถนนชาย หาดพิทยา ถนนพิทยา

ปัญหา	สาเหตุ	ปัจจัยที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
<p>ไม่เพียงพอและไม่ได้มาตรฐาน</p>	<p>ต่อเนื่อง</p> <p>2. พื้นผิวจราจรมีน้อยเกินไปไม่เพียงพอกับจำนวนยานพาหนะ</p> <p>3. ถนนในเขตเมืองพัฒนาไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นถนนทางหลวงท้องถิ่น</p> <p>4. ขาดงบประมาณในการก่อสร้างและบำรุงรักษา</p> <p>5. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการอุทิศที่ดินเพื่อขยายถนนตามโครงการผังเมือง</p>	<p>2. การบริหารงบประมาณ</p> <p>3. รูปแบบโครงสร้าง (กฎหมาย)</p> <p>4. การบริหารงบประมาณ</p> <p>5. กิจกรรม (การประชาสัมพันธ์)</p>	<p>ใต้ ถนนทางขึ้นเขา</p> <p>พระตำหนัก</p> <p>ถนนชายหาดนาจอมเทียน ถนนพัทยา-นาเกลือ และถนนซอยต่าง ๆ</p>
<p>1.6 ปัญหาการจราจรไม่ระเบียบ</p>	<p>1. ประชากรไม่เคารพกฎจราจร มารยาทผู้ขับขี่รถรับจ้างต่าง ๆ</p> <p>2. เครื่องหมายสัญญาณการจราจรเลอะ</p>	<p>1. กิจกรรม (การประชาสัมพันธ์/การควบคุม)</p> <p>2. การบริหารงบประมาณ</p>	<p>ถนนพัทยาสาย 2 สี่แยกพัทยากลาง ถนนบริเวณพัทยาสายได้ทุกสาย</p> <p>- มารยาทการขับขี่รถสองแถว</p>

ปัญหา	สาเหตุ	ปัจจัยที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
1.7 ปัญหาการให้บริการน้ำประปาไม่เพียงพอ	<p>เลื่อน มีไม่เพียงพอ</p> <p>3. ผิดจรรยาบรรณน้อยกว่าปริมาณรถยนต์โดยเฉพาะในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์</p> <p>4. การใช้ฝิวจราจรเป็นที่จอดรถเข้า</p> <p>5. ไม่มีทำเทียบเรือท่องเที่ยว</p>	<p>3. การบริหารงบประมาณ</p> <p>4. กิจกรรม (การควบคุม)</p> <p>5. การบริหารงบประมาณ</p>	<p>- รถแทรกเตอร์ ลากจูงเรือเร็ว เรือสปีดเตอร์</p> <p>- รถยนต์เข้าทุกประเภท ใช้ฝิวจราจรจอดรถเข้า</p> <p>- ไม่มีป้ายสัญญาณจราจรชัดเจนและเพียงพอ</p>
	<p>1. แหล่งน้ำธรรมชาติ มีไม่เพียงพอ พื้นที่มีลักษณะไม่เหมาะสมกับการพัฒนาให้เป็นแหล่งน้ำขนาดใหญ่ได้</p> <p>2. เมืองพัทยามีการขยายตัวสูง ทั้งด้านประชากร นักท่องเที่ยว กิจกรรม ประกอบการ และการก่อสร้างต่าง ๆ</p> <p>3. ประชาชนใช้น้ำอย่างประหยัด</p>	<p>1. สภาพแวดล้อมทางกายภาพ</p> <p>2. เทคโนโลยีการบริหารและสภาพแวดล้อมทางกายภาพ</p> <p>3. กิจกรรม (ประชาสัมพันธ์)</p>	<p>- บริเวณนาจอมเทียน เช่น ถนนชัยพฤกษ์ เป็นต้น</p> <p>- บริเวณพัทยากลาง และพัทยาใต้</p> <p>- พื้นที่ในเขตนาเกลือ</p>

ปัญหา	สาเหตุ	ปัจจัยที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
1.8 ปัญหาการ ปลูกสร้าง อาคาร โดยมิได้ รับอนุญาต และปลูก สร้าง อาคารไม่ ตรงตาม ที่ได้รับ อนุญาต	1. กฎหมายและข้อ บัญญัติจำกัดขอบเขต มากเกินไปไม่สอดคล้องกับภาวะความเป็นจริง 2. เจ้าของ/ผู้ประกอบการพยายามหลีกเลี่ยงจากกฎหมาย 3. อำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดของ ปลัดเมืองไม่มีอำนาจในการจับกุมและการปฏิบัติตามขั้นตอนทางราชการล่าช้าไม่ทันการ	1. รูปแบบโครงสร้าง (ข้อบัญญัติ) 2. กิจกรรม (การควบคุม) 3. รูปแบบโครงสร้าง (อำนาจหน้าที่/ระเบียบราชการ)	กระจายอยู่ทั่วไปใน เขตเมืองพัทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณชายหาดทั่วไป ซึ่งที่ดิน มีราคาสูง
2. ปัญหาด้าน เศรษฐกิจและ การท่องเที่ยว			
2.1 ปัญหา ความไม่ เป็น	1. ขาดการควบคุม และจัดระเบียบธุรกิจ การค้าและการ	1. กิจกรรม (การควบคุม)	กิจการที่มักเอา راحتเอา เปรียบนักท่องเที่ยว เช่น บริการรถยนต์

ปัญหา	สาเหตุ	ปัจจัยที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
ระเบียบ และการ ไอรัด เอา เปรียบนัก ท่องเที่ยว จากผู้ ประกอบ การและ บริการ	บริการอย่าง เครื่องครัดจาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2. ผู้ประกอบการขาด ความสำนึกต่ออาชีพ และท้องถิ่น 3. ขาดอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ในการควบคุมดูแลอย่างทั่วถึง	2. กิจกรรม (ประชา- สัมพันธ์) 3. การบริหารบุคคล	รถสองแถว เรือเช่า รถเช่า เรือสปีดเตอร์ เป็นต้น
3. ปัญหาทางสังคม			
3.1 ปัญหายา เสพติด	1. การลักลอบค้ายา เสพติด เพราะทำ กำไรมาก 2. นักท่องเที่ยวบาง กลุ่มเข้ามาเพื่อลัก ลอบเสพยาเสพติด 3. กลุ่มหญิงบริการ กลุ่มวัยรุ่น ใช้ยา เสพติดแก้ปัญหาชีวิต 4. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือเจ้า-	1. รูปแบบโครงสร้าง (กฎหมาย) 2. กิจกรรม (การควบคุม) 3. กิจกรรม (การควบคุม) 4. กิจกรรม (ประชา- สัมพันธ์)	บริเวณชุมชนแออัด สถานเริงรมย์ต่าง ๆ

ปัญหา	สาเหตุ	ปัจจัยที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
3.2 ปัญหาชุมชนแออัดและแหล่งเสื่อมโทรม	หน้าที่ด้วยเกรงกลัวอิทธิพล 1. การอพยพย้ายถิ่น 2. รายได้ไม่เพียงพอค่าครองชีพขึ้นสูงมาก	1. กิจกรรม (การควบคุม) 2. เทคโนโลยีการบริหาร (การสร้างงาน)	- ชุมชนดั้งเดิม เช่น ชุมชนนาเกลือ ชุมชนโรงเกลือ ชุมชนกระทิงสาย ชุมชนคลองปลับ - ชุมชนใหม่ ได้แก่ ชุมชนพิทยาทังข้างวัดชัยมงคล วัดธรรมสามัคคี
3.3 ปัญหาการเรียนการสอนโรงเรียนสังกัดเมืองพิทยา	1. บุคลากรทางการศึกษาไม่เพียงพอ 2. ขาดวัสดุอุปกรณ์อาคารเรียนทางการเรียนการสอน 3. คุณภาพการศึกษาไม่ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับสภาพของท้องถิ่น	1. การบริหารงานบุคคล 2. การบริหารงบประมาณ (สัมพันธ) 3. เทคโนโลยีการบริหาร (การจัดหลักสูตรการเรียนการสอน) (การควบคุม)	โรงเรียนพิทยาทั้ง 10 โรงเรียน

ปัญหา	สาเหตุ	ปัจจัยที่ทำให้เกิดสาเหตุ	บริเวณ/ขอบเขต
4. ปัญหาด้านการบริหารระบบราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติราชการ	1. ขาดบุคลากร/อุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน 2. ขาดการประชาสัมพันธ์ไม่ต่อเนื่องและจริงจังในด้านความรู้ วิธีการติดต่องานราชการ 3. ขั้นตอนการปฏิบัติมีมาก 4. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัฒนามีไม่เต็มที่ไม่ครอบคลุมในทุกด้าน	1. การบริหารบุคลากรและการคลัง 2. กิจกรรม (การประชาสัมพันธ์) 3. เทคโนโลยีการบริหาร 4. รูปแบบโครงสร้าง (อำนาจหน้าที่)	ประชาชน นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบการต่าง ๆ

จากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า การบริหารเมืองพัฒนามันปัจจุบันนั้นยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาของท้องถิ่นได้ ปัญหาต่าง ๆ นี้ เป็นตัวชี้ให้เห็นถึงการบริหารงานนั้นยังเป็นปัญหาอุปสรรคมากมาย รวดเฉพาะอย่างยิ่งอันมีสาเหตุที่มาจากปัจจัยด้านโครงสร้างเป็นประการสำคัญ และมีผลกระทบและเกี่ยวพันกับปัจจัยอื่น ๆ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารงานงบประมาณ การดำเนินงานตามกิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น รวมทั้งผลกระทบจากตัวแปรภายนอก ทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องล้วนทำให้การปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัฒนามีปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคทั้งสิ้น จึงทำให้พอสรุปได้ว่าระบบผู้จัดการของเมืองพัฒนามันปัจจุบันนี้ มีปัญหาข้อขัดข้องในการพัฒนาเมืองพัฒนาหลาย

ประการ ตามที่ได้วิเคราะห์ในรายละเอียดมาแล้วส่งผลให้สมรรถนะทางการบริหารของเมืองพัทยาภายใต้รูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการฯไม่มีสมรรถนะเพียงพอในการรองรับภารกิจของเมืองท่องเที่ยวที่เติบโตอย่างรวดเร็วได้

โดยสรุปจากการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยต่าง ๆ ทั้งปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอกที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในการปกครองเมืองพัทยา พบว่าปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องต่อการพัฒนาเมืองพัทยาที่จะบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้ ด้วยปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ เหล่านี้ผู้วิจัยจะได้สรุปให้เห็นชัดเจนอีกครั้งในตาราง ดังนี้

ตารางที่ 4.4

แสดงประเด็นปัญหาของปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกเมืองพัทยา

1. ปัจจัยภายในเมืองพัทยา

ประเด็น	ประเด็นปัญหา
รูปแบบโครงสร้าง	<ol style="list-style-type: none"> 1. ความไม่เข้าใจในแนวความคิดการบริหารแบบผู้จัดการ 2. ความสับสนในชื่อ และบทบาทหน้าที่ของตำแหน่งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ทำให้เกิดปัญหาการก้าวก่ายแทรกแซงต่อกัน 3. การกำหนดคุณสมบัติ และคำตอบแทนของตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารยังไม่มีความเหมาะสม 4. การกำหนดคำตอบแทนผู้นำ และสมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่มีความเหมาะสม 5. ช่องว่างระหว่างผู้บริหารและพนักงานประจำเมืองพัทยา 6. อำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหา และการพัฒนา เมืองถูกกำหนดโดยส่วนกลางและจังหวัด

ประเด็น	ประเด็นปัญหา
บุคคล	<ol style="list-style-type: none">1. อัตรากำลังสัดส่วนที่ยังไม่มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับภารกิจของเมืองพัทยา2. ผู้บริหารเมืองพัทยาไม่มีอำนาจสมบูรณ์ในการบริหารบุคคล3. การรวมศูนย์อำนาจในการบริหารควบคุมไว้ที่จังหวัดและส่วนกลาง4. พนักงานขาดขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติภาระหน้าที่
กิจกรรม	<ol style="list-style-type: none">1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้แก่พนักงานเมืองพัทยาไม่เพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจ2. ขาดแคลน บุคลากร เงิน วัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพได้3. ขาดการสนับสนุนหน่วยงานด้านประชาสัมพันธ์ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการปฏิบัติกิจกรรมของเมืองพัทยา4. การควบคุมจากส่วนกลางเข้ามาเกี่ยวข้องกับวิธีการมากเกินไป5. นโยบายของรัฐไม่ชัดเจนในการดำเนินการสนับสนุนภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว6. กิจกรรมที่เป็นภารกิจหลักของเมืองพัทยา เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการบริการโครงสร้างพื้นฐานต่างเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานส่วนกลางและไม่ได้ขึ้นตรงต่อการบริหารของเมืองพัทยา

ประเด็น	ประเด็นปัญหา
<p>เทคโนโลยีทางการบริหาร</p>	<p>7. การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาเมืองในภาพรวม</p> <p>1. การจัดระเบียบการบริหาร ทั้งด้านการบริหารบุคคล การบริหารการเงิน กฎระเบียบต่าง ๆ ในการดำเนินการ เป็นระบบราชการมากเกินไป ทำให้มีขั้นตอนมาก ลำช้า ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์</p> <p>2. อำนาจการตัดสินใจของผู้บริหารไม่มีความอิสระ และคล่องตัวในการดำเนินการบริหาร</p> <p>3. การบริหารผูกติดกับกฎระเบียบที่กำหนดโดยส่วนกลาง ทำให้มีการควบคุมจากส่วนกลางมากเกินไป</p>

2. ปัจจัยภายนอกขององค์กรเมืองพัทยา

ประเด็น	ประเด็นปัญหา
สภาพแวดล้อมทางการเมือง	<ol style="list-style-type: none"> 1. เสถียรภาพการเมืองของประเทศไม่มีความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงบ่อย 2. นักการเมืองระดับชาติ ไม่ให้ความสนใจกับปัญหาการพัฒนาเมืองพัทยา 3. นักการเมืองระดับท้องถิ่น ใช้ตำแหน่งหน้าที่และบารมีเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจของตนเองมากกว่าส่วนรวม
สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ-สังคม	<ol style="list-style-type: none"> 1. การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบจากการเมือง ทำให้เกิดผลกระทบต่อเมืองพัทยา ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - เศรษฐกิจ-สังคมตกต่ำ ทำให้มีนักท่องเที่ยวน้อย มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจเมืองพัทยา ส่งผลถึงการ บริหาร ด้านภาษี ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ปัญหา การว่างงาน เป็นต้น - เศรษฐกิจ-สังคมดี ทำให้นักท่องเที่ยวมา มาก ก่อให้เกิด การขยายตัวทางธุรกิจการท่องเที่ยว การก่อสร้างมาก ก่อให้เกิดปัญหาทางการบริหารของเมืองพัทยาที่ไม่ สามารถบริหารให้รองรับภารกิจได้ ทำให้เกิดปัญหา ด้านบริการ การควบคุม เป็นต้น 2. อัตราการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ-สังคม เป็นไปอย่างรวดเร็ว ผูกติดกับสภาพแวดล้อมทางการเมือง

ประเด็น	ประเด็นปัญหา
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	<ol style="list-style-type: none"> 1. การกำหนดนโยบายการบริหารจากส่วนกลางไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง 2. ไม่มีหน่วยงานหรือที่ทำการรับผิดชอบในเขตเมืองพัทยาโดยตรง 3. จำนวนบุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่รับผิดชอบ 4. การประสานงานกับเมืองพัทยายังไม่เอื้ออำนวยเท่าที่ควร

จากการศึกษาวัฒนธรรมทางการเมืองและรูปแบบการปกครองแบบผู้จัดการของพหยา และของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ผู้ศึกษาสามารถเปรียบเทียบการบริหาร งานได้ดังต่อไปนี้

วิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารเมืองพหยากับการบริหารรูปแบบผู้จัดการของสหรัฐอเมริกาและ แคนาดา

การบริหารเมืองพหยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพหยา พ.ศ.2521 รูปแบบสภาและผู้จัดการ (council and manager) หรือผู้จัดการเทศบาล (city manager) ของเทศบาลในสหรัฐอเมริกา เป็นการบริหารรูปแบบพิเศษที่แตกต่าง ดังนี้

1. สภาเมืองพหยา หรือฝ่ายนิติบัญญัติ

สภาเมืองพหยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพหยา พ.ศ.2521 ได้ กำหนดให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง 9 คน และสมาชิกที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง 8 คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ กับจำนวน 4 คน และผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพหยาอีกจำนวน 4 คน (พ.ร.บ.2521, มาตรา 19) จึงเห็นได้ว่าสภาเมืองพหยาปัจจุบันมีสมาชิกรวมกันเท่ากับ 17 คน ซึ่งมากกว่าสมาชิกสภารูปแบบ นี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีจำนวนสมาชิกเพียง 5-9 คนเท่านั้น และทุกคนเป็นสมาชิกประเภท เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด วิธีการเลือกตั้งส่วนใหญ่ก็เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขต และ ไม่มีการสังกัดพรรค หรือกลุ่มการเมืองเช่นของเมืองพหยา

จากการศึกษาในประเด็นนี้พบว่า สาเหตุที่สมาชิกสภาเมืองพหยาประกอบด้วยสมาชิก ที่มาจากการเลือกตั้ง และแต่งตั้งนั้น เพราะประชากรเมืองพหยาอันเป็นเมืองทองที่ยาวนั้นประกอบด้วยบุคคลหลายอาชีพ เช่น เจ้าของกิจการโรงแรม บังกาโลร์ ขายของที่ระลึก เจ้าของกิจการ ภัตตาคาร ร้านอาหาร เจ้าของกิจการให้เช่ารถยนต์ เรือยนต์ มัคคุเทศ คนขับรถสองแถว ฯลฯ เป็นต้น ถ้าให้มีการเลือกตั้งสมาชิกทั้งหมดเป็นที่แน่นอนว่า จะไม่มีกลุ่ม หรือตัวแทนบุคคลแต่ละ อาชีพทุกอาชีพได้เข้ามาในสภาได้ เพราะบุคคลในบางอาชีพที่มีรายได้ต่ำ หรือไม่มีอิทธิพล หรือมี เงินแต่ไม่มีอิทธิพลก็ไม่สามารถที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเมืองพหยาได้ พระราชบัญญัติจึงได้กำหนด หลักการดังกล่าวไว้ (บุญรงค์ นิลวงส์, 2522 : 278-279) แต่จะมีผลสืบเนื่องไปถึงการเลือกตั้ง นายกเมืองและการว่าจ้างปลัดเมืองพหยาต่อไป (สาโรช ดัชมาตย์, พ.ต.อ.วีระ อนันตกุล และ จีระ สุนทรกมล, สัมภาษณ์.)

สมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่ 2 ที่มาจากแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้นจะเป็นตัวแทนจากสาขาอาชีพต่าง ๆ 4 คน และผู้แทนหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาก็ 4 คน ทั้งนี้ด้วยเจตนารมณ์ให้เป็นผู้ที่มีความสามารถและประสบการณ์งานด้านการปกครอง หรือการบริหารจากภาครัฐ สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ และเป็นที่ยึดโยงคอยแนะนำการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ได้ (ดร.วชิระ เบล่งปลั่ง, สัมภาษณ์.) อีกทั้งรูปแบบนี้สภามีอำนาจโดยตรงด้านนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารโดยทางอ้อมด้วยการจ้างผู้จัดการบริหารแทน (พ.ร.บ.2521, มาตรา 48) ดังนั้น การคานอำนาจตรวจสอบ การกลั่นกรองต่าง ๆ จึงมีน้อยมาก และหากให้สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งทั้งหมด อาจก่อให้เกิดเผด็จการทางสภาขึ้นได้ (สมบัติ สังขะวิณีจ, สมเกียรติ ขวัญสุวรรณ, สัมภาษณ์.) อีกทั้งด้านคุณสมบัติของผู้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยานั้น อาจจะไม่เพียงพอในการวิเคราะห์ปัญหาการกำหนดนโยบายอย่างรอบคอบได้ เพราะการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นได้กำหนดไว้ค่อนข้างต่ำ เช่น ด้านการศึกษา สอบไล่ได้ไม่ต่ำกว่าประถมศึกษาตามแผนการศึกษาแห่งชาติ ปี พ.ศ.2520 หรือไม่ต่ำกว่าประถมปีที่ 7 ตามหลักสูตรของกระทรวงศึกษาธิการหรือเทียบเท่า (พ.ร.บ.2521, มาตรา 14) เท่านั้น จึงอาจทำให้ขาดผู้มีคุณวุฒิทางการศึกษาที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงได้ (นพ.ปรีดา ไวรโรจน์พันธุ์, สัมภาษณ์.) ส่วนสมาชิกที่มาจากตัวแทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค, การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย, หัวหน้าตำรวจภูธร จ.ชลบุรี, นายอำเภอบางละมุง, ส่วนตัวแทนจากกลุ่มอาชีพนั้นจะเป็นกลุ่มนักธุรกิจในระดับสูงและบางคนก็ได้เคยดำรงตำแหน่งนี้มาก่อนแล้ว สมาชิกบางคนจึงเคยดำรงตำแหน่งนี้มาติดต่อกันตั้งแต่เริ่มใช้รูปแบบการบริหารรูปแบบนี้บางคนก็ 3 วาระ และ 2 วาระ ตามลำดับ จากการศึกษาพบว่า สมาชิกประเภทแต่งตั้งนี้ได้ประโยชน์มากในการทำงานเอื้อประโยชน์ในการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ของเมืองพัทยา เช่น ด้านการท่องเที่ยวได้ประสานประโยชน์ในการวางแผนในระดับประเทศได้ง่าย (วัฒนา จันทนาวรานนท์, ทวีช ฉายสว่างวงศ์, สัมภาษณ์.) แต่ก็มีข้อเสียบ้างก็คือ สมาชิกบางคนมีภูมิลำเนาอยู่กรุงเทพมหานคร มีอุปสรรคในเรื่องเวลา และการเดินทางทำให้บางครั้งต้องขาดประชุมสภาเมืองไป (อนุพงษ์ อุดมรัตนกุลชัย, สัมภาษณ์.) และสมาชิกบางคนก็ต้องเปลี่ยนแปลงบ่อยตามงานประจำที่ตนดำรงตำแหน่ง อาจเนื่องมาจากการโยกย้ายบ่อย เช่น ตำแหน่งหัวหน้าตำรวจภูธร จ.ชลบุรี, ตำแหน่งนายอำเภอบางละมุง เป็นต้น จึงอาจทำให้งานขาดความต่อเนื่องได้ เพราะคนใหม่ก็ต้องมาศึกษางานใหม่ทั้งหมด ทำให้เสียเวลา และบาง

ท่านก็ไม่มีเวลามาให้กับเมืองพัทยามาก อันเนื่องมาจากภาระรับผิดชอบงานประจำมีมาก (พารุค วงษ์บริสุทธิ์, พ.ต.อ.วีระ อนันตกุล, สัมภาษณ์.)

นอกจากนี้อาจจะมีปัญหาเกิดขึ้น ในกรณีที่สภาเมืองพัทยาถูกยุบก่อนกำหนด 4 ปี เมื่อมีสภาชุดใหม่โอกาสที่จะเป็นไปได้มากที่สมาชิกสภาประเภทได้รับการแต่งตั้งจะเป็นบุคคลเดิม แต่สมาชิกสภาประเภทเลือกตั้งใหม่แน่นอนว่าจะเป็นชุดใหม่ทั้งหมด หรือบางส่วน หรือชุดเดิมทั้งหมด ซึ่งหากสมาชิกประเภทเลือกตั้งเป็นบุคคลใหม่ทั้งหมด หรือจำนวนค่อนข้างมากอาจจะเป็นปัญหาต่อการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยา เนื่องจากปลัดเมืองพัทยาคือผู้ที่สภาเมืองพัทยาคัดก่อนแต่งตั้งไว้เปรียบเสมือนเปลี่ยนตัวนายจ้างใหม่ ลูกจ้างจึงอาจไม่ไช้คนของกลุ่มตนหรือของนายกเมืองพัทยาคณะใหม่ จึงอาจเป็นเหตุอ้างได้ว่ามีคุณสมบัติไม่เหมาะสมตามความคิดเห็นของสภาชุดใหม่ก็เป็นไปได้ เป็นต้น (สุพงษ์ อาชีพกิจพาณิชย์, สัมภาษณ์.) ในกรณีเช่นนี้สมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งจะทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยง และช่วยประคับประคองการทำงานของปลัดเมืองพัทยาได้ดี เนื่องจากดังกล่าวไว้แล้วว่า สมาชิกสภาประเภทนี้อาจจะได้จากบุคคลเดียวกับที่ได้รับการแต่งตั้งเดิมก็ได้ ดังนั้นการแต่งตั้งสมาชิกสภาจากประชาชน และจากผู้แทนหน่วยราชการ จึงยังมีความจำเป็นอยู่ (วีระยุทธ วงษ์สมุทร, สัมภาษณ์.) อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวน 9 คน ซึ่งมากกว่าสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง 1 คน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ที่ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534, มาตรา 198)

สำหรับปัญหาประชากรเมืองพัทยา ใช้สิทธิในการเลือกตั้งน้อยกว่าคาดว่าเป็นอนาคตน่าจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เนื่องจากเมืองพัทยาคือเมืองที่มีขนาดเล็ก สังคมแบบธุรกิจการท่องเที่ยวที่มีโอกาสพบปะติดต่อแลกเปลี่ยนข่าวสารกันได้ง่าย การชักชวนหรือกระตุ้นเตือนให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา และการคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนจึงน่าจะกระทำได้ง่าย เมื่อถึงระยะหนึ่ง ประชาชนเมืองพัทยาก็จะมีความรู้ความเข้าใจในระบอบประชาธิปไตย และสนใจเข้าร่วมการปกครองตนเองมากขึ้น อีกทั้งหากมีสมาชิกสภาเมืองพัทยาก็มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นและระยะยาว ในด้านอิทธิพลของนักรการเมืองท้องถิ่น ก็คาดว่าจะลดลงตาม

การเปลี่ยนแปลงของสังคม และวัยของชนรุ่นใหม่ แม้จะเป็นทายาทก็ตามแต่การศึกษา และการให้ความรู้ของสังคมจะลบสิ่งเหล่านี้ออกไปได้

2. นายกเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาเป็นสมาชิกเมืองพัทยาคณะหนึ่งซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาโดยทำหน้าที่เป็นผู้เรียกประชุมสภา เป็นประธานสภาเมืองพัทยา ตลอดจนเป็นผู้แทน และผู้นำของเมืองพัทยาในงานหรือพิธีการต่าง ๆ (พ.ร.บ.2521, มาตรา 34) กล่าวคือ เป็นตำแหน่งที่ทรงเกียรติแต่ไม่มีอำนาจในการบริหารเป็นหัวหน้าที่มีเกียรติทางพิธีการ (ceremonial head) เท่านั้น ในสหรัฐอเมริกาและแคนาดาก็เช่นเดียวกัน นายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้ โดยปกติจะได้รับการคัดเลือกมาจากสภาเทศบาลโดยไม่มีอำนาจหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาล และหัวหน้าพิธีการของเทศบาล โดยไม่มีอำนาจในการบริหารแต่อย่างใด แต่ก็มีเทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกา นายกเทศมนตรีที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จะมีอำนาจยับยั้ง (veto power)

เหตุที่กฎหมายกำหนดให้นายกเมืองพัทยามีตำแหน่งหัวหน้าทางพิธีการนั้นเพราะว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ซึ่งนักบริหารอาชีพซึ่งสภาว่าจ้างมาปฏิบัติงานแล้ว นายกเมืองพัทยาจึงไม่สมควรมีอำนาจในการบริหารงานซ้ำซ้อนกันอีก และวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น กฎหมายกำหนดไว้เพียง 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือกแต่อาจได้รับเลือกใหม่ได้ (พ.ร.บ.2521, มาตรา 35) ที่เป็นเช่นนี้เพื่อป้องกันมิให้นายกเมืองพัทยายู่งานตำแหน่งนานเกินไป จนมีโอกาสเข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานเสียเอง (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522 : 212) ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งแยกหน้าที่กันโดยเด็ดขาด (ดร.วชิระ เปล่งปลั่ง, สัมภาษณ์.)

เนื่องจากตำแหน่งนายกเมืองพัทยามีอำนาจในการบริหารงานดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ชื่อตำแหน่งมีลักษณะคล้ายกับตำแหน่ง "นายกเทศมนตรี" ของรูปแบบเทศบาลที่มีอยู่ทั่วไป และเป็นที่เข้าใจของประชาชนส่วนใหญ่ว่าเป็นตำแหน่งหัวหน้าบริหารงานในเทศบาลจึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่า ตำแหน่งนายกเมืองพัทยาคือตำแหน่งที่มีอำนาจในการบริหารงาน เช่นเดียวกับตำแหน่งนายกเทศมนตรี อันก่อให้เกิดความสับสนโดยเฉพาะประชาชนที่มีได้ศึกษารูปแบบการปกครองเมืองพัทยาโดยตรง และประกอบกับนายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นเป็นเรื่องปกติที่เมื่อประชาชนมีปัญหาเดือดร้อนก็จะมาหานายกเมืองพัทยา จึงเป็นการสนับสนุนให้นายกเมืองพัทยามีปัญหาการแทรกแซงก้าวก้าวฝ่ายบริหารได้

3. ปลัดเมืองพิทยา หรือฝ่ายบริหาร

ปลัดเมืองพิทยาถือว่าเป็นผู้บริหารสูงสุดของเมืองพิทยา รัตนนายกเมืองพิทยาเป็นผู้คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมาย อย่างน้อย 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน และเสนอชื่อให้สภาเมืองพิทยาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพิทยา (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 49) โดยในการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งและเงื่อนไขอื่นในการทำงานในหน้าที่ปลัดเมืองพิทยาให้เป็นไปตามสัญญาจ้างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และมีอายุการจ้างคราวละ 4 ปี โดยมิให้นายกเมืองพิทยาเป็นผู้สัญญาว่าจ้างในนามของเมืองพิทยา (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 50) ในสหรัฐอเมริกา และคานาดามีหลักการเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ให้สภาเป็นผู้คัดเลือกผู้จัดการเทศบาล

การว่าจ้างหรือการแต่งตั้งปลัดเมืองพิทยานั้น จะเห็นว่ามิได้ขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แต่อย่างใด เพราะรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดว่า ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง การแต่งตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534, มาตรา 199) จากสภาพลักษณะและความต้องการของเมืองพิทยา ทำให้เมืองพิทยาต้องการรูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพและผู้บริหารที่มีความสามารถและประสบการณ์สูง ซึ่งหากกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารแล้วอาจจะไม่ได้บุคคลที่มีความสามารถเสมอไป และถึงแม้จะได้บุคคลที่มีความสามารถและประสบการณ์ แต่ก็เป็นการเข้ามาโดยเหตุผลการเมือง ซึ่งอาจถูกแทรกแซงจากบุคคลอื่นโดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะสังคมในจังหวัดชลบุรี ที่มีลักษณะพิเศษของนักการเมืองท้องถิ่น (พ.ต.อ. วีระ อนันตกุล, สัมภาษณ์.) จึงเป็นกรณีที่มีเหตุผลตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย การแต่งตั้งปลัดเมืองพิทยาอาจเป็นการขัดต่อหลักการนี้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็น การปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับการที่ปลัดเมืองพิทยาอยู่ภายใต้การควบคุมในการปฏิบัติหน้าที่โดยสภาเมืองพิทยาตามสัญญาจ้างจึงย่อมทำให้ปลัดเมืองพิทยาปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและไม่สนใจหรือเกรงกลัวเสียงประชาชนโดยทั่วไปในท้องถิ่นมากนัก หากแต่จะมุ่งปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เอาใจสภาเมืองพิทยาเป็นสำคัญ ทั้งนี้อาจจะเพื่อความอยู่รอดของตน (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 214) แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพความต้องการของเมืองพิทยาอันเป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งมี

จำนวนประชากรในท้องถิ่นน้อยกว่านักท่องเที่ยวที่มาใช้บริการ ดังนั้นจุดเน้นการบริหารและการบริการจึงต่างกับเทศบาล หรือการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยามีความสำคัญมาก และเป็นสิ่งจำเป็น ส่วนปัญหาการไม่สอดคล้องต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงนั้น ถือได้ว่าประชาชนเมืองพัทยาก็ยังคงมีสิทธิมีเสียงในการเลือกผู้บริหารเมืองพัทยาโดยทางอ้อมอยู่แล้วและมีข้อพิจารณาอื่นดังนี้

การกำหนดคุณสมบัติตามพระราชบัญญัตินั้น เมื่อวิเคราะห์ถึงสภาพข้อเท็จจริง การเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการประจำแล้วนับได้ว่าค่อนข้างต่ำไปเพราะข้าราชการได้เปลี่ยนแปลงปรับปรุงในเรื่องระดับมาแล้วหลายครั้ง แต่คุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงตาม เช่น ยังคงกำหนดว่าต้องเคยดำรงตำแหน่งราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 51.) ในอดีตตำแหน่งข้าราชการระดับ 6 เทียบกับตำแหน่งนายอำเภอแต่ปัจจุบันต้องเป็นข้าราชการระดับ 7 หรือ 8 จึงถือว่าเป็นนักบริหารการกำหนดคุณสมบัติไว้เช่นนี้จึงเห็นว่าไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง (ดร. วชิระ เปล่งปลั่ง, สัมภาษณ์.)

ในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา กฎหมายจะกำหนดความรู้ความสามารถของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่ได้ระบุว่ามีมีความรู้ความสามารถในระดับใดชัดเจน เช่น เมืองพัทยา จึงสามารถคัดเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนี้ได้ในขอบเขตที่กว้างขวางกว่า ทั้งนี้การพิจารณาประเด็นนี้จะต้องนำเอามาตรฐานทางการศึกษาของประชากรในสังคมมาพิจารณาด้วย เนื่องจากรูปแบบนี้ ตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาต้องมาจากนักบริหารอาชีพที่มีความสามารถ และประสบการณ์ เพราะเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารรับผิดชอบงานบริหารทั้งหมด นับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหาร ซึ่งจากคุณสมบัติดังกล่าว ทำให้หาบุคคลมาบริหารงานเมืองพัทยาในตำแหน่งดังกล่าวได้ยาก (ณรงค์ วงศ์รัตน์, สัมภาษณ์.)

นอกจากนี้กฎหมายกำหนดค่าปลัดเมืองพัทยาได้รับเงินค่าจ้างค่าตอบแทน และเงินอื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 50) ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอัตราค่าจ้างปลัดเมืองพัทยาไว้ตั้งแต่อัตราเดือนละ 25,375 บาท และสูงสุดไม่เกิน 43,125 บาท ซึ่งหากเทียบกับอัตราเงินเดือนของบุคคลที่มีคุณสมบัติ ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบ เทียบเคียงกับผู้ที่จะเป็นปลัดเมืองพัทยาได้นั้น ถ้าเป็นข้าราชการระดับนายอำเภอ จะได้รับเงิน

เดือนประมาณ 20,000 บาท หรือถ้าเปรียบเทียบพนักงานรัฐวิสาหกิจจะได้ประมาณเดือนละ 40,000 ขึ้นไป หรือถ้าเป็นผู้บริหารธุรกิจเอกชน จะได้รับเงินค่าจ้างประมาณ 50,000-100,000 บาท ขึ้นไปอยู่แล้ว (โรสภณ เพ็ชรตระกูล, สัมภาษณ์.) ดังนั้น อัตราเงินเดือนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจึงไม่สูงกว่าหรืออาจต่ำกว่าอัตราเงินเดือนเก่าที่บุคคลดังกล่าวเคยได้รับ ประกอบกับอัตราค่าครองชีพในเมืองพัทยาอยู่ในระดับค่อนข้างสูงกว่าท้องถิ่นอื่น อีกทั้งหากเป็นปลัดเมืองพัทยาที่มาจากท้องถิ่นอื่นย่อมมีปัญหาที่หักอาศัยซึ่งเมืองพัทยามีได้จัดหาไว้ให้ และมีได้เพิ่มเงินค่าเช่าที่หักอาศัย นับว่าไม่เป็นการรุนแรงที่จะให้นักบริหารอาชีพที่มีความสามารถและประสบการณ์สูงเข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เว้นเสียแต่ว่านักบริหารอาชีพจะแสวงหาตำแหน่งดังกล่าวเพื่อเป็นเกียรติประวัติแก่ตนเองและวงศ์ตระกูล อดจะไม่หวังค่าตอบแทนที่เป็นเงินทองแต่ประการใดหรือไม่ก็เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ (สมชาย คุณปลื้ม, สัมภาษณ์.)

การพ้นจากตำแหน่งของปลัดเทศบาลในสหรัฐอเมริกา มิได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้โดยจะขึ้นอยู่กับตำแหน่งตราบเท่าที่สภายังพึงพอใจผลงานการบริหาร ส่วนการพ้นจากตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา จะเห็นได้ว่าความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยายังขาดหลักประกันความมั่นคงในอาชีพนี้ เพราะกฎหมายกำหนดว่าสัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยามีอายุคราวละ 4 ปี การต่อสัญญาจ้างใหม่ หรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาเมืองพัทยา กรณีเช่นนี้ งานทางปฏิบัติการต่อสัญญาเกิดขึ้นได้ยาก สมาชิกสภาเปลี่ยนชุดใหม่ทุก 4 ปี ซึ่งสภาชุดใหม่อาจไม่รู้จักความสามารถในการบริหารงานของปลัดเมืองคนเดิมดีพอ หรือรู้จักดีแต่อาจมีคนของตนอยู่แล้ว ยิ่งไปกว่านั้น สภาเมืองพัทยายังอาจบอกเลิกสัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยาก่อนครบกำหนด 4 ปี ตามสัญญาได้ หากปลัดเมืองพัทยากระทำผิดตามเงื่อนไขสัญญาจ้าง และกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมือง หรือกรณีที่ปลัดเมืองพัทยาเห็นว่าถูกกลั่นแกล้งไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น กรณีปลดออกจากตำแหน่งโดยไม่เป็นธรรม กฎหมายก็ไม่ได้คุ้มครองให้ปลัดเมืองพัทยาได้รับความเป็นธรรม นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครองหรือสมาคม อันเป็นที่รวมของผู้มีอาชีพผู้จัดการเทศบาล ซึ่งคอยทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ และให้ความเป็นธรรมดัง เช่นในสหรัฐอเมริกา (ดร.วชิระ เบ็ญจปลั่ง, สัมภาษณ์.) นอกจากนั้นประเทศไทยมีเทศบาลแบบนี้ที่เมืองพัทยาเพียงแห่งเดียว หากปลัดเมืองพัทยายังไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง หรืออาจถูกบอกเลิกสัญญาจ้างก่อน

ครบกำหนดจะท่าวับลัดเมืองพัทธยาอาจตกอยู่ในฐานะผู้ว่างงานทันที (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 234)

ความไม่มั่นคงในการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทธยาดังกล่าว จึงเป็นสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้นักบริหารอาชีพที่มีความสามารถ และประสบการณ์ทั้งภาคเอกชน และรัฐบาลไม่สนใจที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทธยา (โรสภณ เพ็ชรตระกูล, พิสิสัย พนมวัน ณ อยุธยา, สัมภาษณ์.) และจากข้อเท็จจริงการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทธยาก็ไม่ได้ครบตามวาระที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ตั้งแต่มีการจ้างปลัดเมืองพัทธยาเป็นต้นมา จะเห็นว่าส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี บางคนดำรงตำแหน่งแค่ระยะเวลาเพียง 4-5 เดือนเท่านั้น การเปลี่ยนแปลงตัวปลัดเมืองพัทธยาบ่อย ๆ ในระยะเวลาสั้น ๆ เช่นนี้ มีผลกระทบต่อการบริหารการพัฒนาอย่างมาก เช่น ความต่อเนื่องของการดำเนินงาน และการเข้ามาดำรงตำแหน่งในระยะเวลาสั้น ๆ นั้น ยังอยู่ในระยะการศึกษางานอยู่ การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้เป็นตัวแปรหนึ่งที่นำไปสู่ปัญหา และอุปสรรคในการพัฒนาเมืองพัทธยา

หากพิจารณาในชั้นหลักการกว้าง ๆ ตามพระราชบัญญัติแล้ว อำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทธยามีกว้างขวางครอบคลุมการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ นโยบายของสภาเมืองพัทธยาอย่างเหมาะสมกับตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในชั้นรายละเอียดอำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทธยาดังกล่าว ถูกจำกัดและขาดความคล่องตัวหลายประการดังจะกล่าวต่อไป

4. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทธยากับปลัดเมืองพัทธยา

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทธยากับปลัดเมืองพัทธยาตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น เรียกว่าเป็นความสัมพันธ์หรือการจัดองค์การรูปนัย (formal organization) (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520 : 30-31) ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

4.1 ความสัมพันธ์ของสภาเมืองพัทธยาที่มีต่อปลัดเมืองพัทธยา คือ

4.1.1 กำหนดนโยบายให้ปลัดเมืองพัทธยาถือเป็นแนวทางปฏิบัติงาน รวมทั้งควบคุมตรวจสอบการบริหารกิจการของปลัดเมืองพัทธยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎกระทรวงระเบียบข้อบังคับ และนโยบาย (พ.ร.บ. 2521, มาตรา 44)

4.1.2 ออกข้อบัญญัติให้ปลัดเมืองพัตยานาไปบังคับใช้ รวมทั้งการออกข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณประจำปี เพื่อให้ปลัดเมืองพัตยานาเนนการบริหาร

4.1.3 แต่งตั้ง และถอดถอนปลัดเมืองพัตยา (พ.ร.บ.2521, มาตรา 49, 55)

4.2 ความสัมพันธ์ของปลัดเมืองพัตยาที่มีต่อสภาเมืองพัตยา คือ

4.2.1 ร่างแผนปฏิบัติงานเพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัตยา

4.2.2 บริหารกิจการตามนโยบาย และแผนของสภาเมืองพัตยา

4.2.3 ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ และข้อบัญญัติอื่น ๆ เสนอต่อสภาเมืองพัตยา

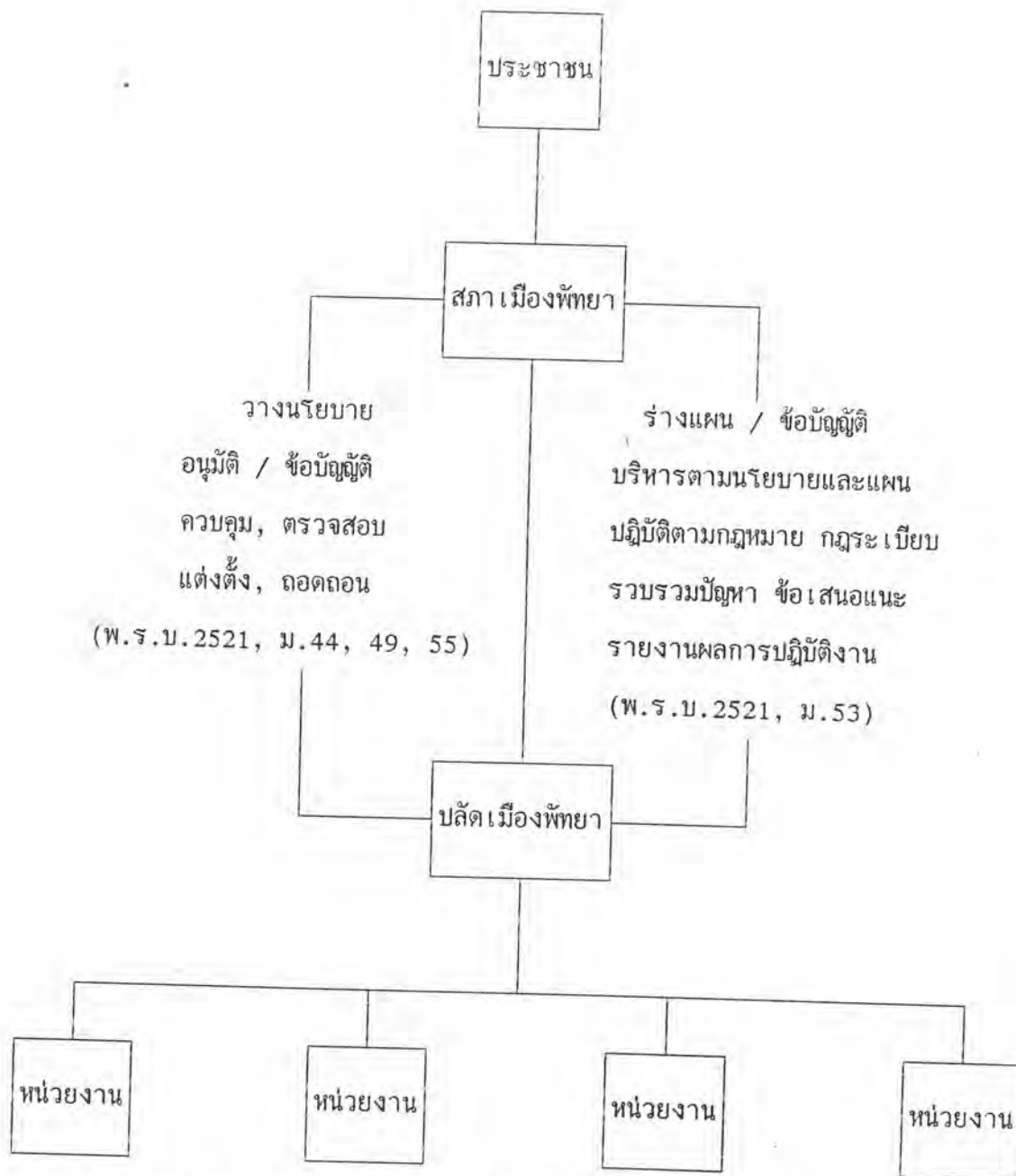
4.2.4 รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัตยา พร้อมข้อเสนอแนะต่อสภาเมืองพัตยา

4.2.5 รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อสภาเมืองพัตยา (พ.ร.บ.2521, มาตรา 53)

ความสัมพันธ์ดังกล่าว เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นสัดส่วนแน่นอนจดแยกให้สภาเมืองพัตยาทำหน้าที่ตราข้อบัญญัติกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหาร ส่วนภาระหน้าที่ในการบริหารงานนั้นสภาเมืองพัตยามอบหมายให้ปลัดเมืองพัตยาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

การบริหารงานในระบบนี้จะบังเกิดผลสำเร็จหรือไม่ มากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับสัมพันธภาพอันพอเหมาะพอดีระหว่างสภาเมืองพัตยากับปลัดเมืองพัตยาเป็นสำคัญ กล่าวคือ ฝ่ายสภาไม่ควรที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารงานของปลัดเมืองพัตยา และในทางกลับกันปลัดเมืองพัตยาก็ไม่ควรเข้าไปล่วงล้ำอำนาจของสภาเมืองพัตยาเช่นกัน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างสภาเมืองพัตยากับปลัดเมืองพัตยาก็ตาม อำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ และทางบริหารยังคงอยู่ที่สภาเมืองพัตยา เพียงแต่สภาเมืองพัตยาไม่ได้ใช้อำนาจบริหารด้วยตนเอง แต่ได้มอบอำนาจบริหารงานให้ปลัดเมืองพัตยา สภายังคงมีอำนาจควบคุมตรวจสอบอยู่ จึงทำให้อาจมีการเข้าไปยุ่งเกี่ยว และแทรกแซงอำนาจระหว่างกันได้ ยิ่งหากความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัตยากับปลัดเมืองพัตยาไม่สู้ดีนัก ย่อมมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพ และความขัดแย้งในการบริหารงานของปลัดเมืองพัตยาได้

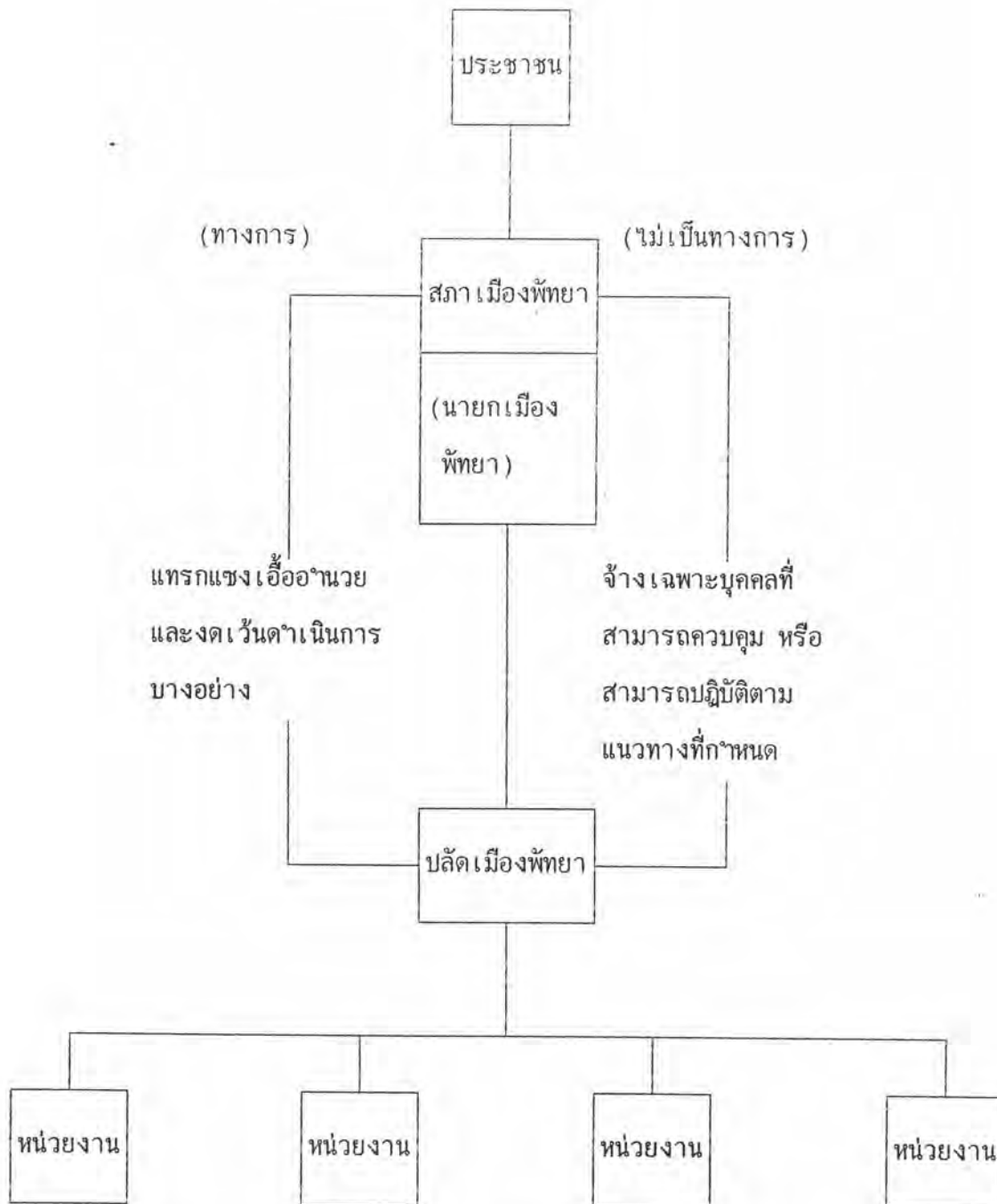
แผนภูมิที่ 3.2 แสดงความสัมพันธ์ของสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยาตามแบบองค์การรูปนัย (formal organization)



ที่มา : จำลองจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521.

จากการศึกษาพฤติกรรมของนายกเมือง และสภาเมืองพัทยาในการเข้ายุ่งเกี่ยวในการปฏิบัติงานของปลัดเมืองพัทยาพบว่า มีการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในฐานะที่เป็นนายกเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยาเข้ามาแสวงหาประโยชน์ และแทรกแซงการทำงานของปลัดเมืองพัทยาหลายประการ เช่น การรับบุคลากรเข้าทำงาน, การดำเนินการกับการก่อสร้างอาคารที่ผิดกฎหมาย การดำเนินการกับผู้บุกรุกสร้างอาคารในที่สาธารณะ การดำเนินการประเมินภาษี เป็นต้น ซึ่งการก้าวก้าว หรือแทรกแซงหน้าที่ดังกล่าว อาจทำให้การบริหารงานของปลัดเมืองพัทยาขาดความเป็นอิสระอันเกิดความเสียหายต่อเมืองพัทยาโดยรวมได้ กรณีดังกล่าว เกิดเป็นความสัมพันธ์นอกแบบหรือองค์การอุปนัย (informal organization) นอกเหนือหรือซ้อนเข้ามาในการจัดองค์การอุปนัยเต็ม ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ของบุคคลในองค์การดังกล่าวไม่เป็นไปตามกฎหมาย (ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2520 : 31-32) นอกจากนี้สภาเมืองพัทยามักจะประสานกับนายกเมืองพัทยา โดยจ้างปลัดเมืองพัทยาโดยเฉพาะบุคคลที่สามารถควบคุมและสามารถปฏิบัติตามแนวทางที่สภาเมืองพัทยากำหนด หากปลัดเมืองพัทยาไม่สามารถปฏิบัติตามแนวทางที่สภาเมืองพัทยากำหนด หรือไม่สามารถสนองนโยบายของสภาเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยานอกจากจะแทรกแซงและก้าวก้าวการดำเนินงานของปลัดเมืองพัทยาแล้ว ยังรวมถึงนายกเมืองพัทยา ประเด็นที่น่าสนใจก็คือบางครั้งประชาชนมักร้องขอให้นายกเมืองพัทยาดำเนินการที่ขัดต่อระเบียบกฎหมายและข้อบังคับ นายกเมืองพัทยาอาจสั่งการแก่ปลัดเมืองพัทยา ทำให้ปลัดเมืองพัทยาไม่สามารถปฏิบัติได้เนื่องจากขัดต่อระเบียบกฎหมายและข้อบังคับ จึงเกิดความขัดแย้งขึ้น กล่าวโดยสรุป มูลเหตุความขัดแย้งของความสัมพันธ์ระหว่างปลัดเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา และสภาเมืองพัทยาสามารถสรุปได้ดังนี้

แผนภูมิที่ 3.3 แสดงความสัมพันธ์ของสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยาแบบองค์การอรูปนัย
(informal organization)



ที่มา : จำลองจากพระราชบัญญัติและการศึกษาของผู้วิจัย

จากการศึกษาถึงพฤติกรรมความสัมพันธ์ระหว่างนายกเมือง (สภาเมือง) กับปลัดเมือง จะเห็นว่ามี ความขัดแย้งกันบ่อยครั้ง ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ปลัดไม่สามารถบริหารงานได้ตามที่ตนต้องการ และต้องออกจากตำแหน่งในที่สุด จะเห็นว่าบางสมัยต้องเปลี่ยนตัวปลัดเมืองถึง 3-4 คน

การที่มีการเปลี่ยนตัวปลัดเมืองพื้หลายบ่อยเกินไปเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวปลัดเมือง จนทำให้การบริหารมีปัญหาอุปสรรค เช่น แสดงถึงความสัมพันธ์กับเงินทางลบกับนายกเมือง เกิดความขัดแย้งหรือการก้าวก่ายแทรกแซงในงานบริหารด้วยตัวแปรด้านผลประโยชน์ทางธุรกิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ทั้งนายกเมืองพื้หลาย และสมาชิกสภาเมืองพื้หลายส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจที่มีการดำเนินการอยู่ในเมืองพื้หลาย ดังนั้น การเข้ามาในตำแหน่งนี้จึงมีวัตถุประสงค์แอบแฝงในการรักษาผลประโยชน์ด้านธุรกิจของตนเอง (ร.ต.ปฐุม วรรณะภูติ, สัมภาษณ์.) ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จึงเป็นปัญหาข้อขัดข้องประการหนึ่งที่เกิดจากรูปแบบโครงสร้างการบริหารการพัฒนาเมืองพื้หลาย

การจัดองค์การบริหารเมืองพื้หลายตามรูปแบบผู้จัดการเทศบาลนี้ โดยแนวความคิดของรูปแบบแล้วนับว่าเป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมกับเมืองพื้หลาย ทั้งนี้เพราะเป็นรูปแบบที่เน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานซึ่งเหมาะสมกับสภาพลักษณะและความต้องการของเมืองพื้หลายแต่เมื่อนำมาดำเนินการปฏิบัติในชั้นรายละเอียดของโครงสร้างกลับไม่เป็นไปตามแนวความคิดที่ถูกต้อง ทำให้โครงสร้างบางอย่างมิได้ส่งเสริมให้ระบบบริหารดังกล่าวบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น เงินเดือนของปลัดเมืองพื้หลายไม่เป็นที่จูงใจให้นักบริหารอาชีพที่มีความสามารถ และมีประสบการณ์มาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพื้หลาย ความไม่มั่นคงในอาชีพหรือตำแหน่งปลัดเมือง และการแทรกแซงการบริหารงานบางอย่างโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ความไม่เข้าใจในแนวความคิดที่แท้จริง ความสับสนในบทบาทหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้ว จึงทำให้ดูเหมือนว่า รูปแบบนี้ทำให้เกิดปัญหา และไม่สามารถบริหารเมืองพื้หลายให้บรรลุเป้าหมายได้

จากการวิเคราะห์รูปแบบการบริหารเมืองพื้หลายที่ได้ นำเอารูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการเทศบาล (city manager) ซึ่งใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้นั้น ดังรายละเอียดในการวิเคราะห์ประเด็นต่าง ๆ มาแล้วนั้น จะเห็นว่ามีปัญหาข้อขัดข้องที่เกิดจากรูปแบบนี้เป็นอันมาก จนก่อให้เกิดปัญหามากมาย ทำให้สังคมทั่วไปที่ไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดเข้าใจว่า ปัญหาต่าง ๆ

เกิดจากการนำรูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการมาใช้ ซึ่งความจริงแล้วเป็นการเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง อันที่จริงแล้วเราใช้เพียงชื่อ และแนวความคิดบางส่วนเท่านั้น ไม่ได้นำแนวความคิดทั้งหมดที่ใช้ในต่างประเทศมาปฏิบัติ และส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหาส่วนมากก็คือส่วนที่เราใช้แตกต่างจากแนวความคิดเดิม จนมีคำกล่าวว่าการนำรูปแบบผู้จัดการเทศบาลของพิทยาเป็นแบบ "ห้วงมกฏท่ายมังกร" นั้น หมายถึง รูปแบบโดยผิวเผินนั้นจะคล้ายกับแต่ในรายละเอียดในการดำเนินการ เป็นไปอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารราชการเช่นเดียวกับเทศบาลทั่ว ๆ ไปของประเทศไทย ในเรื่องนี้จะสรุปให้เห็นประเด็นที่สำคัญถึงความแตกต่างกัน ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4.5

แสดงเปรียบเทียบความแตกต่างในประเด็นสำคัญของการนำรูปแบบผู้จัดการ
ในประเทศสหรัฐอเมริกา กับ เมืองพิทยา

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	เมืองพิทยา
1. แนวคิด	เป็นการจัดการแบบธุรกิจเอกชน	เป็นการบริหารแบบราชการ
2. อำนาจหน้าที่	กำหนดโดยสภาเทศบาล มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ	ไม่ได้กำหนดโดยสภาเมืองพิทยา แต่กำหนดโดยกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) จากส่วนกลาง ทำให้ไม่มีอิสระในการตัดสินใจอย่างเต็มที่

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	เมืองพัทยา
<p>3. ผู้บริหาร (City Manager)</p> <p>3.1 การได้มาของผู้บริหาร</p> <p>3.2 ความมั่นคงในอาชีพผู้บริหาร</p>	<p>เป็นนักบริหารอาชีพที่ประสบความสำเร็จจากอาชีพการงาน และมี international city manager's association สนับสนุน และรองรับ</p> <p>ไม่มีกำหนดเวลาขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพการทำงาน ความสัมพันธ์กับสภาเทศบาล</p>	<p>ไม่มีสมาคมนักบริหารอาชีพด้วยรูปแบบนี้ เพื่อนำมาใช้เพียงพัทยาแห่งเดียว จึงมีความยากลำบากในการจ้างนักบริหารอาชีพที่มีความสามารถสูงจริง ๆ มา บริหารกำหนดวาระการจ้างคราวละ 4 ปี และจะขึ้นอยู่กับสมัยของการเลือกตั้ง</p>
<p>4. ฝ่ายนิติบัญญัติ</p>	<p>ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 5-9 คน และสมาชิกทุกคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนไม่มีการสังกัดพรรค หรือกลุ่มการเมือง</p>	<p>ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 17 คน โดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จำนวน 9 คน และประเภทแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีก 8 คน สมาชิกประเภทเลือกตั้ง มีทั้งสังกัดกลุ่มการเมือง และผู้สมัครอิสระ</p>

ประเด็น	สหรัฐอเมริกา	เมืองพัทยา
5. วิธีการ		
5.1 การควบคุม กฎระเบียบ	มีความเป็นอิสระและความ คล่องตัวในการตัดสินใจ อย่างเต็มที่ภายในองค์กร	มีความเป็นอิสระน้อย อยู่ภาย ใต้การควบคุมของระบบการ บริหารราชการส่วนกลาง
5.2 การบริหารบุคคล	มีความเป็นอิสระ เทศบาล สามารถจัดการฯ ให้อะไรทั้งหมด ทั้งการจ้าง การพิจารณาความดี ความชอบ การลงโทษ เป็นต้น	ถูกควบคุมและจัดการจาก ส่วนกลาง เช่น ในการแต่งตั้ง โยกย้าย เป็นต้น
5.3 การบริหาร การเงิน	สามารถบริหารการเงินได้เอง ภายใต้กฎหมายของรัฐ	อยู่ภายใต้การควบคุมดูแล อนุมัติจากจังหวัด และกรม การปกครอง กระทรวง มหาดไทย

จากตารางการเปรียบเทียบให้เห็นชัดเจนเช่นนี้แสดงถึงความแตกต่างกันของการใช้
รูปแบบผู้จัดการในสังคมวัฒนธรรม และระบบการบริหารของไทยที่ยึดมั่นในระบบราชการที่แตกต่าง
กัน จึงเป็นสาเหตุสำคัญสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่ปัญหาการบริหารเมืองพัทยา ทำให้ไม่สามารถรองรับ
ภารกิจของเมืองได้ และทำให้เข้าใจว่าดูเหมือนว่ารูปแบบการบริหารแบบผู้ จัดการไม่มีสมรรถนะ
เพียงพอในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา

จากการศึกษาครั้งนี้ สามารถสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นระบบผู้จัดการที่ใช้กับเมืองพัทยา ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการปกครองเมืองพัทยา ตั้งแต่โครงสร้าง บุคลากร กิจกรรม การดำเนินงาน เทคโนโลยีทางการบริหาร โดยมีผลกระทบต่อกระบวนการปกครองท้องถิ่นและสภาพแวดล้อมภายนอก จึงเป็นไปตามสมมติฐานที่ถูกกำหนดไว้ ดังนั้นเมื่อผลจากการศึกษาเป็นเช่นนี้ จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขให้การบริหารเมืองพัทยาเป็นไปในแนวทางที่เหมาะสม มีรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับความเป็นจริง เพราะเมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการบริหารของเมืองพัทยาปัจจุบันที่ก่อให้เกิดปัญหาอยู่ที่นี่ จะเห็นว่ารูปแบบที่นำมาใช้ไม่ได้เป็นไปตามแนวความคิดของการบริหารรูปแบบผู้จัดการที่ใช้ประสบผลสำเร็จในต่างประเทศ แต่เป็นรูปแบบที่นำมาใช้ภายใต้ระบบราชการ ที่รวมศูนย์อำนาจในการบริหารไว้ส่วนกลาง และส่วนนี้คือส่วนที่ก่อให้เกิดปัญหาทางการปฏิบัติ ดังนั้นการแก้ไขปัญหามือเมืองพัทยา จึงต้องเข้าจประเด็นที่เป็นปัญหาที่ถูกต้องเพื่อเป็นแนวทางนำไปสู่การ พิจารณารูปแบบการบริหารที่เหมาะสมกับเมืองพัทยาต่อไป เพราะแนวความคิดการบริหารรูปแบบผู้จัดการนั้นมีความเหมาะสมกับการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา เพราะใช้ผู้บริหารมืออาชีพที่มีความสามารถทางการบริหาร มีประสบการณ์สูง มีความคล่องตัว อิสระในการตัดสินใจในการบริหาร และดำเนินการต่าง ๆ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นจากสภาพข้อเท็จจริงของเมืองพัทยา ผู้วิจัยจึงสามารถสรุปจากผลของการศึกษาได้ว่า รูปแบบผู้จัดการนั้นอาจมีความเหมาะสมกับการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา เพียงแต่ต้องนำมาใช้ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับความเป็นจริง แก้ไขปรับปรุง พัฒนาส่วนที่พบว่ามีปัญหาและอุปสรรค ข้อขัดข้องในการบริหาร ซึ่งตั้งแต่นำรูปแบบนี้มาใช้กับเมืองพัทยายังไม่ได้มีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอย่างจริงจังให้มีผลทางปฏิบัติเลย ผู้วิจัยจึงยังคงยืนยันว่ารูปแบบการบริหารแบบผู้เจ้การน่าจะมีความเหมาะสมกับเมืองพัทยายในสภาพปัจจุบันโดยการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพสังคมและภารกิจของเมืองพัทยา โดยในส่วนของปัจจัยภายนอกนั้น ถึงแม้ว่ามีความสัมพันธ์และมีผลกระทบต่อเมืองพัทยามาก แต่บางปัจจัย เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองนั้นเป็นปัจจัยที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา เพราะขึ้นอยู่กับระบบใหญ่ของประเทศจึงอยู่นอกเหนือจากการเสนอในการปรับปรุงแก้ไขในรูปแบบการบริหารเมืองพัทยา โดยหวังว่าถ้ามีการปรับปรุงแก้ไขในการบริหารเมืองพัทยา ให้การบริหารมีประสิทธิภาพ มีผู้บริหารที่มีอำนาจมีอิสระ

ในการตัดสินใจและมีความสามารถภายใต้โครงสร้างที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารก็จะสามารถป้องกัน และแก้ไขผลกระทบที่เกิดขึ้นได้สามารถบริหาร เมืองพัทยาให้บรรลุเป้าหมายภายใต้สถานการณ์นั้น ๆ ได้สำหรับปัจจัยด้านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้นรัฐบาลต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมสนับสนุน ภารกิจเมืองพัทยา ให้หน่วยงานเหล่านั้นเอื้ออำนวยต่อการประสานงานกับเมืองพัทยา โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการท่องเที่ยว ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนั้น การวางแผน นี้ ต้องมอบอำนาจให้แก่เมืองพัทยาเป็นผู้ดำเนินการ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งตัวแทนมาร่วม เป็นกรรมการในการวางแผนพัฒนาทั้งด้านงบประมาณและกำลังคนในการปฏิบัติตามแผน โดยหาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ไม่ดำเนินการตามแผนพัฒนาของเมืองพัทยาด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ก็ ต้องให้อำนาจแก่เมืองพัทยาในการดำเนินการหาหน่วยงานอื่น รวมทั้งภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการ ได้ การให้อำนาจแก่เมืองพัทยาเช่นนี้ก็จะสามารถพัฒนาเมืองพัทยาไปสู่เป้าหมายได้ และสอดคล้อง กับหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและหลัก privatization ในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนา ประเทศ