

บทที่ 5

บทวิเคราะห์ : การกระจายอำนาจของเทศบาลนครเชียงใหม่ในรูปแบบแขวง

ในบทนี้ จะทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงปรัชญาหรือแนวคิดในการกระจายอำนาจของเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อแขวงว่ามีระดับมากน้อยเพียงใด โดยใช้ข้อมูลในบทที่ผ่านมา มา แบบสอบถามทัศนคติของฝ่ายข้าราชการประจำ ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของแขวงทุกแขวงจำนวน 126 ราย และหัวหน้าส่วนราชการระดับกอง/ผู้อำนวยการกองของเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 16 ราย และฝ่ายนักการเมือง ได้แก่ คณะเทศมนตรี ผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 5 ราย และจากการสังเกตการณ์ ตามลำดับไปดังนี้

1. ขนาดการมอบหมายอำนาจหน้าที่

ในการจัดตั้งแขวงของเทศบาลนครเชียงใหม่เมื่อ พ.ศ. 2532 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ "เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเทศบาลนครเชียงใหม่ และกระจายงานบริการต่าง ๆ ของเทศบาลนครเชียงใหม่ไปบริการประชาชนที่แขวงโดยตรง" ซึ่งครั้งนั้นได้กำหนดขอบเขตงานให้แขวงเป็นผู้จัดทำไว้ 8 ประเภท ดังนี้

1. งานทะเบียนราษฎร
2. งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
3. งานพัฒนาและจัดเก็บรายได้
4. งานสาธารณสุขปศุสัตว์
5. งานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม
6. งานรักษาความสะอาด
7. งานส่งเสริมสุขภาพ
8. งานรักษาพยาบาล

แต่จากข้อเท็จจริง ปรากฏว่าเทศบาลได้มอบหมายงานให้ดำเนินการที่แขวงได้เพียง 6 ประการคือ ตั้งแต่ลำดับที่ 1 - 6 เท่านั้น สำหรับลำดับที่ 7 และ 8 คืองานส่งเสริมสุขภาพ และงานรักษาพยาบาล ยังมีได้ให้เปิดดำเนินการที่แขวงแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังปรากฏว่างานหลาย

ประเภทที่เปิดดำเนินการที่แขวง แขวงเองก็ไม่มีอิสระในการดำเนินงานหรือบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานด้านนั้นโดยตรง ได้แก่ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานสาธารณสุขปศุสัตว์ และงานรักษาความสะอาด (จะได้กล่าวต่อไป) ดังนั้นกล่าวได้ว่า งานที่แขวงมีอิสระในการดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีเพียง 3 ประเภทเท่านั้นคือ งานทะเบียนราษฎร งานจัดเก็บรายได้ และงานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม ซึ่งตลอดระยะเวลา 7 ปีของการจัดตั้งแขวงถึงปัจจุบัน อำนาจหน้าที่ของแขวงก็ยังมีได้รับการปรับปรุงให้สัมพันธ์เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงของสังคม หรือความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด เทศบาลนครเชียงใหม่ยังคงส่งมอบอำนาจการตัดสินใจในงานบริการที่กำหนดให้แขวงจัดทำไว้ที่ส่วนกลางเช่นเดิม ทั้งนี้จากการวิเคราะห์แบบสอบถามประชาชนผู้รับบริการที่แขวงปรากฏว่า ประชาชนจากทุกแขวงส่วนใหญ่มีความต้องการให้แขวงจัดทำงานบริการนอกเหนือจากงานบริการที่มีอยู่ที่แขวงในปัจจุบันเพิ่มขึ้นทั้งสิ้น (เฉลี่ยร้อยละ 89.6)

2. การกำหนดตำแหน่ง หน้าที่ และสายการบังคับบัญชาของแขวง

สำหรับการกำหนดตำแหน่ง หน้าที่ เจ้าหน้าที่ของทุกแขวงกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นแบบเดียวกันคือ ในแต่ละแขวงจะถูกกำหนดให้มีตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้ (ตารางที่ 37)

1. หัวหน้าแขวง (นักบริหารงานเทศบาล 6)
2. หัวหน้างานธุรการ (เจ้าหน้าที่ธุรการ 3 - 4)
3. หัวหน้างานทะเบียนราษฎร (เจ้าพนักงานทะเบียน 3 - 4)
4. เจ้าหน้าที่ทะเบียน 1 - 3
5. หัวหน้างานคลัง (เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ 4 - 5)
6. เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ 1 - 4
7. หัวหน้างานสุขาภิบาล (เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน 3 - 4)
8. หัวหน้างานช่าง (นายช่างโยธา 4 - 6)
9. หัวหน้างานรักษาความสะอาด (เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน 3 - 4)
10. หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย 3 - 4)
11. ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว

ตารางที่ 37 แสดงตำแหน่งต่าง ๆ ของแขวง

ตำแหน่ง	ระดับ	นครพนังค์	กาวิละ	เม็งราย	ศรีวิชัย
1. หัวหน้าแขวง (นักบริหารงานเทศบาล 6)	6	1	1	1	1
2. หัวหน้างานธุรการ (เจ้าหน้าที่ธุรการ)	3 - 4	1	1	1	1
3. หัวหน้างานทะเบียนราษฎร (เจ้าพนักงานทะเบียน) เจ้าหน้าที่ทะเบียน	3 - 4 1 - 4	1 4	1 3	1 4	1 4
4. หัวหน้างานคลัง (เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้) เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้	4 - 5 1 - 4	1 4	1 4	1 4	1 4
5. หัวหน้างานสุขาภิบาล (เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน)	3 - 4	1	1	1	1
6. หัวหน้างานช่าง (นายช่างโยธา)	4 - 6	1	1	1	1
7. หัวหน้างานป้องกันและบรรเทา- สาธารณภัย (เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทา- สาธารณภัย) เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทา- สาธารณภัย	3 - 4 1 - 4	1 3	1 3	1 3	1 2
8. หัวหน้างานรักษาความสะอาด (เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน)	3 - 4	1	1	1	1
9. ลูกจ้างประจำและชั่วคราว	-	88	86	57	71

ในที่นี้จะได้วิเคราะห์อำนาจหน้าที่ และสายการบังคับบัญชาของตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้างาน (ยกเว้นหัวหน้างานธุรการ) เพื่อให้ทราบถึงระดับของการกระจายอำนาจตัดสินใจให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับรอง ๆ ของแขวงของเทศบาลนครเชียงใหม่ว่า มีมากน้อยเพียงใด ดังต่อไปนี้

1. ตำแหน่งหัวหน้าแขวง (นักบริหารงานเทศบาล 6)

มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

1.1 มีหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาพนักงานเทศบาล และลูกจ้างประจำแขวง โดยหัวหน้าแขวงขึ้นตรงต่อปลัดเทศบาล หรือรองปลัดเทศบาลที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลแขวง

1.2 ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานประเมิณภาษี (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย) ซึ่งเป็นอำนาจของปลัดเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติปลัดเทศบาลได้มอบอำนาจให้หัวหน้าแขวงทั้ง 4 แขวง เป็นผู้ใช้อำนาจแทน

1.3 ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกเทศมนตรี โดยเป็นผู้ลงนามในใบอนุญาตให้ใช้สถานที่ทำการค้าซึ่งเป็นที่รังเกียจ หรืออาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพ ใบอนุญาตให้ใช้สถานที่เอกชนเพื่อทำการประกอบปรุง มี สะสมอาหารและน้ำแข็งสำหรับจำหน่ายให้บุคคลบริโภค ใบอนุญาตให้ใช้สถานที่ทำน้ำแข็งเพื่อการค้า ใบอนุญาตให้ใช้สถานที่เพื่อทำการรับจ้างตัด - แต่งผม ใบอนุญาตให้เป็นผู้รับจ้างแต่งผม แทนนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จในตัว

1.4 เป็นผู้ลงนามในเอกสารทะเบียนราษฎรต่าง ๆ ในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่นสาขา โดยมีหน้าที่ลงนามในเอกสารการแจ้งเกิด แจ้งตาย ย้ายที่อยู่ การขอกำหนดเลขหมายประจำบ้าน การแก้ไขเอกสารทะเบียนราษฎรต่าง ๆ

1.5 เป็นผู้พิจารณาความดีความชอบประจำปีของพนักงานเทศบาลที่ประจำแขวง ส่วนผู้ที่เป็นลูกจ้างประจำยังคงขึ้นกับเทศบาลนครเชียงใหม่เหมือนเดิม โดยหัวหน้าแขวงไม่มีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบ

2. ตำแหน่งหัวหน้างานคลัง (เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ ระดับ 4 - 5)

มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ

1. มีหน้าที่ควบคุม บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ประจำแขวง (ระดับ 1 - 4) ^๕ชั้นตรงต่อหัวหน้าแขวง
2. ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานเก็บภาษี (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย) ซึ่งเป็นอำนาจของผู้อำนวยการกองคลังเทศบาล และผู้อำนวยการกองคลังได้มอบอำนาจให้กับหัวหน้างานคลังของแขวงแต่ละแขวงเป็นผู้ใช้อำนาจนี้แทน

สำหรับเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ระดับ 1 - 4 ที่ประจำงานคลังของแขวง ๆ ละ 4 คน จะทำหน้าที่รับแบบที่ผู้เสียภาษีมายื่นแบบแล้วคำนวณค่าภาษี เพื่อเสนอหัวหน้างานคลังเพื่อเสนอต่อไปยังหัวหน้าแขวงให้พิจารณาตัดสินชี้ขาด

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติหัวหน้างานคลังและเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ ยังมีความเกรงใจและเชื่อฟังผู้อำนวยการกองคลังอย่างมาก เนื่องจากอยู่สายงานเดียวกันและอาจได้รับแต่งตั้ง โยกย้ายไปดำรงตำแหน่ง ในกองคลังได้ ทำให้สายการบังคับบัญชาจากส่วนกลางมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่เหล่านั้นในระดับสูง

3. ตำแหน่งหัวหน้างานทะเบียนราษฎร (เจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ 4) ^๕มีหน้าที่รับผิดชอบดังนี้
 1. รับแจ้งเกิด แจ้งตาย ย้ายที่อยู่ หรือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร ยกเว้นงานบัตรประจำตัวประชาชนที่เทศบาลยังมิได้มอบอำนาจให้แขวงดำเนินการ
 2. ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ทะเบียน ระดับ 1 - 3 ที่ประจำแขวง ๆ ละ 4 คน
 3. ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตามในการทางปฏิบัติ หัวหน้างานทะเบียนราษฎรและเจ้าหน้าที่ทะเบียนราษฎรประจำแขวงก็ยังเชื่อฟังคำสั่งจากหัวหน้างานทะเบียนราษฎร สำนักปลัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในสายงานตรงอีกคนหนึ่งด้วยนอกเหนือจากหัวหน้าแขวง

4. หัวหน้างานสาขาภิบาล (เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน ระดับ 4)

มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

1. ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในงาน ซึ่งมีเพียงลูกจ้างชั่วคราว 1 - 2 คนเท่านั้น โดยขึ้นตรงต่อหัวหน้าแขวง
2. พิจารณาเสนอความเห็นต่อหัวหน้าแขวง ในกรณีมีผู้มาขอใบอนุญาตต่าง ๆ
3. รับเรื่องราวร้องทุกข์ เหตุรำคาญต่าง ๆ ในเขตพื้นที่แขวง แล้วหาทางแก้ไข แต่เทศบาลยังมิได้มอบอำนาจเรื่องการจับกุม ฉะนั้นหากมีผู้ฝ่าฝืนจะต้องร้องขอกำลังจากเทศบาล

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ หัวหน้างานสาขาภิบาลยังเชื่อฟังคำสั่งจากผู้อำนวยการกองอนามัยและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในสายงานตรงด้วย เนื่องจากเป็นสายงานเดียวกัน และมีโอกาสจะได้รับแต่งตั้งไปอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการกองอนามัยและสิ่งแวดล้อมได้ในอนาคต

5. หัวหน้างานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (เจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทา

สาธารณภัย ระดับ 3 - 4)

มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

1. ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ระดับ 1 - 3 จำนวนประมาณ 3 - 4 คน และลูกจ้างประจำประมาณ 10 คน
 2. รับผิดชอบงานด้านสาธารณภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในแขวง
- สายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลนครเชียงใหม่ และคณะเทศมนตรีโดยตรง และได้รับการแต่งตั้งไปประจำแขวงโดยสำนักปลัด จึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของหัวหน้าแขวงแต่อย่างใด การปฏิบัติภารกิจแล้วแต่เทศบาลนครเชียงใหม่จะสั่งการ

6. หัวหน้างานช่าง (นายช่างโยธา ระดับ 4 - 6)

มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

1. ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 10 - 12 คน

2. ซ่อมแซมถนน ท่อระบายน้ำ บ้ายชื้อ ถนน หรืองานด้านโยธาอื่น ๆ ที่ชำรุด เล็ก ๆ น้อย ๆ ในขอบเขตจำกัด

สายการบังคับบัญชาเนื่องจากได้รับแต่งตั้งไปประจำแขวงโดยสำนักการช่าง เทศบาล นครเชียงใหม่ จึงขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการสำนักการช่าง เทศบาลนครเชียงใหม่โดยตรง โดยไม่ขึ้นอยู่กับหัวหน้าแขวงแต่อย่างใด การปฏิบัติภารกิจในการซ่อมแซมถนนเล็ก ๆ น้อย ๆ สามารถทำได้ ภายในขีดความสามารถจำกัด กรณีเป็นความเสียหายที่เกินขีดความสามารถต้องรายงาน และขอ ความสนับสนุนจากส่วนกลาง (สำนักการช่าง) โดยตรง

7. หัวหน้างานรักษาความสะอาด (เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน ระดับ 2 - 4)

มีหน้าที่ความรับผิดชอบดังนี้

1. ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราวและประจำ จำนวนประมาณ 40 คน

2. เก็บ กวาด กำจัดขยะภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละแขวง

สายการบังคับบัญชา การจัดทำแผนปฏิบัติการ การจัดทำงบประมาณดำเนินกิจกรรมขึ้น โดยตรงต่อผู้อำนวยการกองอนามัยและสิ่งแวดล้อมโดยตรง โดยไม่ผ่านการควบคุมดูแลของหัวหน้า แขวงแต่อย่างใด การสับเปลี่ยนตำแหน่ง โยกย้าย เป็นอำนาจหน้าที่ของกองอนามัยฯ

จากที่กล่าวในข้อ 1 และ 2 เห็นได้ว่า การกระจายงานลงสู่แขวงของเทศบาลนคร เชียงใหม่ มีระดับค่อนข้างน้อย และมีได้ยึดหลักของการกระจายอำนาจตามข้ออ้างของเทศบาล นครเชียงใหม่อย่างแท้จริง หัวหน้าแขวงในฐานะผู้บริหารสูงสุดของแขวงถูกจำกัดด้านอำนาจหน้าที่ อย่างมาก กล่าวคือ รับผิดชอบงานเพียง 3 งาน คือ งานทะเบียนราษฎร งานจัดเก็บรายได้ และงานสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม สามารถบังคับบัญชาหัวหน้างานและเจ้าหน้าที่ในงานทั้ง สามข้างต้นอย่างครึ่ง ๆ กลาง ๆ ไม่มีเอกภาพในการบริหารงาน เนื่องจากหัวหน้างานทะเบียน ราษฎร หัวหน้างานจัดเก็บรายได้ (งานคลัง) และหัวหน้างานสุขาภิบาล ยังมีสายการบังคับบัญชา ที่แผ่เร้นจากหัวหน้างานทะเบียน ผู้อำนวยการกองคลัง และผู้อำนวยการกองอนามัยและสิ่งแวด ล้อมตามลำดับอยู่ นอกจากนั้นสำหรับงานสาธารณสุขปโภค งานรักษาความสะอาด และงานป้องกันและ

บรรเทาสาธารณภัย ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นงานของแขวง หัวหน้าแขวงยังไม่มีอำนาจในการสั่งการให้ปฏิบัติหรือกำกับ ดูแลรวมทั้งบังคับบัญชาผู้ปฏิบัติมิได้เลยแม้แต่น้อย คงอยู่ในฐานะเป็นเพียงผู้เฝ้าดูการปฏิบัติงานเท่านั้น (ภาพที่ 5)

สำหรับเหตุผลที่เทศบาลนครเชียงใหม่กระจายงาน และอำนาจหน้าที่ให้แขวงและหัวหน้าแขวงในระดับต่ำ จะได้วิเคราะห์ในลำดับถัดไป โดยจะได้พิจารณาแบบสอบถามของทั้งฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายนักการเมืองผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อไป

3. ทศนคติของเจ้าหน้าที่ต่อการกระจายงานบริการให้แก่แขวง

สำหรับในด้านความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของแขวงต่าง ๆ ต่อการกระจายงานบริการให้แก่แขวง มีข้อมูลรายละเอียดดังนี้ (ตารางที่ 38)

ปัจจัยที่พิจารณาเป็นองค์ประกอบในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา และสถานภาพสมรส ซึ่งเมื่อพิจารณาในภาพรวมสรุปได้ดังนี้

ทางด้านเพศ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ตอบแบบสอบถามของแขวงนครพิงค์ แขวงกาวิละ แขวงเม็งราย และแขวงศรีวิชัย มีสัดส่วนเพศชายและหญิงใกล้เคียงกันในทุกแขวง และในภาพรวมอยู่ในสัดส่วนร้อยละ 50.8 และ 49.2 ตามลำดับ

ทางด้านอายุ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของทุกแขวง จำนวน 126 ราย อยู่ในช่วงอายุ 20 - 60 ปี โดยช่วงอายุ 20 - 40 ปี มีจำนวนสูงถึงร้อยละ 92.9

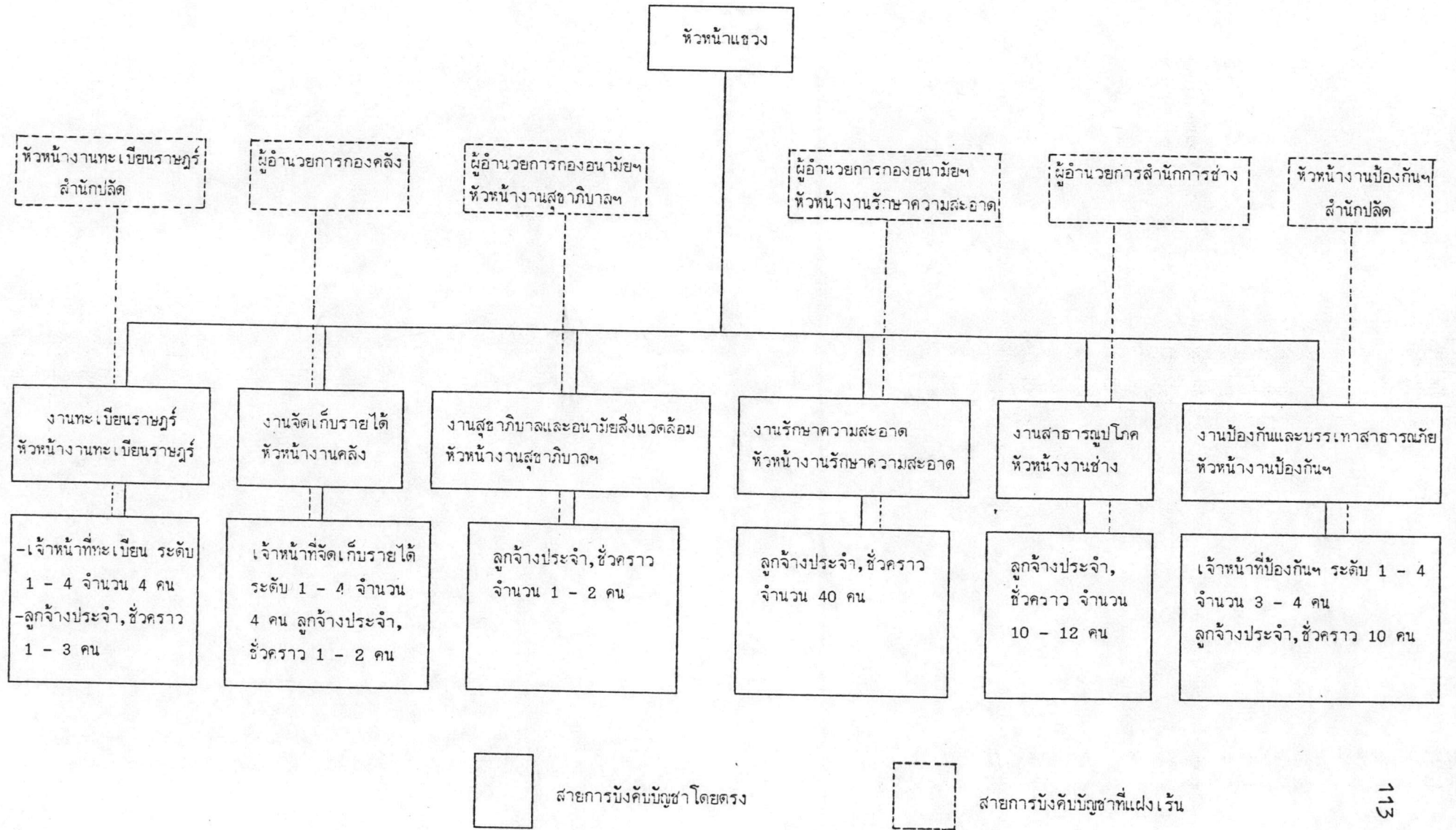
ทางด้านการศึกษา ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี แต่สูงกว่าระดับมัธยมศึกษา คือระดับอาชีวศึกษา จำนวนร้อยละ 73.0

ทางด้านสถานภาพสมรส ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มผู้สมรสแล้ว และอยู่ร่วมกันมากที่สุดร้อยละ 88.9 รองลงมาได้แก่ กลุ่มคนโสดร้อยละ 8.7

3.1 ทศนคติของเจ้าหน้าที่แขวงนครพิงค์

เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่างานบริการของแขวงที่มีอยู่ในปัจจุบัน ยังมีจำนวนน้อยไม่ครอบคลุมความต้องการรับบริการของประชาชน สมควรมีการกำหนดเพิ่มให้แขวงมากขึ้น

ภาพที่ 5 แสดงสายการบังคับบัญชาของแขวง



ตารางที่ 38 ทิศนคติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของแขวงต่องานบริการของแขวง

ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการศึกษา	แขวงนครนิงค์			แขวงกาวิละ			แขวงเม็งราย			แขวงศรีวิชัย		
	จำนวน เจ้าหน้าที่	งานบริการ มีเพียงพอแล้ว	ควรกำหนด เพิ่ม	จำนวน เจ้าหน้าที่	งานบริการ มีเพียงพอแล้ว	ควรกำหนด เพิ่ม	จำนวน เจ้าหน้าที่	งานบริการ มีเพียงพอแล้ว	ควรกำหนด เพิ่ม	จำนวน เจ้าหน้าที่	งานบริการ มีเพียงพอแล้ว	ควรกำหนด เพิ่ม
<u>เพศ</u>												
ชาย	15	7	(53.3) 8	16	4	(75.0) 12	16	7	(56.3) 9	17	10	(41.2) 7
หญิง	17	7	10 (58.8)	15	6	9 (60.0)	15	6	9 (60.0)	15	2	13 (86.7)
รวม	32	14	18 (56.3)	31	10	21 (67.7)	31	13	18 (58.1)	32	12	20 (62.5)
<u>อายุ</u>												
20 - 40 ปี	30 (93.8)	12	18 (60.0)	29	8	21 (72.4)	28	10	18 (64.3)	30	11	19 (63.3)
41 - 60 ปี	2	2	-	2	2	-	3	3	-	2	1	1 (50.0)
<u>การศึกษา</u>												
มัธยมศึกษา	4	2 (50.0)	2 (50.0)	2	1 (50.0)	1 (50.0)	3	3 (100)	-	4	4 (100)	-
อาชีวศึกษา	22	10	12	25	9	16 (64.0)	22	8	14 (63.6)	23	7	16 (69.6)
ปริญญาตรี	6	2	4	4	-	4 (100)	6	2	4 (66.6)	5	1	4 (80.0)
<u>สถานภาพสมรส</u>												
โสด	4	3 (75.0)	1 (25.0)	2	2 (100)	-	2	2 (100)	-	3	1 (33.3)	2 (66.6)
สมรสอยู่ด้วยกัน	27	11	16	28	7 (25.0)	21	28	10 (35.7)	18 (64.3)	29	11	18 (62.0)
สมรสแยกกันอยู่	-	-	-	1	1 (100)	-	-	-	-	-	-	-
หม้าย, หย่าร้าง	1	-	1 (100)	-	-	-	1	1	-	-	-	-

ร้อยละ 56.3 โดยจำแนกดังนี้

เพศ เพศชายร้อยละ 53.3 มีความเห็นควรกำหนดงานเพิ่มเติมให้แก่แขวง ขณะที่เพศหญิงเห็นด้วยร้อยละ 58.8

อายุ เจ้าหน้าที่ที่มีอายุระหว่าง 20 - 40 ปี จำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 93.8 มีความเห็นควรเพิ่มงานบริการให้แขวงจัดทำมากขึ้นร้อยละ 60 ส่วนอายุ 41 - 60 ปี มี 2 รายคิดเป็นร้อยละ 100 เห็นว่างานของแขวงในปัจจุบันมีเพียงพอแล้ว

การศึกษา กลุ่มการศึกษาระดับปริญญาตรี มีความเห็นว่าควรเพิ่มงานให้แขวงจัดทำมากขึ้นสูงกว่าทุกกลุ่มคือ ร้อยละ 66.7 ส่วนกลุ่มมัธยมศึกษาเห็นด้วยเพียงร้อยละ 50

สถานภาพสมรส กลุ่มหม้าย หย่าร้าง เห็นควรกำหนดงานให้แขวงเพิ่มเติมมากขึ้น ร้อยละ 100 ขณะที่กลุ่มคนโสดเห็นด้วยน้อยที่สุดคือ ร้อยละ 25

3.2 ทศนคติของเจ้าหน้าที่แขวงกาวิละ

เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า งานบริการของแขวงที่มีอยู่ปัจจุบันยังมีจำนวนน้อยไม่ครอบคลุมความต้องการรับบริการของประชาชน สมควรมีการกำหนดประเภทงานเพิ่มเติมให้แขวงมากขึ้นร้อยละ 67.7 โดยจำแนกดังนี้

เพศ เพศชายร้อยละ 75 มีความเห็นควรกำหนดงานเพิ่มให้แก่แขวง ขณะที่เพศหญิงเห็นด้วยร้อยละ 60

อายุ เจ้าหน้าที่อายุ 20 - 40 ปี เห็นควรเพิ่มงานให้แขวงมากขึ้นร้อยละ 72.41 ขณะที่กลุ่มอายุ 41 - 60 ปี ร้อยละ 100 เห็นว่างานบริการของแขวงมีเพียงพอแล้ว

การศึกษา กลุ่มระดับการศึกษาปริญญาตรีร้อยละ 100 เห็นควรกำหนดงานให้แขวงเพิ่มเติม ขณะที่กลุ่มมัธยมศึกษาเห็นด้วยร้อยละ 50 และกลุ่มอาชีวศึกษา เห็นด้วยร้อยละ 64

สถานภาพสมรส กลุ่มสมรสแยกกันอยู่และกลุ่มโสด เห็นว่างานบริการของแขวงในปัจจุบันมีเพียงพอแล้วร้อยละ 100 เท่ากัน ขณะที่กลุ่มสมรสอยู่ด้วยกันเห็นด้วยเพียงร้อยละ 25 เท่านั้น

3.3 ทศนคติของเจ้าหน้าที่แขวงเมืองราย

เจ้าหน้าที่ร้อยละ 58.1 เห็นว่างานบริการของแขวงในปัจจุบันยังมีจำนวนน้อย เห็นสมควรกำหนดเพิ่มเติมให้แขวงมากขึ้น

เพศ เพศชายเห็นด้วยร้อยละ 56.3 เพศหญิงเห็นด้วยร้อยละ 60

อายุ กลุ่มอายุน้อยกว่า (20 - 40 ปี) มีความเห็นว่าการกำหนดงานบริการให้แขวงเพิ่มเติมร้อยละ 64.3 ส่วนกลุ่มอายุ 41 - 60 ปี ร้อยละ 100 เห็นว่างานของแขวงในปัจจุบันเหมาะสมแล้ว

การศึกษา พบว่ากลุ่มที่มีระดับการศึกษาสูงขึ้นยิ่งเห็นควรกำหนดงานบริการให้แขวงจัดทำมากขึ้น โดยกลุ่มปริญญาตรีเห็นด้วยร้อยละ 66.67 กลุ่มอาชีวศึกษาเห็นด้วยร้อยละ 63.64 และกลุ่มมัธยมศึกษาเห็นด้วยร้อยละ 0.0

สถานภาพสมรส พบว่ากลุ่มคนโสดและกลุ่มหม้าย หย่าร้าง ไม่ต้องการให้มีการกำหนดงานบริการให้แก่แขวงมากขึ้นร้อยละ 100 เท่ากัน ขณะที่ผู้สมรสอยู่ด้วยกันเห็นควรมีการกำหนดเพิ่มร้อยละ 64.3

3.4 ทศนคติของเจ้าหน้าที่แขวงศรีวิชัย

เจ้าหน้าที่ของแขวงร้อยละ 62.5 มีความเห็นว่างานบริการของแขวงในปัจจุบันยังมีจำนวนน้อย เห็นสมควรมีการกำหนดงานให้แขวงเพิ่มเติม

เพศ เพศชายเห็นด้วยร้อยละ 41.2 เพศหญิงเห็นด้วยร้อยละ 86.7

อายุ พบว่าอายุ 20 - 40 ปี เห็นควรกำหนดงานให้แขวงเพิ่มเติมร้อยละ 63.3 และอายุ 41 - 60 ปี เห็นด้วยร้อยละ 50

การศึกษา พบว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาสูงขึ้นจะเห็นด้วยที่ควรมีการกำหนดงานให้แขวงเพิ่มมากขึ้น กลุ่มอาชีวศึกษาเห็นด้วยร้อยละ 69.6 และกลุ่มปริญญาตรีเห็นด้วยร้อยละ 80 ขณะที่กลุ่มมัธยมศึกษาไม่เห็นด้วยร้อยละ 100

สถานภาพสมรส กลุ่มโสดเห็นควรกำหนดงานเพิ่มให้แก่แขวงมากขึ้นร้อยละ 66.67 กลุ่มสมรสอยู่ด้วยกันเห็นด้วยร้อยละ 62.07

สรุปความเห็นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั้ง 4 แขวง ในด้านการกระจายงานบริการให้แก่แขวง ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ของทุกแขวงมีความเห็นตรงกันว่า งานบริการที่แขวงดำเนินการอยู่ในปัจจุบันยังมีจำนวนน้อยเกินไป ไม่ครอบคลุมหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนได้พอเพียง และสมควรมีการกำหนดงานบริการให้แขวงจัดทำเพิ่มขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ของแขวงนครพิงค์เห็นด้วยร้อยละ 56.3 แขวงกาวิละเห็นด้วยร้อยละ 67.7 แขวงเม็ງรายเห็นด้วยร้อยละ 58.1 แขวงศรีวิชัยเห็นด้วยร้อยละ 62.5 สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มงานบริการให้แขวงนั้น จากข้อมูลข้างต้นปรากฏว่าเป็นกลุ่มคนผู้สูงอายุทั้งสิ้น คืออายุระหว่าง 41 - 60 ปี (แขวงนครพิงค์ไม่เห็นด้วยร้อยละ 100 แขวงกาวิละไม่เห็นด้วยร้อยละ 100 แขวงเม็ງรายไม่เห็นด้วยร้อยละ 100 แขวงศรีวิชัยไม่เห็นด้วยร้อยละ 50) มีการศึกษาอย่างน้อยระดับมัธยมศึกษา (แขวงนครพิงค์ไม่เห็นด้วยร้อยละ 50 แขวงกาวิละร้อยละ 50 แขวงเม็ງรายร้อยละ 100 แขวงศรีวิชัยร้อยละ 100) และเป็นคนโสดเป็นส่วนใหญ่ (แขวงนครพิงค์กลุ่มคนโสดไม่เห็นด้วยร้อยละ 75 แขวงกาวิละร้อยละ 100 แขวงเม็ງรายร้อยละ 100 แขวงศรีวิชัยร้อยละ 33.33) ซึ่งกลุ่มที่ไม่ต้องการให้มีการกระจายงานให้แขวงมากขึ้น น่าจะมีสาเหตุมาจากการไม่ต้องการทำงานมากขึ้น หรือรับภาระมากขึ้นนั่นเอง เนื่องจากปัจจุบันอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของทุกแขวงก็มีจำนวนน้อยอยู่แล้ว เมื่อเทียบกับปริมาณงานและประชาชนที่มาติดต่อราชการ และการเพิ่มงานก็ไม่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ หรือความก้าวหน้าแต่อย่างใด ตรงกันข้ามจะทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานและเหนื่อยมากขึ้น

4. ทศนคติของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ต่อการกระจายอำนาจให้แขวง

สำหรับความเห็นของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ระดับหัวหน้ากอง/ผู้อำนวยการกองของเทศบาลนครเชียงใหม่ จำนวน 16 คน ต่อการกระจายอำนาจ กระจายงานให้แขวงมีดังนี้ (ตารางที่ 39)

รายละเอียดข้อมูล

เพศ เป็นเพศชาย 12 ราย เพศหญิง 4 ราย

อายุ อยู่ในช่วงอายุ 51 - 60 ปี จำนวน 10 ราย (ร้อยละ 62.5) 31-40 ปี จำนวน 3 ราย 41 - 50 ปี จำนวน 3 ราย

ตารางที่ 39 ทิศนคติของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ในระดับหัวหน้ากอง/ผู้อำนวยการกอง เทศบาลนครเชียงใหม่

จำแนกตาม	จำนวน	ร้อยละ	การจัดตั้งแขวงช่วยแบ่งเบาภาระของหน่วยงานท่านเพียงใด			การจัดตั้งแขวงมีผลกระทบต่อนักงาน อำนาจหน้าที่ของท่านเพียงไร		ภาระกิจหน้าที่ของแขวงในการบริการประชาชน		ควรมีนโยบายกระจายงานบริการให้แขวงทำมากขึ้น		
			ไม่แบ่งเบาภาระเลย	แบ่งเบาภาระปานกลาง	แบ่งเบาภาระมาก	ไม่ผลกระทบ	มีผลกระทบน้อย	น้อย	เหมาะสมแล้ว	เห็นด้วย	เห็นด้วยอย่างมาก	
<u>เพศ</u>			(83.3)			(91.7)		(91.7)				
ชาย	12	75	10	-	2	11	1	11	1	10	2	
หญิง	4	25	2	-	2	1	3	3	1	3	1	
รวม	16	100	12	-	4	12	4	14	2	13	3	
<u>อายุ</u>			(75.0)		(25.0)	(75.0)	(25.0)	(87.5)		(100.0)		
31 - 40 ปี	3	18.8	2	-	1	3	-	3	-	2	1	
41 - 50 ปี	3	18.8	2	-	1	1	2	1	2	3	-	
51 - 60 ปี	10	62.5	8	-	2	10	-	10	-	10	-	
<u>การศึกษา</u>			(80.0)									
ปริญญาตรี	15	93.75	11	-	4	11	4	13	2	12	3	
สูงกว่าปริญญาตรี	1	6.25	1	-	-	-	-	1	-	1	-	
<u>สถานภาพสมรส</u>												
โสด	2	12.5	2	-	-	1	1	2	-	2	-	
สมรสอยู่ด้วยกัน	2	12.5	1	-	1	1	1	2	-	1	1	
สมรสแยกกันอยู่	12	75	9	-	13	10	2	10	2	10	2	
			(100)			(83.3)						

การศึกษา จบปริญญาตรีมากที่สุด 15 ราย (ร้อยละ 93.75) และสูงกว่าปริญญาตรี 1 ราย (ร้อยละ 6.25)

สถานภาพสมรส เป็นโสด 2 ราย สมรสอยู่ด้วยกัน 2 ราย และสมรสแยกกันอยู่ 12 ราย (ร้อยละ 75)

4.1 การจัดตั้งแขวงช่วยแบ่งเบาภาระของหน่วยงานเพียงใด

ส่วนใหญ่เห็นว่า ไม่เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยงานในเทศบาลนครเชียงใหม่ แต่อย่างใดร้อยละ 75 ขณะที่เพียงร้อยละ 25 เห็นว่าแบ่งเบาภาระได้มาก ทั้งนี้เพศชายร้อยละ 83.3 เห็นว่าไม่แบ่งเบาภาระ ขณะที่เพศหญิงเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในสัดส่วนร้อยละ 50 เท่ากัน ทางด้านกลุ่มอายุ 51 - 60 ปี ร้อยละ 80 เห็นว่าไม่แบ่งเบาภาระเลย ซึ่งมีสัดส่วนสูงกว่ากลุ่มอื่น

และกลุ่มคนโสดร้อยละ 100 เห็นว่าไม่แบ่งเบาภาระแต่อย่างใด

4.2 การจัดตั้งแขวงมีผลกระทบต่อหน่วยงาน อำนาจหน้าที่ของท่านเพียงไร

ร้อยละ 75 ระบุว่าไม่มีผลกระทบขณะที่เห็นว่ามีผลกระทบเพียงร้อยละ 25 เท่านั้น กลุ่มเพศชายเห็นว่าไม่มีผลกระทบสูงถึงร้อยละ 91.7 กลุ่มอายุ 31 - 40 ปี ทั้งหมดเห็นว่าไม่มีผลกระทบ และกลุ่มสมรสแยกกันอยู่เห็นว่าไม่มีผลกระทบในสัดส่วนสูงที่สุดของทุกกลุ่มคือ ร้อยละ 83.3

4.3 ภาระหน้าที่ของแขวงในการบริการประชาชน

ส่วนใหญ่เห็นว่ายังมีน้อยเกินไปคือ ร้อยละ 87.5 โดยเพศชายเห็นด้วยถึงร้อยละ 91.7 โดยกลุ่มอายุ 31 - 40 ปี และ 51 - 60 ปี เห็นด้วยร้อยละ 100 และกลุ่มคนโสดและสมรสอยู่ด้วยกันเห็นด้วยร้อยละ 100

4.4 นโยบายกระจายงานบริการให้แขวงมากขึ้น

ปรากฏว่าทุกรายเห็นพ้องกันว่า ควรมีนโยบายกระจายงานให้แขวงจัดทำบริการประชาชนมากกว่าในปัจจุบันคือ เห็นด้วยร้อยละ 100

จากที่กล่าวเห็นได้ว่าหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงของเทศบาลส่วนใหญ่ (ร้อยละ 87.5) มีความเห็นว่า ภาระหน้าที่หรืองานบริการของแขวงที่ให้บริการอยู่ในปัจจุบันยังมีจำนวนน้อยเกินไป ซึ่งทำให้การจัดตั้งแขวงของเทศบาลที่ผ่านมาไม่ได้ช่วยแบ่งเบาภาระหน้าที่ให้แก่ส่วนราชการในระดับกองของเทศบาลแม้แต่น้อย และการจัดตั้งแขวงดังกล่าวก็ไม่มีผลกระทบต่อหน่วยงาน หรืออำนาจหน้าที่ของตนแต่อย่างใด (ร้อยละ 75) ทั้งนี้คงเนื่องมาจากงานต่าง ๆ ของกองยังไม่ได้กระจายลงสู่แขวงอย่างแท้จริง จึงเท่ากับเป็นการย้ายงานของกองลงสู่แขวงต่าง ๆ กองจึงมีภาระในด้านความรับผิดชอบในการส่งเจ้าหน้าที่ และควบคุม กำกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในสายงานตนตามแขวงต่าง ๆ เพิ่มขึ้นด้วย ดังเช่น สำนักการช่าง ต้องรับผิดชอบควบคุม ดูแลงานสาธารณูปโภค กองอนามัยและสิ่งแวดล้อม ต้องรับผิดชอบงานรักษาความสะอาด และสำนักปลัดต้องรับผิดชอบงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแขวงต่าง ๆ ด้วย นอกจากนี้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ยังเห็นพ้องต้องกัน (ร้อยละ 100) ว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ควรกำหนดนโยบายในการกระจายงานให้แขวงจัดทำมากกว่าในปัจจุบัน

สำหรับในประเด็นของการกระจายอำนาจ กระจายงานให้แขวงจัดทำเพิ่มเติมตามความต้องการของประชาชน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ นั้น ผู้เขียนเห็นว่าสามารถกระทำได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ได้แก่ การกระจายงานทั้ง 6 ประเภทที่เปิดดำเนินการที่แขวงในปัจจุบัน ให้แขวงเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง และมอบอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย สั่งการ และการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ปลัดเทศบาล หรือของนายกเทศมนตรีให้แก่หัวหน้าแขวงเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการแทน

ขั้นตอนที่ 2 ได้แก่ การกระจายงาน ส่งเสริมสุขภาพ และงานรักษาพยาบาล ซึ่งถูกกำหนดให้แขวง เป็นผู้ดำเนินการมาตั้งแต่แรกให้แขวงเป็นผู้รับผิดชอบแทนส่วนราชการของเทศบาล

ขั้นตอนที่ 3 ได้แก่ การกำหนดหน้าที่ ความรับผิดชอบให้แขวงและหัวหน้าแขวงเพิ่มขึ้นตามประเภทของงานบริการประชาชนที่จำเป็นต้องกระจายให้แขวงเป็นผู้ดำเนินการ (นอกเหนือ

จากงาน 8 ประเภท) ที่ควรกำหนดในปัจจุบันได้แก่

1. งานบัตรประจำตัวประชาชน ถือได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน เนื่องจากปัจจุบันยังกระจุกตัวรวมอยู่ที่งานบัตรฯ สำนักปลัด มิได้กระจายให้แขวงใดช่วยปฏิบัติแต่อย่างใด ทำให้ในแต่ละวันจะมีประชาชนจำนวนมากเบียดเสียดแย่งกันรับบริการอย่างคับคั่ง ณ เทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งคับแคบแต่เพียงแห่งเดียว ทำให้ประชาชนไม่สะดวก และล่าช้าในการรับบริการ ซึ่งในการนิเทศงาน จำนวน 2 ครั้ง ของส่วนบัตรประจำตัวประชาชน สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ในฐานะผู้บังคับบัญชาหน่วยเหนือก็มีความเห็นและข้อเสนอแนะให้เทศบาลนครเชียงใหม่ เร่งกระจายงานบัตรประจำตัวประชาชนให้แขวงต่าง ๆ รับผิดชอบดำเนินการแทนแล้ว แต่ปรากฏว่ายังมีได้มีการดำเนินการใด ๆ ตามข้อทักท้วงดังกล่าวแม้แต่น้อย

2. งานสังคมสงเคราะห์ หรืองานพัฒนาชุมชน ซึ่งรับผิดชอบในการปรับปรุงชุมชนแออัดต่าง ๆ ที่อยู่ในแขวง จัดอบรมประชาชน ปรากฏว่าปัจจุบันยังอยู่ในความรับผิดชอบของกองสวัสดิการสังคม เป็นผู้ดำเนินการเองโดยไม่ผ่านแขวงแต่อย่างใดทั้ง ๆ ที่แขวงรู้ปัญหาและใกล้ชิดกับผู้นำและชุมชนมากกว่า แต่มิได้เป็นผู้จัดทำหรือแก้ไข้ปัญหา

3. งานไฟฟ้า มีหน้าที่ในการซ่อมแซมอุปกรณ์ไฟฟ้าสาธารณะต่าง ๆ ในเขตพื้นที่ของแขวง ปัจจุบันสังกัดอยู่สำนักงานการช่าง การรับเรื่องร้องทุกข์ คำร้องต่าง ๆ ประชาชนจะมาติดต่อที่แขวงเป็นลำดับแรก แต่แขวงก็ไม่สามารถให้บริการได้ ต้องแจ้งให้ประชาชนไปติดต่อขอความช่วยเหลือต่อสำนักงานการช่าง เทศบาลนครเชียงใหม่ ทำให้ประชาชนสับสน เสียเวลาและไม่ทันต่อความต้องการเร่งด่วน

4. งานควบคุมอาคาร เป็นการขออนุญาตต่อเติม ปลูกสร้างอาคารตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร ปัจจุบันสังกัดอยู่สำนักงานการช่าง ประชาชนจะต้องเดินทางไปติดต่อกับสำนักงานการช่าง เทศบาลนครเชียงใหม่ กรณีเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ทำให้เสียเวลา ค่าใช้จ่าย และให้บริการด้วยความล่าช้า เพราะในทุกพื้นที่ของแขวงต้องขอรับบริการที่สำนักงานการช่างเพียงแห่งเดียว

5. งานการศึกษา
6. งานสัตวแพทย์
7. งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

งานต่าง ๆ ทั้ง 7 ประเภทนี้ถือว่าเป็นงานประจำวัน ซึ่งส่วนใหญ่ประชาชนจะมาติดต่อขอรับบริการเป็นประจำ หากมีการกระจายลงสู่พื้นที่จะทำให้ประชาชนเดินทางได้โดยสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างครบวงจร

อย่างไรก็ดี การกระจายอำนาจหรือกระจายงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าว จะเป็นไปได้เพียงใด คงต้องพิจารณารับฟังความคิดเห็นของคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ (คณะเทศมนตรี) เป็นสำคัญ

5. ทักษะของผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ (คณะเทศมนตรี)

จำนวน 5 ราย ได้แก่ นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี มีรายละเอียดข้อมูลดังนี้ (ตารางที่ 40)

เพศ เป็นเพศชายทั้ง 5 ราย

อายุ อายุ 31 - 40 ปี 1 ราย และอายุ 41 - 60 ปี อีก 4 ราย

การศึกษา ระดับอาชีวศึกษา 2 ราย และปริญญาตรี 3 ราย

อาชีพ ประกอบธุรกิจทั้ง 5 ราย

5.1 ด้านงานบริการของแขวง

ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า งานบริการของแขวงที่มีอยู่ในปัจจุบันเพียงพอแล้ว เหมาะสมแล้วด้วยคะแนน 3 ใน 5 เสียง หรือร้อยละ 60 ขณะที่เห็นว่างานของแขวงมีน้อยเกินไปเพียงร้อยละ 40 จำแนกดังนี้

อายุ กลุ่มอายุ 41 - 60 ปี ส่วนใหญ่ร้อยละ 75 เห็นว่างานบริการของแขวงมีเพียงพอแล้ว

การศึกษา ผู้มีระดับการศึกษาต่ำกว่าจะเห็นว่างานของแขวงมีเพียงพอแล้วมากกว่า

ตารางที่ 40 ทักษะของคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่

จำแนกตาม	จำนวน	ร้อยละ	งานบริการของแขวง		นโยบายกระจายงานบริการให้แขวงจัดทำมากขึ้น		งานบริการของแขวงเข้าชื้อนกับกองต่าง ๆ หรือไม่	
			มีน้อย	เหมาะสมแล้ว	ไม่เห็นด้วย	เห็นด้วย	เข้าชื้อน	ไม่เข้าชื้อน
<u>เพศ</u>			(40.0)	(60.0)	(60.0)			
ชาย	5	100.0	2	3	3	2	-	5
หญิง	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	5	100.0	2	3	3	2	-	5
<u>อายุ</u>								
31 - 40 ปี	1	20.0	1	-	1	-	-	1
41 - 60 ปี	4	80.0	1	3	2	2	-	4
<u>การศึกษา</u>				(75.0)				
อาชีวศึกษา	2	40.0	-	2	1	1	-	2
ปริญญาตรี	3	60.0	2	1	2	1	-	3
<u>อาชีพ</u>								
ประกอบธุรกิจ	5	100.0	2	3	3	2	-	5

5.2 ด้านนโยบายกระจายงานบริการให้แขวงจัดทำมากขึ้น

เมื่อถามถึงนโยบายในการกระจายอำนาจ กระจายงานให้แขวงจัดทำมากขึ้น ปรากฏว่าผู้บริหารส่วนใหญ่คัดค้านไม่เห็นด้วยกับนโยบายกระจายงานให้แก่แขวง โดยไม่เห็นด้วยคะแนน 3 ใน 5 หรือร้อยละ 60 ทั้งนี้ในแต่ละกลุ่มอายุ การศึกษา มีความเห็นที่คล้ายคลึงกัน

5.3 งานบริการของแขวงเข้าชื้อนกับงานของกองต่าง ๆ หรือไม่

ปรากฏว่า คณะเทศมนตรีทั้ง 5 ราย มีความเห็นตรงกันว่างานของแขวงต่าง ๆ ไม่เข้าชื้อนกับงานของหน่วยงานของเทศบาลแต่อย่างใดอย่าง เป็นเอกฉันท์ร้อยละ 100 ทุกกลุ่มอายุ การศึกษา

ซึ่งเห็นได้ว่าคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ (คณะเทศมนตรี) ฝ่ายการเมือง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งชุดปัจจุบัน ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 60) มีทัศนคติในเชิงอนุรักษ์หรือลักษณะอำนาจนิยม ไม่สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจ หน้าที่ กระจายงานบริการประชาชนที่ประชาชนเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงให้แขวงจัดทำ ทำให้การกระจายอำนาจ กระจายงานบริการให้แขวงในทางปฏิบัติเป็นไปได้ค่อนข้างยากและอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเหตุผลหลัก ๆ ของคณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่ในทางไม่สนับสนุนให้มีการกระจายอำนาจ กระจายงาน นอกจากจะสะท้อนปรัชญาหรือแนวความคิดในเชิงอำนาจนิยมแล้ว ยังมีประเด็นของผลประโยชน์จำนวนมหาศาล และอำนาจที่ต้องสูญเสีย หากให้มีการกระจายอำนาจลงสู่แขวงจริง ๆ แล้ว อาทิเช่น งานควบคุมอาคารตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร ฯลฯ ได้แก่การขออนุญาตก่อสร้าง ต่อเติมอาคารต่าง ๆ ในเขตของแขวง ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นที่รู้กันโดยทั่วไปว่าเป็นงานที่มีผลประโยชน์แอบแฝงตอบแทนจำนวนมหาศาล ในการออกไปอนุญาตก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ เช่น โรงแรม ศูนย์การค้า คอนโดมิเนียม ดิวก้าวต่าง ๆ ซึ่งปัจจุบันสำนักงานช่างจะเป็นเจ้าของเรื่องเสนอความเห็นผ่านปลัดเทศบาล เพื่อนำเสนอนายกเทศมนตรีในการพิจารณาอนุญาตให้ (ในทางปฏิบัตินายกเทศมนตรีได้มอบอำนาจให้เทศมนตรีฝ่ายการช่าง เป็นผู้พิจารณาลงนามในใบอนุญาตแทน) ซึ่งหากมีการกระจายงานนี้ให้แขวงเป็นผู้ปฏิบัติ เทศบาลจะต้องมอบอำนาจซึ่งเป็นของนายกเทศมนตรีให้แก่หัวหน้าแขวงเป็นผู้พิจารณาอนุมัติแทน ซึ่งในประเด็นนี้จึงเห็นได้ชัดว่าหากมีการกระจายงาน และมอบอำนาจให้แขวง

โดยตรง คณะผู้บริหารเทศบาลนครเชียงใหม่จะสูญเสียทั้งอำนาจ และผลประโยชน์ก้อนใหญ่ในขณะเดียวกัน อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งดำเนินการอยู่ที่แขวงแต่ไม่ได้มอบอำนาจให้แขวงจัดทำ โดยอำนาจอยู่ที่สำนักปลัดและคณะเทศมนตรีโดยตรง มองดูผิวเผินเหมือน ไม่มีอะไรสลักสำคัญนัก แต่จากข้อเท็จจริงงานดังกล่าวมีงบประมาณรองรับจำนวนสูงมาก นอกจากนี้ยังมีอัตรากำลังลูกจ้างประจำ ชั่วคราวรวมกันอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งจะสามารถใช้เป็นฐานคะแนนทางการเมือง ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้เป็นอย่างดี จากเหตุผลที่กล่าวมาก็คงจะพอเห็นชัดว่างานหลาย ๆ งานของเทศบาลและแขวงล้วนผูกพันกับอำนาจและผลประโยชน์ในทางตัวเงินจำนวนมาก ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่หวังได้ยากที่จะเห็นมีการกระจายอำนาจ กระจายงานบริการตามข้อเรียกร้องของประชาชนลงสู่แขวงมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากจะมีผลกระทบทั้งอำนาจและผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองโดยตรง ดังนั้นผู้เขียนจึงไม่หวังว่าข้อเรียกร้องในการกระจายงาน กระจายอำนาจลงสู่แขวงจะมีผลในทางปฏิบัติแม้แต่น้อย แต่อยากจะทำให้เห็นถึงผลพวงต่อการบริหารงานของแขวง และปัญหาของการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่

หากผู้บริหารยัง ไม่มีความจริงใจและไม่ให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจให้แก่แขวง ก็จะทำให้แขวงประสบปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้หลายประการดังนี้

1. จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ปัจจุบันทุกแขวงกำลังประสบปัญหาเดียวกันคือ ขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในการปฏิบัติงาน และแม้ว่าแขวงจะหาทางออกด้วยการยืมตัวลูกจ้างชั่วคราวมาปฏิบัติหน้าที่แทน แต่ก็ไม่ได้ทำให้การปฏิบัติงานของแขวงราบรื่นเท่าใดนัก เนื่องจากลูกจ้างชั่วคราวเหล่านี้มีระดับการศึกษาค่อนข้างน้อย ขาดจิตสำนึกในการทำงาน ขาดความรู้ ความเข้าใจในด้านระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน ซึ่งบ่อยครั้งกลับทำให้ผลการปฏิบัติงานออกมาในทางลบ

2. ชวิญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ จากการศึกษาวิจัยสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีชวิญและกำลังใจในการทำงานในระดับค่อนข้างต่ำ อันเนื่องมาจากปัจจัยดังต่อไปนี้

- 2.1 ความเบื่อหน่ายด้านความไม่พร้อมของเครื่องมือเครื่องใช้ สิ่งอำนวยความสะดวก ส้วม สถานที่ และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

2.2 ผลงานด้านบริการประชาชน ไม่ได้รับการเอาใจใส่ดูแลจากผู้บริหารเท่าที่ควร

2.3 การพิจารณาความดีความชอบ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานที่แขวงจะอยู่ห่างไกลผู้บังคับบัญชา แต่ใกล้ชิดกับประชาชน แม้จะทำงานดีเพียงไรก็ไม่ค่อยได้รับบำเหน็จรางวัลได้เงินเดือน 2 ขึ้น เนื่องจากไม่รู้จักมักคุ้นและสนิทสนมกับผู้บริหารดีพอ

2.4 สวัสดิการในด้านการทำงาน ส่วนใหญ่จะรู้สึกน้อยใจเมื่อเปรียบเทียบกับเพื่อน ๆ ที่อยู่ในสำนักงานใหญ่ที่มีแต่ความสะดวกสบาย ส่วนที่แขวงจะขัดสนทุกอย่าง เนื่องจากไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง อีกทั้งยังขาดการเอาใจใส่ดูแลจากผู้บริหาร จนมีการเปรียบเทียบแขวงว่าเป็นเหมือนลูกเมียน้อย

2.5 การเห็นความสำคัญของหน่วยงาน ในสายตาของประชาชนมองว่าแขวงมีศักดิ์ศรีน้อยกว่าสำนักงานใหญ่ เนื่องจากขาดกำลังคน เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานล้ำสมัย และอาคารมีสภาพเก่าทรุดโทรม เมื่อมาติดต่อก็ไม่ได้รับความสะดวกสบายเท่าที่ควร ในขณะที่ผู้บริหารก็ไม่ค่อยมาคลุกคลี เยี่ยมเยียน หรือเอาใจใส่ให้ความสำคัญต่อแขวงเท่าใดนัก

จากปัจจัยดังกล่าวจึงทำให้ขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ค่อนข้างต่ำ บางครั้งก็เกิดผลกระทบทางลบในการให้บริการประชาชน

3. ความสับสน เข้าใจผิดของประชาชน เนื่องจากงานบางประเภทเทศบาลกำหนดให้แขวงเป็นผู้จัดทำ และหลายประเภทเทศบาลนครเชียงใหม่ยังเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น งานบัตรประจำตัวประชาชน งานตาม พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร ฯลฯ ซึ่งบ่อยครั้งทำให้ประชาชนเกิดความสับสนเสียเวลา และค่าใช้จ่ายในการติดต่อราชการ และไม่ประทับใจในการรับบริการจากแขวง

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สามารถสรุปสมมุติฐานที่ตั้งไว้ได้ดังนี้

1. การจัดตั้งแขวงทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกมากขึ้น แต่ประชาชนยังไม่ค่อยได้รับความสะดวก รวดเร็วในการรับบริการเท่าที่ควร และงานบริการของแขวงที่ดำเนินการในปัจจุบัน ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้พอเพียง

ซึ่งไม่ตรงกับสมมุติฐานข้อ 1 ที่ตั้งไว้แต่อย่างใด

2. ประเภทและลักษณะของงานที่เทศบาลนครเชียงใหม่ ได้กระจายอำนาจให้แขวงรับ
ไปปฏิบัติเพื่อบริการประชาชนยังไม่เหมาะสม จึงยังไม่เกิดผลดีโดยสมบูรณ์
ซึ่งสอดคล้องตามสมมติฐานข้อ 2 ที่ตั้งไว้แล้ว