



บทที่ 1

บทนำ

1. สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา

ความคิดริเริ่มในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล มีขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยครั้งนั้น ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการประชาภิบาลขึ้นเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2470 เพื่อศึกษาตุงานกิจการสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ในประเทศและต่างประเทศใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ชวา ย่องกง ฟิลิปปินส์ และศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศตะวันตก ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ความคิดนี้ยังไม่เป็นผลสำเร็จ ก็เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศขึ้นเสียก่อนเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ทำให้ความคิดดังกล่าวต้องถูกล้มเลิกไป

หลังจากเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศ แนวความคิดในการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนเป็นประเด็นทางการเมืองที่สำคัญ และต้องรีบดำเนินการโดยเร่งด่วน เพื่อสร้างความชอบธรรมในการยึดอำนาจการปกครองของคณะราษฎร ดังนั้นรัฐบาลของคณะราษฎรจึงได้ตรา "พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476" ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรก ที่จัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล โดยการยกฐานะตำบลต่าง ๆ ที่มีอยู่ขณะนั้นจำนวนประมาณ 4,800 ตำบลทั่วประเทศขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด

ต่อมาปรากฏว่า การจัดตั้งเทศบาลโดยการยกฐานะของตำบลนั้นไม่สามารถจะดำเนินการได้ครบทุกตำบล เพราะฐานะของตำบลแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันมาก จวบจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2489 ปรากฏว่าสามารถจัดตั้งเทศบาลได้เพียง 117 แห่งเท่านั้น¹ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเทศบาลในระยณะนั้น มี 3 ประการ คือ

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, ปัญหาและแนวทางปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลไทย (กรุงเทพ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2529), หน้า 16 - 21.

1. เป็นเครื่องมือเผยแพร่รูปแบบการปกครองระบบรัฐธรรมนูญของคณะราษฎร
2. เป็นการฝึกให้ราษฎรเข้าใจและเรียนรู้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย²
3. เป็นการเร่งให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นได้ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว³

ปัจจุบัน การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลได้เจริญก้าวหน้าขึ้นโดยลำดับ มีการจัดตั้งครบในทุกจังหวัดทั่วประเทศ จำนวน 139 แห่ง และได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ดีที่สุด เหมาะสมสอดคล้องกับการปกครองระดับชาติ มีอำนาจปกครองตนเองที่สมบูรณ์ที่สุด⁴ แต่ปรากฏว่าเทศบาลจำนวนมากกำลังเผชิญปัญหาในการไม่สามารถตอบสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเนื่องจากท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และมีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ขณะที่โครงสร้างของเทศบาลซึ่งใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมสอดคล้องกับชุมชนท้องถิ่น

เทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นเทศบาลขนาดใหญ่มีพื้นที่รับผิดชอบ 40 ตร.กม. มีประชากรในเขตเทศบาลไม่น้อยกว่า 500,000 คน เป็นเมืองที่มีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วมาก อันเนื่องมาจากเป็นศูนย์กลางการเมืองการปกครองภาคเหนือในอดีต มีการสั่งสมวัฒนธรรม ชนบธรรมเนียม ประเพณีที่โดดเด่นเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตน และมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ตลอดจนภูมิประเทศที่สวยงาม ทำให้เชียงใหม่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญที่สุดในภาคเหนือ เป็นผลให้อุตสาหกรรมเกี่ยวกับการท่องเที่ยวขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นศูนย์กลางด้านธุรกิจ การค้า และการบริการของภาคเหนือ มีการคมนาคมขนส่งที่สะดวก รวดเร็ว ทั้งทางรถยนต์ ทางรถไฟ และทางอากาศ เป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัย สถาบันการศึกษาที่สำคัญ ๆ หลายแห่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนดึงดูดให้มีนักท่องเที่ยวเดินทาง เข้ามาท่องเที่ยวในจังหวัดเชียงใหม่อย่างมาก โดยใน

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 20

³ กระมล ทองธรรมชาติ, ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2530), หน้า 18.

⁴ ประหยัด หงษ์ทองคำ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, อ่างแล้ว, หน้า 22.

ปี พ.ศ.2533 มีนักท่องเที่ยวสูงถึง 2.86 ล้านคน และมีรายได้จากนักท่องเที่ยวประมาณ 6,600 ล้านบาท⁵ และส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐาน แรงงานและประชากรจากภาคและจังหวัดอื่นเข้ามาประกอบอาชีพ ตั้งถิ่นฐานในจังหวัดเชียงใหม่มากขึ้น ทำให้จังหวัดเชียงใหม่โดยเฉพาะในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มีการก่อสร้างอาคารที่พักอาศัย และอาคารธุรกิจต่าง ๆ เพื่อรองรับแรงงาน และธุรกิจการท่องเที่ยวอย่างมาก กล่าวคือในช่วง พ.ศ.2529 - 2533 มีผู้ได้รับอนุญาตปลูกสร้างโรงงาน คอนโดมิเนียม ตึกแถว บ้านเรือน อาคารต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 5,036 ราย เฉพาะในปี พ.ศ.2531 - 2532 มีผู้ได้รับอนุญาตปลูกสร้างอาคารรวม 2,334 ราย และในจำนวนนี้เป็นการขอปลูกสร้างคอนโดมิเนียม อาคารสูง มากที่สุด⁶

เทศบาลนครเชียงใหม่ จึงต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ อย่างมากมาย ได้แก่ ปัญหาการจราจรติดขัด ปัญหาการเพิ่มของประชากรอย่างรวดเร็ว ปัญหาโครงสร้างการเติบโตของเมือง ปัญหาชุมชนแออัดซึ่งในปัจจุบันมีจำนวน 15 แห่ง⁷ ปัญหาด้านสาธารณสุข โภค ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษ เช่น น้ำเสีย อากาศเสีย เสียงดังรบกวน ชยะมูลฝอยสิ่งปฏิกูล ปัญหาการให้บริการต่าง ๆ ดังนั้นเทศบาลนครเชียงใหม่ จึงได้จัดตั้งแขวงและเปิดให้บริการประชาชนเป็นการถาวรเมื่อปี พ.ศ.2532 จำนวน 4 แห่ง คือ แขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ แขวงเม็ງราย และแขวงศรีวิชัย เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่ และกระจายงานบริการต่าง ๆ ของเทศบาลนครเชียงใหม่ ไปบริการประชาชนที่แขวงโดยตรง

⁵ อรรถชา กัมปนาทแสนยากร, "ปัญหา รูปแบบการปกครองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่," (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหาร สาขาวิชาการเมืองและการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2535), หน้า 81 - 82.

⁶ เทศบาลนครเชียงใหม่, รายงานประจำปี พ.ศ.2534, หน้า 81 - 82.

⁷ เทศบาลนครเชียงใหม่, อ้างแล้ว, หน้า 189.

อย่างไรก็ดี จากการสำรวจสภาพปัญหาของเทศบาลนครเชียงใหม่ จากกลุ่มตัวอย่างในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ในปัจจุบัน ปรากฏว่า เทศบาลนครเชียงใหม่กำลังประสบปัญหาเพิ่มขึ้น สลับซับซ้อน จำนวนไม่น้อยกว่า 22 ปัญหา เรียงตามลำดับความสำคัญของปัญหาดังนี้⁸

1. การจราจรติดขัด
2. งบประมาณไม่เพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น
3. การจัดการมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลยังไม่ดีพอ
4. ทางระบายน้ำไม่ทั่วถึงและเพียงพอ
5. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
6. คุณภาพน้ำในแหล่งน้ำสาธารณะ
7. ขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
8. ชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเขตเมือง
9. สวนสาธารณะไม่เพียงพอ
10. ประสิทธิภาพและสมรรถนะในการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาล
11. การจัดการศึกษา
12. การป้องกันรักษาและส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนยังไม่ทั่วถึง
13. การใช้ที่ดินไม่เป็นระเบียบ
14. ผลงานวิจัยและวางแผนด้านการศึกษา
15. การด้อยโอกาสทางการศึกษา
16. สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว
17. ประชาชนขาดความรู้ ความสนใจเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่น
18. ความยากจนในเขตเมือง
19. เครื่องมือเครื่องใช้และสถานที่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ

⁸ กองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครเชียงใหม่, "แผนพัฒนาเทศบาลนครเชียงใหม่ ระยะปานกลาง พ.ศ. 2535 - 2539 (เชียงใหม่ : แสงศิลป์การพิมพ์, 2535), หน้า 113.

20. โรงฆ่าสัตว์ชำรุดทรุดโทรม

21. ไฟฟ้าสาธารณะไม่ทั่วถึง

22. งานสารบรรณและการจัดเก็บข้อมูลของทางราชการยังไม่ดีพอ

ดังนั้นจึงเป็นที่น่าศึกษาว่า การกระจายอำนาจของเทศบาลนครเชียงใหม่ ให้แก่แขวง
ทั้ง 4 แขวงเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ ไปสู่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และครอบคลุม
ปัญหาอันหลากหลายของเทศบาลนครเชียงใหม่ได้มากน้อยเพียงใด

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อให้ทราบทัศนคติของประชาชนต่อการจัดตั้งแขวง
- 2.2 เพื่อให้ทราบถึงการกระจายอำนาจให้แก่แขวงว่ามีความเหมาะสม และตอบสนอง
ความต้องการของประชาชนได้มากน้อยเพียงใด
- 2.3 เพื่อให้ทราบทัศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของแขวง เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ
แขวง
- 2.4 เพื่อให้ทราบทัศนคติของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ เกี่ยวกับการจัดตั้งแขวง

3. สมมติฐานของการวิจัย

- 3.1 การจัดตั้งแขวงทำให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็วในการรับบริการและ
ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดี
- 3.2 ประเภทและลักษณะของงานที่เทศบาลนครเชียงใหม่ ได้กระจายอำนาจให้แขวง
รับไปปฏิบัติเพื่อบริการประชาชนยังไม่เหมาะสม จึงยังไม่เกิดผลดีโดยสมบูรณ์

4. แนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

กระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง การมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่
กระทำโดยผู้บริหารระดับสูง ไปสู่ผู้บริหารระดับต่าง ๆ ภายในองค์การในกรณีที่ผู้บริหารระดับสูง
มอบหมายอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจลงมายังผู้บริหารระดับต่ำกว่าอย่างเป็นระบบในองค์การ ผล
ก็คือองค์การนั้นจะมีการกระจายอำนาจมาก ในทางกลับกันหากผู้บริหารระดับสูงสงวนอำนาจการ

ตัดสินใจไว้ในส่วนกลางในระดับสูง ย่อมแสดงว่าองค์กรนั้นมีการรวมอำนาจไว้มาก ดังนั้นการจะพิจารณาถึงลักษณะการกระจายอำนาจหรือรวมอำนาจในองค์กร จึงพิจารณาได้จากขนาดความมากน้อยของอำนาจที่ถูกมอบหมายไป หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ จำนวนและชนิดของการตัดสินใจที่มีการมอบหมายให้กับผู้บริหารระดับที่อยู่ต่ำลงไปเป็นสำคัญ เมื่อใดที่จำนวนของการตัดสินใจของผู้บริหารระดับต่ำมีมาก และเป็นเรื่องที่สำคัญก็แสดงว่า ขนาดของการกระจายอำนาจมีอยู่สูงด้วย^๑ หากการมอบอำนาจหน้าที่น้อยก็่อมมีการรวมอำนาจไว้มาก อย่างไรก็ตามในโลกแห่งความเป็นจริงไม่ปรากฏว่ามีองค์กรใดที่สามารถรวมอำนาจไว้ได้อย่างเต็มที่ หรือกระจายอำนาจออกไปทั้งหมดได้ เนื่องจากจะทำให้อำนาจหน้าที่ทั้งหมดขององค์กรตกอยู่ที่ผู้บริหารระดับสูง เพียงคนเดียว ขณะที่การกระจายอำนาจอย่างเต็มที่ จะทำให้อำนาจหน้าที่ทั้งหมดจะตกอยู่กับผู้บริหารระดับต่ำขององค์กร ในองค์กรทุกแห่งจะมีการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจในขนาดหนึ่งที่เหมาะสมเท่านั้น

การรวมอำนาจ และการกระจายอำนาจมักถูกใช้แสดงลักษณะแผนผังการจัดองค์การ หรือการแบ่งส่วนราชการ ตัวอย่างเช่น องค์กรใดองค์กรหนึ่งอาจถูกกล่าวว่า มีการกระจายอำนาจ หากมีสำนักงานสาขาหลายแห่ง หรือมีการรวมอำนาจ หากมีสำนักงานใหญ่แต่เพียงแห่งเดียวเท่านั้น ตามหลักการบริหารส่วนใหญ่ การรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจพิจารณาได้จากขนาดของการมอบหมายอำนาจหน้าที่เท่านั้น มิใช่ลักษณะของโครงสร้างองค์กรดังที่กล่าวข้างต้น แต่กล่าวได้ว่ายังมีการจัดโครงสร้างในลักษณะขยาย หรือมีสาขามากขึ้นก็ยิ่งต้องมีความสัมพันธ์กับการกระจายอำนาจมากขึ้นด้วยนั่นเอง

ความมากน้อยของการกระจายอำนาจในองค์กรจะสะท้อนให้เห็นปรัชญาการบริหารของผู้บริหารระดับสูงในองค์กรนั้น การกระจายอำนาจจะนำไปสู่การพัฒนาความคิดริเริ่ม ส่งเสริม

^๑ ธงชัย สันติวงศ์, หลักการจัดการ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2536), หน้า 91.

ความคล่องตัว และพัฒนาผู้บริหาร โดยยอมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเรียนรู้ทักษะทางการบริหาร ตรงกันข้ามการรวมอำนาจจะส่งเสริมการควบคุม การประสานงาน ความเป็นมาตรฐานหรือแบบอย่างเดียวกัน และความประหยัด

ปัจจัยที่กำหนดขนาดการมอบหมายอำนาจหน้าที่

1. ความสำคัญของการตัดสินใจ

หากเรื่องที่ต้องตัดสินใจมีความสำคัญมากเท่าใด ก็มักจะต้องทำ ณ ระดับสูงของโครงสร้างขององค์การมากขึ้นเท่านั้น เช่น เรื่องของงบประมาณ ค่าใช้จ่ายที่สำคัญ นโยบายสำคัญ ๆ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ ลักษณะงาน ภารกิจ เรื่องที่มีผลกระทบต่อองค์การโดยส่วนรวม หรือการตัดสินใจในเรื่องใหม่ ๆ

2. ขนาดขององค์การ

องค์การขนาดเล็ก ผู้บริหารระดับสูงอาจรวมอำนาจการตัดสินใจเรื่องที่มีความสำคัญและมีความสำคัญรองลงมาไว้เองทั้งหมด ขณะที่องค์การขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจมากขึ้น อำนาจหน้าที่จึงต้องถูกถ่ายโอนจากผู้บริหารระดับสูง ไปยังผู้บริหารที่อยู่ต่ำกว่าลงไป ทั้งนี้ผู้บริหารแต่ละระดับควรมีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจเรื่องที่มีประสบการณ์ และคุณสมบัติที่พอจะตัดสินใจได้ ควรให้ระดับที่ต่ำกว่าตัดสินใจเรื่องในระดับนั้นสามารถตัดสินใจได้

3. แบบและปรัชญาทางการบริหาร

หากผู้บริหารระดับสูงมีแนวคิดอำนาจนิยม หรือเผด็จการก็มักจะรวมอำนาจรวมการตัดสินใจไว้เพียงลำพัง และไม่สนใจต่อสายการบังคับบัญชาที่ต้องมีการกระจายอำนาจ เช่น ผู้ริเริ่มก่อตั้งองค์การ เจ้าขององค์การ ฯลฯ ขณะที่ผู้บริหารหลายคนเห็นว่าการที่ตนเองหรือผู้บริหารจะบรรลุความมีประสิทธิภาพได้ เขาจะต้องมอบหมายอำนาจหน้าที่ออกไปตามสายการบังคับบัญชาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เนื่องจากเขามีบุคคลที่ต้องติดต่อและ เรื่องที่ต้องกระทำอีกมาก เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำงานด้วยตัวเอง ซึ่งกรณีเช่นนี้จะทำให้ผู้บริหารมีเวลาว่างและทำงานได้มากขึ้น

4. การมีผู้บริหารที่มีความสามารถ

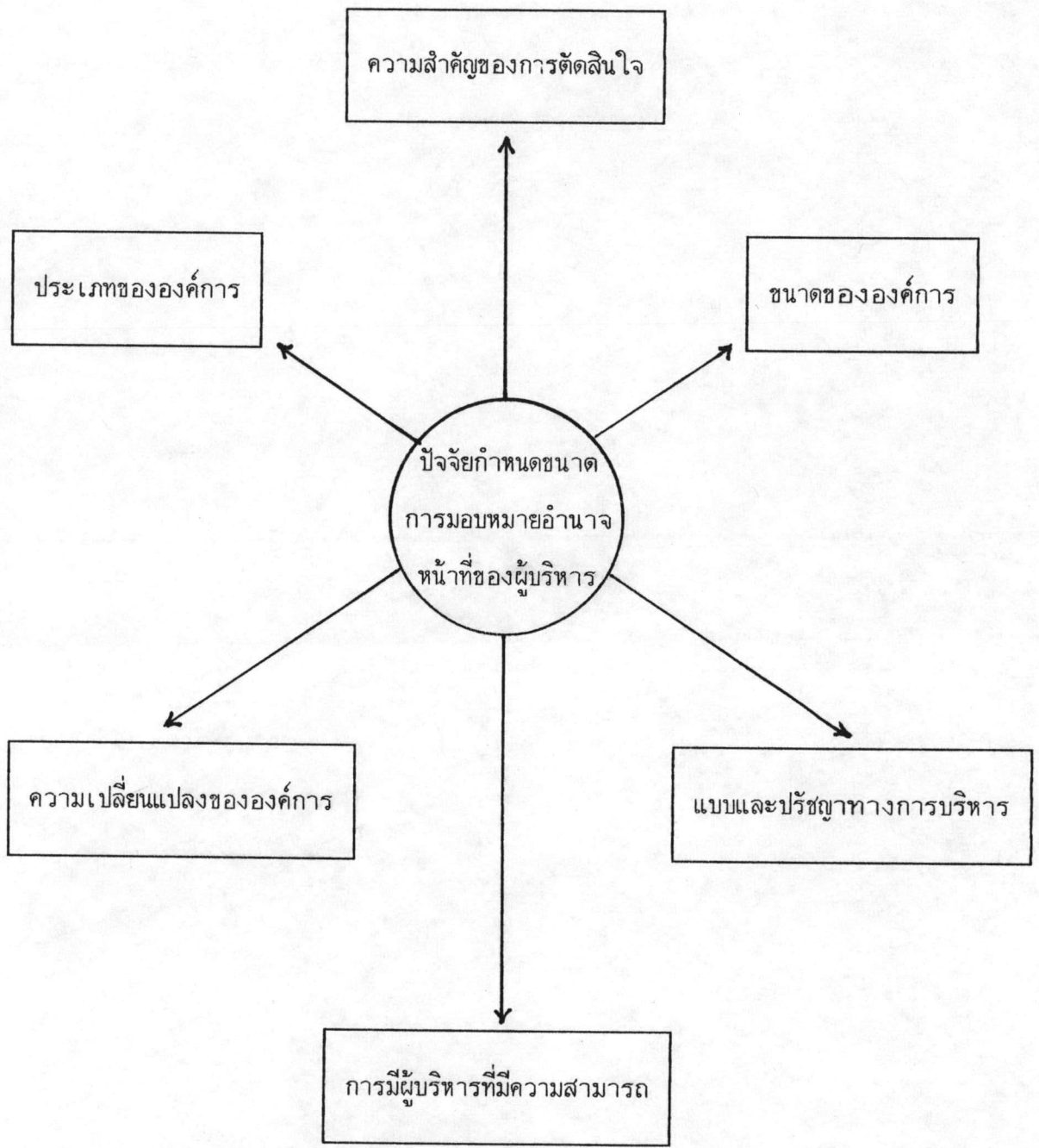
การกระจายอำนาจจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อบุคคลจะต้องได้รับการฝึกอบรม และมีประสบการณ์อย่างเพียงพอที่จะยอมรับและใช้อำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวโดยสรุปก็คือ ผู้จะรับมอบต้องมีความสามารถเหมาะสมด้วย

5. ความเปลี่ยนแปลงขององค์การ

ถ้าองค์การมีความเจริญเติบโตมากและต้องการผู้บริหารมากขึ้น หรือองค์การอยู่ในสภาพแวดล้อม หรือสถานการณ์ของความเปลี่ยนแปลง ก็ย่อมมีความสัมพันธ์ต่อการกระจายอำนาจมากขึ้น

6. ประเภทขององค์การ

องค์การขนาดใหญ่ที่มีประเภทของกิจกรรมหลากหลาย หรือแตกต่างกัน หรือมีสาขาต่าง ๆ ในกิจกรรมที่ไม่สัมพันธ์กัน จะมีความโน้มเอียงในการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก เช่น บริษัทแม่ที่มีบริษัทในเครือ โรงแรม ภัตตาคาร หรือธุรกิจข้ามชาติ ฯลฯ



ภาพที่ 1 : ปัจจัยที่กำหนดว่าผู้บริหารควรจะมอบหมายอำนาจหน้าที่อะไรบ้าง และมอบหมายมากน้อยเพียงใด

อันตรายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นสิ่งจำเป็นในองค์การขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน ในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของกระแสโลก และความสลับซับซ้อนของสังคมขององค์การ แต่บางครั้งการกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ความล้มเหลวขององค์การในที่สุด เนื่องจากการสูญเสียการควบคุมทั้งหมด หากมีการกระจายอำนาจโดยเด็ดขาดทำให้เกิดความยุ่งเหยิงมากขึ้น อีกประการหนึ่งคือ การละเลยของผู้บริหารที่รับมอบอำนาจหรือการตัดสินใจที่ผิดพลาด ดังนั้นคำถามสำคัญของการตัดสินใจกระจายอำนาจคือ กิจกรรมใดที่ต้องรวมอำนาจและ กิจกรรมใดบ้างที่ควรที่จะมอบหมายลงไปยังผู้บริหารระดับต่ำกว่า

แนวทางการมอบหมายงานที่มีประสิทธิภาพ

1. มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม คือ หลักความเสมอภาค หรือ สมดุลย์ของอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ
2. การกำหนดผลที่ต้องการไว้ คือ กำหนดงานหรือความรับผิดชอบไว้ชัดเจน
3. มีการชี้แจงอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน
4. พิจารณาความสามารถของผู้ปฏิบัติงานได้บังคับบัญชา พิจารณาประสบการณ์ ภูมิหลัง สติปัญญาของผู้รับมอบหมายงานด้วย
5. เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ได้เมื่อจำเป็น มีการปรับลดอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมกับความรับผิดชอบ
6. ถือหลักการมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียว หรือกำหนดให้มีการรายงานต่อบุคคลน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ การมอบหมายอำนาจหน้าที่เป็นไปตามหลักสายการบังคับบัญชา หรือสายอำนาจหน้าที่จากผู้บริหารสูงสุดลงมายังผู้ใต้บังคับบัญชาทุกคนในทุกๆระดับ Mooney and Reiley ได้อธิบายเหตุผลเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชาไว้ดังนี้ "อำนาจหน้าที่ในการประสานงานสูงสุดจะต้องอยู่ที่ใดที่หนึ่ง ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งในทุกองค์การ จะต้องมีการบริหารที่มีลักษณะเป็นทางการที่ใช้ส่งผ่านอำนาจหน้าที่ในการประสานงาน จากระดับสูงสุดจนทั่วทั้ง โครงสร้างขององค์การ" การที่บุคคลแต่ละคน ในองค์การทราบถึงแหล่งของอำนาจหน้าที่ที่มอบหมายให้เขาเป็น

เรื่องที่สำคัญ ผู้บริหารแต่ละคนในทุกระดับควรจะทราบว่า เขาต้องตัดสินใจเรื่องอะไรบ้าง และเรื่องใดต้องเสนอไปยังผู้บังคับบัญชา ผู้บริหารควรเข้าใจตรงกันเกี่ยวกับสายการบังคับบัญชา และปฏิบัติตามทั้งจากระดับต่ำสู่ระดับสูง และจากระดับสูงสู่ระดับต่ำ เมื่อมีการละเมิดหลักสายการบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของผู้บริหารจะอยู่ในภาวะสับสนและอันตราย ตัวอย่าง เช่น ในองค์การมีผู้บริหาร 3 คน ในสายการบังคับบัญชา นาย ก. เป็นผู้บริหารสูงสุด นาย ข. เป็นผู้บริหารระดับกลาง และนาย ค. เป็นผู้บังคับบัญชาระดับต้น หาก นาย ก. ชำม นาย ข. โดยมอบหมายอำนาจหน้าที่โดยตรงไปยัง นาย ค. อำนาจหน้าที่ของ นาย ข. ที่จะมอบหมายไปยัง นาย ค. จะเกิดปัญหาได้

อุปสรรคสำคัญของการมอบหมายอำนาจหน้าที่

1. อุปสรรคทางจิตวิทยา
2. การขาดการกระตุ้นให้มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่อย่างเหมาะสม
3. ขาดความรู้ว่าจะมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมได้อย่างไร

อุปสรรคทางจิตวิทยา นับเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดต่อการมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่ผู้บริหารจำนวนมากกลัวการมอบหมายอำนาจหน้าที่ เพราะเกรงว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะไม่มีความสามารถพอหรือไม่ไว้ใจผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเกรงว่าจะทำให้ผู้บริหารถูกมองในแง่ไม่ดี¹⁰ สำหรับในระบบราชการผู้บริหารระดับสูงมักคุ้นเคยกับการรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง และรู้สึกว่าการมอบหมายอำนาจหน้าที่จะเป็นการสูญเสียอำนาจ สูญเสียความสำคัญ สูญเสียการควบคุม มีอำนาจน้อยลง ซึ่งเป็นผลให้ได้รับผลประโยชน์น้อยลงด้วย บางรายกลัวว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะปฏิบัติงานได้ดีกว่า และมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่มากกว่า

¹⁰ นายคิลป์ เชี่ยวชาญพัฒนา, ผุสดี รุมาคม, สุวรรณ ทองประดิษฐ์, การบริหาร (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 208 - 224.

หลักการบริหารกล่าวว่า "ผู้บริหารไม่เพียงแต่ถูกพิจารณา หรือประเมินเฉพาะสิ่งที่พวกเขาปฏิบัติเท่านั้น แต่ยังถูกพิจารณาเกี่ยวกับสิ่งที่พวกเขามอบหมายให้บุคคลอื่นปฏิบัติด้วย"

ผู้บริหารที่ชาญฉลาด จึงควรจะพัฒนาให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ¹¹

5. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้จะศึกษาผลกระทบของการกระจายอำนาจของเทศบาลนครเชียงใหม่ของแขวงต่อประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน ตลอดจนปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่ส่งผลให้การปฏิบัติงานของแขวงไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร โดยจะทำการศึกษาแขวงของเทศบาลนครเชียงใหม่ทั้ง 4 แขวง ได้แก่ แขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ แขวงเม็งราย และแขวงศรีวิชัย โดยจะศึกษาจากเอกสารหลักฐานทั้ง primary sources และ secondary sources และจากการออกแบบสอบถามจากกลุ่มประชากร 4 กลุ่ม คือ ประชาชนในแขวง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในแขวง (เจ้าหน้าที่แขวง) ผู้บริหารในเทศบาลนครเชียงใหม่ฝ่ายข้าราชการประจำ (ปลัดเทศบาลถึงผู้อำนวยการกอง) และผู้บริหารฝ่ายการเมือง (คณะเทศมนตรี) และจะนำเสนอผลการวิจัยโดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

สภาพปัญหาและความสำคัญของปัญหา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

สมมติฐานของการวิจัย

แนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

¹¹ดู ฮาโรลด์ แอล เทย์เลอร์, การมอบหมายงาน : กุญแจสู่ความสำเร็จในการจัดการ, เรียบเรียงโดย นิเชษฐ์ สิทธิอำนาจ (กรุงเทพ : บริษัท เอช.เอ็น.กรุ๊ป, 2537).

- บทที่ 2 การจัดตั้ง องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของแขวงของเทศบาลนครเชียงใหม่
การจัดตั้งแขวงของเทศบาลนครเชียงใหม่
องค์ประกอบของแขวง
อำนาจหน้าที่ของแขวง
- บทที่ 3 บทบาทของแขวงกับการบริการประชาชน
บทบาทของแขวงนครพิงค์
บทบาทของแขวงกาวิละ
บทบาทของแขวงเม็่งราย
บทบาทของแขวงศรีวิชัย
- บทที่ 4 ความพึงพอใจต่อการบริการของแขวง
- บทที่ 5 บทวิเคราะห์ : การกระจายอำนาจของเทศบาลนครเชียงใหม่ในรูปแขวง
- บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการบริการประชาชนของแขวง
2. นำผลการศึกษาวิจัยไปปรับปรุงการบริหารและการบริการประชาชนของแขวง ให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ในโอกาสต่อไป
3. เพื่อเป็นแบบอย่างหรือแนวทางของเทศบาลอื่นในการนำรูปแบบของแขวงที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพไปใช้เพื่อแบ่งเบาภาระของเทศบาล