

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การวิจัยเรื่องปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้สัมภาษณ์ข้อมูลเชิงลึกจากประชากรกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 3 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มบุคลากรของเทศบาลนครเชียงใหม่ กลุ่มผู้แทนหน่วยงานที่มีการประสานการปฏิบัติงานร่วมกัน และกลุ่มผู้แทนภาคประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการ โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยเพื่อให้ทราบถึงข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับลักษณะและปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับหน่วยงานส่วนภูมิภาค ผลกระทบจากการทับซ้อนที่มีต่อการปฏิบัติงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตามขอบเขตของเนื้อหาที่ต้องการวิจัยซึ่งประกอบด้วย 3 ประเด็นด้วยกัน ได้แก่ ประเด็นเรื่องการให้บริการด้านการขนส่งสาธารณะ ประเด็นเรื่องการจัดการปัญหาด้านการสุขาภิบาลและเหตุรำคาญ และประเด็นเรื่องการจัดการปัญหาด้านการร้องเรียนด้านการชำรุดของโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เท่านั้น โดยสามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังต่อไปนี้

5.1.1 ลักษณะและปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับหน่วยงานส่วนภูมิภาค รวมทั้งผลกระทบจากการทับซ้อนที่มีต่อการปฏิบัติงานของเทศบาลนครเชียงใหม่

ด้านการให้บริการด้านการขนส่งสาธารณะ

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ด้านการให้บริการด้านการขนส่งสาธารณะนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน อาทิ ประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าในเขตจังหวัดเชียงใหม่เชียงใหม่ นั้น มีองค์กรเอกชนที่ได้รับการอนุญาตให้ประกอบกิจการขนส่งสาธารณะอยู่เป็นจำนวนมาก จากกรมการขนส่งทางบก โดยคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งภาคเอกชนที่ได้รับการใบอนุญาตและอาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้ได้รับสัมปทานในการประกอบอาชีพดังกล่าวในเขตตัวเมืองเชียงใหม่ ได้แก่ กลุ่มสหกรณ์ล้านนาเดินรถ หรือ “รถแดง” ซึ่งมีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนที่มีความเหนียวแน่นมาก

ดังนั้นการเกิดขึ้นของโครงการขนส่งมวลชนของเทศบาลนครเชียงใหม่ ทั้งที่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดปัญหากระทบกระทั่งกันในเรื่องของการทับซ้อนกันของเส้นทางเดินรถในบางกรณี เนื่องจากเส้นทางเดินรถ (ไม่ประจำทาง) ของกลุ่มรถแดงก็จะอยู่ภายในเขตอำเภอเมืองเชียงใหม่และเทศบาลนครเชียงใหม่เกิดผลกระทบต่อรายได้ในการประกอบการของทั้ง 2 ฝ่ายทันที ทั้งที่การให้บริการที่มีความหลากหลายน่าจะถือได้ว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในแง่ของทางเลือกที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น และถึงแม้ว่าทั้ง 2 ฝ่ายจะมีความแตกต่างกันในลักษณะของเส้นทางเดินรถให้บริการ กล่าวคือ รถเมล์ของเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นประเภทรถประจำทาง ส่วนรถแดงเป็นประเภทรถไม่ประจำทาง ซึ่งสภาพปัญหาในลักษณะดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงการทับซ้อนกันระหว่างอำนาจหน้าที่และพื้นที่ของขนส่งจังหวัดเชียงใหม่กับเทศบาลนครเชียงใหม่อย่างเห็นได้ชัด ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวได้เบาบางลงหลังจากที่รถบริการของเทศบาลนครเชียงใหม่หลายคันเกิดการชำรุดและรองบประมาณในการซ่อมแซม จึงส่งผลให้มีจำนวนรถบริการที่ลดลง จึงส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการรถแดง แต่ประเด็นปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นอีกครั้ง ภายหลังจากที่เทศบาลนครเชียงใหม่สามารถจัดสรรงบประมาณในการซ่อมบำรุงรถเมล์ได้อย่างเพียงพอในอนาคต

ด้านการจัดการปัญหาด้านการสุขภาพและเหตุรำคาญ

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ด้านการให้บริการด้านการจัดการปัญหาด้านการสุขภาพและเหตุรำคาญ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรค หรือความไม่ราบรื่นในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การที่ผู้ประกอบการยังสับสนในบทบาทระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่จากเทศบาลนครเชียงใหม่กับพนักงานเจ้าหน้าที่จากสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่ใกล้เคียงกัน และในบางครั้ง 2 หน่วยงานไปพบกันในพื้นที่โดยไม่ได้นัดหมาย ดังนั้นระดับความเกรงใจของผู้กระทำผิดที่มีต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จากเทศบาลนครเชียงใหม่จึงไม่มีมากเท่าที่ควร ส่งผลให้การป้องปรามไม่ให้เกิดการกระทำผิดเป็นไปได้อย่างยากลำบากพอสมควร นอกจากนี้ยังเกิดปัญหาในลักษณะที่เกิดความไม่ครอบคลุมของอำนาจหน้าที่และการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน อาทิ อำนาจหน้าที่ในการตรวจหรือให้คำแนะนำหรือคำสั่งเป็นของเทศบาลนครเชียงใหม่ แต่หน่วยงานที่จะสามารถสั่งให้มีการลงโทษผู้กระทำผิดได้คือศาล และหน่วยงานที่จะสามารถปรับผู้กระทำผิดได้คือหน่วยงานตำรวจ และเทศบาลนครเชียงใหม่ก็ยังมีอำนาจในการพิจารณาทลงโทษเบื้องต้นในการออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อบังคับให้ผู้ประกอบการดำเนินการปรับปรุงสุขภาพสถานประกอบการของตนตามคำแนะนำหรือข้อแนะนำของเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้ผู้ประกอบการยังสับสนใน

บทบาทระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่จากเทศบาลนครเชียงใหม่กับพนักงานเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นในเขตพื้นที่ เป็นต้น

2. ปัญหา ในการไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในบางครั้ง เนื่องจากเหตุผลด้านการขาดกำลังคน การปฏิเสธว่าไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนเองหรือการปฏิเสธว่าได้มอบให้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นไปแล้ว เป็นต้น ทั้งที่ลักษณะของเรื่องงานเป็นสิ่งที่แต่ละหน่วยงานที่ได้รับการประสานเคยปฏิบัติมาก่อน และยังคงมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับเทศบาลนครเชียงใหม่ในการปฏิบัติงานด้าน การสุขาภิบาล และเป็นสิ่งที่จะเกิดผลในทางปฏิบัติในการจัดการกับปัญหาด้านการสุขาภิบาลในเขตเมืองเชียงใหม่มากขึ้นหากทุกหน่วยงานร่วมมือกันอย่างจริงจัง ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้เทศบาลนครเชียงใหม่ได้รับการดำเนินเนื่องจากปฏิบัติงานล่าช้า ทั้งที่เป็นประเด็นปัญหาที่มีหลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง และยังส่งผลให้ประชาชนสับสนในอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานอีกด้วย

ด้านการให้บริการด้านการจัดการปัญหาด้านการร้องเรียนด้านการชำรุดของโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ด้านการให้บริการด้านการจัดการปัญหาด้านการร้องเรียนด้านการชำรุดของโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรค หรือความไม่ราบรื่นในการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาด้านการทับซ้อนของภารกิจและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค กับเทศบาลนครเชียงใหม่ ในการดำเนินการด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ อาทิ การกำหนดผังเมืองรวมตามความเห็นของกรมโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ส่งผลให้เทศบาลนครเชียงใหม่ไม่สามารถพัฒนาพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ หรือมีความสอดคล้องกับสถานการณ์จริงในเขตเมือง และโครงสร้างพื้นฐานบางแห่ง เช่น ถนนบางสาย ซึ่งอยู่ภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ แต่ยังไม่ได้รับโอนให้อยู่ในอำนาจรับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่ แต่ก็ไม่มีหน่วยงานเจ้าของเรื่องติดป้ายประชาสัมพันธ์ว่าเป็นผู้รับผิดชอบ ประชาชนที่อาศัยหรือสัญจรไปมาในบริเวณนั้นจึงเข้าใจว่าอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่ และเห็นว่าเป็นความบกพร่องของเทศบาลนครเชียงใหม่ในการไม่บำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพดี เทศบาลนครเชียงใหม่จึงแก้ไขสถานการณ์โดยการลงพื้นที่ชี้แจงให้ประชาชนได้รับทราบว่า ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการได้เนื่องจากไม่ได้อยู่ในอำนาจรับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่ และได้ประสานไปยังหน่วยงานเจ้าของเรื่อง แต่ก็มีกรดำเนินการแก้ไข

ปรับปรุงที่ค่อนข้างจะล่าช้า เนื่องจากปัญหาด้านความล่าช้าของระบบราชการและข้อจำกัดทางงบประมาณของหน่วยงานเจ้าของเรื่องเช่นกัน ซึ่งลักษณะดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและความเสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์ของเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นอย่างมาก

2. ปัญหาเรื่องความไม่เพียงพอของงบประมาณที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ประชาชน เนื่องจากตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าพื้นที่เขตเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่ มีโครงสร้างพื้นฐานอยู่ในความรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก และได้มีการทยอยโอนโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ จากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครเชียงใหม่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ แต่การสนับสนุนงบประมาณให้แก่เทศบาลนครเชียงใหม่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ กลับไม่เป็นไปตามแผนที่ได้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องได้รับงบประมาณในอัตราร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินแล้วในปัจจุบัน ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและศักยภาพในการปฏิบัติงานของเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นอย่างมาก และส่งผลให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้าง ซ่อมแซม บำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐาน ที่ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ เกิดความไม่พึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเทศบาลนครเชียงใหม่ได้พยายามแก้ไขโดยการชี้แจงให้ประชาชนเหล่านั้น ได้รับทราบถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณ และได้พยายามสนับสนุนงบประมาณในปีงบประมาณถัดไป แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกโครงการ เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณอีกเช่นกัน และในปีงบประมาณถัดไปก็ยังคงต้องประสบกับปัญหาด้านการบำรุง รักษา และซ่อมแซม โครงสร้างพื้นฐานใหม่ที่เพิ่มขึ้นมาอีกเช่นกัน

5.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ภายใต้การทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับหน่วยงานส่วนภูมิภาค

ด้านการให้บริการด้านการขนส่งสาธารณะ

1. ควรมีการจัดประชุมเพื่อให้เกิดการปรึกษาระหว่างทุกฝ่ายเกี่ยวกับเส้นทางการเดินรถของผู้ประกอบการทั้ง 2 ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อแสวงหาแนวทางการดำเนินการและเส้นทางที่ส่งผลกระทบต่อกันให้น้อยที่สุด เพื่อคงไว้ซึ่งทางเลือกในการรับบริการของประชาชน และเพื่อให้ผู้ประกอบการทุกฝ่ายสามารถดำรงอยู่ได้

2. การให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นในการจัดบริการขนส่งมวลชนในเขตพื้นที่ของตนเอง เนื่องจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็ได้ระบุไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว ซึ่งอาจรวมถึงการให้ผู้ประกอบการในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องยื่นขอใบอนุญาตจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรเส้นทางบริการแก่ผู้ประกอบการทุกประเภทได้อย่างสะดวก และลดตัวมากยิ่งขึ้น โดยกรมการขนส่งทางบกอาจปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวเป็นการให้คำแนะนำและความรู้ เทคนิค วิธีการ กระบวนการ รวมถึงกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

ด้านการจัดการปัญหาด้านการสุขภาพและเหตุรำคาญ

1. การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นในการจัดการกับปัญหาและการดำเนินงานภายในท้องถิ่น เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุมในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งย่อมจะส่งผลให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และยังคงส่งผลในทางบวกต่อการป้องปรามไม่ให้เกิดการกระทำผิดอีกด้วย ควบคู่ไปกับการแบ่งแยกภารกิจและอำนาจหน้าที่และพื้นที่ในการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนและไม่ทับซ้อนกันมากยิ่งขึ้น เช่นระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาด้านการสุขภาพภายในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ส่วนสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเชียงใหม่ก็มีอำนาจหน้าที่ภายในเขตจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีพื้นที่ในการปฏิบัติงานที่ทับซ้อนกันอยู่ โดยสามารถอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ทุกหน่วยงานสามารถให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานระหว่างกันในภาพรวมได้ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติในภาพรวมมากยิ่งขึ้น

2. ทุกหน่วยงานไม่ว่าจะอยู่ในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค หรือส่วนกลาง ควรมีความจริงใจในการปฏิบัติงานและให้ความร่วมมือกันในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ มากยิ่งขึ้น โดยสร้างทัศนคติในการปฏิบัติงานในเชิงบวกว่าในแต่ละสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น แต่ละหน่วยงานย่อมจะสามารถร่วมมือกันเพื่อจัดการหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างไร มิใช่การพยายามตีความกฎหมายว่าหน่วยงานของตนเองมีความเกี่ยวข้องหรือไม่ เนื่องจากสภาพปัญหาด้านการสุขภาพและเหตุรำคาญในเขตเมืองเศรษฐกิจใหญ่ของประเทศเป็นสภาพปัญหาที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากฝ่าย โดยเทศบาลนครเชียงใหม่สามารถมีบทบาทเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการได้เนื่องจากเป็นหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ เป็นต้น

ด้านการให้บริการด้านการจัดการปัญหาด้านการร้องเรียนด้านการชำรุดของโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ

1. การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ และ โครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นให้เด็ดขาดและชัดเจน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ รวมทั้งการถ่ายโอนโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะประเภทถนนในพื้นที่ของท้องถิ่นให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เนื่องจากเป็นโครงสร้างพื้นฐานในส่วนที่ประชาชนให้ความสนใจ และส่งผลกระทบต่อชีวิตประจำวันของประชาชนมากที่สุด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนได้ตามความเหมาะสม ตามความจำเป็นเร่งด่วนของแต่ละจุด เนื่องจากระบบการตั้งงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้ง่ายและรวดเร็วกว่า หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค นอกจากนี้รูปแบบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปบริหารและพัฒนาท้องถิ่น ย่อมส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความพยายามและแรงจูงใจที่จะแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนเพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า เป็นต้น

2. รัฐบาลควรที่จะต้องเพิ่มงบประมาณสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ทวีบทบาทและความสำคัญในการบริหารและพัฒนาพื้นที่รวมทั้งบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นให้มากขึ้น ให้สามารถที่จะดำเนินการต่างๆ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นและการปฏิบัติตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับได้มากขึ้น และควรพยายามให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดแผนให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณในอัตราร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเมื่อทุกท้องถิ่นมีศักยภาพในการพัฒนาตนเองได้มากยิ่งขึ้น ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อศักยภาพการบริหารและพัฒนาประเทศที่เพิ่มมากขึ้นในภาพรวม ซึ่งในการนี้จะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปโดยประหยัด รอบคอบ และคุ้มค่าที่สุด เพื่อให้เงินภาษีของประชาชนซึ่งแปรสภาพมาเป็นเงินงบประมาณได้รับการใช้จ่ายอย่างถูกต้อง คุ้มค่า และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนให้มากที่สุด

5.2 อภิปรายผล

ในการบริหารพัฒนาประเทศนั้น เดิมทีการปกครองส่วนใหญ่มักจะมีลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางของประเทศ เพราะในสมัยนั้นอาณาเขตยังไม่กว้าง พลเมืองยังน้อย และกิจกรรมที่รัฐจะต้องสนองตอบต่อประชาชนยังมีไม่มากนัก นอกจากนี้ยังทำให้ง่ายต่อการ

รักษาความมั่นคงของประเทศจากการแบ่งแยกดินแดนอีกด้วย ต่อมาเมื่อประเทศมีความมั่นคงและ
 เอกภาพมากขึ้น มีการพัฒนามากขึ้น ศักยภาพของรัฐบาลที่บริหารประเทศเพียงองค์เดียวที่มีมา
 แต่เดิม ไม่อาจสนองต่อการบริการและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง จึง
 ได้เกิดแนวความคิดเรื่องการแบ่งอำนาจสู่หน่วยงานส่วนภูมิภาคขึ้น แต่อย่างไรก็ตามบุคลากรที่
 รัฐบาลกลางส่งไปบริหารและพัฒนาพื้นที่ในภูมิภาคต่างๆ ก็ไม่สามารถที่จะบริหารและพัฒนาพื้นที่
 เหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก เนื่องจากบุคลากรดังกล่าวไม่ใช่คนในพื้นที่ ทำให้ไม่
 สามารถเข้าใจสภาพปัญหา ความต้องการ วัฒนธรรม และบริบทแวดล้อมต่างๆ ในแต่ละท้องถิ่น
 ได้อย่างลึกซึ้ง อีกทั้งการตัดสินใจในการดำเนินงานหลายๆ เรื่องยังต้องรอความเห็นชอบจาก
 ส่วนกลาง ทำให้เกิดความล่าช้า และเกิดการไม่ทันการณ์ในหลายๆ ครั้ง ดังนั้นจึงได้เกิด
 แนวความคิดในการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นขึ้น เพื่อเป็นการ
 แบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานส่วนภูมิภาค โดยเปิดโอกาสให้คนในท้องถิ่นคัดเลือก
 บุคลากรในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งย่อมเข้าใจถึงสภาพปัญหา ความต้องการ วัฒนธรรม และบริบท
 แวดล้อมต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างลึกซึ้งกว่าบุคลากรจากภายนอก ได้เข้ามามีอำนาจ
 หน้าที่ และโอกาสในการบริหารและพัฒนา ตลอดจนแก้ไขปัญหาค่าต่างๆ ในท้องถิ่นของตน
 เพื่อให้การบริหาร พัฒนา การแก้ไขปัญหาต่างๆ และการจัดให้มีบริการสาธารณะที่เป็นไปตาม
 ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ซึ่งย่อมจะเป็นการบริหารพัฒนาประเทศให้มี
 ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นทั้งในทางตรงและทางอ้อมอีกด้วย ซึ่งลักษณะดังกล่าวมีความสอดคล้องกับ
 แนวความคิดเกี่ยวกับความหมาย วัตถุประสงค์ ลักษณะ และเงื่อนไขในการจัดบริการสาธารณะ
 ให้แก่ประชาชนของหน่วยงานภาครัฐของ ประยูร กาญจนกุล (2538: 108) ศุภชัย ยาวะประภาส
 (2539: 12 - 35) และนันทวัฒน์ บรมานันท์ (2543: 28) และยังมีความสอดคล้องกับแนวความคิด
 ของ ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 14-18) ซึ่งมีแนวความคิดเกี่ยวกับข้อเสียของการปกครองแบบรวม
 อำนาจ 4 ประการ ได้แก่ การไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทุกอย่างให้ได้ผลทั่วทุกท้องถิ่นในเวลา
 เดียวกันได้เพราะมีพื้นที่กว้างขวาง, การที่ระเบียบแบบแผนต่างๆ มีมากมายหลายขั้นตอน เพราะ
 เจ้าหน้าที่ต้องขึ้นต่อกันตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา และรายงานขอคำสั่งตามลำดับชั้นจนถึง
 ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลาง ย่อมทำให้เสียเวลามาก, การไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบ
 ประชาธิปไตย และไม่อาจสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

และยังมีความสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับความหลายและหลักการของการ
 กระจายอำนาจของ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2535: 6) ซึ่งได้ให้ความหมายแก่ “การกระจายอำนาจ”
 ว่าหมายถึงระบบการบริหารประเทศ ที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแล
 กิจกรรมหลายๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจการจัดการกิจการแทบทุก

อย่างของท้องถิ่น โดยกิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุข โภค การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ๆ ที่รัฐบาล กลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือการทหาร และการต่างประเทศ เป็นต้น โดยความเข้าใจพื้นฐานของ “การกระจายอำนาจ ” คือ เป็นรูปแบบของการบริหารประเทศอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นองค์ประกอบ สำคัญของสังคมประชาธิปไตย และสาระสำคัญของรูปแบบการบริหารดังกล่าวอยู่ที่การเปิดโอกาส ให้ท้องถิ่นใช้อำนาจในการจัดการดูแลท้องถิ่นของตนเอง

ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชน ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจกรรมบางอย่าง โดยดำเนินการกันเอง เพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารจัดการเป็นรูปองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้ง ขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วย วิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม โดยองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ อาทิ การมี สถานะตามกฎหมาย, การมีพื้นที่และระดับของตนเอง การได้รับการกระจายอำนาจและหน้าที่, การเป็นองค์การนิติบุคคลจัดตั้งโดยผลแห่งกฎหมาย การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะ ผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้ง จากประชาชน ในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน และการมี อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใน ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ต้องของอนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของ หน่วยงานทางราชการตามแนวความคิดขงศักดิ์ เทียงตรง (2520: 12) อุทัย หิรัญโต (2523: 2) ประทาน คงฤทธิ์ศึกษากร (2525 : 107) วิญญู อังคนารักษ์ (2529 : 4) และธนสวรรค์ เจริญเมือง (2546)

อย่างไรก็ตามแม้ว่าได้มีการกระจายอำนาจ ให้แก่ท้องถิ่นแต่กลับไม่ได้เป็นการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มที่อำนาจจึงตกอยู่ที่ส่วนภูมิภาคดังกรณี ปัญหาการทับซ้อนของอำนาจ หน้าที่และพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น และการหวง แหนอำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นต้นและแม้ว่าพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่น ในประเทศไทยมีมานานนับศตวรรษแล้ว แต่ปรากฏว่าพัฒนาการดังกล่าวกลับมีลักษณะบงการและ ควบคุมจากหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก มีลักษณะการปกครองแบบเมืองขึ้น และจำกัดอำนาจของท้องถิ่นมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงโดยภาพรวมยังเป็นแบบเชื่องช้า และขาดทิศทางที่ชัดเจนที่จะพัฒนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในระยะหลังๆ ที่สังคมมีการเปลี่ยนแปลงมากมาย ส่งผล ให้เกิดสภาพปัญหาต่างๆ ตามมามากมาย อาทิ ปัญหาการขยายตัวของเมือง ปัญหาจราจร ปัญหา

ขยะ ปัญหาแม่น้ำลำคลองเน่าเสีย ปัญหาการทำลายศิลปะโบราณสถาน ปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาอาคารสูง ปัญหาการทำลายป่าไม้ ปัญหาเกษตรกรรมเสื่อมโทรม ปัญหาโสเภณี ปัญหาการขยายตัวทางเศรษฐกิจภาคเอกชนอย่างมาก ฯลฯ ซึ่งแทนที่รัฐบาลจะสนใจปัญหาเหล่านี้อย่างจริงจัง และมองเห็นว่าเพื่อแก้ไขความสลับซับซ้อนและยุ่งยากในสังคมไทย แทนที่รัฐบาลจะส่งเสริมให้ประชาชนทุกสาขาอาชีพเข้ามาช่วยกันรับผิดชอบต่อสังคม โดยอาศัยหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ไปแก้ไขปัญหา ลดภาระของข้าราชการที่ต้องโยกย้ายไปตามจังหวัด รัฐบาลกลับเพิ่มจำนวนปลัดอำเภอ รองผู้ว่าราชการจังหวัด เพิ่มจำนวนจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้านให้มากขึ้น เท่ากับว่าแทนที่ระบบบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะหดเล็กลงตามขั้นตอนการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง กลับแตกรากถอนโคนไปครอบคลุมถึงระดับตำบล และมีโอกาสที่จะควบคุมและครอบงำระดับท้องถิ่นมากกว่าเดิม เมื่อเป็นเช่นนี้ หน่วยงานปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่จึงย่ำเท้าอยู่กับที่ งบประมาณคงเดิม คนที่มาจากการเลือกตั้งก็ทำอะไรได้น้อย ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่เห็นบทบาทสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการประจำก็ยังคงมีอำนาจดั้งเดิม ซึ่งทั้งหมดนี้จึงนำรัฐบาลกลับไปสู่จุดเดิม คือ ข้ออ้างที่ว่าประชาชนยังไม่พร้อมที่จะปกครองตนเอง ไม่สนใจและไม่ค่อยรู้เรื่องการปกครองท้องถิ่น เพราะฉะนั้นข้าราชการประจำ หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก็ต้องควบคุมดูแลหน่วยงานปกครองท้องถิ่นทั้งหลายต่อไป สวมหมวก 2 ใบต่อไป ต้องทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงต่อไป และดูแลให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีงบประมาณจำกัดต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว รัฐบาลและรัฐสภาที่มีวิสัยทัศน์และต้องการที่จะพัฒนาสังคมอย่างจริงจัง จะต้องมองเห็นจุดอ่อนของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน เพราะหากยังคงปล่อยให้การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจและงบประมาณที่จำกัด และถูกครอบงำโดยส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อไป ปัญหาเมืองและชนบทในรูปลักษณะต่างๆ ก็จะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง และยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น และการแก้ไขปัญหามองในสภาพยุ่งเหยิงก็จะลำบากมากขึ้นเป็นผลเสียอย่างรุนแรงต่อส่วนรวม (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2550)

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จะสามารถตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และยังเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาประเทศของหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับ

มอบหมาย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญของแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 มีหลักการอันเป็นกรอบความคิดสำคัญ อาทิ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหาร ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและความมีเอกภาพของประเทศโดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐ การกระจายอำนาจจึงเสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบ ในการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบ และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้อย่างอิสระมิใช่เป็นการมอบภารกิจ ที่รัฐเคยดำเนินการ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนเท่านั้น

หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปรับบทบาท อำนาจ หน้าที่ระหว่าง หน่วยงานราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจการของรัฐเพื่อตอบสนองต่อสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น

หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในการกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถ และประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ และได้มาตรฐาน ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนการเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น สนับสนุน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จึงเป็นสาเหตุประการสำคัญที่หน่วยงานราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และการให้บริการแก่ประชาชนในแต่ละพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม แผนการกระจาย

อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ซึ่งเทศบาลนครเชียงใหม่ก็เป็นหนึ่งในหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ต่างๆ เหล่านี้

โดยทั้งนี้พื้นที่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ศาสนา การศึกษา ศิลปะ ประเพณี วัฒนธรรม ฯลฯ ของจังหวัดเชียงใหม่ ภาคเหนือตอนบน และประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่เป็นแหล่งงานและเป็นแหล่งการลงทุน ประกอบไปด้วย ห้างสรรพสินค้า บริษัท ห้างร้าน และภาคธุรกิจทั้งขนาดเล็ก กลาง ใหญ่ เป็นจำนวนมาก การมีวัดที่เก่าแก่ และเป็นที่เคารพสักการะของประชาชนชาวเชียงใหม่และประชาชนชาวไทยอยู่หลายแห่ง มีสถานศึกษาอยู่ในพื้นที่เป็นจำนวนมาก มีพื้นที่บริเวณในคูเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ซึ่งมีความเป็นเมืองเก่าและเป็นเอกลักษณ์ของล้านนา โดยจากจากอดีตมาจนถึงปัจจุบันก็ได้มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาพื้นที่ รวมทั้งการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนที่ได้มีการถ่ายโอนมาให้แก่เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การบริหารและพัฒนาต่างๆ ในพื้นที่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จึงมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับหลายภาคส่วนและหลายหน่วยงาน ซึ่งย่อมจะต้องประสบปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่กับหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค อาทิ ความไม่ชัดเจนของบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานจริงระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับหน่วยงานอื่นในพื้นที่ซึ่งทับซ้อนกัน ซึ่งส่งผลให้ประชาชนสับสนหรือเข้าใจผิดจนจายสนับสนุนในการปฏิบัติงานให้แก่เทศบาลนครเชียงใหม่ อาทิ งบประมาณ บุคลากร และอำนาจ ที่น้อยเกินไป ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ทั้งหมดที่มีอยู่และที่ได้รับการถ่ายโอนซึ่งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และระเบียบกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานที่ล้าสมัย ไม่สอดคล้อง กับสภาพสังคม ความต้องการของประชาชน และสถานการณ์จริงในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ภายใต้กรอบและสภาพการณ์ปัจจุบันซึ่งการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังผ่านมาเพียงไม่กี่สิบปี ตลอดจนข้อจำกัดจากความหวงแหนในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ภายใต้กรอบความคิดของข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ยังไม่ให้การยอมรับและความศรัทธาในความสามารถและศักยภาพของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่เกิดขึ้นมาภายหลัง ซึ่งปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เหล่านี้ ย่อมจะส่งผลให้เทศบาลนครเชียงใหม่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระหรือเต็มที่ตามศักยภาพเท่าที่ควรจะเป็น ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารและพัฒนาประเทศในภาพรวมอีกด้วย

ดังนั้นความพยายามและการร่วมมือกันจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ในการแก้ไขปัญหาดังที่ได้กล่าวถึงตลอดการวิจัยในครั้งนี้ เกี่ยวกับการทับ

ซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ในการปฏิบัติงานในประเด็นด้านต่างๆ รวมถึงการปรับบทบาทท่าที และทัศนคติที่มีระหว่างกัน จึงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการร่วมมือกันอย่างแท้จริงและเกิดการปฏิบัติตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งย่อมจะส่งผลให้บริหารและพัฒนาประเทศในภาพรวมเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในภาพรวมมากยิ่งขึ้น

5.3 ข้อเสนอแนะ

ในการวิจัยเรื่องปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ในการจัดบริการสาธารณะ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ในครั้งนี้ทำให้ผู้วิจัยได้ตระหนักว่าจากแนวคิดเรื่องการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ลงสู่ท้องถิ่น ได้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทวีบทบาทและความสำคัญในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่เพื่อประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเป็นอย่างมาก โดยหัวใจสำคัญอาจจะอยู่ที่รูปแบบและลักษณะการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีคณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแรงจูงใจที่จะต้องปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เพื่อบำบัดทุกข์ บำรุงสุข และสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ จากภายนอก และนอกจากนี้ข้อเท็จจริงที่ว่าผู้บริหารหรือทีมงานที่มาจากการสรรหาหรือเลือกตั้งจากบุคลากรภายในท้องถิ่นย่อมจะมีความเข้าใจในสภาพปัญหาและความต้องการ รวมทั้งปัจจัยแวดล้อมต่างๆ ภายในท้องถิ่นมากกว่าบุคลากรจากภายนอก ก็เป็นข้อเท็จจริงที่มีน้ำหนัก ดังนั้น การบริหารและพัฒนาประเทศภายใต้หลักของการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น จึงเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้อง และยังส่งผลต่อการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนให้แก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอีกด้วย

อย่างไรก็ตามในการปฏิบัติงานจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้รับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ด้านต่างๆ มาจากหลายหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ตาม กลับเกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นมากมายจากปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคก็ตาม ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ดังกล่าวมาแต่เดิม หรือปัญหาที่เกิดจากความไม่สมบูรณ์ของการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ อาทิ ขาดงบประมาณ เทคนิควิธีการ หรือบุคลากรสนับสนุนในการดำเนินการในภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น ส่งผลให้การปฏิบัติงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากเท่าที่ควร

ดังนั้นจากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ สามารถสรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนว
ทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัด
เชียงใหม่ ภายใต้การทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่และพื้นที่ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่กับ
หน่วยงานต่างๆ ซึ่งก็เป็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งใน
ลักษณะที่ใกล้เคียงกัน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่
ที่ได้รับได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้ดังต่อไปนี้

1. เมื่อพิจารณาแล้วเห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นเป็นกลไก
สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศไปสู่ความเจริญ มั่นคง และเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ดังนั้น
ความจริงใจในการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่จากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วน
ภูมิภาคจึงเป็นสิ่งสำคัญและเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ และ
ปัจจัยสนับสนุนในการปฏิบัติงานต่างๆ ตามอำนาจและหน้าที่ ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานให้มี
ประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งในด้านงบประมาณ อำนาจ หน้าที่ ฯลฯ โดยหน่วยงานราชการ
ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถปรับบทบาทหรือภารกิจของตนเองในการให้การสนับสนุน
แนะนำทางเทคนิคและทางวิชาการ รวมถึงการกำกับดูแลให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มุมมองหรือทัศนคติในเชิงลบต่อท้องถิ่นซึ่ง
เป็นหน่วยงานราชการที่เกิดขึ้นมาภายหลัง การหวังผลงาน อำนาจ งบประมาณ จึงเป็นเสมือน
อุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศชาติในภาพรวม ทั้งนี้การปรับบทบาทและท่าทีในความเป็นจริงของ
ทุกฝ่ายดังกล่าวช่วยส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพัฒนาประเทศใน
ภาพรวม ต่อไป

2. ในการให้การสนับสนุนด้านต่างๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้มีศักยภาพ
ในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นนั้น ในขณะเดียวกันก็ควรมีการกำหนดระเบียบกฎหมาย องค์กรหรือ
หน่วยงาน และกลไกในการติดตามตรวจสอบการทำงานที่เข้มข้นในการกำกับดูแลให้ท้องถิ่น
ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อยู่ในระเบียบวินัย ไม่บกพร่องต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้น
การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายใดๆ ทั้งนี้ควรดำเนินการในลักษณะของการตรวจสอบ ควบคุม แต่
มิใช่ในลักษณะของการจ้องจับผิด เนื่องจากจะทำให้เกิดความขัดแย้งหรือทัศนคติที่ไม่ดีระหว่างกัน
และเมื่อตรวจพบการกระทำผิดหรือการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็สามารถดำเนินการ
ลงโทษได้ตามกฎหมายอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเป็นไปตามเจตนารมณ์

ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

3. ควรมีการแก้ไขระเบียบกฎหมายบางฉบับที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานในแต่ละด้าน ให้มีความทันสมัยต่อปัจจัยแวดล้อม สถานการณ์ปัจจุบันและมีความสอดคล้องกับสภาพสังคม ความต้องการของประชาชน และสถานการณ์จริงในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะสามารถช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ครอบคลุมทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานจริง และสามารถจัดการกับสถานการณ์เฉพาะหน้าได้ทันทั่วถึง รวมถึงสามารถป้องกันมิให้ประชาชนกระทำผิดในด้านต่างๆ ได้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย

4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดสรรและใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด รอบคอบ คุ่มค่า และเป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และควรเร่งพัฒนาศักยภาพของตนเอง ในด้านต่างๆ รวมถึงการพัฒนาความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากรเพื่อให้มีศักยภาพมากขึ้นในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และในการปฏิบัติงานตามภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่ได้รับ ซึ่งนอกจากจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติในภาพรวมแล้ว ยังจะช่วยส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคได้มากยิ่งขึ้นอีกด้วย