

การบริหารงานเมืองพัทยา



นายวันชัย บั้นทอง

007450

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๕

ISBN 974 - 561 - 418 - I

i 1727882x

THE ADMINISTRATION OF PATTAYA CITY



Mr. Wanchai Panetong

Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Political Science

Graduate School

Chulalongkorn University

1982

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การบริหารงานเมืองพัทยา
โดย นายวันชัย ปั่นทอง
ภาควิชา การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกร เลิศ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารบัณฑิต

..... *สุพจน์ บุญนาค* คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุพจน์ บุญนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... *จรูญ สุภาพ* ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ จรูญ สุภาพ)

..... *ปรีชา หงษ์ไกร* กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกร เลิศ)

..... *บ๋าวเพ็ญสิทธิ์* กรรมการ
(นายประพัฒน์พงษ์ บ๋าวเพ็ญสิทธิ์)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การบริหารงานเมืองพัทยา
ชื่อ นิสิต นายวันชัย บั้นทอง
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ
ภาควิชา การปกครอง
ปีการศึกษา ๒๕๒๔



บทคัดย่อ

ความประวัติความเป็นมา พัทยาเป็นชุมชนหนึ่งในเขตสุขาภิบาลนาเกลือ แคว้นหลังจากการที่ พัทยากลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวแล้ว ทำให้ความเจริญเติบโต เป็นไปอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาใน การทาง ๆ หลายด้าน โดยเฉพาะปัญหาความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ปัญหาการบุกรุกที่สาธารณะอาลา อันเป็นสิ่งเหลือวิสัยสำหรับระบบบริหารงานแบบสุขาภิบาลซึ่งจำกัดทั้งด้านอำนาจกำลัง เจ้าหน้าที่และคาน งบประมาณจะแก้ปัญหาได้ รัฐบาลจึงได้นำระบบบริหารแบบผู้จัดการ เทศบาลมาทดลองใช้แก้ปัญหาของ เมืองพัทยา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นต้นมา

หลังจากที่ได้จัดโครงสร้างการบริหาร เมืองพัทยาแบบระบบผู้จัดการ เทศบาลไปไครยะหนึ่ง แล้วปรากฏว่า การแก้ปัญหาทาง ๆ ของเมืองพัทยาพบปัญหาและอุปสรรคคือความสำเร็จความวัตถุประสงค์ ที่ตั้งไว้ ปัญหานี้ก่อให้เกิดความไม่แน่ใจว่า ระบบบริหารตามรูปแบบดังกล่าว จะช่วยแก้ไขปัญหการ บริหารของเมืองพัทยาได้หรือไม่เพียงใด จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่าระบบบริหารแบบผู้จัดการ เทศบาล ของเมืองพัทยามีปัญหาและอุปสรรคใดบ้างในอันที่จะมีผลกระทบก่อโครงสร้างภายในแบบระบบผู้จัดการ เทศบาลซึ่ง เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใหม่สำหรับประเทศไทย

ผลการศึกษาวิจัย พบว่า โครงสร้างของเมืองพัทยา ตลอดจนการควบคุมดูแลเมืองพัทยา ของจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย โดยทั่วไปไม่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหาร เมืองพัทยาแต่ อยางใด พนักงานเมืองพัทยาส่วนใหญ่ มีความรู้ความเข้าใจระบบบริหารนี้ระดับปานกลาง กระบวน

การบริหาร เมืองพัทยาจึงสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามสมควร อย่างไรก็ตาม เพื่อให้
 การบริหาร เมืองพัทยาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐบาลจะต้องวางนโยบายเกี่ยวกับการบริหาร
 และการควบคุมดูแลเมืองพัทยาให้แน่ชัดว่าจะกำหนดความเป็นอิสระให้มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะ
 จะต้องมี การแก้ไขตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเป็นอุปสรรคต่อการบริหาร ปรับปรุงตัวบุคคล รวม
 ทั้งการบริหารงานบุคคลพนักงานเมืองพัทยาเสียใหม่ให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น นอกจากนี้ จะต้อง
 ปรับปรุงค่าน้ำของเมืองพัทยาที่จะจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 จึงจะทำให้การบริหาร เมืองพัทยาดำเนินไปอย่างใดผลตามเจตนารมณ์ที่ใดตั้งเมืองพัทยาอย่างแท้จริง



Thesis Title The Administration of Pattaya City
 Name Mr. Wanchai Panetong
 Thesis Advisor Associate Professor Dr. Preecha Hongskrailers
 Department Government
 Academic Year 1981



ABSTRACT

Pattaya, a famous sea-side resort as well as one the country's leading tourist attraction areas, was once placed under the jurisdiction of Nakloe Sanitary. However, certain limitations inherent in the sanitary system have accounted for the inadequacy of the structure in coping with the rapid expansion of tourism-related enterprises, need, existing as well as potential recreation-demands both from domestic and international sources.

Consequently, The Pattaya City Act of B.E. 2521 (A.D. 1978) was promulgated, aiming at obtaining an efficient and democratic local administration. The City-manager system is accordingly adopted.

The findings obtained from this study have confirmed certain shortcomings prevailing in the Pattaya City administration in the efficiency, autonomy, structure, general planning and rule-enforcement domains.

Relevant treatments concerning structure, procedure, status, authority, roles, socialization and capability improvements, therefore, warrant due considerations and implementation.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะไม่ประสบผลสำเร็จเลย ถ้าปราศจากความช่วยเหลือและทำแนะนำ
ของท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ปรีชา หงษ์ไกร เลิศ ซึ่งกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และท่าน
ศาสตราจารย์ จรุง สุภาพ หัวหน้าภาควิชาการปกครอง มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ซึ่งกรุณาให้คำแนะนำอันมีค่ายิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ และกรุณาตรวจและแก้ไขข้อบกพร่อง นับเป็น
พระคุณอย่างหาที่สุดมิได้

ผู้ที่ให้ความช่วยเหลืออย่างดียิ่งจนทำให้การทบทวนสอบตาม และการสัมภาษณ์ประชากร
ณ เมืองพัทยา สำเร็จลุล่วงไป รวมทั้งเป็นภาระในค่านาง ๆ คือ คุณบุญสม นนทะโชติ หัวหน้า
กองการศึกษาเมืองพัทยา รวมทั้งคุณสมหมาย ลาภอนันต์ ผู้ช่วยหัวหน้ากองการศึกษา คุณสุพจน์
สุภาพันธุ์ คุณวรรณภา วรรณศรี และคุณสะอาด สุขเจริญ ศึกษาพิเศษและพนักงานเมืองพัทยา
กองการศึกษาทุกท่าน และสมาชิกสภาเมืองพัทยาหลายท่าน ที่ได้กรุณาให้ความร่วมมือตอบแบบ
สอบถามและสัมภาษณ์ด้วยความเต็มใจ โดยเฉพาะ ดร.จำลอง ทองดี รองปลัดเมืองพัทยา และ
คุณประทีป ปฐมชัยวัฒน์ หัวหน้าสำนักปลัดเมืองพัทยา ส่วนการติดต่อกับจังหวัดชลบุรี คุณสมหมาย
ลาภอนันต์ เป็นผู้ติดต่อประสานงานให้จนทำให้การสัมภาษณ์ข้าราชการจังหวัดชลบุรีลุล่วงไปได้ โดย
เฉพาะได้รับความกรุณาจากท่านปลัดจังหวัดชลบุรี คุณสุชาติ ชรรวมงคล ให้ขอคิดเก็บและเก็บแบบ
แบบด้วยความเต็มใจ คุณสมทบ สุภัสร์ บุตรวการส่วนท้องถิ่นและ คุณเฉลิมชัย เพ็ญคอน ผู้ช่วย
ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น ที่ได้ช่วยให้ขอเสนอแนะในค่านาง ๆ และที่ผู้วิจัยจะลืมเสียมิได้คือความ
กรุณาของ ท่านผู้อำนวยการประเวศ คอตระกูล ผู้อำนวยการกองราชการส่วนท้องถิ่น และ
ร.ต.ประพันธ์ สุนทรเมธี หัวหน้าฝ่ายบริหารงานบุคคล กองราชการส่วนท้องถิ่น กรุณาให้คำแนะนำ
ที่มีค่ายิ่ง ท่านผู้อำนวยการประพัฒน์พงษ์ บำเพ็ญสิทธิ์ ผู้อำนวยการกองวิธาการ กรุณาให้คำแนะนำ
เกี่ยวกับแบบสอบถาม รวมทั้ง ดร.พีรพล ไตรทศวิทย์ คุณชวลิต วงศ์เอก คุณอัครา วงศ์เอก
และคุณบรรณาส รุจิโรจน์ คุณอรุณดิถี ชื่นสงวน ที่ได้คำแนะนำค่านาง ๆ โดยเฉพาะ คุณวิจารณ์
กอนแก้ว หัวหน้างานอัตรากำลังและการสอบ กองราชการส่วนท้องถิ่น ผู้บังคับบัญชาของผู้วิจัยที่
กรุณาให้โอกาสแก่ผู้วิจัยทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จในที่สุด ส่วนผู้ที่ช่วยติดต่อประสานงานในค่าน

ต่าง ๆ และเป็นภาระในการตรวจปรุปรวมทั้งกระตุ้นเตือนให้ผู่วิจัยเอาใจใส่การเขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ คือ คุณภรณี เทพศิริกูด และรวมทั้งบุคคลอื่น ๆ ที่มีใจกล้าหาญไว้วางใจ และขอขอบคุณ คุณรุ่งอรุณ เทียนไฟโรจน และเจ้าหน้าที่โรงเรียนพยาบาลวิเทศนิจนเสร็จตามกำหนดเวลา และผู่วิจัยระลึกถึงด้วยความขอบพระคุณ คือ คุณทรงฤทธิ์ รัตนเกิด ๓ กู เกิด เสด็จมาดูแลการรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่กรุงเทพฯ แนะนำตักเตือนและเร่งให้ผู่วิจัยรีบทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จในที่สุด

หากวิทยานิพนธ์นี้จะมีส่วนเกื้อหนุน ผู่วิจัยขออุทิศแด่ กรมการปกครอง มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมารดาของผู่วิจัย ซึ่งล่วงลับไปก่อนได้ เห็นความสำเร็จในการศึกษาของผู่วิจัย ส่วนขอบพระองทั้งหมดผู่วิจัย เป็นผู้รับผิดชอบเอง



สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
บทนำ	จ
บทที่	
๑. แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น	๒๔
- วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น	๒๗
- ปัญหาและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่น	๓๐
- การปกครองท้องถิ่นของไทย	๓๐
- ปัญหาและอุปสรรคในการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลและสุขาภิบาล	๓๑
- การแก้ไขปัญหาโดยวิธีระบบผู้จัดการเทศบาล	๓๒
บทที่	
๒ แนวความคิดในการจัดตั้งเมืองพัทยา โครงสร้างและการบริหาร	๕๘
- สภาพทั่วไปของเมืองพัทยา	๖๐
ปัญหาการพัฒนาการท่องเที่ยวที่พัทยา	๖๕
๑. ปัญหาการบริหารและการปกครอง	๖๖
๒. ปัญหาด้านเศรษฐกิจ	๖๗
๓. ปัญหาด้านสังคม	๖๘

- แนวความคิดในการจัดตั้งเมืองพัทยา	๖๘
- วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเมืองพัทยา	๗๐
- โครงสร้างของเมืองพัทยา	๗๑
- การบริหารงานเมืองพัทยา	๘๒

บทที่

๓. ผลการศึกษาวิจัย	๑๐๒
--------------------------	-----

บทที่

๔. สรุปและเสนอแนะ	๑๖๓
บรรณานุกรม	๑๘๐
ภาคผนวก	๑๘๘
ประวัติผู้เขียน	๒๖๑

สารบัญแผนภูมิ



แผนภูมิที่

หน้า

๑.	การบริหารงานในระบบผู้จัดการเทศบาล	๓๓
๒.	โครงสร้างของเมืองพัทยาตามกฎหมาย	๓๒
๓.	โครงสร้างของเมืองพัทยารูปการบริหาร	๓๔
๔.	การแบ่งส่วนราชการ เมืองพัทยา	๘๒/๑
๕.	ฐานะทางการคลังของเมืองพัทยา	๔๓

สารบัญตาราง



ตารางที่	หน้า
๑. เพศ	๑๐๒
๒. อายุ	๑๐๓
๓. การศึกษา	๑๐๔
๔. ระยะเวลาเป็นพนักงานเมืองพัทยา	๑๐๕
๕. การรับราชการตำแหน่งอื่น	๑๐๖
๖. อายุราชการ	๑๐๗
๗. ประสบการณ์	๑๐๘
๘. ฐานะทางเศรษฐกิจ	๑๐๙
๙. ความสามารถในการแก้ไขปัญหาเมืองพัทยา	๑๑๒
๑๐. การใช้อำนาจของสภาเมืองพัทยา	๑๑๓
๑๑. วิธีการได้ปลัดเมือง	๑๑๔
๑๒. รูปการปกครองท้องถิ่น ที่สามารถแก้ไข้ปัญหาได้	๑๑๕
๑๓. การจ้างปลัดเมืองพัทยา	๑๑๖
๑๔. ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา	๑๑๗
๑๕. การควบคุมปลัดเมืองพัทยา	๑๑๘
๑๖. ระบบที่เหมาะสมในการบริหารเมืองพัทยา	๑๑๙
๑๗. วิธีการได้สมาชิกสภาเมืองพัทยา	๑๒๐



ตารางที่

หน้า

๑๘.	ประสิทธิภาพในการบริหารเมืองพัทยา	๑๒๒
๑๙.	การบริหารงานของปลัดเมืองพัทยา	๑๒๓
๒๐.	ขีดความสามารถในการทำงานของปลัดเมือง	๑๒๔
๒๑.	สมรรถภาพของสมาชิกสภาเมืองพัทยา	๑๒๕
๒๒.	การควบคุมดูแลของจังหวัด	๑๒๘
๒๓.	อำนาจยุบสภาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	๑๓๐
๒๔.	การเสนอเรื่องไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	๑๓๑
๒๕.	การควบคุมเมืองพัทยาโดยกระทรวงมหาดไทย	๑๓๒
๒๖.	การควบคุมดูแลของจังหวัด กับการขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย	๑๓๔
๒๗.	การยับยั้งข้อเสนอของเมืองพัทยา	๑๓๕
๒๘.	การควบคุมเมืองพัทยาโดยทั่วไป	๑๓๖
๒๙.	การใช้สิทธิพลของข้าราชการ	๑๓๗
๓๐.	การใช้สิทธิพลของข้าราชการ	๑๓๗
๓๑.	การวางระเบียบกฎหมายให้ถือปฏิบัติ	๑๓๘
๓๒.	การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดย ค.ต.ง.	๑๔๐
๓๓.	การออกกฎระเบียบข้อบังคับเพื่อถือปฏิบัติ	๑๔๑
๓๔.	การใช้อำนาจของผู้อำนวยการจังหวัด	๑๔๒



ตารางที่

หน้า

๓๕.	การยุบสภาเมืองพิทยา	๑๔๓
๓๖.	การรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง	๑๔๔
๓๗.	การคลังของเมืองพิทยา	๑๔๕
๓๘.	อำนาจของเมืองพิทยา	๑๔๗
๓๙.	ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย	๑๔๘
๔๐.	ชื่อของฝ่ายบริหาร - นายกเมืองพิทยา	๑๕๐
๔๑.	วิธีการไต่ปลัดเมือง	๑๕๑
๔๒.	อำนาจสภาเมืองพิทยาในการควบคุมปลัดเมืองพิทยา	๑๕๒
๔๓.	บุคคลที่พนักงานเมืองพิทยาปรึกษา	๑๕๓
๔๔.	รูปการปกครองเมืองพิทยา	๑๕๔
๔๕.	การติดต่อประสานงาน	๑๕๕
๔๖.	ชื่อฝ่ายบริหาร-ปลัดเมืองพิทยา	๑๕๖
๔๗.	ตำแหน่งนายกเมืองพิทยา	๑๕๗
๔๘.	รูปการบริหารเมืองพิทยา	๑๕๘
๔๙.	ความล่าช้าในการบริหารงบประมาณ	๑๕๙
๕๐.	ความสำคัญของปัญหาและอุปสรรคในการบริหารเมืองพิทยา	๑๖๐
๕๑.	การแก้ปัญหาในการบริหารเมืองพิทยา	๑๖๑



เราถือกันว่า อนาคตของชาติอยู่ที่การปกครองท้องถิ่น^๑ ฉะนั้น เราจึงส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่นเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล เป็นต้น และหากท้องถิ่นใดมีลักษณะการปกครองพิเศษ เช่นเป็นศูนย์กลางการบริหารของประเทศ ประชากรหนาแน่น ฯลฯ เราก็จัดการบริหารในรูปของนครหลวง เช่นกรุงเทพมหานคร หรือหากท้องถิ่นใดมีลักษณะพิเศษ เช่นพัทยา เป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งทำรายได้ให้ประเทศปีหนึ่งเป็นจำนวนมาก มีปัญหาในการบริหารหลายประการ เช่นปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ปัญหาการผังเมือง ฯลฯ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระบบการบริหารที่มีอำนาจและมีประสิทธิภาพ เราก็ตั้งหน่วยการปกครองรูปพิเศษขึ้นมา โดยนำแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานท้องถิ่นในแบบ "ผู้จัดการเทศบาล" ของต่างประเทศมาใช้ แต่มาเรียกใหม่ว่า "ปลัดเมืองพัทยา" และเรียกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นนี้ว่า "เมืองพัทยา" ดังนี้เป็นต้น ซึ่งหากจะตั้งเป็นเทศบาลไม่อาจแก้ปัญหาได้ เนื่องจากการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล มักประสบปัญหาซึ่งเกิดจากการแก่งแย่งชิงกัน เพื่อครองอำนาจระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี เป็นผลให้มีการล้มคณะเทศมนตรีอยู่บ่อย ๆ^๒ นอกจากนั้นยังมีปัญหาค่าอื่น ๆ อีก โครงสร้างของเทศบาลในปัจจุบันจึงไม่เชื่ออำนาจต่อการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาการเมืองของท้องถิ่น

ปราโมทย์ นาครทรรพ, "อนาคตของชาติอยู่ที่การปกครองท้องถิ่น" ท้องถิ่นปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๘ (กันยายน ๒๕๑๓) หน้า ๓๓.

^๒ จงศักดิ์ สุวรรณประทีป, "ความขัดแย้งระหว่างสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี" (วิทยานิพนธ์ปริญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), ๒๕๒๐.

เนื่องจาก "เมืองพัทยา" เป็นรูปการปกครองแบบใหม่และเพิ่งทดลองใช้เป็นครั้งแรกในประเทศไทย เช่นเดียวกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล ฯลฯ ซึ่งมักประสบปัญหาในการบริหาร เสมอ เนื่องจากความไม่พร้อมในด้านต่าง ๆ เมืองพัทยาก็เช่นกัน หลังจากก่อตั้งมาได้ประมาณ ๓ ปี ก็เกิดปัญหาในการบริหารหลายประการ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับเมืองพัทยาเห็นว่ามีควาจำเป็นที่จะต้องศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร เมืองพัทยา แล้วปรับปรุงแก้ไขเสียใหม่ เพื่อให้รูปการปกครองหรือการบริหาร เมืองพัทยา มีประสิทธิภาพที่เข้มแข็ง สามารถแก้ไข้ปัญหาของท้องถิ่นได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ไ้ตั้ง เมืองพัทยาคงต่อไป

๑. ความสำคัญของปัญหา



เหตุที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาวิจัยการบริหารงานเมืองพัทยา เนื่องจากผู้วิจัยได้รับราชการในกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง และได้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลหลายเรื่องด้วยกัน โดยเฉพาะในด้านการบริหารงานบุคคล นอกจากนั้น ผู้วิจัยเคยรับราชการในตำแหน่งรองปลัดเทศบาลมาก่อน จึงทำให้พอจะทราบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานเทศบาลบ้าง และเห็นว่า เมื่อได้มีการจัดตั้ง เมืองพัทยา เพื่อแก้ไข้ปัญหาของพัทยาไปไ้ประมาณ ๓ ปี ก็มีสิ่งที่ทำให้การบริหาร เมืองพัทยาประสมภาวะที่เป็นปัญหา ซึ่งอาจทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร เมืองพัทยา โดยเฉพาะเป็นปัญหาที่สั่งสมมาตั้งแต่

โปรดดูกองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ..... (เอกสารอักษ้สำเนา)

ครั้ง เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ซึ่ง เป็นฝ่ายซ้ายภายนอกองค์การ หรือการบริหารงานภายในของเมืองพัทยาเอง หรือคนอื่น ๆ ซึ่ง เป็นฝ่ายซ้ายภายในองค์การ ปัจจัยดังกล่าวอาจ เป็นปัญหา ซึ่งจะกระทบกระเทือนการบริหารเมืองพัทยา ซึ่งอาจ เป็นผลให้การพัฒนาในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปนี้ต้องประสมกับการระงับงันก็ได้ การที่ปลัดเมืองพัทยาคณก่อน (นายปราโมทย์ สุขุม) ขอลาออกจากตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ก่อนนายกเมืองพัทยา ทั้ง ๆ ที่เพิ่งบริหารงานได้ประมาณ ๔ เดือนเท่านั้น ^๒ โดยอ้างสาเหตุจากการบริหารงานที่มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ^๓ นั้น น่าจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานเมืองพัทยา อาจมีปัญหาคืออุปสรรคที่ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ผู้วิจัยรู้สึกสนใจ เห็นว่าน่าจะได้มีการศึกษาถึงปัญหาที่แท้จริงในด้านการบริหารงานที่เมืองพัทยากำลังประสบอยู่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐาน โดยกระทรวงมหาดไทย อาจนำไปพิจารณาประกอบการกำหนดนโยบายในการบริหารและการแก้ปัญหาให้กับเมืองพัทยา เพื่อให้เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ที่มุ่งแก้ปัญหาในการปกครองท้องถิ่นได้ สมเจตนาารมณอีกทางหนึ่ง



๒. สภาพปัญหา

ตั้งแต่ได้มีการจัดตั้ง เมืองพัทยาขึ้นมา เมื่อปี ๒๕๒๑ ถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ. ๒๕๒๕) แม้จะเป็นระยะเวลาที่ไม่ยาวนานนัก เป็นการยากที่จะมองเห็น หรือศึกษาปัญหาในการบริหาร เมืองพัทยาได้อย่างแจ่มชัด แต่ก็นับว่า เป็นระยะเวลาพอสมควรที่สามารถศึกษาวิเคราะห์ผลการปฏิบัติงานของ เมืองพัทยาได้ โดยเฉพาะสิ่งที่อาจเรียกได้ว่าเป็น

^๑ หนังสือเมืองพัทยา ที่ ชม. ๖๔/๓๔๔๓ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๒๔ เรื่อง ขอลาออกจากตำแหน่งปลัดเมืองพัทยา ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี.

^๒ นายปราโมทย์ สุขุม, เข้ารับตำแหน่งเมื่อ ๑ มีนาคม ๒๕๒๔.

^๓ หนังสือเมืองพัทยา, เรื่องเดียวกัน.

วิกฤตการณ์ในการบริหารงานของเมืองพัทยาในระยะหนึ่ง อันได้แก่การที่ปลัดเมืองพัทยา
ขอลาออกจากตำแหน่ง อันเนื่องมาจากปัญหาในการบริหารงานหลายด้าน การ
ที่สภาเมืองพัทยามีปัญหาในการบริหารงานจนถึงขั้นการทำให้มีการยุบสภา หรือคัดค้านการ
ยุบสภา หรือการที่เจ้าหน้าที่ของเมืองพัทยาถูกกล่าวหาว่าละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในค่าน
ต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัญหากภายในเมืองพัทยา หรือการร้องเรียนเกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณะ าลา
ซึ่งเป็นปัญหากภายนอกเมืองพัทยา นั้น อาจเป็นปัญหาที่สำคัญซึ่งมีส่วน
กระทบกระเทือนการบริหารเมืองพัทยาโดยตรง แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาดังกล่าวอาจเป็น
ปัญหาที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารเมืองพัทยา
และเป็นผลให้ประสิทธิภาพในการบริหารงานลดลง ทำให้เจตนารมยที่ไคตั้งเมืองพัทยา
เพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะแก้ปัญหาของท้องถิ่นในค่านต่าง ๆ นั้น ไม่สัมฤทธิ์ผล

๓. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อให้ทราบแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป รวมทั้งการ
บริหารงานเมืองพัทยา
๒. เพื่อให้ทราบและเข้าใจปรากฏการณ์และพฤติกรรมในการบริหารงานเมือง
พัทยาในปัจจุบัน

คู่มือหนังสือจังหวัดชลบุรี ความมาก ที่ ขบ. ๑๘/๒๖๗๑๕ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๒๔
ถึงอธิบดีกรมการปกครอง เรื่องปลัดเมืองพัทยาขอลาออกจากตำแหน่ง และโทรพิมพ์จาก
ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๒๔ ถึงอธิบดีกรมการปกครอง และ
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

๓. เพื่อทราบปัญหาและอุปสรรคในการบริหาร เมืองพัทยา ในปัจจุบัน จะได้นำมา
แก้ไขได้ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ

๔. เพื่อให้ทราบว่า การพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่น เป็นแบบ เมืองพัทยา
(ซึ่ง เป็นระบบผู้จัดการ เทศบาล หรือปลัด เมืองพัทยา กับสภา เมืองพัทยา) นั้น จะมีปัญหาและ
อุปสรรคทำให้รูปแบบการปกครองนี้ล้มเหลว จนทำให้เกิดภาวะชะงักงันในการพัฒนารูปแบบ
การปกครองท้องถิ่นต่อไปหรือไม่

๕. เพื่อ เสนอแนะแนวทางตลอดจนรูปแบบการบริหารที่ เหมาะสมและเป็นประโยชน์
ต่อการบริหารการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ตรง เจตนา รรมย์ และความ ต้องการของประชาชน
ในท้องถิ่น



๔. ขอบเขตของการวิจัย

การจัดตั้ง เมืองพัทยา เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากพัทยา เป็นเมืองลักษณะพิเศษ กล่าวคือ เป็นเมืองท่องเที่ยว
ซึ่งเป็นที่นิยมของทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ปีหนึ่ง ๆ มีนักท่องเที่ยวเข้ามา เที่ยว เมือง
พัทยาจำนวนมากไม่ใช่น้อย ทำรายได้ให้ประเทศปีหนึ่งเป็นพันๆ ล้านบาทการที่เป็นเมืองท่องเที่ยว
เช่นนี้ ทำให้ชุมชนพัทยา เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และประสบปัญหาหลายด้าน เนื่องจาก
สภาพของชุมชนขยายตัวไม่ทันกับความเจริญของท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิภาพ
และความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ปัญหาโจรผู้ร้าย ปัญหาการละเมิดกฎหมายในด้าน
ต่าง ๆ เช่นการก่อสร้าง อาคารรุกล้ำที่สาธารณะ ฯลฯ และปัญหาที่สำคัญ ๆ คือประสิทธิภาพ
ในการบริหารงานของสภาเทศบาลอยู่ในระดับต่ำ ไม่สามารถแก้ปัญหาของชุมชนที่มีลักษณะพิเศษ
ซึ่งอยู่ในระหว่างการขยายตัวอย่างพิชิตได้ จึงได้ตั้ง เมืองพัทยาขึ้นมา เพื่อแก้ปัญหา
เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น

อันได้แก่การทอง เทียว ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของพทยา นอกจากนั้น การจัดตั้ง เมืองพทยา
ก็นับได้ว่า เป็นการพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญอีกก้าวหนึ่งในการปกครอง
ท้องถิ่นของไทย

หลังจากตั้ง เมืองพทยาได้ประมาณ ๓ ปี ก็ปรากฏว่าการบริหารงาน เมือง
พทยา ประสบปัญหาหลายด้าน โดยเฉพาะปัญหา เก่าที่สะสมมาแต่ครั้ง เป็น
สุขาภิบาลซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไข แต่ยังไม่ประสบผลสำเร็จ และยังมาประสบ
ปัญหาในการบริหารงานภายใน อันเนื่องมาจากความเข้าใจที่ว่า เมืองพทยาไม่มีอำนาจอิสระ
ในการตัดสินใจ ทำให้การบริหารงานบุคคลและการบริหารงานด้านอื่น ๆ ประสบปัญหา
จนอึดปลัดเมืองพทยา (คือนายปราโมทย์ สุขุม) ต้องขอลาออกจากตำแหน่ง และยังมี
ปัญหาด้านอื่น ๆ อีก ซึ่งอาจ เป็นอุปสรรคต่อการบริหารเมืองพทยาก็ได้ นอกจากนี้ปัญหา
ต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารเมืองพทยา อาจมีปัญหาลูกอื่นอีกก็ได้
ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาศึกษา หากสามารถพบปัญหาที่เป็นสา เหตุที่แท้จริง
จะทำให้สามารถแก้ปัญหาคัดตรง เป้าหมาย อันจะเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการพัฒนาการบริหาร
เมืองพทยาให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้ก่อตั้ง เมือง
พทยาขึ้นมา

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความจำกัดด้านเวลาและด้านอื่น ๆ อาจทำให้
เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการ เรื่องนี้ ทำให้การ เสนอ เรื่อง เป็นไปในลักษณะจำกัด แต่
ผู้วิจัยก็หวังว่าผลจากการศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารเมืองพทยา และเสนอแนะ
หรือกระตุ้นให้ผู้ที่สนใจ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้ศึกษาค้นคว้าและวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้อง
ในลักษณะกว้างขวางอย่างกว้างขวางลึกซึ้งต่อไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการพัฒนาการ
ปกครองท้องถิ่น เป็นส่วนรวม

การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารเมืองพทยาครั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบความจริงว่า ระบบ
หรือโครงสร้างของ เมืองพทยาในปัจจุบันเป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการบริหารเมืองพทยา

หรือไม่เพียงใด น่าจะเป็นความจริงหรือไม่ว่า การควบคุม เมืองพัทยาในค้ำต่าง ๆ หลายค้ำ . จะทำให้ เมืองพัทยาชาคความเป็นอิสระ และคล่องตัวในการบริหาร เมืองพัทยา และพนักงาน เมืองพัทยา ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการบริหาร เมืองพัทยา อันจะมีผลทำให้ การบริหาร เมืองพัทยาประสบผลสำเร็จหรือล้มเหลวได้ และเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับการบริหาร เมืองพัทยานั้น มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการบริหาร เมืองพัทยา เพียงใด

ฉะนั้น ในการศึกษาวิจัย จึงมุ่งหา เหตุผลมาพิสูจน์หรือสนับสนุนข้อความดังกล่าวข้างต้น



อนึ่ง เพื่อให้ความเข้าใจเกี่ยวกับการวิจัยครั้งนี้ เป็นไปในแนวเดียวกัน ผู้วิจัย ได้ตั้งประเด็นเกี่ยวกับการบริหาร เมืองพัทยาไว้ว่า จะมุ่ง เน้นเฉพาะการบริหารงานโดยทั่ว ๆ ไปว่า มีสิ่งใด เป็นอุปสรรคอันอาจทำให้เกิดปัญหาจนทำให้การบริหารงานไม่ราบรื่นบ้าง อุปสรรคดังกล่าว ผู้วิจัยตั้งไว้ ๓ ค้ำ คือ ค้ำโครงสร้างของ เมืองพัทยา กระบวนการบริหารโดย เน้นค้ำความเป็นอิสระของ เมืองพัทยา และในค้ำเกี่ยวกับพนักงาน เมืองพัทยา ซึ่งจะเป็นการวิจัยในลักษณะภาพรวม ซึ่งเป็นเรื่องที่อาจมีขอบ เขตกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องวิจัยในแต่ละค้ำให้แคบเข้ามา เพื่อให้ เห็นภาพรวมได้ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะในค้ำโครงสร้าง เมืองพัทยา ซึ่งมี ๒ องค์กร คือสภา เมืองพัทยากับปลัด เมืองพัทยา มุ่งวิจัยความเห็นเกี่ยวกับขอบ เขตของอำนาจหน้าที่ระหว่าง ๒ องค์กรนี้ว่า สามารถดำเนินไปได้เพียงใด กล่าวคือ สภา เมืองพัทยาสามารถกำหนดนโยบายให้ปลัด เมืองพัทยาตีพิมพ์ได้อย่างราบรื่นหรือไม่ หากไม่ราบรื่นจะมีอุปสรรคใดมาขัดขวาง

สำหรับความเป็นอิสระของ เมืองพัทยา มุ่งวิจัยค้ำที่ เกี่ยวกับการควบคุม โดยเฉพาะค้ำนโยบาย คือการตัดสินใจและการวินิจฉัยสั่งการ ค้ำการเงิน และค้ำ การบริหารงานบุคคล ว่ามีความเป็นอิสระเพียงใด

ส่วนค้ำเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการบริหาร เมืองของพนักงาน เมืองพัทยานั้น ผู้วิจัยได้มองรวม ๆ ไป กล่าวคือมุ่ง เน้นคุณภาพของตัวบุคคลในส่วนที่



เกี่ยวกับความเข้าใจเบื้องต้น โดยเฉพาะด้านประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยเน้น
 ในด้านความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการบริหาร เมืองพัทยาทั่ว ๆ ไป ซึ่งหากพนักงาน
 เมืองพัทยา เข้าใจ เกี่ยวกับการบริหาร เมืองพัทยาแล้ว ก็น่าที่จะเข้าใจโครงสร้างและหลักการ
 เกี่ยวกับการบริหาร เมืองพัทยา ซึ่งจะส่งผลถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ในด้านพฤติกรรม
 เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และในค่านิยมการทำงานด้วย

การที่ผู้วิจัยศึกษา เกี่ยวกับการบริหาร เมืองพัทยาใน ๓ ด้านดังกล่าวแล้ว เนื่อง -
 จากเห็นว่า เมืองพัทยา เป็นเมืองกิ่งใหม่ เป็น pilot project มีโครงสร้างแตกต่าง
 จากรูปการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ลักษณะขอบเขต หลักเกณฑ์และวิธีการ เกี่ยวกับอำนาจ
 หน้าที่ การใช้อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรมีลักษณะเฉพาะของตนเอง วัตถุประสงค์การ
 จัดตั้งก็ผิดกับการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ^๒ คือเน้นผลประโยชน์ของชาติในด้านการ
 ส่งเสริมการท่องเที่ยว และเน้นค่านิยมของท้องถิ่นที่จะมีหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ
 ในการบริหารงาน และมีอำนาจอิสระในขอบเขตของกฎหมายในการบริหาร โดยมี
 นักบริหารอาชีพเข้ามาทำหน้าที่บริหารงาน ฉะนั้น ปัญหาที่เกิดจากโครงสร้าง
 ของเมืองพัทยาจึงน่าจะแตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นด้วย และความจริงก็
 เป็นเช่นนั้น ซึ่งไ้มีผู้สนใจศึกษาปัญหาของ เมืองพัทยา ไว้หลายท่าน จึง เป็นเรื่องที่น่าสนใจ

สัมภาษณ์นายประเวศ ทอตะระกูด, ผู้อำนวยการกองราชการส่วนท้องถิ่น
 กรมการปกครอง เมื่อ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๕.

^๒ พลเอกเล็ก แนวนมาลี, "คำกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
 ในพิธีเปิดศาลาว่าการ เมืองพัทยา เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๑". (เอกสาร
 โรเนียว)

และเนื่องจากเป็นรูปการปกครองพิเศษ ตั้งขึ้นมาเพื่อให้การบริหารงานคล่องตัว และมีประสิทธิภาพ การควบคุมเมืองพิทยามากเกินไป อาจทำให้การบริหารงานประสมอุปสรรคได้ สำหรับค่านักงานเมืองพิทยา นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับเมืองพิทยา เป็นผู้อยู่ใกล้ชิดกระบวนการบริหาร และเป็นผู้ใ้ปฏิบัติหรือได้รับผลกระทบจากการบริหารเมืองพิทยาโดยตรง จึงเป็นตัวชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของเมืองพิทยา หากขาดความเข้าใจเกี่ยวกับ การบริหารเมืองชั้นต้นโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว อาจปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่ทำให้การบริหารเมืองพิทยาประสมอุปสรรคล้มเหลวได้

การวิจัยเรื่องดังกล่าวในแต่ละด้านข้างต้น จึงมุ่งวิจัยเฉพาะพนักงานเมืองพิทยา ทั้งนี้เนื่องจากความสำคัญของพนักงานเมืองพิทยาคงกล่าว หากพนักงานเมืองพิทยา มีทัศนคติที่ถือโครงสร้างเมืองพิทยา การควบคุมเมืองพิทยา และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารเมืองพิทยาแล้ว ก็น่าเชื่อถือว่าการบริหารงานเมืองพิทยาจะประสบปัญหาและอุปสรรคน้อยที่สุด ซึ่งหมายถึงความสำเร็จในการจัดตั้งเมืองพิทยานั้นเอง

๕. สมมุติฐานในการศึกษา

เพื่อให้ถูกต้องตรงประเด็นที่ทำการวิจัย จึงได้ตั้งสมมุติฐานไว้ดังนี้

"พนักงานเมืองพิทยาส่วนใหญ่เห็นว่า การบริหารเมืองพิทยาปัจจุบัน มีแนวโน้มว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจาก

๑. โครงสร้างของเมืองพิทยาไม่เหมาะสม เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร
๒. การควบคุมเมืองพิทยาในด้านต่าง ๆ ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร
๓. พนักงานเมืองพิทยาส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการเกี่ยวกับการบริหารเมืองพิทยา ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร"

การที่ผู้วิจัยทั้งสามผู้ไปในทางลบ เนื่องจากเห็นว่า เมืองพัทยา เป็นรูป การปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ มีโครงสร้างแตกต่างจากรูปการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เมื่อ บริหารงานไปแล้ว มีปัญหา เกิดขึ้น มักมองกันว่ามีสาเหตุมาจากค่านโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม ในด้านกระบวนการบริหารมีการควบคุมมากเกินไป ทำให้ขาดความเป็นอิสระ และผู้วิจัยเอง คิดว่าพนักงานเมืองพัทยา เองก็มีส่วนเป็นอุปสรรคด้วย จึงใคร่ทราบว่า การมองปัญหา ดังกล่าว เป็นสิ่งที่ถูกต้องหรือไม่ จึงตั้งสมมุติฐานในลักษณะข้างต้น ทั้งนี้โดยใช้ประชากร คือพนักงานเมืองพัทยา ซึ่งใกล้ชิดกับการบริหาร เมืองพัทยา เป็นตัวอย่างสำหรับการวิจัย



๖. การค้นคว้าและวิจัย

เพื่อความสะดวก ผู้วิจัยได้กำหนดขั้นตอนในการวิจัยไว้ ๓ ขั้นตอนด้วยกันคือ ขั้นแรก เป็นการศึกษาแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นโดยย่อ การปกครอง ในรูป เทศบาลและแนวความคิดในการบริหารการปกครองท้องถิ่นในแบบ "ผู้จัดการ เทศบาล" และแนวความคิดในการจัดตั้ง เมืองพัทยารวมทั้งการบริหารงาน เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการ สร้างแบบสอบถาม เก็บรวบรวมข้อมูล

ขั้นที่สอง เป็นการรวบรวมข้อมูลสนาม โดยการใ้แบบสอบถาม ซึ่งผู้วิจัย จะส่งแบบสอบถามให้ประชากรที่จะวิจัยที่ได้คัดเลือก เป็นกลุ่มตัวอย่าง ณ เมืองพัทยา โดยออกดำเนินการทอกแบบสอบถามด้วยตนเอง

ขั้นที่สาม จะเป็นการนำข้อมูลทั้งหมดมาตรวจให้คะแนน แล้วจะนำคะแนน ที่ได้มาแจกแจงความถี่และวิเคราะห์ข้อมูลโดยการคำนวณหาอัตราร้อยละ

๑. วิธีการวิจัย

เพื่อให้การศึกษารวบรวมข้อมูลประสงคที่ตั้งไว้ และมีข้อมูลที่สนับสนุนและใช้อ้างอิง ได้ เพื่อจะได้ให้การศึกษาวิเคราะห์ตรงกับความเป็นจริงมากที่สุด ผู้วิจัยจึงได้กำหนด วิธีการวิจัยไว้ ๒ ส่วนใหญ่ดังนี้

๑.๑ การวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research)

โดยจะศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทั้งตัวกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ เอกสารหรือหนังสือราชการที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และเมืองพัทยา ตลอดจนวิทยานิพนธ์ ตำราวิชาการและวารสารต่าง ๆ รวมทั้งข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น เมืองพัทยา และบุคคลทั่วไป รวมทั้งสื่อมวลชนต่าง ๆ ที่ได้เสนอข่าวและข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรูป เทศบาล และเมืองพัทยา

๑.๒ การวิจัยสนาม (Field Research)

จะวิจัยโดยเก็บข้อมูลจากประชากรในเขตที่จะวิจัย ณ เมืองพัทยา โดยมุ่งวิจัยเฉพาะพนักงานเมืองพัทยา

เครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการรวบรวมข้อมูลดังนี้

แบบสอบถาม (Questionnaire)

จะจัดส่งแบบสอบถามไปยังเมืองพัทยาทามประชากรที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๑.๒ รวมเป็นแบบสอบถามทั้งสิ้น จำนวน ๒๔ ชุด ได้รับคืนครบ ตัดค่าคอมมิสชันออก เหลือ ๒๐ ชุด คิดเป็นร้อยละ ๘๓.๓๓

ผู้ตอบแบบสอบถามได้แก่พนักงานเมืองพัทยา ดังได้กล่าวแล้วในตอนต้น

สำหรับการสัมภาษณ์เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการวิจัย และเกี่ยวเนื่อง หรือ เสริมแบบสอบถามให้สมบูรณ์ และได้ความตามต้องการครบถ้วนเท่านั้น ฉะนั้น แบบสอบถามและการสัมภาษณ์ จึงเป็นส่วนเสริมซึ่งกันและกัน ในการนำเสนอเรื่อง จึงอาจเสนอรวมกัน หรือแบ่งไว้คนละตอน แล้วแต่ความเหมาะสมของเนื้อหาในแต่ละด้าน





สำหรับประชากรที่สัมภาษณ์จะเลือกจากข้าราชการจังหวัดชลบุรี ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา คือปลัดจังหวัดชลบุรี ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น

บ้านเมืองพัทยา เนื่องจากแจกแบบสอบถามให้พนักงานเมืองพัทยาทั้งหมด ฉะนั้นจึงสัมภาษณ์เฉพาะพนักงานเมืองพัทยาและสมาชิกสภาเมืองพัทยามางท่านเท่านั้น ส่วนการสัมภาษณ์ผู้ใดบ้างได้กล่าวไว้ในตอนอ้างอิง

การสัมภาษณ์ใช้ตามแนวแบบสอบถาม และเปลี่ยนแปลงคำถามใหม่ หรือตั้งคำถามใหม่ เพื่อให้ได้ประเด็นตามแนวที่ได้ตั้งไว้แล้วดังกล่าว

๒. การสร้างแบบสอบถาม

ผู้วิจัยจะได้สร้างแบบสอบถามและนำไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและเมืองพัทยา และอาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบความถูกต้องในประเด็นที่ทำการศึกษา และปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถามโดยนำไปทดลองใช้ (Pre-test) กับพนักงานเมืองพัทยา ในกองศึกษา (พนักงานครูเมืองพัทยา) จำนวน ๓๐ ชุด แล้วนำผลการวิเคราะห์แบบสอบถามที่ทดลองใช้มาปรับปรุงแบบสอบถามที่ใช้กับกลุ่มตัวอย่างที่แท้จริง คำถามในแบบสอบถามเมื่อผ่านการแก้ไขปรับปรุงแล้ว จะมี ๔๓ ข้อ

คำถามในแบบสอบถามที่สร้างขึ้น จะครอบคลุมประเด็นในการบริหารของเมืองพัทยาคำถามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๔ ว่าด้วยขอบเขตของการวิจัย

คำถามในแต่ละบ้าน จะมีตั้งแต่ ๕ - ๑๐ คำถาม แบ่งเป็น ๒ ตอน

ตอนที่ ๑ เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างและการควบคุมเมืองพัทยา คำตอบจะเป็นคำตอบแบบปลายเปิด แบ่งคำตอบเป็น ๕ ข้อ คือ เห็นด้วยอย่างยิ่ง เห็นด้วยไม่แน่ใจ ไม่เห็นด้วย และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อทราบความเห็นที่โครงสร้างและการควบคุมเมืองพัทยา จะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารเมืองพัทยาหรือไม่เพียงไร

ตอนที่ ๒ เป็นเรื่องเกี่ยวกับความเข้าใจและหลักการในการบริหาร เมือง
พัทยา คำตอบจะแบ่ง เป็น ถูกต้องและไม่ถูกต้อง หรืออื่น ๆ แล้วแต่ความเหมาะสม ทั้งนี้
เพื่อทราบว่า พนักงานเมืองพัทยา ส่วนใหญ่จะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
และการบริหาร เมืองพัทยา เพียงใด อนึ่ง สำหรับแบบสอบถามตอนที่ ๑ จะสามารถใช้วัด
ความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการบริหาร เมืองพัทยาของพนักงานเมืองพัทยา ได้ส่วนหนึ่งด้วย



๓. การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อได้รับแบบสอบถามกลับคืนมาแล้ว ผู้วิจัยจะนำแบบสอบถามมาตรวจให้
คะแนน และนำคะแนนที่ได้มาแจกแจงความถี่ แล้วนำเสนอรายการข้อมูล เป็นตารางต่าง ๆ
โดยใช้ เครื่องคำนวณไฟฟ้า เข้าช่วย

ส่วนการคำนวณหาค่าทางสถิติ เพื่อพิสูจน์สมมุติฐาน ใช้ของ Likert Scale
เป็นหลักในการวิเคราะห์

สถิติที่ใช้ในการคำนวณ

ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ใช้วิธีทางสถิติ คือการหาค่าเฉลี่ยโดยใช้สูตร
ดังนี้

$$\text{สูตร } \bar{X} = \frac{\text{ค่าเนนรวมทั้งหมคของค่าตอบแต่ละกลุ่ม}}{\text{จำนวนประชากร } \times \text{ จำนวนค่าถามในกลุ่ม}}$$

เกณฑ์ประเมินความเห็นต่อความสำเร็จในการบริหารงานใช้ดังนี้

- คะแนน ๑.๐ - ๑.๘ แสดงว่าความพอใจ ในการบริหารงานมีน้อยมาก (มีอุปสรรคมาก)
- คะแนน ๑.๙ - ๒.๖ แสดงว่าความพอใจ ในการบริหารงานน้อย (มีอุปสรรคบ้าง)

- คะแนน ๒.๗ - ๓.๔ แสดงว่าความพอใจ ในการบริหารงานปานกลาง (มีอุปสรรคปานกลาง)
 คะแนน ๓.๕ - ๔.๒ แสดงว่าความพอใจ ในการบริหารงานสูง (มีอุปสรรคน้อย)
 คะแนน ๔.๓ - ๕.๐ แสดงว่าความพอใจ ในการบริหารงานสูงมาก (มีอุปสรรคน้อยมาก)

สำหรับวิธีการของ Likert Scale เป็นวิธีการให้คะแนนในคำตอบโดยแบ่ง เป็น ๒ ประเภทคือ

๑. คำถามเชิงบวกหรือเชิงรับ (Positive) ได้แก่คำถามที่สนับสนุน เช่น "ในการเสนอเรื่องต่าง ๆ ไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่ควรผ่านจังหวัด แต่ควรเสนอตรงไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเลย"

๒. คำถามเชิงลบหรือเชิงปฏิเสธ (Negative) ได้แก่คำถามที่ไม่สนับสนุน เช่น "ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแล การปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา นั้น เหมาะสมแล้ว" เป็นต้น *

การให้คะแนนจะให้ เป็น ๕, ๔, ๓, ๒, ๑ โดยกำหนดว่า คำถามในเชิง "รับ" จะได้ ๕ - ๑ คะแนน เช่นจากตัวอย่างคำตอบ เห็นด้วยอย่างยิ่งจะได้ ๕ คะแนน เห็นด้วย ได้ ๔ คะแนน ไม่แน่ใจได้ ๓ คะแนน ไม่เห็นด้วยด้วยได้ ๒ คะแนน ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง ได้ ๑ คะแนน

คำถามเชิงปฏิเสธ จะให้คะแนนเป็น ๑ - ๕ เช่นตามตัวอย่าง คนตอบ เห็นด้วยอย่างยิ่งได้ ๑ คะแนน เห็นด้วยได้ ๒ คะแนน ไม่ออกความเห็น ๓ คะแนน ไม่เห็นด้วยได้ ๔ คะแนน และไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งได้ ๕ คะแนน

หลังจากให้คะแนนตามหลักเกณฑ์จนครบทุกคำตอบแล้ว ก็รวมคะแนนและหาค่า คะแนน จากสูตรตามวิธีการ Likert Scale โดยวิธีดังกล่าว *

* A.N. Oppenheim, Questionnaire Design and Attitude Measurement. (New York: Basic Books, 1966), pp. 120 - 160.



007450

๗. แนวความคิดในการวิจัย

นอกจาก เพื่อพัฒนาและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวและวัตถุประสงคอื่น ๆ แล้ว การที่ได้ก่อตั้ง เมืองพัทยาขึ้นมา ก็เพื่อพัฒนาและส่งเสริมรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ให้เจริญก้าวหน้า เนื่องจากเมืองพัทยา เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว จนระบบบริหารงานแบบสุขาภิบาล คือสุขาภิบาลนาเกลือในขณะนั้นไม่อาจแก้ปัญหาได้ทันกับการขยายตัวของเมือง เนื่องจากสุขาภิบาลมีโครงสร้างแบบคณะกรรมการ ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้แก้ปัญหาที่ต้องการความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น สุขาภิบาลยังมีอิศรากำลังเจ้าหน้าที่จำกัด และต้องพึ่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง เข้าไปช่วยบริหารงาน เจ้าหน้าที่ เหล่านี้มีภาระหน้าที่อื่นมากไม่อาจช่วยงานของสุขาภิบาลได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้น สุขาภิบาลมีงบประมาณจำกัด การที่จะตั้งงบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่นหรือเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ จึง เป็นไปไคยาก ทำให้ประสิทธิภาพในการแก้ปัญหของท้องถิ่นต้องประสบปัญหาและอุปสรรค

ส่วนระบบบริหารงานแบบ เทศบาลนั้น ได้ก่อตั้งมาแล้ว เป็นเวลานาน แต่ประสิทธิภาพในการบริหารงานอยู่ในขั้นต่ำ ทำให้การแก้ปัญหของท้องถิ่นประสบความ สำเร็จน้อย หากนำระบบดังกล่าวมาแก้ปัญหของ เมืองพัทยา นอกจากไม่ประสบ ความสำเร็จ อาจจะเป็นเหตุให้ เกิดปัญหา เพิ่มขึ้นก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากเทศบาลประสบปัญหา หลายประการ โดยเฉพาะปัญหาค่าก่อสร้างที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากได้จำลองแบบ การปกครองประเทศมาใช้ กล่าวคือแบ่ง เป็นสภาและคณะเทศมนตรี เช่นเดียวกับสภาและ

กองราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ
ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. (เอกสารโรเนียว)

คณะกรรมการฯ ทำให้ไม่เกิดความคล่องตัวเท่าที่ควร นอกจากนี้มักถือกันว่า เทศบาลเป็น
 การเมืองมากเกินไป^๑ จึงมักหาทางโค่นล้มกันเสมอ ทำให้คณะเทศมนตรีไม่มีเสถียรภาพ
 ในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีต้องได้รับเสียง
 ช่างมากจากสภาสนับสนุน จึงจะเป็นนายกเทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีได้ และตลอดเวลาที่
 บริหารงาน เสียงสนับสนุนนี้จะต้องมีตลอดไป^๒ หากเกิดขัดแย้งกัน หรือสภาไม่พอใจ
 คณะเทศมนตรีก็อาจมีการกลั่นแกล้งกันได้ โดยเฉพาะคอนเส็นอวางเทศมัตถุติงประมาณ
 ประจำปี หากสภาเทศบาลไม่เห็นด้วย คณะเทศมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง^๓
 คณะเทศมนตรีจึงล้มลุกคลุกคลาน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในการบริหารงาน เนื่องมาจาก
 ลักษณะของสภามัน อำนาจหน้าที่และวิธีปฏิบัติ หรืออาจเป็นเพราะกฎหมายให้อำนาจ
 สภาเทศบาลมากเกินไป โดยเฉพาะการควบคุมฝ่ายบริหาร หรืออาจเป็นเพราะสมาชิก
 สภาเทศบาลมิได้ปฏิบัติหน้าที่ โดยใช้สิทธิใช้เสียงตามคัดลองของประชาชนโดยอย่างแท้จริง^๔
 จึงทำให้เกิดความยุ่งยากขึ้น และกระทบกระเทือนต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของ
 พนักงานประจำ และในที่สุดก็ส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนรวม

นอกจากนั้น สาเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีอาจ
 เกิดจากการช่วงชิง เพื่อเป็นผู้นำทางการบริหารและกฎหมาย เอื้ออำนวยให้สภาเทศบาล

^๑ ชลธ วนะภูติ, "ถ้าข้าพเจ้าเป็นนายกเทศมนตรี" เทศสัมพันธ์ เอกสารประกอบการ
 การประชุมนายกเทศมนตรีครั้งที่ ๑ ฉบับวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๗).

^๒ ชูบ กาญจนประกร, "นายกเทศมนตรี : พอมัน" เอกสารประกอบการรู้
ในการประชุมใหญ่สามัญภาคเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์
ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๓), หน้า ๒๐

^๓ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๔, มาตรา ๓ ราชกิจจานุเบกษา
 เล่ม ๔๓ ตอนที่ ๑๕๖ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๔.

^๔ มาลัย หุวะนันทน์, "กระบวนการปรับปรุงเทศบาล" เทศสัมพันธ์ ฉบับวันที่ ๑๔
 ตุลาคม ๒๕๐๒, หน้า ๔.



ถอดถอนคณะเทศมนตรีรั้งเกินไป โดยเฉพาะตอนพิจารณา ร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีก็งดแล้ว ในขณะที่คณะเทศมนตรีไม่มีโอกาสยุบสภา หากรัฐบาลจะแก้ไขเทศบัญญัติของกฎหมาย คือพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ เสียมิให้คณะเทศมนตรีถูกล้มง่าย ๆ โดยเพียงแต่สภาเทศบาลไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี^๒ คือควรให้มีการประเมินกันมากกว่าโคนล้มกัน และควรให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจยับยั้ง (veto) มีความเป็นอิสระ และอาจมีการตั้งคณะกรรมการ เพื่อเป็นที่ปรึกษานายกเทศมนตรีด้วย

นอกจากกฎหมายไม่ชัดเจน ความแตกต่างด้านบุคลิกภาพของผู้บริหารงานคือนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล^๓ ก็เป็นตัวมันเองประสิทธิภาพการบริหารงานเทศบาล และทั้ง ๆ ที่ปลัดเทศบาล เป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารงานเทศบาล แต่กลับมีอำนาจหน้าที่ไม่เพียงพอ และไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบที่มีอยู่^๔ และไม่สามารถ

^๑ จงศักดิ์ สุวรรณประทีป, ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างสภาเทศบาลกับคณะเทศมนตรี (วิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐).

^๒ ถวิล ไพรสณฑ์, ภาวะผู้นำทางการบริหารของนายกเทศมนตรี, วิทยานิพนธ์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๐๘.

^๓ สมเจตน์ พันธุ์โมสิต, ความขัดแย้งในการบริหารงานระหว่างคณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาล : ศึกษาถึงบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาล วิทยานิพนธ์ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐.

^๔ วิริย์ ทรรทรานนท์, อำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาลในฐานะหัวหน้างานฝ่ายประจำโดยเฉพาะในการควบคุมเจ้าหน้าที่และควบคุมงานประจำ, วิทยานิพนธ์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๒.

ใช้อำนาจหน้าที่ที่น้อยอยู่นี้ได้อย่างเต็มที่ การที่เทศบาลประสบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงาน ทำให้การบริการสาธารณะไม่ตรงความต้องการของประชาชน ประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่พอใจการบริหารของเทศบาล

เมื่อได้พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การบริหารงานการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลนั้น มีปัญหาหลายประการด้วยกัน และยังมีผู้วิจัยเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขไว้อีกหลายท่านด้วยกัน แต่มีคำนำมากล่าวในที่นี้^๒

จากที่ได้อ่านมานี้ เห็นได้ว่าระบบบริหารงานแบบสภาภิบาลและเทศบาลไม่เหมาะที่จะนำมาแก้ไขปัดหาของเมืองพัทยา เนื่องจากแต่ละแบบก็มีข้อจำกัดในการบริหาร ไม่สามารถบริหารงานให้ราบรื่นปราศจากอุปสรรคได้ สำหรับปัญหาของเมืองพัทยาที่เกิดขึ้นนั้น ย่อมต้องการระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ และความเข้มแข็งในการใช้อำนาจบริหารมาแก้ปัดหา และได้พิจารณาเห็นว่าระบบผู้จัดการเทศบาล (City manager) ที่นิยมใช้กันนี้ในต่างประเทศ เป็นระบบบริหารที่มีประสิทธิภาพ น่าจะนำมาแก้ไขปัดหาของเมืองพัทยาได้

^๑ ประหยัด ยะคะนอง, ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ศึกษา เฉพาะกรณีเทศบาลเมืองระยอง, วิทยานิพนธ์ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓.

^๒ ฑู ชวัช ธานีมิตร, "การปรับปรุงเทศบาลด้วยระบบผู้จัดการ" เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๑๑ เล่มที่ ๕ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๑), หน้า ๑๑๖ - ๑๕๑ ซึ่งเสนอการปรับปรุงเทศบาลด้วยระบบผู้จัดการเทศบาล และชวงศ์ ฉายะบุตร, "ท้องถิ่นอหิปัตย์" เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๘ พ.ศ. ๒๕๑๑ (เล่มที่ ๑ พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๑), หน้า ๑๕๕ ซึ่งเน้นการปรับปรุงหน้าที่ตามกฎหมายของเทศบาล และอมร รัชสาสัย, "เทศบาลเพื่อการพัฒนา" เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๐๘ ณ จังหวัดสงขลา (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๘), หน้า ๖๐ - ๖๒.



แต่การนำระบบผู้จัดการ เทศบาลมาใช้เต็มรูปแบบอาจจะไม่พอหา จึงต้องดัดแปลงหลักการ บางประการให้เหมาะสมกับการบริหารงานของไทย ด้วยเหตุนี้ จึงนำรูปแบบ ผู้จัดการ เทศบาล มาใช้ โดยเรียกว่า "เมืองพัทยา" มี "สภา เมืองพัทยา" และ "ปลัดเมืองพัทยา" เป็นองค์กรสำคัญ

โดยหลักการของระบบผู้จัดการ เทศบาล ต้องการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสภา เทศบาล และผู้จัดการให้แน่ชัด โดยสภา เทศบาลมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายให้ผู้จัดการ เทศบาลบริหารงาน และผู้จัดการ เทศบาลก็ต้องบริหารงานให้ เป็นไปตามนโยบายของ สภา เทศบาล เมืองพัทยาก็เช่นกัน การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างสภา เมืองพัทยาและ ปลัดเมืองพัทยา กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม แม้มีการแบ่งแยก อำนาจหน้าที่ไว้แน่ชัด แต่การก้าวถอยหรือแทรกแซงกันก็อาจปรากฏได้ เช่นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งระบบผู้จัดการ เทศบาล เป็นที่นิยมกันแพร่หลายนั้น นายกเทศมนตรีจะได้รับแต่งตั้ง ฉะนั้น จึงย่อมคิดว่า มีอะไรก็ดีกว่า เหนือกว่าหรือมากกว่าเพื่อน สมาชิกด้วยกัน อย่างน้อย ก็มีอิทธิพลทางใจหรือทางการ เงินครอมง่าสมาชิกบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่บ้าง แสดงว่า มีอิทธิพลเหนือจิตใจราษฎร เพราะฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการ เทศบาล จะตกได้ อิทธิพลของทั้งสภา เทศบาลและนายกเทศมนตรี กล่าวคือ อาจถูกแทรกแซงอำนาจหน้าที่ ในการบริหารงาน จากนายกเทศมนตรีได้ เนื่องจากสมาชิกหรือประชาชนยัง เห็นความ สำคัญ ๆ ของนายกเทศมนตรีในฐานะผู้นำ นายกเทศมนตรีจึงอาจจะอาศัยอิทธิพลดังกล่าว เข้ายุ่งเกี่ยวกับการฝ่ายบริหารในความรับผิดชอบของผู้จัดการ เทศบาลได้ ซึ่งผู้จัดการ

ก็ต้องจำใจยินยอมเพื่อรักษา เสถียรภาพของตนไว้ ทำให้ประสิทธิภาพของงานหย่อนไป การกระทำของนายกเทศมนตรีอาจทำให้สภาท่าตามอย่างบ้าง พฤติกรรมเช่นนี้อาจทำให้ระบบผู้จัดการ เทศบาลล้มได้ เหมือนอย่างที่ปรากฏในบาง เมืองของสหรัฐอเมริกา *

แต่หากผู้จัดการ เทศบาลมีความสามารถ ก็อาจก้าวท่ายการบริหารงานของสภาได้ ซึ่งหากไม่มากนัก สภาอาจจ้อคกลับความซุ่นเคื่องไว้ได้ แต่หากสภา เห็นว่าศักดิ์ศรีและความสำคัญกำลังถูกรุกรอน อาจลงมติเลิกจ้างและถอดถอนผู้จัดการได้ โดยราษฎรไม่อาจชักขวางหรือท้วงติงได้ ทั้ง ๆ ที่ผู้จัดการมีความสามารถ ผลเสียก็ตกกับประชาชน

สรุปได้ว่า

๑. ลักษณะสังคมไทยทำให้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ได้ยาก ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร
๒. การขัดแย้งก้าวท่ายกัน เป็นผลเสียก็จริง แต่การรวมตัวแสวงประโยชน์ มีผลเสียมากกว่า

การแก้ไขจะต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภา เทศบาลและผู้จัดการให้ชัดเจนและกำหนดช่วงเวลาอย่างน้อย ๒ เดือน ซึ่งสภาไม่อาจถอดถอนผู้จัดการได้ เว้นแต่ความผิดร้ายแรง เพื่อให้ผู้จัดการแสดงความสามารถ และควรมีบทกำหนดโทษการก้าวท่ายกันเองระหว่างสภาและผู้จัดการ เทศบาลด้วย ^๒

* ค่ำรง สุนทรสารทูล, "เทศบาลระบบสภาและผู้จัดการประสบความสำเร็จเสมอไปหรือไม่" นิตยสารเทศบาล ปีที่ ๗ เล่มที่ ๗ (กรกฎาคม ๒๕๐๐).

^๒ ชวัช ธนมิตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๗ - ๑๔๘.



เมืองพัทยาที่ประสบปัญหานี้เช่นกัน แม้จะได้แก้ไขปรับปรุงหลักการบางอย่างให้เหมาะสมกับสภาพและลักษณะสังคมไทยแล้วก็ตาม หลังจากบริหารงานไปได้ระยะหนึ่งปัญหาต่าง ๆ ก็เริ่มปรากฏให้เห็นเด่นชัด จนทำให้การบริหารงานของเมืองพัทยาเริ่มประสบอุปสรรค ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงกำรปกครองท้องถิ่น และเมืองพัทยาให้ความสนใจและเริ่มค้นหาสาเหตุแห่งปัญหาและอุปสรรคในการบริหารในทัศนะต่าง ๆ กัน และเสนอแนวทางแก้ไขตามความเข้าใจของตน จนทำให้ผู้คล้ายกับว่าเมืองพัทยาประสบอุปสรรคมากมายจนอาจทำให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือโครงสร้างของเมืองพัทยา หรืออาจทำให้การพัฒนา รูปแบบการปกครองท้องถิ่น เช่น เมืองพัทยาประสมภาวะฯ จะถึงกันได้

การจัดตั้งเมืองพัทยา นอกจากเพื่อส่งเสริมกิจการท่องเที่ยวแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนารูปการปกครองท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะเพื่อแก้ปัญหาความบกพร่องการบริหารงานแบบเทศบาล แต่โดยที่เมืองพัทยาเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เพิ่งจัดตั้งเป็นครั้งแรก จึงยอมเป็นธรรมดาที่ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงาน ซึ่งอาจมีมากหรือน้อยแค่ไหน ย่อมต้องค้นหาให้พบ และต้องเป็นนักหาที่แท้จริง ทั้งนี้เพื่อสามารถแก้ปัญหาได้ตรงจุดและถูกต้องยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็ประโยชน์ยิ่งต่อการบริหารเมืองพัทยาโดยตรง และจะเป็นการลดล้างค่ากล่าวที่ว่า การบริหารเมืองพัทยาอาจเป็นไปได้ในรูป "การปกครองส่วนภูมิภาคแอมแฝง" ใ้บ้าง

การวิจัยเรื่องการบริหารเมืองพัทยานี้ เป็นส่วนหนึ่งของความพยายามที่จะค้นหาปัญหาและอุปสรรคในการบริหารเมืองพัทยาในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เพื่อจะได้เป็นแนวทางให้ผู้เกี่ยวข้องได้พิจารณาแก้ไขต่อไป

๔. ความสำคัญหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้

คาดว่า การวิจัยครั้งนี้ อาจได้ประโยชน์ดังต่อไปนี้

๑. อาจกระตุ้นให้เกิดความรู้หรือแนวความคิดใหม่ ที่จะนำมาพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลประโยชน์ถึงประชาชนในท้องถิ่น เป็นส่วนรวม

๒. เพื่อช่วยให้ทราบปัญหาและแก้ไข้ปัญหาในการปกครองท้องถิ่นได้ตรงจุดอย่าง ถูกต้อง และรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยผ่อนคลาญปัญหาให้เพิ่มขึ้นหรือเพิ่มความสับสนยิ่งขึ้น จนไม่อาจแก้ไขได้

๓. เพื่อช่วยให้การกำหนดนโยบายและวางแผนเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบของ การปกครองท้องถิ่น เป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็วและประหยัด เหมาะสมและตรงกับสภาพ และความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง

๔. เพื่อช่วยแก้ไข้ปัญหาในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น โดยเฉพาะ เมืองพัทยา ให้ถูกจุดได้อย่างถูกต้องและดียิ่งขึ้น

๕. อาจช่วยบุคคลซึ่ง เป็นนักบริหารหรือนักปกครอง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สามารถวินิจฉัย สั่งการ หรือตัดสินใจเกี่ยวกับ การปกครองท้องถิ่นได้ถูกต้อง รวดเร็วยิ่งขึ้น

๖. ช่วยให้ผู้สามารถติดตามและประเมินผลการจัดตั้ง เมืองพัทยา ได้ว่า ได้รับความสำเร็จหรือล้มเหลวมากน้อยเพียงใด

๕. ในการวิจัยเรื่องการบริหาร เมืองพิทยานี้ ใ้แบ่งเค้าโครงวิทยานิพนธ์ดังนี้คือ

๑. บทนำ จะกล่าวถึงเรื่องทั่ว ๆ ไปที่เกี่ยวกับการวิจัย

๒. บทที่ ๑ จะศึกษาแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นโดยสังเขป และแนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริหารงานแบบผู้จัดการ เทศบาล
๓. บทที่ ๒ เป็นเรื่องแนวความคิดในการจัดตั้ง เมืองพัทยา การจัดองค์กร การควบคุมและการบริหาร เมืองพัทยา
๔. บทที่ ๓ เป็นการ เสนอผลการวิจัยจากแบบสอบถามที่ให้นักงาน เมืองพัทยากรอก
๕. บทที่ ๔ สรุปและเสนอแนะ

