



สรุปและเสนอแนะ

สรุป

พัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ ซึ่งทำรายได้ให้กับประเทศไทย
อย่างมากทุกปี เนื่องจากมีนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศนิยม
เดินทางไปท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากและเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ทั้งนี้เพราะมีสภาพ
ภูมิประเทศที่สวยงาม มีการคมนาคมที่สะดวกอยู่ใกล้เมืองหลวงของประเทศ
ทำให้พัทยาและประเทศมีรายได้ โดยเฉพาะเงินตราต่างประเทศจากนักท่องเที่ยว
ในอัตราที่น่าพึงพอใจมาก อันมีผลต่อภาวะเศรษฐกิจในทางที่ดี อีกทั้งเมืองพัทยามี
รูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบผู้จัดการเทศบาล (City manager plan)
ซึ่งเป็นระบบบริหารที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่น โดยได้รับแนวความคิดมาจาก
สหรัฐอเมริกา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.
2521 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้มานานประมาณ 5 ปี ในขณะที่เมือง
พัทยามีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลา กฎหมายดังกล่าวจึงอาจจะมีบางส่วนที่ล้าสมัย
หรือมีปัญหาต่อการบริหารเมืองพัทยาให้เจริญก้าวหน้า จึงได้ศึกษาและวิเคราะห์
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 สรุปสาระสำคัญ
ได้ดังนี้

แนวความคิดที่มีผลต่อการจัดให้เมืองพัทยามีระบบบริหารแบบผู้จั-
กการเทศบาลในอดีตนั้น เกิดจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของเมืองพัทยา และความ
ต้องการที่จะพัฒนาเมืองพัทยาให้เป็นเมืองท่องเที่ยวที่สมบูรณ์ ทั้งนี้ เนื่องจาก
ในอดีตขณะที่พัทยายังเป็นสุขาภิบาลกาลิออนั้น พัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่พัฒนา
อย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากกรณีโรงแรมชั้นหนึ่ง 1 โรงแรมที่มีห้องพัก

3,000 ห้อง โรงแรมชั้นสองและบังกาโค 45 แห่ง สถานบริการและภัตตาคาร 25 แห่ง ตลอดจนสถานเริงรมย์และสถานบริการอื่นๆมากมาย ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับธุรกิจการท่องเที่ยวมากกว่าอาชีพการประมงและการเกษตร จากการพัฒนาอย่างรวดเร็วนี้เองทำให้เมืองพัทยาต้องเผชิญกับปัญหาต่างๆมากมาย เช่น ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยของแรงงานและผู้ประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างในสถานบริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว, ปัญหาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย, ปัญหาผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง, ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม และปัญหาขาดแคลนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีขอบข่ายกว้างขวาง สลับซับซ้อน เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถและงบประมาณจำนวนมาก ตลอดจนความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

เนื่องจากสุขาภิบาลนาเกลือเป็นรูปแบบการปกครองขนาดเล็กใช้กับท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากร ขนาดพื้นที่และความเจริญไม่มากนัก กฎหมายจึงระบุให้อำนาจหน้าที่น้อย ตลอดจนมีกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณอันจำกัด ไม่พอเหมาะกับการะหน้าที่ การจัดให้เมืองพัทยานีรูปแบบการบริหารแบบสุขาภิบาลจึงเป็นระบบบริหารที่ไม่สามารถแก้ปัญหาและพัฒนาพัทยาให้เจริญอย่างมีระเบียบได้

รูปแบบเทศบาลก็เป็นรูปแบบการปกครองที่ไม่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะตัวของเมืองพัทยา ทั้งนี้เพราะเป็นรูปแบบที่ฝ่ายบริหารต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและการเห็นชอบของสภา ทำให้ฝ่ายบริหารต้องหาเสียงสนับสนุนจากสภา และเกิดการพิพาทระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาอยู่เสมอ จึงเป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้มีการเล่นการเมืองในระดับท้องถิ่นมากกว่าเน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน

สำหรับรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ใช้ข้าราชการส่วนภูมิภาค เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด เข้ามาร่วมบริหารกิจการท้องถิ่น โดยเฉพาะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร จึงเป็นรูปแบบที่ไม่ส่งเสริม

การปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยอย่างยิ่ง ส่วนรูปแบบกรุงเทพมหานคร นั้น แม้จะเป็นรูปแบบที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าสภาก็ตาม แต่การเลือกตั้งฝ่ายบริหารจากประชาชนโดยตรง อาจเป็นระบบที่ไม่แน่ว่าจะได้ฝ่ายบริหารที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะตัวของเมืองพัทยา

จากแนวความคิดดังกล่าว คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูลสำหรับพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พัทยา ซึ่งกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้น จึงเลือกเอารูปแบบผู้จัดการเทศบาล ด้วยเหตุที่รูปแบบนี้ได้นำเอานักบริหารอาชีพที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูง เข้ามารับบริหารกิจการ เพื่อมุ่งประสิทธิภาพ ประกอบกับเป็นรูปแบบที่ผสมผสานอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เอาไว้ที่สภาท้องถิ่นแห่งเดียว โดยผู้บริหารหรือนักบริหารอาชีพ ต้องดำเนินกิจการท้องถิ่นภายใต้นโยบายของสภาท้องถิ่น รวมทั้งการเข้ารับตำแหน่งของนักบริหารอาชีพก็โดยสัญญาจ้าง มีใช้วิถีทางและเหตุผลทางการเมือง จึงเป็นการลดบทบาททางการเมืองของท้องถิ่นลง อันเป็นการแก้ไขจุดบกพร่องของรูปแบบเทศบาล ทั้งนี้เพื่อมุ่งประสิทธิภาพในการบริหารงานของเมืองพัทยา และแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างขององค์การปกครองท้องถิ่นไทยเท่านั้น มิได้เป็นแนวความคิดที่มุ่งแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญอื่นๆ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับอุดมคติในการปกครองท้องถิ่น, ปัญหาพนักงานท้องถิ่น และปัญหาการควบคุมท้องถิ่นแต่อย่างใด

การบริหารเมืองพัทยาในรูปแบบผู้จัดการเทศบาล มีรายละเอียดดังนี้

ก. การจัดองค์การบริหาร

ประกอบด้วยองค์กรที่สำคัญ 2 องค์กร คือ สภาเมืองพัทยาและ ปลัดเมืองพัทยา ในด้านสภาเมืองพัทยา ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนจำนวน 9 คน และสมาชิกสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจำนวน 8 คน โดยในจำนวนนี้จะเป็นนายกเมืองพัทยาหนึ่งคน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกสภาเมืองพัทยาโดยมติ

ของสภาเมืองพัทยา ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และมีอำนาจหน้าที่เพียง เป็นประธานที่ประชุมสภาเมืองพัทยา ผู้นำทางพิธีการต่างๆของเมืองพัทยา เท่านั้น ส่วนสภาเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ทั้งในด้านออกข้อบัญญัติบังคับใช้ภายใน เมืองพัทยา และมีอำนาจกำหนดนโยบาย ตลอดจนการควบคุมการบริหารงาน ของปลัดเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับและนโยบายที่ สภากำหนด รูปผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ก็เช่นกัน แบ่ง องค์การบริหารเป็น 2 องค์กร คือ สภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาล แต่มี จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนน้อยกว่าเมืองพัทยา และสมาชิกสภาได้รับการ เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเท่านั้น โดยมีนายกเทศมนตรีซึ่งได้รับการคัดเลือก จากสภา ให้เป็นประธานสภาเทศบาลและมีอำนาจทางพิธีการต่างๆ เช่น เมืองพัทยา แต่มีบางประเทศเท่านั้นซึ่งนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งจาก ประชาชนโดยตรงจะมีอำนาจในการยับยั้ง (Veto power) มติของสภาเทศ- บาลด้วย

ในด้านปลัดเมืองพัทยานั้น นายกเมืองพัทยาเป็นผู้สรรหาจากบุคคล ภายนอกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด แล้วเสนอชื่อเพื่อให้สภาเมืองพัทยา ให้ความเห็นชอบแต่งตั้งเป็นปลัดเมืองพัทยา โดยให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ตามสัญญาจ้าง และได้รับเงินเดือนในอัตราตั้งแต่ 8,000 บาท แต่ไม่เกิน 15,000 บาท ส่วนอำนาจหน้าที่นั้น ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายและแผนที่ สภาเมืองพัทยาเป็นผู้กำหนด ตลอดจนมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานหรือลูกจ้าง ของเมืองพัทย้อีกด้วย ส่วนรูปผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกานั้น ผู้จัดการ เทศบาลโดยปกติก็ไ้จากการคัดเลือกและผ่านการเห็นชอบของสภาเทศบาล โดยคัดเลือกมาจากผู้ที่มีความสามารถและประสบการณ์สูง เช่นเดียวกับเมือง พัทยา แต่มีได้กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้จัดการเทศบาลไว้ว่านาน เท่าใด กล่าวคือ ให้ทำหน้าที่ผู้จัดการเทศบาลเรื่อยไปตราบเท่าที่สภายังพอใจ ในผลงานอยู่ ด้านอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการเทศบาลนั้น มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ เมืองพัทยา ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาเทศบาลกับผู้จัดการเทศบาล

นั้น หากสมาชิกสภาเทศบาลแทรกแซงการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาล
กฎหมายของเทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ลงโทษถึงขั้นไล่ออก
จากตำแหน่งอีกด้วย

การจัดองค์กรตามรูปแบบผู้จัดการเทศบาลของเมืองพัทลุงกล่าว
นับว่าเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับลักษณะเฉพาะตัวของเมืองพัทลุงอยู่เช่นเดิม
เพราะเมืองพัทลุงยังมีลักษณะเศรษฐกิจเน้นหนักไปในทางอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว
เที่ยว ประชากรมีอาชีพเกี่ยวกับการท่องเที่ยวถึง 87% และเมืองพัทลุงยังมี
ปัญหาต้องแก้ไขรวมทั้งพัฒนาอีกมากมายและสลับซับซ้อน เช่น ปัญหาการรักษา
ความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย, ปัญหาการพัฒนาความเจริญทางสังคม,
ปัญหาการพัฒนาเมืองและสิ่งแวดล้อม และปัญหาด้านการพัฒนาการท่องเที่ยว
และส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น ซึ่งเมืองพัทลุงยังต้องการรูปแบบบริหารที่มีประ-
สิทธิภาพ ซึ่งหมายถึง รูปแบบผู้จัดการเทศบาล อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่
การจัดองค์กรนี้ยังมีรายละเอียดที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดองค์กร
ตามรูปแบบผู้จัดการเทศบาล และลักษณะ ความต้องการของเมืองพัทลุงหลาย
ประการ เป็นต้นว่า

1. การใช้ชื่อตำแหน่ง "นายกเมืองพัทลุง" คล้ายกับตำแหน่ง
"นายกเทศมนตรี" ของเทศบาลทั่วไป และการใช้ชื่อตำแหน่ง "ปลัดเมืองพัทลุง"
คล้ายกับตำแหน่ง "ปลัดเทศบาล" อาจเข้าใจผิดว่า นายกเมืองพัทลุงซึ่งไม่มี
อำนาจบริหารมีอำนาจเช่นเดียวกับนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร
ของเทศบาล ในทำนองเดียวกัน ปลัดเมืองพัทลุงซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารมี
อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานประจำของเทศบาล
อันเป็นการก่อให้เกิดความสับสน

2. การกำหนดอัตราเงินเดือนสำหรับตำแหน่งปลัดเมืองพัทลุงไม่
เป็นที่พอใจให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถสนใจที่จะสมัครเข้ามาดำรงตำแหน่ง ด้วย
เหตุที่บุคคลใดก็ตามที่มีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะเป็นปลัดเมืองพัทลุงตามกฎหมายได้

ย่อมหมายความว่า บุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ ความสามารถในการทำงานสูง ซึ่งคุณสมบัติเช่นนี้ หากทำงานด้านบริหารในหน่วยงานอื่นๆ เช่น หน่วยงานรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนก็อาจได้เงินเดือนที่สูงกว่า เมื่อเทียบกับอัตราเงินเดือนของปลัดเมืองพัทยา คือ ระหว่างเดือนละ 8,000 บาทถึง 15,000 บาท

3. ผู้ที่ดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาขาดความมั่นคงในอาชีพ ทั้งนี้เนื่องจากการดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาเกิดจากสัญญาว่าจ้าง จึงไม่มีข้อผูกพันใดๆ ที่สภาเมืองพัทยาจะต้องต่อสัญญาต่อไป ทำให้ผู้บริหารอาชีพตระหนักถึงปัญหาการว่างงานชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง ในกรณีที่ไม่มี การต่อสัญญาว่าจ้าง อีกทั้งรูปแบบการจัดตั้งขึ้นที่เมืองพัทยาแห่งนี้แตกต่างกับสหรัฐอเมริกาซึ่งมีเทศบาลแบบนั้นหลายแห่ง จึงทำให้ผู้บริหารที่มีความสามารถและประสบการณ์ทั้งภาครัฐบาลและเอกชนไม่กล้าลาออกเพื่อที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดเมือง-
พัทยา

ข. การจัดระเบียบราชการของเมืองพัทยา

กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการของเมืองพัทยาเป็นสำนักปลัด เมืองพัทยา และฝ่ายหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น กำหนดการตั้ง เปลี่ยน-
แปลง ยุบ อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการให้ทำเป็นประ-
ภาคของกระทรวงมหาดไทย สำหรับในส่วนการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยานั้น กฎหมายกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาตั้งแต่ระดับ 4 ลงมา ต่างกับรูปผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาและคานาดาให้อำนาจผู้จัดการเทศบาลมีอำนาจบังคับบัญชา แต่งตั้งถอดถอน ให้คุณให้โทษกับพนักงานทุกระดับอย่างสมบูรณ์

ในส่วนนี้มีกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเมืองพัทยา ดังนี้

1. การที่กฎหมายกำหนดให้สำนักปลัด เมืองพัทลุงมีอำนาจหน้าที่เท่ากับกองอื่นๆ ทำให้การบริหารงานของเมืองพัทลุงขาดการคล่องตัวจากหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทลุง ซึ่งอาจทำให้เสียหายแก่เมืองพัทลุงได้

2. การที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดเมืองพัทลุงมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานตั้งแต่ระดับ 4 ลงมาเท่านั้น ทำให้พนักงานเมืองพัทลุงตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไป อาจไม่ให้ความร่วมมือในการทำงานก็ได้ อันเป็นผลทำให้การบริหารงานของปลัดเมืองพัทลุงขาดความคล่องตัวและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น

ค. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทลุง

กฎหมายกำหนดให้เมืองพัทลุงมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตเมืองพัทลุงหลายประการ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา และกำหนดหน้าที่ซึ่งสอดคล้องกับเมืองพัทลุงซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวอีกหลายประการ เช่น การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และการควบคุมและการส่งเสริมการท่องเที่ยว เป็นต้น แต่กฎหมายในส่วนนี้ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับเมืองพัทลุงหลายประการ คือ

1. กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่เมืองพัทลุงในการจับกุมผู้กระทำผิดต่อข้อบัญญัติเมืองพัทลุง ทั้งที่กฎหมายให้อำนาจเมืองพัทลุงเปรียบเทียบปรับผู้กระทำผิดดังกล่าวอยู่แล้ว ทำให้การบังคับใช้ข้อบัญญัติขาดประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจของส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่และมารับผิดชอบอย่างกว้างขวางอยู่แล้ว จึงไม่มีเวลาเอาใจใส่จับกุมผู้กระทำผิดข้อบัญญัติอย่างจริงจัง

2. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาเกิดขึ้นโดยผลของพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารเมืองพัทยา ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือลดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาระทำได้โดยยาก ในขณะที่เมืองพัทยาเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีกรแก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนลดอำนาจหน้าที่บางประการลง ซึ่งต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารเมืองพัทยา

ง. ขอบัญญัติเมืองพัทยา

การที่กฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจออกข้อบัญญัติได้ตามกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนด แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐนั้น บางครั้งทำให้การบริหารงานเมืองพัทยาลดประสิทธิภาพหรือขาดความคล่องตัว ทั้งนี้เพราะเมืองพัทยาอาจต้องการออกข้อบัญญัติบางอย่างที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐเพื่อประโยชน์หรือความเหมาะสมกับเมืองพัทยาเอง แต่ไม่สามารถทำได้ เช่น หากเมืองพัทยาต้องการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด โดยต้องการลงโทษปรับ 500 บาทสำหรับผู้เทหรือทิ้งสิ่งใดๆลงบนถนนหรือในทะเล เพื่อให้เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สะอาดและทำให้ประชาชนเกรงกลัวกฎหมาย แต่เมืองพัทยาไม่สามารถออกข้อบัญญัติโดยกำหนดโทษตามอัตราดังกล่าวได้ เนื่องจากไปขัดกับพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 ซึ่งกำหนดโทษในเรื่องนี้ไว้เพียงปรับ 100 บาท เท่านั้น

จ. การคลังของเมืองพัทยา

กฎหมายกำหนดแหล่งที่มาของรายได้เมืองพัทยาไว้ดังนี้

1. รายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบ้าน ภาษีน้ำมันเบนซินซึ่งสถานการค้าอยู่ในเขตเมืองพัทยา อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นในการฆ่าสัตว์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์

หรือล้อเลื่อน ภาษีการค้า ภาษีมหรสพ เป็นต้น ส่วนรูปผู้จัดการเทศบาล ในคานาดา กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ไว้ดังนี้ เช่น ภาษียาสูบที่เก็บจากผู้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลซึ่งเป็นชาย, ภาษีมหรสพ, ภาษีการขาย เป็นต้น

2. รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับกิจการที่อยู่ในเขตเมืองพัทยา เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา, ในการเล่นพนัน เป็นต้น เทศบาลในคานาดาได้กำหนดรายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตไว้เช่นกัน เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้สิทธิบนถนนสำหรับบริษัทขนส่งสาธารณะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเพื่อควบคุมกิจกรรมทางธุรกิจและการประกอบวิชาชีพ สถานมหรสพ ยานพาหนะ และสัตว์ เป็นต้น

3. รายได้ประเภทอื่น ได้แก่ รายได้จากทรัพย์สินของเมืองพัทยา จากสาธารณูปโภค การพาณิชย์ของเมืองพัทยา, การจำหน่ายพันธบัตร เงินกู้ เงินอุดหนุน, รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรในเมืองพัทยาคตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น เทศบาลในคานาดา กำหนดแหล่งที่มาของรายได้บางส่วนคล้ายกับเมืองพัทยา เช่น เงินอุดหนุน แต่ในคานาดา กำหนดประเภทเงินอุดหนุนไว้ถึง 3 ประเภท โดยเฉพาะมีการกำหนดเงินอุดหนุนประเภทไม่มีเงื่อนไขผูกพันซึ่งเมืองพัทยาไม่มี และกำหนดประเภทรายได้จากการประเมินภาษีพิเศษ โดยเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินในเขตเทศบาลที่ได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงเทศบาลนั้น ซึ่งเมืองพัทยาก็มีได้กำหนดรายได้ประเภทนี้ไว้

ส่วนด้านการบริหารการคลัง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2525 พัชามีอำนาจจัดซื้อ จัดจ้างได้เองภายในวงเงินไม่เกิน 4 ล้านบาทเท่านั้น หากเกินวงเงินดังกล่าวต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี

เกี่ยวกับปัญหาความไม่สอดคล้องของกฎหมายในด้านการคลัง มีดังนี้

1. กฎหมายกำหนดแหล่งที่มาของรายได้จากฐานภาษีอากรและอื่นๆยังไม่กว้างขวางพอ ทำให้เมืองพัทธามีรายได้จำนวนน้อย เมื่อเทียบกับยอดรายจ่าย โดยเฉพาะรายจ่ายในการพัฒนาโครงการสำคัญต่างๆที่จำเป็น เนื่องจากในขณะที่เป็นสุขาภิบาลมิได้ดำเนินการมาก่อน อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดอัตราในการจัดเก็บภาษีในระดับต่ำ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ การออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมบางประเภทเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละ 10 เป็นต้น ทำให้จัดเก็บภาษีได้น้อย ไม่เพียงพอกับรายจ่าย

2. การที่กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบให้ปลัดเมืองพัทธามีอำนาจจัดซื้อ จัดจ้างฯ ได้เองโดยไม่ต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี เฉพาะวงเงินไม่เกิน 4 ล้านบาทนั้น ทำให้การพัฒนาโครงการก่อสร้างต่างๆ ที่เกินวงเงินดังกล่าวต้องเกิดการล่าช้า เพราะต้องรอได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารงาน และอาจก่อให้เกิดความเสียหายกับท้องถิ่นได้

๓. การควบคุมเมืองพัทธา

กฎหมายกำหนดให้สภาเมืองพัทธามีอำนาจควบคุมการบริหารงานของปลัดเมืองพัทธาอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจควบคุมอีกด้วย ต่างกับรูปผู้จัดการเทศบาลในคานาดาและสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางจะไม่เข้าควบคุมเทศบาลแต่อย่างใด บ่อยให้ มณฑล ในคานาดาและมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ควบคุมดูแลการปกครองท้องถิ่นกันเอง โดยเฉพาะในคานาดามีการควบคุม 2 ประเภทเท่านั้น คือ ควบคุมโดยแผนกการปกครองของ มณฑล และควบคุมโดยสภานิติบัญญัติของมณฑล ส่วนในสหรัฐอเมริกา มีการควบคุม 4 ประการ คือ การควบคุมโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ

การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐ การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ และการควบคุมทางการเงิน

อนึ่งในส่วนนี้ มีกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเมืองพัททยา ทั้งนี้คือ การที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี มีอำนาจชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ปลัดเมืองพัททยา อีกทั้งมีอำนาจรายงานรัฐมนตรีทราบ ตลอดจนมีอำนาจสั่ง ระเบียบการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัททยาไว้ก่อนได้นั้น นับว่าเป็นการกำหนด การควบคุมที่ไม่จำเป็น เนื่องจากสภาเมืองพัททยาได้ใช้อำนาจควบคุมการ บริหารงานของปลัดเมืองพัททยาอย่างมากอยู่แล้ว และผู้ว่าราชการจังหวัดก็มี อำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัททยาชี้แจง แสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการได้ จึงไม่ควรมียังอำนาจนี้อีก เพราะจะทำให้การ บริหารงานของปลัดเมืองพัททยาอาจขาดความคล่องตัว เนื่องจากปลัดเมืองพัททยา ต้องอยู่ในฐานะถูกควบคุมทั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและสภาเมืองพัททยา ซึ่งอาจ ก่อให้เกิดความเสียหายกับเมืองพัททยาได้

ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปดังกล่าว จะเห็นความไม่เหมาะสมสอดคล้องของกฎหมาย หลายประการ จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังต่อไปนี้

ก. การจัดองค์การ

1. กรณีกฎหมายกำหนดชื่อตำแหน่ง "นายกเมืองพัททยา" และ "ปลัดเมืองพัททยา" คล้ายคลึงกับตำแหน่ง นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลของ รูปแบบเทศบาลตามลำดับนั้น เพื่อมิให้เกิดความสับสนและเข้าใจผิด อีกทั้งเพื่อ เป็นการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจรูปแบบเมืองพัททยาโดยง่าย จึงสมควร

แก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่งดังกล่าว อีกทั้งตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัตยา
 ดังนี้คือ ชื่อตำแหน่ง "นายกเมืองพัตยา" ให้เปลี่ยนเป็น "ประธานเมืองพัตยา"
 เนื่องจากตำแหน่งดังกล่าวไม่มีอำนาจบริหาร เป็นเพียงประธานที่ประชุมสภาเมือง-
 พัตยา และผู้นำทางพิธีการต่างๆ เท่านั้น เพื่อให้เข้าใจสอดคล้องกันกับชื่อประธาน
 กรรมการบริษัทเอกชน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เป็นเพียงประธานที่ประชุมกรรมการของ
 บริษัท และเป็นผู้นำทางพิธีการต่างๆของบริษัท โดยไม่มีอำนาจบริหารงาน เช่น
 เดียวกับนายกเมืองพัตยา และชื่อตำแหน่ง "ปลัดเมืองพัตยา" สมควรแก้ไขเปลี่ยน
 เป็น "ผู้จัดการเมืองพัตยา" เพื่อให้เข้าใจสอดคล้องกับชื่อตำแหน่งผู้จัดการบริษัท
 เอกชน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูงได้รับการว่าจ้างเข้ามาบริหารโดยความ
 เห็นชอบของคณะกรรมการของบริษัท โดยบริหารกิจการตามนโยบายที่คณะกรรมการ
 บริษัทกำหนดเหมือนกับตำแหน่งปลัดเมืองพัตยา ทั้งนี้เพราะรูปแบบผู้จัดการเทศบาล
 ได้เลียนแบบรูปบริษัทเอกชนมาใช้ในการบริหารงานของรัฐนั้นเอง ตลอดจนหาก
 เสนอแนะแก้ไขยกระดับสำนักปลัดเมืองพัตยาให้สูงกว่ากองงานอื่นๆ เพื่อลดภาระ
 งานของปลัดเมืองพัตยาเหมือนกับปลัดเทศบาลของรูปเทศบาลดังที่จะกล่าวต่อไป
 สมควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่ง "หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัตยา" เป็น "ปลัด-
 เมืองพัตยา" ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจสอดคล้องกับตำแหน่งปลัดเทศบาลของรูปเทศบาล

2. กรณีระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดอัตราเงินเดือนของ
 ปลัดเมืองพัตยาในอัตราตั้งแต่ 8,000 บาท แต่ไม่เกิน 15,000 บาท เป็นอัตรา
 เงินเดือนที่ไม่จูงใจนักบริหารอาชีพที่มีความสามารถและประสบการณ์สูงเข้ามา
 ดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัตยา เพราะเป็นอัตราเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเทียบกับเงิน
 เดือนที่บุคคลดังกล่าวเคยได้รับ ประกอบกับเมืองพัตยามีค่าใช้จ่ายสูง ฉะนั้น
 จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมอัตราเงินเดือนของปลัดเมืองพัตยาให้มากขึ้นกว่าเดิม
 ตามความเหมาะสมกับภาวะทางเศรษฐกิจของปลัดเมืองพัตยา เช่นคำนึงถึง
 รายได้ของบุคคลดังกล่าวก่อนดำรงตำแหน่ง ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรง
 ตำแหน่ง เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าเลี้ยงรับรองแขกเมือง เป็นต้น แม้จะเป็นการ
 กำหนดอัตราสูงกว่าเงินเดือนของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีก็ตาม ก็ควรคำนึง

ถึงวัตถุประสงค์ของรูปแบบผู้จัดการเทศบาลที่ต้องการนักบริหารอาชีพมาบริหารกิจการเป็นหลัก กล่าวคือ ไม่ควรไปเทียบกับอัตราเงินเดือนของนายกเทศมนตรี รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี เพราะเข้ามาอยู่ในตำแหน่งด้วยเหตุผลต่างกันนั่นเอง อีกทั้งเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราเงินเดือนของปลัดเมืองพัทยาโดยง่ายและรวดเร็ว จึงควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยาที่จะเป็นผู้กำหนด โดยไม่ต้องมีขั้นตอนให้กระทรวงมหาดไทยออกระเบียบดังกล่าว

3. กรณีความมั่นคงในอาชีพนักบริหารองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยยังไม่มี เนื่องจากมีรูปแบบที่เมืองพัทยาเพียงแห่งเดียว จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบต่างๆ ให้มีความมั่นคงในการยึดอาชีพนักบริหารท้องถิ่นมากขึ้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อหลักการตามรูปแบบผู้จัดการเทศบาลแต่อย่างใด เป็นต้นว่า ออกระเบียบเปิดโอกาสให้นักบริหารที่มีความสามารถและประสบการณ์สูงของภาครัฐบาลเข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยามากขึ้น เช่น เมื่อมาดำรงตำแหน่งปลัดเมืองพัทยาแล้ว ตำแหน่งในภาครัฐบาลที่เคยดำรงตำแหน่งควรจะสงวนไว้ให้ผู้นั้น ในกรณีที่สัญญาว่าจ้างสิ้นสุดลง กล่าวคือ ผู้นั้นอาจกลับเข้ามารับราชการในตำแหน่งเดิมที่เคยเป็นอยู่ก่อนหน้าที่ที่มีโอกาส และยิ่งกว่านั้นยังให้สิทธิได้รับอัตราเงินเดือนเพิ่มขึ้นตามระเบียบข้าราชการอีกด้วย เป็นต้น

นอกจากนั้น กรณีนายกเมืองพัทยายกเลิกสัญญาจ้างด้วยความเห็นชอบของสภาเมืองพัทยาทตามเหตุที่ไต่ระบุในสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดสัญญาจ้าง 4 ปีโดยผิดสัญญาจ้างนั้น เนื่องจากสัญญาจ้างปลัดเมืองพัทยาเป็นสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 เพราะเป็นสัญญาที่ปลัดเมืองพัทยาทกลงจะทำงานให้แก่เมืองพัทยาซึ่งเป็นนิติบุคคล และเมืองพัทยาทกลงจะให้สัญญาจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ และตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน สภาเมืองพัทยาทถือได้ว่าเป็นนายจ้าง เพราะเป็นบุคคล (นิติบุคคล) ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และปลัดเมืองพัทยาทมีฐานะ

เป็นลูกจ้าง เพราะเป็นบุคคลที่ตกลงทำงานให้แก่นายจ้าง โดยประสงค์ที่จะรับค่าจ้างเป็นผลตอบแทนการทำงาน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ข้อ 2 ดังนั้นหากเมืองพัทยาโดยนายกเมืองพัทยาปฏิบัติผิดสัญญาจ้างอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะการบอกเลิกการจ้างโดยผิดสัญญาจ้าง ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจฟ้องร้องเมืองพัทยา เป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานนั้นต่อศาลแรงงานกลางได้ ตามมาตรา 8 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 อนึ่งหากเมืองพัทยาบอกเลิกการจ้างโดยไม่เป็นธรรม เช่น เลิกจ้างโดยไม่มีสาเหตุ เลิกจ้างเพราะลูกจ้างใช้สิทธิตามกฎหมาย และเลิกจ้างเพราะนายจ้างกลั่นแกล้ง เป็นต้น ปลัดเมืองพัทยามีอำนาจฟ้องร้องเมืองพัทยาต่อศาลแรงงานกลาง และศาลแรงงานกลางอาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างคือปลัดเมืองพัทยาเข้าทำงานต่อไปในอัตราค่าจ้างที่ได้รับในขณะที่เลิกจ้าง แต่การที่ศาลแรงงานจะสั่งให้ปลัดเมืองพัทยากลับเข้าทำงานในตำแหน่งอื่น อาจเกิดปัญหาขัดข้องต่อการบริหารงานของปลัดเมืองพัทยาได้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทยากับปลัดเมืองพัทยาไม่เหมือนเดิม อีกทั้งเนื่องจากการเลิกจ้างดังกล่าว สภาเมืองพัทยาอาจแต่งตั้งปลัดเมืองพัทยาคนใหม่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนแล้ว ดังนั้นในกรณีเช่นนี้ศาลแรงงานเห็นว่า ลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจทำงานร่วมกันต่อไปได้ ให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้ให้แทน โดยศาลจะคำนึงถึงอายุของลูกจ้าง ระยะเวลาการทำงานของลูกจ้าง ความเดือดร้อนของลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้าง มูลเหตุแห่งการเลิกจ้าง และเงินค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับประกอบการพิจารณานั้นเป็นไปตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 นอกจากนี้ปลัดเมืองพัทยาอาจได้รับเงินชดเชยจากการเลิกจ้างโดยปลัดเมืองพัทยาไม่มีความผิดตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายอีกด้วย



ข. การจัดระเบียบราชการของเมืองพัทยา

1. กรณีกฎหมายกำหนดให้สำนักปลัดเมืองพัทยานี้อำนาจหน้าที่เท่ากับกองอื่นๆ ทำให้การบริหารงานของปลัดเมืองพัทยาชดการกลั่นกรองนั้นสมควรแก้ไขให้สำนักปลัดเมืองพัทยานี้อำนาจหน้าที่ฐานะสูงกว่ากองอื่นๆ โดยงานกองอื่นๆ จะต้องผ่านหัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยาอีกชั้นหนึ่งก่อนถึงปลัดเมืองพัทยา เพราะปลัดเมืองพัทยาอาจมาจากสาขาอาชีพอื่นโดยเฉพาะจากหน่วยงานเอกชน จึงอาจไม่รุ้ระเบียบปฏิบัติราชการมากนัก ซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารงานเมืองพัทยาและเป็นช่องทางให้ผู้นหาประโยชน์หรือกลั่นแกล้งปลัดเมืองพัทยาได้

2. กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดเมืองพัทยานี้อำนาจบังคับบัญชาโดยการแต่งตั้ง ให้คุณให้โทษได้เฉพาะพนักงานตั้งแต่ระดับ 4 ลงมา ทำให้พนักงานเมืองพัทยาตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไปอาจไม่ให้ความร่วมมือในการทำงานนั้นสมควรแก้ไขให้ปลัดเมืองพัทยานี้อำนาจบังคับบัญชาโดยการแต่งตั้ง ถอดถอน เลื่อน โยกย้าย ให้คุณให้โทษกับพนักงานทุกระดับโดยสมบูรณ์ด้วยระเบียบพนักงานเมืองพัทยาซึ่งออกบังคับใช้เอง ทั้งนี้เพื่อให้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือบริหารคำสั่งให้ดำเนินไปตามนโยบายและแผนที่สภาเมืองพัทยากำหนดได้โดยง่าย ดังเช่นอำนาจบังคับบัญชาของผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาและคานาดา

ค. อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

1. กรณีกฎหมายไม่ได้ให้เมืองพัทยานี้อำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดต่อข้อบัญญัติ ทำให้การบังคับใช้ข้อบัญญัติขาดประสิทธิภาพและขาดความคล่องตัวนั้น สมควรแก้ไขให้เมืองพัทยานี้อำนาจดังกล่าวด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เมืองพัทยานี้อำนาจต่อเนื่องกัน กล่าวคือ นอกจากจะมีอำนาจตราข้อบัญญัติและเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดต่อข้อบัญญัติแล้ว ควรมีอำนาจจับกุมหรือบังคับตามข้อบัญญัติด้วย เพื่อประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารงานของเมืองพัทยา กล่าวคือ นอกจากเมืองพัทยานี้อำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของ

ประชาชนแล้ว สมควรจัดให้มีตำรวจ เมืองพัทยามีอำนาจดูแลและบังคับการให้ เป็นไปตามข้อบัญญัติของเมืองพัทยา และกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของเมืองพัทยาค้วย ดังเช่นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

2. กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือลดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ อาจทำให้การบริหารงานเมืองพัทยขาดความ คล่องตัวนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเปิดช่องให้มีการปรับปรุง แก้ไขการเพิ่มหรือการลดอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาให้กระทำเป็นประกาศ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของเมือง พัทยาให้ตรงตามสภาพลักษณะและความต้องการของเมืองพัทยาในขณะนั้นอย่าง ฉับพลัน

ง. ข้อบัญญัติเมืองพัทยา

กรณีกฎหมายกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจออกข้อบัญญัติได้ตามเงืง- ไข แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐ ซึ่งอาจทำให้การบริหารงานเมือง พัทยขาดประสิทธิภาพหรือความคล่องตัวนั้น สมควรแก้ไขกฎหมายของรัฐใน ส่วนที่เกี่ยวข้องโดยให้ท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติกำหนดโทษตามความเหมา- สมของสภาพท้องถิ่นได้ตามที่กฎหมายของรัฐกำหนดอัตราสูงสุดไว้ เช่น กรณี รักษาความสะอาด สมควรแก้ไขพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 เช่น กรณีความผิดตามมาตรา 16 ผู้เทหรือทิ้งขยะลงบนถนน กำหนดโทษปรับไม่เกิน 100 บาท สมควรแก้ ไขอัตราโทษตามมาตรานี้เป็นกำหนดโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือ 5,000 บาทตามความเหมาะสม และกำหนดไว้ควรวาให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจ กำหนดโทษไม่เกินอัตราโทษชั้นสูงของความผิดดังกล่าวด้วย แต่เมืองพัทยาเอง ก็มีอำนาจกำหนดอัตราโทษได้ไม่เกินอัตราโทษจำคุก 6 เดือน ปรับไม่เกินหนึ่ง หมื่นบาทตามที่เมืองพัทยามีอำนาจ ดังนั้นในกรณีความผิดดังกล่าว เมืองพัทยา อาจออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราโทษปรับผู้เทหรือทิ้งขยะลงบนถนนเป็นปรับ 500 บาทหรือ 1,000 บาทโดยไม่เกินอัตราโทษชั้นสูงของพระราชบัญญัติรักษาความ

สะดวก ๆ ได้ ทั้งนี้เพราะเมืองพัททยาเป็นเมืองท่องเที่ยวซึ่งมีลักษณะและความต้องการแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นๆ ของไทย เช่น ต้องการความสะดวกและความเป็นระเบียบเรียบร้อย, ป้องกันการทำลายสิ่งแวดล้อมสูง แต่กฎหมายของรัฐกำหนดโทษไว้ในอัตราที่ต่ำเมื่อเทียบกับค่าครองชีพในเมืองพัททยา อนึ่งการแก้ไขกฎหมายอื่นๆ ของรัฐก็ทำนองเดียวกัน

จ. การคลังของเมืองพัททยา

1. กรณีกฎหมายกำหนดฐานภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับกิจการที่อยู่ในเขตเมืองพัททยาไม่กว้างพอ เมื่อเทียบกับรายจ่ายที่จำเป็นต้องใช้ในการพัฒนาเมืองพัททยา ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานเมืองพัททยา โดยเฉพาะการพัฒนาตามโครงการ ต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และต้องอยู่ภายใต้ระเบียบการคลังของรัฐ ทำให้เกิดการติดขัดและล่าช้าเสมอมา ดังนั้นจึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้เมืองพัททยามีอำนาจจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับกิจการที่อยู่ในเขตเมืองพัททยาบางประเภทที่ยังไม่เคยมีอำนาจจัดเก็บ เช่น ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการจัดตั้ง ควบคุมสถานอาบอบนวด สถานเริงรมย์ต่างๆ โดยเฉพาะการประเมินภาษีพิเศษ ซึ่งในคานาการจัดเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินที่ได้ประโยชน์จากการปรับปรุงพัฒนาท้องถิ่น เช่น ได้ประโยชน์เพราะมีถนนตัดผ่าน เป็นต้น

อีกทั้งควรให้เมืองพัททยาได้รับเงินแบ่งปันจากรายได้ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อแสวงหากำไรในเมืองพัททยาด้วย โดยให้เมืองพัททยามีอำนาจออกเป็นข้อบัญญัติเองภายในขอบเขตที่รัฐกำหนด มิใช่ต่อเมื่อรัฐบาลออกกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บซึ่งที่บัญญัติไว้

กรณีกฎหมายกำหนดอัตราภาษีนี้จัดเก็บอยู่ในระดับต่ำ ทำให้เมืองพัททยามีรายได้น้อย ไม่พอกับรายจ่ายจนต้องอาศัยเงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งทำให้การบริหารงานขาดความคล่องตัวดังที่กล่าว จึงสมควรเพิ่มอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาตในการจัดเก็บด้วย เช่น นอกจากจะจัด

ให้มี การเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตในการจัดตั้ง ควบคุมสถานบริการต่างๆ
แล้วควรเพิ่มอัตราการจัดเก็บด้วย เพราะสถานบริการต่างๆ เป็นผู้ได้รับราย
ได้จำนวนมากจากการท่องเที่ยวของเมืองพัทยา ตลอดจนแก้ไขนโยบายของรัฐ
ในเรื่องการจำกัดจำนวนสถานบริการต่างๆ ด้วย เนื่องจากเมืองพัทยาเป็น
เมืองท่องเที่ยวที่สำคัญโดยเฉพาะสถานบริการต่างๆ ในเมืองพัทยาเป็นที่ดึงดูด
นักท่องเที่ยวและแหล่งรายได้ที่สำคัญประกอบกับรัฐก็มีนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว
ดังนั้นจึงสมควรที่รัฐจะมีนโยบายผ่อนปรนให้เมืองพัทยานี้อัตราการเพิ่ม
สถานบริการต่างๆ ตามความต้องการและความเหมาะสมได้ ทั้งนี้เพื่อจะได้มี
รายได้เพิ่มเติมอันเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเมืองพัทยาต่อไป โดยก็ให้เป็น
อำนาจของสภาเมืองพัทยาเป็นผู้กำหนดอัตราในการจัดเก็บภายใต้ขอบเขตที่รัฐ
กำหนด

2. กรณีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ปลัดเมือง
พัทยานี้อำนาจจัดซื้อ จัดจ้างฯ ได้เองโดยไม่ต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการ-
จังหวัด ภายในวงเงินไม่เกิน 4 ล้านบาท ทำให้การบริหารงานในด้านการ
คลังกรณีโครงการที่เกินวงเงินดังกล่าวเกิดความไม่คล่องตัว จึงสมควรแก้ไข
ยกเลิกระเบียบดังกล่าวด้วยการลดขั้นตอน โดยให้สภาเมืองพัทยาเป็นผู้อนุมัติ
เพราะสภาเมืองพัทยาเป็นตัวแทนของประชาชน เป็นผู้ควบคุมการบริหารงาน
เมืองพัทยาอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ

ฉ. การควบคุมเมืองพัทยา

กรณีกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจชี้แจง แนะนำ
ตักเตือนปลัดเมืองพัทยา และมีอำนาจรายงานให้รัฐมนตรีทราบ ตลอดจนสั่ง
ระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนได้ เป็นการควบคุมที่ทำให้
ปลัดเมืองพัทยาขาดความคล่องตัวในการบริหารที่ไม่จำเป็นนั้น จึงสมควรแก้ไข
ยกเลิกการควบคุมนี้ ทั้งนี้เพราะสภาเมืองพัทยาได้ควบคุมการปฏิบัติงานของปลัด-
เมืองพัทยาอย่างใกล้ชิดอยู่แล้ว และผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจสั่งสอบสวน
ข้อเท็จจริง หรือสั่งให้เมืองพัทยาชี้แจงแสดงความคิดเห็นโดยอยู่แล้ว จึงสมควร
ลดอำนาจควบคุมที่ไม่จำเป็นดังกล่าว

โดยสรุป เนื่องจากได้เสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารงานเมืองพัทยาทุกๆ กรณีอย่างเป็นเอกภาพเดียวกัน คือ ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพในการบริหารงานเมืองพัทยารูปแบบผู้จัดการเทศบาลและอย่างสอดคล้องกับสภาพลักษณะและความต้องการทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของเมืองพัทยาแล้ว จึงเชื่อแน่ว่าหากแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จะทำให้การพัฒนาเมืองพัทยาเป็นไปด้วยดีอย่างแน่นอน อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นทุกรูป หากประชาชนไม่ให้ความสนใจเข้าร่วมในการปกครองตนเอง การบริหารงานของท้องถิ่นก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ จึงสมควรอย่างยิ่งที่เมืองพัทยาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะได้ให้ความรู้ความเข้าใจ กระตุ้นเตือนให้ประชาชนเข้าใจและเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงโดยสม่ำเสมอ และใช้วิธีให้ความรู้กระตุ้นเตือนในทางตรงมากที่สุด เช่น ทำโครงการอบรมความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นโดยบรรจุเป็นความรู้ หรือจัดเป็นหลักสูตรวิชาบังคับในโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย หรือสถาบันการศึกษาอื่นๆ ในแต่ละท้องถิ่นของตน เป็นต้น ซึ่งเมื่อได้รับความสนใจจากประชาชนดังกล่าวแล้ว จะทำให้การปกครองท้องถิ่นพัฒนาได้ดีและมั่นคงที่สุด อันเป็นการช่วยส่งเสริมการปกครองในระดับรัฐอีกด้วย

อนึ่ง หากต่อมาสภาพลักษณะและความต้องการของเมืองพัทยาเปลี่ยนแปลงไป ก็จำเป็นที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับเมืองพัทยายุ่ สมอด้วย