

เปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
ในประเทศไทย: กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา*

The Comparison of Special Local Government Administration in
Thailand: Bangkok Metropolitan Administration and Pattaya City



¹ณรินทร์ งามวงศ์ และวิทยา จิตนพวงศ์

¹Narin Ngamvong and Wittaya Jitnupong

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Ramkhamhaeng University, Thailand.

¹Corresponding Author. E-mail: n-vong@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เปรียบเทียบสภาพเชิงประจักษ์ของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา 2) ศึกษาปัญหาหรืออุปสรรคของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา 3) ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา 4) นำรูปแบบที่เหมาะสมของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการศึกษาคือผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ทำงานอยู่ในกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ได้มาโดยการเลือกแบบเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือแบบสัมภาษณ์ วิเคราะห์ข้อมูลโดยพรรณนาเชิงวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษา พบว่า 1) สภาพเชิงประจักษ์ที่เหมือนกันคือ ส่วนกลางคุมทั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่ต่างกัน คือ กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางทุกอย่าง เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงระดับนานาชาติ 2) ปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมือนกันคือ นโยบายและโครงการไม่ได้มาจากประชาชนที่ต่างกันคือกรุงเทพมหานครมีพื้นที่กว้างใหญ่ ฝ่ายบริหารไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง เมืองพัทยาด้านบริหารและสภามีความอ่อนแอทางความคิดสูง 3) แนวทางแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมือนกันคือ ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหรือร่างขึ้นใหม่ที่แตกต่างกันคือ กรุงเทพมหานครรัฐบาลควรตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อดูแลภารกิจคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อน เมืองพัทยานโยบายและแผนงานของฝ่ายบริหารควรมั่นคงหรือไม่รวนเร 4) รูปแบบที่เหมาะสมที่เหมือนกัน คือ รัฐบาลควรจะทำให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง ที่ต่างกัน คือ ภารกิจใดภายในพื้นที่ ๆ กรุงเทพมหานครมีศักยภาพและสามารถทำได้ ส่วนกลางควรจะให้โอนให้รับผิดชอบทั้งหมด เมืองพัทยาคควรจะเป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีหน้าที่เดียวคือการท่องเที่ยว

คำสำคัญ: การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ; กรุงเทพมหานคร; เมืองพัทยา

Abstract

This research article consisted of four objectives as follows: 1) to study the empirical conditions of Bangkok and Pattaya city; 2) to study problems and obstacles of Bangkok and Pattaya city; 3) to study the solutions to the problems or obstacles of Bangkok and Pattaya city; and 4) to study the suitable models for Bangkok and Pattaya city. This was a qualitative research. The target group used in the study consisted of experts and those who worked in Bangkok and Pattaya city by means of the purposive sampling. The research instruments used for data collection were the interview forms. The data were analyzed by employing a descriptive content analysis method.

From the study, it was found as follows:

1) The empirical conditions sharing similarity between the two cities were that the central authority supervised both the administrators and the local council. The differences were that Bangkok was the capital city and the center of everything, while Pattaya was the internationally renowned tourist attraction.

2) The similar problems or obstacles were that the policies or projects were not from the people. The differences were that the authorities could not provide thorough attention and supervision due to Bangkok's vast area, while for Pattaya, there were a lot of paradoxes in ideas between authorities and the local council.

3) The similar solutions to the problems or obstacles were that all relevant Acts should be amended or re-drafted. The differences were that for Bangkok, the government should appoint the special committee to oversee and supervise the overlapping missions, while for Pattaya, the policies and plan should be made stable.

4) The suitable models sharing a similarity that the government should be set up as truly a special local government. The differences were that the central authorities should transfer and appoint any tasks within the Bangkok area to be under the responsibility of Bangkok due to its high potential. While Pattaya should be made as a local organization focusing only on one function, that was, tourism.

Keywords: Special Local Government; Bangkok; Pattaya City

บทนำ

เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น ในมาตรา 78 (2) บัญญัติว่า “ให้จัดระเบียบการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน เหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่” มาตรา 78 (3) “ให้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสาธารณสุข โภค และ สาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้ง พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชน ในจังหวัดนั้นเป็นสำคัญ และมาตรา 284 วรรค 9 “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มี โครงสร้างการบริหารแตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหาร ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง” (Government Gazette, book 124, ep. 47 a.) เห็นได้ ว่า หากไม่มีกฎหมายที่ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษออกมาใช้บังคับ โดยทั่วไปแล้ว ท้องถิ่นใด ที่มีความจำเป็นและมีเหตุผลเพียงพอ ก็สามารถขอจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้ โดยมี รูปแบบและกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น ๆ เหมือนกับกรุงเทพมหานครและเมือง พัทยา

วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เกิดการรัฐประหารขึ้น โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออก ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เป็นการชั่วคราว ข้อ 1 “ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระหรือพ้นจาก ตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใด นอกจากครบวาระให้จัดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นไปก่อน จนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง โดยในระหว่างนี้ให้ดำเนินการเพื่อให้ได้มา ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้ สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มี สมาชิกสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาที่เหลืออยู่นั้น เป็นอันสิ้นสุดลงนับแต่วันที่จำนวนสมาชิกสภาเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่ง” ข้อ 2 “เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นใน ระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นตามข้อ 1 ให้ใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และ ความสามารถด้านการบริหารงานท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น การศึกษาท้องถิ่น การอนามัยและสาธารณสุข กฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น โยธาธิการ ผังเมือง หรือ โครงสร้างพื้นฐาน หรือด้านอื่นตามที่คณะกรรมการสรรหาเห็นสมควร โดยอย่างน้อย 2/3 ของจำนวนสมาชิก สภาท้องถิ่นทั้งหมด ต้องเป็นข้าราชการ หรือเคยเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษหรือระดับ 8 หรือ เทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงพฤติกรรม คุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความเป็นกลางทางการเมืองเป็นที่ ประจักษ์ของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกด้วย” (Government Gazette, book 131, ep. 134 d, p. 12) และในวัน เดียวกันมีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 86/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว ข้อ 1 “ในกรณีที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตดำรง ตำแหน่งครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใด นอกจากครบวาระ ให้จัดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิก

สภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครไปก่อน จนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง โดยในระหว่างนี้ให้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้” และข้อ 2 “เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามข้อ 1 ให้ใช้วิธีการคัดเลือกบุคคล จำนวน 30 คน ประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้และความสามารถด้านการบริหารงานท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น การศึกษาท้องถิ่น การอนามัยและสาธารณสุข กฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น โยธาธิการ ผังเมือง โครงสร้างพื้นฐาน หรือด้านอื่นตามที่คณะกรรมการสรรหาเห็นสมควร โดยอย่างน้อย 2/3 ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ต้องเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับนักบริหารระดับสูง หรือระดับ 10 หรือเทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ให้คำนึงถึงพฤติกรรม คุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความเป็นกลางทางการเมืองเป็นที่ยอมรับของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกด้วย” (Government Gazette, book 131, ep. 134 d.) เห็นได้ว่า ตั้งแต่กลาง พ.ศ. 2557 เป็นต้นมาได้เกิดการสะกดหรือหยุดด้านการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ทั้งรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ ในอันที่จะพัฒนาการไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากงดการเลือกตั้ง ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต เริ่มมีบางส่วนมิได้มาจากการตัดสินใจของประชาชน

วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 มีการออกข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกสภาเมืองพัทยาและผู้บริหารเมืองพัทยาเป็นการชั่วคราว พ.ศ. 2559 ข้อ 2 “ให้คัดเลือกและแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นเมืองพัทยาที่ว่างลงตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 โดยให้มีสมาชิกสภาเมืองพัทยา จำนวน 12 คน” และข้อ 3 “ให้นำความข้อ 11 วรรค 2 แห่งประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557 มาบังคับใช้กับการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยาโดยอนุโลม” (Government Gazette, book 133, ep. 125 d, p. 8) เห็นได้ว่า “ตั้งแต่ปลาย พ.ศ. 2559 เป็นต้นมาที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่นเมืองพัทยาเริ่มมีบางส่วนที่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเช่นกัน

วันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2559 ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2559 เรื่อง การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ข้อ 1 “ให้หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ในวันก่อนวันที่คำสั่งนี้ใช้บังคับ พ้นจากตำแหน่งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” และข้อ 2 “ให้พลตำรวจเอก อัศวิน ขวัญเมือง รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และให้มีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน 4 คน ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ทั้งนี้ จนกว่าจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นประการอื่น” (Government Gazette, book 133, ep. 128 d.) เห็นได้ว่า ผู้บริหารกรุงเทพมหานครถูกให้พ้นจากตำแหน่งและแต่งตั้งขึ้นใหม่ โดยไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

วันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2560 เรื่อง การแต่งตั้งนายกเมืองพัทยา ข้อ 1 “ให้ข้อกำหนดในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/ 2557 เรื่อง

การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/ 2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งผู้บริหารเมืองพัทยาเป็นการชั่วคราวสิ้นสุดลง และให้ปลัดเมืองพัทยาซึ่งปฏิบัติหน้าที่นายกเมืองพัทยาพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นายกเมืองพัทยา” และข้อ 2 “ให้พลตำรวจตรี อนันต์ เจริญชาศรี พ้นจากตำแหน่งในสภาเมืองพัทยา และให้เป็นนายกเมืองพัทยา โดยให้มีรองนายกเมืองพัทยาไม่เกิน 4 คน ตามที่นายกเมืองพัทยาแต่งตั้ง จนกว่าจะมีการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยา หรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นประการอื่น” (Government Gazette, book 134, ep. 48 d.) เห็นได้ว่า ผู้บริหารเมืองพัทยานั้น มิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกต่อไป กล่าวคือบริบทของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเริ่มห่างไกลจากการตัดสินใจประชาชนมากยิ่งขึ้น

วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่น รวม 8 มาตรา คือ มาตรา 76, 78 และ 249-254 (Government Gazette, book 134, ep. 40 a) อาทิ มาตรา 249 บัญญัติว่า “การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใด ให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ ๆ ต้องรับผิดชอบประกอบกัน” มาตรา 252 “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย” เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น คล้ายกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 เช่นกัน แต่ยังมีบางมาตราที่ต่างกัน และผลทางปฏิบัติยังไม่เกิดคุณูปการต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแต่อย่างใด

วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2561 มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 15/2561 เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบริหารราชการเมืองพัทยา ข้อ 1 “ให้พลตำรวจตรี อนันต์ เจริญชาศรี พ้นจากตำแหน่งนายกเมืองพัทยา” และข้อ 2 “ให้นายสนธยา คุณปลื้ม เป็นนายกเมืองพัทยา และให้มีรองนายกเมืองพัทยาไม่เกิน 4 คน ตามที่นายกเมืองพัทยาแต่งตั้ง” (Government Gazette, book 135, ep. 237 d.) เห็นได้ว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษถูกรัฐบาลใช้อำนาจทำให้บริบทบางประการต้องเปลี่ยนแปลงไป

ความสำคัญของปัญหา

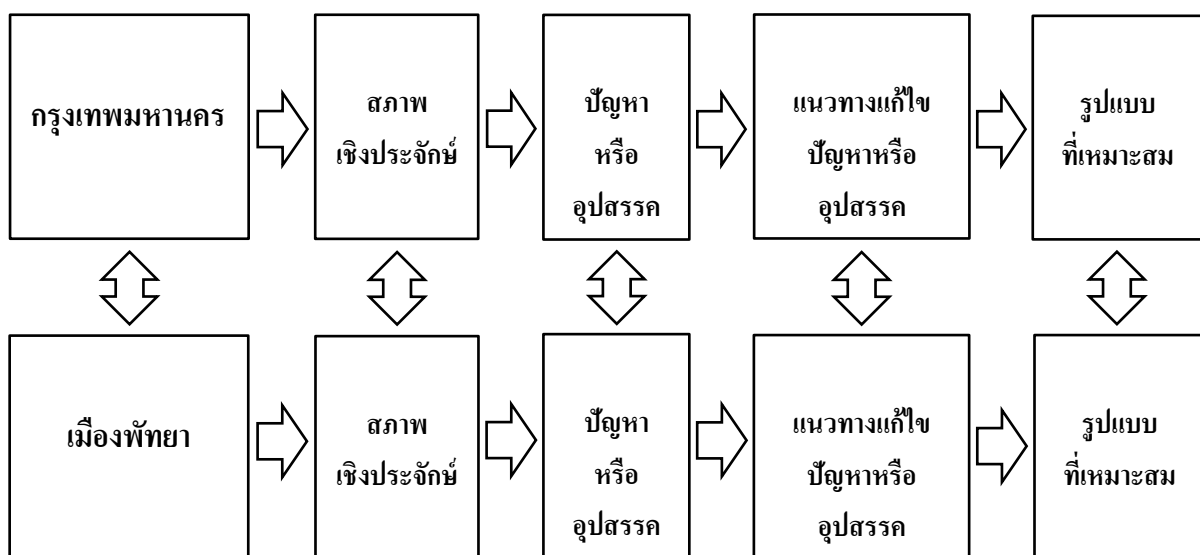
1) กรุงเทพมหานคร เป็นมหานครขนาดใหญ่ หรือเป็นเอกนคร เพราะว่ามีประชากรมากกว่านคร (เมืองเชียงใหม่) ที่มีประชากรมากเป็นอันดับ 2 ถึง 40 เท่า เป็นจังหวัดที่มีประชากรมากที่สุดของประเทศไทย เป็นศูนย์รวมของความเจริญในทุกด้านของประเทศไทย เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย เป็นเมืองที่มีนักท่องเที่ยวต่างประเทศนิยมเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวมากที่สุดในระดับต้น ๆ ของโลก และความเป็นไปทางการเมืองการปกครองของกรุงเทพมหานคร มักเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองในระดับชาติเสมอ

2) เมืองพัทยา เป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงในระดับนานาชาติ มีที่ตั้งอยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพมหานคร มีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าสู่เมืองพัทยาเพิ่มขึ้นทุกปี มีกิจกรรมและกิจการต่าง ๆ เพื่อรองรับการท่องเที่ยวจำนวน

มาก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น การเมือง การปกครอง สังคม สิ่งแวดล้อม ผังเมือง การท่องเที่ยว บุคคลต่างด้าว เป็นต้น และมีรายได้ของท้องถิ่นเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

จากที่กล่าวมา ปัจจุบัน (พ.ศ. 2560-2561) บริบทของการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ได้มีสภาพเชิงประจักษ์ ปัญหาหรืออุปสรรค แนวทางแก้ไข ปัญหาหรืออุปสรรค และรูปแบบบางประการที่เปลี่ยนแปลงไปจากช่วงประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2550 มากแล้ว กอปรกับสาขาวิชารัฐศาสตร์ถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหัวใจหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การศึกษานี้ยังเป็นองค์ความรู้ที่จะเสริมสร้างและสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นการผดุงไว้ซึ่งแนวทางการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ให้มีความเจริญก้าวหน้าดังเมืองใหญ่ในอารยประเทศสืบไป

กรอบแนวคิดเพื่อการวิจัย



หมายถึง กรณีกรุงเทพมหานคร



หมายถึง กรณีเมืองพัทยา



หมายถึง เปรียบเทียบกรณีกรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยา

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อเปรียบเทียบสภาพเชิงประจักษ์ของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา
- 2) เพื่อเปรียบเทียบปัญหาหรืออุปสรรคของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา
- 3) เพื่อเปรียบเทียบแนวทางแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา
- 4) เพื่อเปรียบเทียบรูปแบบที่เหมาะสมของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ขอบเขตของการวิจัย

1) **ขอบเขตด้านเนื้อหา** (1) เปรียบเทียบเฉพาะบริบทของการปกครองเป็นสาระหลัก การบริหารงานสาธารณะเป็นสาระรอง และการเมืองท้องถิ่นเป็นสาระประกอบ (2) เปรียบเทียบเฉพาะปัญหาหรืออุปสรรคสำคัญ (3) เปรียบเทียบเฉพาะแนวทางแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคสำคัญ (4) เปรียบเทียบเฉพาะรูปแบบที่เหมาะสม (5) เปรียบเทียบเฉพาะประเด็นที่โดดเด่น

2) **ขอบเขตด้านพื้นที่** ศึกษาเฉพาะภายในพื้นที่รับผิดชอบของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

3) **ขอบเขตด้านระยะเวลา** ศึกษาเฉพาะช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2560 จนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2561

4) **ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย** ศึกษาเฉพาะความเห็นของกลุ่มเป้าหมายหรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) จำนวน 33 คน คือ (1) กลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ 6 คน (2) กลุ่มเป้าหมายที่ทำงานในกรุงเทพมหานคร 18 คน (3) กลุ่มเป้าหมายที่ทำงานในเมืองพัทยา 9 คน ซึ่งทุกคนล้วนมีความรู้และประสบการณ์ตรง 5-20 ปี และเป็นผู้ที่น่าเชื่อถือได้เป็นอย่างดี โดยผู้วิจัยเรียงลำดับ (Target group Rank) ไว้ดังนี้ (1) ศาสตราจารย์ ดร. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2) ศาสตราจารย์ ดร. โกวิทย์ พวงงาม (3) รองศาสตราจารย์ ดร. ปธาน สุวรรณมงคล (4) นายถวิล ไพรสณฑ์ (5) นายวิฑูรย์ เอี่ยมโอภาส (6) นายมนัส สุวรรณรินทร์ (7) ร้อยตำรวจเอก เกรียงศักดิ์ โลหะชาละ (8) พลโท โชติภณ จันทร์อยู่ (9) เรือโท วารินทร์ เดชเจริญ (10) นายอภิรัตน์ ศิวพรพิทักษ์ (11) นายอัศวิน เทพหัสดิน ณ อยุธยา (12) นางสาวดวงพร รุจิเวช (13) นายวันชัย ถนอมศักดิ์ (14) นายขจิต ชัชวานิชย์ (15) นายปรีชา ใจงาม (16) นางสาวสุชาดา พิบูลศิริ (17) หม่อมราชวงศ์สุขุมพันธุ์ บริพัตร (18) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ผุสดี ตามไท (19) ดร. อมร กิจเชวงกุล (20) ดร. อนันตชาติ บัวสุวรรณ (21) พันตำรวจโท วันชัย พักเอี้ยง (22) นายสุไหง แสงสุข (23) นายวิรัตน์ มินชัยนันท์ (24) นางนฤมล รัตนากิบาล (25) นายสันติ ผินเจริญ (26) นายอนันต์ อังคณาวิศัลย์ (27) พลเรือเอก ศรี-วิสุทธิ รัตนารุณ (28) ดร. วสันต์ นาวเหนียว (29) นายโชฎึก โชติกำจร (30) นายสินธุ์ไชย วัฒนศาสตร์ (31) นายชาคร กัญจนวัตตะ (32) พลตำรวจตรี อนันต์ เจริญชาศรี และ (33) นายชนัญพงศ์ ศรีวิเศษ

วิธีดำเนินการวิจัย

1) ใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยศึกษา (1) แนวคิดทฤษฎีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารกิจการส่วนท้องถิ่น ประชาธิปไตยท้องถิ่น การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (2) งานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ (3) กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้อง (4) เอกสารการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และฝรั่งเศส

2) สร้างเครื่องมือวิจัย (แบบสัมภาษณ์) ให้ได้เนื้อหาที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย แบ่งคำถามออกเป็น ส่วน ก. ข้อมูลส่วนบุคคล ส่วน ข. ข้อมูลความเห็น แล้วนำไปให้ผู้ทรงคุณวุฒินอกสถาบัน 5 คน ตรวจสอบ ประเมินคุณภาพ และให้คะแนนค่าความเที่ยงตรง ผลคือค่า IOC > 0.5

3) เก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก และเผชิญหน้า สังเกตการณ์ จดบันทึก บันทึกภาพ และบันทึกเสียง

4) ตรวจสอบหาความถูกต้องของข้อมูลในขั้นต้น แล้วสรุพาเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้อง หาความเป็นมา และปรากฏการณ์ขณะนั้น แยกเหตุการณ์ หาบทสรุปของเรื่อง แยกความเหมือนกับความต่างและข้อมูลเด่น ข้อมูลด้อย เรียงลำดับความสำคัญ และคัดสรรเฉพาะสาระที่โดดเด่น

5) นำข้อมูลที่เตรียมไว้ มาตรวจสอบครั้งสุดท้าย แล้วพิจารณาควบคู่กับเอกสารที่เกี่ยวข้อง หาความเป็นเหตุเป็นผลกัน หาความสัมพันธ์ เปรียบเทียบกัน และพรรณนาเชิงวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis)

ผลการวิจัย

ตามวัตถุประสงค์ข้อ 1

1) ความเหมือนกัน พบว่าทั้งกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่ถูกรัฐบาลรวมอำนาจไว้ โดยส่วนกลางครอบงำทั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่น เกือบทุกเรื่องถูกสั่งการมาจากรัฐบาล ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นจึงอยู่ในสภาพที่จะต้องทำตามการชี้แนะของฝ่ายแต่งตั้ง ฉะนั้น เป้าหมายการทำงานต่าง ๆ จึงเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของรัฐบาล มากกว่าสนองความต้องการของประชาชน

2) ความต่างกัน พบว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงเป็นเมืองใหญ่ที่โตเดี่ยว และเป็นศูนย์กลางเกือบทุกอย่าง เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงระดับนานาชาติ เป็นเมืองที่เจริญเติบโตเร็ว ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

ตามวัตถุประสงค์ข้อ 2

1) ความเหมือนกัน พบว่าเมื่อผู้บริหารและสภามาจากการแต่งตั้งสิ่งที่ขาดหายไปคือการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน บรรดานโยบาย โครงการ และงานต่าง ๆ ไม่ได้เริ่มมาจากความต้องการของประชาชน แต่เริ่มมาจากความต้องการของส่วนกลาง จึงทำให้ไม่สามารถตอบโจทย์ของพื้นที่ได้ รูปแบบการทำงานของฝ่ายบริหาร

และสภา จะเน้นเอาใจฝ้ายแต่งตั้งมากกว่าใส่ใจความรู้สึกของประชาชน ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทั้งสองแห่งไม่ก้าวหน้าและไม่พัฒนาเท่าที่ควร

2) ความต่างกัน พบว่ากรุงเทพมหานครมีเนื้อที่ 1,569 ตารางกิโลเมตร มีเขตปกครอง 50 เขต ๑ แบ่งออกเป็น 180 แขวง ๑ ประกอบด้วยชุมชน รวม 2,067 ชุมชน ถือว่ามากเกินไป ทำให้บูรณาการงานได้ยาก สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพียง 30 คน รับผิดชอบดูแลคนละ 1-2 เขต กอปรกับไม่มีสมาชิกสภาเขตเป็นตัวช่วย ยิ่งไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึงสารพันปัญหากระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร ทำให้ต้องแบกรับภารกิจสาธารณะมากกว่าจังหวัดปริมณฑลหลายเท่าตัว เมืองพัทยา ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภานั้น เมื่อแรก ๆ ดูเหมือนว่า จะมีความเป็นเอกภาพสูง เพราะมาจากการแต่งตั้งเช่นกัน แต่พอทำงานไปสักระยะปรากฏว่าเกิดความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน หรือมีความย้อนแย้งทางความคิดสูง

ตามวัตถุประสงค์ข้อ 3

1) ความเหมือนกัน พบว่าควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของทั้งสองแห่ง และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของยุคสมัย และเอื้อต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น หรือร่างขึ้นใหม่

2) ความต่างกัน พบว่ากรณีกรุงเทพมหานคร รัฐบาลควรตั้งคณะกรรมการชุดพิเศษ ที่มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ประกอบด้วยหน่วยงานของกระทรวงกรมต่าง ๆ ที่มีภารกิจคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนด้วย ให้เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการและมีอำนาจสั่งการเด็ดขาดในภารกิจคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนทั้งปวง เมืองพัทยา นโยบาย แผนงาน และเป้าหมายการทำงานสาธารณะของฝ่ายบริหารที่ได้กำหนดไว้ และได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการตามที่ขอแล้ว ควรดำเนินการไปตามภารกิจนั้น ๆ ไม่ควรเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปจากที่กำหนดไว้เดิม เพื่อมิให้ฝ่ายปฏิบัติการเกิดความสับสนและขาดความมั่นใจ

ตามวัตถุประสงค์ข้อ 4

1) ความเหมือนกัน พบว่าควรจะทำให้ทั้งสองแห่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง ระเบียบปฏิบัติงานทั้งปวงควรจะให้เล็กลงกับระเบียบของกระทรวงมหาดไทย บทบาทของรัฐบาลควรจะให้อยู่ที่การสนับสนุน ส่งเสริม และเป็นพี่ปรึกษาเท่านั้น

2) ความต่างกัน พบว่าภารกิจใดที่กรุงเทพมหานครมีศักยภาพและสามารถทำได้ดีกว่าส่วนกลาง ควรจะโอนให้กรุงเทพมหานครรับผิดชอบทั้งหมด แต่ถ้ามีเหตุผลและความจำเป็นที่จะเข้ามาเกี่ยวข้อง ควรจะขออนุญาตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสียก่อน และการถ่ายโอนอำนาจให้แก่กรุงเทพมหานครควรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้แล้วอย่างจริงจัง เมืองพัทยา ควรจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีหน้าที่ย่อยๆ คือ เรื่องการท่องเที่ยว ซึ่งไม่ควรจะต้องมีองค์กรอื่นใดมาแย่งทำ

อภิปรายผลการวิจัย

สภาพเชิงประจักษ์ของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

1) ความเหมือนกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทั้งสองแห่ง ต่างถูกส่วนกลางรวมอำนาจไว้เกือบทุกเรื่องถูกสั่งการมาจากส่วนกลาง ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นอยู่ในสภาพที่จะต้องทำตามฝ่ายแต่งตั้ง เป้าหมายการทำงานจึงเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของส่วนกลางมากกว่าสนองความต้องการของส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าเมื่อมาจากอำนาจใด ก็ย่อมตอบสนองต่ออำนาจนั้น สอดคล้องกับ Rhodes, R.A.W. (1997) และ Shahid Javed Burki & Others (1999)

2) ความต่างกัน กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง เป็นเมืองใหญ่ และเป็นศูนย์กลางเกือบทุกอย่างมีเนื้อที่ 2,067 ตารางกิโลเมตร มีเขตการปกครอง 50 เขต ๆ แบ่งเป็น 180 แขวง ๆ ประกอบด้วยชุมชน รวม 2,067 ชุมชน มีข้าราชการและลูกจ้างในสังกัดประมาณ 1 แสนคนเศษ สภาพดังกล่าวถือได้ว่าเป็นเมืองที่มีการกิจกรรมมาก ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าเมื่อเมืองเจริญและขยายตัว ภารกิจของฝ่ายปกครองดูแล ย่อมเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน สอดคล้องกับ Puangngam, K. (2016) เมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงระดับนานาชาติ มีเนื้อที่ในปกครองเพียง 208.10 ตารางกิโลเมตร แต่เป็นเมืองที่เจริญเติบโตเร็ว ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม สภาพของความเมืองเล็กที่พัฒนาเร็ว จึงต้องมีการกิจพิเศษ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าหากใช้วิธีการปกครองและบริหารรูปแบบทั่วไปย่อมไม่สามารถรองรับสถานการณ์ที่ก้าวหน้าได้ จึงต้องนำวิธีการปกครองและบริหารรูปแบบพิเศษมาใช้ สอดคล้องกับ Chui Lampen, W. (2016)

ปัญหาหรืออุปสรรคของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

1) ความเหมือนกัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษทั้งสองแห่ง ต่างมีผู้บริหารและสภามาจากการแต่งตั้ง เกือบทุกเรื่องเริ่มมาจากส่วนกลาง จึงไม่สามารถตอบโจทย์ของพื้นที่ได้ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามุ่งทำงานเพื่อสนองฝ่ายแต่งตั้งเป็นสำคัญ ทำให้ท้องถิ่นไม่พัฒนาเท่าที่ควร ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าที่มาของอำนาจไม่ได้มาจากประชาชน ความต้องการของประชาชนจึงถูกละเลย สอดคล้องกับ Chareon Muang, T. (2012)

2) ความต่างกัน กรุงเทพมหานครเป็นเมืองใหญ่ที่ขยายเร็วเกินไป สมรรถนะการบริหารจัดการตามไม่ทัน สมาชิกสภากรุงเทพมหานครก็มีเพียง 30 คน และไม่มีสมาชิกสภาเขต ดังนั้น ฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารไม่มีทางดูแลได้ทั่วถึงแน่นอน เนื่องจากปัจจุบันมีนานาปัญหาเกาะจุกตัวที่กรุงเทพมหานคร ทำให้ต้องแบกรับภารกิจสาธารณะมากกว่าจังหวัดปริมณฑลหลายเท่า ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าวิธีการปกครอง การบริหาร และความเป็นเมืองไม่สัมพันธ์กัน สอดคล้องกับ Stanyer J. (1967) และ Chatchawan, S. (2012) เมืองพัทยាការที่ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภามีความไม่เป็นเอกภาพสูง ทำให้ข้าราชการและบุคลากรที่ปฏิบัติงานขาดความมั่นใจ และจับทิศทางการทำงานไม่ได้ ทั้งนี้ อาจเนื่องจากว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ล้วนมาจากสาขาวิชาชีพที่แตกต่างกัน ฉะนั้น วิสัยทัศน์ทางการปกครองและการบริหารงานสาธารณะย่อมแตกต่างกัน สอดคล้องกับ Target group Rank 25, 27, 29, 33 (Interview, 2018)

แนวทางแก้ไขปัญหหรืออุปสรรคของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

1) ความเหมือนกัน ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของทั้งสองแห่ง และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งหมด หรือร่างขึ้นใหม่ เพื่อให้ทันสมัยและเอื้อต่อการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าเป็นพระราชบัญญัติที่เก่า ล้าสมัย และควรแก้การปรับปรุง สอดคล้องกับ Boramanun, N. (2009) และ Target group Rank 1-4 (Interview, 2018)

2) ความต่างกัน กรุงเทพมหานคร รัฐบาลควรตั้งคณะกรรมการชุดพิเศษ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประกอบด้วยหน่วยงานของกระทรวง กรมต่าง ๆ ทั้งหลายที่มีภารกิจคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนด้วย ให้เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการ และมีอำนาจสั่งการเด็ดขาดในภารกิจคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนทั้งปวง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะหากอำนาจสั่งการไม่เบ็ดเสร็จ ย่อมส่งผลต่อการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน สอดคล้องกับ Institute of Advisors for Government Efficiency Development. (2009) และ Target group Rank 2, 4, 14 (Interview, 2018) เมืองพัทยา นโยบายและแผนงานของผู้บริหารที่ได้กำหนดไว้ เมื่อได้รับงบประมาณมาแล้วควรดำเนินการไปตามนโยบายและแผนงาน ไม่ควรนำงบประมาณไปใช้อย่างอื่น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากว่ากรณีที่ผ่านมา เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่ได้อำนาจแล้ว ส่วนมากจะใช้อำนาจนั้น เพื่อสนองเป้าหมายแห่งตน สอดคล้องกับ Birch, Anthony (2007)

รูปแบบที่เหมาะสมของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

1) ความเหมือนกัน ควรจะทำให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง โดยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของทั้งสองแห่งหรือร่างขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับยุคสมัย สำหรับคณะกรรมการผู้พิจารณา ผู้ร่าง หรือผู้เกี่ยวข้อง ควรจะเป็นบุคคลที่ปลอดจากแนวคิดอำนาจนิยม ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าแนวคิดของข้าราชการส่วนกลาง ยังมีการหวงอำนาจและไม่อยากสละอำนาจที่เคยมีให้แก่ท้องถิ่น สอดคล้องกับ Tanchai, W. (2015)

2) ความต่างกัน

กรุงเทพมหานคร ส่วนกลางควรจะโอนอำนาจในการควบคุมดูแลหน่วยงานที่มีภารกิจคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนในพื้นที่เมืองหลวง ให้มาสังกัดกรุงเทพมหานครทั้งหมด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าเพื่อให้เกิดความคล่องตัว และประสิทธิภาพในการทำงาน สอดคล้องกับ Brinkerhoff, W. Derick. & Azfar, Omar (2006) เมืองพัทยา ควรจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีหน้าที่อย่างเดียว คือ การท่องเที่ยว หมายถึงภายในเขตหรือพื้นที่ต้องไม่มีองค์กรอื่นมาแย่งทำหน้าที่นี้ อาจเป็นเพราะว่า หากมีหลายหน่วยงานมีภารกิจคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนกัน ย่อมส่งผลเสียต่อระบบราชการในส่วนรวม และสิ้นเปลืองงบประมาณ สอดคล้องกับ Target group Rank 1, 27, 30 (Interview, 2018)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ ดังนี้

- 1) ควรกระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา อย่างเต็มที่และจริงจัง ภายใต้กติกาที่เป็นประชาธิปไตย ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550
- 2) ส่วนกลางโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยควรเลิกรอบจำกัดกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาทุกกรณี
- 3) ที่มาของผู้บริหารกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่และเป็นบุคคลที่ได้รับคะแนนเลือกตั้งมากที่สุด

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ ดังนี้

- 1) บรรดา นโยบาย โครงการ และงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ควรเริ่มต้นมาจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ
- 2) ควรแก้ไขปรับปรุงเขตการปกครองของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ให้สามารถบริหารงานสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถบูรณาการงานต่าง ๆ ได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น
- 3) ควรมีตำแหน่งผู้ช่วยสมาชิกสภาท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ให้มีจำนวนเหมาะสมตามพื้นที่หรือชุมชนที่ต้องดูแลรับผิดชอบ

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ ดังนี้

- 1) ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการของทั้งสองแห่งและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งหมดหรือร่างขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ทันสมัย และเอื้อต่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น
- 2) ควรตั้งคณะกรรมการชุดพิเศษที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ประกอบด้วยหน่วยงานของกระทรวงกรมต่าง ๆ ทั้งหลายที่มีภารกิจคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ให้เข้ามาอยู่ในคณะกรรมการ มีอำนาจสั่งการเด็ดขาดในภารกิจคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนนั้น
- 3) นโยบาย แผนงาน และเป้าหมายการทำงานสาธารณะของฝ่ายบริหารที่ได้กำหนดไว้ และได้รับงบประมาณเพื่อดำเนินการตามที่ขอแล้ว ควรดำเนินการไปตามภารกิจที่ขอนั้น ไม่ควรเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้เดิม

ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อ 4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรดำเนินการ ดังนี้

- 1) ควรจะทำให้ทั้งสองแห่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่สมบูรณ์อย่างแท้จริง สำหรับคณะกรรมการผู้พิจารณาเรื่องนี้และผู้เกี่ยวข้อง ควรจะเป็นบุคคลที่ปลอดจากแนวคิดอำนาจนิยม
- 2) ส่วนกลางควรเป็นฝ่ายสนับสนุน ส่งเสริม และเป็นพี่ปรึกษาเท่านั้น เลิกใช้วิธีการควบคุมดูแล แต่ใช้วิธีกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น ควรแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับส่วนกลางให้

ชัดเจน ควรกำหนดมิให้ส่วนราชการอื่น เข้ามาทำงานคาบเกี่ยวหรือซ้ำซ้อนกับงานของท้องถิ่น และบรรดาระเบียบปฏิบัติงานนั้นไม่ควรให้อิงกับระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

3) การกิจโดยอยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา และเป็นภารกิจที่ส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้ ดีกว่าส่วนกลาง ควรโอนให้ท้องถิ่นรับผิดชอบทั้งหมด และการถ่ายโอนอำนาจควรปฏิบัติตามที่กฎหมายได้ กำหนดไว้แล้วอย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาวิจัยเรื่อง “เปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย: กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา” โดยกำหนดขอบเขตของการวิจัยด้านเนื้อหา เฉพาะด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และหรือวัฒนธรรม เนื่องจากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมา กำหนดขอบเขตของวิจัยเฉพาะด้านการปกครอง การบริหารงานสาธารณะ และการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น จึงมีองค์ความรู้บางส่วนที่ยังมิได้ศึกษาวิจัย หรือศึกษาวิจัยเรื่อง “การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยที่ควรจะมีในอนาคต” เช่น เชียงใหม่ แม่สาย แม่สอด มาบตาพุด แหลมฉบัง ชะอำ หัวหิน ภูเก็ต และเกาะสมุย เป็นต้น เพื่อเพิ่มความสนใจในองค์ความรู้ใหม่ ให้แก่วิชาการเมืองการปกครองท้องถิ่นในอนาคต

References

- Chui Lampen, W. (2016). *Reform of Local Government in Special Forms: Pattaya City Reform. The Secretariat of The House of Representatives*, Academic Office.
- Chareon Muang, T. (2012). *Comment on “Summary report Brainstorming Seminar The second wave of Decentralization: New Context Area Specificity and Motion to Establish a Special Local Government Organization”*. Thammasat University, Faculty of Political Science.
- Birch, A. (2007). *The Concepts & Theories of Modern Democracy*. (3rd ed.). London: Routledge.
- Boramanun, N. (2009). *Local Government* (5th ed.). Bangkok: Winyuchon Printing House.
- Brinkerhoff, W. Derick, & Azfar, Omar. (2006). *Decentralization and Community Empowerment: Does Community Empowerment Deepen Democracy and Improve Service Delivery*. Paper Prepared for U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance, October.
- Chatchawan, S. (2012). *Politics in The Decentralization Process: Study Through the Role of Academics Official Politician and People*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Government Gazette, book 124, ep. 47 a
- Government Gazette, book 131, ep. 134 d
- Government Gazette, book 133, ep. 125 d

Government Gazette, book 133, p. 128 d

Government Gazette, book 134, ep. 40 a

Government Gazette, book 134, ep. 48 d

Government Gazette, book 135, ep. 237 d

Institute of Advisors for Government Efficiency Development. (2011). *Study of The Establishment of a Special Local Administrative Organization in Mae Sot, Tak Province*.

Retrieved Mar 6, 2017, from [http://www.tia.or.th/main.php ?m=board](http://www.tia.or.th/main.php?m=board)

Puangngam, K. (2016). *Thai Local Governance, Future Principles and Dimensions* (9th ed.).

Bangkok: winyuchon Printing House.

Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Shahid Javed Burki. et al. (1999). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, DC: The World Bank.

Stanyer J. (1967). *Country Government in England and Wales*. NewYork: Humanities.

Tanchai, W. (2015). *Thai Political Problems in Decentralization. Teaching Materials, Course Set "Current Thai Political Problems"*. Nonthaburi: School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University.