

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง " ปัญหาการบริหารงานในเทศบาลนครนครสวรรค์ " ในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ผสมกับเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวัตถุประสงค์ 4 ข้อ คือ

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาการบริหารงานในระดับเทศบาลนครว่ามีปัญหาอะไรบ้างแตกต่างจากปัญหาการบริหารงานในระดับเทศบาลเมืองหรือไม่ อย่างไร
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาการบริหารงานในระดับเทศบาลนคร
3. เพื่อศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงในเชิงบทบาท โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ งบประมาณ ตลอดจนที่มาแห่งงบประมาณ
4. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของประชาชนที่อาศัยในเขตเทศบาลที่มีต่อการบริหารงานในระดับเทศบาลนคร

ในการศึกษานี้ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานว่า " ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับเทศบาลนครนครสวรรค์ในปัจจุบันเกิดทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก " โดยมีเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ แบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ ซึ่งสร้างขึ้นจากแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสำหรับประชากรที่ใช้ในการศึกษามี 3 กลุ่ม คือ

1. คณะผู้บริหารเทศบาลนครนครสวรรค์ ได้แก่ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ซึ่งเก็บข้อมูลโดยใช้การสัมภาษณ์ จำนวน 26 คน
2. พนักงานเทศบาลนครนครสวรรค์ ซึ่งทำการเก็บข้อมูลโดยใช้การแจกแบบสอบถามโดยสามารถเก็บข้อมูลมาได้ 45 ชุด จากจำนวนที่กำหนดไว้ในระเบียบวิธีการวิจัยทั้งสิ้น 50 ชุด
3. ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาล ซึ่งทำการเก็บข้อมูลโดยใช้การแจกแบบสอบถาม โดยสามารถเก็บข้อมูลมาได้ 185 ชุด จากจำนวนที่กำหนดไว้ในแบบสอบถามทั้งสิ้น 200 ชุด

ผลการศึกษาวิจัย สามารถตอบวัตถุประสงค์ทั้ง 4 ข้อ และพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ก่อนการศึกษา ดังนี้ คือ

1. ปัญหาการบริหารงานในระดับเทศบาลนครของเทศบาลนครนครสวรรค์ที่สำคัญ ๆ สามารถสรุปได้ดังนี้ คือ

- ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตของรัฐบาลกลาง ซึ่งส่งผลต่อปัญหาเรื่องการบริหารงานบุคคล และปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามมา
- ปัญหาเรื่องความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ๆ โดยทางเทศบาลนครนครสวรรค์มักไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่
- ปัญหาเรื่องความสัมพันธ์กับประชาชน เกิดจากความไม่เข้าใจในกฎระเบียบของประชาชน ทำให้ประชาชนไม่ค่อยให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ แก่เทศบาลนครนครสวรรค์เท่าที่ควร

ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีความแตกต่างจากปัญหาการบริหารงานในระดับเทศบาลเมืองในสาระสำคัญ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเดิม ๆ ที่ไม่สามารถแก้ไขได้ และนับวันปัญหายังขยายวงกว้างมากขึ้นเรื่อย ๆ

2. ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อปัญหาการบริหารงานของเทศบาลนครนครสวรรค์ คือ ปัจจัยภายนอก หรือ การรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลกลางนั่นเอง

3. ภายหลังการยกฐานะเป็นเทศบาลนคร มีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542) จากเดิม 15 หน้าที่ เพิ่มขึ้นเป็น 22 หน้าที่ ซึ่งส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างตามมา คือ มีการขยายหน่วยงานต่าง ๆ ตามปริมาณงานที่เพิ่มขึ้น เช่น มีการแยกกองช่างสุขาภิบาลออกมาจากกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- การเปลี่ยนแปลงทางด้านงบประมาณที่เพิ่มขึ้น โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณในโครงการต่าง ๆ มากขึ้น เนื่องจากรัฐให้ความสำคัญกับเทศบาลนครมากกว่าเทศบาลเมือง เพราะเทศบาลนครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีประชาชนเพิ่มขึ้น และความต้องการทางด้านสาธารณูปโภคสาธารณูปการเพื่อรองรับความเจริญมากขึ้น

4. ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการบริหารงาน และปฏิบัติหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ของเทศบาลนครนครสวรรค์ในระดับปานกลาง

นอกจากนี้หลังจากได้ทำการศึกษาวิจัยโดยใช้แนวคิดทฤษฎีทั้ง 2 แนวคิด คือ แนวคิดเกี่ยวกับตัวแบบระบบ และแนวคิดเรื่อง การรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตแล้ว ทำให้ผู้ศึกษาสามารถปฏิเสธสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้และสรุปผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ว่า " ปัญหาต่าง ๆ ที่เทศบาลนครนครสวรรค์ประสบในปัจจุบันเกิดจากปัจจัยภายนอก คือ ระบบรวมศูนย์อำนาจเกินขอบเขตของรัฐบาลกลางมากกว่าปัจจัยภายใน "

6.2 ข้อเสนอแนะ

การจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานของเทศบาลนครนครสวรรค์ต้องแก้ในหลายจุด ไม่ใช่แก้เพียงจุดใดจุดหนึ่งเพียงจุดเดียว ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง ผู้บริหารเทศบาล พนักงานเทศบาล หรือแม้แต่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลนครนครสวรรค์ก็ตาม ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ

1. การแก้ไขในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลควรตระหนักถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากระบบบรมมณีนายกของรัฐบาลที่หมักหมมมาเป็นเวลาช้านาน ดังนั้นจึงควรมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น โดยภารกิจใดที่ท้องถิ่นมีความพร้อมและสามารถดำเนินการเองได้ ก็ควรยกให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการเองเสีย นอกจากนี้ควรมีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อเปลี่ยนแปลงและพัฒนาทางการเมืองที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขกฎหมายในระดับท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นนับว่าเป็นการปกครองในระดับรากหญ้า (Grassroots Democracy) ที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการเมืองในระดับชาติ โดยมีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง โดยการเปลี่ยนรูปแบบที่ให้ผู้บริหารเทศบาลมาจากมติของสภาเทศบาล (Council Mayor Form) ซึ่งเป็นระบบที่ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาลตลอดมา เพราะมักเกิดความขัดแย้งขึ้นเสมอ ๆ ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหาร ในกรณีที่สภาเทศบาลและฝ่ายบริหารมาจากคนละทีม ดังเช่น ปัญหาที่เห็นได้ในชุดในการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ผ่านมา อีกทั้งรูปแบบเดิมนี้อย่างยิ่งทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วมในการกำหนดว่าใครควรเป็นผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรี) ทั้ง ๆ ที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองอย่างเขตเทศบาลควรจะได้มีการเลือกตั้งผู้บริหารเทศบาล (นายกเทศมนตรี) โดยตรง โดยควรนำรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong Executive Form) มาใช้แทน ซึ่งจะทำให้เกิดผลดีมากกว่าการใช้รูปแบบเดิม ดังความคิดของ ฐเนศวร์ เจริญเมือง ที่ได้เสนอไว้ คือ

1. ช่วยกระตุ้นประชาชนในแต่ละท้องถิ่นให้เกิดความสนใจทางการเมืองมากขึ้น
2. เป็นการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนเป็นอย่างดี เนื่องจากมีความสนใจเพิ่มขึ้น และมีโอกาสได้ฟังการหาเสียงหรืออ่านป้ายหาเสียง

3. ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาคนมาทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาบ้านเมือง

4. ประชาชนสามารถตรวจสอบ และควบคุมการบริหารของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อให้ปัญหาความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไขได้รวดเร็วกว่า และผลักดันให้การทำงานเป็นไปตามสัญญาที่ได้ระบุไว้กับประชาชน

5. ประชาชนสามารถผลักดันให้ระบบการบริหารมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น

6. ประชาชนสามารถผลักดันให้นายกเทศมนตรีลาออกเมื่อเห็นว่าบุคคลนั้นขาดความสามารถในการแก้ไขปัญหาสำคัญ ๆ ของเมือง ไม่รักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน

7. ทำให้ประชาชนรู้จักการมีบทบาทในการพัฒนาสังคม ทำให้ประชาชนรู้วิธีการปกครองและพัฒนาบ้านเมืองด้วยตัวเอง สร้างสิ่งที่เรียกว่า “ ประชาสังคม ” ให้มีความเข้มแข็ง

8. นายกเทศมนตรีมีความมั่นคงในการบริหารงาน ไม่ต้องห่วงและหาวิธีที่จะยุติการต่อสู้ช่วงชิงอำนาจในเทศบาล จนไม่มีโอกาสได้ทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนและพัฒนาท้องถิ่น

9. เกิดการประกวดและแข่งขันการบริหารงานของเทศบาลต่าง ๆ กลายเป็นการเรียนรู้ของดีและบทเรียนในท้องถิ่นอื่น ๆ แล้วนำมาใช้ในท้องถิ่นของตนเอง เกิดการแข่งขันเพื่อทำความดีและความเจริญให้แก่ชุมชนแต่ละแห่งมากขึ้น

10. เมื่อท้องถิ่นหลายแห่งมีนายกเทศมนตรีที่มีความสามารถ มีผลงานโดดเด่น มีชื่อเสียงระดับชาติ การปกครองท้องถิ่นที่ดีก็จะสร้างผู้นำระดับท้องถิ่นให้ก้าวขึ้นไปสู่เวทีการเมืองระดับชาติ

11. การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารเพียงคนเดียวจะเป็นการส่งเสริมให้คนมีความรู้ความสามารถตัดสินใจเสนอตัวเข้ามาทำงานเพื่อส่วนรวมมากขึ้น

12. จะเป็นการสร้างโอกาสใหม่ให้ประชาชนและสังคมได้เรียนรู้วิธีการจัดการท้องถิ่นแบบใหม่

13. จะช่วยกันเปิดโปงการทุจริต การบริหารงานโดยเอาเปรียบประชาชนจำนวนมากไม่ทราบ เพราะการเลือกตั้งโดยอ้อมจะทำให้ประชาชนไม่ใกล้ชิดผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารมีโอกาสที่จะหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากขึ้น มีการทุจริตมากขึ้น

14. การปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจะเป็นรากฐานอันแข็งแกร่งของระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ ทำให้ระบอบประชาธิปไตยไม่หกล้ม และถูกแทรกแซงด้วยระบอบอำนาจนิยม

สิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะได้รับจากการเลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง คือ เป็นก้าวไปสู่ความหมายของคำว่า “ ประชาธิปไตย ” อย่างแท้จริง โดยเป็นการปกครองโดยการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนอย่างแท้จริงในการกำหนดตัวผู้บริหารโดยตรง ไม่ใช่เป็นการปกครองโดยผู้แทนอีกต่อไป ที่ผ่านมาผู้บริหารอาจไม่ใช่บุคคลที่ประชาชนต้องการก็ได้ เพราะเป็นการเลือกโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาลส่วนใหญ่ ทำให้หลายต่อหลายครั้งผู้บริหารมีการตัดสินใจที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เมื่อการเมืองเป็นเรื่องของการแสวงหาข้อสรุป

และแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่อย่างหลากหลายว่าแนวทางไหนเป็นแนวทางที่ดีที่สุด และหนทางที่จะได้คำตอบที่ตรงประเด็นที่สุด คือ การถามจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง ซึ่งการให้สิทธิประชาชนในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริงนี้เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่สำคัญของการพัฒนาที่สมบูรณ์และยั่งยืน

2. การแก้ไขในระดับผู้บริหารเทศบาล โดยผู้บริหารควรมีการปรับเปลี่ยน ดังนี้

2.1 ผู้บริหารควรให้ความสำคัญต่อโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม

2.2 ผู้บริหารควรคำนึงถึงการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างรอบด้าน เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข คนตรี สวนสาธารณะ และการว่างงาน เป็นต้น

2.3 ผู้บริหารควรมีวิสัยทัศน์ โดยสามารถกำหนดภาพการพัฒนาบ้านเมืองโดยวางโครงการพัฒนาบ้านเมืองอย่างเป็นรูปธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ร่วมทำประชาพิจารณ์ในโครงการต่าง ๆ ได้

3. การแก้ไขในระดับพนักงานระดับล่าง ควรมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและค่านิยมในการทำงานที่ผิด ๆ ในเรื่องความหมายของคำว่า “ ข้าราชการ ” เสียใหม่ ซึ่งในความหมายที่แท้จริงแล้วคำว่า “ ข้าราชการ ” หมายถึง ผู้รับใช้หรือผู้ให้บริการประชาชน มิใช่ นายของประชาชน ดังเช่นที่ข้าราชการส่วนใหญ่เข้าใจ การเข้าใจความหมายที่ผิด ๆ เช่นนี้ทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่มีความสุภาพและเต็มใจให้บริการแก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการเท่าที่ควร ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ไม่ดีต่อข้าราชการและเอือมระอาต่อการติดต่อราชการ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการที่ล่าช้า ไม่สุภาพ ทำให้การมาติดต่อราชการต้องเสียเวลาเกือบครึ่งค่อนวัน แต่ถ้าข้าราชการหันมาปรับเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมโดยทำความเข้าใจความหมายของคำว่า “ ข้าราชการ ” เสียใหม่ มีความเต็มใจในการให้บริการด้วยความสุภาพและรวดเร็ว ก็จะทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อข้าราชการมากขึ้น และปัญหาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับประชาชนก็จะลดน้อยลงหรือหมดไปในอนาคต

4. การแก้ไขในระดับประชาชน การแก้ไขทัศนคติและการให้ความรู้แก่ประชาชนนับเป็นภารกิจเร่งด่วนที่ควรกระทำ เพราะที่ผ่านมาระบบการเมืองเป็นระบบที่ทำให้ประชาชนเข้าใจว่า นักการเมืองทุกคนล้วนแล้วแต่เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ทั้งสิ้น ประชาชนไม่สามารถทำให้คนเหล่านี้หลุดออกจากวงจรของการแสวงหาผลประโยชน์ได้ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีการขายเสียง เพราะคิดว่าถึงอย่างไรบุคคลที่ได้รับเลือกเข้าไปในระบบการเมืองก็ต้องเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์อยู่แล้ว ประชาชนจึงควรได้รับผลตอบแทนจากการไปเลือกบุคคลเหล่านี้บ้าง ดังนั้นต้องแก้ทัศนคติของประชาชนให้เห็นภัยของการขายเสียง และเน้นให้ประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารมากขึ้น

ในปี 2543 นี้เป็นปีที่รัฐบาลได้ผ่านพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 11 โดยมีสาระสำคัญให้เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง ซึ่งเป็นผลมาจากความร่วมมือของสมาคมสันนิบาตเทศบาลกับประชาชน ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐบาลกลางที่ไม่เคยหยุดนิ่ง มีการปรับเปลี่ยนและปรับปรุงความสัมพันธ์กันอยู่เสมอ โดยการปกครองท้องถิ่นจะแก้ไข ปรับเปลี่ยนไปตามเงื่อนไข สภาพแวดล้อม ความตื่นตัวของประชาชน และวิสัยทัศน์ของรัฐบาล และถ้าเราสามารถแก้ไขปรับปรุงทั้ง 4 ระดับดังกล่าวนี้ไปพร้อม ๆ กันได้ ก็จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีของการมีประเทศที่พัฒนาอย่างมั่นคงและยั่งยืนในทุก ๆ ด้านสืบไป ดังเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน และญี่ปุ่น ที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง และส่งผลดีต่อประเทศตลอดมา