

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยมีมานานนับศตวรรษแล้ว แต่ปรากฏว่าพัฒนาการดังกล่าวกลับมีลักษณะบงการและควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก มีลักษณะการปกครองแบบเมืองขึ้นและจำกัดอำนาจของท้องถิ่นมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงโดยภาพรวมยังเป็นแบบเชิงซ้ำ และขาดทิศทางที่ชัดเจนที่จะพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระยะหลังๆ ที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงมากมาย ส่งผลให้เกิดสภาพปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย อาทิ ปัญหาการขยายตัวของเมือง ปัญหาจราจร ปัญหาขยะ ปัญหาแม่น้ำลำคลองเน่าเสีย ปัญหาการทำลายศิลปะ โบราณสถาน ปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาอาคารสูง ปัญหาการทำลายป่าไม้ ปัญหาเกษตรกรรมเสื่อมโทรม ปัญหาโสเภณี ปัญหาการขยายตัวของเศรษฐกิจภาคเอกชนอย่างมาก ฯลฯ ซึ่งแทนที่รัฐบาลจะสนใจปัญหาเหล่านี้อย่างจริงจัง และมองเห็นว่าเพื่อแก้ไขความสลับซับซ้อนและยุ่งยากในสังคมไทย แทนที่รัฐบาลจะส่งเสริมให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพเข้ามาช่วยกันรับผิดชอบต่อสังคม โดยอาศัยหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ไปแก้ไขปัญหา มาตรการของข้าราชการที่ต้องโยกย้ายไปตามจังหวัด รัฐบาลกลับเพิ่มจำนวนปลัดอำเภอ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เพิ่มจำนวนจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านให้มากขึ้น เท่ากับว่าแทนที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะหดเล็กลงตามขั้นตอนการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง กลับแตกรากซอนไซออกไปครอบคลุมถึงระดับตำบล และมีโอกาสที่จะควบคุมและครอบงำระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงย่ำเท้าอยู่กับที่ งบประมาณคงเดิม คนที่มาจากการเลือกตั้งก็ทำอะไรได้น้อย ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่เห็นบทบาทสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการประจำก็ยังคงมีอำนาจดั้งเดิม ซึ่งทั้งหมดนี้จึงนำรัฐบาลกลับไปสู่จุดเดิม คือ ข้ออ้างที่ว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ไม่สนใจและไม่ค่อยรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่น เพราะฉะนั้นข้าราชการประจำ หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก็ต้องควบคุมดูแลหน่วยงานปกครองท้องถิ่นทั้งหลายต่อไป สวมหมวก 2 ใบต่อไป ต้องทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงต่อไปและดูแลให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีงบประมาณจำกัดต่อไป (ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2550)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว รัฐบาลและรัฐสภาที่มีวิสัยทัศน์และต้องการที่จะพัฒนาสังคมอย่างจริงจัง จะต้องมองเห็นจุดอ่อนของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เพราะหากยังคงปล่อยให้การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจและงบประมาณที่จำกัด และถูกรวบงำโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อไป ปัญหาเมืองและชนบทในรูปลักษณะต่างๆ ก็จะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง และจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นและการแก้ไขปัญหาในสภาพยุ่งเหยิงก็จะลำบากมากขึ้นเป็นผลเสียอย่างรุนแรงต่อส่วนรวม (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2550)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาประเทศของหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีหลักการอันเป็นกรอบความคิดสำคัญ อาทิ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศโดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ การกระจายอำนาจจึงเสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระมิใช่เป็นการมอบภารกิจที่รัฐเคยดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนเท่านั้น

หลักความสัมพันธของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปรับบทบาท อำนาจ หน้าที่ระหว่าง หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจการของรัฐเพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ในขณะที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจระดับมหภาคและทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุนและกำกับดูแลการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถ และประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น สนับสนุน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น 2550: ระบบออนไลน์)

ดังนั้นในแต่ละท้องถิ่นซึ่งได้มีการปกครองและบริหารกันเองนั้น จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดในการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งหลักการกระจายอำนาจการปกครองนี้เกิดขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้โดยมีความเป็นอิสระ สามารถที่จะสนองความต้องการของประชากรในท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการด้านการบริหารและการพัฒนาพื้นที่ยังมีปัญหาการทับซ้อนกันอยู่ในหลายพื้นที่ ทั้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจจะมีลักษณะที่คล้ายๆ หรือต่อเนื่องกัน อาทิเช่น พื้นที่ในการดำเนินการ โดยปัญหาการซ้ำซ้อนในเรื่องของพื้นที่ ทำให้เกิดการทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ตามมา ซึ่งส่งผลให้ประชาชนเกิดความสับสนว่าถ้าประสบปัญหาจะไปร้องเรียนของความเป็นธรรมจากหน่วยงานใด หรือหน่วยงานใดจะเป็นเจ้าภาพผู้ที่รับผิดชอบที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ และนอกจากนี้ยังรวมไปถึงปัญหาในการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ไม่ได้ดำเนินการตามที่ได้มีการกำหนดแผนและขั้นตอนการถ่ายโอนไว้ โดยข้ออ้างที่ว่าท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม หรือแม้กระทั่งการถ่ายโอนภารกิจ แต่กลับไม่ถ่ายโอนงบประมาณหรืออำนาจในการที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติตามภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ตามที่ถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความหวงแหนในอำนาจหน้าที่ของตนมากหรือน้อยเพียงใดหรือมีความจริงจังในการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวมากหรือน้อยเพียงใด โดยทั้งนี้ปัญหาเรื่องการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนและรับโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ได้กล่าวถึงทั้งหมดนี้ย่อมจะเป็นข้อจำกัด และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน การบริหารและพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งการปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539)

เทศบาลนครเชียงใหม่ เดิมเป็นสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 ขึ้นตรงต่อ มณฑลพายัพ จนกระทั่งปี พ.ศ. 2475 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เปลี่ยนแปลง การปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย สถาปนาผู้แทนราษฎรจึงมีมติเห็นสมควรจัดเขตชุมชน ซึ่งส่วน ใหญ่มีสภาพเป็นสุขาภิบาลให้ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล ดังนั้นท้องถิ่นชุมชนสุขาภิบาลเมือง เชียงใหม่ จึงมีฐานะเป็นเทศบาลนครมีนามว่า “เทศบาลนครเชียงใหม่” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง เทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2475 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2478 นับว่าเป็นเทศบาลนครแห่งแรกในประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติจัด ระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ทุกประการ และมีพื้นที่ในความรับผิดชอบ 17.50 ตารางกิโลเมตร

ต่อมาความเจริญของเมืองเชียงใหม่ได้แผ่ขยายออกไปรอบๆ บริเวณคูเมืองเดิมด้านต่างๆ โดยมีการก่อสร้างอาคารพาณิชย์ ศูนย์การค้า และที่ดินจัดสรร ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) รัฐบาลมีนโยบายเร่งกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคโดย การ เลือกลงเมืองจากแต่ละภูมิภาคขึ้นมาเป็นเมืองหลัก โดยในการนี้เชียงใหม่ได้รับเลือกให้เป็นเมือง หลักของภาคเหนือตอนบน เพื่อเป็นศูนย์กลางการกระจายการพัฒนาออกจากเขตเมืองหลวง เทศบาล นครเชียงใหม่จึงได้มีบทบาทและการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว อาทิ ด้านบริการขั้นพื้นฐาน การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การค้า การท่องเที่ยว จึงเป็นแรงดึงดูดให้ผู้คนอพยพเข้ามาอยู่อาศัยและประกอบ อาชีพในตัวเมืองเชียงใหม่อย่างต่อเนื่องเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ชุมชนในเขตเทศบาลหนาแน่นและ ขยายตัวเพิ่มมากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2526 เทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย ให้ขยายเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ออกเป็น 40.216 ตารางกิโลเมตร โดยได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2526 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 100 ตอนที่ 53 ลงวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2526

ชุมชนเมืองเชียงใหม่ตั้งอยู่บริเวณที่ราบลุ่มแม่น้ำปิงตอนกลางเชิงดอยสุเทพ มีแม่น้ำปิง ไหลผ่านใจกลางเมืองในแนวเหนือใต้ ชุมชนดั้งเดิมหรือบริเวณเมืองเก่าตั้งอยู่ทางฝั่งตะวันตกของ แม่น้ำปิง ต่อมาเมื่อชุมชนได้พัฒนาให้มีความเจริญขึ้น โดยมีการขยายตัวข้ามแม่น้ำปิงมาทางฝั่ง ตะวันออก และภายหลังจากที่ได้มีการตัดถนนอ้อมเมือง ชุมชนได้พัฒนาออกไปหลายทิศทางตาม เส้นทางคมนาคม และโครงข่ายสาธารณูปโภค ธุรกิจการพัฒนาที่ดินและที่พักอาศัยได้ขยายตัวเป็น อย่างมาก สภาพที่แท้จริงของชุมชนเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันไม่ได้คงอยู่แต่เฉพาะในเขตเทศบาล เท่านั้น แต่ได้ขยายออกไปตามบริเวณชานเมืองและชนบทโดยรอบ โดยในปัจจุบันเทศบาลนคร เชียงใหม่มีอาณาเขตติดต่อ ดังต่อไปนี้ ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลสันผีเสื้อ อำเภอเมืองเชียงใหม่และ อำเภอแมริม, ทิศใต้ติดต่อกับตำบลหนองหอยและตำบลป่าแดด อำเภอเมืองเชียงใหม่, ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลฟ้าฮ่ามบางส่วน และตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมืองเชียงใหม่ และทิศตะวันตกติดต่อ

กับอุทยานแห่งชาติ ป่าดอยสุเทพ อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ โดยแบ่งเขตการบริหารและพัฒนา ออกเป็น 4 แขวง ได้แก่ แขวงเมืองราย แขวงกาวิละ แขวงนครพิงค์ และแขวงศรีวิชัย ประกอบไปด้วยชุมชนท้องถิ่น จำนวน 85 ชุมชน ครอบคลุมพื้นที่ 14 ตำบลในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ ตำบลหายยา ตำบลช้างม้อย ตำบลศรีภูมิ ตำบลวัดเกต ตำบลช้างคลานตำบลพระสิงห์ ตำบลสุเทพ บางส่วน ตำบลป่าแดดบางส่วน ตำบลฟ้าฮ่ามบางส่วน ตำบลหนองป่าครั่งบางส่วน ตำบลท่าศาลา บางส่วน ตำบลป่าตัน ตำบลหนองหอยบางส่วนและตำบลช้างเผือกบางส่วน โดยมีงบประมาณในการบริหารและพัฒนาตลอดปีงบประมาณทั้งหมด ถึงประมาณ 1 พันล้านบาทภายใต้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศที่อยู่ในภาวะปกติ

โดยทั้งนี้พื้นที่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ศาสนา การศึกษา ศิลปะ ประเพณี วัฒนธรรม ฯลฯ ของจังหวัดเชียงใหม่ ภาคเหนือตอนบนและประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่เป็นแหล่งงานและเป็นแหล่งการลงทุน ประกอบไปด้วยห้างสรรพสินค้า บริษัท ห้างร้าน และภาคธุรกิจทั้งขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ เป็นจำนวนมาก การมีวัดที่เก่าแก่ และเป็นที่เคารพสักการะของประชาชนชาวเชียงใหม่และประชาชนชาวไทยอยู่หลายแห่ง มีสถานศึกษาอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก โดยจัดการศึกษาได้ตั้งแต่ระดับอนุบาลไปจนถึงระดับปริญญาเอก โดยมีโรงเรียนที่อยู่ในสังกัดและการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ถึง 11 แห่ง ประกอบกับการมีพื้นที่บริเวณในคูเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ซึ่งมีความเป็นเมืองเก่าและเป็นเอกลักษณ์ของล้านนา ดังนั้นจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การบริหารและพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จึงมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับหลายภาคส่วนและหลายหน่วยงาน ซึ่งย่อมจะต้องประสบปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ในการปฏิบัติงานกับ หน่วยงานราชการไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ภายใต้กรอบและสถานการณ์ปัจจุบันซึ่ง เกิดข้อจำกัดจากความหวงแหนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ซึ่งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้ย่อมจะส่งผลให้เทศบาลนครเชียงใหม่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระหรือเต็มที่ตามศักยภาพเท่าที่ควรจะเป็นอย่างแน่นอน โดยหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาดังกล่าว อาทิ โยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ กรมทางหลวงชนบท กรมการขนส่งทางบก สาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ และหน่วยงานตำรวจในเขตพื้นที่เทศบาลนครเชียงใหม่ ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้นจากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ยังไม่มีความชัดเจนเท่าที่ควร ประกอบกับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กรอบความคิดของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ยังไม่ให้การยอมรับและความศรัทธาในความสามารถและศักยภาพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

เท่าที่ควร เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นมาภายหลัง การบริหารงานและการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมักจะพบกับปัญหาการทับซ้อนในเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และพื้นที่ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นอยู่เสมอ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเรื่องปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ เพื่อให้ทราบถึงลักษณะและปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับหน่วยงานส่วนภูมิภาค ผลกระทบจากการทับซ้อนเหล่านั้น และแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อมูลและองค์ความรู้ที่จะสามารถปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานและการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อให้ทราบถึง ลักษณะและ ปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับหน่วยงานส่วนภูมิภาค
- 2) เพื่อศึกษาผลกระทบจากการทับซ้อนที่มีต่อการปฏิบัติงานของเทศบาลนครเชียงใหม่
- 3) เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จากการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับหน่วยงานเหล่านั้น

1.3 ประโยชน์ที่จะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึง ลักษณะและ ปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับหน่วยงานส่วนภูมิภาค
- 2) ทำให้ทราบถึง ผลกระทบจากการทับซ้อนที่มีต่อการปฏิบัติงานของ เทศบาลนครเชียงใหม่
- 3) ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จากการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับหน่วยงานเหล่านั้น
- 4) ความรู้ที่ได้จากงานวิจัยฉบับนี้สามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ และพื้นที่ ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ในการจัดบริการสาธารณะได้ต่อไป

1.4 นิยามศัพท์

การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการปกครองตนเอง มีอำนาจอิสระในการจัดการดูแลกิจการหลายด้านของตนเองและสามารถจัดทำกิจการที่ได้รับมอบหมายได้เอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งในที่นี้หมายถึงเทศบาลนครเชียงใหม่

การพัฒนาท้องถิ่น หมายถึง การทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางดีขึ้นของท้องถิ่น

ผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะผู้บริหารซึ่งประกอบด้วย รองนายก และเลขานุการนายก ซึ่งในที่นี้หมายถึงผู้นำของเทศบาลนครเชียงใหม่

บทบาททางด้านการบริหาร หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น และภารกิจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาททางด้านการพัฒนา หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น และภารกิจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการพัฒนาท้องถิ่น

อำนาจหน้าที่ หมายถึง ขอบเขตของภารกิจและขอบเขตของอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถใช้ในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

การทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ หมายถึง การที่มีหน่วยงานในพื้นที่อย่างน้อย 2 หน่วยงานขึ้นไปที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในลักษณะที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน จนอาจทำให้เกิดการซ้ำซ้อนหรือความสับสนในการปฏิบัติงาน ทั้งในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือ ประชาชนซึ่งเป็นผู้รับบริการ

การถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ หมายถึง การมอบหมายหรือถ่ายโอน ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของ หน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริการสาธารณะ หมายถึง การให้บริการที่อยู่ภายใต้การอำนวยความสะดวกหรืออยู่ในความควบคุมของ หน่วยงานภาครัฐ ที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งในที่นี้หมายถึงการจัดบริการสาธารณะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่