

แนวทางการบริหารสาธารณะในปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของเมืองพัทยา

How the public administration in Pattaya

ดร. รุ่งรัตนา เจริญจิตต์¹

¹บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Email Address : roongrattana09@gmail.com

Abstract

Pattaya Public Service is facing many problems in managing Pattaya City. The impact on the way people live. The research aims to To study the history, problems and appropriate measures in public service. Use qualitative research model. Documentary study Collect data from the sample population. 3 is the group of executives. Frontline workers And 16 people using the interview. Is tested by a male. The study indicated that Pattaya has a special form of government that is different from the local government. Because Pattaya is a tourist city. The problem of public service has to bear the burden of solving these problems more than other local administrative organizations. The problem of urban growth. Latent population and social order Environmental issues The study found the appropriate measures and measures. Should study the potential area. And use it to truly benefit. Has the power to conduct streamlined public services. Promote public participation in local government, special forms, as appropriate for the area.

บทคัดย่อ

การจัดบริการสาธารณะเมืองพัทยาประสบกับปัญหาด้านการบริหารจัดการเมืองพัทยาในหลากหลายมิติ อันส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน ซึ่งการวิจัยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ปัญหา และมาตรการที่เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะ ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาจากเอกสาร เก็บข้อมูลจากประชากรจากกลุ่มตัวอย่าง 3 คือกลุ่มของผู้บริหาร กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ที่ทำหน้าที่ และประชาชนทั่วไป จำนวน 16 คน โดยใช้แบบสัมภาษณ์ มีการตรวจโดยผู้เชี่ยวชาญ ผลการศึกษาพบว่า เมืองพัทยาใช้รูปแบบการปกครองแบบพิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป เนื่องจากเมืองพัทยามีสถานภาพเป็นเมืองท่องเที่ยว มีปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะต้องแบกรับภาระในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ มีปัญหาการเติบโตของชุมชนเมือง ประชากรแฝงและการจัดระเบียบสังคม ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม จากการศึกษาพบแนวทางและมาตรการที่เหมาะสม โดยควรศึกษาคัดยกภาพพื้นที่ และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างแท้จริง มีอำนาจในการดำเนินการจัดทำบริการ



สาธารณชนที่คล่องตัว ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามความเหมาะสมของพื้นที่

คำสำคัญ การบริการสาธารณะ/ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ /เมืองพัทยา

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จำแนกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และ 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มี 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา (สถาบันพระปกเกล้า, 2549, หน้า 20) ซึ่งเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นเมืองท่องเที่ยวระดับนานาชาติที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย ทั้งในด้านรายได้ และการสร้างงาน พัทยาไม่ได้เป็นแค่สถานที่ท่องเที่ยวหลักสำหรับคนไทยเท่านั้น แต่ชื่อเสียงของเมืองพัทยายังคงแพร่กระจายไปยังอีกหลาย ๆ ประเทศด้วย อาจจะเป็นเพราะว่าพัทยามีแหล่งท่องเที่ยวยามราตรีระดับโลก และยังคงมีแหล่งธรรมชาติอย่างหาดพัทยา หาดจอมเทียน เกาะล้าน ไร่อูนุ่ชิวเวอร์เลค รวมไปถึงการแสดงเกี่ยวกับวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมของความเป็นไทย สถานที่ท่องเที่ยวที่น่าสนใจ ได้แก่ โรงละครไทยอลังการพัทยา ที่นำเสนอการแสดงความเป็นไทยรูปแบบใหม่ในโรงละครขนาดความจุ 2,000 ที่นั่ง พิพิธภัณฑ์ตุ๊กตาทมิ (Teddy Bear Museum Pattaya) ตั้งอยู่บนถนนเลียบชายหาด พัทยาเหนือ มีความหลากหลายของร้านอาหาร และการกีฬาทั้งทางบกและทางน้ำมากมาย ดังนั้น เมืองพัทยาจึงเป็นเมืองที่มีนักท่องเที่ยวมากมาย โดยเฉพาะช่วง peak season คือระหว่างเดือนตุลาคมถึงมีนาคม ทั้งนี้เป็นเพราะ

เมืองพัทยายู่ใกล้กับกรุงเทพมหานคร จึงเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวแบบครบวงจร นอกจากนี้เมืองพัทยายังเป็นสถานที่จัดประชุมและจัดกิจกรรมในระดับนานาชาติ เป็นศูนย์รวมของธุรกิจอุตสาหกรรม เป็นศูนย์แสดงสินค้า ศูนย์ส่งออกและนำเข้าสินค้าต่าง ๆ มีการคมนาคมสะดวกโดยใช้เวลาเดินทางจากกรุงเทพมหานคร เฉลี่ยระยะเวลาประมาณ 2-3 ชั่วโมง รวมทั้งแต่ละปีมีจำนวนนักท่องเที่ยวที่เพิ่มสูงขึ้น

ด้วยเหตุนี้ เมืองพัทยาจึงประสบกับปัญหาด้านการบริหารจัดการเมืองพัทยาในหลากหลายมิติ อันส่งผลกระทบโดยตรงต่อวิถีชีวิตของประชาชนในเมืองพัทยา ตั้งแต่ปัญหาด้านการรูกล้ำพื้นที่สาธารณะของประชาชนและผู้ประกอบการ ทั้งในส่วนของการรูกล้ำพื้นที่บริเวณชายหาดและการรูกล้ำคลองพัทยาใต้ รวมทั้งสภาพปัญหาต่าง ๆ ในหลากหลายประการที่เกิดขึ้นกับเมืองพัทยา รวมถึงปัญหาทางด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การวางผังเมือง ระบบการขนส่งมวลชน การจราจร รวมทั้งปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ได้แก่ การรักษาพยาบาล การศึกษา การรักษาความสะอาด การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษ การกำจัดขยะการจัดการน้ำเสีย ปัญหาความปลอดภัยทางทะเล รวมถึงชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน นักท่องเที่ยว ปัญหาการกระทำผิดด้านกฎหมายการก่อสร้างและการควบคุมอาคาร ตลอดจนปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในรูปแบบต่าง ๆ อันส่งผลกระทบโดยตรง



ต่อปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะของเมืองพัทธามาโดยตลอด

จากความเป็นมา และปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะของเมืองพัทธามาให้มีประสิทธิภาพ รวมทั้งแนวคิดในการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเมืองพัทธามาให้เป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีลักษณะเฉพาะ และเป็นเมืองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวที่สร้างรายได้ให้กับเมืองพัทธามา แต่การจะทำให้ท้องถิ่นมีการพัฒนาก้าวไกลในระยะยาว จำต้องมีการจัดทำบริการสาธารณะที่ดีให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยถ้วนหน้าด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวนี้นี้จึงทำให้ผู้ศึกษาเล็งเห็นความสำคัญในการศึกษาเรื่อง การจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเมืองพัทธามา โดยนำเอาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเมืองท่องเที่ยวของประเทศไทย ตลอดจนแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองพัทธามาให้มีการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสม สอดคล้องกับการเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีความสำคัญด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรม และนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงต่อไป

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษา ประวัติความเป็นมาของเมืองพัทธามา และการจัดทำบริการสาธารณะของเมืองพัทธามา
2. เพื่อศึกษาปัญหา และมาตรการที่เหมาะสมในการเป็นต้นแบบเมืองท่องเที่ยวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในประเทศไทยต่อไป

สมมติฐานการศึกษา

เมืองพัทธามาในฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทั่วไป เนื่องจากเมืองพัทธามาีสถานภาพเป็นเมืองท่องเที่ยว แต่มีปัญหาในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงควรมีการพัฒนาเมืองพัทธามาให้เป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีระบบบริหารจัดการในการจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพการณ์ของเมืองท่องเที่ยวในปัจจุบัน

ระเบียบและวิธีดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (Primary Source) ได้แก่ กฎหมาย พระราชบัญญัติ หนังสือ ตำรา คุชฎีนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ ของประเทศไทย เว็บไซต์ต่าง ๆ และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะเมืองพัทธามา ได้แก่ ส่วนประเด็นที่เกิดผลกระทบโดยตรงกับเมืองพัทธามาที่ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่

ผู้บริหารของเมืองพัทธามา ผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะเมืองพัทธามา และประชาชนทั่วไป ได้เปิดประเด็นวิเคราะห์ปัญหา พร้อมร่วมกันเสนอมาตรการที่จะสามารถนำไปใช้ในการแก้ไขปัญหการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนในท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริง

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบไปด้วย 3 กลุ่ม คือกลุ่มของผู้บริหารเมืองพัทธามา 6 คน กลุ่มผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการ



สาธารณสุขเมืองพัทยา 6 คน และประชาชนทั่วไป 6 คน โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณสุขของเมืองพัทยาดำเนินการตามแบบสัมภาษณ์ (Interview) ที่กำหนดไว้ แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาอธิบาย ด้วยวิธีวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) มีขอบเขตมุ่งศึกษาการจัดทำบริการสาธารณสุขของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 โดยศึกษาการจัดทำบริการสาธารณสุขของเมืองพัทยากิจการประสานงานและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียจากภาคส่วนต่างๆ

การทบทวนวรรณกรรม

ข้อมูลที่นำมาศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณสุข เพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำคัญในการพิจารณาศึกษา

ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณสุขของเมืองพัทยา ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 มาตรา 16-17 ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณสุขให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง เมื่อศึกษาตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณสุข มาตรา 16

ถึง 31 ข้อ และมาตรา 17 มีรายการที่กฎหมายให้จัดทำได้ถึง 29 ข้อ ซึ่งเมื่อเทียบกับบริการสาธารณสุขที่เมืองพัทยาจัดทำได้มีเพียงไม่กี่ข้อ เนื่องด้วยข้อจำกัดหลายประการ

ระบบมาตรฐานบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบบมาตรฐานบริการสาธารณสุขของท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ 1) การจัดบริการสาธารณสุขขั้นมาตรฐาน หรือที่เรียกว่า Standard Public Services 2) การจัดบริการสาธารณสุขเพื่อความเป็นเลิศ หรือที่เรียกว่า Best Practices และ 3) การจัดบริการสาธารณสุขที่มีการให้สัญญาต่อผู้ใช้บริการ หรือที่เรียกว่า Citizen Charter (จรัส สุวรรณมาลา, 2544, หน้า 7) ประกอบไปด้วย

1. การจัดบริการสาธารณสุขขั้นมาตรฐาน (Standard Public Services) มีจุดมุ่งหมายหลักที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนให้ครอบคลุมและได้มาตรฐานขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้สามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกประเภทบริการ ระดับคุณภาพของบริการ และวิธีจัดบริการได้อย่างเต็มที่ อาจกล่าวได้ว่าในกรณีนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีระบบมาตรฐานการบริการสาธารณสุขขั้นต่ำ (Manor, 1999, pp. 4-12)

2. การจัดทำบริการสาธารณสุขเพื่อความเป็นเลิศ (Best Practices) มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการพัฒนาระบบบริการ ได้มีการริเริ่มบุกเบิก ค้นคว้าพัฒนามาตรฐานคุณภาพบริการให้ก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง เพื่อส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศการแข่งขัน เปรียบเทียบผลการดำเนินงาน รวมทั้งการค้นหาลักษณะที่สามารถ



พัฒนาคุณภาพได้เป็นเลิศ (Best Practices Cases) มีการให้รางวัล ให้การยกย่อง และส่งเสริมให้เป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ การฝึกอบรมการถ่ายทอดประสบการณ์ไปยังท้องถิ่นอื่นๆ ต่อไป (จรัส สุวรรณมาลา, 2544, หน้า 10)ระบบการประกันคุณภาพบริการสาธารณะโดยระบบการให้สัญญาแก่ประชาชนผู้ใช้บริการ(The Citizen Charter Act) ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดทำมาตรฐานการให้บริการสาธารณะของตนเองตามรูปแบบและวิธีการที่กฎหมายกำหนด (Paul Heywood, 2002, pp. 167-168)

ผลการศึกษา

ประวัติความเป็นมาของเมืองพัทยา และการจัดทำบริการสาธารณะของเมืองพัทยา

พบว่า เมืองพัทยาทตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 มาตรา 16-17 ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะให้เทศบาลเมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง

ปัญหา และมาตรการที่เหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะของเมือง

พบว่าปัญหาของเมืองพัทยา จะเห็นได้ว่าเมืองพัทยาต้องแบกรับภาระในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการเติบโตของชุมชนเมือง ประชากรแฝงและการจัดระเบียบสังคม ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรม น้ำเสีย ขยะมูลฝอยล้นเมือง

อากาศเป็นพิษ น้ำทะเลที่สกปรก ปัญหาด้านการจราจร ปัญหาน้ำท่วมและการระบายน้ำ ปัญหาด้านความปลอดภัยของนักท่องเที่ยว ความปลอดภัยทางบกและทางทะเล ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่ออุปโภคบริโภค ปัญหาเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์และคุณภาพชีวิต ฯลฯ แต่การจัดบริการสาธารณะของเมืองพัทยายังมีข้อจำกัดในด้านอำนาจหน้าที่ที่ไม่เพียงพอและสอดคล้องกับสภาพปัญหา หรือยังมิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างจริงจัง และขาดเอกภาพในการบริหารงาน ทั้งยังมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารงาน

นอกจากนี้ เมืองพัทยายังมีประเด็นปัญหา เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพียง 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวง และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญ แต่ยังไม่มีการศึกษาที่กำหนดแนวทางชัดเจนในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ได้มีการศึกษาเพื่อจัดกลุ่มพื้นที่ที่อาจจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่

1. กลุ่มเมืองขนาดใหญ่ที่มีภารกิจปกติตามอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะโดยทั่วไป (General Function) เช่น เชียงใหม่ เชียงราย พิษณุโลก นครสวรรค์ อุตรธานี ขอนแก่น นครราชสีมา อุบลราชธานี ชลบุรี ระยอง ภูเก็ต สงขลา-หาดใหญ่ นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี และปัตตานี

2. กลุ่มเมืองที่มีภารกิจพิเศษ ซึ่งต้องการอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีลักษณะเฉพาะ (Special Functions) และการบริหารจัดการรูปแบบพิเศษ เช่น กลุ่มเมืองการค้าชายแดน



กลุ่มเมืองท่องเที่ยว กลุ่มเมืองประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม กลุ่มเมืองอุตสาหกรรมและโลจิสติกส์ สนามบินสุวรรณภูมิและพื้นที่โดยรอบ และกลุ่มเมืองที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงที่มีศักยภาพที่สามารถยกระดับเป็นมหานครได้

ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเพื่อกำหนดพื้นที่ที่เหมาะสมในการจัดตั้งให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากพื้นที่ทั่วไป จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีข้อจำกัดดังต่อไปนี้

1. การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะในบางภารกิจ เนื่องจากไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป มีรายได้ไม่เพียงพอ

สำหรับแนวทางในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีดังนี้

1. ศึกษาพื้นที่ที่เหมาะสมจะจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อให้พื้นที่นั้นมีศักยภาพสมควรเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างแท้จริง

2. กำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ประเภทารยรับ ระบบการบริหารงานบุคคล แนวทางการกำกับดูแลและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่

3. จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งมีความผูกขาด ทำให้การกำหนดนโยบายและน้ำหนักในการพัฒนาเน้นไปที่ด้านใดด้านหนึ่งมากเกินไป ซึ่งหากมีนโยบายที่หลากหลายตรงกับความต้องการของชุมชนจะช่วยให้การพัฒนาสอดคล้องกับบริบท สภาพการณ์ที่เป็นจริงและตรงต่อความต้องการในการบริหารจัดการเมืองพัฒนาได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนเมืองพัฒนาค่อนข้างมีน้อย เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจทางด้านกฎหมาย ทางด้านการเมือง และปัญหาที่เกิดขึ้นของท้องถิ่น

ด้านงบประมาณที่จำกัดในแต่ละปีกับหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไม่สอดคล้องกัน งบที่ได้มาสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่หรือไม่ เนื่องจากงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต่อการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้นควรมีการกระจายงบประมาณให้ทั่วถึง จัดสรรให้เกิดความเป็นธรรม

ทบทวนกฎหมายการจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เมืองพัฒนาว่ามีหน้าที่หลักอะไรบ้าง หากหน้าที่หลักไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ หน้าที่รองสามารถนำมาใช้ได้หรือไม่

รูปแบบการเลือกตั้งของเมืองพัฒนา มีการวางโครงสร้างเหมือนกับเทศบาล เป็นการวางโครงสร้างเฉพาะตัวผู้บริหาร ทำให้เกิดจุดบอดทางการเมืองทั้ง ๆ ที่เมืองพัฒนาเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ความหลากหลายของบุคคลที่อยู่ในพื้นที่เมืองพัฒนาส่วนใหญ่เป็นคนต่างชาติ ดังนั้นเมื่อมีการเลือกตั้ง การให้บุคคลที่คุ้นเคยสามารถมาใช้สิทธิเลือกตั้งได้ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ตามมาหลาย



ประการ ทำให้ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของคน
ในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

การออกกฎหมายขององค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการกำหนดหลักเกณฑ์
พิเศษเอาไว้ทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้
เนื่องจากติดที่กระทรวงมหาดไทย ไม่ว่าจะทำอะไร
ต้องทำภายใต้การกำกับกระทรวงมหาดไทย ไม่ว่าจะ
เป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคล การอยู่ภายใต้
มาตรฐานของเทศบาล แม้แต่เรื่องของภาษีที่ให้อ
องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่จัดเก็บ ทั้ง ๆ ที่
กฎหมายบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจ ทำให้เกิด
ความไม่มีความเป็นอิสระ ไม่เป็นเอกภาพ คลุมเครือ
และไม่ชัดเจนในการทำหน้าที่ของท้องถิ่น

การกำหนดโครงสร้างในการบรรจุ
ตำแหน่งแต่งตั้งของผู้บริหารที่ไม่เป็นธรรม สร้าง
ความเหลื่อมล้ำให้แก่ท้องถิ่น เช่น การแต่งตั้งปลัด
กรุงเทพมหานคร เทียบได้ ซี 10 แต่ปลัดเมืองพัทยา
เทียบได้แค่ ซี 9 ทั้ง ๆ ที่เมืองพัทยากับ
กรุงเทพมหานครตามกฎหมาย เป็นองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเหมือนกัน

นโยบายของผู้บริหารโดยตรงไม่มี เกิด
ความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติตามงบประมาณที่
จัดสรรให้ท้องถิ่นโดยตรงไม่มี เพราะงบประมาณที่ได้
เป็นงบสนับสนุนที่ได้มาจากงบส่วนกลางคือ
กรุงเทพมหานครเท่านั้น ทำให้ขาดความเป็นอิสระใน
การบริหารจัดการเพื่อท้องถิ่นอำนาจในการ
ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของเมืองพัทยา
ค่อนข้างถูกจำกัดด้วยงบประมาณ การบริหารงาน
บุคคล

กฎหมาย เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าพัทยามี
อำนาจหน้าที่อะไรบ้างในการจัดทำบริการสาธารณะ

หากไม่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำก็ไม่สามารถ
ดำเนินการได้ เช่น การติดขัดปัญหาการจัดทำบริการ
สาธารณะด้านพลังงานทางเลือก กังหันลมโซลาร์เซลล์
และเกาะล้านที่เตรียมจะจัดทำบริการสาธารณะ
เนื่องจากเมืองพัทยาไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำ
เพราะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

การกำจัดขยะมูลฝอย เมืองพัทยาทำได้
เหมือนท้องถิ่นทั่วไปคือ ฟังกลบ แต่ไม่สามารถทำ
โรงงานกำจัดขยะ หรือเตาเผาได้ เนื่องจากกฎหมาย
ไม่เปิดช่องให้ทำได้

กฎหมายท้องถิ่นกำหนดอำนาจหน้าที่ไม่
ชัดเจน เนื่องจากเมืองพัทยาไม่มีกฎหมายในการ
บริหารจัดการท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง เลย
จำเป็นต้องใช้กฎหมายเทียบเคียงกับเทศบาลนคร

กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร เมือง
พัทยามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลตาม
พระราชบัญญัติบุคคลของท้องถิ่น แต่ในความเป็น
จริงกลับต้องไปอยู่ภายใต้คณะกรรมการพนักงาน
เทศบาล ซึ่งขัดกับหลักความเป็นอิสระในการ
ปกครองของท้องถิ่น

กรณีผู้สูงอายุ เมืองพัทยาได้ทำแบบเต็ม
รูปแบบซึ่งถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ
เพื่อประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีปฏิสัมพันธ์ในการ
จัดทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ร่วมกัน โดยจะจัดทำ
เป็นศูนย์ แต่เมืองพัทยากลับไม่สามารถจัดทำ
เนื่องจากติดขัดข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้อ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

การดูแลเรื่องอาคารสถานบริการ เมือง
พัทยาดัดขัดปัญหาด้านการกำหนดโซน ซึ่งภูมิภาค



สามารถกำหนดโซนเองได้ แต่เมืองพัทยากลับไม่สามารถกำหนดโซนเองได้ เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวเต็มรูปแบบ จึงไม่สามารถขอใบอนุญาตได้ เนื่องจากสถานที่บริการมีอยู่ในทุกพื้นที่ในโซน ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาคอยตรวจจับว่าอาคารบริการดังกล่าวอยู่นอกพื้นที่หรือไม่ ซึ่งเกิดปัญหาบ่อยครั้งในปัจจุบัน ดังนั้น ควรออกกฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

สรุปได้ว่า ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นของเมืองพัทยาเป็นปัญหาด้านกฎหมาย ซึ่งหากไม่รีบหาทางแก้ไขจะทำให้เกิดปัญหาเรื้อรัง ซึ่งรัฐบาลต้องหันกลับมามองและแก้ไขปัญหามาให้ตรงจุด เพราะการจัดทำบริการสาธารณะของเมืองพัทยาเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงถาวรสืบไป

การอภิปรายผล

1. เพื่อศึกษา ประวัติความเป็นมาของเมืองพัทยา และการจัดทำบริการสาธารณะของเมืองพัทยา

พบว่า เมืองพัทยาใช้การบริหารตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง มีความหลากหลายของบุคคลที่อยู่ในพื้นที่เมืองพัทยาส่วนใหญ่เป็นคนต่างชาติ สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ตามมาหลายประการ ทำให้ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงมีบทบาทหลักในการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ภายใต้คณะกรรมการพนักงานเทศบาล ซึ่งขัดกับหลักความ

เป็นอิสระในการปกครองของท้องถิ่น ซึ่ง **อำนาจ บัญญัติ** **รัตนโมตรีและนิพนธ์ ไตรสรณะกุล** (2558) ได้กล่าวถึงการบริหารงานสาธารณะมีความสำคัญมากในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ มีการบริหารงานบริการสาธารณะท้องถิ่นมีลักษณะแตกต่างจากการบริหารงานบริการสาธารณะของรัฐบาลโดยทั่วไปทั้งในด้านกระบวนการและผลงาน ในบทความนี้เสนอแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับมาตรฐานการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการบริหารเทศบาลตามมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อเป็นแนวทางและการประยุกต์ใช้ในการบริหารงานสาธารณะของเทศบาล และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 1) ความหมายและลักษณะของการบริหารงานท้องถิ่น 2) ระบบมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) การจัดทำบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน 4) องค์ประกอบของการจัดทำบริการสาธารณะขั้นมาตรฐาน 5) องค์ประกอบของการบริหารเทศบาลตามมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน

2. เพื่อศึกษาปัญหา และมาตรการที่เหมาะสมในการเป็นต้นแบบเมืองท่องเที่ยวให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในประเทศไทยต่อไป

พบว่า เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รูปแบบพิเศษ ถือเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชนมากที่สุด ประชาชนทุกพื้นที่ ทุกภูมิภาค มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้น ๆ ตั้งแต่แรกเริ่ม องค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ทุกคน ดังนั้น การบริการสาธารณะถือเป็นบทบาทที่สำคัญอย่างยิ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน การบริการน้ำประปา ไฟฟ้า และ ถนนต้องทั่วถึงชุมชน ด้านคุณภาพชีวิต เช่น การดูแลเด็กและเยาวชน สนับสนุนด้านการศึกษา ช่วยเหลือผู้ป่วย ผู้พิการ ในขณะเดียวกัน หากประชาชนมีความเดือดร้อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นหัวอกในการแก้ปัญหาให้อย่างทันท่วงที เนื่องจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาจะรู้ปัญหาของท้องถิ่นของตนดีกว่าส่วนภูมิภาค เพราะส่วนภูมิภาคผู้บริหารมักจะมาจากที่อื่น และจากในภาวะเศรษฐกิจยุคปัจจุบัน เรื่องการบริการสาธารณะเป็นบทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดทำอยู่แล้ว เช่น เรื่องการจ้างงานที่ท้องถิ่นสามารถทำได้เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับคนในพื้นที่ ซึ่งขณะนี้มีปัญหาเรื่องคนว่างงานมาก ดังนั้น เมื่อท้องถิ่นใดมีงบประมาณในการจ้างงาน ก็จะมีการเพิ่มการจ้างงานเพื่อเป็นการกระตุ้นรายได้ของภาคประชาชน และช่วยให้ค่าครองชีพของประชาชนดีขึ้นได้ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่ว่าผู้บริหารมีวิสัยทัศน์และความชัดเจนในการแก้ไขปัญหาต่อเรื่องดังกล่าวนี้ ๆ มากน้อยแค่ไหน สอดคล้องกับอำนาจ บัญญัตินโมตรีและนิพนธ์ ไตรสรณะกุล (2558) ที่กล่าวว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความตระหนักในความมีมาตรฐานโดยเฉพาะการบริหารงานที่มีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ต้องคำนึงถึงความสะดวกในการเข้าถึงบริการ

คำนึงถึง ช่องทางการเข้ารับบริการ ความปลอดภัย ในการใช้บริการ ซึ่งในบทความนี้ผู้เขียนมีความมุ่งหวังว่าจะสามารถเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการบริหารงานสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารของเมืองพัทยา ผู้ปฏิบัติงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะเมืองพัทยา และประชาชนทั่วไป ทำให้ได้ข้อเสนอแนะดังนี้

1. การปรับปรุงด้านกฎหมาย

1.1 ควรแก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม หรือล้าสมัย ได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารเมืองพัทยา รวมถึงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และอำนาจหน้าที่ที่พึงกระทำได้ในท้องถิ่นของตนอย่างอิสระ และนำกฎหมายที่แก้ไขมาปรับใช้ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ให้สอดคล้องกับบริบทสภาพการณ์ของท้องถิ่น ทั้งด้านโครงสร้าง การกระจายอำนาจของท้องถิ่น ภาษีของเมืองพัทยาการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการจัดทำบริการสาธารณะ

1.2 ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองพัทยา

2. ปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ

2.1 ให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาเมืองพัทยาและท้องถิ่นโดยรอบ และแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาเมืองพัทยาและท้องถิ่นโดยรอบ โดยกำหนดให้มีกลไกในรูป “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาเมืองพัทยาและท้องถิ่นโดยรอบ”



2.2 ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาให้สามารถเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า กิจการใดหน่วยงานของรัฐดำเนินการ กิจการใดเมืองพัทยาดำเนินการ กิจการใดดำเนินการร่วมกัน

2.3 ให้รัฐจัดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกรณีที่รัฐมอบหมายให้เมืองพัทยาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ/โครงการตามนโยบายของรัฐบาล หรือนโยบาย/โครงการเร่งด่วน เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่อง หรือพัฒนาในฐานะเป็นเมืองท่องเที่ยวสำคัญของประเทศไปสู่เมืองท่องเที่ยวระดับโลก

2.4 ปรับปรุงวิธีการจัดบริการสาธารณะของเมืองพัทยาให้มีความคล่องตัวหลากหลาย โดยสามารถดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่น หรือมอบให้หน่วยงานอื่น/เอกชน/ชุมชนไปดำเนินการได้

3. ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเมืองพัทยา

เอกสารอ้างอิง

- กองวิชาการ เมืองพัทยา.(2558) **แผนพัฒนาเมืองพัทยา 3 ปี (พ.ศ. 2558–2560)**. กองวิชาการ เมืองพัทยา. จรัส สุวรรณมาลา. (2542). **รัฐบาล-ท้องถิ่นใครควรจัดบริการสาธารณะ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- _____. (2544). **การพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมาธิการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- บทบาทท้องถิ่นกับการบริการสาธารณะ**. [Online] URL: [สยามรัฐ http://www.tessaban.com/newsdetail.php?id=167](http://www.tessaban.com/newsdetail.php?id=167) ค้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2552.
- บรรเจิด สิงคนดี.(2552) **หลักพื้นฐานแห่งสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**. พิมพ์ครั้งที่ 3.

3.1 ศึกษาทบทวนโครงสร้างการบริหารงานของเมืองพัทยาใหม่ อาจจะเป็นระบบผู้จัดการเมือง (City Manager) หรือระบบอื่นที่มีความเหมาะสม

3.2 ปรับปรุง กม. ให้เมืองพัทยามีรายได้เพิ่มขึ้น

3.3 ปรับปรุงกฎหมายของเมืองพัทยาให้มีอำนาจในการจัดการและแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เมืองพัทยาได้อย่างเต็มที่

3.4 ให้เมืองพัทยาเป็นหน่วยงานหลักในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน

3.5 ให้เมืองพัทยาเปิดช่องทางให้ประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพิจารณาแผนพัฒนาเมืองพัทยาในรูปแบบ “คณะกรรมการประชาคมท้องถิ่น”

3.6 กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยาเอง



กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. สัมภาษณ์พิเศษ อิทธิพล คุณปลื้ม เมื่อวันที่ 24 ต.ค. 2559 [Online]

URL: http://www.prachachart.net/news_detail.php?newsid=1445491800

ค้นเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2559.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

อำนาจ บุนนาค, นิตยสารมติชนและนิตยสาร ไตรสรณะกุล (2558)การบริหารงานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีการบริหารเทศบาลตามมาตรฐานการจัดทำบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน,วารสาร

มนุษยสังคมปริทัศน์ปีที่ 17 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม – ธันวาคม 2558 หน้า 93-108

Heywood, P. (2002). Political corruption: Problems and perspectives. Political Studies Association.

Manor, J. (1999). The Political Economy of Democratic Decentralization. Washington, D.C.: World Bank.



Name: Dr. Rungratana Charoenjit

Address: Graduate School Ramkhamhaeng University)

Education: Doctor of Philosophy (Politics) Ramkhamhaeng University

Work: Graduate School Ramkhamhaeng University)

