

เมืองฟ้า

# สารบัญ

เมืองพัทยา

สภาพทั่วไปของเมืองพัทยา

การจัดตั้งและเขตพื้นที่

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

โครงสร้างการจัดองค์การของเมืองพัทยา

การจัดระเบียบราชการของเมืองพัทยา

พนักงานเมืองพัทยา และการบริหารงานบุคคล

การบริหารการคลังเมืองพัทยา

การควบคุมเมืองพัทยา

แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารเมืองพัทยา

บทวิเคราะห์และสรุปผลดีผลเสียของการปกครองท้องถิ่นแบบเมืองพัทยา

## เมืองพัทยา

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “เมืองพัทยา” อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษอีกแบบหนึ่ง ที่ทางราชการนำมาใช้กับการปกครองท้องถิ่นเฉพาะแห่ง เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษนี้ สามารถบริหารกิจการอย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับลักษณะ สภาพ และปัญหาของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังจะเห็นได้จากเหตุผลที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งมีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า “เนื่องจากเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ได้เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วและเป็นสถานที่พักตากอากาศที่มีชื่อเสียงมากที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย มีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทย และชาวต่างประเทศนิยมมาพักผ่อน จึงทำรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก การที่ท้องถิ่นได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเช่นนี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมือง และการควบคุมการก่อสร้างอาคารพร้อมกันซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่เกี่ยวข้องกับเฉพาะกับประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แต่มีผลกระทบต่อคนเกี่ยวโยงไปถึงผลประโยชน์และรายได้ของชาติ โดยเฉพาะในเรื่องการส่งเสริมอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอีกด้วย จึงจำเป็นต้องมีการหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างรีบด่วน และโดยที่รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นนี้หลายประการสมควรจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นนี้ใหม่ ให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันได้คำนึงถึงหลักแห่งการปกครองตนเอง โดยประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ตามหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย”

จากเหตุผลดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า สภาพโดยทั่วไปของท้องถิ่นที่เมืองพัทยาได้เปลี่ยนแปลงไปเร็วมาก เพราะสาเหตุสำคัญคือ พัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่เป็นที่นิยมของชาวไทยและชาวต่างประเทศและได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ทั้งปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม ความปลอดภัยความเป็นระเบียบเรียบร้อย และปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ เหลือวิสัยที่สุขาภิบาลนาเกลืออันเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นเดิมที่รับผิดชอบอยู่จะแก้ไขปัญหาได้ลุล่วงและบริหารกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงเห็นสมควรที่จะได้จัดรูปการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเมืองพัทยานั้นเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลแบบหนึ่ง ที่เรียกกันว่า “แบบผู้จัดการ” (City Manager plan) ซึ่งนิยมใช้กันมากแบบหนึ่งในสหรัฐอเมริกา หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่น “แบบผู้จัดการ” นี้ก็คือ การนำเอาผู้บริหารอาชีพที่มีความ

สามารถและประสบการณ์สูงเข้ามาบริหารกิจการให้แก่เทศบาล เพื่อหวังผลในด้านประสิทธิภาพ การบริหารกิจการขององค์การ ในขณะที่เดียวกันก็เพื่อเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของการบริหารกิจการ ของเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีกับเทศบาล (Mayor-council plan) ซึ่งเป็นเทศบาลแบบที่มีอยู่ทั่วไป ของเรา กล่าวคือ เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาลนั้น มีจุดอ่อนที่ผู้บริหาร คือคณะ เทศมนตรีได้ตำแหน่งโดยวิธีทางการเมือง ฉะนั้น ผู้บริหารในระบบนี้จึงอาจมีความสามารถและ ประสบการณ์ในด้านบริหารไม่ดีนัก ประกอบทั้งผู้มีบริหารในระบบนี้ต้องบริหารงานโดยรับผิดชอบ ต่อสภาเทศบาลตามหลักการ ฉะนั้น คณะเทศมนตรีอาจต้องบริหารงานภายใต้การแทรกแซง และความกดดันทางการเมืองจากสภาเทศบาลทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารของเทศบาลในแบบ นายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาลไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจจึงได้มีความคิดที่จะนำเอาเทศบาลแบบ ผู้จัดการซึ่งใช้นักบริหารอาชีพที่มีความสามารถสูงเข้ามาใช้กับการปกครองท้องถิ่นที่เมืองพัทยา

สภาพโดยทั่วไปของเมืองพัทยา เดิมพัทยาคือหมู่บ้านชาวประมง มีลักษณะเป็นกระท่อม มุงหลังคาจาก มีราวตากอวนซึ่งเป็นเครื่องมือประกอบอาชีพโดยทั่วไปหมู่บ้านชาวประมงนี้ตั้งอยู่ ในเขตตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ตามเส้นทางถนนสุขุมวิท ระยะทางประมาณ 150 กิโลเมตร เมื่อทางราชการจัดตั้งสุขาภิบาลนาเกลือขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2499 นั้น หมู่บ้านชาวประมงที่พัทยายังอยู่นอกเขตสุขาภิบาล

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2507 ได้มีการขยายเขตสุขาภิบาลนาเกลือครอบคลุมไปถึงหมู่บ้านชาว ประมงที่พัทยา เนื่องจากพัทยามีความเจริญมากขึ้น เพราะได้รับความนิยมจากประชาชนว่าเป็นสถานที่พัก ดากอากาศชายทะเลที่ดี เพราะมีหาดทรายขาวสะอาด น้ำทะเลในอ่าวเรียบ ปราศจากคลื่นลม เหมาะ แก่การเล่นน้ำและเล่นกีฬาทางน้ำต่าง ๆ ประกอบทั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ได้เริ่มโครงการพัฒนา พัทยาและบริเวณใกล้เคียงให้เป็นแหล่งท่องเที่ยวและพักผ่อนทำให้ประชาชน ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเกิดความสนใจที่จะมาท่องเที่ยวและพักผ่อนที่พัทยาเพิ่มขึ้น ปรากฏว่า ช่วงระยะเวลาอันสั้นได้มีการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สนามกีฬา ที่พักอาศัยทั้งในรูปของโรงแรมชั้นหนึ่ง บ้านพัก บังกาโลที่พัทยาและบริเวณใกล้เคียง รวมทั้งเกาะล้าน ซึ่งอยู่ห่างจากฝั่งพัทยายออกไปในทะเล ระยะทางประมาณ 8 กิโลเมตร กันอย่างกว้างขวาง จึงทำให้พัทยามีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว แต่เป็น ไปอย่างรวดเร็ว แต่เป็นไปอย่างขาดความเป็นระเบียบและขาดแผนการหลักจึงทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาขาดน้ำจืด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการควบคุมการก่อสร้างอาคารและผังเมือง ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาเศรษฐกิจ ฯลฯ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ถ้าไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูก จุดและทันต่อเหตุการณ์แล้วจะทำให้พัทยาล้อมโอบโดยความนิยมจากนักท่องเที่ยว อันจะก่อให้เกิดผลเสียไม่เพียงแต่ประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น แม้แต่ประเทศชาติโดยรวมก็ย่อมจะได้รับ ผลกระทบกระเทือนไปด้วย

ความจำเป็นในการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่า การเจริญเติบโตของพัทยา ซึ่งเป็นไปอย่างขาดแผนการและการควบคุมที่เหมาะสม ได้ทำให้เกิดปัญหาแก่พัทยาหลายด้าน ถ้าไม่มีการแก้ไขให้ถูกต้อง อาจทำให้พัทยาเสื่อมโทรมได้ การแก้ไขปัญหาของพัทยาซึ่งมีขอบข่ายกว้างขวาง มีลักษณะยุ่งยากสลับซับซ้อน เป็นเรื่องที่ต้องใช้ความรู้ ความพยายาม งบประมาณ ตลอดจนความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย หลายระดับเหลือวิสัยที่สุขาภิบาลนาเกลือ อันเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเล็ก ๆ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงจะรับภาระได้ ฉะนั้น รัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีชื่อว่า "คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พัทยา" ซึ่งมี นายเอก สิทธิประศาสน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง เป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ผู้แทนองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักผังเมือง ผู้แทนกรมตำรวจ เป็นต้น

คณะกรรมการศึกษาข้อมูลสำหรับพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พัทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับพัทยา เพื่อพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป
  2. พิจารณายกร่างกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่พัทยาขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะแห่ง
- คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ศึกษาสภาพปัญหา และข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นเพื่อประมวลข้อมูลต่าง ๆ เข้าด้วยกัน เพื่อจะได้พิจารณาแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาให้เหมาะสมต่อไป

เมื่อคณะกรรมการ ได้ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ อย่างครบถ้วนแล้วก็ได้ดำเนินการหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยคณะกรรมการมีความเห็นพ้องต้องกันว่าจะต้องมีการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นที่พัทยาใหม่ โดยมีหลักการว่า รูปการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่นี้จะต้องมีลักษณะเหมาะสมสอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาของพัทยา ซึ่งเป็นปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะตัว ประกอบทั้งรูปของการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่จะต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารเหมาะสมกับภารกิจในหน้าที่ของพัทยาในอนาคต

คณะกรรมการฯ มีความเห็นพ้องกันว่าควรจะจัดการปกครองท้องถิ่นที่พัทยาในรูปเทศบาลแบบผู้จัดการ (City manager) เพราะเหตุผลว่าเทศบาลแบบผู้จัดการนั้นใช้ผู้บริหารอาชีพที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารสูง เหมาะสมกับภารกิจที่พัทยาจะต้องรับผิดชอบ ประกอบทั้งเทศบาลแบบผู้จัดการนั้นผู้บริหารคือผู้จัดการ (พัทยาเรียกตำแหน่งนี้ว่า ปลัดเมืองพัทยา)

ปลอดจากภาวะการถูกแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งการเข้ารับตำแหน่งก็เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง มิใช่โดยวิธีทางและเหตุผลทางการเมือง จึงยอมทำให้เทศบาลแบบผู้จัดการ อันเป็นรูปการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการฯ พิจารณาเลือกมาใช้กับพัทยาเป็นหนทางที่จะแก้ปัญหาของพัทยาอย่างถูกจุดทศหมายและมีประสิทธิภาพ

โครงสร้างและรูปแบบของการบริหารราชการเมืองพัทยา

### ก. การจัดตั้งและเขตพื้นที่

เมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ซึ่งมีเพียงแห่งเดียว จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ดังความในมาตรา 7 กำหนดว่า "ให้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ และจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา ให้เมืองพัทยามีฐานะนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอาณาเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา"

ความในมาตรา 7 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ดังกล่าวข้างต้น ได้กล่าวไว้ชัดว่า

- (1) พัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
- (2) ให้ยุบเลิกสุขาภิบาลนาเกลือ อันเป็นหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเดิมของพัทยา แล้วจัดตั้งเมืองพัทยา ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ขึ้นแทน

(3) อาณาเขตเมืองพัทยา ตามที่กำหนดไว้ในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ตั้งอยู่ในอำเภอ บางละมุง จังหวัดชลบุรี โดยมีพื้นที่คลุม 4 ตำบล คือ ตำบลนาเกลือ ตำบลหนองปรือ ตำบลหนองปลาไหล และตำบลห้วยใหญ่ รวมทั้งครอบคลุมไปถึงเกาะล้าน เกาะครกและเกาะสากด้วย รวมพื้นที่ประมาณ 208.1 ตารางกิโลเมตร เป็นพื้นที่บนบกประมาณ 22.2 ตารางกิโลเมตร มีประชากรทั้งหมดประมาณ 29,000 คน มีถนน ตรอก ซอยต่าง ๆ 53 สายย่านชุมชนสำคัญ 3 แห่ง คือ ตลาดนาเกลือ ตลาดศูนย์การค้าและตลาดพัทยา โดยเฉพาะที่ชายหาดพัทยานั้นเป็นย่านชุมชนที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงาม มีสถานที่พักผ่อนที่เป็นโรงแรมชั้นหนึ่ง บ้านพัก บังกาโล เพื่อต้อนรับนักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมาก รวมทั้งสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และสนามกีฬา

พิจารณาจากแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 แล้วเมืองพัทยาเมืองอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ เริ่มจากแนวปากคลองกะทิงลาย

ทิศตะวันออก ขนานกับแนวถนนสุขุมวิท ห่างจากถนนสุขุมวิทไปทางตะวันออก 900 เมตร

ทิศใต้ จดเขตพื้นที่ตำบลห้วยใหญ่

ทิศตะวันตก ขนานกับแนวฝั่งทะเล ห่างจากฝั่งทะเลประมาณ 12 กิโลเมตร

พื้นที่ภายในเขตของเมืองพัทยาดังกล่าวข้างต้น มีสถานที่สำคัญต่าง ๆ ตั้งอยู่ดังนี้

แหล่งท่องเที่ยวได้แก่ หาดพิทยา เกาะล้าน เกาะสาก สนามกอล์ฟ

โรงเรียน เมืองพิทยาได้รับโอนโรงเรียนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาอยู่ภายใต้ความ  
รับผิดชอบ 10 โรงเรียน และยังมีโรงเรียนของกรมสามัญศึกษา 2 โรงเรียน โรงเรียนราษฎร์ 9 โรงเรียน  
วัดพุทธศาสนา 5 วัด มัสยิด 1 แห่ง โบสถ์คริสต์ศาสนา 6 แห่ง

โรงแรมชั้นหนึ่ง 1 โรงแรม ห้องพักประมาณ 3,000 ห้อง

โรงแรมชั้น 2 และบังกาลัย 45 แห่ง

สถานบริการและภัตตาคาร 25 แห่ง

บาร์และไนท์คลับ 15 แห่ง

สถานอาบ อบ นวด 4 แห่ง

ธนาคารออมสิน 1 แห่ง

ธนาคารพาณิชย์ 7 แห่ง

ตลาดสด 2 แห่ง

อาชีพของประชากร เนื่องจากเมืองพิทยาเดิมเป็นชนบทหมู่บ้านชาวประมง และได้เจริญ  
เติบโตขึ้นมาในฐานะเมืองท่องเที่ยว จึงทำให้ประชากรของเมืองพิทยามีอาชีพต่าง ๆ กันพอจำแนก  
เป็นกลุ่ม ได้ดังนี้

1. อาชีพดำเนินธุรกิจในด้านบริการ นักท่องเที่ยว กิจการโรงแรม ร้านอาหาร สถานเริงรมย์  
การให้บริการด้านนำเที่ยวและขายของที่ระลึก ตลอดจนการบริการอื่น ๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยว  
ซึ่งประชากรอาชีพนี้มีมากกว่าอาชีพอื่น ๆ

2. อาชีพการประมง ส่วนใหญ่ประชากรย่านบ้านนาเกลือ บ้านบางละมุง เกาะล้าน เกาะไผ่  
ประกอบอาชีพประมง

3. อาชีพด้านการเกษตร ได้แก่ การปลูกมะพร้าว มันสำปะหลัง และการทำนา

#### ข. อำนาจหน้าที่ของเมืองพิทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 67 กำหนดให้เมือง  
พิทยามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- 2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- 3) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- 4) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- 5) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- 6) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 7) การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา

- 8) การจัดให้มีและควบคุม ตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- 9) การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- 10) การควบคุมและส่งเสริมกิจกรรมการท่องเที่ยว
- 11) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา นอกจากหน้าที่ 11 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้เมืองพัทยาปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเป็นการให้บริการแก่ เอกชน ประชาชน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น โดยมีค่าตอบแทน

อนึ่ง โดยหลักการแล้ว เมืองพัทยามีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ภายในเขตพื้นที่ของเมืองพัทยาเท่านั้น แต่เมืองพัทยาอาจดำเนินกิจการนอกเขตเมืองพัทยาได้แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- 1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ภายในเมืองพัทยา หรือเป็นประโยชน์แก่เมืองพัทยา

- 2) ได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยา

- 3) ได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นที่จะเข้าไปดำเนินการ

นอกจากนี้แล้วกฎหมายยังอนุญาตให้เมืองพัทยาอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล ตลอดจนถือหุ้นในบริษัทดังกล่าวได้เมื่อ

- 1) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค

- 2) เมืองพัทยาต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีในเมืองพัทยา หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานปกครองถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นำหุ้นที่ถือกันรวมกัน

- 3) สภาเมืองพัทยามีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา และ

- 4) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

#### ค. โครงสร้างการจัดองค์การของเมืองพัทยา

กฎหมายกำหนดโครงสร้างการจัดองค์การของเมืองพัทยา โดยแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ด้วยกัน คือ

- 1) สภาเมืองพัทยา

- 2) ปลัดเมืองพัทยา

โดยกำหนดให้สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารของปลัดเมืองพัทยา ส่วนปลัดเมืองพัทยานั้นเป็นนักบริหารอาชีพ ซึ่งสภาเมืองพัทยาเลือกสรรเพื่อจ้างให้มีหน้าที่



รับผิดชอบกิจการด้านบริหารของเมืองพัทยา โดยมีสัญญาจ้างซึ่งมีอายุคราวละ ไม่เกิน 4 ปี

ในการบริหารงาน ปลัดเมืองพัทยาต้องรับผิดชอบต่อสภาเมืองพัทยาและสภาเมืองพัทยา ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่นการบริหารงานของเมืองพัทยาจึงมีลักษณะคล้ายกับนักบริหารงานของธุรกิจใภาคเอกชน กล่าวคือ ปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เสมือนผู้จัดการบริษัท โดยสมาชิกสภาเมืองพัทยาทำหน้าที่เหมือนคณะกรรมการบริหารของบริษัท (Board of Director) ส่วนประชาชนในท้องถิ่นเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นของบริษัท

สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท

ประเภทที่หนึ่ง ได้แก่สมาชิกซึ่งประชาชนเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ มีจำนวน 9 คน

ประเภทที่สอง ได้แก่สมาชิกซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งในวันที่เลือกตั้งสมาชิกประเภทหนึ่ง มีจำนวน 8 คน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลในสาขาอาชีพต่าง ๆ จำนวน 4 คน และผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา จำนวน 4 คน

สมาชิกสภาเมืองพัทยายู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ถ้าตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 1 วางลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระหรือสภาถูกยุบ ก็ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาขึ้นแทน ภายใน 3 เดือน เว้นแต่เมื่อได้ประกาศกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนแล้ว ปรากฏว่ามีตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 1 วางลงอีกในระหว่างนั้น

ถ้าตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 1 วางลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกินหกเดือนจะไม่เลือกตั้งสมาชิกขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ไว้

ส่วนกรณีตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ 2 วางลงเพราะเหตุอื่น มิใช่เพราะถึงคราวออกตามวาระ หรือสภาถูกยุบให้แต่งตั้งสมาชิกแทนในตำแหน่งที่ว่างภายในหนึ่งเดือน

สมาชิกภาพของสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนี้อยู่ในตำแหน่งเท่าระยะเวลาของสมาชิกที่ตนได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งแทนเท่านั้น

สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาหรือมีการยุบสภาเมืองพัทยา
- 2) ตาย
- 3) ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
- 4) ขาดคุณสมบัติ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 5) มีลักษณะต้องห้าม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- 6) กระทำการต้องห้าม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

7) สภาเมืองพัทยามีมติให้ออก เพราะเห็นว่ามีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เมืองพัทยา โดยมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 6 คน เข้าชื่อเสนอญัตติให้สภาเมืองพัทยาพิจารณา และมติในข้อนี้ต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 11 คน เห็นชอบด้วยกับญัตติดังกล่าว ทั้งนี้ ให้มีผลนับแต่วันที่สภาเมืองพัทยามีมติ

8) ไม่มาประชุมสภาเมืองพัทยา 3 ครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ในการนี้ให้นายกเมืองพัทยารายงานผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง

9) สำหรับสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งแต่งตั้งจากผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา เมื่อพ้นจากตำแหน่งอันเป็นเหตุที่ได้รับการแต่งตั้ง

**นายกเมืองพัทยา** นายกเมืองพัทยาคือสมาชิกสภาเมืองพัทยาเลือกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย และข้อบัญญัติ ตลอดจนทำหน้าที่เป็นผู้แทนและผู้นำของเมืองพัทยาในงานพิธีต่าง ๆ เรียกว่า “Ceremonial Head” นายกเมืองพัทยาไม่มีอำนาจและฐานะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นแต่ประการใด อำนาจในการบริหารท้องถิ่นอยู่ที่ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยา อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่อาจจะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกเมืองพัทยาใหม่อีกได้

**อำนาจและหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา** สภาเมืองพัทยาในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) วางนโยบายและอนุมัติแผนเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการเมืองพัทยา
- 2) พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติ
- 3) แต่งตั้งสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ และแต่งตั้งบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก เป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา แล้วรายงานต่อสภา หรือเพื่อให้คำแนะนำแก่สภาเมืองพัทยา หรือปลัดเมืองพัทยาแล้วแต่กรณี

- 4) ควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัตินโยบายและแผน

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้นก็อาจจะกล่าวได้ว่า สภาเมืองพัทยามีหน้าที่หลักอยู่ 2 ประการด้วยกัน คือ

- ก. หน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ อันได้แก่การพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายของเมืองพัทยา เพื่อนำไปบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเมืองพัทยา รวมทั้งการ

พิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการบริหารกิจการต่าง ๆ ของเมืองพัทยาด้วย

ข. หน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบายให้ฝ่ายบริหารถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบให้ฝ่ายบริหาร คือ ปลัดเมืองพัทยา บริหารกิจการให้เป็นไปตามนโยบายที่สภาเมืองพัทยาได้กำหนดไว้และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้ความผิดพลาดเสียหายขึ้นได้

**ปลัดเมืองพัทยา** เป็นบุคคลที่รับผิดชอบงานด้านบริหารทั้งปวงของเมืองพัทยา ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของเมืองพัทยาทั้งหมด ปลัดเมืองพัทยาเป็นบุคคลที่ต้องมีคุณสมบัติเป็น “นักบริหารอาชีพ” ที่นายกเมืองพัทยาโดยความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยาทกลงจ้างให้มาบริหารงานของเมืองพัทยา โดยมีสัญญาจ้างคราวละไม่เกิน 4 ปี โดยกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม สภาพการจ้างการดำรงตำแหน่งไว้ดังนี้

ก. มีคุณสมบัติ

- 1) มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย
- 2) อายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์
- 3) มีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่าและต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด

ดังต่อไปนี้

(ก) ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 หรือเทียบเท่าตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี มาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี หรือ

(ข) ถ้าเป็นพนักงานในองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจต้องเคยดำรงตำแหน่งซึ่งมีอัตราเงินเดือนไม่ต่ำกว่าระดับ 6 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีหรือ

(ค) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับบริหารของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีพนักงานและลูกจ้างอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่า 100 คน หรือมีทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท หรือมีเงินทุนหมุนเวียนอยู่ในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่าห้าสิบล้านบาทมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

ข. ลักษณะต้องห้าม ปลัดเมืองพัทยาจะต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- 1) ติดยาเสพติดให้โทษ
- 2) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลาย

3) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงที่สุดให้จำคุกเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

4) เคยถูกไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือเลิกจ้าง เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

5) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

6) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

7) ดำรงตำแหน่งหน้าที่อื่นใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานปกครองท้องถิ่น ท่างหุ้นส่วนหรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล หรือเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา ซึ่งมีหน้าที่ทางนิติบัญญัติ หรือสภาสมาชิกท้องถิ่น เว้นแต่ตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องดำรงกฎหมาย หรือตำแหน่งประธานกรรมการ หรือกรรมการของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลที่เป็นการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือที่เมืองพัทยาถือหุ้น

8) เป็นคู่สัญญากับเมืองพัทยา หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับเมืองพัทยาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยา อันเป็นการแสวงหาประโยชน์ไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่การทำสัญญารับจ้างเป็นปลัดเมืองพัทยา หรือรองปลัดเมืองพัทยา

#### ค. การดำรงตำแหน่ง

การดำรงตำแหน่ง อัตราค่าจ้าง เงื่อนไขการจ้าง และการพ้นจากตำแหน่งของปลัดเมืองพัทยานั้น ให้เป็นไปตามสัญญาจ้าง ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและให้มีอายุการจ้างคราวละ 4 ปี

ในทางปฏิบัติ การที่ทางเมืองพัทยาจะจ้างผู้ใดดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยานั้นให้นายกเมืองพัทยาเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวอย่างน้อย 2 คน แต่ไม่เกิน 3 คน เพื่อให้สภาเมืองพัทยาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบที่จะจ้างผู้ใดเป็นปลัดเมืองพัทยานั้น ให้นายกเมืองพัทยา เป็นคู่สัญญาในนามของเมืองพัทยา ในการทำสัญญาว่าจ้างปลัดเมืองพัทยา

อัตราค่าจ้างปลัดเมืองพัทยานั้น ให้สภาเมืองพัทยาเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่น ๆ ตามความเหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินบัญชีอัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

อำนาจหน้าที่ของปลัดเมืองพัทยา

กฎหมายกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยานี้อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

- 1) ร่างแผนเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา
- 2) บริหารกิจการตามนโยบายและแผนของสภาเมืองพัทยา
- 3) ร่างข้อบัญญัติงบประมาณและข้อบัญญัติอื่น ๆ เพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยา
- 4) ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยและข้อบัญญัติ

5) รวบรวมปัญหาในการบริหารราชการเมืองพัทยา พร้อมด้วยข้อเสนอแนะเพื่อเสนอสภาเมืองพัทยา

6) รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อสภาเมืองพัทยา

7) ปฏิบัติงานอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

อนึ่ง กฎหมายกำหนดให้อาจมีรองปลัดเมืองพัทยาได้จำนวนไม่เกิน 2 คน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยปลัดเมืองพัทยาดำเนินการกิจการของเมืองพัทยาตามที่ปลัดเมืองพัทยาคงได้มอบหมาย

รองปลัดเมืองพัทยาจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับปลัดเมืองพัทยา โดยปลัดเมืองพัทยาเป็นผู้แต่งตั้ง และเป็นคู่สัญญา ในการว่าจ้างรองปลัดเมืองพัทยาในนามของเมืองพัทยา

#### ง. การจัดระเบียบราชการของเมืองพัทยา

กฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยา จัดแบ่งส่วนราชการดังต่อไปนี้ คือ

(1) สำนักปลัดเมืองพัทยา

(2) ฝ่ายหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

การตั้ง การเปลี่ยนแปลง การยุบ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และของหัวหน้าส่วนราชการของเมืองพัทยา ให้ทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยชั้นแรกนี้เห็นควรจัดแบ่งส่วนราชการของเมืองพัทยาวออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้คือ

(1) สำนักปลัดเมืองพัทยา

(2) กองคลัง

(3) กองผังเมืองและโยธา

(4) กองการสาธารณสุข

(5) กองการศึกษา

สำนักปลัดเมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเมืองพัทยา และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่าย หรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและรับผิดชอบงานของสำนักปลัดเมืองพัทยา ขึ้นตรงต่อปลัดเมืองพัทยา โดยทั่วไปสำนักปลัดเมืองพัทยามีหน้าที่ในด้านธุรการ งานสารบรรณ งานนิติกร งานประชาสัมพันธ์ งานทะเบียน งานนโยบายและแผนงาน งานบริหารงานบุคคล งานควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวเมืองพัทยา การรักษาความสงบเรียบร้อย รวมทั้งรับผิดชอบงานในหน้าที่ของเลขานุการสภาเมืองพัทยาด้วย

สำนักปลัดเมืองพัทยา แบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 แผนก คือ

(1) แผนกกลาง

- (2) แผนกนิติกร
- (3) แผนกการทะเบียน
- (4) แผนกนโยบายและแผน
- (5) แผนกส่งเสริมการท่องเที่ยว

**กองคลัง** มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการบัญชี การจัดซื้อ การจ้าง การพัสดุ และทรัพย์สินของเมืองพัทยา การจัดหางบประมาณ การกู้เงิน งานผลประโยชน์ของเมืองพัทยา งานธุรการ ตลอดจนงานอื่นที่เกี่ยวกับการเงินที่มีได้กำหนดไว้ว่าเป็นงานในความรับผิดชอบของส่วนราชการใด

กองคลังแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 แผนก คือ

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

**กองผังเมืองและโยธา** มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการเกี่ยวกับงานผังเมืองของเมืองพัทยา งานสำรวจและออกแบบ งานควบคุมการปลูกสร้างอาคาร งานปรับปรุงแก้ไขแหล่งเสื่อมโทรม งานโยธา งานบำรุงทางบกทางน้ำ งานสาธารณูปโภคเกี่ยวกับไฟฟ้า งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดให้มีน้ำสะอาด น้ำประปา การกำจัดน้ำเสีย งานธุรการ งานช่างกลและยานพาหนะ งานวิศวกรรมโยธา การจัดให้มีสวนหย่อม สวนสาธารณะและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

กองผังเมืองและโยธาแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 แผนก คือ

- 1) แผนกผังเมืองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- 2) แผนกควบคุมอาคารและก่อสร้าง
- 3) แผนกสาธารณูปโภคและการโยธา
- 4) แผนกป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย

**กองสาธารณสุข** มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การสุขาภิบาล การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ การอนามัยสิ่งแวดล้อมและอาชีวอนามัย โรงมหรสพและสถานบริการ

กองสาธารณสุขแบ่งส่วนราชการออกเป็น 4 แผนก คือ

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

**กองการศึกษา** มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาระดับประถมศึกษา งานสันตนาการ และบริการการศึกษา งานโรงเรียน งานกีฬา วัฒนธรรม และส่งเสริมเยาวชน

กองการศึกษาแบ่งส่วนราชการออกเป็น 2 แผนก คือ

- 1) แผนกบริหารการศึกษา
- 2) แผนกเยาวชนและสันตนาการ

#### **จ. พนักงานเมืองพัทยาและการบริหารงานบุคคล**

พนักงานเมืองพัทยาคือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอันเป็นหน้าที่ของเมืองพัทยาโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณเมืองพัทยา ทมวดเงินเดือน มีฐานะเช่นเดียวกับพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น พนักงานเทศบาล เป็นต้น และเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา กฎหมายได้กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล มาใช้บังคับการบริหารงานบุคคลของพนักงานเมืองพัทยา และในการนี้ให้ถือว่าเมืองพัทยามีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรี

การที่กฎหมายกำหนดข้อความดังกล่าวข้างต้น ถ้าจะอธิบายให้เข้าใจง่ายขึ้นก็หมายความว่า

(1) หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลทั้งปวงของพนักงานเมืองพัทยานั้นใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน กับหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 เป็นกฎหมายหลัก รวมทั้งกฎ ก.พ. ต่าง ๆ ที่วางไว้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาลด้วย

(2) การกำหนดให้เมืองพัทยามีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนครก็เพื่อประโยชน์ในการกำหนดฐานะของส่วนบริหาร และการกำหนดตำแหน่งอัตราเงินเดือนของพนักงานเมืองพัทยาให้เป็นไปตามระเบียบ ก.ท. ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาล และการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519

(3) การกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยา มีอำนาจบังคับบัญชาเทียบเท่านายกเทศมนตรีก็เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล และเพื่อให้รู้ว่าปลัดเมืองพัทยามีอำนาจให้คุณ ให้โทษพนักงานเมืองพัทยาเทียบเท่านายกเทศมนตรีมีอำนาจเช่นนั้นต่อพนักงานเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในเรื่องของพนักงานเมืองพัทยา และการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยานั้น ให้ถือว่าพนักงานเมืองพัทยามีฐานะตำแหน่งและอัตราเงินเดือน เช่นเดียวกับพนักงานเทศบาล (ในระดับเทศบาลนคร) หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของพนักงานเทศบาล

#### **ฉ. การคลังและการบริหารงานคลังของเมืองพัทยา**

ในฐานะเมืองพัทยาคือหน่วยงานปกครองท้องถิ่นหน่วยหนึ่ง กฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยามีรายได้ รายจ่าย เป็นของตนเองดังต่อไปนี้

**รายได้** พระราชบัญญัติระเบียบราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521 มาตรา 91 กำหนดให้เมืองพญามีรายได้จำแนกตามประเภทดังต่อไปนี้

1. รายได้จากภาษีอากร ได้แก่
  - 1.1 ภาษีบำรุงท้องที่
  - 1.2 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
  - 1.3 ภาษีป้าย
  - 1.4 อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์เนื่องในการฆ่าสัตว์
  - 1.5 ภาษีบำรุงเมืองพญาที่เก็บจากน้ำมันเบนซิน
  - 1.6 ภาษีการค้า
  - 1.7 อากรมหรสพ
  - 1.8 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน
  - 1.9 ภาษีบำรุงเมืองพญาที่เก็บจากผู้ส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ
  - 1.10 ภาษีสุรา
  - 1.11 ภาษีเครื่องดื่ม
2. รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต

รายได้ประเภทนี้เมืองพญาได้รับตามหลักเกณฑ์เดียวกับเทศบาล กล่าวคือ กิจการใดที่กฎหมายมอบหน้าที่ให้เทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ถ้ากิจการนั้นอยู่ในเขตเมืองพญา ให้เมืองพญาเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการนั้นตามกฎหมายและบรรดาค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม ค่าปรับเนื่องในกิจการเหล่านั้นให้เป็นรายได้ของเมืองพญาเช่น ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนัน เป็นต้น

3. รายได้ประเภทอื่น ได้แก่
  - 3.1 รายได้จากทรัพย์สิน
  - 3.2 รายได้จากการสาธารณูปโภค
  - 3.3 รายได้จากการพาณิชย์
  - 3.4 รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
  - 3.5 รายได้จากเงินกู้
  - 3.6 รายได้จากเงินอุดหนุน
  - 3.7 เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
4. รายได้พิเศษ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521 ยังได้กำหนดให้เมืองพญามีรายได้ประเภทพิเศษที่นอกเหนือจากรายได้ของเทศบาล ดังนี้



- 4.1 เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- 4.2 เงินช่วยเหลือและค่าตอบแทน
- 4.3 รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไร

ในเมืองพัทยา ตามที่มีกฎหมายกำหนด

4.4 รายได้จากการใช้บริการ ซึ่งโดยปกติเป็นบริการที่มีค่าตอบแทน ได้แก่การจัดสถานที่รับฝากรถยนต์ การให้เช่าสนามกีฬา การบริการสถานที่อาบน้ำจืด หรือส้วมสาธารณะ รวมทั้งบริการจัดเก็บและขนขยะมูลฝอย

รายจ่าย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 92 กำหนดให้เมืองพัทยามีรายจ่าย ดังนี้

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้างประจำ
3. ค่าจ้างชั่วคราว
4. ค่าตอบแทน
5. ค่าใช้สอย
6. ค่าวัสดุ
7. ค่าครุภัณฑ์
8. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
9. เงินอุดหนุน
10. รายจ่ายตามข้อผูกพัน
11. รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติ

กำหนด

**งบประมาณประจำปี** งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเมืองพัทยาต้องทำเป็นข้อบัญญัติโดยปลัดเมืองพัทยามีหน้าที่จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี แล้วเสนอให้สภาเมืองพัทยาพิจารณาเพื่ออนุมัติใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป เมื่อสภาเมืองพัทยาให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ปลัดเมืองพัทยาจะต้องเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่สภาเมืองพัทยามีมติเห็นชอบ

ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัตินั้นให้เสร็จ และส่งคืนปลัดเมืองพัทยาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ปลัดเมืองพัทยาเสนอนายกเมืองพัทยา เพื่อลงชื่อและประกาศใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ปลัดเมืองพัทยาเสนอสภาเมืองพัทยาเพื่อพิจารณาใหม่

ในกรณีที่สภาเมืองพัทยามีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 11 เสียง ให้ปลดเมืองพัทยาเสนอนายกเมืองพัทยา เพื่อลงชื่อและประกาศใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป แต่ถ้าสภาเมืองพัทยาไม่ยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 11 เสียง ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป

ถ้าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกไม่ทันงบประมาณใหม่ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของปีก่อน นั้นไปพลางก่อน

ในกรณีที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้ไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีงบประมาณ หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีงบประมาณก็ดีให้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

ระเบียบเกี่ยวกับการคลังและทรัพย์สิน ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การพาณิชย์ การซื้อ การจ้าง และระเบียบอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินของเมืองพัทยาขึ้น เพื่อให้เมืองพัทยาให้เป็นระเบียบปฏิบัติในกิจการนั้น ๆ ต่อไป

#### ข. การควบคุม

ในฐานะเมืองพัทยาคือหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่ง จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานการให้รัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเข้ามาควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการของเมืองพัทยาเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันความผิดพลาด และปัญหาอันพึงเกิดขึ้นจากการบริหารราชการของเมืองพัทยา อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง และเพื่อให้การบริหารราชการเมืองพัทยาเป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ และสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการในการควบคุมเมืองพัทยาไว้ดังนี้ คือ

1. การควบคุมตรวจสอบภายใน กฎหมายกำหนดให้ปลดเมืองพัทยาต้องทำรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดเพื่อเสนอต่อสภาเมืองพัทยภายใน 1 เดือน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ และทั้งนี้ยังได้กำหนดให้ประกาศรายงานการเงินดังกล่าว ณ ศาลาว่าการเมืองพัทยาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารกิจการ และฐานะทางการเงินการคลังของเมืองพัทยา ถ้าหากประชาชนตั้งใจสงสัยในเรื่องใด ก็มีสิทธิจะสอบถามหรือขอให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อข้องใจดังกล่าวได้ มาตรการดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการควบคุมการบริหารราชการของเมืองพัทยาตามระบอบประชาธิปไตยอีกส่วนหนึ่งด้วย

2. การควบคุมตรวจสอบภายนอก กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดังต่อไปนี้ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการเมืองพัทยา ดังนี้

2.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบ การรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงินและทรัพย์สินอื่น ๆ ของเมืองพัทยา เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้วให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอปลัดเมืองพัทยา เพื่อสนองสภาเมืองต่อไป

2.2 ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาไว้ดังนี้

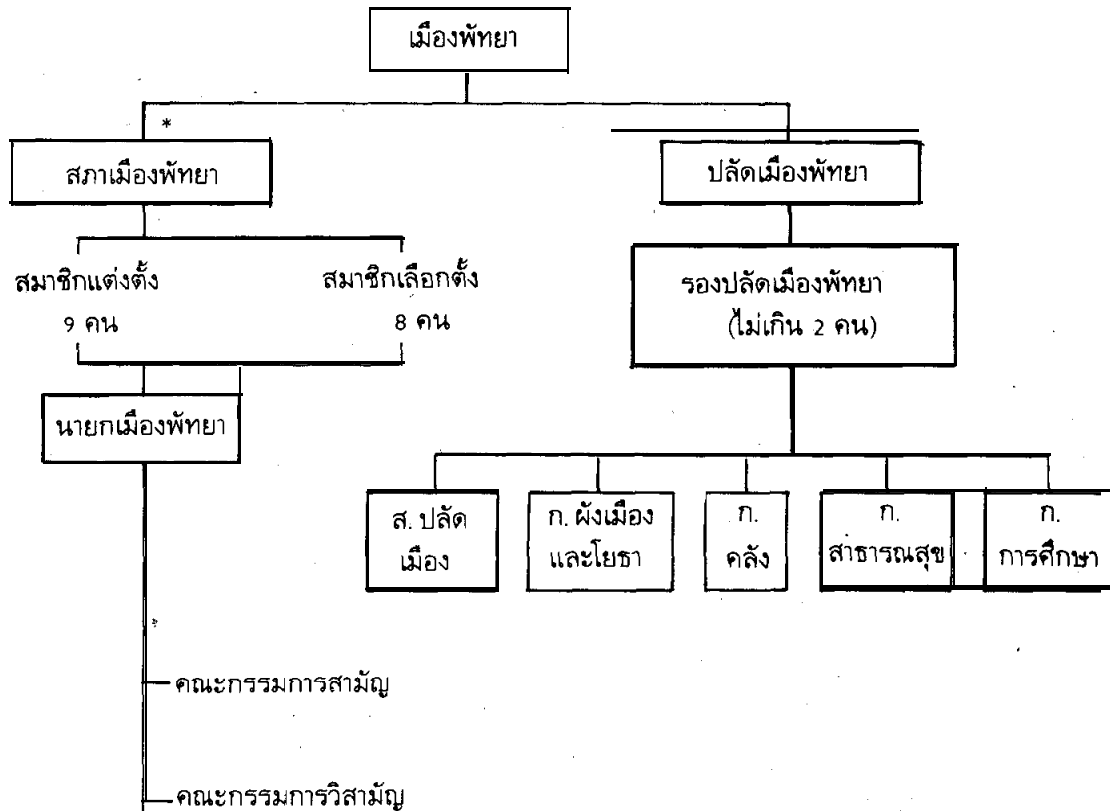
- (1) ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิก สภาเมืองพัทยา ให้เป็นไปตามกฎหมาย
- (2) อนุมัติให้นายกเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา ลาออกจากตำแหน่งหรือ
- (3) สั่งให้สมาชิกสภาเมืองพัทยาลาออกจากตำแหน่งเพราะขาดการประชุมสภาเมืองพัทยา 3 ครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือเพราะเหตุผลของการขาดคุณสมบัติ
- (4) เสนอแนะให้รัฐมนตรีใช้อำนาจยุบสภาเมืองพัทยา
- (5) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนในกรณีที่สมาชิกสภาเมืองพัทยาถูกกล่าวหาว่าขาดคุณสมบัติ
- (6) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาเมืองพัทยาครั้งแรกและเรียกประชุมสภาเมืองพัทยาในกรณีที่นายกเมืองพัทยาไม่ยอมเรียกประชุมสภาเมืองพัทยตามกฎหมาย
- (7) อำนาจในการลงนามคำสั่งแต่งตั้งนายกเมืองพัทยาโดยมติความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยา
- (8) บรรดาเรื่องที่เมืองพัทยาต้องเสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงมหาดไทยนั้น จะต้องเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเสนอความเห็นประกอบเรื่องนั้นต่อรัฐมนตรีหรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี
- (9) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งข้อบัญญัติที่ผ่านมติความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยามาแล้วได้ แต่ถ้าสภาเมืองพัทยายืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 11 เสียงแล้ว อำนาจยับยั้งดังกล่าวของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตกไป
- (10) ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อควบคุมดูแลปฏิบัติราชการของเมืองพัทยานี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัทยา ชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้
- (11) ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าปลัดเมืองพัทยปฏิบัติราชการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยา หรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย หรือข้อบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนแล้วแต่ปลัดเมืองพัทยไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร แต่ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นรีบด่วน จะรอข้ามมิได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยไว้ก่อนได้

ในการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีดังกล่าว ถ้าปลัดเมืองพญาเห็นว่า เป็นไปโดยมิชอบ และจะนำเรื่องขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยก็ได้  
อนึ่ง บรรดาอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจ ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือนายอำเภอบางละมุงเป็นผู้ปฏิบัติแทนก็ได้ โดยทำเป็น หนังสือมอบอำนาจแล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

2.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของ เมืองพญาไว้ดังนี้

- (1) ออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้เมืองพญาปฏิบัติ
- (2) แต่งตั้งสมาชิกเมืองพญาประเภทที่สอง จำนวน 8 คน ตามหลักเกณฑ์ที่ กฎหมายกำหนดไว้
- (3) ยุบสภาเมืองพญา เพื่อให้มีการเลือกตั้งและแต่งตั้งสมาชิกใหม่ ทั้งนี้โดยคำ แนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด
- (4) สั่งให้นายกเมืองพญาออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทาง นำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ศรีของตำแหน่งและหน้าที่
- (5) ให้ความเห็นชอบในกรณีที่เมืองพญาขอทำการหรือถือหุ้นร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคล ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้
- (6) แต่งตั้งสมาชิกสภาเมืองพญาและปลัดเมืองพญา ในวาระเริ่มแรก ตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 109 และ มาตรา 110 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2521

## แผนภูมิการจัดระเบียบบริหารเมืองพัทยา



### บทวิเคราะห์และสรุปถึงผลดีผลเสียของการปกครองท้องถิ่นแบบเมืองพัทยา

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นที่เมืองพัทยา เป็นการนำเอาการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล แบบสภากับผู้จัดการเทศบาล (Council - city manager) มาใช้เพื่อให้เหมาะสมกับภารกิจและสภาพของท้องถิ่นเป็นประการสำคัญ จริงอยู่เทศบาลแบบผู้จัดการนี้ประสบความสำเร็จและได้รับความนิยมนพอสมควรในการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ประมาณกันว่าปัจจุบันเทศบาลของสหรัฐอเมริการาว 30 % ที่ใช้ระบบผู้จัดการและจากผลของการศึกษาวิจัยถึงคุณประโยชน์ของเทศบาลแบบผู้จัดการในสหรัฐอเมริกาก็เป็นที่ยอมรับกันว่า เทศบาลแบบผู้จัดการมีคุณประโยชน์หลายประการด้วยกันทั้งในด้านประสิทธิภาพของการบริหารงานการประหยัดรายจ่าย และผลงานที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น แต่การนำเอาเทศบาลระดับผู้จัดการมาใช้เป็นแห่งแรกที่เมืองพัทยา

\* ปัจจุบันสมาชิกสภาเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด

ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการทดลอง ถ้าหากประสบความสำเร็จด้วยดีก็อาจจะได้มีการพิจารณานำไปใช้ในการปกครองท้องถิ่น ให้แพร่หลายต่อไปในอนาคต ซึ่งในขณะนี้คณะอนุกรรมการว่าด้วยการปรับปรุงและกำหนดรูปแบบการปกครอง และการบริหารเทศบาลได้มีมติเห็นชอบว่าควรจะได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่น เทศบาลแบบผู้จัดการขึ้นอีกแบบหนึ่ง ในกรณีที่ได้มีการพิจารณากฎกระทรวงท้องถิ่นขึ้นเป็นเทศบาลใหม่ โดยที่ท้องถิ่นนั้นมีสภาพเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายจะได้กำหนดไว้ ฉะนั้นการวิเคราะห์ถึงผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปกครองท้องถิ่นที่เมืองพญาเป็นรูปแบบ (Model) ที่จะทำการวิเคราะห์ จะเป็นประโยชน์ต่อการจัดเทศบาลแบบผู้จัดการในอนาคตเป็นอย่างมาก

ในด้านผลดีของเทศบาลระบบผู้จัดการนี้ได้มีผู้ศึกษาวิจัยจากการบริหารงานของเทศบาลระบบผู้จัดการที่ได้จัดกันอยู่ในสหรัฐอเมริกา ส่วนการวิเคราะห์ถึงผลเสียที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในการบริหารกิจการเทศบาลแบบผู้จัดการนั้นจะวิเคราะห์จากเมืองพญาเป็นหลัก บทวิเคราะห์นี้อาศัยหลักทฤษฎีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และข้อเท็จจริงจากการศึกษาการปฏิบัติงานของเมืองพญาเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ จริงอยู่ปัจจุบันอันเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์บางประการ อาจจะยังไม่แน่นแฟ้นพอเช่นข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษาถึงการปฏิบัติงานของเมืองพญา เพราะเมืองพญาเพิ่งจะเริ่มดำเนินการได้ไม่นาน ฉะนั้นการด่วนสรุป โดยอาศัยข้อมูลเพียงบางประการ จึงเป็นการผิดหลักวิชาและอาจผิดพลาดได้ ฉะนั้นบทวิเคราะห์นี้จึงต้องอาศัยปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ประกอบในการพิจารณาอย่างรอบคอบ และขอให้ถือว่าเป็นเพียงข้อสังเกตเบื้องต้นเท่านั้น

ก. ผลดี คุณประโยชน์หรือข้อดีของระบบผู้จัดการเทศบาลนั้น อาจนำมาสรุปให้เห็นเป็นรายข้อไปได้ดังนี้ คือ

1. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เพราะทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติโดยทั่วไปถือว่าตำแหน่งสูงสุดในการบริหารงานของเทศบาล จะได้แก่ผู้จัดการแต่ลำพังผู้เดียว
2. มีการรับผิดชอบตามลำดับชั้น (Line of Authority) คือหัวหน้าหน่วยงานทุกหน่วยจะต้องรับผิดชอบต่อผู้จัดการเว้นแต่คณะกรรมการหรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาเป็นเอกเทศต่างหาก ตัวผู้จัดการก็ต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล และสภาก็ต้องรับผิดชอบต่อราษฎร ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนอีกต่อหนึ่งเป็นทอด ๆ ไป ซึ่งทำให้การบริหารงานของเทศบาลเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเกิดข้อบกพร่องได้ยาก
3. มีการมอบหมายหน้าที่ (Delegation of Authority) อันเกิดจากการแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละระดับ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว
4. มีการประสานงานที่ดี (Coordination) ซึ่งทำได้โดยสะดวก เนื่องจากผู้รับผิดชอบในการบริหารงานมีเพียงคนเดียว คือ ผู้จัดการซึ่งเป็นจุดรวมของการจัดระเบียบบริหารงานของเทศบาลนั้นเท่านั้น

5. มีการรวมอำนาจ (Intergration) อย่างเข้มแข็งเท่าที่ธรรมเนียมของแต่ละมลรัฐจะเปิดช่องให้

และในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการสำรวจวิจัยคุณประโยชน์ของระบบผู้จัดการที่ใช้กันอยู่ในเทศบาลต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา รวม 50 แห่ง ด้วยกันแล้ว สรุปได้ว่า ระบบผู้จัดการนี้มีข้อดีอยู่ 8 ประการด้วยกัน คือ

1. ทำให้เรื่องการเมืองหรือความแตกแยกภายในองค์การบริหารงานของเทศบาลน้อยลง
2. ระเบียบบริหารงานได้รับการปรับปรุงดีขึ้น
3. การปฏิบัติหน้าที่และการควบคุมดีขึ้น
4. สร้างสรรค์ความเป็นผู้นำดีกว่าแบบอื่น ๆ
5. เกียรติภูมิของสภาเทศบาลสูงขึ้น
6. การบริหารงานเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมากกว่าที่เคยเป็นมาก่อน
7. เทศบาลมีความสำคัญและมีบทบาทกว้างขวางกว่าเก่า
8. ประหยัดรายจ่าย

#### ข. ผลเสีย ที่อาจเกิดขึ้นในการปกครองท้องถิ่นเทศบาลแบบผู้จัดการ

##### 1. อิทธิพลของระบบราชการ

เป็นที่ยอมรับกันว่าการปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบ ยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบราชการอยู่มาก รัฐบาลมีอำนาจที่จะตรากฎ ระเบียบต่างๆ ให้องค์การปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบปฏิบัติตาม รวมทั้งการกำหนดมาตรการควบคุมองค์การปกครองตามที่รัฐบาลพิจารณาเห็นสมควร ลักษณะดังกล่าวจะมีผลกระทบถึงความมีอิสระ ความคล่องตัว ประสิทธิภาพในการบริหารกิจการ ขององค์การปกครองท้องถิ่นอยู่น้อยในกรณีของเมืองพัทยาที่เช่นกัน ถึงแม้ว่าจะได้นำเอา ระบบการบริหารแบบธุรกิจเอกชนมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในด้านความสามารถของผู้บริหาร ความคล่องตัวและประสิทธิภาพในการบริหาร ตลอดจนเพื่อลดความขัดแย้งและการแทรกแซงทางการเมืองโดยขาดเหตุผลจากฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีสิ่งที่น่าเป็นห่วงว่า พฤติกรรมบางประการของระบบราชการจะเข้ามามีบทบาทแทรกแซงการบริหารงานของเมืองพัทยา จนทำให้ สิ่งที่คาดหวังว่าการนำเอาการบริหารท้องถิ่นระบบผู้จัดการที่ใช้ได้ผลดีมาแล้วในสหรัฐอเมริกา กลับไม่เป็นผลดีอย่างจริงจังสำหรับในกรณีเมืองพัทยาดังกล่าวของอิทธิพลของระบบราชการที่อาจ มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและคุณประโยชน์ของการบริหารระบบผู้จัดการก็ได้แก่ การวางกำหนด กฎเกณฑ์เกี่ยวกับบทบาทบริหารอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการที่ทำให้ขาดความเป็นอิสระ ความคล่องตัว ในการบริหาร ซึ่งจะมีผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารงานของผู้จัดการเป็นอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้น ระบบราชการยังได้กำหนดขั้นตอนในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การปกครอง

ท้องถิ่นไว้ค่อนข้างกวัดขันและหลายขั้นตอน ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องมีภาระหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบว่า เรื่องใดต้องดำเนินการอย่างไร เรื่องใดต้องขออนุมัติผู้มีอำนาจระดับใด ทำให้เกิดความล่าช้า (red - tape) ในการปฏิบัติงาน ประกอบทั้งข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารกิจการของเมืองพัทยา ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ตาม ย่อมจะมีอิทธิพลต่อการบริหารของเมืองพัทยามากเท่าไร ยิ่งทำให้หลักการเกี่ยวกับความเป็นอิสระ ความคล่องตัวในการบริหารของ ปลัดเมืองพัทยาสูญเสียมากไปเท่านั้น ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงอิทธิพลของระบบราชการดังกล่าว ประกอบแล้วก็ทำให้เกิดความไม่แน่ใจว่าเทศบาลแบบผู้จัดการที่จัดเมืองพัทยา จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้มากน้อยแค่ไหน

## 2. บทบาทและอำนาจของสภาเมืองพัทยา

โดยหลักการแล้วสภาของเทศบาลแบบผู้จัดการนี้มีบทบาทและอำนาจค่อนข้างมาก กล่าวคือ มีอำนาจทั้งนิติบัญญัติและบริหารโดยไม่มีองค์การใดของเทศบาลในระบบนี้จะถ่วงตั้งอำนาจของสภาได้ ทำให้การบริหารงานขององค์การขาดการกลั่นกรอง ทักท้วง หรือถ่วงดุลย์แห่งอำนาจที่เหมาะสมในกรณีของสภาเมืองพัทยาเช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนปลัดเมืองพัทยารวมตลอดถึงมีอำนาจจะควบคุมการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย ข้อบัญญัติ นโยบาย และแผน อีกด้วย ลักษณะดังกล่าวจึงพอจะสรุปได้ในขั้นต้นนี้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้สภาเมืองพัทยามีบทบาทอำนาจเหนือปลัดเมืองพัทยา ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางเช่นนี้ ย่อมจะมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารของปลัดเมืองพัทยายู้อยู่ไม่น้อย ถ้าสัมพันธภาพระหว่างสภาเมืองพัทยา และปลัดเมืองพัทยาไม่สู้จะดีนัก ผลกระทบเช่นนี้ย่อมมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

3. ขัดต่อหลักประชาธิปไตย การปกครองท้องถิ่นนั้นมีหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง คือเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน เป็นระบบการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง แต่ตำแหน่งปลัดเมืองพัทยามีบทบาทอำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารของเมืองพัทยาเป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้ง มิใช่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประกอบทั้งการที่ปลัดเมืองพัทยาได้รับการพิจารณาแต่งตั้ง และอยู่ภายใต้การควบคุมในการปฏิบัติหน้าที่โดยสภาเมืองพัทยาตามสัญญาจ้างจึงย่อมทำให้ปลัดเมืองพัทยปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความสำนึกรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หากแต่จะมุ่งปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการเอาใจสภาเมืองพัทยาเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของตน

## 4. อัตราค่าจ้างของปลัดเมืองพัทยาที่ไม่เหมาะสม

ดังได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่าการปกครองท้องถิ่นเทศบาลแบบผู้จัดการของเมืองพัทยานั้น เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการนักบริหารอาชีพที่มีประสบการณ์และความสามารถสูง ดังจะ



เห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาไว้สูงมาก กล่าวคือ ถ้าเคยเป็นข้าราชการ หรือพนักงานรัฐวิสาหกิจต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 6 หรือถ้าเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ด้านบริหารจากธุรกิจเอกชน จะต้องเคยดำรงตำแหน่งระดับผู้บริหารของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่มีทุนชำระแล้วไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท หรือมีพนักงานในความรับผิดชอบไม่น้อยกว่า 100 คน ซึ่งคุณสมบัติของบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าว ถ้าเป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจก็จะต้องได้รับเงินเดือนประมาณเดือนละ 8,000.- บาท หรือถ้าเป็นผู้บริหารธุรกิจเอกชนก็จะต้องได้รับเงินค่าจ้างประมาณเดือนละ 10,000.- บาท ขึ้นไป แต่การที่กฎหมายได้กำหนดอัตราเงินเดือนของปลัดเมืองพัทยาไว้ในอัตราเดือนละ 8,000.- บาท สูงสุดไม่เกิน 15,000.- บาท จึงนับได้ว่าอัตราเงินเดือนดังกล่าวไม่เหมาะสม ไม่เป็นการจูงใจให้คนบริหารที่มีประสบการณ์ และความสามารถสูงสละตำแหน่งและเงินเดือนในหน่วยงานเก่าของเขา มาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาที่มีอัตราค่าจ้างเท่ากัน หรืออาจจะต่ำกว่าอัตราค่าจ้างเก่าที่เขาได้รับอยู่ และถ้าพิจารณาถึงอัตราค่าครองชีพที่เมืองพัทยาประกอบด้วยแล้ว ยิ่งจะกล่าวได้ว่าอัตราค่าจ้างของตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาที่กฎหมายกำหนดนั้นไม่เป็นการจูงใจให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมดำรงตำแหน่ง

#### 5. ความมั่นคงของการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา

โดยธรรมชาติของมนุษย์ การที่มนุษย์จะตัดสินใจประกอบอาชีพอะไรย่อมจะขึ้นอยู่กับเหตุผลที่สำคัญอย่างน้อย 2-3 ประการ คือ ผลประโยชน์ตอบแทน ความพอใจ ความปรารถนา และความมั่นคง ในอาชีพนั้นการที่คนไทยส่วนใหญ่สนใจอาชีพรับราชการ เหตุผลที่สำคัญคือเป็นเพราะอาชีพนี้มีความมั่นคงเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าค่าจ้างอาจจะต่ำกว่าธุรกิจเอกชนก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงความมั่นคงของการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาทตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ และโดยข้อเท็จจริงอื่นๆ ประกอบแล้ว อาจจะกล่าวได้ว่าการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา หรือการมีอาชีพเป็นผู้จัดการเทศบาลนั้นยังขาดหลักประกันในเรื่องของความมั่นคงในอาชีพเพราะ

ก. กฎหมายกำหนดไว้ชัดว่าสัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยามีอายุคราวละ 4 ปี การจะต่อสัญญาจ้างใหม่หรือไม่ ขึ้นอยู่กับสภาเมืองพัทยา ในกรณีเช่นนี้แทบจะกล่าวได้ว่าการต่อสัญญาจ้างเป็นเรื่องที่อาจจะเกิดได้ยาก เพราะสภาเมืองพัทยาก็จะเป็นสภาชุดใหม่ที่สมาชิกสภาอาจจะไม่รู้จักความสามารถในการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยาดีพอ หรือถ้าเป็นสภาชุดเก่า แต่ถ้าไม่มีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันก็ย่อมจะไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญา

ข. ยิ่งไปกว่านั้นสภาเมืองพัทยาอาจจะบอกเลิกสัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยาก่อนครบกำหนด 4 ปี ตามอายุสัญญาก็ได้ ในกรณีที่สภาเมืองพัทยาพิจารณาเห็นว่าปลัดเมืองพัทยาก่อการผิดเงื่อนไขสัญญาจ้าง

ค. ประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครองหรือแม้แต่สมาคมอันเป็นที่รวมของผู้ที่มีอาชีพเป็นผู้จัดการเทศบาล ที่จะทำหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้มีอาชีพเป็นผู้จัดการเทศบาล เมื่อเกิดกรณีขัดแย้งระหว่างสภากับผู้จัดการเทศบาล หรือในกรณีที่ผู้จัดการเทศบาล เห็นว่าตนถูกแล้วไม่ได้รับความเป็นธรรม กรณีเช่นนี้ในสหรัฐอเมริกา เขามีสมาคมผู้มีอาชีพเป็นผู้จัดการเทศบาล ซึ่งจะทำหน้าที่พิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของผู้เป็นสมาชิก ในด้านการกำหนดอัตราค่าจ้าง การต่อรองข้อพิพาทระหว่างสภากับผู้จัดการเทศบาล การหาตำแหน่งงานให้ใหม่ ฯลฯ เป็นต้น

ง. ประเทศไทยพึงจะมีเทศบาลแบบผู้จัดการที่เมืองพัทยาแห่งเดียว ถ้าหากผู้เป็นปลัดเมืองไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างก็ดี หรือบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดก็ดี จะทำให้เขาตกอยู่ในฐานะผู้ว่างงานทันทีโดยที่ไม่มีเทศบาลอื่นที่จะรับเขาเข้าทำงานต่อไปได้ และโดยเหตุผลเดียวกันนี้ ถ้าปลัดเมืองพัทยาเกิดความรู้สึกไม่สบายใจที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป จะโดยเหตุผลใดก็ตาม ปลัดเมืองพัทยาก็ไม่มีทางเลือก ต้องจำใจทำงานต่อไป สภาพเช่นนี้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อองค์การ

ความไม่มั่นคงในอาชีพตำแหน่งหน้าที่การงานของตำแหน่งปลัดเมืองพัทยามาตามเหตุผลดังกล่าวจะเป็นสาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ผู้บริหารอาชีพที่มีประสบการณ์ และสามารถสูงไม่สนใจที่จะเสี่ยงเข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา

**บทสรุป** การจัดการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่เมืองพัทยา โดยการนำเอาการปกครองท้องถิ่นเทศบาลแบบผู้จัดการมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะให้องค์การปกครองท้องถิ่นแบบใหม่นี้ บริหารงานโดยผู้บริหารอาชีพที่มีประสบการณ์ และสามารถเหมาะสมกับสภาพความเจริญ และภารกิจอันเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานและเพื่อเสริมสร้างคุณประโยชน์ให้เกิดแก่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยหวังว่าโครงสร้างของเทศบาลแบบผู้จัดการนี้ จะลดปัญหาการต่อสู้แย่งชิงทางการเมืองของฝ่ายต่างๆ โดยไม่ชอบด้วยเหตุผลลงไป อันจะเป็นหนทางทำให้ผู้บริหารอยู่ในฐานะที่จะทุ่มเทความรู้ ความสามารถในการบริหารของเขาให้เกิดผลดีแก่การปฏิบัติหน้าที่ภารกิจอย่างแท้จริง ประกอบทั้งการบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการ ยังมีคุณประโยชน์ในด้านบริหารอีกหลายประการ เช่น การมีเอกภาพในการบังคับบัญชา มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจนจึงมีการประสานงานที่ดี เป็นต้น ฉะนั้น การที่ได้นำเทศบาลแบบผู้จัดการมาทดลองใช้ที่เมืองพัทยา จึงนับได้ว่าเป็นความคิดริเริ่มที่น่าสนับสนุน เพราะถ้าเทศบาลแบบผู้จัดการที่ใช้กับเมืองพัทยาประสบความสำเร็จก็ย่อมเป็นที่หวังว่าเทศบาลแบบผู้จัดการนี้จะได้รับความเห็นชอบจัดขึ้นตามท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อความเจริญและประโยชน์สุขของประชาชนกว้างขวางยิ่งขึ้น

หนทางในอันที่จะร่วมมือส่งเสริมให้เทศบาลแบบผู้จัดการประสบความสำเร็จด้วยดีทางหนึ่งก็คือ การที่ทุกฝ่ายพยายามที่จะแสวงหาจุดอ่อนของเทศบาลในระบบนี้ด้วยความบริสุทธิ์ใจ เพื่อที่จะได้กำหนดมาตรการแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าวให้หมดไปให้หมดไปให้หมดไป

เงื่อนไขแห่งความสำเร็จของเทศบาลแบบผู้จัดการที่สำคัญที่ควรจะเน้นไว้เป็นอย่างยิ่งประการหนึ่งก็คือ เราต้องการประสิทธิภาพในการบริหารแบบธุรกิจเอกชน ในการจัดการเทศบาลแบบผู้จัดการ ฉะนั้น จึงไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะปล่อยให้อิทธิพลของระบบราชการเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงการปฏิบัติงานของผู้จัดการเทศบาล เราจะต้องปล่อยให้ผู้จัดการเทศบาลได้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารงานเหมือนกับการบริหารงานของผู้จัดการ บริษัทธุรกิจเอกชนทั้งหลายที่ต่างฝ่ายต่างก็รู้ถึงขอบเขต บทบาทอำนาจหน้าที่ของตนว่ามีแค่ไหนต่างฝ่ายต่างไม่ก้าวก่ายแทรกแซงซึ่งกันและกัน อันจะทำให้บรรยากาศของการทำงานร่วมกันราบรื่น และเกิดผลดีแก่กิจการของบริษัท ได้มีผู้กล่าวว่า การบริหารงานของเทศบาลแบบผู้จัดการนั้นผู้จัดการเทศบาลเปรียบเสมือนกับผู้จัดการบริษัทสภาเทศบาลเปรียบเสมือนคณะกรรมการอำนวยการบริษัท (Board of director) ส่วนประชาชนนั้นเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นของบริษัท ฉะนั้นถ้าทุกฝ่ายต่างรู้ถึงฐานะบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนไม่พยายามที่จะมีบทบาทผิดฐานะ ไม่พยายามที่จะเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายอื่นโดยชอบ ต่างฝ่ายต่างเคารพยกย่องเชื่อถือซึ่งกันและกันแล้ว ก็เป็นที่เชื่อได้ว่าการบริหารของเมืองพัทยาอันเป็นเทศบาลแบบผู้จัดการคงจะประสบความสำเร็จเช่นเดียวกับการบริหารงานของบริษัทที่มีกิจการเจริญมั่นคงทั้งหลายแน่นอน

## บรรณานุกรม

### ส่วนที่ 3 บทที่ 2

1. พรชัย เทพปัญญา และคณะ การบริหารนครหลวง, กทม. : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
2. วิทยา นภาศิริกุลกิจ การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย กทม. : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2523.
3. ตรี ภวภูตานนท์ และคณะ หนังสือที่ระลึกวันสถาปนากรุงเทพมหานคร, 14 ธ.ค. 2522.
4. สมจิต สุคนธสวัสดิ์ กรุงเทพมหานคร : อดีต-ปัจจุบัน-อนาคต กทม. : โรงพิมพ์อักษรไทย, 2516.
5. สุวรรณ ส่งกิจ คำอธิบาย พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518, กทม. : โรงพิมพ์อักษรสมัย, 2518.
6. พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2520.
7. ประหยัด หงษ์ทองคำ การปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษเมืองพัทยา กทม. : โรงพิมพ์สันนิบาตแห่งประเทศไทย กรมการปกครอง 2522.
8. เสถียร วิชัยลักษณ์ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา กทม. : โรงพิมพ์นิติเวช, 2521.
9. อมร จันทรสมบูรณ์ ประมวลพระราชบัญญัติแห่งกฎหมายปกครอง กทม. : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522.
10. ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ) เล่มที่ 95 ตอนที่ 120 ลงวันที่ 30 ต.ค. 2521.
11. สำนักปลัดเมืองพัทยา เอกสารแผนนโยบายและแผน พ.ศ. 2519.

## คำถามท้ายบท บทที่ 2

1. อะไรเป็นลักษณะหรือปัญหาพิเศษที่ก่อให้เกิดการจัดตั้งการปกครองรูปพิเศษ กทม. และเมืองพัทยาขึ้นในประเทศไทย ?
2. การปกครองรูปพิเศษ กทม. และเมืองพัทยา มีหลักการจัดรูปแบบองค์การ และการบริหารอย่างไร ?
3. การจัดการปกครองรูปพิเศษ กทม. และเมืองพัทยา มีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่อย่างไร ? อธิบายและยกตัวอย่างประกอบปัญหา