

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

เทศบาลจะพัฒนาให้ทันสมัยได้หรือไม่?

ในยุคของการพัฒนาให้หาความเจริญรุ่งเรือง ความเป็นอิสระภาพ ความอยู่ดีกินดี และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองนี้ เป็นสิ่งจำเป็นที่นักพัฒนาจะต้องพิจารณาบทบาทถึงสถาบันซึ่งตั้งอยู่แต่เดิมในสังคมว่า เราจะสามารถใช้สถาบันนั้นเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศได้อย่างไร หากสถาบันใดยังไม่เหมาะสมหรือกลับเป็นเครื่องกีดขวางความเจริญแล้ว เราจะมีวิธีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือใช้กลวิธีใดในอันที่จะให้สถาบันนั้นกลายเป็นอุปกรณ์ที่จะส่งเสริมสมรรถภาพในการพัฒนาได้ นอกจากนี้นักพัฒนาอาจจะต้องศึกษาต่อไปด้วยว่า หากในสังคมนั้นยังขาดสถาบันที่สำคัญ ๆ ที่จะช่วยส่งเสริมให้ประเทศสามารถดำเนินการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมาย เปรียบประจุมนุษย์ขาดเครื่องใช้สำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินชีวิตเป็นไปอย่างมีความสุขได้แล้ว นักพัฒนาจำเป็นจะต้องริเริ่มหรือสร้างสรรค์ให้มีสถาบันนั้น ๆ ขึ้นมา เพื่อให้มีหน่วยงานที่จะรับผิดชอบดำเนินงานให้สัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายของการพัฒนาที่ได้ตั้งไว้ได้อย่างไร

ในประเทศไทย เทศบาลนับเป็นสถาบันทางการปกครองและการบริหารที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองพุทธศักราช 2475 ได้ตั้งขึ้นมาและยังคงดำรงอยู่ตราบจนปัจจุบัน ขอให้เราสมมติว่าเทศบาลนั้นเป็นสถาบันที่พึงปรารถนาอยู่อย่างน้อย 2 สถาน คือ

(1) ในฐานะเป็นสถาบันที่จะส่งเสริมความคิดเห็นอันเป็นอิสระ และสนองความต้องการอันแท้จริงของคนในชุมชน ทราบใดที่เราจะหลีกเลี่ยงการก่อตัวของชุมชนที่มีประชากรมารวมกันอยู่อย่างหนาแน่น (urbanization) ไม่ได้แล้ว เทศบาลในฐานะนี้ก็จะกลายเป็นสถาบันที่จะสนองความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างสำคัญ

(2) ในฐานะเป็นสถาบันที่จะเป็นอุปกรณ์ในการพัฒนาประเทศ คือความมีประสิทธิภาพในอันที่จะรับผิดชอบให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาประเทศ

เมื่อได้กำหนดเป้าหมายเช่นนั้นแล้ว เราจะได้พิจารณาโดยละเอียดว่า เทศบาลนั้น ได้รับการหล่อหลอมให้เป็นสถาบันที่มีลักษณะและมีคุณค่าตรงตามจุดมุ่งหมายเหล่านั้นแล้วหรือยัง

ประเด็นในการพิจารณาคงกล่าวข้างต้นนี้ย่อมมีความสำคัญมากทั้ง 2 ประการ จึงได้มีผู้ให้ความคิดเสนอแนะหรือวิพากษ์วิจารณ์ในทำนองดีเพื่อก่อสร้างขึ้นอยู่ตลอดมา ในขณะเดียวกันก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุง และเสริมสร้างสมรรถภาพของสถาบันเทศบาลอยู่เป็นระยะ ๆ ทั้งในจังหวัดพระนครและต่างจังหวัด เทศบาลหลาย ๆ แห่งได้ผู้บริหารงานที่มีความรู้ความสามารถสูง และมีความมานะพยายามที่จะจัดสถาบันของตนเองให้เป็นตัวอย่างเพื่อเอาชื่อเสียงไว้ และก็มีเทศบาลอีกหลาย ๆ แห่งซึ่งต้องประสบผลร้าย เพราะได้ผู้บริหารสมาชิกสภาเทศบาลหรือเจ้าพนักงานไม่ดี จึงทำให้ชื่อเสียงเสียกันไปหมดแบบปลาช่องเดียวกัน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปรับปรุงกันอยู่เสมอ แต่งานของเทศบาลก็ยังอยู่ในสภาพอ่อนแอ แม้จะได้ผู้บริหารงานที่ดี แต่ก็เป็นส่วนน้อยมาก และนักบริหารดี ๆ เหล่านั้นก็ยังคงทำงานภายใต้ขอบเขตจำกัด ฉะนั้นหากจะกล่าวกันด้วยความทะเยอทะยานแล้วก็ต้องกล่าวว่าจุดมุ่งหมายในการสร้างเทศบาลให้เป็นสถาบันในที่นี้ ยังไม่บรรลุผลสำเร็จ

การวิเคราะห์ว่าเทศบาลยังมีบทบาทไม่สนองเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นนั้น มีข้อคิดสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ ในด้านการเมือง และด้านการบริหารงาน สำหรับความเห็นและข้อเสนอแนะในด้านการเมืองมีอยู่ก่อนข้างหน้าตา ซึ่งในครั้งนี้อยู่จะขอข้ามไปก่อน แต่จะขอหันมากล่าวถึงด้านการบริหารงาน ซึ่งนักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ควรหาโอกาสพิจารณาโดยใกล้ชิด ข้อสังเกตที่น่ามากล่าวนี้เป็นเพียงผลจากการศึกษาและประสบการณ์จากเหตุการณ์บ้านเมืองเราส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่ทว่างานของเทศบาลส่วนนี้ก็ไม่ค่อยมีใครเอาใจใส่อย่างจริงจัง หรือทุ่มเทปรับปรุงให้ทันสมัยมาเป็นเวลานานแล้ว ทั้ง ๆ ที่การปรับปรุงนี้จะมีส่วนเสริมสร้างเทศบาลให้แข็งแกร่งขึ้นได้ทันกับการพัฒนากันอื่น ๆ

ทุกวันนี้ท้องดินต่าง ๆ มักจะมีแนวโน้มในทางเจริญเติบโตมากขึ้นทุกที ๆ ทั้งนี้เพราะการเพิ่มของพลเมืองเป็นไปอย่างรวดเร็ว จำนวนโรงงานและสถาบันต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและสังคมก็เพิ่มขึ้น ปัญหาชุมชนที่หนาแน่นกำลังเรียกร้องบริการที่เหมาะสมจากเทศบาลนั้นมีอยู่เป็นอันมาก และมีจำนวนทวีมากขึ้นทุกที ความเจริญของวิทยาศาสตร์ได้มีส่วนผลักดันให้มาตรฐานและวิธีเสนอบริการหรือจัดระเบียบสังคมให้สูงขึ้นกว่าเดิม การเสนอบริการทำ

ได้ยากและแพงกว่าเก่า ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำระบบระบายน้ำเพื่อกำจัดสิ่งโสโครกในเทศบาลนครกรุงเทพฯ เพียงโครงการเดียวก็ใช้เงินเป็นร้อยเป็นพันล้านบาทแล้ว หน้าที่อื่น ๆ ก็ยังมีอยู่อีกเป็นจำนวนมากที่เทศบาลยังไม่ได้ตอบสนองหรือตอบสนองแล้ว แต่ไม่ค่อยได้ผลดีเท่าที่ควร จึงมักจะมีปัญหาอยู่เสมอว่า เราจะแก้ปัญหาย่างไรให้ครบถ้วนได้อย่างไร

ปัญหาเหล่านี้ทำให้เราต้องทวนคำถามถึงฐานะของเทศบาลของเราว่า เทศบาลนั้นได้รับความไว้วางใจและได้รับการสนับสนุนอย่างเพียงพอจากรัฐบาลและประชาชน เพื่อให้มีความสามารถในการเผชิญปัญหาเหล่านี้ได้หรือยัง ประหนึ่งว่าเราตั้งบริษัทขึ้นมาแล้ว เราจะยอมอดทนคงตัวหรือยอมขาดทุนอยู่เรื่อยไป แทนที่จะหาทางสร้างกำไรแข่งขันกับผู้อื่นบ้างหรือไม่ เทศบาลก็เช่นกัน คณะผู้ก่อการสร้างขึ้นมาแล้วแต่เทศบาลยังอยู่ในฐานะไม่ค่อยสบายอยู่เสมอมา แม้เทศบาลจะได้รับความสนับสนุนให้คงรูปอยู่โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นประจำทุกปี แต่ก็ยังห่างไกลความต้องการเป็นอันมากอยู่เสมอมา ยกตัวอย่างปัญหาที่เราประสบทุก ๆ วัน เช่นปัญหาการจราจรในจังหวัดพระนคร ปัจจุบันเทศบาลนครกรุงเทพฯ คงต้องจนปัญญาหาเงินมาจัดระบบถนนหนทางให้เรียบร้อยเองไม่ได้ นอกจากขอเงินอุดหนุนหรือกู้เงินจากรัฐบาลกลาง ซึ่งแม้รัฐบาลกลางจะได้พยายามทุ่มเทช่วยเงินอุดหนุนให้เป็นพิเศษก็ยังหาเรียบร้อยไม่ ถ้าเป็นในต่างจังหวัดซึ่งมีเทศบาลอีกถึง 119 แห่งแล้ว ปริมาณคุณภาพและชนิดของบริการที่จะเสนอต่อประชาชนนั้นควรจะอยู่ในระดับต่ำกว่ามาก คั้งนั้นเราอาจประเมินผลได้ทันทีว่า การบริหารงานของเทศบาลนั้นควรจะได้รับการเอาใจใส่หาทางปรับปรุงกันอย่างพิเศษเสียที่ แทนที่เราจะมาสนใจแต่เพียงว่า ผู้บริหารงานเทศบาลนั้น ๆ หรือเทศบาลพรรคนั้นพรรคนี้ไม่มีความสามารถทำอะไรก็ไม่ค่อยได้ ขอให้เราได้มาพิจารณาถึงพื้นฐานของระบบการบริหารงานเทศบาลอีกสักครั้ง เพื่อที่เราจะพยายาม beat the system ก่อนอื่น กล่าวคือเรามาตั้งข้อสงสัยว่าระบบบริหารงานของเราจะมีอะไร ๆ บกพร่องแน่ จึงทำให้งานของเทศบาลดำเนินไปให้ทีได้ยากเย็น และมีขอบเขตจำกัดมาก เมื่อเราวางรากฐานดีแล้ว การปรับปรุงการบริหารงานของเทศบาลโดยอาศัยหลักการบริหารอื่น ๆ ก็ควรจะได้รับการพิจารณาต่อไป

การวางรากฐานระบบบริหารงานเทศบาลเท่าที่จะขอกล่าวเป็นแนวความคิดของผู้เขียนเอง อาจจะแบ่งออกเป็นประการสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 ก่อนที่เทศบาลจะก่อตั้งเป็นองค์การปกครองและบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและมีฐานะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาบ้านเมืองได้นั้น ในฐานะที่เทศบาลเป็นองค์การชุมชนชั้นต้นในประเทศ องค์การซึ่งสำคัญเพราะเป็นเขตที่มีประชาชนมาอยู่อย่างหนาแน่น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ขั้นมูลฐานเป็นธนาคารข้อมูลให้แก่ท้องถิ่นและส่วนรวม เป็นธนาคารข้อมูลชนิดที่ต้องจัดเตรียมเอกสารเบื้องต้นเกี่ยวกับชุมชน คือบัญชี หรือสถิติที่เชื่อถือได้ มีข้อมูลและรายละเอียดในค่านต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นของชุมชนเช่นรูปภาพ แผนที่ แผนงาน โบราณวัตถุ รายละเอียดเกี่ยวกับสัญลักษณ์เด่นและลักษณะปรากฏการณ์ต่าง ๆ ฯลฯ ของชุมชนนั้น มีการจัดเก็บและจัดค่างานสืบเนื่องไว้อย่างมีระเบียบ มีคุณภาพและทันสมัย เพราะปัจจุบันในสมัยพัฒนานี้ รัฐบาลมักจะนิยมใช้วิธีการวางแผนงานเพื่อประโยชน์ในการระดมใช้ทรัพยากรให้ได้ประโยชน์สูงสุด (maximization) และเพื่อสามารถบังคับกับเหตุการณ์ให้เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงประเทศและชุมชน จะเห็นได้ว่าสำนักงานสถิติแห่งชาติมีภารกิจในการที่จะสำรวจจัดหาข้อมูลสถิติมากขึ้นทุกที ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติแห่งเดียวย่อมไม่สามารถที่จะเก็บข้อมูลสถิติได้ทุกประเภท และข้อมูลบางอย่างที่อาจจะให้ประโยชน์แก่ส่วนรวมน้อยกว่าส่วนที่เทศบาลจะได้รับนั้น สำนักงานสถิติแห่งชาติย่อมไม่สามารถมาเกี่ยวข้องด้วยได้ จึงเป็นหน้าที่ของเทศบาล เทศบาลนั้นนอกจากจะเป็นสถาบันที่ช่วยส่งเสริมบทบาทและความสนใจของคนในชุมชนนั้นแล้ว ยังต้องมีหนทางที่จะชักจูงให้ประชาชนในเขตของตนช่วยกันสอดส่องดูแล ปรับปรุง บำรุงส่งเสริม และช่วยเหลือชุมชนของตนเองด้วย ในกรณีนี้ ควรถือเป็นภาระสำคัญที่สถาบันเทศบาลจะเผยแพร่ข้อมูลข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้ประชาชนได้เข้าใจ สนใจและกระตือรือร้นในกิจการและความเป็นไปของเทศบาลมากขึ้น ไม่ใช่เทศบาลจะต้องทำงานปีคั้งซ้อนเร้นไม่ให้ประชาชนได้ทราบหรือให้ประชาชนลืมนโยบายโดยเร็ว โดยถือว่าถ้าไม่เอาใจใส่ได้ก็จะเป็นการดี แล้วมากล่าวโทษในภายหลังว่า ประชาชนไม่ได้ร่วมมือเอาใจใส่แก่เทศบาลเลย

คงจะต้องมีผู้บริหารงานเทศบาลหลายแห่งในปัจจุบันที่ไม่ทราบว่าจะเลือกทำงานเบื้องต้นนี้ได้อย่างไร และสมควรจะเผยแพร่งานด้านใดเพียงไร แค่นั้น โดยที่คงคิดไปว่าเมื่อไม่เห็นที่อื่นเขาทำ เราทำไปจะถูกต้องหรือ หรือมีฉะนั้นก็คงร้องทุกข์ว่า เงินก็ไม่มี คนก็ไม่มี อุปกรณ์ก็ไม่มี และแนวความคิดก็ยังมี บางแห่งอาจจะอ้างว่า ทางเจ้านายไม่ชอบหรือเจ้า

นายชอบทำงานที่ออกหน้าออกตาอย่างอื่นมากกว่า และบางแห่งก็อาจจะกล่าวว่างานที่ทำอยู่ทุกวันนี้ก็สิ้นมือจนทำไม่ไหวแล้ว จะมารีเริ่มทำงานใหม่ ๆ เพิ่มขึ้นอีกได้อย่างไร เป็นต้น

การกำหนดว่าเทศบาลจะต้องมีเอกสารเบื้องต้น บัญชีหรือสถิติบ้านต่าง ๆ หรือข้อมูลของชุมชนอย่างไรบ้างนั้น เป็นเรื่องที่ราชการส่วนกลางหรือสภานิติบัญญัติเทศบาลน่าจะเป็นฝ่ายกติกิริเริ่ม ซึ่งนักวิชาการในด้านการบริหารงานทั่วไป หรือด้านพัฒนาบริหารศาสตร์คงจะช่วยเหลือได้ หรือหากจะให้ได้ผลดีที่สุดควรจะพิจารณาจัดวางระบบงานนี้โดยอาศัยนักวิชาการประกอบขึ้นเป็นกลุ่มเชื่อมวิชา (inter-disciplinary) มีนักบริหาร นักผังเมือง นักสถิติ นักบัญชี วิศวกรและเศรษฐกร เป็นต้น หน่วยงานราชการหลายหน่วยแม้จะเต็มไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเมื่อจะเริ่มงานที่สำคัญ ๆ ยังมักจะจ้างฝรั่งผู้เชี่ยวชาญหรือระดมผู้มีความรู้มาช่วยวางแผนให้เสียก่อน ส่วนเทศบาลนั้น เป็นหน่วยงานที่อยู่ในฐานะ "เล็กกว่าอ่อนกว่า" จะปล่อยให้เป็นที่เฉพาะของผู้บริหารงานในระดับงานเทศบาล ซึ่งมีขอบเขตของสมรรถภาพและความสามารถจำกัดกระทำเองนั้น จะเหมาะสมหรือไม่ ? บางทีความพยายามนี้อาจได้ผลบ้าง แต่ไม่มากพอกับความต้องการที่จะสร้างเทศบาลให้เป็นสถาบันที่เป็นประโยชน์กับ ชุมชน ได้และบางครั้งการดำริปรับปรุงงานของเทศบาลแต่ละแห่งนั้นอาจทำให้ขาด uniformity ของงาน ซึ่งจะใช้ในการเทียบเคียงหรือเพื่อนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม

การที่จะกำหนดให้มีเอกสารเหล่านี้ไว้ จำเป็นจะต้องนำเอาหน้าที่และความรับผิดชอบที่เทศบาลได้รับตามกฎหมายเทศบาลและตามความต้องการใหม่ ๆ ของการพัฒนาประเทศมาพิจารณาคด้วย ในเบื้องต้นที่เรายังไม่เคยทำอะไรมามากนัก การพิจารณาสิ่งเหล่านี้จะมีส่วนช่วยเชื่อมโยงการจัดหน่วยงานและการกำหนดระเบียบวิธีการทำงานต่าง ๆ ของเทศบาลด้วย นอกจากนี้จะต้องพิจารณาลักษณะและหน้าที่ของชุมชนด้วย เช่นควรที่จะกำหนดลักษณะของเมืองให้เป็นเมืองท่องเที่ยวหรือเมืองโรงงาน เมืองศูนย์การคมนาคม หรือเมืองที่มีโภคยสมบัติอุดมสมบูรณ์เหมาะที่จะประกอบอุตสาหกรรม เมืองท่าหรือเมืองที่อยู่อาศัย (commuter town) ฯลฯ งานอย่างนี้ต้องใช้การริเริ่มโดยผู้มีความรู้สูง เพราะเป็นงานขั้นวางรากฐาน การพิจารณาในขั้นนี้ก็มีส่วนเชื่อมโยงกับ layout plan ของชุมชน ซึ่งเป็น physical thing ซึ่งเทศบาลต้องการจะควบคุมด้วย หากเราหันกลับไปพิจารณาว่า ในต่างประเทศนั้น ได้มีผู้เอาใจใส่ในศาสตร์ของการวางแผนผังเมือง (city planning) มานานนับปีและพัฒนาจนเป็นสาขาวิชาสำคัญ

ในปัจจุบัน และเมืองใหม่ ๆ ก็ได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยหลักวิชาทั้งสิ้น หากเราไม่นำพาเพราะถือว่า นั่นเป็นเรื่องของโลกสมัยใหม่ เป็นเรื่องของประเทศที่ใหญ่ ๆ โต ๆ ก็นับว่าไม่ถูกต้อง เพราะบ้านเมืองเราควรอยู่ในฐานะที่จะใช้หลักการและถือประโยชน์จากประสบการณ์ของผู้อื่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้แล้ว และอีกประการหนึ่ง ปัญหาชุมชนหรือเมืองใหญ่ ๆ ของเราก็กำลังเพิ่มขึ้นทุกที ไม่ควรจะให้เทศบาลบางแห่งต้องรออีก 30-50 ปี ถึงจะริเริ่มวางโครงสร้างของชุมชนได้ การที่จะเร่งงานด้านผังเมืองให้ประสานกับการวางระบบงานของเทศบาลต่าง ๆ นั้นนับว่าเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศอย่างยิ่งยอกทีเดียว

หน่วยงานที่ไม่มีมีการวางระบบงานที่เหมาะสมถูกต้องและทันสมัย ก็เหมือนกับมีคนใช้ที่นายไม่ได้มอบงานให้เป็นระเบียบ นอกเหนือจากคำสั่งที่ให้ไว้แล้ว คนใช้ก็ไม่รู้จะทำอะไร หรือไม่กล้าจะทำอะไร ทั้ง ๆ ที่ในบ้านมีเรื่องที่จะต้องทำให้บ้านเรียบร้อยขึ้นอีกมาก งานเทศบาลก็เช่นเดียวกัน ยกตัวอย่างง่าย ๆ สำหรับเทศบาลเล็ก ๆ ของเราทุกวันนี้ เมื่อเราขึ้นไปบนสำนักงานเทศบาล เราอาจจะพบพนักงานนั่งทำงานกันอย่างโสร่งเหรงคือมีโต๊ะมากกว่าคน พนักงานบางคนอาจต้องออกไปราชการข้างนอก แต่ที่ออกไปนอกราชการก็มีมากมาย บางคนนั่งเก้าอี้ทำงานเฉย ๆ คุยกับเพื่อนข้างเคียง บางคนไม่มีงานทำ ต้องนั่งอ่านหนังสือพิมพ์ หนังสืออ่านเล่น ฝ่ายการบัญชีหรือพวกทะเบียนบ้านหรือปลัดเทศบาลซึ่งมักจะมีหน้าที่มากกว่าเพื่อน ก็ยังมีเวลาว่างอีกมากที่ไม่รู้จะทำอะไรดี ทำไมพนักงานเหล่านี้ไม่ทำงาน ซื่อเท็จจริงส่วนหนึ่งอาจจะเป็นเรื่องเกรงหรือทำธุระส่วนตัว แต่อีกส่วนหนึ่งและที่สำคัญยิ่งก็คือไม่มีใครกำหนดงานให้ทำ งานที่อยู่ในหน้าที่นั้นใช้เวลาทำไม่เท่าไรก็หมด เมื่อไม่มีใครวางงานให้ทำ พนักงานเทศบาลเหล่านั้นก็ไม่รู้จะทำอะไรเพิ่มเติมอีก จะริเริ่มทำอะไร ก็อาจจะเป็นการทำงานนอกเหนือหน้าที่ ซึ่งบางทีบางครั้งอาจจะผิดระเบียบ และอาจถูกตัดเงินเดือน ถูกตำหนิ หรือลงโทษเสียอีกด้วย เข้าทำนอง "ทำคุณได้โทษ" และเมื่อมีเวลาว่างมาก ก็ทำให้พนักงานเทศบาลเกิดเบื่องาน แล้วเถลไถลไม่ทำงานก็ได้ เพราะเขาจะไม่ค่อยเห็นมีข้อเสียหาบบบบงานอย่างนี้เป็นการสร้างพนักงานที่ตีให้เสียคนไปด้วย

ในขณะเดียวกันหากเราพิจารณาในชุมชน เราจะพบว่า มีงานที่ควรจะให้เทศบาลทำเพื่อให้ชุมชนเรียบร้อยอยู่อีกมากมายหลายประการ ยกตัวอย่าง เช่น ในปัจจุบันเลขบ้านของบ้านที่อยู่อาศัยหรือร้านค้าของประชากรในที่อยู่ชุมชนนั้นนับว่าสับสนเป็นอันมาก แม้แต่

บุรุษไปรษณีย์ที่ส่งจดหมายทุกวันยังไม่สามารถทราบได้มากนักว่า บ้านเลขที่เท่าไรในชุมชนที่
 คนทำงานส่งจดหมายอยู่นั้น อยู่ตรงไหน หรือบริเวณไหน ทั้งนี้เพราะการให้เลขบ้านนั้นไม่ได้
 จัดให้เรียงกันไปตามเขตติดต่อของที่ดิน บ้านเลขที่ 12 อยู่ตรงนี้ แต่บ้านถัดไปไม่ใช่เลขที่ 13
 การที่เทศบาลจัดเรียงเลขบ้านไม่ได้หรือไม่ได้จัดให้เรียงกัน ก็เพราะว่าไม่ได้วางผังเมืองให้เรียบ
 ร้อย ไม่มีการแบ่งเป็นเขตเป็นถนน ฯลฯ และเพราะเจ้านายสั่งให้ทำแบบนั้น บุรุษไปรษณีย์
 ในเทศบาลหลาย ๆ แห่งจึงไม่ได้ใช้ประโยชน์จากเลขบ้านเท่าไรนัก ใช้วิธีจำชื่อผู้เป็นเจ้าของ
 บ้านมากกว่า เมื่อเลขบ้านก็ยังไม่เรียงกัน ความไม่สะดวกในการใช้เลขบ้านเป็นหลักในการทำ
 บัญชีเก็บภาษีปรับปรุงภาษีใหม่ หรือศาลจะส่งหมายเรียกแก้ผู้ใด หรือนักสำรวจจะทำการสำรวจ
 หาข้อมูลอย่างหนึ่งอย่างใดก็เกิดมีปัญหาค้น เมื่อไปติดต่อขอซ่อมไฟฟ้า เจ้าบ้านอาจต้องงุมมือ
 เจ้าหน้าทีไฟฟ้าไปบ้านของตนเอง หรือแขกจะมาเยี่ยมบ้าน เจ้าบ้านต้องไปรอรับที่สถานีรถเมล์
 เป็นต้น การจะพิจารณาหาความหนาแน่นของประชากรที่แน่นอนในแต่ละเขตก็ทำได้ยาก นอก
 จากคำนวณได้อย่างหยาบ ๆ สภาพการณ์อย่างนี้ ทำให้เกิดความคิดว่า หากจะมีการวางระบบ
 งาน แล้วกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ไม่มีงานทำบนสำนักงานเทศบาลนั้น ลงมาช่วยกันคิดเลขบ้าน
 ใหม่ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยขึ้น ใช้เวลาไม่กี่อาทิตย์ก็คงจะเสร็จเรียบร้อย เลขที่ต่าง ๆ ก็อาจ
 ลดน้อยลงไปได้ แล้วการบริหารงานในด้านต่าง ๆ ก็จะได้มีโอกาสใช้ประโยชน์จากความเรียบ
 ร้อยนี้อีกมาก

ที่กล่าวนี้เป็นเพียงตัวอย่างง่าย ๆ ที่ชี้ให้เห็นเพียงตัวอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งข้อเท็จ
 จริงงานที่พนักงานเทศบาลควรจะทำเพื่อให้เทศบาลเป็นสถาบันที่มีความหมายจริง ๆ นั้นยังมี
 อีกมาก

ในด้านการบริหารงาน ในสำนักงานก็พอมีตัวอย่างให้เห็นได้ง่าย ๆ เช่นกันคือ
 ทะเบียนบ้านแจ้งการเข้าอยู่อาศัย การย้ายเข้าหรือออกของประชากร มีน้อยคนที่เอาใจใส่ว่า
 แบบฟอร์มทะเบียนที่เทศบาลมีอยู่นั้น ไม่เหมาะสมและไม่สามารถอำนวยความสะดวกตามวัตถุประสงค์
 ประสงค์มากนัก หากผู้ใดประสงค์ที่จะทำการปลอมแปลงข้อมูลก็ทำได้ง่าย เพราะเอกสารยุ่ง
 เหยิงและสับสนอยู่แล้ว โอกาสที่จะใช้ทะเบียนนั้นให้เป็นประโยชน์ในแผนการหรืองานชนิด
 อื่น ๆ จึงมีน้อย หากผู้มีโอกาสสังเกตแบบฟอร์มทะเบียนแล้วจะพบว่า ขนาดของบัตรนั้นเล็ก
 ไป ไม่เหมาะกับรายการที่ต้องการบันทึก การจัดแบ่งบรรทัดก็ไป การแบ่งช่องต่าง ๆ ไม่ได้

ขนาดกับความจำเป็นต้งบันทึก การลงบันทึกรายการบัตรเต็มไปด้วยความสับสนและหา
ระเบียบไม่ได้ เพราะในบัตรแผ่นเดียว พนักงานลงลายมือต่าง ๆ กัน บางคนเขียนตัวใหญ่
บางคนเขียนตัวเล็ก บางทีใช้เลขไทยและฝรั่งปะปนกัน นอกจากนี้ตัวสะกดยังไม่ถูกต้อง
บางครั้งทำให้เจ้าของชื่อเองต้องไปนั่งเถียงกับ พนักงานเรื่องการสะกดชื่อของตน เป็นต้น การ
คัดสำเนาสำมะโนครัวเพื่อนำไปใช้ในกิจการอื่น ๆ ก็มักจะมีข้อความผิดพลาดอยู่เสมอ สิ่งเหล่านี้
น่าจะแก้ไขได้ ทั้งในด้านวางรูปแบบ ซึ่งควรทำให้สอดคล้องกับข้อความที่จะกรอก และ
ควรจัดรูปให้ทันสมัย การบันทึกข้อความควรใช้เครื่องพิมพ์และไม่ควรเปลี่ยนเครื่อง การลง
หมายเลขการจดทะเบียน และหมายเลขบ้านควรใช้ตรายางโคพอสสมควรให้สังเกตได้ง่าย การ
เก็บรักษาการจดทะเบียน ควรจัดทำตู้เก็บให้เหมาะสม มีระบบการค้นหา มีการรวบรวมสถิติบางอย่าง
โดยสม่ำเสมอ มีวิธีการที่จะให้อายุของประชาชนให้เป็นจริงตามเวลา เป็นต้นว่า นาย ก. ถูก
เกณฑ์ทหาร จนออกมาแล้ว รายการอายุในทะเบียนก็ยังเป็นเด็กชายอายุ 13 ปีอยู่อีก และควร
ให้มีช่องทางที่จะทราบว่าในระยะเวลาใดชุมชนนั้นมีประชากรเท่าไรในพื้นที่ การค้นหาข้อมูล
เหล่านี้ต้องให้ถูกต้องแม่นยำและเสียเวลาน้อยที่สุด และเพื่อจะได้ประโยชน์เต็มที่ การจัดทำ
ทะเบียนนี้ควรให้ประสานงานกับงานบัญชีอื่น ๆ ของเทศบาลด้วย ทั้งนี้เพราะงานด้านบัญชีก็
เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งควรได้รับการพิจารณา

งานประเภทดังกล่าว นักบริหารเรียกกันว่า "O & M" มีความจำเป็นต่องานเทศ
บาลของไทยเป็นอันมาก เพราะถึงเวลาแล้วที่เทศบาลเราควรจะวางระบบวิธีการทำงานให้
เหมาะสมกับกาลสมัย ไม่ควรจะปล่อยให้รูปการทำงานของเทศบาลเป็นไปตามเรื่องตามราว
โดยหวังให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งพิจารณาปรับปรุงกันเอง หน่วยราชการเหนือขึ้นไปควรจะยื่นมือ
เข้าไปช่วยกำหนดให้ ทั้งนี้รวมตลอดการตั้งเงินกองทุนสำหรับการปฏิรูปงานเทศบาล การจัด
การฝึกอบรมพนักงานในระดับและประเภทงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับวิธีการแบบใหม่ด้วย
ระบบการบริหารงานนั้นเป็นรากฐานที่จะให้มีการปฏิบัติงานได้ดีหรือไม่ เหตุที่งานของเทศบาล
ทุกวันนี้หน้าเบื่อหน่าย ก็เหมือนกับบ้านที่มีสมบัติเก่า ๆ ผุพังมากมาย สมบัติเหล่านั้นย่อมไม่น่า
ใช้และไม่น่าดู หากมีการไหวตัวและจัดวางเป้าหมายและการทำงานของสถาบันเทศบาลให้มี
ความหมายมากขึ้น ก็เปรียบเหมือนได้ของสมัยใหม่มาใช้ในบ้านพร้อมทั้งคู่มือที่ดีที่ทันสมัยประ
กอบการให้ พนักงานผู้ปฏิบัติงานก็จะรู้สึกขยันขันแข็งขึ้น และรู้สึกว่าคุณค่าของตัวเองสำคัญ เพราะได้

ทำงานที่สำคัญ ผู้มีความรู้ความสามารถและผู้มีผลประโยชน์สำคัญ ๆ ในท้องถิ่นจะสนใจมาแข่งขันให้ประชาชนเลือก เพราะรู้สึกว่าตนจะมีโอกาสทำอะไรให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติได้มาก เมื่อหน่วยงานปฏิบัติงานได้คึกคัก ตนเองก็ได้ชื่อเสียง

ข้อควรคำนึงอีกประการหนึ่งก็คือ ระเบียบการต่าง ๆ ของราชการที่มีอยู่ อาจจะ เป็นเครื่องกีดขวางการปรับปรุงงานเทศบาลให้เป็นสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศได้ ระเบียบ การที่หน่วยงานหน่วยหนึ่งที่ว่าให้หน่วยงานหน่วยอื่น ๆ ปฏิบัตินั้นมักมีข้อคลาดเคลื่อนกลายเป็น เครื่องกีดขวางแก่ผู้ตั้งใจปฏิบัติงานได้ง่าย ทั้งนี้เพราะเป็นการยากที่ผู้บัญญัติจะพิจารณา และประเมินเหตุการณ์ได้ถูกต้องทั้งหมด หรือสามารถคาดคะเนผลที่พลอยเกิดขึ้น (side effects) ได้เสมอไป มีอยู่บ่อยครั้งที่กฎหรือระเบียบที่ออกไปเพียงไม่กี่วันก็เกิดไม่เหมาะสมเสียแล้ว แต่ หน่วยงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับระเบียบดังกล่าวก็จำต้องทนปฏิบัติภายในระเบียบนั้นตั้งแต่ต้น ถึง เหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปเสมอแล้ว แม้ระเบียบที่เคยใช้ได้ก็ย่อมมีโอกาสจะล้าสมัยได้ง่าย ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่หน่วยเหนือขึ้นไปจะพิจารณาหรือรับฟังอย่างจริงจังและเห็นใจ ใน กรณีที่เทศบาลประสบเหตุขัดข้องแล้ว รายงานเข้ามาให้ทราบ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในด้านการวาง ระเบียบหรือกฎหมายควรจะคำนึงถึง "เป้าหมายของเทศบาล" มากกว่าอย่างอื่น และควรจะ หาโอกาสศึกษาสอบถามว่าระเบียบหรือกฎหมายนั้นเป็นอุปสรรคของการบริหารที่จะช่วยให้ หน่วยงานสามารถปฏิบัติงานให้ลุล่วงไปตามเป้าหมายหรือไม่ หากไม่ติดตามและรับทราบข้อ บกพร่องแล้ว หน่วยงานชั้นรองและเทศบาลก็จำต้องถือตามระเบียบที่บังคับมิให้ตนปฏิบัติงาน ได้ดี โดยปฏิบัติงานแบบถือ "ระเบียบเป็นเจ้านาย" มิใช่เพื่อผลงาน

ประการที่ 2 ข้อพิจารณาที่จะเสริมสร้างเทศบาลให้เป็นสถาบันที่มั่นคงและสามารถ บริหารงานให้มีประสิทธิภาพสูงได้นั้น ก็ได้แก่การพัฒนาอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จะใช้เป็นเครื่องมือ บริหารงาน (administrative tools) ที่จำเป็น เพื่อช่วยให้นายกเทศมนตรี คณะเทศมนตรี ปลัดเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ เข้าใจข้อเท็จจริง สามารถวินิจฉัย ประเด็นและปัญหาในการบริหารงาน ได้มีเปอร์เซ็นต์ของความถูกต้องแน่นอนสูงตามที่คาดไว้ และลดการใช้สามัญสำนึก การเดา การคาดคะเน การทดลอง และการใช้อารมณ์ แล้วหันมา ฟังข้อเท็จจริง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ วิธีการจักนำข้อเท็จจริงมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการ พิจารณาวินิจฉัยงาน (decision-making)

ปัจจุบันปัญหาที่คณะเทศมนตรีมักจะประสบเมื่อเข้ามาบริหารงานใหม่ ๆ ก็คือ (1) จะบริหารงานเทศบาลอย่างไร จึงจะสามารถสนองความต้องการหรือปฏิบัติตามคำเรียกร้องของประชาชนให้ได้ผลดีที่สุด และ (2) โดยที่บุคคลนั้นอาจเป็นผู้เข้ามาใหม่ หรือยังใหม่ต่อวงการ หากท่านผู้นั้นเคยมีประสบการณ์ในการบริหารงานด้านอื่นมาก่อน ก็จะเป็นประโยชน์แก่ตนมากในการที่จะเอาประสบการณ์มาดัดแปลง หากไม่มีประสบการณ์มาก่อน ก็มักจะต้องพึ่งพาอาศัยสอบถามความคิดเห็นจากพนักงานประจำ จากเทศมนตรีของตนที่มีประสบการณ์ หรือใจตัวเองที่เห็นว่าดีแล้วเหมาะสมแล้วเป็นแนวการปฏิบัติงาน การใช้ความคิดเห็นของคนอื่น ๆ โดยปราศจากข้อมูลที่ดีเพียงพอ อาจมีผลให้ทำงานผิดแนวทางหรืออาจตกเป็นเหยื่อของนักบริหารงานประจำได้ ส่วนการใช้ความคิดเห็นของตนก็ย่อมมีโอกาสมิได้มากในโอกาสแรก เพราะความไม่เคยชินกับงานมาก่อน กรณีที่กระทรวงมหาดไทย ได้แต่งตั้งข้าราชการเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ก็อาศัยหลักประสบการณ์ในการทำงานด้านบริหารราชการเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตาม เราจะสังเกตได้ว่า คำวินิจฉัยสั่งการของท่านเหล่านั้นก็มีได้ให้ผลดีที่สุดทั้งหมด หรือถือเป็นหนทางที่ถูกที่สุดที่จะใช้เงินที่มีอยู่อย่างจำกัดของเทศบาลได้อย่างเหมาะสม ประชาชนจำนวนมากสามารถท้วงได้ว่า การใช้เงินของเทศบาลนั้นไม่ถูกเป้าหมาย หรือเป็นไปตามปัญหาความสำคัญก่อนหลัง (priority) ฝ่ายบริหารงานเทศบาลก็จะตอบโต้ด้วยการใช้ "วาทะศิลป์" ซึ่งห้้งนี้หาได้เพียงพอที่จะหันเหความคิดของผู้วิจารณ์ได้ไม่

ยิ่งกว่านี้ นักบริหารงานเทศบาลเป็นจำนวนมากต้องอาศัยการทำงานแบบทำไปวันหนึ่ง ๆ คือหมายความว่า การบริหารงานในเทศบาลแต่ละแห่งนั้น ต้องอาศัยการจัดสรรเงินงบประมาณประจำปีเป็นหลัก เทศบาลมักจะประสบเหตุการณ์ที่ว่า ใช้จ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าบำรุงรักษา และค่าใช้สอย เป็นจำนวนสูง เหลือเงินสำหรับจัดสรรเป็นค่าจัดซื้ออุปกรณ์และค่าก่อสร้างเพียงเล็กน้อย เมื่อเงินเหลือน้อย ความปกติก็ทำอะไรอีกไม่ได้มาก ยิ่งเทศบาลนั้นเป็นเทศบาลเล็ก ๆ จะจัดซื้อรถขยะหรือรถดับเพลิงคันหนึ่งก็สิ้นเงินไปอีกมาก ซึ่งเหลือเป็นค่าทำถนนหรือทำท่อระบายน้ำก็อีกไม่เท่าไร ส่วนค่าบำรุงรักษานั้นจะตั้งไว้สูงก็ไม่ได้ เพราะถ้าสูงไป ก็จะทำงานใหม่อีกไม่ค่อยได้ การประชุมย่อยแ่งเพื่อจะได้เงินไปเป็นประโยชน์กับลูกบ้านของตนก็ขึ้นอยู่กับที่เทศน์ เป็นการยากที่คณะเทศมนตรีจะชักจูงสมาชิกเทศบาลและประชาชนให้เข้าใจว่า เทศบาลจำเป็นต้องสร้างถนน บางสาย

ก่อนที่จะสร้างท่าเรือ หรือจะทำท่าระบายน้ำก่อนจัดสวนสาธารณะ จะซื้อที่ดินเพื่อการศึกษา ก่อนที่จะขยายชั้นเรียนในโรงเรียนเทศบาล จะเอาเงินไปสร้างถนนสายใหม่ หรือจะตัดแปลงถนนสายเก่าโดยการปลูกต้นไม้ให้ร่มรื่น ถ้านายกเทศมนตรีที่มีอิทธิพลมากหรือมีวิธีการทำงานที่เด็ดขาดก็อาจจะตัดบทไปว่า “เอาน้ำพุ!” หรือ “ตั้งโรงปุ๋ย!” จริงอยู่ที่ท่านผู้นั้นอาจจะทำงานบางชิ้นที่ท่านสั่งไปให้เป็นประโยชน์ได้ แต่ก็มิได้หมายความว่า จะได้ประโยชน์ที่กว้างกว่างานที่ท่านไม่ได้เลือกทำ และการกีดกั้นตัดสินใจอย่างนั้นอาจทำให้ประชาชนสงสัยแคลงใจมากขึ้นว่าจะเป็นการสนองความต้องการของประชาชนเพียงไร เมื่อประชาชนเห็นว่า จะนานเท่าไรก็เปลี่ยนใจท่านไม่ได้ และการกีดกั้นท่านก็ไม่ได้ผล ในตอนต่อ ๆ มาประชาชนก็กลายเป็นเฉยเมย (passive) ไม่สนใจกิจการชุมชน โดยคิดว่าตามแต่ท่านจะบังคับกาลให้ แต่ละคนช่วยเหลือตนเองดีกว่า จนกว่าจะเหลือทน จึงจะร้องทุกข์กันเสียที หากเทศบาลอยาก จะเพิ่มภาษีหรือริเริ่มงานอะไรใหม่ขึ้นมา ประชาชนอาจไม่ร่วมมือ แต่อยากหนีเสียก็ได้เช่นนี้ การรักษาความเป็นปึกแผ่นของชุมชนโดยใช้เทศบาลเป็นอุปกรณ์ก็ทำได้ยาก

ตัวอย่างข้างบน เป็นเพียงระดับนโยบาย ซึ่งเป็นเรื่องของการเมือง เป็นเรื่องของการแข่งขันประชันอำนาจ หากฝ่ายบริหารที่มีวิธีเสนอข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ละเอียดได้ เป็นประโยชน์แล้ว ผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยประเด็นปัญหาอาจโอนอ่อน เห็นเหตุผลและประโยชน์ของส่วนรวม และสามารถที่จะใช้ข้อมูลนั้นเป็นหลักฐานอธิบายให้ผู้อื่นทราบได้ด้วย ผู้สนับสนุนอาจเปลี่ยนความคิดได้และประชาชนก็อาจจะเข้าใจข้อเท็จจริงของ “ภาพรวมของชุมชน” มากขึ้น ดังเช่น การที่เราไม่ได้ไฟฟ้าผ่านมาในซอยบ้านของเรานั้น เป็นเพราะเทศบาลต้องไปทำถนนสายสำคัญที่จำเป็นและมีประโยชน์มากกว่า และที่ว่า มีประโยชน์มากกว่านั้นเทศบาลก็มีเหตุผลอันเป็นข้อเท็จจริงยืนยันให้เห็นและเชื่อมั่นได้ด้วยการพิจารณาค้นทุนกำไร และการเทียบประโยชน์นั้น ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจน และในสมัยปัจจุบันควรจะแสดงตัวเลข (Quantitative data) ต่าง ๆ ให้ประชาชนได้รับทราบ ถ้าประชาชนสนใจ ก็คงสนับสนุนให้มีการเก็บภาษีบางอย่างหรือเพิ่มภาษีได้ด้วยตามที่เห็นควร

นอกจากนี้ งานของเทศบาลที่นอกเหนือจากระดับนโยบายยังมีมากกว่าอีกหลายเท่า เช่น มีนโยบายสร้างท่าเทียบเรือแล้ว จะสร้างแบบใด วิธีใด ระยะเวลาใด ใช้ใครสร้างต้องให้การสร้างท่าเรือสอดคล้องกับการสร้างถนนที่เชื่อมไปส่ง สำหรับงานหลายอย่างซึ่งอาจจะอยู่

ในอำนาจของนายกเทศมนตรี เทศมนตรี และปลัดเทศบาลแล้วแต่กรณีนี้ หากไม่มีวิธีที่ลด
 ภาระและเทียบเคียงประโยชน์และผลเสียให้ดีแล้ว ประเด็นข้อครหาที่จะมีมาก เวลาที่ใช้
 พิจารณาของนักบริหารก็สิ้นเปลืองมาก และข้อผิดพลาดที่ต้องมาแก้ไขเป็นรายบุคคลก็มีมาก
 ดังนั้น การจัดหาวิธีการเพื่อช่วยให้การวินิจฉัยสั่งการของนักบริหารได้เป็นไปโดยการถูกต้องนั้น
 จึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพของการบริหารงานเทศบาล

ในการบริหารงานเทศบาลซึ่งเป็นชุมชนหนาแน่นนั้น นับวันจะเป็นภาระที่แก้ไข
 ยากและมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นทุกที ปริมาณงานก็เพิ่มพูนขึ้นตามลำดับ หากไม่วางพื้น
 ฐานงานให้ดีแล้ว งานในอนาคตก็ยิ่งจะยุ่งเหยิง และเมื่องานยุ่งเหยิง ก็เป็นชะนวนให้พนักงาน
 ผู้ปฏิบัติงานละเลยหน้าที่หรือใช้วิธีทำงานที่ไม่ถูกต้อง เพราะทำให้ดีให้ถูกต้องไม่ได้ ในที่สุด
 อาจจะพบหนทางทุจริต ทำให้เกิดผลเสียหายยิ่งแก่ส่วนรวม

นักศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์คงจะจำได้ว่า แรก ๆ ที่ศาสตร์ของการบริหาร
 งานของรัฐจะเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา นั้น สาเหตุก็มาจากความยุ่งยากของเทศบาลนครนิวยอร์ก
 ซึ่งเมื่อเมืองขยายใหญ่ขึ้น ระบบบริหารที่มีอยู่ไม่เหมาะสม เทศบาลจึงไม่สามารถเสนอบริการ
 ที่ดีได้ ต้องตั้งขั้วสงสัยให้มีการสอบสวนเรื่องคอร์รัปชัน นักธุรกิจคนสำคัญ ๆ ของนครนิวยอร์ก
 ซึ่งเป็นผู้มีอิทธิพลได้เลือกพรรคพวกที่ไว้ใจได้เข้าไปบริหารแทน แต่ก็ทำได้แก้ปัญหาให้หมด
 ไปได้ไม่ จนภายหลังต้องตั้ง Bureau of Municipal Research อันมีชื่อเสียงต่อมา ขึ้นมา
 เพื่อช่วยค้นหาข้อบกพร่องและวางระบบงานใหม่ให้เหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์

เมื่อหลายสิบปีก่อน ศาสตราจารย์เฮอริเบต เอ. ซีมอน (Herbert A. Simon)
 ได้ตั้งทฤษฎีการบริหารของเขาขึ้นต่อมาอีกชิ้นหนึ่งว่า "ประสิทธิภาพของการบริหารงานนั้นขึ้น
 อยู่กับการวินิจฉัยงานที่ถูกต้อง โดยผู้ทำการวินิจฉัยงานนั้นอยู่ในระบบคิดที่ข่าวสารที่จะจัด
 เตรียมและถ่ายทอดข่าวสารที่ถูกต้องไปถึงตนเอง และการเสนอข้อมูลเพื่อให้วินิจฉัยสั่งการ
 นั้นควรจะเสนอการเปรียบเทียบประเด็นที่จะเลือกได้สองทางขึ้นไป" ข้อเสนอของศาสตราจารย์
 ซีมอน ได้เป็นที่ยอมรับในหมู่นักวิชาการบริหารงานสมัยใหม่เป็นจำนวนมาก ถึงกับได้
 มีการวิวัฒนาการการจัดหาข้อมูล การอำนวยความสะดวกไปยังศูนย์การวินิจฉัย
 งานที่ถูกต้องและทันเวลา และให้มีการเสนอหนทางเลือกให้ผู้ตัดสินใจพิจารณาพัฒนา
 ขึ้นมาเรื่อย ๆ จนในระยะหลังนี้เกิดมีความนิยมที่จะให้กำหนดทางเลือก แต่ละหนทางเป็น

เชิงปริมาณ เมื่อผสมกับความก้าวหน้าทางวิชาคำนวณและความสำเร็จของเครื่องคำนวณไฟฟ้าแล้ว นักบริหารเป็นจำนวนมากก็สามารถลดการใช้สามัญสำนึกเมื่อทำการวินิจฉัยสั่งการ และหันมาใช้ข้อมูลที่แน่นอนเป็นมาตรฐานได้มากขึ้น ขณะนี้ในสถาบันการศึกษา เช่น สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ก็ได้มีการสอนวิชาเหล่านี้แล้ว อย่างไรก็ตาม การที่จะนำวิธีการเหล่านี้ไปประยุกต์ใช้กับงานเทศบาล ต้องอาศัยผู้วางระบบงานที่จะจัดให้สอดคล้องกัน และควรจะให้เหมาะสมกับภาวะการณ์โดยเฉพาะเทศบาลของเราด้วย เมื่อคำนึงถึงสภาพแวดล้อมแล้ว เทศบาลเรายังจะใช้ระบบงานที่ค่อนข้างทันสมัยหรูหรา เหมือนอย่างในประเทศอังกฤษ ซึ่งเทศบาลใหญ่ ๆ ประมาณ 94% ติดตั้งเครื่องคำนวณไฟฟ้า (computer) ไว้แล้วคงไม่ได้เป็นแน่ เพราะแม้แต่ในระดับกระทรวงหรือกรมใหญ่ ๆ ในส่วนกลางบางแห่งของเราก็ไม่สามารถเช่าเครื่องคำนวณไฟฟ้าเหล่านั้นมาใช้ได้ ต้องมีการพิจารณาความเหมาะสม มีการหารือกับผู้เชี่ยวชาญ และการพิจารณาประโยชน์และค่าใช้จ่ายเสียก่อนว่า ประโยชน์จะได้คุ้มค่าและเรามีเงินพอใช้จ่ายหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การใช้วิธีการที่ใกล้มือและถูกต้องกับสภาพแวดล้อมของเรามากกว่า ก็ยังมีอยู่อีกหลายประการ ทั้งจะได้กล่าวต่อไป

ประการที่ 1 เนื่องจากงานเทศบาลเป็นงานบริหารงานชุมชน เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่และอาณาเขต ดังนั้น หากจะให้การบำรุงท้องถิ่นได้เป็นไปอย่างมีระเบียบและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว ในขั้นแรกก็ควรจะมี lay-out หรือ city plan ไว้เพื่อให้เป็นกรอบจำกัดขอบเขตในการทำการวินิจฉัยสั่งการในขั้นต่อ ๆ ไป การมองการพัฒนาชุมชนไว้ในอนาคต มีการคาดคะเนเหตุการณ์และหาหนทางหลีกเลี่ยงปัญหาของชุมชนในอนาคต เท่ากับการเปิดเผยงานส่วนรวมที่เทศบาลจะกระทำให้แก่ท้องถิ่น ให้ประชาชนและผู้สนใจได้ทราบ ได้รับรู้ และเห็นภาพเหตุการณ์ได้อย่างชัดเจน เพื่อเทศบาลจะได้รับฟังคำวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อขจัดปัญหาที่จะเกิดขึ้นในภายหลังให้ลดน้อยลง เช่น ปัญหาราษฎรถูกไล่ที่เพื่อขยายถนนซึ่งเสียทั้งเวลาและสิ้นเปลืองเงินทองของราษฎรและของเทศบาลมาก ไม่ต้องขุดถนนเพื่อวางท่อระบายน้ำ โทรศัพท์ โดยไม่สอดคล้องกัน ซึ่งถ้าได้มีการวางแผนล่วงหน้าแล้วก็ย่อมจะประหยัดเงินตราได้อีกมาก ไม่ต้องจัดตำรวจจราจรจำนวนมากมายืนเป็นทิวแถวบนถนนสุขุมวิท เพราะมีซอยออกมากมาย ไม่ต้องหาทางกำจัดน้ำโสโครกที่ท่วมขึ้นมาในภายหลัง และเทศบาลก็จะสามารถจัดสวนสาธารณะหรือ open space ไว้ในส่วนต่างๆ

ของเมืองให้ประชาชนให้พอเพียง ให้ประชาชนได้พักผ่อนหย่อนใจ กลายความตึงเครียดได้ แทนการใช้เวลาไปเพื่ออบายมุขหรือการฟุ้งเฟ้ออื่น ๆ นอกจากนี้พอค่าคงไม่ต้องเก็บกำไร จากราคาที่ดินริมถนนซึ่งขึ้นสูงลิบ เพราะเทศบาลจะสร้างถนนสายใหม่แต่ละครั้งซึ่งมักทำที่ละสาย ดังเช่นทุกวันนี้ การที่เทศบาลของเราไม่สามารถควบคุมสภาพการณ์เหล่านี้ได้ ก็เปรียบกับการสร้างบ้านไปที่ละส่วน ๆ โดยไม่ต้องอาศัยกันนอกแบบ ที่จะช่วยพิจารณาหลาย ๆ สิ่ง ประกอบกันให้เป็นระเบียบ ถ้าเราอยากจะให้ชุมชนของเราได้เป็นไปดั่งมโนภาพที่ได้วาดไว้ นั้น อย่างน้อยที่สุด ชุมชนแต่ละแห่งน่าจะมีหุ้นหรือพิมพ์เขียวไว้แสดงและใช้บังคับ เป็นการวางโครงสร้างของชุมชนเอาไว้เผชิญกับความเติบโตของสังคมในภายหน้า และหากทำได้จะให้รายละเอียดของผังเมืองสมัยใหม่ไว้ด้วย ก็จะสมบูรณ์ขึ้น เมื่อเรามีปัจจัยครบครันเช่นนี้แล้ว นักบริหารงานเทศบาลก็จะสามารถวินิจฉัยการวางแผนงานการบริหาร การก่อสร้างสาธารณสมบัติ การอนุญาตให้เอกชนประกอบการใด ๆ ตลอดจนการขอความร่วมมือเอกชนเพื่อชุมชน ย่อมทำได้ โดยเห็นจุดรวม (focus) ได้เด่นชัดในระยะไกล กล่าวคือ ยิ่งกาลเวลาผ่านไป สิ่งต่าง ๆ ในชุมชนก็จะเป็นรูปเป็นร่างเป็นจริงน่าสนใจตามที่ได้อ้างไว้แต่ต้น ถึงแม้ว่าแผน บางอย่างที่ย่าง ๆ ไว้อาจจะล้าสมัยไปเสียก่อนการลงมือกระทำ โอกาสของการปรับปรุงแก้ไข ก็ย่อมมีอยู่เสมอในการวางผังเมือง

ประการที่ 2 เทศบาลควรจะมีการวางแผนงานบูรณะชุมชนระยะยาวห้าปีหรือสิบปี อย่างที่ครั้งหนึ่งได้มีผู้ดำรงขึ้นกันบ้าง แผนดังกล่าวนี้คือ แผนการลงทุนและแผนการบริหารงาน เมื่อเทศบาลแต่ละแห่งได้ผังเมืองแล้ว ก็พอจะทราบว่าส่วนไหนที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล และโดยลักษณะของเมืองซึ่งได้กำหนดไว้ เทศบาลสามารถจะกำหนดนโยบายระยะยาว โดยเลือกบริการหรือก่อสร้างสาธารณสมบัติที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ที่ควรจะทำขึ้น การกำหนดความสำคัญก่อนหลัง (priority) ของการดำเนินงานแต่ละอย่างไว้นั้น จะทำให้เกิดเป็นแนวทางที่เชื่อมั่นได้ว่าภายในกำหนดระยะเวลาของแผนนั้น ชุมชนจะได้อะไรบ้าง หากชุมชนจะปรารถนาบริการหรือสาธารณประโยชน์อันใดเพิ่มขึ้น ชุมชนอาจจะยอมเสียภาษีเพิ่ม หรืออาจช่วยกันเรียไร หรืออาจจะใช้วิธีกู้เงินมาช่วยเหลือได้บ้าง การวางแผนดังกล่าวนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานที่จะจัดให้มีบริการและสาธารณสมบัติตามผังเมือง

หลักสำคัญประการที่ 3 ที่นักบริหารงานในสหรัฐอเมริกาและยุโรปพยายามที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานเทศบาลก็คือ การพิจารณาทำงบประมาณที่ทำให้การอนุมัติงบประมาณให้สอดคล้องกับการวางแผนงานและการกำหนดรายละเอียดในแผนงานรวมกัน ในระบบที่เรียกว่า “Planning-Programming-Budgeting-System” เรียกย่อ ๆ ว่า PPBS (ผู้สนใจที่จะทราบรายละเอียด โปรดพลิกไปดูได้ในภาคภาษาอังกฤษของหนังสือเล่มนี้) ระบบงานนี้เกิดขึ้นจากแนวความคิดเกี่ยวกับ “cost effectiveness” ของอดีตวุฒิสมาชิกสหรัฐอเมริกา โรเบิร์ต แมกนามาราว่า ซึ่งขณะนั้นมีองค์การท้องถิ่นมากแห่งกำลังนำมาพิจารณาเพื่อประยุกต์เข้ากับงานระดับชุมชน ซึ่งต้องใช้เวลาในการวางระบบงานและทดสอบระบบนั้น อีกชั่วระยะเวลาหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีเครื่องมือประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ที่หน่วยงานท้องถิ่นได้นำมาใช้และได้ผลแล้วอีกหลายประเภท ดังที่ปรากฏในที่ประชุมใหญ่ครั้งที่ 19 ของสหภาพการปกครองท้องถิ่นระหว่างประเทศ ณ นครเวียนนา เมื่อเดือนมิถุนายนปีนี้ คือ

(1) การจัดให้มีแผนงานละเอียดเกี่ยวกับกิจการก่อสร้างสาธารณสมบัติ (a detailed programme of capital projects) แยกออกมาต่างหาก เพราะกิจการชนิดนี้ถือเป็น การลงทุนต้องใช้เงินมากเพื่อได้สิ่งใหม่ขึ้นมา แผนงานนี้อาจนำมาใช้เพื่อเป็นเอกสารประกอบการขอกู้เงินยืมเงินของสถาบันการเงินอื่น หรือเพื่อมาก่อสร้างสาธารณสมบัติที่จำเป็นนอกเหนือจากการใช้จ่ายประจำ ซึ่งเทศบาลแต่ละแห่งมักจะมีรายได้จำกัดอยู่แล้ว

(2) งบประมาณรายรับ (revenue budgets) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือกะประมาณรายรับของเทศบาลในระยะเวลา 2-3 ปีข้างหน้าว่าจะมีมากน้อยเพียงใด แล้วเทียบกับข้อเสนอเพื่อใช้จ่ายเงินตามความจำเป็นก่อนหลัง เพื่อหาช่องทางปรับอัตราภาษีท้องถิ่นหรือเพื่อทราบข้อจำกัดในด้านการเงินที่จะนำไปใช้

(3) งบประมาณการเจ้าหน้าที่ (manpower budget) แสดงจำนวนเจ้าหน้าที่งานในแผนกต่าง ๆ เงินเดือนหรือค่าจ้างของแต่ละแผนก เพื่อจะได้ทราบว่า การใช้พนักงานในแต่ละแผนกนั้นได้ส่วนสักกับผลงานที่ได้รับเพียงใด ในกรณีที่จำเป็น จะได้จำกัดการจ้างพนักงานให้อยู่ในอัตราพอควร และหันมาปรับปรุงประสิทธิภาพของพนักงานให้สูงขึ้น

(4) การคิดอัตราการลงทุนแต่ละหน่วย (unit costs) เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของนายกเทศมนตรี หรือสภาเทศบาลในอนาคตที่จะได้มองเห็นถึงผลได้และผลเสียของ

การลงทุนแต่ละชนิด เช่นถ้าต้องการจะทราบว่าภาระจะให้การศึกษาแก่เด็กนั้นจะต้องใช้เงินประมาณเท่าไรต่อคน หรือถนนแต่ละประเภทนั้นกิโลเมตรหนึ่งจะต้องเสียค่าบำรุงรักษาเท่าไร จำนวนเงินทุนที่ลงไปแต่ละหน่วยนี้สามารถใช้เป็นมาตรวัดเปรียบเทียบกันระหว่างกิจการต่าง ๆ ในเทศบาลนั้น ๆ หรือใช้เปรียบเทียบกิจการชนิดเดียวกันกับเทศบาลอื่น ๆ ได้ นอกจากนี้ศิลปะและเทคนิคในการวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนกับประโยชน์ (cost-benefit analysis) และการคิดคำนวณรายการใช้จ่ายเงินสดตามส่วนลด (discounted cash flow calculations) ก็กำลังเป็นที่สนใจกันมากขึ้น

วิธีการคิดคำนวณเหล่านี้มีความมุ่งหมาย ที่จะเสนอข้อมูลเพื่อช่วยให้นักบริหารนำไปเป็นหลักในการพิจารณาได้โดยง่าย จากการเลือกข้อเสนอต่าง ๆ เช่น ถ้าต้องการจะสร้าง overpass จะเลือกเอาเงินกู้ตามเงื่อนไขต่าง ๆ ชนิดไหนดี หรือจะใช้วิธีอื่น และมีวิธีเรียกเงินคืนใหม่ หากจะต้องทำจะกำหนดค้อย่างไรดี การวางนโยบายโดยยึดถือการพิจารณาจากวิธีการอย่างรอบคอบย่อมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง และเป็นการลดภาระการใช้สมองและการใช้เวลาของนักบริหารงานในระดับสูงของเทศบาล ซึ่งต้องมีภาระหน้าที่ทางการเมืองและหน้าที่อื่น ๆ ให้เหลือแต่ประเด็นสำคัญ ๆ เท่านั้น และในการวินิจฉัยสั่งการนั้น ตนจะทราบได้ทันทีว่า หากเหตุการณ์เป็นไปตามที่คาดแล้ว ผลที่ได้จะดีกว่าวิธีการอื่นอันอย่างไร หรือสอดคล้องกับคุณค่านิยมของสังคมเพียงไร สมาชิกสภาเทศบาลและประชาชนก็จะสามารถมองเห็น “ค่าของเงิน” ที่เทศบาลได้เก็บจากตนว่า เทศบาลนำไปใช้ได้ผลคุ้มค่าและโดยได้ประโยชน์มากน้อยเพียงใด

อุปกรณ์ที่ช่วยในการบริหารงานนั้นมักมีการคิดค้นขึ้นมาใหม่ ๆ เสมอ อุปกรณ์ประเภทนี้ยังมีอีกหลายประเภท มีทั้งชนิดที่เราสามารถนำมาใช้ได้ทันทีและที่ทันสมัยเกินความสามารถของเทศบาลของไทยเราในปัจจุบันก็มี

ดังที่ได้กล่าวมานี้จะเห็นว่า เทศบาลจะเป็นสถาบันทางการเมืองที่น่าสนใจ (หรือสถาบันทางการเมืองการบริหารที่บริหารงานได้ทันสมัย โดยรักษาคุณภาพและประสิทธิภาพได้เสมอนั้น) จำเป็นจะต้องมีโครงสร้างและวิธีปฏิบัติงานที่เหมาะสมเสมอ เทศบาลจะเป็นหน่วยงานที่น่าสนใจและดำเนินกิจการได้มาก ๆ ก็ต่อเมื่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่เข้ามาบังคับบัญชาใหม่ไม่ต้องเสียเวลาในการศึกษา วางรูปงาน หรือพิจารณางานอย่างยืดยาว ซึ่งทำได้ยากเพราะต้อง

ใช้เวลานานเกินไป และต้องมีจิตใจเข้มแข็งต่อสู้เพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบการที่
 กีดขวางอยู่อย่างเพียงพอ นักบริหารงานนั้นก็จะเปรียบได้กับชีวิตจิตใจที่ไปสัมผัสอยู่กับ
 ร่างกายที่แข็งแรงงดงามอยู่แล้วให้ดำเนินไปได้ตามเป้าหมายเท่านั้น แต่หาได้มีความสามารถ
 ในการเปลี่ยนทรวดทรงของร่างกายให้ผิวกายไปอย่างมาก ๆ ได้ จะมีได้ก็เพียงเล็กน้อย การ
 วางรูปงานหรือกำหนดโครงสร้างของเทศบาลสมัยพัฒนานั้น ควรจะต้องจัดเตรียมให้มีสาย
 สัมพันธ์ระหว่างสถาบันกับประชาชน (linkages) ดังที่ศาสตราจารย์มิลตัน อีสแมน (Milton
 Esman) เขียนไว้ในเรื่อง Institution-Building เพื่อที่จะสร้าง "คุณค่านิยมเทศบาล" (Infu-
 sion of value) ตามความหมายของศาสตราจารย์ฟิลลิป เซลนิก (Philip Selznick) เสีย
 ก่อนแล้วผู้บริหารงานจะเป็นผู้ดำเนินงานให้มาตรการเหล่านั้นทำงานได้ แต่ถ้าหากโครงสร้าง
 ของเทศบาลเฉกเหมือนกับมนุษย์ซึ่งมีเรือนร่างอัปลักษณ์แล้ว ก็เป็นการยากที่ผู้มีจิตใจดีและมี
 ความสามารถดีที่จะใช้โครงสร้างหรือรูปร่างนั้นทำงานสำคัญให้ตรงตามเป้าหมายอันตั้งไว้สูงส่ง
 ของสถาบันเทศบาลในประเทศไทยได้ ดังนั้นเราจำเป็นต้องใช้วิธีเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ (major
 change) เพื่อนำสถาบันไปสู่โลกอารยธรรมสมัยใหม่ ที่เรียกว่า "การพัฒนา" ได้เสียที่

จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ