

บทที่ 2

ทฤษฎี แนวความคิด และการศึกษาวิจัย ที่เกี่ยวข้อง

การกระจายอำนาจการปกครอง

1. ความหมายและลักษณะสำคัญ

หลักการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลาง เป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์การอันมีชื่อส่วนหนึ่งของราชการบริหารกลางรับไปดำเนินการเอง (พรชัย รัศมีแพทย : 36) หรือที่เรียกว่า มัชยมวิภาค หมายถึงการกระจายอำนาจในการปกครองประเทศจากส่วนกลางบางส่วนโอนไปให้ประชาชนฝึกหัดจัดทำ ซึ่งถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นตนเอง (อุทัย หิรัญโรต 2523 : 5)

การกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่น มีลักษณะสำคัญดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 16-17.)

1.1 มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง องค์การส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีเจ้าหน้าที่ มีงบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อการบริหารจากส่วนกลาง ส่วนกลางเป็นเพียงแต่คอยควบคุมดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

1.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองได้อย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นเลยก็ไม่แน่ว่าเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

1.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้นต้องกำหนดว่าท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เองตามสมควร คือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

1.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่นของตนเอง ตามลักษณะการกระจายอำนาจการปกครอง องค์การท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งแยกจากส่วนกลางโดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สินตลอดจนเงินอุดหนุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ

1.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นท้องถิ่นหมายถึงเป็นคนพื้นที่ นอกจากจะมีงบประมาณเป็นของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้น จะต้องมีการมีเจ้าหน้าที่อื่นเป็นพนักงานของตนเองหรือเป็นส่วนวิญญูหรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นมิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนกลางโดยตรง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

2. จุดแข็งและจุดอ่อนของการกระจายอำนาจการปกครอง

2.1 จุดแข็งของการกระจายอำนาจการปกครอง

การจัดระเบียบบริหารตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองย่อมมีจุดแข็งหรือข้อดีอยู่ 3 ประการ คือ (จิรศักดิ์ บุญโชคช่วย, 2533 : 21)

2.1.1 ทำให้เกิดการสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น บริการสาธารณะบางอย่างที่เกี่ยวกับประชาชนส่วนได้ส่วนเสีย เฉพาะท้องถิ่นก็ย่อมทำให้ผู้บริหารงานท้องถิ่นซึ่งเลือกตั้งขึ้นจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ ก็ย่อมจะได้ผลตรงกับความต้องการในท้องถิ่นมากขึ้นเพราะรู้ปัญหา และความต้องการของท้องถิ่นของตนเอง

2.1.2 เป็นการแบ่งเบาภาระของราชการบริหารส่วนกลางได้บ้างในปัจจุบันนี้ ราชการบริหารส่วนกลางมีภารกิจหนักมากอยู่แล้ว เกี่ยวกับการจัดทำกิจการอันเกี่ยวกับประชาชนส่วนรวมของประเทศ ได้ดีดีภาระเกี่ยวกับกิจการท้องถิ่นที่ไม่อาจดำเนินการได้อย่างทั่วถึงออกไปเสียบ้าง ถ้าจะทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้

2.1.3 ทำให้ราษฎรมีความสนใจรักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเป็นการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ทำให้ราษฎรมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการท้องถิ่นได้โดยตรงและ เกิดความจำเป็นที่ต้องปรึกษาหารือกันในการดำเนินงาน ทำให้ราษฎรรู้จักรับผิดชอบคิดถึงประชาชนส่วนรวมของท้องถิ่น ทำให้การกระจาย-

จ่ายอำนาจในการที่จะให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความสะดวกรวดเร็ว เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบบประชาธิปไตยมากขึ้น

2.2 จุดอ่อนของการกระจายอำนาจการปกครอง

ข้อเสียหรือจุดอ่อนของการกระจายอำนาจการปกครอง มีอยู่ 4 ประการ (วิทยา นภาศิริกุลกิจ, : 8-9)

2.2.1 อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมือง และความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจในท้องถิ่นมากเกินไป อาจทำลายเอกภาพในการปกครองและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐได้ ทั้งยังอาจให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันระหว่างท้องถิ่นซึ่งต่างมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายซึ่งจะเกิดขึ้นแก่ท้องถิ่น

2.2.2 ทำให้ราษฎรพึงเล็งเห็นประโยชน์ท้องถิ่นสำคัญกว่าส่วนรวม เมื่อราษฎรมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ก็มุ่งที่จะทำประโยชน์แก่ท้องถิ่นของตนฝ่ายเดียว จนกระทั่งลืมนึกถึงผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมไป

2.2.3 เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้งอาจปกครองได้ไม่เหมาะสม กล่าวคือ จะถือพรรคพวก การใช้อำนาจหน้าที่บังคับกดขี่พรรคฝ่ายตรงกันข้ามหรือราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคพวกของตน ซึ่งทำให้เกิดความไม่สงบราบรื่นได้ ย่อมทำให้เกิดความเดือดร้อน และความไม่พอใจแก่ราษฎรยิ่งกว่าการถูกปกครองโดยส่วนกลางและท้องถิ่นเสียอีก

2.2.4 ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลืองมากกว่าและมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ ทั้งต้องมีเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ของตนเอง ซึ่งไม่อาจหมุนเวียนสับเปลี่ยนโยกย้ายไปใช้ในท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งอาจมีการใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดและควบคุมการเงินไม่พอใช้จ่าย

อาจกล่าวได้ว่าจากการที่ได้รับทราบถึงความหมายลักษณะของการกระจายอำนาจ ข้อดีข้อเสียของการกระจายอำนาจตามทฤษฎีหลักการบริหารราชการพอจะทำให้เข้าใจถึงการกระจายอำนาจได้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามได้มีนักวิชาการท่านหนึ่งซึ่งท่านได้เป็นนักบริหารในตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งได้แก่ นายอุทัย หิรัญโรต ท่านได้แสดงความคิดเห็นของท่านเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้อย่างน่าสนใจดังนี้

การศึกษาวิชาการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าประเทศก็ตาม สิ่งที
ขาดเสียมิได้ก็คือจะต้องทำความเข้าใจกับความหมายของคำว่า
การกระจายอำนาจ (decentralization) ทั้งนี้เพราะถือกัน
ว่าการปกครองท้องถิ่นจะเกิดขึ้นมาได้ก็ต่อเมื่อรัฐกระจายอำนาจ
ทางการปกครอง หากรัฐไม่กระจายอำนาจในทางการปกครอง
หรือรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเสียแล้วเพียงแห่งเดียว การกระจาย
อำนาจซึ่งเป็นพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่นก็ไม่สามารถที่จะเกิด
ขึ้นมาได้เป็นอันขาด อย่างไรก็ตาม คำว่าการกระจายอำนาจ การ
ใช้ในความหมายที่ไม่ตรงกัน จึงไม่อาจรู้ได้ว่าการกระจายอำนาจ
มีความหมายอย่างแท้จริงได้ การตีความหมายของคำว่า การ
กระจายอำนาจจะเป็นเรื่องใหญ่ เพราะความหมายของคำนี้มักจะ
มีการผันไปตามประเทศแต่ละประเทศซึ่งมีระบบการปกครองที่ไม่
เหมือนกันดังเช่นที่จะยกมาให้ได้เห็นต่อไป กล่าวคือ การกระจาย
อำนาจในภาษาไทยตรงกับคำว่า decentralization ใน
ภาษาอังกฤษ ซึ่งเป็นคำที่มีรากฐานมาจากภาษาลาติน หมายถึง
การออกไปจากศูนย์กลาง ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายที่กว้างใหญ่มาก
จึงได้มีการอธิบายเพิ่มเติมเพื่อให้ความหมายของคำนี้ได้กระชับขึ้น
คำในภาษาอังกฤษนอกจาก decentralization แล้วยังมีคำอื่น ๆ
อีกหลายคำ ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกัน เช่น delegation และ
devolution เป็นต้น

คำว่า decentralization (Brain C. Smith, : 22-40) มีผู้แปลว่าการ
ปกครองส่วนภูมิภาคและการแบ่งอำนาจ คำว่า delegation (R.Riennow, 1952 : 191-
210) แปลว่ามอบอำนาจ ส่วน devolution (Haris. G.Montague, : 1949, 9) แปลว่า
การยกอำนาจให้ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า การกระจายอำนาจมากที่สุด นอก
จากนี้ การพิจารณาความหมายของคำดังกล่าวก็พิจารณาได้ทั้งในแง่ของนักรัฐศาสตร์ และรัฐ-

ประศาสนศาสตร์ คำว่า deconcentration ซึ่งแปลกันว่าการแบ่งอำนาจหรือการปกครองส่วนภูมิภาคนั้น เป็นคำที่ใช้ในวิชารัฐศาสตร์ หมายถึงการที่รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาคได้ดำเนินการ นักรัฐศาสตร์บางท่าน เช่น ศาสตราจารย์ H.V. Wiseman ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองส่วนภูมิภาคว่า เป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลาง คือหมายความว่า การบริหารงานของการปกครองส่วนกลางนั้น ส่วนกลางอาจจะมอบหรือโอนของตนให้ด้วยการปกครองอื่น หรืออนุญาตให้หน่วยการปกครองนั้น มีอำนาจในการที่จะใช้ดุลยพินิจและตัดสินใจกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลาง แต่อำนาจขั้นสุดท้ายที่สุดสำหรับการตัดสินใจยังคงสงวนไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนอีกท่านหนึ่งก็คือ Haris G. Montague เขียนไว้ในหนังสือ comparative local government ได้อธิบายการปกครองส่วนภูมิภาคว่า หมายถึง การปกครองในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ โดยวิธีการที่ส่วนกลางแต่งตั้งและส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปและเจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชอบต่อส่วนกลาง (ibid : 22-26)

การปกครองส่วนภูมิภาคเป็นการแก้อ่อนแอแห่งการรวมอำนาจ (centralization) อย่างหนึ่ง โดยที่ราชการส่วนกลางผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจทั้งปวงมอบอำนาจตัดสินใจปฏิบัติการบางเรื่องให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางซึ่งส่งไปประจำภูมิภาค การแบ่งงานดังกล่าวนี้จะทำให้งานส่วนกลางดำเนินการไปได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นซึ่งประชาชนก็จะได้รับความสะดวกมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการดำเนินการได้โดยมีต้องเสนอขอคำสั่งจากส่วนกลางทุกเรื่องไป

องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายของคำว่า decentralization หมายถึง การโอนหรือโยกย้ายอำนาจ (delegation) ออกไปจากเมืองหลวงของประเทศ ไม่ว่าจะมอบอำนาจหน้าที่จากส่วนกลาง เช่น การมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของส่วนกลางซึ่งประจำอยู่ที่ภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ หรือการยกอำนาจให้ (decentralization) แก่องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ จากคำจำกัดความขององค์การสหประชาชาติ จะเห็นได้ว่าคำว่า decentralization มีความหมายครอบคลุมไปถึงการกระจายอำนาจรูปแบบต่าง ๆ ด้วย ไม่ว่าจะ เป็นรูป decentralization หรือ delegation และ devolution ก็ตาม (United Nations, 1966 : 1-3)

การกระจายอำนาจตามนัยดังกล่าวมีความหมายที่กว้างขวางมากเกินไป ศาสตราจารย์ฮาโรลด์ เอ็ฟ อัลเดอร์เฟอร์ ได้อธิบายการกระจายอำนาจในความหมายสั้น ๆ ว่าการกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการของตนเอง โดยตนเอง อย่างอิสระ รัฐบาลไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ (Harold F. Alderfer, 1964 : 5-8)

อุทัย หิรัญโรต ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ว่า "การกระจายอำนาจตามความหมายที่แท้จริงน่าจะหมายถึงการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีอำนาจอิสระที่ดำเนินการโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐเท่านั้น การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลมอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่การปกครองท้องถิ่น" (อุทัย หิรัญโรต : 13)

ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจที่แตกต่างกับการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจในทัศนะของอาจารย์อุทัย กล่าวคือ อาจารย์อุทัยได้ตั้งข้อสังเกตประการหนึ่งก็คือการมอบอำนาจและการแบ่งอำนาจ ส่วนกลางหรือผู้มอบยังคงมีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบอยู่ ตัวบุคคลหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ภายใต้การควบคุมตามสายการบังคับบัญชา การตัดสินใจและการกระทำ อาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกโดยผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้ตามเหมาะสม แต่การกระจายอำนาจเป็นการโอนมอบและมอบความรับผิดชอบให้แก่องค์กรการปกครองท้องถิ่นมิได้เป็นไปในรูปของสายการบังคับบัญชา ทั้งนี้ เพราะองค์กรท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลออกจากสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง (เรื่องเดียวกัน : 205)

เมื่อกล่าวถึงการกระจายอำนาจต้องพึงเข้าใจว่า การกระจายอำนาจที่ว่าเป็นคือการกระจายอำนาจทางการปกครอง โดยรัฐบาลเป็นผู้โอนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น อำนาจที่โอนให้ไปเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้มีโอกาสดำเนินการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และอำนาจการปกครองที่ได้รับมาจากรัฐบาลนี้ น่าจะมีความหมายที่ครอบคลุมในด้าน การให้บริการสาธารณะต่าง ๆ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระ รวมทั้งการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นเองด้วย

การกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการบริหารประเทศที่ต้องการจะมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองอย่างมีอิสระ ดังนั้น ก่อนที่จะได้พิจารณาถึงการปกครอง

ท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา ควรมาทำความเข้าใจการกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นเพื่อที่จะได้เชื่อมโยงให้เห็นว่ามีความสำคัญกับการกระจายอำนาจอย่างไร เพื่อที่จะเป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจนั้น วัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคง และความผาสุกของประชาชนและสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยที่เน้นความสำคัญของการมีส่วนร่วมความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่ถือได้ว่าเป็นลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจก็คือ

1. การปกครองท้องถิ่นคือรากฐานของการปกครองประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในที่สุด (Randy H.Hamilton, : 1) ประชาชนจะมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำท้องถิ่น จะได้ใช้ความรู้สึก ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (self-government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองที่เกิดขึ้นจากเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง นอกจากจะได้รับการเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบการบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมักต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิธีประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน

(ชูศักดิ์ เทียงตรง, 2518 : 6-7) การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเองอย่างแท้จริงก็คือการกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุดอันเป็นรากแก้ว ซึ่งเป็นการเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมือง การปกครองในระบบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น

3. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาภาระรัฐบาลกลาง เนื่องจากความจำเป็นบางประการดังนี้ (ลิขิต ธีรเวคิน, 2525 : 3)

ประการแรก ภารกิจของรัฐบาลกลางมีอยู่กว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้นซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

ประการที่สอง รัฐบาลกลางมีอาจจะดำเนินการในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแก้ปัญหา หรือจัดการบริหารโครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุด ท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้มากที่สุด

ประการที่สาม กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะของท้องถิ่นนั้นไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น และไม่เกี่ยวกับส่วนได้เสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีองค์ประกอบขององค์กรท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลกลางจะต้องรับผิดชอบภาระการดำเนินการทุกอย่าง และไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้อง กับท้องถิ่นอื่น ๆ หากได้จัดทำให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้ว ภาระของรัฐบาลกลางจะผ่อนคลายไป รัฐบาลกลางจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรการในการดำเนินการยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาภาระกระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือโครงการใหญ่ ๆ ระดับชาติที่มีผลประโยชน์ต่อส่วนรวม งานที่มอบหมายให้ท้องถิ่นทำให้รัฐบาลกลางมีความคล่องตัวมากขึ้น

4. การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่าง ไม่ว่าจะระหว่างภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการและปัญหาต่างกันออกไป การให้บริการหรือแก้ไขปัญหาก็ถูกจุด และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ก็ต้องเป็นผู้รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานก็จะ เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลา เสนอขอ เรื่องอนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารได้เสร็จงานท้องถิ่นเองไม่ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น (ประหยัด หงษ์ทองคำ : 5-7)

5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองบริหารของประเทศไทยในอนาคต ผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การได้รับเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่น ย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารในท้องถิ่นอีกด้วย (วิทยา นภาศิริกุลกิจ, : 22-23)

6. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทพึ่งตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมา ยังมีอุปสรรคสำคัญอันหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่สัมฤทธิ์ผลนั้น จะต้องมาจากการริเริ่มช่วยเหลือของท้องถิ่น ทำให้ความร่วมมือร่วมแรงกันซึ่งโดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง มิเช่นนั้นแล้ว การพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะหยิบยื่นให้ แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับกลายเป็นการสร้างปัญหา กล่าวคือ เป็นการสร้างการพัฒนาแบบพึ่งพาไม่ยอมช่วยเหลือตัวเอง อันเป็นทางลัดต่อการพัฒนาประชาธิปไตย การกระจายอำนาจทำให้เกิดลักษณะการพึ่งพาซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประชาธิปไตยได้ (ลิขิต ชีร์เวติน : 4)

ในการศึกษาการปกครองท้องถิ่น ซึ่งยึดหลักการกระจายอำนาจ มีทฤษฎีและรูปแบบมากมาย การทำการศึกษาในระดับแคบ ๆ ดูจะไม่ซับซ้อนง่าย แต่กระนั้นก็ตาม แนวความคิดพื้นฐานในการจัดการปกครองท้องถิ่น เป็นการมอบในด้านการจัดระเบียบการปกครองหรืออำนาจในการปกครองบริหารประเทศนั่นเอง แม้ว่าความหมายของการปกครองท้องถิ่นจะมีมากมายแต่ก็หนีไม่พ้น แนวความคิดพื้นฐานและเรื่องของการกระจายอำนาจปกครอง ซึ่งนำมาสู่องค์ประกอบของ

การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป ซึ่งจะเป็นตัวชี้และวิเคราะห์ว่าการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยาที่กำลังดำเนินอยู่นั้นจัดว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นหรือไม่ แต่การกระจายอำนาจดังกล่าวนี้มีข้อพิงระวังและได้กลายเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ซึ่งมีอยู่หลายประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งขอบเขตการกระจายอำนาจและการคำนึงถึงระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงถึงความหมายของความพร้อมของประชาชนต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนกระทั่งถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา

จากจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น หากจะมองรวมเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถที่จะแบ่งออกได้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการเมือง ด้านการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางและคนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การจัดการ ฯลฯ มากมาย

จากการศึกษาการปกครองท้องถิ่นที่สามารถเชื่อมโยงได้กับการกระจายอำนาจการปกครองในการที่จะให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองได้อย่างมีอิสระและสอดคล้องกับท้องถิ่นได้มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การเชื่อมโยงเข้าสู่ปลายการปกครองของท้องถิ่นรูปเมืองพัทยานั้นได้ทำให้การศึกษาในอันดับต่อไปว่ามีความเกี่ยวข้องกันอย่างไรบ้าง บนพื้นฐานการปกครองท้องถิ่นไทย

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการ (city manager form)

การนำเอาแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นเทศบาล รูปแบบผู้จัดการ (city manager) มาใช้กับเมืองพัทยานั้น ด้วยเห็นว่าเป็นรูปแบบการบริหารรูปแบบหนึ่งงาน 3 รูปแบบที่นิยมใช้กับเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งนักวิชาการปกครองของสหรัฐอเมริกาให้ความเห็นว่า เทศบาลรูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ดี การบริหารงานมีประสิทธิภาพ มีผู้รับผิดชอบในการบริหารที่แน่นอน (บุญรงค์ นิลวงส์, 2522 : 118) จากรูปแบบเทศบาลที่นิยมใช้กันในสหรัฐอเมริกามีด้วยกัน 3 รูปแบบ คือ เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี และสภา (The Mayor-Council Plan) เทศบาลรูปแบบคณะกรรมการ (the commission plan) เทศบาลรูปแบบสภา และผู้จัดการ

หรือผู้จัดการเทศบาล (the council and manager plan or city manager) เนื่องจากเทศบาลรูปแบบสภา และผู้จัดการหรือผู้จัดการเทศบาลได้นำแนวความคิดมาจากการบริหารองค์การธุรกิจ โดยใช้นักบริหารอาชีพจ้างเข้ามาบริหารโดยมีอำนาจเต็มเรียกว่าผู้จัดการเทศบาล (city manager) และเรียกรูปแบบการบริหารแบบนี้ว่า รูปแบบสภา และผู้จัดการ หรือผู้จัดการ

1. แนวความคิดและวิวัฒนาการ

สหรัฐอเมริกาเป็นต้นกำเนิดรูปแบบผู้จัดการเทศบาล ซึ่งมีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากการดำเนินงานขององค์การ the national short ballot organization ซึ่งมีวูดโรวิลสัน (Woodrow Wilson) เป็นประธาน และริชาร์ด เอส. ชายส์ (Richard S. Childs) เป็นเลขาธิการขององค์การ และภายหลังจากชายส์ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของการปกครองรูปแบบผู้จัดการ เนื่องจากชายส์เห็นว่าการจัดรูปแบบการปกครองแบบคณะเทศมนตรีและสภา และแบบคณะกรรมการเป็นแบบที่ไม่เหมาะสม เพราะแบบคณะเทศมนตรีเป็นแบบที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองขึ้นอยู่กับความสามารถของนายกเทศมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ส่วนแบบกรรมการนั้น ชายส์เห็นว่า เป็นแบบที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเรื่อง "การแลกเปลี่ยน" เพราะกรรมการแต่ละคนซึ่งควบคุมงานแต่ละฝ่ายจะพยายามวิ่งแลกเปลี่ยนเพื่อให้ฝ่ายตนได้งบประมาณมากที่สุด จึงทำให้ไม่มีกรรมการผู้ใดคิดที่จะรับผิดชอบต่องานของเทศบาล อันเป็นส่วนรวมเพื่อแก้ปัญหาข้อบกพร่องของรูปแบบการปกครองทั้งสอง ชายส์จึงเสนอให้ใช้รูปแบบการปกครองเทศบาลแบบผู้จัดการแทน โดยได้เสนอให้ใช้หลัก 3 ประการ ดังนี้ ประการแรก การเลือกตั้งแบบ short ballot คือ การแต่งตั้งบุคคลเข้าทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ประการที่สอง การเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต และประการที่สาม การรวมอำนาจไว้ที่สภาเทศบาลเพียงแห่งเดียว นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้แยกอำนาจทางการเมืองจากการบริหารมาใช้ และที่สำคัญ คือ ชายส์ได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นแบบที่สอดคล้องกับหลักการจัดองค์การธุรกิจ (สวัสดี สัมพันธ์, 2517 : 3-5)

การนำเอาหลักการบริหารงานของธุรกิจเอกชนมาใช้ในการบริหารงานของธุรกิจเอกชนมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลนี้ เกิดมาจากการพิจารณาถึงข้อบกพร่อง ความล่าช้าในการบริหารท้องถิ่นรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา และรูปแบบคณะกรรมการจึงได้นำเอาแนวความคิด

คิดรูปแบบผู้จัดการ โดยมีรากฐานจากการบริหารงานของท้องถิ่นในรูปแบบคณะกรรมการ และเลียนแบบแนวความคิดการบริหารงานของธุรกิจเอกชนมาใช้กับงานของรัฐ

การบริหารงานของเอกชนในรูปแบบบริษัทนั้น จะเลือกสรรหาผู้จัดการผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น และบริษัท จะเห็นว่า ผู้ถือหุ้นทั้งหลายของบริษัทจะเลือกตัวแทนของผู้ถือหุ้นทั้งหมดขึ้นมา เรียกว่า คณะกรรมการบริหารของบริษัท ทว่าหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารงานของบริษัท เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ถือหุ้นทั้งหมดดังกล่าวนี้ คณะกรรมการบริหารจะไปเลือกสรรจ้างผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถจากบุคคลภายนอกเข้ามาบริหารงานตามแนวนโยบายที่คณะกรรมการบริหารของท้องถิ่นได้วางไว้ ตามแนวความคิดนี้ก็ได้้นำเลียนแบบมาใช้กับการบริหารท้องถิ่น เปรียบได้ว่าประชาชนทั้งหลายเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท (stockholders) ทำการเลือกตั้งสมาชิกสภาขึ้นมา ซึ่งเปรียบได้เท่ากับคณะกรรมการบริหารของบริษัท (corporate board) (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522 : 248) และคณะกรรมการบริหารของบริษัทซึ่งเปรียบได้กับผู้จัดการบริษัทขึ้นมาเพื่อรับสนองนโยบายของสภาที่กำหนดขึ้นไว้ หากผู้จัดการท้องถิ่นขาดความสามารถ หรือสนองตอบนโยบายของสภาไม่ได้ สภามีสิทธิที่จะบอกเลิกจ้างได้ การทำสัญญาจ้างจะมีระยะเวลาระบุไว้แน่นอน เช่น เป็นรายเดือน รายปี รายสามปี หรือห้าปีก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นกับความต้องการของสภา หรือคณะกรรมการ ผู้จัดการบริหารงานผิดพลาดหรือได้พนักงานที่ไม่ดีเข้ามาทำงานทำความเสียหายให้แก่ท้องถิ่น หรือเปรียบบริษัทเท่ากับเมืองต้องประสบภาวะขาดทุน คณะกรรมการของสภาซึ่งทุกคนต่างเป็นตัวแทนผู้ถือหุ้นจากประชาชนทุกคนก็สามารถตัดสินใจเลิกจ้างผู้จัดการผู้นั้นเสีย แต่ถ้าได้ผู้จัดการที่มีความสามารถในการบริหารงานให้เกิดความเจริญก้าวหน้าก็สามารถจ้างต่อไปได้ การนำเอาแนวความคิดหลักการบริหารธุรกิจเอกชน มาใช้กับงานบริหารของท้องถิ่นเทศบาล จึงสามารถวางเป็นหลักการได้ดังนี้

1.1 การรวมอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่น หรือนิติบัญญัติไว้ที่สภาเทศบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น สภาท้องถิ่นจึงมีหลักการ 2 ประการคือ กำหนดเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ตามความต้องการของท้องถิ่น และวางแนวนโยบายในการบริหารงาน และควบคุมการดำเนินงานบริหารของผู้จัดการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ และอีกประการหนึ่งก็คือหน้าที่ตราเทศบัญญัติ และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้บังคับภายในเขตเทศบาลของตน

1.2 สภาเทศบาลจะมีจำนวนสมาชิกน้อย โดยปกติจะมีจำนวน 5-9 คน การเลือกตั้งจะกระทำเฉพาะสมาชิกสภา หรืออาจจะมีการเลือกตั้งตำแหน่งด้วยก็ได้แต่ไม่มากนัก

1.3 นายกเทศมนตรีเป็นประธาน เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ แต่ไม่มีอำนาจในการบริหารแต่อย่างใดเลย ท้าหน้าที่เพียงเป็นประธานสภาหรือประธานในพิธีการต่าง ๆ ในนามของเทศบาลเท่านั้น

1.4 แบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการบริหารออกจากสภาเทศบาล โดยให้มีหัวหน้าฝ่ายบริหารเพียงคนเดียว คือ ผู้จัดการเทศบาล มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ และพนักงานประจำแต่เพียงผู้เดียว สภาเทศบาลหรือสมาชิกสภา ไม่มีสิทธิอำนาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และพนักงานประจำแต่อย่างใด

1.5 หัวหน้าฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ทุกระดับ มีลักษณะเป็นบุคคลที่เข้ามายึดอาชีพการทำงานในองค์การบริหารปกครองท้องถิ่น ความมั่นคงในอาชีพขึ้นอยู่กับความสามารถ สมรรถภาพ และประสิทธิภาพในการทำงานของตนเอง โดยไม่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับวิถีทางของการเมืองในการเลือกตั้ง (บุญรงค์ นิลวงศ์, 2522 : 250-251)

การนำเอาแนวความคิดนี้มาบริหารงานเทศบาลจึงเป็นรูปแบบที่ยอมรับความสำคัญของประสิทธิภาพการบริหาร และสอดคล้องกับหลักการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย และการนำรูปแบบผู้จัดการเทศบาลไปใช้ครั้งแรกอาจกล่าวได้ว่าเกิดจากเหตุบังเอิญ คือ ในปี ค.ศ.1906 เมืองสตอนตัน (staunton) มลรัฐเวอร์จิเนีย ต้องการนำเอารูปแบบคณะกรรมการไปใช้แต่เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของมลรัฐเองกำหนดไว้ว่า เทศบาลจะต้องมีนายกเทศมนตรี และสภาเทศบาลจึงมีผู้เสนอให้จ้างผู้จัดการคนหนึ่งทำหน้าที่ควบคุมและบริหารงานเทศบาล ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ.1908 จึงได้มีการนำเอาแบบผู้จัดการไปใช้ในเมืองดังกล่าว (สวัสดี ส่งสัมพันธ์, 2517 : 6) และต่อมาอีก 4 ปี เมืองเดตัน (dayton) มลรัฐโอไฮโอ ก็ได้้นำแบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ ทั้งนี้ เนื่องมาจากเกิดอุทกภัยร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นมูลค่าถึง 128 ล้านเหรียญ ราษฎรเสียชีวิต 84 ราย โดยผู้รับผิดชอบในการบริหารงานในรูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาไม่สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนนั้นได้ ผู้ว่าการมลรัฐในขณะนั้นจึงได้แต่งตั้ง Mr. John M. Peterson เป็นผู้รับผิดชอบให้มีอำนาจเต็มทุกประการเท่าที่จำเป็นจะต้องทำปรากฏว่าบุคคลนี้สามารถปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาจึงทำให้

รูปแบบผู้จัดการเป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลาย และปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1963 ได้มีเทศบาลนครต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบนี้ถึง 1,628 แห่ง นอกจากนี้ยังแพร่หลายไปถึง แคนาดา ด้วยถึง 69 แห่ง (นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา, ชาญชัย วรดิรังสีมา, 2521 : 126)

รูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา มีแนวความคิดเพื่อมุ่งประสิทธิภาพในการดำเนินงานบริหาร เพื่อแก้ปัญหาอุปสรรคของการเมือง เนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีทั้งหน้าที่ออกกฎหมายท้องถิ่น และบริหารซึ่งกรรมการทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน แต่หากมีข้อขัดแย้งระหว่างกรรมการด้วยกัน หรือกรรมการบางคนบริหารงานบกพร่องแล้วก็จะเกิดความแตกแยก ทำให้การบริหารมีอุปสรรค ไม่สามารถแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นอย่างฉับพลัน และเพื่อขจัดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในวงการเทศบาลอีกด้วย แต่ประเด็นที่สำคัญก็คือ เพื่อมุ่งดำเนินงานบริหารท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นนั่นเอง ดังจะเห็นเจตนารมณ์ของคณะกรรมการที่พิจารณาจัดตั้งเทศบาลแบบผู้จัดการ ณ เมืองสตอนตัน ดังนี้ "...ให้การบริหารของเทศบาลทั้งหมดตกอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถที่เทศบาลได้จ้างมา ทั้งนี้เพื่อให้มีหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไป เหมือนหนึ่งเป็นผู้จัดการทางธุรกิจ...ผู้นี้เป็นผู้จัดการ หรือหัวหน้าควบคุมงานของเทศบาล" (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 182-183)

รูปผู้จัดการเทศบาลในแคนาดานั้น เกิดจากแนวความคิดที่พยายามจะแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาธิปไตย กับประสิทธิภาพในการบริหารงาน กล่าวคือ จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจากประชาชนโดยตรง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยและผู้บริหารจะได้มาจากการว่าจ้างนักบริหารที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์มาบริหาร ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบและอาจจะไม่ดำเนินการบริหารตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยทั่วไปโดยตรง แต่ก็แก้ไขข้อเสียดังกล่าวโดยมอบหมายให้สภาเป็นผู้ควบคุมผู้บริหารขององค์การ (Hamilton, 1962 : 168) กล่าวคือ การเกิดรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในแคนาดา เป็นผลจากการนำเอาแนวความคิดตามรูปแบบผู้จัดการในสหรัฐอเมริกาใช้นั่นเอง

2. ลักษณะทั่วไป

การบริหารงานในรูปแบบผู้จัดการ มีลักษณะสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.1 มีการผสมผสานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร โดยอำนาจนิติบัญญัตินั้น ได้แก่ การวางแผนนโยบายการดำเนินงานของเทศบาลการตราเทศบัญญัติการควบคุม

ฝ่ายบริหาร และอำนาจในการบริหารงานเทศบาลจะรวมอยู่ที่สภาเทศบาลเพียงฝ่ายเดียว ไม่มีการแยกกันจึงเป็นอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารแต่อย่างใดในโครงสร้างองค์กร (Anderson & Weidner, 1960 : 381) จึงไม่จำเป็นต้องมีการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากได้มอบภาระในการบริหารงานทั้งหมดให้ "ผู้จัดการเทศบาล" (City Manager) ซึ่งสภาเทศบาลเป็นผู้แต่งตั้งให้เป็นผู้รับผิดชอบในการที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของสภาเทศบาลที่จะเป็นผู้กำหนดให้มีขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ก็จะไปก้าวท้าวหรือยุ่งเกี่ยวกับผู้จัดการเทศบาลไม่ได้

2.2 มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบ ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้ มีการแบ่งแยกภาระหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นสัดส่วนแน่นอน กล่าวคือ สภาเทศบาลทำหน้าที่กำหนดนโยบายและตราเทศบัญญัติ และควบคุมให้การบริหารงานของผู้จัดการเทศบาล เป็นไปตามนโยบายที่สภาเทศบาลได้กำหนดไว้ ส่วนผู้จัดการเทศบาลก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของสภาเทศบาลด้วยการรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล และสภาเทศบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนอีกต่อหนึ่ง

2.3 มีหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการบริหารงานเป็นคนเดียว โดยผู้จัดการเทศบาล ซึ่งสภาเทศบาลเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งโดยพิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นผู้บริหาร เป็นผู้ควบคุมการบังคับบัญชาการบริหารงานของเทศบาลทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อให้กิจการของเทศบาลบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายของสภาเทศบาล นอกจากนั้นยังต้องรับผิดชอบต่อการจัดทำงบประมาณเสนอต่อสภาเทศบาล ฉะนั้น ผู้จัดการเทศบาลจึงต้องมีอิสระและมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการบริหารงานของเทศบาลทั้งสิ้นให้ลุล่วงไปด้วยดี

2.4 มีสภาเทศบาลทำหน้าที่ควบคุมการบริหารงาน ซึ่งจะมีขนาดไม่ใหญ่มากโดยจะมีสมาชิกประมาณ 5-9 คน สมาชิกเหล่านี้ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาลและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภานี้จะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และควบคุมผู้จัดการโดยวิธีการดังนี้

2.4.1 ำอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้จัดการในเวลาใดก็ได้

2.4.2 ำอำนาจอนุมัติหรือยับยั้งข้อเสนอด่าง ๆ ของผู้จัดการเทศบาล

2.4.3 ควบคุมด้านการเงิน การคลัง

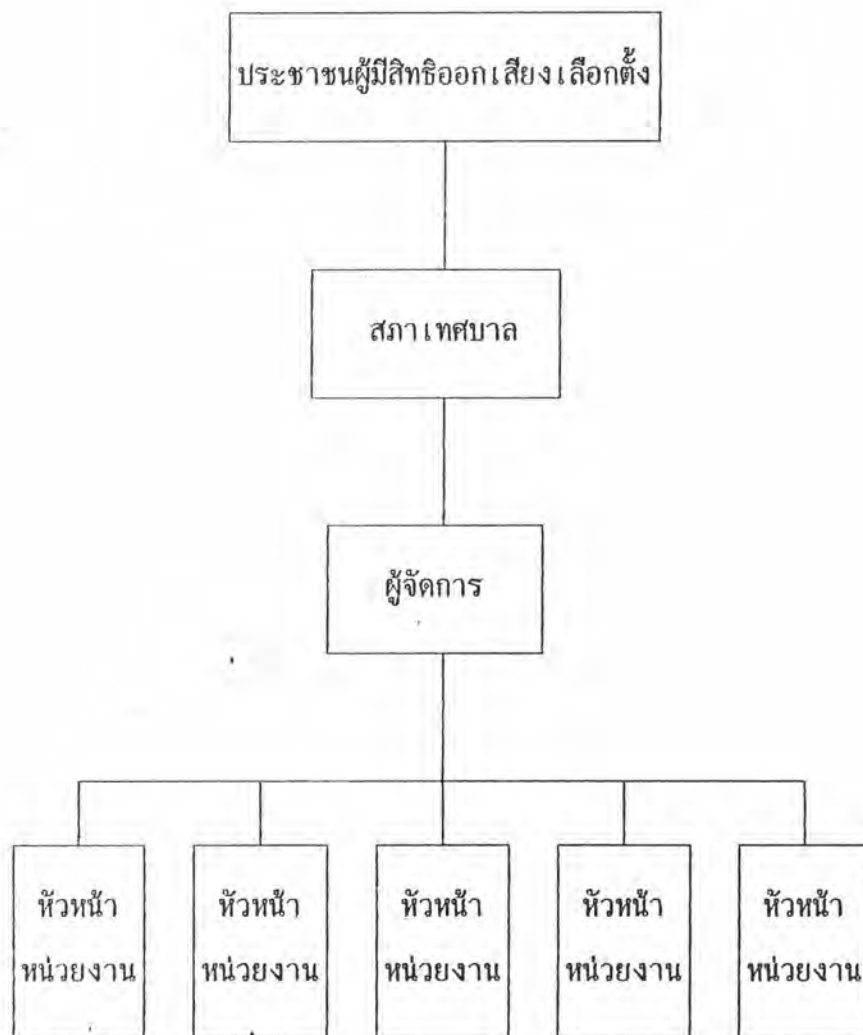
2.4.4 ตรวจสอบบัญชี และการบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลได้ตลอดเวลา

2.4.5 พิจารณารายงานของผู้จัดการเทศบาลที่ต้องเสนอต่อสภาเทศบาล และ
ชี้แจงให้ผู้จัดการเทศบาลเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาล

2.5 ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง

การบริหารงานในระบบผู้จัดการเทศบาลจะไม่กำหนดระยะเวลาของผู้ดำรง
ตำแหน่งฝ่ายบริหาร หรือหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนพนักงานเทศบาลทุกคน ทั้งนี้เพื่อให้พนักงาน
เทศบาลทุกคนยึดถือการทำงานให้เทศบาลเป็นอาชีพถาวร แต่อย่างไรก็ตาม สภาเทศบาลก็ย่อมมี
อำนาจ และดุลยพินิจที่จะถอดถอนผู้จัดการเทศบาลของตนเอง และผู้จัดการเทศบาลก็มีอำนาจที่จะ
ถอดถอนหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ หรือพนักงานเทศบาลคนใดก็ได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องปฏิบัติตามสัญญา
จ้างที่ได้กำหนดไว้ (Anderson & Weidner, 1960 : 382)

แผนภูมิที่ 2.1 แสดงการจัดโครงสร้างองค์กรเทศบาลรูปแบบผู้จัดการ



ที่มา : จาลองจากแผนผังของ national municipal league
(adrian, 1961 : 221)

3. รูปแบบ

สหรัฐอเมริกาประกอบด้วยองค์กรที่สำคัญ 2 องค์กร คือสภาเทศบาล (council) และผู้จัดการเทศบาล (manager) ในขนาดาก็เช่นกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

3.1 สภาเทศบาล เป็นองค์กรนิติบัญญัติในสหรัฐอเมริกาสภาเทศบาลโดยปกติจะมีจำนวนไม่มากนัก คือประมาณตั้งแต่ 5-9 คน แตกต่างกันไปตามจำนวนพลเรือนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น เช่น มลรัฐอิลลินอยกำหนดว่าเทศบาลหนึ่งถ้ามีพลเมืองต่ำกว่า 50,000 คน จะมีสมาชิกสภาเทศบาลเพียง 5 คน ถ้ามีมากกว่า 50,000 คน แต่ไม่ถึง 100,000 คน ก็จะมีสมาชิกสภาเทศบาล 9 คน เป็นต้น (สวัสดี ส่งสัมพันธ์, 2517 : 8) และสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดนี้จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมดโดยจะมีการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลโดยวิธีรวมเขต และส่วนใหญ่การเลือกตั้งพิจารณาจากคุณสมบัติผู้สมัครแต่ละคนเป็นใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงระบบพรรค เนื่องจากต้องการให้เลือกตั้งผู้แทนในระดับท้องถิ่น ไม่ตกอยู่ภายใต้การจูงใจจากการหาเสียงเลือกตั้งในระดับชาติและต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลผู้ได้รับเลือก มีความผูกพันกับท้องถิ่นโดยส่วนรวม โดยไม่ถือว่าเป็นผู้แทนเขตใดเขตหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ก็มีเทศบาลจำนวนไม่น้อยยังคงใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยวิธีการแบ่งเขต (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 187) ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปผู้จัดการในขนาดานั้น สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มีจำนวนน้อยและการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยเป็นการเลือกตั้งแบบอิสระไม่มีการสังกัดพรรค (Hamilton, 1962 : 169)

นายกเทศมนตรี (mayor) รูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกานั้น โดยทั่วไปสภาเทศบาลจะเป็นผู้คัดเลือกจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาด้วยกันเอง คนหนึ่งเป็นนายกเทศมนตรี แต่มีเทศบาลบางแห่งให้ประชาชนเลือกมาโดยตรง ด้านอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีโดยทั่วไปว่าให้นายกเทศมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานสภาเทศบาล และประธานในการประกอบพิธีต่าง ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตามนายกเทศมนตรีอาจจะมีอำนาจในด้านอื่น ๆ อีก ขึ้นอยู่กับวิธีการได้รับการดำรงตำแหน่งเป็นสำคัญ เช่น เทศบาลบางแห่ง หากนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง นายกเทศมนตรีแบบนี้มักจะมีอำนาจมากขึ้น เช่น มีอำนาจยับยั้ง (veto power) มติของที่ประชุมสภาเทศบาลได้จากรายงานที่ปรากฏอยู่ใน municipal year book 1963 แสดงให้เห็นว่ามีเทศบาลต่าง ๆ ซึ่งมีพลเมืองเกินกว่า 5,000 คนขึ้นไป รวม 537 แห่ง ที่มีการ

บริหารงานด้วยระบบนี้ได้อำนาจยิ่งมดีที่ประชุมสภาได้เกินกว่าครึ่งหนึ่ง อำนาจยับยั้งของนายกเทศมนตรีที่ได้อำนาจดังกล่าวไปแล้ว โดยเทศบาลที่นายกเทศมนตรีใช้อำนาจยับยั้งทุกเรื่องของมดี มีอยู่ประมาณร้อยละ 11.4 และเทศบาลที่นายกเทศมนตรีใช้อำนาจยับยั้งมดีของสภาเทศบาลบางเรื่องร้อยละ 18.2 ส่วนที่เหลือร้อยละ 70.4 เป็นนายกเทศมนตรีที่ไม่เคยใช้สิทธิของตนตั้งที่ไว้แต่อย่างใด (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 187-188) ในแคนาดาที่เช่นเดียวกัน นายกเทศมนตรีจะไม่มีอำนาจบริหารแต่อย่างใด แม้แต่อำนาจยับยั้งมดีของสภาเทศบาลดังกล่าว โดยอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปสภาเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้คือ

- 3.1.1 กำหนดนโยบายให้ผู้จัดการดำเนินการบริหาร
- 3.1.2 ออกกฎหมายท้องถิ่น
- 3.1.3 แต่งตั้ง หรือถอดถอนผู้จัดการตามเงื่อนไขของกฎหมาย และสัญญาจ้าง
- 3.1.4 อนุมัติ หรือยับยั้งข้อเสนอต่าง ๆ ของผู้จัดการเทศบาล
- 3.1.5 ควบคุมการเงิน และตรวจสอบบัญชีเทศบาล
- 3.1.6 พิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล
- 3.1.7 กำหนดอัตราภาษีที่พึงจัดเก็บภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งของมลรัฐ

และของท้องถิ่นเองอีกด้วย (Bromage, 1960 : 362-363)

สภาเทศบาลบางแห่งยังมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการ เพื่อให้ทำหน้าที่บางอย่างตามความต้องการของสภา ดีกว่าให้ผู้จัดการเทศบาลแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ หรือคณะกรรมการเป็นไปตามลัทธิ ทั้งนี้เพื่อกลั่นกรองตัวบุคคลที่เข้ารับหน้าที่ให้เกิดความรอบคอบ และยุติธรรม แม้จะทำให้อำนาจของผู้จัดการเทศบาลลดลงไปบ้างก็ตาม (MacDonald, 1956 : 211-212) ซึ่งรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในแคนาดาที่เช่นกัน มีอำนาจออกกฎหมายท้องถิ่น กำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหาร อีกทั้งแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารอนุมัติงบประมาณ และอื่น ๆ (Hamilton, 1962 : 169) ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในสหรัฐอเมริกา และแคนาดามีลักษณะเช่นเดียวกัน

3.2 ผู้จัดการเทศบาล เป็นหัวหน้าสูงสุดในการบริหาร จึงนับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญของรูปแบบดังนี้

3.2.1 การเลือกตั้ง

เทศบาลในสหรัฐอเมริกา นั้น การแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลโดยปกติสภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณาเลือกสรร และแต่งตั้งบุคคลหนึ่งเป็นผู้จัดการเทศบาล ให้ทำหน้าที่บริหารงานเทศบาลโดยคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการทำงาน มีเทศบาลหลายแห่งในสหรัฐอเมริกาที่กำหนดแนวทางการเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลเป็นกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ประกาศใช้รูปแบบสภา และผู้จัดการเทศบาล เมืองซานบรูโน (San Bruno) ซึ่งตราขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1951 ได้ระบุไว้ว่า "ให้มีการแต่งตั้งผู้จัดการ โดยสภาเทศบาล... โดยพิจารณาจากคุณสมบัติ หรือความสามารถในการบริหารงานเป็นสำคัญ" นอกจากนั้นเทศบาลบางแห่งของสหรัฐอเมริกายังกำหนดไว้อีกด้วยว่า ห้ามมิให้สภาเทศบาลแต่งตั้งจากสมาชิกด้วยกันเอง หรือหัวหน้างานเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งหลังจากพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในเทศบาลนั้น ๆ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 189) รูปแบบผู้จัดการเทศบาลในแคนาดา ก็เช่นกัน ผู้จัดการเทศบาลเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับการแต่งตั้งจากสภาโดยคัดเลือกมาจากผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์สูงทางการบริหาร (Hamilton, 1962 : 169)

รูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาและแคนาดาในเรื่องวิธีการแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลเหมือนกัน คือ สภาเทศบาลเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้ง ซึ่งเป็นวิธีการที่เหมาะสมตามรูปแบบผู้จัดการเทศบาลแล้ว เพราะสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจกำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหารงานของผู้จัดการ จึงควรมีอำนาจแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลด้วย

3.2.2 การถอดถอน

การถอดถอนตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา ตามปกติได้กำหนดว่าจะให้ดำรงตำแหน่งนานเท่าใด กล่าวคือ เมื่อแต่งตั้งแล้วก็ให้ทำหน้าที่เรื่อยไปตราบเท่าที่สภาเทศบาลยังพอใจในผลงานอยู่ แต่เทศบาลบางแห่งวางหลักไว้ว่า มิให้มีการถอดถอนผู้จัดการเทศบาลที่แต่งตั้งใหม่ออกจากตำแหน่งภายในระยะเวลา 6 เดือนแรก ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับแต่งตั้งใหม่ให้มีเวลาพิสูจน์ความสามารถอย่างเต็มที่นั่นเอง (MacDonald, 1956 : 212)

3.2.3 พื้นความรู้ความสามารถ

โดยทั่วไปรูปผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา กฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้กว้าง ๆ ท่านองว่าต้องมีความรู้ความสามารถ

ในการควบคุมบังคับบัญชาและบริหารงาน มีลักษณะและความสามารถในทางธุรกิจ เคยปฏิบัติงานในแขนงวิศวกรรม หรือเคยได้รับการฝึกฝนงานในแขนงวิศวกรรม ฯลฯ เป็นต้น โดยมีได้กำหนดแน่ชัดลงไปว่าต้องมีความรู้ความสามารถในระดับใด แต่การสำรวจความคิดเห็นของผู้จัดการเทศบาลชั้นนำในสหรัฐอเมริกา 10 ราย ทำให้ทราบว่าบรรดาความรู้ต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล ซึ่งต้องอาศัยอยู่ตลอดเวลาตามลำดับมากน้อยนอกจากภาษาอังกฤษแล้ว มีดังนี้ รัฐประศาสนศาสตร์ ศิลปะในการพูด ก้าวร้าว รัฐศาสตร์ การบริหารงานบุคคล ตรรกวิทยา บัญชี กฎหมาย และจิตวิทยาเพียงพอในการบริหารการพัฒนา (fisher and bisshop, 1950 : 71-72) ในคานาคาก็เช่นเดียวกัน โดยหลักแล้วจะต้องได้รับการคัดเลือกจากผู้มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์มาดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล

3.2.4 ภูมิลาเนา

กฎหมายมิได้ระบุภูมิลาเนาของผู้จัดการเทศบาลแต่อย่างใด ด้วยมุ่งประสงค์คัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารงานเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงว่าเป็นผู้มีภูมิลาเนาอยู่ในเขตใด เพราะเทศบาลส่วนมากยังเห็นพ้องกันว่า การที่ผู้จัดการเทศบาลมาจากท้องถิ่นอื่นจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าแต่งตั้งคนในท้องถิ่นเอง เนื่องจากสามารถบริหารงานโดยไม่ต้องยึดอึดใจ เพราะไม่มีความสัมพันธ์กับคนในท้องถิ่นมาก่อนอีกด้วย แต่ก็มีกฎหมายของเทศบาลบางแห่งระบุว่าต้องมีภูมิลาเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้นด้วย

3.2.5 รูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา ผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล และรับผิดชอบเกี่ยวกับงานของเทศบาลทุกอย่าง รวมตลอดถึงหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย และเทศบัญญัติ
- 2) แต่งตั้ง ควบคุม-ดูแล ตรวจสอบ และถอดถอนหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่เทศบาลตามระเบียบ และกฎเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล โดยสภาจะไม่สอดแทรกเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย
- 3) ให้ความเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับกิจการของเทศบาลต่อสภาเทศบาล

4) รายงานให้สภาเทศบาลทราบถึงฐานะการเงิน และความจำเป็นที่สภาเทศบาลจะต้องใช้จ่ายเงินในอนาคต

5) จัดเตรียมงบประมาณเสนอสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาอนุมัติ

6) จัดทำและเสนอรายงานในเรื่องต่าง ๆ ตามที่สภาเทศบาล

ต้องการ

7) ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ และเสนอรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้ประชาชน และสภาเทศบาลทราบ

8) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ หรือตามที่สภามีบัญชา ในกรณีในเรื่องนั้น ๆ มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย (Anderson & Weidner, 1960 : 443)

คานาดา ผู้จัดการเทศบาลของแคนาดาก็มีอำนาจหน้าที่คล้ายกับผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ดังต่อไปนี้

1) ให้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบัญญัติทั้งหลาย

2) ควบคุมหน่วยงานทั้งหลาย และแต่งตั้งบังคับบัญชา และถอดถอนผู้ได้บังคับบัญชาตามระเบียบว่าด้วยการเจ้าหน้าที่ของเทศบาล

3) เสนอแนะแก่สภาเกี่ยวกับกิจกรรมของเทศบาล เท่าที่ผู้จัดการต้องการ

4) รายงานให้สภาทราบตลอดเวลาเกี่ยวกับสถานะด้านการเงินและความต้องการในอนาคตของเทศบาล

5) จัดเตรียมงบประมาณเสนอสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาอนุมัติ

6) จัดทำและเสนอรายงานต่าง ๆ เท่าที่สภาต้องการ

7) แจ้งให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาล โดยอาศัยรายงานที่เสนอแก่สภา

นอกจากนี้ผู้จัดการเทศบาลจะต้องปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ และมติของสภา (Hamilton, 1962 : 169)

3.2.6 เงินเดือน

ผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา จะได้รับเงินเดือนสูงกว่าพนักงาน

เทศบาลอื่น ๆ แม้แต่นายกเทศมนตรี แต่รายได้ของผู้จัดการเทศบาลบางคนหากไปทำงานธุรกิจแล้วก็ยังนับว่าเป็นรายได้ที่ต่ำอยู่ ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปการกำหนดรายได้ของผู้จัดการเทศบาลจะขึ้นอยู่กับจำนวนพลเมืองที่อยู่บนเขตเทศบาล ถ้าเทศบาลใดมีขนาดใหญ่ และพลเมืองมากรายได้ของผู้จัดการเทศบาลก็จะสูงกว่าเทศบาลที่มีพลเมืองน้อย นอกจากนี้เทศบาลบางแห่งรายได้ของผู้จัดการเทศบาลยังขึ้นอยู่กับงบประมาณประจำปี ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง การศึกษา อายุ จำนวนผู้ได้บังคับบัญชา และรายได้ของหัวหน้าหน่วยงานอีกด้วย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 193) กล่าวโดยสรุปเรื่องเงินเดือนของผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยก็นับว่าต่ำอยู่ จึงเป็นธรรมดาที่บางคนในนิวยอร์กอาชีพนี้

4. ความสัมพันธ์ระหว่างสภากับผู้จัดการเทศบาล

รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่กำหนดสัดส่วน อำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ หรือความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาล และผู้จัดการเทศบาลได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกันโดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ และมีลำดับชั้นบังคับบัญชาอย่างชัดเจน เพื่อให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเข้าไปมีบทบาทแทรกแซงอีกฝ่ายหนึ่งจนอาจเกิดผลเสียแก่เทศบาลได้ กล่าวคือ กำหนดตั้งแต่ที่สภาเทศบาลเป็นองค์กรนิติบัญญัติ และทำหน้าที่กำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางการบริหารของเทศบาล ส่วนผู้จัดการเทศบาลเป็นฝ่ายรับนโยบายมาปฏิบัติ สภาจะไม่ยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลโดยเด็ดขาด และผู้จัดการเทศบาลจะไม่ยึดแย้งอำนาจสภามาเป็นของตนเช่นกัน ทั้งนี้เพราะผู้จัดการเทศบาลมีฐานะ เป็นเพียงลูกจ้างสภาไม่ว่าจะจ้างจริงอยู่การทำงานของสภากับผู้จัดการเทศบาลต้องเกี่ยวข้องกันเสมอ แต่กฎหมายก็ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดเจนแล้ว เช่น ระบุว่าให้ผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ สภาเป็นผู้อนุมัติ และเมื่อสภาอนุมัติข้อบัญญัติแล้ว ผู้จัดการเทศบาลต้องปฏิบัติตาม ความสัมพันธ์ระหว่างสภากับผู้จัดการเทศบาลตามกฎหมายนี้มักไม่เป็นปัญหา แต่ที่เป็นปัญหาก็คือ การอาศัยความสัมพันธ์นี้เข้าไปแทรกแซงการนำเรื่องส่วนบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น ผากให้ผู้จัดการเทศบาลบรรจุพรรคพวกของตนเข้าทำงานเป็นพนักงานเทศบาล ทำให้การบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลขาดความเป็นอิสระ และอาจเกิดความเสียหายได้เกี่ยวกับเรื่องนี้ เทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดโทษของการแทรกแซงอำนาจของกันและกันไว้ สมาชิกคนใดที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารงาน หากมีการฝากบรรจุพรรคพวกของตนเข้าทำงานเป็นพนักงานเทศบาลดังกล่าว เมื่อพิสูจน์ได้ความจริงว่าเป็นเช่นนั้นก็ให้พ้นจากตำแหน่งไป

นอกจากนี้ เทศบาลบางแห่งยังกำหนดให้การพิจารณาวิเทศของสมาชิกสภาเทศบาลที่เข้าไปแทรกแซงโดยเปิดเผยต่อหน้าประชาชนอีกด้วย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526 : 194)

5. รายได้

รายได้รูปผู้จัดการเทศบาลในคานาคานานั้นกฎหมายกำหนดรายได้ดังนี้

5.1 รายได้จากภายในท้องถิ่น (from local sources) รายได้ประเภทนี้ เทศบาลเกือบทุกแห่งในคานาดา มีรายได้มาจากภาษีทรัพย์สินเป็นส่วนใหญ่ และเทศบาลจะเป็นผู้จัดเก็บภาษีเอง นอกจากนี้มีแหล่งรายได้ที่สำคัญดังนี้คือ

5.1.1 ภาษีรายตัว เป็นภาษีที่เก็บจากผู้อยู่ในเขตเทศบาล เฉพาะที่เป็นชาย และเก็บเป็นรายปีตามข้อจำกัดซึ่งกำหนดโดยมลรัฐ มีเป็นส่วนน้อยที่จะเก็บภาษีนี้จากผู้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลซึ่งเป็นหญิง

5.1.2 ภาษีมหรสพ เป็นภาษีซึ่งเก็บจากค่าผ่านประตูตามลักษณะมหรสพที่กฎหมายกำหนดขึ้น โรงละคร, โรงภาพยนตร์, การแข่งขันกีฬา เป็นต้น

5.1.3 ภาษีการขาย เป็นภาษีที่เก็บจากราคาขายปลีกจากการขายสินค้าและรถยนต์ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องเสียภาษี

5.1.4 รายรับเบ็ดเตล็ด ได้แก่ รายรับ ดังนี้

1) ใบอนุญาตเพื่อควบคุมกิจกรรมทางธุรกิจ และการประกอบวิชาชีพ สถานมหรสพ ยานพาหนะ และสัตว์

2) ค่าเช่า ค่าสัมปทาน และค่าอนุญาต ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมจ่ายให้แก่เทศบาล เพื่อเป็นการได้มาซึ่งสิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินของเทศบาล เช่น สิทธิที่จะใช้ถนนสำหรับบริษัทขนส่งสาธารณะ หรือการเช่าอาคารของเทศบาล

3) ค่าบริการสำหรับน้ำประปา, ไฟฟ้า การกำจัดสิ่งปฏิกูล, การเก็บขยะ ฯลฯ

4) รายได้จากธุรกิจ เช่น การอำนวยความสะดวกในการพักผ่อนหย่อนใจ เช่น การบริการสนามกอล์ฟ สระว่ายน้ำ หรือจากการให้เช่าแผงในตลาด

5) ภาษีทรัพย์สินส่วนบุคคล บางเทศบาลเก็บภาษีจากมูลค่าของทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งประชาชนในเขตเทศบาลเป็นเจ้าของ (Hamilton, 1962 : 171-172)

5.2 รายได้จากแหล่งภายนอกท้องถิ่น (from non-local sources) มีดังนี้

5.2.1 ภาษีที่เก็บโดยมลรัฐ (province) แล้วนำมาแบ่งปันภายในมลรัฐ

กล่าวคือ ในบางมลรัฐ รายรับได้มาจากเก็บภาษีของมลรัฐบางอย่าง อาจจะต้องแบ่งให้เทศบาล ทั้งหลายภายในมลรัฐ เช่น ในออนแทรีโอ (Ontario) ร้อยละ 20 ของรายได้มาจากใบอนุญาต ขยายสุราต้องนำมาแบ่งให้แก่เทศบาล โดยคิดแบ่งตามจำนวนประชากรและในบริติช โคลัมเบีย (British Columbia) เทศบาลได้รับส่วนแบ่งร้อยละ 30 ของรายได้ของมลรัฐที่จัดเก็บจาก ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตยานยนต์

5.2.2 เงินอุดหนุน เป็นเงินช่วยเหลือของมลรัฐให้แก่เทศบาลซึ่งกำลังเพิ่มความสำคัญมากขึ้น การจัดเงินอุดหนุนในขนาดดังกล่าวส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์กว้าง ๆ 3 ประการ ดังนี้

1) เงินอุดหนุนโดยไม่มีเงื่อนไขผูกพันเป็นเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเทศบาล รับภาระจากค่าใช้จ่ายทั่ว ๆ ไป เพื่อมิให้เทศบาลต้องพึ่งภาษีทรัพย์สินเป็นรายรับของเทศบาลเพียงอย่างเดียว เช่น ในมลรัฐบริติชโคลัมเบีย (British Columbia) และออนแทรีโอ (Ontario) ให้เงินอุดหนุนโดยไม่มีเงื่อนไข ไม่มีการกำหนดประเภทกิจการที่จะนำเงินอุดหนุนไปใช้จ่ายโดยคิดแบ่งให้ตามจำนวนประชากร

2) เงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์ และคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ เงินอุดหนุน เพื่อจูงใจให้เทศบาลดำเนินการหรือปรับปรุงกิจการใดที่มลรัฐเห็นว่าสมควรจัดทำ โดยมลรัฐจะให้เงินร้อยละของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการดำเนินการกับกิจการที่เหมาะสมนั้น เช่น ในออนแทรีโอ มลรัฐได้ให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลเป็นจำนวนร้อยละของค่าใช้จ่าย หรือต้นทุนในการจัดทำที่มีห้องสมุดสาธารณะ โดยคิดคำนวณจากจำนวนประชากรของแต่ละเทศบาล

3) เงินอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะโดยเท่าเทียมกัน เป็นเงินอุดหนุนที่ไม่คิดตามจำนวนประชากรของแต่ละเทศบาล ทั้งนี้เพื่อให้เทศบาลที่ไม่ค่อยมีรายได้ และมีประชากรน้อยได้มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนจำนวนมากเพื่อจัดทำให้มีการบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งได้แน่นอน เช่น ในออนแทรีโอต้องการปรับปรุงถนน และทางหลวงในพื้นที่ของมลรัฐ มลรัฐก็จะให้เงินอุดหนุนแก่นครเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของค่าก่อสร้าง แต่จะให้เงินอุดหนุนแก่เมืองและหมู่บ้านเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติแล้ว

5.2.3 เงินกู้ยืม อาจกู้ยืมจากธนาคาร สถาบันการพาณิชย์อื่น ๆ และออกพันธบัตรขายให้แก่ประชาชนได้ด้วย อีกทั้งในบางมลรัฐอาจมีเงินกองทุนพัฒนาเทศบาล ซึ่งแต่ละเทศบาลมีสิทธิขอกู้เงินไปพัฒนาเทศบาลได้โดยเสียดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้เงินจากแหล่งอื่นโดยเฉพาะเอกชน

5.2.4 รายได้จาก การประเมินพิเศษ เพื่อหาเงินมาใช้จ่ายในการพัฒนาเทศบาล เทศบาลในแคนาดามีการประเมินภาษีพิเศษขึ้น โดยเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงเทศบาลนั้น เช่น หากมีการสร้างถนนใหญ่ผ่านแห่งใด เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บภาษีพิเศษจากประโยชน์ที่เจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ติดถนนที่สร้าง หรือปรับปรุงใหม่ เช่น เทศบาลอาจจะจ่ายค่าก่อสร้างเพียงร้อยละ 50 ของค่าสร้างถนน ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 50 เก็บจากการประเมินภาษีพิเศษดังกล่าว (Hamilton, 1962 : 172-174)

6. การควบคุม

การควบคุมการปกครองท้องถิ่นในแคนาดานั้น เนื่องจากแคนาดามีวิธีการปกครองประเทศ 2 วิธี การ คือ การปกครองส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งการปกครองทั่วประเทศเป็น 10 มลรัฐ แต่ละมลรัฐจะมีสภาพนิติบัญญัติ ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง โดยแต่ละมลรัฐจะมีพรรคการเมืองของตนเอง เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะดำเนินกิจการนโยบายของพรรค และผู้บริหารของแต่ละมลรัฐเรียกว่า นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) และมีคณะรัฐมนตรีเป็นสภานิติบริหาร ดังนั้นเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของมลรัฐ โดยหลักแล้วมลรัฐกำหนดให้เทศบาลบริหารงานได้โดยอิสระ ภายใต้กฎหมายระเบียบข้อบังคับของมลรัฐ และโดยปกติจะไม่มีหน่วยงานใดที่ควบคุมเทศบาลโดยเฉพาะ แต่พอจะแยกพิจารณา ดังนี้

6.1 ควบคุมโดยแผนกการปกครอง ซึ่งมลรัฐได้จัดตั้งขึ้นหลายแผนก คือ

6.1.1 แผนกกิจการเทศบาล 9 ใน 10 มลรัฐของแคนาดา ตั้งแผนกนี้ขึ้นในหน่วยงานปกครองของมลรัฐซึ่งมีรัฐมนตรีของมลรัฐเป็นหัวหน้าโดยมีหน้าที่เป็นผู้นำและแนะนำการพัฒนาเทศบาล และอาจควบคุมหลายประการดังนี้

1) จัดาให้มีและกำหนดมาตรฐานการบริการของเทศบาล

2) จัดให้มีและกำหนดระบบบัญชีหรือระบบจัดเก็บสถิติข้อมูลต่าง ๆ เป็นระบบเดียวกัน

3) ให้ความเห็นชอบอนุมัติข้อบัญญัติของเทศบาล

6.1.2 แผนกอื่น ๆ ตามที่มลรัฐเห็นสมควร เช่น แผนกการศึกษา แผนกสาธารณสุข แผนกทางหลวง เป็นต้น และบางมลรัฐข้อบัญญัติเกี่ยวกับสาธารณสุขต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงาน หรือแผนกหนึ่งของมลรัฐก่อนเสมอ

6.1.3 คณะกรรมการบริหาร เป็นหน่วยงานที่มลรัฐตั้งขึ้นเพื่อพิจารณากิจการบริหารบางเรื่องของเทศบาล เช่น ในอาหารริโอ และคิวเบ็ค มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับหนี้สินของเทศบาล และเทศบาลไม่อาจก่อหนี้ได้หากมิได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการนี้พิจารณาก่อน (Hamilton, 1962 : 175-176)

6.2 การควบคุมโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ

เนื่องจากเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของมลรัฐ ซึ่งออกโดยสภานิติบัญญัติ ดังนั้น เทศบาลจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่สภานิติบัญญัติของมลรัฐกำหนด เช่น เทศบาลจะเก็บภาษีได้เท่าที่กฎหมายของมลรัฐกำหนดไว้ และในบางมลรัฐสภานิติบัญญัติจัดตั้งองค์การระดับมลรัฐ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเงิน และบัญชีของเทศบาลเป็นครั้งเป็นคราวไว้ มีอยู่ 2 มลรัฐ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของมลรัฐทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบเทศบาล (Hamilton, 1962 : 177) การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาั้น เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง และมีอำนาจปกครองมลรัฐอย่างอิสระ เพียงแต่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหพันธ์เท่านั้น การปกครองท้องถิ่นรวมถึงการควบคุมจึงเป็นเรื่องของแต่ละมลรัฐโดยที่รัฐบาลกลางไม่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าลักษณะใด แม้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ ส่วนการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นของแต่ละมลรัฐนั้นแยกพิจารณาได้ดังนี้

6.2.1 การควบคุมโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ กล่าวคือ สภานิติบัญญัติของมลรัฐจะเป็นผู้กำหนดองค์การปกครองท้องถิ่นภายในมลรัฐในรูปของการออกกฎบัตรกำหนดโครงสร้างรูปแบบของการบริหาร และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการกำหนดอัตราภาษีของท้องถิ่น และการออกกฎหมายของท้องถิ่น

6.2.2 การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐ ฝ่ายตุลาการมีอำนาจชี้ขาดข้อขัดแย้งในปัญหาระหว่างมลรัฐกับท้องถิ่น ท้องถิ่นกับเอกชน และท้องถิ่นกับท้องถิ่นกันเอง นอกจากนี้ศาลมลรัฐยังมีอำนาจตรวจสอบว่า ท้องถิ่นเข้าอำนาจหน้าที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

6.2.3 การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐในลักษณะที่เป็นการรักษามาตรฐานของงานต่าง ๆ เช่น การศึกษา การวางผังเมือง การก่อสร้างสาธารณะสถาน การจัดระบบการขนส่ง เป็นต้น

6.2.4 การควบคุมทางการเงิน เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาต้องหาเงินอุดหนุนของมลรัฐ และรัฐบาลกลางอยู่ ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมลรัฐให้เงินอุดหนุนแล้ว มลรัฐก็ต้องควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินติดตามผลงาน รวมทั้งกำหนดแบบบัญชีและควบคุมวงเงินสูงสุดที่จะใช้ได้ (อุทัย หิรัญรัต, 2523 : 116-117)

การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นของแคนาดา และสหรัฐอเมริกาคล้ายกัน ทั้งนี้ เพราะควบคุมโดยมลรัฐซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง โดยรัฐบาลกลางมิได้เข้ามาเกี่ยวข้องในการควบคุมแต่อย่างใด และเป็นการกำหนดวิธีการควบคุมเฉพาะในเรื่องที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับรูปแบบผู้จัดการเทศบาล เป็นรูปแบบที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารงาน

ผู้จัดการเทศบาลทั้งในสหรัฐอเมริกา และแคนาดาโดยทั่ว ๆ ไป แล้วมีหลักการสำคัญเหมือนกัน เช่น เป็นการผสมผสานอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ได้แก่ อำนาจกำหนดนโยบาย และควบคุมบริหารของผู้จัดการ รวมอยู่ในความรับผิดชอบของสภาเทศบาลฝ่ายเดียว ความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารจึงหมดไป เป็นการแบ่งแยกหน้าที่อย่างมีสัดส่วนโดยให้สภาเทศบาลทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ กำหนดนโยบาย และควบคุมการบริหาร ส่วนหน้าที่ในการบริหารงานนั้นผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ และเป็นสภาที่มีจำนวนสมาชิกสภาน้อย ทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานเพียงคนเดียว คือผู้จัดการเทศบาลซึ่งได้รับการว่าจ้างจากผู้มีความสามารถและประสบการณ์ โดยมีอำนาจสมบูรณ์ในการบริหารงาน และบังคับบัญชาพนักงานทุกคน เป็นต้น จะมีรายละเอียดแตกต่างออกไปบ้างก็แต่เฉพาะเทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกา เช่น เทศบาลบางแห่งกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมีอำนาจยับยั้ง (veto power) มติของสภาเทศบาล เป็นต้น

เทศบาลรูปแบบผู้จัดการนี้ประสบความสำเร็จ และได้รับความนิยมนิยมพอสมควร ในการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ได้มีการสำรวจวิจัยประโยชน์ของรูปแบบผู้จัดการที่ใช้กัน อยู่ในเทศบาลต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกา รวม 50 แห่งด้วยกันแล้ว สรุปได้ว่ารูปแบบผู้จัดการนี้มี ข้อดีอยู่ 8 ประการด้วยกันคือ

1. ทำให้เรื่องการเมืองหรือความแตกแยกภายในองค์การบริหารงานของ เทศบาลมีน้อยลง

2. ระเบียบบริหารงานได้รับการปรับปรุงดีขึ้น

3. การปฏิบัติหน้าที่ และการควบคุมดีขึ้น

4. สร้างสรรค์ความเป็นผู้นำดีกว่าแบบอื่น ๆ

5. เกียรติภูมิของสภาเทศบาลสูงขึ้น

6. การบริหารงานเป็นไปด้วยความชำนาญมากกว่าที่เคยเป็นมาก่อน

7. เทศบาลมีความสำคัญ และมีบทบาทกว้างขวางกว่าเก่า

8. ประหยัดรายจ่าย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 195)

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเทศบาลในรูปแบบผู้จัดการเทศบาล (city manager) นี้ ประเทศไทยซึ่งได้เลียนแบบแนวความคิดนี้มาใช้กับเมืองพัทยา โดยจัด โครงสร้างการบริหาร และตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

การปกครองท้องถิ่นกับวัฒนธรรมทางการเมือง

ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่น เป็นผลสะท้อนจากวัฒนธรรมทางการเมือง โดยนักรัฐศาสตร์ได้ให้คำจำกัดความ ความหมายของคำว่า "วัฒนธรรม" ว่า "วัฒนธรรม ประกอบด้วยรูปแบบของพฤติกรรม ที่แฝงเร้นและเห็นได้ชัดแจ้ง ได้มาและถ่ายทอดออกไป โดยผ่านสัญลักษณ์ ประกอบกันขึ้นเป็นความสำเร็จเฉพาะตัวของคนกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ความนึกคิด โดยเฉพาะค่านิยมที่ยึดถือในด้านหนึ่ง วัฒนธรรมจึงสะท้อนผลของการกระทำ

แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นเงื่อนไขสำหรับการกระทำอย่างอื่นต่อไป (Kroeber A.Kluckhohn, : 181) การปกครองท้องถิ่นจึงกำหนดผลสำเร็จจากวัฒนธรรมการเมืองในท้องถิ่น

นอกจากนี้ เกเบรียล อัลมอนต์ (Gabriel A. Almond : 157) ได้เน้นแนวความคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองมาใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาทางการเมือง ซึ่งการศึกษารัฐศาสตร์แบบเก่าที่เน้นการวิเคราะห์โครงสร้าง สถาบัน และกระบวนการทางการเมือง ไม่สามารถให้ความกระจ่างได้เพียงพอ

แนวความคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่น จะเป็นตัวเชื่อมโยงความนึกคิด และทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองของท้องถิ่นจะมีส่วนในการกำหนดความรู้สึกนึกคิดของประชาชนอย่างมาก เมื่อมาพิจารณาถึงท้องถิ่นไทยแล้ว จะเห็นว่า วัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นไทยไม่เอื้ออำนวยต่อการปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งมีความเชื่อในเรื่องของอำนาจและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ รวมทั้งมีลักษณะเชื่อฟังและยอมรับการปฏิบัติตาม จึงมักจะเป็นผู้ถูกกระทำ (subject) มากกว่าผู้กระทำ (object) ลักษณะเช่นนี้ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีลักษณะนิ่งเฉยทางการเมือง (political passivity) ไม่กระตือรือร้นทางการเมือง หรือสนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2524 : 21)

สำหรับความหมายของวัฒนธรรมทางการเมืองนั้น เกเบรียล เอ อัลมอนต์ (Gabriel A. Almond, : 157) ให้ความหมายถึงวัฒนธรรมทางการเมืองว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมของสังคม ซึ่งหมายถึงรูปแบบของทัศนคติและความนิยมเอียงงานการเรียนรู้ของบุคคลที่มีต่อระบบการเมือง ต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ของระบบการเมือง และต่อบทบาทของตนเองในระบบการเมือง หรือถ้าจะกล่าวอย่างง่าย ๆ ว่า ถ้าวัฒนธรรมท้องถิ่นคือแบบแผนของคนในท้องถิ่นที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้ (Lucian W. Pye, 1966 : 104-105) ำอธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมือง คือ แบบแผนของทัศนคติ ความเชื่อ และความรู้สึกที่เป็นระเบียบ และมีความหมายต่อกระบวนการทางการเมืองที่เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับรากฐานทางสมมติฐาน และกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งครอบงำพฤติกรรมต่าง ๆ ในระบบการเมือง ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองก็คือ การแสดงออกในรูปแบบที่รวม ๆ กันทางจิตวิทยา และความนึกคิดทางการเมืองนั่นเอง

สำหรับดahl (Robert A. Dahl, 1966 : 352-355) ได้อธิบายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นปัจจัยในการอธิบายแบบแผนต่าง ๆ อันแตกต่างกันของความขัดแย้งทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองมีลักษณะเด่น ๆ ได้แก่ ความรู้สึก หรือการอบรมสั่งสอนที่มีต่อระบบการเมือง และที่มีต่อบุคคลอื่น ในขณะที่ยิงเจอร์ (Milton Yinger, 1962 : 380-381) ได้ให้ความหมายว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นทัศนคติและการอบรมกล่อมเกลา ที่แต่ละคนได้รับจากระบบการเมืองนั้น ซึ่งประกอบด้วยความรู้สึกนิยม และไม่นิยมต่อระบบการเมืองและการประเมินค่าต่อเหตุการณ์ทางการเมือง

ดังนั้น วัฒนธรรมทางการเมืองท้องถิ่นจึงครอบคลุมถึงแบบแผนของทัศนคติ ความเชื่อ ความรู้ ความเข้าใจ ที่ประชาชนมีต่อระบบการเมืองท้องถิ่น และส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งบทบาทของตนเองที่มีต่อระบบการเมืองท้องถิ่น ซึ่งแบบแผนของความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติของประชาชนเกิดขึ้นจากกระบวนการเรียนรู้ทางการเมือง และประสบการณ์ที่พวกเขาได้รับ ในสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่นนั้น ๆ แต่การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเมืองพัทยา : ปัญหาและแนวทางแก้ไขต้องศึกษาวัฒนธรรมการเมืองไทยและวัฒนธรรมการเมืองของสหรัฐอเมริกาและแคนาดา เพราะทั้งสองประเทศเป็นต้นแบบของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการที่เมืองพัทยาใช้อยู่ในปัจจุบัน

วัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา และแคนาดา

วัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกา และแคนาดา เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participation Political Culture) ซึ่งหมายถึง ลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมือง ที่คนในสังคมมีลักษณะมีความรู้ความเข้าใจจากระบบการเมืองของสังคมมีทัศนคติและความเห็นต่าง ๆ ต่อกิจกรรมและกระบวนการทางการเมือง ตลอดจนมีความกระตือรือร้นสนใจเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง มีความรู้สึกว่าตนเองมีความสำคัญ มีความหมาย สามารถที่จะมีอิทธิพลต่อการเมือง รวมทั้งมีส่วนร่วมทั้งระบบทั้งงานของผลิตผลและวัตถุดิบ กล่าวคือ ในแง่รับประโยชน์จากระบบแล้วก็ยิ่งเข้าร่วมผูกพันในการเสนอข้อเรียกร้องหรือวิโนิจฉัย ตัดสิน ในเรื่องต่าง ๆ ด้วย (Almand A.Gabriel, : 17-19)

อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาและแคนาดาที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบต่าง ๆ กัน เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดามีกลุ่มบุคคลที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบโพธิ์ฟ้า และแบบดั้งเดิมรวมอยู่ด้วย ฉะนั้น ความแตกต่างระหว่างสังคมเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาและแคนาดาจึงสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการอย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมทางการเมืองของสหรัฐอเมริกานั้นยังเป็นวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับประชาธิปไตยที่มีลักษณะของการมีส่วนร่วม (participant political culture) สูง และมีความผสมกลมกลืนในระหว่างกลุ่มที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบต่าง ๆ ซึ่งสร้างและচারงไว้ซึ่งดุลยภาพของพลังและกลไกของการปกครองท้องถิ่นแบบผู้จัดการ และที่สำคัญคือกลุ่มคนส่วนใหญ่ของสหรัฐอเมริกาและแคนาดามีความสามารถในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกระตือรือร้น ตามช่องทางที่เหมาะสม ซึ่งเป็นลักษณะที่เรียกว่า "civic culture"

civic culture นี้นอกจากจะชี้ให้เห็นถึงความกลมกลืนระหว่างวัฒนธรรม "เก่า" (traditional Culture) กับวัฒนธรรม "ใหม่" (modern culture) ของสหรัฐอเมริกาและแคนาดาอันมีลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมืองสูงแล้ว civic culture ยังชี้ให้เห็นถึงลักษณะสำคัญ ๆ ของการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาและแคนาดา ดังนี้คือ

1. ความมีเหตุผล
2. การเข้าร่วมในการเมืองอย่างกระตือรือร้น
3. การมีความรู้ในเรื่องการเมือง
4. การสำนึกในความสามารถทางการเมืองของตน
5. การตัดสินใจใด ๆ จำต้องใคร่ครวญอย่างรอบคอบ โดยการประเมินจากพยาน

หลักฐาน และการตรวจสอบเปรียบเทียบที่จะเลือกตัดสินใจในทางเลือกที่มีอยู่หลายทาง

สำหรับลักษณะของประชาชนของสหรัฐอเมริกาและแคนาดานั้นจะมีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมือง สรุปรดังต่อไปนี้ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2526 : 4-30)

1. ชาวอเมริกันและแคนาดาเดียน มีจิตใจสนับสนุนหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการ กล่าวคือ มีความต้องการปกครองแบบใหม่มากกว่าแบบอื่น

รวมทั้งจะต้องเห็นด้วยกับหลักการปกครองแบบนี้ที่ว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

2. ชาวอเมริกันและแคนาดาเดียนมีความเชื่อมั่นและยึดมั่นในคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคล รวมทั้งรู้จักเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นในการพูด การเขียน การแสดงความคิดเห็น และการแสดงออก แม้ว่าสิ่งนั้นจะขัดแย้งกับความคิดเห็นของตนก็ตาม คนที่มีจิตใจเป็นประชาธิปไตยจะต้องยอมรับหรือมีความอดกลั้นในเรื่องความแตกต่างในการประพฤติปฏิบัติของผู้อื่น อบรมาคที่บุคคลนั้น ไม่ละเมิดศีลธรรมและสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น

3. ชาวอเมริกันและแคนาดาเดียนเคารพในกติกากของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการ คือใช้ชีวิตตัดสินปัญหาด้วยเสียงข้างมาก โดยมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามจากทุกฝ่าย ขณะเดียวกัน ก็ให้ความคุ้มครองสิทธิของฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย เพื่อประกันว่าการแก้ไขปัญหา เป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนส่วนรวม และให้เป็นไปตามหลักที่ว่า แต่ละคนมีสิทธิและเสียงเท่ากัน ส่วนบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับเสียงข้างมาก จะถือว่าเป็นฝ่ายตรงกันข้าม หรือจะขจัดออกจากสังคมไม่ได้ นอกจากนี้ยังรวมถึงการปฏิบัติกันอย่างยุติธรรมตามกฎหมายอีกด้วย

4. ชาวอเมริกันและแคนาดาเดียนสนใจในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองการปกครอง โดยติดตามข่าวสารของบ้านเมือง สนทนาถึงปัญหาของบ้านเมืองกับผู้อื่น และพยายามจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือในการกำหนดนโยบายของทางราชการ

5. ชาวอเมริกันและแคนาดาเดียนมีความสำนึกในหน้าที่พลเมืองของตน และมีความเชื่อมั่นในตนเอง เป็นต้นว่าปฏิบัติตามกฎหมายและการบำเพ็ญประโยชน์ต่อสังคม ยิ่งกว่านั้นยังต้องมีความเชื่อว่าการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของตนจะได้ผล

6. ชาวอเมริกันและแคนาดาเดียนมองโลกในแง่ดี มีความไว้วางใจในผู้อื่น และมีความเชื่อมั่นในตัวเจ้าหน้าที่หรือสถาบันของทางราชการ เพราะความสำเร็จของการดำเนินงานของสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ ส่วนหนึ่งต้องอาศัยมีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

7. ชาวอเมริกันและแคนาดาเดียนรู้จักการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมีเหตุผล และในทางสร้างสรรค์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อการใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานของทางราชการ

8. ชาวอเมริกันและแคนาดาเดียนไม่มีจิตใจเป็นเผด็จการ เพราะไม่มีลักษณะของการมอบความรับผิดชอบในทุกสิ่งทุกอย่างไว้ที่ผู้นำ การขออำนาจเด็ดขาด การอ่อนน้อมยอมจำนน

ต่อผู้มีอำนาจ การนิยมระบบเจ้าขุนมูลนาย การไม่ยอมรับความเสมอภาคของบุคคล และการไม่ยอมรับความแตกต่างของผู้อื่นในการใช้สิทธิของเขา

นอกจากนี้ Daniel Wit ก็กล่าวโดยสรุปถึงวัฒนธรรมทางการเมืองของชาวอเมริกัน และนณาเถียนที่เอื้ออำนวยต่อการปกครองท้องถิ่นแบบผู้จัดการไว้คือ (Wit Daniel, 1953 : 112-121)

1. การมีทัศนคติที่ดี ที่แต่ละคนมีต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน ซึ่งเป็นการมองโลกในแง่ดี โดยมาจากความเชื่อที่ว่ามนุษย์สามารถเอาชนะสิ่งแวดล้อมได้และเอาชนะความบกพร่องของตัวเองได้
2. มีทัศนคติที่ว่ารัฐบาลและรัฐเป็นเครื่องมือของสังคม กล่าวคือ รัฐสามารถสนองความต้องการของแต่ละคนได้ การเมืองจึงเป็นสิ่งจำเป็นมาซึ่งของสกปรก และมีการคอร์รัปชันและเป็นเรื่องของประชาชนโดยตรง
3. มีสำนึกที่เรียกว่า "เป็นปัจเจกชนนิยม (individualism) หรือความเป็นตัวของตัวเอง คือ เชื่อว่าสิทธิ และเสรีภาพเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ติดมาพร้อม ๆ กับความเป็นมนุษย์ ไม่มีใครจะละเมิดได้
4. มีความเชื่อในสิทธิในการปฏิบัติของประชาชน มีทัศนคติที่ว่าประชาชนสามารถล้มล้างรัฐบาลได้ ถ้ารัฐกระทำตนเป็นนายประชาชน และไม่ทำตนตามความประสงค์ของมวลชน

การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อรุณ รักรธรรม "ปัญหาการบริหารเมืองพัทยา" 2528 ได้ศึกษาวิจัยจากกลุ่มตัวอย่างทั้งประชาชนทั่วไปในเมืองพัทยา นักท่องเที่ยว ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการเมืองพัทยา นักวิชาการ ข้าราชการที่สนใจเมืองพัทยา รวมทั้งสิ้น 662 คน ผลการศึกษาพบว่าปัญหาและแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยาที่ดีขึ้นนั้นจะต้องแบ่งพิจารณาออกเป็น 4 เรื่องด้วยกัน ดังนี้

1. การปรับปรุงด้านโครงสร้างและการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง
รัฐวิสาหกิจ กับเมืองพัทยา

2. การปรับปรุงด้านการบริหารงานบุคคล เจ้าหน้าที่บริหารเมืองพัทยา

3. การปรับปรุงด้านการเงิน กฎหมายและระบบภาษีอากร

4. การปรับปรุงด้านความเจริญเติบโตของธุรกิจเอกชนในเมืองพัทยา

(อรุณ รักธรรม, 2528 : 1-595)

กฤษฎา เพิ่มทันจิตต์ และปกรณ์ปริยากร "การแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับการ
ปกครองเทศบาลไทย : ทางสามแพร่งของประชาชนในท้องถิ่น" 2530 ได้ศึกษาวิจัยจากเอกสาร
และทางวิจัยภาคสนามจากเทศบาลทั่วประเทศ 18 ประเทศ จากทุกภาคโดยมีกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด
858 คน โดยมีทั้งประชาชน ข้าราชการส่วนภูมิภาค ผลจากการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเมือง
พัทยา มีดังนี้

การศึกษาจากเอกสารพบว่า ประเทศไทยยังมีประสบการณ์ทางการเมืองการบริหารใน
ทางปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบผู้ช่วยการเทศบาลน้อยมาก มีข้อจำกัดด้านเวลาและความสับสนทาง
การบริหาร ทำให้ประชาชนไม่อาจจะเข้าใจถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับ มีการแทรกแซงทางการ
เมืองและการส่งมอบอำนาจทางการบริหารของหน่วยราชการส่วนกลาง ทำให้เทศบาลมีสถานะและ
ศักดิ์ศรีในฐานะองค์การทางการเมืองต่ำ

การศึกษาภาคสนามพบว่า รูปแบบผู้ช่วยการเทศบาล และสภาไม่ได้รับความสนใจ
จากกลุ่มตัวอย่างมากนักเมื่อเทียบกับรูปแบบอื่น ๆ ที่ทำอยู่ แต่ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญบาง
ประการ เช่น ขนาด และการตั้งถิ่นฐานของชุมชนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การ
เมือง ศักยภาพ และประสิทธิภาพการบริหาร เป็นต้น ในการเลือกรูปแบบที่เหมาะสมในการปกครอง
ท้องถิ่น (กฤษฎา เพิ่มทันจิตต์ และปกรณ์ ปริยากร, 2530 : 1-280)

ประทาน คงฤทธิศึกษากร "การปกครองเมืองพัทยา" 2532 ได้ศึกษาวิจัยจากกลุ่มตัว
อย่างที่เป็นประชาชน พนักงานเมืองพัทยา สมาชิกสภาเมืองพัทยา รวมทั้งหมด 617 คน ผลการ
วิจัยพบว่า การปกครองเมืองพัทยานั้น การบริหารจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นกับการจัดโครงสร้าง
และรูปแบบเป็นสำคัญ โดยได้เสนอการปรับปรุงการปกครองเมืองพัทยา ดังนี้

1. ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงรูปแบบเมืองพัทยาด่วน เพราะจะมีผลกระทบต่อการบริหารงานเมืองพัทยาเป็นอย่างมาก

2. รูปแบบที่ควรใช้ต่อไป ควรเป็นรูปแบบคณะเทศมนตรีและสภา เช่นเดียวกับเทศบาลและหรือรูปแบบนายกเทศมนตรี และสภา เช่นเดียวกับรูปแบบกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ดังนั้นหากจะใช้รูปแบบเมืองพัทยา ปัจจุบันต้องเปลี่ยนชื่อตำแหน่งนายกเมืองเป็นประธานสภาและ เปลี่ยนชื่อตำแหน่งปลัดเมืองเป็นผู้จัดการ และให้มีการสรรหาผู้ลงนามแต่งตั้งต้องเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับสมาชิกสภานั้นให้คงไว้ที่จะต้องให้มีสมาชิกสภา 2 ประเภท เช่นเดิม (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2532 : 1-296)

สมบัติ ธารงษ์วงศ์ "ประสิทธิภาพการบริหารเมืองท่องเที่ยว : ศึกษากรณีอำเภอเกาะสมุยและอำเภอเกาะพะงันจังหวัดสุราษฎร์ธานี" 2533 ได้ศึกษาโดยเอาอำเภอเกาะสมุยและอำเภอเกาะพะงัน เป็นตัวแบบเมืองท่องเที่ยวด้วยวิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ให้และผู้ให้บริการ และทำการสังเคราะห์รูปแบบการบริหารจากผลการสัมมนาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาที่ปรากฏอยู่ปัจจุบันเกิดจากกระแสผลักดันอย่างไรทิศทางของภาคเอกชนโดยรัฐบาลส่วนกลางไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจัง ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบการบริหารเมืองท่องเที่ยวแบบคณะกรรมการโดยเน้นการกำหนดแผนพัฒนาเชิงรุกเป็นสำคัญ

รูปแบบคณะกรรมการที่ผู้วิจัยเสนอ ประกอบด้วย โครงสร้างโดยสังเขปดังนี้

1. องค์กรการบริหารสูงสุดเรียกว่า คณะกรรมการผู้แทนเมือง มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง

2. หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการเรียกว่า ผู้อำนวยการเมือง โดยประธานคณะกรรมการผู้แทนเมืองว่าจ้างจากนักบริหารอาชีพ วาระ 4 ปี

3. รองหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการเรียกว่า รองผู้อำนวยการเมือง ว่าจ้างโดยผู้อำนวยการเมือง

4. หัวหน้าฝ่ายข้าราชการประจำเรียกว่า ปลัดเมือง

5. หน่วยงานสังกัดเมืองท่องเที่ยว กำหนดให้มีหน่วยงานระดับกอง ขึ้นตรงต่อปลัดเมือง (สมบัติ ธารงษ์วงศ์, 2533 : 1-93)

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร "เมืองใหญ่และรูปแบบที่ควรเป็น : การบริหารงานหาดใหญ่" 2528 ผู้วิจัยได้ศึกษาด้วยวิธีการ synectics จากคณะกรรมการ 11 คน ที่มีลักษณะผู้นำท้องถิ่น ทั้งภาครัฐและเอกชน ผลการศึกษาพบว่าความเจริญเติบโตของหาดใหญ่ มีรากฐานสำคัญมาจาก ภาคธุรกิจเอกชน การปรับโครงสร้างการบริหาร (เทศบาล) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับ ธุรกิจ

ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบโดยการพัฒนาจากโครงสร้างเดิมที่มีอิสระได้รับส่วนแบ่งจากรายได้มากกว่าเดิม โดยรูปแบบดังกล่าวเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคล้ายกับรูปแบบที่บริหารกรุงเทพมหานคร ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา มีลักษณะแตกต่างจากเดิม กล่าวคือ

1. ฝ่ายบริหาร

1.1 โครงสร้างที่จำลองจากกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย

1.1.1 ผู้ว่าการเขตหาดใหญ่ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

1.1.2 รองผู้ว่าการเขต 4 คน แต่งตั้งโดยผู้ว่าการเขต

1.1.3 ปลัดเขต เป็นพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติงานประจำ

1.2 ลักษณะที่จำลองมาจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี

1.2.1 การตรวจราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด

1.2.2 การมีผู้แทนส่วนกลางทำหน้าที่ประสานงาน

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ สภาเขตประกอบด้วยสมาชิก 2 ส่วน คือ สมาชิกทั่วไป 20 คน มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกผู้แทนอาชีพ กลุ่มละ 1 คน แต่ไม่เกิน 10 คน โดยมีประธานสภาเขตเป็นหัวหน้า และมีรองประธานสภาอีก 1 คน (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2528 : 1-225)

phaibul changrien and others "a study on legal institutional and financial aspects of pattava city" 1989 ได้ศึกษาวิจัยเชิงวิเคราะห์จากเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองพัทยาพบว่าในการบริหารเมืองพัทยาย้ายได้รูปแบบ city manager System นั้นมีปัญหาที่ต้องการแก้ไขหลายประการ เช่น ปัญหาสวัสดิภาพความปลอดภัยของประชาชน และนักท่องเที่ยว, ปัญหาสิ่งแวดล้อม, ปัญหาการวางแผนการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาเหล่านี้ได้สั่งสมมาเป็น

เวลานานก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ ทั้งนี้มีปัจจัยที่สำคัญที่นำไปสู่ปัญหาอุปสรรค และไม่เอื้ออำนวยในการบริหารเมืองพัทยา เช่น

1. โครงสร้างบทบาทหน้าที่ขององค์กร
2. การควบคุมการบริหารงานในระดับจังหวัด
3. ความสัมพันธ์ และการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ
4. การจัดการและการดำเนินงานภายในองค์กร
5. การบริหารบุคคล
6. การขาดความเป็นอิสระในการบริหาร

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ตรงประเด็นชัดเจน การบริหารเมืองพัทยาจึงจะประสบผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายได้ (phaibul changrien and others, 1989 : 1-86)

การศึกษาผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาดังที่ได้สรุปเป็นประเด็นสำคัญที่ค้นพบจากการวิจัยดังกล่าวนั้นชี้ให้เห็นว่า ผลจากการศึกษาที่ค้นพบในประเด็นปัญหาการบริหารเมืองพัทยานั้นพบปัญหาที่คล้ายคลึงกันพอสรุปได้ว่า ปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการบริหารเมืองพัทยานั้นเกิดจากตัวแปรต่าง ๆ เช่น ด้านโครงสร้าง การบริหารบุคคล การบริหารการเงิน การควบคุมการบริหารจากระดับจังหวัด การขาดความเป็นอิสระในการบริหาร การประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รัฐวิสาหกิจ กับเมืองพัทยา ปัญหาการจัดการและดำเนินงานภายในองค์กร เป็นต้น (อรุณ รักธรรม, 2528 ; ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2532 และ phaibul changrien and others, 1989) ในด้านปัญหาความคุ้นเคยหรือรู้จักกับรูปแบบการบริหารนั้นพบว่าประเทศไทยยังมีประสบการณ์ทางการเมือง และการบริหารในทางปฏิบัติเกี่ยวกับรูปแบบผู้ว่าราชการเทศบาลน้อยมาก มีข้อจำกัดด้านเวลา และสับสนทางการบริหาร ประชาชนไม่เข้าใจและมีการแทรกแซงทางการเมือง ตลอดทั้งการสงวนอำนาจจากส่วนกลาง จึงทำให้รูปแบบผู้ว่าราชการเทศบาล และสภาไม่ได้รับความสนใจจากการศึกษา (กฤษ เพิ่มทันจิตต์ และปกรณ์ ปรียากร, 2530)

ประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ นำไปสู่การเสนอแนะงานการแก้ไข้ปัญหาโดยเห็นว่าจะต้องมีการปรับปรุงโดยด่วนในปัญหาต่าง ๆ ที่ค้นพบและเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารต่อไป โดย ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้เสนอให้เลือกใช้ใน 3 รูปแบบ ตามความเหมาะสมของสถานการณ์

ที่เป็นจริงและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นคือ รูปแบบคณะเทศมนตรีและสภา รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา หรือการปรับปรุงแก้ไขรูปแบบผู้จัดการที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสม ส่วน อรุณ รักธรรม และ phaibul changrien and others ได้เสนอให้ปรับปรุงแก้ไขรูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีความเหมาะสม และสามารถบริหารเมืองพัทยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการวิจัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน อันจะเป็นประโยชน์ในการเทียบเคียงเพื่อสร้างแนวความคิดในการศึกษาก็คือ ผลงานของสุรพงษ์ โรชนะเสถียร (2528) ได้ศึกษาเมืองหาดใหญ่ และสมบัติ ช่างชัยวงศ์ (2533) ได้ศึกษาอำเภอเกาะสมุย และอำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งผลการวิจัยทั้ง 2 ฉบับนี้ ได้ศึกษารูปแบบและประสิทธิภาพของการบริหารเมืองท่องเที่ยวที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่ผลการวิจัยทั้งสองต่างพบในสิ่งที่ทั้งเหมือนกันคือ ต่างเป็นเมืองท่องเที่ยวและที่แตกต่างกันก็คือการเสนอรูปแบบการบริหาร โดยสมบัติ ช่างชัยวงศ์ ได้เสนอรูปแบบคณะกรรมการโดยเน้นการกำหนดแผนพัฒนาเชิงรุกเป็นสำคัญ ส่วนสุรพงษ์ โรชนะเสถียร ได้เสนอรูปแบบพิเศษที่คล้ายกับรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร และการนำเอาการบริหารส่วนภูมิภาคมาผสมผสานกัน

การศึกษาของนักวิจัยดังกล่าวจึงทำให้คิดได้ว่าที่เป็นเช่นนี้ น่าจะมีสาเหตุมาจากสภาพความแตกต่างของท้องถิ่นทั้งด้านประวัติศาสตร์ความเป็นมา การเจริญเติบโต ลักษณะทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ที่แตกต่างกัน รูปแบบที่เหมาะสมในแต่ละท้องถิ่นจึงแตกต่างกัน การค้นพบเช่นนี้ ทำให้เกิดแนวความคิดว่า รูปแบบที่เหมาะสมกับการบริหารเมืองท่องเที่ยวแต่ละเมืองนั้น จะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นเป็นสำคัญ

จากผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับเมืองพัทยานั้นจะเห็นว่า การค้นพบประเด็นปัญหาที่ใกล้เคียงกัน แต่ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข มีทั้งคล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันในสถานการณ์และเวลาที่แตกต่างกัน จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะต้องค้นหาตอบอีกครั้ง ณ เวลา และสถานการณ์ปัจจุบันโดยวิธีการที่เหมาะสมเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพต่อไป อย่างไรก็ตาม ผลจากการศึกษาผลงานวิจัยต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ผู้วิจัยอย่างยิ่งในการนำมาเป็นข้อมูลและฐานคิดเบื้องต้นอันนำไปสู่แนวความคิดในวิธีการศึกษาต่อไป