

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวข้างต้น เห็นได้ว่าแนวความคิดในการจัดตั้งแขวงของเทศบาลนคร เชียงใหม่ ในระยะเริ่มแรกมีเหตุผล มีความชัดเจนแน่นอน กล่าวคือ เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่การให้บริการ ประชาชนของเทศบาลนครเชียงใหม่ โดยกระจายงานบริการต่าง ๆ ของเทศบาลนครเชียงใหม่ ไปบริการประชาชนที่สำนักงานแขวง โดยตรงเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก และรวดเร็ว เนื่องจากเทศบาลนครเชียงใหม่มีปริมาณงานสูงมาก และสำนักงานเทศบาลมีขนาดคับแคบ ไม่สามารถให้บริการประชาชนด้วยความสะดวก และรวดเร็วเท่าที่ควร การจัดตั้งแขวงจึงเป็น มาตรการสำคัญในการเพิ่มสมรรถนะและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร เชียงใหม่ ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลง ไปอย่างรวดเร็วได้ระดับหนึ่ง

การจัดตั้งแขวงในครั้งนี้กล่าวได้ว่า ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทาง โครงสร้างของ เทศบาลที่สำคัญเป็นครั้งแรก นับตั้งแต่มีการจัดตั้งเทศบาลตาม พ.ร.บ. การเทศบาล พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา โดยมีการกระจายหน่วยงานหรือสาขาลงครอบคลุมทั้งพื้นที่ และการเปลี่ยนแปลงทาง โครงสร้างครั้งนี้นับว่าน่าจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานของเทศบาลนคร เชียงใหม่อย่างมากเพราะ เป็นการเปิดโอกาสให้เทศบาลนครเชียงใหม่ มีอิสระ ในทาง เลือกตัดสินใจทางอำนาจในการ กระจายอำนาจบริหาร ไปยังผู้บริหารระดับล่างหรือผู้พื้นที่ เพื่อแก้ไข ปัญหาของท้องถิ่นอันสลับซับซ้อน และหลากหลาย แตกต่างจากเทศบาลอื่น ๆ ได้โดยอิสระ รวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามหลักการ บริหารแต่การนี้กลับเป็นว่า ในทางปฏิบัติเทศบาลนครเชียงใหม่ เลือกตัดสินใจที่จะรวมอำนาจวินิจฉัย สั่งการไว้เช่นเดิม โดยเลือกกระจายงานบางประเภทให้แขวงไปปฏิบัติ และบางประเภทสงวนไว้ ให้เทศบาลนครเชียงใหม่ปฏิบัติเช่นเดิม นโยบายของคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ผ่านมา จึงเป็นไปในทางไม่สนับสนุน ไม่ให้ความสำคัญต่อการพัฒนา ปรับปรุงคุณภาพงานบริการของแขวง ทั้ง ๆ ที่ไม่มีปัญหาหรือข้อจำกัดด้านเงินงบประมาณในส่วนนี้แต่อย่างใด จึงไม่น่าแปลกใจว่าเหตุใด ปัญหาของเทศบาลนครแห่งนี้ปัจจุบันจึงคงอยู่ในระดับที่สูง ทั้ง ๆ ที่เทศบาลนครเชียงใหม่มีศักยภาพ ในการบริหารการจัดการในระดับที่สูงยิ่งกว่าเทศบาลอื่น ๆ ดังนั้นการจัดตั้งแขวงของเทศบาลนคร เชียงใหม่ จำนวน 4 แขวงตามหลักการที่กล่าวอ้างจะเป็นการแบ่งเบาภาระของเทศบาลนคร เชียงใหม่ได้มากน้อยเพียงใด และการจัดตั้งแขวงดังกล่าวจะเป็นมาตรการสำคัญในการเพิ่ม

สมรรถนะ และประสิทธิภาพในการให้บริการของเทศบาลนครเชียงใหม่ได้จริงหรือไม่จึงเป็นข้อที่น่าสนใจ

ในการศึกษาค้างครั้งนี้มีประเด็นที่จะทำการศึกษาค้าง 2 ประเด็นคือ

1. การจัดตั้งแขวงของเทศบาลนครเชียงใหม่มีผลต่อการเพิ่มสมรรถนะและประสิทธิภาพในการบริการประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้จริงหรือไม่เพียงไร
2. เทศบาลนครเชียงใหม่ได้กระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่แขวงแท้จริงหรือไม่และการกระจายอำนาจดังกล่าวบังเกิดผลดีเพียงใด

โดยมีสมมุติฐานที่จะต้องทำการพิสูจน์ในการศึกษาค้างนี้อยู่ 2 ประการคือ

1. การจัดตั้งแขวงทำให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็วในการรับบริการและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดี
2. ประเภทและลักษณะของงานที่เทศบาลนครเชียงใหม่ ได้กระจายอำนาจให้แขวงรับไปปฏิบัติเพื่อบริการประชาชนยังไม่เหมาะสม จึงยังไม่เกิดผลดีโดยสมบูรณ์

โดยขอบเขตการศึกษาค้างนี้จะศึกษาแขวงของเทศบาลนครเชียงใหม่ทั้ง 4 แขวง ได้แก่ แขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ แขวงเม็งราย และแขวงศรีวิชัย ในส่วนของการออกแบบสอบถามได้แบ่งกลุ่มเป้าหมายออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่

1. กลุ่มประชาชนซึ่งมาติดต่อรับบริการจากแขวงทั้ง 4 แขวง ๆ ละ 500 ชุด รวม 2,000 ชุด
2. กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของทุกแขวง จำนวนรวม 126 ชุด
3. กลุ่มหัวหน้าส่วนราชการระดับกองของเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวนรวม 16 ชุด
4. กลุ่มคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 5 ชุด

และต่อไปนี้จะกล่าวถึงผลที่ได้จากการศึกษาค้างนี้ทั้ง 2 ประเด็น เพื่อที่จะนำมาสู่การพิสูจน์สมมุติฐานในการศึกษาค้างนี้ต่อไป

### การจัดตั้งแขวงกับการเพิ่มสมรรถนะและประสิทธิภาพในการบริการประชาชน

จากการศึกษาในครั้งนี้ โดยใช้กลุ่มคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ กลุ่มหัวหน้าส่วนราชการระดับกองของเทศบาลนครเชียงใหม่ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของแขวง และกลุ่มประชาชนที่มาติดต่อราชการที่แขวงเป็นกลุ่มศึกษา ปรากฏว่าทุกฝ่ายเห็นพ้องกันว่า การจัดตั้งแขวงเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างมากในการรับบริการซึ่งมีความสะดวกมากกว่าการไปรับบริการรวมกัน ณ เทศบาลนครเชียงใหม่แต่เพียงแห่งเดียว ในด้านภาระหน้าที่กลุ่มหัวหน้าส่วนราชการฯ ส่วนใหญ่เห็นว่าการให้บริการของแขวงขณะนี้ไม่ทำให้ภาระหน้าที่การให้บริการของกองต่าง ๆ ลดน้อยลง หรือเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของกองต่าง ๆ แต่อย่างใด กล่าวอีกนัยหนึ่งการจัดตั้งแขวงยังไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลเพียงพอ ในการช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่ ด้านความสะดวก รวดเร็วในการให้บริการของแขวง จากการศึกษาปรากฏว่าประชาชนร้อยละ 42.1 จากทั้งหมดทุกแขวงเห็นว่าการให้บริการของแขวงยังไม่สะดวก รวดเร็ว ซึ่งแม้สัดส่วนดังกล่าวจะมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 50 ของผู้ที่เห็นในทางตรงข้าม แต่การที่มีผู้แสดงความคิดเห็นในเชิงลบในสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ 42.1 เช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า การให้บริการของแขวงยังไม่ราบรื่นมีปัญหาอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนเกิดความไม่พอใจ และสมควรต้องพิจารณาหาทางแก้ไขต่อไป นอกจากนี้ยังพบว่าขอบเขตการให้บริการของแขวงยังอยู่ในระดับจำกัด กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 89.6 จากทุกแขวง เห็นว่างานบริการของแขวงมีน้อยเกินไป ไม่ครอบคลุมครบถ้วนตามความต้องการรับบริการของประชาชน

กล่าวโดยสรุปก็คือ การจัดตั้งแขวงของเทศบาลนครเชียงใหม่มีผลต่อการเพิ่มสมรรถนะและประสิทธิภาพในการบริการประชาชน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ในระดับต่ำหรือค่อนข้างน้อย หรืออีกนัยหนึ่งประชาชนยังไม่ได้รับความสะดวก รวดเร็วในการรับบริการจากแขวง และการให้บริการของแขวงยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากนัก

### เทศบาลนครเชียงใหม่กับการกระจายอำนาจสู่แขวง

จากการศึกษากลุ่มคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ ปรากฏว่าส่วนใหญ่มีแนวความคิดในเชิงอนุรักษ์ไม่เห็นด้วย หรือคัดค้านการกระจายอำนาจสู่แขวง โดยร้อยละ 60 เห็นว่าชอบ

เขตภารกิจของแขวงในปัจจุบัน หรืองานของแขวงที่จัดทำให้แก่ประชาชนขณะนี้มีความเหมาะสมเพียงพอแล้ว ในขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 89.6 เจ้าหน้าที่ร้อยละ 61.2 และหัวหน้าส่วนราชการระดับกองร้อยละ 87.5 เห็นว่างานบริการของแขวงขณะนี้ยังมีจำนวนน้อยเกินไป สมควรมีการกระจายงานหรือมอบหมายงานให้แขวงดำเนินการมากขึ้น ซึ่งกล่าวได้ว่างานของแขวงในปัจจุบันยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัดมาก งานบางประเภทที่เทศบาลนครเชียงใหม่จัดทำอยู่ เช่น งานบัตรประจำตัวประชาชน งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ งานรักษาพยาบาล งานสังคมสงเคราะห์ และงานควบคุมอาคาร ฯลฯ ซึ่งเป็นงานติดต่อกับประชาชนโดยตรง สามารถจะมอบหมายให้แขวงดำเนินการจัดทำแทนเทศบาลนครเชียงใหม่ได้ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นจะต้องพิจารณาถึงการมอบหมายอำนาจหน้าที่ หรือการกระจายอำนาจบริหารกับการให้อิสระในด้านการงบประมาณในระดับที่เหมาะสมควบคู่กันไปด้วย

กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจให้แก่แขวงต่าง ๆ ของเทศบาลนครเชียงใหม่ในปัจจุบันยังอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย ไม่เหมาะสม เพียงพอแก่การบริหารงานของแขวงในการจัดทำบริการให้แก่ประชาชน ความไม่สมดุลของการกระจายอำนาจตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการ หรือกระจายงานมีส่วนสัมพันธ์กันอย่างมากต่อสมรรถนะและประสิทธิภาพในการให้บริการของแขวง ซึ่งปรากฏว่าขณะนี้ยังไม่เป็นที่พอใจของประชาชนมากนัก

#### ผลการทดสอบสมมุติฐาน

กล่าวโดยสรุป ผลของการศึกษาครั้งนี้ได้ผลในทางตรงข้ามกับสมมุติฐานข้อที่ 1 ดังนี้

- (1) การจัดตั้งแขวงทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากขึ้น แต่ประชาชนยังไม่ได้รับความสะดวก รวดเร็วในการรับบริการจากแขวงเท่าที่ควร และการให้บริการของแขวงยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้พอเพียง และได้ผลยืนยันสมมุติฐานข้อที่ 2 ดังนี้
- (2) ประเภทและลักษณะของงานที่เทศบาลนครเชียงใหม่ ได้กระจายอำนาจให้แขวงรับไปปฏิบัติเพื่อบริการประชาชนไม่เหมาะสม จึงยังไม่เกิดผลดีโดยสมบูรณ์

### ข้อเสนอแนะ

สิ่งสำคัญอันดับแรกในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการเพิ่มสมรรถนะ และประสิทธิภาพในการบริการของเทศบาลนครเชียงใหม่ในรูปของการจัดตั้งแขวงคือ การพิจารณาทบทวนนโยบายการกระจายอำนาจของเทศบาลแห่งนี้ว่าจะมีแนวทางที่ชัดเจนอย่างไร หากคณะผู้บริหารมีความตั้งใจจริงที่จะทำให้แขวงมีศักยภาพในการให้บริการประชาชนอย่างได้ผลสมบูรณ์เต็มที่แล้ว การกระจายอำนาจ การวินิจฉัยสั่งการ กระจายงาน รวมถึงการพัฒนาระบบงานและอื่น ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อความเข้มแข็งของแขวงย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนี้ยังมีรายละเอียดปลีกย่อยอีกหลายประการ ได้แก่

1. ควรมีการพิจารณากรอบอัตรากำลังของแขวงตามข้อเท็จจริง ในฐานะของสาขาหรือเทศบาลย่อย ๆ แยกเป็นอิสระมากกว่าการพิจารณาโดยรวมของเทศบาลนครเชียงใหม่ หรือตามเกณฑ์ข้อจำกัดทางงบประมาณเพราะแม้ว่าจังหวัดหรือสำนักงาน ก.ท. จะจำกัดด้านอัตรากำลังประจำหรือพนักงานเทศบาล แต่ในข้อเท็จจริงแขวงก็ต้องหลีกเลี่ยงโดยการบรรจุ หรือยืมตัวลูกจ้างชั่วคราวมาทดแทนอยู่ดี และจะทำให้เกิดปัญหาด้านคุณภาพของบุคลากรดังเช่นปัจจุบัน

2. ควรส่งเสริม ชวัญ และกำลังใจของเจ้าหน้าที่ประจำแขวงให้มากกว่าที่เป็นอยู่ เช่น ผู้บริหารควรยึดถือระบบคุณธรรมมากกว่าระบบอุปถัมภ์ การพิจารณาความดีความชอบ ควรนำผลงานมาพิจารณาด้วยใจเป็นธรรม ไม่ควรนำความสัมพันธ์ส่วนตัวมาใช้ตัดสินว่าใครควรได้ 2 ชั้น นอกจากนี้ควรสนับสนุนด้านวัสดุอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานของแขวงให้ทัดเทียมกับสำนักงานใหญ่ และผู้บริหารควรออกเยี่ยมเยียนเจ้าหน้าที่ประจำแขวงเพื่อทราบปัญหา และเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีต่อกัน ทำให้เจ้าหน้าที่มีความรู้สึกที่ผู้บริหารเอาใจใส่ไม่ทอดทิ้ง อันก่อให้เกิดกำลังใจในการทำงานบริการประชาชน

3. ควรมีการกระจายงานให้แขวงดำเนินการมากขึ้น เช่น งานส่งเสริมสุขภาพ งานรักษาพยาบาล งานสังคมสงเคราะห์ งานการศึกษา งานไฟฟ้า งานควบคุมอาคาร งานบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนสามารถมารับบริการงานที่แขวงได้ครบถ้วน และครอบคลุมงานทุกประเภท

4. ควรมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แขวงมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันเทศบาลได้มอบอำนาจการตัดสินใจให้แขวงดำเนินการอยู่ในวงจำกัด เฉพาะเรื่องภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย เรื่องเกี่ยวกับงานทะเบียนราษฎร งานใบอนุญาตประกอบการค้าอันเป็นที่รังเกียจหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพเท่านั้น เทศบาลจึงควรที่จะมอบอำนาจตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร การสั่งอนุมัติให้ดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับงานไฟฟ้า งานสังคมสงเคราะห์ งานสัตวแพทย์ งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ ฯลฯ เพิ่มขึ้นอีกเพื่อความสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน

5. ควรมีการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง ให้แก่แขวงให้สอดคล้องตามหลักการกระจายอำนาจ ทั้งนี้เพื่อให้แขวงมีความคิดที่อิสระเพียงพอในด้านการจัดการหรือแก้ไขปัญหาของตนเอง

6. ควรมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่ในทุกระดับอย่างสม่ำเสมอ ต่อเนื่อง เพื่อพัฒนาบุคลากรและเพิ่มประสิทธิภาพ และขวัญ กำลังใจในการปฏิบัติงานบริการประชาชน

7. ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ทราบถึงระเบียบการติดต่อราชการ การปฏิบัติตนในการขอรับบริการ เอกสาร หลักฐาน ลักษณะงานที่ให้บริการ สถานที่ ข้อจำกัดของเทศบาลและแขวง และอื่น ๆ เพื่อเป็นการสร้างความรู้ความเข้าใจ และทัศนคติที่ดีโดยใช้สื่อทางวิทยุกระจายเสียง หอกระจายข่าว หรือเอกสารแผ่นพับ เป็นต้น

8. ควรมีการจัดสร้างสำนักงานแขวง พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกให้ครบทั้ง 4 แขวง โดยอาจบรรจุไว้ในแผน 5 ปีของเทศบาล และมีการดำเนินการก่อสร้างปีละ 1 แห่ง

ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษาวิจัยการกระจายอำนาจของเทศบาลอื่น ๆ ในรูปแขวง เช่น เทศบาลเมือง  
ชลบุรี เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครนนทบุรี โดยศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อให้การศึกษา  
มีความถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น และพัฒนาให้แขวงมีศักยภาพ สมรรถนะในการบริการประชาชนได้ดี  
ยิ่งขึ้น