

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “ ปัญหาการบริหารงานในเทศบาลนครนครสวรรค์ ” ผู้ศึกษาวิจัยต้องการที่จะทราบว่า เทศบาลนครนครสวรรค์ประสบปัญหาในการบริหารงานอย่างไรบ้าง อะไรเป็นสาเหตุของปัญหา และเทศบาลนครนครสวรรค์มีวิธีการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้อย่างไร โดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้ศึกษาวิจัยได้ใช้แนวความคิดในการศึกษา คือ แนวความคิดเกี่ยวกับตัวแบบระบบ (Systems model) และแนวความคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขต (Over Centralization Concept) เป็นแนวทางในการศึกษาดังนี้

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบระบบ (Systems Model)

David Easton เป็นบุคคลแรก ๆ ที่เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับตัวแบบระบบ โดยแนวความคิดของ Easton มีองค์ประกอบที่สำคัญ ๆ ดังนี้ (พฤทธิสถาน ชุมพล, 2531: 30-31)

1. ปัจจัยนำเข้า (Inputs) หรือสิ่งที่เข้าไปสู่ระบบการเมืองจากสภาพแวดล้อม ซึ่งจะได้รับการแปรสภาพเป็น outputs โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ
 - Demands หรือความต้องการ หรือข้อเรียกร้องของสมาชิกของสังคม หรือของระบบการเมือง
 - Supports หรือการเกื้อหนุนที่สมาชิกของสังคมหรือของระบบการเมืองมีต่อระบบการเมือง
2. ปัจจัยนำออก (Outputs) หรือสิ่งที่ระบบการเมืองผลิตออกมาสู่สภาพแวดล้อม ได้แก่ นโยบายและการตัดสินใจต่าง ๆ
3. ระบบการเมือง (Political System) ซึ่งทำหน้าที่เป็นกระบวนการแปลงผัน (Conversion Process) โดยจะแปรสภาพ Inputs ที่ผ่านเข้ามาในระบบการเมืองให้เป็น Outputs ออกจากระบบการเมือง
4. ปัจจัยป้อนกลับ (Feedback) คือ การที่ปัจจัยนำออกส่งผลกระทบต่อสมาชิกของสังคม (Outcomes) อาจเป็นทั้งการตอบสนองหรือไม่ตอบสนองต่อปัจจัยนำเข้า (Inputs) ที่ป้อนเข้าไป หากตอบสนองก็จะมีปัจจัยป้อนกลับ (Feedback) เป็นการเกื้อหนุน หากไม่ตอบสนองหรือ

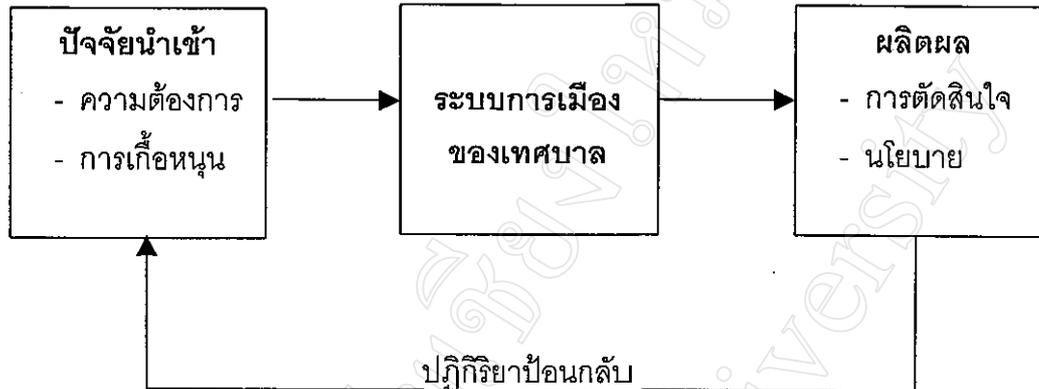
ตอบสนองไม่ดีพอ ไม่ตรงจุด ก็จะมีความต้องการใหม่ป้อนกลับเข้าสู่ระบบการเมืองหมุนเวียน เป็นวงจร

5. สภาพแวดล้อม (Environment) คือ สิ่งต่าง ๆ ที่อยู่รอบระบบการเมืองซึ่งจะแตกต่างกันออกไปตามสภาพภูมิประเทศ สภาพการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งองค์ประกอบต่าง ๆ ที่กล่าวมาล้วนแล้วแต่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมทั้งสิ้น

จากแนวความคิดเรื่องตัวแบบระบบดังกล่าว เราจะเห็นว่าระบบหนึ่ง ๆ จะประกอบด้วยองค์ประกอบมากมาย และถ้าองค์ประกอบเหล่านี้ต่างทำหน้าที่อย่างสอดคล้องกัน กระบวนการที่เกิดขึ้นภายใน ซึ่งประกอบด้วย “ ปัจจัยนำเข้า ” (Inputs) “ กระบวนการแปลงผัน ” (Conversion Process) และ “ ปัจจัยผลผลิต ” (Outputs) ก็จะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดสภาวะดุลยภาพ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างสมรรถนะให้แก่ระบบนั้น แต่ในโลกแห่งความเป็นจริงยากที่จะหาระบบที่มีความสอดคล้องและมีดุลยภาพอย่างเต็มที่ไว้ ระบบแต่ละระบบต่างเติมไปด้วยการเปลี่ยนแปลง ความขัดแย้งและความไม่สอดคล้อง แต่การที่ระบบต่าง ๆ สามารถดำรงอยู่ได้เนื่องจากระบบต่าง ๆ ต่างมีกระบวนการปรับตัว และเปลี่ยนแปลง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นให้เป็นความขัดแย้งที่นำไปสู่การสร้างสรรค์ (ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529: 212)

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้มองว่ากิจกรรมทางการเมืองของเทศบาลเป็นเสมือนระบบการเมือง (Political system) ระบบหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่เรียกว่า “ กระบวนการแปลงผัน ” (Conversion Process) อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฯลฯ มีปัจจัยที่ป้อนเข้าสู่กระบวนการแปลงผันที่เรียกว่า “ ปัจจัยนำเข้า ” (Inputs) ซึ่งได้แก่ การเรียกร้อง (Demands) และการเกื้อหนุน (Supports) ของประชาชนในเขตเทศบาล อันได้แก่ การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเรียกร้องผลประโยชน์อย่างเปิดเผยต่อองค์การบริหารของเทศบาล การปฏิบัติตามเทศบัญญัติ และให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ มีผลผลิตที่ได้จากกระบวนการแปลงผันที่เรียกว่า “ ปัจจัยนำออก ” (Outputs) อันได้แก่ เทศบัญญัติ โครงการ และการตัดสินใจด้านต่าง ๆ ของเทศบาล ซึ่งผลผลิตดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อประชาชนในเขตเทศบาลนั้นอีก (Feedback) เป็นดังนี้เรื่อยไป ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายในสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน อันได้แก่ สิ่งแวดล้อมด้านภูมิศาสตร์ ประชากร ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ บรรยากาศทางการเมือง และนโยบายการปกครองของประเทศ เป็นต้น (ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529: 179-180)

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง



ภาพที่ 1 : ระบบการเมืองของเทศบาล

ที่มา : David Easton, A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice – Hall, 1959), P112.

ความต้องการ

- | | | |
|-------------------|-----------------------------|---------------------------------------|
| - สินค้าและบริการ | - โครงสร้างของเทศบาล | - ผลิตผลด้านการจัดทรัพยากร |
| - การกำหนดกฎเกณฑ์ | - ระบบการเลือกตั้งและบริหาร | - ผลิตผลด้านการออกกฎหมาย
ข้อบังคับ |
| - การมีส่วนร่วมฯ | - โครงสร้างกลุ่มผลประโยชน์ | - ผลิตผลด้านบริการโอกาส |
| - ในสัญลักษณ์ | - โครงสร้างอำนาจ | - ผลิตผลด้านสัญลักษณ์ |

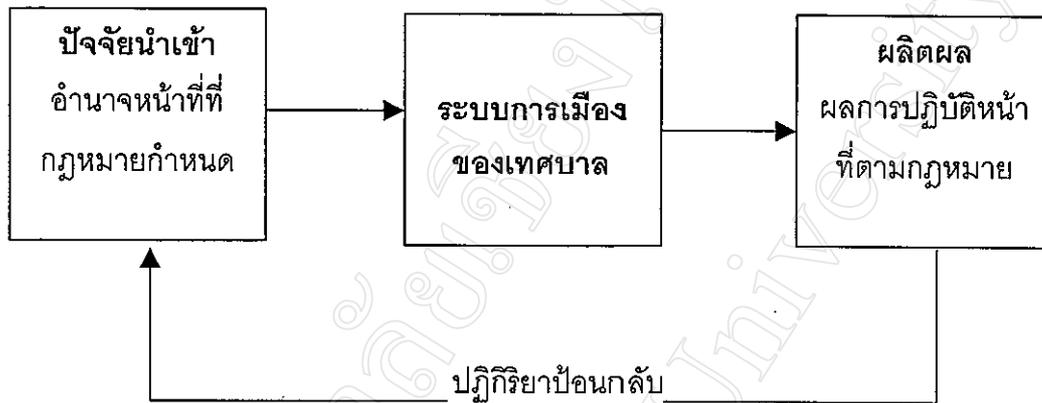
ฯลฯ

การเกื้อหนุน

- ทางวัตถุ
- การเคารพกฎเกณฑ์
- การเข้าไปมีส่วนร่วม
- เคารพอำนาจ, สัญลักษณ์

จากแนวความคิดดังกล่าว ผู้ศึกษาได้นำมาประยุกต์ใช้ในการพิจารณาการบริหารงาน
ของเทศบาลนครนครสวรรค์ดังรูป

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง



ภาพที่ 2 : แสดงกรอบการพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเทศบาลนคร

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลตาม
มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

(1) กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53 อันได้แก่ กิจการที่เป็นหน้าที่ที่เทศบาลเมือง
ต้องทำคือ

- รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการ

กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

- ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดี
- ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

- ให้มีโรงฆ่าสัตว์
 - ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้
 - ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
 - ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ
 - ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - ให้มีและดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
 - (3) กิจการอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
 - (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านอาหารโรงแรมหรือสถานบริการ
 - (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
 - (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
 - (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
 - (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

จากบทบัญญัติของกฎหมายจะเห็นถึงอำนาจหน้าที่มากมายที่เทศบาลในระดับนครต้องจัดทำ โดยมีหน้าที่เพิ่มขึ้นจากหน้าที่ของเทศบาลในระดับเมืองอีก 7 หน้าที่ ซึ่งนับเป็นภาระที่เพิ่มขึ้น ดังนั้นผู้ศึกษาจึงนำตัวแบบระบบดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาปัญหาการบริหารงานในเทศบาลนครนครสวรรค์เพื่อที่จะทราบว่า เทศบาลนครนครสวรรค์สามารถปฏิบัติหน้าที่และบริหารงานในฐานะที่เป็นเทศบาลนครได้ผลเป็นอย่างไร สามารถให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ หากประชาชนพึงพอใจการบริหารงานของเทศบาลนครนครสวรรค์ก็จะมี Feedback ในทางบวกโดยการให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ กับทางเทศบาล หากประชาชนไม่พอใจการบริหารของเทศบาลก็จะมี Feedback ในทางลบได้แก่การไม่ให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ กับทางเทศบาล รวมทั้งอาจมีการบ่อนความดีต้องการกลับเข้าสู่กระบวนการ (Conversion Process) อีกครั้งหนึ่งก็ได้ นอกจากนี้ผู้ศึกษายังต้องการทราบว่าเทศบาลนครนครสวรรค์ประสบปัญหาในการบริหารงานอย่างไรบ้าง อะไรเป็นสาเหตุของปัญหา จะได้แสวงหาแนวทางแก้ไขอย่างทันที่เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานในระดับเทศบาลนครต่อไป

2.1.2 แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขต (Over Centralization Concept)

ท่ามกลางกระบวนการเติบโตของเมือง (Urbanization process) ในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 จนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดการเติบโตของภาคธุรกิจอย่างรวดเร็ว (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540: 15) เราจะพบความคล้ายคลึงกันของปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละเมืองในสังคมไทย อันเป็นผลมาจากกระบวนการดังกล่าว ได้แก่ ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาการกำจัดขยะโดยเฉพาะปัญหาพื้นที่ฝังกลบขยะ ปัญหาการบำบัดน้ำเสีย และปัญหาการระบายน้ำเสียลงในแม่น้ำลำคลอง เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงเป็นปัญหาของเมืองใหญ่ที่ขาดการจัดการที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งในเขตชนบทที่กำลังกลายเป็นเขตเมืองอย่างรวดเร็วก็จะต้องเผชิญปัญหาเดียวกันในระยะเวลาอันใกล้ (สถาบันนโยบาย, 2538: 1-2)

การที่ทุก ๆ เมืองประสบปัญหาเหมือนกันเช่นนี้ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่ามีสาเหตุมาจากแหล่งเดียวกัน นั่นคือ การรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตของรัฐบาลกลาง (Over Centralization) ตามแนวความคิดที่เสนอโดยชโยนนันต์ สมุทวนิช โดยชโยนนันต์เห็นว่าในห้วงเวลาหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมาแม้สังคมไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องทางด้านเศรษฐกิจ การสร้างงาน การก่อสร้าง การคมนาคมขนส่ง การเงิน สื่อมวลชน การแพทย์ การศึกษา และสังคม ฯลฯ แต่การเปลี่ยนแปลงทั้งหมดนี้เกิดขึ้นภายใต้โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารที่มีการปรับตัวน้อยมาก (ชโยนนันต์ สมุทวนิช, 2541)

ท่ามกลางพลังจากภายนอกที่คุกคามเอกราชและความมั่นคงของรัฐสยาม การสร้างรัฐเดี่ยว (Unitary state) ด้วยการรวมศูนย์อำนาจการปกครองให้มาอยู่ที่ส่วนกลาง การแต่งตั้งข้าราชการไปประจำที่มณฑลเมือง (ต่อมามีการจัดตั้งจังหวัดในปี 2476) อำเภอ และการสร้างกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เป็นคนของรัฐ พร้อมกับการก่อตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้นในปี 2435 และค่อย ๆ ลิดรอนอำนาจของเจ้าเมืองในบางท้องที่ลงไป และติดตามด้วยการจัดตั้งมณฑลใหม่ ๆ ขึ้นมาแทนเขตการปกครองแบบเก่า สิ่งเหล่านี้เป็นนโยบายเดียวกันที่จะทำให้รัฐสยามมีความเข้มแข็งเพื่อ " ตอบได้การกดดันจากชาติตะวันตก " เพื่อ " รักษาดินแดนและผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมอื่น ๆ " เพื่อ " ตอบโต้กับแหล่งอำนาจย่อยทั้งที่อยู่ในศูนย์กลางกับที่อยู่ตามหัวเมือง " และเพื่อ " สร้างเครื่องมือการบริหารที่มีประสิทธิภาพ " แต่กระบวนการสร้างรัฐดังกล่าวกลับนำไปสู่การรวมอำนาจเกินขอบเขต การก่อตั้งกระทรวงนับแต่ปี 2435 การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 ซึ่งเกิดขึ้นจากการมองไปทางตะวันตก เหตุทฤษฎีระบบประชาธิปไตยของตะวันตก และมุ่งหมายจะนำเอาระบบการเมืองและการใช้อำนาจการเมืองแบบตะวันตกมาใช้กลับส่งผลในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ แทนที่

จะทำให้อำนาจการเมืองมีอำนาจเหนือกลไกบริหาร กลับกลายเป็นว่ารัฐและอำนาจรัฐมีความแข็งแกร่งมากขึ้นตามลำดับ

นโยบายรัฐนิยมในยุคจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ. 2490-2500) และการสถาปนาระบบเผด็จการและการเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในยุคจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ.2501-2506) ยิ่งทำให้กลไกรัฐยิ่งทวีความแข็งแกร่ง รัฐเป็นตัวนำในการพัฒนาสังคม ระบบราชการเพิ่มหน่วยงานต่าง ๆ มากมาย ขณะที่ประชาสังคม (Civil society) มีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมน้อยมาก

ในทัศนะอันเป็นข้อสรุปของของชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวว่า ในปัจจุบันกระแสโลกเป็นกระแสประชาธิปไตยของการกระจายอำนาจ ดังนั้นระบอบการเมืองแบบเผด็จการจึงไม่อาจอยู่รอดได้ภายใต้สภาพการณ์ทั้งภายนอกและภายใน รัฐเดี่ยวจะกลายเป็นข้อจำกัด และเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งระหว่างกลไกภายในรัฐด้วยกันเอง , ระหว่างกลไกรัฐกับประชาชน และแม้แต่ระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกันเอง หนทางแก้ไขก็คือ การกำหนดกรอบความคิดใหม่ และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่มีบทบาทในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมตามหลักการสำคัญ 6 ประการคือ

1. เปลี่ยนกรอบความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน
2. ต้องแยกแยะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนว่ามีหลายระดับชั้น
3. ความสัมพันธ์ระหว่างกลไกของรัฐเกี่ยวกับภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ควรจะมีความยืดหยุ่น ไม่ตึงตัว เพื่อให้การประสานกันหลายรูปแบบแทนที่จะมีรูปแบบเดียว
4. ต้องปรับปรุงบทบาทของการเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎร และการจัดความสัมพันธ์ระหว่างพลังส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ศูนย์อำนาจกระจายหลายศูนย์ และให้กระบวนการของระบบประชาธิปไตยเป็นกติกาที่ทุกฝ่ายยอมรับ ตกลง ต่อบรรณกันภายใต้กติกานั้น ไม่ให้ภาคส่วนใดต้องการโค่นล้มหรืออยู่เหนือกติกานั้น
5. ปรับปรุงกลไกรัฐเสียใหม่ให้มีการกระจายตัวมากกว่านี้ ซึ่งปัจจุบันกรมมีจำนวนมากแต่กระจุกตัวอยู่ในกระทรวงจำนวนน้อย และขาดความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบ ไม่มีการประสานกัน เกิดความสับสนและปัญหาในการทำงาน
6. ต้องมีการจัดโครงสร้างอำนาจทางการเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับการร่วมส่วนทางอำนาจ และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติของพลัง 4 ฝ่าย คือ กลไกรัฐฝ่ายพลเรือน รัฐฝ่ายกองทัพ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน โครงสร้างอำนาจใหม่จะต้องเน้นการร่วมส่วน และการกระจายอำนาจตามกิจกรรมที่เหมาะสม

ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้ทำการศึกษาการปกครองของเมืองเชียงใหม่ใน " การปกครองเมืองในสังคมไทย : กรณีเชียงใหม่เจ็ดศตวรรษ ในปี 2540 " โดยนำแนวคิดของชัยอนันต์มา

ศึกษากับเมืองเชียงใหม่ ผลการศึกษาปรากฏว่า ปัญหาที่เมืองเชียงใหม่ต้องเผชิญอันเนื่องมาจากการรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตของรัฐบาลกลางคือ

1. ปัญหาเอกนครระดับภาค สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากนโยบายของรัฐที่หันไปมุ่งพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในต่างจังหวัดเพื่อสกัดกั้นประชาชนในต่างจังหวัดมิให้อพยพเข้าไปอยู่ในกรุงเทพฯ มากเกินไป แต่แทนที่จะกระจายความเจริญออกไปตามจังหวัดต่าง ๆ เพื่อให้เกิดสมดุลในการพัฒนา มิให้เมืองหนึ่งเมืองใดเป็นศูนย์รวมความเจริญมากเกินไป หรือมีการกำหนดให้บางเมืองเป็นเมืองหลัก บางเมืองเป็นเมืองรองอย่างเป็นสัดส่วน กลับกลายเป็นว่าศูนย์กลางความเจริญทุก ๆ ด้านในภาคเหนือได้มากระจุกตัวอยู่ที่เมืองเชียงใหม่ ทำให้เมืองเชียงใหม่กลายเป็นเมืองใหญ่โตในทุก ๆ ด้าน และผลของความเติบโตได้นำเมืองเชียงใหม่ไปเผชิญปัญหาต่าง ๆ มากมายดังเช่นที่กรุงเทพมหานครเคยประสบมาก่อน

2. ปัญหาเรื่องความแตกต่างระหว่างตัวเมืองกับชนบท ซึ่งเป็นผลที่สืบเนื่องมาจากการรวมศูนย์ความเจริญทุก ๆ ด้านไว้ที่เมืองเชียงใหม่ นั่นเอง ไม่เพียงแต่จะทำให้เมืองเชียงใหม่ใหญ่โตและแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ในภาคเหนือเท่านั้น แต่ยังเกิดช่องว่างอย่างมากระหว่างตัวเมืองกับชนบทอีกด้วย

การมีเขตการปกครองที่ใหญ่โตไม่เพียงแต่ทำให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลต้องประสบความยากลำบากในการเดินทางมาติดต่อราชการที่จังหวัดเท่านั้น แต่ความใหญ่โตของพื้นที่และการกระจุกความเจริญไว้ในเมือง ยังทำให้ผู้บริหารซึ่งอยู่ในตัวจังหวัดไม่อาจทำให้ชนบทได้รับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ชนบทจึงตกอยู่ในภาวะขาดแคลนในหลาย ๆ ด้าน และยิ่งตัวเมืองกับชนบทมีความแตกต่างกันมากเท่าไร ก็จะส่งผลให้เป็นการดึงดูดให้ประชาชนในชนบทและจังหวัดรอบ ๆ เข้ามาแสวงหาประโยชน์ด้านต่าง ๆ ในตัวเมืองมากขึ้นเท่านั้น

3. ปัญหาเมือง การกระจุกตัวของความเป็นศูนย์กลางทุกด้านในภาคเหนือ และการขยายตัวของกิจกรรมทุกด้านในตัวเมืองเชียงใหม่ได้สร้างปัญหาจำนวนมาก ซึ่งกลายเป็นปัญหาของทั่วทั้งจังหวัดและกระทบกระเทือนคุณภาพชีวิตของประชาชน ได้แก่

3.1 ปัญหารถติด การเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองโดยไม่มี การวางแผน เมืองขาดระบบขนส่งมวลชนที่มีประสิทธิภาพ การที่ประชาชนเดินทางเข้ามาตัวเมืองจากอำเภอรอบทิศ และเดินทางมาท่องเที่ยวจากต่างจังหวัด เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ปริมาณรถและยวดยานทุกชนิดเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วภายในตัวเมืองเชียงใหม่ ส่งผลให้เกิดการจราจรติดขัดตลอดวัน

3.2 ปัญหาอุบัติเหตุ การไม่เคารพกฎจราจรในการขับขี่ การทุจริตในการออกใบขับขี่ การที่ตำรวจไม่เอาจริงกับการฝ่าฝืนกฎจราจร การที่ระบบการศึกษา ศาสนา หน่วยราชการ และสถาบันครอบครัวไม่ให้ความสำคัญในการฝึกอบรมให้คนปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับ

การที่จำนวนรถยนต์มีมากเกินไป ทำให้ปัญหาอุบัติเหตุบนถนนจะเป็นปัญหาใหญ่ ทุก ๆ เดือนมีผู้ได้รับบาดเจ็บ ล้มตาย เป็นคนพิการ และรถยนต์เสียหาย เป็นการสูญเสียอย่างมหาศาล

3.3 ปัญหามลพิษ ได้แก่ แม่น้ำเน่าเสีย อากาศเสีย และเสียงดัง มีการทิ้งของเสียลงในแม่น้ำลำคลอง ยังผลให้แม่น้ำบางจุด ลำคลองแม่ข่า ลำคลองอื่น ๆ เน่าเสีย น้ำได้ดินในหลายท้องที่เป็นอันตรายต่อการใช้ดื่มกิน เนื่องจากอยู่ใกล้แหล่งทิ้งขยะซึ่งมีสารอินทรีย์สูง นอกจากนี้ยังมีปัญหาฝุ่นควัน อันเกิดจากการก่อสร้าง ควันจากรถยนต์จำนวนมาก การเผาขยะสภาพอากาศในหุบเขา และสร้างอาคารสูงซึ่งบดบังการถ่ายเทของอากาศ ทำให้อากาศเสียที่เกิดขึ้นภายในตัวเมืองกระจุกตัวอยู่ภายใน ไหลวนออกไปไม่ได้ บวกเข้ากับเสียงดังจากรถยนต์และกิจกรรมต่าง ๆ ทำให้สิ่งแวดล้อมของเมืองเชียงใหม่มีคุณภาพต่ำลง

3.4 ปัญหามลทัศน์ เกิดจากการสร้างอาคารสูงบดบังทิวทัศน์รอบเมือง บดบังวัดและโบราณสถานที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ การสร้างอาคารรูปทรงตะวันตกหรือการใช้วัสดุฉูดฉาดเพียงเพื่อการโฆษณาสินค้าที่ไม่สัมพันธ์กับบ้าน และอาคารเก่าแก่หรือกำแพงเมือง รวมไปถึงการติดป้ายโฆษณาสินค้าขนาดใหญ่มากเกินไป ทำให้ทิวทัศน์ของเมืองด้อยคุณค่า ส่งผลต่ออารมณ์ความรู้สึกของคนอยู่ และทำลายบรรยากาศการท่องเที่ยวของคนมาเยือนไม่น้อย

3.5 ปัญหาการขาดแคลนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และคุณภาพชีวิตที่ตกต่ำลง การขยายตัวของเมืองโดยขาดการวางแผนส่งผลให้น้ำดื่มมีราคาแพง น้ำประปามีปริมาณน้อย ถนนที่ไม่มีไฟฟ้า ขาดโทรศัพท์สาธารณะ ต้นไม้ริมถนนถูกโค่นเพื่อการขยายถนน มีแต่กระถางดอกไม้หรือถาดดอกไม้วางริมถนนเพื่อการตกแต่งแบบผักชีโรยหน้า ไม่มีทางเท้าที่โล่ง ทางเท้าส่วนใหญ่ถูกยึดโดยหาบเร่แผงลอย สวนสาธารณะ ห้องสมุด และสนามกีฬาที่มีน้อยแห่ง ไม่มีสนามสำหรับแสดงดนตรีหรือการเล่นต่าง ๆ ขาดอาคารแสดงศิลปะหรือประวัติศาสตร์ความเป็นมาของเมืองและบุคคลสำคัญ ที่ริมถนนกลายเป็นร้านอาหาร ไม่มีที่เดินเล่นหรือนั่งพักผ่อน ไม่มีสวนสาธารณะ ไม่มีรถหยุดให้คนเดินข้ามทางม้าลายต้องวิ่งฝ่าอันตรายเพื่อข้ามถนนตามยถากรรม ไม่มีทางจักรยานให้ที่จักรยานไปทำงานหรือที่จักรยานเล่น ไม่มีอากาศบริสุทธิ์ให้หายใจ ฯลฯ

3.6 ปัญหาการทำลายเอกลักษณ์ของเมือง เมืองเชียงใหม่เคยเป็นเมืองสงบงดงาม เพราะมีภูเขาล้อมรอบ มีบ้านเรือนและวัดวาอารามที่มีลักษณะเฉพาะของภาคเหนือ แต่การเติบโตอย่างรวดเร็วและการกระจุกตัวของความเจริญได้ทำลายความน่าอยู่ของเมืองจนหมดสิ้น เพราะอาคารสูงที่บดบังเมืองเก่า การรื้อถอนบ้านเรือนแบบเก่า และการสร้างอาคารสูงทรงประหลาดที่ไม่สอดคล้องกับท้องถิ่น รวมทั้งการนำเอาสถาปัตยกรรมภาคกลางเข้าไปแทนที่สถาปัตยกรรมท้องถิ่น และการนำเอาชนบประเพณีภาคกลางและต่างชาติเข้าไปแทนท้องถิ่น

จากปัญหาดังกล่าวที่ผ่านมาจะเห็นว่าล้วนแล้วแต่เป็นปัญหาที่เกิดจากการรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตของรัฐบาลกลาง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะพัฒนาเมืองเชียงใหม่ เพื่อรองรับความ

เจริญด้านต่าง ๆ ที่เข้ามาส่งผลให้เมืองเชียงใหม่กลายเป็นเอกนครระดับภูมิภาค ซึ่งการกลายเป็นเมืองเอกนครของเมืองเชียงใหม่มีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่สนับสนุน กล่าวคือ

ปัจจัยภายนอก มี 2 ปัจจัยที่สอดคล้องประสานกันพอดี คือ

1. ปัญหาความไม่น่าอยู่และอุปสรรคหลาย ๆ ด้านของกรุงเทพมหานคร ผลของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางมากเกินไปในที่สุดทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นเมืองใหญ่โตในทุก ๆ ด้าน และผลของความเติบโตดังกล่าวได้นำกรุงเทพไปเผชิญปัญหาต่าง ๆ มากมาย เช่น ปัญหารถติด ปัญหาอากาศเสีย ปัญหาผังเมืองไร้ระเบียบ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้ผลักดันให้คนที่มีความฐานะดีออกไปแสวงหาบ้านพัก สวน แหล่งธรรมชาติ และแหล่งธุรกิจแห่งที่สอง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทั้งตัวเอง ครอบครัว และลูกค้าที่มีเงินในกรุงเทพมหานครที่เริ่มเบื่อหน่ายกับความแออัดของกรุงเทพมหานคร

2. นโยบายของรัฐที่หันไปมุ่งพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองในต่างจังหวัดเพื่อสกัดกั้นประชาชนในต่างจังหวัดมิให้อพยพเข้าไปอยู่ในกรุงเทพมากเกินไป

ปัจจัยภายใน กล่าวโดยรวมคือ ความอ่อนแอของภาคประชาสังคม (Weak civil society) เป็นความอ่อนแอที่ทำให้คนท้องถิ่นไม่อาจเลือกสรรเอาเฉพาะสิ่งดีงามเข้ามาไว้ในเมืองตนเอง ไม่อาจต่อต้านมิให้สิ่งเลวร้ายเข้ามาในเมือง ไม่อาจกำหนดเส้นทางการพัฒนาบ้านเมืองของตน และไม่อาจออกความเห็นเกี่ยวกับปัญหาและทิศทางการพัฒนาบ้านเมืองของตนได้ ซึ่งความอ่อนแอนี้แสดงออกมาเป็น 5 ด้าน คือ

1. การนำของตัวแทนรัฐบาลกลาง เนื่องจากขาดองค์การนำที่มีประสิทธิภาพ เมืองเชียงใหม่ก็เหมือนเมืองอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบรวมศูนย์อำนาจที่ขาดประสิทธิภาพ คือ มีองค์กรที่มีได้ทำหน้าที่นำ ผู้ว่าราชการจังหวัดและข้าราชการระดับต่าง ๆ ทำงานด้านบริหารเมืองในแง่ของการประสานงานรักษาการณ์ในบ้านเมืองให้อยู่รอดไปวัน ๆ ไม่มีอำนาจริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ เนื่องจากเข้ามาทำงานไม่กี่ปีก็ต้องย้ายไปรับตำแหน่งในจังหวัดอื่น ระบบเช่นนี้ไม่ได้ส่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้มาเป็นผู้บริหารที่จะกำหนดนโยบายพัฒนาเมืองแต่ให้มาเป็นเกียรติคอยดูแลรับแขกเมือง คอยประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ คุ่มครองรักษานโยบายเดิม ๆ เอาไว้แต่ภายใต้ระบบบริหารราชการปัจจุบันที่แต่ละกระทรวงมีอำนาจในการกำหนดงบประมาณของตนเองตามความคิดและความสามารถของตนในการผลักดันให้สภาผู้แทนราษฎรและสำนักงบประมาณยอมรับ ท่ามกลางสภาพที่เมืองเชียงใหม่ที่มีหน่วยราชการที่ขึ้นต่อส่วนกลางโดยตรงราว 200 หน่วยงาน และในสภาพผู้นำที่แท้จริงของเมืองเชียงใหม่ไม่มี มีแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ที่ต้องทำหน้าที่คอยดูแลต้อนรับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ไม่ใช่ปัญหาบุคคล เพราะบทบาทการรับแขกและการประสานงานไม่เหมาะสมอย่างยิ่งกับเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันที่ได้แปรสภาพไปเป็นเอกนครระดับภาค และต้องประสบปัญหามากมายตามปกติวิสัยของเมืองใหญ่ทั้ง

หลาย และในขณะเดียวกันการที่มีหน่วยงานถึง 200 กว่าหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ก็ไม่อาจจัดการปัญหาต่าง ๆ ของเมืองเชียงใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกต่อไป

2. องค์กรปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local self government) ที่ควรจะมีบทบาทนำในจังหวัดและเมือง แต่กลับไม่มีบทบาทดังกล่าว ที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องประสบปัญหาหลายด้าน เช่น มีองค์กรที่กระจัดกระจาย และมีหลายองค์กรเกินไป องค์กรเหล่านี้ขาดเอกภาพ มีอำนาจจำกัด งบประมาณมีจำนวนจำกัด ขาดผู้บริหารที่มีประสิทธิภาพ มีรูปแบบองค์กรที่ไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และปัญหาอันสลับซับซ้อนของเมือง และหน่วยงานรัฐบาลกลางที่รับผิดชอบสนใจที่จะควบคุมและครอบงำมากกว่าจะปรับปรุงโครงสร้างและระบบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง สภาพเช่นนี้ดำรงอยู่มาเป็นเวลาช้านาน ในขณะที่สภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

3. ภาคธุรกิจพยายามหลีกเลี่ยงการแสดงออกทางการเมือง และยังมีบทบาทน้อยมากในการปกครองท้องถิ่น แต่กลับแสดงเป็นผู้สนับสนุนการทำงานของข้าราชการส่วนภูมิภาค แทนที่จะแสดงตนเป็นพลังทางการเมืองอิสระ และมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ผู้บริหารท้องถิ่นและข้าราชการส่วนภูมิภาคมีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนสำหรับการดูแลและพัฒนาเมืองเพื่อให้ตนเองและประชาชนในท้องถิ่นมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งเรียกร้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจและบทบาทมากขึ้นในการดูแลพัฒนาเมืองเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของภาคธุรกิจ พร้อมกับลดบทบาทของข้าราชการประจำลงไป

4. ภาควิชาการ ในเมืองเชียงใหม่มีสถาบันระดับอุดมศึกษามากกว่าจังหวัดใกล้เคียง แต่บทบาทของสถาบันเหล่านี้ในการให้คำแนะนำด้านการบริหารและการปกครองยังมีปริมาณจำกัด

5. ภาคองค์กรประชาชนกล่าวโดยสรุป คือ องค์กรประชาชนยังมีขนาดเล็ก และไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากนัก ภาคประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นคล้อยตามความเจริญทางวัตถุ และการสนับสนุนให้เป็นเมืองใหญ่เหมือนกรุงเทพมหานคร คิดว่ายอดยานจำนวนมาก อาคารสูง ๆ อากาศเสีย และคุณภาพชีวิตที่ต่ำลงเหล่านี้เป็นสัญลักษณ์ของความทันสมัยทั้งหลาย ด้วยความรู้อันจำกัดที่เกิดจากระบบการให้ความรู้ที่กว้างขวางจากหน่วยงานของรัฐ ประชาชนถูกทำให้เข้าใจว่าเมื่อเมืองขยายตัวมากขึ้น มีความเจริญทางวัตถุมาก ปัญหามากมายย่อมตามมาเป็นเรื่องธรรมดา ระบบความคิดเช่นนี้ทำให้ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับภาคประชาสังคมได้เลย

จากการนำแนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตของชัยอนันต์ สมุทวณิช มาศึกษากับเมืองเชียงใหม่ดังกล่าว ทำให้ผู้ศึกษาอยากทราบว่าแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาใช้กับการศึกษาเมืองนครสวรรค์ได้หรือไม่ อย่างไร และมีความเหมือนหรือแตกต่างอย่างไร จากเมือง

เชียงใหม่ เนื่องจากในปัจจุบันเมืองนครสวรรค์ได้มีความเติบโตมากขึ้นเรื่อย ๆ อันเนื่องมาจากแผนพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองของรัฐบาลกลางเช่นเดียวกัน

2.2 การทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการทำการศึกษาวิจัยเรื่อง " ปัญหาการบริหารงานในเทศบาลนครนครสวรรค์ " ในครั้งนี้ มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงน้อยมาก เนื่องมาจากจำนวนเทศบาลนครมีเพียง 20 แห่ง เท่านั้นจากจำนวนเทศบาลทั้งหมด 1,129 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งงานวิจัยส่วนมากเป็นงานวิจัยเกี่ยวกับเทศบาลนครเชียงใหม่เพราะได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลนครมาเป็นเวลานานแล้ว ส่วนงานวิจัยเกี่ยวกับเทศบาลนครแห่งอื่นมีน้อยมากอาจเป็นเพราะเพิ่งได้รับการยกฐานะมาไม่นานดังตารางที่ 1 งานวิจัยส่วนใหญ่จะเป็นงานวิจัยเกี่ยวกับเทศบาลเมืองมากกว่า อย่างไรก็ตามก็มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้องหรือเป็นการศึกษาวิจัยในลักษณะเดียวกัน โดยถือได้ว่าเป็นการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

ประหยัด ยะคะนอง (2522) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง " ทศนคติของประชาชนที่มีต่อการบริการสาธารณะของหน่วยการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา " ผลการศึกษาวิจัยพบว่าประชาชนทุกกลุ่มอาชีพไม่พอใจต่อการให้บริการสาธารณะของเทศบาลเมืองฉะเชิงเทราโดยมีระดับความไม่พอใจในอัตราที่ใกล้เคียงกัน สาเหตุของการให้บริการไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน สรุปได้ว่าเนื่องมาจากปัญหาหลายประการคล้ายกัน คือปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาด้านการคลัง ปัญหาด้านการควบคุมเทศบาล ปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคล และปัญหาเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนา สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาล่านี้ผู้วิจัยเห็นว่าต้องเป็นการแก้ไขปัญหาร่วมกันทั้งจากด้านรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย และเทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลจะต้องมีความจริงจังและจริงจังในการแก้ไขปัญหาร่วมกันทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ

สมพงษ์ บุญประดิษฐ์ (2524) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง " ความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ " ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ข้าราชการและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองนครสวรรค์ต่างมีความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลอยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ โดยพบว่าข้าราชการมีความสำนึกต่อการปกครองท้องถิ่นสูงกว่าประชาชนเล็กน้อย

ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2529) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง " ปัญหาและแนวทางในการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารเทศบาลไทย " ผลการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่า ปัญหาที่สำคัญของเทศบาลคือ ปัญหาในการกระจายอำนาจ ความเป็นอิสระในอันที่จะให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ความใจกว้างของรัฐบาลที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น ความใจกว้างดังกล่าวนี้จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อมั่นในความสามารถของบุคลากรในท้องถิ่นในอันที่จะปกครองตนเอง ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวของเทศบาลน่าจะให้ความสำคัญดำเนินการในลักษณะของการพัฒนาการเมือง พัฒนาให้เทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง มีศักยภาพสูง สามารถเป็นทั้งระบบย่อยที่จะปฏิบัติหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ช่วยแบ่งเบาภาระทางการปกครองของรัฐบาล เป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง และเป็นสถาบันที่กลั่นกรองเอาบุคลากรทางการเมืองที่มีความสามารถไปเป็นบุคลากรทางการเมืองที่สำคัญของชาติได้ การเน้นการพัฒนาดังกล่าวนี้อาจช่วยเสริมสร้างให้การปกครองท้องถิ่นเป็นฐานที่มั่นคงของการปกครองระดับชาติได้อย่างแท้จริง

อรรถชา กัมปนาทแสนยากร (2535) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง " ปัญหารูปแบบการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ " ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ประชาชนยังมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการเมืองการบริหารเทศบาลน้อย โดยเฉพาะความสนใจอยู่ในระดับต่ำ ระบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลแบบนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันจึงอาจยังไม่เหมาะสม และอาจไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาของเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ นับวันยิ่งรุนแรงและเพิ่มมากขึ้น

พงศ์ สุภาวสิทธิ์ (2536) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง " ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่ " ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองระดับท้องถิ่นในเทศบาลนครเชียงใหม่ได้เกิดขึ้นเป็นกรณีขัดแย้งจริง โดยมีสาเหตุมาจากการที่แต่ละฝ่ายไม่ได้ปฏิบัติตามปรัชญาประชาธิปไตย คือ ข้าราชการการเมืองเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายให้ข้าราชการประจำรับไปปฏิบัติ และข้าราชการประจำเป็นฝ่ายรับนโยบายจากข้าราชการการเมืองไปปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติจริงปรากฏว่า เมื่อฝ่ายการเมืองมอบนโยบายไปแล้ว ข้าราชการประจำกลับไม่นำไปปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้า โดยมีข้ออ้างว่าขัดต่อระเบียบกฎหมาย ส่วนข้าราชการการเมืองก็เข้าไปก้าวล่วงงานของข้าราชการประจำ โดยทำตัวเป็นผู้ปฏิบัติงานเสียเอง ทำให้ข้ามขั้นตอนปฏิบัติงานตามระบบงานของทางราชการ อีกกรณีหนึ่งเป็นผลมาจากการระบบอุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์อยู่ใน

ระบบราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ แม้ว่าในปัจจุบันข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำจะสลับตำแหน่งการเป็นผู้อุปถัมภ์และผู้ได้อุปถัมภ์ไปมาระหว่างกันแทนระบบอุปถัมภ์เดิมที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของข้าราชการประจำฝ่ายเดียวก็ตาม

บรรจงศักดิ์ วงศ์รัตนวรรณ (2537) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง " ทศนคติของผู้นำท้องถิ่นต่อการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ " ผลการศึกษาค้นคว้าพบว่า เทศบาลนครเชียงใหม่กำลังประสบปัญหาเมืองเอกนคร ระบบบริหารปัจจุบันไม่ประสบความสำเร็จในการจัดการปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และได้พบว่าผู้ให้สัมภาษณ์เกือบทั้งหมด ต่างเห็นว่าส่วนกลางต้องกระจายอำนาจมาสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเชื่อว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจะเป็นทางออกในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากเป็นระบบที่ทำให้ได้ผู้บริหารที่มีความสามารถ และเกิดการมีส่วนร่วมในด้านการเมืองและการบริหารของประชาชนในท้องถิ่น ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เสนอตัวแบบระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาด้วย

ปิยะดา เวชประสิทธิ์ (2538) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง " ความพึงพอใจของประชาชนในเขตเทศบาลนครนครศรีธรรมราช " ผลการศึกษาค้นคว้า

1. ประชาชนมีความพึงพอใจงานด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในระดับปานกลาง
2. ประชาชนมีความพึงพอใจงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ในระดับปานกลาง
3. ประชาชนมีความพึงพอใจงานด้านการพัฒนาสังคมอยู่ในระดับสูง
4. ประชาชนมีความพึงพอใจงานด้านการพัฒนาการเมืองและการบริหารอยู่ในระดับ

ปานกลาง

จากผลการวิจัยสามารถสรุปความพึงพอใจโดยรวม คือ ประชาชนในเขตเทศบาลส่วนใหญ่มีความพึงพอใจผลงานของเทศบาลนครศรีธรรมราชอยู่ในระดับปานกลาง

อัมภางค์ โปรถานนท์ และ พวงเพชร ธนสิน (2538) ได้ทำการศึกษาปัญหาของเทศบาลใน 10 จังหวัดภาคเหนือ คือ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง เชียงราย พะเยา แม่ฮ่องสอนแพร่ น่าน ตาก และอุตรดิตถ์ พบว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีปัญหาที่คล้ายคลึงกัน ได้แก่

1. ขาดแคลนระบบระบายน้ำ เนื่องจากถนนจำนวนมากไม่มีระบบระบายน้ำ
2. ไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย ทำให้น้ำเสียจากตัวเมืองไหลลงสู่ลำน้ำที่มีอยู่ในบริเวณข้างกับตัวเมือง
3. ปัญหาการเก็บกักจัดขยะ เทศบาลส่วนใหญ่ไม่สามารถเก็บขยะได้หมดในแต่ละวัน เนื่องจากขาดบุคลากร อุปกรณ์ และงบประมาณ

4. ปัญหาน้ำท่วม เทศบาลหลายแห่งมีปัญหาน้ำท่วมในบางพื้นที่ ส่วนใหญ่เกิดจากน้ำในลำน้ำล้นขึ้นท่วมฝั่ง และน้ำหลากไหลเข้าสู่ตัวเมือง

5. ปัญหาการจราจร มีเพียงเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีปัญหาการจราจรค่อนข้างชัดเจน ส่วนเทศบาลอื่น ๆ นั้นมีปัญหาบ้างในบางบริเวณ และบางเวลาเท่านั้น

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2538) ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของเทศบาลที่สำคัญไว้ดังนี้

ประการแรก เทศบาลถูกแทรกแซงและควบคุมโดยรัฐบาลกลางมากเกินไป โดยเฉพาะทางด้านกฎหมาย ทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด แต่มีหน้าที่มาก มีงบประมาณไม่เพียงพอ

มาตรการที่รัฐบาลกลางใช้แทรกแซงและควบคุมเทศบาลมี 3 ด้าน คือ

1. ด้านการปกครอง รัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลดสมาชิกสภาเทศบาล แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ควบคุมพนักงานเทศบาล ออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ

2. ด้านการคลัง รัฐบาลกลางกำหนดประเภทของภาษีอากร อัตราของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมหลายชนิด ยังผลให้เทศบาลมีรายได้จำกัด ไม่สามารถหารายได้ทางอื่นที่กฎหมายมิได้กำหนด ผลก็คือเทศบาลมีรายได้น้อย และต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งเต็มไปด้วยเงื่อนไขผูกมัดที่รัฐบาลกำหนดไว้ การมีรายได้น้อยย่อมทำให้เทศบาลไม่อาจทำงานให้ท้องถิ่นอย่างเต็มที่

3. ด้านการบริหาร รัฐบาลกลางควบคุมการทำงานของสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร ด้วยการยับยั้งร่างกฎหมายของเทศบาล (โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจแนะนำและตรวจสอบการทำงานของเทศบาล และสามารถเพิกถอนหรือสั่งระงับการทำงานของฝ่ายบริหารได้ทุกเมื่อ

ประการที่สอง ปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ เช่น ในทางกฎหมาย ตัวแทนรัฐบาลกลางมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมการทำงานของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติผู้บริหารเทศบาลอาจมีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่กล้าตรวจสอบ หรือข้าราชการส่วนภูมิภาคหย่อนยานประสิทธิภาพในการทำงานไม่ยอมตรวจสอบหรือแนะนำการทำงานของเทศบาล

ประการที่สาม ปัญหารูปแบบของเทศบาล โครงสร้างของเทศบาลที่สภาเทศบาลเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารด้วยเสียงเกินครึ่งหนึ่ง โดยหลักการทำงานของฝ่ายบริหารถูกควบคุมโดยตรงจากสมาชิกฝ่ายค้าน โครงสร้างดังกล่าวย่อมหวังว่า 1. ฝ่ายบริหารจะมีคุณธรรมในการทำงาน 2. สมาชิกสภาฝ่ายค้านมีบทบาทในการตรวจสอบและการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ใน

ทางปฏิบัติสมาชิกสภาฝ่ายค้านก็ไม่อาจทำอะไรได้มากนัก เพราะฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ใด ๆ ก็ได้ ส่วนการลงมติ สมาชิกฝ่ายค้านซึ่งเป็นเสียงข้างน้อยก็ไม่อาจทำอะไรได้อยู่แล้ว

ประการที่สี่ ปัญหาประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่สนใจใช้สิทธิเลือกตั้งมากเท่าที่ควรโดยเฉพาะในเขตเทศบาลที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง มีคนต่างถิ่นอพยพเข้าไปอยู่มาก ไม่สนใจติดตามการทำงานของเทศบาล และไม่มีบทบาทตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น

ประการที่ห้า การที่เทศบาลมีงบจำกัด มีอำนาจไม่เต็มที่ แต่มีภารกิจมาก และถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลางมาก ทำให้การเมืองท้องถิ่นเป็นเวทีสำหรับนักการเมืองระดับสอง เป็นสนามการเมืองแบบงานอดิเรกของข้าราชการบำนาญ และเป็นทางผ่านของนักการเมืองรุ่นใหม่ที่จะก้าวไปสู่การเมืองระดับชาติ แต่ไม่เคยเป็นเวทีให้ผู้มีความสามารถจริงจังมาอุทิศตนพัฒนาเมืองให้เป็นแบบอย่างที่ดีแก่คนทั้งประเทศ

รุ่งโรจน์ เรืองทรัพย์ (2540) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “ ทัศนคติของประชาชนต่อโครงสร้างอำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ ” ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ส่วนใหญ่เห็นว่าควรปรับปรุงโครงสร้างอำนาจการบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่ และเปลี่ยนรูปแบบเป็นนายกเทศมนตรีกับสภา (Strong Mayor)

สมรักษ์ รักษาทรัพย์ และ เซาวนะ ไตรมาส (2538) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ เทศบาลนครนครสวรรค์ ” โดยเป็นการสำรวจประวัติความเป็นมาของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพปัญหาโดยทั่ว ๆ ไปของเทศบาล พบว่าปัญหาที่เทศบาลนครนครสวรรค์ต้องเผชิญมีดังนี้

1. การที่กระทรวงมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดการและย้ายบุคลากรระดับปลัด และหัวหน้างานทุกหน่วย มีผลทำให้การทำงานของบุคลากรเหล่านั้นขาดความต่อเนื่อง กล่าวคือ บุคลากรบางท่านกำลังรับผิดชอบโครงการบางโครงการ เมื่อถูกย้ายจำต้องทิ้งงานไป และผู้มาใหม่ก็ต้องเริ่มศึกษาใหม่ หรือบางครั้งทางเทศบาลส่งเจ้าหน้าที่บางท่านไปดูงาน เพื่อนำผลงานมาประยุกต์ใช้กับเทศบาล แต่เมื่อไปดูงานกลับมาก็ได้รับคำสั่งย้าย ทำให้เกิดการสูญเสียจากการส่งเจ้าหน้าที่ไปดูงาน

2. นายกเทศมนตรีมีอำนาจค่อนข้างจำกัด เช่น มีอำนาจย้ายบุคลากร ระดับที่ 3 และต่ำกว่าที่ 3 เท่านั้น ดังนั้น บุคลากรระดับสูงกว่าจะวิ่งเต้นขอย้ายจากส่วนกลาง เป็นการสร้างปัญหาการบริหารงานให้กับนายกเทศมนตรี นอกจากนี้ยังมีผลทำให้บางครั้งได้บุคลากรที่ไม่เหมาะสมกับงาน

3. การโยกย้ายข้าราชการสังกัดเทศบาลทั่วประเทศ ในแต่ละปีมีถึง 2 ครั้ง ๆ ละ ประมาณ 400 คน เป็นการสิ้นเปลืองทั้งเงิน ค่าขนย้าย และบุคลากรที่ย้ายมาใหม่ต้องเริ่มศึกษา งานใหม่ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้งานเทศบาลขาดประสิทธิภาพ และขาดความต่อเนื่อง

4. การจัดการเรื่องการคลังส่วนใหญ่มุ่งยังขาดความเป็นอิสระ ต้องคอยรับการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลกลาง

นอกจากนี้ยังได้สรุปพัฒนาการของเทศบาลนครนครสวรรค์ไว้ว่า เทศบาลนคร นครสวรรค์มีพัฒนาการที่ต่อเนื่อง แต่เป็นพัฒนาการที่เกิดจากปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากนโยบายของภาครัฐที่ต้องการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ตลอดจนนโยบายพัฒนาเมืองหลักตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มุ่งสนับสนุนการลงทุนด้วยการให้เงินลงทุน พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาที่ต้องอาศัยการจัดการของเทศบาล การพึ่งพาทรัพยากรจาก แหล่งภายนอกมากกว่าภายใน ระบบการจัดการของเทศบาล การพัฒนาในลักษณะพึ่งพาเช่นนี้ อาจจะสร้างปัญหาในระยะยาวได้ คือหลังจากที่โครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกลางให้เงินสนับสนุนด้าน การก่อสร้างสิ้นสุดลง ภาระการบริหารจัดการ ตลอดจนการซ่อมแซมดูแลรักษาจะตกเป็นหน้า ที่ของเทศบาลที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ในขณะที่ทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นทรัพย์สินที่ต้องใช้ร่วมกัน ของคนหลายหมู่เหล่า ทั้งที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลและผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ผลก็คือ อาจก่อความไม่เป็นธรรมในการกระจายการบริการ และความไม่เป็นธรรมในการจัดการทรัพยากร ภายในเขตการปกครองของเทศบาล

ดังนั้นพัฒนาการของเทศบาลนครนครสวรรค์จำเป็นต้องพึ่งพาความ พยายาม (Effort) ทักษะ (Skill) วิสัยทัศน์ (Vision) และภาวะผู้นำ (Leadership) ของคณะผู้บริหาร เป็นพิเศษ เพื่อให้การพัฒนาสามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้เทศบาลนครนครสวรรค์ ควรหันมาสนใจเพิ่มขีดความสามารถภายในองค์กรด้วยความพยายามทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครอง ตัวเองที่ต้องพึ่งพาเงินทุนจากภายนอกน้อยที่สุด และทำหน้าที่เป็นองค์กรนำการเปลี่ยนแปลง ในหลาย ๆ ด้าน เช่น

1. ปรับแนวทางการพัฒนาจากการขยายเมืองเป็นการสร้างเมือง โดยใช้การจัดการที่ เน้นรูปองค์กรปกครองตนเอง (Self Government Organization) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเมือง ให้มากที่สุด

2. ปรับแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลางโดยไม่ผ่านคนกลาง คือ กรรมการปกครอง แต่ให้ประสานกับสำนักงบประมาณโดยตรง

3. แผนพัฒนาทั้งระยะปานกลางและระยะยาว ซึ่งควรเพิ่มจุดเน้นทางด้านการ พัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น โดยเฉพาะการลงทุนเพื่อเพิ่มพูนรายได้แก่องค์กรทั้งทางตรงและทางอ้อม

4. ปรับระบบการจัดเก็บรายได้ให้ครอบคลุมทั้งฐานรายได้และประสิทธิภาพในการจัดเก็บ
5. เพิ่มการจัดการเชิงเศรษฐกิจ - การพาณิชย์ โดยต้องมีแผนการลงทุนและขยายทุนทั้งในระยะสั้นและในระยะยาว เพื่อสร้างเสถียรภาพด้านรายรับให้มีความมั่นคง คำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพคล่องและทุนหมุนเวียนที่เพียงพอต่อเนื่อง รวมทั้งการวิเคราะห์ความเป็นไปได้เชิงกำไร - ขาดทุนด้วย
6. พัฒนาแหล่งรายได้ในเชิงพาณิชย์ โดยเน้นประสิทธิภาพด้านการจัดการเป็นเครื่องมือในการเพิ่มพูนรายได้ สามารถดำเนินการเทศพาณิชย์ในรูปแบบแข่งขันกับภาคเอกชนและระบบตลาดทั่วไปได้ เช่น การพัฒนาสถาบันการเงินและบริการด้านการลงทุนของตนเอง รวมถึงการขยายการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์
7. กำหนดแนวทางในการจูงใจเพื่อขยายเขตปกครอง หรือยกฐานะหน่วยการปกครองโดยอิงกับเกณฑ์รายได้ หรือขีดความสามารถในการสะสมทรัพย์สินที่มีมูลค่าถึงระดับที่เพียงพอแก่การขยายการบริการในเขตปกครองที่ขยายออกไปได้
8. ปรับระบบความสัมพันธ์ระหว่างสัดส่วน รายได้ - รายจ่าย ขนาดประชากรและพื้นที่เขตปกครองให้มีการเชื่อมโยงและสอดคล้องซึ่งกัน
9. พัฒนาระบบแผนการจัดการหารายได้ให้เพิ่มขึ้นในอัตราที่กำหนดในขอบเขตของเวลาเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งแผนการลงทุนเพื่อเพิ่มรายได้
10. กำหนดการใช้จ่ายงบประมาณให้มีสัดส่วนของงบประมาณการลงทุน เพื่อเพิ่มพูนรายได้หรือแสวงหากำไรในอัตราที่ส่งผลต่อเป้าหมายการยกระดับรายได้ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการจัดหารายได้
11. กำหนดเป้าหมายการลงทุนในกิจการที่สัมพันธ์กับฐานรายได้หลักของแต่ละแหล่ง
12. กำหนดลำดับความสำคัญของการพัฒนาและการลงทุนโดยให้ลงจุดเน้นที่ Local Service โดยตรง

จะเห็นว่าการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเทศบาลนครนครสวรรค์โดยตรง เท่าที่ปรากฏมีเพียง 1 ผลงานเท่านั้น และเป็นการศึกษาประวัติความเป็นมา สภาพปัญหาโดยทั่ว ๆ ไปเท่านั้น อาจเนื่องมาจากเทศบาลนครนครสวรรค์เพิ่งได้รับการยกฐานะเพียงไม่นาน ทำให้ผู้ศึกษาต้องการจะทำการศึกษาเชิงลึกถึงปัญหาในการบริหารงานของเทศบาลนครนครสวรรค์ภายหลังการยกฐานะว่าเทศบาลนครนครสวรรค์ประสบปัญหาอะไรบ้าง เพื่อจะได้แสวงหาแนวทางแก้ไขและปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป