

วิเคราะหฺพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพทฺยา พ.ศ.2521

พทฺยาเป็นเมืองท่องเที่ยว ที่นับวันจะเจริญเติบโตขึ้นเรื่อยมา
กัวยเหตุนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพทฺยา พ.ศ.2521 กฎ-
กระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศต่างๆที่มีผลบังคับใช้กับเมืองพทฺยา
อาจจะเกิดปัญหาความไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสภาพลักษณะและความ
ต้องการของเมืองพทฺยาได้ ดังนั้นการวิเคราะหฺกฎหมายดังกล่าวจะมีประโยชน์
ต่อการบริหารงานเมืองพทฺยาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงได้วิเคราะหฺ
กฎหมายดังกล่าวในประเด็นที่สำคัญๆ ดังนี้

- ก. การจัดองค์การบริหารเมืองพทฺยา
- ข. การจัดระเบียบราชการเมืองพทฺยา
- ค. อำนาจหน้าที่ของเมืองพทฺยา
- ง. ข้อบัญญัติเมืองพทฺยา
- จ. การคลังของเมืองพทฺยา
- ฉ. การควบคุมเมืองพทฺยา

การจัดองค์การบริหารเมืองพทฺยา

การบริหารเมืองพทฺยาประกอบด้วย องค์การบริหารที่สำคัญๆ 2 องค์-
กร คือ สภาเมืองพทฺยา และปลัดเมืองพทฺยา¹ ดังที่กล่าวแล้วว่า การจัดองค์

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพทฺยา พ.ศ.2521,

การบริหารดังกล่าว เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จักจกรเทศบาล (City manager plan) กล่าวคือ เป็นรูปแบบที่นำเอานักบริหารอาชีพที่มีความสามารถและประสบการณ์สูง เข้ามารับบริหารงาน เพื่อมุ่งประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา โดยมีลักษณะเป็นรูปแบบที่มีทั้งข้อดีและข้อเสียดังที่กล่าวมาแล้ว

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า พัทยาเจริญเติบโตไม่หยุด เนื่องจากยังอยู่ในความนิยมของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ จากสถิติในปี พ.ศ. 2524 พบว่า เมืองพัทยามีธุรกิจเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ดังนี้

1. โรงแรมและบังกาโลว์ แยกเป็นประเภทที่จำนวน ดังนี้
โรงแรมชั้นหนึ่ง 17 แห่ง จำนวนห้องประมาณ 4,400 ห้อง, โรงแรมชั้นสอง และบังกาโลว์ประมาณ 79 แห่ง จำนวนห้องประมาณ 3,000 ห้อง เกสเฮาส์ ประมาณ 20 แห่ง

2. สถานอาบอบนวด	ประมาณ	6	แห่ง
3. โบว์ลิ่ง	จำนวน	2	แห่ง
4. สนามเทนนิส	จำนวน	11	แห่ง
5. สระว่ายน้ำ	จำนวน	44	แห่ง
6. บริษัทรถนำเที่ยว	ประมาณ	20	บริษัท
7. บริษัทเรือนำเที่ยว	ประมาณ	10	บริษัท
8. บริการรถสองแถว	ประมาณ	680	คัน
9. สนามคาร	จำนวน	3	แห่ง
10. กภัตตาคารและร้านอาหาร	ประมาณ	60	แห่ง
11. ปั๊มน้ำมัน	จำนวน	9	แห่ง
12. ชุมสายโทรศัพท์	จำนวน	1	แห่ง

13. เรือประเภทต่างๆที่ได้รับการจดทะเบียนและต่อใบอนุญาต 492 ลำ¹

¹สำนักปลัดเมืองพัทยา, ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเมืองพัทยา (เอกสาร-โรเนียว).

จะเห็นได้ว่าสถิติดังกล่าว เพิ่มขึ้นจากเดิมในขณะที่ยังเป็นสหภาพ
ภิกษวนาเกลือเป็นอันมาก นอกจากนี้ประชากรเดิมของท้องถิ่นและประชากรที่มา
จากท้องถิ่นอื่นซึ่งหลงไหลเข้าสู่เมืองพิมายจำนวนมากนั้น ต่างก็มุ่งประกอบอาชีพ
ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการท่องเที่ยว คิดเป็นอัตราส่วนประชากรในพิมายทั้งหมดเป็น
ร้อยละ 87¹ ที่เห็นเช่นนี้ เพราะพิมายเป็นแหล่งรายได้และงานหลายรูปแบบ
เช่น บริกร ลูกจ้าง ฯลฯ จึงอาจกล่าวได้ว่า เมืองพิมายเจริญเติบโตอย่าง
รวดเร็วและไม่หยุดยั้ง ทำให้พิมายต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆ มากมาย บางปัญหา
ก็ไม่อาจที่จะแก้ไขหรือป้องกันได้โดยง่าย สำหรับปัญหาหลักที่กระทบกระเทือน
ต่อการพัฒนาเมืองพิมายให้เป็นเมืองท่องเที่ยวที่สมบูรณ์นั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้ 2

ก. ปัญหาการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย เป็นปัญหาสำคัญ
ที่มีอิทธิพลสูงใจให้ผู้นิยมมาท่องเที่ยวมากขึ้น หรือน้อยลง แต่ปัจจุบันเมืองพิมาย
ยังคงเผชิญกับปัญหาบางประการที่เป็นอุปสรรคต่อการท่องเที่ยว เช่น ปัญหาการ
ป้องกันอัตรักภัย, ปัญหาอุบัติเหตุทางทะเล, ปัญหาการก่อวินาศกรรม เป็นต้น
ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นมาเนื่องจากเมืองพิมายยังขาดอุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพอยู่

ข. ปัญหาเกี่ยวกับการพัฒนาความเจริญทางสังคม เช่น ในด้านการ
ศึกษา การขาดอาคารสถานที่, อุปกรณ์และครุภัณฑ์ทางการศึกษา ปัญหาในผู้
ส่งเสริมวัฒนธรรมประเพณีของท้องถิ่น และกิจกรรมของเยาวชน ปัญหาด้านการ
สาธารณสุข ขาดแคลนสถานพยาบาล, แพทย์และบุคลากร ตลอดจนเครื่องมือ-
เครื่องใช้ในทางการแพทย์ และปัญหาด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การรักษา
ความสะอาด การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

¹ สำนักปลัดเมืองพิมาย, แผนกนโยบายและแผน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมฉบับที่ 2 เมืองพิมาย 2525-2529, (กรุงเทพฯ : ออฟเซ็ทโปรดักชั่น,
ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์,) หน้า 37.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-18, 37.

ค. ปัญหาการพัฒนาเมืองและสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาการคมนาคม
ถนนอยู่ในสภาพที่ชำรุดและไม่ได้มาตรฐาน ปัญหาจัดให้มีและปรับปรุงสาธารณูป-
โภค ปัญหาทำเหมืองแร่ประมงที่บริเวณพืथाใต้, ปัญหาการจัดระบบระบายน้ำฝน
และระบบบำบัดน้ำเสียโครก, ปัญหาการจัดให้มีและปรับปรุงสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
ปัญหาจัดวางผังเมืองเฉพาะ, ปัญหาการพัฒนาเกาะล้าน, ปัญหาส่งเสริมคุณภาพ
สิ่งแวดล้อม และปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เป็นต้น

ง. ปัญหาด้านการพัฒนาการท่องเที่ยวและส่งเสริมอาชีพ เช่น
ปัญหาความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวและประชาชน, ปัญหาแหล่งท่องเที่ยวมีน้อย
ไม่สอดคล้องกับปริมาณของนักท่องเที่ยว, ปัญหาการบำรุงรักษาแหล่งท่องเที่ยวไม่มี
ประสิทธิภาพเพียงพอ, ปัญหาการส่งเสริมอาชีพและบริการการท่องเที่ยวของ
ประชาชน และปัญหาเกี่ยวกับการฉายโอกาสเอาเปรียบนักท่องเที่ยว เป็นต้น

จากสภาพลักษณะและปัญหาต่างๆดังกล่าวนี้ว่าเป็นเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน ซึ่งต้องการรูปแบบการปกครองที่มีประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการ
แก้ปัญหาและพัฒนาเมืองพืथा อีกทั้งต้องการผู้บริหารที่มีความสามารถและประสบ-
การดีสูง หลักการปกครองท้องถิ่นตามรูปแบบสุขภาพเทศบาล องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร จึงไม่อาจจัดเป็นรูปแบบการปกครองที่
เมืองพืथाได้ ถึงเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว แต่ความต้องการดังกล่าว ตรงกับหลัก-
การสำคัญของรูปแบบผู้จัดการเทศบาล เพราะรูปแบบนี้นำเอาผู้บริหารอาชีพที่มี
ความสามารถและประสิทธิภาพสูงเข้ามาบริหารงานเพื่อมุ่งประสิทธิภาพ ประกอบ
กับเป็นรูปแบบที่ผสมผสานอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร เอาไว้ที่สภาท้องถิ่นแห่งเดียว
รวมทั้งการเข้ารับตำแหน่งของผู้จัดการก็เป็นไปตามสัญญาจ้าง มิใช่วิถีทางและ
เหตุผลทางการเมือง จึงเป็นการลดบทบาททางการเมืองของท้องถิ่นลง กล่าว
คือ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร

อีกทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ ผู้จัดการเทศบาลมีต้องคอยหาเสียงสนับสนุนจากสภาท้องถิ่นมากนัก และมีต้องถูกแทรกแซงการบริหารโดยง่าย ทั้งนี้เพื่อเน้นประสิทธิภาพในการบริหารนั่นเอง อีกทั้งเป็นรูปแบบที่มีข้อดีอื่นๆ ในการบริหารดังเคยกล่าวมาแล้ว ดังนั้นรูปแบบผู้จัดการเทศบาลจึงยังคงเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาลักษณะและความต้องการของเมืองพัทยาอย่างยิ่ง ซึ่งคล้ายกับแนวความคิดรูปแบบการปกครองเมืองพัทยาในอดีต

รูปแบบการจัดองค์การบริหาร เมืองพัทยาแยกพิจารณาไว้ดังนี้

ก. สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

1. สมาชิกสภาเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง 9 คน และสมาชิกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง 8 คน¹ โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่างๆกันจำนวน 4 คน และผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาจำนวน 4 คน² ส่วนรูปแบบนี้ในสหรัฐและแคนาดามีจำนวนสมาชิกสภาน้อยกว่า เช่น ในสหรัฐจะมีจำนวนสมาชิกสภาจำนวน 5-9 คนเท่านั้น และได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด วิธีการเลือกตั้งส่วนใหญ่ก็เป็นการเลือกตั้งแบบรวมเขตและไม่มีการสังกัดพรรค

เหตุที่สมาชิกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งนั้น เพราะประชากรเมืองพัทยามีประกอบด้วยบุคคลหลายอาชีพ เช่น เจ้าของกิจการโรงแรม บังกาโล คนขายของที่ระลึก พาหนะให้เช่าเรือทัศนาวาร มีคฤหาสน์คนขับรถสองแถว ฯลฯ เป็นต้น ถ้าให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาทั้งหมด เป็นที่

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, มาตรา 9.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

แน่นอนว่าจะไม่มีกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแทนของบุคคลแต่ละอาชีพเข้ามาในสภาได้ ทั้งนี้ เพราะบุคคลในบางอาชีพที่ไม่มีเงินหรืออิทธิพลจะไม่สามารถเข้ามาเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาได้โดยง่าย กฎหมายจึงกำหนดหลักการดังกล่าวขึ้น¹

ส่วนการแต่งตั้งจากผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องนั้น เนื่องจากผู้แทนหน่วยราชการส่วนใหญ่เป็นผู้มีความสามารถและประสบการณ์ในด้านงานปกครองของรัฐอยู่แล้ว จึงสามารถเป็นที่เล็งหรือคอยแนะนำการดำเนินกิจการต่างๆ ได้ดี อีกทั้งรูปแบบนี้สภามีอำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหาร โดยปราศจากการคานอำนาจตรวจสอบ ถ่วงถ่วงจากองค์กรอื่นๆ ซึ่งหากให้สมาชิกสภาจากการเลือกตั้งทั้งหมดก็อาจก่อให้เกิดเผด็จการทางสภาขึ้นได้ ประกอบกับประชาชนในเมืองพัทยาส່วนใหญ่ยังขาดความสนใจ ความกระตือรือร้นในการเข้ามามีส่วนปกครองตนเอง โดยเฉพาะการสนใจถึงระดับคอยควบคุมการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยา หรือผลประโยชน์ของตน ดังจะเห็นได้จากสถิติการใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาเมื่อ พ.ศ. 2524 มีประชาชนไปใช้สิทธิเพียง 26% เท่านั้น² นอกจากนี้อาจจะมีปัญหาเกิดขึ้นในกรณีที่สภาเมืองพัทยาดูกฤษฎีกาที่กำหนด 4 ปี เมื่อมีสภาชุดใหม่โอกาสที่จะเป็นไปได้มากที่สุดที่สมาชิกสภาประเภทได้รับการแต่งตั้งจะเป็นบุคคลเดิม แต่สมาชิกสภาประเภทเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นชุดใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วนหรือชุดเดิมทั้งหมด ซึ่งหากสมาชิกประเภทเลือกตั้งเป็นบุคคลใหม่ทั้งหมดหรือจำนวนค่อนข้างมากอาจจะ เป็นปัญหาต่อการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยา เนื่องจากเป็นผู้ที่สภาเมืองพัทยาคัดก่อนแต่งตั้งไว้ เปรียบเสมือนเปลี่ยนตัวนายจ้างใหม่ ลูกจ้างอาจมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมตามความคิดเห็นของสภาชุดใหม่ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้สมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งจะทำหน้าที่เป็นที่เล็งและช่วยประคับประคองการทำงานของปลัดเมืองพัทยาได้ดี เนื่องจากดังกล่าวไว้แล้วว่าสมาชิกสภาประเภทนี้อาจจะได้จากบุคคลคนเดียวกับที่ได้รับการแต่งตั้งเดิมก็ได้

¹บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 278-279.

²สำนักปลัดเมืองพัทยา, แผนกนโยบายและแผน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 2 เมืองพัทยา 2525-2529, หน้า 31.



ดังนั้นการแต่งตั้งสมาชิกสภาจากประชาชน และจากผู้แทนหน่วยราชการ จึงยังมีความจำเป็นอยู่ อย่างไรก็ตาม กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวน 9 คน ซึ่งมากกว่าสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง 1 คน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ได้กำหนดไว้ว่า ให้มีสมาชิกจากการแต่งตั้งน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง¹

สำหรับปัญหาประชากรเมืองพัทยาใช้สิทธิในการเลือกตั้งนั้น คาดว่าในอนาคตคงจะเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เนื่องจากเมืองพัทยาคือสังคมแบบธุรกิจที่มีโอกาสพบปะติดต่อแลกเปลี่ยนข่าวสารกันได้ง่าย การชักชวนหรือกระตุ้นเตือนให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา และการสนใจผลประโยชน์ของตนจึงกระทำได้ง่าย เมื่อถึงระยะหนึ่งประชาชนเมืองพัทยาคงจะเข้าใจและสนใจเข้าร่วมการปกครองตนเอง อีกทั้งหากมีสมาชิกสภาเมืองพัทยามีความรู้ความสามารถแล้ว สมาชิกในส่วนที่มาจากการแต่งตั้งข้าราชการประจำสมควรอย่างยิ่งที่จะลดน้อยลงหรือสิ้นสุดลง และให้สมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แต่การแก้ไขจำนวนสมาชิกประเภทแต่งตั้งให้ลดลงหรือยกเลิกไปจากกฎหมายดังกล่าวกระทำได้อีก ทั้งนี้เพราะต้องแก้ไขยกเลิกโดยพระราชบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภาระดับรัฐ

2. นายกเมืองพัทยา เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาคณะหนึ่งซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภา โดยทำหน้าที่เป็นผู้เรียกประชุมสภา เป็นประธานสภาเมืองพัทยา ตลอดจนเป็นผู้แทนและผู้นำของเมืองพัทยาในงานหรือพิธีการต่างๆ³ กล่าวคือ เป็นตำแหน่งที่ทรงเกียรติ มีลักษณะเป็นประมุขของเมืองพัทยา แต่ไม่มีอำนาจในการบริหาร หรือเป็นหัวหน้าที่มีเกียรติทางพิธีการ (Ceremonial Head) เท่านั้น ในสหรัฐอเมริกาและคานาดาก็เช่นเดียวกัน นายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521, มาตรา 182.

²พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521, มาตรา 32.

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34.

โดยปกติจะได้รับการคัดเลือกมาจากสภาเทศบาล โดยให้มีอำนาจหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาลและหัวหน้าพิธีการของเทศบาลโดยไม่มีอำนาจในการบริหารแต่อย่างใด แต่ก็มีเทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกา นายกเทศมนตรีที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจะมีอำนาจยับยั้ง (Veto power) มติของสภาได้

เหตุที่กฎหมายกำหนดให้นายกเมืองพัทธยา มีตำแหน่งหัวหน้าทางพิธีการนั้น เพราะว่าการปกครองท้องถิ่นรูปนี้ใช้นักบริหารอาชีพซึ่งสภาว่าจ้างมาปฏิบัติงานแล้ว นายกเมืองพัทธยาจึงไม่สมควรมีอำนาจในการบริหารงานซ้ำซ้อนกันอีก และวาระในการดำรงตำแหน่งนั้น กฎหมายกำหนดไว้เพียง 2 ปีนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่อาจได้รับเลือกใหม่ได้¹ ที่เป็นเช่นนี้เพื่อป้องกันมิให้นายกเมืองพัทธยาอยู่ในตำแหน่งได้นานจนมีโอกาสดำเนินการเกี่ยวข้องในการบริหารงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานเสียเอง² ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งแยกหน้าที่กันโดยเด็ดขาด

เนื่องจากตำแหน่งนายกเมืองพัทธยา ไม่มีอำนาจในการบริหารงานดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ชื่อตำแหน่งมีลักษณะคล้ายกับตำแหน่ง "นายกเทศมนตรี" ของรูปแบบเทศบาลที่มีอยู่ทั่วไป และเป็นที่เข้าใจของประชาชนส่วนใหญ่ว่าเป็นตำแหน่งหัวหน้าบริหารงานในเทศบาล จึงทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่า ตำแหน่งนายกเมืองพัทธยาเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในการบริหารงานคล้ายกับนายกเทศมนตรี อันก่อให้เกิดความสับสนว่าเป็นรูปแบบการปกครองประเภทใดแน่ โดยเฉพาะประชาชนที่มีได้ศึกษารูปแบบการปกครองเมืองพัทธยาโดยตรง

3. อำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทธยา

อำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทธยานั้น มีดังนี้

ก. วางนโยบายและอนุมัติแผนปฏิบัติงาน เพื่อให้เป็นแนวทางในการบริหารงานเมืองพัทธยา

ข. ออกข้อบัญญัติ ตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทธยา และข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณประจำปี

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 35.

² บุญรงค์ นิลาวัณ, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 282.

ค. แต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการของสภาเมืองพัทยาเพื่อ
กระทำการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา

ง. ควบคุมการปฏิบัติงานของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตาม
กฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัติ
นโยบายและแผนงานของเมืองพัทยา¹

จ. แต่งตั้งหรือถอดถอนปลัดเมืองพัทยาโดยมีนายกเมืองพัทยาเป็น
คู่สัญญาว่าจ้าง²

ฉ. ให้ความเห็นชอบกรณีเมืองพัทยาร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัท
เป็นนิติบุคคล ตลอดจนถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวตามเงื่อนไขของกฎหมาย³

ช. กำหนดอัตราภาษีอากรและค่าธรรมเนียมบางประเภทเพิ่มขึ้น
ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทนั้น⁴

รูปแบบผู้จัดการเทศบาลนี้เป็นการบริหารที่มีสภาเมืองพัทยากับปลัดเมือง
พัทยาซึ่งเป็นผู้บริหารอาชีพที่ว่าจ้างมาปฏิบัติตามนโยบาย สภาเมืองพัทยาจึงเปรียบ
เสมือนนายจ้างที่มีทั้งอำนาจบัญญัติกฎหมายและกำหนดนโยบาย อีกทั้งควบคุมการ
ปฏิบัติงานของปลัดเมืองพัทยา ตลอดจนมีอำนาจอื่นๆดังกล่าว เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จ
ที่ครอบคลุมกว้างขวางเหมือนกับรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาทุกประการ

ช. ปลัดเมืองพัทยา

1. การว่าจ้าง นายกเมืองพัทยาเป็นผู้คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามกฎหมายอย่างน้อยสองคนแต่ไม่เกินสามคน และเสนอชื่อให้สภาเมือง-

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, มาตรา 44.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49, 55.

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71.

⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 87.

พิทยาให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพิทยา¹ โดยในการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และเงื่อนไขอื่นในการทำงานในหน้าที่ปลัดเมืองพิทยา ให้ เป็นไปตามสัญญาจ้างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และมีอายุการจ้างคราวละ 4 ปี โดยมีนายกเมืองพิทยาเป็นคู่สัญญาในนามของเมืองพิทยา² ในสหรัฐอเมริกา และคานาดามีหลักการเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ให้สภาเป็นผู้คัดเลือกผู้จัดการเทศ- บาล

การว่าจ้างหรือการแต่งตั้งปลัดเมืองพิทยานั้น จะเห็นว่ามีได้ขั้ต่อบท- บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 แต่อย่างใด เพราะ รัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดว่า ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง การแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้อเฉพาะในกรณีที่จำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย³ จากสภาพลักษณะและความต้องการของเมืองพิทยา ทำให้เมืองพิทยาต้องการรูปแบบการบริหารที่มีประสิทธิภาพ และผู้บริหารที่มีความสามารถและประสบการณ์สูง ซึ่งหากกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารแล้ว อาจจะไม่ได้บุคคลที่มีความสามารถ เสมอไป และถึงแม้จะได้บุคคลที่มีความสามารถและประสบการณ์ แต่ก็เป็น การเข้ามาโดยเหตุผลทางการเมือง ซึ่งอาจถูกแทรกแซงจากบุคคลอื่นได้ง่าย จึง เป็นกรณีที่น่าจำเป็น และตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย การแต่งตั้ง ปลัดเมืองพิทยาดีเป็นการขัดต่อหลักการนี้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มี ส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับการที่ปลัดเมือง พิทยาอยู่ภายใต้การควบคุมในการปฏิบัติหน้าที่โดยสภาเมืองพิทยาตามสัญญาว่าจ้าง จึงย่อมทำให้ปลัดเมืองพิทยาปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่น และไม่สนใจหรือเกรงกลัวเสียงประชาชนโดยทั่วไปใน

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 50.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521, มาตรา 183.

ท้องถิ่นพอสมควร หากแต่จะมุ่งปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เอาใจใส่สภาเมืองพัทยาเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของตน¹ แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพความต้องการของเมืองพัทยาแล้ว อาจกล่าวได้ว่าระบบการแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยา มีความสำคัญมากและเป็นสิ่งจำเป็น ส่วนปัญหาเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนเมืองพัทยาก็ยังคงมีสิทธิมีเสียงในการเลือกสมาชิกสภาเมืองพัทยายู่

2. คุณสมบัติ ปลัดเมืองพัทยาต้องมีสัญชาติไทยตามกฎหมาย มีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ และมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า อีกทั้งต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

ก. ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 หรือเทียบเท่าตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณีมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี

ข. ถ้าเป็นพนักงานในองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ต้องเคยดำรงตำแหน่งซึ่งมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ 6 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

ค. เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีพนักงานและลูกจ้างอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่า 100 คน หรือมีทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท หรือมีทุนหมุนเวียนในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่าห้าสิบล้านบาทมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี²

ในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา กฎหมายจะกำหนดความรู้ความสามารถของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้อย่างกว้างๆ ไม่ได้ระบุว่าให้มีความรู้ความสามารถในระดับใดชัดเจน เช่น เมืองพัทยา

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 214.

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, ม. 51.

เนื่องจากรูปแบบนี้ ตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาต้องมาจากนักบริหารอาชีพที่มีความสามารถและประสบการณ์สูง เพราะเป็นตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารรับผิดชอบงานบริหารทั้งหมด นับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่สุดในการบริหาร ซึ่งจากคุณสมบัติดังกล่าวทำให้หายากในท้องถิ่นมาบริหารงานเมืองพัทยาในตำแหน่งดังกล่าวได้ยาก แต่เมื่อได้บุคคลนั้นมาแล้ว ย่อมจะส่งผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่สูง

3. เงินเดือน กฎหมายกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยาได้รับเงินค่าจ้างค่าตอบแทนและเงินอื่นๆ ตามที่สภาเมืองพัทยากำหนด ทั้งนี้ไม่เกินบัญชีอัตราเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทนและเงินอื่นๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด¹ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอัตราค่าจ้างปลัดเมืองพัทยาและรองปลัดเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2524 กำหนดอัตราเงินเดือนของปลัดเมืองพัทยาไว้ตั้งแต่อัตราเดือนละ 8,000 บาท และสูงสุดไม่เกิน 15,000 บาท² ซึ่งหากเทียบกับอัตราเงินเดือนของบุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นปลัดเมืองพัทยาตามที่กฎหมายกำหนด ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจจะได้รับเงินเดือนประมาณ 8,000 บาท หรือถ้าเป็นผู้บริหารธุรกิจเอกชนจะได้รับเงินค่าจ้างประมาณ 10,000 บาทขึ้นไปอยู่แล้ว ดังนั้นอัตราเงินเดือนตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจึงไม่สูงกว่าหรืออาจต่ำกว่าอัตราเงินเดือนเท่าที่บุคคลดังกล่าวเคยได้รับ เช่น เคียวกันกับรูปผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา ประกอบกับอัตราค่าครองชีพในเมืองพัทยายู่ในระดับค่อนข้างสูงกว่าท้องถิ่นอื่น อีกทั้งหากเป็นปลัดเมืองพัทยาที่มาจากท้องถิ่นอื่น ย่อมมีฐานะที่พลอาศัยซึ่งเมืองพัทยามีได้จัดหาไว้ให้ และมีได้เพิ่มเงินค่าเช่าที่พักอาศัย นอกจากนี้ผู้หากำรับรอง กฎหมายก็มีได้กำหนดงบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายเป็นกำรับรองแก่ปลัดเมืองพัทยา จึงทำให้

¹ เรื่องเคียวกัน, มาตรา 50 วรรคท้าย.

² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยอัตราเงินเดือนของปลัดเมืองพัทยาและรองปลัดเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2524

ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ต้องเผชิญกับปัญหาค่าใช้จ่ายต่างๆในการรับรองผู้มาเยือน ไม่ว่า
จะมาจากหน้าที่หรือในฐานะส่วนตัว¹ เหล่านี้นับว่าไม่เป็นการจงใจที่จะให้นัก
บริหารอาชีพที่มีความสามารถและประสบการณ์สูงเข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดเมือง
พิทยาตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เว้นเสียแต่ว่านักบริหารอาชีพจะแสวงหา
ตำแหน่งดังกล่าวเพื่อเป็นเกียรติประวัติแก่ตนเองและวงศ์ตระกูล โดยไม่หวังค่า
ตอบแทนที่เป็นเงินทองแต่ประการใด

4. การพ้นจากตำแหน่ง ปลัดเมืองพิทยาพ้นจากตำแหน่งในกรณี
ดังต่อไปนี้

- ก. สัญญาจ้างสิ้นอายุและไม่มีการต่ออายุสัญญาจ้างใหม่
- ข. ตาย
- ค. ลาออกจากตำแหน่ง โดยยื่นใบลาออกต่อนายกเมืองพิทยา
ตามเงื่อนไขที่กำหนดในสัญญาจ้าง
- ง. ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 51 หรือมีลักษณะต้องห้ามตาม
มาตรา 52
- จ. กระทำการผิดเงื่อนไขในสัญญาจ้าง ซึ่งสัญญาจ้างระบุไว้
ให้ถือว่าสัญญาจ้างสิ้นสุดลง
- ฉ. เมื่อนายกเมืองพิทยาออกเลิกสัญญาจ้างด้วยความเห็นชอบ
จากสภาเมืองพิทยาตามเหตุที่ได้ระบุในสัญญาจ้าง²

ในสหรัฐอเมริกาได้กำหนดอายุการดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้
โดยจะให้อยู่ในตำแหน่งตราบเท่าที่สภายังพึงพอใจผลงานการบริหารอยู่

¹ สัมภาษณ์ ประทีป ปฐมชัยวัฒน์, หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพิทยา,
24 มีนาคม 2526.

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิทยา พ.ศ. 2521,
มาตรา 55.

การพ้นจากตำแหน่งปลัดเมืองพิทยาลังก้าว จะเห็นได้ว่าความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพิทยายังขาดหลักประกันความมั่นคงในอาชีพนี้ เพราะกฎหมายกำหนดว่า สัญญาจ้างปลัดเมืองพิทยามีอายุคราวละ 4 ปี การต่อสัญญาจ้างใหม่หรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาเมืองพิทยา กรณีเช่นนี้ ทางปฏิบัติการต่อสัญญาเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ สภาเมืองพิทยาเปลี่ยนชุดใหม่ทุก 4 ปี ซึ่งสภาชุดใหม่อาจไม่รู้จักความสามารถในการบริหารงานของปลัดเมืองพิทยาก่อนเดิมดีพอ หรืออาจมีคนของตนอยู่แล้ว ซึ่งไปก่อนนั้น สภาเมืองพิทยายังอาจบอกเลิกสัญญาจ้างปลัดเมืองพิทยาก่อนครบกำหนด 4 ปี ตามสัญญาได้ หากปลัดเมืองพิทยากระทำผิดตามเงื่อนไขสัญญาจ้าง และกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างสภาเมืองพิทยากับปลัดเมืองพิทยา หรือกรณีที่ปลัดเมืองพิทยาเห็นว่าตนถูกกีดกันกีดขวาง ไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น กรณีปลดออกจากตำแหน่งโดยไม่เป็นธรรม กฎหมายก็ไม่ได้คุ้มครองให้ปลัดเมืองพิทยาได้รับความเป็นธรรม นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครอง หรือสมาคมอันเป็นที่รวมของผู้มีอาชีพผู้จัดการเทศบาล ซึ่งคอยทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์ และให้ความเป็นธรรมดังเช่นในสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ประเทศไทยมีเทศบาลแบบนี้ที่เมืองพิทยาเพียงแห่งเดียว หากปลัดเมืองพิทยาไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง หรืออาจถูกบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดจะทำให้ปลัดเมืองพิทยาอาจตกอยู่ในฐานะว่างงานทันที¹

ความไม่มั่นคงในการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพิทยาลังก้าว จึงเป็นสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารอาชีพที่มีความสามารถและประสิทธิภาพดีทั้งภาคเอกชนและรัฐบาลไม่สนใจที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพิทยา

5. อำนาจหน้าที่ ปลัดเมืองพิทยามีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ดังต่อไปนี้

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 214-215.

- ก. ร่างแผนปฏิบัติงานเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- ข. บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา
ตาม มาตรา 44(1)
- ค. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่นเพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา
- ง. ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติของเมืองพัทยา
- จ. รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา พร้อม
ถวายข้อเสนอแนะเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- ฉ. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยาต่อสภาเมืองพัทยา
- ช. ปฏิบัติงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ¹
- ซ. บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างเมืองพัทยา และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการเมืองพัทยา²
- ด. เปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดต่อข้อบัญญัติเมืองพัทยาตามกฎหมาย³

หากพิจารณาในชั้นหลักการแล้ว อำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยามี
กว้างขวางครอบคลุมการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา, นโยบายของสภา
เมืองพัทยาวางเหมาะสมกับหัวหน้าฝ่ายบริหารแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม หาก
พิจารณาในชั้นรายละเอียด อำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยาดังกล่าวถูกจำกัด
และขาดความคล่องตัวหลายประการดังจะกล่าวต่อไป

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, ม. 53.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 54.

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 80.

ค. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยา

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยาคามที่ระบุไว้ในกฎหมายนั้น เรียกว่า ความสัมพันธ์หรือการจัดองค์การรูปนัย (Formal Organization)¹ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ความสัมพันธ์ของสภาเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยา คือ

ก. ออกข้อบัญญัติให้ปลัดเมืองพัตยานำไปบังคับใช้ รวมทั้งการออกข้อบัญญัติว่าด้วยงบประมาณประจำปี เพื่อให้ปลัดเมืองพัทยาดำเนินการบริหาร

ข. กำหนดนโยบายให้ปลัดเมืองพัทยาดำเนินแนวทางปฏิบัติงาน รวมทั้งควบคุม ตรวจสอบการบริหารกิจการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบข้อบังคับและนโยบาย²

ค. แต่งตั้งและถอดถอนปลัดเมืองพัทยา³

2. ความสัมพันธ์ของปลัดเมืองพัทยากับสภาเมืองพัทยา คือ

ก. ร่างแผนปฏิบัติงานเพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา

ข. บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา

ค. ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่นๆ เสนอต่อสภาเมืองพัทยา

ง. รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา พร้อมข้อเสนอแนะเสนอต่อสภาเมืองพัทยา

¹ ชูศักดิ์ เที่ยงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 30-31.

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, มาตรา 44.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 49, 55.

จ. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อสภาเมืองพัทยา¹

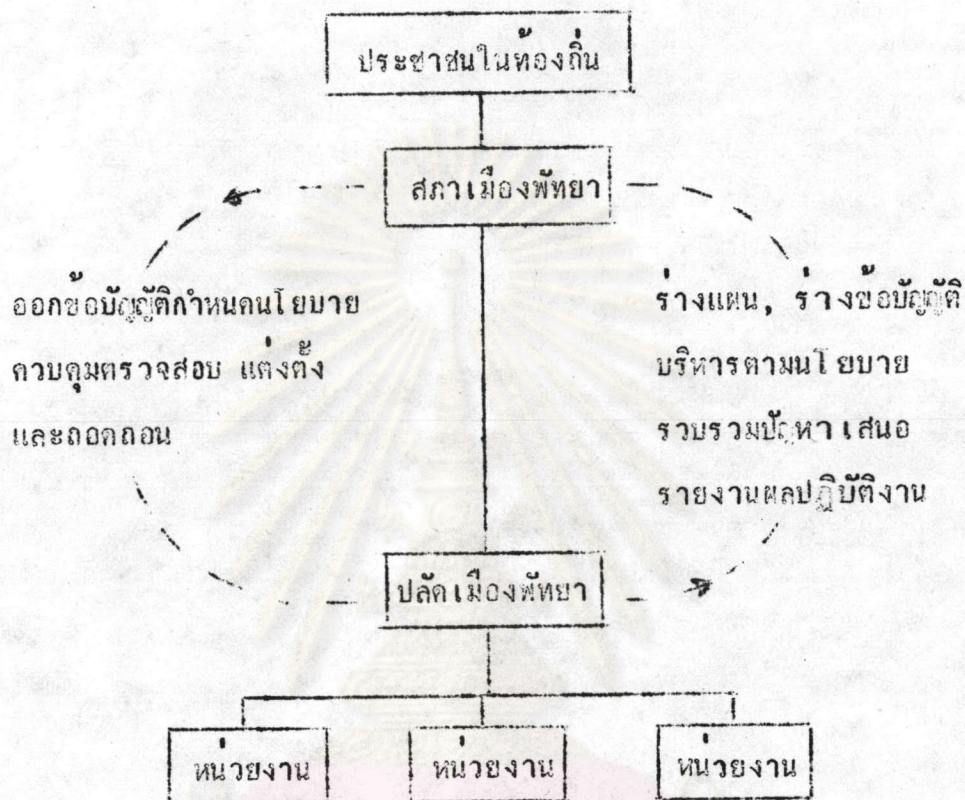
ความสัมพันธ์ดังกล่าว เป็นการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นส่วน-
ส่วนแน่นอน โดยให้สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่ตราข้อบัญญัติ กำหนดนโยบาย และ
ควบคุมการบริหาร ส่วนภาระหน้าที่ในการบริหารงานนั้น สภาเมืองพัทยามอบ
หมายให้ปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

การบริหารงานในระบบนี้จะบังเกิดผลสำเร็จหรือไม่เล็กน้อยเพียงใด
นั้น ขึ้นอยู่กับสัมพันธภาพอันเหมาะสมต่อกันระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมือง
พัทยาเป็นสำคัญ กล่าวคือ ฝ่ายสภาไม่ควรที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องปลีกย่อย
เกี่ยวกับการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยาในทางกลับกัน ปลัดเมืองพัทยาก็ไม่ควร
เข้าไปล่วงล้ำแย่งอำนาจของสภาเมืองพัทยาเช่นกัน องค์กรที่ดี แม้จะมีการ
แบ่งแยกหน้าที่ระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยาก็ตาม อำนาจทั้งทาง
นิติบัญญัติและทางบริหารยังคงอยู่ที่สภาเมืองพัทยา เพียงแต่สภาเมืองพัทยามอบ
อำนาจบริหารงานให้ปลัดเมืองพัทยาเท่านั้น สภายังคงมีอำนาจควบคุมตรวจสอบ
อยู่ จึงทำให้อาจมีการเข้าไปยุ่งเกี่ยวและแทรกแซงอำนาจระหว่างกันได้ ยิ่ง
หากความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยาไม่สู้ดีนัก ย่อมมีผล
กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยาอย่างมาก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 53.

แผนผังการจัดองค์กรรูปนัย
(Formal Organization)

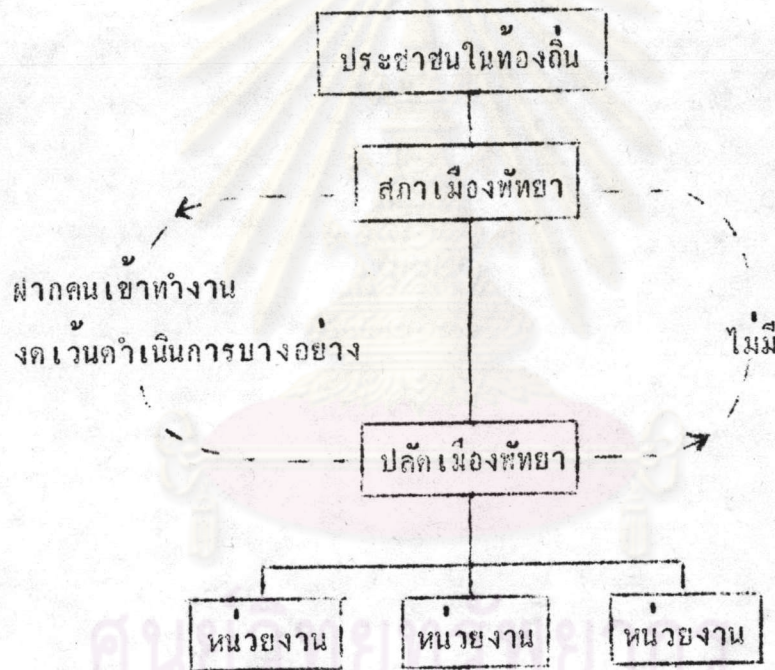


จากการศึกษาพฤติกรรม การเข้ามายุ่งเกี่ยวในการปฏิบัติงานของปลัดเมืองพัทยาพบว่า มีการอาศัยตำแหน่งหน้าที่ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการทำงานของปลัดเมืองพัทยา เช่น ผักพรตพวกของตน เข้าทำงานในองค์การปกครองเมืองพัทยา ขอร้องให้เพื่อนมิตรการดำเนินการกับผู้บุกรุกปลูกสร้างอาคารในที่สาธารณะโดยอ้างว่าผู้บุกรุกจำนวนมากเป็นคนยากจน ขอร้องให้ลงโทษปรับผู้กระทำผิดต่อข้อบัญญัติสถานเขา¹ เป็นต้น ซึ่งการก้าวท้าวหรือแทรกแซงหน้าที่ดังกล่าว อาจทำให้การบริหารงานของปลัดเมืองพัทยาขาด

¹ สัมภาษณ์ ประทีป ปฐมชัยวัฒน์ หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา,
24 มีนาคม 2526.

ความเป็นอิสระอันเกิดความเสียหายต่อเมืองพิทยาโดยรวมได้ กรณีดังกล่าว
เกิดเป็นความสัมพันธ์นอกแบบหรือองค์การอุปนัย (Informal Organization)
ซ้อนเข้ามาในการจัดองค์การรูปนัยเดิม ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่
ของบุคคลในองค์กรดังกล่าวไม่เป็นไปตามกฎหมาย¹

แผนผังองค์การอุปนัย
(Informal Organization)



¹ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ,



จึงอาจกล่าวได้ว่า การจัดองค์การบริหาร เมืองพัทยาตามรูปแบบ
ผู้จัดการเทศบาลนี้ โดยหลักแล้วนับว่าเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับเมืองพัทยา ทั้งนี้
เพราะเป็นรูปแบบที่เน้นประสิทธิภาพในการบริหารงานซึ่งเหมาะสมกับสภาพลักษณะ
และความต้องการของเมืองพัทยา แต่ในชั้นรายละเอียดของกฎหมายบางอย่าง
มิได้ส่งเสริมให้ระบบบริหารดังกล่าวบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น
เงินเดือนของปลัดเมืองพัทยาไม่เป็นที่พอใจให้นักบริหารอาชีพที่มีความสามารถ
และประสบการณ์มาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ความไม่มั่นคงในอาชีพหรือ
ตำแหน่งปลัดเมือง และการแทรกแซงการบริหารงานบางอย่างโดยสมาชิกสภา
เมืองพัทยา ดังที่กล่าวแล้ว

การจัดระเบียบราชการของเมืองพัทยา

ก. การแบ่งส่วนการบริหารของเมืองพัทยา

กฎหมายได้กำหนดแบ่งส่วนราชการของเมืองพัทยาไว้ดังนี้ คือ

1. สำนักปลัดเมืองพัทยา
2. ฝ่ายหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การตั้ง การเปลี่ยนแปลง การยุบ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของ
ส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการ ให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย¹
ซึ่งต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2521 แบ่ง
ส่วนราชการของเมืองพัทยาดังนี้คือ²

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521,
มาตรา 58.

²ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดส่วนการบริหารของ
เมืองพัทยาและอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการเมืองพัทยา ลงวันที่ 15
พฤศจิกายน 2521.

1. สำนักปลัดเมืองพญา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเมืองพญาตามกฎหมายระเบียบแบบแผน และนโยบายของเมืองพญา ทั้งมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการสภาเมืองพญา และปฏิบัติงานเกี่ยวกับสารบรรณ งานธุรการ งานนิติการ งานประชาสัมพันธ์ งานทะเบียน งานนโยบายและแผน งานเกี่ยวกับการบริหารงานของบุคคลของพนักงานเมืองพญา การรักษาความสงบเรียบร้อย และงานอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการโดยเฉพาะ และให้สำนักปลัดเมืองพญาแบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 แผนก คือ แผนกกลาง แผนกนิติกร แผนกทะเบียน แผนกนโยบายและแผน แผนกส่งเสริมการท่องเที่ยว

ส่วนการรับผิดชอบงานของสำนักปลัดเมืองพญานั้นให้มีหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพญาเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของสำนักปลัดเมืองพญา และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชารับผิดชอบในราชการทั่วไปของเมืองพญาโดยตรงต่อปลัดเมืองพญา¹

2. การคลัง มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดซื้อ การจ้าง การพัสดุและทรัพย์สินของเมืองพญา การจัดทำงบประมาณ การกู้เงิน งานผลประโยชน์ของเมืองพญา งานธุรการ ตลอดจนงานอื่นที่เกี่ยวกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใด และให้กองคลังแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 แผนก คือ แผนกการเงินและการบัญชี, แผนกงบประมาณ, แผนกผลประโยชน์, แผนกพัสดุและทรัพย์สิน

3. กองผังเมืองและโยธา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานผังเมืองของเมืองพญา งานสำรวจและออกแบบ อนุญาตการปลูกสร้างอาคาร ดำเนินงานการปลูกสร้างอาคาร ปรับปรุงแก้ไขแหล่งเสื่อมโทรม งานโยธา

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521, มาตรา 59.

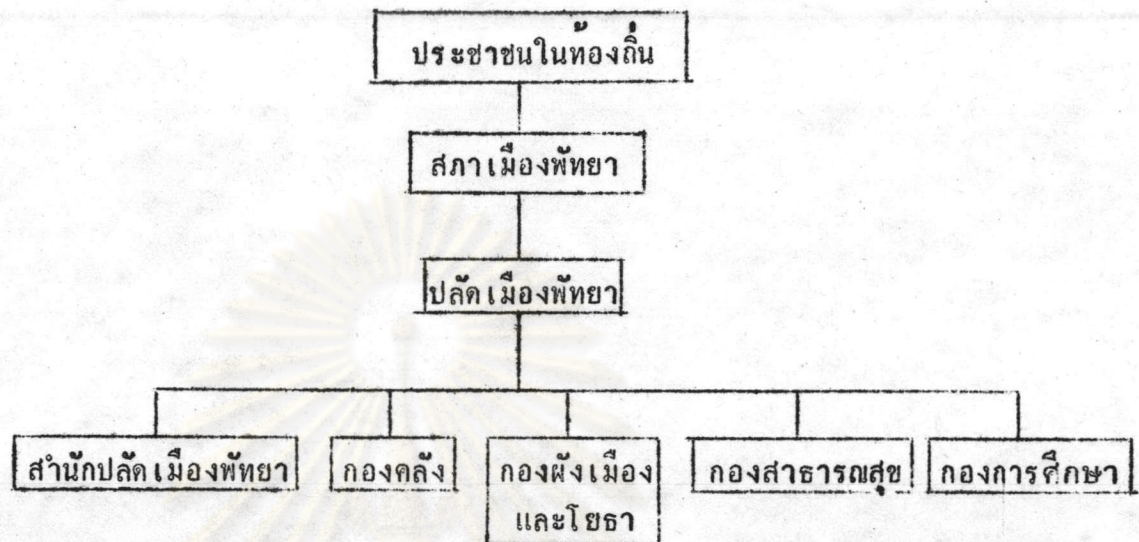
งานบำรุงทางบก ทางน้ำ งานสาธารณูปโภคเกี่ยวกับไฟฟ้า งานป้องกันและ
บรรเทาสาธารณภัย การจัดให้มีน้ำสะอาด น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย งาน
อูรการ งานช่างกลและยานพาหนะ งานวิศวะสาขาภิบาล จัดให้มีส่วนหย่อม
ส่วนสาธารณะและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และให้กองผังเมืองและโยธาแบ่งส่วน
ราชการออกเป็น 4 แผนก คือ แผนกผังเมืองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม, แผนก-
ควบคุมอาคารและก่อสร้าง, แผนกสาธารณูปโภคและก่อสร้าง, แผนกสาธารณูปโภค
และการโยธา, แผนกป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

4. กองสาธารณสุข มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้อง-
กันและควบคุมโรคติดต่อ การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะ
มูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานสัตว์แพทย์ ตลาดสาธารณะ การอนามัยสิ่งแวดล้อม
โรงมหรสพและสถานบริการ และให้กองสาธารณสุขแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4
แผนก คือ แผนกส่งเสริมสุขภาพ, แผนกควบคุมโรคติดต่อ, แผนกควบคุมโรคสัตว์
แผนกอนามัยสิ่งแวดล้อม

5. กองการศึกษา มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน
ในด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเมืองพัทยา งานสันตนาการและบริการการ
ศึกษา งานโรงเรียน งานกีฬา วัฒนธรรมและส่งเสริมเยาวชน และให้กอง
การศึกษาแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 แผนก คือ แผนกบริหารการศึกษา และ
แผนกเยาวชนและสันตนาการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนผังการแบ่งหน่วยงานของเมืองพัทยา



การที่กฎหมายระบุว่า การแต่งตั้ง การเปลี่ยนแปลง การยุบ การกำหนดหน้าที่ส่วนราชการและหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยา ให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าเมืองพัทยายกควบคุมโดยกระทรวงมหาดไทย ปลัดเมืองพัทยาจะปรับปรุงแก้ไขการจัดส่วนราชการก็ทำเองไม่ได้ ต้องผ่านกระทรวงมหาดไทย แม้สภาพลักษณะและความต้องการของเมืองพัทยาเปลี่ยนแปลงไป แต่การปรับปรุงส่วนราชการดังกล่าวก็มีใช้เรื่องที่เกิดขึ้นบ่อยและจำเป็นรีบด่วน อีกทั้งเพื่อเป็นการกลั่นกรองการปรับปรุงส่วนราชการของเมืองพัทยา จึงเป็นการสมควรให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจดังกล่าวต่อไป

ส่วนการแบ่งส่วนราชการนั้น กฎหมายและประกาศของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวกำหนดให้สำนักปลัดเมืองพัทยามีฐานะอำนาจหน้าที่เท่ากับกองอื่นๆ เช่น กองคลัง กองสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งแต่ละกองรวมทั้งสำนักปลัดเมืองพัทยาขึ้นตรงต่อปลัดเมืองพัทยาโดยตรง ไม่มีพนักงานประจำระดับสูงคอยกลั่นกรองงานของกองราชการท้องถิ่นต่างๆ ดังกล่าว ซึ่งหากปลัดเมืองพัทยาบางคน แม้จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูงในการบริหารงาน

แต่ปลัดเมืองพืทยาบางคนอาจมาจากหน่วยงานเอกจนถึงไม่รู้ระเบียบบริหารราชการดีพอ อาจทำให้การบริหารงานล่าช้าและเกิดผลเสียหายได้ ต่างกับรูปแบบเทศบาล ซึ่งมีสำนักปลัดเทศบาลโดยปลัดเทศบาลมีฐานะอำนาจหน้าที่สูงกว่ากองงานอื่น ซึ่งเป็นผู้กลั่นกรองงานให้กับนายกเทศมนตรี

ข. การบริหารงานบุคคลของเมืองพืทยา

ตามหลักของรูปแบบผู้้จัดการเทศบาลนี้ เมื่อบุคคลใดได้รับเลือกสรรจากสภาให้มาเป็นผู้้จัดการแล้ว ผู้้จัดการจะต้องมีอำนาจในการควบคุมกลไกของเทศบาล กล่าวคือ ควบคุมบังคับบัญชาพนักงานต่างๆ ให้สามารถปฏิบัติงานตามความต้องการของผู้้จัดการ เพื่อสนองนโยบายและความต้องการของสภาให้จงได้ โดยผู้้จัดการมีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน โยกย้ายหรือให้คุุณให้โทษกับพนักงานทุกคนได้ ดัง เช่นรูปแบบผู้้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาและคานาดา ส่วนเมืองพืทยาปลัดเมืองพืทยาก็มีอำนาจบังคับบัญชาเช่นกัน แต่มีอำนาจบังคับบัญชาน้อยกว่าหรือไม่สมบูรณ์ ดังจะกล่าวต่อไป

กฎหมายกำหนดให้เมืองพืทยามีพนักงานเมืองพืทยาได้ตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ส่วนระเบียบพนักงานเมืองพืทยาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล โดยถือว่าเมืองพืทยา มีฐานะเท่าเทศบาลนคร และปลัดเมืองพืทยา มีอำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี¹ ซึ่งจากกฎหมายดังกล่าวทำให้การบริหารงานบุคคลของเมืองพืทยา มีหลักเกณฑ์ดังนี้

1. การบริหารงานบุคคลทั้งหมดของเมืองพืทยาใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 กล่าวคือ โดยอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาชี้แนะของคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ซึ่ง ก.ท. มีหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คือมีหน้าที่รักษาระเบียบประวัติพนักงานเทศบาล กำหนดวิธีการศึกษาอบรม ดูแลและจัดการศึกษาของพนักงานเทศบาลที่ส่งไปศึกษาในต่างประเทศ ที่ความและวินิจฉัย

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพืทยา พ.ศ. 2521,

ปัญหาต่างๆ เรียกเอกสารจากหน่วยราชการ หรือเรียกผู้แทนหน่วยราชการนั้นๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง รายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในกรณีปรากฏว่าไม่ปฏิบัติตามระเบียบ, ออกข้อบังคับ ระเบียบและคำสั่ง (กฎ ก.ท.) และควบคุมดูแลให้เป็นไปตามระเบียบพนักงานเทศบาล¹ และยังมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.ท.จังหวัด) ทำหน้าที่ช่วย ก.ท.ปฏิบัติงานในจังหวัดนั้น² อีกทั้งมีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำเทศบาล (อ.ก.ท.เทศบาล) มีหน้าที่ช่วย อ.ก.ท.จังหวัดและ ก.ท.ปฏิบัติภารกิจให้เป็นไปตามกฎหมาย³

2. การกำหนดให้เมืองพัทยาในฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร ก็เพื่อประโยชน์ในการกำหนดฐานะของส่วนการบริหารและกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนของพนักงานเมืองพัทยาให้เป็นไปตามระเบียบของ ก.ท.ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล และกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

3. การกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยานี้อำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี กล่าวคือ ปลัดเมืองพัทยานี้อำนาจเด็ดขาดควบคุม แต่งตั้งให้คูหาให้โทษเฉพาะพนักงานเมืองพัทยาได้ตั้งแต่ระดับ 4 ลงมาเท่านั้น⁴ ส่วนการโอนย้ายพนักงานทุกระดับและการลงโทษ การเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานระดับอื่นๆ คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.) เป็นผู้ดำเนินการ⁵ กรณีเช่นนี้หากพนักงานเมืองพัทยายังตั้งใจอีก ก.ท.เป็นหลัก โดยเห็นว่า ก.ท.ยังเป็นผู้บังคับบัญชาอยู่ อาจคิดว่าหากปลัดเมืองพัทยาไม่พอใจอย่างมากก็โอนย้ายไปที่อื่น ทำให้พนักงานเมืองพัทยาโดยเฉพาะระดับ 5 ขึ้นไปอาจไม่ให้ความร่วมมือ

¹พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519, มาตรา 17.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 8.

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 9.

⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11, 22.

⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11, 12, 22.

มีในการบริหารงานได้ ดังเคยปรากฏในเมืองพัทยาในสมัยปลัดเมืองพัทยานคนหนึ่งมาแล้ว¹ ดังนั้นปลัดเมืองพัทยาแม้จะมีอำนาจหน้าที่มากมาย แต่เมื่อไม่มีอำนาจดังกล่าวผลักดันให้คำสั่งในการบริหารงานให้สำเร็จลงได้ ก็ย่อมทำให้การบริหารงานเมืองพัทยาประสบความล้มเหลวไม่สามารถตอบสนองนโยบายของสภาเมืองพัทยาได้ ยิ่งหากความสัมพันธ์ระหว่างปลัดเมืองพัทยากับพนักงานเมืองพัทยาอื่นๆ ไม่สู้ดีด้วยแล้ว ย่อมทำให้การบริหารล้มเหลวได้อย่างมากเป็นเงาตามตัว ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาอย่างไม่สมบูรณ์ดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายที่ไม่ส่งเสริม สอดคล้องกับรูปแบบผู้จัดการเทศบาลที่ต้องการความคล่องตัวหรือประสิทธิภาพในการบริหารงาน ซึ่งผิดหลักการของรูปแบบผู้จัดการและแตกต่างกับรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจผู้จัดการเทศบาลในเรื่องนี้อย่างสมบูรณ์

โดยสรุป การจัดระเบียบราชการของเมืองพัทยาในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจตั้ง เปลี่ยนแปลง ยุบ ฯลฯ ส่วนราชการเมืองพัทยาต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยนั้นเหมาะสมแล้ว แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นประการสำคัญ ปลัดเมืองพัทยาไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษ โยกย้ายพนักงานเมืองพัทยาอย่างแท้จริงซึ่งผิดหลักการบริหารอย่างมาก

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

กฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ภายในเขตเมืองพัทยา

ดังต่อไปนี้

- ก. รักษาความสงบเรียบร้อย
- ข. การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- ค. การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- ง. การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- จ. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
- ฉ. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

¹สัมภาษณ์ ประทีป ปฐมชัยรัตน์ หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา, 24

- ข. การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา
- ค. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- ด. การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานบริการอื่น
- ฉ. การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- จ. หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา¹

นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้เมืองพัทยาปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเป็นการให้บริการแก่เอกชน ประชาชน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยมีค่าตอบแทน²

หนึ่ง เมืองพัทยามีอำนาจปฏิบัติหน้าที่นอกเขตเมืองพัทยาค้าง ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. เมื่อการนั้นจำเป็นต้องกระทำและเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเมืองพัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา และได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่เขาไปดำเนินการ³

ข. การนั้นมีผลกระทบต่อความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของราษฎรในเขตเมืองพัทยา และได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว⁴

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, มาตรา 67.

²เรื่องเดียวกัน, มาตรา 68.

³เรื่องเดียวกัน, มาตรา 69.

⁴เรื่องเดียวกัน, มาตรา 70.

นอกจากนั้น เมืองพัทยาอาจร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลหรือเข้าถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวได้ตามเงื่อนไขของกฎหมาย ตลอดจนอาจร่วมกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยจัดตั้งเป็นองค์การที่เรียกว่า สหการ ตามเงื่อนไขของกฎหมายได้¹

นับว่ากฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาไว้อย่างกว้างขวางให้สอดคล้องกับเมืองพัทยา โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ แต่อำนาจหน้าที่บางอย่าง เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย, การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา ในทางปฏิบัติเมืองพัทยามีได้เป็นผู้ดำเนินการเอง

ยิ่งกว่านั้น กิจการบางอย่างเกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว หรือ การบริการประชาชนในเมืองพัทยาโดยเฉพาะ แต่เมืองพัทยากลับไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการ กิจการนั้นได้แก่ การบังคับใช้ข้อบัญญัติเมืองพัทยาในเขตเมืองพัทยา ซึ่งเมืองพัทยามีอำนาจตราขึ้นเพื่อบังคับใช้ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา แต่เมืองพัทยาเองกลับไม่มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดข้อบัญญัติ อนึ่ง แม้จะมีตำรวจ เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติก็ตาม แต่ก็มีจำนวนไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับความรับผิดชอบต่างๆที่มีอย่างกว้างขวางจนเกินกำลังความสามารถของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีอยู่ จึงจะเห็นได้จากปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมากมายตามที่ลงข่าวในหนังสือพิมพ์ก็ดี การร้องเรียนของประชาชนก็ดี การกระทำผิดข้อบัญญัติเมืองพัทยาจึงขาดการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติอย่างจริงจัง ซึ่งทำให้การบริหารงานของเมืองพัทยขาดความคล่อง-

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71, 72.

ตัวหรือขาดประสิทธิภาพได้อย่างมาก

นอกจากนั้น เนื่องจากเมืองพิษยามีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วตลอดเวลากว่าที่กล่าวมาแล้ว อาจทำให้ในอนาคตเมืองพิษยามีความจำเป็นที่ต้องมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการใดๆ เพิ่มขึ้น เช่น ความรับผิดชอบดูแลพื้นที่เป็นน้ำทะเล ซึ่งปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า, ที่ทำการชุมสายโทรศัพท์หรือไฟฟ้า เป็นต้น แต่การแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่เมืองพิษยาให้มีมากขึ้น หรือแก้ไขให้ลดหน้าที่บางอย่างลงกระทำได้โดยยากและช้า เพราะต้องแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติโดยรัฐสภาและรัฐ จึงเป็นข้อขัดข้องในการบริหารงานเมืองพิษยาให้คล่องตัว ซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคต

จะเห็นได้ว่า ถึงแม้เมืองพิษยาจะมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางแล้วก็ตาม แต่ก็ขาดอำนาจหน้าที่บางอย่างที่จำเป็นในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ เช่น อำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดของเมืองพิษยาเอง เป็นต้น

ข้อบัญญัติเมืองพิษยา

นอกจากนั้น เมืองพิษยาโดยสภาเมืองพิษยา ยังมีอำนาจตราข้อบัญญัติออกมาบังคับใช้ในเมืองพิษยากว โดยจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐในกรณีต่อไปนี้

- ก. เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเมืองพิษยา
- ข. เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เมืองพิษยาตราข้อบัญญัติได้
- ค. การให้บริการโดยมีค่าตอบแทน ตามมาตรา 6๑
- ง. การพาณิชย์ ตามมาตรา 6๒ วรรคสอง

โดยมีอำนาจกำหนดโทษได้ แต่จะกำหนดได้ไม่เกินโทษจำคุกกว่า 6 เดือน และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท¹

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิษยา พ.ศ. 2521, มาตรา 73.

ปัญหาที่จะต้องตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐนั้น เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวและมีลักษณะเฉพาะตัวแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นที่กล่าวแล้ว ดังนั้นกฎหมายของรัฐบางฉบับซึ่งใช้บังคับทั่วประเทศ จึงอาจจะไม่เหมาะสมกับเมืองพัทยาได้ และเมื่อกฎหมายของรัฐดังกล่าวไม่เหมาะสม เมืองพัทยาก็จะออกข้อบัญญัติในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมกับเมืองพัทยาในทางที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐก็ไม่ได้ เพราะเป็นการขัดหรือแย้งต่อกฎหมายของรัฐ ตัวอย่างเช่น การบวน สิ่ง หรือถ่มน้ำลาย น้ำมูก เพื่หรือทิ้งสิ่งใดๆลงบนถนน หรือลงบนพื้นรถหรือเรือสาธารณะ หรือสถานที่ใดๆที่ประชาชนมีสิทธิเข้าไปหรือลงในที่สาธารณะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ปรบ 100 บาท¹ ซึ่งหากพิจารณาอัตราค่าปรับจำนวนดังกล่าวกับสภาพลักษณะและความต้องการของเมืองพัทยาแล้ว เนื่องจากเมืองพัทยาคือเมืองท่องเที่ยวที่มีความต้องการในเรื่องความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในระดับสูงกว่าท้องถิ่นอื่น ประกอบกับเมืองพัทยามีค่าครองชีพในระดับสูงด้วย เมื่อเปรียบเทียบค่าปรับกับค่าครองชีพในเมืองพัทยาแล้ว จะเห็นได้ว่าค่าปรับอยู่ในระดับต่ำ จึงเห็นได้ชัดว่าอัตราค่าปรับดังกล่าวไม่เหมาะสมกับเมืองพัทยาย่างยิ่ง แต่เมืองพัทยาเองก็ไม่สามารถออกข้อบัญญัติในเรื่องดังกล่าวให้มีอัตราโทษสูงกว่าตามความต้องการได้ ดังนั้นบางกรณีเมืองพัทยาจึงไม่สามารถตราข้อบัญญัติให้ตรงกับความต้องการของเมืองพัทยาได้ ซึ่งข้อขัดข้องดังกล่าวอาจทำให้การบริหารงานเมืองพัทยายากประสิทธิภาพและอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้

¹พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503, มาตรา 16.

การคลังของเมืองพญา

ก. รายได้และรายจ่าย

1. รายได้ กฎหมายกำหนดที่มาของรายได้เมืองพญา ดังนี้

ก. รายได้จากภาษีอากร ได้แก่

1. ภาษีบำรุงท้องที่ในเขตเมืองพญา
2. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
3. ภาษีป้าย
4. ภาษีน้ำมันเบนซินซึ่งสถานการณ์ค้าอยู่ในเขตเมืองพญา

โดยให้เมืองพญามีอำนาจเก็บภาษีบำรุงเมืองพญาได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดแต่ในทางปฏิบัติเมืองพญาไม่จัดเก็บ เพราะเกรงว่าจะกระทบกระเทือนต่อการท่องเที่ยว

5. เมืองพญามีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีอากรและธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทใดครั้งนี้ ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร ได้แก่ สถานการณ์ค้าอยู่ในเขตเมืองพญา, อากรมหรศพ, ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา, ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการพนัน

6. อากรมการค้าและผลประโยชน์อื่นในการค้าสัตว์

7. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บ

ได้ในจังหวัดชลบุรีให้ปรับแก่เมืองพญา โดยให้ถือว่าเมืองพญาเป็นเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการขึ้นภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนให้เทศบาลสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ.2521, มาตรา 81, 82, 83, 85, 67, 84, 90.

ข. รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาตในกิจการที่อยู่ในเขตเมืองพัทยา เมืองพัทยาได้รับเช่นเดียวกับเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยรายได้อของเทศบาล¹ และกฎหมายให้เมืองพัทยาเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน เป็นต้น

ค. รายได้ประเภทอื่น ได้แก่

1. รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพัทยา
2. รายได้จากการสาธารณูปโภคของเมืองพัทยา
3. รายได้จากการพาณิชย์ของเมืองพัทยา
4. รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็น

ชอบจากสภาเมืองพัทยาและกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกัน และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว

5. เงินกู้ ได้แก่ เงินกู้จากต่างประเทศเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาเมืองพัทยาเพื่อให้สอดคล้องและทันกับการลงทุนในภาคเอกชน และเงินกู้ภายในประเทศ เพื่อดำเนินการพัฒนาเมืองพัทยาในโครงการพัฒนาใหญ่ๆ และเพื่อจัดทำกรพาณิชย์ของเมืองพัทยาเป็นการหารายได้เพิ่มขึ้น²

6. เงินอุดหนุนซึ่งรัฐบาลมอบให้ ได้แก่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เพื่อพัฒนาท้องถิ่น อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และเพื่อเป็นการส่งเสริมการท่องเที่ยวพัทยา และเงินอุดหนุนเพื่อการศึกษา เพื่อพัฒนาการศึกษาได้แก่ เงินเดือนครู ค่าจ้างภารโรง ค่าใช้สอยและค่าตอบแทนต่างๆรวมทั้งค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างต่างๆ ตามโครงการที่ได้รับอนุมัติเงินอุดหนุน³

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 86.

² สำนักปลัดเมืองพัทยา, แผนกนโยบายและแผน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 2 เมืองพัทยา 2525-2529, หน้า 93.

³ เรื่องเดียวกัน,



7. เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

๘. เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน

๙. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

10. รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรในเมืองพัทยา ตามที่มีกฎหมายบัญญัติ

11. รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเมืองพัทยา¹

เทศบาลในคานาคามีรายได้แตกต่างจากเมืองพัทยาหลายประการ เช่น รายได้ภายในท้องถิ่นในคานาคาให้จัดเก็บภาษีรายตัว กล่าวคือ จัดเก็บจากผู้อาศัยในเขตเทศบาลเฉพาะที่เป็นผู้จ่าย รายได้จากค่าใบอนุญาตเพื่อความคุ้มครองกิจการทางธุรกิจการประกอบวิชาชีพ สถานมหรสพ ยานพาหนะและสัตว์ ส่วนรายได้จากภายนอกเทศบาล คานาคาได้รับเงินอุดหนุนประเภทไม่มีเงื่อนไขผูกพัน และมีการเก็บภาษีประเมินพิเศษจากเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาเทศบาลอีกด้วย

แต่ในทางปฏิบัติ เมืองพัทยามีรายรับจริงดังต่อไปนี้

ก. หมวดค่าภาษีอากร

ข. หมวดค่าธรรมเนียม ค่ารับและใบอนุญาต

ค. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน

ง. หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

จ. หมวดเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล

ฉ. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ดังสถิติเงินรายรับดังต่อไปนี้²

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, มาตรา ๑1.

²สำนักปลัดเมืองพัทยา, แผนกนโยบายและแผน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 2 เมืองพัทยา 2525-2529, หน้า ๑4-๑5.

	ประจำปีงบประมาณ 2522	ประจำปีงบประมาณ 2523	ประจำปีงบประมาณ 2524	ประจำปีงบประมาณ 2525
งบประมาณทั่วไป				
ก. รายได้				
- หนวคทวามหาช้อกร	12,852,965.65	14,148,447.30	24,546,110.76	28,143,349.81
- หนวคค้ำจรรมน้ยม ค้าปรับ โภชณญาค	1,054,552.05	1,960,504.80	2,511,663.90	2,120,102.20
- รายได้จากทรัพย์สิน	107,049.19	176,642.61	439,965.08	1,114,477.71
- หนวคสาธ ารูปโลกและเทพาณชย	-	-	-	-
- หนวทรายได้เบ็ดเตล็ด	183,189.40	461,624.91	482,725.85	688,031.32
รวมรายได้	14,197,756.29	16,747,219.62	27,960,465.59	32,065,961.04
- หนวทเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล	3,712,083.01	18,863,115.07	10,159,529.98	12,219,679.67
รวมหนวทรายได้	17,909,839.30	35,610,334.69	38,139,995.57	44,285,640.71
จ. เงินได้อื่น ๆ				
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	26,346,770.-	24,422,100.-	29,772,900.-	29,947,000.-
- เงินกู้	-	-	-	2,000,000.-
- เงินสะสม	-	-	-	1,300,000.-
รวมเงินได้อื่น ๆ	26,346,770.-	24,422,100.-	29,772,900.-	33,247,000.-
รวมรายรับทั้งสิ้น	44,256,609.30	60,032,434.69	67,912,895.57	77,532,640.71

2. รายจ่าย เมืองพัทยาที่มีรายจ่าย ดังนี้

- ก. เงินเดือน
- ข. ค่าจ้างประจำ
- ค. ค่าจ้างชั่วคราว
- ง. ค่าตอบแทน
- จ. ค่าใช้สอย
- ฉ. ค่าวัสดุ
- ช. ค่าครุภัณฑ์
- ซ. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- ณ. เงินอุดหนุน
- ญ. รายจ่ายตามข้อผูกพัน
- ฎ. รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติกำหนด¹

แต่ในทางปฏิบัติ เมืองพัทยาได้ใช้จ่ายเงินโดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ

- ก. รายจ่ายประจำหรือรายจ่ายของหน่วยงาน เป็นรายจ่ายจากเงินรายได้และเงินอุดหนุนทั่วไป
- ข. รายจ่ายพิเศษซึ่งเป็นรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจการหรือเงินกู้

ดังจะเห็นได้จากสถิติรายจ่ายดังต่อไปนี้²

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, มาตรา 92.

² สำนักปลัดเมืองพัทยา, แผนกนโยบายและแผน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 2 เมืองพัทยา 2525-2529, หน้า 94-96.

สถิติรายจ่าย ของเมืองหัตยา

	ประจำปีงบประมาณ 2522	ประจำปีงบประมาณ 2523	ประจำปีงบประมาณ 2524	ประจำปีงบประมาณ 2525
รายจ่ายประจำ				
รายจ่ายงบกลาง				
- ค่าเช่ารถแท็กซี่เงินกู้และคอกเบี้ย	-	499,086.94	499,086.94	499,086.94
- รายจ่ายตามสัญญาผูกพัน	191,460.-	503,800.-	811,376.-	819,950.-
- เงินสำรองจ่าย	287,928.-	400,649.51	531,575.32	421,660.89
รายจ่ายของหน่วยงาน				
- หมวดเงินเดือน	3,675,042.42	5,979,018.79	8,217,808.51	10,136,786.52
- หมวดค่าจ้างประจำ	809,915.98	924,547.75	1,412,963.19	2,345,938.47
- หมวดค่าจ้างชั่วคราว	2,649,405.14	4,304,476.39	4,441,699.79	5,122,408.91
- หมวดค่าตอบแทน	382,214.50	682,761.50	976,447.50	1,180,941.39
- หมวดค่าใช้สอย	1,284,016.95	2,048,892.68	1,279,970.80	1,699,796.30
- หมวดการสาธารณูปโภค	-	-	545,135.71	617,929.98
- หมวดค่าวัสดุ	1,882,824.-	4,054,689.67	3,546,361.70	4,631,024.43
- หมวดค่าทรัพย์สิน	2,804,140.-	1,565,934.-	2,246,500.-	1,295,640.-
- หมวดค่าทำถนนและสิ่งก่อสร้าง	1,922,581.80	2,637,100.-	6,053,000.-	6,989,700.-
- หมวดเงินอุดหนุน	-	-	5,000.-	-
- หมวดรายจ่ายอื่น	942,583.-	981,701.88	822,767.51	3,842,881.28
รวมรายจ่ายประจำ	16,832,111.79	24,582,659.11	31,389,692.97	39,602,745.11

	ประจำปีงบประมาณ 2522	ประจำปีงบประมาณ 2523	ประจำปีงบประมาณ 2524	ประจำปีงบประมาณ 2525
	-	-	-	1,300,000.-
	-	-	-	2,000,000.-
	26,345,770.-	34,468,941.-	29,772,900.-	29,947,000.-
	26,346,770.-	34,468,941.-	29,772,900.-	33,247,000.-
	43,178,881.79	59,051,600.11	61,162,592.97	72,849,745.11

เมื่อเปรียบเทียบสถิติรายรับและรายจ่ายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รายได้ที่จัดเก็บจากค่าภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ โบนัส ฯลฯ ซึ่งเป็นรายได้ที่จัดเก็บจากเมืองพัทยาโดยเฉพาะไม่รวมเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลแล้ว เป็นรายได้ที่ไม่เพียงพอกับรายจ่ายซึ่งเป็นรายจ่ายประจำ อันได้แก่ รายจ่ายงบกลางและรายจ่ายของหน่วยงาน ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2525 เมืองพัทยามีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และอื่นๆ โดยไม่รวมเงินอุดหนุนรวมเป็นเงิน 32,065,961.04 บาท และมีรายจ่ายประจำถึง 39,602,745.11 บาท ซึ่งในปีก่อนปี พ.ศ. 2525 ก็อยู่ในลักษณะเดียวกัน แต่เหตุที่เมืองพัทยาอยู่ได้เพราะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เช่น ได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปในปี พ.ศ. 2522 จำนวน 3,712,083 บาท, ปี พ.ศ. 2525 จำนวน 12,219,676.67 บาท เป็นต้น จึงพอเพียงกับรายจ่ายประจำได้ และโดยเฉพาะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลปีละประมาณ 30 ล้านบาท เมืองพัทยาจึงมีงบพัฒนาเมืองพัทยาอยู่บ้าง เช่น ในปี พ.ศ. 2522 ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ 26,346,770 บาท, ปี 2525 ได้รับจำนวน 29,947,000 บาท เป็นต้น แต่เนื่องจากเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่หลายประการ อีกทั้งในระยะแรกนี้เมืองพัทยายังต้องดำเนินการปรับปรุงงานบริการสาธารณะทุกๆ ด้านแก่ประชาชน เช่น ระบบถนน ระบบกำจัดน้ำเสีย ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งในขณะที่เป็นสุขาภิบาลมิได้ดำเนินการมาก่อน จึงจำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากมาใช้จ่ายในการพัฒนา ดังนั้น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจึงไม่เพียงพอ หนึ่ง การใช้จ่ายเงินอุดหนุนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลด้วย จึงทำให้การบริหารงานของเมืองพัทยาขาดความเป็นอิสระ ความคล่องตัวในการบริหารงานอย่างยิ่ง

โดยเฉพาะในอนาคตเมืองพัทยาได้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปี พ.ศ. 2525-2529 ไว้ถึง 6 แผนงาน ซึ่งจะต้องใช้เงินประมาณ 1,699.17 ล้านบาท โดยแบ่งเงินงบประมาณค่าใช้จ่ายแผนงานทั้ง 6 แผนงานในแต่ละปี ดังนี้คือ ปี พ.ศ. 2525 จำนวน 76,070 ล้านบาท ปี พ.ศ. 2526 จำนวน 505.12

ล้านบาท ปี พ.ศ.2527 จำนวน 557.49 ล้านบาท ปี พ.ศ.2528 จำนวน 332.42 ล้านบาท และปี พ.ศ.2529 จำนวน 148.07 ล้านบาท¹ ซึ่งเมืองพัทยาจะต้องจัดหาเงินจำนวนมากดังกล่าวมาจากแหล่งใด โดยเฉพาะหากไม่ใช่เงินอุดหนุน เงินกู้ อันเป็นปัญหาที่เมืองพัทยาต้องดำเนินการ

เหตุที่เมืองพัทยามีรายได้ไม่พอแก่การใช้จ่ายในการปฏิบัติงานเมื่อถึงปี พ.ศ.2529 นั้น เนื่องจากความไม่เหมาะสมสอดคล้องของกฎหมาย กล่าวคือ เนื่องจากกฎหมายกำหนดฐานภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตยังไม่กว้างพอทำให้เก็บภาษีและอื่นๆ ได้น้อยประเภท เช่น ค่าใบอนุญาตการประกอบการ สถานอาบอบนวด สถานเริงรมย์ต่างๆ เมืองพัทยายังไม่มีอำนาจจัดเก็บ และเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตในอัตราที่ต่ำ เช่น การจัดเก็บภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีในบางกรณีที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 บางมาตรากำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจจัดเก็บภาษีเอง แต่ในทางปฏิบัติเมืองพัทยายังหาได้ดำเนินการไม่ จึงเป็นทางหนึ่งที่ทำให้รายได้ของเมืองพัทยาน้อยเกินไป เช่น ตามมาตรา 85 เมืองพัทยามีอำนาจเก็บภาษีน้ำดื่ม เบนซินซึ่งสถานการค้าอยู่ในเขตเมืองพัทยาไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ เป็นต้น

ปัญหารายได้ไม่พอกับรายจ่ายนี้ นับว่าเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพราะการพัฒนาต่างๆ ของเมืองพัทยาไม่สามารถจัดทำได้ แม้จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมากแล้วก็ตาม แต่เมื่อเทียบกับโครงการพัฒนาต่างๆ ดังกล่าวแล้ว นับว่าเป็นจำนวนน้อย อีกทั้งการใช้เงินอุดหนุนของรัฐก็ขาดความคล่องตัว ทั้งนี้เพราะต้องได้รับอนุมัติโครงการจากรัฐเสียก่อน ตลอดจนถูกควบคุมอยู่ตลอดเวลาทำให้การพัฒนาตามโครงการขาดความคล่องตัว

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-99.

ข. การบริหารงานด้านการคลัง

กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การพาณิชย์ การซื้อ การจ้าง และระเบียบอื่นๆ เกี่ยวกับเงินและทรัพย์สินของเมืองพัทยาขึ้นบังคับใช้กับเมืองพัทยา¹ ต่อมากระทรวงมหาดไทยออกระเบียบในเรื่องนี้หลายฉบับ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 เป็นต้น

การบริหารงานด้านการคลัง มีปัญหาขาดความคล่องตัว โดยเฉพาะจากระเบียบว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว เนื่องจากระเบียบนี้กำหนดให้ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจจัดซื้อ จัดจ้างได้เองภายในวงเงินไม่เกิน 4 ล้านบาท แต่หากการจัดซื้อ จ้างฯ เกินกำหนดวงเงินดังกล่าวต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี² และหากเกินอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ก็ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกด้วย จึงทำให้เกิดขั้นตอนเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น เพราะมีสภาควบคุมการบริหารของปลัดเมืองพัทยายาวมากอยู่แล้ว อันทำให้การบริหารงานเมืองพัทยขาดความคล่องตัว รวดเร็ว

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521, มาตรา 95.

²ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2522, แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525, ข้อ 14.

การควบคุมเมืองพัทยา

กฎหมายกำหนดมาตรการในการควบคุมการบริหารงานของเมืองพัทยา
ไว้ดังนี้

ก. การควบคุมตรวจสอบจากภายใน นอกจากสภาเมืองพัทยา
จะมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย
กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัติ นโยบายและแผน
อีกทั้งออกข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี และแต่งตั้งถอดถอนปลัดเมืองพัทยา
ตลอดจนปลัดเมืองพัทยามีหน้าที่รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของเมืองพัทยา
ต่อสภาเมืองพัทยาก็ตาม กฎหมายยังกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยาทำรายงานการ
รับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดเสนอต่อสภาเมืองพัทยาภายใน 1 เดือน
นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และต้องประกาศรายงานการเงินดังกล่าว ณ ศาลา
ว่าการเมืองพัทยาเป็นเวลากว่า 15 วัน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงข้อเท็จ-
จริงเกี่ยวกับการบริหารกิจการ และฐานะทางการเงิน¹ ซึ่งเป็นการเปิด
โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมการบริหารเมืองพัทยาทางหนึ่ง
มาตรการดังกล่าว นับว่าสภาเมืองพัทยามีอำนาจควบคุมอย่างกว้างขวาง
เปรียบเสมือนนายจ้างควบคุมลูกจ้าง จึงถือได้ว่าเป็นการควบคุมที่มีประสิทธิ-
ภาพยิ่ง อนึ่งในทางปฏิบัติสภาเมืองพัทยาได้ใช้มาตรการดังกล่าวควบคุมการ
บริหารงานของปลัดเมืองพัทยาย่างเต็มที่ ดังจะเห็นได้จากการประชุมสภา
เมืองพัทยาแทบทุกครั้ง สมาชิกสภาได้ซักถามการบริหารงานของปลัดเมือง
พัทยาย่างเต็มที่²

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521,
มาตรา 96.

² สัมภาษณ์ ประทีป ปฐมชัยวัฒน์ หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา,
24 มีนาคม 2524, และสัมภาษณ์ สนม คุณเจริญ สมาชิกสภาเมืองพัทยา,
30 มีนาคม 2526.

ข. การควบคุมตรวจสอบจากภายนอก กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารงานเมืองพัทยา ต่างกับในคานาดาและสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางปล่อยให้องค์การปกครองท้องถิ่นควบคุมกันเอง เช่น ในคานาดาในเทศพลเป็นผู้ควบคุมเทศบาลที่อยู่ในเขต ในสหรัฐอเมริกาให้มลรัฐควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในเขต เช่นกัน อีกทั้งการควบคุมของทั้งสองประเทศก็ไม่มีมาตรการเคร่งครัดมากเท่าๆ ส่วนการควบคุมเมืองพัทยาจากภายนอกนั้นดังนี้

1. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจตรวจสอบเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงินและทรัพย์สินอื่นๆ ของเมืองพัทยา เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอปลัดเมืองพัทยา เพื่อเสนอสภาเมืองพัทยาคือไป¹ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินต่างๆ โดยตรงอยู่แล้ว อีกทั้งเป็นหน่วยงานซึ่งมิได้มีความผูกพันหรือมีส่วนได้เสียในการบริหารงานเมืองพัทยา ดังนั้นมาตรการนี้จึงนับว่าเป็นการควบคุมที่มีประสิทธิภาพอีกอันหนึ่ง

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเมืองพัทยา ดังนี้

ก. คำเนิการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย² การที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็นับว่าเหมาะสมอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงสุดในจังหวัดชลบุรีที่มีความใกล้ชิดกับองค์การปกครองท้องถิ่นเมืองพัทยา สามารถเข้าใจลักษณะและสภาพความต้องการของท้องถิ่นได้ดี อีกทั้งยังเป็นการแบ่งอำนาจจากส่วนกลาง

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. 2521,

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 22.

ผู้ส่วนภูมิภาค ตรงตามหลักการบริหารงานอีกด้วย

ข. เสนอแนะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจยุบสภาเมืองพัทยา¹ การยุบสภานี้ว่าเป็นอำนาจควบคุมของรัฐที่สำคัญซึ่งจำเป็นต้องมี ทั้งนี้เพราะสภาเมืองพัทยามีสภาพไม่เหมาะสมหลายประการ เช่น สมาชิกสภาขัดแย้งกันอย่างรุนแรงทั้งเรื่องส่วนตัวและนโยบายของเมืองพัทยาไม่มีระเบียบวินัย หรือรวมกลุ่มกันแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นรูปแบบที่สภาเมืองพัทยามีอำนาจมาก คือ มีทั้งอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร แต่ขาดองค์กรเห็นวาระตรวจสอบกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง ตลอดจนประชาชนมีความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในระดับค่อนข้างต่ำดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นเมื่อรัฐให้อำนาจหรือจัดให้ท้องถิ่นมีการเลือกตั้งได้ก็ควรมีอำนาจยุบสภาเมืองพัทยาและเลือกตั้งใหม่ได้ ส่วนผู้มีอำนาจยุบสภาเมืองพัทยานั้น เนื่องจากการยุบสภาเมืองพัทยาเป็นเสมือนการตัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะหากการยุบสภาไม่มีเหตุผลอันสมควร และเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนที่ได้เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาในสภา ดังนั้นการยุบสภาจึงเสมือนการฝ่าฝืนมติของประชาชน จึงนับได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งควรจะได้รับพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับเมืองพัทยา ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีจึงเหมาะสมแล้ว ส่วนที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอแนะนั้นก็เห็นเป็นขั้นตอนที่เหมาะสม เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเข้าใจลักษณะและสภาพความต้องการของเมืองพัทยาในขณะนั้นๆ อย่างดีและรวดเร็ว สามารถพิจารณาวินิจฉัยและเสนอแนะการยุบสภาได้ทันกับความต้องการของเมืองพัทยา

อนึ่งในทางปฏิบัติบางเรื่อง หากเมืองพัทยาเสนอต่อรัฐมนตรีโดยตรงไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีก็มักจะย้อนเรื่องมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23.

หาข้อมูลเสนอแนะอีกชั้นหนึ่งอยู่แล้ว ดังนั้นการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เสนอ และรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาจึงเหมาะสมแล้ว

ค. อนุมัติให้นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยาลาออกจากตำแหน่ง¹ การลาออกของนายกเมืองพัทยาและสมาชิกสภาบางคนอาจมีขึ้นอยู่เสมอ ไม่ว่าจะลาออกด้วยเหตุผลประการใดก็ตาม

ง. สั่งให้นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง เพราะขาดประชุมสภาเมืองพัทยา 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร²

จ. สั่งให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 (4) (5) (6) ซึ่งกรณีนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการสอบสวนก่อน หากคณะกรรมการรายงานว่า ขาดคุณสมบัติตามข้อกล่าวหาแล้ว และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย³

อำนาจควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสามประการนั้น เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาตั้งแต่ต้น และมีหน้าที่ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลงด้วย⁴ อีกทั้งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใกล้กับเมืองพัทยาคืออยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติ กรณีอาจทำให้ชักช้าเพราะต้องผ่านเจ้าหน้าที่อีกหลายฝ่าย การที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเหมาะสมแล้ว

ฉ. เป็นผู้เรียกประชุมสภาเมืองพัทยาครั้งแรก และเรียกประชุมสภาเมืองพัทยาในกรณีที่นายกเมืองพัทยาไม่ยอมเรียกประชุมสภาเมืองพัทยา⁵

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28, 36.

² เรื่องเดียวกัน.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28, 29.

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 24.

⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 30, 32.

ช. ประกาศผลการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา โดยมติความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยา¹

ช. แต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยา ซึ่งมีตำแหน่งและอาวุโสสูงตามลำดับ เป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ในกรณีที่ปลัดเมืองพัทยาค้นจากตำแหน่ง² โดยให้รักษาราชการแทนไปจนกว่านายกเมืองพัทยาได้ดำเนินการแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยานิใหม่

อำนาจควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสามประการนั้น เป็นกรณีที่กฎหมายบังคับไว้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติไปตามนั้น มิได้เปิดช่องที่ต้องใช้ดุลพินิจสูงแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามจำเป็นต้องให้เป็นอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดต่อไป เพราะการเรียกประชุมสภา การประกาศผลเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยาเป็นผู้รักษาราชการในตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาดังกล่าวควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของบุคคลที่มีตำแหน่งสูงกว่านายกเมืองพัทยา ตำแหน่งที่เหมาะสมก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงสุดของจังหวัดนั้นๆ

ฅ. อำนาจยับยั้งข้อบัญญัติที่ผ่านมติความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยามาแล้ว แต่สภาเมืองพัทยายืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 11 เสียงแล้ว อำนาจยับยั้งดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดตกไป ส่วนกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ปลัดเมืองพัทยาเสนอนายกเมืองพัทยาเพื่อลงชื่อและประกาศใช้บังคับต่อไป³ การเสนอร่างข้อบัญญัติสมาชิกสภาหรือปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้มีสิทธิเสนอ ต่อจากนั้นจะได้รับการพิจารณาของสภาเมืองพัทยา แม้สภาเมืองพัทยาจะมีสมาชิกสภาประเภทแต่งตั้งที่มีความรู้ความสามารถก็ตาม เนื่องจากการออกข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 33.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 76.

ของประชาชน ดังนั้นการออกข้อบัญญัติดังกล่าวสมควรจะได้รับการพิจารณาอนุมัติ จากผู้ว่าราชการจังหวัดอีกชั้นหนึ่งเป็นการกลั่นกรองความถูกต้องเหมาะสม

ญ. อนุมัติร่างข้อบัญญัติกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นรีบด่วนเกี่ยวกับการบริหารราชการ เมืองพัทยา และไมอาจเรียกประชุมสภาเมืองพัทยาให้ทันโดยมิได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ปลัดเมืองพัทยาเสนอร่างข้อบัญญัติเพื่อให้นายกเมืองพัทยาลงชื่อและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติชั่วคราวได้¹ กรณีนี้เป็นกรณีปลัดเมืองพัทยามีความจำเป็นรีบด่วนเกี่ยวกับผลประโยชน์ของเมืองพัทยา ปลัดเมืองพัทยาจึงเสนอร่างข้อบัญญัติฉุกเฉินขึ้น แม้จะมีความจำเป็นรีบด่วน แต่เนื่องจากการออกข้อบัญญัติฉุกเฉินเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีผลกระทบต่อการบริหารงานของเมืองพัทยา กล่าวคือข้อบัญญัติฉุกเฉินมีผลเป็นกฎหมายท้องถิ่นเหมือนข้อบัญญัติในกรณีปกติจนกว่าสภาเมืองพัทยาจะมิอนุมัติการประชุมนัดสภาคราวต่อไป ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้กระทำไป ในระหว่างที่ใช้ข้อบัญญัติชั่วคราวนั้น หากข้อบัญญัติไม่ได้รับการกลั่นกรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด อาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่เมืองพัทยาได้ ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจอนุมัติร่างข้อบัญญัติฉุกเฉินด้วย จึงเหมาะสมแล้ว

ฎ. มีอำนาจเสนอความเห็นประกอบบรรดาเรื่องที่เมืองพัทยาคองเสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด² กรณีดังกล่าวเช่น การสั่งให้นายกเมืองพัทยาย้ายออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ของตำแหน่งและหน้าที่ หรือให้ความเห็นชอบในกรณีเมืองพัทยาขอทำการหรือหุ้นร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทเป็นนิติบุคคล เป็นต้น

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. 2521

มาตรา 77.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 98.

เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ บรรดาเรื่องดังกล่าว เป็นเรื่องเหมาะสมแล้วดังที่กล่าวต่อไป จึงสมควรให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ลั่นกรงดังกล่าวด้วย เพราะบรรดาเรื่องที่ขออนุมัติต่อ รัฐมนตรีดังกล่าว เป็นเรื่องสำคัญมีผลได้ผลเสียต่อเมืองพัทยาและประเทศชาติ และ ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ใกล้ชิดกับเมืองพัทยา สามารถเข้าใจสภาพลักษณะและความ ต้องการของเมืองพัทยาได้ดี อีกทั้งในทางปฏิบัติหากเสนอขออนุมัติต่อรัฐมนตรีโดย ไม่ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีมักย้อนเรื่องมาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหาข้อมูล และเสนอแนะอีกชั้นหนึ่งอยู่แล้ว ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้บรรดาเรื่องที่เสนอ รัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทยต้องเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนดังกล่าวจึง เหมาะสมแล้ว ไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานเมืองพัทยารูปแบบผู้จัดการ เทศบาลโดยตรง

๗. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัทยาชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้¹ การควบคุมนี้ จำเป็นต้องมีอยู่ เนื่องจากเป็นการตรวจสอบความถูกต้องในการปฏิบัติงานของ ปลัดเมืองพัทยา มิให้ดำเนินการนอกขอบเขตอันจะเป็นผลเสียหายแก่เมืองพัทยาได้

๘. มีอำนาจชี้แจงแนะนำ ตักเตือนปลัดเมืองพัทยา หาก เห็นว่าปลัดเมืองพัทยาศึกษาปฏิบัติราชการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อบัญญัติ อีกทั้งหาก ปลัดเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตามให้มามีอำนาจรายงานให้รัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามที่เห็นสมควร และในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วนจะรอข้ามมิได้ ผู้ว่าราชการ จังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนได้² เนื่องจากสภาเมืองพัทยามีอำนาจควบคุมปลัดเมืองพัทยาให้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตาม กฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและนโยบาย แผนงานของสภาอยู่แล้ว ซึ่งทาง ปฏิบัติสภาเมืองพัทยาก็ได้ควบคุมอย่างเคร่งครัดตลอดเวลาดังที่กล่าวมาแล้ว

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๑.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 100.

ตลอดจนสภาเมืองพัทยาก็มีอำนาจในการถอดถอนปลัดเมืองพัทยาก่อนครบอายุ 4 ปีตามเงื่อนไขของสัญญาจ้างอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องถูกควบคุมกรณีดังกล่าวโดยผู้ว่าราชการจังหวัดแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะอาจทำให้ปลัดเมืองพัทยา อยู่ในฐานะถูกควบคุมทั้งทางผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาเมืองพัทยา ซึ่งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและอาจเป็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดเมืองพัทยา และสภาเมืองพัทยาได้ การที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ต่างๆของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐยังมีได้มอบความไว้วางใจให้สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระโดยแท้จริง

3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา ดังนี้

ก. แต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่สอง จำนวน 8 คน โดยแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่างๆกัน จำนวน 4 คน ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาจำนวน 4 คน และตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด¹ เนื่องจากการแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยามีความสำคัญต่อการบริหารงานของเมืองพัทยาอย่างสูง เพราะสภาเมืองพัทยาเป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุมการบริหาร ตลอดจนแต่งตั้งถอดถอนปลัดเมืองพัทยาและอื่นๆ การแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาดังกล่าวจึงควรจะได้รับ การกลั่นกรองอย่างรอบคอบ เพื่อป้องกันการแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไป หรือกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้าไปโดยเฉพาะ การกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีโดยผ่านการเสนอความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเหมาะสมแล้ว เพราะมิได้ออกให้เกิดความล่าช้าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานตามรูปแบบผู้จัดการเทศบาลโดยตรง

ข. ยุบสภาเมืองพัทยาเพื่อให้มีการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกใหม่ ทั้งนี้โดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด² ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 2.ข.

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 19.

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 23.

ค. สั่งให้นายกเมืองพัทยาออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ของตำแหน่งและหน้าที่¹ เนื่องจากนายกเมืองพัทยาเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ เป็นหัวหน้าทางพิธีการของเมืองพัทยา มีฐานะเป็นประมุขของเมืองพัทยา ผู้มีอำนาจสั่งให้นายกเมืองพัทยาออกจากตำแหน่งจึงควรมีฐานะตำแหน่งสูง เพื่อเป็นเกียรติแก่ตำแหน่งนายกเมืองพัทยาและเพื่อเป็นการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ นอกจากนี้ก็เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติโดยยาก จึงไม่ก่อให้เกิดความล่าช้าเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานในรูปผู้จัดการเทศบาลโดยตรง การที่กฎหมายให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีจึงชอบด้วยเหตุผลแล้ว

ง. ให้ความเห็นชอบในกรณีเมืองพัทยาขอกระทำการหรือถือหุ้นร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท เป็นนิติบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเมื่อ

1. บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูป-

โภค

2. เมืองพัทยาต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของหุ้นที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ยกเว้นกรณีมีหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันในหุ้นที่ถือหุ้นร่วมกัน

3. สภาเมืองพัทยาไม่มีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา²

จะเห็นได้แม้จะผ่านมติของสภาเมืองพัทยาแล้ว รัฐมนตรีก็ต้องให้ความเห็นชอบอีกด้วย ที่เป็นเช่นนี้เพราะการกระทำการหรือถือหุ้นร่วมกับบุคคลอื่นเป็นบริษัทในกิจการดังกล่าว เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการเงินจำนวนมาก อีกทั้งเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐจึงควรให้ฝ่ายบริหารประเทศเป็นผู้พิจารณา

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 36 (4).

² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 71.

จ. ออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน, การพาณิชย์, การซื้อ, การจ้าง และระเบียบอื่นๆ เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของเมืองพัทยา¹ กรณีดังกล่าวก็เช่นเดียวกัน เป็นขั้นตอนที่จำเป็นต้องให้รัฐมนตรีดำเนินการ เพราะเป็นงานระดับนโยบายของรัฐว่าจะให้ท้องถิ่นดำเนินการปฏิบัติเกี่ยวกับรายละเอียดอย่างไร

การควบคุมเมืองพัทยาโดยหลักการแล้วเป็นสิ่งจำเป็น เพราะเป็นการป้องกันความผิดพลาดในการบริหารงานอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น และเป็นอันตรายต่อเอกภาพของรัฐ ตลอดจนเป็นการประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ ซึ่งการควบคุมเมืองพัทยาส่วนใหญ่มิได้ควบคุมการปฏิบัติงานประจำ แต่เป็นการควบคุมเรื่องสำคัญได้แก่ การควบคุมโดยผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีบางประการ เช่น การเรียกประชุมสภาเมืองพัทยา การประกาศผลการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาให้ประชาชนทราบ การแต่งตั้งผู้รักษาการแทนปลัดเมืองพัทยาและอื่นๆ ดังที่กล่าวแล้ว การควบคุมดังกล่าวมิได้เกิดขึ้นบ่อย จึงมิได้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานรูปผู้จัดการเทศบาลโดยตรง ส่วนการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตลอดจนกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีอำนาจสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมือง-พัทยาได้นั้น เป็นการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดมากเกินไปดังที่กล่าวแล้ว ส่วนกรณีควบคุมโดยรัฐมนตรี เช่น การแต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาประเภทที่สอง การยุบสภาเมืองพัทยา การสั่งให้นายกเมืองพัทยายอกจากตำแหน่ง กรณีที่มีความประพฤติก่อให้เกิดความเสียหายให้อำนาจรัฐมนตรีก็เหมาะสมแล้วเช่นเดียวกัน

โดยสรุป พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ในชั้นหลักการมีรูปแบบโครงสร้างการจัดองค์การแบบผู้จัดการเทศบาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่ดีเหมาะสมกับเมืองพัทยาอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะเมืองพัทยามีสภาพ

¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 95.

ลักษณะและความต้องการในการปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาหลายประการ สลับซับซ้อน ต้องอาศัยผู้บริหารที่มีความสามารถ องค์การบริหารที่มีประสิทธิภาพ และต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตั้งที่กล่าวมาแล้ว แต่ในชั้นรายละเอียด กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่เป็นการส่งเสริมรูปแบบการปกครองซึ่งต้องการความคล่องตัวหรือประสิทธิภาพในการบริหารดังกล่าวหลายประการ เช่น อัตราเงินเดือนของปลัดเมืองพัทยาที่ไม่มากพอ ความมั่นคงในอาชีพไม่มี จึงไม่จูงใจให้นักบริหารอาชีพสนใจเข้ามาดำรงตำแหน่ง และไม่มีมาตรการป้องกันการแข่งขันของสมาชิกสภาต่อการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยา ทำให้การบริหารงานของปลัดเมืองพัทยขาดความเป็นอิสระและความคล่องตัวในเรื่องการจัดระเบียบราชการของเมืองพัทยา การจัดให้สำนักปลัดเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากองอื่นๆ ทำให้การทำงานของปลัดเมืองพัทยขาดการกลั่นกรองอีกชั้นหนึ่ง ดังเช่นปลัดเทศบาลตามรูปแบบเทศบาลและกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี ซึ่งทำให้การบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยขาดความคล่องตัว ส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา อำนาจหน้าที่บางอย่างที่จำเป็น เช่น อำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดต่อข้อบัญญัติ เมืองพัทยากลับไม่มีอำนาจ อำนาจในการตราข้อบัญญัติให้ตรงกับความต้องการก็ไม่มี โดยเฉพาะปัญหาขาดเงินรายได้และรายรับอื่นๆ ซึ่งเป็นของเมืองพัทยา เพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาต่างๆ เป็นปัญหาสำคัญอย่างมาก และปัญหาการควบคุมเมืองพัทยบางประการก็มีขั้นตอนการควบคุมมากเกินไปจนจำเป็นตั้งที่กล่าวแล้ว จึงทำให้การบริหารงานของเมืองพัทยขาดความเป็นอิสระ ความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหาร เหล่านี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เมืองพัทยประสบกับปัญหาและผู้ทำหน้าที่เป็นปลัดเมืองพัทยามักจะลาออกจากตำแหน่ง หึ่งๆ ที่อยู่ในตำแหน่งในระยะเวลาอันสั้น จึงเป็นภาวะการณ์ที่น่าห่วงใยต่ออนาคตของเมืองพัทยอย่างยิ่ง