

แนวความคิดและรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในต่างประเทศ
และเมืองพัทยา

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในนานาประเทศ มีหลายรูปแบบแตกต่างกัน แม้ในรูปแบบอย่างเดียวกันก็ยังมีข้อปลีกย่อยในรายละเอียดแตกต่างกันออกไป เช่น คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง อำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหาร ฯลฯ เป็นต้น ขึ้นอยู่กับวิวัฒนาการตลอดจนลักษณะและความต้องการทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครองของประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตามพอจะจำแนกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นได้ 5 รูปแบบดังนี้

ก. รูปแบบที่จำลองระบบสภา (Parliamentary System)
หรือรูปแบบสภาและนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย เป็นรูปแบบที่จำลองการปกครองระบบรัฐสภาในระดับรัฐมาใช้กับท้องถิ่น ซึ่งมีโครงสร้างโดยทั่วไปเทียบได้กับแบบเทศบาลของไทย

ข. รูปแบบที่จำลองระบบประธานาธิบดี (Presidential System)
หรือรูปแบบสภาและนายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก เป็นรูปแบบที่จำลองการปกครองระบบประธานาธิบดีในระดับรัฐ เช่น สหรัฐอเมริกามาใช้กับท้องถิ่น ซึ่งมีโครงสร้างโดยทั่วไปเทียบได้กับรูปแบบกรุงเทพมหานครของไทย

ค. รูปแบบคณะกรรมการ (Commission Form) เป็นระบบการบริหารโดยคณะกรรมการ ซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติและบริหารไปพร้อมกัน มีโครงสร้างโดยทั่วไปเทียบได้กับสุขาภิบาลของไทย ต่างกันตรงที่คณะกรรมการบริหารสุขาภิบาลประกอบด้วยกรรมการทั้งที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและที่ได้รับการแต่งตั้ง

ง. รูปแบบผสม เป็นระบบบริหารแบบสภากับผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งผสมระหว่างองค์กรที่ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล กล่าวคือ สภาท้องถิ่นจะประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐให้เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งเทียบได้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย

จ. รูปแบบผู้จัดการเทศบาล (City manager plan) ¹ เป็นรูปแบบที่ใช้กับเมืองพัทยาและอีกหลายประเทศ ดังจะได้ศึกษารูปแบบโครงสร้างโดยทั่วไป ดังต่อไปนี้

รูปแบบผู้จัดการ เทศบาลโดยทั่วไป

แนวความคิดวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นรูปนี้ เกิดขึ้นจากการวิวัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของรูปคณะกรรมการ (Commission Form) ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

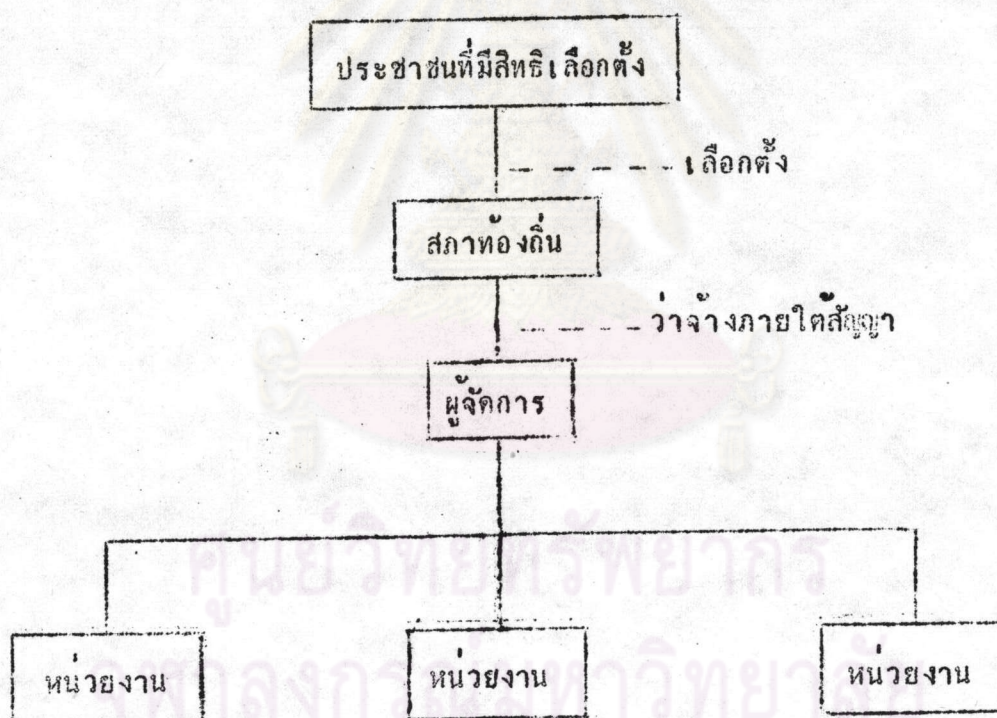
ก. หลักการสำคัญและโครงสร้าง

รูปแบบนี้มีลักษณะสำคัญและโครงสร้างดังนี้ เริ่มแรกประชาชนในท้องถิ่นที่มีสิทธิออกเสียง จะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปประกอบเป็นสภาท้องถิ่นในจำนวนน้อย ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร โดยสภาท้องถิ่นจะมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดนโยบายการบริหารท้องถิ่นและควบคุมการบริหารเทศบาล ต่อจากนั้นสภาท้องถิ่นจะแต่งตั้งนายกเทศมนตรีจากสมาชิกสภา เป็นประธานสภาท้องถิ่น โดยนายกเทศมนตรีจะไม่มีอำนาจบริหารท้องถิ่น หรือมีน้อยมาก และสภาท้องถิ่นจะแต่งตั้งบุคคลภายนอกผู้มีความสามารถเข้ามาเป็นผู้จัดการเทศบาลในฐานะลูกจ้างตามสัญญาว่าจ้าง

¹ บุณยรงค์ นิลวงษ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 22-31

โดยเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารให้มีอำนาจในการบริหารงานท้องถิ่น และมีอำนาจบังคับบัญชาแต่งตั้ง ถอดถอนพนักงานท้องถิ่น ตามที่สภามอบหมาย ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้จึงเปรียบเสมือนโครงสร้างการบริหารงานบริษัทของธุรกิจเอกชน กล่าวคือบรรดาผู้ถือหุ้นคือประชาชนเลือกกรรมการบริษัทคือสภาท้องถิ่นเป็นผู้บริหารนโยบาย ส่วนการดำเนินงานกิจการบริหารเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการบริษัทหรือผู้จัดการเทศบาลซึ่งสภาว่าจ้างมา โดยมีการแบ่งหน้าที่กันและรับผิดชอบตามลำดับชั้น กล่าวคือสภาท้องถิ่นรับผิดชอบต่อประชาชน, ผู้จัดการเทศบาลรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น โดยสรุปรูปแบบนี้จะมีโครงสร้างองค์กรที่สำคัญ 2 องค์กร คือ สภาท้องถิ่นกับผู้จัดการเทศบาล¹

แผนภูมิการปกครองท้องถิ่นรูปผู้จัดการเทศบาล



¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-30



ข. ข้อดีและข้อเสีย ¹

การปกครองท้องถิ่นรูปนี้ นักรัฐศาสตร์ต่างก็เห็นพ้องกันว่า เป็นรูปแบบที่ทำให้มีประสิทธิภาพในการบริหาร เพราะเป็นรูปแบบที่จ้างผู้จัดการเทศบาลซึ่งมาจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นรูปแบบที่ประหยัด เพราะมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นจำนวนน้อยตลอดจนเป็นรูปแบบที่มีการแบ่งงานกันทำโดยไม่ต้องแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากอำนาจในฐานะเป็นผู้บริหารงานท้องถิ่น อยู่ที่สภาท้องถิ่นแต่มอบหมายให้ผู้จัดการรับไปดำเนินงานโดยรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น รูปแบบนี้จึงมีข้อดีและสาระสำคัญหลายประการ ดังนี้คือ

1. มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) เพราะตำแหน่งสูงสุดในการบริหารอยู่ที่ตัวผู้จัดการ
2. มีการประสานงานที่ดี เนื่องจากผู้รับผิดชอบในการบริหารงานมีเพียงคนเดียวคือผู้จัดการ โดยผู้จัดการติดต่อกับสภาและรับโอนนโยบายไปปฏิบัติกับหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ
3. มีการมอบหมายหน้าที่ต่าง ๆ อันเกิดจากการแบ่งความรับผิดชอบในแต่ละลำดับขั้นที่กล่าวมาแล้ว ในเรื่องหลักการสำคัญของรูปแบบนี้
4. มีการรับผิดชอบตามลำดับชั้น (Line of Authority) คือหัวหน้าหน่วยงานทุกหน่วยจะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้จัดการ ผู้จัดการจะต้องรับผิดชอบต่อสภาเทศบาล และสภาก็ต้องรับผิดชอบต่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนอีกต่อหนึ่งเป็นทอด ๆ ไป ซึ่งทำให้การบริหารงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเกิดข้อบกพร่องได้ยาก
5. มีการรวมอำนาจเอาไว้ โดยสภาเป็นผู้ใช้อำนาจต่าง ๆ แต่ผู้เดียว
6. มีลักษณะการสร้างผู้นำฝ่ายบริหาร โดยตัวผู้จัดการมีอิสระในการดำเนินงานพอสมควร

¹ นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา, ช่างูณย์ วรित्रังสิมา, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 129 - 131.

7. ประหยัดค่าใช้จ่าย กล่าวคือเทศบาลรูปนี้ประชาชนจะได้รับผลตอบแทนมากกว่ารูปแบบอื่นในจำนวนเงินงบประมาณที่เท่ากัน แต่ไม่ใช่หมายความว่าเทศบาลรูปนี้จะลดค่าใช้จ่ายอันจำเป็นของเทศบาลลง ค่าใช้จ่ายอาจสูงขึ้นเมื่อมีบริการที่ต้องให้กับประชาชนมากขึ้น

ส่วนข้อเสียของเทศบาลแบบผู้จัดการนั้นมีดังนี้

1. ขาดความเป็นผู้นำทางการเมือง ทั้งนี้เพราะหัวหน้าฝ่ายบริหารคือผู้จัดการ ไม่ได้เข้ามาอยู่ในตำแหน่งโดยได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และสภามีอำนาจลดถอนผู้จัดการเทศบาลได้ ดังนั้นจึงเป็นการเน้นให้สภามีอำนาจมาก

2. ไม่มีความเป็นประชาธิปไตย เพราะหัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับแต่งตั้งโดยสภา ซึ่งอำนาจการบริหารตกอยู่กับผู้จัดการเทศบาลคนเดียว หากสภาเลือกตั้งผู้จัดการเทศบาลผิด ใครคนไม่มีประสิทธิภาพเข้ามาจะทำให้งานของเทศบาลเสียได้

3. บางครั้งไม่สามารถหาตัวผู้จัดการเทศบาลที่มีความชำนาญมาเป็นผู้จัดการได้

4. ไม่เหมาะสมกับนครใหญ่ ๆ เพราะความเป็นผู้นำของตัวนายกเทศมนตรีถูกบั่นทอนลง เป็นการลดอำนาจซึ่งบางแห่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง แต่กลับไปเพิ่มอำนาจให้กับตัวผู้จัดการซึ่งมิได้ผ่านการเลือกตั้งมา

การปกครองท้องถิ่นรูปนี้ นอกจากสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของรูปนี้และนิยมใช้กันแพร่หลายแล้ว ประเทศต่าง ๆ อีกหลายประเทศได้นำเอารูปแบบนี้ไปใช้ เช่น อานาคา ใช้รูปแบบนี้กว่า 50 แห่ง, โอแลนค์ ใช้รูปแบบนี้ 4 แห่ง, เยอรมัน ใช้รูปแบบนี้กับเมืองใหญ่ ๆ เช่น เมืองโคโลญค์ (Colonge) เมืองดุสเซลดอร์ฟ (Dusseldorf)

และประเทศฟินแลนด์ นอร์เวย์ สวีเดน อังกฤษ ออสเตรเลีย อิสราเอล ฯลฯ อย่างน้อย
มีประเทศละ 1 แห่ง¹

แนวความคิดและรูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาและแคนาดา

ก. แนวความคิดและวิวัฒนาการ

สหรัฐอเมริกาเป็นต้นกำเนิดรูปแบบผู้จัดการเทศบาล ซึ่งมีวิวัฒนาการสืบ
เนื่องมาจากการดำเนินงานขององค์การสนับสนุนให้ใช้บัตรเลือกตั้งสั้นแห่งชาติ
(The National Short Ballot Organization)² ซึ่งมีวูดโรวิลสัน
(Woodrow Wilson) เป็นประธานและริชาร์ด เอส ชายส์ (Richard Schilde)
เป็นเลขาธิการขององค์การ และภายหลังต่อมาชายส์ได้รับการยกย่องว่าเป็นบิดาของการ
ปกครองในระบบผู้จัดการ เนื่องจากชายส์เห็นว่าการจัดรูปการปกครองระบบสภาภิคณะ
เทศมนตรี และระบบคณะกรรมการเป็นระบบที่ไม่เหมาะสม เพราะระบบสภาภิคณะ
เทศมนตรีเป็นระบบที่ขัดกับหลักประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองขึ้นอยู่กับความสามารถ
ของนายกเทศมนตรีแต่เพียงผู้เดียว ส่วนระบบกรรมการนั้นชายส์เห็นว่า เป็นระบบที่ขัดต่อ
หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเรื่อง
" การแลกเปลี่ยน " เพราะกรรมการแต่ละคนซึ่งควบคุมงานแต่ละฝ่ายจะพยายามวิ่งแลกเปลี่ยน
เพื่อให้ฝ่ายตนได้งบประมาณมากที่สุด จึงทำให้ไม่มีกรรมการผู้ใดคิดที่จะรับผิดชอบ
ต่องานของเทศบาลอันเป็นส่วนรวม เพื่อแก้ปัญหาข้อบกพร่องของรูปการปกครองทั้งสอง
ชายส์จึงเสนอให้ใช้รูปการปกครองเทศบาลแบบผู้จัดการแทน โดยได้เสนอให้ใช้หลักสาม
ประการ ดังนี้ ประการแรกการใช้บัตรเลือกตั้งสั้น คือ การแต่งตั้งบุคคลเข้าทำหน้าที่ฝ่าย
บริหาร ประการที่สองการเลือกตั้งโดยวิธีรวมเขต และประการที่สามการรวมอำนาจไว้

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

² เป็นองค์การที่สนับสนุนให้ใช้บัตรเลือกตั้งสั้นแทนบัตรเลือกตั้งยาว ทั้งนี้สืบ
เนื่องมาจากความคิดของประธานาธิบดีแจ็กสันที่ส่งเสริมให้มีการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ
ของรัฐแทนการแต่งตั้งจำนวนมาก โดยใช้บัตรเลือกตั้งยาว, องค์การนี้มุ่งจัดค้ำให้มีการ
เลือกตั้งเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นน้อยลง ซึ่งใช้บัตรเลือกตั้งสั้น จึงจัดค้ำบัตรเลือกตั้งยาว

ที่สภาเทศบาลเพียงแห่งเดียว นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้แยกอำนาจทางการเมืองจากการบริหารมาใช้ และที่สำคัญคือชายส์ได้ชี้ให้เห็นว่าเป็นระบบที่สอดคล้องกับหลักการจัดการธุรกิจ¹

แต่การนำรูปแบบผู้จัดการเทศบาลไปใช้ครั้งแรกนั้นอาจกล่าวได้ว่า เกิดจากเหตุบังเอิญคือ ในปี ค.ศ. 1906 เมืองสตอนตัน (Staunton) มลรัฐเวอร์จิเนีย ต้องการนำเอารูปแบบกรมาธิการไปใช้ แต่เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของมลรัฐเองกำหนดไว้ว่า เทศบาลจะต้องมีนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาล จึงมีผู้เสนอให้จ้างผู้จัดการคนหนึ่งทำหน้าที่ควบคุมและบริหารงานเทศบาล ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ. 1908 จึงได้มีการนำเอาระบบผู้จัดการไปใช้ในเมืองดังกล่าว² และต่อมาอีก 4 ปี เมืองเดตัน (Dayton) มลรัฐโอไฮโอ ก็ได้้นำระบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ ทั้งนี้เนื่องมาจากเกิดอุทกภัยร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นมูลค่าถึง 128 ล้านเหรียญ ราษฎรเสียชีวิต 84 ราย โดยผู้รับผิดชอบในการบริหารงานในรูปสภาและนายกเทศมนตรีไม่สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนนั้นได้ ผู้ว่าการมลรัฐในขณะนั้นจึงได้แต่งตั้ง นาย John M. Pelerson เป็นผู้รับผิดชอบให้มีอำนาจเต็มทุกประการเท่าที่จำเป็นจะต้องทำ ปรากฏว่าบุคคลนี้สามารถปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาจึงทำให้ระบบผู้จัดการเป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลาย และปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1963 ได้มีเทศบาลนครต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาที่ใช้ระบบนี้ถึง 1,826 แห่ง นอกจากนี้ยังแพร่หลายไปถึงคานาดาด้วยถึง 69 แห่ง³

¹ สวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์ "เทศบาลในระบบผู้จัดการ" นิตยสารท้องถิ่น 14 (เมษายน 2517) ; 3-5

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 6

³ นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา, ชาญชัย วรित्रังสิมา, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, หน้า 126

โดยสรุประบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา มีแนวความคิด เพื่อมุ่งประสิทธิภาพในการดำเนินงานบริหารเพื่อแก้ปัญหาอุปสรรคระดมการ เนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีหน้าที่ออกกฎหมายท้องถิ่นและบริหาร ซึ่งกรรมการทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกัน แต่หากมีข้อโต้แย้งระหว่างกรรมการด้วยกันหรือกรรมการบางคนบริหารงานบกพร่องแล้ว ก็ จะเกิดความแตกแยกทำให้การบริหารมีอุปสรรคไม่สามารถแก้ไขปัญหของท้องถิ่นอย่าง ลับหลัง และเพื่อขจัดความขัดแย้งระหว่างส่วนต่าง ๆ ในวงการเทศบาลอีกด้วย แต่ ประเด็นที่สำคัญก็คือ เพื่อมุ่งดำเนินงานบริหารท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของ ท้องถิ่นนั่นเอง ดังจะเห็นเจตนารมณ์ของคณะกรรมการที่พิจารณাজัดตั้งเทศบาลแบบผู้จัดการ ณ เมืองสตอนตัน ดังนี้ "... ให้การบริหารของเทศบาลทั้งหมดตกอยู่ในความรับผิดชอบ ของเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถที่เทศบาลได้ว่าจ้างมา ทั้งนี้เพื่อให้มีหน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปเสมือนหนึ่งเป็นผู้จัดการทางธุรกิจ ... ผู้นี้เป็นผู้จัดการหรือหัวหน้าควบคุมงานของ เทศบาล " 1

ส่วนรูปผู้จัดการเทศบาลในแคนาดานั้น เกิดจากแนวความคิดที่พยายามจะแก้ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนไต่ต่อกับประสิทธิภาพในการบริหารงาน กล่าวคือ จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจากประชาชนโดยตรง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย, และผู้บริหารจะได้มาจากการ ว่าจ้างนักบริหารที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาบริหาร ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบ และอาจจะไม่ดำเนินการบริหารตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยทั่วไปโดยตรง แต่ก็ แก้อัศจรรย์ดังกล่าวโดยมอบหมายให้สภาเป็นผู้ควบคุมผู้บริหาร 2 กล่าวคือการเกิดรูปแบบ ผู้จัดการเทศบาลในแคนาดาเป็นผลจากการนำเอาแนวความคิดตามรูปแบบผู้จัดการใน สหรัฐอเมริกามาใช้นั่นเอง

1 ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 182-183

2 Randy H. Hamilton, Comparative municipal government, (Bangkok : The Thammasal University press, 1962), p.168

ข. รูปแบบโครงสร้าง

รูปแบบนี้ในสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยองค์กรที่สำคัญ 2 องค์กร คือ สภาเทศบาล (Council) และผู้จัดการเทศบาล (Manager) ในขนาดากก็เช่นกันซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. สภาเทศบาล เป็นองค์กรนิติบัญญัติ ในสหรัฐอเมริกาสภาเทศบาลโดยปกติมีจำนวนไม่มากนัก คือ ประมาณตั้งแต่ 5-9 คน แตกต่างกันไปตามจำนวนพลเมืองที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น เช่น นครลอสแอนเจลิส กำหนดว่าเทศบาลหนึ่งถ้ามีพลเมืองต่ำกว่า 50,000 คน จะมีสมาชิกสภาเทศบาลเพียง 5 คน ถ้ามีมากกว่า 50,000 คน แต่ไม่ถึง 100,000 คน ก็กำหนดให้มีสมาชิกสภาเทศบาล 7 คน แต่ถ้ามีพลเมืองกว่า 100,000 คน ก็จะมีสมาชิกสภาเทศบาล 9 คน เป็นต้น¹ และสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดนี้จะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งหมด โดยจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยวิธีร่วมเขตและส่วนใหญ่การเลือกตั้งเลือกตั้งพิจารณาจากคุณสมบัติผู้สมัครแต่ละคนเป็นใหญ่ โดยไม่คำนึงถึงระบบพรรค² เนื่องจากต้องการให้เลือกตั้งผู้แทนในระดับท้องถิ่นไม่ตกอยู่ภายใต้การจูงใจจากการหาเสียงเลือกตั้งในระดับชาติ และต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลผู้ได้รับเลือกมีความผูกพันกับท้องถิ่นโดยส่วนรวม โดยไม่ถือว่าเป็นผู้แทนของเขตใดเขตหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ก็มีเทศบาลจำนวนไม่น้อยยังคงใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยวิธีแบ่งเขต³ ส่วนการปกครองท้องถิ่นรูปผู้จัดการในขนาดานสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มีจำนวนน้อยและการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยเป็นการเลือกตั้งแบบอิสระไม่มีการสังกัดพรรค⁴

¹ สวีตส์ สังกัมพันธ์, "เทศบาลในระบบผู้จัดการ", หน้า 8.

² เรื่องเดียวกัน.

³ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 187.

⁴ Hamilton, Comparative municipal government, p. 169.

คานนายกเทศมนตรี (Mayor) รูปผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา นั้น โดยทั่วไปสภาเทศบาลจะเป็นผู้คัดเลือกจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภาด้วยกันเอง คนหนึ่งเป็นนายกเทศมนตรี แต่มีเทศบาลบางแห่งให้ประชาชนเลือกมาโดยตรง คานอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีเทศบาลโดยทั่วไปให้นายกเทศมนตรีทำหน้าที่ เป็นประธานสภาเทศบาลและประธานในการประกอบพิธีต่างๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ก็ตามนายกเทศมนตรีอาจจะมีอำนาจในคานอื่นๆ อีกขึ้นอยู่กับวิธีการได้รับการ คำนวณตำแหน่งเป็นสำคัญ เช่น เทศบาลบางแห่งหากนายกเทศมนตรีมาจากการ เลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง นายกเทศมนตรีแบบนี้มักจะมีอำนาจมากขึ้น เช่น มีอำนาจยับยั้ง (Veto power) มติของที่ประชุมสภาเทศบาลได้ จาก รายงานที่ปรากฏอยู่ใน Municipal Year Book 1963 แสดงให้เห็นว่ามี เทศบาลต่างๆ ซึ่งมีพลเมืองเกินกว่า 5,000 คนขึ้นไป รวม 537 แห่งที่มีการ บริหารงานด้วยระบบนี้ได้ใช้อำนาจยับยั้งมติของที่ประชุมสภาได้ เกินกว่าครึ่งหนึ่ง อำนาจยับยั้งของนายกเทศมนตรีที่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวไปแล้วยังแยกได้ดังนี้ เทศบาลที่นายกเทศมนตรีใช้อำนาจยับยั้งทุกเรื่องของมติที่อยู่ประมาณร้อยละ 11.4 และเทศบาลที่นายกเทศมนตรีใช้อำนาจยับยั้งมติของสภาเทศบาลบางเรื่อง ร้อยละ 18.2 ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 70.4 เป็นนายกเทศมนตรีที่ไม่เคยใช้ สิทธิของตนดังกล่าวแต่อย่างใด¹ ในคานาดาก็เช่นเดียวกันนายกเทศมนตรีจะ ไม่มีอำนาจบริหารแต่อย่างใด แม้แต่อำนาจยับยั้งมติของสภาเทศบาลดังกล่าว²

ในคานอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไป สภาเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่ดังนี้คือ

1. กำหนดนโยบายให้ผู้จัดการดำเนินการบริหาร
2. ออกกฎหมายท้องถิ่น
3. แต่งตั้งหรือถอดถอนผู้จัดการตามเงื่อนไขของกฎหมายและสัญญาจ้าง

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 187-188.

² Hamilton, Comparative municipal government, p.169.

4. อนุมัติหรือยับยั้งข้อเสนอดังกล่าว ๆ ของผู้จัดการเทศบาล
5. ควบคุมการเงินและตรวจสอบบัญชีเทศบาล
6. พิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของเทศบาล
7. กำหนดอัตรารายได้ที่พึงจัดเก็บภายในเขตปฏิรูปที่ดินแห่งกฎหมายทั้งของมลรัฐและของท้องถิ่นเองอีกด้วย ¹

นอกจากนี้สภาเทศบาลบางแห่งยังมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะกรรมการ เพื่อให้ทำหน้าที่บางอย่างตามความต้องการของสภาดีกว่าให้ผู้จัดการเทศบาลแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการเป็นไปตามลำพัง ทั้งนี้เพื่อถ่วงดุลอำนาจที่เข้ารับหน้าที่ให้เกิดความรอบคอบและยุติธรรม แม้จะทำให้อำนาจของผู้จัดการเทศบาลลดลงไปบ้างก็ตาม ²

รูปผู้จัดการเทศบาลในคานาดาที่ชนกันมีอำนาจออกกฎหมายท้องถิ่น กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารอีกทั้งแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารนครอนุมัติงบประมาณและอื่น ๆ ³

โดยสรุปอำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลในสหรัฐอเมริกาและคานาดามีลักษณะเช่นเดียวกัน

2. ผู้จัดการเทศบาล เป็นหัวหน้าสูงสุดในการบริหาร จึงนับว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญของรูปแบบนี้

ก. การแต่งตั้ง

เทศบาลในสหรัฐอเมริกานั้น การแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาลโดยปกติสภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณา เลือกสรรและแต่งตั้งบุคคลหนึ่งเป็นผู้จัดการเทศบาล ให้ทำหน้าที่

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 184, 187

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 187

³ Hamilton, Comparative municipal government, P. 169



บริหารงานเทศบาล โดยคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงาน มีเทศบาลหลายแห่งในสหรัฐอเมริกาที่กำหนดแนวทางการเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาล เป็นกฎหมาย เช่น กฎหมายที่ประกาศใช้ระบบสภาและผู้จัดการเทศบาล เมืองซานบรูโน (San Bruno) ซึ่งตราขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1951 ใ้ระบุว่า "ให้มีการแต่งตั้งผู้จัดการ... โดยสภาเทศบาล...โดยพิจารณาจากคุณสมบัติหรือความสามารถในการบริหารงานเป็น สำคัญ" นอกจากนั้นเทศบาลบางแห่งของสหรัฐอเมริกายังกำหนดไว้อีกด้วยว่าห้ามมิให้ สภาเทศบาลแต่งตั้งจากสมาชิกด้วยกันเอง หรือหัวหน้างานเข้าดำรงตำแหน่งผู้จัดการ เทศบาลไว้ชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง หลังจากพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในเทศบาลนั้น ๆ ¹ รูป ผู้จัดการเทศบาลในคานาดา ก็เช่นเดียวกันผู้จัดการเทศบาลเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารได้รับการ แต่งตั้งจากสภา โดยคัดเลือกมาจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูง ²

รูปแบบผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาและคานาดา ในเรื่องวิธีการแต่งตั้ง ผู้จัดการเทศบาลเหมือนกัน คือสภาเทศบาลเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้ง ซึ่งเป็นวิธีการที่ เหมาะสมตามรูปแบบผู้จัดการเทศบาลแล้ว เพราะสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจกำหนด นโยบายและควบคุมการบริหารงานของผู้จัดการ จึงควรจะมีอำนาจแต่งตั้งผู้จัดการเทศบาล ด้วย

ข. การถอดถอน

การถอดถอนตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา ตามปกติมิได้ กำหนดว่าจะให้ดำรงตำแหน่งนานเท่าใด กล่าวคือ เมื่อแต่งตั้งแล้วก็ให้ทำหน้าที่เรื่อยไป ครอบเท่าที่สภาเทศบาลยังพอใจในผลงานอยู่ แต่เทศบาลบางแห่งวางหลักไว้ว่ามีให้ มี การถอดถอนผู้จัดการเทศบาลที่แต่งตั้งใหม่ออกจากตำแหน่งภายในระยะ 6 เดือนแรก ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับแต่งตั้งใหม่ให้มี เวลาพิสูจน์ความสามารถอย่างเต็มที่นั้นเอง ³

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 189

² Hamilton, Comparative municipal government, P.169

³ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 190

ค. พันความรู้ความสามารถ

โดยทั่วไปรูปผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา กฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาลไว้กว้างๆ ท่านองว่าต้องมีความรู้ความสามารถในการควบคุมบังคับบัญชาและบริหารงาน มีลักษณะและความสามารถในทางธุรกิจ เคยปฏิบัติงานในแขนงวิศวกรรมหรือเคยได้รับการฝึกฝนงานในแขนงวิศวกรรม ฯลฯ เป็นต้น โดยมีได้กำหนดแน่ชัดลงไปว่าต้องมีความรู้ความสามารถในระดับใด แต่การสำรวจความคิดเห็นของผู้จัดการเทศบาลชั้นนำในสหรัฐอเมริกา 10 ราย ทำให้ทราบว่บรรดาความรู้ต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล ซึ่งต้องใช้ยู่ตลอดเวลาตามลำดับมากน้อย นอกจากภาษาอังกฤษแล้วมีดังนี้ รัฐประศาสนศาสตร์ ศิลปะในการพูด การคลัง, รัฐศาสตร์, การบริหารงานบุคคล, ตรรกวิทยา, บัญชี, กฎหมายและจิตวิทยา¹ ในคานาคาก็เช่นเดียวกันโดยหลักแล้วจะต้องได้รับการคัดเลือกจากผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์มาดำรงตำแหน่งผู้จัดการเทศบาล²

ง. ภูมิลำเนา

กฎหมายมิได้ระบุถึงภูมิลำเนาของผู้จัดการเทศบาลแต่อย่างใด ด้วยมุ่งประสงค์คัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถเขามาบริหารงานเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงว่าเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตใด เพราะเทศบาลส่วนมากยังเห็นพ้องกันว่า การที่ผู้จัดการเทศบาลมาจากท้องถิ่นอื่นจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าแต่งตั้งคนในท้องถิ่นเอง เนื่องจากสามารถบริหารงานโดยไม่ต้องอึดอัดใจเพราะไม่มีความสัมพันธ์กับคนในท้องถิ่นนั้นมาก่อนอีกด้วย แต่ก็มีกฎหมายของเทศบาลบางแห่งระบุว่าต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้นด้วย³

¹ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 190-191.

²Hamilton, Comparative municipal government, p.169.

³ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 191.

จ. อำนาจหน้าที่

รูปผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้ทำหน้าที่ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลและรับผิดชอบเกี่ยวกับงานของเทศบาลทุกอย่าง รวม ตลอดถึงหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและเทศบัญญัติ
2. แต่งตั้ง ควบคุม-ดูแล ตรวจสอบและถอดถอนหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจน เจ้าหน้าที่เทศบาลตามระเบียบและกฎเกณฑ์ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล โดยสภาจะไม่ สอดแทรกเข้าไปเกี่ยวข้องกับ
3. ให้ความเห็นและเสนอแนะเกี่ยวกับกิจการของเทศบาลต่อสภาเทศบาล
4. รายงานให้สภาเทศบาลทราบถึงฐานะการเงิน และความจำเป็นที่เทศบาล จะต้องใช้เงินในอนาคต
5. จัดเตรียมงบประมาณเสนอสภาเทศบาลเพื่อพิจารณาอนุมัติ
6. จัดทำและเสนอรายงานในเรื่องต่าง ๆ ตามที่สภาเทศบาลต้องการ
7. ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และเสนอรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้ประชาชน และสภาเทศบาลทราบ ¹
8. ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้หรือตามที่สภามีบัญชา ในกรณีในเรื่อง นั้น ๆ มิได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ²

¹ สวัสดิ์ ส่งสัมพันธ์ "เทศบาลในระบอบผู้จัดการ", หน้า 10-11

² ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 192

ส่วนในคานาคาผู้จัดการเทศบาลมีอำนาจหน้าที่คล้ายกับผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ดังต่อไปนี้

1. ให้ปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบัญญัติทั้งหลาย
2. ควบคุมหน่วยงานทั้งหลายและแต่งตั้งบังคับบัญชา และถอดถอนผู้ใ้บังคับบัญชาตามระเบียบว่าด้วยการเจ้าหน้าที่ของเทศบาล
3. เสนอแนะแก่สภาเกี่ยวกับกิจการของเทศบาลเท่าที่ผู้จัดการต้องการ
4. รายงานให้สภาทราบตลอดเวลาเกี่ยวกับสถานะการเงิน และความต้องการในอนาคตของเทศบาล
5. จัดทำและเสนองบประมาณรายปีแก่สภา
6. จัดทำและเสนอรายงานต่าง ๆ เท่าที่สภาต้องการ
7. แจงให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับการดำเนินงานของเทศบาลโดยอาศัยรายงานที่เสนอแก่สภา

นอกจากนั้นผู้จัดการเทศบาลจะต้องปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ และมติของสภา ¹

ด. เงินเดือน

ผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกาจะได้รับเงินเดือนสูงกว่าพนักงานเทศบาลอื่น ๆ แม้แต่นายกเทศมนตรี แต่รายได้ของผู้จัดการเทศบาลบางคนหากไปทำงานธุรกิจแล้วก็ยังนับว่าเป็นรายได้ที่ต่ำอยู่ ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปการกำหนดรายได้ของผู้จัดการเทศบาลจะขึ้นอยู่กับจำนวนพลเมืองที่อยู่ในเขตเทศบาล ถ้าเทศบาลใดมีขนาดใหญ่และพลเมืองมากรายได้ของผู้จัดการเทศบาลก็จะสูงกว่าเทศบาลที่มีพลเมืองน้อย นอกจากนี้เทศบาลบางแห่งรายได้ของผู้จัดการเทศบาลยังขึ้นอยู่กับงบประมาณประจำปี ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง การศึกษา อายุ จำนวนผู้ใ้บังคับบัญชา และรายได้ของหัวหน้า

1 Hamilton, Comparative municipal government, P. 169-170

หน่วยงานอีกด้วย¹ กล่าวโดยสรุป เรื่อง เงินเดือนของผู้จัดการเทศบาลในสหรัฐอเมริกา
 ชี้แนะว่าค่าอยู่ จึงเป็นธรรมดาที่บางคนไม่นิยมอาชีพนี้

3. ความสัมพันธ์ระหว่างสภา กับผู้จัดการเทศบาล

รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่กำหนดสัดส่วนอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบหรือ
 ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลและผู้จัดการเทศบาลได้อย่างเหมาะสม สอดคล้องกัน
 โดยได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่และมีลำดับชั้นบังคับบัญชาอย่างชัดเจน เพื่อมิให้ฝ่ายหนึ่ง
 ฝ่ายใดเข้าไปมีบทบาทแทรกแซง อีกฝ่ายหนึ่งจนอาจเกิดผลเสียหายแก่เทศบาลได้
 กล่าวคือกำหนดตั้งแต่ให้สภาเทศบาลเป็นองค์กรนิติบัญญัติ และทำหน้าที่กำหนดนโยบาย
 เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารของเทศบาล ส่วนผู้จัดการเทศบาลเป็นฝ่ายรับงาน
 นโยบายมาปฏิบัติ สภาจะไม่ยื่นมือเข้าไปยุ่งเกี่ยวในการบริหารงานของเทศบาลโดย
 เด็ดขาด และผู้จัดการเทศบาลจะไม่ยึดอำนาจสภามาเป็นของตนเช่นกัน ทั้งนี้
 เพราะผู้จัดการเทศบาลมีฐานะเป็นเพียงลูกจ้างของสภาไม่ใช่ นายจ้าง จึงอยู่การทำงาน
 ของสภา กับผู้จัดการเทศบาลต้องเกี่ยวข้องกันเสมอ แต่กฎหมายก็ได้กำหนดอำนาจ
 หน้าที่ไว้โดยชัดเจนแล้ว เช่น ระบุให้ผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติ สภาเป็น
 ผู้อนุมัติ และเมื่อสภานุมัติข้อบัญญัติแล้ว ผู้จัดการเทศบาลต้องปฏิบัติ ความสัมพันธ์
 ระหว่างสภา กับผู้จัดการเทศบาลตามกฎหมายนี้มักไม่เป็นปัญหา แต่ที่เป็นปัญหาคือการ
 อาศัยความสัมพันธ์นี้ เข้าไปแทรกแซงด้วยการนำเรื่องส่วนบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่น
 ฝากให้ผู้จัดการเทศบาลบรรจุพรรคพวกของตนเข้าทำงานเป็นพนักงานเทศบาล ทำให้
 การบริหารงานของผู้จัดการเทศบาลขาดความเป็นอิสระและอาจเกิดความเสียหายได้
 เกี่ยวกับเรื่องนี้ เทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกาได้กำหนดโทษของการแทรกแซง
 อำนาจของกันและกันไว้ เช่น สมาชิกสภาใดที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการบริหารงาน หากมี
 การฝากบรรจุพรรคพวกของตนเข้าทำงานเป็นพนักงานเทศบาลดังกล่าว เมื่อพิสูจน์
 ได้ความจริง เช่นนั้นก็ให้พ้นจากตำแหน่งไป นอกจากนั้นเทศบาลบางแห่งยังกำหนดให้

¹ ประหยัด หงษ์ทองดำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 193.

การพิจารณาโทษของสมาชิกสภาเทศบาลที่เข้าไปแทรกแซงโดยเปิดเผยต่อหน้าประชาชน
อีกด้วย ¹

ก. รายได้

ส่วนรายได้รูปผู้จัดการเทศบาลในคานาคานั้นกฎหมายกำหนดรายได้นี้
ดังนี้คือ

1. รายได้จากภายในท้องถิ่น (From Local Sources) รายได้ประเภท
นี้เทศบาลเกือบทุกแห่งในคานาคามีรายได้มาจากภาษีทรัพย์สินเป็นส่วนใหญ่ และเทศบาล
จะเป็นผู้จัดเก็บภาษีเอง นอกจากนั้นมีแหล่งรายได้ที่สำคัญดังนี้คือ

ก. ภาษีรายตัวเป็นภาษีที่เก็บจากผู้อยู่ในเขตเทศบาลเฉพาะที่เป็นผู้ชาย
และเก็บเป็นรายปีตามข้อจำกัดซึ่งกำหนดโดยมณฑล มีเป็นส่วนน้อยที่จะเก็บภาษีนี้จาก
ผู้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลซึ่งเป็นผู้หญิง

ข. ภาษีมหรสพ เป็นภาษีซึ่งเก็บจากค่าผ่านประตูตามลักษณะมหรสพที่
กฎหมายกำหนดขึ้น โรงละคร, โรงภาพยนตร์, การแข่งขันกีฬา เป็นต้น

ค. ภาษีการขาย เป็นภาษีที่เก็บจากราคาขายปลีกจากการขายสินค้า
และโลกภัณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องเสียภาษี

ง. รายรับเบ็ดเตล็ด ได้แก่ รายรับ ดังนี้คือ

1. ใบอนุญาตเพื่อควบคุมกิจกรรมทางธุรกิจและการประกอบวิชาชีพ
สถานมหรสพ ยานพาหนะและสัตว์

2. ค่าเช่า ค่าสัมปทาน และค่าอนุญาต ซึ่งเป็นค่าธรรมเนียมจ่าย
ให้แก่เทศบาล เพื่อเป็นการได้มาซึ่งสิทธิที่จะใช้ทรัพย์สินของเทศบาล เช่น สิทธิที่จะใช้
ถนนสำหรับบรรทุกขนส่งสาธารณะหรือการเช่าอาคารของเทศบาล

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 194

3. ค่าบริการ สำหรับน้ำประปา, ไฟฟ้า, การกำจัดสิ่ง
ปฏิกูล, การเก็บขยะ ฯลฯ

4. รายได้จากธุรกิจ เช่น การอำนวยความสะดวกในการ
พักผ่อนหย่อนใจ เช่น การบริการสนามกอล์ฟ สระว่ายน้ำ หรือจากการให้เช่า
แผงในตลาด

5. ภาษีทรัพย์สินส่วนบุคคล บางเทศบาลเก็บภาษีจากมูลค่า
ของทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งประชาชนในเขตเทศบาลเป็นเจ้าของ¹

2. รายได้จากแหล่งภายนอกท้องถิ่น (From non-local sources)

มีดังนี้

ก. ภาษีที่เก็บโดยมณฑล (province) แล่นำมาแบ่งปันภายใน
มณฑล กล่าวคือ ในบางมณฑลรายรับได้มาจากเก็บภาษีของมณฑลบางอย่างอาจ
จะต้องแบ่งให้เทศบาลทั้งหลายภายในมณฑล เช่น ในออนตาริโอ (Ontario)
20% ของรายรับได้มาจากใบอนุญาตขายสุราต้องนำมาแบ่งให้แก่เทศบาล โดย
คิดแบ่งตามจำนวนประชากรและในบริติช โคลัมเบีย (British Columbia)
เทศบาลได้รับส่วนแบ่ง 30% ของรายได้ของมณฑลที่จัดเก็บจากค่าธรรมเนียมใบ
อนุญาตยานยนต์

ข. เงินอุดหนุน เป็นเงินช่วยเหลือของมณฑลให้แก่เทศบาล
ซึ่งกำลังเพิ่มความสำคัญมากขึ้น การจัดเงินอุดหนุนในคานาคาดังกล่าวส่วนใหญ่
มีวัตถุประสงค์กว้างๆ 3 ประการ คือ

1. เงินอุดหนุนโดยไม่มีเงื่อนไขผูกพัน เป็นเงินอุดหนุนเพื่อ
ช่วยเทศบาลลดภาระจากค่าใช้จ่ายต่างๆไป เพื่อให้เทศบาลต้องพึ่งภาษีทรัพย์สิน
เป็นรายรับของเทศบาลเพียงอย่างเดียว เช่น ในมณฑลบริตันสวิด (Brunswick)
และออนตาริโอ (Ontario) ให้เงินอุดหนุนโดยไม่มีเงื่อนไข ไม่มีการกำหนด
ประเภทกิจการที่จะนำเงินอุดหนุนไปใช้จ่าย โดยคิดแบ่งให้ตามจำนวนประชากร

¹Hamilton, Comparative municipal government, pp.171-172.

2. เงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และคิดเป็นอัตราส่วน ร้อยละเงินอุดหนุนเพื่อจูงใจให้เทศบาลดำเนินการหรือปรับปรุงกิจการใดที่มณฑล เห็นว่าสมควรจัดทำ โดยมณฑลจะให้เงินร้อยละของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการ ดำเนินการกับกิจการที่เหมาะสม เช่น ในออนทาร์โอ มณฑลได้ให้เงิน อุดหนุนแก่เทศบาลเป็นจำนวนร้อยละของค่าใช้จ่าย หรือต้นทุนในการจัดให้มีห้อง สวมใส่สาธารณะ โดยคิดคำนวณจากจำนวนประชากรของแต่ละเทศบาล

3. เงินอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะโดยเท่าเทียมกัน เป็นเงินอุดหนุนที่ไม่คิดตามจำนวนประชากรของแต่ละเทศบาล ทั้งนี้เพื่อให้ เทศบาลที่ไม่ค่อยมีรายได้และมีประชากรน้อยได้มีโอกาสได้รับเงินอุดหนุนจำนวน มาก เพื่อจัดให้มีการบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งใดแน่นอน เช่น ใน ออนทาร์โอต้องการปรับปรุงถนนและทางหลวงในพื้นที่ของมณฑล มณฑลก็จะให้ เงินอุดหนุนแก่นครเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของค่าก่อสร้าง แต่จะให้เงินอุดหนุน แก่เมืองและหมู่บ้านเป็นจำนวนครึ่งหนึ่งของค่าก่อสร้างที่ได้รับอนุมัติแล้ว

ค. เงินกู้ยืม อาจกู้ยืมจากธนาคาร สถาบันการพาณิชย์อื่นๆ และออกพันธบัตรขายให้แก่ประชาชนได้ด้วย อีกทั้งในบางมณฑลอาจมีเงินกองทุนพัฒนาเทศบาล ซึ่งแต่ละเทศบาลมีสิทธิขอกู้เงินไปพัฒนาเทศบาลได้ โดย เสียดอกเบี้ยต่ำกว่าการกู้เงินจากแหล่งอื่นโดยเฉพาะเอกชน

ง. รายได้จากการประเมินพิเศษ เพื่อหาเงินมาใช้จ่ายในการ พัฒนาเทศบาล เทศบาลในแคนาดาที่มีการประเมินภาษีพิเศษขึ้น โดยเก็บจาก เจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับประโยชน์จากการปรับปรุงเทศบาลนั้น เช่น หากมีการ สร้างถนนใหญ่ผ่านแห่งใด เทศบาลมีอำนาจจัดเก็บภาษีพิเศษจากประโยชน์ที่ เจ้าของทรัพย์สินที่อยู่ติดถนนที่สร้างหรือปรับปรุงใหม่ เช่น เทศบาลอาจจะจ่าย ค่าก่อสร้างเพียง 50% ของค่าสร้างถนน ส่วนที่เหลืออีก 50% เก็บจากการ ประเมินภาษีพิเศษดังกล่าว¹

¹Ibid., pp. 172-174.

ง. การควบคุม

การควบคุมการปกครองท้องถิ่นในคานาดานั้น เนื่องจากคานาดามีวิธีการปกครองประเทศ 2 วิธีการคือ การปกครองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งการปกครองทั่วประเทศเป็น 10 มณฑล แต่ละมณฑลจะมีสถานิติบัญญัติ ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง โดยแต่ละมณฑลจะมีพรรคการเมืองของตนเอง เมื่อได้รับเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะดำเนินกิจการนโยบายของพรรคและผู้บริหารของแต่ละมณฑลเรียกว่า นายกรัฐมนตรี (Prime Minister) และมีคณะรัฐมนตรีเป็นสภาผู้บริหาร ดังนั้นเทศบาลแต่ละแห่งซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของมณฑล โดยหลักแล้วมณฑลกำหนดให้เทศบาลบริหารงานโดยอิสระ ภายใต้กฎหมายระเบียบข้อบังคับของมณฑล และโดยปกติจะไม่มีหน่วยงานใดที่ควบคุมเทศบาลโดยเฉพาะ แต่พอจะแยกพิจารณาดังนี้

1. ควบคุมโดยแผนกการปกครอง ซึ่งมณฑลได้จัดตั้งขึ้นหลายแผนกคือ

ก. แผนกกิจการเทศบาล เก้าในสิบมณฑลของคานาดาตั้งแผนกขึ้นในหน่วยงานปกครองของมณฑล ซึ่งมีรัฐมนตรีของมณฑลเป็นหัวหน้า โดยมีหน้าที่เป็นผู้นำและแนะแนวการพัฒนาเทศบาล และอาจควบคุมหลายประการ ดังนี้

1. จัดให้มีและกำหนดมาตรฐานการบริการของเทศบาล
2. จัดให้มีและกำหนดระบบบัญชีหรือระบบจัดเก็บสถิติข้อมูลต่างๆ เป็นระบบเดียวกัน
3. ให้ความเห็นชอบอนุมัติข้อบัญญัติของเทศบาล

ข. แผนกอื่นๆ ตามที่มณฑลเห็นสมควร เช่น แผนกการศึกษา แผนกสาธารณสุข แผนกทางหลวง เป็นต้น และบางมณฑลขอบัญญัติเกี่ยวกับสาธารณสุขต้องได้รับอนุมัติจากแผนกสาธารณสุขก่อน ขอบัญญัติเกี่ยวกับการจราจรต้องได้รับอนุมัติจากแผนกทางหลวงก่อน เป็นต้น แต่ในทุกมณฑลขอบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงานหรือแผนกหนึ่งของมณฑลก่อนเสมอ

ค. คณะกรรมการบริหาร เป็นหน่วยงานที่มณฑลตั้งขึ้นเพื่อพิจารณากิจการบริหารบางเรื่องของเทศบาล เช่น ในอาหาริโอและควิเบต มีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับหนี้สินของเทศบาลและเทศบาลไม่อาจก่อหนี้ได้หากมิได้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการนี้พิจารณาก่อน¹

2. การควบคุมโดยสภานิติบัญญัติของมณฑล

เนื่องจากเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายของมณฑล ซึ่งออกโดยสภานิติบัญญัติ ดังนั้นเทศบาลจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่สภานิติบัญญัติของมณฑลกำหนด เช่น เทศบาลจะเก็บภาษีได้เท่าที่กฎหมายของมณฑลกำหนดไว้ และในบางมณฑลสภานิติบัญญัติจัดตั้งองค์การระดับมณฑลเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการเงินและบัญชีของเทศบาลเป็นครั้งเป็นคราวได้ มีอยู่ 2 มณฑล ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของมณฑลทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบเทศบาล²

สำหรับการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา นั้น เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นรูปการปกครองแบบสหพันธรัฐ แต่ละมลรัฐมีรัฐธรรมนูญเป็นของตนเอง และมีอำนาจปกครองมลรัฐอย่างอิสระเพียงแต่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของสหพันธ์เท่านั้น การปกครองท้องถิ่นรวมถึงการควบคุมจึงเป็นเรื่องของแต่ละมลรัฐ โดยที่รัฐบาลกลางไม่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าลักษณะใด แม้รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาก็มิได้กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นไว้ ส่วนการควบคุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นของแต่ละมลรัฐนั้นแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การควบคุมโดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ กล่าวคือ สภานิติบัญญัติของมลรัฐจะเป็นผู้ให้กำเนิดองค์การปกครองท้องถิ่นภายในมลรัฐในรูปของการออกกฎบัตร กำหนดโครงสร้างรูปแบบของการบริหาร และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนกำหนดอัตราภาษีของท้องถิ่นและการออกกฎหมายของท้องถิ่น

¹Ibid., pp. 175-176.

²Ibid., pp. 176-177.

2. การควบคุมโดยฝ่ายตุลาการของมลรัฐ ฝ่ายตุลาการมีอำนาจชี้ขาดข้อขัดแย้งในปัญหาระหว่างมลรัฐกับท้องถิ่น ท้องถิ่นกับเอกชน และท้องถิ่นกับท้องถิ่นกันเอง นอกจากนี้ศาลมลรัฐยังมีอำนาจตรวจสอบว่าท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดไว้หรือไม่

3. การควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของมลรัฐในลักษณะที่เป็นการรักษามาตรฐานของงานต่าง ๆ เช่น การศึกษา การวางผังเมือง การก่อสร้างสาธารณะสถาน การจัดระบบการขนส่ง เป็นต้น

4. การควบคุมทางการเงิน เนื่องจากองค์การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาต้องหาเงินอุดหนุนของมลรัฐและรัฐบาลกลางอยู่ ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อมลรัฐให้เงินอุดหนุนแล้วมลรัฐก็ต้องควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ติดตามผลงานรวมทั้งกำหนดแบบบัญชี และควบคุมวงเงินสูงสุดที่จะใช้ได้¹

การควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นของคานาดาและสหรัฐอเมริกาคล้ายกัน ทั้งนี้เพราะควบคุมโดยมณฑล หรือมลรัฐ ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยรัฐบาลกลางมิได้เข้ามาเกี่ยวข้องในการควบคุมแต่อย่างใด และเป็นการกำหนดวิธีการควบคุมเฉพาะในเรื่องที่สำคัญ ๆ เท่านั้น ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับรูปแบบผู้จัดการเทศบาล เป็นรูปแบบที่ต้องการความคล่องตัวในการบริหารงาน

โดยสรุปรูปแบบโครงสร้างระบบผู้จัดการเทศบาลทั้งในสหรัฐอเมริกาและคานาดา โดยทั่วไปแล้วมีหลักการสำคัญเหมือนกับทุกประการ เช่น เป็นการผสมผสานอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ใต้นัก อำนาจกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารของผู้จัดการรวมอยู่ในความรับผิดชอบของสภาเทศบาลฝ่ายเดียว ความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีดุลแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงหมดไป เป็นการแบ่งแยกหน้าที่อย่างมีสัดส่วนโดยให้สภาเทศบาลทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติ กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหาร ส่วนหน้าที่ในการบริหารงานนั้นผู้จัดการเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบ และเป็นสภาที่มีจำนวนสมาชิกสภาน้อย ทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารงานเพียงคนเดียวคือ

¹ อูทซ์ หิริญโต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 116-117

ผู้จัดการเทศบาลซึ่งได้รับการว่าจ้างจากผู้ที่มีความสามารถและประสบการณ์ โดยมีอำนาจสมบูรณ์ในการบริหารงานและบังคับบัญชาพนักงานทุกคน เป็นต้น จะมีรายละเอียดแตกต่างออกไปบ้างก็แต่เฉพาะเทศบาลบางแห่งในสหรัฐอเมริกาเอง เช่น เทศบาลบางแห่งกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมีอำนาจยับยั้ง (Veto power) มติของสภาเทศบาล เป็นต้น

เทศบาลแบบผู้จัดการนี้ประสบความสำเร็จและได้รับความนิยมนิยมพอสมควรในการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ประมาณกันว่าเทศบาลของสหรัฐอเมริการาว 30% ที่ใช้ระบบผู้จัดการ¹ และจากผลของการศึกษาวิจัยถึงคุณภาพประโยชน์ของเทศบาลแบบผู้จัดการในสหรัฐอเมริกาก็เป็นที่ยอมรับกันว่า เทศบาลแบบผู้จัดการมีคุณภาพหลายประการด้วยกัน ทั้งในด้านประสิทธิภาพของการบริหารงานการประหยัดรายจ่ายและผลงานที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น ดังเช่นในปี ค.ศ. 1940 ได้มีการสำรวจวิจัยคุณภาพประโยชน์ของระบบผู้จัดการที่ใช้กันอยู่ในเทศบาลต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริการวม 50 แห่งด้วยกันแล้ว สรุปได้ว่าระบบผู้จัดการนี้มีข้อดีอยู่ 8 ประการด้วยกันคือ

1. ทำให้เรื่องการเมืองหรือความแตกแยกภายในองค์การบริหารงานของเทศบาลน้อยลง
2. ระเบียบบริหารงานได้รับการปรับปรุงดีขึ้น
3. การปฏิบัติหน้าที่และการควบคุมดีขึ้น
4. สร้างสรรคความเป็นผู้นำดีกว่าแบบอื่น ๆ
5. เกียรติภูมิของสภาเทศบาลสูงขึ้น
6. การบริหารงานเป็นไปด้วยความชำนาญกว่าที่เคยเป็นมาก่อน
7. เทศบาลมีความสำคัญและมีบทบาทกว้างขวางกว่าเก่า
8. ประหยัดรายจ่าย²

¹ สันธิ์ บางยี่ขัน, การเมืองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ:บริษัทสำนักพิมพ์พัฒนศึกษา จำกัด 2524) หน้า 514

² ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 195

แนวความคิดรูปแบบผู้จัดการเทศบาลเมืองพัทธยา

เดิมเมืองพัทธยาเป็นเพียงหมู่บ้านชาวประมงเล็ก ๆ มีคนอาศัยอยู่น้อย และกระจัดกระจายกัน ลักษณะภูมิประเทศเป็นหาดทรายขาวแนวยาว มีน้ำทะเลที่สะอาดและเงียบสงบ จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา เริ่มมีนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น และมีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีทหารอเมริกันซึ่งตั้งฐานทัพในประเทศไทยที่จังหวัดนครราชสีมา เข้ามาท่องเที่ยวพักผ่อนที่พัทธยา โดยผลัดกันมาเป็นกลุ่ม ๆ ละประมาณ 100 คน อยู่ครั้งละ 1 สัปดาห์ และเข้าบ้านพักตากอากาศของพระยาศุสุนทรพักอยู่เพื่อการนี้โดยเฉพาะ¹ จากจุดเริ่มต้นดังกล่าว การท่องเที่ยวของพัทธยาจึงเจริญก้าวหน้าเรื่อยมาในระยะเวลาเพียง 10 ปีเศษต่อมาเท่านั้น พัทธยาได้เปลี่ยนสภาพจากหมู่บ้านชายทะเลที่เงียบสงบมาเป็นสถานที่ท่องเที่ยวตากอากาศที่ทันสมัยและเจริญก้าวหน้าดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน

ขณะที่พัทธยาเป็นหมู่บ้านชาวประมงนั้น พัทธยาเป็นเพียงหมู่บ้านหนึ่งในตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรีเท่านั้น แม้อต่อมาทางราชการได้จัดตั้งสุขาภิบาลนาเกลือขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2499 หมู่บ้านชาวประมงที่พัทธยาดังกล่าวก็ยังอยู่นอกเขตสุขาภิบาล² ส่วนการปกครองหมู่บ้านชาวประมงที่พัทธยา ในขณะนั้นก็ยังอยู่ในความปกครองดูแลของผู้ใหญ่บ้าน กำนันตำบลหนองปรือ นายอำเภอบางละมุง และหน่วยงานระดับสูงตามลำดับชั้นบังคับบัญชา ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

เมื่อปี พ.ศ. 2507 ทางราชการได้ขยายสุขาภิบาลนาเกลือครอบคลุมไปถึงหมู่บ้านชาวประมงที่พัทธยาด้วย เนื่องจากพัทธยาเริ่มมีชุมชนและเจริญมากขึ้น เพราะการท่องเที่ยวที่พัทธยาเริ่มได้รับความนิยมจากประชาชนมากขึ้นนั่นเอง สุขาภิบาลนาเกลือในขณะนั้นจึงมีพื้นที่ปกครองเพิ่มมากขึ้นรวมทั้งหมดประมาณ 22.2 ตารางกิโลเมตร³

ส่วนแนวความคิดจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเมืองพัทธยานั้นแยกพิจารณาได้ดังนี้

¹ สำนักปลัดเมืองพัทธยา, ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเมืองพัทธยา (เอกสารโรเนียว)

² เรื่องเดียวกัน.

³ สำนักปลัดเมืองพัทธยา, แผนกนวิจัยบายและแผน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 2 เมืองพัทธยา 2525-2529, หน้า 8.

ก. สภาพลักษณะเฉพาะตัวของเมืองพัทยา เนื่องจากต่อมาพัทยามีสภาพเศรษฐกิจเน้นหนักไปทางอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวอย่างมาก ทั้งนี้เพราะมีภูมิประเทศเหมาะสมกับการพักผ่อนหย่อนใจ อีกทั้งอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ มากนักและมีการคมนาคมที่สะดวกประกอบกับพัทยามีโรงแรม กิตติาคาร สถานเริงรมย์ และเครื่องอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับกิจการการท่องเที่ยวอยู่บ้างแล้ว จึงเป็นที่นิยมของนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเป็นอันมาก ทำให้กิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม กิตติาคาร สถานเริงรมย์ ฯลฯ เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว สามารถทำรายได้เข้าสู่พัทยาและรัฐในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก และสำหรับกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยวในขณะนั้นมี ดังนี้ โรงแรมชั้นหนึ่ง 1 โรงแรม มีห้องพักประมาณ 3,000 ห้อง โรงแรมชั้นสองและบังกาโล 45 แห่ง สถานบริการและกิตติาคาร 25 แห่ง บาร์และไนท์คลับ 15 แห่ง สถานอาบอบนวด 4 แห่ง ธาราการอมสิน 1 แห่ง ธาราการพาลิซีย์ 7 แห่ง ฯลฯ เป็นต้น¹ นอกจากนี้ประชากรเมืองพัทยาโดยเฉพาะชาวท้องถิ่นเดิมซึ่งเคยประกอบอาชีพประมงและเกษตรกรรมหันมาประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวมากขึ้น เช่น กิจการโรงแรม ร้านอาหาร สถานเริงรมย์ การให้บริการนำเที่ยวและขายของที่ระลึก ตลอดจนอาชีพบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจนกระทั่งมีประชากรในอาชีพนี้มากกว่าอาชีพประมงและเกษตรกรรม² นอกจากนี้ประชากรจากท้องถิ่นอื่นได้หลั่งไหลเข้าสู่เมืองพัทยามากขึ้น ทั้งนี้เพราะเป็นแหล่งที่มีงานหลายรูปแบบ เช่น บริการ, ลูกจ้างในโรงแรม, กิตติาคาร และอื่น ๆ

เมื่อพัทยาเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่จะมีการควบคุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้พัทยาต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ มากมายที่สำคัญ ๆ มีดังนี้³

1. ปัญหาขาดแคลนที่อยู่อาศัยของคนงานและผู้ประกอบอาชีพเป็นลูกจ้างในสถานบริการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ทั้งนี้เนื่องจากมีประชากรจากท้องถิ่นอื่นอพยพเข้ามาเป็นจำนวนมาก รัฐบาลไม่สามารถสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นพื้นฐานได้ทัน

¹ ประหยัด หงษ์ทองดำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 198

² เรื่องเดียวกัน

³ สำนัก ปลัดเมืองพัทยา, แผนกนโยบายและแผน เมืองพัทยา 2522-2523

(ชลบุรี : กมลทิพย์การพิมพ์, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 36-37.

เอกชนไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยเองได้ เนื่องจากที่ดินมีราคาแพงขึ้นอย่างรวดเร็ว บุคคลเหล่านี้จึงอยู่กันอย่างแออัดในเขตอาศัยที่มีอยู่แล้วและที่ใหม่บางแห่งซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการท่องเที่ยวในด้านความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสวยงาม

2. ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นที่รวมของบุคคลหลายประเภท จึงมีพวกมิจฉาชีพเข้ามาปะปนก่อให้เกิดความผิดต่อชีวิตและทรัพย์สินเสมอ และมีการเอารัดเอาเปรียบนักท่องเที่ยวในด้านต่าง ๆ เช่น ราคาสินค้า คุณภาพสินค้าและอาหาร นอกจากนี้ยังไม่มีความปลอดภัยในการใช้เรือ การเล่นกีฬาทางน้ำด้วย

3. ปัญหาเกี่ยวกับผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง เนื่องจากพัทยาเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วโดยขาดการวางแผนและควบคุมที่ดีมาแต่แรก จึงก่อให้เกิดปัญหา เช่น การสร้างอาคารรุกล้ำที่สาธารณะและก่อสร้างอาคารยื่นเข้าไปในทะเลซึ่งทำลายความสวยงามของชายหาด การสร้างอาคารแออัดอย่างขาดระเบียบและทำลายความสวยงามตามธรรมชาติ เป็นต้น

4. ปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาน้ำทะเลบางแห่งสกปรก อันเนื่องมาจากการปล่อยน้ำมัน การเหยาะ การระบายน้ำโสโครกลงทะเล ส่วนด้านความสะอาดของพัทยา การเก็บขยะ แม้จะมีรถขนขยะคอยเก็บกวาดก็ตาม แต่กำลังเจ้าหน้าที่และเครื่องมือไม่เพียงพอ

5. ปัญหาเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น ปัญหาขาดแคลนน้ำจืด บริโภค ถนนส่วนใหญ่ไม่ได้มาตรฐาน ระบบน้ำยังไม่มี การจราจรติดขัด นอกจากนี้ยังขาดแคลนการบริการทางสังคมอื่น ๆ เช่น สถานีอนามัย แพทย์-พยาบาล เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าวนับว่าเป็นปัญหาที่มีขอบข่ายกว้างขวางยุ่งยากซับซ้อนที่เป็นลักษณะเฉพาะตัวของพัทยาเอง จึงอาจกล่าวได้ว่าพัทยาจจำเป็นต้องมีรูปแบบการปกครองตนเองที่เหมาะสมกับลักษณะดังกล่าวอย่างยิ่ง

ข. แนวความคิดในการจัดการรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่พหุวิทยา เพื่อแก้ปัญหา
ดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยได้ตั้งคณะกรรมการเรียกว่า "คณะกรรมการศึกษาหาข้อมูล
สำหรับพิจารณาจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษที่พหุวิทยา" ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่
ต่าง ๆ หลายหน่วยงาน เช่น ผู้แทนจากองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
ในขณะนั้น ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้แทนจากสำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนจากสำนักผังเมือง และผู้แทนจาก
กรมตำรวจ เป็นต้น โดยให้มื่ออำนาจหน้าที่ในการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพหุวิทยา เพื่อ
พิจารณหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไป และพิจารณาขอร่างกฎหมายว่าด้วยการ
ปกครองท้องถิ่นที่พหุวิทยานี้ใหม่ด้วย¹ ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีแนวความคิดในการ
จัดการรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่พหุวิทยา ดังนี้

จากลักษณะทางเศรษฐกิจของพหุวิทยาที่เน้นหนักไปในทางอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ประกอบกับปัญหาต่าง ๆ มีขอบข่ายกว้างขวางสลับซับซ้อน การแก้ปัญหาจึงเป็น
เรื่องที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถของผู้มีอำนาจบริหารกิจการเมืองพหุวิทยาตลอดจน
งบประมาณจำนวนมาก อีกทั้งจากความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่าง
จริงจัง แต่เนื่องจากสภาวะวิสัยเวลานั้น เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก
ใช้กับท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรขนาดพื้นที่และความเจริญไม่มากนัก เช่น มีขนาดพื้นที่
ประมาณ 1-4 ตารางกิโลเมตร มีจำนวนประชากรอย่างน้อย 1,500 คน มีร้านค้า
ประมาณ 100 ห้อง เป็นต้น² และมีองค์กรบริหารท้องถิ่นขนาดเล็ก กล่าวคือ บริหาร
งานโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการสุขาภิบาล" ซึ่งประกอบด้วย
เจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่เป็นกรรมการ และกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน
จำนวน 4 คน โดยมีทั้งอำนาจออกข้อบังคับสุขาภิบาลและมีอำนาจบริหารไปพร้อมกันด้วย
ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้นำเอาข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาช่วยปฏิบัติงานประจำของ
สุขาภิบาลด้วย โดยมอบหมายอำนาจหน้าที่ไว้คือ ให้ปลัดอำเภอที่ได้รับแต่งตั้งเป็น

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 180

² วิทยา นาคศิริกุลกิจ, การเมืองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า 80

กรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่เป็นปลัดสุขาภิบาล เสมียนตราอำเภอเป็นสมุหบัญชี
 สุขาภิบาล สมุหบัญชีอำเภอเป็นหัวหน้าส่วนการคลัง อนามัยอำเภอเป็นหัวหน้า
 ส่วนสาธารณสุข และสารวัตรใหญ่หรือผู้บังคับกองตำรวจของท้องถิ่นเป็นหัวหน้า
 ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น และจะมีพนักงานประจำอยู่บ้างก็ใน
 ตำแหน่งที่สำคัญ เช่น นักการภารโรง คนยาม คนรักษาความสะอาด
 เป็นต้น¹ จึงเป็นรูปการปกครองที่มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่อันจำกัด

นอกจากนั้นกฎหมายกำหนดให้รูปแบบสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่น้อยไม่
 พอเหมาะกับลักษณะเฉพาะตัวของเมืองพัทยา เช่น กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มี
 อำนาจหน้าที่ในการวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง ควบคุมและส่งเสริม
 กิจกรรมท่องเที่ยว ฯลฯ เป็นต้น ทั้งเป็นรูปแบบที่มีรายได้จากการเก็บภาษีที่จำกัด
 ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาลจึงไม่สามารถรับภาระแก้ปัญหาและพัฒนา
 พัทยาให้เจริญเติบโตได้ดี

กรณีรูปเทศบาล เนื่องจากเป็นรูปแบบฝ่ายบริหารที่มีอำนาจน้อยกว่า
 สภา (Weak executive) เพราะมีฝ่ายบริหารที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและ
 การเห็นชอบของฝ่ายสภา ทำให้ฝ่ายบริหารต้องทำตนเป็นนักการเมืองเพื่อเสี่ยง
 สนับสนุนตน ฝ่ายสภาก็พยายามใช้อำนาจของตนทำตัวเป็นนักการเมืองเพื่อให้ฝ่าย
 บริหารออกจากตำแหน่ง จึงเกิดการพิพาทระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาอยู่
 เสมอ นับว่าเป็นรูปแบบที่เปิดโอกาสให้เล่นการเมืองมากกว่า เน้นประสิทธิภาพ
 การบริหารงานของท้องถิ่น นอกจากนั้นตำแหน่งนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้า
 ฝ่ายบริหารเป็นตำแหน่งที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน และได้รับการเห็นชอบ
 จากมติสภาให้ดำรงตำแหน่ง จึงเป็นการไม่แน่ว่าจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ
 เสมอไป อีกทั้งส่วนใหญ่ของนายกเทศมนตรีมิใช่เป็นนักการเมืองโดยอาชีพ มีอาชีพ
 ประจำอยู่แล้วจึงไม่มีเวลาพอที่จะบริหารงานเทศบาลได้เต็มเวลา แต่ลักษณะ
 เฉพาะตัวของเมืองพัทยาต้องการผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ ต้องการประ-
 สิทธิภาพในการบริหาร ดังนั้นรูปแบบเทศบาลจึงไม่เหมาะสมสอดคล้องกับเมืองพัทยา

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132-133.

ส่วนรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นระบบที่นำเอาข้าราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด และนายอำเภอ เข้ามาร่วมบริหารกิจการท้องถิ่นในตำแหน่งที่สำคัญ เช่นเดียวกับรูปแบบสุขาภิบาล นอกจากนี้เป็นรูปแบบที่ไม่ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตยแล้วยังทำให้ข้าราชการซึ่งต่างมีภาระกิจในราชการประจำมากอยู่แล้วต้องมารับผิดชอบงานขององค์การปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอีก ทำให้ข้าราชการเหล่านี้ไม่สามารถทำงานให้เกิดผลดีทั้งสองด้าน จึงเป็นรูปแบบที่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะตัวของพหุวิทยา

สำหรับรูปแบบกรุงเทพมหานครนั้น แม้จะเป็นรูปแบบที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายสภาซึ่งเป็นไปตามระบบ Strong executive ที่นิยมใช้กันในปัจจุบันก็ตามโดยที่รูปแบบนี้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงไม่แน่ว่ารูปแบบนี้จะได้นักบริหารที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงหรือไม่ โดยเฉพาะประเทศไทยและเมืองพัทยาเอง ยังขาดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่สนใจเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งด้วยแล้ว รูปแบบกรุงเทพมหานครจึงเป็นระบบบริหารที่ไม่แน่ว่าจะเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะตัวของพหุวิทยาหรือไม่

จากแนวความคิดที่ไม่อาจจะจัดรูปแบบการปกครองที่พหุวิทยาตั้งที่กล่าวมาแล้ว ทำให้คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อหารูปแบบที่เหมาะสมกับพหุวิทยาดังเห็นร่วมกันว่า จะต้องจัดรูปแบบการปกครองที่พหุวิทยาใหม่โดยมีหลักการว่า รูปแบบการปกครองใหม่จะต้องมีลักษณะเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาของพหุวิทยาที่มีลักษณะเฉพาะตัว และจะต้องมีประสิทธิภาพในการบริหารซึ่งเหมาะสมกับการะกิจในอนาคตด้วย ซึ่งรูปแบบตามแนวความคิดของคณะกรรมการชุดดังกล่าว ตรงกับหลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นรูปผู้จัดการเทศบาล (City manager plan) เพราะรูปแบบนี้ได้นำเอานักบริหารอาชีพที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูงเข้ามาบริหารกิจการเพื่อมุ่งประสิทธิภาพ ประกอบกับเป็นรูปแบบที่ผสมผสานอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไว้ที่สภาท้องถิ่นแห่งเดียว โดยให้ผู้บริหารดำเนินกิจการต่าง ๆ ภายใต้นโยบายของสภาท้องถิ่น รวมทั้งการเข้ารับตำแหน่งของผู้บริหารก็เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาจ้าง



มิใช่วิถีทางและเหตุผลทางการเมืองจึงเป็นการลบทบาททางการเมืองของท้องถิ่นลง และผู้บริหารในระบบนี้ปลอดจากภาวะถูกแทรกแซง อันเป็นการแก้ไขจุดดพร่องของรูปแบบเทศบาลอีกด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้เลือกเอารูปแบบผู้จัดการเทศบาลมาใช้ที่ พัทธยา¹ ซึ่งนับว่าเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะตัวของเมืองพัทลุงอย่างยิ่ง ดังเห็นได้จาก เหตุผลที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทลุง พ.ศ. 2521 มีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า

เนื่องจากเขตสุขาภิบาลนาเกลือ . . . ได้เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว และเป็นสถานที่พักตากอากาศที่มีชื่อเสียงมากที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย . . . จึงทำรายได้ให้แก่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก การที่ท้องถิ่นนี้ได้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว เช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม สิ่งแวดล้อม การผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร . . . และโดยที่รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่าในปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นหลายประการสมควรจัดระเบียบการปกครองในท้องถิ่นนี้ใหม่ให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อให้สามารถแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันได้คำนึงถึงหลักการปกครองตนเอง . . .

จะเห็นได้ว่ารูปแบบผู้จัดการ เมืองพัทลุงมีแนวความคิดและวิวัฒนาการมาจาก รูปแบบคณะกรรมการ คือ สุขาภิบาลนาเกลือ ทั้งนี้เพราะรูปแบบดังกล่าวไม่เหมาะสม และเพื่อมุ่งประสิทธิภาพในการบริหารงาน เหมือนกับแนวความคิดและวิวัฒนาการรูปแบบนี้ ในสหรัฐอเมริกา ตลอดจนได้รับแนวความคิดรูปแบบโครงสร้าง หลักการสำคัญต่าง ๆ มาจากสหรัฐอเมริกาโดยตรง แต่เนื่องจากเมืองพัทลุงมีสภาพลักษณะและความต้องการ ทั้งทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองแตกต่างกันไป รูปผู้จัดการเทศบาลเมืองพัทลุงได้นำ มาใช้แก้ไข และเหมาะสมสอดคล้องกับเมืองพัทลุงหรือไม่จะได้กล่าวต่อไป

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 180-181