



เอกสารวิชาการ

Academic Focus

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: การปฏิรูปเมืองพัทยา

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ISBN 2287-0520

ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก <http://www.parliament.go.th/library>



Academic Focus

มิถุนายน 2559

สารบัญ

บทนำ

โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

เมืองพัทยาในอดีตและปัจจุบัน

โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับเมืองพัทยา

วิเคราะห์สภาพปัญหาของเมืองพัทยา

แผนปฏิรูปเมืองพัทยา

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

บรรณานุกรม

เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: การปฏิรูปเมืองพัทยา

บทนำ

เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มีพื้นที่ส่วนหนึ่งในเขตจังหวัดชลบุรี เมืองพัทยานี้เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่เคยนำเอาการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) อย่างหลาย ๆ เมืองในสหรัฐอเมริกามาใช้ ซึ่งรูปแบบนี้ผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง เพื่อที่จะได้ผู้บริหารมืออาชีพและปลอดจากการเมือง ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ ได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง จึงยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา จากการที่เมืองพัทยาเป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษ ที่เป็นเมืองท่องเที่ยวของประเทศไทย จึงทำให้ได้รับความสนใจในการเดินทางไปท่องเที่ยวจากทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในเมืองพัทยา ตลอดจนปัญหาการบริหารงานของเมืองพัทยา

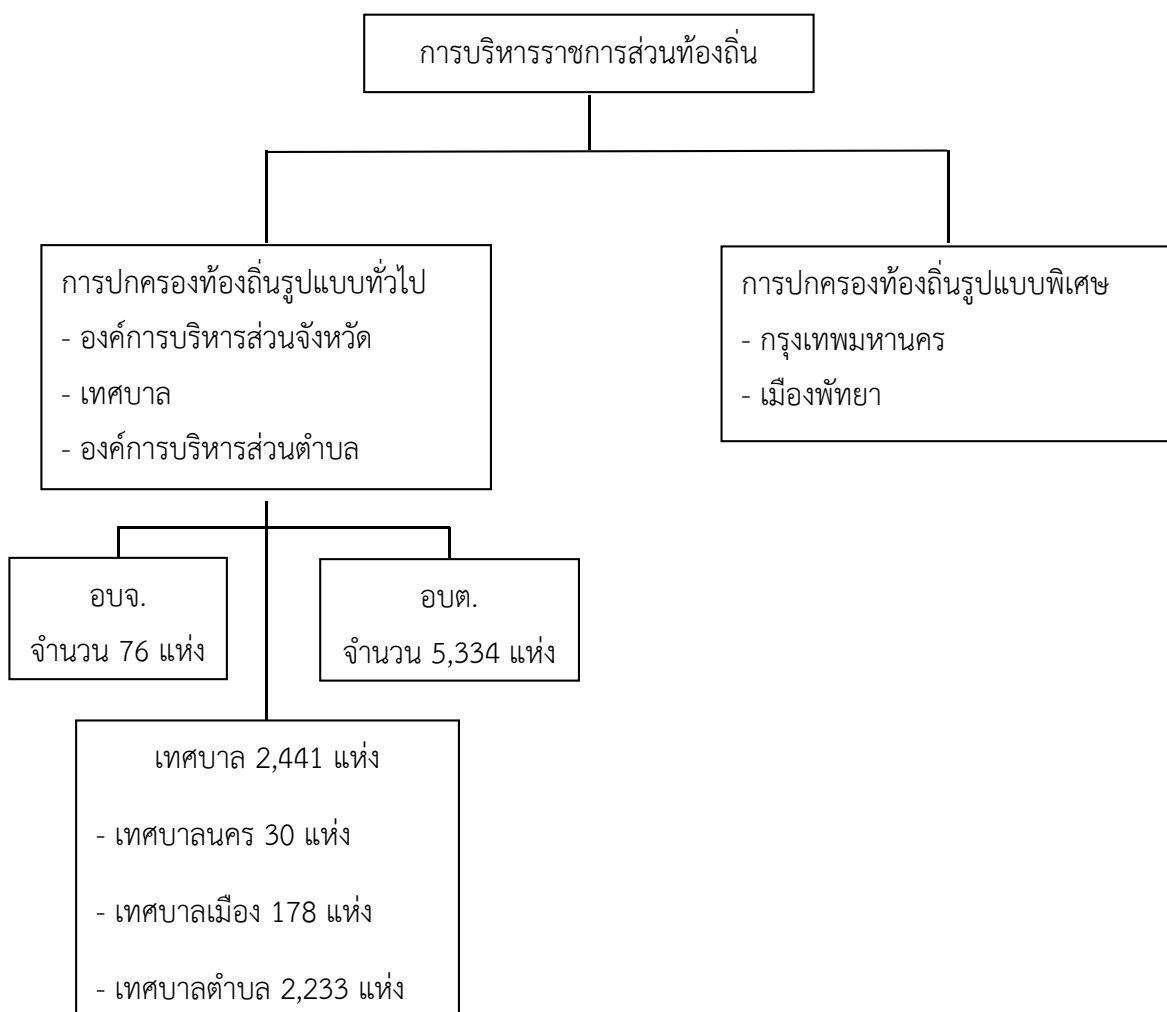
โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มี 2 รูปแบบ คือ

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งในทุกจังหวัดจะมี 3 ประเภทได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการบริหารจัดการไม่เหมือนกับรูปแบบทั่วไป จะมีขึ้นเป็นกรณี ๆ ไป ส่วนใหญ่จะเป็นเขตเมืองใหญ่ เช่น เมืองหลวงหรือเมืองท่องเที่ยว ซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบทั่วไปมาใช้ในการปกครอง ปัจจุบันมีกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

จากโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังที่กล่าวข้างต้น สามารถแสดงเป็นแผนภาพ ได้ดังนี้



ภาพที่ 1 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 6 พฤศจิกายน 2558

ที่มา: การจัดรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทย www.polsci-law.buu.ac.th/technic/download.php?stock_doc_id=43

เมืองพัทยาในอดีตและปัจจุบัน

เมืองพัทยา เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีพื้นที่ส่วนหนึ่งในเขตจังหวัดชลบุรี โดยก่อนเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2521 พัชามีฐานะเป็นสุขาภิบาลนาเกลือ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2499 มีพื้นที่เฉพาะตำบลนาเกลือ ต่อมาได้ขยายเขตไปถึงพัทยาใต้เมื่อ พ.ศ. 2507 มีพื้นที่การปกครองดูแลประมาณ 22.2 ตารางกิโลเมตร แต่เนื่องจากพัทยาได้เจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว กลายเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่ได้รับความนิยมมากทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ ทำให้หน่วยการปกครองที่เป็นสุขาภิบาลอยู่เดิมไม่อาจจะบริหารงานและให้บริการได้ทันกับความเจริญอย่างรวดเร็วได้ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ ผู้จัดการเมือง (City Manager) และกำหนดให้ “เมืองพัทยา” มีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ ซึ่งได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง จึงยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา (ธพร พร้อมเพียรพันธ์, 2552, น. 1)

เมืองพัทยาคือเป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นเมืองท่องเที่ยวในเขตภาคตะวันออกของประเทศไทย ที่ได้รับความสนใจในการเดินทางไปท่องเที่ยวจากนักท่องเที่ยวชาวไทยและชาวต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันเมืองพัทยา มีพื้นที่ในความรับผิดชอบทั้งหมด 208.10 ตารางกิโลเมตร โดยเป็นพื้นดิน 53.44 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด 4 ตำบล 18 หมู่บ้าน (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น, 2558, น. 1) และมีประชากรตามฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร ปี 2557 ประมาณ 113,083 คน อย่างไรก็ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน ปรากฏว่ามีประชากรแฝงที่เข้ามาอยู่อาศัยในเมืองพัทยา โดยข้อมูลจากฝ่ายทะเบียนและบัตรประชาชน สำนักปลัดเมืองพัทยา ณ มีนาคม 2557 มีประมาณ 400,000 – 500,000 คน และมีนักท่องเที่ยวเข้ามาในเมืองพัทยา ซึ่งจากการให้สัมภาษณ์ของผู้อำนวยการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สำนักงานพัทยา เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2558 กล่าวว่าในภาพรวมการท่องเที่ยวในพื้นที่เมืองพัทยาในปี 2557 มีจำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทยจำนวน 2.6 ล้านคน ต่างชาติ 6.5 ล้านคน

โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ได้กำหนดให้โครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วย สภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยา ดังนี้

สภาเมืองพัทยา ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกเมืองพัทยาจำนวน 24 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา สภาเมืองพัทยาจะเลือกสมาชิกสภา 1 คน เป็นประธานสภาเมืองพัทยา และเลือกอีก 2 คน เป็นรองประธานสภาเมืองพัทยา แล้วเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีแต่งตั้ง สมาชิกสภาเมืองพัทยามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ประธานสภาเมืองพัทยามีหน้าที่ดำเนินการประชุม และดำเนินกิจการอื่น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับของเมืองพัทยา นอกจากนี้ ยังมี

ปลัดเมืองพัทยาทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, ม.ป.ป., น. 5)

อำนาจหน้าที่ของสภาเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา ในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้แก่

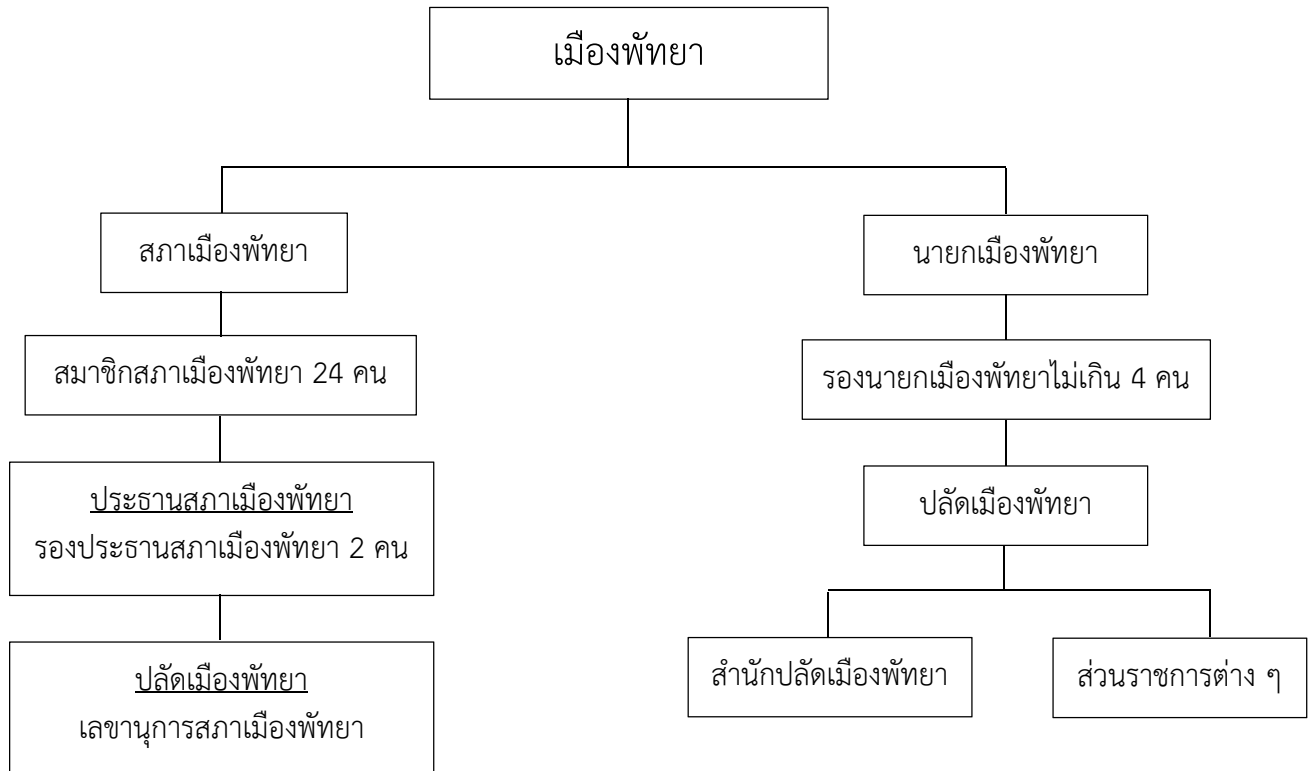
1. เสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติของเมืองพัทยา
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเมืองพัทยา
3. ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกรรมการนายกเมืองพัทยาเกี่ยวกับงานในหน้าที่การเสนอญัตติให้เมืองพัทยาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกเมืองพัทยาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการเมืองพัทยา ฯลฯ
4. อำนาจในการอนุมัติข้อกำหนดของเมืองพัทยา
5. อำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสภาและการตีความข้อบังคับ
6. ร่วมกับฝ่ายบริหารเมืองพัทยาในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเมืองพัทยา (“การจัดรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทย”, ม.ป.ป.)

นายกเมืองพัทยา ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยามีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ในการบริหารกิจการของเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยาสามารถจัดตั้งทีมบริหารเมืองพัทยาได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น รองนายกเมืองพัทยาไม่เกิน 4 คน เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกเมืองพัทยาได้

อำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา

1. กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติและนโยบาย
2. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา
3. แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
4. วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยา (“การจัดรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทย”, ม.ป.ป.)

จากโครงสร้างการบริหารเมืองพัทยา ดังที่กล่าวข้างต้นสามารถแสดงเป็นแผนภาพ ได้ดังนี้



ภาพที่ 2 โครงสร้างเมืองพัทยา

ที่มา: การจัดรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทย www.polsci-law.buu.ac.th/technic/download.php?stock_doc_id=43

อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. รักษาความสงบเรียบร้อย
2. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
3. คุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
4. วางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้าง
5. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
6. จัดการจราจร
7. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
8. กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และบำบัดน้ำเสีย
9. จัดให้มีน้ำสะอาดหรือประปา

10. จัดให้มีการควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
11. ควบคุมอนามัยและความปลอดภัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
12. ควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
13. บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
14. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา, 2542, น. 35)

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับเมืองพัทยา

รัฐบาลส่วนกลางมีความสัมพันธ์กับเมืองพัทยาใน 2 ลักษณะ ได้แก่

1. ความสัมพันธ์ในด้านการร่วมมือ ประสานงานและสนับสนุนส่งเสริมการปฏิบัติงาน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เมืองพัทยาสามารถบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นและดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของชาวเมืองพัทยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลส่วนกลางได้จัดฝึกอบรม/ประชุมฝ่ายบริหาร พนักงาน และลูกจ้างเมืองพัทยาเพื่อกระตุ้นส่งเสริมให้เมืองพัทยาเกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหาร นอกจากนี้รัฐบาลส่วนกลางยังได้ให้คำปรึกษา และคำแนะนำในด้านกฎหมายและระเบียบ ด้านวิชาการแก่เมืองพัทยา รวมทั้งการอุดหนุนทางด้านงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ

2. ความสัมพันธ์ในด้านการใช้อำนาจกำกับดูแลเมืองพัทยา ซึ่งมี 4 ลักษณะ ดังนี้

- 2.1 การกำกับดูแลสภาพเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา โดยกฎหมายได้ให้อำนาจรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี) สามารถจะยุบสภาเมืองพัทยา หรือปลดนายกเมืองพัทยาได้ตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

- 2.2 กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีไตรภาคีกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงาน และลูกจ้างเมืองพัทยา ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางของเมืองพัทยาเอง และคณะกรรมการระดับจังหวัด ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของพนักงานและลูกจ้างเมืองพัทยาเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม

- 2.3 การกำกับดูแลการเงินการคลังของเมืองพัทยา โดยรัฐบาลส่วนกลางได้วางแนวทางการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ เช่น ด้านงบประมาณ การเงินการคลัง รวมทั้งเงื่อนไขในการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลส่วนกลางด้วย

- 2.4 การกำกับดูแลด้านการบริหารงานของเมืองพัทยา โดยรัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์แนวทางการปฏิบัติงาน และการตรวจสอบกำกับดูแลให้เมืองพัทยาปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และแนวทางดังกล่าว โดยจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค นอกจากนี้ยังดูแลการออกข้อบัญญัติของเมืองพัทยาให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและยุติธรรมไม่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น ๆ และเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง (“การจัดรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทย”, ม.ป.ป.)

วิเคราะห์สภาพปัญหาของเมืองพัทยา

จากการที่เมืองพัทยายเป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษ โดยเป็นเมืองท่องเที่ยวของประเทศไทย จึงทำให้ได้รับความสนใจในการเดินทางไปท่องเที่ยวจากทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในเมืองพัทยา ได้แก่ ปัญหาการเติบโตของชุมชนเมือง ประชากรแฝง ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม ปัญหาด้านการจราจร ปัญหาด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ความปลอดภัยทางบกและทางทะเล ฯลฯ จากปัญหาดังกล่าวสามารถวิเคราะห์สภาพปัญหาของเมืองพัทยาได้ดังนี้

1. การจัดบริการสาธารณะของเมืองพัทยามีข้อจำกัดทางด้านอำนาจหน้าที่ที่ไม่เพียงพอและสอดคล้องกับสภาพปัญหา โดยเมืองพัทยายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีลักษณะรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร แต่มีอำนาจหน้าที่เหมือนกับเทศบาลนคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น, 2558, น. 31)

2. มีพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นของตนเองตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม แต่ขาดอำนาจในการดำเนินการ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้น ๆ อาจมิได้ถ่ายโอนภารกิจหรือยังมีได้แก่กฎหมายเฉพาะเพื่อให้เมืองพัทยามีอำนาจตามกฎหมาย เช่นการดูแลพื้นที่ชายฝั่งทะเล รวมถึงสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ริมหาดอาจเป็นอำนาจของกรมเจ้าท่า เป็นต้น (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น, 2558, น. 2)

3. เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ แต่มิได้ดำเนินการในเรื่องที่เป็นปัญหาอย่างจริงจัง การที่เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติแต่ที่เมืองพัทยามิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างจริงจัง เช่นการดูแลรักษาความสะอาดภายในเขตเมือง การจัดระเบียบการจราจร การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการจัดลำดับความสำคัญต่อนโยบายของผู้บริหาร (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น, 2558, น. 3)

4. โครงสร้างทางการบริหารของเมืองพัทยในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้โครงสร้างการบริหารงานของเมืองพัทยเป็นการเลือกผู้บริหารหรือนายกเมืองพัทยาโดยตรง การที่เมืองพัทยามีโครงสร้างการบริหารงานเช่นนี้ จึงทำให้การทำงานของผู้บริหารย่อมต้องให้ความสำคัญกับประชาชนซึ่งเป็นฐานเสียงสนับสนุนในพื้นที่ การตัดสินใจในเรื่องใดก็ตามที่อาจเป็นผลดีต่อเมืองพัทยาโดยรวม แต่หากส่งผลกระทบต่อฐานเสียงที่สนับสนุน ก็อาจทำให้ผู้บริหารเมืองพัทยาลังเลที่จะดำเนินการในเรื่องเหล่านั้น (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น, 2558, น. 7)

5. ปัญหาการคลังและงบประมาณของเมืองพัทยา แม้ว่าเมืองพัทยาจะมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็ตามแต่ทั้งในด้านโครงสร้างรายได้และระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐที่ให้แกเมืองพัทยานั้น ยังคงไม่มีความแตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น แม้ว่าเมืองพัทยาจะสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรงจากรัฐบาล แต่ในหลายกรณีเงินจัดสรรเหล่านั้นอาจไม่ตรงกับ

ความต้องการของเมืองพัทยา เพราะการจัดสรรงบประมาณนั้นอาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของส่วนราชการเองมากกว่า ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้เมืองพัทยาไม่สามารถพึ่งพาตนเองด้านงบประมาณได้ตามภารกิจและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาที่มีอยู่อย่างกว้างขวาง ทำให้เมืองพัทยาไม่สามารถใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของการท่องเที่ยวที่เกิดขึ้นภายในขอบเขตพื้นที่และความรับผิดชอบของเมืองพัทยาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น, 2558, น. 7-8)

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ซึ่งตั้งขึ้นตามมติของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ 9/2558 เมื่อวันอังคารที่ 10 พฤศจิกายน 2558 เพื่อศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางแผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูปพร้อมกำหนดเวลาการปฏิรูป และข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผล โดยได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น รวมถึงวิธีการปฏิรูป กำหนดเวลาการปฏิรูป งบประมาณที่ใช้และหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิรูป ซึ่งสามารถสรุปแผนการปฏิรูปของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ: แผนปฏิรูปเมืองพัทยา ได้ดังนี้

ตารางที่ 1 แผนปฏิรูปเมืองพัทยา

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
แผนปฏิรูปเมืองพัทยา	<p>ประเด็นการปฏิรูป</p> <p>1. ปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการของเมืองพัทยาเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น</p> <p>2. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเมืองพัทยา โดยปรับปรุง บทบาทอำนาจหน้าที่และศักยภาพของเมืองพัทยา เพื่อรองรับการเจริญเติบโตของเมืองในฐานะเป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญของประเทศไทยโดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานมากขึ้น</p>	<p>ปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ</p> <p>1. จัดทำแผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาเมืองพัทยาและท้องถิ่นโดยรอบ และแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาเมืองพัทยาและท้องถิ่นโดยรอบ โดยกำหนดให้มีกลไกในรูปของคณะกรรมการ</p> <p>2. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยา ให้สามารถเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ</p> <p>3. ให้รัฐจัดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ในกรณีที่รัฐมอบหมายให้เมืองพัทยาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ/โครงการตามนโยบายของรัฐบาล หรือนโยบาย/โครงการเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง หรือพัฒนาในฐานะเป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญของประเทศไทยไปสู่เมืองท่องเที่ยว</p>	<p>ระยะที่ 1</p> <p>ภายใน 6 เดือน กิจกรรมที่ปฏิบัติ ได้แก่</p> <p>1. จัดทำแผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาเมืองพัทยาและท้องถิ่นโดยรอบ และแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาเมืองพัทยาและท้องถิ่นโดยรอบ</p> <p>2. ให้เมืองพัทยาปรับปรุงการให้บริการประชาชนให้สะดวกรวดเร็ว พร้อมทั้งจัดระเบียบสภาพภูมิทัศน์ เช่น ถนน ทางเดิน ป้ายต่าง ๆ ฯลฯ</p> <p>3. ให้มีกระบวนการมี</p>	ใช้งบประมาณปกติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	<p>ระยะที่ 1</p> <p>เมืองพัทยา</p> <p>กระทรวงมหาดไทย</p> <p>สำนักนายกรัฐมนตรี</p> <p>และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง</p> <p>ระยะที่ 2</p> <p>สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ</p> <p>เมืองพัทยา</p> <p>กระทรวงมหาดไทย</p> <p>สำนักงานปลัด</p> <p>สำนักนายกรัฐมนตรี</p> <p>และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง</p>

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		<p>ระดับโลก โดยไม่รวมอยู่ในสัดส่วนเงินอุดหนุนตามกฎหมายแผนการกระจายอำนาจ</p> <p>4. ปรับปรุงวิธีการจัดบริการสาธารณสุขของเมืองพัทยาให้มีความคล่องตัว หลากหลาย โดยสามารถดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่น หรือมอบให้หน่วยงานอื่น/เอกชน หรือชุมชนไปดำเนินการได้</p> <p>5. กำหนดให้เมืองพัทยามีระบบงบประมาณที่มีความยืดหยุ่น</p> <p>ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเมืองพัทยา</p> <p>1. ศึกษาทบทวนโครงสร้างการบริหารงานของเมืองพัทยาใหม่เพื่อให้มีลักษณะที่พิเศษและมีประสิทธิภาพต่อการจัดการและแก้ไขปัญหาที่มีความหลากหลายและซับซ้อนของเมืองพัทยา</p>	<p>ส่วนร่วมของภาคประชาชน ที่เป็นตัวแทนจากหลากหลายอาชีพ</p> <p>ระยะที่ ๒</p> <p>ภายใน 8 เดือน</p> <p>1. ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542</p> <p>2. ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของเมืองพัทยาให้มีลักษณะที่พิเศษและมีประสิทธิภาพต่อการจัดการและแก้ไขปัญหาที่มีความหลากหลายและซับซ้อนของเมืองพัทยา</p> <p>3. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาให้สอดคล้องกับภารกิจ เป็นหน่วยงาน</p>		

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
		<p>2. ปรับปรุงกฎหมายให้เมืองพัทยา มีรายได้เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมถึงภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นๆ ให้สอดคล้องกับกฎหมายการกระจายอำนาจ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง</p> <p>3. ปรับปรุงกฎหมายของเมืองพัทยา ให้มีอำนาจในการจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองพัทยาได้อย่างเต็มที่</p> <p>4. ให้เมืองพัทยาเป็นหน่วยงานหลักในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน</p> <p>5. ให้เมืองพัทยาเปิดช่องทางให้ประชาชนมีโอกาสรวมกลุ่มตามความสมัครใจจัดตั้งเป็นองค์กรภาคประชาชน</p> <p>6. กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยาเอง</p>	<p>หลักในการจัดบริการสาธารณะ</p> <p>4. ให้มีบทบาทยุติการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเมืองพัทยาในการวางแผนและปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาในเมืองพัทยา</p> <p>5. ให้อำนาจเมืองพัทยาสามารถจัดบริการสาธารณะด้วยวิธีการที่หลากหลาย โดยอาจกระทำร่วมกับหน่วยงาน/เอกชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์กรภาคประชาชน</p> <p>6. ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และ</p>		

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
			ให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยาให้เมืองพัทยามีการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยาเอง		

ที่มา: แผนการปฏิรูปของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2558, น. 58-60

บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

เมืองพัทยา เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งหนึ่ง มีพื้นที่ส่วนหนึ่งในเขตจังหวัดชลบุรี เป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีหาดทรายและชายทะเล ซึ่งมีชื่อเสียงระดับนานาชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่เคยนำเอา การจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) อย่างหลาย ๆ เมืองในสหรัฐอเมริกามาใช้ ซึ่งรูปแบบนี้ ผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง เพื่อที่จะได้ผู้บริหารมืออาชีพ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ ซึ่งได้กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง จึงยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 และตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับแทน เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ คุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน ฯลฯ มีโครงสร้างการบริหารประกอบด้วยสภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา โดยสภาเมือง พัทยาจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกเมืองพัทยา จำนวน 24 คน มาจากเลือกตั้งของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี สำหรับนายกเมืองพัทยา จะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของ ประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

จากการที่เมืองพัทยาเป็นเมืองที่มีลักษณะพิเศษ ที่เป็นเมืองท่องเที่ยวของประเทศไทย จึงทำให้ได้รับความสนใจในการเดินทางไปท่องเที่ยวจากทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ อันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชนในเมืองพัทยา ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานของเมืองพัทยา ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับผู้ศึกษาเห็นด้วยกับแผนปฏิรูปเมืองพัทยาโดยเฉพาะการปรับปรุงประสิทธิภาพ การให้บริการ โดยการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาให้สามารถเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการ สาธารณะ เพื่อให้เมืองพัทยามีอำนาจในการจัดการและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองพัทยาได้อย่าง เต็มที่รวมทั้งเห็นด้วยที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเมืองพัทยา โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วน ร่วมในการคิด การให้คำปรึกษา เสนอแนะในการดำเนินงาน หรือการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพราะการมีส่วนร่วม ของประชาชนถือเป็นหัวใจของการพัฒนา เป็นรากฐานที่สำคัญที่สุดในการที่จะขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ให้เกิดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมคือ

1. ส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจ และตระหนักถึงความเป็นประชาธิปไตย สนับสนุนให้ ประชาชนในท้องถิ่นที่รู้ปัญหาต่าง ๆ เป็นอย่างดีสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาและเพื่อให้เกิดการแข่งขันมากขึ้น
2. เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยว ดังนั้นจะต้องมีการวางแผนและพัฒนาโครงสร้างทางกายภาพและ สิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมเพื่อมิให้การท่องเที่ยวก่อความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม เพื่ออนุรักษ์คุณค่าและความงดงาม ความมีเสน่ห์ของพัทยาให้ดำรงถาวรตลอดไป
3. เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างเมืองพัทยาและภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้เมืองพัทยาแก้ไขปัญหา ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการประสานงานและความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งภาคเอกชนและประชาสังคมในพื้นที่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการขับเคลื่อนการปฏิรูป ไม่ใช่เพียงแค่แนวคิดเปลี่ยน ปรับ แก้ไขของเก่าเท่านั้น แต่การปฏิรูดยังมุ่งเป้าหมายไปในอนาคต วางรากฐานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อบริบทกับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นกับเมืองพัทยา ซึ่งคงต้องติดตามความคืบหน้าอย่างต่อเนื่องและพร้อมเดินหน้าเพื่อปฏิรูปเมืองพัทยาต่อไป

จัดทำโดย

นางสาววีชราภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ

โทร 0 2244 2060 โทรสาร 0 2244 2058

Email : sapagroup01@gmail.com

บรรณานุกรม

- การจัดรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทย. (ม.ป.ป.). สืบค้น 16 พฤษภาคม 2559 จาก www.polsci-law.buu.ac.th/technic/download.php?stock_doc_id=43
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, คณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น. (2558). รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารของเมืองพัทยาและแนวทางการแก้ไข. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- ธพร พร้อมเพียรพันธ์. (2552). การบริหารจัดการเมืองพัทยาในอนาคต. สืบค้นจาก ฐานข้อมูลโครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย
- ประเทศไทย. (ม.ป.ป.). สืบค้น 13 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.local.moi.go.th/document%202.pdf> 13 พฤษภาคม 2559
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542” (29 พฤศจิกายน 2542). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก, น. 21-48.
- สถิติเมืองพัทยา. (ม.ป.ป.). สืบค้น 13 พฤษภาคม 2559 จาก <http://www.pattaya.go.th/city-information/%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%B2/%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%B2/>
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (ม.ป.ป.). เมืองพัทยา. สืบค้น 13 พฤษภาคม 2559 จาก <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%B2>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น. (2558). แผนการปฏิรูปของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น. สืบค้น 24 ธันวาคม 2558 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d122158-14.pdf