

บทที่ 2

กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ความนำ

องค์การ (Organizations) เป็นรูปแบบของการรวมกลุ่มทางสังคมอย่างหนึ่งของมนุษยชาติ เพื่อบรรลุซึ่งเป้าหมายแห่งชีวิตของกลุ่มบุคคล (Hick and Gillett, 1975:3) โดยลำพังความสามารถของมนุษย์แต่ละคนนั้นมิอาจแสวงหาเป้าประสงค์ของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ องค์การจึงเปรียบเสมือนวิธีการ (means) ที่จะนำไปสู่เป้าหมาย (ends) ของแต่ละคนและกลุ่มบุคคลได้ ดังนั้นเมื่อภายในองค์การมีเป้าหมาย 2 ลักษณะคือ (Newman and Warren, 1975:174) เป้าหมายส่วนบุคคล (individual goal) และเป้าหมายขององค์การ (common goal) ประกอบกับสภาพแวดล้อมภายนอกที่เปลี่ยนแปลงไป บางครั้งความขัดแย้งในเป้าหมายดังกล่าวก็เกิดขึ้นได้และนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงองค์การให้เกิดความสอดคล้องต้องกันทั้งระดับบุคคลกับองค์การและสภาพแวดล้อมภายนอกต่อไป

เพื่อเป็นการวิเคราะห์ความคงอยู่ขององค์การหนึ่งๆ ภายในสังคมใหญ่และความคงอยู่อย่างถาวรขององค์การจะมีอยู่ได้ภายใต้สภาวะแวดล้อมทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และจากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตลอดเวลานั้นปรากฏการณ์ที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ก็คือ การปรับตัวขององค์การอย่างสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเป็นการอธิบายที่สอดคล้องเหตุผล จึงได้นำแนวคิดของ Open system theory มาเป็นกรอบของการศึกษาวิเคราะห์เป็นเบื้องต้นเพื่อแสดงให้เห็นว่าจากการพิจารณาองค์การในฐานะเป็นระบบของสังคมรูปแบบหนึ่งภายใต้สภาวะแวดล้อมของสังคมใหม่นั้น จะมีการรักษาสภาพและการปรับองค์การให้คงอยู่ได้อย่างไรในท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ความอยู่รอดขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ

จากความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เมื่อพิจารณาองค์การเป็นระบบหนึ่งของสังคมที่มีลักษณะสัมพันธ์ (interdependent) กับระบบอื่นๆ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับตัวเพื่อความคงอยู่และความพัฒนาขององค์การ ปัจจัยที่จะทำให้้องค์การมีความอยู่รอดและพัฒนานั้นแบ่งเป็น 3 ประการ (Barnard. 1969:83, วิวัฒน์, 2509:364) คือ

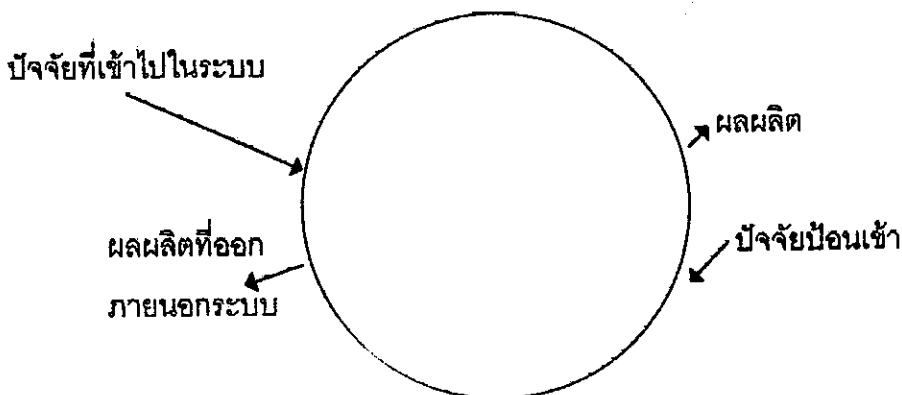
1. ประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) ประสิทธิภาพในที่นี้หมายถึง การดำเนินงานให้เป็นไปตามที่คาดหวัง ส่วนประสิทธิผลเป็นการดำเนินงานที่บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

2. พลวัต (dynamic) ความสำคัญของพลวัตหรือความสามารถในการเปลี่ยนแปลง นั้นนับว่ามีอยู่โดยตรงต่อความก้าวหน้าขององค์การ ทั้งนี้เพราะองค์การเป็นแต่เพียงมรรค (means) ที่จะช่วยให้สามารถบรรลุถึงซึ่งความมุ่งหมาย

3. การปรับระบบ (adaptive) เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงขององค์การที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีลักษณะของการปรับระบบให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมจึงจะสามารถทำให้องค์การดำรงอยู่ในสังคมได้

ตามแนวคิดของ Katz และ Kahn ซึ่งเป็นนักทฤษฎีในกลุ่มระบบเปิดมาพิจารณาถึงความสัมพันธ์ กระบวนการและลักษณะขององค์การเมื่อเป็นระบบหนึ่งของสังคมและมีระบบย่อยๆ ภายในองค์การ 5 ประการ (Katz and Kahn, 1978:163, Muse, 1980:57-58) คือ

1. ระบบผลิต (production or technical subsystem) มีหน้าที่หลัก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงปัจจัยที่ป้อนเข้าสู่องค์การ (input) เป็นผลิตภัณฑ์ (output) สู่ออกนอกระบบ
 2. ระบบสนับสนุน (supportive subsystem) เป็นระบบที่จะสร้างสัมพันธ์ระหว่างองค์การกับสิ่งแวดล้อม นั่นก็คือ การแสวงหาสิ่งป้อนเข้า (input) ให้กับองค์การ
 3. ระบบที่จะคงไว้ซึ่งองค์การ (maintenance subsystem) ได้แก่ ลักษณะของการจัดสรรสมาชิกเข้าสู่องค์การ ฝึกอบรมสมาชิก จัดตำแหน่งให้เหมาะสม เป็นต้น
 4. ระบบการปรับ (adaptive subsystem) เป็นระบบของการทำหน้าที่เพื่อปรับระบบต่างๆ ขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมภายนอก หากสภาพแวดล้อมดังกล่าวเปลี่ยนแปลง
 5. ระบบการจัดการ (managerial subsystem) เป็นการจัดการภายในองค์การ เพื่อควบคุมประสานงานและนําระบบย่อยไปสู่ระบบรวมขององค์การ (total system)
- จากระบบย่อยทั้ง 5 สามารถแสดงความสัมพันธ์เป็นโมเดล ดังนี้



เมื่อพิจารณาจากหน้าที่แล้วจะเห็นว่าระบบต่างๆ เหล่านี้จะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะวงจร (cycles of events) นั่นคือ เมื่อมีปัจจัยป้อนเข้าภายในระบบแล้วก็จะมีการเปลี่ยนแปลง (transformation) ปัจจัยป้อนเข้าเหล่านั้นเพื่อให้เกิดมีผลผลิต (output) ในขณะเดียวกันผลผลิตที่ออกมาสู่สังคมภายนอกนั้นอาจจะกลายเป็นปัจจัยป้อนเข้า (input) ได้อีก แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยป้อนเข้านั้นจะมีอยู่ตลอดไปเป็นวัฏจักร ทั้งนี้เพื่อให้องค์การสามารถคงอยู่ตลอดชั่วกาลนาน

แนวคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การ

จากที่ได้อธิบายถึงองค์การในภาพรวมและเชื่อมโยงกับสภาพแวดล้อมที่นำไปสู่การปรับตัวขององค์การเพื่อการพัฒนาและคงอยู่ในสังคมใหญ่อย่างมั่นคงตลอดไป ภายใต้แนวคิดระบบเบ็ดเตล็ดที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ก็จะนำมาสู่แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและปรับปรุงระบบงานในองค์การซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ในลักษณะของข้อความคิด (concept) ที่มีรูปแบบภาษาที่แตกต่างกันออกไปดังนี้ (Kantz and Donnell, 1964:281-313)

การปรับปรุงงาน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงแก้ไข ปรับปรุงสิ่งที่เป็นอยู่หรือมีอยู่แล้วให้มีสภาพดีขึ้น และ/หรือขจัดสิ่งที่ไร้ประโยชน์ออกไปเพื่อให้การปฏิบัติงานเหมาะสมและรัดกุม

การปรับปรุงองค์การบริหาร หมายถึง กระบวนการเปลี่ยนแปลงและจัดโครงสร้างขององค์การขึ้นใหม่ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมด้วยประการทั้งปวง

การปรับปรุงส่วนราชการ การปรับปรุงส่วนราชการหรือการปฏิรูปการบริหารซึ่งใช้ภาษาอังกฤษว่า administrative reorganization หรือ administrative reform นั้น หมายถึง การพิจารณาดำเนินการเพื่อนำมาให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอันเป็นหลักมูลในการบริหารราชการ โดยมีเจตน์จำนงที่จะเสริมสร้างสมรรถนะในการปฏิบัติงานขึ้นในระบบบริหารราชการอันเป็นส่วนรวม ทั้งนี้อาจจะเป็นการปรับปรุงหรือปฏิรูปทั้งระบบ หรืออาจจะเป็นการปรับปรุงเฉพาะด้านที่สำคัญในระบบบริหารราชการเสียใหม่ การปรับปรุงเทคนิค การบริหารงานบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงขึ้นภายในระบบทั้งระบบ (ชูป กาญจนประกร, 2515:315)

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะขององค์การ และความหมายของการปรับปรุงในแต่ละความหมายที่ได้เสนอข้างต้นแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า การปรับปรุงองค์การนั้นจะต้องมีการปรับปรุงวัตถุประสงค์และขอบเขตอำนาจหน้าที่ ปรับปรุงส่วนต่างๆ รวมทั้งแก้ไขปรับปรุงระเบียบแบบแผนต่างๆ ให้ทันสมัย หรือให้สามารถปฏิบัติได้อย่างรวดเร็วไม่ติดขัด

สาเหตุที่นำไปสู่การปรับปรุงองค์การ

สำหรับสาเหตุที่จะต้องมีการปรับปรุงองค์การนั้น ได้มีนักวิชาการเกี่ยวกับการจัดองค์การอีกหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การไว้อย่างมีเหตุผล เช่น พอร์ตเตอร์และแอปเปิ้ลไวท์ (Porter and Applewhite) ได้กล่าวว่า

“..... ความต้องการที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน นับวันจะเพิ่มขึ้น และมีอิทธิพลมากขึ้น ทั้งนี้เพราะในขณะที่องค์การขยายใหญ่ขึ้น องค์การนั้นก็ย่อมต้องการการบริหาร และรูปแบบขององค์การที่ได้รับการปรับปรุงแล้วเพื่อให้เหมาะสมกับงาน” (Porter and Applewhite, 1964:21)

นอกจากนั้น นักวิชาการในกลุ่มของการพัฒนาองค์การ (organization development) ยังได้กล่าวถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมีการพัฒนาองค์การที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงสิ่งที่บกพร่องหรือสิ่งที่เป็นปัญหา โดยกล่าวว่า

“..... การพัฒนาองค์การ หมายถึง กระบวนการของการเตรียมและการจัดการเปลี่ยนแปลงอันเป็นแนวความคิด (concept) อย่างหนึ่งที่มีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงความมีประสิทธิภาพขององค์การให้ดีกว่าเดิม และเพื่อความเจริญเติบโตมากขึ้นขององค์การ เป็นที่ยอมรับกันในข้อเท็จจริงว่าองค์การจะมีประสิทธิภาพได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีแผน (planned change)” (สมพงษ์ เกษมสิน, 2519:281-282)

เบนนิส (Warren G. Bennis) ได้ชี้ให้เห็นว่า สิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดการทำลายต่อการเปลี่ยนแปลงขององค์การ (Bennis, 1969:20) คือ

1. การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และไม่คาดคิดมาก่อนในสภาพแวดล้อมขององค์การ เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านขนาดขององค์การ ความต้องการของผู้รับบริการ เทคโนโลยี การผลิต การตลาด การติดต่อสื่อสาร การเปลี่ยนแปลงในทางนโยบายทางการเมือง เป็นต้น

2. ความเจริญเติบโตในขนาดขององค์การ เพื่อรับการเปลี่ยนแปลงซึ่งกิจการขององค์การแบบเก่าไม่สามารถที่จะคำนวณความเจริญเติบโตนั้นได้ เช่น ระบบราชการที่มีขั้นตอนในการทำงานที่ยุ่งยาก ซับซ้อน เสียเวลา จนอาจจะให้บริการได้อย่างไม่ทั่วถึง

3. ความสลับซับซ้อนของเทคโนโลยีใหม่ที่ต้องการความรู้ ความสามารถและการประสานกิจกรรมต่างๆ ภายในองค์การมากขึ้น

นอกจากนั้นแล้ว ในการบริหารงานย่อมมีเหตุอื่นอีกหลายประการที่จะแสดงให้เห็นทราบว่าองค์การใดมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง ซึ่งอาจจะสรุปสาเหตุสำคัญดังกล่าวได้ดังนี้คือ

1. เมื่อนโยบายหรือวัตถุประสงค์ขององค์การเปลี่ยนไปจากเดิม การจัดองค์การอย่างเดิมไม่สามารถสนองความต้องการ และก่อให้เกิดผลดีแก่องค์การได้ จึงต้องปรับปรุงองค์การเสียใหม่

2. เมื่อมีการนำเอาวิทยาการแผนใหม่มาใช้ในองค์การ ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงองค์การเสียใหม่ให้เหมาะสม

3. การดำเนินงานขององค์การประสบความล้มเหลว ไม่บรรลุเป้าหมาย ซึ่งแสดงถึงความบกพร่องในการบริหารงาน จำต้องมีการปรับปรุงองค์การบริหารให้มีประสิทธิภาพขึ้น

4. โครงสร้างขององค์การไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน ซึ่งอาจเกิดจากการจัดองค์การไว้ไม่ดีแต่เดิม เช่น ไม่มีการแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะ ไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา การมอบหมายอำนาจหน้าที่ยังไม่ได้จัดทำให้แน่ชัด เป็นต้น เมื่อสิ่งเหล่านี้ไม่เหมาะสมก็ควรจะมีการปรับปรุงการบริหารงานเสียใหม่

5. ช่วงการบังคับบัญชา (span of control) หรือภารกิจของผู้บังคับบัญชามีมากเกินไป ไม่สามารถปฏิบัติงานให้ดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพได้

6. การติดต่อประสานงานระหว่างบุคคลภายในองค์การ หรือระหว่างหน่วยงานด้วยกันไม่สะดวก ทำให้งานล่าช้า ไม่สามารถสนองความต้องการของสภาพการณ์ปัจจุบันได้ องค์การจึงควรได้รับการปรับปรุง

7. มีคณะกรรมการมากเกินไปทำให้งานล่าช้าขาดผู้รับผิดชอบ เพราะต้องพยายามปิดความรับผิดชอบ จึงควรมีการปรับปรุงให้มีเฉพาะคณะกรรมการที่จำเป็นจริงๆ ที่จะสามารถอำนวยความสะดวกในการบริหารงานขององค์การได้

8. เมื่อค่าใช้จ่ายขององค์การสูงผิดปกติ หรือมีมากเกินไป อันเกิดจากการทำงานซ้อนกัน ทำให้การดำเนินงานไม่ประหยัด สิ้นเปลืองทรัพยากรทางการบริหารโดยเปล่าประโยชน์

9. เกิดความจำเป็นในด้านการแข่งขันทางธุรกิจ หรือเกิดความจำเป็นที่ประชาชนเรียกร้อง ต้องการให้รัฐบาลเอื้ออำนวยช่วยเหลือในด้านบริการแก่ประชาชน

10. เมื่อมีหน่วยงานมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น เช่น การตั้งหน่วยงานเพื่อช่วยเหลือพรรคพวก หรือเพื่อเสริมสร้างบารมีของผู้มีอำนาจ เป็นต้น

ความมุ่งหมายของการปรับปรุงองค์การบริหารก็คือ การปรับปรุงแก้ไข และสนองความจำเป็นที่เกิดขึ้น เพื่อความอยู่รอดและเพื่อให้การบริหารงานขององค์การ สามารถดำเนินไปด้วยความราบรื่น มีความคล่องตัวและเกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้จะเน้นเฉพาะในส่วนของการปรับโครงสร้างองค์การเป็นสำคัญดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไป

โครงสร้างองค์การ

โครงสร้างองค์การ หมายถึง แบบแผนของความสัมพันธ์ที่กำหนดขึ้นมาอย่างเป็นทางการ โดยมีการจัดแบ่งหน่วยงานภายในองค์การตามหลักความชำนาญเฉพาะ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภายในองค์การ

ความสำคัญของโครงสร้าง ความสำคัญของโครงสร้างองค์การพิจารณาได้ 4 ประการ (ทองศรี, 2531:63-68) คือ

1. ในทางวิชาการโครงสร้างเป็นเสมือนกรอบเบื้องต้นของการปฏิบัติงาน เป็นสิ่งที่บ่งชี้ให้เห็นถึงขอบข่ายและสายการบังคับบัญชาว่า องค์การนี้มีการจัดสายการบังคับบัญชาอย่างไร ขอบข่ายของงานที่แบ่งไว้เป็นอย่างไร เพื่อให้เข้าใจได้ว่า ใครมีความรับผิดชอบอย่างไร มีขอบข่ายงานแค่ไหน เพียงใด

2. โครงสร้างองค์การจะบ่งชี้ให้เห็นถึงขอบข่ายความสัมพันธ์ขององค์การ โดยมีการแบ่งชั้นการบังคับบัญชาเอาไว้ ซึ่งจะลดหลั่นกันลงมาตามความสัมพันธ์ที่จัดให้มีไว้ในองค์การนั้นๆ

3. โครงสร้างส่งผลถึงพฤติกรรมของบุคคลและกลุ่มบุคคลในองค์การ ถ้าเราแบ่งงานไว้เหมาะสมจะทำให้พนักงานในองค์การทำงานโดยสะดวก

4. ความสำคัญของโครงสร้างเป็นสิ่งที่ผลให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายได้ ทำให้เกิดความคล่องตัว รู้ว่าเรากำลังทำอะไร

ประเด็นหลักของโครงสร้าง ประเด็นหลักของโครงสร้างองค์การจึงพิจารณาได้ 4 ประการ

1. การแบ่งส่วนงาน หัวใจของมันคือแบ่งแยกงานและรวมกลุ่มงาน กล่าวคือ เป็นการแบ่งงานตามความชำนาญพิเศษหรือความถนัดในงานนั้นๆ ออกไปให้เห็นและเข้าใจได้ว่ามีงานอะไรอยู่บ้างในองค์การนั้นๆ โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 2 ประการคือ ความถนัดหรือความชำนาญพิเศษ และการแบ่งส่วนงานขึ้นอยู่กับปริมาณงานขององค์การว่ามีกิจกรรมมากน้อยเพียงใด การแบ่งงานเป็นการจัดจำแนกประเภทของงาน เช่น งานสอน งานฝึกอบรม งานวิจัย ฯลฯ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการรวมงานที่มีลักษณะหรือประเภทงานที่คล้ายคลึงกันแต่ได้กระจายอยู่ตามที่ตั้งต่างๆ ให้มาอยู่รวมกันเป็นหมวดหมู่ต่อไป และสิ่งที่ต้องระมัดระวังในการแบ่งงาน คือ ถ้าจะเข้มงวดในเรื่องความถนัดตามตำแหน่งงานมากนัก อาจจะก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองและปัญหาอื่นๆ ตามมาได้ เช่น ความเบื้อหนาย

2. การจัดส่วนงาน เป็นการแบ่งหน่วยงานออกเป็นระดับ ได้แก่ กรม กอง แผนก ต่างๆ ในลักษณะเป็นการให้ความสำคัญของงานว่า ควรจะเป็นงานระดับใด โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้องคือตัวงานที่มีอยู่ในองค์การ ซึ่งมีการแบ่งงานออกเป็นส่วนย่อยๆ แยกย่อยออกไปงานอะไรที่คล้ายคลึงกันก็จะเอาไว้ด้วยกันและพิจารณาว่างานส่วนใดมีความสำคัญระดับใด เช่น งานนี้มีความจำเป็นและสำคัญมากสมควรจัดเป็นระบบกองหรือกรม เป็นต้น นอกจากนี้สายการบังคับบัญชาและขอบเขตของงานควรจัดให้อยู่ในทิศทางที่ถูกต้อง โดยจัดให้มีผู้บังคับบัญชาที่ถูกต้องเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ในการแบ่งส่วนงานมีรูปแบบ เช่น งานบางอย่างหรือหน่วยงานบางหน่วยนิยมจัดแบ่งงานโดยอาศัยหน้าที่เป็นการแบ่งส่วนงาน หรือบางแห่งแบ่งตามพื้นที่คือ แบ่งตามภูมิภาคต่างๆ

3. ขอบเขตของการบังคับบัญชา จำนวนจะมีมากน้อยแล้วแต่ความต้องการและความจำเป็นขององค์การนั้น ผู้บังคับบัญชา 1 คน ควรจะมีผู้ใต้บังคับบัญชาสักกี่คน มีความสามารถในการควบคุมงานได้กว้างหรือแคบสักเพียงใด โดยต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องคือ การตัดสินใจ กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งควรจะมีความสามารถหรือความเหมาะสมที่จะควบคุมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากี่คน จึงจะเหมาะสมเพื่อให้การสั่งงานและการตัดสินใจมีความถูกต้อง ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน ความยากง่ายของงาน ความจำเป็นในสถานการณ์ต่างๆ เช่น การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกมากน้อยเพียงใด เป็นต้น

4. การมอบอำนาจในการตัดสินใจ หรือในการปฏิบัติงาน ปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ องค์การนั้นๆ มีนโยบายกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจ การมอบอำนาจในการตัดสินใจ ในขอบเขตของงานเท่าที่ทำได้ตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามระเบียบภายในขององค์การมอบให้ หรือเป็นการมอบอำนาจโดยที่ผู้บังคับบัญชาไว้เนื้อเชื่อใจที่จะมอบอำนาจให้กับผู้ร่วมปฏิบัติงานโดยยินยอมให้เขารับผิดชอบงานได้เต็มที่ โดยที่จุดสำคัญของการมอบอำนาจและการกระจายอำนาจก็คือ ผู้บังคับบัญชาสามารถกระทำได้เฉพาะการมอบอำนาจในงานและการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานเท่านั้น จะกระจายอำนาจหรือมอบความรับผิดชอบไม่ได้ และเป็นสิ่งที่พึงกระทำ

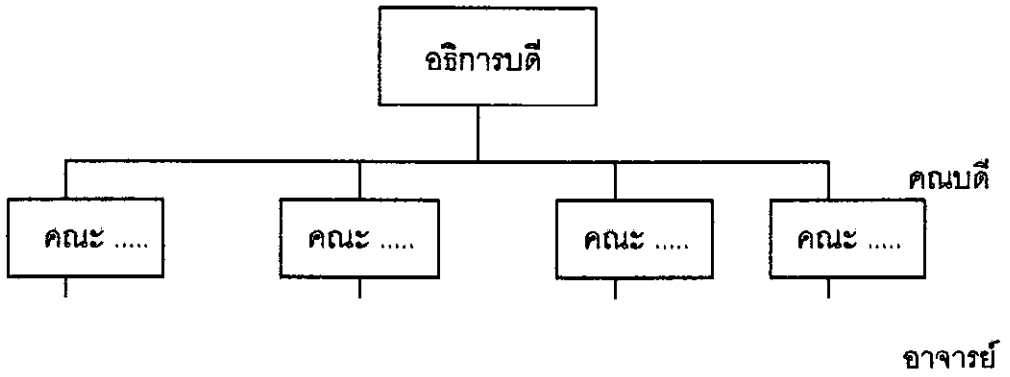
รูปแบบของโครงสร้าง รูปแบบของโครงสร้างองค์การ ในที่นี้จะขอพิจารณาเพียง 3 รูปแบบ คือ

1. รูปแบบที่มีสายการบังคับบัญชาตามระดับ ขยายระดับตามแนวดิ่ง เช่น หน่วยงานราชการ ซึ่งมีการจัดโครงสร้างในแนวดิ่ง จากแผนภาพข้างล่างแสดงให้เห็นรายละเอียดเฉพาะสายงานใดสายงานหนึ่ง เช่น ปลัดกระทรวงสั่งการมาที่กรมต่างๆ ถ้าพิจารณากรมอันดับที่ 3 ซึ่งประกอบด้วย 5 กอง มีผู้อำนวยการกองเป็นผู้บังคับบัญชา รับคำสั่งจากอธิบดีกรมที่ 3 อีกที แล้วผู้อำนวยการกองจึงถ่ายทอดคำสั่งเป็นที่หัวหน้าแผนกอีกที พิจารณาหัวหน้าแผนกที่ 3 เมื่อรับคำสั่งก็ส่งไปที่หัวหน้างาน หัวหน้างานจึงจะแจกจ่ายงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นขั้นสุดท้าย ในการตัดสินใจเรื่องสำคัญๆ เช่นกัน จะต้องส่งเรื่องผ่านผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปเป็นขั้นๆ จนถึงระดับสูงคือ ปลัดกระทรวง เป็นผู้ทำการตัดสินใจ

2. รูปแบบที่มีสายการบังคับบัญชาน้อยระดับ ขยายระดับตามแนวนอนมาก เช่น องค์การมหาวิทยาลัย



ภาพ 1 แสดงโครงสร้างของระบบราชการที่มีการจัดโครงสร้างในแนวดิ่ง



ภาพ 2 แสดงโครงสร้างของมหาวิทยาลัยที่มีการจัดโครงสร้างตามแนวนอน

แผนภาพข้างต้นนี้แสดงโครงสร้างตามแนวนอน โดยแสดงโครงสร้างของมหาวิทยาลัย ขั้นตอนการทำงานมีน้อยนั้น เช่น อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงสั่งงานมาที่คณะต่างๆ คณะแจ้งให้อาจารย์ทราบ ตามโครงสร้างแบบมหาวิทยาลัย ผู้บังคับบัญชามีความรู้ความสามารถไม่แตกต่างกันมากนัก เช่น อาจารย์อาจได้รับเลือกเป็นคณบดีได้ หรืออาจได้รับเลือกเป็นอธิการบดีได้เช่นกัน

3. รูปแบบที่มีลักษณะเป็นวงกลม สายการบังคับบัญชาสิ้นสุดมีหัวหน้าและผู้ปฏิบัติงานเท่านั้น ได้แก่ งานโครงการ เป็นต้น มีลักษณะของการร่วมกันทำงาน สั่งงานได้รอบตัวเป็นการรวมตัวกัน เพื่อจะทำงานเมื่อเสร็จแล้วก็เลิกกันไป เป็นโครงสร้างแบบชั่วคราว ไม่มีรูปแบบแน่นอนและจะมีการตั้งหัวหน้ากลุ่มขึ้นมาเอง เช่น งานวิจัย ชมรมหมากรุก เป็นต้น

มิติของการมองโครงสร้าง

เป็นการศึกษาถึงแง่มุมต่างๆ ของโครงสร้างว่ามีความตื่นลึกหนาบางอย่างไรบ้าง และจะเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ประการคือ

ประการแรก : ดูความเป็นทางการของโครงสร้างนั้นๆ ว่าเป็นทางการมากน้อยเพียงใด การมองความเป็นทางการมองได้จาก

1.1 ขอบเขตปริมาณงานที่มีไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การศึกษาเปรียบเทียบระหว่างลักษณะโครงสร้างการบริหารของรัฐวิสาหกิจของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จะพบว่าแตกต่างกันมาก การทางพิเศษฯ นั้นผู้ที่จะมาเป็นคนกระกรมการบริหารจะต้องเป็นวิศวกร สถาปนิก นักเศรษฐศาสตร์หรือ

นักบริหาร เป็นต้น ในขณะที่ ชสมก. ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติเอาไว้เลย ดังนั้นใครก็ได้สามารถมาเป็นกรรมการบริหารและผู้อำนวยการ

1.2 กฎระเบียบและวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ เป็นกฎระเบียบที่มีความยืดหยุ่นหรือตายตัวหรือไม่ เช่น เปรียบเทียบระหว่างองค์การของรัฐกับองค์การธุรกิจ

1.3 การกำหนดขอบเขตการบังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นๆ มีการจัดไว้อย่างไร ขั้นตอน การมอบอำนาจของแต่ละตำแหน่งหน้าที่ ระดับไหน อย่างไร

ประการที่ 2 : ดูที่ศูนย์อำนาจของการสั่งการต่างๆ กล่าวคือ ศูนย์กลางของการตัดสินใจตามสายการบังคับบัญชาว่าอยู่ที่ไหน อำนาจการตัดสินใจที่กระจายอยู่ตามลักษณะงานต่างๆ ผู้ควบคุมงานแต่ละงานโดยปกติจะมีอำนาจการตัดสินใจ สั่งงานพอสมควรตามขอบเขตงานที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ เพียงใด

ประการที่ 3 : ความสลับซับซ้อนในการทำงานของโครงสร้าง ดูได้จากการแบ่งงานและการจัดส่วนงานว่ามีการจัดส่วนงานเข้าใจได้ง่าย หรือสลับซับซ้อนอย่างไร ถ้าเป็นองค์การใหญ่ก็จะมีการจัดส่วนงานและแบ่งงานกันสลับซับซ้อนมากกว่าหน่วยงานเล็ก รวมทั้งจะพบได้จากความแตกต่างของงานและหน่วยงาน ซึ่งพิจารณาได้ 2 มิติ คือความแตกต่างตามแนวนอนและความแตกต่างตามแนวตั้ง มองดูในลักษณะของการแบ่งงานนั่นเอง

จากที่กล่าวทั้งหมดนั้นเป็นการฉายภาพการจัดโครงสร้างและการปรับปรุงโครงสร้างองค์การในเชิงทฤษฎี ซึ่งจะนำมาประยุกต์อธิบายการจัดโครงสร้างภายในของเทศบาลให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อไป

องค์การและโครงสร้างการจัดองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

เมื่อศึกษาถึงโครงสร้างของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั้งคุณลักษณะของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว (unitary state) หรือประเทศที่เป็นสหพันธรัฐ (federal state) ก็สามารถสรุปโครงสร้างลักษณะรูปแบบโดยสังเขป (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526:55) มี 4 ประการคือ

1) การจัดโครงสร้างกับหน่วยการปกครองของประเทศจะแบ่งออกตามลำดับความสำคัญจากหน่วยการปกครองระดับใหญ่ เช่น ระดับชาติไปหาระดับรองๆ ลงไป เช่น ระดับประเทศ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อันเป็นลักษณะรัฐเดี่ยว และสำหรับสหพันธรัฐก็ได้จัดแบ่งออกไปเป็นประเทศในภาพรวมเป็นรัฐบาลกลาง และมลรัฐก็มีรัฐบาลมลรัฐ

2) จากการจัดโครงสร้างหน่วยการปกครองของประเทศ ก็ได้มีการจัดระบบการปกครองท้องถิ่น หรือรูปแบบการปกครองตนเองขึ้น โดยพิจารณาจากเขตพื้นที่ สภาพชุมชน ซึ่งแบ่งออกเป็นชุมชนเมืองและชุมชนชนบท โครงสร้างรูปแบบจะมีส่วนสัมพันธ์กับลักษณะของชุมชนต่างๆ เป็นส่วนใหญ่

3) รูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของแต่ละหน่วยการปกครอง เช่น เทศบาลของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไรขึ้นอยู่กับระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ เช่น เทศบาลในประเทศอังกฤษได้ยึดความสำคัญของสภาท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองการปกครอง เป็นสำคัญก็ได้จัดรูปแบบจำลองสำหรับการปกครองท้องถิ่นทุกๆ แห่งต้องมีสภา และสหภาพมีอำนาจในการบริหารโดยการจัดเป็นรูปแบบกรรมการ (committee system)

4) รูปแบบโครงสร้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศจะเป็นไปเช่นใดขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละประเทศเป็นหลัก กล่าวคือ นโยบายของรัฐบาลแต่ละประเทศจะกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นในลักษณะของการแบ่งอำนาจทางการเมืองการปกครอง (deconcentration) หรือการกระจายอำนาจการปกครอง (decentralization) ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม เพื่อชี้ให้เห็นในรายละเอียดของรูปและโครงสร้างการบริหารเทศบาลที่ชัดเจนยิ่งขึ้น จึงนำเอาแนวคิดที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับที่ดำเนินการในประเทศไทยมากที่สุด ในขณะนี้ 3 รูปแบบหลักๆ (Cumming and Wise, 1971:657-658 อ้างในประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2526:45-48) ดังต่อไปนี้คือ

1) เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภา (mayor-council system) ระบบนี้ยังอาจแบ่งเป็น นายกเทศมนตรีมีอำนาจมาก (strong mayor) ซึ่งหมายถึงตัวนายกเทศมนตรีมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ในการบริหารงานประจำทั้งในด้านการตัดสินใจและอำนาจในการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานฝ่ายต่างๆ

ในกรณีนายกเทศมนตรีมีอำนาจน้อย (weak-mayor) หมายถึงนายกเทศมนตรีมีฐานะเพียงประธานในพิธีการต่างๆ หรือสัญลักษณ์ของเมืองเท่านั้น เพราะอำนาจในการบริหารอยู่ที่ข้าราชการ/พนักงานประจำ

นอกจากนั้นอาจจะเป็นแบบนายกเทศมนตรีมีสัมพันธภาพกับสภา (compromise types of government) ซึ่งปัจจุบันไม่ค่อยมีการพูดถึง

2) เทศบาลแบบคณะกรรมการ (commission system) ระบบนี้ประกอบด้วยคณะบุคคลได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนมีจำนวน 5 คนอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2-4 ปี และใน 1 คนนั้นจะทำหน้าที่เป็นประธาน เรียกว่าเป็นนายกเทศมนตรี แต่อำนาจการบริหารอยู่กับคณะกรรมการ ซึ่งมีอำนาจกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ชื่อของคณะกรรมการเรียกว่า Board of Commissioners นอกจากคณะกรรมการแล้วยังมีพนักงานประจำทำหน้าที่บริหารงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งโดยชื่อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการก็คือสมาชิกสภาอันเป็นฝ่ายการเมือง ส่วนเจ้าพนักงานก็คือฝ่ายประจำนั่นเอง

3) เทศบาลแบบผู้จัดการ (council-manager system) ระบบนี้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา (councillor) ก่อน จำนวนสมาชิกสภามีประมาณ 9-12 คน สภาก็จะมีหน้าที่จัดหาว่าจ้างบุคคลหนึ่งมาเป็นผู้จัดการ (city manager) ซึ่งมักจะมี ความชำนาญแบบนักบริหารอาชีพ การว่าจ้างจะกำหนดระยะเวลา 2-4 ปี มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงาน ผู้จัดการดังกล่าวจะถูกควบคุมโดยสภาเพื่อให้ดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดโดยสภาซึ่งมีประธานทำหน้าที่คล้ายๆ กับนายกเทศมนตรี แม้ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารแต่ก็ถือว่าเป็นบุคคลสำคัญในระดับท้องถิ่น

ภาระหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ในฐานะที่เทศบาลเป็นการจัดโครงสร้างการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงมีแนวทางการกำหนดภาระหน้าที่ออกเป็น 3 ประการ (Nandedkar, 1979:5-6) คือ

1. หน้าที่ในการให้บริการกับประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหน้าที่หลักและยึดเป็นประเพณีของหน่วยการบริหารทุกระดับ (traditional function) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- การสุขาภิบาล (sanitation)
- การบริการน้ำดื่ม น้ำใช้ (water supply)
- การก่อสร้างและทำนุบำรุงรักษาถนนหนทาง
- ควบคุมการก่อสร้างที่อยู่อาศัย
- สร้างไฟฟ้าริมถนน
- เป็นศูนย์กลางบริการด้านอื่นๆ

2. จัดสวัสดิการ ในด้าน

- การศึกษา
- สาธารณสุข ฯลฯ

3. ด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเน้นภาระหน้าที่ของการพัฒนา (development function) เป็นหลัก ซึ่งเป็นส่วนจำเป็นอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนา

พัฒนาการและการจัดโครงสร้างองค์กรระดับท้องถิ่นของประเทศไทย

ประเทศไทยได้เริ่มให้มีการจัดองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของ “เทศบาล” ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2476 โดยโครงสร้างการบริหารของเทศบาลเหมือนกับโครงสร้างการปกครองระดับประเทศภายใต้ปรัชญาที่มุ่งให้ประชาชนมีความเข้าใจโครงสร้างการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยได้ง่ายขึ้น ดังนโยบายตอนหนึ่งที่รัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดาได้แถลงไว้เมื่อเดือนธันวาคม 2475 ดังนี้

“.....รัฐบาลนี้เห็นว่าวิธีการปกครองโดยรวมศูนย์อำนาจและหน้าที่การปกครองทั้งประเทศให้มาอยู่ในจุดศูนย์กลางเดียวอย่างเช่นเดี๋ยวนี้ ไม่ได้ผลดีเท่ากับที่จะแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ไปอยู่ในเฉพาะท้องถิ่นเสียบ้าง เพื่อว่าการปกครองในเฉพาะท้องถิ่นจะได้มุ่งอยู่ในผลประโยชน์ของท้องถิ่นนั้นๆ วิธีการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นก็โดยจัดให้มีผู้แทนราษฎรในท้องถิ่นนั้นๆ จัดการกันเอง วิธีการเช่นนี้เขาทำกันอยู่แล้วในนานาประเทศ.....”

จากนโยบายตอนหนึ่งดังกล่าวจึงนำมาสู่การจัดให้มีการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยตาม พ.ร.บ.จัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 รูปแบบเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นมาเรียกกันในประเทศไทยตะวันตกว่า แบบสภา-นายกเทศมนตรี (council-mayor form) ซึ่งมีลักษณะค่อนข้างไปทางแม่แบบของสหราชอาณาจักรหรือประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ สาระสำคัญของรูปแบบการปกครองแบบดังกล่าวก็คือ ประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเทศบาล ต่อจากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาเทศบาลก็จะอาศัยเสียงข้างมากเพื่อเลือกเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร

การจัดตั้งเทศบาลได้กำหนดไว้ 3 ระดับคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล แต่ละระดับจะมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะจำนวนประชากร เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ พัฒนาการของจำนวนเทศบาลทั่วประเทศจากปี พ.ศ.2476 ถึงปี พ.ศ.2537 มีจำนวน 145 แห่ง

โครงสร้างการบริหารเทศบาลในประเทศไทย

การบริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของประเทศไทย จำแนกได้เป็น 3 ลักษณะคือ

1. เทศบาลตำบล เป็นการกำหนดเขตตามพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 9) มีสมาชิก 12 คน ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี 2 คน (มาตรา 49) ทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบด้านการบริหาร (มาตรา 39) ในขณะเดียวกันก็มีประธาน รองประธาน สภาเทศบาลมีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาเทศบาล (มาตรา 20,21) เทศบาลตำบลมีภาระหน้าที่แยกเป็น 2 ลักษณะ (มาตรา 50,51)

หน้าที่ที่ต้องกระทำ แบ่งเป็น

- รักษาความสงบเรียบร้อย (กฎหมาย)
- บริการ บำรุงรักษา
- ด้านอื่นๆ

หน้าที่ที่อาจกระทำซึ่งเน้นด้านบริการและให้ความสะดวกด้านสาธารณูปโภค อุปโภค เช่น จัดตลาด บริการน้ำประปา ไฟฟ้า

2. เทศบาลเมือง มีสมาชิกสภาเทศบาล 18 คน นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอีก 2 คน แต่อาจเพิ่มเทศมนตรีอีก 1 คน หากเทศบาลใดมีรายได้จัดเก็บตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป (มาตรา 52) เทศบาลเมืองต้องมีขนาดประชากรตั้งแต่ 1 หมื่นคนขึ้นไป หรือความหนาแน่นของประชากร 3,000 คน/ตารางกิโลเมตร หรือเป็นท้องถิ่นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด (มาตรา 10) อำนาจหน้าที่สภาและเทศมนตรีก็อาศัยมาตรา 20,21 และ 39 เช่นเดียวกับสภาตำบล เทศบาลเมืองมีภาระหน้าที่แบ่งเป็น 2 ลักษณะ (มาตรา 53,54)

ภาระหน้าที่ที่ต้องกระทำ ได้แก่

- กิจกรรมตามมาตรา 50 ที่กำหนดไว้สำหรับสภาตำบล
- เพิ่มเติมบริการด้านน้ำประปา โรงฆ่าสัตว์ ส้วมสาธารณะ

ภาระหน้าที่ที่อาจกระทำ : เป็นบริการด้านต่างๆ เช่น ตลาด ฌาปนสถาน จัดตั้งโรงเรียนอาชีวศึกษา พลศึกษา สาธารณะ ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม เทศพาณิชย์ เป็นต้น

3. เทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิก 24 คน นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอีก 4 คน (มาตรา 55) การปฏิบัติหน้าที่ของเทศมนตรีตลอดถึงประธาน รองประธาน ให้เป็นไปตามมาตรา 20, 21 และ 39 เช่นกัน เทศบาลนครจะต้องเป็นเขตที่มีประชากรตั้งแต่ 5 หมื่นคนขึ้นไป

ไป และความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 3,000 คน/ตารางกิโลเมตร (มาตรา 11) เทศบาลนครมีภาระหน้าที่ที่ซึ่งต้องกระทำ (มาตรา 56) เช่น บริการสงเคราะห์มารดาและเด็ก บริการด้านสาธารณสุขและกิจกรรมตามมาตรา 53 ส่วนกิจกรรมที่อาจจะกระทำให้เป็นไปตามมาตรา 54 (มาตรา 57)

สมาชิกสภาเทศบาลทุกประเภทมาจากการเลือกตั้ง และมีวาระการดำรงตำแหน่งครั้งละ 5 ปี (มาตรา 15,16)

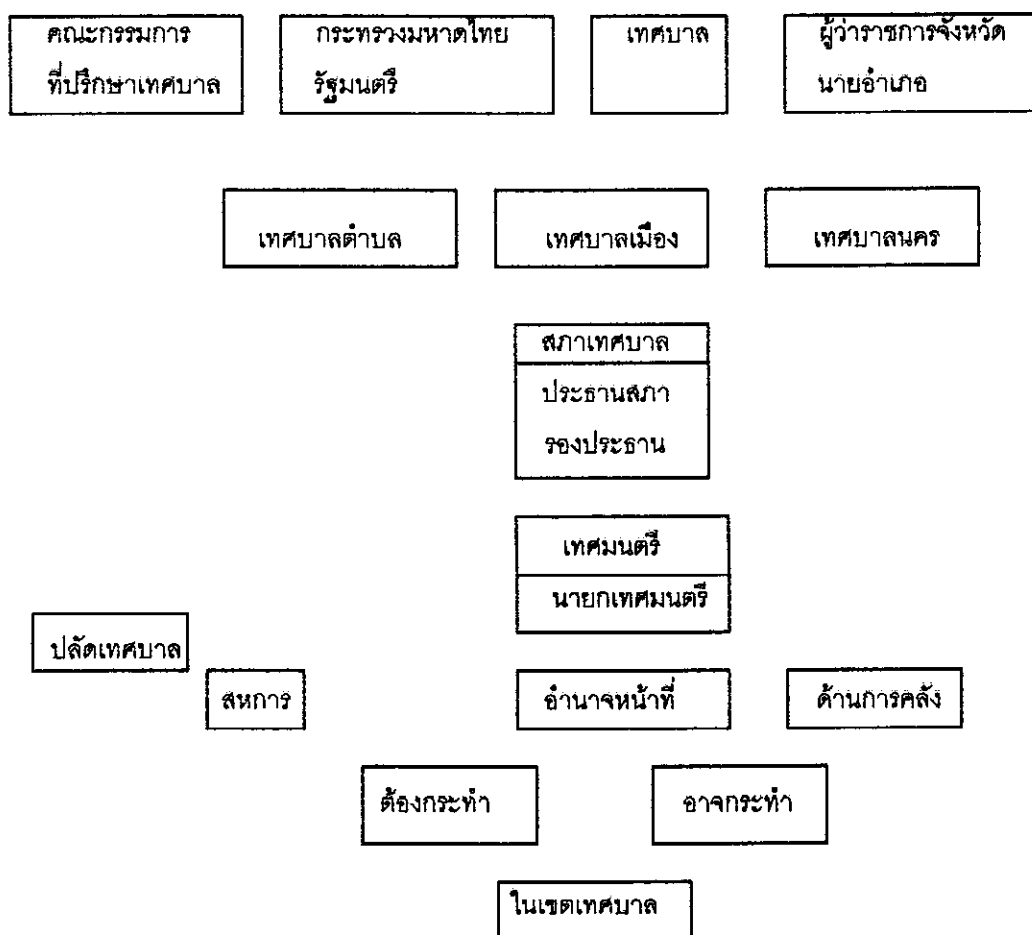
อำนาจการควบคุม ถึงแม้เทศบาลจะเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการระดับท้องถิ่นที่ค่อนข้างมีรูปแบบสมบูรณ์ในการที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีบทบาทในด้านการจัดสรรทรัพยากร การมีส่วนร่วมการบริหารการปกครองของประชาชน แต่ทว่ามีส่วนสำคัญที่การจัดระเบียบบริหารดังกล่าว ยังคงตกอยู่ภายใต้อำนาจของส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานในระดับภาค (field units) ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ ที่ปรากฏในรูปแบบต่างๆ คือ

- กระทรวงมหาดไทยกำหนดระเบียบข้อบังคับการประชุม (มาตรา 23)
- รัฐมนตรีมหาดไทยมีอำนาจในการยุบสภา เทศบาลได้ (มาตรา 74) หรือให้สมาชิกเทศบาลพ้นจากตำแหน่งได้ (มาตรา 19)
- ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเสนองกระทรวงมหาดไทยในการเพิกถอนการปฏิบัติของเทศมนตรี รวมถึงการให้พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 72)
- ผู้ว่ามีอำนาจชี้แจง แนะนำ ตักเตือน ตรวจสอบ เรียกรายงานสถิติจากเทศบาลได้ ในขณะที่นายอำเภอก็มีอำนาจดังกล่าวเช่นกันในระดับเทศบาลตำบล (มาตรา 71)
- ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งประธาน รองประธานสภา (มาตรา 23) ตลอดถึงแต่งตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี (มาตรา 37)
- การตราเทศบัญญัติต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 62)

จากเงื่อนไขเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การบริหารเทศบาลในปัจจุบันไม่อาจจะดำเนินไปภายใต้หลักการและแนวทางปฏิบัติในอันที่เสริมการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ในฐานะหน่วยการบริหารระดับท้องถิ่น (local units) ได้อย่างสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจที่เรียกว่า Devolution

นอกเหนือจากนี้ยังมีรูปแบบการบริหารท้องถิ่นแบบพิเศษในลักษณะของผู้จัดการเทศบาลพิทยาศาสตร์และกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะไม่นำมากล่าวถึงรายละเอียดในที่นี้ ดังนั้นจากสาระข้างต้นนำมาสู่การสรุปรูปแบบการบริหารเทศบาลในประเทศไทยตามแผนภูมิได้ดังต่อไปนี้

แผนภูมิแสดงโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารของเทศบาล



แสดงโครงสร้างความสัมพันธ์

ภายใต้รูปแบบการจัดองค์กรและระดับเทศบาลของประเทศไทยดังกล่าวนี้ สามารถจำแนกการบริหารออกเป็น 2 ฝ่ายหลักๆ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526:69-76) ดังต่อไปนี้คือ

- 1) สภาเทศบาล
- 2) คณะเทศมนตรี

สภาเทศบาล จะประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่ราษฎรเลือกตั้งมาปฏิบัติแทนตนนั้น เป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งสภาเทศบาลกำหนดการบริหารสาธารณะ โดยการอนุมัติงบประมาณประจำปีให้แก่ฝ่ายคณะเทศมนตรี เพื่อนำไปปฏิบัติหน้าที่และสภาเทศบาลยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายคณะเทศมนตรี ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์กฎหมาย งบประมาณและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล สามารถกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

- 1) อำนาจในการตราเทศบัญญัติ
- 2) อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ให้บริหารงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและแนวนโยบายที่กำหนดไว้
- 3) อำนาจในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี
- 4) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล

คณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรีอื่นอีก 2 คน สำหรับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่าปีละ 20 ล้านบาท ส่วนเทศบาลเมืองที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีก 1 คน สำหรับเทศบาลนครมีนายกเทศมนตรี 1 คน และเทศมนตรี 4 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีจำแนกได้ดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526:77) คือ

1. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า

2. อำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควรให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล รองปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าแขวงของเทศบาลใดมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้ ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แห่งการนั้น นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีมีอำนาจที่จะเรียกตัวผู้ต้องหา และพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบได้

3. อำนาจปฏิบัติการตามกฎหมายปกครองท้องถิ่น คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในเขตเทศบาล ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครองท้องถิ่นหรือกฎหมายอื่นเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นสมควร และได้กำหนดขึ้นไว้โดยกฎกระทรวง

การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

การบริหารงานของเทศบาลอันเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการให้ใช้การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

ก. นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการ หรือบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

1. เรื่องเกี่ยวกับสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเทศบาล
2. เรื่องที่ต้องรายงานอำเภอหรือจังหวัด หรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี
3. เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี
4. เรื่องเกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเทศบัญญัติที่มีอยู่แล้ว
5. เรื่องที่ดำรงขึ้นใหม่ ซึ่งอาจต้องมีโครงการหรือแผนการหรือระเบียบการขึ้นใหม่
6. เรื่องซึ่งปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหา หรือกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากนายกเทศมนตรี
7. เรื่องซึ่งนายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการโดยเฉพาะ
8. เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นควรเสนอเพื่อทราบ

ข. เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการ หรือบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้

1. เรื่องที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ

2. เรื่องที่จะต้องรายงานนายกเทศมนตรี
3. เรื่องที่กฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรี

อนึ่ง ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อยู่หรือไม่สามารถบริหารกิจการได้ ให้นายกเทศมนตรีตั้งเทศมนตรีผู้หนึ่งทำการแทน และต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

เทศบาลชายแดนและการเปลี่ยนแปลง สืบเนื่องจากสภาพความเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกจากในอดีตสู่ยุคปัจจุบันที่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็วกระทั่งกล่าวกันว่าเป็นยุคไร้พรมแดนนั้น พื้นที่ที่ตั้งอยู่ในบริเวณชายแดนจึงเปรียบเสมือนประตูบ้านที่อยู่ใกล้กับการตอบรับต่อความเปลี่ยนแปลง ตลอดทั้งนวัตกรรมทุกรูปแบบจากประเทศเพื่อนบ้าน ดังนั้นเทศบาลซึ่งเป็นชุมชนเมืองโดยธรรมชาตินั้น จึงมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้จากกระแสความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เทศบาลบริเวณชายแดนของประเทศไทยก็ทำนองเดียวกัน กล่าวคือได้มีกระแสแห่งความเปลี่ยนแปลงในหลายๆ ด้านเกิดขึ้นที่นำไปสู่การพิจารณาถึงความจำเป็นในการปรับตัวขององค์กรให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

ปฐมเหตุและสถานการณ์ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง เมื่อพิจารณาจากปฐมเหตุและที่มาของการเปลี่ยนแปลงในเชิงทฤษฎีแล้ว John Child (1976:179-187 อ้างใน มนัส ซึ่งเจริญยิ่ง, 2535:35-37) ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพความกดดันที่นำไปสู่ความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างองค์การ 5 ประการคือ

1. สภาพแวดล้อม ปัจจุบันสภาพแวดล้อมขององค์การส่วนใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เช่น มีภาวะการแข่งขันทางการค้าเพิ่มขึ้น ภาวะเศรษฐกิจโลกเปลี่ยนแปลงขึ้นลงอย่างมาก และขึ้นอยู่กับเหตุผลทางการเมืองมากขึ้น การเมืองเข้ามาแทรกแซงมากขึ้น ฯลฯ ทำให้การวางแผนล่วงหน้ากระทำได้ยุ่งยากมากขึ้น ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้นจึงเป็นความกดดันทางหนึ่งส่งผลให้องค์การต้องปรับโครงสร้าง เพื่อให้มีการรับส่งข้อมูลและประสานงานในระหว่างหน่วยงานต่างๆ ขององค์การได้อย่างรวดเร็วขึ้น

2. การขยายกิจการไปทำด้านอื่น การขยายกิจการ (หรือหน้าที่) ไปทำด้านอื่นๆ ในระยะแรกก็จะใช้เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่มีอยู่แล้วให้ไปช่วยดูแล และเมื่อกิจการใหม่ขยายตัวมากขึ้นไปแล้ว จึงจะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบปัญหาที่ประสบอยู่เสมอ คือ เมื่อไหร่จึงจะถึงจุดที่ควรตั้งหน่วยงานใหม่ดังกล่าว

3. ความเจริญเติบโต เป็นเหตุของการปรับโครงสร้างขององค์การที่เกิดขึ้นบ่อยๆ เมื่อองค์การขยายตัวมากขึ้นหรือเจริญเติบโตก็ต้องมีการขยายบทบาทและขอบเขตของการบริหาร ซึ่งบางครั้งจะมีการเพิ่มสายการบังคับบัญชา อันมีผลทำให้การประสานงานยุ่งยากขึ้น และการควบคุมก็ลำบากขึ้น

4. เทคโนโลยี ในรอบ 20 ปีที่ผ่านมา เทคโนโลยีก้าวหน้าไปมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งคอมพิวเตอร์ ซึ่งก่อให้เกิดการใช้ระบบข้อมูลร่วมกันของหน่วยงานต่างๆ ผลก็คือทำให้ผู้บริหารระดับสูงสามารถรู้ความก้าวหน้าและปัญหาต่างๆ ขององค์การทุกระดับได้ตลอดเวลา ซึ่งในที่สุดจะทำให้ความจำเป็นของการมีผู้บริหารระดับกลางหมดไป ความก้าวหน้าของระบบคอมพิวเตอร์นี้จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การในลักษณะรวมอำนาจการตัดสินใจมากขึ้น

5. บุคลากร ปัจจุบันพนักงานมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานมากขึ้น (Job Participation) ทั้งนี้ เนื่องจากระดับการศึกษาของพนักงานสูงขึ้น ทักษะคติของพนักงานเปลี่ยนไป ฯลฯ ซึ่งมีผลต่อการปรับโครงสร้างขององค์การ โดยพนักงานรับผิดชอบเพิ่มขึ้น และผู้บริหารระดับสูงก็ทำงานในรายละเอียดน้อยลง ในขณะเดียวกันก็ใช้เวลาไปกับการวางแผนระยะยาวเพิ่มขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงนี้จะเกิดขึ้นได้หรือไม่หรือเกิดช้าหรือเร็ว ก็ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารระดับสูงเห็นด้วยหรือไม่อย่างไร และระดับล่างมีความพร้อมที่จะรับหรือไม่

ในขณะเดียวกัน ไชด์ (Child) ก็ยังได้กล่าวถึงอาการหรือสัญญาณที่เกิดขึ้นในองค์การที่สื่อให้เห็นว่าน่าจะถึงเวลาสำหรับการปรับปรุงองค์การอีก 6 ประการคือ

1. ปริมาณงานล้น ผู้บริหารมีปริมาณงานมากและต้องปฏิบัติงานเกินกว่าเวลาทำงานปกติ อันส่งผลให้คุณภาพของการตัดสินใจน้อยลง ในกรณีนี้จะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ โดยการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้มากขึ้น

2. การบูรณาการ ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารหรือระหว่างหน่วยงาน บางครั้งเกิดจากปัญหาการติดต่อสื่อสารและการประสานงาน ซึ่งมีต้นเหตุมาจากปัญหาโครงสร้างขององค์การปัญหาดังกล่าวเป็นสัญญาณเตือนว่าจะต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ เช่น การลดสายการบังคับบัญชา การจัดส่วนงานใหม่ หรือจัดกลไกการประสานงานใหม่ เป็นต้น

3. ด้านนวัตกรรม การที่องค์กรไม่สามารถคิดค้นสิ่งใหม่ๆ หรือไม่ยอมรับความคิดใหม่ๆ จากภายนอก อาจเป็นเพราะปัญหาโครงสร้างขององค์กร ลักษณะขององค์กรที่มีผลต่อการพัฒนาในแต่ละขั้นตอนเป็นอย่างมาก องค์กรที่มีความจำเป็นอิสระในการดำเนินงานสูง จะเอื้ออำนวยต่อการคิดค้นสิ่งใหม่ๆ มากกว่าองค์กรที่ปิดตัวเอง

4. การควบคุม มีปัญหาในการควบคุมและการวางแผน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานไม่ทราบหน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยการกำหนดจุดมุ่งหมาย หน้าที่ความรับผิดชอบของงานต่างๆ ในองค์กรให้ชัดเจน

5. ความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน เนื่องจากการจัดโครงสร้างในการบริหารงานไม่เหมาะสม มีการกระจายอำนาจ และมอบอำนาจน้อยไปทำให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้าและเสียหายในเชิงธุรกิจ

6. การถอนตัวออกจากงาน การลาออก การขาดงาน และการแสดงความไม่ใส่ใจต่องาน เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและเป็นภาระให้กับองค์กรอย่างมาก โครงสร้างขององค์กรซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และสร้างความรู้สึกห่างเหินให้กับพนักงานและองค์กรก็จะเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวได้

จากสถานะการณ์ดังกล่าวหากจะนำมาพิจารณาถึงสถานะการณ์ที่เกิดขึ้นในบริเวณชายแดนของประเทศที่นำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้างเทศบาลที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยก็พิจารณาได้จากสถานะการณ์ที่จะกล่าวถึงต่อไป

ปฐมเหตุจากเรื่องเดิมที่กระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งที่ 2/2538 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2538 แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ รองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ผู้ว่าฯ แต่งตั้งให้เป็นรองประธานอนุกรรมการ มีหัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจประจำพื้นที่ นายอำเภอท้องที่ เป็นอนุกรรมการ โดยมีหัวหน้าส่วนสำนักงานจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ศึกษาความเหมาะสมโดยการพัฒนาพื้นที่บริเวณด้านชายแดนเสนอหน่วยงานระดับกระทรวงพิจารณาต่อไป และให้มีอำนาจหน้าที่ประสาน ติดตาม เร่งรัดให้การดำเนินการเป็นไปตามแผนงานที่กำหนด

จากที่มาดังกล่าวได้ขยายผลก่อให้เกิดคำสั่งคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณด้านชายแดน เช่น อนุกรรมการ (เฉพาะกิจ) พัฒนาพื้นที่บริเวณด้านชายแดนช่องเม็ก อ.สิริธร จ.อุบลราชธานี และคณะทำงานพัฒนาพื้นที่บริเวณด้านชายแดน อ.เบตง จ.ยะลา เป็นต้น

แนวทางการพัฒนาจะมุ่งเสริมสร้างศักยภาพของพื้นที่ให้สอดคล้องกับโครงการความร่วมมือระดับอนุภาคเป็นหลัก เช่น โครงการสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ โครงการพัฒนากลุ่มแม่น้ำโขง และโครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจ ฯลฯ นอกจากนั้น ในการประชุมคณะกรรมการประสานการพัฒนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (ฐานเศรษฐกิจ 31 ตค.-2 พย. 2540) ได้มีมติเห็นชอบให้อำเภอแม่สอด จ.ตาก จ.มุกดาหาร และ อ.สะเดา จ.สงขลา เป็นพื้นที่ต้นแบบในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน (special border zone for investment) และมอบหมายให้สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และสภาพัฒน์ฯ ศึกษาความเหมาะสมและจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยให้สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม จัดสรรงบประมาณ 10 ล้านบาทในการศึกษาเรื่องนี้ งบประมาณที่จะนำมาใช้นี้ สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมจะขอเป็นพิเศษจากสำนักงบประมาณ โดยการนำงบประมาณปี 2541 ที่สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรมถูกตัดงบลงมาใช้ในการศึกษาเรื่องนี้โดยงบประมาณของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมที่ตั้งไว้ 121 ล้านบาท แต่ถูกตัดลดเหลือเพียง 113 ล้านบาท แต่ สศอ.จะของบประมาณพิเศษเพื่อศึกษาเรื่องนี้อีก 10 ล้านบาท สำหรับเขตเศรษฐกิจชายแดนในพื้นที่อำเภอแม่สอด จ.ตาก และจังหวัดมุกดาหารนี้ จะเป็นพื้นที่เศรษฐกิจเฉพาะในการพัฒนาอุตสาหกรรมและกิจกรรมต่อเนื่องเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนเขตเศรษฐกิจชายแดน อ.สะเดา จ.สงขลา นั้น ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (เอดีบี) ได้เสนอแนะนโยบายเขตเศรษฐกิจชายแดนเพื่อกระตุ้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจบริเวณพื้นที่ชายแดนไทย-มาเลเซีย และส่งเสริมการผลิตสินค้าที่มีประสิทธิภาพให้สามารถแข่งขันกับตลาดโลกได้และเพื่อให้การพัฒนาโครงการ IMT-GT เป็นรูปธรรม ฝ่ายไทยได้เสนอแนวคิดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดนไทย-มาเลเซีย ซึ่งทางฝ่ายมาเลเซียได้เสนอพื้นที่บริเวณภูมิภาคยูยิตัม หรือจิงโหลน ด้านด้านสะเดาของไทย เพื่อพัฒนาเป็นเขตอุตสาหกรรมร่วมตามชายแดน

จากจุดเริ่มต้นอันเป็นปฐมเหตุดังกล่าวได้เชื่อมโยงสู่ชุมชนเมืองในพื้นที่ชายแดนของประเทศไทย และสำคัญที่สุดก็คือตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (มติชน. 10 ตุลาคม 2539) ได้กำหนดแผนพัฒนาเมืองที่เป็นจุดค้าชายแดนต่างๆ ไว้ในพื้นที่ทั้งภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคใต้ ไว้ในแผนพัฒนาเมืองในภูมิภาค โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาและปรับปรุงระบบคมนาคม แกะไขการ

จรรยา มลภาวะเสื่อมโทรม การขาดแคลนเครื่องอุปโภคและบริโภค โครงการขยายกิจกรรมการท่องเที่ยว รวมไปถึงฐานะการคลังของท้องถิ่น การลงทุนด้านอุตสาหกรรม การจัดสร้างหรือการขยายสถาบันการศึกษา การส่งเสริมการลงทุน การเพิ่มการลงทุนระบบบริการพื้นฐาน และการพัฒนาชุมชนชายแดนที่จะเป็นประตูการค้ากับประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับเมืองชายแดนมีทั้งหมด 12 เมือง แบ่งเป็น 4 กลุ่มพื้นที่คือ

กลุ่มพื้นที่ที่ 1 ประกอบด้วยสุขาภิบาลแม่สาย จ.เชียงราย เทศบาล ต.แม่สอ และสุขาภิบาลท่าสายลวด จ.ตาก

กลุ่มพื้นที่ที่ 2 ได้แก่เทศบาลเมืองระยอง สุขาภิบาลปากน้ำ จ.ระยองและเทศบาล ต.สุไหง-โกลก จ.นราธิวาส

กลุ่มพื้นที่ที่ 3 ได้แก่ สุขาภิบาลเวียงเชียงแสน จ.เชียงราย เทศบาลเมืองหนองคาย และท่าเสด็จ จ.หนองคาย สุขาภิบาลท่าอุเทน จ.นครพนม เทศบาลเมืองมุกดาหาร จ.มุกดาหาร

กลุ่มพื้นที่ที่ 4 ได้แก่เทศบาลลำลอรัตนัญประเทศ จ.สระแก้ว เทศบาลตำบลเบตง จ.ยะลา เทศบาลตำบลสะเตาะ และสุขาภิบาลปาดังเบซาร์ จ.สงขลา

จากการศึกษาของกรมโยธาธิการ พบว่าเมืองชายแดนทั้ง 12 แห่งข้างต้น มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ประชากรมีรายได้ต่อหัวอยู่ในอัตราที่สูง และมีแนวโน้มจะเป็นเมืองที่มีฐานะทางเศรษฐกิจการค้า การลงทุนอยู่ในอันดับต้นๆ ของประเทศในอนาคต

จากการกำหนดพื้นที่ดังกล่าวจะพบว่าพื้นที่ที่มีการจัดระเบียบบริหารในรูปแบบเทศบาลถึง 9 แห่ง โดยมีระดับของเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล ดังนั้นการศึกษาถึงการจัดโครงสร้างที่เหมาะสมของเทศบาลชายแดนสำหรับการปรับตัวให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งอันจะนำไปสู่ความราบรื่นของการบริหารงานที่ถึงพร้อมด้วยประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถึงแม้จะเป็นแนวทางเชิงนโยบายแต่ก็ได้รับอนุอย่างต่อเนื่องในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (อุทิศ ชาวเขียร, มีนาคม 2539) เฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการพัฒนาชุมชนศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคและเมืองชายแดนให้สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่โดยการ

- พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระดับภาค เชื่อมโยงพื้นที่เศรษฐกิจต่างๆ เข้ากับชุมชนเมือง พื้นที่ชนบทและเมืองชายแดน

- พัฒนาการทางเศรษฐกิจร่วมกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะเสริมศักยภาพของพื้นที่ในการพัฒนา

ดังนั้น ภายใต้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจโลกในยุคโลกาภิวัตน์ (globalization) ที่มุ่งเปิดประตูการค้าเสรีทำให้ระบบเมืองต้องเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานระดับสากลในทุกด้านต่อไป

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

ประเสริฐ บุญชื่อ (2511) ศึกษาเรื่องของเงินอุดหนุนเทศบาลในประเทศไทยว่าเป็นเงินที่ได้มาจากไหน มีหลักการจัดสรรแบ่งปันให้แก่เทศบาลต่างๆ อย่างไร และเทศบาลจะนำเงินไปใช้จ่ายในทางใดบ้าง โดยจำกัดขอบเขตศึกษาเฉพาะเงินอุดหนุนที่แท้จริง 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนเทศบาลเพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจกรรมอื่นทั่วไป เงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการและเงินอุดหนุนการศึกษา จากผลการศึกษาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ว่าหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนเทศบาลเพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจกรรมอื่นทั่วไปไม่ได้เป็นตามหลักการสากลที่นานาประเทศยึดถือปฏิบัติ และไม่มีหลักเกณฑ์ใดๆ ทั้งสิ้นในการจัดสรร ฉะนั้นสมควรที่รัฐบาลจะได้ปรับปรุงหลักการจัดสรรเงินประเภทนี้เสียใหม่เพื่อสร้างความเสมอภาคระหว่างเทศบาลให้มากที่สุด ปัญหาเกี่ยวกับเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการซึ่งมีอยู่ 4 ประเภทคือ เงินอุดหนุนเกี่ยวกับอศศิกภัย เงินอุดหนุนเกี่ยวกับภัยพิบัติสาธารณะ เงินอุดหนุนเกี่ยวกับงานโยธา และเงินอุดหนุนโรงพยาบาลของเทศบาลโดยสมำเสมอ แต่หลักการจัดสรรยังไม่เหมาะสม ควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไข เงินอุดหนุนเกี่ยวกับงานโยธามีวิธีปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับต่างประเทศ แต่แตกต่างกันในจำนวนเงินที่ขอคือ ของไทยเราจะให้เต็มตามจำนวนของโครงการ ควรจะมีการปรับปรุงโดยให้เพียงครึ่งหนึ่งให้เทศบาลออกเองครึ่งหนึ่งเพื่อเป็นเครื่องล่อเทศบาลให้ดำเนินการเพื่อความเจริญก้าวหน้าของท้องถิ่น เงินอุดหนุนเกี่ยวกับอศศิกภัยประเภทเดียวเท่านั้นที่มีหลักการจัดสรรสอดคล้องกับต่างประเทศโดยเทศบาลและรัฐออกกันคนละครึ่ง ส่วนเงินอุดหนุนเกี่ยวกับภัยพิบัติสาธารณะ รัฐบาลให้เงินอุดหนุนเต็มตามโครงการที่ขอมา ควรพิจารณาปรับปรุงโดยใช้แบบที่อังกฤษถือปฏิบัติอยู่ ปัญหาเกี่ยวกับเงินอุดหนุนศึกษานั้นจะเห็นได้ว่าหลักการจัดสรรเงินประเภทนี้เป็นหลักการที่ทำให้เทศบาลต้องร่วมรับภาระเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินการศึกษา ซึ่งเทศบาลต้องรับภาระอย่าง

หนักเพิ่มขึ้นทุกวัน จึงควรจะได้รับการแก้ไขโดยรีบด่วน ในตอนท้ายของวิทยานิพนธ์ผู้เขียนได้เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนเทศบาลทุกประเภทดังกล่าวแล้วอย่างละเอียด

วรพิต มีมาก (2532) ได้ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารงานและประสิทธิภาพการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสุขาภิบาลและเทศบาล มีข้อสรุปและข้อเสนอแนะไว้ดังนี้

1. จากการวิจัยเอกสารพบว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลยังคงมีแนวโน้มของการรวบอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ

2. การวิจัยสำรวจพบว่า

2.1 รูปแบบของคณะกรรมการสุขาภิบาล ตาม พ.ร.บ.สุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 มีความเหมาะสมมากที่สุดสำหรับสุขาภิบาลในปัจจุบัน และในอนาคต เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีกับสภามีความเหมาะสมมากกว่ารูปแบบอื่น

2.2 ประเภทของหน่วยงาน ได้แก่ สุขาภิบาลและเทศบาลไม่สามารถบ่งชี้ความแตกต่างและไม่มีน้ำหนักในการอธิบายการบริหารงานและประสิทธิผลขององค์การได้ รวมทั้งการบริหารงานและประสิทธิผลขององค์การเองก็ไม่สามารถจำแนกสุขาภิบาลและเทศบาลออกจากกันได้

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยมี 2 ประการคือ

1. ข้อเสนอแนะระยะสั้น

1.1 ให้มีการปรับปรุงระดับรายได้ของสุขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของตนเองได้ จากเดิม 3 ล้านบาทเป็น 5 ล้านบาท และหลักเกณฑ์การเปลี่ยนฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลจากเดิม ซึ่งใช้รายได้ 5 ล้านบาท เพิ่มเป็น 8 ล้านบาท สำหรับทิศทางการเปลี่ยนแปลงมีดังนี้

ต่ำกว่า 5 ล้านบาท คณะกรรมการผสมที่มีนายอำเภอเป็นประธาน

5 ล้านบาท คณะกรรมการผสมที่มีผู้แทนท้องถิ่นเป็นประธาน

8 ล้านบาท เทศบาล

เหตุผลของการเปลี่ยนแปลงรายได้ใหม่ เนื่องจากสัดส่วนรายจ่ายต่อรายได้ของเทศบาล ระดับ 5 ล้านบาทมีแนวโน้มสูงขึ้น และระดับการเปลี่ยนแปลงของรายได้ค่อนข้างทรงตัว ทำให้เทศบาลระดับนี้ต้องแบกรับภาระมาก ในขณะที่เทศบาลระดับ 8 ล้านบาท

ภาระนี้จะลดลง ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงระดับจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลที่รายได้ 5 ล้านบาท จะทำให้เทศบาลประสบภาวะชะงักงันในการพัฒนา

1.2 ควรจัดให้มี “เขตการบริหารกิจการร่วม” ขึ้น ระหว่างสุขาภิบาลกับหน่วยงานอื่นเพื่อเพิ่มรายได้และพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การ

1.3 ควรจัดอบรมเพิ่มพูนความรู้ทางการบริหารงานให้แก่คณะกรรมการสุขาภิบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง รวมทั้งจัดทำคู่มือและฝึกอบรมเกี่ยวกับการวางแผน ตลอดจนเสริมทักษะในการปฏิบัติงานที่จำเป็นให้แก่สุขาภิบาล

2. ข้อเสนอแนะระยะยาว ข้อเสนอแนะนี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายสุขาภิบาล สำหรับข้อเสนอมี่ดังนี้

2.1 ให้เพิ่มทางเลือกของการเปลี่ยนฐานะของสุขาภิบาลไปเป็นเทศบาลให้มากขึ้น ณ ระดับรายได้ 5 ล้านบาท โดยผู้วิจัยเสนอ 3 รูปแบบคือ

ก. ต่ำกว่า 5 ล้านบาท คณะกรรมการผลสมที่มีนายอำเภอเป็นประธาน 5 ล้านบาท คณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งทั้งหมด 8 ล้านบาท เทศบาล

ข. ต่ำกว่า 5 ล้านบาท คณะกรรมการผลสมที่มีนายอำเภอเป็นประธาน 6 ล้านบาท นายอำเภอเป็นฝ่ายบริหารและสภาเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ 8 ล้านบาท เทศบาล

ค. ต่ำกว่า 5 ล้านบาท คณะกรรมการผลสมที่มีนายอำเภอเป็นประธาน 6 ล้านบาท ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้ง 8 ล้านบาท เทศบาล

รูปแบบดังกล่าวข้างต้น สุขาภิบาลสามารถเลือกใช้ได้ตามความเหมาะสมของท้องถิ่น นอกจากนี้เทศบาลควรปรับปรุงแบบให้สอดคล้องกับสุขาภิบาลด้วย

2.2 ให้มีการปรับปรุงหน้าที่ของสุขาภิบาลโดยการปรับปรุง มาตรา 25 ว่าด้วยหน้าที่ของสุขาภิบาลใหม่ให้เหมาะสมกับสุขาภิบาลมากขึ้น

2.3 ให้มีการปรับปรุงการคลังของสุขาภิบาลโดยการเพิ่มเติม มาตรา 29 ว่าด้วยการคลังและทรัพย์สินของสุขาภิบาล

2.4 ให้มีการปรับปรุงการกระจายอำนาจให้แก่สุขาภิบาลมากขึ้น โดยการปรับปรุงมาตรา 23 และ 24 (ว่าด้วยการวางแผน) มาตรา 25 ทวิและมาตรา 26 ตี (ว่าด้วยการทำกิจกรรมนอกเขตสุขาภิบาล)

ชลช ไบเจริญ และ สุรสิทธิ์ วชิรขจร (2532:26-45) ได้สรุปชี้ให้เห็นปัญหาการบริหารงานของเทศบาลในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารในขณะนี้ที่สำคัญคือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลแล้ว จะพบว่าอำนาจของเทศบาลให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งนี้เกิดจากการที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ซึ่งท้องถิ่นต้องปฏิบัติมากเกินไป อำนาจหน้าที่บางอย่างก็มีลักษณะซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เช่น หน้าที่ในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย และหน้าที่ในด้านการบริการสาธารณะบางอย่าง ประกอบกับเทศบาลมีปัญหาในด้านรายได้ไม่เพียงพอ

2) ปัญหาด้านกฎหมายและระเบียบวิธีในการปฏิบัติงาน กฎหมายและระเบียบของเทศบาลที่กำหนดให้เทศบาลถือปฏิบัติ นั้น มีการกำหนดหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจในการปฏิบัติ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ เช่นงานด้านรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เทศบาลมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติ แต่ยังมีประชาชนฝ่าฝืนเป็นจำนวนมาก แต่พนักงานเทศบาลไม่มีอำนาจในการจับกุมต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่คล่องตัวและไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา ประกอบกับกฎหมายและระเบียบที่ใช้ปฏิบัติล้าสมัย ทำให้บทลงโทษต่างๆ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบัน คือมีอัตราโทษที่ค่อนข้างต่ำ ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัว

3) ปัญหาด้านการควบคุมโดยรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางยังคงอำนาจการควบคุมเทศบาลในหลายๆ ด้าน เช่น การคลัง การบริหารงานบุคคล และกฎระเบียบในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น ทำให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน เทศบาลจะดำเนินกิจการต่างๆ ตามที่ตนคิดขึ้นได้ไม่เต็มที่ โดยเฉพาะเทศบัญญัติต่างๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคที่ส่งไปจากส่วนกลางให้ความเห็นชอบเสียก่อนจึงสามารถนำไปปฏิบัติได้

พีระ วชิรวรรณวงศ์ (2531) ได้สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับความสามารถในการจัดหารายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลพบว่า เทศบาลมีความสามารถในการจัดหารายได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่ายเนื่องมาจากเหตุผลสำคัญ 3 ประการคือ ประการแรก หลักเกณฑ์ ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของโครงสร้าง รายได้เทศบาลเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล ประการที่สอง เทศบาลขาดประสิทธิภาพในการบริหารการจัดเก็บรายได้ และประการสุดท้าย เทศบาลขาดการริเริ่มในการจัดหารายได้ในลักษณะของการลงทุน

ถวิล ไพรสณฑ์ (2509) ได้สรุปผลการศึกษาที่สำคัญๆ ไว้ดังนี้

1) การเปลี่ยนระบบเลือกตั้งตำแหน่งนายกเทศมนตรีโดยให้ประชาชนเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2-4 ปี ประชาชนสามารถลงมติถอดถอนได้ มิใช่การถอดถอนหรือแต่งตั้งอยู่ที่อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็ให้แยกออกไปต่างหาก และทำหน้าที่คอยตรวจและควบคุมการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรี

2) มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการให้มากขึ้น แทนที่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แต่คงจะอยู่ที่นายกเทศมนตรีเพื่อสร้างความรับผิดชอบในการดำเนินกิจกรรมใดๆ

3) การมอบภาระหน้าที่ให้เทศบาลทำมากขึ้น เช่น กิจการตำรวจตลอดถึงสาธารณสุขไปโรคต่างๆ

4) การพัฒนาบุคคลในตำแหน่งนายกเทศมนตรี โดยมุ่งเน้นการฝึกฝนในด้านวิชาการตามหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อมิให้การบริหารงานดำเนินไปโดยอาศัยเพียงสามัญสำนึก นอกจากนี้ ถ้าจำเป็นจริงๆ ก็ควรกำหนดคุณสมบัติของนายกเทศมนตรีให้สูงกว่าสมาชิกสภาเทศบาลสักกระยะหนึ่งก่อนแล้วค่อยเล็กระเบียบหรือข้อกำหนดดังกล่าว

5) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเทศบาล เช่น อำนาจหน้าที่การบังคับบัญชาข้าราชการ ตลอดจนการให้คุณให้โทษ ควรเป็นของนายกเทศมนตรีเพียงผู้เดียว แทนที่จะตกอยู่กับปลัดเทศบาล แต่กำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นเพียงที่ปรึกษาหรือเลขานุการนายกเทศมนตรี

สงคราม ลิปสุนทร (2508) ได้สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารเทศบาลไว้ที่น่าสนใจหลายประเด็น คือ

1) ควรมีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยจะกระจายมากน้อยเพียงใดก็ให้พิจารณาจากสถานะการณ์และความพร้อมของประชาชน

2) เน้นการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในด้านสิทธิหน้าที่ ตลอดจนถึงความรับผิดชอบต่อท้องถิ่น

3) ส่วนกลางควรมอบอำนาจไปยังผู้ว่าราชการให้มากที่สุดเพื่อลดการควบคุมจากส่วนกลาง และก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วในการบริหารงานของเทศบาล

4) เพิ่มอำนาจการจัดเก็บภาษีให้แก่เทศบาล ตลอดจนปรับปรุงวิธีจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5) การเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนให้กับเทศบาลให้มากขึ้น โดยอาศัยหลักการเฉลี่ยกระจายรายได้ให้เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นของอังกฤษมาใช้ หรือเสริมโอกาสการกู้ยืมเงินให้กับเทศบาลให้มากขึ้น

6) การเพิ่มอำนาจการตัดสินใจ วิจัยสั่งการทางการคลังให้มากกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลที่อยู่ห่างไกลศูนย์กลางคือ กรุงเทพมหานครจะมีปัญหาจากประเด็นนี้สูงมาก

อภิชาติ โตติลกเวชชนม์ (2530) ได้สรุปผลการศึกษเกี่ยวกับความคาดหวังของประชาชนต่อบทบาทหน้การเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีประเด็นสำคัญ 3 ประการคือ

1) ประชาชนต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการตราเทศบัญญัติมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ โดยต้องการให้ปฏิบัติหน้าที่ออกเทศบัญญัติมาแก้ปัญหาที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างทันการและคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

2) ประชาชนต้องการให้สมาชิกสภาเทศบาลมีบทบาทในการควบคุมคณะเทศมนตรีมากยิ่งขึ้น มีความเข้มแข็งในการปฏิบัติงานมากขึ้น เช่น การตั้งกระทู้ถามและร่วมเป็นกรรมการชุดต่างๆ ของเทศบาล

3) ประชาชนคาดหวังให้คณะเทศมนตรีมีบทบาทการบริหารในเรื่องการรักษาความสะอาด บำรุงสวนสาธารณะ/สถานที่พักผ่อน และด้านการศึกษา และการจัดระบบบริการประชาชนให้สะดวกรวดเร็วมากขึ้น

อรุณ ภัทธรรม (2528) ได้ศึกษาปัญหาการบริหารเมืองพัทยาพบว่ามีปัญหาและแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารเมืองพทยานั้นสามารถพิจารณาจากองค์ประกอบ 4 ประการคือ

- การปรับปรุงด้านโครงสร้างและการประสานงานระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

- การปรับปรุงด้านการบริหารงานบุคคล คือเจ้าหน้าที่บริหารเมืองพัทยา

- การปรับปรุงด้านการบริหารการเงิน กฎหมาย และระบบภาษีอากร

- การปรับปรุงด้านความเจริญเติบโตของธุรกิจเอกชน

สมบัติ อังรังษัญวงศ์ (2533) ได้สรุปผลการศึกษาด้วยการเสนอรูปแบบการบริหารเมืองท่องเที่ยวแบบคณะกรรมการโดยเน้นการกำหนดแผนพัฒนาเชิงรุก รูปแบบการบริหารดังกล่าวจึงควรประกอบด้วย

- องค์การบริหารสูงสุดเรียกว่า คณะกรรมการผู้แทนเมือง มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง
- หัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการเรียกว่า ผู้อำนวยการเมืองโดยประธานคณะกรรมการผู้แทนเมืองว่าจ้างจากนักบริหารอาชีพโดยมีวาระ 4 ปี
- รองหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการเรียกว่า รองผู้อำนวยการเมือง ว่าจ้างโดยผู้อำนวยการเมือง
- หัวหน้าฝ่ายข้าราชการประจำเรียกว่า ปลัดเมือง
- หัวหน้าหน่วยงานสังกัดเมืองท่องเที่ยว กำหนดให้มีหน่วยงานระดับกองขึ้นตรงต่อปลัดเมือง

พรชัย เทพปัญญา (2526:115-117) ได้สรุปผลการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารของเทศบาลที่ทำให้เทศบาลของประเทศไทยไม่สามารถที่จะพัฒนาไปเท่าที่ควรว่ามีองค์ประกอบสำคัญที่เป็นอุปสรรคดังนี้

- 1) ควรจัดระบบโครงสร้างการบริหารของเทศบาลให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและความเป็นจริงที่เป็นอยู่ มากกว่าที่จะพิจารณาเพียงรูปแบบ 3 ระดับคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และกับอีก 2 รูปแบบคือ ระบบผู้จัดการของพัทลุงกับระบบของกรุงเทพมหานคร เพราะรูปแบบต่างๆ ดังกล่าวนั้นมิได้มีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถูกควบคุมจากกระทรวงมหาดไทย
- 2) การควบคุมจากส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยที่ปรากฏชัดเจนในพระราชบัญญัติเทศบาล ทั้งในส่วนของการควบคุมโดยผู้ว่าฯ และนายอำเภอ ที่มีอำนาจควบคุมผู้บริหารสูงสุดของเทศบาลทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ
- 3) องค์ประกอบด้านข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ควรให้ความสำคัญโดยการฝึกอบรม ปรับปรุงสวัสดิการเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมรอบนอก
- 4) สุดท้ายของผลการศึกษาครั้งนี้ก็คือการที่จะต้องให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมภายนอกเทศบาลซึ่งกำลังเปลี่ยนแปลง อันจะนำไปสู่การปรับสภาพโครงสร้างของเทศบาลต่อไป

ผลการศึกษาของ ณรงค์ สิ้นสวัสดิ์ และ จักรพันธ์ วงษ์นุรณญวาทย์ (มปป.:69-71) ได้สรุป-เสนอแนะในทางปฏิบัติเกี่ยวกับโครงสร้างเทศบาลเรื่อง กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารเทศบาลไทยไว้ 5 ประการคือ

1) ควรเพิ่มวุฒิการศึกษาของผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลจากประถมศึกษาเป็นมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า แต่ให้ยกเว้นสำหรับผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมาก่อนก็ให้ใช้กติกาเดิม

2) จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลควรผันแปรไปตามขนาดเทศบาล

3) วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีควรมีวาระเพียง 4 ปี

4) ด้านขอบเขตอำนาจของสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ควรปรับปรุงเกี่ยวกับ

4.1 นายกเทศมนตรีไม่ต้องขออนุมัติจากส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาค ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

4.2 เพิ่มอำนาจให้นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งในด้านการเงิน การคลัง การบริหารงานบุคคล และการบังคับใช้กฎหมาย

5) กำหนดขอบเขตอำนาจของนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาลให้ชัดเจน โดยพยายามเลี่ยงการจะต้อคดีความ

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2529:267-273) ได้ข้อสรุปจากผลการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพของเทศบาลไว้หลายประการ เฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารเทศบาล ได้แก่

1) บุคลากรของเทศบาลมีความต้องการให้ใช้ระบบการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง ระบบผู้จัดการและระบบที่ให้ผู้ได้รับเลือกด้วยคะแนนสูงสุดเป็นนายกเทศมนตรีตามลำดับ

2) หน้าที่หลักของเทศบาลได้แก่ สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน ท่อระบายน้ำ ตลาด ที่จอดรถ สวนสาธารณะ และสนามเด็กเล่น) ส่วนหน้าที่อื่นๆ เช่น การศึกษาและสาธารณสุข การส่งเสริมอาชีพ การท่องเที่ยวและเทศพาณิชย์นั้น เป็นหน้าที่ในระดับรองลงมา

3) ปัจจัยที่ทำให้สมรรถนะของเทศบาลต่ำ ได้แก่ ปัจจัยด้านการเงิน อันมีรากฐานมาจากการขาดความเป็นอิสระในการจัดเก็บรายได้

4) ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายข้าราชการประจำมองว่าฝ่ายการเมืองมักจะเข้ามาก้าวร้าวภายในภาระหน้าที่ปฏิบัติงานโดยใช้ระบบพวกพ้อง เป็นต้น

5) เทศบาลจะถูกมองจากหน่วยงานอื่นด้วย "ท่าที" ที่แสดงว่า "เหนือกว่าเทศบาล" หน่วยงานอื่นมีหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่หลักของเทศบาล

ไตรวิช คีตีสาร (2536) ได้สรุปแนวทางการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเน้นความรับผิดชอบในระดับท้องถิ่นภายใต้มาตรการที่สำคัญ คือ

1) ปรับปรุงโครงสร้างการปกครองมหานครในปี พ.ศ. 2529 ให้มีการกระจายอำนาจลงสู่เทศบาลมากขึ้น

2) ปรับปรุงการคลังท้องถิ่นของเทศบาลเพื่อให้สนองต่อความเป็นธรรมและประชาธิปไตยในท้องถิ่นมากขึ้น

3) ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล โดย

- ตั้งสำนักงานตรวจสอบบัญชีขึ้นเพื่อสอบบัญชีและการใช้ทรัพยากรการบริหารที่คุ้มค่า

- จัดตั้งระบบตรวจสอบมาตรฐานการปฏิบัติงานของท้องถิ่น

- เรียกคืนเงินอุดหนุนจากเทศบาล ซึ่งใช้จ่ายเกินเป้าหมายที่รัฐบาล

กำหนด

- ออกกฎหมายเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้าแข่งขันให้บริการสาธารณะให้บริการต่างๆ ของเทศบาล

- เนื่องจากค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเป็นสัดส่วนหลักของรายจ่ายสาธารณะ จึงเรียกร้องให้ท้องถิ่นพยายามลดจำนวนพนักงานของตนเองลง โดยให้รายงานจำนวนพนักงานในแต่ละบริการให้รัฐบาลและประชาชนทราบทุกๆ 3 เดือน

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2537) ได้มีข้อค้นพบจากการศึกษาที่สำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างและรูปแบบการบริหารของเทศบาลที่เหมาะสมกับสังคมและประชาชนไทยในอนาคตได้บางประการคือ

- ควรมีรูปแบบเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวเท่านั้นโดยแบ่งเทศบาลเป็นหลายระดับ เช่น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลอำเภอ เทศบาลตำบล เป็นต้น เพราะทำให้ประชาชนไม่เกิดความสับสน รูปแบบจะเป็นเอกภาพ แต่ในขณะเดียวกันมีอีกฝ่ายที่มองตรงกันข้ามก็คือ เมื่อท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สภาพแวดล้อม ในท้องถิ่น ความเชื่อ ทัศนคติ และความพร้อมของประชาชน ดังนั้นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นควรแตกต่างกัน

- รูปแบบที่เหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นประเทศไทย ควรเป็นรูปแบบเทศบาลเช่นเดิมโดยเฉพาะอย่างยิ่งถือว่าเป็นรูปแบบที่มีปัญหาอุปสรรคน้อยที่สุด

- โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในอนาคต ควรเป็นโครงสร้างที่กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งของประชาชนทางอ้อม และข้าราชการประจำไม่ควรมียบทบาทหน้าที่หลักอยู่ในโครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคตก็ไม่ควรมีมากเกินไป

กฤษ เพิ่มทันจิตต์ (2637) ได้สรุปชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาประกอบในการจัดโครงสร้างเทศบาลที่เหมาะสมในประเทศไทยไว้ 4 ประการคือ

- ก. ขนาดและการตั้งถิ่นฐานของชุมชน
- ข. โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม
- ค. สภาพแวดล้อมด้านวัฒนธรรมทางการเมือง คือ ความสัมพันธ์แห่งอำนาจ และผลประโยชน์ในชุมชน
- ง. ศักยภาพและประสิทธิภาพทางการบริหารของเทศบาล

นอกจากนั้น ยังได้สรุปถึงรูปแบบการจัดองค์กรของเทศบาลภายใต้ความคิดเห็นของบุคลากรส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคไว้ดังตารางต่อไปนี้

รูปแบบของระบบ องค์กรเทศบาล	ลักษณะของท้องถิ่น	
	สมาชิกสภาเทศบาล และพนักงานเทศบาล	ข้าราชการส่วนภูมิภาคที่มี บทบาทเกี่ยวข้องกับเทศบาล
1. คณะเทศมนตรีและสภา	เหมาะสมกับทุกท้องถิ่น โดย เฉพาะชุมชนขนาดเล็ก มีประชากร ไม่หนาแน่น	เหมาะสมกับท้องถิ่นเทศบาล ตำบลและเมือง หรือเหมาะสมกับ ท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก มีประชากร ไม่หนาแน่น มีการศึกษาระดับ ปานกลาง มีรายได้น้อย
2. นายกเทศมนตรีและสภา	เหมาะสมกับท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีประชากรหนาแน่น มีการศึกษาดี เป็นท้องถิ่นที่มีโครงสร้างทาง เศรษฐกิจ สังคม ระดับเจริญก้าว หน้า	เหมาะสมกับเมืองขนาดใหญ่ มีรายได้มาก มีกิจกรรมทาง เศรษฐกิจ สังคมสลับซับซ้อน ประชาชนมีการศึกษาดี มีความตื่น ตัวและจิตสำนึกในการปกครอง ตนเองสูง
3. ผู้อำนวยการเทศบาลและ สภา	ไม่เหมาะสมกับท้องถิ่นยกเว้น ในกรณีที่เป็นเขตอุตสาหกรรมหรือ แหล่งท่องเที่ยวขนาดใหญ่	ไม่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น ในไทย เพราะขาดบุคลากรที่จะ มีศักยภาพเพียงพอในการทำหน้าที่ ผู้อำนวยการเทศบาล

ผลการศึกษาวิจัยของนักวิชาการอเมริกัน (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2537:38) ได้ชี้ให้เห็นว่า โครงสร้าง หรือรูปแบบการปกครองเทศบาลมีความสัมพันธ์กับค่านิยมที่มุ่งหวังผลประโยชน์ ซึ่งเป็นค่านิยมที่กระตุ้นพฤติกรรมทางการเมืองของชุมชน ค่านิยมดังกล่าวมีส่วนสัมพันธ์กับ ลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของชุมชน เป็นแรงจูงใจที่มีอิทธิพลต่อการเลือกรูปแบบการปกครองเทศบาลในแต่ละชุมชนด้วย ซึ่งสามารถจำแนกได้ตามลักษณะดังต่อไปนี้

1) รูปแบบคณะกรรมการบริหาร ส่วนใหญ่มีที่ใช้กันในชุมชนเมืองขนาดเล็กค่อนข้าง เป็นเมืองเก่า และมีภาวะทันสมัยในระดับต่ำ และเป็นชุมชนเมืองที่ 1) ไม่ประสบปัญหาที่จำเป็นต้องใช้รูปแบบการปกครองที่มีการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารมาก 2) ไม่มีผู้นำชุมชนที่มีภาวะความคิดรุนแรง และต้องการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยสรุปรูปแบบนี้เหมาะสมกับชุมชนเมืองที่มีลักษณะการเติบโตช้าและภาวะทันสมัยไม่มากนัก

2) รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภา เป็นรูปแบบที่มีการรวมศูนย์อำนาจการบริหารมากกว่ารูปแบบคณะกรรมการ นิยมใช้กันในชุมชนเมืองที่มีลักษณะดังนี้ 1) ชุมชนเมืองขนาดใหญ่ 2) ชุมชนเมืองที่มีการแบ่งแยกหรือมีความขัดแย้งทางการเมืองของชนชั้นชัดเจน อย่างไรก็ตาม เป็นการยากลำบากที่จะระบุขอบเขตการใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีและสภาให้ชัดเจน เพราะยังปรากฏอยู่ในชุมชนเมืองทุกประเภท แต่รูปแบบนี้มีสถานภาพของการใช้อยู่ระหว่างรูปแบบอีกสองรูปแบบ เมื่อเปรียบเทียบสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจของชุมชนเมือง

3) รูปแบบผู้จัดการเมืองและสภา เป็นรูปแบบที่มีการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารมากที่สุดเป็นที่นิยมใช้กันในชุมชนเมืองที่มีลักษณะดังนี้ 1) ชุมชนเมืองที่เกิดขึ้นในระยะหลัง (โดยเฉพาะชุมชนเมืองใหญ่ตามชานเมืองใหญ่) 2) ชุมชนเมืองที่ประสบปัญหาจำเป็นต้องอาศัยสภาวะผู้นำที่มีอำนาจในการบริหารมาก (การรวมศูนย์อำนาจในการบริหารมาก) และ 3) ชุมชนเมืองที่ปราศจากการทำลายอย่างต่อเนื่องจากลักษณะภาวะผู้นำทางธุรกิจในยุคศตวรรษที่ 20

ประยูร กาญจนกุล (2538) ได้ชี้ให้เห็นว่าในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างเทศบาลนั้น ควรใช้ระบบเทศบาลเพียงระบบเดียวเป็นหลักในการปกครองท้องถิ่น โดยแบ่งประเภทเทศบาลมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ทั้งนี้จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนราษฎร รายได้ และกิจการในหน้าที่ของท้องถิ่นให้เหมาะสมกับเทศบาลแต่ละประเภท ทั้งนี้ได้เสนอให้เปลี่ยนสภากรุงเทพมหานครเป็นเทศบาลมหานคร เปลี่ยนสภาเมืองพัทยาเป็นเมืองเทศบาลเมืองพัทยา ยกฐานะเทศบาลตำบลที่มีราษฎรตั้งแต่สองหมื่นคนขึ้นไปเป็นเทศบาลเมือง และยกฐานะสุขาภิบาล สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล

Phaibul Changrien and others (1989) "A Study on Legal Institutional and Financial Aspects of Pattaya City" ได้ศึกษาวิจัยเชิงวิเคราะห์จากเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองพัทยาพบว่า ในการบริหารเมืองพัทยายังได้รูปแบบ City Management System นั้นมีปัญหาที่ต้องการแก้ไขหลายประการ เช่น ปัญหาสวัสดิภาพความปลอดภัยของประชาชน และนักท่องเที่ยว, ปัญหาสิ่งแวดล้อม, ปัญหาการวางแผนการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาเหล่านี้ได้สั่งสมมาเป็นเวลานานก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งหมดทั้งนี้มียุคสมัยที่สำคัญที่นำไปสู่ปัญหาอุปสรรคและไม่เอื้ออำนวยในการบริหารเมืองพัทยา เช่น

1. โครงสร้างบทบาทหน้าที่ขององค์กร
2. การควบคุมการบริหารงานในระดับจังหวัด
3. ความสัมพันธ์ และการประสานงานกับองค์กรอื่นๆ
4. การจัดการและการดำเนินงานภายในองค์กร
5. การบริหารบุคคล
6. การขาดความเป็นอิสระในการบริหาร

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้จะต้องได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ตรงประเด็นชัดเจน การบริหารเมืองพัทยาจึงจะประสบผลสำเร็จบรรลุเป้าหมายได้

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร (2528) “เมืองใหญ่และรูปแบบที่ควรเป็น : การบริหารงานขนาดใหญ่” ผู้วิจัยได้ศึกษาด้วยวิธีการ Synectics จากคณะกรรมการ 11 คน ที่มีลักษณะผู้นำท้องถิ่นทั้งภาครัฐและเอกชน ผลการศึกษาพบว่า ความเจริญเติบโตของขนาดใหญ่มีรากฐานสำคัญมาจากภาครัฐกิจเอกชน การปรับโครงสร้างการบริหาร (เทศบาล) เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้สอดคล้องกับธุรกิจ

ผู้วิจัยได้เสนอรูปแบบโดยการพัฒนาจากโครงสร้างเดิมให้มีอิสระได้รับส่วนแบ่งจากรายได้มากกว่าเดิม โดยรูปแบบดังกล่าวเป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคล้ายกับรูปแบบที่บริหารกรุงเทพมหานคร ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามีลักษณะแตกต่างจากเดิม กล่าวคือ

ก. ฝ่ายบริหาร

1. โครงสร้างที่จำเป็น

- ผู้ว่าการเขตขนาดใหญ่ เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
- รองผู้ว่าการเขต 4 คน แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด
- ปลัดเขต เป็นพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติงานประจำ

2. ลักษณะที่จำลองมาจากการบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค มี

- การตรวจราชการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัด
- การมีผู้แทนส่วนกลางทำหน้าที่ประสานงาน

ข. ฝ่ายนิติบัญญัติ สภาเขตประกอบด้วยสมาชิก 2 ส่วนคือ สมาชิกทั่วไป 20 คน มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกผู้แทนอาชีพ กลุ่มละ 1 คน แต่ไม่เกิน 10 คน โดยมีประธานสภาเขตเป็นหัวหน้า และมีรองประธานสภาอีก 1 คน

สุเทพ เชาวลิต (2536) ได้สรุปและเสนอผลการศึกษาคำก่อนข้างชัดเจน โดยเปรียบเทียบโครงสร้างเดิมและโครงสร้างใหม่ที่ควรจะเป็นเกี่ยวกับเทศบาลเมืองพัทยาไว้ดังต่อไปนี้

ประเด็น	รูปแบบเดิม	รูปแบบใหม่
1. รูปแบบ	รูปแบบผู้จัดการเฉพาะโครงสร้าง ส่วนบนคือสภาเมืองและปลัดเมือง ส่วนรายละเอียดการบริหารใช้ระบบราชการแบบเทศบาลทั่วไปของไทย	รูปแบบผู้จัดการ โดยการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแท้จริงของเมืองพัทยา ผู้บริหารเมืองพัทยามีอำนาจตัดสินใจในการบริหารการพัฒนาเมืองพัทยา ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาเมือง
2. ชื่อ ตำแหน่ง ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ	มีความสับสน ไม่ตรงกับบทบาทหน้าที่และความเข้าใจของสังคมทั่วไป	ตรงกับบทบาทหน้าที่และความเข้าใจของสังคม
3. ผู้บริหาร	<ul style="list-style-type: none"> - นายกเมืองเป็นผู้ที่เสนอชื่อให้สภาเมืองพัทยาเห็นชอบ และนายกเมืองเป็นผู้ลงนามว่าจ้าง - มีปัญหาการก้าวถอยหลังจากฝ่ายนิติบัญญัติ - ค่าตอบแทนสวัสดิการไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง - อำนาจหน้าที่ถูกควบคุม โดยจังหวัดและส่วนกลาง 	<ul style="list-style-type: none"> - มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหานายกเมืองพัทยา แล้วเสนอสภาเมืองพัทยาเห็นชอบ และประธานสภาเมืองพัทยาเป็นผู้ลงนามว่าจ้าง - มีความเป็นอิสระเชิงบริหาร - ค่าตอบแทนสวัสดิการที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง - มีอำนาจการตัดสินใจทั้งด้านนโยบาย การวางแผน การแก้ปัญหา พัฒนาเมืองในด้านต่างๆ เช่น การบริหารบุคคล การบริหารการคลัง การท่องเที่ยวควบคุมสิ่งแวดล้อม การจราจร ผังเมือง สาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐาน โดยการควบคุมของสภาเมือง

ประเด็น	รูปแบบเดิม	รูปแบบใหม่
4. สภาเมือง	<ul style="list-style-type: none"> - มีความสับสนในบทบาทหน้าที่ สัดส่วนสมาชิกทั้ง 2 ประเภท ยังไม่มีความเหมาะสม - อำนาจหน้าที่ถูกควบคุมโดยจังหวัดและส่วนกลาง - สมาชิกประเภทแต่งตั้งยังไม่มี ความชัดเจนในเรื่องคุณสมบัติ 	<ul style="list-style-type: none"> - มีความชัดเจนในบทบาทหน้าที่สมาชิกทั้ง 2 ประเภทมีจำนวนสัดส่วนที่เหมาะสมกับภารกิจและการปกครองแบบประชาธิปไตย - มีอำนาจในการกำหนดนโยบายแผนพัฒนาเมืองการพิจารณาให้สัมปทานแก่เอกชนเข้ามาร่วมในการพัฒนาโดยความเห็นชอบของส่วนกลางและมีอำนาจในการกำหนดเทศบัญญัติข้อกำหนด กฎระเบียบต่างๆ การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่นรวม ทั้งการควบคุมการบริหารงานของนายกเมืองพัทยา - มีการกำหนดคุณสมบัติสมาชิกประเภทแต่งตั้งชัดเจน
5. ที่ปรึกษาทางวิชาการของผู้บริหาร	ไม่มี	<ul style="list-style-type: none"> - มี จำแนกตามสาขาวิชาการที่มีความจำเป็นและสำคัญต่อการให้คำแนะนำต่อการให้คำแนะนำในการบริหาร
6. คณะกรรมการสรรหานายกเมืองพัทยา	ไม่มี	<ul style="list-style-type: none"> - มี ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ผู้แทนจากสภาเมือง 4 คน จากจังหวัดชลบุรี 2 คน และจากกระทรวงมหาดไทย 2 คน รวม 10 คน
7. หัวหน้าข้าราชการประจำ	ไม่มี	<ul style="list-style-type: none"> - มี หน้าที่ในการหลั่นกรองงานให้แก่ผู้บริหาร
8. การบริหารงานบุคคล	<ul style="list-style-type: none"> อยู่ภายใต้ระเบียบของ ก.ท. ผู้บริหารมีอำนาจเฉพาะข้าราชการ ระดับ 4 ลงไป 	<ul style="list-style-type: none"> ผู้บริหารอำนาจเต็มที่ในการบริหารบุคคลในทุกระดับ

ประเด็น	รูปแบบเดิม	รูปแบบใหม่
9. การบริหารการเงิน	<ul style="list-style-type: none"> - การควบคุมมีมาจากส่วนกลาง ผู้บริหารมีอำนาจในวงเงิน 4 ล้านบาท เกินจากนี้ต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยตามลำดับ - การจัดเก็บภาษีค่าธรรมเนียมต่างๆ ได้น้อยไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง - ปลัดเมืองเป็นผู้ประเมินการจัดเก็บภาษี 	<ul style="list-style-type: none"> - กระจายอำนาจให้แก่สภาเมือง มีอำนาจอนุมัติได้เอง ยกเลิกระเบียบเดิม - เมืองมีอำนาจในการดำเนินการเองให้สอดคล้องกับความเป็นจริง - บุคคลที่ 3 เป็นผู้ประเมินการจัดเก็บภาษี
10. กฎ ระเบียบ	ใช้ระบบราชการการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเทศบาลทั่วไป	<ul style="list-style-type: none"> - ปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับภารกิจของเมือง - สภาเมืองมีอำนาจในการอนุมัติตราข้อบัญญัติมากขึ้น
11. อำนาจการตัดสินใจ	ไม่มีความเป็นอิสระขึ้นกับจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย	มีความเป็นอิสระสามารถตัดสินใจ และดำเนินการได้ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาเมืองพัทยา
12. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน	ขึ้นกับส่วนกลาง นโยบายรัฐบาลไม่ชัดเจนในการพัฒนาด้านนี้เป็นพิเศษแก่เมืองพัทยามีผู้ใช้บริการด้านนี้มากกว่าท้องถิ่นทั่วไป	มอบอำนาจให้เมืองเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยรัฐบาลต้องมีนโยบายเรื่องนี้ให้ชัดเจน
13. การควบคุม	ส่วนกลางและจังหวัด ควบคุมมากเกินไปลงลึกในรายละเอียดของการปฏิบัติการ	ส่วนกลางและจังหวัดควบคุมดูแลเฉพาะนโยบายและผลของการบริหารส่วนวิธีการปฏิบัตินั้นมอบอำนาจอิสระแก่เมืองพัทยา

จากแนวคิดทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เมื่อนำมาสังเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานเทศบาลแล้วจะพบว่า มีประเด็นที่ต้องนำไปสู่การศึกษาภายใต้การกำหนดตัวแปรและสมมติฐานดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการบริหารเทศบาล โดยมีผลงานวิจัยและทฤษฎีที่สนับสนุนจากนักวิชาการคือ ไตรรวัช (2535) กฤษ (2537) สุเทพ (2536) ถวิล (2509) สมบัติ (2533) วิรัช (2537) ประยูร (2538) สุรพงษ์ (2528)

2. การจัดระเบียบบริหารของเทศบาล จากผลงานของ พรชัย (2526) กฤษ (2537) Child (1976) ประยูร (2538) ประหยัด (2529) ณรงค์ และจักรพันธ์ (มปป.) อภิชาติ (2530) ชลอและสุรสิทธิ์ (2532) ไตรรวัช (2535) วิรัช (2537) ไพบุลย์ (1989)

3. ด้านอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและบุคลากร จากผลงานการศึกษาของถวิล (2509) สุเทพ (2536) ชลอและสุรสิทธิ์ (2532) ณรงค์ และจักรพันธ์ (มปป.) พรชัย (2526) ไพบุลย์ (1989) ประหยัด (2529)

4. ด้านงบประมาณ จากผลงานของ ประหยัด (2529) อรุณ (2528) สงคราม (2508) สุรพงษ์ (2528) ประเสริฐ (2511) วรพิทย์ (2532) พีระ (2531)

ดังนั้น การศึกษาครั้งนี้จึงกำหนดประเด็นการศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้างที่เหมาะสมไว้ 4 ด้านคือ

1. รูปแบบการบริหาร
2. การจัดระเบียบบริหารเทศบาล
3. ด้านอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและบุคลากร
4. ด้านงบประมาณ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะนำไปกำหนดเป็นตัวแปร สมมติฐาน และสุดท้ายก็คือการสร้างเครื่องมือการวิจัยดังจะปรากฏรายละเอียดในบทที่ 3 ที่ว่าด้วยระเบียบวิธีการวิจัยต่อไป