“เชียงใหม่มหานคร..การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”

โดย

นายชูชัย เลิศพงศ์อดิศร

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง
รุ่นที่ ๗

ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๕ – ๒๕๕๗

บทคัดย่อ

เรื่อง "เชียงใหม่มหานคร.... การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ"

ผู้วิจัย นายชูชัย เลิศพงศ์อดิศร หลักสูตร วปม. รุ่นที่ ๗

การศึกษาเปรียบเทียบระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย-ประเทศญี่ปุ่น-เชียงใหม่มหานครในปัจจุบัน มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง รูปแบบ รวมทั้งมีการเปลี่ยนสถานะและบทบาทสำคัญหลายด้าน เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับชาติซึ่งมีแนวความคิดและคติทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และได้รับอิทธิพลจากลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ที่ต้องการเห็นการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ตลอดจนมีหลักการบริหารงานที่ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good governance) การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองในระดับชั้นต่างๆ ภายในรัฐหนึ่งๆ (Intergovernmental relations) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรภารกิจอำนาจหน้าที่ การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการตรวจสอบและการกำกับดูแล ซึ่งองค์กรชั้นบนพึงกระทำต่อองค์กรปกครองชั้นล่าง

ทั้งนี้การจัดชั้น (Tier system) และการจัดแบ่งอำนาจภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Internal structure of local government) มุ่งให้ท้องถิ่นมีความทันสมัยและเกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน โดยคำนึงถึงทั้งหลักของประสิทธิภาพ ความโปร่งใส การใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีเหตุผล ความรับผิดชอบต่อประชาชน และความเป็นประชาธิปไตย

ข้อสรุปจาก กรณีศึกษา**เชียงใหม่มหานคร** พบว่า

๑. **เป็นระบบการปกครองท้องถิ่นสองชั้น (Two tier system)** เพราะสอดคล้องกับการปกครองท้องถิ่นของนานาประเทศ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ที่รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน ควรมีขนาดใหญ่ มีหน้าที่สำคัญเฉพาะ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างควรจะมีขนาดเล็กพอประมาณ มีหน้าที่ที่เหมาะสมเท่านั้น เนื่องจากเห็นว่าควรยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล (องค์การบริหารส่วนตำบล มีเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น) อีกทั้งกระแสการยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน (Amalgamation) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วโลกมีจำนวนลดลง

๒. **โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมีการสร้างดุลยภาพ ๓ ส่วน** คือ **ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร สภาเชียงใหม่มหานคร** และ **สภาพลเมือง** จัดเป็น**ระบบรัฐสภา (Parliamentary system)** ที่ทั่วโลกยอมรับ อันเป็นรากฐานของการส่งเสริมประชาธิปไตยจากระดับรากหญ้า และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน

เชียงใหม่มหานคร คือการบริหารจัดการจังหวัดแบบเต็มพื้นที่และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการกำหนดแนวนโยบาย ระเบียบ ข้อบัญญัติ การจัดงบประมาณ การคลัง การจัดการบริหารบุคลากรและกลไกโครงสร้างการบริหารงานภายในท้องถิ่นเพื่อการบริหารราชการท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ครอบคลุมทุกเรื่อง ยกเว้น ๔ เรื่องหลัก คือ **การทหาร , ระบบเงินตรา , การต่างประเทศ** และ **ตุลาการ**ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐบาลกลาง

คำนำ

รายงานผลการวิจัย เรื่อง **"เชียงใหม่มหานคร.... การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ"** สืบเนื่องจากการบรรยายพิเศษให้แก่นักศึกษาหลักสูตรกฎหมายท้องถิ่น รุ่นที่ ๓ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดย **Prof. Kiyotaka Yokomichi** ตำแหน่ง Advisor to the President; Director of Regional Policy Program; Deputy Director of Young Leaders Program (Local Governance) จาก National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ประเทศญี่ปุ่น ที่กล่าวถึง *"ปัจจัยที่นำมาสู่ความสำเร็จในการกระจายอำนาจ ส่วนหนึ่งมาจากการสนับสนุนของฝ่ายการเมือง ถึงแม้ว่าจะมีการต่อต้านจากกระทรวงและข้าราชการเป็นจำนวนมาก แต่ด้วยนโยบายที่มุ่งมั่นจะส่งเสริมกระจายอำนาจของนายกรัฐมนตรี โฮโซกาว่า ทำให้การกระจายอำนาจเกิดขึ้นได้จริง อีกประการคือ เรื่องการสื่อสาร การสร้างความเข้าใจระหว่างคณะกรรมการส่งเสริมการกระจายอำนาจกับข้าราชการในกระทรวงต่างๆ มีการประชุมร่วมกันและโต้แย้งทางความคิดกันบ่อยครั้งจนได้จุดร่วมที่ทุกฝ่ายยอมรับกันได้ อีกปัจจัยหนึ่งคือ กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจได้รับการแก้ไข"* นับเป็นการจุดประกายให้ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ ในฐานะที่ผู้วิจัยได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๗

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องในงานวิจัยนี้ ทั้งข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ ภาคประชาสังคม และ องค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเปรียบเสมือนผู้ทรงคุณวุฒิ เนื่องจากการแสดงความคิดเห็น งานเขียนของทุกท่านล้วนมีคุณค่าแก่งานวิจัยนี้

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานผลการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในเชิงวิชาการต่อประชาชนชาวจังหวัดเชียงใหม่ หาก "เชียงใหม่มหานคร.... การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ" สามารถเกิดขึ้นได้ในอนาคตอันใกล้

(นายชูชัย เลิศพงศ์อดิศร)
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรวปม. รุ่นที่ ๗
ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
บทที่ ๑ บทนำ	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์การวิจัย	๓
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๔
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	๔
คำจำกัดความ	๕
บทที่ ๒ ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	
แนวคิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐ	๖
แนวคิดหลักที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงและโครงสร้างรัฐผลิตขึ้นครอบงำ	๖
แนวคิดที่จะนำไปสู่การสร้างสำนึกใหม่เพื่อการจัดการตนเอง	๗
ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน	๘
แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองภาคประชาชน	๑๘
แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น	๒๒
การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	๒๖
บทที่ ๓ ระเบียบวิธีวิจัย	
ระเบียบวิธีวิจัย	๓๘
วิธีดำเนินการวิจัย	๓๘
สรุปสาระ จากนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคมและ คณะทำงานยกร่างพ.ร.บ.เชียงใหม่มหานคร ผ่านการแสดงความคิดเห็น /บทสัมภาษณ์ ทางสื่อมวลชน	๔๐

บทที่ ๔ สรุปทิศทาง "เชียงใหม่มหานคร" ๗๔

บทที่ ๕ บทสรุป และข้อเสนอแนะ

โครงสร้างของการบริหารราชการหรือการบริหารงานภาครัฐ ๙๕

ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคต ๑๐๐

บรรณานุกรม ๑๐๘

ภาคผนวก

ผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ๑๑๑

ประวัติย่อผู้วิจัย ๑๔๔

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ ๑

๕-๑ ตารางเปรียบเทียบระบบการปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษาของ ประเทศไทย-ประเทศญี่ปุ่น-เชียงใหม่มหานครที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว ๘๖

ตารางที่ ๒

๕-๒ ตาราง เปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของระบบการปกครองท้องถิ่น ๘๗

บทที่ ๑
บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมในปีพ.ศ.๒๔๔๘ (สุขาภิบาลแห่งแรกในประเทศไทย) นับเป็นการทดลองกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นครั้งแรก แต่หากจะมองถึงความเป็นรูปธรรมที่สุด ก็จะพบว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเริ่มตั้งแต่ปีพ.ศ.๒๔๗๖ เพราะมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ ต่อมาพ.ศ.๒๔๘๕ รัฐบาลได้นำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ ออกมาประกาศใช้อีกครั้ง ตาม พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๘๕ เพื่อให้สามารถจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นได้ง่ายและกว้างขวางขึ้นอีก แม้จะมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นไม่เต็มรูปแบบเท่ากับเทศบาลก็ตาม โดยมีการแก้ไขเรื่อยมาจนถึงพระราชบัญญัติเทศบาลพ.ศ.๒๔๘๖ กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยปกครองตนเองของประชาชน แบ่งออกเป็น ๓ ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

พ.ศ.๒๔๘๘ ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น มีนโยบายให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นในประเทศไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ.๒๔๘๘ เรื่องการจัดตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ จำนวนกว่า ๔,๘๐๐ แห่ง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้ตรา**พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๘๘** ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็น **"องค์การบริหารส่วนตำบล"** เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่ง นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรระดับตำบล เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และฝึกปฏิบัติประชาธิปไตยทั่วประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคลนี้ถูกยกเลิกหมด เพราะความไม่พร้อมต่างๆ ทั้งด้านรายได้และบุคลากร จึงคงเหลือแต่สภาตำบลเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง**องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)** ขึ้นเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตาม**พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘** โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสภาเลือกตั้งจากประชาชน (ในปัจจุบันมี อบจ. ในทุกจังหวัดๆ ละ ๑ แห่ง รวม ๗๖ แห่ง ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ โดยมีฐานะนิติบุคคลและมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วย

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น) นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีการจัดตั้ง**การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ** ได้แก่ **กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘** ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ**เมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑** ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ต่อมา พ.ศ.๒๕๓๗รัฐบาลที่มี ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดตั้งสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นนิติบุคคลทั่วประเทศตาม**พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗** ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๗ มีผลให้ยกเลิกสภาตำบลที่มีอยู่เดิมทั้งสิ้น และเกิดมีสภาตำบลขึ้นใหม่ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เป็นต้นมา จำนวน ๖,๒๑๖ แห่ง และมีสภาตำบล (ที่มีรายได้ถึงเกณฑ์กำหนดเฉลี่ย ๓ ปี ย้อนหลัง ไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท) จัดตั้งขึ้นเป็น**องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๖๑๘ แห่ง ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๓๘เป็นต้นมา

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งหมด ๗,๘๕๓ แห่ง แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๖ แห่ง เทศบาล ๒,๒๘๓ แห่ง แบ่งเป็น เทศบาลนคร ๓๐ แห่ง เทศบาลเมือง ๑๗๒ แห่ง เทศบาลตำบล ๒,๐๘๑ แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล ๕,๔๕๒ แห่ง ส่วนรูปแบบพิเศษ ยังคงมีเพียง ๒ แห่งคือ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา **(ข้อมูล ณ วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ รวบรวมโดย : สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)** ตลอดระยะเวลากว่า ๓๐ ปีที่ผ่านมายังไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งใหม่เพิ่มขึ้นเลย จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองแม่สอด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเทศบาลนครแม่สอด รวมถึงการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. .... ประกอบด้วย ๖ หมวด ๑๑๐ มาตรา เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๓ ความน่าจะเป็นก็คือ **นครแม่สอด** ได้ยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งล่าสุดของประเทศไทยแล้ว แต่ในความเป็นจริง มิได้เป็นเช่นนั้น และไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ยังคงไม่มีการจัดตั้ง นครแม่สอด ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งล่าสุด

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ รูปแบบ คือ**การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค**และ**การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** ส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากโครงสร้างดังกล่าวเน้นไปที่การรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ เนื่องจากต้องการรักษาความมั่นคงของชาติ จึงทำให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมาย

ในระดับท้องถิ่นนั้น เพราะไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่น ได้แก่ **ปัญหาทางด้านโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** เช่น ปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งเรื่องอำนาจ ภารกิจ งบประมาณ และการประสานงาน **ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป** มีความพยายามของฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครองที่จะเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ**ปัญหาทางด้านการกำหนดนโยบายและแผนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือปัญหาการไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้จริง** ภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับ อปท. และงบประมาณที่จัดสรรให้แต่ละท้องถิ่นยังไม่มีความเหมาะสม ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ นอกจากนี้ยังพบว่า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ยังไม่สามารถตอบสนองเจตนารมณ์ของกระจายอำนาจที่ได้วางไว้ มิหนำซ้ำยังถูกแรงต่อต้านจากกระทรวงมหาดไทย หรือสมาคมนักปกครอง ฯลฯ ตลอดจนมีการพยายามเพิ่มอำนาจของราชการส่วนภูมิภาค เช่น หลังการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ มีการขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านและวิธีการได้มาของกำนันแทนที่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนกลับให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองเป็นต้น

ดังนั้นหากสามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้เป็นอย่างรูปธรรมย่อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนวิธีคิดของคนในชาติ กล่าวคือเมื่อประชาชนรู้สึกว่าตนเองได้เป็นเจ้าของท้องถิ่นอย่างแท้จริงย่อมก่อให้เกิดสำนึกรักท้องถิ่นมากขึ้นอันเป็นฐานรากที่สำคัญของสำนึกความเป็นพลเมืองซึ่งจะเป็นการปฏิรูปประเทศไทยครั้งสำคัญ

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑) เพื่อศึกษาถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement)

๒) เพื่อศึกษาถึงรากฐานและพัฒนาการของแนวคิด “เชียงใหม่มหานคร การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”

๓) เพื่อศึกษาว่ารูปแบบ“เชียงใหม่มหานคร การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมที่สามารถนำไปสู่การปฏิรูปประเทศไทยได้หรือไม่

๔) เพื่อศึกษาหาแนวทางการพัฒนาไปสู่รูปแบบ “เชียงใหม่มหานคร การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”

๑.๓ ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากเป็นการศึกษาวิจัยหัวข้อในประเด็นใหม่ เป็นสิ่งที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย จึงเป็นเรื่องของการศึกษาแนวคิด ความเป็นไปได้ของข้อเรียกร้องจากภาคประชาชน ที่สำคัญอย่างยิ่งคือเป็นหนึ่งประเด็นสำคัญของข้อเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปประเทศไทย จากคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือ กปปส. (ข้อมูลเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๗) ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า ควรศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทั้งนี้จะมีการสรุปประเด็นรวบรวมความคิดเห็นจากการแสดงความคิดเห็น/บทสัมภาษณ์ของนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคมและคณะทำงานยกร่างพ.ร.บ. เชียงใหม่มหานครผ่านทางสื่อมวลชนรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง อาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุล อาจารย์ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ อาจารย์สวิง ตันอุด อาจารย์ชำนาญ จันทร์เรือง นายถนอม ไชยวงษ์แก้ว นายนิรันดร โพธิกานนท์ นายทัศนัย บูรณุปกรณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล นายอภิเชต ผัดวงค์ นายบูเจ้ ไศลทองเพริด ดร.อุบล ยะไวทย์ และบุษยา คุณากรสวัสดิ์ เป็นต้น

๑.๔ วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาวิเคราะห์แนวคิด กระบวนการ รูปแบบของจังหวัดจัดการตนเองในประเทศไทย กรณีศึกษาเชียงใหม่มหานคร การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศเช่น ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค โดยมุ่งเน้นรูปแบบ กระบวนการ ความเป็นไปได้ เนื่องจากเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีความแตกต่างจากกรณี กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

๑.๕ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

๑) ได้ทราบถึงขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) ในบริบทของสังคมไทย

๒) เพื่อเรียนรู้และเข้าใจถึงรากฐานและพัฒนาการของ “เชียงใหม่มหานคร การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ”

๓) เพื่อทราบแนวทางการพัฒนาไปสู่รูปแบบ “เชียงใหม่มหานคร การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” ของประเทศไทย

๑.๖ คำจำกัดความ

เชียงใหม่มหานคร.... การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หมายถึง การบริหารจัดการจังหวัดแบบเต็มพื้นที่และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการกำหนดแนวนโยบาย ระเบียบข้อบัญญัติ การจัดงบประมาณ การคลัง การจัดการบริหารบุคลากรและกลไกโครงสร้างการบริหารงานภายในท้องถิ่นเพื่อการบริหารราชการท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ครอบคลุมทุกเรื่อง ยกเว้น ๔ เรื่องหลัก คือ **การทหาร , ระบบเงินตรา , การต่างประเทศ** และ**ตุลาการ** โดยจัดการปกครองเป็น ๒ ระดับ คือ **ระดับบน (เชียงใหม่มหานคร)** และ**ระดับล่าง (เทศบาล)** ส่วนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นมีการสร้างดุลยภาพ ๓ ส่วน คือ **ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร สภาเชียงใหม่มหานคร** และ **สภาพลเมือง**

บทที่ ๒
การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ แนวคิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐ (อ้างในไพสิฐ พานิชกุล ,๒๕๕๖)

โครงสร้างอำนาจรัฐที่เป็นอยู่ปัจจุบันที่เรียกกันในทางวิชาการว่าเป็นโครงสร้างแบบรัฐชาติ เป็นโครงสร้างที่อำนาจของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในขณะนั้นนำเข้ามาแล้วสั่งการให้ครอบทับลงบนพื้นที่อาณาเขตของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในขณะนั้น แต่ผลที่เกิดจากการครอบลงมาของโครงสร้างแบบใหม่พร้อมกับการขยายตัวของวิธีการของระบบราชการได้ทำให้โครงสร้างของรัฐแยกออกจากโครงสร้างของสังคมอย่างชัดเจน จนเกิดช่องว่างและความแปลกแยก แต่ที่น่าสนใจมากว่านั้นก็คือ การที่โครงสร้างของรัฐราชการ (ไม่ว่าจะโดยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม)ทำให้องค์กรกลุ่มต่างๆที่มีอยู่ในสังคมไม่มีพลัง ไม่มีพื้นที่ ไม่มีความชอบธรรม และในหลายๆครั้งหลายๆกรณีกลายเป็นองค์กรเถื่อน ผิดกฎหมายของบ้านเมือง จนองค์กรต่างๆเหล่านั้นซึ่งถือเป็นองค์กรพื้นฐานของสังคมพังทลายไปหมด โดยที่ระบบรัฐราชการเองก็ไม่สามารถเขามาทำหน้าที่ที่เป็นธรรมให้กับท้องถิ่นและชุมชน

๒.๒ แนวคิดหลักที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงและโครงสร้างรัฐผลิตขึ้นครอบงำ (อ้างในไพสิฐ พานิชกุล, ๒๕๕๖)

ในทางวิชาการสายการปกครองท้องถิ่นเห็นตรงกันมาเป็นเวลานานแล้วว่า แนวคิดที่เป็นขั้วตรงข้ามกับเรื่องการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจทางการปกครอง แนวคิดเรื่องชาตินิยม และแนวคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐ สามแนวคิดหลักดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างมากต่อการออกแบบระบอบการปกครองและการจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจของชุมชนท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลาง และรวมถึงอำนาจอธิปไตยส่วนอื่นๆว่าจะสัมพันธ์และมีท่าทีต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างไร แนวคิดนี้ส่งผลอย่างมากต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องท้องถิ่น และเมื่อประเด็นเรื่องท้องถิ่นไม่ถูกให้ความสำคัญ ถูกลดบทบาทลง

ในอีกส่วนหนึ่งที่จะต้องกล่าวถึงและถือได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญประเด็นหนึ่งคือ การจัดระบอบทรัพย์สิน โดยผลจากแนวคิดข้างต้นมีส่วนอย่างมากต่อการวางระบอบทรัพย์สิน ซึ่งแบ่งออกเป็นสองระบบใหญ่ๆคือ ระบบทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ (State Property) และระบบทรัพย์สินที่เป็นของเอกชน (ปัจเจก) (Private Property) แต่มิได้มีระบบทรัพย์สินที่เป็นของชุมชนท้องถิ่น

(Communal Property) ซึ่งเป็นอีกระบบหนึ่งของทรัพย์สินที่ถูกลบหายออกไปหรือถูกริบกลืนเข้าไปอยู่ในส่วนของรัฐ

๒.๓ แนวคิดที่จะนำไปสู่การสร้างสำนึกใหม่เพื่อการจัดการตนเอง (อ้างในไพสิฐ พานิชกุล, ๒๕๕๖) เพื่อก้าวข้ามข้อถกเถียงเรื่องการจัดองค์กร (ซึ่งยังคงจำเป็นที่จะต้องเถียงกันต่อ)และเพื่อต้องการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ไปซ้ำรอยเดิม จึงต้องการเน้นเคลื่อนไหวทางสังคมมากขึ้น และการจะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมก็ต้องอาศัยแนวคิดใหม่ๆที่จะสร้างกระแสและกระบวนการ ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดหลักๆ ดังต่อไปนี้

๒.๓.๑ แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Empowerment for Community-Self Management) เป็นแนวคิดที่ต้องการให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการในการสร้างและจัดความสัมพันธ์ในสองแนวของความสัมพันธ์ ความสัมพันธ์ในแนวแรก เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆที่อยู่ภายในชุมชน และระหว่างชุมชนต่างๆที่อยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกันหรือข้ามพื้นที่ไปยังชุมชนในพื้นที่อื่นๆหรือไปยังกลุ่มชุมชนอื่นๆ ที่มีความคิด วัตถุประสงค์ และแนวทางในการดำเนินการเช่นเดียวกันในลักษณะของแนวร่วม เครือข่าย หรือเป็นพันธมิตรกัน ความสัมพันธ์ในแนวที่สอง เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ชุมชน กับ รัฐ หรือกลุ่มองค์กรอื่นๆ (ที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกันหรือขัดแย้งกันหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อชุมชน) ความสัมพันธ์ในแนวนี้มักจะถูกมองว่า ชุมชนด้อยกว่า อำนาจน้อยกว่าไม่มีพลังอำนาจต่อรอง

๒.๓.๒ Post Neo-Customary Law กล่าวโดยเฉพาะเจาะจง กรณีจารีตประเพณีท้องถิ่นในสังคมไทย จารีตประเพณีของชุมชนท้องถิ่นถูกทำลายลงโดยสิ้นเชิงด้วยระบบการเมืองการปกครองแบบรวมศูนย์ กระบวนการรัฐชาติ และระบบประมวลกฎหมาย GMO ที่กลายพันธุ์มาเป็นเวลานาน และที่สำคัญที่สุดคือ การนำเข้าระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมายโดยตัดทิ้งระบบคิดอันเป็นหัวใจที่สำคัญที่สุดของทุกๆระบบ แม้จะมีโรงเรียนกฎหมายขึ้นมาเองก็ตาม แต่ก็มิได้ทำให้ระบบกฎหมายแบบใหม่ (ประมวลกฎหมาย และพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ตราขึ้น)ทำให้เกิดการประสานกลุ่มต่างๆในสังคมให้เข้ามาเป็นเนื้อเดียวกัน ในทางตรงกันข้ามกฎหมายบัญญัติต่างๆเหล่านั้นถูกใช้ผ่านระบบกฎหมายที่ล้มเหลวในทุกๆทางแทบจะทุกๆด้านที่ไม่มีการปรับปรุง ผนวกกับความล้มเหลวของระบบการเมืองการปกครองที่กำลังถูกร้องเรียกหาความมีธรรมาภิบาล และ

การฉ้อฉลอำพรางของกลไกตลาดที่ครอบงำรัฐและสังคม จึงทำให้ระบบกฎหมายพันธุ์ทางตกต่ำอย่างที่เห็นกันเช่นทุกวันนี้

๒.๓.๓ แนวคิด หลักธรรมาภิบาลสำหรับการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น (Good Governance for Community–Self Management) แนวคิดนี้ เป็นการขยายความจากหลักการทั่วไปของหลักธรรมาภิบาลที่มีการกล่าวถึงในเวลานี้ แต่หลักการนี้แม้จะเข้ามาเผยแพร่ในเชิงแนวคิดนับตั้งแต่ประเทศประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ในขณะนั้น หลักการเรื่องธรรมาภิบาลมักจะมุ่งเน้นไปสู่การป้องกันแก้ไขปัญหาการคอรัปชั่นในด้านต่างๆ ในทุกๆระดับ ทั้งในการคอรัปชั่นที่เกิดขึ้นใน ภาครัฐ ภาคเอกชน และที่เกิดจากการร่วมมือกันทุจริต

๒.๓.๔ แนวคิดด้านกระบวนการและปฏิบัติการ

๒.๓.๔.๑ Learning by Doing (on the job training) แม้การเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติจะมิได้มีฐานะเป็นแนวคิด แต่เป็นเทคนิคที่นำมาใช้เสริมกระบวนการในการจัดการความรู้ ดังนั้นในหลายๆกรณีของการเรียนรู้ ทั้งในเรื่องที่ยากที่จะเข้าใจหรือ เป็นกรณีที่ผู้เรียนรู้ไม่คุ้นเคยกับวิธีการเรียนด้วยวิธีฟังบรรยายในห้องเรียนและในหลายๆกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นความรู้ชุดใหม่ๆ หรือกรณีชุดความรู้ที่สถาบันที่ทำหน้าที่ในการจัดการเรียนการสอนไม่สนใจ เงื่อนไขข้อจำกัดต่างๆ เหล่านี้จึงทำให้เป็นข้อจำกัดในการเรียน ดังนั้นความจำเป็นที่จะต้องนำเอาเทคนิค"การรู้ผ่านการปฏิบัติ" มาใช้สำหรับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นเทคนิควิธีที่เหมาะสมกับกรณี ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีสถาบันการศึกษา(กฎหมาย)ที่ใดๆจัดการเรียนการสอนในเรื่องนี้โดยตรง และเนื้อหาของกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือในการสนับสนุนในเรื่องต่างๆจากหลายๆ ฝ่าย ดังนั้นจึงไม่มีหลักสูตรที่จะเป็นหลักสูตรที่สำเร็จรูป แม้จะเป็นเรื่องการจัดทำข้อบัญญัติเหมือนๆกัน แต่หากเป็นข้อบัญญัติที่มีเนื้อหาหรือประเด็นที่แตกต่างออกไป หรือคนละท้องถิ่นกันเนื้อหา และกระบวนการที่จะนำมาใช้ก็ย่อมจะแตกต่างกันอย่างแน่นอน

๒.๓.๔.๒ Community Research พลังของชุมชนท้องถิ่นไม่ได้อยู่ที่การรวมกลุ่มแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่พลังของชุมชนท้องถิ่นอยู่ที่ความคิด ความรู้ เพื่อความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง ความคิดความรู้ที่จะจัดการตนเอง แต่การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในแต่ละชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายมีจุดเปลี่ยนที่ไม่เหมือนกัน และการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงจากภายในชุมชนอย่างแท้จริงและจะต้องมีจำนวนของสมาชิกภายในชุมชนมากพอที่จะช่วยกันสร้างกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น การค้นหากลุ่มพลังภายในชุมชนและการสร้างจุดเปลี่ยนจึงเป็นเสมือนกับการเริ่มต้นเดินเครื่องยนต์ที่มีอยู่แล้วในแต่ละชุมชนท้องถิ่น

๒.๓.๔.๓ Networking and Decentralization การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมรูปธรรมที่สะท้อน ทั้งสองแนวคิดดังกล่าว แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในทางการเมืองการปกครอง (Decentralization) เป็นประเด็นที่มีการเรียกร้องกันมาอย่างต่อเนื่อง ในท่ามกลางกระแสการปฏิรูปทางการเมือง แต่ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ มิได้หยุดอยู่เพียงการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในกรณีคือ อบต. มีมติผ่านข้อบัญญัติตำบลออกมาเท่านั้น เพราะหากทำเพียงแค่เช่นนั้น ก็เท่ากับเป็นการมองเพียงการกระจายอำนาจแบบเดิมที่มุ่งเน้นเรื่องการเลือกตั้งเป็นหลัก เน้นเรื่องการมีผู้แทน แต่ไม่สามารถที่จะจัดการและกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่นได้

๒.๔ ทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๙) เป็นต้นมาและรัฐได้ใช้การมีส่วนร่วมนี้เป็นเครื่องมือให้ประชาชนเข้าร่วมโครงการของรัฐ โดยที่คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมมีจำนวนมากแต่ก็ไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งในแง่การเมืองการปกครองที่เห็นว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของชาวชนบท เป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่าย และยังอาจเป็นการปูพื้นฐานมั่นคงสำหรับวิวัฒนาการไปสู่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ในบั้นปลาย และได้กล่าวถึง จุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเริ่มต้นจากการเข้าร่วมกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องและสนใจเป็นเรื่องๆไปเช่น การสร้างแหล่งกักเก็บน้ำฝน การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น ข้อสำคัญกิจกรรมเหล่านี้ จะต้องสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของชาวบ้านการมีส่วนร่วมยังอธิบายได้ในหลายมิติ ทั้งในแง่ของมิติความลึกทั้งในเชิงกว้าง

๑) การมีส่วนร่วมในความหมายที่แคบ คือ การพิจารณาถึงการมีส่วนช่วยเหลือโดยสมัครใจโดยประชาชนต่อโครงการใดโครงการหนึ่งของโครงการสาธารณะต่างๆ ที่คาดว่าจะส่งผลต่อการพัฒนาชาติแต่ไม่ได้หวังว่าจะให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงโครงการ หรือวิจารณ์เนื้อหาของโครงการ

๒) การมีส่วนร่วมในความหมายที่กว้าง หมายถึง การให้ประชาชนในชนบทรู้สึกตื่นตัวเพื่อที่จะทราบถึงการรับความช่วยเหลือและตอบสนองต่อโครงการพัฒนา ขณะเดียวกันก็สนับสนุนความคิดริเริ่มของคนในท้องถิ่น

๓) ในเรื่องของการพัฒนาชนบท การมีส่วนร่วม คือ การให้ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการ และร่วมรับผลประโยชน์จากโครงการพัฒนา นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะประเมินผลโครงการนั้นๆ ด้วย

๔) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนานั้นอาจเข้าใจอย่างกว้างๆ ได้ว่าคือ การที่ประชาชนได้เข้าร่วมอย่างแข็งขันในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อเขา

๕) การมีส่วนร่วมในชุมชน หมายถึง การที่ประชาชนจะมีทั้ง สิทธิ และหน้าที่ ที่จะเข้าร่วมในการแก้ปัญหาของเขา มีความรับผิดชอบมากขึ้นที่จะสำรวจตรวจสอบความจำเป็นในเรื่องต่างๆ การระดมทรัพยากรท้องถิ่น และเสนอแนวทางแก้ไขใหม่ๆ เช่นเดียวกับการก่อตั้งและดำรงรักษาองค์กรต่างๆ ในท้องถิ่น

๖) การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นกระบวนการดำเนินการอย่างแข็งขัน ซึ่งหมายถึงว่า บุคคลหรือกลุ่มที่มีส่วนร่วมนั้นได้เป็นผู้มีความริเริ่มและได้มุ่งใช้ความพยายามตลอดจน ความเป็นตัวของตัวเองที่จะดำเนินการตามความริเริ่มนั้น

๗) การมีส่วนร่วม คือ การที่ได้มีการจัดการที่จะใช้ความพยายามที่จะเพิ่มความสามารถที่จะควบคุมทรัพยากรและระเบียบในสถาบันต่างๆ ในสภาพสังคมนั้นๆ ทั้งนี้โดยกลุ่มที่ดำเนินการและความเคลื่อนไหวที่จะดำเนินการนี้ไม่ถูกควบคุมโดยทรัพยากรและระเบียบต่างๆอย่างไรก็ดีในปัจจุบันมีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมที่ทำให้เข้าใจง่ายขึ้นคือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกๆคน **(Creighton, วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล, ๒๕๔๓, น.๑๕)** การมีส่วนร่วมของประชาชนยังจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นเพราะประชาชนในท้องถิ่น คือ ผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้เหมือนกัน

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนมี ๓ ประการ คือ

๑) ต้องมีอิสรภาพ หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

๒) ต้องมีความเสมอภาค ประชาชนที่เข้าร่วมในกิจกรรมใดจะต้องมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้เข้าร่วมคนอื่นๆ

๓) ต้องมีความสามารถ ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาคแต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้น

ไม่ได้ มิเช่นนั้นต้องเสริมสร้างความสามารถของประชาชนให้มีความสามารถเข้าร่วมได้

ส่วนองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมมี ๓ ด้าน คือ

๑) ต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายชัดเจน การให้ประชาชนเข้าร่วมในกิจกรรมหนึ่งๆ จะต้องมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่ออะไร ผู้เข้าร่วมจะได้ตัดสินใจถูกว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

๒) ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมต้องระบุลักษณะของกิจกรรมว่ามีรูปแบบและลักษณะอย่างไร เพื่อที่ประชาชนจะได้ตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

๓) ต้องมีบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย การให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมจะต้องระบุกลุ่มเป้าหมาย อย่างไรก็ตามโดยทั่วไปกลุ่มบุคคลเป้าหมายมักถูกจำกัดโดยกิจกรรมและวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมอยู่แล้วโดยพื้นฐานทั้งนี้ มักพิจารณาผู้เข้าร่วมจากกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้อาจได้รับผลกระทบทั้งทางบวก และลบ เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อม ตลอดจน ผู้สนใจอีกด้วยโดยแท้จริงนั้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะไม่สามารถกระทำได้ในทุกๆประเด็น ดังนั้น จึงมีแนวทางทั่วๆไปบางประการเกี่ยวกับประเด็นที่ควรใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน **(วันชัย วัฒนศัพท์, ผู้แปล,๒๕๔๓, น.๔๓-๔๕)** ประเด็นต่างๆ ที่ต้องการกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้แก่

๑) การตัดสินใจและผลกระทบที่สำคัญ

๒) การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อบางคนมากกว่าคนอื่น

๓) การตัดสินใจจะมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของบางคนหรือกลุ่มคนที่มีอยู่เดิม

๔) การตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีความขัดแย้งอยู่ก่อนแล้ว

๕) ความจำเป็นเพื่อให้มีการสนับสนุนต่อผลการตัดสินใจ

ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่ในเกือบทุกกิจกรรมของสังคมขึ้นอยู่กับความสนใจและประเด็นในการพิจารณา แต่มีเงื่อนไขพื้นฐานในการมีส่วนร่วมว่าประชาชนต้องมีอิสรภาพ ความเสมอภาพและความสามารถในการเข้าร่วมกิจกรรม นอกจากนี้การมีส่วนร่วมต้องมีวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมาย ต้องมีกิจกรรมเป้าหมาย และต้องมีกลุ่มเป้าหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) จึงเป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการซึ่ง

ประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคมทั้งนี้ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติ และทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ อีกทั้งช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าใน "กรณีที่ร้ายแรงที่สุด" ช่วยให้เกิดความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม และช่วยให้ทราบความห่วงกังวลของประชาชนและค่านิยมของสาธารณชน รวมทั้ง เป็นการพัฒนาความเชี่ยวชาญและความคิดสร้างสรรค์ของสาธารณชน **(วันชัย วัฒนศัพท์,ผู้แปล, ๒๕๔๓,น.๒๕-๒๘)**

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาล ตลอดจนการบริหารงาน หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร และทำให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการป้องกันนักการเมืองจากการกำหนดนโยบายที่ไม่เหมาะสมกับสังคมนั้นๆ นอกจากนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจว่าเสียงของประชาชนจะมีคนรับฟัง อีกทั้งความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนก็จะได้รับการตอบสนองระดับขั้นและเครื่องมือของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมระดับขั้นของการมีส่วนร่วมมีหลายระดับและนักวิชาการต่างๆ ได้กำหนดไว้หลากหลายแต่ในสาระสำคัญมีความคล้ายกันซึ่งจะขอนำเสนอโดยสังเขป ดังนี้

Cohen และ Uphoff (๑๙๘๐, p.๒๑๙-๒๒๒) ได้จำแนกการมีส่วนร่วมออกเป็น ๔ ระดับคือ

๑) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Decision Making)

๒) การมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (Implementation)

๓) การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์ (Benefit)

๔) การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

๒.๔.๑ การมีส่วนร่วมตามกฎหมายอื่นๆ จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และต่อเนื่องมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์สำคัญในเรื่องของการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทำให้จำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไข หรือตรากฎหมายขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว ด้วยรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ อย่างไรก็ดี กฎหมายหลายฉบับได้มีการบัญญัติในเรื่อง

ของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้บ้างแต่ไม่ครอบคลุมการมีส่วนร่วมทุกระดับ และปัจจุบันนี้กำลังมีการแก้ไขให้สอดคล้อง นอกจากนี้ด้วยกระแสของโลกาภิวัตน์ ที่ให้ความสนใจกับการอนุรักษ์และประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ทำให้มีข้อตกลงระหว่างประเทศมากมายในเรื่องดังกล่าว และกฎหมายของประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้องเสมอ ไม่เว้นแม้ในกระบวนการร่างกฎหมายในที่นี้จะขอยกตัวอย่างกฎหมายอื่นๆนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วในส่วนอื่น และกฎหมายของต่างประเทศพอสังเขปดังต่อไปนี้

๒.๔.๒ กฎหมายไทยอื่นๆ

๒.๔.๒.๑ พระราชบัญญัติ สภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ กฎหมายนี้จัดให้มีสภาพัฒนาการเมือง ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง ทั้งนี้โดยมีการส่งเสริมภาคประชาสังคม และการเมืองภาคพลเมืองส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือประชาชน ชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมให้สามารถใช้สิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งในการรับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การวางแผนด้านต่างๆ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น การตัดสินใจทางการเมือง การจัดทำบริการสาธารณะและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและร่วมมือกับสภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชนเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยที่องค์กรภาคประชาสังคม หมายความถึงชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งรวมกันเป็นสภาองค์กรชุมชนตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน และองค์กรภาคประชาสังคมอื่นเพื่อสนับสนุนการเสริมสร้างการเมืองภาคพลเมืองจึงมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองขึ้นเพื่อช่วยเหลือกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่จึงเป็นกฎหมายที่มุ่งเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนอีกฉบับหนึ่ง

๒.๔.๒.๒ พระราชบัญญัติ สภาองค์กรชุมชนพ.ศ.๒๕๕๑ กฎหมายนี้ส่งเสริมการขับเคลื่อนภาคประชาสังคมในชุมชน โดยเรียกว่าสภาองค์กรชุมชนตำบล โดยที่องค์กรชุมชนคือองค์กรที่เป็นการรวมของชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่จดแจ้งตามกฎหมายนี้ทั้งนี้ชุมชนคือกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันโดยมีผลประโยชน์และวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนกัน หรือทำกิจกรรมอันชอบด้วยกฎหมายและศีลธรรมร่วมกันหรือดำเนินการอื่นอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสมาชิก มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและมีระบบบริหารจัดการและการแสดงเจตนาแทนกลุ่มได้ชุมชนท้องถิ่นคือชุมชนที่อยู่ร่วมกันในพื้นที่หมู่บ้านหรือตำบลชุมชน

ท้องถิ่นดั้งเดิม คือชุมชนท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ภารกิจของสภาองค์กรชุมชนที่สำคัญคือส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรชุมชนอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ ส่งเริมให้เกิดการร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐในการจัดการและบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชนและประเทศชาติอย่างยั่งยืน จัดให้มีเวทีการปรึกผาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานต่างๆ ที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขอนามัยคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชน ทั้งนี้ต้องมีการนำความเห็นของประชาชนมาประกอบการพิจารณานอกจากนี้กฎหมายนี้มีความเชื่อมโยงกับกฎหมายสภาพัฒนาการเมือง เพราะสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองส่วนหนึ่งมาจากสภาองค์กรชุมชน (จังหวัดละ ๑ คน)

๒.๔.๒.๓ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ พ.ร.บ.สุขภาพฉบับนี้ประกาศใช้เป็นทางการเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่มีการเตรียมการมายาวนานกว่า ๗ ปีฉบับนี้เกิดขึ้นเพื่อประชาชน มาจากประชาชน และเป็นของประชาชน ผู้คนนับล้านได้มีส่วนร่วมในทุกจังหวัด ทั้งเวทีเล็กเวทีใหญ่ ตั้งแต่หมู่บ้านถึงสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ร่วมประชุม เสวนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเรื่องสุขภาพ ระบบ โครงสร้าง แนวทางการส่งเสริม ดูแลรักษาทั้งนี้ได้มีเวทีเสวนาดำเนินไปพร้อมกับกิจกรรมการดูแลสุขภาพของประชาชน ทั้งที่ประชาชนดูแลตนเอง การออกกำลังกาย การจัดการเรื่องการกินการอยู่ที่ดี การเรียนรู้เรื่องการดูแลรักษาเบื้องต้น และในส่วนของสถาบันเกี่ยวกับสุขภาพก็พัฒนาตนเองทั้งแนวรุกแนวรับ ทั้งการส่งเสริมป้องกันและการรักษาทั้งสร้างและซ่อมพ.ร.บ.สุขภาพนี้มุ่งหมายทำให้เกิดสำนึกใหม่ว่าสุขภาพเป็นของประชาชน แต่ละคนสามารถสร้างได้ชุมชนประชาคมร่วมกัน ที่สำคัญคือในมาตรา ๕ ที่ระบุว่าบุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ ทั้งนี้บุคคลมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมตามวรรคแรกของมาตรา ๕ นี้ และในมาตรา ๑๓ ที่บุคคลหรือคณะบุคคลมีสิทธิร้องขอให้มีการประเมินและมีสิทธิร่วมในกระบวนการประเมินผลกระทบด้านสุขภาพจากนโยบายสาธารณะ ตลอดจนมีสิทธิได้รับข้อมูลคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพหรือต่อชุมชนและแสดงความเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว โดยในมาตรา ๔๐ ของพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้มีการจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ หรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น หรือสนับสนุนให้ประชาชนมารวมตัวกันเพื่อจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ หรือสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็นทั้งนี้สมัชชาสุขภาพคือกระบวนการที่ให้ประชาชน

และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ร่วมแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และเรียนรู้อย่างสมานฉันท์เพื่อนำไปสู่กาสรเสนอแนะนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพหรือเพื่อความมีสุขภาพของประชาชน โดยจัดให้มีการประชุมอย่างเป็นระบบและอย่างมีส่วนร่วมกฎหมายสุขภาพฉบับนี้ไม่ได้เน้นการบังคับและการลงโทษ เน้นการส่งเสริม ทั้งมี "ธรรมนูญสุขภาพ"เพื่อสร้างกระบวนทัศน์ใหม่ แบบที่คนพึ่งพาตนเอง ดูแลสุขภาพตัวเองได้มากยิ่งขึ้น ดังระบุในมาตรา ๔๑ ที่ให้คณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติจัดทำธรรมนูญว่าด้วยระบบสุขภาพเพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และการดำเนินการด้านสุขภาพของประเทศเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติ โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากกฎหมายนี้บัญญัติขึ้นก่อนการมีรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไรก็ดีกฎหมายฉบับนี้ก็จัดว่ามีเรื่องของการมีส่วนร่วมอยู่บ้าง แต่มักเป็นการให้ร่วมปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าการร่วมรับรู้ คิด ให้ความเห็น ตัดสินใจ อย่างไรก็ดีในการตรวจสอบนั้นมี การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโรงงานหรือเครื่องจักร แทนเจ้าหน้าที่ได้ดังปรากฏใน มาตรา ๙

๒.๔.๒.๔ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขซึ่งมีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากผู้มีความรู้สามารถหรือประสบการณ์ในการสาธารณสุข จัดว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้เข้าไปมีส่วนร่วมดังมาตรา ๑๐ เพื่อให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายแผนงานและมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุข และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใดๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย (๒) ศึกษา วิเคราะห์และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข (๓) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง และต่อราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น (๔) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (๕) กำหนดโครงการและประสานงานระหว่างส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ (๖) ควบคุม สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขเพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี (๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้นับเป็นกฎหมายที่ก้าวหน้า เพราะเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายอื่นไม่มี แต่ปัญหาคือท้องถิ่นยังขาดความสามารถในการบังคับใช้กฎหมาย และออกข้อบัญญัติ หรือข้อกำหนดที่ปฏิบัติได้อย่างเหมาะสม โดยในกฎหมายนี้ให้อำนาจท้องถิ่นในการดูแลเรื่องขยะมูลฝอยในเขตตน ดังปรากฏในมาตรา ๑๘ และ๑๙

มาตรา ๑๘ การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้นในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนท้องถิ่นหรืออาจอนุญาตให้บุคคลใดเป็นผู้ดำเนินการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยตามมาตรา ๑๙ ก็ได้

มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูล หรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น

๒.๔.๒.๕ พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กฎหมายนี้เป็นกฎหมายใหม่ที่ออกมาเพื่อให้หน่วยงานราชการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการที่ดี ที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีความโปร่งใสในการทำงาน มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่า มีการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีการประเมินผลการทำงาน มีการลดขั้นตอนการทำงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ดังรายละเอียดดังนี้

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน มาตรา ๗-๘

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มาตรา ๙-๑๙

การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ มาตรา ๒๐-๒๖

การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน มาตรา ๒๗-๓๒

การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน มาตรา ๓๗-๔๔

กฎหมายที่นำเสนอนี้เป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น อย่างไรก็ดีกฎหมายต่างๆที่มิได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข ทั้งยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าต้องมี แต่ยังมิได้ออกมาบังคับใช้แต่อย่างใด ทำให้ประชาชนยังขาดช่องทางในการเข้ามาสู่กระบวนการมีส่วนร่วมได้อย่างสมบูรณ์

๒.๔.๓ กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิตามสนธิสัญญาอาร์ฮุส (The Aahus Convention) การพัฒนาในช่วงปลายศตวรรษที่ ๒๐ ให้ความสำคัญกับเรื่องของการมีส่วนร่วมอย่างมาก จัดเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญ ศัพท์คำว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน การเกี่ยวข้องของพลเมือง การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ความกังวลของท้องถิ่น การแทรกแซงขององค์กรพัฒนาเอกชนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สิทธิตามสนธิสัญญาอาร์ฮุส Aahus Convention จัดเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาใน

เรื่องของการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืน ในศตวรรษที่ ๒๑สนธิสัญญา อาร์ฮุส เป็นข้อตกลงร่วมของที่ประชุม สิ่งแวดล้อมเพื่อยุโรป ในเมืองอาร์ฮุส ประเทศเดนมาร์ก เมื่อ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ และมีผลบังคับใช้ ภายใน ๙๐ วันในประเทศที่ตกลงรับ โดยมีสาระสำคัญคือเรื่องการประกันสิทธิทางสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิมนุษยชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในเรื่องของสิ่งแวดล้อม ในช่วงแรกประเทศในยุโรปได้เซ็นรับเพื่อนำไปปฏิบัติ นอกจากนี้ในเวลาต่อมา ประเทศอื่นๆในทวีปอื่นได้นำไปใช้เช่นกัน จนกลายเป็น สนธิสัญญาระดับโลก ทั้งนี้จัดเป็นสนธิสัญญาระหว่างชาติที่ให้ความสำคัญของสิทธิของประชาชนที่จะมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี จัดเป็นหลักของกฎหมายระหว่างชาติ โดยมีเสาหลัก ๓ ประการที่เป็นตัวชี้วัดการเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วม และการได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการทางศาลกฎหมายของหลายๆประเทศมีการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาดังกล่าว

๒.๔.๔ กฎหมายอื่นๆ กฎหมายนานาชาติที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม เรื่องพื้นที่อนุรักษ์ สัตว์หายาก ความหลากหลายทางชีวภาพเหมืองแร่

กฎหมายอื่นๆที่สำคัญและมีการนำเรื่องของการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปเกี่ยวข้อง เช่นกฎหมายเหมืองแร่ ที่ให้ความสำคัญกับชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็น ทั้งนี้เพื่อปกป้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยที่มักได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ กฎหมายนานาชาติปัจจุบันกำหนดให้ชนดั้งเดิมมีส่วนในการพัฒนาที่ดินที่พวกเขาอาศัยอยู่ ทั้งนี้เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น สำหรับการทำเหมืองแร่และการพัฒนาทรัพยากร มีกฎหมายที่สำคัญคือ

The ๑๙๗๒ Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage

The ๑๙๗๑ Ramsar Convention on Wetlands of International Importance

The ๑๙๙๒ Convention on Biodiversity

กฎหมายเหล่านี้ล้วนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในโครงการเหมืองแร่และทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมมีผลต่อการวางแผน การเลือกทำเล และการพัฒนาโครงการ กฎหมายที่สำคัญเช่น **The National Environmental; policy Act, Endangered Species Act, Surface Mining Control** และ **Reclamation Act, and the Coastal Zone**

Management Act เป็นต้น โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตั้งแต่เริ่มต้น เช่นตั้งแต่การเลือกทำเล จนกระทั่งเปิดโครงการ

๒.๔.๕ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในประเทศอื่นๆ

เดนมาร์กมีวัฒนธรรมของการมีสิทธิตามระบอบประชาธิปไตยที่รวมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางเข้าไปในกระบวนการตัดสินใจของรัฐ ทั้งนี้เป็นไปตาม The Aarhus Convention และมีการนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวาง

นอรเวย์ พบว่ากฎหมายการมีส่วนร่วมในทรัพยากรได้รับการพัฒนาขึ้นมาราว ๔๐ ปีแล้ว โดยการเป็นกฎหมายและการตัดสินของศาล ในเรื่องของพลังงาน การพัฒนาแหล่งน้ำ การเปลี่ยนรัฐธรรมนูญในปี ๒๕๓๓ มีการวิเคราะห์เรื่องการมีส่วนร่วมและมีการนำเรื่องของสิทธิในสิ่งแวดล้อมและสิทธิมนุษยชนเข้ามาไว้ด้วย กฎหมายการมีส่วนร่วมถูกนำมาใช้ในกระบวนการวางแผนของรัฐ กระบวนการอนุมัติในเรื่องการพัฒนา การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการดำเนินการและยกเลิกโครงการ

เนเธอร์แลนด์ มีการพัฒนาเรื่อง กฎหมายมีส่วนร่วมมานานแล้ว โดยเฉพาะในเรื่องพลังงานและภาคทรัพยากรธรรมชาติ มีการนำเรื่องสนธิสัญญาอาร์ฮุสมาปฏิบัติ

๒.๕ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองภาคประชาชน

การเมืองภาคประชาชนเป็นกิจกรรมกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่ง ที่ประชาชนสามารถใช้ประชาธิปไตยทางตรงได้ ในการมีส่วนร่วมการปกครองได้ทุกขั้นตอน เพื่อตัดสินและผลักดันนโยบายต่างสู่ภาครัฐ ทั้งนี้รวมถึงการคลี่คลายปัญหาฉันทานุมัติทางการเมือง การใช้อำนาจรัฐที่ฝืนมติประชาชน แม้จะโดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยก็ตาม ซึ่งนำไปสู่ความไม่ยอมรับ ความไม่พอใจ ความตึงเครียด ความขัดแย้ง และเผชิญหน้าระหว่างรัฐบาลกับประชาชนกลุ่มต่าง ๆโดยทั้งนี้**เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (๒๕๔๘:๑๑๗)**ได้เสนอไว้ว่าการกระทำที่ปราศจากฉันทานุมัติของประชาชนแต่รัฐบาลยังคงพยายามใช้อำนาจในการดำเนินตามนโยบาย ตามทิศทางการพัฒนาของตนเองให้ได้ รัฐบาลก็ย่อมต้องหันไปใช้กำลังรุนแรงเข้าบังคับขืนใจ และละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนพลเมืองกลุ่มต่าง ๆ มากขึ้นทุกที่เป็นธรรมดาซึ่งปรากฏการณ์ต่าง ๆ ทั้งหมดนี้กำลังจะกลายเป็นภาวะปกติธรรมดา ประเทศไทยภายใต้ระบอบการปกครองครองแบบประชาธิปไตยปัจจุบัน ได้คาดการณ์ไว้ว่าหากทิ้งไว้ต่อไป อาจจะนำไปสู่ภาวะอนาธิปไตย (Anarchy) ได้ ดังนั้นควรเพิ่มบทบาทที่สำคัญให้แก่บทบาทของการเมืองภาคประชาชนในการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยและสร้างเสริมกระบวนการประชาสังคม ตามประเด็นที่สำคัญของการเมืองภาคประชาชน ๓ ประเด็นคือ

๑. ลดลักษณะประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้ง เพิ่มขยายประชาธิปไตยทางตรงแบบประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมใช้อำนาจด้วยตัวเองมากขึ้น

๒. สร้างกระบวนการแสวงหาฉันทานุมัติแบบต่อเนื่อง (Continuous consensus) ไม่ใช่เพียงแค่ให้ความสำคัญเพียงการเลือกตั้งเท่านั้น แต่ควรส่งเสริมในการมีส่วนร่วมของประชาชน ในประเด็นนโยบายสำคัญที่กระทบถึงผลประโยชน์ได้เสีย และทรัพยากรหลักของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นประเด็นหลัก ต้องมีการเปิดให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้น หรือประเด็นนั้น เข้าไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อปัญหา ข้อโต้แย้ง และหาข้อสรุปร่วมกันโดยที่ทุกฝ่ายอยู่รอดอยู่ร่วมกันและพอรับได้ แทนที่จะอ้างเสียงคนส่วนใหญ่ซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรง ไม่รับรู้เรื่องราวมาเปรียบเทียบและเอาชนะ เสียงแย้งของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและรับผลกระทบโดยตรงอย่างพร่ำเพรื่อ

๓. เปิดวิถีทางการพัฒนาการมีส่วนร่วมและการเมืองภาคประชาชนให้แก่ประเทศไทยโดยรัฐต้องไม่ใช้อำนาจรวมศูนย์ในการบังคับและสร้างวิถีพัฒนาเดียว ต้องส่งเสริมให้ประชาชนผู้มีความคิดหลากหลายในประเทศอย่างเท่าเทียมกัน และเกิดสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและร่วมตัดสินใจจากข้อเสนอของเสกสรรค์ ประเสริฐกุล ทำให้ผู้วิจัยเห็นถึงความเกี่ยวข้องของการเมืองภาคประชาชนที่มีต่อสภาองค์กรชุมชน ที่จะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในการใช้อำนาจทางตรงมากกว่าการดำเนินกิจกรรมการเลือกตั้ง ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้รวบรวมแนวคิดการเมืองภาคประชาชนไว้ดังนี้

๒.๕.๑ ความหมายของการเมืองภาคประชาชน

เกษียร เตชะพีระ(๒๕๔๗:๓๖) เสนอว่า การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชนเพื่อลดฐานะครอบงำของรัฐ รวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชนดูแลชีวิตตัวเองโดยตรง

นิธิ เอียวศรีวงศ์(๒๕๔๓:๓๖) เสนอว่า การเมืองภาคประชาชน คือ การเคลื่อนไหวของประชาชนเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะโดยตรง โดยไม่ผ่านทางตัวแทนของพรรคการเมือง หรือหน่วยงานของราชการ การเมืองภาคประชาชนเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งย้ำการเป็นแนวคิดที่ว่าการเมืองไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง

ประภาส ปิ่นตบแต่ง(๒๕๔๘:๕๒) เสนอว่า การเคลื่อนไหวอย่างมีจิตสำนึกทางการเมืองของกลุ่มประชาชน เพื่อลดฐานะการครอบงำ รวมทั้งเพื่อโอนอำนาจบางส่วนมาให้ประชาชนใช้ดูแลชีวิตตนเองโดยตรง เป็นปฏิกิริยาตอบโต้การใช้อำนาจรัฐ เพื่อถ่วงดุลย์อำนาจการครอบงำของระบบตลาดเสรีในภาคประชาชน และเป็นกระบวนการใช้อำนาจทางตรงของประชาชนที่มากไปกว่าการเลือกตั้ง เพื่อเข้าไปสู่กระบวนการทางนโยบายทุกขั้นตอน โดยจุดหมายสำคัญคือ ลดระดับ

การปกครองโดยรัฐ จำกัดขอบเขตอำนาจรัฐ ให้สังคมดูแลตนเอง ถ่วงดุลย์อำนาจรัฐด้วยประชาสังคมโดยไม่มุ่งยึดอำนาจรัฐ

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (๒๕๔๘: ๑๔๔-๑๔๗) เสนอว่า โดยทฤษฎีแล้ว การเมืองภาคประชาชนคือการมีส่วนร่วมของพลเมือง ซึ่งครอบคลุมทั้งการเคลื่อนไหวของสาธารณชนทั่วไป ในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายหรือกิจการสาธารณะ และการเคลื่อนไหวของประชาชนเฉพาะกลุ่ม เพื่อแสดงสิทธิในการดำเนินชีวิตของตัวเอง หรือเพื่อยับยั้งการกระทำของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของพวกเขา โดยทั้งนี้ได้เสนอถึงว่าการเมืองภาคประชาชนและประชาสังคมมีความคล้ายคลึงกัน เนื่องจากการที่นักวิชาการหลายคนมีเห็นว่าการแสดงสิทธิทางการเมืองนั้นเป็นการสร้างประชาสังคมซึ่งเป็นความหมายกว้างขวางกว่าการเมืองภาคประชาชน เช่น เกษียร เตชะพีระ(อ้างในชูชัยและยุวดี, ๒๕๔๑: ๑๒๓) ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (อ้างในชูชัยและยุวดี, ๒๕๔๑: ๑๖๕) ธีรยุทธ บุญมี ที่ได้เสนอประชาสังคมไว้อย่างเป็นระบบที่สุด โดยเรียกว่าเป็น **"ทฤษฎีสังคมเข้มแข็ง"** โดยได้เน้นการมีส่วนร่วมของสังคมทุกภาคส่วน ซึ่งเสกสรรค์ ประเสริฐกุล ได้สรุปว่า *"การเมืองภาคประชาชนย่อมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเคลื่อนไหวในประชาสังคม ซึ่งประสงค์และมีจุดมุ่งหมายที่จะยึดกุมอำนาจรัฐมาดัดแปลงสังคมให้เป็นไปตามอุดมการณ์ที่ยึดมั่น แต่ประสงค์ที่จะได้มาซึ่งฐานะในการกำหนดการปกครองด้วยตนเอง (self-determination) โดยไม่จำเป็นต้องผ่านอำนาจรัฐเสมอไป"*

ดังนั้นจากการพิจารณาของผู้วิจัย เห็นว่า การเมืองภาคประชาชน คือ เคลื่อนไหวทางการเมืองของประชาชน ในการดำเนินกิจการทางการเมืองเพื่อลดฐานะการครอบงำของรัฐ โดยการรวมตัวกันนี้เพื่อดำเนินการทั้งในทางบวกหรือลบต่อรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมไม่ใช่บุคคล ภายใต้สิทธิรัฐธรรมนูญให้การรับรอง และเพื่อสร้างฉันทานุมัติแบบต่อเนื่อง ดังนั้นจึงเหมือนเป็นการย้ำแนวคิดของการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้นถึงกิจกรรมทางการเมือง ว่ากิจกรรมทางการเมืองที่สำคัญจึงไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง อนึ่งในช่วงสิบปีที่ผ่านมาในการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยได้มีนักวิชาการหลายท่านที่มีแนวความคิดที่สอดคล้องกันเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมทางการเมืองและการเมืองภาคประชาชน เช่น ยุคศรีอริยะ (ประภาศ ปิ่นตบแต่ง, ๒๕๕๑: ๕๘) ที่เห็นว่าการแก้ไขปัญหาการเมือง คือการสร้างระบบการเมืองใหม่ คือ ระบบประชาธิปไตยทางตรงทั้งในระดับท้องถิ่นในทุกส่วนของประเทศ เพราะระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาต่อไป

ประภาศ ปิ่นตบแต่ง (๒๕๕๑)ได้เสนอและมีความเชื่อมั่นกับประชาธิปไตยทางตรงที่สอดคล้องกับ **ประเวศ วะสี (๒๕๔๕: ๑๗-๒๒)**ในหลักการเมืองสมานฉันท์ ว่าจะสามารถเป็นตัวหนุนและเสริมระบบปัญหาการเมืองแบบตัวแทน(Representative Democracy) โดยการคืน

อำนาจการจัดการชีวิตสาธารณะสู่ผู้คนในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งแนวคิดของประเวศ วะสี มีจุดเด่นคือการที่ส่งเสริมวัฒนธรรม ระบบคุณธรรม โดยสอดคล้องกับงานของ **อเนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๔๘: ๕๕-๗๐)** ที่ได้เสนอประชาธิปไตยที่ประชาชนดูแลตนเอง "Self – Government Democracy" คือการให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนรวม คือชุมชน สมาคม ท้องถิ่น ภูมิภาค ประเทศชาติ ไม่ใช่แค่การแก่งแย่ง ช่วงชิงกันเอาตำแหน่งหน้าที่งบประมาณโครงการ แผนงานของรัฐ และเป็นการที่เน้นตัวบุคคลและหมู่คณะจะเข้าร่วมกันเสียสละผลประโยชน์เฉพาะตน เฉพาะกลุ่มเข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวม เพื่อนำไปสู่การเกิดคุณธรรมแห่งความเป็นพลเมือง จากการศึกษาความหมายและสาระสำคัญ ของการเมืองภาคประชาชน

เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (๒๕๔๘: ๒๐๔) ได้สรุปบทบาทการเมืองภาคประชาชนต่อการเป็นคุณลักษณะการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนไว้ดังนี้

๑. การเมืองภาคประชาชนเป็นกระบวนการของประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งจะช่วยจัดการปัญหาที่ระบอบประชาธิปไตยแบบผู้แทนราษฎร(Representative Democracy) ก่อขึ้นหรือรับผิดชอบไม่ทั่วถึง การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนมาประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่างๆของรัฐ จะเท่ากับการโอนอำนาจอธิปไตยที่ตกค้างอยู่กับรัฐมาสู่ประชาชนมากขึ้น และเป็นการถ่วงดุลย์กลไกตลาดที่รับมอบอธิปไตยจากรัฐไทยไปแล้วบางส่วน ตลอดจนขยายระบอบประชาธิปไตยออกไปจากระบอบชนชั้นนำให้เป็นระบอบที่ประชาชนมีอำนาจจริงมากขึ้น

๒. การเมืองภาคประชาชนโดยธรรมชาติแล้วเป็นขบวนการแบบพหุนิยม (Pluralistic Movement) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มประชาชนที่ทีอัตลักษณ์ วิถีชีวิต และผลประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลาย จึงไม่อาจยอมรับข้ออ้างความชอบธรรมที่เลื่อนลอย โดยเฉพาะในนามของชาติที่เป็นนามธรรมได้ ด้วยเหตุนี้การเมืองภาคประชาชนจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนิยาม"ผลประโยชน์แห่งชาติ" ขึ้นมาในลักษณะการรวมผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมและไม่ทอดทิ้งผู้ใดสภาพดังกล่าวจะเกิดการสร้างฉันทามติแบบใหม่ในกระบวนการใช้อำนาจของรัฐและรัฐบาลโดยเสกสรรค์ ประเสริฐกุลได้กล่าวสรุปตอนท้ายไว้ว่าการเมืองภาคประชาชนเป็นกระบวนการพัฒนาแบบทางเลือกซึ่งไม่สามารถขึ้นกับกลไกตลาดเสรีนิยมใหม่โดยปราศจากเงื่อนไข และไม่สามารถเดินตามแนวทางบริโภคนิยมของระบบทุนโลกาภิวัตน์อย่างไร้ขอบเขตด้วยเหตุนี้จึงมีบทบาทในการถ่วงดุลย์อิทธิพลของทุนข้ามชาติ พิทักษ์รักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมตลอดจนแก้ไขปัญหาความยากจนในเชิงโครงสร้างในเวลาเดียวกัน ยิ่งกว่านั้นเนื่องจากการพัฒนาแบบยั่งยืนจำเป็นต้องอาศัยการกระจายอำนาจ กำหนดนโยบายสู่ชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะแตกต่างหลากหลาย ด้วยเหตุนี้การเมืองภาคประชาชนจึงช่วยกระตุ้นให้มีการกระจายอำนาจจากรัฐสู่สังคม ซึ่งจะช่วยลด

ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เป็นแบบแนวดิ่งระหว่างกันกับชาติ ตลอดจนเพิ่มความสัมพันธ์แนวราบที่เสมอภาคสร้างสรรค์ขึ้นในหมู่ประชาชนดังนั้นจากแนวคิดดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยเห็นถึงความสำคัญจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในมุมมองที่กว้างขึ้น โดยลดลักษณะประชาธิปไตยแบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งและขยายประชาธิปไตยให้ประชาชนเข้าร่วมใช้อำนาจด้วยตนเองมากขึ้น เพื่อเป็นการสร้างฉันทานุมัติแบบต่อเนื่อง (Continuous Consensus) ให้เกิดขึ้นนอกเหนือจากที่เกิดในการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในสภา ประชาชนก็ควรเข้าไปมีส่วนร่วมและตรวจสอบเพื่อให้เกิดนโยบายที่เหมาะสม ที่รัฐต้องไม่ใช้อำนาจรวมศูนย์ในการบังคับและสร้างวิถีพัฒนาทางเดียวจากภาครัฐเท่านั้น นอกจากนี้การมีการเมืองภาคประชาชนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมย่อมนำไปสู่การเกิดความสมานฉันท์ทางการเมืองได้อีกด้วย เพราะนอกจากจะก่อให้เกิดการใช้อำนาจในการตรวจสอบการแสดงความคิดเห็น การตัดสินใจในการปฏิบัติ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้คนจากหลายๆฝ่ายได้เข้ามาทำงานร่วมกันโดยใช้เหตุและผลจากข้อมูลที่เกิดขึ้น อันนำไปสู่การเห็นพ้องต้องกันอย่างสร้างสรรค์ ตลอดจนการสร้างวัฒนธรรมการเมืองการปกครองที่นำไปสู่การจัดการความขัดแย้งในท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นหลักการเช่นเดียวกับสาระสำคัญและเจตารมณ์ของพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑

๒.๖ แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น

หลังจากการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เช่น การมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๔ ก็ได้ทำให้การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยมีความต่อเนื่องและมีพัฒนาการอย่างมีขั้นมีตอนมากขึ้น ซึ่งการดำเนินการปกครองท้องถิ่นนี้เองจะนำไปสู่การแก้ไขและการจัดการท้องถิ่นที่เหมาะสมตามสภาพปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

๒.๖.๑ ความหมายของการปกครองท้องถิ่น ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมายซึ่งส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะมีต่างกันบ้างซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

คีธ แพนเทอร์-บริ๊ก (อ้างใน ธเนศวร์, ๒๕๕๐: ๓๗) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปหมายถึงระบบการจัดการท้องที่ในรัฐรัฐหนึ่ง เป็นท้องที่อันมีขอบเขตชัดเจนมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไปและกฎหมายพิเศษและมีความอิสระและการคลังที่แน่นอน

การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยทั้งนี้จะเกิดองค์กรทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์กรนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างโดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดการเป็นองค์กร มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐนั้นทำขึ้น

ดังนั้นโดยสรุปความหมายของการปกครองท้องถิ่นจากการพิจารณาของผู้วิจัย คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยมีการจัดตั้งเป็นสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ดำเนินการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งมีอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลกลางพอสมควร

๒.๖.๒ สาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่น

โกวิทย์ พวงงาม (๒๕๔๔) ได้สรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

๑. อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญ ประชากร หรือขนาดพื้นที่

๒. ต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมะสม

๓. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเอง โดยสิทธินี้แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ

๑.) สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.) สิทธิในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ มีองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและปกครองตนเอง คือมีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

๒.๖.๓ องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๘ ประการ คือ

๑. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่าหากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

๒. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่กำหนดพื้นที่และระดับหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๒ ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์กรสหประชาชาติ (FAO) องค์กรศึกษาและวัฒนธรรม (UNESSCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ ๕๐,๐๐๐ คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องพิจารณาด้วยเช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

๓. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐเป็นสำคัญ

๔. องค์กรนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติมีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

๕. การเลือกตั้ง สมาชิกองค์กรหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

๖. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

๗. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บภาษี เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

๘. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงตกอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่ามีอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย จึงต้องสงวนในอำนาจในการควบคุม

๒.๖.๔ ข้อเสนอแนะต่อการปกครองท้องถิ่น

จอนห์ มิลล์ (อ้างในธเนศวร์ ๒๕๔๐) ได้เสนอข้อเสนอที่มีประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

๑. รัฐบาลกลางใช้เวลากับกิจการของท้องถิ่นมากเกินไป ซึ่งอาจจะสร้างปัญหา แทนที่จะแก้ปัญหาได้

๒. รัฐบาลกลาง รัฐสภา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทเพียงใด ควรมีการกำหนดและแบ่งชัดเจนแน่นอนรวมถึงเรื่องการดูแลกิจการท้องถิ่นและงบประมาณ อย่างไรให้นำงบประมาณไปใช้ในการพัฒนาจิตสำนึกสาธารณะและสติปัญญาของประชาชน

๓. ประชาชนในท้องถิ่นควรมีบทบาทในการแต่งตั้ง ตรวจสอบและควบคุมการทำงานผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดนโยบายและควบคุมงบประมาณด้วย

๔. ความสำคัญของการดำรงอยู่อย่างเสรีของสถาบันต่างๆ โดยความเสรีเหล่านี้จะเป็นการให้การศึกษาเกี่ยวกับสาธารณะแก่พลเมืองและสถาบันการบริหารท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญยิ่งในการศึกษาเรียนรู้ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ก็คือการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง

๕. หลักการของการบริหารระดับท้องถิ่นกับระดับชาติไม่ต่างกัน เช่น หลักในการเลือกตั้งการมีคณะกรรมการหลายชุดดูแลปัญหาคนละอย่าง ไม่ขึ้นตรงต่อกันและขาดความเป็นเอกภาพและไม่มีผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน

๖. การบริหารแต่ละท้องถิ่นควรมีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่ควรมีคณะกรรมการหลายชุดดูแลปัญหาคนละอย่าง ไม่ขึ้นตรงต่อกันและขาดความเป็นเอกภาพและไม่มีผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน

๗. การจัดแบ่งภารกิจระหว่างท้องถิ่นและของรัฐบาลกลางนั้นหลักการคือ แม้งานทุกอย่างจะเป็นเรื่องโดยตรงของคนในท้องถิ่นและดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มีบางครั้งที่ถือเป็นงานระดับชาติด้วย เพราะเป็นงานที่มีความสำคัญต่อชาติ และผลประโยชน์ทุกฝ่าย รัฐบาลกลางควรรวมศูนย์ข้อมูลและองค์ความรู้ต่างๆ พร้อมให้คำชี้แนะ

๘. การศึกษาสังคมและการเมืองของพลเมืองนั้นต้องเปิดโอกาสให้พลเมืองได้เรียนรู้ด้วยการปฏิบัติ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองมากที่สุด และเพื่อให้รัฐบาลไม่เสียเวลากับงานท้องถิ่น

นอกจากนี้ จากบทความเรื่อง "เหลียวหลังแลหน้าการปกครองท้องถิ่นไทยและวิสัยทัศน์ในอนาคต" ได้ประเมินจากข้อดีข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นและได้เสนอแนะไว้ว่า การที่ความเป็นชุมชนเดิมอาจไม่สอดคล้องกับรูปแบบการปกรองท้องถิ่นที่ถูกสร้างขึ้นมา ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งที่ละเลยเสียไม่ได้ ในการพิจารณาที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการทำให้ท้องถิ่นเข้าใจพื้นฐานของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการนำไปสู่ความรู้สึกมีส่วนร่วมและตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทของตนโดยเฉพาะการสร้างลักษณะเชิงรุกให้ประชาชนเป็นฝ่ายตื่นตัว อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาระยะยาวได้

ผู้วิจัยจึงได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อการปกครองไทยที่เกิดบนฐานแนวคิดของการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามการปกครองท้องถิ่นของไทยยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ เช่นการมีส่วนร่วมการกำหนดนโยบาย การดำเนินงาน การจัดทำงบประมาณขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมดนี้ยังไม่มีความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติ ภายใต้เงื่อนไขของบทบาทของรัฐในส่วนภูมิภาคอีกด้วย ดังนั้นเพื่อให้เกิดการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังเห็นว่าการเปิดพื้นที่ทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมีความจำเป็นอย่างมากโดยเฉพาะต่อมิติของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพื่อการเกิดนโยบายที่เหมาะสม จากการประสานความร่วมมือจากหลายๆฝ่าย เช่นผู้นำที่เป็นทางการ อันได้แก่ สมาชิกสภาองค์กรท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการประจำ กับผู้นำที่ไม่เป็นทางการเช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้นำกลุ่มผู้อาวุโสในท้องถิ่น ผู้นำศาสนา ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความสมานฉันท์ทางการเมือง การเกิดฉันทานุมัติแบบต่อเนื่อง (Continuous Consensus) อันนำไปสู่การเป็นจุดเสริมข้อบกพร่องของประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)

๒.๗ การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นราชอาณาจักร (Kingdom) มีกษัตริย์เป็นประมุข มีประชากรประมาณ ๑๒๕ ล้านคน ประกอบด้วยเกาะเล็กเกาะใหญ่ประมาณ ๓,๙๐๐ เกาะ แต่ที่สำคัญมีอยู่ ๔ เกาะใหญ่ คือ เกาะฮอนชู เกาะฮอกไกโด เกาะกิวชิว และ เกาะชิโกกุ

การปกครองของญี่ปุ่นเป็นการปกครองในระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับไทยและอังกฤษ รัฐสภาของญี่ปุ่นเรียกว่า Diet มี ๒ สภา คือ วุฒิสภา หรือสภาที่ปรึกษา (House of Councilors) มีวาระ ๖ ปี โดยมีการเลือกตั้งครึ่งหนึ่งทุก ๆ ๓ ปี ส่วนสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)

มีวาระ ๔ ปี เลือกตั้งแบบแบ่งเขตรวม ๑๓๐ เขตโดยคำนวณจากประชากร ๒๒๐,๐๐๐ คนต่อ ส.ส. ๑ คน การปกครองของญี่ปุ่นเป็นการปกครองที่มีเฉพาะส่วนกลางและท้องถิ่น ไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างประเทศไทย

ประเทศญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย สำหรับการปกครองของญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นผลมาจากการปฏิรูปของคณะยึดครองสหรัฐอเมริกา ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงครามให้ประเทศสัมพันธมิตรทั้งหลายและสหรัฐอเมริกาได้เข้ามาครอบครอง พร้อมกับปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ระบบการเมือง และการบริหารของญี่ปุ่น โดยให้ความสำคัญการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอิสระที่ปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย การปกครองส่วนท้องถิ่นใช้มาตั้งแต่สมัยเมจิจึงถูกยกเลิกและแทนที่ด้วยระบบประกันสิทธิเสรีภาพในการปกครองประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๔๗ ที่ร่างโดยคณะยึดครองของรัฐ ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ได้ระบุในหลักการ“ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” (Local Autonomy)”ไว้ในมาตรา ๙๒-๙๕

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีการออกกฎหมายที่สำคัญ กฎหมายนี้ได้กำหนดโครงสร้างการปกครอง และได้กระจายอำนาจของรัฐบาลกลางไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกันนี้ยังได้ยกเลิกกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนไปเป็นกระทรวงกิจการภายใน กระจายกิจการต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น จัดตั้งเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น ปฏิรูประบบการคลัง รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นตามการปกครองของตนเอง

๒.๗.๑ โครงสร้างการปกครองและรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นรัฐเดี่ยวมีการจัดโครงสร้างการบริหาราชการแผ่นดินเป็น ๒ ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

๒.๗.๒ รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

๑.รูปแบบทั่วไป โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งเป็น ๒ ระดับ ระดับบนได้แก่ จังหวัด ระดับล่างได้แก่เทศบาล ซึ่งการปกครองในระดับจังหวัดจะมีพื้นที่การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลที่ขึ้นตรงกับจังหวัด ฉะนั้นจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีเฉพาะอำนาจในการแนะนำและแนวทางให้แก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้นจังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะการปกครองเท่าเทียมกันจะแตกต่างก็เฉพาะในด้านความรับผิดชอบและศักยภาพในการบริการให้แก่ประชาชน

ระดับบนหรือระดับจังหวัด จังหวัดจะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวาง

และดำเนินการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง ในปัจจุบันมีทั้งสิ้น ๔๗ แห่ง มีเรียกภาษาญี่ปุ่นแตกต่างกันไป

๑. โทะ (To) มี ๑ จังหวัด คือ กรุงโตเกียว เป็นเมืองหลวงของประเทศ ทำให้โตเกียวมีลักษณะแตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่าเขตพิเศษ

๒. โด (Do) มี ๑ จังหวัดคือ ฮอกไกโด

๓. ฟุ (Fu) มี ๒ จังหวัดคือ โอซาก้า และเกียวโต

๔. เคง (Ken) มี ๔๓ จังหวัด

ระดับล่างหรือเทศบาล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น ๓,๒๑๘ แห่ง แบ่งเป็น ๓ ประเภทคือเทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลหมู่บ้าน ในส่วนเทศบาลนครก็ยังมี เทศบาลมหานคร ซึ่งเป็นเทศบาลที่มีขนาดใหญ่ประชากรเกิน ๕๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ตามมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเทศบาลนครพิเศษมี ๑๒ แห่ง ได้แก่ Osaka Kyoto Nagoya Yokohama Kobe Kitakyusyu Fukuoka Hiroshima Sendai และ Chiba

๒. รูปแบบพิเศษ หน่วยการปกครองพิเศษนี้ประกอบด้วย

๑.) เขตพิเศษ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีแค่เฉพาะโตเกียวเท่านั้น เขตพิเศษดั้งเดิมเรียกว่า เขตปกครอง มีขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาสมัยหลังสงครามได้เปลี่ยนเป็น "เขตพิเศษ" เขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจพิเศษก็เพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียงเทศบาลนคร มีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจการดับเพลิง การประปา การวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาล

๒.) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งมาจากสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้ โดยรูปแบบสหภาพท้องถิ่นตามกฎหมายสาสมารถทำได้ มีด้วยกัน ๔ ประเภทคือ

-สหภาพธุรการทั่วไป เป็นสหภาพท้องถิ่นได้รับมอบหมายการจัดกิจการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ให้สหภาพดำเนินการแทน เช่น กิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ การอัคคีภัย กิจการการศึกษาภาคบังคับ

-สหภาพเขตกว้าง เป็นสหภาพรับผิดชอบดำเนินการในพื้นที่กว้างเท่านั้น แต่ดำเนินการที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ด้วย

-สหภาพธุรการรวม เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่ทั้งหมด ให้กับหน่วยงานของสหภาพ

-สหภาพธุรการราชการ เป็นสหภาพที่เกิดจากการรวมสำนักงานบริหารของท้องถิ่นไว้ด้วยกัน

๓.) เขตทรัพย์สิน เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน หนอง บึง สุสาน ฯลฯ เป็นการจัดตั้งเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

๔.) บรรษัทพัฒนาท้องถิ่น เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหา และเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น โครงการการสร้างสนามบิน การพัฒนาเมือง เป็นต้น

๒.๗.๓ โครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบขององค์กรภายในปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดองค์กรของจังจังหวัดและเทศบาลในญี่ปุ่นนั้นประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร การบริหารภายในและอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมีดังนี้

(๑) สภาท้องถิ่น ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในพื้นที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี สำหรับจำนวนสมาชิกท้องถิ่นจะแตกต่างไปตามขนาดของประชากร โดยแต่ละขนาดมีสมาชิกท้องถิ่นดังนี้

สภาจังหวัด	จำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง ๔๐-๑๒๐ คน
สภาเทศบาลนคร	จำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง ๓๐ – ๑๐๐ คน
สภาเทศบาลเมืองและหมู่บ้าน	จำนวนสมาชิกอยู่ระหว่าง ๑๒ – ๓๐ คน

สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกฎหมายกำหนดว่า จะต้องเป็นพลเมืองญี่ปุ่นที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ และพำนักอยู่ในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต่ำกว่าสามเดือนในส่วนของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งนั้น นอกจากจะมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งและมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปี กฎหมายจะต้องกำหนดไว้ว่าจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับชาติ และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศบาลมนตรีในเวลาเดียวกัน

อำนาจหน้าที่ของสภาท้องถิ่น กฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

อำนาจในการออกกฎหมาย เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายและข้อบัญญัติต่างๆ

อำนาจในการอนุมัติงบประมาณประจำปีที่เสนอเข้ามาโดยฝ่ายบริหาร

อำนาจในการอนุมัติจัดซื้อหรือยกเลิกทรัพย์สินสาธารณะ

อำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบบัญชีของเทศบาล

๒.) ฝ่ายบริหาร ประกอบไปด้วย ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ หัวหน้าฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรี) และคณะกรรมการบริหารงานด้านต่างๆ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการบริหารด้านต่างๆ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการอิสระ รับผิดชอบงานเฉพาะด้าน เช่น ในด้านการศึกษา ด้านความปลอดภัย เป็นต้น

๑) หัวหน้าฝ่ายบริหาร เป็นบุคคลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี กฎหมายกำหนดคุณสมบัติ เป็นพลเมืองญี่ปุ่น ที่พำนักอยู่ในเขตปกรองท้องถิ่นส่วนนั้น ๆ ไม่ต่ำกว่าสามปี ในส่วนการปฏิบัติงานหัวหน้าฝ่ายบริหารสามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองนายกเทศมนตรี และหัวหน้าฝ่ายบัญชี และสมุห์บัญชีมาช่วยในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบได้ โดยการแต่งตั้งนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อน

อำนาจของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ตามกฎหมายมีดังนี้

อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาท้องถิ่นพิจารณา

อำนาจในการเรียกประชุมสภา

อำนาจในการยุบสภาท้องถิ่น

อำนาจในการแต่งตั้งควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

(๒.) คณะกรรมการบริหารด้านต่าง ๆ เป็นหน่วยงานที่กฎหมายกำหนดขึ้นมา เพื่อถ่วงดุลไม่ให้อำนาจบริหารอยู่ในมือของผู้ว่าราชการจังหวัดมากเกินไป โดยคณะกรรมการจะเข้ามาช่วยในการบริหารงานและดำเนินกิจการพิเศษที่ต้องการความเป็นกลางทางการเมืองไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ สำหรับการทำงานของคณะกรรมการส่วนใหญ่ ยังคงได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารภายใต้การอนุมัติจากสภาท้องถิ่น อยู่ในตำแหน่งคราวละ ๓ -๔ ปี จะมีก็เฉพาะคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง ที่อำนาจการแต่งตั้งเป็นของสภาท้องถิ่น

๒.๗.๔ การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต

การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในญี่ปุ่นครั้งสำคัญได้เริ่มขึ้นในปีค.ศ.๑๙๔๗ โดยรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น(The Japanese Constitution) ซึ่งประกาศใช้ในปีค.ศ.๑๙๔๗ ได้ให้หลักประกันเกี่ยวกับการปกครองตนเอง ไว้ดังนี้

มาตรา ๙๒ กฎข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจัดการและดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย โดยให้สอดคล้องกับหลักการความเป็นอิสระของท้องถิ่น

มาตรา ๙๓

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องมีการจัดตั้งสภาเพื่อเป็นองค์กรพิจารณากลั่นกรองตามที่กฎหมายกำหนด

๒) หัวหน้าฝ่ายบริหารของทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในแต่เขตพื้นที่

มาตรา ๕๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิ์ที่จะจัดการทรัพย์สินกิจการต่างๆและการบริหารงาน ตลอดจนมีสิทธิ์ออกกฎข้อบังคับของตนเองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ กฎหมายที่ว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น(The Local Autonomy Law) ได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ ได้กำหนดโครงสร้างและระบบการบริหารงานของการปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ได้มีการบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับทั้งในระดับจังหวัด นคร เมือง และตำบล สรุปได้ดังนี้

หัวหน้าฝ่ายบริหาร(Chief Executive Officer) ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เมือง และตำบล จะต้องได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเขตพื้นที่นั้นๆทุกๆ ๔ ปี และทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารทุกระดับและเจ้าหน้าที่ทุกคนขององค์กรจะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น หัวหน้าแผนกการต่างๆ ทั้งในระดับจังหวัด นคร เมือง และตำบลจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารงานในบางกิจการ เช่นกิจการตำรวจ การจัดการศึกษา จะมีคณะกรรมการบริหารเป็นผู้ดำเนินการ กรรมการบางคนได้รับเลือกตั้งจากประชาชน บางคนได้รับการเลือกตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยความเห็นชอบของสภาของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation) คือสภาจังหวัดและสภาเทศบาลระดับต่างๆ (นคร เมืองและตำบล) จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในทุกๆ ๔ ปีและสภาดังกล่าวจะต้องประชุมกันอย่างน้อยปีละ ๔ ครั้ง ทั้งสภาและหัวหน้าฝ่ายบริหารมีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎข้อบังคับของท้องถิ่นได้ และสภามีอำนาจในการกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎข้อบังคับต่างๆได้ สภาจะเป็นผู้ควบคุม งบประมาณรายจ่าย ซึ่งเสนอโดยฝ่ายบริหาร และสภามีอำนาจในการตรวจสอบและสอบสวนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ถูกลงมติไม่ไว้วางใจโดยเสียงข้างมากของสภา

ประชาชน (People) กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้ให้ความสำคัญกับการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นสภาได้มอบอำนาจ ให้แก่ประชาชนโดยวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น

(๒) สิทธิของประชาชนในการแสดงประชามติ

(๓) สิทธิของประชาชนในการถอดถอน ทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารและสมาชิกสภา แต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๙๔ แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๙๔๗ ได้กำหนดไว้ว่า *"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการทรัพย์สิน กิจการต่างๆ และบริหารงาน ตลอดจนมีสิทธิออกข้อบังคับของตนเองตามกฎหมายให้อำนาจไว้"*

เรื่องที่กฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ได้แก่ กิจการของศาลและตุลาการ การลงโทษทางอาญา กิจการคมนาคมและการขนส่งของชาติ กิจการไปรษณีย์ โรงพยาบาล และสถาบันสุขภาพและสถาบันสุขภาพของชาติ กิจการเรือเดินสมุทร สถาบันอุตุนิยมวิทยาและกิจการเกี่ยวกับพิพิธภัณฑ์และหอสมุดของชาติ

เรื่องที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่นนั้นๆ การบริหารและการจัดการสวนสาธารณะ ถนน สะพาน แหล่งน้ำสาธารณูปการและบริการขนส่งภายในท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ค่าเช่าและค่าธรรมเนียมต่างๆ

การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน แยกเป็น ๒ ระดับ (Two-tier) ดังนี้

๑. **การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล เมือง และนคร (Villages, Towns and Cities)**

ตำบล จะประกอบด้วย หมู่บ้าน และแต่ละหมู่บ้านจะประกอบด้วย ๒๐ -๔๐ หลังคาเรือน หรือประมาณ ๖- ๘ หมู่บ้าน ตำบลหนึ่งๆ จะมีประชากรตั้งแต่ ๑,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ คนการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล จะประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ประจำ และสภาตำบล นายกเทศมนตรีจะเป็นตัวแทนและประสานการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล นายกเทศมนตรี อาจมีรองนายกเทศมนตรี ๑-๒ คน เพื่อช่วยในการบริหารงาน สภาตำบลจะมีสมาชิกตั้งแต่ ๒๐-๓๐ คนจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทุกๆ ๔ ปี จะมีการประชุมอย่างน้อยปีละ ๔ ครั้ง

เมือง จะประกอบด้วย หมู่บ้านหลายๆหมู่บ้าน เหมือนตำบล เมืองจะตั้งอยู่บนแนวรางรถไฟหรือทางหลวงที่มีชุมชนหนาแน่น รวมทั้งชุมชนที่มีกิจการอุตสาหกรรม และธุรกิจการค้าหนาแน่น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเมืองจะประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ประจำ และสภาเมือง ซึ่งจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทุกๆ ๔ ปี

นคร หน้าที่ของนครจะเป็นการบำรุงรักษาถนน การจัดการเกี่ยวกับสุขลักษณะหรือสุขาภิบาล การดำเนินการเกี่ยวกับการสาธารณูปการ และการบำรุงรักษาระบบชลประทานเพื่อการเกษตร หลักเกณฑ์ที่จะกำหนดเขตพื้นที่ให้เป็นนคร จะต้องมีประชากรถึง ๓๐,๐๐๐ คนและร้อยละ ๖๐ ของประชากร จะต้องทำงานอยู่ในเขตเมืองหรือชุมชน และร้อยละ ๖๐ ของอาคารสถานที่ก็จะต้องตั้งอยู่ในศูนย์กลางของเมืองหรือชุมชนนั้นๆ

๑. การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (Prefecture) จะมีโครงสร้างและฐานะของกฎหมายคล้าย ๆ กับโครงสร้าง และฐานะตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล เมือง และนคร ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีบทบาททั้งการเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง และทำหน้าที่ในการบริหารงานของจังหวัด ภายใต้กฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่จะชี้นำและกำกับดูแลการบริหารของนคร เมือง และตำบล ให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายระดับชาติ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจบางอย่างที่จะปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวให้แก่ นายกเทศมนตรีระดับต่างๆหรือคนใดคนหนึ่งได้

ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governors) จะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทุกๆ ๔ ปี โดยปกติผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นคนในพื้นที่นั้นๆ จึงมีความรู้สึกภักดีและผูกพันต่อเขตพื้นที่ของตน หัวหน้าหน่วยงานที่สำคัญ และเจ้าหน้าที่ทุกคนของจังหวัดจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลางเลย โดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislation) ได้แก่ สภาจังหวัด จะประกอบด้วย จำนวนสมาชิก ตั้งแต่ ๕๐-๑๐๐ คนตามกฎหมายสภาจังหวัดจะมีอำนาจมากเท่ากับฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศประชาธิปไตยตะวันตก และเป็นผู้ควบคุมงบประมาณของจังหวัด มีอำนาจเสนอร่างกฎข้อบังคับของจังหวัด และสามารถยับยั้งฝ่ายบริหารได้

การเงินและการคลังของจังหวัด รายได้จากการเก็บภาษีและอากรของจังหวัดนั้นจะไม่เพียงพอต่อการบริหารงานของจังหวัด จังหวัดส่วนใหญ่จึงต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลาง รายได้ภาษีและอากรของจังหวัดมักจะได้มาจากภาษีและบริษัท ภาษีการอนุญาต และล้อเลื่อนหรือรถยนต์ รายได้ส่วนใหญ่จึงเป็นรายได้จากการสนับสนุนของรัฐบาลกลางในรูปของเงินให้เปล่า ในการสร้างความเท่าเทียมของรายได้ของแต่ละจังหวัดเป็นเงินช่วยเหลือเพื่อชดเชยรายได้ของจังหวัด เงินช่วยเหลือในรูปของเงินให้เปล่า (จะมีจำนวนตั้งแต่ร้อยละ๑๕-๒๐ของรายได้ของจังหวัด และเป็นเงินช่วยเหลือที่ให้โดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ ส่วนเงินช่วยเหลือในรูปแบบของเงินอุดหนุน) เป็นเงินช่วยเหลือจากกระทรวงต่างๆของรัฐบาลกลาง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับงานที่รัฐบาลกลางมอบให้จังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแทนช่วยสนับสนุนจังหวัดให้สามารถรักษาระดับของการให้บริการที่สมบูรณ์ช่วยจังหวัดในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติหรือเหตุฉุกเฉินต่างๆช่วยเหลือจังหวัดในการดำเนินโครงการใดโครงการหนึ่ง เงินช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุนนี้ จะมีตั้งแต่ร้อยละ ๓๐-๕๐ ของรายได้ของจังหวัด โดยมีเงื่อนไขคือรัฐบาลกลางจะจ่ายให้เฉพาะจังหวัดที่ปฏิบัติงานบางอย่างให้รัฐบาลกลางเท่านั้น กิจการใดๆที่จังหวัดจะได้รับเงินอุดหนุน จะต้องได้รับ

การอนุมัติจากรัฐบาลกลางก่อน จังหวัดต่างๆมักจะได้รับเงินอุดหนุนในเรื่องของการจัดการศึกษา การเกษตร และสวัสดิการสังคม

การประสานงานระหว่างจังหวัดกับรัฐบาลกลาง เนื่องจากจังหวัดได้รับเงินช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง จึงได้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับรัฐบาลกลาง โดยข้าราชการของกระทรวงต่างๆจะติดต่อประสานงานกับทางจังหวัด โดยการเยี่ยมเยียนจังหวัดต่างๆ และรัฐบาลกลางก็จะมีหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบอยู่ในแต่ละจังหวัด ข้าราชการของแต่ละจังหวัดจะต้องมีคำขอไปยังรัฐบาลกลาง เพื่อให้ได้รับอนุมัติโครงการต่างๆ ให้แก่จังหวัดของตนและมีการต่อรองเพื่อให้ได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้น

การปกครองของมหานครโตเกียว(Tokyo Metropolitan Government TMG) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ และเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ มีประชากร ๑๑.๘ ล้านคน (ปีค.ศ. ๑๙๙๖) หรือประมาณร้อยละ๑๐ ของประชากรทั้งประเทศ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางทางการเงินระหว่างประเทศ

บทบาทและหน้าที่ แตกต่างกันไป ดังนี้

ในฐานะที่เป็นจังหวัด (As a Prefecture) การดำเนินงานในฐานะที่เป็นจังหวัดๆหนึ่งจะมีหน้าที่ในการให้บริการ ดังนี้

(๑) การให้บริการที่ครอบคลุมในเขตพื้นที่ของจังหวัด เช่น การวางแผนพัฒนาจังหวัดในภาพรวม การซ่อมแซมและการบำรุงรักษาถนน การซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างสาธารณะต่างๆ เป็นต้น

(๒) การให้บริการที่เป็นบริการรวมของจังหวัด เช่น การศึกษาภาคบังคับ การอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม กิจการตำรวจ เป็นต้น

(๓) การประสานงานต่างๆ เช่น การประสานงานกับนคร เมือง และตำบล

(๔) การสนับสนุนการให้บริการที่เกินความสามารถของนคร เมือง และตำบล เช่น การจัดการศึกษาระดับม.ปลาย การส่งเสริมอุตสาหกรรม เป็นต้น

ในฐานะที่เป็นนคร (As a City) การดำเนินงานในฐานะที่เป็นนครใหญ่นครหนึ่งก็มีหน้าที่ในการให้บริการเฉพาะด้านและการให้บริการที่เป็นหน้าที่หลักแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับนคร เมือง และตำบล บริการต่างๆจะรวมถึง (๑) การป้องกันอัคคีภัย (๒) การจัดการกำจัดขยะ (๓) การจัดให้มีน้ำประปาและกำจัดน้ำเสีย

ในฐานะที่เป็นเมืองหลวง (As a Capital) ซึ่งเป็นที่ตั้งของรัฐสภา ศาลสูง กระทรวงและทบวงต่างๆ จึงต้องจัดให้มีบริการตำรวจ เพื่อรักษาความปลอดภัยสำหรับข้าราชการระดับสูงเป็นกรณีพิเศษและการดูแลบำรุงรักษา บรรยากาศของการเป็นเมืองหลวงของประเทศ

ในฐานะที่เป็นเทศบาล (As a Set of Municipalities) มหานครโตเกียวได้ดำเนินการในการให้บริการในฐานะที่เป็นเทศบาล ได้แบ่งออกเป็นหน่วยงานบริหารย่อยออกเป็น ๒๓ เขตพิเศษ ๒๗ นคร ๖ เมือง และ ๘ ตำบล

โครงสร้างองค์การและการบริหารงาน

มหานครโตเกียวได้จัดโครงสร้างและการบริหารงานออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารดังนี้

สภามหานครโตเกียว (Tokyo Metropolitan Assembly) สมาชิกสภามหานครโตเกียวจะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ (เสนอร่างแก้ไข และเปลี่ยนแปลงกฎข้อบังคับของมหานครโตเกียว) ควบคุมด้านการเงิน (การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติค่าใช้จ่ายต่างๆ) และอื่นๆ เช่น การตรวจสอบและการลงมติไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการ

ผู้ว่าราชการ (Governor) จะได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) จัดทำ เสนอ และบริหารงบประมาณ

(๒) กำหนดและจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

(๓) ยุบสภาอันเนื่องมาจากสภาลงมติไม่ไว้วางใจ

สำนักรัฐวิสาหกิจ (Bureaus of Public Enterprises) จะดำเนินการโดยองค์กรอิสระของท้องถิ่น) โดยมหานครโตเกียวจะจัดตั้งหน่วยงานบัญชีสำหรับรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๑๒ บัญชี ดังนี้

(๑) โรงพยาบาล

(๒) ตลาดขายส่งกลาง

(๓) โครงการกำจัดขยะโดยการฝังดิน

(๔) โครงการศูนย์พัฒนาย่อยชายฝั่ง

(๕) โครงการกำจัดขยะโดยการฝังดินที่ฮาเนดะ- โอกิ

(๖) โครงการโรงผลิตน้ำประปาที่ตามา เมืองใหม่

(๗) การขนส่ง

(๘) การขนส่งสายด่วน

(๙) การไฟฟ้า

(๑๐) โรงผลิตน้ำประปา

(๑๑) โรงผลิตน้ำประปาเพื่อการอุตสาหกรรม

(๑๒) การกำจัดน้ำเสีย

หน่วยงานดับเพลิง (Tokyo Fire Department) เป็นการรับผิดชอบขั้นพื้นฐานของแต่ละเทศบาล (นคร เมือง และตำบล) แต่การดับเพลิงในเขตพื้นที่ จะเป็นความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการในการดับเพลิงในเขตพิเศษ ๒๓ เขต

คณะกรรมการบริหาร (Executive Commission) เป็นอิสระจากผู้ว่าราชการ การดำเนินงานของคณะกรรมการบริหารต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง สะท้อนความต้องการของประชาชน ปัจจุบันมีคณะกรรมการบริหารต่างๆหลายคณะ ดังนี้

คณะกรรมการการศึกษา

คณะกรรมการการบริหารการเลือกตั้ง

คณะกรรมการข้าราชการ

คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะ

คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ท้องถิ่น

คณะกรรมการเวนคืน

คณะกรรมการประสานงานเขตพื้นที่ประมงชายฝั่ง

คณะกรรมการการตรวจสอบและสอบสวน สรุป

การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น อาจสรุปได้ดังนี้

(๑) การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ได้เริ่มต้นอย่างจริงจังในปีค.ศ. ๑๙๔๗ โดยได้รับการประกันเกี่ยวกับการปกครองตนเองไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น

(๒) โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน ใช้โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ ๒ ระดับคือ ระดับจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ (นคร เมืองและตำบล) มีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและประสานงานของจังหวัด

(๓) หัวหน้าฝ่ายบริหารทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีระดับต่างๆ จะได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตพื้นที่นั้นๆ มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

(๔) หัวหน้าฝ่ายบริหารของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทและหน้าที่อยู่ ๒ ประการ คือจะต้องรับผิดชอบการบริหารงานตามที่กฎหมายระดับชาติกำหนดให้เป็นกิจการของท้องถิ่นนั้นๆ และก็จะต้องรับผิดชอบในการบริหารงานที่เป็นกิจการของท้องถิ่นตามนโยบายแผนงาน

(๕) สำหรับหน้าที่และบริการของการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีการจัดสรรหน้าที่ของรัฐบาลกลางและการปกครองส่วนท้องถิ่นว่าควรจะมีอะไรบ้างให้ชัดเจนในด้านนโยบายต่างๆ

(๖) การบริหารงานบุคคลของการปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง กล่าวคือจะเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยจะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่นโดยตรง

(๗) รายได้ของท้องถิ่นที่ได้จากการเก็บภาษีและอากรไม่เป็นการเพียงพอ รายได้ส่วนใหญ่จึงต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลางซึ่งได้แก่ เงินช่วยในรูปของเงินให้เปล่าจะมีจำนวนตั้งแต่ร้อยละ ๑๕-๒๐ ของเงินรายได้ทั้งหมดและเงินช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุนจะมีจำนวนตั้งแต่ร้อยละ ๓๐-๕๐ ของรายได้ทั้งหมด

(๘) การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับมหานคร เช่น มหานครโตเกียว จะมีลักษณะพิเศษ เนื่องจากจะต้องให้มีบริการเฉพาะด้านที่มีประสิทธิภาพสูงสุด รวมทั้งทั้งมีรัฐวิสาหกิจของมหานครด้วย

๒.๗.๕ องค์ประกอบของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่นได้แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยท้องถิ่นจะต้องไม่แทรกแซงกิจกรรมที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการต่อไปนี้

-กิจกรรมที่เกี่ยวกับตุลาการ

-กิจกรรมที่เกี่ยวกับการลงโทษอาญา

-กิจกรรมที่เกี่ยวกับการขนส่งและโทรคมนาคมระดับชาติ

-กิจกรรมที่เกี่ยวกับการเดินเรือ อุตุนิยมวิทยา

-กิจกรรมที่เกี่ยวกับพิพิธภัณฑ์และห้องสมุดระดับชาติ

หน้าที่โดยตรงของท้องถิ่น ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ได้กระทำได้ ตามหลักการปกครองของตนเองซึ่งครอบคลุมกิจการต่าง ๆ เช่นสาธารณสุขและอนามัย เป็นบริการที่ส่งเสริมปรับปรุงสุขภาพ โดยครอบคลุมสาธารณสุข การรักษาพยาบาล และเภสัชกรรม ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับจังหวัดจะรับผิดชอบในด้านการอนามัยและสาธารณสุขใหญ่ ๆ ในขณะที่เทศบาลจะให้บริการเฉพาะผู้อยู่อาศัยในเขตพื้นที่ตนเอง เช่น การฉีดวัคซีน การออกใบอนุญาตฌาปนกิจศพ สวัสดิการสังคม เป็นการให้บริการ สวัสดิการเด็ก ศูนย์ฟื้นฟูสำหรับคนพิการหือที่มีปัญหาด้านการฟัง, การพูด เป็นการจัดศูนย์ดูแลช่วงกลางวัน การจัดอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ และการให้คำแนะนำปรึกษา การศึกษา เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการสนับสนุนการศึกษาในโรงเรียนและสังคม

สำหรับระบบบริหารการศึกษาในระบบโรงเรียนในญี่ปุ่น ได้มีการปฏิรูป ขยายการศึกษาภาคบังคับออกเป็น ๙ ปี ประกอบด้วยประถมศึกษา มัธยมต้น ระดับมัธยมปลาย และโรงเรียนพิเศษ เช่น สำหรับโรงเรียนเด็กพิการ นอกจากนี้จังหวัดจะรับผิดชอบในเรื่องเงินเดือนครูด้วย

บทที่ ๓
ระเบียบวิธีวิจัย

เนื่องจากเป็นการศึกษาวิจัยหัวข้อในประเด็นใหม่ เป็นสิ่งที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย จึงเป็นเรื่องของการศึกษาแนวคิด ความเป็นไปได้ของข้อเรียกร้องจากภาคประชาชน ที่สำคัญอย่างยิ่งคือเป็นหนึ่งประเด็นสำคัญของข้อเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปประเทศไทย จากคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือ กปปส. (ข้อมูลเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๗) การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาวิเคราะห์แนวคิด กระบวนการ รูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย กรณีศึกษา เชียงใหม่มหานคร..องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นซึ่งไม่มีการปกครองส่วนภูมิภาค โดยมุ่งเน้นรูปแบบ กระบวนการ ความเป็นไปได้ เนื่องจากเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่มีความแตกต่างจากกรณี กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

๓.๑ ระเบียบวิธีวิจัย

ผู้วิจัยเลือกทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)

๓.๒ วิธีดำเนินการวิจัย

๓.๒.๑ การศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร โดยใช้ข้อมูลในการศึกษาวิจัยทั้งจากหนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสาร งานวิจัย สิ่งพิมพ์ และข้อมูลจากสิ่งพิมพ์อีเลคโทรนิคส์ รวมทั้งจากทางเว็บไซค์ต่างๆ

๓.๒.๒ การสรุปประเด็นรวบรวมความคิดเห็นจากการแสดงความคิดเห็น/บทสัมภาษณ์ของนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคมและคณะทำงานยกร่างพ.ร.บ.เชียงใหม่มหานครผ่านทางสื่อมวลชนรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง อาจารย์ไพสิฐ พาณิชย์กุล อาจารย์ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ อาจารย์สวิง ตันอุด อาจารย์ชำนาญ จันทร์เรือง นายถนอม ไชยวงษ์แก้ว นายนิรันดร โพธิกานนท์ นายทัศนัย บูรณุปกรณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ์ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล นายอภิเชต ผัดวงค์ นายบูเจ้ ไศลทองเพริด ดร.อุบล ยะไวทย์ และบุษยา คุณากรสวัสดิ์ เป็นต้น

๓.๒.๓ แนวทางการสรุปประเด็น

๑) ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement) ในบริบทของสังคมไทย

๒) เพื่อเรียนรู้และเข้าใจถึงรากฐานและพัฒนาการของ "เชียงใหม่มหานคร การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ"

๓) เพื่อทราบแนวทางการพัฒนาไปสู่รูปแบบ "เชียงใหม่มหานคร การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ" ของประเทศไทย

๓.๓ สรุปสาระ จากนักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคมและคณะทำงานยกร่าง พ.ร.บ.เชียงใหม่มหานคร ผ่านการแสดงความคิดเห็น/บทสัมภาษณ์ ทางสื่อมวลชน

๓.๓.๑ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ ผู้อำนวยการวิทยาลัยการจัดการทางสังคม (วจส.) คอลัมน์ ก้าวที่กล้า "เชียงใหม่มหานคร" กรุงเทพธุรกิจ ออนไลน์ วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ จาก http://www.bangkokbiznews.com

- **แนวคิดเรื่องเชียงใหม่มหานคร**

มันเป็นพัฒนาการทางความคิด คือถ้าพูดถึงเชียงใหม่เราจะเห็นภาพอยู่สอง สามภาพ ภาพหนึ่งคือกลุ่มที่มาทำงานพัฒนาซึ่งตอนแรกก็พยายามจะไปยัดเยียดการพัฒนาสมัยใหม่ให้กับชาวบ้านแล้วส่วนใหญ่ข้อสรุปก็คือล้มเหลว ไม่ยั่งยืน ข้อสรุปใหญ่ที่สุดก็คือว่าการพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องตั้งอยู่บนฐานวิถีชีวิต วัฒนธรรมภูมิปัญญาของท้องถิ่น บางทีมีเจตนาดี สิ่งนี้ดีมากๆแต่มันไม่เหมาะกับท้องถิ่น อีกอันหนึ่งเราจะเห็นภาพการประท้วงการคัดค้านโครงการต่างๆที่คิดจากกรุงเทพฯแล้วมาโผล่ที่เชียงใหม่ ตั้งแต่สมัยกระเช้าลอยฟ้าขึ้นดอยสุเทพซึ่งคนเชียงใหม่รู้สึกว่าดอยสุเทพเป็นดอยศักดิ์สิทธิ์เป็นดอยที่มีครูบาเจ้าศรีวิชัยอยู่ มีพระธาตุดอยสุเทพ เป็นที่เคารพนับถือ เพราะฉะนั้นการสร้างกระเช้าลอยฟ้าขึ้นไปมันก็เหมือนกับไปลบหลู่ความเชื่ออะไรต่างๆ ก็มีคนเชียงใหม่ออกมาคัดค้านสักพักหนึ่งก็มีโครงการกระเช้าลอยฟ้าขึ้นดอยหลวงเชียงดาว เอาอีกแล้ว ชาวบ้านก็บอกว่าดอยหลวงเชียงดาวเป็นที่สถิตของเจ้าหลวงคำแดงซึ่งเป็นประธานเทพแห่งล้านนา อะไรอย่างนี้ คนก็คัดค้านอีก ต่อมาก็มีเรื่องตึกสูงที่ตอนนั้นมันเกิดขึ้นมากเลย ก็มีการคัดค้านกันมัน เป็นความรู้สึกของคนที่อยู่เมืองประวัติศาสตร์ เมืองวัฒนธรรม สิ่งต่างๆที่เข้ามา เหมือนกับคิดและกำหนดให้เชียงใหม่เป็นอย่างนั้นอย่างนี้โดยที่คนเชียงใหม่ไม่มีส่วนร่วม มันก็เกิดการต่อต้าน เกิดการคัดค้านมากมายไม่ว่าจะเป็น ไนท์ซาฟารี พืชสวนโลก การขยายถนน ๓๐ สาย หรือแม้กระทั่ง

ผังเมือง เราก็จะเห็นภาพเหล่านี้แล้วก็เอ๊ะ...เราจะค้านอย่างนี้ไปตลอดชาติเลยเหรอ ในขณะที่อีกด้านหนึ่งกระบวนการที่เข้าไปทำงานในชุมชนก็เริ่มปรับตัว เคารพภูมิปัญญาชุมชน เคารพปราชญ์ชาวบ้าน งานพัฒนาพวกนี้เริ่มต่อเนื่องเช่น เรื่องป่าชุมชน เรื่องสมุนไพร มีชมรมหมอพื้นบ้านมีงานทางด้านศิลปวัฒนธรรม ทุกอย่างมันเริ่มต่อเนื่องเพราะว่าเราเริ่มต่อกับองค์ความรู้ภูมิปัญญาของท้องถิ่นมันก็เริ่มโตขึ้นเรื่อยๆแล้วผมเข้าใจว่ามันอาจจะเจอกับวิกฤตการณ์ในช่วงหลังที่มีความขัดแย้งกันหลายเรื่อง ซึ่งมันเป็นเรื่องการแย่งชิงอำนาจรัฐส่วนกลาง เราก็มานั่งคิดกันว่ามันน่าจะถึงเวลาสำหรับเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองที่โตรองจากกรุงเทพฯ ถึงเวลาที่จะจัดการตัวเองอย่างไร ดูแลตัวเองได้อย่างไรซึ่งหลายคนประเมินว่าพร้อม เพราะฉะนั้นเราก็เลยเชิญชวนทุกฝ่ายมานั่งคุยกันเริ่มจากการศึกษาก่อน ศึกษาว่ารูปแบบการปกครองตนเองจัดการตนเองในประเทศมีที่ไหนบ้าง เช่น กทม. พัทยา หรือแม้กระทั่งแนวคิดของที่แม่สอดแล้วก็มีการศึกษาบทเรียนจากต่างประเทศทั้ง อเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศสญี่ปุ่น เกาหลี ก็พบว่ากลุ่มประเทศที่เรากำลังเดินตามเขาเขาเปลี่ยนไปหมดแล้ว เขามีส่วนกลางกับท้องถิ่นกันแล้ว เขากระจายอำนาจสูงมากแล้ว ดูเขาก็มีพัฒนาการในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้เยอะ

- **รูปแบบเชียงใหม่มหานคร**

หลักสำคัญของการกระจายอำนาจเราใช้แนวทางของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทยซึ่งน่าจะเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกัน คือควรยุบการปกครองส่วนภูมิภาคลงไม่ควรมีหน่วยงานจากส่วนกลางมากำกับเพราะฉะนั้นอันดับแรกควรมีการเลือกตั้งผู้ว่า สองจะต้องมีกลไกของภาคประชาชนหรือภาคพลเมืองเข้ามาคู่กับการเลือกตั้งผู้ว่าไม่ใช่เหมือนกับว่ากระจายอำนาจมาเสร็จแล้วก็กลายเป็นที่ที่นักการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ไปตกอยู่กับมาเฟีย ไปตกอยู่กับผู้มีอิทธิพลต่างๆซึ่งมันก็จะเข้าอีหรอบเดิมอีก เราก็เลยคิดกันว่าน่าจะมีกลไกของภาคประชาชนที่เข้ามาคู่กันเรียกว่าสภาพลเมือง ที่จะทำหน้าที่สนับสนุนความเข้มแข็งของภาคประชาชนทุกระดับตั้งแต่ชุมชนขึ้นมาจนกระทั่งถึงระดับจังหวัด รวบรวมทิศทางความต้องการต่างๆเพื่อเสนอเป็นแผนพัฒนาของจังหวัดจนกระทั่งตรวจสอบติดตามการทำงานของผู้บริหารในระดับจังหวัด อย่างนี้เป็นต้นอันนี้เป็นกลไกที่คิดว่าจำเป็น แล้วก็เป็นกลไกที่ต้องเพิ่มขึ้นจากเดิม

- **งบประมาณ การบริหารจัดการ เชียงใหม่มหานคร**

เรื่องนี้ก็เป็นอีกเรื่องใหญ่ที่เรามีการศึกษากันเยอะอยู่เหมือนกัน เพราะถ้าจะกระจายอำนาจส่วนสำคัญคือต้องกระจายเรื่องงบประมาณด้วยหลายประเทศที่เราศึกษาพบว่าส่วนใหญ่แล้วท้องถิ่นเป็นผู้เก็บภาษีแล้วส่งให้ส่วนกลาง ไม่เหมือนของไทยนะ ของเราเก็บเข้าส่วนกลางหมดเลยแล้วค่อยส่งให้ท้องถิ่นประมาณ ๒๕-๓๐% ซึ่งเราก็เสนอกลับกันว่าท้องถิ่นควรจะเก็บภาษี แล้วเก็บ

ไว้ที่ท้องถิ่นสัก ๗๐% แล้วส่งเข้าส่วนกลางสัก ๓๐% เพื่อให้ท้องถิ่นได้มีงบประมาณเพียงพอในการดูแลจัดการและบริหารในท้องถิ่นในจังหวัดได้

- **แตกต่างจากกรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา**

น่าจะต่างกัน โอเค มีการเลือกตั้งผู้ว่าเหมือนกัน มีสภาจังหวัดเหมือนกันแต่ว่าเรามีสภาพลเมือง อันนี้ที่ต่าง อันที่สองเราอาจไม่มีกลไกแบบระบบราชการ แบบ กทม.ที่มีผู้อำนวยการเขต อะไรต่างๆ เราเสนอให้มีการยกระดับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นเทศบาลทั้งหมดฉะนั้น เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ก็ยังคงอยู่คือแต่ละท้องถิ่นก็ดูแลท้องถิ่นตัวเองในพื้นที่ต่างๆ โดยมีเชียงใหม่เป็นจุดประสานเชื่อมโยงและสนับสนุนให้กระบวนการพัฒนาท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามที่ประชาชนต้องการ

- **การรับฟังความคิดเห็นจากคนในจังหวัดเชียงใหม่**

ในช่วง ๒ ปีที่ผ่านมา เราฟังความคิดเห็นทุกกลุ่ม ลงไปจัดเวที ๒๕ อำเภอจัดเวทีของเครือข่ายทุกเครือข่ายเท่าที่เราสามารถจะทำได้เพื่อฟังความเห็นว่าเรื่องนี้เขาต้องการอะไร เขามีความเห็นอย่างไรหลังจากนั้นก็เอามาประมวลยกร่างเป็น พ.ร.บ. ซึ่งตอนนี้เพิ่งยกร่างเสร็จร่างนี้เราจะเอากลับไปฟังความคิดเห็นของประชาชนชาวเชียงใหม่อีก ๒๑๐ ตำบลหรือที่เรียกว่าประชาพิจารณ์ ใครเห็นด้วยก็ให้ลงชื่อจากนั้นจะเป็นกระบวนการเสนอกฎหมายโดยภาคประชาชนแล้ววันที่ ๒๔ มิถุนายนนี้ เราจะเปิดตัวร่าง พ.ร.บ. อย่างเป็นทางการเพื่อให้คนเชียงใหม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดู พ.ร.บ.นี้กันอย่างเต็มที่ เพราะจริงๆ แล้ว เราค่อนข้างกังวลมากว่าทำอย่างไรให้คนเชียงใหม่ส่วนใหญ่หรือทุกคนได้ก็ยิ่งดีได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องนี้ก่อนจะส่งเข้าสภา

- **ความคาดหวังของเชียงใหม่มหานคร**

เราหวังว่าจะเกิดการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาของท้องถิ่นโดยคนท้องถิ่นมากขึ้น ตรงนี้หมายความว่าถ้าจะทันสมัยเราอยากทันสมัยแบบเชียงใหม่ได้มั้ย ไม่จำเป็นต้องตามกรุงเทพ ตามอเมริกา ซึ่งถ้าคนท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมเชื่อเลยว่าเขาจะกำหนดให้มันสอดคล้องกับอัตลักษณ์ หรือบริบทที่เขามีอยู่ ที่สำคัญผมเชื่อว่าประชาชนจะเติบโต เพราะตัวกระบวนการที่วางไว้ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมสูงมาก ตั้งแต่เลือกผู้ว่า เลือกผู้นำของตนเองแล้วทุกคนก็จะถูกกระตุ้นให้จัดการตนเอง นี่คือความตื่นตัว เรียกว่า Concern Citizen ประชาชนที่มีความตระหนักที่จะลุกขึ้นมาดูแลบ้านตนเองไม่ใช่ปล่อยให้เขา ว่าไปซึ่งอันนี้มันน่าจะเป็นรูปแบบในอนาคตเราถึงจะเผชิญกับปัญหาที่สลับซับซ้อน เผชิญกับโลกาภิวัตน์เผชิญกับอะไรต่อมิอะไรมากมายได้ อันที่สองเชื่อว่าจะลดความขัดแย้งเพราะว่ากระบวนการทั้งหลายมันเป็นการวางแผนของคนในท้องถิ่น เพราะฉะนั้นแผนการพัฒนาทั้งหลายมันน่าจะเป็นอะไรที่สอดคล้องกับแนวคิดทิศทางของคนเชียงใหม่เอง เพราะฉะนั้นเรื่องการประท้วงคัดค้าน น่าจะลดลง

เราหวังว่าอย่างนั้นนะ แล้วก็เราเชื่อว่า ภาพโดยรวมของประเทศจะ ดีขึ้นเพราะคนจะไม่เข้าไปแย่งชิงอำนาจกันที่ส่วนกลางชนิดเอาเป็นเอาตายแบบที่เป็นมา คือเชื่อว่าถ้าฐานจังหวัดเข้มแข็ง ประชาชนเข้มแข็งก็จะทำให้ภาพโดยรวมของสังคมไทยมีความเข้มแข็งด้วย

สุดท้ายผมอยากจะบอกว่าสังคมไทยขณะนี้เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงซึ่งสำคัญมากถึงเวลาแล้วที่ประชาชนต้องลุกขึ้นมากำหนดทิศทางของสังคมด้วยตัวเองมากขึ้น ผลักดันให้เกิดโครงสร้างการปกครอง ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่เราต้องการที่เราเห็นว่าเป็นแนวทางที่ดีงาม ที่สร้างสรรค์ที่ยั่งยืน ด้วยตัวเราเอง

สรุปแนวคิดจังหวัดเชียงใหม่เติบโตเร็วรองจากกรุงเทพฯ เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สลับซับซ้อนนโยบายจากส่วนกลางไม่สามารถตอบโจทย์ได้อย่างทันท่วงที นอกจากนี้เชียงใหม่มีวัฒนธรรม อัตลักษณ์ของตนเอง การกำหนดการพัฒนาจากส่วนกลางทำให้ชุมชนอ่อนแอลง เช่น โรงเรียนพูดภาษาไทยไม่สอนภาษาท้องถิ่น เอาระบบชลประทานมาแทนฝาย กฎหมายการจัดการป่าของกรมป่าไม้ที่ขัดกับวิถีชาวบ้านเกิดผลกระทบเป็นปัญหาให้ท้องถิ่น เห็นได้จากในอดีตการพัฒนาที่คิดมาจากส่วนกลาง ถูกคัดค้านอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระเช้าขึ้นดอยสุเทพ สถานเริงรมย์ ฯลฯ และเชียงใหม่ยังมีสถานศึกษา และองค์ความรู้ที่พร้อมเป็นเหตุผลที่ถึงเวลาที่คนเชียงใหม่จะจัดการดูแลท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง

ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ ผู้อำนวยการวิทยาลัยการจัดการทางสังคม (วจส.) ซึ่งทำงานคลุกคลีกับชาวบ้านในชนบทด้วย “แนวคิดวัฒนธรรมชุมชน” วิเคราะห์ว่า “เหตุที่ทำให้ประชาธิปไตยไทยไปไม่ถึงไหน เพราะประชาชนไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง พวกเขาไม่มีสิทธิ ไม่มีอำนาจในกำหนดวิถีทางพัฒนาชุมชนตนเอง หนำซ้ำรูปแบบประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งยังทำลายรูปแบบในการจัดการความสัมพันธ์อันมีมายาวนานในท้องถิ่นไทย”

๓.๓.๒ อาจารย์ชำนาญ จันทร์เรือง บทความ “จังหวัดเชียงใหม่จัดการตนเอง” อ้างอิงจาก www.midnightuniv.org

การกระจายอำนาจไทยก้าวหน้าหรือถอยหลัง กรณี จ.เชียงใหม่จัดการตนเองโดยการบริหารราชการไทยนั้นได้เน้นการบริหารส่วนกลางมากว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาความมั่นคงของประเทศชาติ ดังนั้นนำไปสู่การมีปัญหาตามมา ดังนี้

๑.ปัญหาทางด้านโครงสร้างอปท. เช่น ปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่ของ อปท.ซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคทั้งเรื่องอำนาจ ภรกิจ งบประมาณและการประสานงาน

๒.ปัญหาของการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งไม่มีทางที่จะก้าวข้ามปัญหาที่เกิดขึ้น การกระจายอำนาจของไทยจะประสบปัญหาอย่างมาก ดังกล่าวมาข้างต้นมีความก้าวหน้าบ้างดังนี้

๑. อปท.เริ่มมีการพัฒนาที่ดีขึ้น

๒. ประชาชนในท้องถิ่นมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น เช่นมีสภาประชาชน

๓. ทัศนคติของบุคลากรในกระทรวง ทบวง กรม เริ่มเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นโดยการร่าง พ.ร.บ ระเบียบราชการเชียงใหม่มหานครโดยภาคประชาชน

๔. เจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐมีความชัดเจนมากขึ้น ดังปรากฏ ปีพ.ศ. ๒๕๔๐ (ค.ศ.๑๙๙๗) กรณีของการเพิ่มรายได้ให้กับอปท.ร้อยละ๓๕

สาระสำคัญ ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวคือ

๑) ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เหลือเพียงราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น เต็มพื้นที่และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

๒) ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมจริยธรรม โดยมีระบบการตรวจสอบที่มีความเข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓) การปรับโครงสร้างด้านภาษี โดยภาษีทุกชนิดที่เก็บได้ในพื้นที่จะส่งคืนรัฐบาลส่วนกลางร้อยละ ๓๐ และคงไว้ที่เชียงใหม่มหานคร ร้อยละ ๗๐

ชำนาญ จันทร์เรือง คอลัมน์ "ทางออกประเทศไทย : เชียงใหม่จัดการตนเอง" อ้างอิงจากกรุงเทพธุรกิจฉบับประจำวันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

ในขณะที่ผู้คนกำลังตกอยู่ในสภาวะการณ์ตึงเครียดจากวิกฤติการณ์ของมวลชนที่มีความคิดเห็นตรงกันข้ามอย่างสุดขั้ว ต่างฝ่ายต่างพยายามขับไล่และปกป้องผู้ที่กำลังครองอำนาจรัฐอยู่ในปัจจุบันโดยหลงลืมไปว่าปัญหารากเหง้าที่แท้จริงของประเทศไทยนั้นคือปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลาง ภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนเชียงใหม่มหานครซึ่งประกอบด้วยผู้คนทุกภาคส่วนทุกสีเสื้อ ทุกความเห็นที่แตกต่างทางการเมือง แต่มีความเห็นตรงกันคือการแก้ไขปัญหาบ้านเมืองด้วยการเสนอโครงสร้างแห่งอำนาจใหม่ โดยลดการรวมศูนย์อำนาจให้เล็กลง และเพิ่มอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น จัดระบบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่โดยยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคเหลือเพียงราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่

กลุ่มคนเหล่านี้ได้ยกร่าง พรบ.ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานครฯ ขึ้นและยื่นต่อรัฐสภาไปเมื่อ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ ที่ผ่านมาและมีแนวร่วมที่ขับเคลื่อนพร้อมกันอีกกว่า ๔๕ จังหวัดซึ่งได้เล็งเห็นปัญหาของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น จึงได้ไปยื่นแถลงการณ์ต่อตัวแทนพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเพื่อไทยที่จังหวัดเชียงใหม่ ในวันจันทร์ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ โดยมีข้อความดังนี้ *"จากสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งทางการเมืองที่เขม็งเกลียวจนสุ่มเสี่ยงที่จะมีการขยายเป็นความรุนแรงได้ตลอดเวลาในขณะนี้ ภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนเชียงใหม่มหานครเห็นว่าเงื่อนไขของปัญหาที่สำคัญส่วนหนึ่งเกิดมาจากการที่ประเทศไทยมีการปกครองแบบรวมศูนย์ไว้ที่*

ส่วนกลาง ทำหน้าที่ตัดสินใจ กำหนดนโยบาย บริหารจัดการ และจัดสรรงบประมาณ โดยรัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ครอบคลุมทั้งประเทศ ด้วยระบบการบริหารราชการและบังคับบัญชาแบบราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมาอย่างยาวนาน ซึ่งการรวมศูนย์การตัดสินใจ และการจัดการทุกเรื่องไว้ที่ส่วนกลางทำให้ระบบการบริหารประเทศใหญ่โต ไร้ประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชน ตรวจสอบได้ยาก ประชาชนขาดพื้นที่การมีส่วนร่วมทางการเมือง ทำให้ประชาชนเฉื่อยชาต่อการร่วมจัดการชุมชนเพราะไม่สามารถทำหรือตัดสินใจแก้ปัญหาใดๆของตนเองได้ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เป็นสาเหตุของปัญหาเชิงโครงสร้าง ทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรและการกระจุกตัวของความเจริญ เช่นการอนุมัติและการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบกับชุมชน การไม่อนุญาตให้ชุมชนใช้ทรัพยากร หรือภูมิปัญญาในการจัดการท้องถิ่น เช่น การจัดการป่าไม้ การจัดการลุ่มน้ำ กลายเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำ และสร้างความขัดแย้งทางสังคม ระบบที่มีความซับซ้อน ไร้ประสิทธิภาพในปัจจุบันนี้ไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชน ประชาชนขาดพื้นที่การมีส่วนร่วมทางการเมือง มีการตรวจสอบได้ยาก จึงจำเป็นต้องคืนอำนาจให้ชุมชนตัดสินใจ และกำหนดทิศทางของชุมชนได้ด้วยตนเอง ทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิต สวัสดิการ การศึกษา สาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชนโดยชุมชนเอง ปัญหาเชิงโครงสร้าง และความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ผูกขาดนี้ต้องให้ท้องถิ่นมีความอิสระในการกำหนดทิศทางการพัฒนาชุมชน การพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองได้จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากเหตุผลดังกล่าวทำให้ภาคีเครือข่ายขับเคลื่อนเชียงใหม่มหานครซึ่งประกอบไปด้วยผู้คนทุกหมู่เหล่าและทุกสีเสื้อ ซึ่งจะเป็นต้นแบบอันดีในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่ยังหาทางออกไม่ได้ในขณะนี้ ได้นำเสนอแนวคิด และผลักดันให้เกิดการกระจายอำนาจและการจัดการตนเอง โดยการปฏิรูปเชิงโครงสร้างอำนาจรัฐ การบริหารจัดการ การจัดสรรงบประมาณ การบริหารบุคลากร เพื่อลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชน ให้อำนาจอยู่ที่ท้องถิ่น และสนับสนุนให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่ มีอำนาจในการตัดสินใจบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง เราจึงได้ศึกษาและรับฟังข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนารูปแบบกลไก โครงสร้าง การบริหารจัดการ การจัดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับส่วนกลาง และประเด็นที่สำคัญต่อการจัดการตนเอง ขับเคลื่อนสู่การผลักดันระดับนโยบายด้วยการเสนอรายชื่อสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.... ต่อรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ ณ บริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์ อ.เมืองเชียงใหม่ จ.เชียงใหม่ ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการการตรวจสอบรายชื่อ และคาดว่าจะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในไม่ช้านี้ เราเชื่อว่าภายใต้สถานการณ์ที่

ทุกภาคส่วนกำลังร่วมกันค้นหา และเสนอแนวทางในการปฏิรูปประเทศนี้ รูปธรรมสำคัญที่จะเป็นทางออก คือการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ โดยกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจังหวัดจัดการตนเอง จะเป็นการลดปัญหาการรวมศูนย์อำนาจและเป็นทางออกหนึ่งของการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองที่กำลังเกิดขึ้นอยู่ในประเทศไทยขณะนี้ได้ เราจึงขอเรียกร้องให้พรรคการเมืองทุกพรรคที่ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ทุกหมู่เหล่าได้ช่วยกันผลักดันและขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศโดยการปฏิรูปโครงสร้างการรวมศูนย์ สู่การกระจายอำนาจ ให้จังหวัดจัดการตนเอง และผลักดันร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร เพื่อให้ท้องถิ่นได้จัดการตนเอง ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยเราได้เกิดสันติสุขและเจริญรุ่งเรืองสืบไป" จะเห็นได้ว่าหากเราปรับโครงสร้างการเมืองการปกครองเสียใหม่ตามรูปแบบของเชียงใหม่มหานครโมเดลนี้แล้วก็สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้ ที่ถึงแม้อาจจะแก้ไขได้ไม่หมดไปเลยเสียทีเดียว เพราะทุกสังคมย่อมมีความแตกต่างในด้านความคิดและรสนิยมทางการเมือง แต่จะไม่เกิดวิกฤติมากมายดังเช่นในปัจจุบัน เพราะปัญหาส่วนได้รับการแก้ไขแล้วในระดับท้องถิ่นแล้ว หากเรายังไม่ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจไม่ว่าใครหรือพรรคการเมืองใดขึ้นสู่อำนาจก็ไม่สามารถบริหารจัดการให้ก้าวหน้าได้เพราะโครงสร้างในปัจจุบันนั้นเอื้ออำนวยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน และยังเป็นเงื่อนไขที่เอื้อให้กลุ่มทุนทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงผู้ที่ถืออาวุธและกฎหมายอยู่ในมือเข้ามาเสวยสุขบนความทุกข์ยากของประชาชนอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ถึงเวลาแล้วล่ะครับที่เราจะต้องมาร่วมกันพิจารณาปรับโครงสร้างอำนาจกันเสียใหม่ แล้วร่วมเดินหน้าพัฒนาประเทศไทยไปด้วยกัน เมื่อทำได้ดั่งนี้แล้วจะมีหรือไม่มีตระกูลชินวัตร หรือจะมีหรือไม่มีอำมาตยาธิปไตย ก็ย่อมที่จะไม่ใช่ปัญหาอีกต่อไป เพราะอำนาจที่แท้จริงนั้นได้ถูกกระจายให้แก่ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว

ชำนาญ จันทร์เรือง บทความเรื่อง จังหวัดจัดการตนเอง จากหนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ จาก **http://www.bangkokbiznews.com** และ การบรรยายพิเศษที่มหาวิทยาลัยเกียวโต วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ จาก ประชาไท **http://www.prachatai.com**

ตัวอย่างของความตื่นตัวของพัฒนาการของการการกระจายอำนาจที่ผมจะนำมายกตัวอย่างให้เห็นในวันนี้ก็คือ การรณรงค์สนับสนุนให้มี พรบ.ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร ซึ่งได้มีความคืบหน้าเป็นอันมาก และได้ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องและจับจ้องความเคลื่อนไหวของ "เชียงใหม่มหานคร"จากทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นจากประชาชนในพื้นที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงมหาดไทยที่มีบทบาทสำคัญในการเมืองการปกครองของไทยมาโดยตลอด ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการพูดคุยกันในเรื่องเกี่ยวกับการปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจของรัฐไทยไว้ที่ส่วนกลางมาโดยตลอด แต่ก็เป็นเพียงที่บ่นเป็นครั้งคราวแล้วก็หายไป จวบจน

ประมาณปี พ.ศ.๒๕๓๓ (ค.ศ.๑๙๙๐) ศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้ยกประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นมา แต่ก็เป็นการต่อสู้อย่างโดดเดี่ยวและมีแรงต้านจากข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างหนาแน่น แต่ความพยายามดังกล่าวก็ยังคงต่อเนื่องต่อไปในรูปแบบของแนวคิด "จังหวัดจัดการตนเอง" ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๔๑ (ค.ศ.๑๙๙๘)จากการนำแนวคิด "การพึ่งตนเอง" ในเรื่องเกษตรชุมชน เช่น ป่าชุมชนและเกษตรทางเลือก ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมายาวนานและกระจายอยู่ทั่วประเทศ ร่วมกับ การนำบทเรียน จากวิกฤติทางการเมืองในช่วง พ.ศ.๒๕๔๗ (๒๐๐๓) – พ.ศ. ๒๕๔๘ (๒๐๐๕) เข้ามาเป็นประเด็นในการพูดคุยกันในเวทีย่อยๆของภาคส่วนต่างๆที่เคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาสังคม เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช) และสถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) และ นักวิชาการอิสระต่างๆ ซึ่งแลกเปลี่ยนความคิดกันในเรื่องของการพึ่งตนเองและการแก้ปัญหาทางการเมือง

๓.๓.๓ นายถนอม ไชยวงษ์แก้ว บทความ "เชียงใหม่จัดการตัวเองสู่การขับเคลื่อน พ.ร.บ.เชียงใหม่มหานคร" ตีพิมพ์ครั้งแรก มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับ ๒๙ มิ.ย.- ๕ ก.ค.๒๕๕๕(ออนไลน์) ๒๖ มกราคม ๒๕๕๗ แหล่งที่มา http://blogazine.in.th/blogs/thanorm/post/๓๕๑๐.

จากการไปเข้าร่วมสัมมนา "เวทีปฏิบัติการ เพื่อขับเคลื่อนร่าง พ.ร.บ. เชียงใหม่มหานคร" ที่คุณสวิง ตันอุด ผู้อำนวยการวิทยาลัยจัดการสังคมภาคเหนือ คุณชัชวาลย์ ทองดีเลิศ อดีตผู้อำนวยการ "โฮงเฮียนสืบสานล้านนา" เชียงใหม่ และตัวแทนองค์กรภาคประชาชนระดับผู้นำ ๑๐ กว่าองค์กรร่วมกันจัด ณ ที่ห้องประชุม ภูอิงฟ้ารีสอร์ท ต.โป่งแยง อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่ เมื่อวันที่ ๓๐ - ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕ เพื่อเตรียมตัวปฏิบัติการขับเคลื่อนนำเรื่องนี้ ที่ค่อยๆพัฒนาอย่างเงียบๆ เหมือนหน่อไม้ที่ค่อยๆเติบโตภายใต้พื้นดิน จนแทงหน้าดินทะลุโผล่ยอดแหลมๆออกมาเป็นร่าง พ.ร.บ. เพื่อนำไปยื่นเสนอรัฐสภาให้พิจารณา ทำให้ได้ข้อมูลใหม่จากท่านอาจารย์ชำนาญ จันทร์เรือง ซึ่งเป็นผู้ตั้งต้น ร่าง พรบ.ฉบับนี้ และเป็นวิทยากรผู้บรรยายคนสำคัญในขณะบรรยายท้าวความหลังเรื่องนี้ว่า - ผู้ที่เป็นต้นคิดและออกมาพูดเรื่องนี้เป็นคนแรก ซึ่งเป็นเวลานานมาแล้วถึงสามสิบกว่าปี คือ คุณไกรสร ตันติพงศ์ อดีต ส.ส. หลายสมัยของจังหวัดเชียงใหม่ แต่ไม่ได้รับการขานรับจากภาคประชาชน ต่อมา ท่านอาจารย์ธเนศวร์ เจริญเมือง จึงได้ลุกขึ้นมาพูดและเสนอให้มีผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งว่ากันว่า นอกจากเสียงของอาจารย์จะไม่ได้รับการขานรับจากภาคประชาชนแล้ว อาจารย์ยังถูกคัดค้านต่อต้านแบบรุมกินโต๊ะกันอย่างเอร็ดอร่อยจากนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ด้วยกันอีก ร่างพรบ.ฉบับนี้ ที่อาจารย์ชำนาญ จันทร์เรือง อาจารย์ผู้สอนกฎหมายจากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งเป็นผู้ตั้งต้นร่าง พรบ.ฉบับนี้ได้ให้รายละเอียดที่มาของ พรบ.เอาไว้ว่า "ปรับแก้เนื้อหา จากประชาชน นักวิชาการ ข้าราชการ องค์กรปกครองท้องถิ่น

ในการประชุมกว่า ๔๐ เวที จากเวทีอำเภอ ๒๕ เวที และจากเวทีการประชุมตรวจการสอบและการออกแบบที่ประชาชนมีส่วนร่วมอีก ๑๐ กว่าครั้ง" โดยสรุปสาระสำคัญของร่าง พรบ. เชียงใหม่มหานคร เอาไว้ ๓ แนวทางด้วยกันคือ

๑) ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เหลือเพียงราชการส่วนกลางและราชการท้องถิ่นเต็มพื้นที่ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการกำหนดแนวนโยบาย ระเบียบข้อบัญญัติ การจัดงบประมาณ การคลัง การจัดการบริหารบุคลากร กลไกโครงสร้างการบริหารงานภายในท้องถิ่น เพื่อการบริหารราชการท้องถิ่นได้ โดยไม่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนท้องถิ่นให้ครอบคลุมทุกเรื่อง ยกเว้น ๔ เรื่องหลัก คือ การทหาร ระบบเงินตรา การต่างประเทศ และการศาล โดยแบ่งการปกครองเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับบน (เชียงใหม่มหานคร) และระดับล่าง (เทศบาล) ทำให้สามารถดูแลครอบคลุมพื้นที่โดยทั้ง ๒ ระดับมีการบริหารที่อิสระต่อกัน เป็นลักษณะการแบ่งหน้าที่การทำงานให้ชัดเจน

๒) ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรม จริยธรรม ทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสร้างดุลภาพ ๓ คือ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร สภาเชียงใหม่มหานคร และสภาพลเมือง รวมถึงการสนับสนุนให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจโดยตรงในการกำหนดทิศทางการพัฒนาตรวจสอบการทำงานของหน่วยงาน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับ และเข้าถึงการใช้งบประมาณ ผ่านกระบวนการกลไกต่างๆ เช่น สภาพลเมือง การไต่สวนสาธารณะ กรรมาธิการด้านต่างๆ เช่น การศึกษา เกษตร ซึ่งมีการรับรองการใช้อำนาจและมีงบประมาณกระบวนการดังกล่าว

๓) การปรับโครงสร้างด้านภาษี โดยภาษี โดยภาษีทุกชนิดที่เก็บได้ในพื้นที่จะส่งคืนรัฐบาลส่วนกลางร้อยละ ๓๐ และคงไว้ที่จังหวัดร้อยละ ๗๐ และนี่คือ การเริ่มต้นเคลื่อนไหวของพลังการเมืองอีกแนวทางหนึ่งจากส่วนภูมิภาค ที่คุณถนอม ไชยวงษ์แก้วพบว่าในการรวมกันเป็นองค์ประกอบของพลังนี้ ยังมีกลุ่มคนเสื้อแดงและคนเสื้อเหลืองจำนวนหนึ่ง ที่ก้าวข้ามความขัดแย้งที่เคยมีต่อกันเข้ามาร่วมขับเคลื่อนด้วย พร้อมกับการสรุปบทเรียนที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับทุกฝ่ายว่า ปัญหาแทบทุกอย่างในท้องถิ่นรวมทั้งปัญหาการแตกแยกเป็นคนเสื้อเหลือง - เสื้อแดงในสังคมไทย ล้วนแล้วแต่มีรากเหง้ามาจากการรวมศูนย์อำนาจการบริหารปกครองไปไว้ที่ส่วนกลางมาตั้งแต่สมัยรัชการที่ ๕ รวมทั้งความผิดหวังจากรัฐบาลแบบนายทุนที่ต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของทุนที่อยู่เบื้องหลังมากกว่าเพื่อชาวบ้านชาวเมืองส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นทุนศักดินาหรือว่าทุนโลกาภิวัตน์ที่ยังคงขัดแย้งกัน โดยที่ไม่รู้จักเลิกรา ก็คงต้องรอดูกันต่อไป ถ้าปัญหา ร่าง พรบ.ปรองดองของรัฐบาลที่ถูกฝ่ายค้าน และกลุ่มพันธมิตรฯ ออกมาคัดค้านแบบเอาเป็นเอาตายในห้วงเวลานี้ ไม่ถูกหยิบขึ้นมาอ้างเป็นเหตุแห่งความชอบธรรมให้ใครสักคนหนึ่ง...ลุกขึ้นมายึดอำนาจ

เสียก่อน แล้วเราคงจะได้เห็นขบวนการภาคประชาชน “เชียงใหม่จัดการตนเอง สู่การขับเคลื่อน พรบ.เชียงใหม่มหานคร” ขับเคลื่อนไปตามขั้นตอนจนถึงปลายทางที่รัฐสภา ด้วยความระทึกใจ... ในอนาคตที่จะเกิดขึ้นอีกไม่กี่ปีข้างหน้านี้

๓.๓.๔ นายสวิง ตันอุด บทความเรื่อง เชียงใหม่จัดการตนเอง ท้องถิ่นจัดการตนเอง เปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่จังหวัดแหล่งที่มา http://p-power.org/detail.php?p_id=๒๒๑๐http://prachatai.com/journal/๒๐๑๒/๐๗/๔๑๕๔๕

ศูนย์กลางอำนาจหรือโครงสร้างอำนาจที่ไม่เป็นธรรมก่อให้เกิดปัญหามากมาย เกิดการแบ่งแยกทางความคิดแบ่งแยกทางสังคมเราต้องทบทวน *การจัดการทางอำนาจใหม่* จึงจะเป็นทางออกของปัญหานี้ได้

การจัดการทางอำนาจใหม่ ความหมายว่า ภาคประชาชนที่อยู่ในแต่ละท้องถิ่นจะเข้าไปมีอำนาจ มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็ให้คนในท้องถิ่นมาต่อสู้ แก้ไขกันในระดับท้องถิ่น ไม่ต้องยกคนมาต่อสู้กันที่ทำเนียบรัฐบาลเหมือนที่เป็นอยู่ ซึ่งถ้ากระจายอำนาจออกไป ๗๖ จังหวัด ก็จะมีธงเพิ่มขึ้นถึง ๗๖ ธง เมื่อมีปัญหากับธงไหนก็ไปต่อสู้กันในท้องถิ่นนั้น ดังนั้นจะทำให้ทุกคนหันมาดูเรื่องท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ศูนย์กลางอำนาจอยู่ที่จังหวัด หมายความว่า ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดนโยบายการพัฒนาด้วยตัวเอง การกำหนดพัฒนา การบริหารงบประมาณที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ต้องให้ท้องถิ่นจัดการ และตัดสินใจเอง ถ้าทำได้ ๒ เรื่องนี้ ศูนย์กลางอำนาจรัฐก็จะทำหน้าที่ได้น้อยลง เป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ตอนนี้ไม่มีทางที่เราจะก้าวข้ามความขัดแย้ง โดยที่คิดอยู่ในกรอบเดิม เราไม่มีทางที่จะก้าวข้ามความขัดแย้งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ภายใต้กรอบความคิดเดิม กรอบวิธีการบริหารจัดการแบบเดิม เพราะกรอบวิธีคิดแบบเดิมคือการรวมศูนย์ และโครงสร้างอำนาจที่ไม่เป็นธรรม กรอบอันนี้มันไม่มีทางที่จะแก้วิกฤติความขัดแย้งได้ นอกเสียจากขยับออกมาให้เหนือไปจากกรอบนั้น หรือคิดในแง่ของกรอบใหม่ ดังนั้นกรอบใหม่ เป็นข้อเสนอว่า ทำอย่างไรจะให้ชุมชนท้องถิ่นในกรอบที่มีขนาดใหญ่กว่าระดับหมู่บ้าน ตำบล สามารถดูแลจัดการตัวเองได้ ขนาดใหญ่ในที่นี้ หมายถึง จังหวัด หรือบางจังหวัดอาจจะรวมตัวกันเป็นภูมิภาคก็เป็นได้ เพราะช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาเราพบว่าพื้นที่ระดับตำบลมีศักยภาพในการบริหารจัดการตนเองได้ในทุกเรื่อง ในขณะที่พื้นที่จังหวัด หรือภูมิภาคยังไม่ได้ดำเนินการให้จัดการตนเองได้

ถามว่ามีอะไรบ้างที่ท้องถิ่นจัดการไม่ได้ การท่องเที่ยว การศึกษา สาธารณสุข การจัดการทรัพยากรดินน้ำป่า ระบบภาษี การเมืองสมานฉันท์ ศักยภาพของท้องถิ่นพร้อม และมีความสามารถจัดการได้ ถ้ามองหารูปแบบท้องถิ่นจัดการตนเองในเมืองไทยตอนนี้ เราก็จะนึกถึง ๒ แห่ง คือ กรุงเทพมหานคร และพัทยา ที่มีการเลือกตั้งผู้ว่า แต่ถ้าวิเคราะห์ให้ลึกก็จะพบว่ายังไม่ใช่ต้นแบบ

ของการจัดการตนเองที่สมบูรณ์ ถึงแม้ว่าผู้ว่ามาจากการเลือกตั้ง แต่ผู้ว่ายังอยู่ในกำกับของส่วนกลาง ไม่ได้ตอบสนองต่อท้องถิ่นอย่างเต็มที่ การจัดการตนเองของท้องถิ่นจะยกเว้นใน ๒ เรื่อง คือ ความมั่นคงของประเทศ และการต่างประเทศ หมายถึง นโยบายต่างประเทศ หรือความสัมพันธ์ต่างประเทศ รัฐบาลกลางก็ยังเป็นผู้จัดการ และทำหน้าที่เป็นสนับสนุนให้ท้องถิ่นเดินไปได้ สมมติว่าจังหวัดมีงบประมาณจำนวนมาก อาจแบ่งมาให้รัฐบาลกลาง แล้วรัฐบาลกลางแบ่งงบประมาณไปสนับสนุนจังหวัดที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ ในหลายประเทศก็เป็นแบบนี้ เพราะว่าเมืองแต่ละเมืองไม่ได้เข้มแข็งเหมือนกันหมด เมืองบางเมืองอาจปฏิเสธการรับเงินจากรัฐบาลกลางเพราะเขาคิดว่าเขาจัดการตนเองได้ แม้ว่างบประมาณจะน้อย เขามีอิสระในการเลือกว่าจะใช้งบประมาณกลางหรือไม่ หรือจะใช้เฉพาะงบประมาณท้องถิ่น ดังนั้นระบบที่ท้องถิ่นเติบโต มีอำนาจในการจัดการตนเองได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางจะมีจำนวนไม่มาก นอกนั้นเป็นข้าราชการท้องถิ่น ถ้ามีงานที่รัฐต้องบริหารจัดการ รัฐบาลก็ต้องไปทำสัญญาให้เอกชนหรือภาคเอกชนก็ต้องทำหน้าที่รับเหมางานไปทำ ในส่วนของข้อกฎหมาย เคยถามคนอเมริกาว่าระหว่างกฎหมายท้องถิ่นกับกฎหมายรัฐส่วนกลาง ถ้าขัดแย้งกันจะใช้กฎหมายของใครเป็นข้อยุติ เขาตอบชัดเจนเลยว่าใช้กฎหมายของท้องถิ่น จะเห็นได้ว่ารัฐส่วนกลางยังต้องเคารพความเป็นท้องถิ่น

สำหรับประเทศไทย เป็นรัฐเดียวที่รวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลาง และศูนย์อำนาจนั้นมีการจัดสรรอำนาจที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งทำให้เกิดปรากฏการณ์ความขัดแย้งเยอะแยะเต็มไปหมด ความเป็นรัฐเดียวที่รวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเวลาพรรคการเมืองใดต้องการอำนาจ เขาคิดได้ชัดเจนเลยว่าเขาจะลงทุนเท่าใดในการซื้ออำนาจนั้น หมื่นล้าน ๒ หมื่นล้าน ๓ หมื่นล้าน ๕ หมื่นล้าน เพื่อที่จะเข้าไปบริหารจัดการประเทศ การซื้อพรรคการเมือง การซื้อสส. บ้านเราเลยเกิด “ธุรกิจการเมือง” ขึ้นเพราะเขารู้อยู่ว่าลงทุนไปเท่าใด จะได้ครองอำนาจ และใช้อำนาจนั้นในแง่ของการบริหาร การสั่งการ และในการบริหารงบประมาณ เพราะว่าเรื่องที่สำคัญที่สุดก็คือ งบประมาณไปรวมอยู่ที่ศูนย์กลางด้วยเช่นกัน

ถ้าถามว่า ถ้าจะจัดการแบบนี้ต้องกระจายอะไรบ้าง คำตอบก็คือต้องกระจาย ๒ เรื่อง คือ อำนาจการบริหารหรือการตัดสินใจ และงบประมาณ “ทุกวันนี้รัฐส่วนกลางเป็นผู้เก็บภาษีแล้วแบ่งให้กับท้องถิ่น (บอกว่าจะให้ได้ ๓๕ เปอร์เซ็นต์ ความเป็นจริงก็ไม่เคยถึงประมาณ ๒๕ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น) ท้องถิ่นทั้งหมดต้องพึ่งพิงส่วนกลาง แต่ถ้าท้องถิ่นจัดการตนเอง ท้องถิ่นเป็นเก็บภาษีและแบ่งให้ส่วนกลาง นั่นแสดงว่ารัฐส่วนกลางต้องพึ่งพิงท้องถิ่น สังคมไทยพร้อมจะเปลี่ยนวิธีคิดนี้ไหม”

แม้กระทั่งในประเทศจีนที่เราเรียกว่าเป็นเผด็จการ ภาษีทั้งหมดจะเก็บให้รัฐบาลกลางเพียง ๒๐ เปอร์เซ็นต์ เก็บเข้าท้องถิ่นถึง ๘๐ เปอร์เซ็นต์ จัดการตัวเองทั้งด้านการเมือง อำนาจที่สามารถ

ออกกฎหมาย ออกระเบียบของเมืองตัวเองได้ สามารถที่จะจัดการทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม หรือทุกเรื่องต้องถูกจัดการโดยท้องถิ่น และคนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ เช่น เรื่องการค้า คนในจังหวัดนั้นจะจัดการกับสินค้าของตัวเองอย่างไร จังหวัดเชียงใหม่มีลำไย อยากติดต่อการค้ากับประเทศจีนก็สามารถไปติดต่อทำการค้าได้โดยตรง ไม่ต้องรอให้รัฐมนตรีพาณิชย์มาดูแลเรื่องนี้ แม้กระทั่งการรวมทุนกันในการที่จัดตั้งธนาคารในจังหวัดของตัวเอง มีบางเมืองในต่างประเทศที่รวมทุนในเมืองนั้นมาจัดตั้งเป็นธนาคารของเมือง และประชาชนเข้ามาถือหุ้น เข้ามามีบทบาทในการบริหารเมือง ไม่ใช่เป็นธนาคารพาณิชย์ที่มีจากส่วนกลาง การทำสัญญาการค้า หรือการทำ FTA. กับต่างประเทศ ที่ผ่านมาเราโดนหลอก สมมติว่าเราไปทำกับอเมริกา หรือประเทศจีน เราโดนหลอกว่าทำ FTA. กับประเทศนั้นๆ แต่จริงๆ แล้วไม่ใช่เพราะแต่ละประเทศเขามีเมืองที่จัดการตนเองได้ว่าจะทำการค้ากับใครหรือไม่ทำ ดังนั้นเมื่อเราจะไปทำสัญญาการค้ากับเมืองที่อยู่ในอเมริกา เราก็ต้องไปเจรจากับเมืองโดยตรงอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเมืองนั้นๆ อาจรับหรือปฏิเสธสัญญาที่เราเซ็นต์กับรัฐบาลกลางของเขาก็ได้ เพราะเขามีอำนาจในการจัดการตนเอง นี้คือเป็นการป้องกันประชาชนของเขาอีกชั้นหนึ่ง ในขณะที่ประเทศไทยมีประตูเข้าประเทศเพียงประตูเดียว เมื่อรัฐบาลกลางเป็นประตูให้เข้าประเทศมาเขาสามารถเดินทางไปได้ทั้งประเทศ เพราะประเทศเรารวบอำนาจการบริหารจัดการไว้ที่ส่วนกลาง เมืองหรือจังหวัดไม่มีอำนาจบริหารจัดการตนเอง เรื่อง FTA. คือประตูของการทำสัญญา ประเทศไทยเป็นรัฐเดียว เมื่อเซ็นต์สัญญาแล้วเราแทบจะไม่มีกุญแจล็อคป้องกันเมืองต่างๆ ได้เลย เพราะประเทศเราเป็นเหมือนห้องโถงใหญ่ๆ มีโต๊ะที่เป็นตัวแทนของเมืองต่างๆ ตั้งอยู่ด้านใด เมื่อเปิดรับใครเข้ามาในห้องแล้ว เขาสามารถเข้าถึงทุกจุด และหยิบฉวยของทุกอย่างที่อยู่ในห้องไปได้เลย แต่ว่าในอเมริกา ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เขามีห้องเล็กๆ เต็มไปหมด ถ้าคุณต้องการเข้าไปในห้องใดก็ต้องไปไขกุญแจห้องเหล่านั้นอีก ดีไม่ดีกุญแจห้องเล็กไขยากกว่ากุญแจห้องใหญ่ เพราะว่าต้องไปตกลงกับเมืองนั้นๆ อีกที เพราะเขาถือว่าเมืองนั้นๆ มีเอกสิทธิ์ที่จะทำหรือไม่ทำการค้าในเรื่องนี้ ซึ่งเขาเองก็บอกว่าเขาเป็นอิสระจากรัฐส่วนกลาง เพราะเขามีกฎหมายของเขาเอง ดังนั้นการเซฟประชาชนเขาเซฟได้ดีกว่า แต่เวลาเขาบุกทะลวงเข้ามาหาเรา เรียบร้อยเลย อันนี้คือจุดอ่อน เพราะเราทำแบบรัฐเดียว ดังนั้นถ้าท้องถิ่นจัดการเรื่องเศรษฐกิจได้ ก็สามารถจัดการเรื่องเจรจาการค้าได้โดยไม่ทำให้จังหวัดของตนเองเสียเปรียบ ถ้ามาสู่เรื่องการท่องเที่ยว ท้องถิ่นก็จัดการเรื่องการท่องเที่ยวได้ นำมาสู่เรื่องการศึกษาท้องถิ่นก็มาจัดการเรื่องการศึกษาได้ สาธารณสุข แรงงาน คนเข้าเมือง ดินน้ำป่า เกษตร การค้าพาณิชย์ ฯลฯ กระทรวงทั้งหลายก็จะมาตั้งในจังหวัดที่จะจัดการตัวเอง ยกเว้นความมั่นคง คือกลาโหม และการต่างประเทศ

ตอนนี้ประเทศทั่วโลกมีแนวโน้มแบบนี้ทั้งสิ้น อาจจะยกเว้นประเทศเผด็จการบางประเทศ นอกนั้นเมืองมันจัดการตัวเองได้ทั้งสิ้นแล้ว ไม่ว่าจะญี่ปุ่น อังกฤษ ประเทศอังกฤษไม่มีภูมิภาคมีแต่ส่วนกลาง กับท้องถิ่น แม้กระทั่งประเทศฟิลิปปินส์ ถูกจัดการโดยเมืองทั้งหมด เหลือประเทศไทยที่ยังจัดการโดยศูนย์กลางอำนาจ เพราะเราคำรงว่าต้องเป็นรัฐเดียวที่แบ่งแยกไม่ได้ นี่ไม่ใช่การแบ่งแยกหรือแบ่งการปกครองแบบอิสระ แต่เป็นการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อน สู่ จังหวัดจัดการตนเอง“ช่องทางการเคลื่อนงานจังหวัดจัดการตนเอง ตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘(๓) กระจายอำนาจให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้นและมาตรา ๑๖๓ ประชาชน ๑๐,๐๐๐ รายชื่อเพื่อเสนอกฎหมาย”ตอนนี้ถ้าจะเคลื่อนงานจังหวัดจัดการตัวเอง มี ๓ ยุทธศาสตร์ คือ

๑) ประสานพลังเครือข่าย ต้องทำงานเครือข่าย ต้องสำรวจต้นทุนตัวเอง หมายถึงทุนทางสังคมของจังหวัด สำรวจว่ามีกลุ่มองค์กร เครือข่ายอะไรบ้าง และขับเคลื่อนตัวลงไปทำงานแนวคิดกับเครือข่าย ตั้งประเด็นกับเครือข่ายสร้างการเรียนรู้ในมิติทางการเมือง วิเคราะห์ปัญหาตามสภาพประเด็นของเครือข่ายนั้นๆ เชื่อมโยงให้เห็นเหตุและปัจจัยของปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างทางการเมืองที่รวมศูนย์อำนาจ ผลักดันให้วาระของการจัดการตนเองเป็นประเด็นร่วมของเครือข่ายนั้นๆ ไม่ใช่สร้างประเด็นใหม่หรือภารกิจใหม่

๑) ยกระดับองค์ความรู้เพื่อการจัดการตนเอง ต้องทำงานทางด้านวิชาการ งานข้อมูล ศึกษาว่าในจังหวัดนั้นมีประชากรมีเท่าไหร่ ภาษี รายได้ ชาติพันธุ์ กลุ่มคนทางด้านภูมิสังคม ภูมิวัฒนธรรม เป็นอย่างไร ที่ผ่านมาได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ หรือผลกระทบจากการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นไม่ได้ เพราะไม่มีอำนาจในการตัดสินใจอย่างไร รวมถึงศึกษาต้นทุนในการจัดการตนเองว่ามีชุมชนท้องถิ่นใดที่จัดการตนเองได้ทั้งใน และต่างประเทศ เขาจัดการในเรื่องอะไร และทำกันอย่างไร นำเรื่องราวที่ศึกษามาสร้างการเรียนรู้ในวงกว้าง เพื่อเป็นข้อมูลในการยกร่าง พรบ. ทำอย่างไรถึงจะทำให้จังหวัดจัดการตัวเองแบบมีส่วนร่วม นอกจากนี้จะต้องเรียนรู้องค์ความรู้จากสังคมอื่น ประเทศอื่นว่าเขาจัดการปกครองกันอย่างไร เขาจัดการความขัดแย้งกันอย่างไร ปัญหาของประชาชนจึงถูกแก้ไขได้โดยง่าย

๒) ต้องทำงาน ด้านการสื่อสารทางสังคม การสื่อสารกับชุมชนในจังหวัด การเชื่อมโยงกับวิทยุชุมชน การถ่ายทอดเสียงการสนทนา เพื่อสร้างความเข้าใจกับมวลชน การผลิตสื่อเพื่อการเรียนรู้ บทความทางหน้าหนังสือพิมพ์รวมทั้งการเชื่อมโยงกับสื่อกระแสหลักขับเคลื่อน

ทางนโยบาย คณะทำงานต้องรวบรวมความคิด ข้อเสนอทั้งหลายขึ้นมาประกอบการยกร่างเป็นพระราชบัญญัติ (พรบ.) เนื้อหาก็ขึ้นอยู่กับประชาชนในจังหวัดจะเสนออย่างไร เช่น การศึกษา การสาธารณสุข การท่องเที่ยวการจัดการสิ่งแวดล้อม การค้าการขายการพาณิชย์รวมทั้งการจัดเก็บภาษี เป็นต้น รวมถึงการรวบรวมรายชื่อ ๑๐,๐๐๐ รายชื่อ เพื่อนำมาประกอบการนำเสนอ พรบ. เพื่อที่จะผลักดันเข้าไปใช้ตามรัฐธรรมนูญ ที่สำคัญต้องทำงานกับนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติเพื่อการผลักดันทางนโยบายต่อไป

เมื่อจังหวัดจัดการตนเองแล้วประชาชนจะได้อะไร การตรวจสอบการทำงานจะทำได้ใกล้ชิดขึ้น งบประมาณจะตกกับท้องถิ่นมากขึ้น การมีส่วนรวมจะมีมากขึ้น แผนการพัฒนาจะตอบสนองความต้องการของประชาชน เพราะประชานเป็นเขียนแผนเอง การแก้ไขปัญหาประชาชนจะตอบสนองได้ทันท่วงทีขึ้น ปัญหาหลายเรื่องจะถูกจัดการในระดับจังหวัดและเราจะเลือกตั้งผู้ว่าด้วยตัวของเราเอง ที่สำคัญความขัดแย้งเพื่อแย่งชิงอำนาจศูนย์กลางจะหมดไป ดังนั้น “การออกแบบการมีส่วนร่วมทางการเมืองไม่เพียงแค่การไปหย่อนบัตรเลือกตั้ง ที่เรียกว่าประชาธิปไตยสี่วินาที เท่านั้น แต่หมายถึงการมีส่วนในการตรวจสอบการบริหารการเมืองเช่นการเป็นกรรมาธิการจังหวัดการเป็นคณะทำงานด้านต่างๆ เป็นต้น ทั้งหมดขึ้นอยู่กับการออกแบบเมืองที่จะจัดการตนเองแบบมีส่วนร่วมนั่นเอง”

นายสวิง ตันอุด ผู้อำนวยการสถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) บทสัมภาษณ์ อ้างอิง : เชียงใหม่นิวส์/ เชียงใหม่เมืองปกครองตนเองแนวคิดจัดการตนเองอย่างยั่งยืน ๑๔ กันยายน ๒๐๑๑

การจัดการตนเองเป็นเรื่องดีในการกระจายอำนาจรัฐ จากเดิมรวมศูนย์ที่ส่วนกลาง มาเป็นรวมศูนย์ที่ท้องถิ่นและเปิดโอกาสให้คนท้องถิ่นบริหารจัดการตนเอง โดยเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ตัวแทนสภาเชียงใหม่มหานครที่จะมาดำเนินการจัดการพื้นที่และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ จากการดำเนินการร่าง พ.ร.บ.ระเบียบราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.... ถือเป็นจังหวัดนำร่องแห่งแรกของไทยและมีอีกกว่า ๔๐ จังหวัดที่ต้องการแยกจากส่วนกลางมาจัดการตนเอง ล่าสุดมีการประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) และมีการนำเสนอร่างจังหวัดปกครองตนเองซึ่งเป็นร่างกลางที่ทุกจังหวัดนำไปใช้ได้ และถือว่าร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าวจะช่วยแก้ปัญหาสถานการณ์การเมืองปัจจุบันได้

สาเหตุที่ทำให้แนวคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเองมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เกิดจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่ดูเหมือนจะไม่มีทางออก เห็นได้จากข้อมูลสถิติการประท้วงมีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๕,๐๐๐ ครั้ง/ปี งบประมาณของประเทศกว่า ๒ ล้านล้านบาท ส่วนใหญ่ประมาณ ๗๕% จัดสรรให้แก่หน่วยงานส่วนกลาง ขณะที่ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเพียง ๒๕% ต่างจากระบบงบประมาณในต่างประเทศที่จัดสรรให้ท้องถิ่น ๘๐% ส่วนกลางเพียง ๒๐% ปัญหาการคอร์รัปชั่นที่

ยังคงดำรงอยู่ และปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้โดยหน่วยงานในจังหวัด โดยจังหวัดทำหน้าที่เป็นเพียงไปรษณีย์ส่งเรื่องไปที่ส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้จริง เป็นที่มาของการเดินสายรณรงค์ในครั้งนี้

๓.๓.๕ สุมิตรชัย หัตถสาร บทสัมภาษณ์ อ้างอิง : เชียงใหม่นิวส์/ เชียงใหม่เมืองปกครองตนเองแนวคิดจัดการตนเองอย่างยั่งยืน ๑๔ กันยายน ๒๐๑๑

สุดท้ายปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจ ไม่สามารถแยกออกจากการเมืองได้ และโครงสร้างอำนาจในการจัดการปัญหาที่เป็นอยู่ทุกวันนี้กำลังมาถึงทางตัน การรวมศูนย์อำนาจคืออุปสรรคสำคัญของการพัฒนาทั้ง "เมือง" และความเข้มแข็งของ "พลเมือง" 'เชียงใหม่มหานคร' จึงเป็นโมเดลนำร่องที่เขาและเครือข่ายหลายองค์กรร่วมกันคิด และนำเสนอสู่สังคมภายใต้กรอบคิดเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการแก้ปัญหาของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม รูปแบบของเชียงใหม่มหานครที่คิดไว้จะเป็นอย่างไรเราต้องยอมรับว่ามันมีมาตรฐานชุดหนึ่งเรื่องการกระจายอำนาจ ๑. การเลือกตั้งต้องมีผู้นำในชุมชน หรือรัฐบาลท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทุกระดับที่เราออกแบบไว้มี ๒ ระดับ คือระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ยังเป็น อบต. หรือเทศบาลในระดับตำบล โดย ๒ ระดับแบ่งหน้าที่กัน หน่วยย่อยๆ เป็นหน่วยที่ใกล้ชิดประชาชนแก้ไขปัญหาระดับตำบล อะไรที่เป็นเรื่องร่วมของคนทั้งจังหวัด ให้รัฐบาลระดับจังหวัดทำงาน และคนที่จะมาบริหารในระดับจังหวัดต้องมาจากการเลือกตั้ง เราต้องเชื่อเรื่องพัฒนาการของประชาชน เรามีประสบการณ์ตั้งแต่ อบต.ตอนเปิดใหม่ๆ กว่าจะสลับขาเปลี่ยนตัว และแข็งแรงได้ใช้เวลานานมาก หมายความว่าตัวนักการเมืองที่ติดกับจารีตวัฒนธรรมเก่าๆ ยังมีอยู่ ยอมรับว่าวัฒนธรรมเดิมภายใต้โครงสร้างเดิมมันยังฝังตัวในระบบค่อนข้างสูงมาก

เราจะแก้ปัญหาคอร์รัปชั่นได้อย่างไร กลไกที่เราพยายามเสริมเข้ามาก็คือ สภาพลเมือง ซึ่งเป็นพื้นที่ของประชาชนที่จะเข้ามาใช้อำนาจของตัวเอง ประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมก็จะเข้ามาเสริม เปิดพื้นที่ให้กับประชาชนทุกกลุ่มที่อยู่ในจังหวัดเชียงใหม่เข้ามาใช้เพื่อนำเสนอ หรือเข้ามาสอบถาม ตั้งคำถามกับรัฐบาลหรือหน่วยงานในพื้นที่ เขาจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือมีส่วนตรวจสอบการทำงานฝ่ายรัฐบาล หรือนักการเมืองท้องถิ่นตลอดจนเจ้าหน้าที่ต่างๆ ในท้องถิ่นใกล้ชิดขึ้น หรือแม้กระทั่งในระยะยาวทุกๆ ปี รัฐบาลท้องถิ่นต้องมารายงานผลงานของคุณ คุณรับปากแล้วคุณทำอะไรไปบ้าง รายงานให้กับสภาพลเมืองทราบ เรามองว่าในอดีตที่ผ่านมา เวลามีปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล การเมือง กับประชาชน กลไกที่จะเป็นกลไกในการตรวจสอบที่สร้างไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็น ปปช. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนล้วนอยู่ที่ส่วนกลางหมด สุดท้ายกลไกพวกนี้ทำงานได้ระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาได้ สุดท้ายชาวบ้านต้องไปใช้พื้นที่การเมืองที่เป็นการเมืองบนท้องถนน ชุมนุม สถิติการชุมนุม

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสูงมาก มันสะท้อนให้เห็นว่า กลไก ระบบที่มีอยู่ไม่ตอบสนองปัญหาทำให้ประชาชนต้องหาทางออกแบบอื่น หรือแม้กระทั่งระบบศาล กระบวนการพิจารณาคดีในศาลใช้เวลายาวนานเกินไปที่จะนำมาสู่การแก้ไขปัญหา มันไม่ทันกับปัญหาที่เกิดขึ้น

๓.๓.๖ นายอภิเชต ผัดวงค์ บมความเชียงใหม่มหานคร จากมุมมองของคนท้องถิ่น อ้างอิงจาก http://www.samaphan.net/component/k๒/item/๓๐๑

ปีพุทธศักราช ๒๕๕๕ นี้ เป็นปีที่กระทรวงมหาดไทยได้สถาปนาครบรอบ ๑๒๐ ปี ตลอดระยะเวลายาวนานที่ผ่านมาได้พิสูจน์บทบาทสร้างความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชนมุ่งทำหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุข ยิ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานราชการในสังกัดที่ใกล้ชิดกับประชาชนฐานรากมากที่สุดและได้รับความสนใจวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากในหลากหลายแง่มุม ทั้งที่มองว่าเป็นองค์กรที่เป็นที่พึ่งอย่างแท้จริง ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายและมุมมองด้านข้อครหาต่างๆ เพราะเป็นองค์กรที่กระจายอยู่ทั่วทุกพื้นที่ของประเทศและเป็นองค์กรที่สร้างบทบาทให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ง่าย แต่ที่กำลังเป็นประเด็นร้อนท้องถิ่นในช่วงนี้คงไม่มีกระแสใดแรงเท่า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.... ภายใต้แนวคิด "จังหวัดจัดการตนเอง" โดยวันที่ ๒๔ มิถุนายน เป็นวันระลึกการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้ฤกษ์ขับเคลื่อนผลักดันประกาศเจตนารมณ์ให้ประชาชนตื่นตัวเล็งเห็นความสำคัญของการปกครองตนเอง ซึ่งน่าจะเทียบเคียงได้กับการกระจายอำนาจ เพียงแต่ต้องการสร้างอัตลักษณ์จึงคิดคำนี้ให้เด่นชัดขึ้นมา ท่ามกลางกระบวนการขับเคลื่อนรอบนี้ คณะหัวหมู่ทะลวงฟันต้องการให้ทุกฝ่ายมองข้ามปัญหาที่สั่งสมมาหลายปี จึงหาวิธีหลบเลี่ยงการเผชิญหน้าระหว่างอามาตย์-ไพร่ หรือเสื้อเหลือง-เสื้อแดง ได้คิดค้นสัญลักษณ์รณรงค์โดยใช้โทน "สีส้ม" เป็นตัวเสริมมาช่วยเผยแพร่กิจกรรมเชียงใหม่มหานคร “จังหวัดจัดการตนเอง” ซึ่งแตกต่างไปจากท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอาทิ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาฯ เป้าหมายคือการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทำหน้าที่บริหารบุคลากร งบประมาณและทรัพยากรภายในจังหวัด เพราะเชื่อว่าคนท้องถิ่นย่อมทราบปัญหา สามารถรังสรรค์ภารกิจหรือโครงการขึ้นมาสนองบริการประชาชน และแก้ไขปัญหาในจังหวัดได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพกว่าระบบราชการที่ผ่านมา สาระสำคัญเชียงใหม่มหานครให้เหตุผลว่าที่ผ่านมาประเทศไทยมีระบบการบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศมีรัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ แม้ระบบการบริหารงานดังกล่าวได้สร้างคุณูปการแก่ประเทศไทยอย่างใหญ่หลวง แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันสังคมมีความซับซ้อน และการรวมศูนย์การตัดสินใจ และการดำเนินการปฏิบัติการกลายเป็นความซับซ้อน ระบบที่ใหญ่โต จึงไร้ประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับความต้องการของคนในชุมชน

ประชาชนในพื้นที่ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในสถานการณ์ปัจจุบันหากยังบริหารราชการแบบเดิมก็กลับจะกลายเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างจึงจำเป็นต้องคืนอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดทิศทางการบริหารที่สอดคล้องกับทรัพยากรและภูมิสังคม โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เสนอยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้เหลือเพียงราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นเต็มพื้นที่ เชียงใหม่มหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการบริหารงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นครอบคลุมครบทุกด้าน ยกเว้น ๔ ด้านหลักที่ยังคงต้องขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลาง คือ การทหารซึ่งเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ระบบเงินตรา กิจการที่เกี่ยวกับการต่างประเทศ และอำนาจด้านตุลาการ

๒. เสนอสร้างระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็ง โดยเสนอโครงสร้างใหม่เป็น ๓ ส่วน ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร สภาเชียงใหม่มหานครและสภาพลเมือง (civil juries) ให้ประชาชนสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาและตรวจสอบการทำงานของหน่วยงาน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับ และเข้าถึงการใช้งบประมาณ ผ่านกระบวนการกลไกต่างๆ

๓. เสนอปรับโครงสร้างด้านภาษีใหม่โดยกำหนดภาษีทุกประเภทที่เก็บได้ในพื้นที่เชียงใหม่มหานครจะนำส่งคืนรัฐบาลส่วนกลางร้อยละ ๓๐ และคงไว้ที่เชียงใหม่มหานคร ร้อยละ ๗๐

จากสาระสำคัญทั้ง ๓ ข้อ ถือได้ว่าเป็นยาขนานแรงพอสมควรประการแรกการยกเลิกระบบราชการส่วนภูมิภาคคงต้องมีคำอธิบายอำนาจหน้าที่และข้าราชการเดิมที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่จะเดินหน้าอย่างไรหากเชียงใหม่มหานครเกิดขึ้นจริง ต้องโอนกลับกระทรวง กรมของตนในส่วนกลางหรือหากเลือกโอนอยู่ประจำในพื้นที่จะมีหลักเกณฑ์อย่างไร ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวกำหนดการปกครองท้องถิ่นมี ๒ ระดับ คือท้องถิ่นระดับบน (เชียงใหม่มหานคร) และท้องถิ่นระดับล่าง (เทศบาล) อีกทั้งคงต้องเกิดข้อถกเถียงเรื่องบทบาทที่พึงประสงค์ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งผู้นำท้องถิ่นซึ่งขณะนี้มีทั้งนายก อบจ. นายก อบต. และนายกเทศมนตรีจะแบ่งพื้นที่และระดับการบริหารงานอย่างไรเมื่อพื้นที่ทับซ้อนกันอยู่โครงสร้างใหม่ ๓ ส่วนนั้น สภาพลเมือง (civil juries) มีที่มาและอำนาจหน้าที่อย่างไร สำหรับสัดส่วนรายได้ที่หน่วยงานอื่นจัดเก็บ เช่น สรรพกร สรรพสามิต ฯลฯ ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด คงต้องรับฟังเสียงสะท้อนอีกหลายระลอกอันที่จริงเชียงใหม่มหานครที่กำลังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่นี้ ยังไม่กระทบต่อ อปท. ทั่วประเทศมากนัก ปัญหาที่แท้จริงของ อปท. ที่ประสบอยู่ขณะนี้เกิดจากการขาดกฎหมายที่จะเป็นไม้เป็นมือให้ได้แสดงความสามารถในการบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ๗,๘๕๓ แห่ง มีรายได้จัดเก็บเองเพียงร้อยละ ๘.๖๒ ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศอื่นแล้วนับว่ายังน้อยมากเนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการบริหารงานและไม่ทันยุคสมัย หากมีการปรับปรุงจะก่อให้เกิดรายได้อย่างมหาศาล เป็นการ

ช่วยแบ่งเบาภาระงบประมาณรัฐบาลกลางรัฐบาลชุดก่อนมีมติเห็นชอบร่าง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ..... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอและได้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแต่ยังไม่ทันได้เสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายนี้ปรับปรุงมาจากพ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ พ.ร.บ.ภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ และพ.ร.บ.กำหนดราคากลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๒๙ มีจุดมุ่งหมายขยายฐานภาษีเพื่อให้ อปท.จัดเก็บได้มากขึ้นและให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน แนวคิดนี้สร้างความฮือฮาพอควร แต่ก็มีอันเงียบไป เมื่อ อปท.ไม่สามารถพัฒนารายได้ของตนก็ต้องพึ่งงบจากรัฐบาลกลางวนเวียนอยู่กับวัฒนธรรมการเมืองแบบพึ่งพานำไปสู่การวิ่งเต้นในกระบวนการจัดสรรงบเพื่อให้ท้องถิ่นพื้นที่ของตนได้รับงบมาก แบบมือใครยาวสาวได้สาวเอา หากต้องการเพิ่มขีดความสามารถในการหารายได้ควรขยายฐานผู้เสียภาษีให้กว้างขึ้น ปรับปรุงฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี และแยกประเภทภาษีให้ชัดเจนกฎหมายของ อปท. ทั้งสี่ฉบับ คือ

๑. ร่าง พ.ร.บ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ....

๒. ร่าง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ...

๓. ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยรายได้ของ อปท. พ.ศ....

๔. ร่าง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการท้องถิ่น พ.ศ...

ที่หลายฝ่ายผลักดันไม่มีความคืบหน้า รวมถึงปัญหาการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางสู่ อปท. ซึ่งเดิมที่กำหนดต้องโอน ๓๒๔ ภารกิจ แต่ก็ทำได้ไม่ตรงตามกำหนด บางปัญหาเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย บางภารกิจที่โอนไปแต่ไม่ยอมโอนงบประมาณจนบางภารกิจ อปท. เริ่มจะส่งคืน เช่น การซ่อมแซมถนนของกรมโยธาธิการและผังเมือง กรมทางหลวงชนบท ภารกิจบางอย่าง อปท.ไม่ยอมรับโอนหรือหน่วยงานส่วนกลางบางหน่วยที่ไม่ยอมโอนภารกิจในต่างประเทศเช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เกาหลีใต้มีการปกครอง ๒ ระดับ คือรัฐบาลกลางกับการบริหารงานท้องถิ่นที่มีความโดดเด่น เขามุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เรื่องเดือดร้อนต่างๆ ของประชาชนได้รับการแก้ไขโดยคนที่ใกล้ชิดประชาชนโดยประชาชนเองมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาด้วย เมื่อปัญหาของประชาชนได้รับการแก้ไขอย่างถูกจุดจะทำให้การแก้ไขปัญหาระดับประเทศทั้งการเมืองและเศรษฐกิจเดินหน้าได้ราบรื่นขึ้น การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางหลายครั้งนำไปสู่ต้นทุนการสร้างปัญหา การเสียโอกาสและกลายเป็นปัญหาระดับประเทศ เพราะหากปัญหาของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขจะนำไปสู่ความขัดแย้งและการประท้วงต่างๆ ดังที่เกิดขึ้นหลายครั้ง อำนาจที่กระจุกตัวอยู่ส่วนกลางแก้ไขปัญหาล่าช้า การปฏิวัติรัฐประหารทำได้ง่าย แค่เคลื่อนขบวนรถถังออกจากกรม กองไม่กี่คัน จับผู้นำหัวแถวไม่กี่

คนอำนาจก็ผ่องถ่ายไปยังอีกฝักฝ่ายหนึ่งเพียงพลิกฝ่ามือ หากกระจายอำนาจไปยังชุมชนหรือท้องถิ่นปัญหาเหล่านี้จะทุเลาเบาบางลงไป เพราะมีการตรวจสอบถ่วงดุลย์

ในประเทศไทยเราแม้รัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับล่าสุดจะให้ความสำคัญการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลยังอุดหนุนรายจ่ายของ อปท. ที่คิดเป็นสัดส่วนรายจ่ายของรัฐกลับไม่เป็นไปตามที่กำหนด ยิ่งหากเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วถือว่ายังต่ำมาก ปัญหาเร่งด่วนที่ อปท. ต้องแบกรับภาระอยู่ขณะนี้คือ สวัสดิการค่ารักษาพยาบาลซึ่งยังไม่สามารถเบิกตรง เพราะยังไม่มีการปรับปรุงกฎหมาย ข้าราชการ พนักงานเจ็บป่วย อปท.ต้องจ่ายให้กับหน่วยรักษาโดยเบิกจากงบประมาณประจำปี บางรายป่วยโรคมะเร็งค่ายาเข็มละเกือบ ๑๐๐,๐๐๐ บาท อปท.ต้องรับภาระรายละเกือบ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท กระทบกับงบประมาณด้านการพัฒนา บางแห่งแบกรับภาระไม่ไหว ผู้ป่วยเห็นใจผู้บริหารฝ่ายการเมืองต้องยอมโอนย้ายไปอยู่ราชการส่วนกลาง งานบางอย่างไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่แต่ถูกมอบหมายให้ดำเนินการ เช่น การจัดเก็บข้อมูล จปฐ.ของกรมพัฒนาชุมชน การให้ข้าราชการท้องถิ่นลงนามรับรองคุณสมบัติหรือจำนวนพื้นที่ทำการเกษตรเพื่อขึ้นทะเบียนเกษตรซึ่งเป็นงานของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือการตั้งด่านสกัดยาเสพติด โดยปกติหากตำรวจตั้งด่านต้องมีตำแหน่งสัญญาบัตรขึ้นไปเป็นหัวหน้าชุด แต่ปัจจุบันเริ่มมีการสั่งการในลักษณะนี้ ทำให้ อปท.ส่วนใหญ่อึดอัด เพราะไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ หากมีปัญหาย่อมไม่พ้นผิด

สำหรับเชียงใหม่มหานคร นับว่าเป็นความกล้าหาญของคณะผู้ทำงานที่พยายามขับเคลื่อนให้มีการปกครองแบบก้าวหน้า แม้ขณะนี้จะเป็นเพียงร่าง พ.ร.บ. ที่ยังต้องแก้ไขปรับปรุงผ่านความคิดเห็นอีกมาก และควรรณรงค์ควบคู่กับการผลักดันปรับปรุงกฎหมายสำคัญอื่นๆ เพื่อสอดรับกับกระแสโลกการกระจายอำนาจเป็นการสร้างรากฐานสังคมไทยให้เข้มแข็งขึ้น หากเดินหน้ายกระดับเป็นนโยบายวาระแห่งชาติ ทำให้ปรากฏผลออกมาได้นอกจากจะเซอร์ไพรส์สร้างมิติใหม่ด้านการบริหารงานท้องถิ่นแล้ว ยังจะเป็นการพลิกประวัติศาสตร์ครั้งใหญ่ของระบบราชการไทย

๓.๓.๗ อาจารย์ไพสิฐ พานิชกุลคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ บทความ "๑๒๐วันเชียงใหม่มหานครคืนอำนาจให้ชุมชนยกระดับนโยบายสาธารณะ". แหล่งที่มา http://p-power.org/detail.php?p_id=๒๒๑๐ http://prachatai.com/journal/๒๐๑๒/๐๗/๔๑๕๔๕

โครงสร้างอำนาจรัฐที่เป็นอยู่ปัจจุบันที่เรียกกันในทางวิชาการว่าเป็นโครงสร้างแบบรัฐชาติ เป็นโครงสร้างที่อำนาจของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในขณะนั้นนำเข้ามาแล้วสั่งการให้ครอบทับลงบนพื้นที่อาณาเขตของรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชในขณะนั้น แต่ผลที่เกิดจากการครอบลงมาของโครงสร้างแบบใหม่พร้อมกับการขยายตัวของวิธีการของระบบราชการได้ทำให้โครงสร้างของรัฐแยกออกจากโครงสร้างของสังคมอย่างชัดเจน จนเกิดช่องว่างและความแปลกแยก

แต่ที่น่าสนใจมากว่านั้นก็คือ การที่โครงสร้างของรัฐราชการ (ไม่ว่าจะโดยความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม) ทำให้องค์กรกลุ่มต่างๆที่มีอยู่ในสังคมไม่มีพลัง ไม่มีพื้นที่ ไม่มีความชอบธรรม และในหลายๆ ครั้งหลายๆกรณีกลายเป็นองค์กรเถื่อน ผิดกฎหมายของบ้านเมือง จนองค์กรต่างๆเหล่านั้นซึ่งถือเป็นองค์กรพื้นฐานของสังคมพังทลายไม่หมด โดยที่ระบบรัฐราชการเองก็ไม่สามารถเขามาทำหน้าที่ที่เป็นธรรมให้กับท้องถิ่นและชุมชน

ในทางวิชาการสายการปกครองท้องถิ่นเห็นตรงกันมาเป็นเวลานานแล้วว่า แนวคิดที่เป็นขั้วตรงข้ามกับเรื่องการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ แนวคิดเรื่องการรวมศูนย์อำนาจทางการปกครอง แนวคิดเรื่องชาตินิยม และแนวคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐ สามแนวคิดหลักดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างมากต่อการออกแบบระบอบการปกครองและการจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจของชุมชนท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลาง และรวมถึงอำนาจอธิปไตยส่วนอื่นๆว่าจะสัมพันธ์และมีท่าทีต่อชุมชนท้องถิ่นอย่างไร ทั้งสามแนวคิดนี้ ส่งผลอย่างมากต่อความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องท้องถิ่น และเมื่อประเด็นเรื่องท้องถิ่นไม่ถูกให้ความสำคัญ ถูกลดบทบาทลง ในการจัดความสัมพันธ์ในด้านต่างๆก็ถูกพักเอาไว้ ในอีกส่วนหนึ่งที่จะต้องกล่าวถึงและถือได้ว่าเป็นหัวใจที่สำคัญประเด็นหนึ่งคือการจัดระบอบทรัพย์สิน โดยผลจากแนวคิดทั้งสามแนวข้างต้นมีส่วนอย่างมากต่อการวางระบอบทรัพย์สิน ซึ่งแบ่งออกเป็นสองระบบใหญ่ๆคือ ระบบทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ (State Property) และระบบทรัพย์สินที่เป็นของเอกชน(ปัจเจก) (Private Property) แต่มิได้มีระบบทรัพย์สินที่เป็นของชุมชนท้องถิ่น (Communal Property) ซึ่งเป็นอีกระบบหนึ่งของทรัพย์สินที่ถูกลบหายออกไปหรือถูกริบกลืนเข้าไปอยู่ในส่วนของรัฐ เพื่อก้าวข้ามข้อถกเถียงเรื่องการจัดองค์กร (ซึ่งยังคงจำเป็นที่จะต้องเถียงกันต่อ)และเพื่อต้องการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ไปซ้ำรอยเดิมจึงต้องการเน้นเคลื่อนไหวทางสังคมมากขึ้น และการจะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวทางสังคมก็ต้องอาศัยแนวคิดใหม่ๆที่จะสร้างกระแสและกระบวนการ ซึ่งประกอบด้วยแนวคิดหลักๆดังต่อไปนี้

๑) แนวคิดเรื่อง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดที่ต้องการให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการในการสร้างและจัดความสัมพันธ์ในสองแนวของความสัมพันธ์ ความสัมพันธ์ในแนวแรก เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆที่อยู่ภายในชุมชน และระหว่างชุมชนต่างๆที่อยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกัน หรือข้ามพื้นที่ไปยังชุมชนในพื้นที่อื่นๆหรือไปยังกลุ่มชุมชนอื่นๆ ที่มีความคิด วัตถุประสงค์ และแนวทางในการดำเนินการเช่นเดียวกันในลักษณะของแนวร่วม เครือข่าย หรือเป็นพันธมิตรกัน ความสัมพันธ์ในแนวที่สองเป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ชุมชน กับ รัฐ หรือกลุ่มองค์กรอื่นๆ (ที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกันหรือขัดแย้งกันหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อชุมชน) ความสัมพันธ์ในแนวนี้มักจะถูกมองว่า ชุมชนด้อยกว่า อำนาจน้อยกว่าไม่มีพลังอำนาจต่อรอง

๒) กรณีจารีตประเพณีท้องถิ่นในสังคมไทย ถูกทำลายลงโดยสิ้นเชิงด้วยระบบการเมืองการปกครองแบบรวมศูนย์ กระบวนการรัฐชาติ และระบบประมวลกฎหมาย GMO ที่กลายพันธุ์มาเป็นเวลานาน และที่สำคัญที่สุดคือ การนำเข้าระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย โดยตัดทิ้งระบบคิดอันเป็นหัวใจที่สำคัญที่สุดของทุกๆระบบ แม้จะมีโรงเรียนกฎหมายขึ้นมาเองก็ตาม แต่ก็มิได้ทำให้ระบบกฎหมายแบบใหม่ (ประมวลกฎหมาย และพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ตราขึ้น) ทำให้เกิดการประสานกลุ่มต่างๆในสังคมให้เข้ามาเป็นเนื้อเดียวกัน ในทางตรงกันข้ามกฎหมายบัญญัติต่างๆเหล่านั้นถูกใช้ผ่านระบบกฎหมายที่ล้มเหลวในทุกๆทางแทบจะทุกๆด้านที่ไม่มีการปรับปรุง ผนวกกับความล้มเหลวของระบบการเมืองการปกครองที่กำลังถูกร้องเรียกหาความมีธรรมาภิบาลและการฉ้อฉลอำพรางของกลไกตลาดที่ครอบงำรัฐและสังคมจึงทำให้ระบบกฎหมายพันธุ์ทางตกต่ำอย่างที่เห็นกันเช่นทุกวันนี้

๓) แนวคิดเรื่อง หลักธรรมาภิบาลสำหรับการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น เป็นการขยายความจากหลักการทั่วไปของหลักธรรมาภิบาลที่มีการกล่าวถึงในเวลานี้ แต่หลักการนี้แม้จะเข้ามาเผยแพร่ในเชิงแนวคิดนับตั้งแต่ประเทศประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ในขณะนั้น หลักการเรื่องธรรมาภิบาลมักจะมุ่งเน้นไปสู่การป้องกันแก้ไขปัญหาการคอรัปชั่นในด้านต่างๆ ในทุกๆระดับ ทั้งในการคอรัปชั่นที่เกิดขึ้นใน ภาครัฐ ภาคเอกชน และที่เกิดจากการร่วมมือกันทุจริต

๔) เทคนิคด้านกระบวนการและปฏิบัติการ แม้การเรียนรู้ผ่านการปฏิบัติจะมิได้มีฐานะเป็นแนวคิด แต่เป็นเทคนิคที่นำมาใช้เสริมกระบวนการในการจัดการความรู้ ดังนั้นในหลายๆกรณีของการเรียนรู้ ทั้งในเรื่องที่ยากที่จะเข้าใจหรือ เป็นกรณีที่ผู้เรียนรู้ไม่คุ้นเคยกับวิธีการเรียนด้วยวิธีฟังบรรยายในห้องเรียน และในหลายๆกรณีโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นความรู้ชุดใหม่ๆ หรือกรณีชุดความรู้ที่สถาบันที่ทำหน้าที่ในการจัดการเรียนการสอนไม่สนใจ เงื่อนไขข้อจำกัดต่างๆเหล่านี้จึงทำให้เป็นข้อจำกัดในการเรียน ดังนั้นความจำเป็นที่จะต้องนำเอาเทคนิค"การรู้ผ่านการปฏิบัติ" มาใช้สำหรับการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงเป็นเทคนิควิธีที่เหมาะสมกับกรณีทั้งนี้เนื่องจากไม่มีสถาบันการศึกษา(กฎหมาย)ที่ใดๆจัดการเรียนการสอนในเรื่องนี้โดยตรง และเนื้อหาของกระบวนการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือในการสนับสนุนในเรื่องต่างๆจากหลายๆ ฝ่าย ดังนั้นจึงไม่มีหลักสูตรที่จะเป็นหลักสูตรที่สำเร็จรูป แม้จะเป็นเรื่องการจัดทำข้อบัญญัติเหมือนๆกัน แต่หากเป็นข้อบัญญัติที่มีเนื้อหาหรือประเด็นที่แตกต่างออกไปหรือคนละท้องถิ่นกันเนื้อหา และกระบวนการที่จะนำมาใช้ก็ย่อมจะแตกต่างกันอย่างแน่นอน

๕) พลังของชุมชนท้องถิ่นไม่ได้อยู่ที่การรวมกลุ่มแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไปแต่พลังของชุมชนท้องถิ่นอยู่ที่ความคิด ความรู้ เพื่อความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง ความคิดความรู้ที่จะจัดการตนเอง แต่การทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในแต่ละชุมชนท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างหลากหลายมีจุดเปลี่ยนที่ไม่เหมือนกัน และการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงจากภายในชุมชนอย่างแท้จริงและจะต้องมีจำนวนของสมาชิกภายในชุมชนมากพอที่จะช่วยกันสร้างกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น การค้นหากลุ่มพลังภายในชุมชนและการสร้างจุดเปลี่ยนจึงเป็นเสมือนกับการเริ่มต้นเดินเครื่องยนต์ที่มีอยู่แล้วในแต่ละชุมชนท้องถิ่น

๖) แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจในทางการเมืองการปกครอง (Decentralization) เป็นประเด็นที่มีการเรียกร้องกันมาอย่างต่อเนื่อง ในท่ามกลางกระแสการปฏิรูปทางการเมือง แต่ในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นนี้ มิได้หยุดอยู่เพียงการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในกรณีคือ อบต. มีมติผ่านข้อบัญญัติตำบลออกมาเท่านั้น เพราะหากทำเพียงแค่เช่นนั้นก็เท่ากับเป็นการมองเพียงการกระจายอำนาจแบบเดิมที่มุ่งเน้นเรื่อง การเลือกตั้งเป็นหลัก เน้นเรื่องการมีผู้แทน แต่ไม่สามารถที่จะจัดการและกำหนดอนาคตของชุมชนท้องถิ่นได้

๓.๓.๘ นายนิรันดร โพธิกานนท์ ประธานชมรมจักรยานวันอาทิตย์ บทสัมภาษณ์ อ้างอิง : เชียงใหม่นิวส์/ เชียงใหม่เมืองปกครองตนเองแนวคิดจัดการตนเองอย่างยั่งยืน ๑๔ กันยายน ๒๐๑๑

ยกตัวอย่างการรณรงค์เรื่องการขี่จักรยาน ก็พบว่าท้องถิ่นไม่ค่อยมีอำนาจที่จะต่อรองกับตำรวจซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและกลายเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย ทั้งๆ ที่การตัดสินใจต่างๆ ควรเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น

๓.๓.๙ นายทัศนัย บูรณุปกรณ์ นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ บทสัมภาษณ์ อ้างอิง : เชียงใหม่นิวส์/ เชียงใหม่เมืองปกครองตนเองแนวคิดจัดการตนเองอย่างยั่งยืน ๑๔ กันยายน ๒๐๑๑

เห็นด้วยกับการผลักดันร่าง พ.ร.บ.ดังกล่าว ที่ผ่านมาการบริหารงบประมาณท้องถิ่นต้องได้รับการอนุมัติจากส่วนกลาง ทำให้หลายโครงการมีงบประมาณไม่พอ หากมีการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นก็จะให้การดำเนินการพัฒนาท้องถิ่นขับเคลื่อนไปได้ ประกอบกับหากภาครัฐมีโครงการลงพื้น ที่แต่ต้องประสบปัญหาทางการเมืองก็จะทำให้โครงการต่างๆ หยุดชะงักไป รวมถึงการออกกฎหมายต่างๆ จากส่วนกลาง ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของพื้นที่และทำให้เกิดปัญหา จึงมองว่าหากมีการจัดการตนเองคนในพื้นที่สามารถแสดงความคิดเห็นในการบริหารพื้นที่ของตนเองได้และวางแผนพัฒนาได้ตรงจุด

๓.๓.๑๐ พรหมศักดิ์ แสงโพธิ์ นักคิดนักเขียนประจำขบวนจังหวัดจัดการตนเอง บทสัมภาษณ์ อ้างอิง : เชียงใหม่นิวส์/ เชียงใหม่เมืองปกครองตนเองแนวคิดจัดการตนเองอย่างยั่งยืน ๑๔ กันยายน ๒๐๑๑

ประเทศไทยภายใต้รัฐเผด็จการ จากระบอบกษัตริย์มาเป็นกลุ่มคนฝันเรื่องประชาธิปไตยแต่ไปไม่ถึงฝั่งฝัน จึงเป็นได้แค่เปลี่ยนคณะบุคคลที่ใช้อำนาจ ไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้างการบริหารประเทศไทยกลายเป็นรัฐเผด็จการ การแย่งชิงอำนาจระหว่างเผด็จการกลุ่มเก่ากับเผด็จการกลุ่มใหม่ ๗๙ ปีผ่านไป การแย่งชิงอำนาจของคนสองกลุ่มยังไม่สิ้นสุด ประเทศจึงได้ผู้ปกครองที่เห็นแก่ตัวและคณะมากกว่าการสร้างประเทศชาติให้มีความเจริญรุ่งเรือง ประเทศทรุดโทรมไม่เจริญเทียบได้กับกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย

๓.๓.๑๑ บุษยา คุณากรสวัสดิ์ ผู้ประสานงานเครือข่ายเชียงใหม่จัดการตนเอง บทสัมภาษณ์ อ้างอิง : เชียงใหม่นิวส์/ เชียงใหม่เมืองปกครองตนเองแนวคิดจัดการตนเองอย่างยั่งยืน ๑๔ กันยายน ๒๐๑๑

อุปสรรคแรกที่พบในการดำเนินงานคือ การจินตนาการว่าท้องถิ่นจัดการตนเองต้องเป็นอย่างไร ควรมีโครงสร้างอย่างไร ซึ่งเป็นการออกแบบความคิดให้ออกมาเป็นรูปธรรมเพื่อตอบโจทก์ให้ครบถ้วน ส่งผลให้ต้องมีการวางโมเดล หลักการ การจัดการระบบการเงิน ระบบภาษี รูปแบบการมีส่วนร่วม และต้องให้การถกเถียงก้าวข้ามจากการเรื่องนโยบายสาธารณะมาคุยเรื่องกลไกให้ได้ มีหลายกระแสกล่าวว่า เชียงใหม่มหานครอาจเป็นตัวอย่างให้กับจังหวัดอื่นได้ ทั้งนี้เห็นว่าแต่ละจังหวัดก็ต้องตัดสินใจเลือกโมเดลที่เหมาะสมกับตนเอง และจะต้องมาแลกเปลี่ยนกันว่าโมเดลควรจะเป็นอย่างไร ทำมาแล้วได้อย่างไร เพราะแต่ละจังหวัดมีการผลักดันในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เสนอเป็นสามจังหวัดสี่อำเภอ โดยมีรูปแบบการปกครองคล้ายกรุงเทพฯ ไม่มีเทศบาลเช่นเชียงใหม่ สำหรับแม่ฮ่องสอนและอำนาจเจริญ ก็จะไม่ได้พูดถึงเรื่องการจัดการอำนาจในการปกครองแต่จะพูดถึงนโยบายสาธารณะมากกว่า

นอกจากนี้ การดำเนินการเรื่องเชียงใหม่จัดการตนเองยังสามารถสะท้อนปัญหาทางการเมืองด้วย ความขัดแย้งเสื้อเหลืองเสื้อแดง ความเป็นสีหายไปกับเรื่องเชียงใหม่จัดการตนเอง เนื่องจากเป็นประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่าความขัดแย้งทางการเมืองเป็นเรื่องที่เกิดจากการดึงอำนาจไปอยู่ที่ส่วนกลาง ความขัดแย้งเกิดขึ้นที่กรุงเทพฯ การเปลี่ยนขั้วทางการเมืองแต่ละครั้งมีผลกระทบอย่างไร คนท้องถิ่นก็ต้องรับสภาพ เนื่องจากการเปลี่ยนผู้นำไม่ได้แก้ปัญหาให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การลดอำนาจรัฐเพิ่มอำนาจประชาชนด้วยการใช้กลไกการจัดการตนเองจะเป็นโครงสร้างที่แก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยดึงอำนาจกลับมาให้

ประชาชนสามารถมีส่วนร่วม ตัดสินใจนโยบายที่มีผลกระทบต่อตนเองได้ง่ายขึ้นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น คือ สามชั้นอำนาจในระเบียบบริหารราชการไทย แต่ที่ผ่านมาพบว่า อำนาจจากส่วนภูมิภาคคืออุปสรรคใหญ่ต่อการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย ภาคประชาชนเชียงใหม่จึงมีข้อเสนอให้ยกเลิกการปกครองส่วนภูมิภาค ใน "ร่างพ.ร.บ.เชียงใหม่มหานคร

๓.๓.๑๒ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ คอลัมน์ ดุลยภาพ ดุลยพินิจ (มติชนรายวัน ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๖) จาก http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=๑๓๗๗๘๗๑๑๕๕&grpid=๐๓&catid=๐๓

ความเคลื่อนไหวทางสังคมที่กำลังผลักดัน "จังหวัดจัดการตนเอง" ในหลายพื้นที่และหลายจังหวัด แต่เนื่องจากเป็นคำใหม่ เชื่อว่าผู้อ่านจำนวนมากงงว่า "จังหวัดจัดการตนเอง" หมายความอย่างไร? โดยที่ผู้เขียนสนใจติดตามนโยบายการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น และมีโอกาสเข้าร่วมประชุมสัมมนาในหัวข้อนี้หลายครั้งทั้งในกรุงเทพฯและหลายหัวเมือง จัดโดยองค์กรและสถาบันต่างๆ ล่าสุดคือ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้ยกร่างเป็นกฎหมายขึ้นมา พร้อมกับเชิญชวนให้นักวิชาการ นักการเมืองท้องถิ่น ภาคประชาคม ฯลฯ ร่วมแสดงความคิดเห็น ในโอกาสนี้ขอนำเรื่องราวของจังหวัดจัดการตนเองมาเล่าสู่กันฟัง พร้อมกับเสนอความเห็นเพิ่มเติมว่า จังหวัดจัดการตนเองที่พึงประสงค์ ควรจะมีคุณลักษณะและเงื่อนไขอย่างไรเพื่อบริหารงานอย่างเข้มแข็งมีประสิทธิภาพ "จังหวัดจัดการตนเอง" เป็นแนวความคิดอยู่ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ ระบุให้สิทธิว่า เมื่อประชาชนมีความพร้อม สามารถเรียกร้องให้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ระดับจังหวัด เป็น อปท.รูปแบบพิเศษ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครหรือเมืองพัทยา ซึ่งตีความว่า กระบวนการนี้หมายถึงการลงประชามติ (referendum) ภายในจังหวัดนั้นๆ ๒-๓ ปีที่ผ่านมา หลายหัวเมืองได้ยกร่างกฎหมายของแต่ละจังหวัดขึ้นมา เช่น จังหวัดเชียงใหม่จัดการตนเอง อำนาจเจริญจัดการตนเอง ฯลฯ สะท้อนถึงความเคลื่อนไหวทางสังคมที่ต้องการให้จังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนดีกว่าในปัจจุบัน ในปัจจุบัน "จังหวัด" มีฐานะเป็นการปกครองภูมิภาค (ผู้ว่าราชการเป็นผู้บริหารสูงสุด) และการปกครองท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ในยกร่างกฎหมาย จังหวัดจัดการตนเองจะมีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยไม่มีผู้ว่าราชการจังหวัด (เช่นเดียวกับ กทม.) ในด้านการจัดองค์กรจะมี ผู้ว่าการจังหวัดจัดการตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่บริหาร ทั้งนี้ภายใต้การกำกับของ สภาจังหวัด ซึ่งมาจากประชาชนเช่นเดียวกัน นอกจากนี้กำหนดให้มี "สภาพลเมือง" ซึ่งคาดว่าจะมีหน้าที่กำกับดูแลในชั้นที่สอง ให้คำปรึกษาแนะนำ เป็นตัวแทนของประชาชนและสะท้อนปัญหาหรือความต้องการในแต่ละเขต ภายในจังหวัดมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหนึ่ง (หลายสิบหรือนับร้อยแห่ง) จะมีสถานะอย่างไร?

องค์กรเหล่านี้ยังดำรงอยู่และทำงานเหมือนเดิม หมายถึง โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นสองชั้น ระนาบบนคือ จังหวัดจัดการตนเอง ระนาบล่างคือ เทศบาล หรือ อบต. การจัดโครงสร้างท้องถิ่นแบบสองระนาบ มีตัวอย่างที่พบเห็นทั่วไป เช่น รัฐบาลมณฑลของประเทศจีน หรือ "จังหวัด" (Prefecture) ของญี่ปุ่น ระดับจังหวัด อาจจะเรียกว่า"องค์กรพี่" ส่วนเทศบาล อบต.ถือว่าเป็น "องค์กรน้อง" ปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน คือ องค์กรพี่อาจจะให้ความช่วยเหลือหรือเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรน้องที่ขาดแคลน ซึ่งไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใดมีตัวอย่างในภาคปฏิบัติมากมาย ในที่ประชุมมีหลายท่านได้แสดงความเห็นที่น่าสนใจ เพื่อจะลดอุปสรรคและข้อจำกัดของ อปท. โดยทบทวนข้ออ่อนด้อยและอุปสรรคจากการปฏิบัติ ขอจับประเด็นสำคัญนำมาเล่าสู่กันฟัง

หนึ่ง จุดอ่อนของ กทม. กทม.มีระบบจัดการสองชั้น คือ สำนักผู้ว่าราชการ กทม. ดูแลพื้นที่ทั้งหมด และสำนักงานเขต กทม. จำนวน ๕๐ เขต โดยจัดสรรงบประมาณของสำนักงานเขต เพื่อการดูแลและจัดบริการสาธารณะภายในเขต ดูเหมือนทำงานได้ แต่ก็พบว่ามีอุปสรรคและจุดอ่อนที่สมควรจะนำมาปรับปรุงแก้ไข อำนาจหน้าที่ของ กทม. ถูกจำกัดเนื่องจากความทับซ้อนขององค์กรและอำนาจหน้าที่ เช่น การบริหารการขนส่งมวลชน (รถเมล์) การประปา ฯลฯ ไม่ได้ขึ้นกับ กทม. มีเจ้าภาพจำนวนมากเกินไป กทม.มีความประสงค์จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย ซึ่งในตัวอย่างต่างประเทศค่าบำบัดจะนับรวมอยู่ในค่าน้ำประปา แต่เรื่องนี้ทำได้ยากในภาคปฏิบัติ ลองไตร่ตรองดูว่า ถ้าบ้านเรือนใน กทม. ได้รับใบแจ้งหนี้น้ำประปากับใบแจ้งหนี้ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย โดยที่ต่างคนต่างเก็บ ก็ดูเหมือนซ้ำซ้อนและ "ได้ไม่คุ้มเสีย"

สอง เพื่อให้การทำงานร่วมกันหรือร่วมลงทุนระหว่างจังหวัดจัดการตนเอง กับเทศบาลและ อบต. เกิดขึ้นจริงจัง เช่น การกำจัดขยะ การลงทุนกิจการประปา หรืออื่นๆ มีผู้เสนอให้บัญญัติคำศัพท์ "สหการ" (syndicate) พร้อมกับเสนอให้ดูตัวอย่างการจัดสหการในบางประเทศ (เช่น ฝรั่งเศส) โดยจัดตั้งและจดทะเบียนเป็นกิจการร่วมทุน ร่วมรับผิดชอบ (รวมทั้งแบกรับความเสี่ยง) จะทำให้ความร่วมมือระหว่าง อปท. ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง

สาม ด้านการคลังและงบประมาณ ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. ต่างมีงบประมาณของตนเอง และเป็นองค์กรนิติบุคคลอยู่แล้ว ดูเผินๆ ไม่ต้องเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก อย่างไรก็ตามไหนๆ จะยกเครื่องท้องถิ่นกันทั้งทีจึงมีผู้เสนอความคิดเห็นให้ปฏิรูปการเงินการคลังและงบประมาณควบคู่กัน เพื่อท้องถิ่นก้าวไกลเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

องค์กรท้องถิ่นในอนาคตควรจะทำงานเชิงรุกในลักษณะร่วมกันกับเทศบาลในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมืองแม่สอดร่วมลงทุนเมืองเมียวดีของพม่า จัดการการขนส่งทางบกหรือทางน้ำ หมายถึงการลงทุนจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้านที่พื้นที่ติดต่อกัน

การคลังท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เป็นอีกหัวข้อหนึ่งซึ่งหลายฝ่ายสนใจ และประสงค์จะเห็นท้องถิ่นไทยทำงานเข้มแข็งทำนองเดียวกับตัวอย่างของประเทศจีน ญี่ปุ่น ฯลฯ จีนเป็นตัวอย่างประเทศที่รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจการคลังและงบประมาณสูงมาก คือ รายจ่ายโดยรัฐบาลท้องถิ่นนั้นมีขนาดใหญ่กว่ารัฐบาลกลาง สัดส่วนโดยประมาณคือ ๗๐:๓๐ หมายถึงรัฐบาลท้องถิ่นใช้จ่ายเงิน (จัดบริการสาธารณะ) ร้อยละ ๗๐ ในขณะที่รัฐบาลกลางใช้จ่ายเงินส่วนที่เหลือคือร้อยละ ๓๐ เท่านั้น ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้เจ้าพนักงานที่สังกัดรัฐบาลท้องถิ่นของจีนมีจำนวนมากกว่า ๔๐ ล้านคน เปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานที่สังกัดรัฐบาลกลางของจีน ๔ ล้านคนโดยประมาณ (รวมทหาร) ในบางมณฑลของจีนมีสำนักงานลงทุนที่สังกัดรัฐบาลมณฑล ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา เจรจาต่อรองกับหน่วยธุรกิจที่ประสงค์จะไปลงทุนในจีน รวมทั้งการเจรจาต่อรองสิทธิประโยชน์ด้านภาษี ในประเทศญี่ปุ่นก็คล้ายๆ กับจีน รัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นใช้จ่ายเงินราวร้อยละ ๕๕ ในขณะที่รัฐบาลกลางใช้จ่ายเงินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๕ มีผู้เสนอให้ศึกษาโครงสร้างการคลังในจีนและญี่ปุ่นเพื่อเป็นตัวอย่างหรือนำมาปรับใช้ในร่างกฎหมายจังหวัดจัดการตนเอง หลักคิดคือต้องการให้จังหวัดจัดการตนเองและเทศบาลของไทยในอนาคต ไม่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากเกินไป (ปัจจุบันเงินอุดหนุนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๐-๕๐ ของรายได้ท้องถิ่น เสนอว่าถ้าปฏิรูปการคลังโดยท้องถิ่นไม่ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนก็จะดี หรือพึ่งพิงแต่น้อย ร้อยละ ๑๐-๒๐ การบริหารท้องถิ่นจะมีอิสระกว่าปัจจุบัน) หนทางแรก โดยการขยายฐานภาษีและแหล่งรายได้ของท้องถิ่น เช่น จัดเก็บภาษีเสริมจากเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล (ตัวอย่างของประเทศจีน tax rebate = ๔๐% คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ส่งคืนรัฐบาลท้องถิ่น ๔๐%) หรือ ภาษีทรัพย์สิน (นครเซี่ยงไฮ้ได้ผลักดันภาษีทรัพย์สินจัดเก็บในอัตรา .๕% ถึง ๑.๒% อีกเมืองหนึ่งที่จะจัดเก็บคือนครชองกิง) หนทางที่สอง คือ ปรับโครงสร้างภาษีแบ่งให้เหมาะสม (หมายเหตุ ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ปัจจุบันแบ่งให้ท้องถิ่นร้อยละ ๑๐ คนท้องถิ่นเห็นว่าไม่ยุติธรรม และไม่สอดคล้องกับยุคสมัย บางท่านเสนอสัดส่วนร้อยละ ๕๐-๕๐ คือรัฐบาลควรจะได้ครึ่งหนึ่ง ท้องถิ่นได้ครึ่งหนึ่ง ในด้านการจัดเก็บนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง สุดแท้แต่ว่าใครเหมาะสม หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือว่าองค์กรท้องถิ่นเป็นหน่วยจัดเก็บ หรือว่าจ้างให้เอกชนจัดเก็บแทน "จังหวัดจัดการตนเอง" เป็นการทำงานเชิงความคิดเพื่อปรับปรุงกระจายอำนาจและโครงสร้างให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง คาดว่าอีกระยะหนึ่งความคิดจะตกผลึก ยกร่างเป็นกฎหมายและมาตราครบถ้วน พร้อมให้ประชาชนร่วมลงชื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติให้ตราเป็นกฎหมาย

๓.๓.๑๓ **ดร.อุบล ยะไวทย์** ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดอนแก้ว อำเภอแม่ริม จังหวัดเชียงใหม่ แสดงความคิดเห็น เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2555 ณ ลานกิจกรรมหอศิลป์วัฒนธรรมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดโดย ภาคีขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง

เปิดห้องเรียนเชียงใหม่มหานคร หัวข้อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอย่างไร ถ้าเชียงใหม่จัดการตนเอง อ้างอิงจาก

:http://www.prachatham.com/detail.htm?code=n๕_๑๐๑๒๒๐๑๒_๐๑.

การมีส่วนร่วมของประชาชน และอปท.ธรรมภิบาล โดยยกพื้นที่ตัวอย่างการจัดการตำบลดอนแก้วว่า "เชียงใหม่มหานคร หรือเชียงใหม่จัดการตนเองเรามาถูกทางแล้ว เพราะส่วนล่างต้องให้คนในพื้นที่ดูบริบทของเขาเอง ต้องให้ท้องถิ่นออกแบบโครงสร้างการจัดการท้องถิ่นของเขาเอง ไม่จำเป็นที่จะต้องกำหนดโครงสร้างภายใต้กรอบระเบียบเหมือนกันทั่วประเทศ เนื่องจากบริบทสังคม บริบทพื้นที่แต่ละพื้นที่แตกต่างกัน อย่างเช่นตำบลดอนแก้ว บางอย่างเราจะออกนอกกรอบเนื่องจากสิ่งที่ส่วนกลางกำหนดมา มันขัดแย้งกับบริบทในท้องถิ่น การที่ดอนแก้วเข้มแข็งขึ้นมาได้นั้น เพราะเรามีจุดยืน เรื่องการเป็นท้องถิ่น และมองการคอรัปชั่นเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ

เราต่อต้านการทุจริตคอรัปชั่นในพื้นที่ ซึ่งการต่อต้านเราก็ต้องเริ่มที่ตัวเราเองก่อน เมื่อในภาคขององค์กรไม่ทุจริต จากนั้นดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดทำโครงการ การจัดสรรงบประมาณ การพัฒนาหมู่บ้าน ไม่ได้เกิดจากองค์กรระดับบน แต่มาจากประชาชน จากชาวบ้าน เขาคิดเองและรู้ว่าปัญหาของตนเองคืออะไร หลังจากนั้นก็ช่วยกันคิดและหาวิธีแก้ปัญหาร่วมกัน เข้าสู่องค์กรระดับบนจนกลายเป็นแผนดำเนินการทั้งหมดของตำบลดอนแก้ว ซึ่งแผนของเราทั้งหมดมาจากประชาชน ๙๐ เปอร์เซ็นต์ และการมองภาพกว้างขององค์กรส่วนบนเพียง ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้เมื่อประชาชนมีพลังชุมชนก็มีความเข้มแข็งตามมา หากเกิดเชียงใหม่จัดการตนเองขึ้น อยากให้เน้นความสำคัญกับบริบทของท้องถิ่นด้วย

๓.๓.๑๔ นายบุเจ้ ไศลทองเพริด อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแม่วิน จังหวัดเชียงใหม่ แสดงความคิดเห็น เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๕ ณ ลานกิจกรรมหอศิลป์วัฒนธรรมมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดโดย ภาคีขับเคลื่อนเชียงใหม่จัดการตนเอง เปิดห้องเรียนเชียงใหม่มหานคร หัวข้อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นอย่างไร ถ้าเชียงใหม่จัดการตนเอง อ้างอิงจาก

http://www.prachatham.com/detail.htm?code=n๕_๑๐๑๒๒๐๑๒_๐๑.

ความมุ่งมั่นที่เข้าไปบริหารจัดการท้องถิ่นซึ่งการเข้าไปแล้วมันไม่เป็นไปตามจินตนาการของเรา การปฏิบัติที่ไม่เต็มที่เนื่องจากขัดกับระเบียบ ต่างๆ อย่างกรณีงบประมาณที่จะเบิกมาแก้ปัญหาให้กับชาวบ้านมันก็ล่าช้า เนื่องจากต้องขอจากทางจังหวัด ผมมองว่าน่าจะปรับเปลี่ยนการดำเนินการได้แล้วอย่างพื้นที่ชนบท ไม่มีการกระจายงบประมาณหรือการพัฒนาที่เสมอภาค ซึ่งควรจะเห็นความสำคัญการมีส่วนร่วมของชุมชน เชียงใหม่จัดการตนเองน่าจะมีการเปลี่ยน

ทิศทางเจ้าหน้าที่ภายใต้องค์กรของภาครัฐ ให้เน้นเข้าถึงชาวบ้านให้มากขึ้น กรณีชาวบ้านมีปัญหาพอเข้าไปติดต่อทางราชการก็มีขั้นซับซ้อนทำให้การแก้ปัญหาล่าช้า เวลาพวกเรามีการรวมกลุ่มก็ต้องมีกฎหมายมาครอบคลุมอีก ทำให้สร้างความยุ่งยากในการดำเนินงาน ตนมองว่าหัวใจสำคัญคือการจัดการตนเองอย่างยั่งยืน ความเจริญที่มีทิศทาง อยากเห็นการกระจายรายได้อย่างยุติธรรมทั่วถึงทุกพื้นที่

๓.๓.๑๕ ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ /อดีตที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ผลสรุปการสัมมนาเรื่อง "เลือกตั้งผู้ว่าฯ ทางตรง: แนวทางขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ" อ้างอิงจาก อรทัย ก๊กผล.**เลือกตั้งผู้ว่าฯ ทางตรง: แนวทางขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ.** นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.

ปัญหาพฤติกรรมของผู้ว่าฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดคนที่ไปอยู่บ้านผม ไม่เคยเห็นเขาเดินไปเดินมาตามถนน ไม่เคยเห็นทำอะไรให้จังหวัด ไม่เคยเห็นผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เดินลอกท่อ สมัยก่อนแรกเริ่มมีพรรคการเมืองอยู่ ๔ พรรค คือ พรคคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคเหล่านี้สัญญากับพี่น้องประชาชนว่าจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่พอคุณชวนเป็นนายกรัฐมนตรีเดือนตุลาคมพ.ศ.๒๕๓๕ท่านชวลิตเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เรื่องนี้ก็หายไปเลย หายไปในเรื่องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาในที่สุดก็มีการตัดสินให้องค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นเป็นการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดับกระแสการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ให้คนไปหมกมุ่นกับการเลือกตั้งระดับรากหญ้า แต่ระดับจังหวัดไม่สนใจ

ปัญหาวัฒนธรรมของสื่อ ประเทศเราไม่มีการพูดถึงเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมากนัก เพราะสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่เสนอข่าวมักกระจุกตัวที่กรุงเทพฯ เป็นผลสะท้อนของระบบรวมศูนย์ร้อยกว่าปี แต่สื่อมวลชนไม่เคยตั้งคำถามเกี่ยวกับเรื่องนี้ คนที่ถามจะเป็นคนต่างจังหวัดและไม่ค่อยมีเสียง แต่ถ้าพูดเรื่องรัฐบาลจะอยู่หรือไป สื่อก็จะสนใจขึ้นมา แต่ถ้าพูดเรื่องนี้สื่อก็ไม่สนใจสื่อส่วนใหญ่ก็สนใจแต่ในทางมวลชน ในเรื่องการกระจายอำนาจ กลับไม่เคยสนใจ สนใจแต่ว่าใครจะชนะได้คนที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร การศึกษาของสื่อมวลชนไม่เคยให้ความสำคัญเรื่องนี้ เพราะฉะนั้น นี่คือปัญหาในทางวัฒนธรรมของสื่ออันเป็นผลจากส่วนกลาง

ปัญหาการบริหารงาน มีการตั้งข้อสังเกตว่าการมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีผู้ว่าราชการจังหวัดในพื้นที่ คือ การมีเสือสองตัวอยู่ถ้ำเดียวกัน เสือทั้งสองได้ร่วมรักสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้นนั้นผมไม่เคยเห็นด้วย ผมคิดว่ามีอันหนึ่งต้องไม่มีอันหนึ่งเราจะเห็นว่างานส่วนใหญ่

อยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด งานองค์การบริหารส่วนจังหวัดจริงกลับมีไม่มาก งานที่ถ่ายโอนอำนาจก็ไม่มาก เวลานี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดคิดว่าจะอยู่อย่างไรต่ออีก ๔ ปี ฉะนั้น ก็คิดจะลงไปอยู่ในท้องถิ่นข้างล่าง ไปหาคะแนน และที่ผมเห็นและไม่ค่อยสบายใจ คือ การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปแจกหนังสือ ไปทำงานในเขตเทศบาล ซึ่งนั่นไม่ใช่งานของคุณ งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดควรอยู่ในระดับจังหวัด เช่น มหาวิทยาลัย ขยะ โรงละคร งานสนามกีฬา งานจัดการใหญ่ๆ ที่คุมทั้งจังหวัด รับใช้พี่น้องทั้งจังหวัดไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับงานของเทศบาล หรือขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลก็ต้องกล้าพูดว่าเป็นงานของผม คุณอย่ามายุ่งกับงานของผม ผมคิดว่านี่เป็นปัญหาเรื่องการบริหารงาน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีงานเขาอยู่แล้วและไม่ต้องการให้ใครมายุ่ง ผมคิดว่าต่อไปเสือสองตัวนี้จะกัดกันอย่างรุนแรง แต่ตอนนี้มีการประสานและร่วมรักกันอย่างมีความสุข นี่เป็นปัญหาการบริหาร คือ ซ้ำซ้อนแย่งกันไปแย่งกันมา จนถึงวันนี้ประเทศไทยของเราการเมืองก็ยังไม่นิ่ง ยังทะเลาะกันอยู่ตลอดเวลา ข้าราชการส่วนใหญ่เข้าเกียร์ว่าง มีการเปลี่ยนแปลงในระดับจังหวัดหรือไม่ ที่ผ่านมาผมคิดว่าไม่มีอะไรเกิดขึ้น ทุกคนเฝ้าแต่ดูว่าใครจะชนะระหว่างเหลืองกับแดง บ้านเมืองไม่พัฒนา ชาติไม่ไป แต่ท้องถิ่นต้องไปแล้ว ถ้าท้องถิ่นไปชาติก็จะต้องไปด้วยกัน แต่นี่ท้องถิ่นไม่ไป มาหยุด เกิดปัญหาขึ้นแล้วก็บอกว่าท้องถิ่นไม่มีอำนาจดูแลตัวเอง ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมรักไปเสียแล้ว ดังนั้น การเมืองของเราจะเป็นระดับใด คือ เป็นแบบประชาธิปไตยเต็มใบหรืออำมาตยาธิปไตยก็ไม่มีความชัดเจนด้วยเหตุนี้ ก็ไปทำให้ระบบราชการที่เป็นส่วนหนึ่งของความขัดแย้งก็หยุดไป ทั้งหมดส่งผลให้ท้องถิ่นแย่ไปด้วย หากจะเดินไปต่อก็ไปไม่ได้

ปัญหาการนำการเปลี่ยนแปลง ในบ้านเราหากจะถามว่าใครสามารถจะเป็นคนนำการเปลี่ยนแปลงได้ก็ตอบยาก เพราะสื่อมวลชนที่ผ่านมาไม่เคยเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงได้ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในกรุงเทพมหานครอาจดูเหมือนดีเหลือเกิน อาจปลุกระดมให้คนในต่างจังหวัดได้แต่ก็ไม่มีใครมาตั้งคำถามว่าที่ผ่านมาจะมีใครนำได้บ้าง? หากจะให้รัฐบาลแห่งชาตินำก็ไม่รู้จะอยู่ได้กี่วัน? และ ก็ไม่ทราบว่าจะอยู่อย่างไร? เสถียรภาพของรัฐบาลก็ไม่รู้จะอยู่อย่างไร? สื่อมวลชนจะกล้าตั้งคำถามแบบนี้หรือไม่ว่ากราบเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่เคารพท่านจะกระจายอำนาจหรือไม่? จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือไม่? สื่อคนใดจะกล้าถามตอบได้ว่าไม่มีเพราะสื่อไม่ได้เรียนเรื่องพวกนี้มา สื่อสารมวลชนไม่เคยถามเรื่องสาระสำคัญของบ้านเมือง เพราะฉะนั้นปัญหาเรื่องการนำของสังคมเรายังขาดเพราะไม่มีคนนำการเปลี่ยนแปลง

ปัญหาของประเทศ ประเทศนี้จะเดินหน้าไปอย่างไร? ไม่มีประเทศใดจะสามารถคุมท้องถิ่นให้รวมศูนย์อำนาจได้ทั้งหมด เพราะระบบแบบนี้จะดำรงอยู่ไม่ได้ ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาของประเทศที่รุนแรงในกึ่งศตวรรษที่ผ่านมา ซึ่งในทางการเมืองประเทศไทยเราล้าหลังเรื่อง

นี้มาก เช่น ในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศญี่ปุ่น แต่หากกลับมาดูประเทศไทยในวันนี้ ปี พ.ศ.๒๕๕๑ เรายังไม่ได้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เรามีแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร และยังไม่ทราบว่าอีกกี่ปีจะได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง อันนี้เป็นปัญหาใหญ่ของประเทศ แล้วจะมีความเป็นไปได้หรือไม่ที่การพัฒนาที่ล่าช้าระดับชาติของเราต้องกลับไปหาการกระจายอำนาจใหม่ ในความเห็นของผม คือ เราต้องเริ่มปฏิรูปใหม่ทั้งเรื่องวัฒนธรรม ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูปความคิดปฏิรูปผู้นำท้องถิ่น ต้องมีการพูดคุยเรื่องเหล่านี้ให้มากขึ้น ต้องตั้งคำถามว่าทำไมคนต่างจังหวัดถึงรู้จักทุกคนที่สมัครผู้ว่าราชการจังหวัดในกรุงเทพมหานคร แต่ไม่มีใครที่จะรู้จักผู้ว่าราชการจังหวัดของตัวเอง และก็ยังไม่รู้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดของตนเองจะอยู่กี่ปี? ผมเสนอให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง ผมคิดว่าเรามองการเมืองระดับท้องถิ่นกับระดับชาติมาผสมกัน ที่ทะเลาะกันทุกวันนี้ก็เพราะการเมืองระดับประเทศแต่การเมืองระดับท้องถิ่นไม่มีโอกาส นี่คือประการแรก ส่วนประการที่สอง คือ เราเป็นประเทศที่รวมศูนย์มาอย่างยาวนานทำให้เกิดปัญหาการกระจายอำนาจที่ล่าช้า ส่งให้มีการสร้างผลประโยชน์ของการรวมศูนย์อย่างมาก ผมอยากจะเรียนตรงไปตรงมาว่าผมอยากเห็นคนมาจากการเลือกตั้งอยู่กับจังหวัดนานๆ คือ มาอยู่ ๔ ปี ไม่ใช่มาอยู่เพียง ๑-๒ ปีแล้วก็ออกไป หลายท่านก็พูดเหมือนกับผม คือ ผมไม่เชื่อว่าปัญหานี้ว่าจะแก้ได้ เพราะผ่านมาร้อยปีแล้วเราก็ยังพูดแบบเดิม ดังนั้น เราจึงเสนอระบบใหม่คือ ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง แต่ปัญหาคือ พอเสนอมาไม่ว่าจะเป็นการรวมศูนย์ หรือการกระจายอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังเป็นแบบเดียวกันหมด ดังนั้น เมื่อต้องการจะให้ประชาชนดูแลตัวเอง ต้องกระจายอำนาจ ต้องให้เกิดการมีส่วนร่วม ต้องคิดทั้งระบบ ประเทศไทยต้องคิดอย่างที่อารยประเทศคิด และที่เราเจ็บปวดจนถึงวันนี้เราก็ยังไม่รู้ว่าจะล้มลุกคลุกคลานแบบใด นี่คือปัญหาที่สะสมมาทั้งหมด

๓.๓.๑๖ **ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล** ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย และอดีตผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ผลสรุปการสัมมนาเรื่อง "เลือกตั้งผู้ว่าฯ ทางตรง : แนวทางขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ" อ้างอิงจาก อรทัย ก๊ผล.**เลือกตั้งผู้ว่าฯ ทางตรง: แนวทางขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ.** นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.

ปัญหาการลอกเลียนแบบจากต่างประเทศ ระบบผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่เราจะกล่าวเลยไม่ได้ว่าจุดเริ่มต้นมาจากประวัติศาสตร์ ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเนเธอร์แลนด์ หรือประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งถือเป็นประเทศใหม่ ประเทศเหล่านี้มีประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน ***"ระบบผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่เราจะกล่าวเลยไม่ได้ว่าจุดเริ่มต้นมาจากประวัติศาสตร์... คือ ไปรับเอารูปแบบการปกครองของเขามาใช้กับประเทศไทย ซึ่งถือว่าผิดตัวพอสมควร เพราะแท้จริงแล้ว***

ระบบของเขาไม่ใช่ของเรา" หรือในประเทศสหรัฐอเมริกามีรูปแบบการปกครองที่ไม่เหมือนใครจนพัฒนามาสู่การมีผู้นำเป็นคนผิวสี หากย้อนกลับไปกล่าวถึงเรื่องการมีผู้นำเป็นคนผิวสีเมื่อ ๑๐ ปีที่แล้วจะเป็นเรื่องที่มหัศจรรย์มาก ประชาชนคงรับไม่ได้ แต่พอมาถึงวันนี้กลับไม่ใช่แล้ว ประเทศไทยก็เหมือนกันจะเป็นด้วยคนไทยหลายคนที่ได้รับทุนทางรัฐบาล ทุนเล่าเรียนหลวง ทุนส่วนตัว นำเข้าประวัติศาสตร์มาอย่างหลากหลาย คือ ไปรับเอารูปแบบการปกครองของเขามาใช้กับประเทศไทย ซึ่งถือว่าผิดตัวพอสมควร เพราะแท้จริงแล้วระบบของเขาไม่ใช่ของเรา ระบบการปกครองแบบสหรัฐอเมริกาที่เรียกว่า American Political System แตกต่างจากระบบของอังกฤษแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข ซึ่งต้องสำรวม และประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในจารีต ถือว่าเป็นเรื่องจารีตประเพณี และคนอังกฤษเชื่อว่าจะนำพาประเทศไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองได้ในท้ายที่สุด ซึ่งแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาที่จะทำอะไรก็ได้แบบสหรัฐอเมริกา ดังนั้น ตรงนี้จึงเป็นประเด็นที่สังคมไทยต้องเริ่มคิดใหม่ เพราะรูปแบบการปกครองที่เรารับมาใช้ในสังคมไทยนั้น กลับสร้างปัญหาให้เราอย่างมาก

ปัญหาการเชื่อมโยงอำนาจ เรื่องรูปแบบการปกครองในระดับภูมิภาค หากศึกษาอย่างละเอียดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ ๗ พ.ศ.๒๕๕๐ ระบุไว้ชัดเจนว่าราชการส่วนกลางเป็นอย่างไร? ราชการส่วนภูมิภาคเป็นอย่างไร? ท้องถิ่นเป็นอย่างไร? ซึ่งก่อนหน้านี้ก็มักจะเน้นไปที่เรื่องของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หลังจากที่กรมการปกครองได้ทำการอบรมลงไป คำถามที่เกิดขึ้นคือว่าแล้วใครจะช่วยทำหน้าที่เชื่อมโยงอำนาจหรือหากจะเรียกชื่อเต็มยศก็คือ พระราชอำนาจในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อันหมายถึง รัฐบาลที่ถวายสัตย์ทั้ง ๗๕ จังหวัด ใครจะเชื่อมโยงสร้างความเป็นปึกแผ่น ๗๕ จังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแล้ว ๗๕ พระบรมราชโองการประจำปีก็จะหายไป ในขณะที่ฝ่ายผู้ใหญ่บอกว่าประเทศไทยมี ๗๖ จังหวัด แต่เด็กชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายบอกว่า ประเทศไทยมี ๗๕ จังหวัดกรุงเทพมหานครไม่ใช่จังหวัด ผู้ว่า กทม.ฯ ไม่มีคำว่าจังหวัดนำหน้า เพราะปัญหาคือมาจากชื่อ ด้วยเหตุนี้ มาถึงประเด็นที่อาจจะเป็นบทสรุปได้ว่าประเทศของเราเล็ก แต่เคยฟังสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีแสดงปาฐกถาพิเศษของท่านว่าประเทศไทยขอให้เป็นประเทศที่เล็กแต่ขอให้งดงาม คือ Small and Beautiful เพราะถ้า Small and Beautiful แสดงว่าประเทศเรามีการบริหารจัดการเก่ง อัตลักษณ์ของคนไทยที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าพวกเราหลงทาง ตอนนี้ทำได้เพียรภาวนาให้รัฐบาลชุดใหม่ไปให้ถูกทาง

๓.๓.๑๗ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ผลสรุปการสัมมนาเรื่อง"เลือกตั้งผู้ว่าฯ ทางตรง: แนวทางขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ"

อ้างอิงจาก อรทัย ก๊กผล.**เลือกตั้งผู้ว่าฯ ทางตรง: แนวทางขับเคลื่อนสู่ความสำเร็จ.** นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๒.

ปัญหาการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค ผมเห็นด้วยกับการกระจายอำนาจ เห็นด้วยกับการทำให้องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทชัดเจน มีอำนาจครบถ้วนที่จะดูแลพี่น้องประชาชน แต่ว่าโจทย์เรื่องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงเป็นโจทย์ใหญ่ที่สำคัญ ซึ่งเปรียบเทียบกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในความเห็นผมนั้น ผมเห็นว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการจัดระบบโครงสร้าง ระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคำถามที่สำคัญในวันนี้ คือ ถ้าเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงแล้วราชการบริหารภูมิภาคจะไปไว้ที่ใด? แล้ววิธีการได้มาของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างไร? หัวใจสำคัญ คือ ราชการภูมิภาคจะเลิกหรือไม่? และพิจารณาอย่างชัดเจนหรือยังว่าราชการส่วนภูมิภาคหมดความจำเป็น ในเชิงเปรียบเทียบเรามักจะเปรียบเทียบประเทศญี่ปุ่นว่าเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง แต่ขอเรียนว่าเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นไม่มีราชการส่วนภูมิภาค แล้วประเทศญี่ปุ่นถูกกำหนดโดยบริบททางประวัติศาสตร์หลังสงครามซึ่งเป็นการกระจายอำนาจแบบรุนแรง หากเปรียบเทียบกับประเทศไทย เรามีทั้งราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง และมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ผมจำได้ว่าตอนเลือกตั้งนายกทางตรงช่วงแรกมีคนบอกว่าเสือสองตัวอยู่ถ้ำเดียวกันไม่ได้ แต่จริง ๆ ความสำคัญอยู่ตรงที่บอกว่า ถ้าหากพิจารณาในเรื่องอำนาจหน้าที่(Functioning) ที่ชัดเจนแล้ว เสือสองตัวก็สามารถอยู่ถ้ำเดียวกันได้การเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงไม่ใช่มิติที่จะตอบสนองต่อโจทย์ทางการเมืองอย่างเดียวแต่การเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงจะต้องเป็นโจทย์สำคัญที่พูดถึงการปรับโครงสร้างระบบการบริหารราชการแผ่นดิน หมายความว่า จะต้องตั้งคำถามว่าถ้าจะยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคแล้วอำนาจหน้าที่ที่เคยมีอยู่ในราชการส่วนภูมิภาคในท้องถิ่นวันนี้ เราจะให้ใครดำเนินการ? ราชการส่วนภูมิภาคจะถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ไปให้แก่ท้องถิ่นดำเนินการหรือจะรับมาดำเนินการที่ส่วนกลางหรือจะส่งตัวแทนจากส่วนกลางลงไปดำเนินการเช่นเดิม? ยกตัวอย่างเช่น เรื่องงานของตำรวจ วันนี้งานของตำรวจไม่ได้ขึ้นอยู่กับราชการส่วนภูมิภาค แต่ขึ้นกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แม้กระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังสั่งตำรวจไม่ได้ แต่หากถามว่าเราจะเปลี่ยนแปลงให้ไปไกลกว่านั้นได้หรือไม่? ในโจทย์ของสังคมไทยวันนี้ ผมคิดว่าแม้ว่า**รัฐธรรมนูญ**เปิดโอกาสไว้แล้ว แต่ผมไม่แน่ใจว่าได้มีการพิจารณากันอย่างชัดเจนหรือไม่? รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสเพียงเรื่องท้องถิ่นรูปแบบพิเศษสองเรื่อง คือ **มาตรา ๗๘ อนุ ๓** ที่กล่าวถึงว่าจังหวัดใดที่มีความพร้อมสามารถรวมกันเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ ซึ่งเรื่องนี้ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ แต่**รัฐธรรมนูญ**ไม่ได้ระบุว่าให้เลือกผู้ว่าราชการจังหวัด และใน**รัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๘๔** ได้ระบุถึงท้องถิ่นรูปแบบพิเศษซึ่งอาจจะมีโครงสร้างที่ไม่ต้องเป็นสภาก็ได้ แต่

เป็นรูปแบบบริหารหรืออาจจะเป็นรูปแบบอื่น เช่น คณะกรรมการ (Board) ฉะนั้น ในกรอบกฎหมายได้เปิดโอกาสเพื่อให้เป็นพัฒนาการเชิงระบบของท้องถิ่น แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ไปเขียนว่าให้เลิกราชการส่วนภูมิภาค การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงนั้น ผมคิดว่าต้องกลับมาดูเรื่องพัฒนาการ ถ้าจะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสำเร็จหรือเป้าหมายอย่างใดก็ตาม ผมถือว่าต้องค่อยเป็นค่อยไป ต้องเป็นพัฒนาการมากกว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงแบบฉับพลันในกรอบพัฒนาการของการบริหารราชการแผ่นดิน ยังคิดว่าต้องยอมรับว่าในแง่พัฒนาการท้องถิ่นไทยยังมีปัญหาโดยเฉพาะปัญหาการบริหารงานของท้องถิ่น แต่หากถามว่าท้องถิ่นไทยมีพัฒนาการที่ดีขึ้นหรือไม่? ก็ตอบได้ว่าดีขึ้นเพราะฉะนั้นโจทย์ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำถามใหญ่ ๒-๓ คำถามคือ ราชการส่วนภูมิภาคจะคงอยู่ หรือไป? หรือราชการภูมิภาคจะคงอยู่ต่อไปและจะมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร? ประเด็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง ผมคิดว่าเป็นปลายทางของระบบผู้ว่าราชการจังหวัด ในความเห็นส่วนตัวผมอาจจะยังไม่เห็นว่าการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นจะสามารถทำได้ทันที สิ่งที่ควรต้องทำวันนี้คือ ***หนึ่ง*** จำเป็นต้องเร่งเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระจริง ให้มีความสามารถในการจะแก้ปัญหาให้กับพี่น้องประชาชน ทำความชัดเจนเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เราออกแบบไว้อยู่แล้ว ***สอง*** จำเป็นต้องมีการปรับระบบความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะเรื่องอำนาจการกำกับดูแล คือ เรื่องการกำกับดูแลให้กำกับเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาผลประโยชน์

ปัญหาบทบาทและการบริหารงาน คำถามต่อไปก็คือว่าถ้าพัฒนาอีกสิบปีข้างหน้า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีบทบาทชัดเจนในการจัดทำบริการสาธารณะ คำถามก็จะย้อนมาว่าแล้วราชการส่วนภูมิภาคจะมีความจำเป็นหรือไม่? จริงๆ แล้วราชการส่วนภูมิภาคควรต้องเป็นหน่วยงานที่ทำงานด้านเทคนิคเป็นส่วนใหญ่ คือ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุม (Regulator) จะเห็นว่าราชการส่วนภูมิภาคทุกกระทรวงมีแนวโน้มจะฟังท่านอธิบดี แต่ถามว่าการเมืองชอบแบบนี้หรือไม่ ก็ตอบว่าชอบ เพราะสั่งอธิบดีง่ายกว่าสั่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อธิบดีสั่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ เพราะฉะนั้น รัฐมนตรีก็ชอบระบบราชการส่วนภูมิภาค เพียงแต่ว่าวันนี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องยึดเส้นทางเดินนี้อยู่พอสมควร คือ ต้องกลับมาผลักดันเรื่องการคลังอิสระของท้องถิ่น (local finance autonomy) จึงจะทำให้เกิดความชัดเจนว่าบทบาทของท้องถิ่นจะเป็นอย่างไร ที่สำคัญ คือ ราชการส่วนภูมิภาคก็คงมีพัฒนาการต่อไป และอาจจะยังอยู่ ผมเชื่อว่าหลายส่วนราชการจะพัฒนาเป็นแบบมณฑล (regional) คือ ไม่ใช่หน่วยปฏิบัติการ แต่เป็นในแง่ของการบริการ (service) การให้คำแนะนำปรึกษาเชิงเทคนิค(technique) ดังนั้น โจทย์เรื่องของการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรงยังเป็นโจทย์ที่ต้องการความชัดเจนสุดท้าย เราควรพัฒนาเรื่องการกระจายอำนาจเป็นไปตามเส้นทางนี้อีกสัก๑๐ ปี และผมเชื่อว่าจะยังมี

บทที่ ๔
สรุปทิศทาง "เชียงใหม่มหานคร"

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ มีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมในปีพ.ศ.๒๔๔๘ (สุขาภิบาลแห่งแรกในประเทศไทย) นับเป็นการทดลองกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นครั้งแรก แต่หากจะมองถึงความเป็นรูปธรรมที่สุด ก็จะพบว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเริ่มตั้งแต่ปีพ.ศ.๒๔๗๖ เพราะมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ต่อมาพ.ศ.๒๔๘๕ รัฐบาลได้นำเอารูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบสุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๕ ออกมาประกาศใช้อีกครั้ง ตาม พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๘๕ เพื่อให้สามารถจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นได้ง่ายและกว้างขวางขึ้นอีก แม้จะมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นไม่เต็มรูปแบบเท่ากับเทศบาลก็ตาม โดยมีการแก้ไขเรื่อยมาจนถึงพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๘๖ กำหนดให้จัดตั้งเทศบาลขึ้นเป็นหน่วยปกครองตนเองของประชาชน แบ่งออกเป็น ๓ ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

พ.ศ.๒๔๘๘ ฯพณฯ จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น มีนโยบายให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นในประเทศไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๒/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ.๒๔๘๘ เรื่องการจัดตั้งสภาตำบลทั่วประเทศ จำนวนกว่า ๔,๘๐๐ แห่ง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลได้ตรา**พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๘๘** ขึ้นด้วย เพื่อจัดตั้งตำบลที่เป็นชุมชนขนาดใหญ่ขึ้นเป็น **"องค์การบริหารส่วนตำบล"** เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่ง นับว่าเป็นการจัดตั้งองค์กรระดับตำบล เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และฝึกปฏิบัติประชาธิปไตยทั่วประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก แต่ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นนิติบุคคลนี้ถูกยกเลิกหมด เพราะความไม่พร้อมต่างๆ ทั้งด้านรายได้และบุคลากร จึงคงเหลือแต่สภาตำบลเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้ง**องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)** ขึ้นเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตาม**พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘** โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสภาเลือกตั้งจากประชาชน (ตาในปัจจุบันมี อบจ. ในทุกจังหวัดๆ ละ ๑ แห่ง รวม ๗๖ แห่ง ตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ โดยมีฐานะนิติบุคคล และมีพื้นที่รับผิดชอบทั่วจังหวัด โดยทับซ้อนกับพื้นที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด

นั้น) นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีการจัดตั้ง**การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ** ได้แก่ **กรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘** ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และ **เมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑** ตาม พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ต่อมา พ.ศ.๒๕๓๗ รัฐบาลที่มี ฯพณฯ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการจัดตั้งสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นนิติบุคคลทั่วประเทศตาม**พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗** ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๗ มีผลให้ยกเลิกสภาตำบลที่มีอยู่เดิมทั้งสิ้น และเกิดมีสภาตำบลขึ้นใหม่ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ.๒๕๓๘ เป็นต้นมา จำนวน ๖,๒๑๖ แห่ง และมีสภาตำบล (ที่มีรายได้ถึงเกณฑ์กำหนดเฉลี่ย ๓ ปี ย้อนหลัง ไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท) จัดตั้งขึ้นเป็น**องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)** มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๖๑๘ แห่ง ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ.๒๕๓๘เป็นต้นมา

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งหมด ๗,๘๕๓ แห่ง แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๖ แห่ง เทศบาล ๒,๒๘๓ แห่ง แบ่งเป็น เทศบาลนคร ๓๐ แห่ง เทศบาลเมือง ๑๗๒ แห่ง เทศบาลตำบล ๒,๐๘๑ แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล ๕,๔๘๒ แห่ง ส่วนรูปแบบพิเศษ ยังคงมีเพียง ๒ แห่งคือ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา **(ข้อมูล ณ วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ รวบรวมโดย : สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)** ตลอดระยะเวลากว่า ๓๐ ปีที่ผ่านมายังไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งใหม่เพิ่มขึ้นเลย จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ กระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองแม่สอด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเทศบาลนครแม่สอด รวมถึงการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ. .... ประกอบด้วย ๖ หมวด ๑๑๐ มาตรา เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๓ ความน่าจะเป็นก็คือ **นครแม่สอด** ได้ยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งล่าสุดของประเทศไทยแล้ว แต่ในความเป็นจริง มิได้เป็นเช่นนั้น และไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม ยังคงไม่มีการจัดตั้ง นครแม่สอด ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแห่งล่าสุด

โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น ๓ รูปแบบ คือ**การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค**และ**การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** ส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากโครงสร้างดังกล่าวเน้นไปที่การรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ เนื่องจากต้องการรักษาความมั่นคงของชาติ จึงทำให้เกิดปัญหาตามมาอย่างมากมายในระดับท้องถิ่นนั้น เพราะไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่น ได้แก่ **ปัญหาทางด้าน**

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ปัญหาทางด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซ้อนทับกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทั้งเรื่องอำนาจ ภารกิจ งบประมาณและการประสานงาน **ปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป** มีความพยายามของฝ่ายการเมืองและฝ่ายปกครองที่จะเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ**ปัญหาทางด้านการกำหนดนโยบายและแผนที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หรือปัญหาการไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้จริง** ภารกิจที่ถ่ายโอนให้กับ อปท. และงบประมาณที่จัดสรรให้แต่ละท้องถิ่นยังไม่มีความเหมาะสม ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ นอกจากนี้ยังพบว่า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ยังไม่สามารถตอบสนองเจตนารมณ์ของกระจายอำนาจที่ได้วางไว้ มิหนำซ้ำยังถูกแรงต่อต้านจากกระทรวงมหาดไทย หรือสมาคมนักปกครอง ฯลฯ ตลอดจนมีการพยายามเพิ่มอำนาจของราชการส่วนภูมิภาค เช่น หลังการรัฐประหาร ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ มีการขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านและวิธีการได้มาของกำนันแทนที่จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนกลับให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองเป็นต้น

หากพิจารณากันอย่างเป็นธรรมจะพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความก้าวหน้าขึ้นมากจากในอดีต ดังจะเห็นได้จากประเด็นต่อไปนี้ ๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มมีการพัฒนาที่ดีขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาประสิทธิภาพการทำงานและการจัดการบริการสาธารณะ เพราะคุณวุฒิของบุคคลากรที่สูงขึ้นและมีการนำเทคโนโลยีใหม่เข้ามาใช้มากขึ้น ๒. ประชาชนในท้องถิ่นมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น โดยเฉพาะการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น ผ่านทางสภาท้องถิ่น หรือผ่านทางการเมืองภาคประชาชน ๓.ทัศนคติของบุคลากรในกระทรวงทบวง กรม เริ่มเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น เพราะจะเห็นได้จากแรงต่อต้านในเรื่องนี้ลดน้อยลงเมื่อมีการรณรงค์ร่าง พรบ.ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร โดยภาคประชาชน แม้ว่าจะมีเนื้อหาที่ต้องการให้ยกเลิกราชการส่วนภูมิภาค เหลือเพียงราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ๔. เจตนารมณ์ทางการเมืองของภาครัฐมีความชัดเจนมากขึ้น เห็นได้จากการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญพ.ศ.๒๕๔๐ กำหนดให้เพิ่มรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นร้อยละ ๓๕ ในปีพ.ศ.๒๕๔๙ และบทบาทหน้าที่ท้องถิ่นมีความชัดเจนมากขึ้น ดังนั้นการรณรงค์สนับสนุนให้มี พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานครได้ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องและจับจ้องความเคลื่อนไหวของ “เชียงใหม่มหานคร”จากทุกภาคส่วน ทั้งภาคประชาชนในพื้นที่และต่างพื้นที่ ตลอดจน ภาครัฐและสื่อมวลชน

ไพสิฐ พานิชกุล (๒๕๕๓) นำเสนอแนวคิดที่สำคัญพื้นฐานประการแรกคือ **“แนวคิดการเสริมสร้างพลังอำนาจให้แก่องค์กรชุมชนท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการตนเอง” (Empowerment**

for Community-Self Management) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งหรือได้รับอิทธิพลจาก ๓ แนวคิดหลัก ดังนี้ **๑.แนวคิดเรื่องประชาสังคม(Civic Society)** เป็นจิตนาการที่ต้องการที่จะสร้างเจตจำนงร่วมของประชาชนที่ต้องการอยู่ร่วมกันด้วยความรับผิดชอบต่อตนเอง แต่ละคนในชุมชน หรือตัวชุมชนเอง ตลอดถึงคนทุกระดับในสังคมต่างมีหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกัน **๒.แนวคิดเรื่องการเมืองภาคพลเมือง(Civic Politic)** เป็นแนวคิดที่ต้องการเปิดพื้นที่ให้มีปฏิบัติการจริงของภาคพลเมืองที่มีสำนึกในทางการเมืองอีกแบบหนึ่งหรืออีกชุดหนึ่งที่แตกต่างไปจากประชาชนที่อยู่ในฐานะผู้ถูกปกครองในรูปแบบความสัมพันธ์ แบบ ไพร่ - ฟ้า ก็ดี ในรูปแบบรัฐอุปถัมภ์ก็ดีดังนั้น การเมืองภาคพลเมืองจึงเน้นที่พื้นที่ทางการเมืองซึ่งหมายถึงอำนาจสาธารณะหรืออำนาจที่เป็นของส่วนรวม ซึ่งปรากฏเป็นพื้นที่ในรูปธรรมอาทิ เช่น พื้นที่หน้าหมู่ ที่สาธารณะประโยชน์ ซึ่งพื้นที่ต่างๆเหล่านี้คือพื้นที่ซึ่งประชาชนดูแลรับผิดชอบ ใช้สอยได้รับประโยชน์ มาเป็นเวลานานจนเกิดหลักการในการบริหารจัดการในลักษณะข้อห้าม ความเชื่อ กลไกภายในชุมชน ระบบความสัมพันธ์เพื่อจัดสรรแบ่งปันหน้าที่และผลประโยชน์ที่สมาชิกแต่ละคนจะได้รับ ดังนั้นแนวคิดเรื่องการเมืองภาคพลเมืองจึงเป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญที่จะยกระดับเปลี่ยนแปลงและปะทะกับแนวคิดเรื่องการเมืองของผู้แทน และการเมืองภายใต้ระบบราชการแบบรวมศูนย์ **๓. แนวคิดเรื่อง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)** เป็นแนวคิดที่ต้องการให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการในการสร้างและจัดความสัมพันธ์ในสองแนวของความสัมพันธ์ ความสัมพันธ์ในแนวแรก เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกลุ่มต่างๆที่อยู่ภายในชุมชน และระหว่างชุมชนต่างๆที่อยู่ในพื้นที่บริเวณเดียวกัน หรือข้ามพื้นที่ไปยังชุมชนในพื้นที่อื่นๆหรือไปยังกลุ่มชุมชนอื่นๆ ที่มีความคิดวัตถุประสงค์ และแนวทางในการดำเนินการเช่นเดียวกันในลักษณะของแนวร่วม เครือข่าย หรือเป็นพันธมิตรกัน ความสัมพันธ์ในแนวที่สอง เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ชุมชนกับ รัฐ หรือกลุ่มองค์กรอื่นๆ (ที่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกันหรือขัดแย้งกันหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อชุมชน) ความสัมพันธ์ในแนวนี้มักจะถูกมองว่า ชุมชนด้อยกว่า อำนาจน้อยกว่าไม่มีพลังอำนาจต่อรอง อีกทั้งแนวคิดเรื่อง **หลักธรรมาภิบาลสำหรับการจัดการตนเองของชุมชนท้องถิ่น (Good Governance for Community – Self Management)** ก็เป็นการขยายความจากหลักการทั่วไปของหลักธรรมาภิบาลที่มีการกล่าวถึงในเวลานี้ แต่หลักการนี้แม้จะเข้ามาเผยแพร่ในเชิงแนวคิดนับตั้งแต่ประเทศประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ในขณะนั้น หลักการเรื่องธรรมาภิบาลมักจะมุ่งเน้นไปสู่การป้องกันแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชั่นในด้านต่างๆ ในทุกๆ ระดับ ทั้งในการคอร์รัปชั่นที่เกิดขึ้นใน ภาครัฐ ภาคเอกชน และที่เกิดจากการร่วมมือกันทุจริต ดังนั้น จุดเริ่มต้นของความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาล จึงถูกมองด้วยกรอบคิด หรือสายตาที่เป็นคู่ตรงข้ามกับเรื่องที่เลวร้าย ในขณะเดียวกัน การมองหลักธรรมาภิบาลที่เป็นภาพประกบคู่กับปัญหา

การคอรัปชั่น ทำให้โลกทรรศน์ในการมองในระยะต้นๆอย่างน้อยๆในทศวรรตที่ผ่านมาจึงไม่ถูกพัฒนาไปในทางด้านอื่น เช่น หลักธรรมาภิบาลในฐานะที่เป็นหลักการในเชิงเนื้อหาของความเป็นประชาธิปไตยของระบบการเมืองการปกครอง หลักธรรมาภิบาลในภาคเอกชนที่มีหน้าที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อสังคม ดังนั้นหลักธรรมาภิบาลในยุคปัจจุบัน จึงต้องอยู่ในฐานะที่เป็นหลักการของการอยู่ร่วมกันอย่างรับผิดชอบของทุกคนในสังคม

ไชยรัตน์ เจริญสินโอพาร (๒๕๔๐) กล่าวถึง แนวคิด**ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement)** ว่าปฏิเสธวิธีการที่ใช้ความรุนแรงและเป้าหมายของการต่อสู้เรียกร้องก็ไม่ใช่เพื่อการช่วงชิงอำนาจรัฐ ดังที่นิยมคิดหรือกระทำกันในแวดวงของการเมืองแบบเก่า ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่คือ ตัวอย่างรูปธรรมหนึ่งของการเมืองแบบใหม่หรือการเมืองภาคประชาชนในฐานะที่เป็นตัวแสดงหรือผู้กระทำทางการเมือง ไม่นิยมใช้ความรุนแรง แต่มีลักษณะ คือ การสร้างวัฒนธรรมการต่อต้าน ขัดขืน โดยมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลายมาก เช่น เพื่อระดมความรู้ ยกระดับจิตสำนึก การรับรู้ของประชาชนในเคลื่อนไหว หรือเพื่อสร้างแนวคิดใหม่ เพื่อเรียกร้องให้หน่วยงานรัฐรับทราบหรือรับผิดชอบต่อการกระทำที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือสังคมในวงกว้างมิใช่ทำตามอำเภอใจหรือล่วงละเมิดอำนาจของตนเอง เป็นการเคลื่อนไหวที่ต้องการจะอุดช่องว่างในส่วนที่รัฐและองค์กรระหว่างประเทศทำไม่ได้หรือไม่มีความต้องการจะทำหรือการเรียกร้องให้ประชาชนเข้าไปมีบทบาทในระดับของการตัดสินใจในองค์กรและสถาบันที่จัดระเบียบสังคม

เป้าหมายที่สำคัญของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่คือ กระตุ้นความตื่นตัวและจิตสำนึกทางการเมืองของผู้เข้าร่วมจากกิจกรรม เกิดการกระตุ้นให้เกิดจิตสำนึกและการตื่นตัวเรื่องนั้นๆ เกิดความหวงแหนท้องถิ่นและเกิดสำนึก **"ความเป็นเจ้าของ"** เปลี่ยนแปลงในเรื่องความเข้าใจของสังคมหรือสถาบันพื้นฐานของสังคมซึ่งส่งผลกระทบ ระหว่างรัฐกับประชาชน ที่สำคัญการเข้าร่วมขบวนการก็ส่งผลต่อตัวผู้เข้าร่วมได้อย่างสำคัญและก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานบางอย่างในประเทศหรือท้องถิ่น ซึ่งเปลี่ยนแปลงทั้งทางสังคมและวัฒนธรรม รวมถึงการเมืองการปกครอง

กรอบคิด**ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (New Social Movement)** ได้กล่าวถึง โครงสร้างการเคลื่อนไหวที่ต้องเกิดขึ้นจากภาคประชาชนหรือองค์กรอิสระที่ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐ เป้าหมายของการเคลื่อนไหวทางสังคมรูป แบบใหม่ ***ต้องเป็นการขับเคลื่อนของภาคประชาชนที่ต้องการให้เกิดสำนึกความเป็นพลเมืองของพื้นที่นั้นๆ*** และก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อที่จะใช้พลังของประชาชนเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือสถาบันพื้นฐานทางสังคม กระบวนการเคลื่อนไหว ที่ต้องไม่ใช้ความรุนแรงหรือวิธีการที่ผิดกฎหมาย แต่ต้องใช้

ยุทธศาสตร์ในการเคลื่อนไหวที่มีแบบแผนและแนวทางในการรวบรวมประชาชนให้มีแนวคิดหรือเจตนารมณ์ร่วมกัน อีกทั้งยังต้องอาศัยปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการขับเคลื่อน เช่น ปัจจัยภายในตัวผู้ขับเคลื่อนซึ่งมีสำนึกความเป็นพลเมืองสูงและปัจจัยภายนอก เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สอดคล้องกับการเคลื่อนไหว **"จังหวัดจัดการตนเอง"** ต้องการให้ประชาชนในทุกๆ ระดับในสังคมมีสำนึกพลเมืองในการแสดงความ **"เป็นเจ้าของ"** ท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ไม่เพียงแต่การเสนอความคิดเห็นหรือถกเถียงกันในกลุ่มย่อย แต่ต้องผลักดันฐานความคิดของประชาชนทุกระดับให้มีพลังในการขับเคลื่อน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดและกลั่นกรองแนวทางในการแก้ปัญหาที่ภาคประชาชนท้องถิ่นได้ตระหนักมาโดยตลอด ขบวนการเคลื่อนไหว "จังหวัดจัดการตนเอง" ได้แสดงให้เห็นรูปธรรมของการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารและปกครองท้องถิ่นได้ชัดเจนที่สุด และเมื่อภาคประชาชนเข้มแข็งและมีองค์ความรู้ความคิดที่หลากหลาย รอบด้านแล้วนั้น จะก่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนซึ่งเป็นพลังที่สามารถจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองและบริหารราชการไทย โดยสามารถขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง "จังหวัดจัดการตนเอง" ให้เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถสร้างประชาธิปไตยให้มีความเข็มแข็งมากขึ้นในประเทศไทย

พ.ศ. ๒๕๓๓ **ศาสตราจารย์ดร.ชเนศวร์ เจริญเมือง** อดีตอาจารย์สังกัดสำนักวิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ **และอดีตที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ** เป็นผู้ริเริ่มนำเสนอ**ประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่** เพื่อมุ่งเน้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ แต่เรียกว่าเป็นการต่อสู้อย่างโดดเดี่ยวเพราะมีแรงต้านจากข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เวลาผ่านมากว่า ๒๐ ปี จนเมื่อต้นปีพ.ศ.๒๕๕๑ มีการนำเสนอรูปแบบของแนวคิด**"จังหวัดจัดการตนเอง"** ที่เกิดจาก*การนำแนวคิด "การพึ่งตนเอง" ในเรื่องเกษตรชุมชน เช่น ป่าชุมชนและเกษตรทางเลือก ซึ่งเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมายาวนานและกระจายอยู่ทั่วประเทศ ร่วมกับ การนำบทเรียน จากวิกฤติทางการเมืองในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๗– ๒๕๔๘* เข้ามาเป็นประเด็นในการพูดคุยกันในเวทีย่อยๆ ของภาคส่วนต่างๆ ที่เคลื่อนไหวเพื่อพัฒนาสังคม เช่น คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช) และสถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) และ นักวิชาการอิสระต่างๆ ซึ่งแลกเปลี่ยนความคิดกันในเรื่องของการพึ่งตนเองและการแก้ปัญหาทางการเมือง ต้นปีพ.ศ. ๒๕๕๒ เริ่มมีการหยิบยกกระแส**แนวคิด "การจัดการตนเอง"** ขึ้นมาเป็นประเด็นแลกเปลี่ยนในเวที จากความร่วมมือของ**สถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.)** ร่วมกับ**คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช ภาคเหนือ)** และ**กลุ่มนักวิชาการอิสระในภาคเหนือ** จัดเวทีขับเคลื่อนพัฒนาการเมือง เพื่อแลกเปลี่ยนในประเด็น ของการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเวทีนั้นได้พูดถึง

แนวคิดปฏิรูปประเทศเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นขึ้น เนื่องจากผู้ร่วมเวทีมีการแลกเปลี่ยนกันถึงการเมืองและการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีปัญหาอย่างต่อเนื่อง จึงเกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างกัน โดยนำแนวคิด การพึ่งตนเองมาบูรณาการใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ยังไม่มีการเคลื่อนไหวแต่อย่างใด เนื่องจากยังขาดงบประมาณสนับสนุนและขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนเท่าที่ควร

ประกอบกับ**กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘(๓)** ***"การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น....รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น"*** *และมาตรา ๑๖๓* ***"ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้"*** จึงเป็นที่มาของแนวคิดเรื่อง **เชียงใหม่มหานคร...จังหวัดจัดการตนเอง** ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

พ.ศ.๒๕๕๒ สถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) ร่วมกับคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ (กป.อพช) จัดเวทีแลกเปลี่ยนร่วมกันในภาคเหนือที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการนำเสนอเรื่อง **"การจัดการตนเอง"** ในประเด็นของอำนาจท้องถิ่น การกระจายอำนาจ ในระดับจังหวัด รวมถึงแนวคิด **"จังหวัดบูรณาการ"** ซึ่งเป็นกระแสการเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ซึ่งเป็นเพียงการร่างแผนโดยท้องถิ่น เรียกว่า **"แผนประชาชน"** เสนอผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ไม่เห็นเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร เพราะปัญหาที่พบคือ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่พ้นวาระ แผนฯดังกล่าวก็ตกไป ขาดการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง แต่อย่างไรก็ตามพบว่า นโยบาย "จังหวัดบูรณาการ" ก่อให้เกิดกระแสตื่นตัวเรื่องการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดมากขึ้น รวมทั้งมีนักวิชาการที่มีประสบการณ์การศึกษาจากต่างประเทศ นำเสนอแนวคิดการบริหารจัดการท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยจากประเทศที่มีความมั่นคงทางการบริหารจัดการ เช่น เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ฝรั่งเศสและอังกฤษ มาเป็นกรอบคิดในการสร้างรูปแบบที่เหมาะสมกับการบริหารท้องถิ่นของไทย ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จในระดับจังหวัด เป็นการแก้ไขปัญหาในเชิงพื้นที่ โดยเห็นว่าท้องถิ่นควรจะขยายอำนาจให้ใหญ่ขึ้นไปสู่ ระดับจังหวัด และในช่วงของวิกฤตการณ์ทางการเมืองในปี พ.ศ.๒๕๕๒ เป็นต้นมาซึ่งได้เกิดวิกฤตการณ์ความขัดแย้งอย่างรุนแรงของเสื้อสีต่างๆ หลังเหตุการณ์รัฐประหาร ซึ่งเป็นผลทำให้ **เครือข่ายบ้านชุ่มเมืองเย็น (Peaceful Homeland Network)** เกิดขึ้นเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มเสื้อสีเหลืองและเสื้อสีแดง อันเนื่องมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น พยายามที่จะเดินทางมาประชุมหอการค้าทั่วประเทศที่จัดขึ้นที่เชียงใหม่

ซึ่งถือว่าเป็นพื้นที่ของคนเสื้อแดง ทำให้ต้องใช้กำลังตำรวจและทหารจำนวนนับหมื่น เพื่อเตรียมการณ์ในการรักษาความปลอดภัย สำนักข่าวทั้งในและต่างประเทศต่างรายงานว่า เชียงใหม่ตกอยู่ในสภาวะมิกสัญญี ส่งผลให้นักลงทุน นักท่องเที่ยวหดหาย ดังนั้นชาวเชียงใหม่ทั้งเสื้อสีเหลืองและสีแดงต่างก็ได้รับความเดือดร้อน จึงหันหน้ามาพูดคุยกันอย่างไม่เป็นทางการตามร้านกาแฟต่างๆ จนในที่สุดได้มีรวมตัวกันอย่างเป็นทางการ ณ สมาคมนิสิตเก่าจุฬาฯภาคเหนือ ซึ่งในขณะนั้นมีนายชำนาญ จันทร์เรือง ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมฯ และรับหน้าที่ประธานเครือข่ายเป็นผู้ประสานงานเพื่อหลีกเลี่ยงความรุนแรงหรือการปะทะกันภายในจังหวัด ซึ่งในที่สุดนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีก็ได้เลิกล้มความตั้งใจที่จะเข้าร่วมประชุมหอการค้าฯที่เชียงใหม่ แม้ว่าสถานการณ์ความร้อนแรงทางการเมืองได้คลี่คลายลงแล้วก็ตาม แต่การพบปะของเครือข่ายก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง แต่ประเด็นที่นำมาพูดคุยกันนั้นทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าปัญหาทุกอย่างที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและความใหญ่โตของราชการส่วนภูมิภาคที่เทอะทะ เพราะมีขั้นตอนที่มากมาย อีกทั้งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ก็มักถูกโยกย้ายเพราะฝ่ายการเมือง ทำให้อยู่ได้ไม่นานและไม่มีอำนาจที่แท้จริงในการแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของคนในพื้นที่เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถทำหน้าที่ได้เพียงเป็นนายไปรษณีย์เท่านั้น ที่ประชุมจึงเสนอให้ **นายชำนาญ จันทร์เรือง** ประธานเครือข่ายบ้านชุ่มเมืองเย็นและนักวิชาการด้านกฎหมายมหาวิทยาลัยเที่ยงคืน เป็นประธานในการยกร่างกฎหมาย พ.ร.บ.เชียงใหม่มหานคร พ.ศ.....

ต่อมาเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.๒๕๕๔ **คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)**โดยมี**นายอานันท์ ปันยารชุน** เป็นประธานกรรมการปฏิรูป และ **คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.)** โดยมี**ศาสตราจารย์ประเวศ วะสี** เป็นประธานกรรมการสมัชชาปฏิรูปและมีสำนักงานปฏิรูปหรือ สปร. ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ จึงได้มีการเสนอเรื่อง **“จังหวัดจัดการตนเอง”**สู่ สำนักงานปฏิรูป ซึ่งมีแนวทางสอดคล้องและเป็นช่องทางในการปฏิรูปประเทศ ซึ่งได้ออกหนังสือปกสีส้ม **“ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ”** เรื่อง **จังหวัดจัดการตนเอง** จึงได้ถูกบรรจุลงเป็นส่วนหนึ่งของหนังสือปกสีส้ม ในประเด็น การเสริมอำนาจในการจัดการตนเองของท้องถิ่น หัวข้อ **การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น** ซึ่งได้เป็นประเด็นข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ ซึ่งสอดคล้องกับการยกร่าง พ.ร.บ. เชียงใหม่มหานครฯที่ได้ยกร่าง เมื่อเดือนมกราคมพ.ศ.๒๕๕๔

ต่อมา คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) ได้นำประเด็น จังหวัดจัดการตนเอง มาเป็นประเด็นในการเสนอมติและผ่านมาเป็นมติของสำนักงานปฏิรูป คำว่า **“จังหวัดจัดการตนเอง”** จึงกระจายไปในวงกว้างมากขึ้น รวมถึง **สถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.)** และ **สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)** จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการเคลื่อนไหวให้ด้วย เป็นการเพิ่มแนวทางขยายแนวความคิด โดยการดำเนินการจัดเวทีเพื่อขยายแนวความคิดและ

ระดมภาคีในระดับภูมิภาคจนถึงระดับท้องถิ่น ในเวลาเดียวกัน เกิดกระแสการแสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวคิด "จังหวัดจัดการตนเอง" เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด และสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย ได้ออกแถลงการณ์ตอบโต้แสดงความไม่เห็นด้วยกับแนวคิดและหนังสือปกส้มฯ เพราะเล็งเห็นว่า ***ทำให้ขาดเอกภาพในการปกครองประเทศและอาจนำไปสู่การแบ่งแยกดินแดนได้***

ต่อมาสถาบันการจัดการทางสังคม(สจส.) ร่วมกับเครือข่ายขับเคลื่อน ประกอบไปด้วย สภาพัฒนาการเมือง(สพม.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(พอช.) และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ(กป.อพช.ภาคเหนือ) รวมทั้งองค์กรอิสระในพื้นที่ เช่น เครือข่ายบ้านชุ่มเมืองเย็น ภาคีคนฮักเชียงใหม่ สภาองค์กรชุมชน และสถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ร่วมกันผลักดันประเด็น จังหวัดจัดการตนเอง เพื่อประสานงานในการจัดเวที ขยายความรู้ ขยายความคิด แลกเปลี่ยนความรู้และขยายไปยังภาคต่างๆ ของประเทศไทยจังหวัดจัดการตนเองจึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งเมื่อมีการขยายองค์ความรู้และแนวความคิดมาโดยตลอด ก็เริ่มมีกลุ่มประชาชนและเครือข่ายที่เห็นด้วยกับแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง จึงนำไปประยุกต์แลกเปลี่ยนในรูปแบบต่างๆ เช่น พื้นที่จัดการตนเอง จังหวัดปฏิรูป เกิดการขยายองค์ความรู้ไปยังภาคต่างๆ เช่น เวทีประชุมเชิงปฏิบัติการ ในประเด็น **"แนวคิด ยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้ จังหวัดจัดการตนเอง"**

หลังการยกร่าง พ.ร.บ. เชียงใหม่มหานคร จึงได้มีการรณรงค์ใน ๒๕ อำเภอของจังหวัดเชียงใหม่เพื่อนำมาปรับปรุงเนื้อหาของร่าง พ.ร.บ. ทั้งนี้มี**การจัดรณรงค์ครั้งใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๕** ปรากฏว่า ประชาชนชาวเชียงใหม่เข้ามามีส่วนร่วมกันอย่างหนาแน่น เพื่อประกาศเจตนารมณ์โดยใช้สัญญลักษณ์ริบบิ้นหรือธงผ้าสีส้มซึ่งเป็นการรวมหรือสลายสีแดงและเหลืองกลายเป็น**สีส้ม**

ชำนาญ จันทร์เรือง (๒๕๕๕) นำเสนอ**สาระสำคัญร่าง พ.ร.บ.เชียงใหม่มหานคร** คือ

๑) ยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เหลือเพียงราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น เต็มพื้นที่และมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการกำหนดแนวนโยบาย ระเบียบ ข้อบัญญัติการจัดงบประมาณ การคลัง การจัดการบริหารบุคลากรและกลไกโครงสร้างการบริหารงานภายในท้องถิ่นเพื่อการบริหารราชการท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในท้องถิ่นได้ครอบคลุมทุกเรื่อง ยกเว้น ๔ เรื่องหลัก คือ **การทหาร ระบบเงินตรา การต่างประเทศ และการศาล** โดยจัดการปกครองเป็น๒ ระดับ คือ ระดับบน (เชียงใหม่มหานคร) และ**ระดับล่าง (เทศบาล)** ทำให้สามารถดูแลครอบคลุมเต็มพื้นที่ โดยทั้ง ๒ ระดับมีการบริหารงานในลักษณะของการแบ่งหน้าที่การทำงานอย่างชัดเจน โดยการจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น ๒ ระดับ (two tiers) ซึ่งเป็นการประยุกต์มาจากประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีความแตกต่าง

จากกรุงเทพมหานครซึ่งมีระดับเดียว คือรวมศูนย์อยู่ที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร และแตกต่างจากรูปแบบเมืองพัทยาที่กำหนดพื้นที่เฉพาะตรงไข่แดงเท่านั้น แต่เชียงใหม่มหานครนี้จะครอบคลุมเต็มพื้นที่แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะถูกยุบเลิกไป เพราะทุกพื้นที่ของเชียงใหม่ประกอบด้วยคนเชียงใหม่เหมือนกัน เนื่องจากการกำหนดเฉพาะพื้นที่ที่มี ความเจริญทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ส่วนในระดับล่างมีการยกระดับองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดให้อยู่ในรูปแบบเดียวกัน คือ **เทศบาล** ในส่วนของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเดิมสังกัดราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องเปิดโอกาสให้เลือกเองว่าจะกลับไปสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ที่ส่วนกลาง หรือเลือกที่จะอยู่ในพื้นที่ โดยสังกัดกับท้องถิ่นที่มีผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นผู้บังคับบัญชา สำหรับกำนันผู้ใหญ่บ้านก็ยังคงอยู่ต่อไป แต่จะกำหนดบทบาทและหน้าที่ให้ชัดเจนแยกออกจากผู้บริหารท้องถิ่น โดยเพิ่มบทบาทไปในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ในฐานะหัวหน้าฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ของตน เช่นเดียวกับตำรวจซึ่งต้องขึ้นกับท้องถิ่นที่มีผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เช่นในนานาอารยประเทศทั้งหลาย โดยจะยังคงมีกองปราบหรือFBI/DSI ฯลฯ เพื่อปฏิบัติการในกรณีคาบเกี่ยวในเขตพื้นที่หรือเป็นคดีสำคัญ ซึ่งการให้ตำรวจมาสังกัดท้องถิ่นนี้จะทำให้เกิดการคล่องตัวทั้งสายการบังคับบัญชาและงบประมาณที่จะทำให้ตำรวจท้องที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๒) ทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมจริยธรรม โดยมีระบบการตรวจสอบที่มีความเข้มแข็ง และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่างจากโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นทั่วๆไปที่มีเพียง ๒ ส่วนคือฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการสร้างดุลยภาพ ๓ ส่วน จัดโครงสร้างคือ **ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร สภาเชียงใหม่มหานคร** และ **สภาพลเมือง (civil juries)** รวมถึง การสนับสนุนให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจประชาชนโดยตรงในการกำหนดทิศทาง การพัฒนา ตรวจสอบการทำงานหน่วยงาน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับ และเข้าถึงการใช้งบประมาณ ผ่านกระบวนการกลไกต่างๆ อาทิ สภาพลเมือง การไต่สวนสาธารณะ การจัดตั้งกรรมาธิการด้านต่างๆ เช่น การศึกษา เกษตร การจัดการปัญหา หมอกควัน ฯลฯ

๓) การปรับโครงสร้างด้านภาษี โดยภาษีทุกชนิดที่เก็บได้ในพื้นที่จะส่งคืนรัฐบาลส่วนกลางร้อยละ๓๐และคงไว้ที่เชียงใหม่มหานคร ร้อยละ ๗๐

การรณรงค์ครั้งนั้นได้รับกระแสตอบรับอย่างดีจากทั่วประเทศ เนื่องจากมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ทั้ง ๒๕ อำเภอของจังหวัดเชียงใหม่ ต่อร่าง พ.ร.บ.เชียงใหม่มหานคร นอกจากนี้ยังมีประชาชนจาก ๔๕ จังหวัดประกาศตัวเป็นแนวร่วมสนับสนุนเพื่อให้เชียงใหม่เป็นจังหวัดนำร่องของประเทศไทย ส่วนจังหวัดอื่นๆที่มีการขับเคลื่อนในพื้นที่เรื่องต้องการจัดการ

ตนเองบ้าง ได้แก่ **จังหวัดเชียงราย จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดน่าน จังหวัดขอนแก่น จังหวัดนครปฐม จังหวัดปัตตานี** เป็นต้น

จังหวัดจัดการตนเอง ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่สู่การปฏิรูปประเทศไทย

ปัจจุบันแนวคิด "จังหวัดจัดการตนเอง" เป็นการเคลื่อนไหวของขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ในประเทศไทยที่ขยายวงกว้างไปกว่า ๔๕ จังหวัดทั่วประเทศไทย ซึ่งจังหวัดที่ยกขึ้นให้เป็นตัวแบบหรือ Model แนวคิด "จังหวัดจัดการตนเอง" คือ จังหวัดเชียงใหม่ถูกยกให้เป็นตัวแบบ (Model) จังหวัดจัดการตนเอง เพื่อเป็นแบบแผนในการขับเคลื่อนแนวคิดและเป็นรูปแบบที่จะทำให้ภาคประชาสังคมทั่วประเทศ ตื่นตัวในประเด็นดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๒ โครงการเชียงใหม่จัดการตนเองเกิดขึ้นพร้อมกับการขับเคลื่อนตัวแบบเชียงใหม่จัดการตนเองให้เกิดขึ้นจริงในประเทศไทย โดยการรวมภาคีภาคส่วนต่างๆ ซึ่งปัจจุบันได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากองค์กรต่างๆ มากมาย ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ นำโดยเครือข่ายบ้านชุ่มเมืองเย็นร่วมกับเครือข่ายขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเอง องค์กรขับเคลื่อนและสนับสนุนต่างๆ จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองขึ้น โดยเกิดเวทีการประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งก็ได้เครือข่ายขับเคลื่อนรวมถึงนักวิชาการเข้าร่วมในการเวทีอย่างต่อเนื่อง เช่น นายชำนาญ จันทร์เรือง เป็นประธานในการยกร่างพรบ....., ศาสตราจารย์ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมืองซึ่งมีแนวคิดในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดมายาวนาน จึงได้ผนวกแนวคิดดังกล่าวเข้ากับแนวคิดจังหวัดจัดการตนเองขึ้น โดยนำการเลือกตั้งผู้ว่าราชการบรรจุลงในร่างพระราชบัญญัติจังหวัดจัดการตนเองด้วย เรียกว่า **"ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร"** ซึ่งร่าง พ.ร.บ. อยู่ในขั้นตอนของการเสนอให้เป็นกฎหมายตามกระบวนการรัฐสภาต่อไป

การเคลื่อนไหวเพื่อให้จังหวัดเชียงใหม่เป็น Model "จังหวัดจัดการตนเอง" สามารถวิเคราะห์ได้ตามองค์ประกอบของการเคลื่อนไหวตามกรอบคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ดังนี้ โครงสร้างการขับเคลื่อน ได้แก่ องค์กร NGOs ในระดับชาติ เช่น สำนักงานปฏิรูป (สปร.) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) สถาบันการจัดการทางสังคม (สจส.) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) และคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชนภาคเหนือ(กป.อพช.ภาคเหนือ) เป็นต้น ซึ่งให้งบประมาณและความร่วมมือในการจัดเวที รวมถึงองค์กรเคลื่อนไหวทางการเมืองระดับท้องถิ่น เช่น สถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน สภาองค์กรชุมชนจังหวัด บ้านชุ่มเมืองเย็น ภาคีคนฮักเจียงใหม่และสถาบันส่งเสริมการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งให้ความร่วมมือในเวทีขับเคลื่อนและให้การสนับสนุนงบประมาณในบางกิจกรรม สื่อมวลชน เช่น วิทยุชุมชนเชียงใหม่ หนังสือ VCDและแผ่นพับให้ความรู้เรื่อง

"จังหวัดจัดการตนเอง" เว็ปไซต์ www.p-power.org เป็นต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น อบจ. อบต. เทศบาล และภาคธุรกิจ เช่น หอการค้าและผู้ประกอบการภาคเอกชน เป็นต้น

เป้าหมายของการขับเคลื่อน ได้แก่ การสร้างความตื่นตัวและสนใจให้กับชาวเชียงใหม่ในเรื่องของการจัดการตนเอง เข้าร่วมเวทีและการประชุมเชิงปฏิบัติการของจังหวัดจัดการตนเอง เพื่อสามารถนำเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เพื่อสร้างรูปแบบของ จังหวัดจัดการตนเอง กระบวนการการขับเคลื่อน ได้แก่ การประสานพลังเครือข่าย ยกระดับองค์ความรู้เพื่อการจัดการตนเองและขับเคลื่อนทางนโยบายโดยใช้วิธีการ การจัดเวทีขยายองค์ความรู้และความคิดไปในระดับต่างๆทั่วพื้นที่โดยการจัดเวทีขยายความรู้ในระดับจังหวัดและระดับอำเภอเพื่อกระจายแนวคิดไปทั่วพื้นที่เชียงใหม่ การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการในจังหวัดเชียงใหม่เพื่อร่วมกันกำหนดทิศทางและแนวทางการขับเคลื่อนรวมถึงร่วมแก้ไข พรบ.ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น การใช้สื่อต่างๆในการกระจายองค์ความรู้ เช่น การประชาสัมพันธ์ในวิทยุท้องถิ่น อินเตอร์เน็ต จัดทำหนังสือ แผ่นพับและโปสเตอร์กระจายแนวคิด และเมื่อรวบรวมพลังขับเคลื่อนได้แล้ว สุดท้ายคือการรวบรวมความคิดข้อเสนอทั้งหลายขึ้นมาประกอบการยกร่างเป็นพระราชบัญญัติเพื่อสร้างการขับเคลื่อนทางนโยบาย ปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้ขบวนการเกิดขึ้นและขับเคลื่อนได้ ได้แก่ ปัจจัยภายในตัวประชาชน เช่น พฤติกรรมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเชียงใหม่ที่มีการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาสังคมในรูปแบบ NGOs มีการเข้าร่วมเวทีแลกเปลี่ยนความคิด มีการจัดตั้งสภาท้องถิ่นขึ้นและเข้าร่วมโครงการพัฒนาการเมืองในจังหวัดเชียงใหม่จำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงความสำนึกความเป็นพลเมืองของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ ปัจจัยภายนอก เช่น สภาพสังคมเชียงใหม่ที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมากว่า ๗๑๕ ปี และมีความพร้อมและศักยภาพการเคลื่อนไหวและบริหารจัดการภายในท้องถิ่นได้ เช่น โครงสร้างพื้นฐานที่มีความพร้อมสูง จำนวนประชากร ความเข้มแข็งของสื่อสาธารณะและสถาบันการศึกษาที่มีจำนวนมาก สภาพทางวัฒนธรรมเชียงใหม่ ซึ่งมีอัตลักษณ์แบบล้านนาทั้งภาษาเหนือ วัฒนธรรมและประเพณีเฉพาะ สภาพทางเศรษฐกิจมีผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดสูงเป็นอันดับ ๑ ของภาคเหนือ สภาพการปกครองของเชียงใหม่มีทั้งหมด ๒๕ อำเภอ ๒๐๔ ตำบล ซึ่งเป็นโครงสร้างการปกครองที่มีขนาดใหญ่

นอกจากนี้ยังมีจังหวัดที่มีความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนอยู่อีกมากมาย เช่น เชียงราย นครปฐมแม่ฮ่องสอน น่าน และขอนแก่น ดังนี้

จังหวัดเชียงราย คือ มีการเคลื่อนไหวเช่นเดียวกันกับจังหวัดเชียงใหม่ มีการจัดเวทีกระจายความรู้โดย **NGOs ระดับชาติ** มีการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดแผนและมีการประชาสัมพันธ์ในจังหวัดเชียงรายเช่นเดียวกันแต่มีความแตกต่างกันที่ภาคประชาชนระดับท้องถิ่นในเชียงราย เช่น สมัชชาสุขภาพ สภาองค์กรชุมชน ปฏิรูปที่ดิน บ้านมั่นคง สวัสดิการชุมชน

หมอเมือง ศิลปินพื้นบ้าน ลุ่มน้ำ กลุ่มแม่ญิงกับการพัฒนา สื่อชุมชน สภาพัฒนาการเมือง ผู้สูงอายุ ชมรมผู้พิการ อสม. และกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น เป้าหมายของการเคลื่อนไหว คือ การกำหนดประเด็นเป้าหมายในการเคลื่อนไหว จำนวน ๖ ประเด็น ประกอบด้วยประเด็น การจัดการที่ดินทำกิน, ประเด็นการจัดการลุ่มน้ำ ๗ ลุ่มน้ำเชียงราย, ประเด็นจังหวัดจัดการตนเอง โดยชุมชนสวัสดิการ , ประเด็น สุขใจ ไม่คิดสั้น, ประเด็นการเฝ้าระวังทางวัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น และประเด็นสื่อภาคชุมชนท้องถิ่นเพื่อการปฏิรูป

จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีการเคลื่อนไหวเช่นเดียวกันกับจังหวัดเชียงใหม่ แต่มีความแตกต่างกันของ **NGOs ระดับท้องถิ่น** เช่น เครือข่ายเสริมสร้างความเข้มแข็งองค์กรชุมชน จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นแกนนำในการจัดเวทีสัมมนาขยายองค์ความรู้ ประกอบกับเป้าหมายของจังหวัดแม่ฮ่องสอนคือ จัดทำร่างโครงการรณรงค์และส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นจังหวัดจัดการตนเองโดยภาคประชาสังคม จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยจะนำเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เนื่องจากจังหวัดแม่ฮ่องสอน มีความพร้อมที่จะบริหารจัดการตนเองภายในจังหวัดได้ เนื่องจากมีทุนทางวัฒนธรรม ธรรมชาติ และทางสังคมที่เข้มแข็ง

จังหวัดน่าน มีการเคลื่อนไหวเช่นเดียวกันกับจังหวัดเชียงใหม่ แต่มีความแตกต่างกันของ **NGOs ระดับท้องถิ่น** นำโดย **กลุ่มฮักเมืองน่าน** เครือข่ายแผนแม่บทชุมชนพึ่งตนเองตำบลต่างๆ ศูนย์การเรียนรู้ต่างๆ ของจังหวัดน่านและเครือข่ายลุ่มน้ำน่านและการดำเนินการสมานฉันท์กับฝ่ายต่างโดยการลงนามความร่วมมือ เช่น การร่วมมือของผู้ว่าราชการจังหวัดและเทศบาลเมืองน่านร่วมการลงนามบันทึกความร่วมมือโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถให้ชุมชนท้องถิ่นจัดการตนเอง ปี ๒๕๕๔ จังหวัดน่าน เป็นต้น เป้าหมายของการเคลื่อนไหว มีด้วยกัน ๔ ประเด็น คือ ความมั่นคงทางอาหาร, ทรัพยากรธรรมชาติที่ครอบคลุม ดิน น้ำ ป่า และสิ่งแวดล้อม, การท่องเที่ยวและวัฒนธรรม

จังหวัดนครปฐม มีการเคลื่อนไหวเช่นเดียวกันกับจังหวัดเชียงใหม่ แต่มีความแตกต่างกันของ **NGOs ระดับท้องถิ่น** เช่น สภาเด็กและเยาวชน สภาองค์กรชมชน กลุ่มเรารักแม่น้ำท่าจีน โรตารี่นครปฐม เป็นต้น แต่มีเครือข่ายของภาคการศึกษาและเยาวชน จำนวนมาก เช่น มหาวิทยาลัยนครปฐม มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม มหาวิทยาลัยมหิดลและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล เนื่องจากเป้าหมายของจังหวัดนครปฐมคือ การจัดการตนเองให้เป็น **"นครแห่งการอ่านและวิชาการ"** ซึ่งเริ่มมาจากระดับตำบล เช่น ตำบลผาสุก และกระจายไปยังทุกตำบลของจังหวัดนครปฐม เพราะเนื่องจากจังหวัดนครปฐมมีทุนทางวัฒนธรรมสูง ขับเคลื่อนโดยการจัดเวทีขยายแนวคิด "นครแห่งการอ่าน" ไปในระดับอำเภอต่างๆ

จังหวัดขอนแก่น เริ่มเคลื่อนไหวจากระดับท้องถิ่นก่อนโดยเริ่มจากการจัดการตนเองเรื่องของทรัพยากรป่าไม้ ภายหลัง NGOs **ระดับชาติ** ได้เข้ามาขยายแนวความรู้ในเวที **"เสวนาสถานการณ์ปฏิรูปประเทศไทยสู่แนวความคิดยุทธศาสตร์จังหวัดจัดการตัวเอง ภาคอิสาน"** จึงรับแนวคิดนี้ไปเคลื่อนไหวต่อ โดยมี NGOs เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น กลุ่ม กรีนพีซภาคอิสาน ร่วมขับเคลื่อนด้วยเพื่อต้องการให้ขอนแก่นเป็นจังหวัดทรัพยากรและอุตสาหกรรมการเกษตรตามธรรมชาติของประเทศไทย

กรอบคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ได้กล่าวถึง โครงสร้างการเคลื่อนไหวที่ต้องเกิดขึ้นจากภาคประชาชนหรือองค์กรอิสระที่ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐ เป้าหมายของการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ ต้องเป็นการขับเคลื่อนของภาคประชาชนที่ต้องการให้เกิดสำนึกความเป็นพลเมืองของพื้นที่นั้นๆ และก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวเพื่อที่จะใช้พลังของประชาชนเปลี่ยนแปลงหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างหรือสถาบันพื้นฐานทางสังคม กระบวนการเคลื่อนไหวที่ต้องไม่ใช้ความรุนแรงหรือวิธีการที่ผิดกฎหมาย แต่ต้องใช้ยุทธศาสตร์ในการเคลื่อนไหวที่มีแบบแผนและแนวทางในการรวบรวมประชาชนให้มีแนวคิดหรือเจตนารมณ์ร่วมกัน อีกทั้งยังต้องอาศัยปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการขับเคลื่อน เช่น ปัจจัยภายในตัวผู้ขับเคลื่อนซึ่งมีสำนึกความเป็นพลเมืองสูง และปัจจัยภายนอก เช่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สอดคล้องกับการเคลื่อนไหว **"จังหวัดจัดการตนเอง"** ต้องการให้ประชาชนในทุกๆ ระดับในสังคม มี**สำนึกพลเมือง**ในการแสดงความ**"เป็นเจ้าของ"** ท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ไม่เพียงแต่การเสนอความคิดเห็นหรือถกเถียงกันในกลุ่มย่อย แต่ต้องผลักดันฐานความคิดของประชาชนทุกระดับให้มีพลังในการขับเคลื่อน เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดและกลั่นกรองแนวทางในการแก้ปัญหาที่ภาคประชาชนท้องถิ่นได้ตระหนักมาโดยตลอด ขบวนการเคลื่อนไหว "จังหวัดจัดการตนเอง" ได้แสดงให้เห็นรูปธรรมของการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารและปกครองท้องถิ่นได้ชัดเจนที่สุด และเมื่อภาคประชาชนเข้มแข็งและมีองค์ความรู้ความคิดที่หลากหลาย รอบด้านแล้วนั้น จะก่อให้เกิดพลังในการขับเคลื่อนซึ่งเป็นพลังที่สามารถจะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการปกครองและบริหารราชการไทย โดยสามารถขับเคลื่อนเพื่อจัดตั้ง "จังหวัดจัดการตนเอง" ให้เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นและสามารถสร้างประชาธิปไตยให้มีความเข็มแข็งมากขึ้นในประเทศไทย

หลักคิดของจังหวัดจัดการตนเอง คือ ต้องการจะลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงและเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่น เป็นการ"ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน" รูปแบบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้าถึงการอำนาจอธิปไตยได้มากขึ้น ดึงประชาธิปไตยให้เข้ามาใกล้ตัวประชาชนมากขึ้น จะทำให้ประชาชนรับรู้ถึงผลกระทบจากการบริหารท้องถิ่นหรือจากการกระทำใดๆ ในท้องถิ่นของตน เช่น การเลือกตั้งฝ่ายบริหารท้องถิ่น

ถ้าประชาชนเลือกผู้แทนที่ทุจริตหรือไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนจะได้รับผลกระทบชัดเจนกว่าการเลือกตั้งระดับประเทศหรือการเลือกตั้งเพียงบางฝ่ายของราชการท้องถิ่นในปัจจุบัน และการก่อสร้างหรือรื้อถอนสิ่งใดในจังหวัดประชาชนจะรับรู้ถึงผลกระทบมากกว่าในปัจจุบันเพราะงบประมาณในจังหวัดคืองบประมาณของตนเองอย่างชัดเจน จึงกล่าวได้ว่า "จังหวัดจัดการตนเอง" ดึงเอาอำนาจการบริหารและการปกครอง รวมถึงความเป็นประชาธิปไตยเข้ามาใกล้ตัวประชาชนมากขึ้น ทำให้ประชาชนจึงเกิดความสำนึกความเป็นประชาธิปไตยและตื่นตัวกับหน้าที่พลเมืองที่ทุกคนต้องปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้จึงควรจัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดขึ้นมาใหม่ ดังเช่น "จังหวัดจัดการตนเอง" ซึ่งจะเป็นการปฏิรูปประเทศไทย ในเรื่องของโครงสร้าง การปกครองในประเทศไทย ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น วิธีคิดของประชาชนในทุกระดับและปฏิรูปตัวตนของประชาชนให้มีพลังและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นมากมายในท้องถิ่น ที่มี "เจ้าของ" คือประชาชนในท้องถิ่นนั้นเอง

จากการเคลื่อนไหว "จังหวัดจัดการตนเอง" ที่แพร่กระจายไปยังจังหวัดต่างๆ กว่า ๔๕ จังหวัดในปัจจุบัน ทำให้ยิ่งเพิ่มความเป็นรูปธรรมมากขึ้นของการเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารและการปกครองของไทย ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทางในการขับเคลื่อนเพื่อส่งเสริมให้ขบวนการเคลื่อนไหวมีความเข้มแข็งและก่อให้เกิดการปฏิรูปประเทศไทยได้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนและเกิดขึ้นจริงในประเทศไทย ดังนี้

(๑) ขบวนการเคลื่อนไหว "จังหวัดจัดการตนเอง" ควรเสนอของบประมาณจากองค์กรอิสระ หรือ NGOs ระดับชาติให้มากขึ้นรวมทั้ง NGOs ทั่วประเทศ ควรหันมาสนใจในประเด็นดังกล่าวและร่วมกันระดมทุนสนับสนุนการเคลื่อนไหว เพื่อก่อให้เกิดการจัดเวทีและการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการในระดับตำบล ซึ่งเป็นระดับย่อยของท้องถิ่นเพื่อขยายแนวคิดและองค์ความรู้ให้ทั่วถึงทุกพื้นที่ของจังหวัด ควรเริ่มจากจังหวัด เชียงใหม่ซึ่งเป็นตัวแบบของแนวคิด "จังหวัดจัดการตนเอง"

(๒) ควรจัดเวทีรวบรวมเครือข่ายที่เคลื่อนไหว "จังหวัดจัดการตนเอง" ทั่วประเทศมารวมกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการสร้างพลังเครือข่ายให้เข้มแข็งมากขึ้น และปรับแนวทางการเคลื่อนไหวให้สามารถจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองให้เกิดขึ้นจริง

(๓) ควรจัดเวทีแลกเปลี่ยนแนวความคิดกับฝ่ายปกครองในระดับจังหวัดหรือระดับชาติรวมทั้งสมาคมนักปกครอง เพื่อเจรจาแลกเปลี่ยนความรู้และปรับทัศนคติเพื่อลดปัญหาในขั้นตอนการขับเคลื่อนของ "จังหวัดจัดการตนเอง"ได้

(๔) จัดทำโฆษณาและประชาสัมพันธ์ลงในสื่อกระแสหลัก เช่น ช่องโทรทัศน์ฟรีทีวี คลื่นวิทยุส่วนกลางและหนังสือพิมพ์ส่วนกลาง เพื่อกระจายแนวความคิดให้คนทั่วประเทศได้รับทราบและเข้าใจในเป้าหมายของการเคลื่อนไหว

(๕) เร่งจัดทำร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการ ให้สมบูรณ์ เพื่อที่จะสร้างความเป็นรูปธรรมในการเคลื่อนไหว รวมทั้งสร้าง Model จังหวัดจัดการตนเองให้เป็นที่ประจักษ์แก่ประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งจะนำไปสู่การเคลื่อนไหวที่เข้มแข็งขึ้นกว่าเดิมและเกิดขึ้นในจังหวัดอื่นๆ ต่อไป

จังหวัดจัดการตนเองเป็นการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นจากภาคประชาชน ก่อตัวขึ้นเกิดเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดการกระจายอำนาจไปยังประชาชนอย่างแท้จริง เสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยให้แก่พลเมืองภายในประเทศ เกิดสำนึกความเป็นพลเมืองไทย และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารและการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งปัจจุบัน เกิดปัญหาขึ้นอย่างต่อเนื่อง ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างอำนาจดังกล่าวเพื่อก้าวข้ามปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ด้วยวิธีการของประชาชนและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน จึงควรตื่นตัวกับความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ลุกขึ้นมาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น นำเสนอแนวทางและผลักดันเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนของภาคประชาชน เพื่อให้การปฏิรูปเกิดขึ้นจริงในประเทศไทย

ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์ (๒๕๕๕) ได้นำเสนอว่า ความเคลื่อนไหวทางสังคมที่ต้องการให้จังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนดีกว่าในปัจจุบัน ในยกร่างกฎหมาย จังหวัดจัดการตนเองจะมีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น โดย**เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด (เช่นเดียวกับ กทม.)** ในด้านการจัดองค์กรจะมี ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการตนเองซึ่งมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่บริหาร ทั้งนี้ภายใต้การกำกับของ **สภาจังหวัด** ซึ่งมาจากประชาชนเช่นเดียวกัน นอกจากนี้กำหนดให้มี **"สภาพลเมือง"** ซึ่งคาดว่าจะมีหน้าที่กำกับดูแลในชั้นที่สอง ให้คำปรึกษาแนะนำ เป็นตัวแทนของประชาชนและสะท้อนปัญหาหรือความต้องการในแต่ละเขต ภายในจังหวัดมีเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหนึ่ง (หลายสิบหรือนับร้อยแห่ง) จะมีสถานะอย่างไร? องค์กรเหล่านี้ยังดำรงอยู่และทำงานเหมือนเดิม หมายถึงโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นสองชั้น ระนาบบนคือ **จังหวัดจัดการตนเอง** ระนาบล่างคือ **เทศบาล** หรือ **อบต.** การจัดโครงสร้างท้องถิ่นแบบสองระนาบ มีตัวอย่างที่พบเห็นทั่วไป เช่น รัฐบาลมณฑลของประเทศจีน หรือ "จังหวัด" (Prefecture)ของญี่ปุ่น พร้อมกันนี้ได้วิเคราะห์จุดอ่อนของการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครคือ๑.กทม.มีระบบจัดการสองชั้นคือ สำนักผู้ว่าราชการ กทม. ดูแลพื้นที่ทั้งหมด และสำนักงานเขต กทม.จำนวน ๕๐ เขต โดยจัดสรรงบประมาณของสำนักงานเขต เพื่อการดูแลและจัดบริการสาธารณะภายในเขตดูเหมือนทำงานได้ แต่ก็พบว่ามี

อุปสรรค และจุดอ่อนที่สมควรจะนำมาปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ของกทม. ถูกจำกัดเนื่องจากความทับซ้อนขององค์กร และอำนาจหน้าที่ เช่น การบริหารการขนส่งมวลชน (รถเมล์) การประปา ฯลฯ ไม่ได้ขึ้นกับ กทม. มีเจ้าภาพจำนวนมากเกินไป ตัวอย่างได้แก่ การที่ กทม.มีความประสงค์จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย ซึ่งในตัวอย่างต่างประเทศค่าบำบัดน้ำเสียจะนับรวมอยู่ในค่าน้ำประปา แต่ในกรณี กทม. หากชาวบ้านได้รับใบแจ้งหนี้น้ำประปากับใบแจ้งหนี้ค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย โดยที่ต่างคนต่างเก็บ ก็คงจะพอมองเห็นปัญหาที่จะตามมาได้ ๒. เพื่อให้การทำงานร่วมกันหรือร่วมลงทุนระหว่างจังหวัดจัดการตนเอง กับเทศบาล และ อบต. เกิดขึ้นจริงจัง เช่น การกำจัดขยะ การลงทุนกิจการประปา หรืออื่นๆ โดยทำในรูปของ**"สหการ"** (Syndicate) เช่นตัวอย่างการจัดสหการในประเทศฝรั่งเศส มีการจัดตั้งและจดทะเบียนเป็นกิจการร่วมทุน ร่วมรับผิดชอบจะทำให้ความร่วมมือระหว่างอปท. ก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่ง ๓. ด้านการคลังและงบประมาณ ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต. ต่างมีงบประมาณของตนเอง และเป็นองค์กรนิติบุคคลอยู่แล้ว อาจไม่ต้องเปลี่ยนแปลงอะไรมากนัก ดังนั้นเพื่อให้ท้องถิ่น ก้าวไกลเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงควรรวมงบประมาณของทุกแห่งและบริหารจัดการแบบบูรณาการร่วมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้มีข้อเสนอแนะว่า องค์กรท้องถิ่นในอนาคตควรจะทำงานเชิงรุกในลักษณะร่วมกันกับเทศบาลในประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เมืองแม่สอดร่วมลงทุนเมืองเมียวดีของพม่า จัดการการขนส่งทางบกหรือทางน้ำ หมายถึงการลงทุนจัดบริการสาธารณะท้องถิ่นร่วมกับองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศเพื่อนบ้านที่พื้นที่ติดต่อกัน และการคลังท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เป็นประเด็นที่น่าสนใจ และประสงค์จะเห็นท้องถิ่นไทยทำงานเข้มแข็งทำนองเดียวกับตัวอย่างของประเทศจีน ญี่ปุ่น ฯลฯ จีนเป็นตัวอย่างประเทศที่รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจการคลังและงบประมาณสูงมาก คือ รายจ่ายโดยรัฐบาลท้องถิ่นนั้นมีขนาดใหญ่กว่ารัฐบาลกลาง สัดส่วนโดยประมาณคือ ๗๐:๓๐ หมายถึงรัฐบาลท้องถิ่นใช้จ่ายเงิน (จัดบริการสาธารณะ) ร้อยละ ๗๐ ในขณะที่รัฐบาลกลางใช้จ่ายเงินส่วนที่เหลือคือร้อยละ ๓๐ เท่านั้น ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้เจ้าพนักงานที่สังกัดรัฐบาลท้องถิ่นของจีนมีจำนวนมากกว่า ๔๐ ล้านคน เปรียบเทียบกับเจ้าพนักงานที่สังกัดรัฐบาลกลางของจีน ๔ ล้านคนโดยประมาณ (รวมทหาร) ในบางมณฑลของจีนมีสำนักงานลงทุนที่สังกัดรัฐบาลมณฑล ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา เจรจาต่อรองกับหน่วยธุรกิจที่ประสงค์จะไปลงทุนในจีน รวมทั้งการเจรจาต่อรองสิทธิประโยชน์ด้านภาษี ในประเทศญี่ปุ่นก็คล้ายๆ กับจีน รัฐบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นใช้จ่ายเงินราวร้อยละ ๕๕ ในขณะที่รัฐบาลกลางใช้จ่ายเงินคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๕ หลักคิดคือต้องการให้จังหวัดจัดการตนเองและเทศบาลของไทยในอนาคต ไม่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากเกินไป (ปัจจุบันเงินอุดหนุนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๔๐-๕๐ ของรายได้ท้องถิ่น เสนอว่าถ้าปฏิรูปการคลังโดยท้องถิ่นไม่ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนก็จะดี หรือพึ่งพิงแต่น้อย ร้อยละ ๑๐-๒๐

การบริหารท้องถิ่นจะมีอิสระกว่าปัจจุบัน) หนทางแรก โดยการขยายฐานภาษีและแหล่งรายได้ของท้องถิ่น เช่น จัดเก็บภาษีเสริมจากเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล (ตัวอย่างของประเทศจีน tax rebate = ๔๐% คือภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ส่งคืนรัฐบาลท้องถิ่น ๔๐%) หรือ ภาษีทรัพย์สิน (นครเซี่ยงไฮ้ได้ผลักดันภาษีทรัพย์สินจัดเก็บในอัตรา .๕% ถึง ๑.๒% อีกเมืองหนึ่งที่จะจัดเก็บคือนครชองกิง) หนทางที่สอง คือ ปรับโครงสร้างภาษีแบ่งให้เหมาะสม (หมายเหตุ ภาษีสุรา ภาษียาสูบ ปัจจุบันแบ่งให้ท้องถิ่นร้อยละ ๑๐ คนท้องถิ่นเห็นว่าไม่ยุติธรรม และไม่สอดคล้องกับยุคสมัย บางท่านเสนอสัดส่วนร้อยละ ๕๐-๕๐ คือรัฐบาลควรจะได้ครึ่งหนึ่ง ท้องถิ่นได้ครึ่งหนึ่ง ในด้านการจัดเก็บนั้น เป็นอีกเรื่องหนึ่ง สุดแท้แต่ว่าใครเหมาะสม หน่วยงานของรัฐจัดเก็บ หรือว่าองค์กรท้องถิ่นเป็นหน่วยจัดเก็บ หรือว่าจ้างให้เอกชนจัดเก็บแทน เป็นต้น

ผู้วิจัยเห็นสอดคล้องกับประเด็นที่ถูกนำเสนอไว้ในเว็ปไซด์ **จังหวัดจัดการตนเอง.net** หรือ **p-power.org** ว่า ***"ทำไม เชียงใหม่ต้องจัดการตนเอง"*** กล่าวคือ ภายใต้การปกครองแบบรวมศูนย์การบริหารราชการโดยรัฐส่วนกลาง สร้างภาระให้กับคนในระดับล่าง รัฐทำหน้าที่ในการดูดเอาผลประโยชน์ ดูดเอาทรัพยากรทั้งหลายจากท้องถิ่นไป เช่น การจัดเก็บภาษี ปีพ.ศ. ๒๕๕๓ จังหวัดเชียงใหม่เสียภาษีให้กับรัฐบาลกลางประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ล้านบาท และได้รับคืนมาให้ท้องถิ่นเชียงใหม่บริหารจัดการเองประมาณ ๔๐,๐๐๐ ล้านบาท การจัดการทรัพยากร จากที่ท้องถิ่นเคยจัดการแหล่งน้ำ ป่าไม้เอง รัฐใช้กระบวนการอำนาจทางกฎหมาย อำนาจเงินต่างๆ เข้ามาจัดสรรใหม่ตั้งกรมป่าไม้มาจัดการป่าแทนท้องถิ่น ป่าไม้ก็แทบไม่เหลือ นครเชียงใหม่ในฐานะเอกนครแห่งภูมิภาค เมืองประวัติศาสตร์ ซึ่งมีวัฒนธรรม ประเพณีล้านนาที่มีคุณค่าควรแก่การอนุรักษ์และเป็นเมืองท่องเที่ยวลำดับต้นๆของโลกกลับถูกยัดเยียดความเจริญที่คนท้องถิ่นไม่ต้องการได้แก่ การสร้างสวนสัตว์กลางคืน (ไนท์ซาฟารี) โครงการเมกกะโปรเจ็คต่างๆ หรือ กระเช้าไฟฟ้าขึ้นดอยสุเทพ หรือ ดอยหลวงเชียงดาว ฯลฯ ให้กับคนเชียงใหม่ แทนความหลากหลายทางชาติพันธ์ที่มีมากกว่า ๓๐ กลุ่มชาติพันธุ์ แต่ภาครัฐกลับพยายามที่จะทำให้คนทุกเผ่าพันธุ์ในประเทศเหมือนกันหมด คนเชียงใหม่และชาติพันธุ์ต่างๆ ที่อยู่ในเชียงใหม่ต่างก็มีภาษาของตนเอง แต่รัฐก็บังคับให้ทั้งชนเผ่าและคนพื้นเมืองพูดภาษาไทยกลาง ผู้อาวุโสต่างเล่าว่า สมัยที่เป็นนักเรียนหากพูดภาษาถิ่น (อู้คำเมือง) ในโรงเรียนจะถูกปรับเงิน นอกจากนี้ยังพบว่าอักษรล้านนา ก็เป็นเพียงสัญลักษณ์ให้เห็นในวัด หรือโรงเรียน สถานที่ราชการบางแห่ง เขียนไว้เพื่อใช้กำกับ หรืออธิบายภาษาไทย เป็นต้น เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีการบรรจุภาษาล้านนาไว้ในหลักสูตร ส่งผลให้เด็กและเยาวชนรุ่นใหม่อาจถูกครอบงำโดยมายาคติว่า คำเมืองเป็นภาษาถิ่นที่เชย ล้าสมัย จึงเกิดความอายที่จะพูดภาษาถิ่น จนในยุคสมัยหนึ่ง ศาสตราจารย์คร.ธเนศวร์ เจริญเมือง รณรงค์ให้คนเมืองกลับมาอู้คำเมือง เพื่อให้ฉุกคิดว่า "ป้อก่อเมือง แม่ก่อเมือง ลูกอู้เมืองบะจ้าง???"ในหนังสือเล่มหนึ่ง

ต่อมาในยุคสมัยหนึ่งสภาวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของภาคประชาสังคมโดยแท้ ได้รณรงค์ให้มีการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมประเพณีล้านนา เพราะเป็นหัวใจสำคัญของการท่องเที่ยว เป็นที่มาของการได้ชื่นชมภาพความน่ารักของเด็กนักเรียนในชุดพื้นเมือง หรือเห็นคนทำงานแต่งชุดพื้นเมืองเป็นประจำทุกวันศุกร์ หรือในงานประเพณีต่างๆ นั่นเอง ประเด็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับ **แนวคิดพื้นที่ทางสังคมและการเมืองว่าด้วยอัตลักษณ์** ที่ถูกนำเสนอโดย **นิธิ เอียวศรีวงศ์ (๒๕๓๘)** ว่าหมายถึง มนุษย์มีชีวิตอยู่ท่ามกลางพื้นที่และเวลา ฉะนั้นในทุก ๆ วัฒนธรรม มนุษย์จึงมีความคิดว่าพื้นที่คืออะไร และเวลาคืออะไร แต่ละวัฒนธรรมต่างก็มีคติเกี่ยวกับเรื่องทั้งสองนี้ไม่เหมือนกัน เมื่อคิดว่าชีวิตและเวลาคืออะไรแล้วก็จะจัดวางสิ่งอื่นๆ ทั้งหมด ทั้งที่มีอยู่จริงและอยู่ในจินตนาการให้อยู่ในพื้นที่และเวลาตามความเข้าใจของตน ซึ่งความสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆ ที่ถูกจัดวางนี้มิได้อยู่เป็นธรรมชาติ มนุษย์เป็นผู้กำหนดระบบความสัมพันธ์ว่าสิ่งใดต้องสัมพันธ์กับสิ่งใดและสัมพันธ์กันอย่างไร การที่มนุษย์เป็นผู้กำหนดระบบความสัมพันธ์ของสิ่งต่างๆ เหล่านี้ ทำให้สิ่งต่างๆ มี “ความหมาย”แก่ตนขึ้นมา เมื่อรู้ความหมายของสิ่งนั้นๆ แล้ว มนุษย์ก็จะสามารถจัดการสิ่งนั้นๆ ไปได้ตามแต่กรณีการกำหนดพื้นที่และระบบความสัมพันธ์ของมนุษย์นั้นเชื่อกันว่าเริ่มตั้งแต่สังคมมนุษย์มีการแบ่งงานกันทำ โดยการที่สังคมกำหนดบทบาทหน้าที่ ความเชื่อมโยงกับโครงสร้างอำนาจเพราะวัฒนธรรมในฐานะกรอบของความหมายของคนไม่ได้เกิดขึ้นเอง ต้องมีการสร้างขึ้นมาสร้างรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจขึ้นมา ความสัมพันธ์ที่ฝ่ายหนึ่งต้องเด่นกว่า และอีกฝ่ายหนึ่งต้องด้อยกว่าและระบบการให้ความหมายของสังคมส่วนใหญ่เช่น ลักษณะของความเป็นรัฐที่เด่นกว่า มีความถูกต้องมากกว่า ดีกว่า มีความมั่นคง แข็งแรงกว่า มั่นคง เยือกเย็นชาวบ้านก็ยังต้องเผชิญกับมายาคติหรือกระบวนสร้างภาพความจริงพื้นที่กับกระบวนการสร้างภาพความจริง งานศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมในปัจจุบันได้ให้ความสนใจมายังกระบวนการที่สังคมสร้างความหมายและนิยามให้สิ่งต่างๆ สิ่งที่เป็นศูนย์รวมของการสร้างภาพลักษณ์ มโนทัศน์เรื่องพื้นที่นอกจากจะมีประโยชน์ในการช่วยให้เข้าใจความซับซ้อนของการผลิตความหมายแล้ว ตัวมันเองยังเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ของการสร้างความหมาย การสร้างความหมายสัมพันธ์ต่อการสร้างอำนาจในแง่การนิยามความหมายต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นเพื่อกำหนดว่าใครสามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้นๆหรือการกีดกั้นการใช้ประโยชน์จากพื้นที่นั้น นั่นเอง ดังนั้นการช่วงชิงพื้นที่ทางสังคมในมิติที่สัมพันธ์กับอำนาจและการนิยามความหมายนั้นมนุษย์ได้สร้างกลไกทางวัฒนธรรมบางอย่าง เช่น ศาสนา ระบบความเชื่อ ประเพณี เพื่อควบคุมจัดการพื้นที่ทางสังคมของแต่ละฝ่าย ไม่ว่าในแง่มุมทางศาสนาและวัฒนธรรมที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดพื้นที่ทางสังคมเช่น แก่นสารของศาสนาพุทธและวัฒนธรรมไทยนั้นก็ได้ถูกสร้างและนิยามโดยรัฐไทยมาตลอด ดังนั้นพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะรับผลกระทบจากการสร้างและนิยามสิ่งเหล่านี้โดยรัฐ

เช่นเดียวกัน ดังนั้นการที่องค์กรชาวบ้านในชุมชนต่างๆที่ถูกเบียดให้เป็นประชาชนชั้นสอง ได้มีความพยายามจัดการและพึ่งพาตนเองขึ้น ในนัยหนึ่งจึงหมายถึงความพยายามสร้างและขยายพื้นที่ทางสังคมและนิยามอัตลักษณ์ของตนเองขึ้นใหม่ เพื่อให้สังคมได้รู้จัก ยอมรับตัวตนและตำแหน่งแห่งที่ของเขา และเพื่อได้มีพื้นที่ทางสังคมมากขึ้นในการบอกกล่าวถึงความเป็นตัวตนที่แท้จริงผ่านกระบวนการสร้างความเข้มแข็งดังกล่าว

หลักคิดของจังหวัดจัดการตนเอง คือ ต้องการจะลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงและเพิ่มอำนาจให้ท้องถิ่น เป็นการ"ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน" และประชาชนสามารถบริหารจัดการท้องถิ่นนั้นๆได้เอง แนวทางในการขับเคลื่อน "จังหวัดจัดการตนเอง" เพื่อส่งเสริมให้ขบวนการเคลื่อนไหวมีความเข้มแข็งและก่อให้เกิดการปฏิรูปประเทศไทย ได้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนและเกิดขึ้นจริงในประเทศไทย ดังนี้ เสนอของบประมาณจากองค์กรอิสระ หรือ NGOs ระดับชาติให้มากขึ้นรวมทั้ง NGOs ทั่วประเทศ ร่วมกันระดมทุนสนับสนุนการเคลื่อนไหวเพื่อก่อให้เกิดการจัดเวทีและการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการในระดับตำบล / การจัดเวทีรวบรวมเครือข่ายที่เคลื่อนไหว "จังหวัดจัดการตนเอง" ทั่วประเทศมารวมกันอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการสร้างพลังเครือข่ายให้เข้มแข็งมากขึ้น และปรับแนวทางการเคลื่อนไหวให้สามารถจัดตั้งจังหวัดจัดการตนเองให้เกิดขึ้นจริง /การจัดทำโฆษณาและประชาสัมพันธ์ลงในสื่อกระแสหลัก เช่น ช่องโทรทัศน์ฟรีทีวี คลื่นวิทยุส่วนกลางและหนังสือพิมพ์ส่วนกลาง เพื่อกระจายแนวความคิดให้คนทั่วประเทศได้รับทราบและเข้าใจในเป้าหมายของการเคลื่อนไหว / การจัดทำร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานครฯ / การจัดเวทีแลกเปลี่ยนแนวความคิดกับฝ่ายปกครองในระดับจังหวัดหรือระดับชาติ รวมทั้งสมาคมนักปกครอง เพื่อเจรจาแลกเปลี่ยนความรู้และปรับทัศนคติเพื่อลดปัญหาในขั้นตอนการขับเคลื่อนของ "จังหวัดจัดการตนเอง"

ผู้วิจัยเห็นด้วยอย่างยิ่งกับ **ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณเวลา** ที่ได้นำเสนอเรื่อง **จังหวัดจัดการตัวเอง (Self-Governing Province)** ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ที่เกิดจาก**การรวม (Merging)** องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคเข้าด้วยกันมีอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถในการจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ ดังนั้นจังหวัดจัดการตัวเองจึงมีข้อดีกว่ารูปแบบจังหวัดในปัจจุบัน เพราะตั้งอยู่บนพื้นฐานการปกครองตัวเอง แก้ปัญหาความซ้ำซ้อน สิ้นเปลือง และขาดประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแบบ **"Fragmentation"** ทั้งในเชิงอำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากร ในปัจจุบัน นับเป็นกลไกขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันของ หน่วยงานส่วนกลาง- อปท.- องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรชุมชน เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการจ้างงาน /บริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ (ที่ดิน น้ำ ป่า พื้นที่

การเกษตร แหล่งวัฒนธรรม) /พัฒนาเมือง (ผังเมืองรวมจังหวัด ผังเฉพาะ ระบบการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร) /จัดสวัสดิการสังคมในระดับจังหวัด จัดกองทุนสวัสดิการ จัดสถานที่พักผู้สูงอายุ/จัดระบบสาธารณสุข ส่งเสริมสุขภาวะ เฝ้าระวังป้องกันโรคติดต่อ รักษาพยาบาล อนามัยชุมชน อนามัยแม่และเด็ก /จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา อาชีวศึกษา การศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาต่อเนื่อง และการศึกษาก่อนวัยเรียน /จัดระบบการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย (กิจการตำรวจจังหวัด) การยุติธรรมชุมชน ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย /จัดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ ระบายน้ำ บำบัดน้ำเสีย ฯลฯ กล่าวคือ ต้องทำทุกเรื่องที่จังหวัดจัดการได้ทุกเรื่องที่กระทรวงทำ แต่ไม่ต้องรอให้ส่วนกลางมาสั่ง จังหวัดสามารถจัดการได้เองเลย ดังนั้นท้องถิ่นจะต้องดูแลเรื่องการคลัง ไม่เช่นนั้นจะไม่มีงบประมาณในการจัดการตนเอง ส่วนเรื่องที่จังหวัดสามารถจัดการตนเอง ได้แก่ การศึกษา สาธารณสุข ตำรวจ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้จึงควรปรับปรุงการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ **“จังหวัดจัดการตนเอง”** ซึ่งจะเป็นการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองในประเทศไทย ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น และปฏิรูปวิธีคิดของประชาชนในทุกระดับให้มีพลังอำนาจในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเพื่อแก้ปัญหามากมายในท้องถิ่น เพราะประชาชนในพื้นที่ คือ**“เจ้าของท้องถิ่นตัวจริง”**

บทที่ ๕
บทสรุป และข้อเสนอแนะ

๕.๑ โครงสร้างของการบริหารราชการหรือการบริหารงานภาครัฐ

การพิจารณาถึงระดับชั้นของโครงสร้างการบริหารราชของรัฐว่ามีการจัดแบ่งออกเป็นที่ชั้นหรือมีกี่ระดับ (levels of public administration) ซึ่งพบได้ว่าในกรณีของรัฐเดี่ยว มีการแบ่งชั้นการบริหารราชการของประเทศออกเป็น ๒ ชั้นก็มี ตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นระดับชั้นของโครงสร้างทางการบริหารของรัฐเป็นประเด็นหนึ่งที่สำคัญต่อการกำหนดสถานภาพของระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ เนื่องจากเป็นการสะท้อนถึงการจัดแบ่งอำนาจทางการบริหารปกครองในกิจการสาธารณะว่าได้มีการกระจายไปอยู่ที่ส่วนใดบ้าง ความสำคัญในเรื่องนี้จะปรากฏชัดในกลุ่มประเทศรัฐเดี่ยวที่มีการจัดโครงสร้างการบริหารออกเป็น ๓ ระดับ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานในระดับกลางหรือการบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือเป็นการออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางด้วยตนเองของรัฐบาลส่วนกลาง สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้คาดการณ์ได้ว่า การบริหารราชการในระดับท้องถิ่นอาจจะต้องเผชิญกับข้อจำกัดหรือความเป็นอิสระในการบริหารงานอันเกิดแต่บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เข้ามาแข่งขันในการจัดทำบริการหรือการเข้ามากำกับดูแลหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือในทางกลับกันก็อาจจะมีบทบาทในฐานะส่งเสริมและสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารงานในระดับนี้มีความเข้มแข็งและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น

การศึกษาเปรียบเทียบระบบการปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษาของประเทศไทย-ประเทศญี่ปุ่น-เชียงใหม่มหานคร นอกจากมีวัตถุประสงค์ในทางวิชาการแล้ว ยังมีเป้าประสงค์ที่จะให้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำข้อเสนอเรื่องทิศทางการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคตอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมีการตัดสินและประเมินคุณค่า ถึงข้อดี และข้อเสียของการปกครองท้องถิ่นของทั้งสามแห่งว่ามีข้อดีและข้อเสียในลักษณะใดบ้าง เพราะเหตุใด

๕-๑ ตารางเปรียบเทียบระบบการปกครองท้องถิ่น กรณีศึกษาของประเทศไทย-ประเทศญี่ปุ่น-เชียงใหม่มหานคร ที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว

	ไทย	ญี่ปุ่น	เชียงใหม่มหานคร
โครงสร้างการบริหารงานภาครัฐ	๓ ระดับ	๒ ระดับ	๒ ระดับ
สถานะทางกฎหมายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	รับรองโดยรัฐธรรมนูญ	รับรองโดยรัฐธรรมนูญ	รับรองโดยรัฐธรรมนูญ
การจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น	๒ชั้น	๒ชั้น	๒ชั้น
จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด	๗,๘๕๓	๓,๒๖๕	เชียงใหม่มหานคร(ชั้นบน) เทศบาล(ชั้นล่าง)
Basic Intermediate Unit Region/State	๗,๗๗๗ ๗๖ -	๓,๒๑๘ ๔๗ -	เชียงใหม่มหานคร(ชั้นบน) เทศบาล(ชั้นล่าง)
ขอบข่ายอำนาจหน้าที่	จำกัดโดยกฎหมาย	หลักความสามารถทั่วไป	หลักความสามารถทั่วไป
ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น	ผสมผสาน	ระบบนายกเทศมนตรีทางตรง	เลือกตั้งโดยตรง
แหล่งรายได้ส่วนใหญ่	เงินอุดหนุน	ภาษีท้องถิ่น(จัดเก็บเอง)	ภาษีท้องถิ่น(จัดเก็บเอง)
สัดส่วนการใช้จ่าย(%)เทียบกับการใช้จ่ายภาครัฐ	(มีรายได้๒๐%เทียบกับภาครัฐ)	๖๐.๔%	ท้องถิ่น ๗๐% ส่วนกลาง ๓๐%
ระบบกำลังพลท้องถิ่น	ระบบข้าราชการท้องถิ่นแห่งชาติ	พนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	พนักงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น
อำนาจการบริหารงานบุคคล	คณะกรรมการกลาง	ท้องถิ่น	ท้องถิ่น

๕-๒ ตาราง เปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียของระบบการปกครองท้องถิ่น

	ข้อดี	ข้อเสีย
ประเทศไทย	๑.ได้รับการรับรองสถานะโดยรัฐธรรมนูญ อีกทั้งทิศทางการกระจายอำนาจได้ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนและเป็นขั้นเป็นตอน	๑.ความแตกต่างหลากหลายของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสูง ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งในด้านฐานะและศักยภาพอย่างมาก
	๒.มีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบประชาธิปไตยภายใต้รูปแบบสภา-ผู้บริหาร	๒.ขาดกลไกทางการเมืองและการบริหารที่จะช่วยสร้างระบบความร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้การร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อร่วมกันจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถเกิดขึ้นได้
	๓.การออกกฎระเบียบต่างๆ เพื่อควบคุมและกำหนดแนวปฏิบัติจากรัฐบาลส่วนกลาง ทำให้ท้องถิ่นมีการบริหารงานตามหน้าที่และศักยภาพของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการคลัง ทำให้ไม่เกิดปัญหาด้านภาระหนี้สิน	๓.ขาดศักยภาพโดยเฉพาะด้านการคลังและบุคลากร เนื่องจากสัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นยังคงอยู่ในระดับต่ำและแหล่งรายได้สำคัญมิได้มาจากภาษีของท้องถิ่นโดยตรง ในขณะเดียวกันบุคลากรยังขาดความรู้ความสามารถเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการส่วนกลาง
	๑.หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างกว้างขวางตามศักยภาพของตน	๑.ภารกิจโดยส่วนใหญ่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้ระบบ "การมอบหมายงาน" จากรัฐบาลกลาง ทำให้ท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการริเริ่มสร้างสรรค์ในการจัดทำบริการต่างๆ
	๒.หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีศักยภาพและความเป็นอิสระในทางการคลังและการบริหารงานบุคคลที่สูงมาก	๒.ภายใต้ระบบการมอบหมายงาน ทำให้การดำเนินภารกิจเหล่านี้ถูกปล่อยให้อยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการส่วน

ประเทศญี่ปุ่น	๓.มีกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ประกันสิทธิและเสรีภาพตามหลักการปกครองตนเองของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	ท้องถิ่น ซึ่งจะถูกชี้นำจากข้าราชการส่วนกลางอีกทอดหนึ่ง ๓.รัฐบาลกลางสามารถเข้ามาแทรกแซง ควบคุมและมีอิทธิพลต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมาย ทรัพยากร และความรู้ทางเทคนิค
เชียงใหม่ มหานคร	๑.การที่จังหวัดจัดการตนเองได้จะทำให้ลดความขัดแย้งทางการเมืองที่แย่งชิงอำนาจจากส่วนกลาง ๒.ปัญหาหลายอย่างที่เกิดขึ้น จะถูกจัดการจากเจ้าของปัญหาที่รู้และเข้าใจปัญหาอย่างแท้จริงโดยไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง ๓.จะลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และเกิดการกระจายทรัพยากรที่เป็นธรรมในท้องถิ่นมากขึ้น ๔.จังหวัดจะมีงบประมาณบริหาร และพัฒนาจังหวัดได้มากขึ้นทำให้พัฒนาขีดความสามารถ และต้นทุนทางสังคมของจังหวัดได้อย่างเหมาะสม ๕.ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบคัดกรองนักการเมืองได้มากขึ้น ๖.ข้าราชการจะสามารถทำงานได้คล่องตัวมากยิ่งขึ้นเพราะอำนาจตัดสินใจ และการสั่งการจะลดขั้นตอนลงมาอยู่ที่จังหวัด ๗.รัฐบาลกลางจะมีภารกิจน้อยลง ทำให้สามารถดำเนินการเพื่อนำประเทศเข้าแข่งขันกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาคและระดับโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ	๑.คนเชียงใหม่อาจมีส่วนร่วมกับรัฐบาลกลางลดลง ๒.จังหวัดเชียงใหม่ต้องปรับตัวกับวิธีการบริหารรูปแบบใหม่ อาจทำให้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ๓.งบประมาณจะกระจุกตัวอยู่ที่จังหวัดเชียงใหม่ อาจไม่กระจายไปช่วยเหลือจังหวัดที่ยากจน

จากที่ได้สรุปตามตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่า การศึกษาเปรียบเทียบระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย-ประเทศญี่ปุ่น-เชียงใหม่มหานคร แม้ว่าจะมีความก้าวหน้า และมีการกระจายอำนาจไปให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเพียงใดก็ตาม ก็ล้วนแต่เป็นระบบที่มีทั้งข้อดี และข้อเสียด้วยกันทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ระบบการปกครองท้องถิ่นของทั้งสามแห่ง ก็มี "ข้อเสีย" ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่เสมอๆ นับตั้งแต่ เป็นระบบที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งกว่าฝ่ายสภา เป็นระบบที่มีความเชื่อมโยงขึ้นสู่การเมืองระดับชาติ (Vertical relations) มากกว่าจะเป็นระบบที่สนใจการเมืองและการบริหารท้องถิ่นจริงๆ นอกจากนี้องค์กรบางแห่งมีพัฒนาการไปได้ด้วยดี ในขณะที่องค์กรปกครองท้องถิ่นอีกจำนวนมากมีลักษณะของการทำงานแบบเชื่องช้า บ้างว่าเป็นแบบข้าราชการ และบ้างว่าเป็นแบบเจ้าขุนมูลนาย มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการในท้องถิ่น เป็นอย่างสูง

กรณีของประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันนี้ นับเป็น **ข้อดี** ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยได้ถูกรับรองฐานะ และความเป็นอิสระไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎกติกาสูงสุดของการปกครองประเทศ รวมทั้งเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตย กล่าวคือ ฝ่ายบริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่นล้วนมาจากการเลือกตั้งทั้งสิ้น มีการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องการกระจายอำนาจอย่างเป็นขั้นเป็นตอนไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเรื่องนี้ ควรจะนับว่าเป็นข้อดีมากกว่าจะเป็นข้อเสียหากจะพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้รอบด้าน และเป็นภาพองค์รวม

ขณะที่ในเรื่องการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ในแง่ของที่มาของรายได้ ก็ควรจะนับว่าเป็น **ข้อเสีย** กล่าวคือ ท้องถิ่นของประเทศไทยมีรายได้จากภาษีท้องถิ่นในสัดส่วนที่ไม่สูงมากนัก แต่ในอีกทางหนึ่ง อาจจะพิจารณาว่าเป็นข้อดีก็ได้ เนื่องด้วยการที่ท้องถิ่นของไทยไม่มีความเป็นอิสระทางการคลังมากนัก ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยไม่มี "หนี้สิน" และไม่ได้ "ก่อหนี้" สาธารณะขึ้นได้ อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศอยู่ในเวลานี้ ข้อเสียขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยจริงๆ น่าจะอยู่ที่การที่มีจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่เป็นจำนวนมาก (ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งหมด ๗,๘๕๓ แห่ง แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๖ แห่ง เทศบาล ๒,๒๘๓ แห่ง แบ่งเป็น เทศบาลนคร ๓๐ แห่ง เทศบาลเมือง ๑๗๒ แห่ง เทศบาลตำบล ๒,๐๘๑ แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล ๕,๔๘๒ แห่ง ส่วนรูปแบบพิเศษ ยังคงมีเพียง ๒ แห่งคือ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา **(ข้อมูล ณ วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ รวบรวมโดย : สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)**) อีกทั้งมีขนาดและมีฐานะ

ทางการคลังที่แตกต่างกันเป็นอย่างสูงในสภาพการณ์เช่นนี้ การพัฒนาด้วยตนเองและอย่างเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่น อาจจะเป็นพัฒนาที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและเกิดความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้น เนื่องด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความพร้อมอย่างมาก จะพัฒนาไปด้วยความรวดเร็ว ในขณะที่หน่วยที่ไม่มีความพร้อมอยู่เลย จะไม่มีการพัฒนาใดๆ เกิดขึ้นได้ หากรัฐบาลกลาง และองค์กรที่รับมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางไม่ได้ให้ความช่วยเหลือและเกื้อกูลตามสมควร โครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย ต้องนับว่าเป็นปัญหาภายในที่เชื่อมโยงและสัมพันธ์กับโครงสร้างภายนอกเป็นอันมาก เนื่องด้วยประเทศไทยมีโครงสร้างขององค์กรภาครัฐและมีจำนวนพนักงานภาครัฐค่อนข้างมาก ประเทศไทยมีรายจ่ายประจำที่เป็นเงินเดือนของพนักงานภาครัฐที่สูงมาก โดยอยู่ในระดับของการบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค มากกว่าจะอยู่กับส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนเกือบ ๒๐ เท่า

กล่าวสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของทั้งสามแห่งล้วนแต่มีข้อดี มีข้อเสีย และมีปัญหาของตนเอง ซึ่งควรจะมีการปรับตัวโดยการพิจารณาถึงสภาพการณ์ความเป็นมาของแต่ละแห่ง ส่วนหลักการซึ่งเป็นความนิยมของชุมชนโลก รวมทั้งเป็นคตินิยมของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบเข้าไปด้วยกันอย่างมีดุลยภาพ กล่าวคือมุ่งเป้าหมายไปที่ความสามารถในการปฏิบัติได้ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณชนอย่างกว้างขวาง และในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นกว่าที่เป็นมาในแบบเดิมๆ

๕.๒ ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคต

๕.๒.๑ ข้อพิจารณาเรื่องโครงสร้างภายนอก

(๑) สถานะทางกฎหมาย การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีแนวความคิดหลัก ก็คือ ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศที่ปกครองในรูปแบบรัฐเดี่ยว และปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์พระประมุข โดยจะมีความทันสมัยและมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับที่ก้าวหน้ามากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้

(๒) โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โครงสร้างของการบริหารราชการแผ่นดินของไทย มีข้อสมมติว่ายังคงเป็นระบบ ๓ ชั้น เหมือนกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ มีการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังที่ยังคงปรากฏในพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๕ ทั้งนี้ การจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินเป็น ๓ ระดับ จึงควรที่จะมีเหตุผลทางการบริหารรองรับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติ

จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ควรที่จะมีการวางหลักให้ชัดเจนถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนต่างๆ ซึ่งโดยทั่วไปกลุ่มประเทศที่มีการจัดโครงสร้างเช่นนี้ มักจะกำหนดให้การบริหารราชการส่วนกลางมีบทบาทในฐานะผู้วางหลักนโยบายและรับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับรัฐอื่นๆ ขณะที่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่กระตุ้น เร่งเร้า หรือผลักดันนโยบายของรัฐส่วนกลางให้มีการดำเนินไปในทุกพื้นที่ของประเทศ ขณะเดียวกันก็อาจมีบทบาทในฐานะผู้สนับสนุนและช่วยเหลือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั้งในเชิงทรัพยากร

สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ควรจะถูกวางบทบาทเป็นองค์กรหลักในฐานะหน่วยปฏิบัติการด้านกิจการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จึงเป็นที่เข้าใจว่าการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ควรที่จะมีขนาดเล็กลงในอนาคต ขณะที่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นควรที่จะมีการขยายตัวทั้งในเชิงขนาดและภารกิจหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในอนาคต ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการพิจารณาถึงขนาดและสัดส่วนของขนาดระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นโดยควรจะกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในลักษณะที่การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควรจะถือเป็น “พันธกิจ” และเป็นหน้าที่ที่จะต้องมีการเตรียมการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีความพร้อมในด้านต่างๆ มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(๓) การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการแต่ละระดับชั้น กระทรวง กรม และสำนักนายกรัฐมนตรี รวมทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งจะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ภายหลังเดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๕ จากการผ่านกฎหมายพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๔๕ จะพัฒนาไปสู่ระบบการบริหารภาครัฐในยุคใหม่ ซึ่งนอกจากจะมีหลักของธรรมาภิบาล และการให้บริการแก่ประชาชนอย่างดีเลิศเป็นเครื่องชี้นำทางแล้ว ยังควรจะเป็นหน่วยราชการยุคใหม่ ที่มุ่งลดขั้นตอนของการบริหารราชการในแบบโครงสร้าง โดยมุ่งไปเป็นองค์กรในแนวราบ (Horizontal) มากกว่าจะเป็นองค์กรในแนวดิ่ง (Vertical) กล่าวคือ การบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอนาคต ควรที่จะมีหน่วยงานในพื้นที่เท่าที่จำเป็น โดยมีเหตุผลหลักคือเพื่อการกำกับดูแล การประสานงาน การตรวจสอบ การส่งเสริม การให้การบริการทางวิชาการ และเน้นการทดลองหรือการปฏิบัติการที่ต้องใช้ความชำนาญเป็นอย่างสูง ขณะที่การบริการประชนชนในพื้นที่และในท้องถิ่นโดยปกติทั่วไป ควรจะตกเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งควรจะได้รับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่อย่างค่อยเป็นค่อยไป

(๔) นโยบาย แผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ควรจะดำรงอยู่และวิวัฒนาการต่อไป โดยมีการปรับปรุงเนื้อหาบางประการให้สอดคล้องกับการปฏิรูปราชการและการปฏิรูปองค์กรภาครัฐภายหลังเดือนตุลาคม พ.ศ.๒๕๔๕ รวมทั้งควรที่จะปรับตัวอย่างสอดรับไปตาม

สภาวะการณ์และข้อเท็จจริงของสถานะทางการคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังข้อพิจารณาที่จะได้นำเสนอต่อไปนี้

(๔.๑) สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นและภาษีท้องถิ่น การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นตามแผนและขั้นตอนที่กำหนดไว้ ควรที่จะต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติได้อย่างแท้จริงประการหนึ่ง และควรที่จะคำนึงถึงหลักความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วย กล่าวคือ

๑. การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในแผนและขั้นตอนควรถือเป็นพันธะกิจที่ต้องดำเนินต่อไป และอาจจะต้องเพิ่มปริมาณมากขึ้นตามภารกิจที่เพิ่มขึ้นในอนาคต

๒. การเพิ่มสัดส่วนรายได้ดังกล่าว ควรจะวางอยู่บนหลักเกณฑ์ในการขยายฐานรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยแท้จริง มากกว่าที่จะเป็นเพิ่มสัดส่วนจากการ “จัดสรร” เงินงบประมาณจากรัฐบาล หมายความว่า การเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้กับท้องถิ่นไม่ควรที่จะคิดคำนวณเป็นสัดส่วนจากรายได้ของรัฐบาลกลาง

๓.การเพิ่มสัดส่วนรายได้โดยอยู่บนฐานรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น หมายถึง การเพิ่มทั้งสัดส่วนและชนิดของภาษีให้เป็น “ภาษีท้องถิ่น” (local tax) โดยในส่วนหนึ่งจะเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองข้อพิจารณาข้างต้นเกิดจากเหตุผลสำคัญคือ การที่จะคิดแต่เพียงสัดส่วนของรายได้ของท้องถิ่นกับรายได้ของรัฐบาลกลาง โดยไม่สนใจลักษณะที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น

(๔.๒) การถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรบุคคล เพื่อให้กระบวนการกระจายอำนาจทางการคลังเกิดขึ้นอย่างสัมฤทธิ์ผลและสร้างความเติบโตอย่างเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแผนและขั้นตอนอย่างชัดเจนในการถ่ายโอนบุคลากรทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ควบคู่ไปกับการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่นในระดับที่เพิ่มมากขึ้น ลักษณะเช่นนี้ย่อมทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทวีบทบาทและความสำคัญต่อการบริหารในภาค “สาธารณะ” หมายถึงการให้ความสนใจ ติดตาม และตรวจสอบการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจากประชาชนผู้เสียภาษีและองค์กรอื่นๆ มากขึ้น

๕.๒.๒ ข้อพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

(๑) กฎหมายแม่บทว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเป็นจำนวนที่มากเกินไป กล่าวเฉพาะพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยตรงก็จะมีกฎหมายถึง ๕ ฉบับ และหากรวมกับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

ก็จะมีกฎหมายถึง ๑๒ ฉบับเป็นอย่างน้อย ด้วยปริมาณที่มากและความหลากหลายในเนื้อหา ย่อมนำไปสู่ความซับซ้อนและสับสนในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง ดังนั้นจึงเห็นว่า กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ควรที่จะเขียน หรือตราไว้เป็น **"กฎหมายการปกครองท้องถิ่น" (Local Government Act)** อย่างเป็นระบบระเบียบ ให้เป็นที่ยอมรับ และเข้าใจได้ง่าย ดังเช่นที่ปรากฏอยู่ในหลายๆ ประเทศ

การที่ประเทศไทยจะมีกฎหมายการปกครองท้องถิ่นอย่างเป็นระเบียบแบบแผนต่อไปในอนาคตอันใกล้ มีความหมายว่า การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นจะมีความชัดเจนภายใต้หลักการทางกฎหมาย ซึ่งย่อมเป็นผลให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นจะเป็นการกำกับดูแลที่อยู่ในกรอบของกฎหมายเป็นหลัก (Ultra Vires) มากกว่าจะเป็นการกำกับดูแลโดยการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ของข้าราชการจากราชการส่วนกลาง รวมทั้งจากราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้นย่อมส่งผลให้การจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองก็จะเป็นไปโดยง่ายขึ้น ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดก็คือ การอยู่ภายใต้หลักการและแบบแผนอันเดียวกันของหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่างๆ ย่อมเอื้อต่อการสร้างระบบการทำงานร่วมกันและการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน

(๒) การกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น หน่วยงานราชการส่วนกลางหลักซึ่งมีภารกิจหน้าที่และมีอำนาจในการกำกับดู รวมทั้งส่งเสริมองค์ปกครองท้องถิ่น ควรจะเป็นหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียว ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการนี้ ภารกิจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นเดิมซึ่งขึ้นอยู่กับกรมการปกครอง และการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอื่นๆ ก็ควรจะมีการพิจารณาถ่ายโอนให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอย่างมีความเหมาะสม และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ด้วย

การกำกับดูแล และตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น ควรที่จะมีการขยายขอบเขตให้กว้างออกไป และมีความทันสมัยโดยใช้องค์กรปกครองอื่นๆ นับตั้งแต่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ศาลปกครอง คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น การทำงานอย่างเข้มแข็งขององค์กรเหล่านี้ จะมีส่วนช่วยให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์ปกครองท้องถิ่นของประเทศมีความทันสมัย มีความเป็นประชาธิปไตย และพัฒนาขึ้นเป็นอันมาก

(๓) บทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนตรงกลาง (Intermediate Structure) คือ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค นับว่ามีความสำคัญ ซึ่งอาจจะจัดแบ่งออกได้เป็น ๓ ระบบใหญ่ๆ ได้แก่

- ระบบมอบอำนาจอย่างมีเอกภาพโดยรัฐบาลกลาง คือ ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดของ

ประเทศฝรั่งเศส (Prefect system) ในระบบนี้ การมอบอำนาจต่างๆ จากส่วนกลางจะกระทำอย่างมีเอกภาพผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น

- ระบบมอบอำนาจที่แตกกระจายโดยกรมต่างๆ (Departmentalism) ในระบบนี้ กรมจะเป็นหน่วยที่มอบอำนาจโดยตรงให้แก่ผู้แทนของตนออกไปปฏิบัติงานในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งในระบบนี้ ผู้แทนของกรมต่างๆ มักจะมีอิสระและทำงานขึ้นตรงต่อส่วนกลางมากกว่าจะมีการประสานการทำงานเข้าด้วยกัน

- ระบบผสม หรือระบบคณะกรรมการ กล่าวคือ ในขณะที่ผู้แทนของหน่วยราชการในส่วนภูมิภาค และในพื้นที่ต่างๆ รับมอบอำนาจโดยตรงจากหน่วยงานของตน แต่จะมีการประสานและกระชับการทำงานได้มาก

กรณีของประเทศไทย จัดได้ว่าอยู่ในรูปแบบที่สามหรือระบบผสม กล่าวคือ บทบาทของผู้นำในส่วนภูมิภาคคือ **ผู้ว่าราชการจังหวัด** แม้จะมิได้มีอำนาจเบ็ดเสร็จแต่ก็มีสถานภาพที่โดดเด่นในการบริหารงานนอกศูนย์กลางของไทย ลักษณะเช่นนี้มีเหตุที่มาจากหลายปัจจัย นับตั้งแต่การมอบอำนาจจากรัฐบาลกลางให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพิเศษ หรืออาจจะเกิดมาจากนโยบายสำคัญของรัฐบาลกลาง เช่น **แนวคิดเรื่องผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO)**

การที่ระบบการบริหารราชการส่วนตรงกลาง จะมีฐานะอย่างไร ย่อมมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องด้วยองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว มักจะมีความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางผ่านองค์กรปกครองที่อยู่ตรงกลางเสียเป็นส่วนใหญ่ มากกว่าการมีความสัมพันธ์โดยทางตรงระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับรัฐ ดังนั้น กระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยควรที่จะคิดคำนึงและใคร่ครวญถึงบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคด้วยว่าควรที่วางบทบาทและอำนาจหน้าที่ไปในทางใดภายใต้ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับท้องถิ่น โดยมีเรื่องข้อพิจารณาที่ขอนำเสนอ ๓ ประการ คือ

๑. บทบาทของราชการส่วนภูมิภาคควรจะวางน้ำหนักไปที่บทบาทในการสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่น

๒. ควรวางหลักเกณฑ์ในบทบาทการกำกับดูแลท้องถิ่นให้ชัดเจนและอยู่บนฐานของกฎหมาย

๓. ผู้ว่าราชการจังหวัด รวมถึงนายอำเภอ ก็อาจเพิ่มบทบาทให้ผู้นำส่วนภูมิภาคดังกล่าว เช่น ทำหน้าที่เป็นดั่งคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๔) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นควรจะมีความชัดเจนและมีความเป็นระบบมากขึ้นในระหว่างอำนาจหน้าที่ที่เป็นขององค์กร

ปกครองท้องถิ่นเองประการหนึ่ง กับอำนาจหน้าที่ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้กระทำแทนรัฐบาลกลางในอีกประการหนึ่ง

(๔.๑) อำนาจหน้าที่ที่เป็นของท้องถิ่น (Local authority function) ควรจะได้มีการรับรองว่าเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงจึงมีความเป็นอิสระซึ่งท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง

(๔.๒) อำนาจหน้าที่ที่รัฐมอบหมายให้ (State delegate function) อำนาจหน้าที่ในส่วนนี้เป็นของรัฐบาลกลาง และมีการเขียนที่ชัดเจนไว้ในกฎหมาย เพื่อความเหมาะสม และความสะดวกทางการบริหาร การควบคุม ตลออจนการตรวจสอบและกำกับดูแล จึงกระทำได้โดยการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลกลาง หรือโดยผู้แทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงเพื่อการนั้น

๕.๒.๓ ข้อพิจารณาเรื่องโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่น

(๑) การจัดชั้นหรือโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น มีความเป็นไปได้ที่จะมีการตัดสินใจใน ๓ กรอบ ดังต่อไปนี้

๑. โครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นแบบชั้นเดียว หมายความว่าประเทศไทยจะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่เพียงชั้นเดียว หรือเพียงระดับเดียว ซึ่งองค์กรชั้นเดียวนี้ อาจจะมีความเป็นไปได้ใน ๓ รูปแบบ ดังต่อไปนี้

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) เทศบาล

(๓) มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นใหม่ทั้งประเทศ เช่นเดียวกับหน่วยเอกรูป(Unitary Authority - UA) ในประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งอาจจะเป็นหน่วยองค์การบริหารอำเภอ ในกรณีของประเทศไทย

๒. โครงสร้างระบบท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น หมายความว่าประเทศไทยจะมีองค์กรปกครองท้องถิ่นอยู่ ๒ ระดับ ระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นบน (Upper tier) กับองค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower tier) ในทางเลือกนี้ องค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นบน ควรเป็นหน่วยจังหวัด ซึ่งเป็นหน่วยที่มีวิวัฒนาการมานานพอสมควร บางจังหวัดมีการจัดตั้งมานานถึง ๑๐๐ ปีแล้วในขณะที่เดียวกัน องค์กรปกครองชั้นล่าง ควรจะเป็นเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยที่มีวิวัฒนาการในประเทศไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๔๗๖ และมีความเป็นสากล ได้แก่ ข้อเรียกร้องของประชาชน กรณี **เชียงใหม่มหานคร**

๓.โครงสร้างระบบการปกครองท้องถิ่นแบบผสม อาจจะใช้ระบบการปกครอง

ท้องถิ่นชั้นเดียวในบางเขต และเป็นระบบสองชั้นในบางเขตเช่น โดยทั่วไปในการปกครองท้องถิ่นในระบบสองชั้น แต่รัฐได้อนุญาตให้มีระบบการปกครองท้องถิ่นชั้นเดียวในเขตเมือง และในกรณีของเมืองพิเศษบางแห่ง เป็นต้น นอกจากนี้ ระบบผสมยังมีความหมายว่า รัฐได้ส่งเสริม หรืออนุญาตให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ กล่าวคือ เป็นองค์กรท้องถิ่นที่มีภารกิจหน้าที่เพียงประการเดียว (Single purpose authority)

(๒) จำนวนและขนาดของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งหมด ๗,๘๕๓ แห่ง แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ๗๖ แห่ง เทศบาล ๒,๒๘๓ แห่ง แบ่งเป็น เทศบาลนคร ๓๐ แห่ง เทศบาลเมือง ๑๗๒ แห่ง เทศบาลตำบล ๒,๐๘๑ แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล ๕,๔๙๒ แห่ง ส่วนรูปแบบพิเศษ ยังคงมีเพียง ๒ แห่งคือ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา **(ข้อมูล ณ วันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๖ รวบรวมโดย : สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)** และโดยส่วนใหญ่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก อีกทั้งไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของนานาประเทศ ที่มีแนวนโยบายให้องค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กยุบรวมหน่วยเข้าด้วยกัน (Amalgamation) โดยอยู่บนฐานของการพิจารณาในเชิงของการคลัง ศักยภาพขององค์กร และการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นไปอย่างมีเหตุผลในทางเศรษฐกิจ (Economic rationality) มากกว่าจะใช้เหตุผลทางการเมืองของท้องถิ่นเอง

(๓) การจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้แก่ เรื่องของโครงสร้างภายในรูปแบบสภา-ผู้บริหาร (Council-executive form) ที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบัน นับได้ว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของนานาประเทศ การจัดรูปแบบสภา-ผู้บริหารดังกล่าวเป็นระบบที่มีความยืดหยุ่น และมีความเกี่ยวพันกันในเชิงอำนาจอย่างสูงในระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหาร โดยหากคิดคำนึงให้องค์กรปกครองท้องถิ่นทำงานได้อย่างเป็นรูปธรรม ควรที่จะให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมีอำนาจ “มากกว่า” ฝ่ายสภาท้องถิ่นอย่างชัดเจนอยู่บ้างเล็กน้อย

อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ก็มีปัญหาในตัวเองอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเกิดปรากฏการณ์ว่า ฝ่ายผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง มิได้มีเสียงสนับสนุนจากฝ่ายสภาท้องถิ่นเลย หรือมีอยู่น้อยมาก เพราะว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวจะก่อให้เกิดการเผชิญหน้ากัน (Confrontation) ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นโดยตรง และอาจจะเกิดสภาวะที่เป็นช่องว่างทางการเมืองและการบริหาร อันเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นเอง ไม่สามารถทำหน้าที่การงานใดๆได้เลย

สรุปได้ว่า การจัดโครงสร้างภายในขององค์กรปกครองท้องถิ่น ควรจะใช้รูปแบบสภา-ผู้บริหาร โดยที่สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และสภาพลเมือง (กรณีเชียงใหม่มหานคร) ควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และทำให้เกิดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ อีกทั้งเป็นการสร้างระบบถ่วงดุลย์อำนาจอย่างเหมาะสม นั่นเอง

บรรณานุกรม

โกวิทย์ พวงงาม. ๒๕๔๔. **การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต.** พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

โกวิทย์ พวงงาม. ๒๕๔๓. "การเมืองภาคประชาชน : หนทางอันเป็นความหวังของระชาชน." **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์** ๔๓, ๑๒(๒๐-๒๖ สิงหาคม): หน้า ๘

คณะกรรมการดำเนินการจัดสมัชชาปฏิรูป. ๒๕๕๔. **รูปแบบ ระบบ และแนวทางการจัดสมัชชาปฏิรูป.** กรุงเทพฯ: บริษัท วิกิ จำกัด.

คณะกรรมการปฏิรูป. ๒๕๕๓. **ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ.** กรุงเทพฯ: บริษัททีคิวพี จำกัด

คณะวิจัยสถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๔๕. **การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ : เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ ๔ เรื่อง ๕ ปี ของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ วันที่ ๘ –๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ**

เจมส์ แอล เครตัน. ๒๕๔๓. **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน.** แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์. นนทบุรี: ศูนย์สันติวิธีเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย.

ชูชัย ศุภวงศ์ และ ยุวดี คาดการณ์ไกล. ๒๕๔๒. **องค์การบริหารส่วนตำบลในแนวทางประชาคมตำบล.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. ๒๕๔๐. **รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี: หนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์.** กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเกริก.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. ๒๕๔๐. **๑๐๐ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.๒๔๔๐ – ๒๕๔๐.** กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๔๒. "การเมืองการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลไทย: วิเคราะห์โครงสร้างภายนอก และปัญหาแวดล้อมบางประการ." **วารสารธรรมศาสตร์** ๒๕,๓ (กันยายน–ธันวาคม): ๕๑ – ๘๒.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ๒๕๔๔. **สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ คนอื่นๆ. ๒๕๔๖. **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.** กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. ๒๕๔๓. **ประชาธิปไตยบนเส้นทางประชาชน : ปาฐกถาในโอกาสครบรอบ ๒๐ ปี คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ณ โรงแรม เอส ซี ปาร์ค.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิถีทรรศน์.

ปรัชญา เวสารัชช์, เรียบเรียง. ๒๕๔๒. **การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น.** กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนายสู่ท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. ๒๕๔๑. **การเมืองบนท้องถนน ๙๙ วันสมัชชาคนจนและประวัติศาสตร์การเดินขบวนชุมนุมประท้วงในสังคมไทย.** กรุงเทพฯ: ต้นตำรับ.

ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. ๒๕๔๒. **"การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่นในญี่ปุ่น"** ใน ญี่ปุ่น: การเมืองและนโยบายต่างประเทศ รวมบทความทางวิชาการของ รศ.ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, ศิริพร วัชชวัลคุ (บรรณาธิการ), เนื่องในโอกาสครบรอบ ๕๐ ปี การสถาปนาคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ไพสิฐ พานิชกุล. ๒๕๔๗. **สิทธิชุมชน ปัญหา และพัฒนาการทางความคิด.** เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน.

มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๔๓. **พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒.** กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.

สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย สถาบันพระปกเกล้า และสำนักงานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน. ๒๕๔๕. **ธรรมาภิบาลที่วัดได้ ตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม.** กรุงเทพฯ: บริษัทไทยกราฟิคแอนด์พริ้นจำกัด.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. ๒๕๔๓. **การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒.** กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. ๒๕๔๔. **"การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐"** ในนรนิติ เศรษฐบุตร: ๖๐ ปี กีรติยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สวิง ตันอุด. ๒๕๕๔. **คู่มือเปลี่ยนประเทศไทยให้จังหวัดจัดการตนเอง.** เชียงใหม่: วนิดาการพิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๔๐. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.** กรุงเทพฯ: สำนักงาน.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ๒๕๕๐. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.** กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

เสกสรร ประเสริฐกุล. ๒๕๔๘. **เอกสารงานวิจัยการเมืองภาคประชาชน.** กรุงเทพฯ: สกว.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๔๓. **เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น ปัญหาการเมืองการปกครองระดับชาติที่มีสาเหตุมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่พอเพียง.** กรุงเทพมหานคร:ศูนย์ศึกษาและพัฒนาท้องถิ่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สื่อออนไลน์

จรัส สุวรรณเวลา. ๒๕๕๕. "แนวคิด หลักคิดว่าด้วยจังหวัดจัดการตนเอง." แหล่งที่มา http://p-power.org/detail.php?p_id=๒๒๐ (สืบค้น ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖)

ชำนาญ จันทร์เรือง. ๒๕๕๕. "การกระจายอำนาจไทยก้าวหน้าหรือถอยหลัง : ศึกษากรณีเชียงใหม่มหานคร." กรุงเทพธุรกิจ [ระบบออนไลน์] ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แหล่งที่มา **http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/chamnan/๒๐๒๐๗๐๗/๔๖๐๔๒๒/A๗.html** หัวข้อ คอลัมน์การเมือง: ทัศนะวิจารณ์ (สืบค้น ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖)

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. ๒๕๕๖. "จังหวัดจัดการตนเอง." มติชน [ระบบออนไลน์] ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๖ แหล่งที่มา http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=๓ ๗ ๗ ๘ ๗ ๕ ๕ &grpid=๐๓&catid=๐๓ หัวข้อ ดุลยภาพ ดุลยพินิจ (สืบค้น ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖)

ไพสิฐ พานิชกุล. ๒๕๕๔. "แนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐ กับการผลักดันรูปธรรมเชียงใหม่จัดการตนเอง ตอน ๑." แหล่งที่มา http://p-power.org/detail.php?p_id=๒๒&p_name= (สืบค้น ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖)

ไพสิฐ พานิชกุล. ๒๕๕๔. แนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐ กับการผลักดันรูปธรรมเชียงใหม่จัดการตนเอง ตอน ๒. แหล่งที่มา http://p-power.org/detail.php?p_id=๒๒&p_name= (สืบค้น ๒๗ กันยายน ๒๕๕๖)

ภาคผนวก

ผนวก

(ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. .....

(ผู้ยกร่าง..อ.ชำนาญ จันทร์เรือง)

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ..."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก..... พ.ศ. .....

มาตรา ๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งอื่นใดอ้างถึง จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอ ตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งนั้น อ้างถึงเชียงใหม่มหานคร เขตหรือแขวง ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑ การจัดระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๖ ให้เชียงใหม่มหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น มีระเบียบการบริหารตามพระราชบัญญัตินี้และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่เชียงใหม่มหานครมี อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาณาเขตท้องที่เชียงใหม่มหานครให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา ๗ ให้แบ่งพื้นที่การบริหารเชียงใหม่มหานครเป็นเขตและแขวงตามพื้นที่อำเภอ และตำบลที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่เขตให้กระทำโดยประกาศของกระทรวง มหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในเขตหนึ่งถ้าเห็นสมควรอาจแบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นแขวงก็ได้ การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงพื้นที่แขวงให้ทำเป็นประกาศของเชียงใหม่มหานคร และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๘ บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงเขตท้องที่จังหวัดให้หมายถึงเชียงใหม่มหานคร อ้างถึงเขตท้องที่อำเภอให้หมายถึงเขต อ้างถึงเขตท้องที่ตำบลให้หมายถึงแขวง อ้างถึงหัวหน้าเขตให้หมายถึงผู้อำนวยการเขตตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๒ การบริหารเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๙ การบริหารเชียงใหม่มหานคร ประกอบด้วย

(๑) สภาเชียงใหม่มหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

ส่วนที่ ๑ สภาเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๑๐ สภาเชียงใหม่มหานครประกอบด้วย สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวน ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑

มาตรา ๑๑ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครจะกระทำได้เมื่อได้มี พระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุวันเลือกตั้งและ ระยะเวลารับสมัครเลือกตั้ง

การกำหนดเขตเลือกตั้ง ให้ถือเกณฑ์ราษฎรหนึ่งแสนคนเป็นประมาณโดย พยายามจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนราษฎรใกล้เคียงกันเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ต้องไม่เป็น การนำเอาพื้นที่ของเขตหนึ่งไปรวมกับเขตอื่นหรือนำเอาพื้นที่เพียงบางส่วนของแขวงหนึ่ง ไปรวมกับแขวงอื่น

ในเขตเลือกตั้งหนึ่งให้มีสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครได้หนึ่งคน ถ้าเขตใดมีจำนวนราษฎรไม่พอที่จะจัดให้เป็นหนึ่งเขตเลือกตั้ง ก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครในเขตนั้นหนึ่งคนและให้ถือเป็นเขตเลือกตั้งหนึ่ง

การกำหนดเขตเลือกตั้งให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎรตามหลักฐานการ ทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวันประกาศพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร และให้ทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย

หลักเกณฑ์และวิธีการของการกำหนดเขตเลือกตั้ง จำนวนแตกต่างของราษฎรใน แต่ละเขตเลือกตั้ง และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา เชียงใหม่มหานคร และผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๑๒ บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้อง ได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑ มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง และ

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน

มาตรา ๑๓ บุคคลผู้มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ในวันเลือกตั้งเป็นบุคคล ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร คือ

(1) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(2) ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

มาตรา ๑๔ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครต้องมี คุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และ

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเชียงใหม่มหานครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวัน สมัครไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเชียงใหม่มหานครและ ได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุง ท้องที่ให้เชียงใหม่มหานครในปีที่สมัครหรือปีก่อนที่สมัครหนึ่งปี

มาตรา ๑๕ บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัคร รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร คือ

(1) ติดยาเสพติดให้โทษ

(๒) เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(๓) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๓ (๑) (๓) หรือ (๔)

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๕) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง ห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(๖) เป็นบุคคลหูหนวก และเป็นใบ้

(๗) เป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๘) เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาซึ่งมีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๙) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๑๐) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของ ราชการส่วนท้องถิ่น

(๑๑) เป็นบุคคลซึ่งทางราชการหรือรัฐวิสาหกิจไล่ออก ปลดออก ให้ออกหรือ เลิกจ้างเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๑๒) เป็นผู้ถูกถอดถอนให้ออกจากตำแหน่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครถึงวัน สมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบสี่ปี

(๑๓) เป็นผู้ถูกให้ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครตามมาตรา ๒๓ (๘) ถึงวันสมัครรับเลือกตั้งยังไม่ครบสี่ปี

(๑๔) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

มาตรา ๑๖ อายุของสภาเชียงใหม่มหานครมีกำหนดคราวละสี่ปี นับแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร

เมื่ออายุของสภาเชียงใหม่มหานครสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภา เชียงใหม่มหานครขึ้นใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่อายุของสภาเชียงใหม่มหานครสิ้นสุดลง และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกัน ทั่วเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๒๐ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครเริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้งและ อยู่ในตำแหน่งตามอายุของสภาเชียงใหม่มหานคร เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราว ออกตามอายุของสภาเชียงใหม่มหานครหรือมีการยุบสภาเชียงใหม่มหานคร ให้มีการเลือกตั้งสมาชิก สภาเชียงใหม่มหานครภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน เว้นแต่อายุของสภาเชียงใหม่มหานครจะเหลือ ไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวัน สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครผู้เข้ามาแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของ สภาเชียงใหม่มหานครที่เหลืออยู่

มาตรา ๒๑ สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของเชียงใหม่มหานคร หรือบริษัท ซึ่งเชียงใหม่มหานครถือหุ้น หรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๒๒ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครสิ้นสุดลงด้วยเหตุใด เหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาเชียงใหม่มหานครหรือมีการยุบสภาเชียงใหม่มหานคร

(๒) ตาย

(๓) ลาออกโดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาเชียงใหม่มหานครและให้มีผล นับแต่วันถัดจากวันยื่นหนังสือลาออก

(๔) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ เว้นแต่ กรณีตามมาตรา ๑๕ (๔)

(๕) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๒๐

(๖) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดอันได้กระทำโดย ประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) ขาดการประชุมสภาเชียงใหม่มหานครตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลา ไม่น้อยกว่าสามสิบวันโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาเชียงใหม่มหานคร

(๘) สภาเชียงใหม่มหานครวินิจฉัยให้ออกเพราะเห็นว่า ได้กระทำการอันเป็นการ เสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง มติของสภาเชียงใหม่มหานครในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเชียงใหม่มหานคร ทั้งนี้ ให้มีผลตั้งแต่ วันที่สภาเชียงใหม่มหานครลงมติ

(๙) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเชียงใหม่มหานครได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจาก ตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น และถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเพราะเหตุ ดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภาเชียงใหม่มหานคร

ในกรณีตาม (๘) ให้กระทำเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร้องขอ หรือเมื่อ สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอเป็น ญัตติให้สภาเชียงใหม่มหานครพิจารณา

มาตรา ๒๓ ในกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครสิ้นสุดลงเพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๒๒ (๔) (๕) หรือ (๗) ให้ประธานสภากรุงเทพมหานครดำเนินการสอบสวน ถ้าประธานสภาเชียงใหม่มหานครรายงานว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนนั้นสิ้นสุดลงตามข้อกล่าวหานั้น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรานี้ ให้นำมาตรา ๕๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๔ ให้สภาเชียงใหม่มหานครเลือกสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครเป็นประธานสภาเชียงใหม่มหานครคนหนึ่งและรองประธานสภาเชียงใหม่มหานครไม่เกินสองคน โดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศชื่อประธานสภาและรองประธาน สภาเชียงใหม่มหานครผู้ได้รับเลือกในราชกิจจานุเบกษา

ประธานสภาและรองประธานสภาเชียงใหม่มหานคร ดำรงตำแหน่งตามวาระ คราวละสองปี

มาตรา ๒๕ ประธานสภาหรือรองประธานสภาเชียงใหม่มหานครพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร

(๒) ลาออกจากตำแหน่งโดยยื่นหนังสือลาออกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย และให้มีผลนับแต่วันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือลาออก

(๓) เมื่อสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเข้าชื่อเสนอญัตติให้สภาเชียงใหม่มหานครมีการเลือกตั้งประธานสภาหรือรองประธาน สภาเชียงใหม่มหานครใหม่ และสภาเชียงใหม่มหานครมีมติตามนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สาม

ในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดโดยให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อได้มีการเลือกตั้งประธานสภาหรือรองประธานสภาเชียงใหม่มหานคร แล้วแต่กรณี ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้สภาเชียงใหม่มหานครเลือกประธานสภาหรือรองประธาน สภาเชียงใหม่มหานครคนใหม่ขึ้นแทน แล้วแต่กรณี และให้ผู้ได้รับเลือกนั้นอยู่ในตำแหน่ง ตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา ๒๖ ประธานสภาเชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของ สภาเชียงใหม่มหานครให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาเชียงใหม่มหานคร

รองประธานสภาเชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการแทนประธาน สภาเชียงใหม่มหานครเมื่อประธานสภาเชียงใหม่มหานครไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือ ตามที่ประธานสภาเชียงใหม่มหานครมอบหมาย

เมื่อประธานสภาและรองประธานสภาเชียงใหม่มหานครไม่อยู่ในที่ประชุมหรือ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครเลือกสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครคนหนึ่ง ทำหน้าที่ประธานเฉพาะในการประชุมคราวนั้น

มาตรา ๒๗ ให้มีเลขานุการประธานสภาเชียงใหม่มหานครหนึ่งคน และเลขานุการ รองประธานสภาเชียงใหม่มหานครไม่เกินจำนวนรองประธานสภาเชียงใหม่มหานคร โดยประธานสภาเชียงใหม่มหานครเป็นผู้แต่งตั้ง

มาตรา ๒๘ สภาเชียงใหม่มหานครมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของ สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร ข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาเชียงใหม่มหานคร รองประธานสภาเชียงใหม่มหานคร และคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญของสภาเชียงใหม่มหานคร วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบ และความเรียบร้อยของกิจการอื่นอันเป็นหน้าที่ของสภาเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๒๙ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเรียกประชุมสภาเชียงใหม่มหานครเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญของสภาเชียงใหม่มหานครไม่น้อยกว่าสองสมัย แต่ต้องไม่เกินสี่สมัย จำนวนสมัยประชุมสามัญและวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีแต่ละสมัย ให้สภาเชียงใหม่มหานครกำหนด

สมัยประชุมสามัญของสภาเชียงใหม่มหานครสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดเวลา สามสิบวัน แต่ถ้ามีกรณีจำเป็นให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานครสั่งขยายสมัยประชุมสามัญออกไป อีกได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน

การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลาสามสิบวัน จะกระทำได้แต่โดย ความเห็นชอบของสภาเชียงใหม่มหานคร

ให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานครเป็นผู้เรียกประชุมสภาเชียงใหม่มหานครตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดหรือปิดการประชุม

มาตรา ๓๐ นอกจากสมัยประชุมสามัญแล้ว เมื่อมีกรณีเป็นการจำเป็นเพื่อ ประโยชน์ของเชียงใหม่มหานคร ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครหรือสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด อาจทำคำร้องยื่นต่อประธานสภา เชียงใหม่มหานคร ขอให้เรียกประชุมสภาเชียงใหม่มหานครเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ ให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานครเรียกประชุม โดยกำหนดวันประชุมภายในสิบห้าวันนับแต่ วันได้รับคำร้อง

สมัยประชุมวิสามัญให้มีกำหนดเวลาสามสิบวัน แต่ถ้ามีกรณีจำเป็นให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานครสั่งขยายสมัยประชุมวิสามัญออกไปอีกได้ตามความจำเป็นครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน

การปิดสมัยประชุมวิสามัญก่อนครบกำหนดเวลาสามสิบวัน จะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของสภาเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๓๑ การประชุมสภาเชียงใหม่มหานครทุกคราวต้องมีสมาชิกมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร และหรือผู้ที่ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครมอบหมาย มีสิทธิเข้าประชุมสภาเชียงใหม่มหานคร และมีสิทธิแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลง คะแนน

มาตรา ๓๒ การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในพระราชบัญญัตินี้ หรือในข้อบังคับการประชุมสภาเชียงใหม่มหานคร

สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๓๓ ห้ามมิให้สภาเชียงใหม่มหานครประชุมปรึกษาหารือในเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่

มาตรา ๓๔ การประชุมของสภาเชียงใหม่มหานครย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาเชียงใหม่มหานคร แต่ถ้าหากผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครหรือสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดร้องขอให้ประชุมลับก็ให้ประชุมลับ

มาตรา ๓๕ ในที่ประชุมสภาเชียงใหม่มหานคร สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ ถามผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร แต่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๓๖ สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวน สมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการเชียงใหม่มหานครญัตติดังกล่าวในวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อประธานสภาเชียงใหม่มหานคร และให้ประธาน สภาเชียงใหม่มหานครแจ้งไปยังผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เพื่อกำหนดวันเวลาสำหรับการเปิด อภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครได้รับแจ้ง การเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรานี้สภาเชียงใหม่มหานครจะลงมติในปัญหา ที่อภิปรายมิได้

มาตรา ๓๗ สภาเชียงใหม่มหานครมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญของสภาเชียงใหม่มหานคร และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญของสภาเชียงใหม่มหานคร เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร แล้วรายงานต่อสภาเชียงใหม่มหานคร

ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครหรือ บุคคลผู้มิได้เป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร ให้สภาเชียงใหม่มหานครตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ จำนวนกรรมการที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครมีสิทธิเสนอนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๓๘ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ให้มี กรรมการจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเชียงใหม่มหานคร และผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร มีสิทธิเสนอชื่อบุคคลผู้ที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร ให้สภาเชียงใหม่มหานครตั้งเป็นกรรมการได้ไม่เกินหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการ ทั้งคณะ

มาตรา ๓๙ การประชุมคณะกรรมการตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ ต้องมี กรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาเชียงใหม่มหานครโดยอนุโลม

มาตรา ๔๐ คณะกรรมการของสภาเชียงใหม่มหานครมีอำนาจเรียกเจ้าหน้าที่ ของเชียงใหม่มหานครมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่อง ที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ทั้งนี้ จะกระทำนอกสมัยประชุมของสภากรุงเทพ มหานครก็ได้ และถ้ามีความจำเป็นคณะกรรมการแต่ละคณะ อาจตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณา รายละเอียดในเรื่องที่เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแล้วเสนอรายงานต่อคณะกรรมการก็ได้

มาตรา ๔๑ คณะกรรมการสามัญของสภาเชียงใหม่มหานคร ให้มีวาระการปฏิบัติ หน้าที่คราวละสองปี

คณะกรรมการวิสามัญตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ ให้สิ้นสภาพไปหลังจากที่ได้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายและเสนอรายงานต่อสภาเชียงใหม่มหานครเรียบร้อยแล้ว

มาตรา ๔๒ ให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานคร รองประธานสภาเชียงใหม่มหานคร และสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร รวมทั้งคณะกรรมการที่สภาเชียงใหม่มหานครตั้งขึ้น หรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการตั้งขึ้นได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาจากงบประมาณของเชียงใหม่มหานคร

ส่วนที่ ๒ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๔๓ ให้เชียงใหม่มหานครมีผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครคนหนึ่งซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้น โดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครจะกระทำได้เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งแล้ว ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุวันเลือกตั้งและระยะเวลารับสมัครเลือกตั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครให้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครและผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

ผลของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๔๔ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครต้องมีคุณสมบัติตาม มาตรา ๑๒ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓

มาตรา ๔๕ ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๔ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕

มาตรา ๔๖ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

เมื่อผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้จัดการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายในหกสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดวาระ แต่ถ้าตำแหน่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครว่างลงโดยเหตุอื่น ให้ทำการเลือกตั้งขึ้นใหม่ภายในเก้าสิบวัน และให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งโดยเริ่มนับวาระใหม่

มาตรา ๔๗ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครดำรงตำแหน่งนับแต่วันเลือกตั้ง ให้มีการมอบหมายงานในหน้าที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครภายในเจ็ดวัน นับแต่วันเลือกตั้ง

มาตรา ๔๘ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและบริหารราชการของเชียงใหม่มหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๒) สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของเชียงใหม่มหานคร

(๓) แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรง

คุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครหรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ

(๔) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

(๕) วางระเบียบเพื่อให้งานของเชียงใหม่มหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

(๖) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานคร

(๗) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

มาตรา ๔๙ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่มหานครและลูกจ้างเชียงใหม่มหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของเชียงใหม่มหานคร และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม ทั้งนี้ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๕๐ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

(๑) ต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของเชียงใหม่มหานครหรือบริษัทซึ่งเชียงใหม่มหานคร ถือหุ้นหรือตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) ต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ เป็นพิเศษจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ของเชียงใหม่มหานครหรือบริษัทซึ่งเชียงใหม่มหานคร ถือหุ้นนอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือการพาณิชย์ หรือบริษัทปฏิบัติกับบุคคลอื่นในธุรกิจการงานตามปกติ

(๓) ต้องไม่เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเชียงใหม่มหานครหรือการพาณิชย์ของเชียงใหม่มหานครหรือบริษัทซึ่งเชียงใหม่มหานครถือหุ้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครได้เป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาอยู่ก่อนได้รับการเลือกตั้ง

บทบัญญัติตามมาตรานี้มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครรับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญหรือเงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมิให้ ใช้บังคับในกรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครรับเงินตอบแทน เงินค่าเบี้ยประชุม หรือเงินอื่นใด เนื่องจากการดำรงตำแหน่งกรรมาธิการของรัฐสภาหรือวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร หรือสภา เชียงใหม่มหานครหรือสภาท้องถิ่นอื่น หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือกรรมการที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นโดยตำแหน่ง

มาตรา ๕๑ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ถึงคราวออกตามวาระ

(๒) ตาย

(๓) ลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้มี ผลนับแต่วันถัดจากวันที่ยื่นหนังสือลาออก

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๖ ยกเว้น ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕

(๕) กระทำการอันต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐

(๖) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดย ประมาท หรือความผิดลหุโทษ

(๗) มีการยุบสภาเชียงใหม่มหานคร

(๘) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีสั่งให้ออกจาก ตำแหน่งเมื่อมีกรณีแสดงให้เห็นว่า ได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหรือ ปฏิบัติการหรือละเลยไม่ปฏิบัติการอันควรปฏิบัติในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่าง ร้ายแรงแก่เชียงใหม่มหานครหรือแก่ราชการโดยส่วนรวมหรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

(๙) ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเชียงใหม่มหานครได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจาก ตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่น

ในกรณีมีพฤติการณ์ดังที่ระบุไว้ตาม (๘) สภาเชียงใหม่มหานครจะมีมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก็ได้ มติของสภาเชียงใหม่มหานครในข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาเชียงใหม่มหานคร ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งมติของสภาเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๕๒ เมื่อปรากฏกรณีตามมาตรา ๕๑(๔) หรือ (๕) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้มีการสอบสวนก่อนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง แต่ผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ให้พ้นจากตำแหน่ง

ในระหว่างรอคำพิพากษาของศาล ให้ผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งพักการปฏิบัติ หน้าที่นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งจนกว่าศาลจะพิพากษา

ในกรณีผู้ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ยื่นฟ้องต่อศาล หรือศาลพิพากษาให้เป็นไป ตามคำสั่ง ให้ผู้ถูกสั่งนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกคำสั่ง วันที่ได้รับคำสั่งให้ออกจากตำแหน่งให้หมายถึงวันที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ได้รับคำสั่งดังกล่าว

มาตรา ๕๓ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๕๑ (๑) คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ ใน

กรณีพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นใดนอกจากการออกตามวาระ ให้ปลัดเชียงใหม่มหานครเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ถ้าไม่มีปลัดเชียงใหม่มหานครหรือมีแต่ไม่ อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งรองปลัดเชียงใหม่มหานครหรือข้าราชการเชียงใหม่มหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๕๔ ให้มีรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครจำนวนไม่เกินสี่คนตามลำดับที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครจัดไว้ ช่วยผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครในการบริหารราชการของเชียงใหม่มหานครตามที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครมีคำสั่งมอบหมาย

คำสั่งแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕๕ ให้มีเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครหนึ่งคน และผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครไม่เกินจำนวนรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๕๖ ในกรณีมีการแต่งตั้งประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และคณะที่ปรึกษา ของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ตามมาตรา ๔๘ (๓) ตำแหน่งดังกล่าวจะมีจำนวนรวมกัน ทั้งหมดเกินเก้าคนไม่ได้

มาตรา ๕๗ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เลขานุการประธานสภาเชียงใหม่มหานคร เลขานุการรองประธานสภาเชียงใหม่มหานคร ประธานที่ปรึกษา และที่ปรึกษาเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองมาใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ตามวรรคหนึ่งเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพ มหานครหรือประธานสภาเชียงใหม่มหานคร แล้วแต่กรณี มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการการเมือง ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เลขานุการประธานสภาเชียงใหม่มหานคร เลขานุการรองประธานสภาเชียงใหม่มหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา จากบุคคลซึ่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครหรือประธานสภาเชียงใหม่มหานคร แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นสมควร และจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๑ มาใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าวด้วย

เมื่อผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร หรือประธานสภาเชียงใหม่มหานคร ผู้แต่งตั้งข้าราชการการเมือง แล้วแต่กรณี พ้นจากตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการการเมืองตามวรรคสองพ้นจากตำแหน่งด้วย นอกจากการพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว บุคคลดังกล่าวต้องพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง หรือเมื่อกระทำการต้องห้ามตามที่ บัญญัติ

ไว้ในมาตรา ๕๑ หรือถูกสั่งให้ออกตามคำสั่งของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร หรือ ประธานสภาเชียงใหม่มหานครไม่ว่าจะเป็นไปโดยมีความผิดหรือไม่มีความผิดก็ตาม

มาตรา ๕๘ ให้ข้าราชการการเมืองตามมาตรา ๕๗ และคณะกรรมการที่ผู้ว่า ราชการเชียงใหม่มหานครแต่งตั้ง ได้รับเงินเดือน เงินเพิ่ม เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่น สำหรับตำแหน่งตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจากงบประมาณของเชียงใหม่มหานคร

หมวด ๓ การจัดระเบียบราชการของเชียงใหม่มหานคร

ส่วนที่ ๑ ส่วนราชการของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๕๙ ให้จัดระเบียบราชการเชียงใหม่มหานคร ดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานคร

(๒) สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

(๓) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานคร

(๔) สำนักปลัดเชียงใหม่มหานคร

(๕) สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก

(๖) สำนักงานเขต

การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงสำนัก หรือการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงาน ตามวรรคหนึ่ง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานคร โดยทำ เป็นประกาศของเชียงใหม่มหานคร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๖๐ สำนักงานเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการประจำของสภาเชียงใหม่มหานคร มีเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครซึ่งเป็นข้าราชการ เชียงใหม่มหานครสามัญเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่มหานคร และลูกจ้างเชียงใหม่มหานคร ขึ้นต่อปลัดเชียงใหม่มหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครขึ้นต่อประธานสภาเชียงใหม่มหานคร และมีผู้ช่วยเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่มหานครสามัญ เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนเลขานุการสภา เชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๖๑ สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับราชการและงานของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร มีเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่มหานคร และลูกจ้างเชียงใหม่มหานคร รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ขึ้นต่อผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร และมีผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร และมีหัวหน้าสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่มหา

นคร สามัญเป็นผู้ช่วยของเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร และของผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการ เชียงใหม่มหานคร ในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร และ ในการบังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่มหานครและลูกจ้างเชียงใหม่มหานครขึ้นต่อเลขานุการ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ปลัดเชียงใหม่มหานคร และผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ตามลำดับ

มาตรา ๖๒ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับราชการประจำของคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานคร มีหัวหน้าสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่มหานครสามัญเป็นผู้บังคับ บัญชาข้าราชการเชียงใหม่มหานคร และลูกจ้างเชียงใหม่มหานครขึ้นต่อปลัดเชียงใหม่มหานคร และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานคร ขึ้นต่อประธานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานคร และจะให้มีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่มหานครสามัญคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครก็ได้

มาตรา ๖๓ สำนักปลัดเชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำ ทั่วไปของเชียงใหม่มหานคร และราชการที่มิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีปลัดเชียงใหม่มหานครซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่มหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่มหานครและลูกจ้างเชียงใหม่มหานคร รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักปลัดเชียงใหม่มหานคร และจะให้มีรองปลัดเชียงใหม่มหานครซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่มหานครสามัญ คนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนปลัดเชียงใหม่มหานครก็ได้

มาตรา ๖๔ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ ให้ปลัด เชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่ตามที่มีกฎหมายกำหนดและตามคำสั่งของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเชียงใหม่มหานครให้เป็นไปตามนโยบาย ของเชียงใหม่มหานคร กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในเชียงใหม่มหานคร รวมทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่มหานคร และลูกจ้างเชียงใหม่มหานคร รองจากผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๖๕ สำนักตามมาตรา ๕๕(๕) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการตามที่กำหนด ไว้ในประกาศเชียงใหม่มหานคร โดยมีผู้อำนวยการสำนักซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่มหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่มหานครและลูกจ้างเชียงใหม่มหานคร รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนัก และจะให้มีรองผู้อำนวยการสำนักซึ่งเป็นข้าราชการเชียงใหม่มหานครสามัญ คนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการสำนักก็ได้

มาตรา ๖๖ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ ให้ผู้อำนวยการ สำนักมีอำนาจหน้าที่ตามที่มีกฎหมายกำหนด และตามคำสั่งของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร และปลัดเชียงใหม่มหานคร และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของสำนักที่รับผิดชอบให้ เป็นไปตามนโยบายของเชียงใหม่มหานคร กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการปฏิบัติราชการของสำนักที่ รับผิดชอบ

ส่วนที่ ๒ เขตและสภาเขต

มาตรา ๖๗ สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการเชียงใหม่มหานครและลูกจ้างเชียงใหม่มหานคร รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และจะให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตก็ได้

มาตรา ๖๘ ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

(๒) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต

(๓) อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร หรือปลัดเชียงใหม่มหานคร มอบหมาย

มาตรา ๖๙ ในกรณีที่เป็นการสมควร ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครอาจสั่ง ให้สำนักงานเขตใดปฏิบัติหน้าที่ใดแทนสำนักงานเขตอื่นทั้งหมดหรือบางส่วนได้ และจะให้ ผู้อำนวยการเขตใดเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่นั้นก็ได้ แต่ต้องประกาศการสั่งการ ดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๗๐ ในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขต ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการ เลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละเจ็ดคน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสนคน ให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสน ถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน

จำนวนสมาชิกสภาเขตที่แต่ละเขตจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวนราษฎร แต่ละเขตตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อนวัน ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศ จำนวนสมาชิกสภาเขตที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขต

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาเขต ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หลักเกณฑ์ และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานคร

การประกาศตามวรรคสองและผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต ให้กระทำเป็น ประกาศเชียงใหม่มหานคร และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๗๑ อายุของสภาเขตมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต

เมื่ออายุของสภาเขตสิ้นสุดลง ให้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตขึ้นใหม่เป็นการ เลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่อายุของสภาเขตสิ้นสุดลง

มาตรา ๗๒ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาเขตเริ่มแต่วันเลือกตั้ง และอยู่ในตำแหน่ง ตามอายุของสภาเขต

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาเขตในเขตใดว่างลงถึงกึ่งจำนวนของสมาชิกสภาเขตที่เขต นั้นจะมีได้ตามประกาศในมาตรา ๗๐ วรรคห้า สมาชิกภาพของสภาเขตแห่งนั้นเป็นอันสิ้นสุดลงและให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตขึ้นใหม่ ภายในเก้าสิบวันนับแต่มีกรณีดังกล่าว

มาตรา ๗๓ ให้สภาเขตเลือกสมาชิกสภาเขตเป็นประธานสภาเขตคนหนึ่ง และรองประธานสภาเขตคนหนึ่ง โดยให้ดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก

ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครประกาศชื่อประธานสภาเขต และรองประธาน สภาเขตผู้ได้รับเลือก

ประธานสภาเขต และรองประธานสภาเขตดำรงตำแหน่งตามวาระคราวละหนึ่งปี

มาตรา ๗๔ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตให้ผู้อำนวยการเขต นัดประชุมสมาชิกสภาเขตเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก ให้สภาเขตกำหนดให้มีการประชุมสภาเขตอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง และจะ ประชุมในวันใด เวลาใด ให้เป็นไปตามมติของสภาเขต

มาตรา ๗๕ ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และหรือผู้ที่ผู้อำนวยการเขตมอบหมายมีหน้าที่เข้าประชุมสภาเขต และมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ต่อที่ประชุมสภาเขต แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

มาตรา ๗๖ ให้ประธานสภาเขต และสมาชิกสภาเขตได้รับเงินประจำตำแหน่ง เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาจากงบประมาณของ เชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๗๗ ให้ผู้อำนวยการเขตอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการประชุมและกิจการ อื่นที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเขต

มาตรา ๗๘ ให้สภาเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขต และ สภาเชียงใหม่มหานคร

(๒) จัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติ เชียงใหม่มหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่าย

(๓) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต เพื่อให้เกิด ประโยชน์แก่ราษฎร

(๔) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต เกี่ยวกับการปรับปรุงหรือ แก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผล ให้ทราบให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๕) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ

(๖) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา เรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานคร ว่าด้วยการนั้น

(๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภาเชียงใหม่มหานครมอบหมายให้ เชียงใหม่มหานครจัดให้มีงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขตตามความเหมาะสม ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาจัดสรรจากสภาเขตตาม (๒)

มาตรา ๗๕ ให้นำความในมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ (๑) และ (๒) โดยขอลาออกต่อสภาเขต มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับแก่สภาเขต สมาชิกสภาเขต รองประธาน สภาเขต และประธานสภาเขต โดยอนุโลม

หมวด ๔ การรักษาราชการแทน และการปฏิบัติราชการแทน

มาตรา ๘๐ อำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองผู้ว่าราชการ เชียงใหม่มหานคร ให้เป็นไปตามที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้ว่า ราชการเชียงใหม่มหานครตามลำดับที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครจัดไว้ตามมาตรา ๕๔เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเชียงใหม่มหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีปลัดเชียงใหม่มหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘๑ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้ว่าราชการ เชียงใหม่มหานครจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือ คำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติหรือ คำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ปลัดเชียงใหม่มหานคร รองปลัดเชียงใหม่มหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะ เป็นสำนัก หรือผู้อำนวยการเขตปฏิบัติราชการแทน ให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๙๑ ในกรณีที่มีรองปลัดเชียงใหม่มหานคร การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองปลัดเชียงใหม่มหานคร ให้เป็นไปตามที่ปลัดเชียงใหม่มหานครมีคำสั่งมอบหมาย ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเชียงใหม่มหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการ ได้ ให้รองปลัดเชียงใหม่มหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดเชียงใหม่มหานครหลายคน ให้รองปลัดเชียงใหม่มหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการ แทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดเชียงใหม่มหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ว่า ราชการเชียงใหม่มหานครแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมี ฐานะเป็นสำนักคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัด เชียงใหม่มหานครจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือ คำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือ คำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดเชียงใหม่มหานครจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดเชียงใหม่มหานครเป็นผู้ปฏิบัติ ราชการแทนปลัดเชียงใหม่มหานครก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการกองหัวหน้ากองหรือผู้ดำรง ตำแหน่งเทียบเท่าปฏิบัติราชการแทนในนามปลัดเชียงใหม่มหานคร ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๙๒ ในกรณีที่มีรองผู้อำนวยการสำนัก การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรองผู้อำนวยการสำนักให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการสำนักมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้อำนวยการสำนักหลายคน ให้ รองผู้อำนวยการสำนักผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการสำนักหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเชียงใหม่มหานครแต่งตั้งผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าของสำนักนั้นคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ผู้อำนวยการ สำนักจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น

ผู้อำนวยการสำนักจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้รองผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้ปฏิบัติราชการ แทนผู้อำนวยการสำนักก็ได้ แต่ถ้าจะมอบให้ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือ ผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าของสำนักนั้น ปฏิบัติราชการแทนในนามผู้อำนวยการสำนัก ให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๘๓ ในกรณีที่มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตให้เป็นไปตามที่ผู้อำนวยการเขตมีคำสั่งมอบหมาย ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเขตหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตหลายคน ให้ผู้ช่วย ผู้อำนวยการเขตผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้า ไม่มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดเชียงใหม่มหานครแต่งตั้ง ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากองหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าคนใดคนหนึ่ง เป็นผู้รักษาราชการ แทน อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่ผู้อำนวยการเขต จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งใด หรือ มติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ผู้อำนวยการเขตจะมอบอำนาจโดยทำเป็นหนังสือให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตหรือหัวหน้า ส่วนราชการของสำนักงานเขตปฏิบัติราชการแทนผู้อำนวยการเขตก็ได้

มาตรา ๘๔ การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครให้เป็นไปตามที่เลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วย เลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครหลายคน ให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานครมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานคร แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเลขานุการสภาเชียงใหม่มหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของ ทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๘๕ การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการ เชียงใหม่มหานคร ให้เป็นไปตามที่เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครมีคำสั่งมอบหมาย ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครหรือมีแต่ ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครหลายคน ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครมีคำสั่ง มอบหมายให้ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๘๖ ในกรณีที่มีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานครการสั่งหรือการปฏิบัติราชการของผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ เชียงใหม่มหา

นคร ให้เป็นไปตามที่หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานครมีคำสั่งมอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานคร หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานครเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานครหลายคน ให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานครแต่งตั้งผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานครคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานครหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติ ราชการได้ ให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานครแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการเชียงใหม่มหานครผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็น ผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๘๗ ให้ผู้รักษาราชการแทนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจ หน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบหมาย หรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจ หน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนทำหน้าที่กรรมการหรือมีอำนาจ หน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในระหว่างที่รักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วย แล้วแต่กรณี

หมวด ๕ อำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๘๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้เชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินกิจการในเขตเชียงใหม่มหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ตามข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร

(๒) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๔) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๕) การผังเมือง

(๖) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๗) การวิศวกรรมจราจร

(๘) การขนส่ง

(๙) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ

(๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ

(๑๑) การควบคุมอาคาร

(๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(๑๔) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(๑๕) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรม อันดีของท้องถิ่น

(๑๖) การสาธารณูปโภค

(๑๗) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(๑๘) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน

(๑๙) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์

(๒๐) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์

(๒๑) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและการอนามัยในโรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ

(๒๒) การจัดการศึกษา

(๒๓) การสาธารณูปการ

(๒๔) การสังคมสงเคราะห์

(๒๕) การส่งเสริมการกีฬา

(๒๖) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ

(๒๗) การพาณิชย์ของเชียงใหม่มหานคร

(๒๘) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค จะมอบให้เชียงใหม่มหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๘๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๘ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ปลัดเชียงใหม่มหานคร รองปลัดเชียงใหม่มหานคร หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นสำนักหรือเทียบเท่าสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้ช่วยผู้อำนวยการเขต และข้าราชการเชียงใหม่มหานคร ที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครแต่งตั้ง เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติ

หน้าที่ ดังกล่าว และให้มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือบริเวณที่ตั้ง อาคารที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบัญญัติดังกล่าว ใน เวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น และเพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือสั่งให้แสดงเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องจากบุคคลที่อยู่ หรือทำงานในสถานที่นั้น และให้มีอำนาจยึดหรืออายัดเอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ หรือสิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด รวมทั้งให้มีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ด้วย

ในกรณีที่มีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามวรรคสอง ถ้าผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ปลัดเชียงใหม่มหานคร ผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่ง มีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุกให้มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามจำนวนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกัน

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่ปรับ หรือเมื่อยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลา ดังกล่าว ให้ข้าราชการเชียงใหม่มหานครที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครแต่งตั้งมีอำนาจในการ สอบสวน และมีฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เงินค่าปรับตามมาตรานี้ให้เป็นรายได้ของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๕๐ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เลขานุการประธานสภาเชียงใหม่มหานคร เลขานุการรองประธานสภาเชียงใหม่มหานคร ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา และข้าราชการเชียงใหม่มหานคร เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย อาญา

มาตรา ๕๑ เชียงใหม่มหานครอาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงาน ของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยเรียกค่าบริการได้โดยตราเป็นข้อบัญญัติ เชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๕๒ เชียงใหม่มหานครอาจดำเนินกิจการนอกเขตเชียงใหม่มหานครได้ เมื่อ

(๑) การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตเชียงใหม่มหานครหรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเชียงใหม่มหานคร และ

(๒) ได้รับความเห็นชอบจากสภาเชียงใหม่มหานคร และ

(๓) ได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

มาตรา ๕๓ เชียงใหม่มหานครอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัทได้ เมื่อ

(๑) บริษัทนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะกิจการเป็นสาธารณูปโภค แต่ทั้งนี้ไม่กระทบ กระเทือนถึงกิจการที่เชียงใหม่มหานครได้กระทำอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และ

(๒) เชียงใหม่มหานครต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีเชียงใหม่มหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกัน ให้นับหุ้นที่ถือนั้นรวมกัน และ

(๓) สภาเชียงใหม่มหานครมีมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครทั้งหมด และ

(๔) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เชียงใหม่มหานครถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจาก สภาเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๕๔ ถ้ากิจการใดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร เชียงใหม่มหานครอาจดำเนินการนั้นร่วมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่นได้โดยจัดตั้งเป็นองค์การเรียกว่า สหการ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเชียงใหม่มหานคร ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

การจัดตั้งสหการจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกา นั้นให้กำหนดชื่อ อำนาจหน้าที่ และวิธีดำเนินงาน เมื่อจะยุบเลิกสหการให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุวิธีจัดการทรัพย์สินไว้ด้วย

มาตรา ๕๕ ในกรณีจำเป็น เชียงใหม่มหานครอาจมอบให้เอกชนกระทำกิจการ ซึ่ง อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานครและเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนเชียงใหม่มหานครได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเชียงใหม่มหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบเชียงใหม่มหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาเชียงใหม่มหานคร และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สิทธิในการกระทำกิจการตามวรรคหนึ่ง เป็นสิทธิเฉพาะตัวจะโอนไปมิได้

หมวด ๖ ข้อบัญญัติ

มาตรา ๕๖ ข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของ สภาเชียงใหม่มหานคร ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร

(๒) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เชียงใหม่มหานครมีอำนาจตราเป็นข้อบัญญัติ เชียงใหม่มหานคร

(๓) การดำเนินการพาณิชย์ของเชียงใหม่มหานคร

(๔) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จาก ทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ

ในข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา ๙๗ ร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครจะเสนอได้ก็แต่โดยผู้ว่าราชการ เชียงใหม่มหานคร สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร หรือราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเชียงใหม่มหานครตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในกรณีสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครเป็นผู้เสนอต้องมีสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครลงนามรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครทั้งหมด

ร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครที่เกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๙๘ ร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครที่เกี่ยวด้วยการเงิน หมายความถึงร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง (๑) การตั้งขึ้น หรือยกเลิก หรือลด หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อนหรือวาง ระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร (๒) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินของเชียงใหม่มหานคร หรือการโอน งบประมาณรายจ่ายของเชียงใหม่มหานคร (๓) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้ (๔) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จาก ทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ (๕) การพาณิชย์ของเชียงใหม่มหานคร (๖) การออกพันธบัตรของเชียงใหม่มหานคร ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างข้อบัญญัติใดเป็นร่างข้อบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้อง มีคำรับรองของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครหรือไม่ ให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานครเป็นผู้วินิจฉัย

มาตรา ๙๙ เมื่อสภาเชียงใหม่มหานครได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานครส่งให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครภายใน เจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเชียงใหม่มหานครมีมติเห็นชอบ และให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครลงนาม ในร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครที่ผ่านความเห็นชอบของสภาเชียงใหม่มหานครแล้วประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจาก ประธานสภาเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๑๐๐ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครไม่เห็นชอบด้วยกับสภา เชียงใหม่มหานคร ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อมด้วยเหตุผลที่ ไม่เห็นชอบด้วย

ให้สภาเชียงใหม่มหานครภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ได้รับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภาเชียงใหม่มหานครเพื่อให้สภาเชียงใหม่มหานครพิจารณาใหม่ ถ้าผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครไม่ส่งให้สภาเชียงใหม่มหานครภายในเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครเห็นชอบด้วย และให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานครลงนามในร่าง ข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็น กฎหมาย

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครไม่เห็นชอบด้วยและส่งให้สภาเชียงใหม่มหานครพิจารณาใหม่ สภาเชียงใหม่มหานครจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาได้ล่วงพ้นไป สามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครส่งกลับให้สภาเชียงใหม่มหานคร นอกจากร่าง ข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครที่เกี่ยวด้วยการเงิน สภาเชียงใหม่มหานครอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ในกรณีที่สภาเชียงใหม่มหานครมีมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครทั้งหมด ให้ประธานสภาเชียงใหม่มหานครส่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครต้องดำเนินการ ต่อไปตามมาตรา ๙๙ ถ้าผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครไม่ดำเนินการตามกำหนดให้ประธานสภา เชียงใหม่มหานครลงนามในร่างข้อบัญญัตินั้นแทนผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครแล้วประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมาย

มาตรา ๑๐๑ ร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครที่สภาเชียงใหม่มหานครไม่เห็นชอบ ด้วยให้เป็นอันตกไป ยกเว้นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ร่างข้อบัญญัติที่ตกไปตามวรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครหรือสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครจะเสนอใหม่ได้เมื่อพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่สภาเชียงใหม่มหานครไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

มาตรา ๑๐๒ งบประมาณรายจ่ายของเชียงใหม่มหานครให้ทำเป็นข้อบัญญัติ เชียงใหม่มหานคร ซึ่งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครเป็นผู้เสนอ ถ้าข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปี งบประมาณที่แล้วนั้นไปพลางก่อน

ถ้าปีใดจำนวนเงินซึ่งได้กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดี หรือมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่าย ขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ดี ให้ทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

มาตรา ๑๐๓ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐๕ ในกรณีที่สภาเชียงใหม่มหานครเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้สภาเชียงใหม่มหานครเลือกคณะกรรมการวิสามัญตามมาตรา ๓๘ เพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นตามข้อบังคับของสภาเชียงใหม่

มหานคร และให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับ

มาตรา ๑๐๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐๕ ในกรณีที่สภาเชียงใหม่มหานครไม่เห็นด้วย กับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้สภาเชียงใหม่มหานครตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครจำนวนแปดคน และผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครจำนวนเจ็ดคน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้งในสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย แล้วรายงานผลการพิจารณาต่อสภาเชียงใหม่มหานคร ภายในสิบวันนับแต่วันที่สภาเชียงใหม่มหานครตั้งคณะกรรมการร่วม ถ้าสภาเชียงใหม่มหานครยังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ร่วมด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครทั้งหมด ให้ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นอันตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายใน ปีงบประมาณปีที่แล้วนั้นไปพลางก่อน ในกรณีเช่นว่านี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งยุบสภาเชียงใหม่มหานครถ้ามีข้อเสนอของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๑๐๕ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณและร่าง ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม สภาเชียงใหม่มหานครจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่สภาเชียงใหม่มหานครได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นเป็นครั้งแรก

ถ้าสภาเชียงใหม่มหานครพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นไม่เสร็จ ภายในเวลาที่กำหนดดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาเชียงใหม่มหานครได้ให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้น และให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับ

มาตรา ๑๐๖ ในกรณีที่สภาเชียงใหม่มหานครสิ้นอายุหรือมีการยุบสภาเชียงใหม่มหานคร บรรดาร่างข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครที่สภาเชียงใหม่มหานครยังมิได้ให้ความเห็นชอบหรือที่สภาเชียงใหม่มหานครให้ความเห็นชอบแล้วแต่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครยังมิได้ลงนามและประกาศใช้เป็นกฎหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันรับร่างข้อบัญญัติจากประธานสภาเชียงใหม่มหานครให้เป็นอันตกไป

มาตรา ๑๐๗ ในระหว่างที่ไม่มีสภาเชียงใหม่มหานคร หรือในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะและจะเรียก ประชุมสภาเชียงใหม่มหานครให้ทันท่วงทีมิได้ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกข้อกำหนดเชียงใหม่มหานครให้ใช้บังคับดังเช่นข้อบัญญัติ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ในการประชุมสภาเชียงใหม่มหานครคราวต่อไป ให้นำข้อกำหนดเชียงใหม่มหานครนั้นเสนอต่อสภาเชียงใหม่มหานครเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาเชียงใหม่มหานครอนุมัติแล้ว ให้ข้อกำหนด

เชียงใหม่มหานครนั้นใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานครต่อไป ถ้าสภาเชียงใหม่มหานครไม่อนุมัติให้ข้อกำหนดเชียงใหม่มหานครนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้กระทำไประหว่างที่ใช้ข้อกำหนดเชียงใหม่มหานครนั้น

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติข้อกำหนดเชียงใหม่มหานคร ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๗ การคลังและทรัพย์สินของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๑๐๘ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายอากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตเชียงใหม่มหานคร ให้เชียงใหม่มหานครจัดเก็บเป็นรายได้ของเชียงใหม่มหานครตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๑๐๙ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถหรือรถยนต์ หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในเขตเชียงใหม่มหานครให้เป็นรายได้ของเชียงใหม่มหานครตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๑๑๐ ให้เชียงใหม่มหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงเชียงใหม่มหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซ ปิโตรเลียม ซึ่งสถานการค้าปลีกในเขตเชียงใหม่มหานครเป็นผู้จำหน่ายได้ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์ ราคาขายปลีกที่สูงเพิ่มขึ้นไม่เกินจำนวนภาษีที่เรียกเก็บตามมาตรานี้ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตาม กฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

มาตรา ๑๑๑ เชียงใหม่มหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและ ค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละสิบของภาษี และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่ง หรือทุกประเภทดังต่อไปนี้ (๑) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร (๒) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา (๓) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในการเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ เศษของหนึ่งบาทให้ตัดทิ้ง ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๑๑๒ เชียงใหม่มหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดย ให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม เพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้ เชียงใหม่มหานครเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(๒) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้ เชียงใหม่มหานครเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

มาตรา ๑๑๓ กิจการใดที่กฎหมายมอบหน้าที่ให้เทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ ถ้ากิจการนั้นอยู่ในเขตเชียงใหม่มหานครให้เชียงใหม่มหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย นั้น และบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับเนื่องในกิจการเช่นว่านั้น ให้เป็นรายได้ของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๑๑๔ เชียงใหม่มหานครอาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะที่เชียงใหม่มหานคร จัดให้มีขึ้นได้เมื่อได้รับความ เห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๑๑๕ ในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ปลัดเชียงใหม่มหานคร รองปลัด เชียงใหม่มหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าที่ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย เว้นแต่กฎหมาย ว่าด้วยการนั้นจะได้กำหนดไว้เป็นประการอื่น ในการบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระ ให้ปลัดเชียงใหม่มหานคร หรือ ผู้อำนวยการเขต โดยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร มีอำนาจสั่งยึด และสั่งขาย ทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรได้ โดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง วิธียึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคสองให้ปฏิบัติตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดเมื่อหักค่าธรรมเนียมกับค่าใช้จ่ายในการยึด และ ขาย และเงินภาษีอากรค้างชำระออกแล้ว ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน

มาตรา ๑๑๖ เชียงใหม่มหานครจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อเชียงใหม่มหานครก็ได้ ใน กรณีเช่นนี้เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรม นั้น ส่งมอบให้แก่เชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๑๑๗ เชียงใหม่มหานครอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(๑) รายได้จากทรัพย์สินของเชียงใหม่มหานคร

(๒) รายได้จากการสาธารณูปโภคของเชียงใหม่มหานคร

(๓) รายได้จากการพาณิชย์ของเชียงใหม่มหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น หรือจากสหการ

(๔) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาล หรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของเชียงใหม่มหานครโดยเฉพาะ

(๕) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้

(๖) ค่าบริการตามมาตรา ๕๑

(๗) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และตราเป็นข้อบัญญัติเชียงใหม่มหานคร

(๘) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับ ความเห็นชอบจากสภาเชียงใหม่มหานคร

(๙) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงิน สมทบจากรัฐบาล

(๑๐) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การระหว่าง ประเทศ

(๑๑) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภาเชียงใหม่มหานคร

(๑๒) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๑๓) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

(๑๔) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไร ในเชียงใหม่มหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

(๑๕) รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมี กฎหมายกำหนด

(๑๖) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๑๑๘ เชียงใหม่มหานครอาจมีรายจ่ายดังต่อไปนี้

(๑) เงินเดือน

(๒) ค่าจ้างประจำ

(๓) ค่าจ้างชั่วคราว

(๔) ค่าตอบแทน

(๕) ค่าใช้สอย

(๖) ค่าสาธารณูปโภค

(๗) ค่าวัสดุ

(๘) ค่าครุภัณฑ์

(๙) ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

(๑๐) เงินอุดหนุน

(๑๑) รายจ่ายอื่นตามที่กฎหมายหรือระเบียบของเชียงใหม่มหานครกำหนดไว้

(๑๒) รายจ่ายตามข้อผูกพัน

มาตรา ๑๑๙ การจ่ายเงินของเชียงใหม่มหานครให้เป็นไปตามที่ได้อนุญาตไว้ใน ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การจ่ายเงินซึ่ง มิได้อนุญาต

ไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๑๒๐ ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงิน และทรัพย์สินอื่น ๆ ของเชียงใหม่มหานคร

เมื่อสิ้นปีงบประมาณให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดลงนั้นในราชกิจจานุเบกษา โดยมิชักช้า

รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีตามวรรคสอง เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครเพื่อเสนอ สภาเชียงใหม่มหานคร

หมวด ๘ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๑๒๑ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่นนอกเหนือจากที่ พระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเชียงใหม่มหานคร ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใดเห็นสมควรส่งข้าราชการมาประจำเชียงใหม่มหานครเพื่อปฏิบัติราชการในหน้าที่ ของกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ ก็ย่อมกระทำได้ โดยทำความตกลงกับเชียงใหม่มหานคร

มาตรา ๑๒๒ การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในเชียงใหม่มหานคร ให้รัฐบาล ตั้งให้เชียงใหม่มหานครโดยตรง

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่เชียงใหม่มหานครนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้

มาตรา ๑๒๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุม ดูแลการปฏิบัติราชการของเชียงใหม่มหานคร เพื่อการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเชียงใหม่มหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการ ปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นไปใน ทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของเชียงใหม่มหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้ง หรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๒๔ ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ประกาศ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ ประกาศ หรือคำสั่งที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ ถ้าประกาศในราชกิจจานุเบกษามาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๒๕ ให้ดำเนินการให้มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร และผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๒๖ ให้เชียงใหม่มหานครจัดให้มีส่วนราชการตามมาตรา ๕๕ ภายใน เก้าสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๒๗ ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานคร ผู้ว่าราชการ เชียงใหม่มหานครและสมาชิกสภาเขตให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ

มาตรา ๑๒๘ ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครและผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรมาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายนั้นเป็น อำนาจหน้าที่ของปลัดเชียงใหม่มหานคร ในการเลือกตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเขตแต่ละเขตเป็นเขตเลือกตั้ง และให้รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศจำนวนสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละ เขตนั้น จำนวนสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครที่แต่ละเขตจะพึงมี ให้คำนวณตามเกณฑ์จำนวน ราษฎรแต่ละเขตตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่กระทรวงมหาดไทยประกาศครั้งสุดท้ายก่อน วันประกาศพระราชกฤษฎีกา ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครในราชกิจจานุเบกษา โดยถือเกณฑ์หนึ่งแสนคนต่อสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครหนึ่งคน เขตใดมีราษฎรไม่ถึงหนึ่งแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครในเขตนั้นได้หนึ่งคน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกินหนึ่งแสน คนก็ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนต่อจำนวนราษฎร ทุกหนึ่งแสนคน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งแสน การประกาศตามวรรคสอง และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครให้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๒๙ ในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๕๘ ให้นำบัญชีอัตราเงินเดือนของผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร รองผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร และผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ มาใช้บังคับ

มาตรา ๑๓๐ นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับจนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครตามมาตรา ๑๒๗ ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาคงมีวาระอยู่ในตำแหน่งต่อไป และทำหน้าที่สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครไปพลางก่อน ในระหว่างระยะเวลา ดังกล่าวเมื่อมีเหตุอันสมควร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ทั้งคณะหรือแต่ละบุคคลพ้นจากตำแหน่ง และจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครว่างลงในระหว่างระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

มาตรา ๑๓๑ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๒๗ จะเข้ารับหน้าที่ ในระหว่าง ระยะเวลาดังกล่าวเมื่อมีเหตุอันสมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ พ้นจากตำแหน่งและจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

มาตรา ๑๓๒ ให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตเชียงใหม่มหานครที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงมีอยู่ต่อไป โดยขึ้นการบังคับบัญชากับผู้อำนวยการเขตและผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครตามลำดับ

มาตรา ๑๓๓ ให้บรรดาเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหลายยังคงอยู่ต่อไปและให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นอันถูกยุบเลิกไปเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครและสมาชิกสภาเชียงใหม่มหานครอย่างเป็นทางการ และให้ทรัพย์สินหนี้สินและบุคคลากรของจังวัดเชียงใหม่และองค์องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ตกเป็นของเชียงใหม่มหานคร

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากการจัดรูปแบบการบริหารราชการจังหวัดเชียงใหม่ ในรูปแบบการบริหาราชการส่วนภูมิภาคมีความไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการเชียงใหม่มหานครมีความเหมาะสมและคล่องตัว สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ โดยสะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายชูชัย เลิศพงศ์อดิศร

วัน เดือน ปีเกิด ๒๔ มีนาคม ๒๕๐๗

การศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต
- เนติบัณฑิตไทย
- ประกาศนียบัตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย. สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๑๓ (ปปร.๑๓)
- ประกาศนียบัตร นักบริหารยุติธรรมระดับสูง รุ่นที่ ๖ สำนักงานอัยการสูงสุด (นบยส.๖)

ประวัติการทำงาน

- สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดเชียงใหม่ (เลือกตั้ง) ๒๕๕๑-๒๕๕๗
- เลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจวุฒิสภา (เลขากิจฯวุฒิ)
- ประธานคณะกรรมาธิการแรงงานและสวัสดิการสังคม วุฒิสภา

เครื่องราชอิสริยาภรณ์

- ประถมาภรณ์ช้างเผือก (ป.ช.)
- มหาวชิรมงกุฎ (ม.ว.ม.)