

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่อย่างรวดเร็ว จากเดิมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างเชื่องช้ามาก โดยเราสังเกตได้จากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล (Municipality) เป็นสำคัญ ซึ่งการปกครองในรูปแบบของเทศบาลนับว่าเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญที่สุดเพราะเป็นสถาบันหลักของการปกครองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ และยังเป็นหน่วยงานบริหารหลักของแต่ละเมืองโดยเฉพาะเป็นหน่วยการปกครองที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนที่มีความเจริญ นานาประเทศต่างประสบความสำเร็จในการใช้เทศบาลเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปกครองประเทศ (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2526: 178)

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีความพยายามที่จะกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น จึงได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเป็นครั้งแรก คือ " พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 " (พระวรภักดีพิบูลย์, 2500: 63) และได้มีการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2478 ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเป็นการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่ง ขึ้นเป็นเทศบาล (กิตติ ประทุมแก้ว, 2529: 79) และมีเทศบาลนครเพียงแห่งเดียวในประเทศไทย คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ นับเป็นเทศบาลนครแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทย (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540: 32)

จะสังเกตได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นปีที่การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลได้ถือกำเนิดขึ้น เรื่อยมาจนกระทั่งปี พ.ศ. 2537 นับเป็นเวลาเกือบ 60 ปี ก็ยังคงมีเทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นเทศบาลนครเพียงแห่งเดียวในประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่มีเขตเมืองในหลายจังหวัดขยายตัวมากจนมีฐานะเป็นเมืองหลักของภาคต่าง ๆ ดังที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (2520-2524) เป็นต้นมา

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 11 กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นเทศบาลนครไว้ว่า " เทศบาลนครได้แก่ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อตารางกิโลเมตร ทั้งมีรายได้พอควรแก่การปฏิบัติ

หน้าที่อันต้องทำตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลนคร พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย "

เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี พ.ศ. 2534 เขตอำเภอเมืองเชียงใหม่อันเป็นที่ตั้งของเทศบาลนครเชียงใหม่มีจำนวนประชากรน้อยกว่าเขตของอำเภออื่น ๆ ถึง 12 จังหวัด ได้แก่ นครราชสีมา อุตรดิตถ์ สมุทรปราการ ขอนแก่น นนทบุรี นครศรีธรรมราช หาดใหญ่ สุรินทร์ ลพบุรี นครสวรรค์ พิษณุโลก และลำปาง แต่จังหวัดต่าง ๆ เหล่านี้มีเพียงเทศบาลเมืองเท่านั้น และเท่าที่เห็นกันทั่วไป เขตเมืองในหลายจังหวัดก็มิได้มีขนาดเล็กกว่าเขตเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบกับตามพระราชบัญญัติเทศบาลตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมหมายความว่าเทศบาลนครควรจะมีมากกว่า 1 แห่ง ความล่าช้าในการยกระดับฐานะของเทศบาลขนาดใหญ่ย่อมสะท้อนให้เห็นบทบาทของปัจจัยภายนอก คือ รัฐบาลกลางและข้าราชการ และปัจจัยภายใน คือ ประชาชนในท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่น เช่น รัฐบาลกลางมีความจริงใจหรือไม่ที่จะยกฐานะของเทศบาลทั้งหลาย และคนในท้องถิ่นสนใจประเด็นนี้เพียงใด (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2538: 19-20)

จนกระทั่งในเดือนตุลาคม ปี พ.ศ. 2537 ได้มีเทศบาลนครเพิ่มขึ้นอีก 1 แห่ง คือ เทศบาลนครนครศรีธรรมราช แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลที่เป็นไปอย่างเชื่องช้ามาก

แต่ในปัจจุบันจำนวนเทศบาลนครในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นเป็น 20 แห่งทั่วประเทศ ถ้าพิจารณาจากวันเวลาของการจัดตั้งจะเห็นถึงพัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมาก โดยเป็นการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วภายในช่วงเวลาเพียง 6 ปี ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนเทศบาลนครทั้งหมดและวันเวลาในการจัดตั้ง

ลำดับที่	ชื่อเทศบาล	จัดตั้งเมื่อ
1.	นครเชียงใหม่	29 มีนาคม 2478
2.	นครนครศรีธรรมราช	8 ตุลาคม 2537
3.	นครขอนแก่น	25 กันยายน 2538
4.	นครนครสวรรค์	25 กันยายน 2538
5.	นครยะลา	25 กันยายน 2538
6.	นครหาดใหญ่	25 กันยายน 2538
7.	นครนนทบุรี	25 กันยายน 2538
8.	นครนครราชสีมา	25 กันยายน 2538
9.	นครอุดรธานี	25 กันยายน 2538
10.	นครพิษณุโลก	9 มีนาคม 2542
11.	นครสมุทรปราการ	24 มีนาคม 2542
12.	นครอุบลราชธานี	7 พฤษภาคม 2542
13.	นครตรัง	เมษายน 2543
14.	นครนครปฐม	เมษายน 2543
15.	นครปากเกร็ด	เมษายน 2543
16.	นครนครศรีอยุธยา	เมษายน 2543
17.	นครระยอง	เมษายน 2543
18.	นครลำปาง	เมษายน 2543
19.	นครสงขลา	เมษายน 2543
20.	นครสมุทรสาคร	เมษายน 2543

ที่มา : ประกาศกรมการปกครอง เรื่อง แจ้งข้อมูลทางการปกครอง , เมษายน 2543.

จะเห็นว่าการเกิดขึ้นของเทศบาลนครเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเติบโตของเมืองใหญ่ และเป็นที่น่าสังเกตว่าปัจจุบันเมืองใหญ่ต่าง ๆ เหล่านี้กำลังเผชิญกับปัญหานานัปการ การเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอาจทำให้เกิดความสับสน ประชาชนปรับตัวไม่ทัน นับว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่สลับซับซ้อน และทวีความสำคัญซึ่งรัฐต้องให้ความสนใจมากขึ้น

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดการศึกษาที่เทศบาลนครนครสวรรค์ เนื่องจากจังหวัดนครสวรรค์เป็นศูนย์กลางการค้าที่สำคัญแห่งหนึ่งมาช้านานเป็นเวลานานนับร้อยปีทีเดียว เปรียบเสมือนเป็นประตูการค้าระหว่างทางเหนือกับทางใต้ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา (เทศบาลนครนครสวรรค์, 2542: 22) ถึงแม้ในปัจจุบันการคมนาคมทางบกจะเข้ามาแทนที่การคมนาคมทางน้ำแล้วก็ตาม แต่จังหวัดนครสวรรค์ก็ยังคงมีความสำคัญอยู่ในฐานะที่เป็นประตูไปสู่ภาคเหนือ

เทศบาลนครนครสวรรค์ได้ถูกยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนครมาเป็นเวลา 5 ปีแล้ว ถึงเวลาแล้วที่ควรจะได้รับการศึกษาวิจัยถึงแนวทางในการบริหารงานในระดับเทศบาลนคร และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานในระดับเทศบาลนคร เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานของเทศบาลนครอื่น ๆ ที่เพิ่งได้รับการยกฐานะ และยังใช้ในการเปรียบเทียบกับการบริหารงานของเทศบาลนครอีก 6 แห่ง ซึ่งได้รับการยกฐานะพร้อมกันว่าประสบกับปัญหาอะไรบ้าง ในการบริหารงานในระดับเทศบาลนคร เพื่อจะได้ร่วมกันแสวงหาแนวทางแก้ไขเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับเทศบาลนครให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงปัญหาการบริหารงานในระดับเทศบาลนครว่ามีปัญหาอะไรบ้าง แตกต่างจากปัญหาการบริหารในระดับเทศบาลเมืองหรือไม่ อย่างไร
- 2) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาการบริหารงานในระดับเทศบาลนคร
- 3) เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงบทบาท โครงสร้าง อำนาจหน้าที่งบประมาณ ตลอดจนที่มาแห่งงบประมาณภายหลังการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร
- 4) เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารในระดับเทศบาลนคร

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาการบริหารงานในระดับเทศบาลนคร
2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาการบริหารงานในระดับเทศบาลนคร

3. ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงบทบาท โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ งบประมาณ ตลอดจนที่มาของงบประมาณภายหลังการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร
4. ทำให้ทราบถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริหารงานในระดับเทศบาลนคร
5. ทำให้สามารถแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับเทศบาลนคร และใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารงานในระดับเทศบาลนครให้แก่เทศบาลนครแห่งอื่น ๆ อีกทั้งยังเป็นแนวทางในการเตรียมความพร้อมให้แก่เทศบาลเมืองที่พร้อมจะยกฐานะเป็นเทศบาลนครต่อไปอีกด้วย