



การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

METROPOLIS ADMINISTRATION MODEL OF CHIANGMAI PROVINCE

พันตำรวจโท วสันต์ ปานสังข์

ดุขฎิณิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุขฎิณิบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พุทธศักราช ๒๕๖๐



การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

พันตำรวจโท วสันต์ ปานสังข์

ดุขฎีนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาพุทธศาสตรดุขฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
พุทธศักราช ๒๕๖๐

(ลิขสิทธิ์เป็นของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย)



Metropolis Administration Model of Chiangmai Province

Police Lieutenant Colonel Wasun Phansong

A Dissertation Submitted in Partail Fulfillment of
The Requirement for the Degree of
Dotor of Philosophy
(Public Administration)
Graduate School
Mahachalalongkornrajavidyalaya University
C.E.2017

(Copyright by Mahachaulalongkornrajavidyalaya University)



บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย อนุมัติใ้ให้นักศึกษา
เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

(พระมหาสงฆะบรม ภูตติกโร, ดร.)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

คณะกรรมการตรวจสอบคุษฎีนิพนธ์

ประธานกรรมการ

(ศ.ดร.บุญทัน ดอกไธสง)

กรรมการ

(ผศ.ดร.อัจฉรา หล่อตระกูล)

กรรมการ

(ผศ.ดร.เต็มศักดิ์ ทองอินทร์)

กรรมการ

(รศ.ดร.อภิรักษ์ จันตะนี)

กรรมการ

(พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, ผศ.ดร.)

คณะกรรมการควบคุมคุษฎีนิพนธ์

รศ.ดร.อภิรักษ์ จันตะนี

ประธานกรรมการ

พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, ผศ.ดร.

กรรมการ

ชื่อผู้วิจัย

พ.ต.ท.

(วสันต์ ปานสังข์)

ชื่อคุณนิพนธ์ : การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

ผู้วิจัย : พันตำรวจโทสันต์ ปานสังข์

ปริญญา : พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์)

คณะกรรมการควบคุมคุณนิพนธ์

: รศ.ดร.อภิวัฒน์ จันตะนี ศศ.บ. (รัฐศาสตร์) ศ.ม. (เศรษฐศาสตร์)
Ph.D (Management)

: พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา, ผศ. ดร. พธ.บ. (การบริหารรัฐกิจ)
ศศ.ม. (การจัดการการพัฒนาสังคม), รป.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์)

วันสำเร็จการศึกษา : ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๐

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ ๑. เพื่อศึกษาสภาพโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน ๒. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบโครงสร้างเชียงใหม่มหานคร ๓. เพื่อนำเสนอรูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร

ระเบียบวิธีวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน ๒๙ รูปหรือคน แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อเข้าสู่กระบวนการถอดบทเรียน และค้นหาโครงสร้างการบริการจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร แล้วดำเนินการสนทนากลุ่มเฉพาะโดยผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๑๓ รูปหรือคน เพื่อทำการยืนยันความสมบูรณ์ของข้อมูล โดยสามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

ผลการวิจัยพบว่า

๑. โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ นั้น ยังมีความทับซ้อนเชิงโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเกิดปัญหาในความชัดเจนของอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากภายในจังหวัดเชียงใหม่มีทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอยู่อีกส่วนหนึ่งด้วย ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนเชิงโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ควรได้มีการทบทวนบทบาทหน้าที่โดยมีการแบ่งภารกิจของรัฐและของท้องถิ่นให้ชัดเจน ให้มีการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดทำโครงการบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความ

ต้องการประชาชนโดย ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล นั้น ยังมีความจำเป็นอยู่ตามระบบของการตรวจสอบและควรให้อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานราชการส่วนกลาง โดยให้จัดเป็นกลุ่มจังหวัดในการกำกับดูแลท้องถิ่นทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมความใกล้ชิดและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเชิงพื้นที่

๒. ปัจจัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบมหานครตามที่ได้มีประชาชนชาวเชียงใหม่ และนักวิชาการมีแนวคิดร่วมกันในเรื่องการจัดการปกครองตนเองในรูปแบบพิเศษของจังหวัดเชียงใหม่ โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. . นั้น พบว่าปัจจุบันมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่แล้ว เพียงแต่สร้างความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดย ด้วยการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในภารกิจ ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นให้จัดตั้งกลุ่มจังหวัดโดย ๕ - ๘ จังหวัด ขึ้นในแต่ละภาคของประเทศและให้มีผู้ว่าราชการจากส่วนกลางมาเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่น ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจากกลุ่มจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงการประสานแผนยุทธศาสตร์ของการพัฒนาจังหวัดที่ให้การพัฒนาเป็นไปในแนวทางเดียวกันเท่านั้น

๓. รูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในด้านการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และแนวทางของยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี โดยรัฐบาลควรเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่นพร้อมงบประมาณในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเด็ดขาดในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.)เป็นผู้ประสานแผนงาน กระทรวงการคลังจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นโดยเพิ่มภาษีและเงินอุดหนุนคืนสู่ท้องถิ่นในอัตราสวน ๗๐% ต่อ ๓๐% เพื่อให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอต่อภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาดำเนินการ และให้มีการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีกลุ่มจังหวัดโดยมี ๕ ถึง ๘ จังหวัด หรือภาคต่างๆของประเทศ และออกแบบของกฎหมายให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสมเพื่อรักษาความสมดุล ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นระดับบนกับท้องถิ่นระดับล่างนั้น ให้ท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นเพียงผู้ประสานแผนงานและโครงการในการพัฒนาจังหวัดกับท้องถิ่นระดับล่าง โดยในการจัดทำแผนงาน โครงการ กิจกรรมต่างๆของท้องถิ่นทุกระดับจะต้องนำหลักพุทธธรรม ปฏิรูปเทสวาโส คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสมไปบูรณาการ เข้ากับการจัดทำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมด้วยทุกครั้ง

Dissertation Title: Metropolis Administration Model of Chiang Mai Province

Researcher: Pol.lt.Col. Wasun Phangsang

Degree: Doctor of Philosophy (Public Administration)

Dissertation supervisory committee:

: Assoc. Prof. Dr. Apinanta Jantanee, B.A. (Political Science)

M.A. (Business Economics) Ph.D. (Management)

: Phrakhrusangkarakkiettsak Kittipaño. Asst. Prof. Dr.

B.A. (Public Administration) M.A. (Social Development

Management) D.P.A. (Public Administration)

Date of Graduation : 21 December 2017

Abstract

Objectives of this research were 1. to study the current state of local administrative structure of Chiang Mai Province. 2.To study the factors affecting the change of the organizational structure of the local administrative organization of Chiang Mai into Chiang Mai Metropolis structure and 3.To propose the administrative model of local administrative organizations of Chiang Mai in form of Chiang Mai metropolis.

Research methodology was a qualitative research. Collecting data from 29 key informants purposefully selected from experts with structured in-depth-interview by face-to-face- interviewing. Finding were analyzed be descriptive interpretation and used for Focus Group Discussion with 13 participants, purposefully selected from experts to confirm the complete data.

Finding were as follows:

1) Local administrative organization of Chiang Mai Province was in line with the Provincial Administrative Organization Act of BE 2540 (1997). The administrative structure, the role and authority between the provincial governor and the president of the provincial administrative organization were still overlapped or dedunduced that had caused the problems from unclear authority of local administrative power. Since in Chiangmai Province, there many government agencies, both central and local administration that render public

service. In order to avoid the redundancy of the service and authority, there should be clear review of power and authority of central and local administrative organizations in Chiangmai Province. . There should be more empowerment from central authority to local and provincial administration. So that the local administrative organization would have more authority to render public service to people more effectively. The lower local administrative organizations such as municipality should be under supervision of central organizations, divided into provincial groups for close supervision and personal relations at local levels.

2) Significant factors to change the structure of Chiang Mai administrative structure to the metropolis. according to Chiang Mai people and academicians, there is a common concept that Chiangmai province should be self-governed special metropolis with directly elected governor. Under the proposed Chiangmai Metropolis Act of.. , there were local election at provincial levels according to the local administrative Act. Only thing to do is to make clear distinction of authority of provincial Administrative President and transfer all public services to local administrative organizations. As for the local supervision, there should be division of local provincial into groups- 5-8 provinces in one groups and the governor from central organization supervises the groups. Lower Local administrative organization supervision is duty and authority of provincial groups. The provincial administration act as the coordinator of strategic plans for local development in the same direction.

3) The administrative pattern of the local administrative organization in Chiang Mai Province. The government must have a clear policy to decentralize by the constitution and of the 20-year national strategic development plan and the government should accelerate the transferring of central and regional business to local administrative organization with additive budget so that the local administrators will have power to solve any problems for local people. The Local Administrative Organization acts as coordinators of the strategic plan, Ministry of Finance allocates budgets for local administrative organization with tax redeem of the tax and support money from the government at 70% to 30% ratio. So that the local administrative organizations would have enough budget. The provincial groups of 5-8 provinces set up by Ministry of Interiors . The local administrative Organizations supervision from central organizations must carry out at the appropriate level to keep balance of power. The relations between local organizations is the duty of provincial

organizations. The development plans, projects and activities at lower local levels must be integrated with Buddhaddhamma of Patirupadesavaso Ja, being in the appropriate locations always and every time.

กิตติกรรมประกาศ

ดุชฎินิพนธ์เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความเมตตาอนุเคราะห์จากหลายท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งมีทั้งบุคคลที่เป็นบรรพชิตและฆราวาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์คณะกรรมการที่ปรึกษาประกอบด้วย รศ.ดร.อภิรักษ์ จันตะนี และพระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญโญ, ผศ.ดร. เป็นกรรมการควบคุมดุชฎินิพนธ์ที่ได้กรุณาช่วยเหลือ ให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะ และให้คำปรึกษาแนะนำอันเป็นประโยชน์แก่ผู้วิจัยจนกระทั่งอนุมัติให้มีการสอบดุชฎินิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณผู้เชี่ยวชาญทุกท่านโดยเฉพาะ นายธวัชชัย พักอังกูร ประธานอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ รศ.วุฒิสาร ตันไชย เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ในการที่ท่านได้เสียสละเวลาให้การสัมภาษณ์ รวมถึงท่านอื่นๆที่ได้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในทางวิชาการของผู้วิจัย ซึ่งทำให้ดุชฎินิพนธ์เล่มนี้มีสาระทางวิชาการที่สมบูรณ์

ขอขอบคุณอาจารย์ ดร.รัฐพล เย็นใจมา ในการที่เป็นผู้ดำเนินรายการสนทนากลุ่มเฉพาะและผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้เข้าร่วมสนทนากลุ่มที่จัดขึ้น ณ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ โดยประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากวิทยาเขตเชียงใหม่ ผู้นำฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบคุณคณาจารย์ประจำของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย และอาจารย์พิเศษจากภายนอกที่ได้ถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการ และประสบการณ์ให้แก่ผู้วิจัย ตลอดจนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิตทุกรูปและทุกๆท่าน ที่ได้อำนวยความสะดวกช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานในด้านธุรการ จนทำให้ผู้วิจัยสำเร็จการศึกษาชั้นดุษฎีบัณฑิต

ที่สำคัญขอขอบคุณ คุณพ่อสกลิต คุณแม่กิมซิ่น ปานสังข์ และญาติพี่น้องทุกคนที่ได้ร่วมกันให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยตลอดมา ขอขอบคุณอาจารย์นพตม ปัญญาวิรัตน์ เพื่อนนิสิตที่ร่วมเรียน ร่วมเดินไป-กลับ ทางจากจังหวัดเชียงใหม่สู่กรุงเทพมหานคร และเป็นที่ปรึกษาหารือในระหว่างการเรียนรู้จนสำเร็จการศึกษา ตลอดจนเพื่อนนิสิตร่วมชั้นเรียนทั้งที่เป็นบรรพชิตและคฤหัสถ์ทุกท่านที่ได้ร่วมเรียนและร่วมทำกิจกรรมจนจบหลักสูตร และหากดุชฎินิพนธ์เล่มนี้ขาดตกบกพร่องประการใด ผู้วิจัยของน้อมรับด้วยความยินดี และหวังว่าดุชฎินิพนธ์เล่มนี้คงมีประโยชน์ แก่ผู้สนใจสืบไป

พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์

๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๐

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
สารบัญตาราง	ณ
สารบัญแผนภาพ	ญ
คำอธิบายสัญลักษณ์และคำย่อ	ฎ
บทที่ ๑ บทนำ	
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ คำถามการวิจัย	๗
๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๗
๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย	๗
๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย	๙
๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๙
บทที่ ๒ เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
๒.๑ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๒
๒.๒ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับที่เกี่ยวข้อง	๒๑
๒.๓ หลักพุทธธรรมในการบูรณาการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นสู่รูปแบบมหานคร	๗๙
๒.๔ สภาพโครงสร้างการบริหารของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน	๘๑
๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	๘๘

๒.๖ กรอบแนวคิดในการวิจัย	๑๐๘
บทที่ ๓ วิธีดำเนินการวิจัย	
๓.๑ รูปแบบการวิจัย	๑๐๙
๓.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	๑๑๐
๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	๑๑๓
๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล	๑๑๔
๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล	๑๑๔

สารบัญ(ต่อ)

เรื่อง	หน้า
บทที่ ๔ ผลการวิจัย	
๔.๑ สภาพโครงสร้างทั่วไปของจังหวัดเชียงใหม่และสภาพการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน	๑๑๗
๔.๒ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารของจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานคร	๑๕๖
๔.๓ รูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร	๒๑๔
๔.๔ องค์กรความรู้ที่ได้จากการวิจัย	๒๒๑
บทที่ ๕ สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	
๕.๑ สรุปผลการวิจัย	๒๓๐
๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย	๒๔๕
๕.๓ ข้อเสนอแนะ	๒๕๙
บรรณานุกรม	๒๖๒
ภาคผนวก	๒๗๑
ภาคผนวก ก หนังสือขอความอนุเคราะห์ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพ	

เครื่องมือการวิจัย	๒๗๒
ภาคผนวก ข เครื่องมือวิจัยแบบสัมภาษณ์	๒๗๘
ภาคผนวก ค หนังสืออนุเคราะห์ผู้ทรงคุณวุฒิให้สัมภาษณ์	๒๘๒
ภาคผนวก ง รายนามผู้ร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)	๓๑๒
ภาคผนวก จ ประมวลภาพการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มเฉพาะ	๓๓๑

ประวัติผู้ทำวิจัย

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๒.๑	แนวคิดการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง	๒๕
๒.๒	วัตถุประสงค์และประโยชน์ของการให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง	๒๘
๒.๓	ความหมายของนครหลวงหรือมหานคร	๓๖
๒.๔	หลักการบริหารท้องถิ่น	๔๔
๒.๕	แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๕๑
๒.๖	ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย	๖๐
๒.๗	หลักพุทธธรรมในการบูรณาการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นสู่รูปแบบมหานคร	๘๑
๒.๘	ตารางเปรียบเทียบความหนาแน่นของจำนวนประชากรในจังหวัดเชียงใหม่	๘๓
๒.๙	งานวิจัยเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น	๙๒
๒.๑๐	งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น	๑๐๐
๒.๑๑	งานวิจัยเกี่ยวกับการรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๐๖
๔.๑	ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น ถึงความเหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบัน ของการใช้พระราชบัญญัติองค์กรบริหารราชการส่วนจังหวัด	

	พุทธศักราช ๒๕๕๐	๑๓๐
๔.๒	ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายยกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บริหารท้องถิ่น	๑๓๙
๔.๓	ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมหรือไม่นั้น	๑๔๘
๔.๔	ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น ความเจริญเติบโต การขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของตัวเมือง จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจ และการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ ควรจะมีการปรับรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ไปเป็นแบบไหน	๑๕๕
๔.๕	ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น มีความคิดเห็นอย่างไรกับการเสนอร่าง กฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครโดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด	๑๖๔
๔.๖	ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น โครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยหากมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ แล้วผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและโดยไม่มีราชการส่วน ภูมิภาคหรือไม่	๑๗๒

สารบัญญัตินี้(ต่อ)

ตารางที่	หน้า
๔.๗	ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น รูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานคร กับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล
๔.๘	ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น จากความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ ในด้านต่างๆ เช่น การขยายตัวของตัวเมือง ระบบโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจ และท่องเที่ยว ดังกล่าว เป็นปัจจัยความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร จังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานครหรือไม่
๔.๙	ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็นที่ว่า จังหวัดเชียงใหม่มีปัจจัยด้านความ

พร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความ
เป็น เมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครแล้วหรือไม่

๑๙๖

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
๒.๑	โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน	๕๒
๒.๒	แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๕๓
๒.๓	แสดงโครงสร้างเทศบาล	๕๔
๒.๔	แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล	๕๔

๒.๕	แสดงโครงสร้างกรุงเทพมหานคร	๕๕
๒.๖	แสดงโครงสร้างเมืองพัทยา	๕๖
๒.๗	โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของญี่ปุ่นในปัจจุบัน	๖๕
๒.๘	โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของญี่ปุ่น	๖๖
๒.๙	โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส	๖๙
๒.๑๐	โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของฝรั่งเศส	๗๒
๒.๑๑	โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้	๗๓
๒.๑๒	ภาพแผนที่จังหวัดเชียงใหม่	๘๒
๒.๑๓	ผังโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๘๕
๒.๑๔	แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย	๑๐๘
๔.๑	ผังแสดงรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร	๒๒๑

คำย่อชื่อคัมภีร์ในพระไตรปิฎก

คชข. นิตยสารฉบับนี้ใช้พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พุทธศักราช ๒๕๓๙, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙ ซึ่งมีจำนวน ๔๕ เล่ม ในการวิจัย ได้ใช้ชื่อย่อ ดังต่อไปนี้

พระสุตตันตปิฎก

ช.ช. (ไทย) = สุตตันตปิฎก ชุททกนิกาย ชุททกปาฐะ (ภาษาไทย)

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นของไทยได้มีการพัฒนามาโดยลำดับ โดยเฉพาะหลังจากเหตุการณ์ในเดือน พฤษภาคม ๒๕๓๓ โดยได้เกิดกระแสการเรียกร้องทั้งจากกลุ่มนักการเมืองและนักวิชาการ เพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองไทยเพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นโดยเห็นว่าการกระจายอำนาจ (decentralization of power) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น น่าจะเป็นแนวทางหรือวิธีการหนึ่ง ที่สนับสนุนแนวคิดในการส่งเสริมการเมืองระดับชาติให้มีความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้^๑ จากข้อเรียกร้องเพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เอง ต่อมาปรากฏว่าหลายพรรคการเมืองได้มีการหาเสียงเลือกตั้งด้วยการชูประเด็นการกระจายอำนาจในการหาเสียง โดยเฉพาะในประเด็นของการที่ควรจะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจที่เป็นที่รู้จักของประชาชนในวงกว้าง

เมื่อปี พ.ศ.๒๕๔๐ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐^๒ ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยทำหน้าที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๙) จะต้องพ้นจากการเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปโดยปริยาย^๓ และต่อมาภายหลังจากการมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

^๑ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, “การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทย : การศึกษาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ”, รายงานการวิจัยเสนอสถาบันพระปกเกล้า, (คณะรัฐศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๑๑๗.

^๒ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตรจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐), หน้า ๑๘๘ – ๒๐๑.

^๓Supasawad Chardchawarn, The Role of Provincial Governer : Covetemporary Politics in Thai Provincial [dissertation] (Kobe: kobe University, 2004), p. 92, อ้างใน ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล,

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ได้มีการตราและแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการจัดตั้งองค์กรส่วนท้องถิ่น
ในรูปแบบต่างๆให้มีสาระสอดคล้องต่อหลักการที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยในปี พ.ศ.๒๕๕๖

เป็นต้นมากฎหมายจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงมีผลให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ถือได้ว่าเป็นจุดเปลี่ยนแปลงหรือความพยายามที่สำคัญในการปฏิรูป การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย ก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ทั้งนี้เพราะว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอยู่อย่างกว้างขวางอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ก่อนหน้านี้^๔ โดยในหมวดที่ ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๘ บัญญัติว่า^๕

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันในส่วนที่ ๓ เรื่องแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๓)^๖

“(๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน ก็ได้มีบทบัญญัติรองรับหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ในการที่ส่งเสริมการปกครอง

^๔ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕), หน้า ๔๐.

^๕รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐.

^๖รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐.

ตนเองของชุมชนท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในหมวดที่ ๑๔ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๔๙ ดังนี้^๗

มาตรา ๒๔๙ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์แห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”

จากหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าว จึงได้มีผู้เสนอแนวคิดในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ในลักษณะที่เรียกว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดั่งนั้น การนำเสนอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของ “จังหวัดปกครองตนเอง” นั้นมีหลักการสำคัญ คือ การลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการจากส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นศูนย์รวมอำนาจ ให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ อันจะเป็นการรวมอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เคยเป็นข้อจำกัดในการบริหารจัดการภายในจังหวัดของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายองค์การบริหารจังหวัด และรวมงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทรัพยากรการบริหาร ของส่วนราชการของทั้งสองหน่วย มาร่วมพัฒนาและดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีแนวคิดเรื่องการจัดการตนเองมาตั้งแต่มาตั้งแต่ ๒๐ ปีก่อน โดยมีกลุ่มประชาชน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง กลุ่มเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองยื่นองค์กรภาคีภาคพลเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ ได้จัดวงเสวนาพูดคุยแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในหลายๆเวทีจึงได้เกิดการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ โดยได้นำแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” คือ การให้ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการปกครองตนเอง เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกๆด้าน เช่น ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาวะทั้งทางกายจิตใจ

^๗รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐.

สังคมปัญญา ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยเมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสังคม ก็จะสามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง และทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และลดความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองต่างๆ หลังจากพบว่าการปกครองที่ผ่านมาเป็นการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง โดยมีหลักการสำคัญ คือ มีการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการจากส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ อันจะเป็นเป็นการรวมอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เคยเป็นข้อจำกัดในการบริหารจัดการภายในจังหวัดของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายองค์การบริหารจังหวัด และรวมงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทรัพยากรการบริหาร ของส่วนราชการของทั้งสองหน่วย มาร่วมพัฒนาและดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากแนวคิดการจัดตั้ง^๕ “จังหวัดปกครองตนเอง” ดังกล่าว ภาคประชาชนชาวเชียงใหม่ และนักวิชาการมหาวิทยาลัยในพื้นที่เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ และยังเป็นศูนย์กลางของภาคเหนือที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว จึงได้มีแนวคิดร่วมกันในเรื่องการจัดการปกครองแบบพิเศษเฉพาะเชียงใหม่ เช่นเดียวกับ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จึงได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ซึ่งมีหลักการ ดังนี้

๑. ให้จัดตั้งการปกครองเชียงใหม่มหานคร เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
๒. ให้ยกเลิกการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคและให้เหลือเพียงราชการส่วนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน โดยแบ่งพื้นที่ปกครองเป็นเขต และแขวง ส่วนการปกครองที่เคยเรียกว่าอำเภอให้เปลี่ยนเป็นเขต และตำบลให้เปลี่ยนเป็นแขวง และกำหนดให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ให้แก่เชียงใหม่มหานครในทุกๆด้าน ยกเว้น เรื่องการทหาร (ความมั่นคงของชาติ) ระบบเงินตรา(การคลัง) การต่างประเทศ และการศาลยุติธรรม
๓. ให้มีสภาเชียงใหม่มหานคร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง มีอายุสภา ๔ ปีทำหน้าที่พิจารณาข้อบัญญัติของเชียงใหม่มหานครที่ผู้ว่าการเชียงใหม่มหานครหรือราษฎรเข้าชื่อเสนอ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป โดย

^๕ชำนาญ จันทร์เรือง, กระจายอำนาจ: ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://w.w.w.ila.or.th/node/688>[๑๘ กันยายน ๒๕๕๗].

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีสิทธิยุบสภาได้ตามคำร้องขอของผู้ว่าการเชียงใหม่มหานคร ประชาชนสามารถเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาได้ และหากประชาชนเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นการยุบสภา

๔. ให้มีผู้ว่าการเชียงใหม่มหานคร มาจากการเลือกตั้ง โดยมีวาระครั้งละ ๔ ปี และห้ามดำรงตำแหน่งเกิน ๒ วาระ ทำหน้าที่บริหารงานของเมืองเชียงใหม่มหานคร ประสานความร่วมมือกับข้าราชการส่วนกลาง และมีอำนาจในการยุบสภา

๕. ให้มีสภาพลเมืองประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน จากการเลือกกันเองภายใน ๔ ภาคส่วนคือ ภาคประชาสังคม ตัวแทนสภาองค์กรชุมชนตำบล ตัวแทนกลุ่มวิชาชีพ และผู้ทรงคุณวุฒิมีหน้าที่พัฒนาข้อเสนอของประชาชนเพื่อเสนอต่อฝ่ายบริหาร ตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วยใช้กระบวนการทางสังคม ส่งเสริมบทบาทและความเข้มแข็งของพลเมือง

๖. ให้มีสมาชิกสภาเขต อย่างน้อยเขตละเจ็ดคน โดยมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขต

๗. ให้เชียงใหม่มหานครเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บภาษีบางประเภทและสามารถเก็บเอาไว้ได้ถึงร้อยละ ๗๐ ส่วนอีกร้อยละ ๓๐ ให้ส่งคืนกระทรวงการคลัง

๘. ให้เชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการตำรวจและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเขตเชียงใหม่มหานครด้วย ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ยังคงมีอยู่ต่อไป โดยขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการเขต และผู้ว่าการเชียงใหม่มหานคร

จากการต่อสู้เรียกร้องของ กลุ่มประชาชน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง กลุ่มเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น องค์กรภาคีภาคพลเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ โดยได้นำแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” เพื่อให้ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการปกครองตนเอง และพัฒนาการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกๆด้าน เช่น ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาวะทั้งทางกายจิตใจ สังคมปัญญา ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน แต่เนื่องจากในปัจจุบันโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบเดิมยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก เนื่องจากการกระจายอำนาจในบริบทของรัฐบาลจากส่วนกลางโดยเฉพาะนักการเมืองระดับชาติและข้าราชการ ซึ่งยังทำให้การบริหารราชการแผ่นดินโดยยังเน้นไปที่การรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นของตนเองได้ ดังนั้น ผู้ทำการวิจัยจึง

มีความสนใจที่จะทำการศึกษา วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ในสภาพโครงสร้างปัจจุบัน และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบ โครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยปัญหาที่จะทำการศึกษา ดังนี้

๑. ปัญหาด้าน ระเบียบ กฎหมาย เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะใน ส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดตั้งให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นแบบจังหวัดจัดการ ตนเอง ของจังหวัดเชียงใหม่

๒. ปัญหาด้านโครงสร้างในการบริหารของส่วนราชการภูมิภาคในระดับจังหวัด มีความ ซ้ำซ้อนในการบริหารของสองหน่วยงานใหญ่ๆ คือ การบริหารราชการในระดับจังหวัดที่อยู่ในอำนาจ หน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีงบประมาณของจังหวัดอยู่ในการ บริหารจัดการให้กับจังหวัดจำนวนหนึ่ง และยังมีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดที่เป็น ตัวแทนจากส่วนกลางในระดับกรม โดยมีงบประมาณของกรมต่างๆมาใช้จ่ายในการบริหารกิจการใน จังหวัดนั้นๆ ส่วนอีกหน่วยงานหนึ่งคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ นายก องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีงบประมาณ บุคลากร ในการ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอีกส่วนหนึ่ง จึงเป็นการทำหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาจังหวัดที่ เป็นการซ้ำซ้อนอยู่ของสองหน่วยงาน ทำให้เกิดความสูญเสียงบประมาณ และประสิทธิภาพในการ บริหารงานอย่างเป็นเอกภาพ อีกทั้งยังไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาและการตอบสนองความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น

๓. ปัญหาการจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ และให้มีบริหารจังหวัด เชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยให้มีส่วนร่วมของประชาชน อันเป็นหัวใจหลักของการปกครองส่วน ท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองตนเองของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของ ประชาชนในท้องถิ่นมีค่อนข้างน้อย คงมีเพียงแต่การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น หลังจากนั้นประชาชนไม่ค่อยได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่าง อื่น เช่น เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติ เข้าชื่อเสนอขอถอดถอนนายยกองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความร่วมมือ ขาดความสนใจ ขาดพลังจากประชาชนอันเป็นผลให้ การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

๔. ปัญหาด้านการกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลาง ที่ใช้อำนาจในการกำกับดูแล การดำเนินงานขององค์กรส่วนท้องถิ่นมากเกินไป ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญทั้งฉบับปี ๒๕๔๐, ๒๕๕๐ และ

๒๕๖๐ จะได้กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็น แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาก็ได้มีการออก “กฎ” หรือ “ระเบียบ” มาใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนทำให้เกิดปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาด้านการกำหนดนโยบายและแผนงาน ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพของปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น บางครั้งจึงไม่สามารถนำนโยบายของท้องถิ่นไปปฏิบัติได้

๕. ปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินภารกิจต่างๆ มักจะมีงบประมาณไม่เพียงพอ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำไปใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ครบถ้วนตามภารกิจตามที่กฎหมายกำหนด

๖. ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถปฏิบัติภารกิจตามนโยบายได้อย่างเต็มที่

๗. ปัญหาด้านความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ ในทุกๆด้าน ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้าน เศรษฐกิจ ด้านการขยายตัวของตัวเมืองและประชากร และด้านการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นปัจจัยทำให้มีการเรียกร้องของ กลุ่มประชาชน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง กลุ่มเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น องค์กรภาคีภาคพลเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ โดยได้นำแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” เพื่อให้ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการปกครองตนเอง โดยการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

๑.๒ คำถามการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ได้มีการตั้งคำถามการวิจัยไว้ดังนี้

๑.๒.๑ สภาพโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน มีสภาพอย่างไร

๑.๒.๒ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบเชียงใหม่มหานคร มีปัจจัยใดบ้าง

๑.๓.๓ รูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร ควรเป็นรูปแบบใด

๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๓.๑ เพื่อศึกษาสภาพโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

๑.๓.๒ เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบโครงสร้างเชียงใหม่มหานคร

๑.๓.๓ เพื่อนำเสนอรูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร

๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ซึ่งเป็นการศึกษา “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” อันเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยตามรูปแบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กับความเหมาะสมของท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่มีจำนวนประชากรและความเจริญทางเศรษฐกิจมากเช่นจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีภาคประชาชนและนักวิชาการมหาวิทยาลัยในพื้นที่ที่มีแนวคิดร่วมกันในเรื่องการจัดการปกครองแบบมหานครของจังหวัดเชียงใหม่ เช่นเดียวกับ กรุงเทพมหานคร ผู้วิจัยจึงได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัย ดังนี้

๑.๔.๑ ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาไว้ ได้แก่ การศึกษาสภาพโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน และปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบเชียงใหม่มหานคร เพื่อหารูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร

๑.๔.๒ ขอบเขตด้านตัวแปร

๑) สภาพโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน ได้แก่ ๑. ระเบียบ กฎหมาย เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ ๓. การบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ ๔. การขยายตัวของตัวเมือง,โครงสร้างพื้นฐาน,จำนวนประชากร,ระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว

๒) ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบโครงสร้างเชียงใหม่มหานคร ได้แก่ ๑. กฎหมาย, นโยบายในการยกฐานะขึ้นเป็นเชียงใหม่มหานคร ๒. รูปแบบโครงสร้างของการยกฐานะเป็นเชียงใหม่มหานคร ๓. การบริหารจัดการของจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ๔. ความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่างๆ และ ๕. ความพร้อมขององค์กรของรัฐและประชาชน

๓) หลักธรรมที่ใช้สำหรับการบูรณาการเพื่อสู่รูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานคร คือ หลักมงคลที่สี่ ในธรรมมงคลสามสิบแปด^๙ คือ **ปฏิรูปเทสวาโส จ** อันประกอบด้วยสี่ประการ คือ ๑. อาวาสเป็นที่สบาย ๒. อาหารเป็นที่สบาย ๓. บุคคลเป็นที่สบาย ๔. ธรรมเป็นที่สบาย

๑.๔.๓ ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ศึกษาเกี่ยวกับ “การบริการจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตด้านประชากรที่ใช้ในการวิจัย โดยแบ่งเป็นผู้ให้ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ดังนี้

๑) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยผู้วิจัยได้กำหนดไว้ ๕ กลุ่ม อันได้แก่ ๑. กลุ่มนักวิชาการที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒. กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ๓. กลุ่มนักวิชาการด้านวัฒนธรรม และการท่องเที่ยวของล้านนาที่มีความรู้ความเข้าใจในความเปลี่ยนแปลงของการบริหารเชียงใหม่มหานคร ๔. กลุ่มผู้นำเครือข่ายประชาชน และผู้นำกลุ่มอาชีพในชุมชนเขตพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ ๕. กลุ่มพระสงฆ์ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งสิ้นจำนวน ๒๙ รูปหรือคน

๒) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญด้านการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยผู้วิจัยได้กำหนดไว้ ๕ กลุ่มเป้าหมายที่ตัวบุคคลที่เข้าร่วมสนทนากลุ่มไม่ซ้ำกับกลุ่มแรก อันได้แก่ ๑. กลุ่มนักวิชาการที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒. กลุ่ม

^๙ พ.ช. (ไทย) ๒๕/๑-๑๓/๖-๗

ผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ๓. กลุ่มนักวิชาการด้านวัฒนธรรม และการท่องเที่ยวของล้านนาที่มีความรู้ความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงของการบริหารเชียงใหม่มหานคร ๔. กลุ่มผู้นำเครือข่ายประชาชน และผู้นำกลุ่มอาชีพในชุมชนเขตพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่ ๕. พระสงฆ์ผู้ทรงคุณวุฒิในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ รวมจำนวน ๑๓ รูปหรือคน

๑.๔.๔ ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ทำในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

๑.๔.๕ ขอบเขตด้านระยะเวลา

การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ เริ่มดำเนินการวิจัยตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ - ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๐ รวมเป็นระยะเวลา ๑๕ เดือน

๑.๕ นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ให้ความหมายของนิยามศัพท์เฉพาะเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาวิจัยไว้ ดังนี้

๑.๕.๑ รูปแบบ หมายถึง องค์ประกอบ แผนภูมิ โครงสร้าง ลำดับขั้นตอน การบริหารจังหวัด ในที่นี้หมายถึงการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปแบบของเชียงใหม่มหานคร

๑.๕.๒ การบริหาร หมายถึง ความสัมพันธ์ หรือความเกี่ยวเนื่องกันของส่วนราชการ ในที่นี้หมายถึงความสัมพันธ์ภายนอกระหว่าง การบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง และความสัมพันธ์ภายในระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างในเขตพื้นที่จังหวัดปกครองตนเอง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

๑.๕.๓ จังหวัดเชียงใหม่ หมายถึง จังหวัดหนึ่งของประเทศไทยตั้งอยู่ทางภาคเหนือของประเทศ มีอำเภอในเขตพื้นที่จำนวน ๒๕ อำเภอ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จำนวน ๒๐๒ แห่ง โดยครอบคลุมพื้นที่ประมาณ ๒๐,๑๐๗ ตารางกิโลเมตร ซึ่งใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ มีจำนวนประชากรประมาณ ๑,๗๓๕,๗๖๒.๒ คน ซึ่งมากเป็นอันดับห้าของประเทศ

๑.๕.๔ มหานคร หมายถึง รูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างเบ็ดเสร็จในพื้นที่

๑.๕.๕ รูปแบบมหานคร หมายถึง องค์ประกอบ แผนภูมิ โครงสร้าง ลำดับขั้นตอน การบริหารจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปแบบของเชียงใหม่มหานคร โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อย่างเบ็ดเสร็จในพื้นที่

๑.๕.๖ ปฏิกูเทศวาโส คือ มงคลที่ ๔ ในหลักธรรม มงคล ๓๘ ซึ่งหมายถึง ลักษณะของถิ่นที่เหมาะสม อันประกอบด้วยหลักการ ๔ ประการ คือ ๑. อาวาสเป็นที่สบาย ๒. อาหารเป็นที่สบาย ๓. บุคคลเป็นที่สบาย และ ๔. ธรรมเป็นที่สบาย

๑.๖. ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑.๖.๑ ทำให้ทราบถึงสภาพโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

๑.๖.๒ ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบโครงสร้างเชียงใหม่มหานคร

๑.๖.๓ ทำให้ทราบถึงรูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร

๑.๖.๔ ได้รูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบเชียงใหม่มหานครที่มีความเหมาะสม

๑.๖.๕ ผลการวิจัยในครั้งนี้สามารถนำไปเป็นข้อมูล ในการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมของการปกครองตนเองในรูปแบบมหานคร อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยให้เจริญรุ่งเรืองสืบไป

บทที่ ๒

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทำวิจัยในเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ตลอดจน แนวคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับ การจัดการระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมาย และศึกษาความหมายของมหานครว่ามีพัฒนาการเป็นมาอย่างไร ตลอดจนทำการศึกษาถึงรูปแบบของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างทั้งทางด้านโครงสร้างและการบริหาร ที่มีทั้งระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นประเภททั่วไป และระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะพิเศษ ศึกษาถึงหลักการจัดการการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเภท รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ นอกจากนี้ยังได้รวบรวมผลงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง พร้อมด้วยหลักธรรมที่นำมาบูรณาการที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการท้องถิ่นที่มีคุณภาพ เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการกำหนดรูปแบบของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ในรูปแบบมหานครดังต่อไปนี้

๒.๑ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบปกครองตนเอง

๒.๒.๑ แนวคิดการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง

๒.๒.๒ วัตถุประสงค์และประโยชน์ของการให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง

๒.๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหานคร

๒.๒.๔ หลักการบริหารท้องถิ่น

๒.๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๒.๖ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

๒.๒.๗ ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

๒.๒.๘ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

๒.๓ หลักพุทธธรรมในการบูรณาการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นสู่รูปแบบมหานคร

๒.๔ สภาพโครงสร้างการบริหารของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒.๕.๑ งานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น

๒.๕.๒ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

๒.๕.๓ งานวิจัยเกี่ยวกับการรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๖ กรอบแนวคิดในการวิจัย

๒.๑ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้มีการปรับเติบโตขึ้นอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะภายหลังจากการที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่อเนื่องมาจนถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ได้รับรองหลักการสำคัญในหลักการกระจายอำนาจและส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีหลักกฎหมายในมาตราสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังนี้

(๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐^๑ หมวดที่ ๕ ว่าด้วยนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในมาตรา ๗๘ ในส่วนที่ ๕ ว่าด้วยบทที่ใช้แก่สภาพทั้งสอง ของหมวดที่ ๖ ว่าด้วยรัฐสภา มาตรา ๑๗๐ และในหมวดที่ ๙ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ และมาตรา ๒๘๕ ดังนี้

มาตรา ๗๘ “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขโภชนาการและสาธารณสุขการตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๑๗๐ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๘๒ “ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น”

มาตรา ๒๘๓ “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๑รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ เป็น

ส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้”

มาตรา ๒๘๕ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงโดยลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น มิได้”

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตาม มาตรา ๒๘๖ และต้องมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^๒ ในหมวดที่ ๖ ว่าด้วยรัฐสภา ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยแนวนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินมาตรา ๗๘ (๓) ในหมวดที่ ๗ ว่าด้วยการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนมาตรา ๑๖๓ และในหมวดที่ ๑๔ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา ๒๘๑ และมาตรา ๒๘๔ ดังนี้

มาตรา ๗๘ “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๓) การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งพาตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขูปการ ตลอดทั้ง

^๒รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

โครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๑๖๓ “ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย”

มาตรา ๒๘๑ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๘๔ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีลงคะแนนเสียงโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการหรือมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจำมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสาม วรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ด้วยโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐^๓ ฉบับปัจจุบัน ได้รับรองหลักการสำคัญที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น ไว้โดยกำหนดในหมวดที่ ๑๔ ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๔๙ และมาตรา ๒๕๒ ดังนี้

มาตรา ๒๔๙ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์แห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”

มาตรา ๒๕๐ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ

^๓รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

กลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมาย ให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้ เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐจะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการ จัดสรรภาษี ที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐ จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและ สนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่ง

ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศ เป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความ เหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติการ ป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าวการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วน ท้องถิ่น”

(๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๔^๕

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๔ ให้อำนาจผู้ว่า ราชการจังหวัดในการกำกับดูแลส่วนราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

มาตรา ๕๑ “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(๑) จังหวัด

(๒) อำเภอ”

มาตรา ๕๗ “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

^๕พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๔.

(๑) บริหารราชการตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตามแผนพัฒนาจังหวัด

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้น ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครูให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยังยั้งการกระทำใดๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม หรือที่เกี่ยวข้อง

(๕) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(๖) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้อง หรือเสนอขอตั้งงบประมาณต่อสำนักงานงบประมาณตาม มาตรา ๕๒ วรรคสาม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(๗) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย”

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”

มาตรา ๒๕๒ “สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้ได้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย”

มาตรา ๖๕ “นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติไว้ว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะ ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(๔) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย”

มาตรา ๖๙ “ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชส่วนท้องถิ่น”

มาตรา ๗๐ “จัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒) เทศบาล

(๓) สุขาภิบาล

(๔) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด”

มาตรา ๗๑ “การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลสุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

(๓) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐^๕

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ให้อำนาจผู้ว่าราชการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

มาตรา ๗ “ในจังหวัดหนึ่งให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น”

มาตรา ๘ “ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

^๕พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐.

เขตองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด”

มาตรา ๔๕ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (๑) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (๒) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบคณะรัฐมนตรีกำหนด
- (๓) สนับสนุนสภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๔) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๕) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๖) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ เฉพาะภายในเขตสภาพำบล

- (๓) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๓)^{ที} บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๔) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารท้องถิ่นส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๕) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๓๗ “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติกรในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันออกคำสั่ง

ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”

มาตรา ๗๘ “ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติได้ในกรณีปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนือหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

คำสั่งเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งต้องแสดงเหตุผลของการเพิกถอนมตินั้น และต้องกระทำภายในสามสิบวันนับตั้งแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ

ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ให้ผู้ว่าราชการรายงานการยืนยันมติดังกล่าวและเหตุผลของการเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติยืนยันมติเดิม

ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด”

มาตรา ๗๙ “ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติดนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนก็ได้

ถ้าหากผลการสอบสวนปรากฏว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพฤติการณ์เช่นนั้นจริง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีใช้ดุลพินิจสั่งให้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ้นจากตำแหน่ง คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”

มาตรา ๘๐ “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีอื่นๆตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ รัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้และให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย”

(๔) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒^๖

^๖พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒.

หมวดที่ ๔ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินงานให้แล้วเสร็จภายในสี่ปี

(๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสี่ปี

(๓) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(๔) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสิบห้า และโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

การเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ตามวรรคหนึ่งให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถดำเนินการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๔๙ เป็นต้นไป แต่ไม่ว่าจะเป็นประการใดเงินอุดหนุนที่

จัดสรรให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๔๙

(๕) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

มาตรา ๓๑ ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้ามีกฎหมายใดบัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ด้วยตนเอง หรือมีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนกับการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน และคณะกรรมการพิจารณาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายนั้น ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต่อไป

๒.๒ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย แนวคิด และทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง และการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนรูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับการวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” โดยได้ทำการศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีผู้ให้แนวคิดไว้หลายท่าน ดังนี้

๒.๒.๑ แนวคิดการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง^๗

ระบอบการปกครองของประเทศไทยตลอดระยะเวลาประมาณ ๑๒๐ ปีที่ผ่านมา อำนาจรัฐถูกจัดไว้ในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอันประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีกิ่งก้านสาขาครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศและมีอำนาจบริหารจัดการสังคมในทุกขอบเขตทุกปริมณฑล แต่ก็ต้องยอมรับว่าในบริบทเช่นนั้น ระบอบการปกครองแบบรวมศูนย์ดังกล่าวเคยมีคุณูปการใหญ่หลวงในการปกป้องแผ่นดินไทยให้รอดพ้นจากลัทธิล่าอาณานิคม อีกทั้งมีบทบาทสำคัญในการสร้างความเป็นปึกแผ่นของประเทศชาติ ว่าเมื่อเวลาผ่านไปนานนับศตวรรษ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมได้ทำให้การบริหารจัดการประเทศรวมศูนย์อำนาจ หรือแบบสั่งการ จากข้างบนลงมากลายเป็นเรื่องไร้ประสิทธิภาพ ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง ที่สลัซซึชชอนมากยิ่งขึ้น กระทั่งในหลายๆ กรณีได้กลายเป็นเหตุแห่งปัญหาเสียเองและที่สำคัญคือ การที่อำนาจรัฐรวมตัวอยู่ที่ศูนย์กลางย่อมทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ระหว่างเมืองหลวงกับเมืองอื่นอย่างมากมายในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและเปิดพื้นที่ทางการเมืองได้

^๗สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, จังหวัดจัดการตนเอง ไม่ใช่การแยกประเทศ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.ldinet.org/2008/images/stories/books/reform/01_Citizen_ldi.pdf [๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๖].

เพียงพอสำหรับประชาชนในระดับท้องถิ่น จากสภาพดังกล่าวส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในหลายๆด้าน ซึ่งมักจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง และในที่สุดอาจทำให้อำนาจที่รวมศูนย์จะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและพัฒนาระบบประชาธิปไตย อีกทั้งยังทำให้ท้องถิ่นและประชาชนอ่อนแอจนกระทั่งช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และแม้จะมีโครงการที่สั่งการมาจากศูนย์อำนาจเบื้องบน แต่ในบางครั้งโครงการเหล่านั้นไม่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงทำให้โครงการนั้นไม่ได้รับการตอบสนองต่อประชาชน และบางโครงการเป็นการทำลายอัตลักษณ์ของท้องถิ่นในหลายที่หลายแห่ง ผู้คนในท้องถิ่นต้องสูญเสียทั้งอำนาจในการจัดการชีวิตตัวเอง สูญเสียทั้งศักดิ์ศรี และความภาคภูมิใจในวิถีวัฒนธรรมของตน ส่งผลให้ชุมชนในท้องถิ่นอำนาจในการจัดการเรื่องปากท้องของตนเอง กระทั่งไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ทำให้ประชาชนอ่อนแอ ชุมชนอ่อนแอ จึงทำให้ปัญหาในชุมชนกลับไปยังศูนย์อำนาจ และศูนย์อำนาจจะมีปัญหาที่กลับมาสู่มากมายจากทั่วทั้งประเทศ อีกทั้งกลไกของรัฐในระดับภูมิภาคไม่สามารถแก้ปัญหาให้กับชุมชนได้ และจากสถานการณ์ดังกล่าวได้ถูกซ้ำเติมให้ปัญหาหนักหนามากขึ้นด้วยเงื่อนไขของยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบไร้พรมแดนเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ คือ ระบบการค้าเสรีและการ

ลงทุนเสรีทำให้รัฐไทยมีอำนาจน้อยลงในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ ขณะที่กลไกตลาดกลับมีอำนาจมากขึ้นในการกำหนดชะตากรรมของประชาชน การที่รัฐไทยยังคงรวมศูนย์อำนาจบังคับบัญชาสังคมไว้อย่างเต็มเปี่ยม แต่กลับมีอำนาจน้อยลงในการปกป้องสังคมไทยจากอิทธิพลข้ามชาติ และมีอำนาจน้อยลงในการดูแล ทุกข์สุขของประชาชนนั้น นับเป็นภาวะวิกฤตที่คุกคามชุมชนท้องถิ่นต่างๆ

ดังนั้น การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจด้วยการโอนอำนาจการบริหารจัดการตนเอง ไปให้ท้องถิ่นจึงกลายเป็นความจำ เป็นเร่งด่วน และนับเป็นการปรับสมดุลของประเทศครั้งสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขและสภาวะการณ์ของยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไปอย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นจะต้องไม่ใช่เป็นแค่การถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ สู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก หลักการเบื้องต้นของการกระจายอำนาจคือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถจัดการชีวิตและชุมชนของตนเองได้มากขึ้น โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการพัฒนาคุณภาพชีวิต การตัดสินใจและการอนุมัติ อนุญาต ให้มีการดำเนินการใดๆ ในท้องถิ่นที่อาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องประสานไปกับขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องสอดคล้องประสานไปกับการส่งเสริมให้ใช้ประชาธิปไตยทางตรงในการตัดสินใจ และการบริหารจัดการด้านต่างๆ ในสังคมนอกเหนือจากการอาศัยระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน แนวความคิดเรื่องจังหวัดปกครองตนเองถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อเสนอต่อการปฏิรูปประเทศในช่วง ๒-๓ ปีที่ผ่านมา โดยมีที่มา

จากข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูป อันเป็นข้อเสนอในระดับมหภาคหรือในภาพรวมเพื่อสร้างแนวทางสำคัญให้แก่พื้นที่ต่าง ๆ ในระดับจุลภาค สามารถนำไปสร้างการปกครองตนเองในลักษณะที่เป็นการโอนอำนาจไปสู่ทุกคนในพื้นที่ให้มีอำนาจไม่ใช่การโอนอำนาจไปเพื่อผู้มีอำนาจในพื้นที่ และมีใช้การแบ่งแยกดินแดนอย่างแน่นอน เพราะจะอยู่ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยว และจังหวัดจะไม่ดำเนินการใดๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เช่น จังหวัดจะไม่มีการกำลังทหาร ไม่จัดการเรื่องระบบเงินตรา ไม่จัดการเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือการต่างประเทศข้อเสนอดังกล่าวได้รับการยอมรับและนำไปสู่การขับเคลื่อนอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมโดยกลุ่มกิจกรรมภาคประชาสังคมในหลายพื้นที่เช่น จังหวัดเชียงใหม่ อำนาจเจริญ เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามจังหวัดปกครองตนเอง เป็นการขับเคลื่อนที่ถูกกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่ว่าด้วยแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”

มาตรา ๒๘๑ ที่ได้บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๑๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่าง

พระราชบัญญัติและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย” นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการได้ให้ความหมายของ “จังหวัดปกครองตนเอง” ไว้ดังนี้

อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์^{๘๘} จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ให้ความหมายว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่เกิดจากการรวม (Merging) องค์กรบริหารส่วนจังหวัดหรือ “อบจ.” และหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค เข้ามาเป็นองค์กรเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถในการจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ มีโครงสร้างทางการเมืองการบริหารใหม่ ระบบบริหารงานบุคคล และระบบการเงินการคลังและงบประมาณใหม่”

อาจารย์คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย^{๘๙} ได้ให้ความหมายว่า “เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามมาตรา 78 (3) แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการในด้านการเงินการคลัง และในด้านบุคลากรมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน”

กรรมการนโยบาย องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย^{๙๐} ให้ความหมายว่า “จังหวัดปกครองตนเอง หมายถึง การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกด้านทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ

สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทางร่างกาย จิตใจ สังคมปัญญาที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสังคมก็สามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหา”

อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์^{๙๑} ได้ให้แนวคิดจังหวัดจัดการตัวเองประกอบไปด้วย

๑. เป็นท้องถิ่นที่มีพื้นที่เต็มพื้นที่ของจังหวัด

^{๘๘}จรัส สุวรรณมาลา, จังหวัดจัดการตัวเอง (Self-governing province), [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/07/> [๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๖].

^{๘๙}นันทวัฒน์ พรหมานันท์, จังหวัดจัดการตนเอง, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1778> [๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๕].

^{๙๐}สัมพันธ์ เตชะอธิก, จังหวัดจัดการตนเอง : แนวทางเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนท้องถิ่น, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/reader-opinion/20121106/476682> [๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๖].

^{๙๑}สัมพันธ์ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดจัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย”, *จุลนิตี*, พ.ศ.-ม.ย.๕๖ (๙ เมษายน ๒๕๕๖) : ๑๓-๑๘.

๒. มีการบริหารจัดการที่เบ็ดเสร็จ โดยดึงอำนาจมาจากส่วนภูมิภาคมาส่วนหนึ่งและจากส่วนกลางมาอีกส่วนหนึ่ง ทำให้การบริหารจัดการจังหวัดดีขึ้น และสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่”

ผู้อำนวยการสถาบันการจัดการทางสังคม^{๑๒} (สจส.) ให้แนวความคิดการจัดการตนเองว่า “ไม่ได้หมายถึง การพึ่งตนเองแบบเดิมๆแต่เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างรัฐและท้องถิ่น เปลี่ยนการเก็บภาษีให้เงินอยู่ที่ท้องถิ่น ให้ประชาชนตรวจสอบได้ มีเครื่องมือสนับสนุนการมีส่วนร่วมเรื่องใหญ่ๆ ที่สังคมไทยต้องเปลี่ยนแปลง”

จากการให้ความหมายของนักวิชาการดังกล่าว พอสรุปความหมายของ จังหวัดปกครองตนเอง ได้ดังนี้ คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจจากการรวมศูนย์การสั่งการจากส่วนกลาง เป็นการสร้างประชาชนให้เปลี่ยนสถานภาพจากผู้ถูกปกครองให้มาปกครองตนเอง มีอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถในการจัดการพื้นที่ของตัวเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ ให้ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกด้าน มีโครงสร้างทางการเมืองการบริหารใหม่ ระบบบริหารงานบุคคล และระบบการเงินการคลังและงบประมาณใหม่ ปัญหาได้เลยทำให้การบริหารจัดการจังหวัดดีขึ้น และสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่ เหตุผลของนำไปสู่พื้นที่จัดการตนเองเพราะแต่ละพื้นที่ได้เห็นถึงสภาพปัญหาของการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางและแบ่งอำนาจเพียงเล็กน้อยไปสู่ส่วนภูมิภาค ทำให้ปัญหาต่างๆ ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงทีในพื้นที่ ปัญหาต่างๆ ถูกโยนเข้าไปสู่ส่วนกลางโดยตัวแทนของส่วนภูมิภาคในพื้นที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เลย

ตารางที่ ๒.๑ แนวคิดการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง

^{๑๒} สวิง ตันอุต, หลักปฏิบัติของคืนพื้นที่จังหวัดจัดการตนเอง, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.p-power.org/index.php> [๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗].

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, (๒๕๕๖ , หน้า ๒ - ๔)	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๘ ได้บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น”
จรัส สุวรรณมาลา, (๒๕๕๖, หน้า ๑-๒)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดที่เกิดจากการรวม (Merging) องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ “อบจ.” และหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค เข้ามาเป็นองค์กรเดียวกัน มีอำนาจหน้าที่และขีดความสามารถในการจัดการพื้นที่ของตัวเองได้อย่างเบ็ดเสร็จ มีโครงสร้างทางการเมืองการบริหารใหม่ ระบบบริหารงานบุคคล และระบบการเงินการคลังและงบประมาณใหม่
นันทวัฒน์ บรมานันท์, (๒๕๕๖, หน้า ๒-๓)	เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ตามมาตรา ๗๘ (๓) แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่มีความเป็นอิสระคล่องตัวในการบริหารจัดการในด้านการเงินการคลัง และในด้านบุคลากรมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
สมพันธ์ เตชะอธิก, (๒๕๕๖, หน้า ๒-๔)	การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนา การบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกด้านทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทางร่างกาย จิตใจสังคมปัญหาที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและสังคมก็สามารถจัดการแก้ไข ปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหา

ตารางที่ ๒.๑ แนวคิดการกระจายอำนาจในรูปแบบจังหวัดปกครองตนเอง(ต่อ)

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
สมคิด เลิศไพฑูรย์, (๒๕๕๖ , หน้า ๑๓-๑๗)	๑. เป็นท้องถิ่นที่มีพื้นที่เต็มพื้นที่ของจังหวัด ๒. มีการบริหารจัดการที่เบ็ดเสร็จ โดยตั้งอำนาจมาจากส่วนภูมิภาคมาส่วนหนึ่งและจากส่วนกลางมาอีกส่วนหนึ่ง ทำให้การบริหารจัดการจังหวัดดีขึ้น และสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที่
สวิง ตันอุด, (๒๕๕๗ , หน้า ๔)	ไม่ได้หมายถึง การพึ่งตนเองแบบเดิมๆแต่เป็นการเปลี่ยนโครงสร้างรัฐและท้องถิ่น เปลี่ยนการเก็บภาษีให้เงินอยู่ที่ท้องถิ่นให้ประชาชนตรวจสอบได้ มีเครื่องมือสนับสนุนการมีส่วนร่วมเรื่องใหญ่ๆ ที่สังคมไทยต้องเปลี่ยนแปลง

๒.๒.๒ วัตถุประสงค์และประโยชน์ของการให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง

วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น

โดยหลักสากลมีดังนี้^{๑๓}

๑. **ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล** เป็นสิ่งที่สามารถมองเห็นได้ชัดว่าในการบริหารประเทศจำต้องอาศัยเงินเป็นหลัก หากเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้บริการกับชุมชนต่างๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้น หากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็อาจมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองอย่างเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบานี้เป็น การแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

๒. **เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง** เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลกลางอย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า หน่วยการ

^{๑๓} อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๙), หน้า ๘.

ปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

๓. เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน การจัดตั้งองค์กรส่วนท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็น โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งเป็นวิธีหารายได้ให้กับท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น ทำให้ประหยัดเงินงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จะต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นทั่วประเทศเป็นอันมาก และแม้จะมีการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลกลางให้บ้างก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

๔. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง โดยสมัครรับเลือกตั้งเพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองท้องถิ่น หรือในฐานะประชาชนผู้คอยสอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของตนเอง

จากวัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น พอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำการกระจายอำนาจ โดยเน้นการปกครองระบอบประชาธิปไตย ให้ประชาชนรู้จักใช้สิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเอง

ส่วนประโยชน์และความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น เนื่องจากการปกครองท้องถิ่น (Local Government) ที่เกิดจากการกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) และการกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ที่ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งตัวแทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่บริหารงานที่เป็นภารกิจของท้องถิ่น จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและต่อประชาชนในภาพรวมดังนี้

ก) การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันการฝึกอบรมการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชนให้ประชาชนรู้สึกรู้ว่า ตนที่ความเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น และเกิดความหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัย อันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตยในที่สุด ทั้งนี้เพราะการปกครองท้องถิ่นจะต้องทำให้ประชาชนมีโอกาสเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกให้ประชาชนใช้ดุลพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่น ได้ใช้ความรู้ ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น จนเกิดความคุ้นเคย มีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมือง ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

ข) การปกครองท้องถิ่นเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) สำหรับประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนา (Development Countries) ทั้งหลาย การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือหรืออุปกรณ์อันสำคัญที่จะพัฒนาการเมือง การพัฒนาทางการเมืองดังกล่าวนี้ หมายถึง การที่ทำให้เกิดการเรียนรู้และมีความเข้าใจระบบการเมือง รู้ถึงการเข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง (Participation) ทั้งนี้ก็โดยที่ระบอบการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้ง มีระบบพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่น มีการต่อสู้และการแข่งขันทางการเมืองตามวิถีทางและตามกติกา (Rule of the game) จะทำให้ประชาชนเข้าใจถึงระบอบการปกครองตนเอง หน้าที่ฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และเข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชนในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้

ค) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่น รู้จักปกครองตนเอง (Self-Government) อันเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบี่ยงเบน การปกครองตนเอง คือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมและผู้บริหารท้องถิ่นต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตย เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนต่อท้องถิ่น ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคและปัญหาที่จะได้ช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

ตารางที่ ๒.๒ วัตถุประสงค์และประโยชน์ของการให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
อุทัย หิรัญโต, (๒๕๓๙ , หน้า ๘)	๑. ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ๒. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ๓. เพื่อความประหยัด ๔. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสถาบันที่ให้การศึกษารองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน

๒.๒.๓ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหานคร^{๑๔} คำว่า Metropolis เป็นรากศัพท์เดิมของกรีก มีความหมายว่า Mother หรือ Parent City เดิมจึงหมายถึง ชั้นของเมืองต่างๆในระยะต่อมาได้ถูกนำไปใช้กับชุมชนใหญ่และเขตชุมชนที่มีความเจริญเช่น Paris, London, New York ลักษณะของมหานครเป็นปรากฏการณ์หลายแง่หลายมุม อาจมองเป็นระบบ

^{๑๔}ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร: เปรียบเทียบระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., ๒๕๒๒), หน้า ๑๙.

การปกครองหรือองค์กรทางสังคม หรือหน่วยงานทางเศรษฐกิจหรือแหล่งรวมของผู้คน หรืออาจเป็นเพียงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เขตหนึ่งเท่านั้น ซึ่งมุมมองต่างๆก็จะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ ความสนใจ และวัตถุประสงค์ของแต่ละบุคคล

๑) ความหมายของนครหลวง

“นครหลวง” หมายถึง ชุมชนใหญ่ชุมชนหนึ่งประกอบไปด้วยเมืองหลายเมือง แต่มีเมืองหนึ่ง(หรือหลายเมือง) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม เป็นเมืองที่ดำเนินธุรกิจทางด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นเมืองที่เต็มไปด้วยความสนุกสนาน บ้านเทิงเรียงรมย์ มีประชากรอย่างน้อย ๕๐๐๐ คนขึ้นไป การอยู่อาศัยของประชากรในชุมชนมีลักษณะหนาแน่น และ

ประชากรที่อาศัยอยู่ตามเมืองข้างเคียงหรือชานเมืองเข้ามาปฏิบัติภารกิจในเมืองที่เป็นศูนย์กลางจำนวนมากและอย่างสม่ำเสมอ^{๑๕} คำว่า “นครหลวง” ไม่จำเป็นต้องเป็นที่ตั้งของนครหลวง (capital city) เสมอไป อาจจะไม่ประกอบเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามบางครั้งอาจเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงก็ได้ เช่น มหานครโตเกียวกรุงเทพมหานครเป็นต้น^{๑๖}

ส่วนคำว่า “เมืองหลวง” หมายถึง เมืองอันเป็นที่ตั้งของรัฐบาล โดยรัฐบาล หมายถึง องค์กรปกครองประเทศ หรือคณะบุคคลที่ใช้อำนาจบริหารในการปกครองประเทศ แต่จะเห็นได้ว่า คำว่ารัฐบาลนั้นมีหลายระดับ เช่น รัฐบาลในส่วนกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้นแล้วลักษณะของเมืองหลวงจึงหมายถึง เมืองที่เป็นที่ตั้งของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารงานในระดับประเทศ^{๑๗}

ความแตกต่างของนครหลวงและเมืองหลวง คือ ลักษณะของนครหลวงนั้นอาจเป็นเมืองที่มีศูนย์กลางความเจริญ แต่ลักษณะของเมืองหลวงนั้นเป็นเมืองที่สำคัญโดยเป็นที่ตั้งของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ดังนั้นแล้วแต่ละประเทศอาจจะมีนครหลวงหลายแห่งก็ได้ขึ้นอยู่กับว่าพื้นที่ให้มีความเจริญมาก มีประชากรในพื้นที่มากก็จะส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวได้กลายเป็นนครหลวง และเป็นเมืองหลวงในเวลาเดียวกันก็ย่อมเป็นไปได้เช่นเดียวกัน เช่น ประเทศไทยมีกรุงเทพมหานคร เป็นนครหลวงและเป็นเมืองหลวงในเวลาเดียวกัน

^{๑๕} อชิรวีทย์ สุพรรณเภสัช, เทศบาลนครหลวง : การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้ง รูปแบบและปัญหาการบริหาร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร, (สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๖), หน้า ๕.

^{๑๖} ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๔), หน้า ๓๘.

^{๑๗} วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: โฟร์เพช, ๒๕๔๕), หน้า ๔๐-๔๑.

๒) ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหานครโดยทั่วไป

(๑) ลักษณะทางการปกครองพื้นที่และประชากร^{๑๘๘}

ลักษณะของนครหลวงมีอาณาเขตที่เป็นเมืองมารวมกัน โดยมีการขยายตัวเมืองๆหนึ่งไปสู่ชานเมืองและขยายตัวออกไปอีก เกิดเป็นเทศบาลทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่เป็นบริเวณติดต่อกันไป จนดูไม่ออกว่าตรงไหนเป็นเขตเมือง เขตนคร เขตเทศบาล หากพิจารณาในการปกครองท้องถิ่น ประชากรในเขตนครหลวงจึงย่อมจะมีกว่าเขตอื่น การประกอบอาชีพส่วนใหญ่จะเป็นการค้า การอุตสาหกรรม ช่างฝีมือและลูกจ้าง กล่าวกันว่าประชากรในเขตนครหลวงมีการศึกษาดีกว่าประชากรที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคอื่นๆ ทั้งมักจะเป็นประชากรที่ร่ำรวยมั่งคั่งกว่าประชากรในชุมชนอื่นด้วย ลักษณะของนครหลวงในด้านเขตพื้นที่นี้ไม่มีกำหนดแน่นอนว่าจะมีจำนวนเท่าใด เป็นแต่บ่งถึงลักษณะที่มีเมืองเป็นศูนย์กลางเมืองหนึ่ง และมีเมืองอื่นๆประกอบกันโดยลักษณะของเมืองคล้ายคลึงกันและด้านประชากรก็เน้นที่สภาพความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพที่เหมือนกัน และอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นมีจำนวนมากกว่าเขตอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกับอาณาเขตของที่อยู่อาศัย ส่วนในด้านการปกครองนั้น นอกจากจะครอบคลุมหน่วยการปกครองหลายหน่วยและหลายประเภทแล้ว นครหลวงเป็นศูนย์กลางทางการเมืองเนื่องจากเป็นที่ตั้งที่ทำการของรัฐบาลแห่งชาติ เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง นอกจากนี้บางนครหลวงยังเป็นสถานที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญๆอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ลักษณะสำคัญของนครหลวงนั้นจะต้องมีขนาดใหญ่ โดยตามปกติแล้วในเขตนครหลวงจะประกอบด้วยเมืองหลวงหลายเมือง และมีศูนย์กลางอย่างน้อยหนึ่งเมือง เพราะฉะนั้นแล้วจำนวนประชากรในนครหลวงก็จะต้องมีจำนวนมาก เนื่องจากมีการอพยพเข้ามาหาแหล่งทำงาน

หรืออพยพเข้ามาอยู่อาศัยกันอย่างหนาแน่น นอกจากนครหลวงจะมีขนาดใหญ่แล้วลักษณะที่สำคัญของนครหลวงอีกประการหนึ่งคือจะต้องเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ คำว่าศูนย์กลางจึงหมายถึงจุดรวมทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ^{๑๘๙}

(๒) การกำเนิดของนครหลวง

^{๑๘๘}ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๑๖), หน้า ๔๙-๕๐.

^{๑๘๙}สมจิต สุคนธ์สวัสดิ์, นครหลวง, สารสารรัฐศาสตร์นิเทศ ๕,๓, (มกราคม ๒๕๑๓): ๓๐-๓๑. อ้างใน อธิรวิทย์ สุพรรณเกษัช, เทศบาลนครหลวง: การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้ง รูปแบบและปัญหาการบริหาร, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร, (บัณฑิตวิทยาลัย: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๖)

ลักษณะสำคัญของนครหลวงที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การที่ประชากรอาศัยกันอยู่หนาแน่น ในเขตที่มีความเจริญด้านการค้า อุตสาหกรรม ดังนั้นการก่อตัวของนครหลวงจึงเกิดจากการอพยพของประชากรเป็นสำคัญ แต่การก่อตัวของนครหลวงแต่ละแห่งก็แตกต่างกันไปตามลักษณะเฉพาะตัว อย่างไรก็ตามเมื่อรวบรวมถึงองค์ประกอบต่างๆของการก่อกำเนิดนครหลวงโดยทั่วไปแล้วสามารถจำแนกได้ดังนี้

๒.๑ สภาพทางภูมิศาสตร์ของเมือง

สถานที่ตั้งของเมืองนับว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่จะทำให้เมืองแปรสภาพเป็นนครหลวงได้ เช่นเมืองที่ตั้งอยู่บนแม่น้ำสายสำคัญของประเทศ ย่อมมีโอกาสแปรสภาพเป็นเมืองหลวงได้มากกว่าเมืองที่ตั้งอยู่ในที่ดอนหรือในที่อับ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าเมืองที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจริญรวดเร็วกว่า คงเป็นเพราะว่าแต่เดิมนั้นมนุษย์ใช้ทางน้ำสัญจรไปมากันมากนั่นเอง

๒.๒ ความเจริญก้าวหน้าทางคมนาคม

การจัดการบริหารด้านคมนาคมให้เจริญก้าวหน้าสะดวกสบาย ก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เมืองแปรสภาพเป็นนครหลวงได้ การจัดการบริการสาธารณะของรัฐบาล หรือนโยบายต่างๆที่สร้างความสะดวกสบายให้แก่ประชาชน ทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ย่อมทำให้ประชากรมีการเคลื่อนย้ายไปได้สะดวกรวดเร็ว ทั้งยังเป็นการช่วยขยายตลาดให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมให้กว้างขวางออกไปอีก อุตสาหกรรมรถยนต์ได้เจริญก้าวหน้าออกไปมาก และได้รับความนิยมนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ก็จะทำให้เมืองกลายเป็นนครหลวง

๒.๓ การอพยพของประชากร

การอพยพของประชากรเกิดขึ้นจากความต้องการของประชากร เนื่องจากการเพิ่มของประชากรในแต่ละประเทศมีอัตราสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้มีการอพยพเพื่อหาแหล่งทำกิน โดยการอพยพของประชากรมีอิทธิพลต่อการแปรสภาพเมืองให้กลายเป็นนครหลวงได้ กล่าวคือ การอพยพของประชากรมี ๒ ลักษณะ ลักษณะแรก ได้แก่ การอพยพของประชากรจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง ลักษณะที่สอง ได้แก่ จากอพยพประชากรจากชนบทมาสู่เมือง การอพยพในลักษณะนี้อาจเกิดจากแรงดึงดูดจากตัวเมือง เช่น ต้องการความสะดวกสบายในการครองชีพ หางานที่ดีกว่าในเมือง หรือเพื่อที่จะได้รับการบริการที่สะดวกรวดเร็วในเมือง เช่น การทำกินไม่ราบรื่นเพราะมีประชากรมากขึ้น มีคนว่างงานมากขึ้น จึงมุ่งเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ เมื่อประชากรมาอยู่รวมกันมากขึ้นและมีความเจริญทางอุตสาหกรรมก็ต้องมีขึ้นในย่านนั้นจึงเกิดเป็นนครหลวงขึ้น สำหรับประเทศไทยจะเห็นได้ว่า กรุงเทพมหานครเองก็มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ติดอยู่กับแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งแม่น้ำเจ้าพระยานั้นถือว่าเป็นแม่น้ำสายสำคัญและเป็นแม่น้ำสายหลักของประชากรชาวกรุงเทพมหานครก็ว่าได้ เนื่องจากการขนส่งสินค้าผ่านเรือ

บรรทุกสินค้าสร้างความสะดวกให้กับประชากรในกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก เช่น การขนส่งสินค้าข้ามประเทศผ่านเรือบรรทุก เป็นต้น

๓) การจัดระบบการปกครองท้องถิ่นในระดับมหานคร^{๒๐}

นครหลวงมีการก่อตั้งตัวขึ้นมามากมายทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ทั้งในด้านการปกครองด้านการบริหารจึงมีแนวความคิดในการแก้ปัญหาเหล่านี้แตกต่างกันออกไป ปัญหาที่ถกเถียงกันอยู่มาก ก็คือควรจัดให้มีองค์การการปกครองนครหลวงขึ้นใหม่หรือไม่เพียงใด ปัญหานี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อในอุดมการณ์ของการปกครอง ซึ่งรวมถึงระบบวิธีการปกครองในทัศนที่ต่างกััน นอกจากนี้การเล็งผลที่พึงจะได้รับจากระบบและองค์การปกครองที่ทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารอยู่แล้ว ในปัจจุบันแม้จะมุ่งผลในทางประชาธิปไตยและความผาสุกของประชาชนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันในทางวิชาการว่าการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหานคร ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาศึกษาหาความรู้ และทำความเข้าใจเรื่องราวต่างๆเกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง ขนบประเพณี และอุดมการณ์ที่หวังผลในการปกครองของแต่ละประเทศทำหน้าที่รับผิดชอบได้โดยอิสระเพียงใด ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างให้องค์การปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศทำหน้าที่รับผิดชอบได้โดยอิสระเพียงใด เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญในการปกครองและบริหารนครหลวงอย่างมาก

ลักษณะทั่วไปของนครหลวงที่ตื้นนั้น จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับปัญหาต่างๆที่มีอยู่หรือปัญหาอื่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ การเปลี่ยนแปลงองค์การต่างๆ ในสังคม ศิลปะวิทยา และทัศนคติของสาธารณชน ต้องมีการวางแผนระยะยาวสำหรับท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการตามนโยบายของท้องถิ่น และจะต้องรักษาระบบการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งเอาไว้ และหากจะพิจารณาในแง่ของลักษณะของนครหลวงที่ส่งผลในทางเศรษฐกิจและสังคม นครหลวงจะต้องสามารถกระจายโอกาสในการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรักษาเสถียรภาพของท้องถิ่นในเวลาที่ต้องประสพกับปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจและสามารถรักษาระดับความสนใจในกิจการของท้องถิ่นจากกลุ่มต่างๆ

องค์การปกครองที่เสนอข้างต้นนี้เป็นแนวทางกว้างๆ อาจใช้เป็นหลักในการจะจัดองค์การปกครองระบบใด แบบใดไม่ได้ เพราะปัญหาของส่วนใหญ่ของนครหลวงในปัจจุบันคือ เขตนครหลวงมีการปกครองหลายหน่วยต่างรูปแบบ จึงทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนจำนวนมากหน่วยการปกครองแต่ละรูปก็มีลักษณะอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปยิ่งไปกว่านั้นอาณาเขตการปกครอง

มิได้แบ่งออกจากกันตามสัดส่วนตามสภาพภูมิศาสตร์ หากมีอาณาเขตเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกันอย่างสับสน หน่วยการปกครองส่วนใหญ่ก็มีขอบเขตความสามารถในการบริหารและมิงบประมาณ

^{๒๐}ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร, หน้า ๕๕-๕๙.

อย่างจำกัด ไม่สามารถแก้ไขปัญหาใหญ่ๆในท้องถิ่นของตนได้อย่างทั่วถึงโดยลำพัง การร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ก็ทำได้ยาก การที่จะแก้ปัญหาเหล่านี้จะต้องเสนอโครงสร้างของหน่วยการปกครองนครหลวงขึ้นมาใหม่ และอย่างน้อยโครงสร้างที่จะเสนอใหม่ก็จะต้องมีส่วนดีเท่ากับของเดิม หรือสามารถเสริมจุดอ่อน ขจัดข้อบกพร่องของโครงสร้างเดิมได้

จากปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เห็นว่า การแบ่งอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากมายนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในการบริหารนครหลวงขนาดใหญ่ โดยเฉพาะแนวความคิดที่ว่า เขตนครหลวงหนึ่งๆควรมีหน่วยการปกครองเพียงหน่วยเดียวนั้น เริ่มจะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง การที่องค์การปกครองมหานครได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบกว้างขวางและอย่างมีอิสระนั้น จะเป็นหนทางช่วยส่งเสริมให้การทำงานขององค์การปกครองมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หากจัดให้องค์การมหานครแต่เพียงองค์การเดียวทำหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วทั้งมหานครแล้ว ย่อมที่จะได้รับผลดีกว่าให้ต่างคนต่างทำ การปกครองนครหลวงในแต่ละประเทศนั้นมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆภายในของแต่ละประเทศ บางประเทศก็มีการจัดวางรูปแบบและโครงสร้างขององค์การปกครองไว้เป็นพิเศษ แต่บางประเทศก็มีรูปแบบและโครงสร้างแบบเดียวกันทั้งประเทศ ระบบการจัดการปกครองนครหลวงที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆในปัจจุบันมีดังนี้^{๒๑}

๓.๑) ระบบที่หน่วยการปกครองแห่งเดียว (One-governmental Approach)^{๒๒}

ระบบที่มีหน่วยการปกครองเดียว มีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และคุ้มค่าที่สุด^{๒๓} ผลที่ของการมีหน่วยปกครองเดียวช่วยอำนวยความสะดวกในการวางแผนและประสานงานของบริการต่างๆในท้องที่ จัดการปฏิบัติหน้าที่เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกัน ช่วยให้การดำเนินการบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างประหยัดยิ่งขึ้น เป็นระบบเดียวที่ทำให้ประชาชนแถวชานเมือง (Suburbanites) ได้มีส่วนในการเสียค่าใช้จ่ายสำหรับบริการต่างๆของมหานครได้อย่างเต็มที่ แต่ก็ได้มีผู้แย้งว่าระบบดังกล่าวนี้จะทำให้ท้องถิ่นสูญเสียอำนาจควบคุมฝ่ายปกครองประชาชนในท้องถิ่นจะติดต่อกันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้น้อยลง และจะเป็นการลดความสนใจของมหาชนที่มีต่อบริการ

^{๒๑} ปฐม มณีโรจน์, ปัญหาการปกครองมหานคร, **ท้องถิ่น** ๙,๗ (กรกฎาคม ๒๕๑๒): ๑-๒ อ้างใน อชิรวิทย์ สุพรรณเกษ, เทศบาลนครหลวง: การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้ง รูปแบบและปัญหาการบริหาร, **วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ**, (บัณฑิตวิทยาลัย: สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๑๖).

^{๒๒} ไพบุลย์ ช่างเรียน, **การปกครองมหานคร**, หน้า ๖๐-๖๑.

^{๒๓} พรชัย เทพปัญญา, สุจิตรา ธนानันต์, ปละประดิษฐ์ คุณเสนอ, **การบริหารนครหลวง**, หน้า ๗-๘.

ต่างๆของท้องถิ่นอีกด้วยสำหรับผลเสียของการมีหน่วยปกครองท้องถิ่นหลายหน่วยงานแล้วย่อมส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการประสานงาน เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน

แนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยการปกครองหน่วยเดียวนี้จะมีวิธีการอยู่มากมายและประสบความสำเร็จแตกต่างกัน ถ้าพิจารณาเน้นหนักไปในส่วนที่เกี่ยวกับเทศบาลจะมีอยู่ ๓ วิธี คือ

๑) Annexation เป็นการผนวกหน่วยการปกครองที่มีขนาดเล็กซึ่งไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลเข้าร่วมกันกับหน่วยการปกครองที่มีขนาดใหญ่ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม การผนวกหน่วยการปกครองโดยวิธีดังกล่าวได้รับความนิยมน้อยมาก เพราะเหตุที่ว่าหน่วยการปกครองที่ถูกผนวกเข้าไปนั้นต้องสูญเสียอำนาจการปกครองของตนเองไป นอกจากนี้กฎเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการผนวกเข้าด้วยกันก็มีความยุ่งยาก จึงส่งผลให้การรวมตัวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร^{๒๔}

๒) Municipal Consolidation การผนวกและการผนึกเทศบาล ๒ แห่งเข้าด้วยกันการรวมตัวในลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามรูปแบบของ Functional Consolidation หมายถึงเป็นการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ ๒ หน่วยขึ้นไป เพื่อร่วมมือกันในการทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด โดยในแต่ละเทศบาลยังคงมีอำนาจในการบริหารอยู่เพียงแต่มีการมอบอำนาจเรื่องที่จะร่วมมือกันกระทำไป

๓) City-County Consolidation^{๒๕} การรวมตัวในลักษณะดังกล่าวนี้

เป็นการรวมตัวที่กว้างขวาง โดยจะร่วมกันขยายฐานของภาษีให้สูงขึ้นเพื่อที่จะใช้จ่ายในการบริการสาธารณะถึงแม้ระบบการจัดการหน่วยการปกครองหน่วยเดียว จะดูมีผลดีและจะเห็นผลได้ชัดเพราะข้อโต้แย้งยังมีน้ำหนักน้อยกว่า แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินงานรูปแบบนี้ก็กลับทำได้ยาก โดยเฉพาะวิธี Consolidation นั้น ถึงกับมีผู้กล่าวว่าเป็นวิธีการที่เป็นไปไม่ได้เลยในทางปฏิบัติ กฎหมายที่ออกมาเพื่อร่วมการนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นเสียก่อน

การจัดระบบการปกครองเดียวดังกล่าวนี้^{๒๖} เช่น ระบบการปกครองกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน เป็นต้น การจัดแบบนี้เป็นการยุบและรวมหน่วยการปกครองต่างๆเข้า เช่น การยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล ในกรุงเทพมหานครที่มีอยู่เดิม ตลอดจนจนระดับการปกครองของจังหวัด และของอำเภอที่มีอยู่เดิมเข้าด้วยกันเป็นกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองอันเดียวหรือหน่วยเดียวให้ผลกลุ่มก้อนและพร้อมเพียงกัน ส่วนข้อโต้แย้งระบบการปกครองแห่งเดียวที่

^{๒๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗-๘.

^{๒๕} ไพบุลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร, หน้า ๖๐.

^{๒๖} ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า ๔๑.

สำคัญ ก็คือหน้าที่และกิจกรรมต่างๆส่วนท้องถิ่นหน่วยการปกครองเล็กๆที่ใกล้ชิดสามารถดำเนินการสนอง

๓.๒) ระบบที่มีการปกครองสองระดับ (The Two Governmental Approach)^{๒๗}

วิธีการตามระบบการปกครองสองระดับนี้ได้รับความนิยอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในกลุ่มที่เชื่อว่าวิธีการสองระบบแรกไม่อาจช่วยแก้ปัญหาต่างๆได้อย่างจริงจัง เพราะในระยะแรกนั้นเป็นการสมัครใจร่วมมือกันปฏิบัติงานหรือโอนงานให้กันทำชั่วคราวนั้น มีข้อโต้แย้งว่าขาดการดำเนินงานที่ความต้องการของประชาชนได้ดีกว่าหน่วยการปกครองนครหลวงขนาดใหญ่ ซึ่งอาจมีความจำเป็นและอาจมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน เพราะฉะนั้นระบบการปกครองสองระดับนี้ จึงเป็นระบบที่สามารถจะเชื่อว่าจะสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของ ๒ ระบบแรกได้ ระบบเช่นว่านี้ในทางปฏิบัติมีหลายวิธี คือ

๑) Metropolitan Districts หมายถึงการที่หน่วยปกครองในเขตนครหลวงอย่างต่ำที่สุด ๒ หน่วยได้ร่วมมือกันทำกิจกรรมบางอย่างเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ โดยการเข้าร่วมในการทำ

กิจกรรมดังกล่าวนี้ แต่ละหน่วยการปกครองยังมีขอบเขตของตนอยู่ มีอำนาจในการบริหารงานอยู่ เพียงแต่มอบอำนาจเฉพาะที่เรื่องที่จะจัดการไป^{๒๘}

๒) The Comprehensive Urban County Plan เป็นการโอนอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบางอย่างของเทศบาลให้แก่เคาน์ตีเพิ่มขึ้น เคาน์ตีจะมีฐานะเป็นการปกครองนครหลวงด้วย (Metropolitan government) มีอำนาจกำหนดนโยบายวางแผนและปฏิบัติกิจการบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับเทศบาลทั้งหลายใกล้เคียง วิธีการนี้ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงจำนวนหน่วยการปกครองหรือขอบเขตหน้าที่ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง จึงมักมีการยอมรับกันในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญของการดำเนินการแบบนี้ก็คือ เขตการปกครองเคาน์ตีอาจไม่สอดคล้องกับเขตชุมชนนครหลวง การประกาศยกเลิกเคาน์ตีขึ้นเป็นเขตการปกครองนครหลวงจึงไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเสมอไป อีกประการหนึ่ง การที่เคาน์ตีรับโอนกิจการใดๆจากเทศบาลพนักงานเทศบาลและลูกจ้างจะรู้สึกว่าการสูญเสียอำนาจและสถานะดั้งเดิม อย่างไรก็ตาม การเพิ่มอำนาจให้เคาน์ตีโดยยกเป็นหน่วยการปกครองนครหลวง มีผลดีในด้านปฏิบัติมาก^{๒๙}

^{๒๗}ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร, หน้า ๖๑-๖๒.

^{๒๘}พรชัย เทพปัญญา, สุจิตรา ธนानันต์, ปละประดิษฐ์ คุณเสนอ, การบริหารนครหลวง, หน้า ๘-๙.

^{๒๙}ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร, หน้า ๖๑-๖๓.

๓) Federation การจัดตั้งหน่วยการปกครองขึ้นอีกระดับหนึ่ง มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่นครหลวงทั้งหมด และได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่รับผิดชอบต่างๆหลายประการ (ถ้าพื้นที่นครหลวงเท่ากับเขตเคาน์ตี หน่วยการปกครองที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ก็เท่ากับเข้าแทนหน่วยการปกครองเคาน์ตีซึ่งมีอยู่เดิม) การปกครองรูปแบบนี้ผลดี คือ เป็นวิธีการสะดวกทางการเมืองและสามารถรวบรวมอำนาจการปกครองไว้บางส่วนและได้ประโยชน์จากการกระจายอำนาจ ในขณะที่เดียวกัน แต่ในทัศนะผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (Voter) ในท้องถิ่น มักจะเห็นว่าแผนงานต่างๆที่ปรากฏออกมามักจะไม่มีความยุ่งยาก สลับซับซ้อนเกินกว่าจะเข้าใจ และมักจะไม่มีความรู้สึกไม่ชอบการปกครองระบบนี้ ระบบสหพันธ์เป็นปรปักษ์ต่อฝ่ายที่คัดค้านเอกภาพของนครหลวง แต่ในขณะที่เดียวกันก็ไม่อาจสร้างความพึงพอใจให้แก่ฝ่ายสนับสนุนได้ และในทำนองเดียวกันก็เป็นผลเสียต่อการกระจายอำนาจในขณะที่มีผลดีต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของนครหลวงเพียงเล็กน้อย ระบบสหพันธ์จึงขาดการสนับสนุนจากประชาชนอย่างจริงจัง และไม่ใคร่จะได้รับความนิยมในระยะหลัง ระบบที่มีการปกครองสองระดับ

โดยสรุปแล้วจัดทำได้หลายแบบ เป็นวิธีแก้ปัญหานครหลวงที่ไม่รุนแรงนัก โคนนำเอาระบบการปกครองนครหลวงต่างๆที่จำเป็น และจะได้ผลในทางปฏิบัติในการแก้ปัญหาและขจัดความยุ่งยากเกี่ยวกับการครอบคลุมพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่างๆของนครหลวง เช่น กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองใหญ่หรือหน่วยการปกครองหลัก และจัดให้มีหน่วยการปกครองระดับเทศบาล (Municipalities) ตามเขตเมืองต่างๆ อีก ๓-๗ แห่ง ก็อาจจะเป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการปกครองหลัก และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง (Participation) มากยิ่งขึ้นมระดับย่อยๆอีก^{๓๐} ที่กล่าวข้างต้นนั้น เป็นแนวความคิดทางทฤษฎีในการ

จัดการปกครองปกครองหลัก และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง (Participation) มากยิ่งขึ้นมีระดับย่อยๆอีก^{๓๐} ที่กล่าวข้างต้นนั้น เป็นแนวความคิดทางทฤษฎีในการจัดการปกครอง นครหลวงของประเทศที่พัฒนาตะวันตก โดยการจัดตั้งหน่วยการปกครองนครหลวงขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนา ก็มีแนวโน้มที่จะได้รับความสนใจมากขึ้น เพราะองค์การบริหารนครหลวงเป็นเป็นองค์การอีกระดับหนึ่งซึ่งจำเป็นต้องมีเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น ทั้งหลาย และความจำเป็นเป็นเรื่องการประสานงาน ทั้งเป็นการไม่เหมาะสมที่มอบให้เทศบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นใดหรือแม้หน่วยงานของรัฐบาลกลางต่างคนต่างทำไปตามลำพัง เพราะเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง เกี่ยวข้องหลายหน่วย เพื่ออำนวยความสะดวกเกี่ยวข้องและประหยัดในการปฏิบัติกิจการต่างๆของนครหลวง เพราะการจัดตั้งหน่วยการปกครองนครหลวงขึ้นจะทำให้เกิดผลหลายประการ ประการแรก เพื่อให้การจัดบริการต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตชุมชนนครหลวงเป็นไปอย่างทั่วถึง

^{๓๐} ประธาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, หน้า ๔๑.

หน่วยวางแผนนครหลวงจะอยู่ในฐานะที่ดีกว่าเพราะจะไม่ต้องคำนึงถึงปัญหานอกเขตหน่วยการปกครองใดๆ ถือเป็นเขตชุมชนเดียว การพิจารณาในการกำหนดเป้าหมายในเรื่องโครงการพัฒนาได้รับมอบอำนาจให้ไปในรูปการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปชั่วระยะหนึ่ง รูปการในปัจจุบันก็เป็นไป ดังนั้น ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐกลับมามีบทบาทในด้านการต่างๆจะประกอบด้วยทุกหน่วยมีส่วนร่วมทั้งรัฐและเอกชน อาจจะมีข้อคิดเห็นว่า การตั้งหน่วยการปกครองนครหลวงขึ้นนี้เป็นไปในลักษณะรวมอำนาจกลับคือจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายหลังจากที่ปกครองท้องถิ่นอีกในรูปการให้เงินอุดหนุน การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการวางแผนดำเนินงานการศึกษา การปรับปรุงแหล่งชุมชน อาคารสาธารณะ ถ้าพิจารณาในแง่ของรัฐประศาสนศาสตร์ก็เป็นการทำงานร่วมกัน (Co-Worker) เพื่อประสิทธิภาพของงาน เพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนพัฒนา เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการจัดการบริการ (equalization) เพราะฉะนั้น การจัดการบริการให้แก่ท้องถิ่นต่างๆไม่ควรจะแตกต่างกันมาก เพราะการที่ชุมชนเจริญเติบโตขึ้นมานั้นเกิดจากวิวัฒนาการตามธรรมชาติ ภาวะเศรษฐกิจ สังคม ท่าเลที่ตั้ง มิได้คำนึงถึงเส้นแบ่งเขตการปกครอง การจัดการบริการจึงควรยึดถือการเจริญเติบโตของชุมชนเป็นหลักสำคัญ

ตารางที่ ๒.๓ ความหมายของนครหลวงหรือมหานคร

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
ไพบูลย์ ช่างเรียน, (๒๕๒๒ , หน้า ๑๙)	๑. เมืองต่างๆที่มีลักษณะเป็นชุมชนใหญ่และชุมชนที่มีความเจริญ ๒. เป็นระบบการปกครอง หรือองค์กรทางสังคมหรือหน่วยทางเศรษฐกิจ,แหล่งรวบรวมของผู้คน
อชิรวិทย์ สุพรรณเภสัช,	๑. ชุมชนใหญ่ประกอบด้วยหลายเมืองแต่มีเมือง

(๒๕๑๖ , หน้า ๕)	<p>หนึ่งเป็นเมืองใหญ่</p> <p>๒. เป็นศูนย์กลางของความเจริญทางเศรษฐกิจ ,สังคม</p> <p>๓. มีประชากรอย่างน้อย ๕๐๐๐ คน ขึ้นไป โดยการอยู่อาศัยลักษณะหนาแน่น</p> <p>๔. ประชากรที่อยู่ตามเมืองข้างเคียงจะเข้ามาปฏิบัติการกิจในเมืองที่เป็นศูนย์กลาง</p>
ประธาน คงฤทธิศึกษากร, (๒๕๓๔ , หน้า ๓๘)	๑. คือเมืองอันอาจจะเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง หรืออาจเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงก็ได้
สมจิต สุคนะสวัสดิ์, (๒๕๑๓ , หน้า ๓๐-๓๑)	<p>๑. โดยปกติแล้วนครหลวงจะประกอบด้วยเมืองหลายเมืองและมีศูนย์กลางอย่างน้อยหนึ่งเมือง</p> <p>๒. มีการอพยพผู้คนเข้ามาทำงานหรือมาอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น</p> <p>๓. เป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจการต่างๆทางสังคม,การเมือง,เศรษฐกิจ</p>

๒.๒.๔ หลักการบริหารท้องถิ่น

หลักการบริหารท้องถิ่นมีรากฐานมาจากทฤษฎีการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหลักการบริหารเป็นข้อสรุปที่ได้มาจากทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น สำหรับหลักการที่เป็นฐานคิดของการปกครองท้องถิ่นมีด้วยกันอย่างน้อย ๕ ประการ ได้แก่ (๑) หลักประชาธิปไตย (๒) หลักทางเลือกสาธารณะ (๓) หลักประสิทธิภาพ (๔) หลักชุมชนนิยม (๕) หลักการกระจายอำนาจ

๑. หลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเป็นปริมนผลทางการเมืองที่รวมกฎระเบียบนโยบายเกี่ยวกับการแก้ปัญหาที่คนเห็นไม่ตรงกัน เพื่อให้คนมีทางเลือกและเสรีภาพมากที่สุด ประชาธิปไตยประกอบด้วยสิทธิเสรีภาพของบุคคล เช่น เสรีภาพในการพูด การสมาคม การเลือกตั้งและเสรีภาพอื่นๆ แต่ที่สำคัญ คือ กระบวนการตัดสินใจของส่วนร่วมที่ต้องมาก่อนสิทธิส่วนตัว ดังนั้น จึงต้องมีกฎระเบียบและนโยบายร่วมกัน นอกจากนั้น ประชาธิปไตยยังไม่ได้มีเฉพาะอาณาบริเวณของรัฐบาล เพราะการตัดสินใจยังมีอยู่ในสถาบันอื่นๆและมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกระดับชาติและระดับท้องถิ่น เช่น องค์การเอกชน องค์การที่ไม่แสวงหากำไร ชุมชน และองค์การทางศาสนา เป็นต้น ดังนั้น การตัดสินใจดังกล่าวจึงต้องมีความรับผิดชอบซึ่งเป็นความชอบธรรมของส่วนรวมและของระบอบประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการปกครองท้องถิ่นถือว่าการปกครองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งมีคุณค่าประชาธิปไตยมากกว่าระบบการบริหารท้องถิ่นที่มาจาก การรวมอำนาจ ดังนั้น คนในท้องถิ่นที่ยึดหลักประชาธิปไตย จะค้นหาวิธีการทำให้ท้องถิ่นมี ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งหมายความว่า หากพบข้อบกพร่องเกิดขึ้นในการปกครองส่วนท้องถิ่น คนใน ท้องถิ่นต้องหาทางแก้ไขร่วมกัน หลักประชาธิปไตยมี ๒ หลัก ใหญ่ๆ คือ (๑) การควบคุมของ ประชาชน (popular control) และ(๒) ความเสมอภาคทางการเมือง (political equality) ซึ่งแตก ออกเป็นแนวคิด ๔ แนวคิด คือ (๑) อำนาจเป็นของประชาชน(popular authorization) (๒) ความ พร้อมรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สาธารณะ(accountability of public officials) (๓) การตอบสนอง (responsiveness) และ (๔) การเป็นตัวแทน (representativeness) ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้^{๓๑}

๑) อำนาจเป็นของประชาชน แนวคิดเรื่องนี้เป็นแนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยแบบ ตัวแทน ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการปกครองโดยเลือกตั้งที่มีสิทธิเสมอภาคกัน แนวคิดอำนาจเป็น ของประชาชนก่อให้เกิดแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (popular sovereignty) อัน หมายถึงประชาชนเป็นเพียงแหล่งเดียวที่มีสิทธิทางการเมือง สิ่งที่ตามมา คือ เงื่อนไขความสัมพันธ์ ระหว่างผู้เลือกตั้งและผู้ได้รับเลือกตั้ง และอำนาจแต่ฝ่ายควรเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์ อักษร โดยได้รับความยินยอมจากประชาชน หากมีการแก้ไขภายหลังก็ควรได้รับอนุมัติจากประชาชน โดยผ่านการลงประชามติ

๒) ความพร้อมรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สาธารณะ แนวคิดนี้เป็นส่วนหนึ่งของ แนวคิดอำนาจ เป็นของประชาชน เพราะจากแนวคิดอำนาจเป็นของประชาชนทำให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งต้องพร้อม ที่จะรับผิดชอบต่อประชาชนในการดำเนินนโยบายและปฏิบัติตามหน้าที่ แต่ความพร้อมรับผิดชอบจะมี ประสิทธิภาพต่อเมื่อประชาชนมีข้อมูลการทำงานของรัฐบาลเพียงพออีกทั้งความพร้อมรับผิดชอบไม่ได้มี เฉพาะผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง ยังมีความพร้อมรับผิดชอบอื่นๆประกอบด้วย เพื่อให้หลักอำนาจเป็นของ ประชาชนเป็นจริง เช่น ความพร้อมรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งต่อผู้ที่มาจากการ เลือกตั้ง การมีศาลที่มีอิสระเพื่อมั่นใจว่าจะมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย และค้ำประกันเสรีภาพใน การพูด การสมาคมอื่นๆ ซึ่งทำให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งต้องรับผิดชอบต่อ มีเจ้าหน้าที่บัญชีที่มีอิสระเพื่อให้ แน่ใจว่าจะมีความพร้อมรับผิดชอบทางการเงิน และมีสื่อมวลชนที่มีอิสระและยึดมั่นต่อหลักอาชีพ เป็นต้น สำหรับการปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อนำแนวคิดความพร้อมรับผิดชอบมาใช้กับการปกครองส่วน

^{๓๑}Beetham, David, Theorising Democracy and Local Government. In king, Desmond, and Stoker, Gerery, eds. Rethinking Local Democracy, (London : Macmillan Press, 1996), pp. 31-45, อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๘๙-๙๑

ท้องถิ่น ก็หมายความว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความพร้อมรับผิดต่อทั้งข้างบนและข้างล่าง กล่าวคือ การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความพร้อมรับผิดต่อข้างบนขึ้นไป คือ รัฐมนตรีและรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และพร้อมรับผิดต่อข้างล่างลงมา คือรับผิดต่อประชาชนตามกระบวนการตรวจสอบรับผิดต่อกฏบัตรพลเมือง หรือกลไกบังคับตามกฎหมาย มาตรฐานหรือขั้นตอนต่างๆ

๓) การตอบสนอง แนวคิดนี้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดอำนาจเป็นของประชาชน หมายความว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น เพราะการบริหารระดับชาติไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของคนในท้องถิ่นได้ดีเท่ากับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้ง แต่จะให้มั่นใจได้ก็ต้องมีมาตรฐานการบริการ เพื่อไม่ให้มีช่องว่างของการให้บริการระหว่างท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย หรือมาตรฐานขั้นต่ำของการให้บริการ และกลไกกระจายทรัพยากรระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะร่ำรวยและยากจน เพื่อไม่ให้มีปัญหาการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

๔) การเป็นตัวแทน เป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับความเสมอภาคทางการเมือง หมายความว่า สภาที่มาจากการเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนผู้เลือกตั้งโดยมีสิทธิเท่ากัน ดังนั้น ผู้ที่มาจาก การเลือกตั้งจึงต้องคำนึงถึงความเป็นตัวแทนตามหลักความเท่าเทียมกันของโอกาส โดยไม่คำนึงถึงเฉพาะกลุ่มที่เลือกตน หรือเลือกเป็นตัวแทนเฉพาะกลุ่มคนร่ำรวยหรือมีความสัมพันธ์ทางการเมืองและไม่สนใจผู้เสียเปรียบในสังคมแนวคิดการเป็นตัวแทนไม่ได้หมายความว่า จะทำให้ทุกคนพอใจ แต่เป็นแนวคิดเรื่องความยุติธรรมที่คนทุกส่วนในสังคมได้รับหลักประกันว่าจะมีโอกาสเท่าเทียมกันในการเสนอความคิดเห็นในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม

๒. หลักทางเลือกสาธารณะ

นักคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณะ (public choice) เป็นกลุ่มที่ให้ความสำคัญกับหลักเหตุผล และการตลาด โดยวิเคราะห์จากการตัดสินใจของปัจเจกชน นักคิดที่สำคัญได้แก่ แอร์โรว์ (Arrow) ดาวส์ (Downs) บุคคาแนน (Buchanan) โอลสัน (Olson) โรว์ลีย์ (Rowley) และ ทูลล็อก (Tullock) นักคิดเหล่านี้สนับสนุนให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อลดอำนาจของรัฐ โดยมีแนวคิดสำคัญ ๕ ประการ ได้แก่^{๓๒}

^{๓๒}Dowding, Keith, **Public Choice and Local Government.** In King, Desmond, and Stoker Gerry, eds. **Rethinking Local Democracy,** (London: Macmillan Press, 1996), pp.52-55, อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, **แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น,** (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๙๑-๙๓

๑) ประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) นักคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณชนเสนอให้มีประชาธิปไตยทางตรงในท้องถิ่นมากกว่าประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพราะเห็นว่าการพูดคุยกันโดยตรงอาจจูงใจคนอื่นคล้อยตาม และทำให้การเลือกตั้งมีเหตุผลมากขึ้นอีกทั้งประชาธิปไตยทางตรงอาจเอาชนะการคอร์รัปชันและการตั้งงบประมาณสูงเกินความจำเป็นเพราะผู้เสียภาษีมีอำนาจควบคุมมากขึ้น

๒) เขตการปกครองเล็ก (small-scale Jurisdictions) นักคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณชนส่วนใหญ่เสนอให้มีเขตการปกครองขนาดเล็ก เพราะเชื่อว่าจะทำให้การเลือกตั้งที่ไร้เหตุผลลดลง โดยเฉพาะชุมชนมีความเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ส่วนการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบในชุมชนขนาดเล็กก็ทำได้ยากขึ้น และยากที่ข้าราชการจะเพิ่มงบประมาณโดยไม่จำเป็น เพราะประชาชนเข้ามารู้ได้ง่าย นักคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณชนส่วนใหญ่อ้างอิงมาจากงานของทายเบอท์ (Tiebout) ที่เห็นว่าเขตการปกครองขนาดเล็กในนครหลวงแข่งขันกันหาเสียงจากการเปรียบเทียบภาษีประชาชนกับการบริการที่ประชาชนได้รับ การใช้วิธีการตลาดนี้เป็นการกระตุ้นให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิต เพราะรัฐบาลท้องถิ่นถูกบังคับให้ผลิตสินค้าในราคาที่ต่ำ จัดสรรสินค้าให้ตรงกับความต้องการของประชาชน และพยายามลดภาระภาษีโดยท้องถิ่นโดยการกระตุ้นให้คนรวยอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นได้รับภาษีส่วนที่เพิ่มสูงขึ้น

๓) ให้ระบบตลาดทำงาน (let the market provide) ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ระบบตลาดช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรและประสิทธิภาพในการผลิต นักคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณชนเห็นว่าควรใช้ระบบตลาดผลิตสินค้าและบริการ รัฐบาลควรแทรกแซงเฉพาะกรณีที่จำเป็นอย่างมาก แม้แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรจ้างเอกชนเป็นส่วนใหญ่ นักคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณชนส่วนใหญ่ยึดคำพูดของ ทูลล็อก ที่ว่า “ที่ใดที่ไม่มีผลกระทบภายนอก ที่นั่นระบบตลาดดี และการบริหารโดยรัฐบาลดีปานกลาง ส่วนที่ใดที่มีผลกระทบจากภายนอก ที่นั่นระบบตลาดเลว และการบริหารของรัฐบาลก็ยังคงดีปานกลาง” นักคิดฝ่ายซ้ายและขวาต่างเห็นควรกับคำพูดของทูลล็อก เพียงแต่สงสัยว่าผลกระทบภายนอก ควรเกิดมากน้อยเท่าใดรัฐบาลจึงจะเข้าไปแทรกแซงได้

๔) หน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เดียว (single purpose agencies) นักคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณชนชอบให้มีหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ในเขตพื้นที่เฉพาะ หรือในเขตพื้นที่ที่ต้องการแก้ไขปัญหาอย่างยืดหยุ่น ยกตัวอย่าง อาจตั้งหน่วยดับเพลิงในเขตการปกครองขนาดเล็กเพื่อสามารถดับไฟได้อย่างรวดเร็ว ส่วนประปาหรือการระบายน้ำควรตั้งตามแหล่งเก็บน้ำหรือระบายน้ำ วิธีตั้งหน่วยงานทำได้ ๒ วิธี วิธีหนึ่ง คือ เลือกตั้งคณะกรรมการมาบริหาร หรือวิธีใหม่กว่า คือตั้งเป็น

บริษัทเอกชนทำสัญญาบริการกับองค์การส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เดียว มีข้อดีตรงที่มี เลือกลงน้อยกว่า ควบคุมง่ายกว่า อาจให้องค์การส่วนท้องถิ่น ขนาดเล็กใช้บริการเพื่อให้เกิดการ ประหยัด หรืออาจใช้บริษัทเอกชนให้บริการ

๕) การกระจายความเท่าเทียมกันในการบริโภค ฐานคิดของข้อนี้คือ คนควรจ่าย ในสิ่งที่เขาได้รับ ซึ่งหมายความว่าผู้เสียภาษีควรมีความชัดเจนว่าเขาได้รับบริการอะไร เพื่อไม่ให้เกิด ปัญหาภาพลวงตาทางการคลัง (fiscal illusion) อันเป็นความรู้ที่นำไปสู่การรวบอำนาจของรัฐบาล เมื่อคนจ่ายในสิ่งที่เขาบริโภค ก็จะไม่มีปัญหาอ้างความต้องการของประชาชนในทางที่ผิดและทำให้เกิด ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เพียงแต่กระจายความเท่าเทียมกันในการบริการเกิดขึ้นใน ตลาดเอกชน นักคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณะนำมาใช้โดยให้มีระบบการเก็บภาษีโดยตรงการยั้งเสียง (poll tax) หมายถึงก่อนเก็บภาษีต้องนำไปให้ประชาชนออกเสียงรับรองก่อน และคัดค้านการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลแบบไม่มีข้อจำกัด (open-ended central grant) ซึ่งรัฐบาลสามารถใช้ดุลพินิจ จัดสรรเงินให้ท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องจัดเตรียมงบประมาณไว้ล่วงหน้า รวมไปถึงข้อเสนอเกี่ยวกับ นโยบายการจัดสรรทรัพยากรใหม่อื่นๆ เช่น การจ่ายเงินเพื่อส่วนรวมหรือสินค้าที่มีค่าควรจ่ายจากเงิน ภาษีของชาติ หน่วยงานระดับชาติจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับท้องถิ่นก็ต่อเมื่อเป็นกิจการของชาติเท่านั้น แนวคิดของกลุ่มทางเลือกสาธารณะ ส่วนหนึ่งจึงมาจากหลักการกระจายอำนาจหรือสหพันธรัฐนิยม (federalism)

แนวคิดของกลุ่มทางเลือกสาธารณะถูกนำไปใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษโดย พรรคอนุรักษนิยมในสมัยทศวรรษ ๑๙๘๐ และ ๑๙๙๐ ทำให้เกิดการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการลดรายจ่ายสาธารณะ เพิ่มความรับผิดชอบ และประสิทธิภาพแนวคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณะ จึงเป็นแนวคิดที่สัมพันธ์กับหลักประสิทธิภาพ

๓. หลักประสิทธิภาพ

เหตุผลหนึ่งของการมีการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การอ้างว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นมี ประสิทธิภาพมากกว่าระบบรวมอำนาจ ในอังกฤษข้อนี้ถูกท้าทายด้วยรัฐบาลกลางตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 เป็นต้นมา เนื่องจากเกิดแนวคิดขวาใหม่ (new right) ซึ่งเน้นการแก้ปัญหาโดยอาศัยระบบตลาด โดยเห็นว่า การบริการจะมีประสิทธิภาพได้ต้องอาศัยแรงกดดันจากตลาด จึงต้องเปลี่ยนแปลงเมืองเป็น ผู้บริโภคที่มีทางเลือกและสามารถเปลี่ยนผู้จัดหาบริการได้ ฉะนั้น จึงไม่จำเป็นให้รัฐบาลลงไปอยู่ใน ท้องถิ่น เพราะรัฐบาลกลางสามารถกำหนดมาตรฐานการบริหารตามระบบตลาด ประสิทธิภาพจะ เกิดขึ้นเมื่อกระบวนการของระบบตลาดสามารถสร้างทางออก (exit) และทางเลือก (choices) รวมไปถึง การตรวจสอบ (inspection) การกำกับควบคุม (regulation) รัฐบาลอังกฤษไปไกลกว่าการเน้น ประสิทธิภาพธรรมดา เพราะเห็นว่า ประสิทธิภาพกับประชาธิปไตยไปด้วยกันได้ เนื่องจาก ประชาธิปไตยแสดงออกโดยการหย่อนบัตรเลือกตั้งแต่ไม่มีหลักประกันว่าการบริการจากรัฐจะมี

ประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ และตอบสนองอยู่ตลอด ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องสร้างมาตรฐานการบริการที่ประชาชนยอมรับ ได้แก่ ระบุว่าอะไรคือประสิทธิภาพให้ชัดเจน ต่อมา การปกครองส่วนท้องถิ่นของอังกฤษจึงเริ่มจำแนกประเภทประสิทธิภาพและหาทางทำให้ระบบตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพโดยตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งก็ปรากฏว่าการนำกลไกระบบตลาด เช่น การยื่นประมูลที่แข่งขันกันในท้องถิ่นช่วยปรับปรุงคุณภาพและการตอบสนองการบริการมากขึ้น ประสิทธิภาพจึงกลายเป็นหลักการบริหารของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญจนกระทั่งถึงปัจจุบัน สำหรับประเภทของประสิทธิภาพของการปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกไว้เป็น ๓ ประเภทได้แก่^{๓๓}

๑) ประสิทธิภาพทางเทคนิค(technical efficiency) เป็นแนวคิดทางด้านวิศวกรรมหรือการผลิต หมายถึง การมีผลผลิตสูงสุดจากปัจจัยการผลิตที่มีอยู่อันเกิดจากการใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดที่มีอยู่ เช่น หากต้องการผลิตสินค้าใดสินค้าหนึ่ง ก็ต้องใช้วิธีการผลิตที่ดีที่สุด

๒) ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร (allocative efficiency) เป็นการประเมินความสมดุลของการผลิต เช่น ผลผลิตที่ได้โดยตรงกับความต้องการหรือไม่ มีส่วนผสมที่ถูกต้องหรือไม่ มีการกระจายสินค้าเหมาะสมหรือไม่ ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเป็นตามหลักพาเรโต(Pareto optimality) ที่กล่าวว่า “ประสิทธิภาพจะเกิดเมื่อคนหนึ่งมีสวัสดิการดีขึ้น โดยที่คนอื่น ๆ ไม่ได้เลวลง” (there is an improvement in efficiency if one person’s welfare is improved , and nobody is mand worse off)

๓) ประสิทธิภาพเอ็กซ์ (x – efficiency) หมายถึง การทำให้การสูญเสียในระบบเศรษฐกิจมีน้อยที่สุด ภายใต้เงื่อนไขของการใช้เทคโนโลยีที่กำหนด การเพิ่มประสิทธิภาพเอ็กซ์จะทำให้สวัสดิการเพิ่มขึ้นโดยไม่มีใครเสียประโยชน์

ประสิทธิภาพทั้งสามประเภทข้างต้นมีผลต่อกันและกัน เช่น แม้จะวัดประสิทธิภาพทางเทคนิคจากผลผลิต โดยตีค่าผลผลิต เช่น ตีค่าความชอบผลผลิต แต่เมื่อค่านิยมเปลี่ยน การตีค่าผลผลิตก็ย่อมเปลี่ยนไปด้วย ซึ่งย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร เพราะต้นทุนการผลิตเปลี่ยนแปลง อัตราการทดแทนกันหรือส่วนผสมของการผลิตก็เปลี่ยนไป ทำนองเดียวกัน แนวคิด

^{๓๓}Walsh, Kieron, Public Services Efficiency and Local Democracy. In King, Desmond, and Stoker, Gerry, eds. Rethinking Local Democracy, (Macmillan Press,1996), pp. 68-70, อ้างใน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, “แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น”, (กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๙๓-๙๕

เรื่องประสิทธิภาพเอ็กซ์เกี่ยวข้องกับประเด็นทางเทคนิคเพราะการขาดประสิทธิภาพเอ็กซ์ หมายถึง การผลิตส่วนที่ยังไม่สามารถระบุได้หรือไม่รู้ เช่น การพักในเวลายางานของคนงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรด้วย ดังนั้น การวิเคราะห์ประสิทธิภาพของการปกครองส่วน ท้องถิ่น จึงต้องวิเคราะห์จากแนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพหลายส่วนรวมทั้งปฏิสัมพันธ์ของ ประสิทธิภาพแต่ละส่วนด้วย เช่น วัตถุประสงค์ทางเทคนิค การจัดสรรทรัพยากร หรือ ประสิทธิภาพเอ็กซ์แยกกันแต่ละด้าน และรวมทั้งทุกด้านเข้าด้วยกัน นอกจากนี้ประสิทธิภาพยัง สัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลง เช่น ต้องปรับปรุงเทคโนโลยีให้ทันต่อความก้าวหน้า ไม่เช่นนั้นการผลิต จะล่าช้า หรือเปลี่ยนแปลงประชากรอาจมีผลต่อการจัดสวัสดิการซึ่งมีผลกระทบต่อการจัดสรร ทรัพยากร เพราะทรัพยากรที่มีน้อยยังมีค่าและผลผลิตที่เหมาะสมย่อมเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลง ของเทคโนโลยี นอกจากนี้การตีค่าผลผลิตย่อมเปลี่ยนไปตามประสบการณ์และแบบแผนการผลิต การ เปลี่ยนแปลงจึงทำให้เกิดการวัดประสิทธิภาพกระทำได้อย่าง โดยเฉพาะภาครัฐ ซึ่งมีการเมืองเข้ามา เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม หลักประสิทธิภาพมีสำคัญต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทำให้เกิดการ ปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นสมัยใหม่ ซึ่งได้ดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

๔. หลักชุมชนนิยม

ชุมชนนิยม(communitarianism) เป็นแนวคิดทางการเมืองที่เป็นหลักสำคัญของการ ปกครองส่วนท้องถิ่น นักปรัชญาชุมชนนิยม เชื่อว่า ควรส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็น หน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบต่อชุมชน ชุมชนนิยมจึงมีหลักอยู่ ๓ ข้อคือ

๑) ชุมชนนิยมต่อต้านเสรีนิยมของปัจเจกชนซึ่งเลือกให้เหตุผลโดยเอาตัวเองเป็นศูนย์กลาง เพราะเห็นว่า คนติดต่อสัมพันธ์กับคนอื่นและมีความสัมพันธ์เป็นแบบแผนมีประเพณีและสถาบันของ แต่ละสังคม สังคมเป็นผู้กำหนดความคิดของคนและความจริงทางสังคม คนไม่ได้คิดเอง แต่ผลมาจาก บริบทของสังคม

๒) ชุมชนให้ความสำคัญกับสินค้าเพื่อส่วนรวม สินค้าที่ใช้ร่วมกันหรือสินค้าสาธารณะ

๓) ชุมชนนิยมคัดค้านแนวคิดเสรีนิยมเรื่องหลักความยุติธรรมหรือการตัดสินคุณค่าที่ กำหนดว่าต้องใช้ได้เป็นสากล เพราะชุมชนนิยมเห็นว่าความยุติธรรมและคุณค่าจะตัดสินได้ต่อเมื่อมี การอ้างบริบทของชุมชนโดยเฉพาะ รวมทั้งอ้างประเพณีวัฒนธรรมและสังคมที่เกี่ยวข้อง

ในปัจจุบันแนวคิดชุมชนนิยมถูกนำมาใช้ในความหมายว่า ชุมชนเป็นผู้รับบริการมีความ ต้องการและผลประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะอยู่ในพื้นที่ทางภูมิภาคร่วมกันหรือไม่ก็ตาม ส่วนการ ประยุกต์ใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นักวิชาการส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการปกครองส่วน ท้องถิ่นว่าเป็นพื้นฐานของความชอบธรรม เช่น King เห็นว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิทธิ ตามรัฐธรรมนูญ เพราะอย่างน้อยเป็นการแสดงออกถึงความเป็นชุมชนท้องถิ่น การแบ่งเขตเป็นเพียง พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ ควรมองชุมชนจากพื้นฐานของอำนาจทางการเมือง เพียงแต่ปัจจุบันอาจไม่ได้เป็น

ตามแนวคิดที่ควรจะเป็นเนื่องจากท้องถิ่นเป็นแหล่งที่มีผลประโยชน์ ซึ่งอาจมีความขัดแย้งภายใน และเอกลักษณ์ของประชาชนในพื้นที่เปลี่ยนไปตามยุคสมัย ตลอดจนคนที่อาศัยในท้องถิ่นอาจเห็นไม่ตรงกันว่าเอกลักษณ์ของท้องถิ่นคืออะไร และอาจไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกันกับการเมืองท้องถิ่นที่เป็นอยู่ แต่โดยทั่วไปแล้ว ชุมชนท้องถิ่นสามารถสร้างค่านิยม สันติภาพและรูปแบบการปกครองเป็นของตนเอง ความเป็นท้องถิ่นที่แตกต่างกัน จึงมีคุณค่าและประโยชน์ต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตยท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องสร้างและส่งเสริมเอกลักษณ์ของท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความสำคัญ เนื่องจากมีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่แตกต่าง

๕. หลักการกระจายอำนาจ

หลักการกระจายอำนาจเป็นที่มาของอำนาจปกครองท้องถิ่นที่สำคัญ และเป็นส่วนหนึ่งของหลักการอื่นๆ โดยเฉพาะหลักประชาธิปไตย หลักทางเลือกสาธารณะ หลักชุมชนนิยมและหลักประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจมีหลักเหตุผลหลายข้อ ส่วนใหญ่ต้องการเพิ่มบทบาทการตัดสินใจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ มีความพร้อมรับผิดชอบ มีความสามารถในการจัดการ และเป็นอิสระสำหรับหลักเหตุผลสำคัญของการกระจายอำนาจมี ๕ หลัก

๑) หลักการเลือกรายการของสติกลอร์ (Stigler's menu) ปี ค.ศ.๑๙๗๕ สติกลอร์ได้ว่าหลักการออกแบบเขตการปกครองท้องถิ่นเอาไว้ ๒ ประการ ประการแรก คือ การใกล้ชิดกับประชาชน ดังนั้น การปกครองแบบตัวแทนที่ยังใกล้ชิดกับประชาชนเท่าใด ก็ยิ่งทำหน้าที่ดีเท่านั้น และประการที่สอง ประชาชนควรมีสหิทธิออกเสียงเพื่อเลือกประเภทและจำนวนการบริการที่เขาต้องการ จากหลักสองข้อนี้ สติกลอร์ เสนอแนะว่า การตัดสินใจในควรเกิดในระดับต่ำสุดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ดังนั้น ขนาดที่เหมาะสมของเขตการปกครองจึงต่างกันไปตามการประหยัดอันเนื่องมาจากขนาด และผลข้างเคียงจากสัดส่วนระหว่างผลประโยชน์กับต้นทุน

๒) หลักความเท่าเทียมกันทางการคลัง (principle of fiscal equivalency) เป็นหลักที่มาจากความคิดของนักคิดกลุ่มทางเลือกสาธารณะ ได้แก่ โอลสัน (Olson) ในงานของเขาเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๙ เสนอว่า เขตการปกครองทางการเมืองกับเขตผลประโยชน์มีพื้นที่ทับซ้อนกัน เขตการปกครองที่ดีที่สุดจะต้องมีการเอาเปรียบคนอื่นน้อยที่สุด โดยคิดคำนวณได้จากผลประโยชน์ที่เพิ่ม (marginal benefit) เท่ากับต้นทุนส่วนที่เพิ่ม (marginal cost) ซึ่งเป็นขนาดของการให้บริการของท้องถิ่นที่ดีที่สุด

๓) หลักความสอดคล้องกัน (correspondence principle) แนวคิดนี้เสนอโดยโอตส์ (Oates) เมื่อปี ค.ศ.๑๙๗๒ โดยมีหลักว่าเขตการปกครองเป็นตัวกำหนดระดับการให้บริการสินค้าสาธารณะแต่ละด้าน จึงกำหนดให้ชัดว่าคนที่บริโภคสินค้าสาธารณะมีจำนวนเท่าใด ตามหลักนี้เขตการปกครองจึงทับซ้อนกันมาก ต่อมา เฟรย์ และไอเคนเบอร์เกอร์ (Frey and Eichenberger)

ในงานของเขาเมื่อปี ค.ศ.๑๙๙๕,๑๙๙๖ และ ๑๙๙๙ จึงนำมาขยายต่อโดยอธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับการทำหน้าที่ การทับซ้อน และการแข่งขันของเขตการปกครองเขาเห็นว่า เขตการปกครองควรจัดตามหน้าที่แม้พื้นที่ทางภูมิศาสตร์จะทับซ้อนกัน แต่บุคคลและชุมชนมีสิทธิเลือกรับบริการจากเขตการปกครองที่ต่างกันได้ บุคคลและชุมชนอาจแสดงความต้องการโดยตรงโดยผ่านการริเริ่มโครงการและผ่านการลงประชามติ ส่วนเขตการปกครองมีอำนาจเหนือคนในพื้นที่และมีอำนาจขึ้นภาษีเพื่อนำมาดำเนินงานที่รับผิดชอบ ซึ่งภายหลังสวิสเซอร์แลนด์ และอเมริกาเหนือได้นำแนวคิดนี้ไปใช้

๔) ทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจ (decentralization theorem) ทฤษฎีบทนี้พัฒนาโดยโอตส์ (Oates) เมื่อปี ค.ศ.๑๙๗๒ มีใจความสำคัญว่า “การบริการสาธารณะแต่ละอย่างควรจัดหาโดยเขตการปกครองที่มีอำนาจควบคุมพื้นที่ที่เป็นผู้ได้ประโยชน์และเสียค่าใช้จ่ายจากการจัดบริการ ” ด้วยเหตุสำคัญ ๔ ประการ คือ (๑) การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใจปัญหาของผู้อาศัยในท้องถิ่น (๒) การตัดสินใจของท้องถิ่นตอบสนองต่อคนที่เป็นเป้าหมายจะกระตุ้นให้เกิดความรับผิดชอบต่อทางการคลังและประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการกระจายงบประมาณที่ให้บริการด้วย (๓) จะตัดชั้นการปกครองที่เกินความจำเป็นออก และ (๔) เพิ่มการแข่งขันและการคิดนวัตกรรมระหว่างท้องถิ่น ตามหลักแล้ว การกระจายอำนาจจะทำให้มั่นใจว่าการบริการตรงกับความต้องการของประชาชน และเป็นแรงจูงใจให้การบริการมีประสิทธิภาพอาจมีการควบคุมจากส่วนกลางหรือการให้เงินอุดหนุนอยู่บ้างเพื่อแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกการประหยัดอันเนื่องมาจากขนาด การควบคุมต้นทุนการบริการและการทำตามนโยบาย อย่างไรก็ตาม การกระทำตามทฤษฎีการกระจายอำนาจนี้ก็ต้องมีการทับซ้อนกันระหว่างเขตปกครองด้วยเช่นกัน

๕) หลักการกระจายอำนาจสู่ส่วนย่อย (subsidiarity principle) ตามหลักนี้หมายความว่า การเก็บภาษี การใช้จ่ายและการกำกับดูแลควรเป็นหน้าที่ของการปกครองระดับล่าง เว้นแต่บางกรณีที่กำหนดไว้เป็นหน้าที่ของการปกครองระดับสูง หลักนี้พัฒนามาจากคำสอนของศาสนาโรมันแคทอลิก ซึ่งถือว่าเป็นทางสายกลางของการปกครองระหว่างเผด็จการกับเสรีนิยม ปัจจุบันสนธิสัญญา มาสทริชต์ (Maastricht Treaty) ได้รับเอาหลักนี้ไปเป็นแนวทางรับผิดชอบต่อสมาชิกสหภาพยุโรป หลักการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนย่อยสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยถือว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเป็นหน้าที่ที่รัฐบาลกลางไม่ต้องการทำหรือคิดว่ารัฐบาลกลางไม่สามารถที่จะทำได้

ตารางที่ ๒.๔ หลักการบริหารท้องถิ่น

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
Beetham, David, (1996 , pp. 31-45)	<p>๑. หลักประชาธิปไตย อำนาจเป็นของประชาชน ความพร้อมรับผิดของเจ้าหน้าที่สาธารณะการตอบสนอง แนวคิดนี้เป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดอำนาจเป็นของประชาชน การเป็นตัวแทน เป็นแนวคิดที่เกี่ยวกับความเสมอภาคทางการเมือง</p> <p>๒.หลักทางเลือกสาธารณะ ประชาธิปไตยทางตรงทำให้การเลือกตั้งมีเหตุผลมากขึ้นอีกทั้งประชาธิปไตยทางตรงอาจเอาชนะการคอร์รัปชัน เขตการปกครองเล็ก เพราะเชื่อว่าจะทำให้การเลือกตั้งที่ไร้เหตุผลลดลง โดยเฉพาะชุมชนมีความเห็นและผลประโยชน์แตกต่างกัน ให้ระบบตลาด</p> <p>๓.หลักประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพทางเทคนิคการมีผลผลิตสูงสุดจากปัจจัยการผลิตที่มีอยู่อันเกิดจากการใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดที่มีอยู่ ประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ประสิทธิภาพเอ็กซ์ การทำให้การสูญเสียในระบบเศรษฐกิจมีน้อยที่สุด ภายใต้เงื่อนไขของการใช้เทคโนโลยีที่กำหนด การเพิ่มประสิทธิภาพเอ็กซ์จะทำให้สวัสดิการเพิ่มขึ้นโดยไม่มีใครเสียประโยชน์</p> <p>๔.หลักชุมชนนิยม ชุมชนนิยมต่อต้านเสรีนิยมของปัจเจกชน ซึ่งเลือกใช้เหตุผลโดยเอาตัวเองเป็นศูนย์กลาง ชุมชนให้ความสำคัญกับสินค้าเพื่อส่วนรวม สินค้าที่ใช้ร่วมกันหรือสินค้าสาธารณะ ชุมชนนิยมคัดค้านแนวคิดเสรีนิยมเรื่องหลักความยุติธรรมหรือการตัดสินคุณค่าเพราะ</p> <p>๕.หลักการกระจายอำนาจ หลักการเลือกรายการของสติกลอร์ คือ การใกล้ชิดกับประชาชนประชาชนควรมีสทิออกเสียงเพื่อเลิกประเภทและจำนวนการบริการที่เขาต้องการ หลักความเท่าเทียมกันทางการคลัง หลักความสอดคล้องกัน โดยมีหลักว่าเขตการปกครองเป็นตัวกำหนดระดับการ</p>

	ให้บริการสินค้าสาธารณะแต่ละด้าน ทฤษฎีว่าด้วยการกระจายอำนาจการบริการสาธารณะแต่ละอย่างควรจัดหาโดยเขตการปกครองที่มีอำนาจควบคุมพื้นที่ที่เป็นผู้ได้ประโยชน์และเสียค่าใช้จ่ายจากการจัดบริการ หลักการกระจายอำนาจ
--	--

๒.๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๓๔}

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้กันในประเทศต่างๆ โดยส่วนใหญ่มี ๖ แบบคือ

๑. แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน

(Representative Town Meeting)

๒. แบบสภา – นายกเทศมนตรี (the Council - Mayor Form)

๓. แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (the Weak Mayor Form)

๔. แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the Strong Mayor Form)

๕. แบบคณะกรรมการ (the Commission Form)

๖. แบบผู้จัดการ (the Manager Form)

๑. แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทน (Representative

Town Meeting)

ที่ประชุมเมืองหรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทนถือเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เก่าแก่ที่สุดของอเมริกา ซึ่งนำมาจากประเพณีการบริหารท้องถิ่นในอังกฤษ กล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) หรือประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เก่าแก่ที่สุดและนับวันจะมีบทบาทน้อยลงในยุคปัจจุบัน

คำว่า Town คือเมืองเล็กๆ ซึ่งก็หมายรวมถึงเขตชนบทด้วย (รวมหมู่บ้านและที่โล่ง) เขตเหล่านี้โดยทั่วไปมีประชากรต่ำกว่า ๒๐,๐๐๐ คน จะจัดการประชุมปีละครั้ง ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมได้และที่ประชุมมีอำนาจเต็มในด้านนิติบัญญัติ คือการออกกฎข้อบังคับ การกำหนดอัตราภาษีและการจัดสรรเงินลักษณะพิเศษประการหนึ่งก็คือ มติต่างๆ สามารถเปลี่ยนแปลงได้หากมี

^{๓๔} ธเนศวร์ เจริญเมือง และคณะ, การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐, (โครงการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาผู้ด้อยโอกาสทางสังคม : เทศบาลตำบลทากาศเหนือ, ๒๕๕๕), หน้า ๒๔-๓๕.

การตัดสินใจใหม่ ด้วยมาตรการที่เรียกว่าการริเริ่มจากประชาชน (citizen initiative) และการลงประชามติ (referendum)

ในการประชุมดังกล่าว นอกจากงานที่กล่าวมา ที่ประชุมก็จะเลือกคณะกรรมการชุดหนึ่ง เรียกว่า Board of selectmen มีจำนวน ๓ - ๕ คน ซึ่งจะทำหน้าที่บริหารในระหว่างที่ยังไม่มีการประชุมอีก งานที่จะต้องดูแลก็คือทรัพย์สินของเมือง ออกใบอนุญาต เรียกประชุมเมืองวาระพิเศษและดูแลงานของฝ่ายต่างๆ คือ งานทะเบียน คลัง ติราคา ตำรวจ และการศึกษา ฯลฯ ผู้รับผิดชอบด้านเหล่านี้อาจได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมเมืองหรือคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้ง

ส่วนที่ประชุมเมืองแบบมีตัวแทนก็คือการที่เมืองขยายตัวมากขึ้น ชุมชนต่างๆ จึงคัดเลือกตัวแทนเข้าร่วมที่ประชุมเมืองและดำเนินงานตามที่ได้กล่าวข้างต้น

รัฐเมน (Maine) มีเมืองเล็กๆ ๔๒๔ แห่งที่ล้วนยังคงใช้แบบที่ประชุมเมืองส่วนรัฐเวอร์มอนต์ (Vermont) มีเมืองเล็กๆ ๒๔๖ เมือง และเมืองเหล่านี้ก็ยังคงใช้แบบที่ประชุมเมืองในการบริหารท้องถิ่น นี่คือตัวอย่างของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ยังคงหลงเหลืออยู่

อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่ประชุมเมืองก็นับว่าลดลงไปไม่น้อย เช่น เมืองเดอร์รี (Derry) รัฐนิวแฮมเชอร์ (New Hampshire) จัดที่ประชุมเมืองครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ หลังจากการใช้ระบบดังกล่าว ๑๘๕ ปี มาบัดนี้ก็ได้หันไปใช้แบบนายกเทศมนตรี - สภาแล้ว เหตุผลก็คือเมืองเติบโตอย่างรวดเร็วเนื่องคนเดินทางเข้ามาทำงานในที่ไกลๆ

เมืองอื่นๆ ก็มีการปรับตัว เช่น การคัดเลือกตัวแทนเข้าประชุม การหันไปจ้างผู้จัดการมาดูแลเมือง (Town Manager) การคัดเลือกเลขานุการให้แก่คณะกรรมการ

ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ประชาชนมาร่วมประชุมน้อย ขณะเดียวกันก็มีคนบางกลุ่มเข้าร่วมมากเกินไป เกิดความไม่สมดุล โดยเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มเคลื่อนไหวการเมือง และแน่นอนเมื่อปัญหาสำคัญเกิดขึ้น ก็จะมีประชาชนเข้าร่วมมากเป็นพิเศษ

๒. แบบสภา - นายกเทศมนตรี (the Council - Mayor Form)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบเช่นนี้โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งเกิดในประเทศอังกฤษเป็นครั้งแรกและเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนแบบแรกในโลก (Representative Democracy) อำนาจการปกครองของระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารก็จะไปจากการคัดเลือกของสภา คณะรัฐมนตรีจึงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยทางอ้อม สภาเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและสภามีอำนาจสูงสุดโดยอาศัยหลักการดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้จึงแบ่งอำนาจออกเป็น ๒ ฝ่ายคือ (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) ฝ่ายสภา

ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ คือการออกกฎหมายข้อบังคับต่างๆ เช่น เทศบัญญัติที่ออกโดยเทศบาล สภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารประกอบด้วยสมาชิกของสภาจำนวนหนึ่ง ซึ่งก็คือผู้นำของกลุ่มบุคคลที่กุมเสียงข้างมากของสภานั้นเอง ในระบบนี้ประชาชนเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรงแต่เลือกตั้งฝ่ายบริหารโดยอ้อม

ในประเทศไทย เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำเอาแบบสภา - นายกเทศมนตรีมาใช้โดยประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาล หรือที่เรียกว่า สท. ต่อจากนั้น สภาเทศบาลก็จะเลือกฝ่ายบริหารอันได้แก่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี

๓. แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (the Weak Mayor Form)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้โดยทั่วไปยึดหลักการปกครองระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ซึ่งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสหรัฐ และได้รับอิทธิพลทางความคิดอย่างมากจากแนวความคิดของมองเกสตีเออ(MONTESQUIEU) นักคิดชาวฝรั่งเศส (ค.ศ. ๑๖๘๙-๑๗๕๕) คือหลักการแบ่งแยกอำนาจ (the Principle of Powers) ซึ่งมีจุดหมายที่จะป้องกันการฉ้อฉลโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการ ผลของแนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การที่ประชาชนมีสิทธิเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติและผู้นำฝ่ายบริหาร เมื่อทั้งสองมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนกัน จึงมีอำนาจและศักดิ์ศรีทัดเทียมกัน เกิดการถ่วงดุลอำนาจกัน (System of Checks and Balances)

ความคิดอันได้รับอิทธิพลของมองเกสตีเออเป็นที่รู้จักในสหรัฐว่า ประชาธิปไตยแบบแจ๊คสัน (Jacksonian Democracy) ซึ่งมีบทบาทในศตวรรษที่ ๑๙ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบนี้เคยมีจำนวนมากมายในช่วงเวลาดังกล่าว ความคิดนี้มีแนวความคิดพื้นฐาน ๒ ข้อคือ ๑.เห็นว่าฝ่ายบริหารควรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่จะต้องไม่มีอำนาจทางการเมืองมากเกินไป และ ๒.ประชาชนควรมีสิทธิมีเสียงในการบริหารให้มากขึ้น

ผลก็คือนอกจากนายกเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ยังมีตำแหน่งผู้บริหารอื่นๆ ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกเช่นกัน เหตุผลก็คือเขาต้องการให้ผู้บริหารเหล่านี้เป็นอิสระจากนายกเทศมนตรี และให้ผู้บริหารเหล่านี้รับผิดชอบต่อประชาชน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้สภามีสมาชิกมากๆ (เช่น ๕๐ กว่าคน) ยิ่งไปกว่านั้น องค์กรปกครองท้องถิ่นบางแห่งยังมีสภาถึง ๒ สภา คือสภาสูงและสภาล่าง แม้นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจในการยับยั้งมติหรือข้อกำหนดของสภาแต่สภาเป็นผู้ที่กำหนดงบประมาณของฝ่ายบริหาร แม้นายกเทศมนตรีจะถ่วงดุลอำนาจของสภา แต่ก็ขาดเครื่องมือในการบริหารที่จะเป็นผู้นำ

สิ่งที่เกิดขึ้นคือนายกเทศมนตรีมีอำนาจจำกัด ไม่มีอำนาจโดยตรงเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารคนอื่นๆ เพราะคนเหล่านั้นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนเหมือนกัน คนเหล่านั้นไม่จำเป็นต้องตอบสนองต่อคำสั่งของนายกเทศมนตรี

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้จึงเน้นที่การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตั้งผู้บริหารได้มาก แต่ให้ความสนใจแก่ประสิทธิภาพในการบริหารน้อย ปัจจุบันรูปแบบนี้จึงมีองค์กรปกครองท้องถิ่นใช้ไม่มากนัก ส่วนใหญ่ที่ใช้ก็คือเมืองขนาดเล็ก นอกจากนั้นก็ปรับเปลี่ยนไปเพิ่มอำนาจให้กับหัวหน้าฝ่ายบริหาร และลดจำนวนสมาชิก ซึ่งก็คือรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทต่อไป

๔. แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the Strong Mayor Form)

เป็นรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นในสหรัฐที่เริ่มเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๘๘๐ หรือปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เป็นต้นมา หลังจากที่เมืองมีการเติบโตใหญ่มาก การพัฒนาอุตสาหกรรมขยายตัวขึ้นมากในเขตเมืองและรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบเดิม ที่เรียกว่าแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ ที่ฝ่ายบริหารหลายคนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเริ่มมีจุดอ่อนมาก การบริหารงานขาดประสิทธิภาพ แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งจึงเป็นทางเลือกใหม่แทนที่แบบเก่า องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่นี้มีหลายคนเรียกว่าแบบฝ่ายบริหารเข้าแข็ง (the Strong Executive Form)

ในการคิดหาทางแก้ไขแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ จุดมุ่งหมายหลักที่ต้องการแก้ไขก็คือการเพิ่มอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหาร ให้นายกเทศมนตรีกุมอำนาจการกำหนดนโยบายและการบริหาร นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิม แต่ตำแหน่งบริหารอื่นๆ ไม่ให้มาจากการเลือกตั้ง แต่ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่างๆ และสามารถถอดถอนจากตำแหน่งได้

นอกจากนี้ นายกเทศมนตรียังมีอำนาจในการยับยั้งมติของสภาและกำหนดและปรับปรุงงบประมาณส่วนสภาฯ ภายใต้รูปแบบนี้จะมีขนาดเล็ก มีสมาชิกไม่เกิน ๗-๙ คน สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตต่าง ๆ ในเขตเมืองขนาดเล็ก พวกเขาจะทำงานไม่เต็มเวลา และไม่ว่าเมืองเล็กหรือเมืองใหญ่ สมาชิกสภาจะไม่มีตำแหน่งด้านการบริหาร

ด้วยเหตุที่มีหลายเมืองคาดว่าคนที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีนั้นมิใช่ นักบริหารที่มีฝีมือ จึงมีการแต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขึ้นมาเรียกว่า Chief Administrative Officer (CAO) เพื่อให้ได้คนที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ขึ้นมายบริหารงานทุกอย่างตามนโยบายของนายกเทศมนตรี และเป็นตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้งโดยนายกเทศมนตรี

หน้าที่และความรับผิดชอบของ CAO แต่ละคนในแต่ละเทศบาลนั้นต่างกันไปตามจุดที่ตรงกัน ได้แก่ การจัดด้านงบประมาณและการบริหารงานวันต่อวันของฝ่ายบริหาร การจัดการ CAO ขึ้นมาช่วยให้นายกเทศมนตรีสามารถทุ่มเทในด้านการนำพาการเมืองได้มากขึ้น โดนนายกเทศมนตรีจะเป็นคนเสนอแนวคิดและนโยบายต่อจากนั้นก็แสวงหาการสนับสนุนจากส่วนต่าง ๆ เช่นไปผลักดันขอการรับรองจากสภาต่อรองกับศูนย์อำนาจในชุมชนนั้น ๆ ในระดับรัฐและระดับชาติรวมทั้งเดินทางไปพบประชาชนตามจุดต่าง ๆ

เวลานี้ ประเมินว่ามีชุมชนหรือเมืองที่ใช้รูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งและอ่อนแอ ราว ๓,๕๕๐ แห่ง หรือ ๕๘% ของชุมชนเมืองทั้งหมดในสหรัฐ แม้จะไม่สามารถระบุได้ว่านายกเทศมนตรีเป็นแบบเข้มแข็งหรืออ่อนแอ อย่างไรก็ตาม ก็ได้ข้อสรุปว่ายิ่งเมืองขนาดใหญ่มาก รูปแบบนายกฯเข้มแข็งก็ดูเป็นเรื่องจำเป็น และตำแหน่ง CAO สำหรับเมืองใหญ่ ก็ดูมีความจำเป็นเช่นกัน

ในประเทศไทย เมืองที่ใช้ระบบนี้มีเพียงเมืองเดียว คือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) ทั้งสภา กทม. และฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน ผิดกันตรงที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของ กทม. เรียกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ แต่เมืองตะวันตกเรียกว่านายกเทศมนตรี

๕. แบบคณะกรรมการ (the Commission Form)

รูปแบบการบริหารงานของคณะกรรมการตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การออกกฎหมายและการบริหารงานไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน แต่ใช้คนชุดเดียวกันทำงานทั้งสองอย่าง ส่วนที่เหมือนกับรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ก็คือคณะกรรมการชุดดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

รูปแบบคณะกรรมการเกิดขึ้นครั้งแรกในสหรัฐ กล่าวคือในปีค.ศ.1900 ที่รัฐเท็กซัส เมืองกาลัวตัน (Galveston) ได้เกิดพายุเฮอริเคน เกิดน้ำท่วมร้ายแรง มีผู้เสียชีวิตแล้ทรัพย์สินเสียหายจำนวนมาก สถานิติบัญญัติของรัฐเท็กซัสได้แต่งตั้งคณะกรรมการจำนวน ๕ คน ไปทำหน้าที่บูรณะเมืองให้กลับสู่สภาพเดิมปรากฏว่า เป็นรูปแบบการบริหารดังกล่าวได้รับความนิยมอย่างมากจึงมีผู้นำไปใช้ในการบริหารท้องถิ่น โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมาจากการเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่ง ๒-๔ ปี ขึ้นอยู่กับว่าอยู่เมืองไหนกำหนดวาระเท่าใด

ความคิดหลักของรูปแบบการบริหารเช่นนี้คือประชาชนผู้เลือกตั้งเลือกคน ๓-๗ คนเข้ามาบริหารเมือง โดยไม่คิดว่าสังกัดพรรคใด ในด้านนิติบัญญัติ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่ออกกฎหมายข้อบังคับ และกำหนดนโยบาย คณะกรรมการชุดนี้มักเรียกว่า คณะกรรมการใหญ่ (Board Commissioners) ส่วนการบริหารกรรมการแต่ละคนก็จะแยกกันไปดำเนินงานแต่ละอย่าง โดยไปคุมงานของแต่ละแผนก เช่น แผนกถนน แผนกประปาและการกำจัดน้ำเสีย แผนกดับเพลิง แผนกคลัง ฯลฯ และให้กรรมการคนหนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานด้านพิธีการ (Ceremonial Mayor)

ด้วยเหตุที่หลักการบริหารเช่นนี้ได้รับความนิยมก็คือประสิทธิภาพที่น่าจะเกิดจากการบริหารดังกล่าว รวมทั้งการไม่ฝักฝาย ซึ่งพวกต้องการการปฏิรูปการเมืองท้องถิ่นกำลังมองหา อย่างไรก็ตาม จุดอ่อนของการปฏิรูปเช่นนี้ก็คือ การขาดผู้ประสานงานกลางและการกำหนดความสำคัญของงานต่าง ๆ การต่อสู้ทางการเมืองจะเกิดขึ้นในรูปการประนีประนอมกันเอง เช่น คุณยกมือให้โครงการแผนกผม แล้วผมจะช่วยยกให้แผนกคุณ หรือการแย่งชิงงบประมาณของแต่ละแผนก ๆ

ด้วยเหตุนี้ รูปแบบคณะกรรมการที่เคยได้รับความนิยมสูงในเวลาอันสั้นก็ค่อยๆ ลดความนิยมลง โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. ๑๙๓๙-๑๙๔๕) จากข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๒๖ รัฐที่ใช้รูปแบบคณะกรรมการมากที่สุด คือ รัฐดากัวเหนือหรือ ดากัวใต้ ครึ่งหนึ่งของเมืองในรัฐดากัวเหนือยังคงใช้รูปแบบคณะกรรมการใน ๘ เมือง เมืองเท็กซัส (Texas City) ซึ่งเป็นเมืองที่ใหญ่ที่สุดของรัฐเท็กซัส มีประชากร ๓๙,๐๐๐ คน ก็ยังคงใช้รูปแบบคณะกรรมการอยู่ เช่นเดียวกับเมืองทูลซา (Tulsa) ในรัฐโอคลาโฮมา ซึ่งมีประชากรอยู่ ๓๓๒,๐๐๐ คน และเมืองแคนซัส (Kansas City) ในรัฐแคนซัสมีประชากร ๑๗๐,๐๐๐ คน

ประเด็นหลักของรูปแบบคณะกรรมการคือการเลือกคนกลุ่มหนึ่งที่จะทำงานทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร เป็นคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีประสิทธิภาพแต่หลาย ๆ เมืองก็พบว่าเขาต้องการผู้บริหารหลัก ๑ คนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารแสวงหารูปแบบการบริหารที่เหมาะสมจึงดำเนินต่อไป

๖. แบบผู้จัดการ (The Manager Form)

รูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบผู้จัดการเกิดขึ้นด้วยอิทธิพลของความคิดด้านประสิทธิภาพการบริหารงานแบบธุรกิจโดยแท้ เพราะรูปแบบนี้เน้นทั้งการรวมศูนย์อำนาจและความเป็นมืออาชีพ (Professionalism)

รูปแบบนี้เริ่มต้นที่สหรัฐและเรียกกันในประเทศนั้นว่าแบบสภา-ผู้จัดการ (The Council-Manager Form) สำคัญของรูปแบบการบริหารนี้ก็คือการมอบอำนาจในด้านบริหารแก่ผู้จัดการมืออาชีพหรือนักบริหารซึ่งสภาเป็นผู้จ้างและสภามีอำนาจไล่ออก เป็นการรวมศูนย์อำนาจการบริหารและดูแลจัดการเมืองอย่างสมบูรณ์นักบริหารหรือผู้จัดการการเมืองคนนี้ยังมีอำนาจการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณทั้งกระบวนการตลอดจนการเสนอมาตรการต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาเมือง

จะเห็นได้ว่าใช้รูปแบบการบริหารดังกล่าวสอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารของบริษัทและกลุ่มธุรกิจต่างๆ ในสังคมอเมริกัน กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้น (Voters = Stockholders) สภาเมืองก็เปรียบเหมือนคณะกรรมการบอร์ด (City Council = Board of Directors) และผู้จัดการหรือนักบริหารก็เปรียบเหมือนผู้บริหารหมายเลข ๑ (Manager = Chief Executive) โครงสร้างการบริหารเช่นนี้ไม่มีการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมืองซึ่งกลุ่มปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นถือว่าเป็นจุดบอดของเมือง (Partisan Politics = Bane of the Cities)

ในรูปแบบการบริหารเช่นนี้ สภาเมืองจะมีขนาดเล็กราว ๕-๙ คน ประชาชนเลือกสมาชิกสภาโดยไม่พิจารณาเรื่องพรรคการเมือง สมาชิกสภาไม่มีอำนาจในการบริหาร ที่น่าสนใจคือมีข้อบังคับในหลายเมืองที่ห้ามสมาชิกสภาติดต่อดโดยตรงกับหัวหน้าแผนกต่างๆ หากใครมีข้อเรียกร้องอันใด ก็ให้แจ้งไปที่ผู้จัดการ ภารกิจของสภาจึงได้แก่การพิจารณาข้อเสนอของผู้จัดการแล้วกำหนดเป็นนโยบาย

ออกมา และเนื่องจากสภาต้องรับผิดชอบการบริหารงานของผู้จัดการสภาก็ต้องรับผิดชอบ ถ้าหากเกิดขึ้นหรือไม่ดีขึ้นในการบริหาร

รูปแบบการบริหารเช่นนี้ยังได้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีขึ้นมาคนหนึ่งเพื่อให้ทำหน้าที่ด้านพิธีกร แบบผู้จัดการถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกที่เมืองสตอนตัน (Staunton) รัฐเวอร์จิเนีย ในปี ค.ศ. ๑๙๐๘ เมื่อสภาจ้างวิศวกรผู้หนึ่งให้ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการเมืองเกิดขึ้นที่นั่นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๑๒

แบบผู้จัดการได้รับความนิยมอย่างรวดเร็ว เพียงไม่กี่ปีหลังจากนั้น (ค.ศ. ๑๙๒๐) มีเมืองมากกว่า ๑๕๐ แห่ง ได้หันไปใช้รูปแบบนี้และความนิยมได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๕๐ และ ๑๙๖๐ ที่มีคนในเมืองจำนวนมากอพยพออกไปอยู่ตามชานเมือง ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ มีเมืองในสหรัฐกว่า ๒,๔๐๐ แห่ง ที่ใช้ระบบผู้จัดการเมือง

ในสหรัฐเวลานี้ เมืองใหญ่ขนาดประชากร ๒๕,๐๐๐-๑๕๐,๐๐๐ คน เกินครึ่งหนึ่งได้หันไปใช้ระบบผู้จัดการ ส่วนเมืองที่มีขนาดเล็กหรือใหญ่กว่านี้มักไม่ใช้รูปแบบนี้ และน่าสังเกตว่าไม่มีเมืองใดเลยที่มีประชากรเกิน ๑ ล้านคนที่ใช้ระบบผู้จัดการเมือง

ที่ผ่านมา เมืองที่ใช้ระบบผู้จัดการมีการปรับใช้รูปแบบการบริหารนี้ตามความถนัดของตนเอง เช่น ในการเลือกสมาชิกสภาเมือง ผลการศึกษาชิ้นหนึ่งพบว่าจากการศึกษาเมืองที่ใช้รูปแบบนี้ ๓๐๙ แห่ง มีถึง ๖๐% ที่ประชาชนในเมืองนั้นเลือกสมาชิกสภาปะปนกันระหว่างเลือกเป็นพรรคกับเลือกตัวบุคคล บางเมืองมีประสบการณ์ที่แปลกออกไป เช่น ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๕๗ ที่เมืองแกรนด์แรพิดส์ (Grand Rapids) รัฐมิชิแกน หลังจากที่มีปัญหาการบริหารด้วยระบบผู้จัดการ ประชาชนก็มีมติให้ตั้งคณะกรรมการร่างข้อบังคับใหม่ โดยปฏิเสธข้อเสนอให้ปรับปรุงระบบผู้จัดการ แต่ต่อมาก็ไม่ยอมรับระบบผู้บริหารเข้มแข็ง และในการเลือกตั้งครั้งต่อมา ประชาชนก็หันไปยอมรับระบบผู้จัดการอีกครั้ง แต่มีมติให้เพิ่มนายกเทศมนตรีเต็มเวลาเข้าไปด้วย

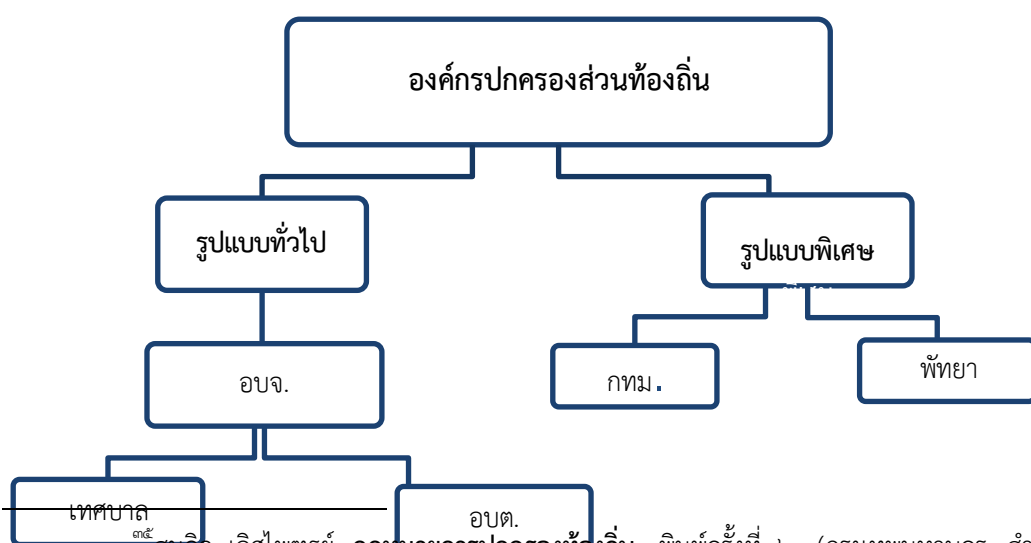
ตารางที่ ๒.๕ แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการ	แนวคิดหลัก
<p>ธเนศวร์ เจริญเมือง และคณะ, (๒๕๕๕, หน้า ๒๔-๓๕)</p>	<p>๑. แบบที่ประชุมเมือง (Town Meeting) หรือที่ประชุมเมืองที่เป็นตัวแทนเป็นระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยตรงที่เก่าแก่ที่สุด</p> <p>๒. แบบสภา – นายกเทศมนตรี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้จึงแบ่งอำนาจออกเป็น ๒ ฝ่ายคือ (Council) และฝ่ายบริหาร (Executive) ฝ่ายสภาทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ</p> <p>๓. แบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ คือ นอกจากนายกเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ยังมีตำแหน่งผู้บริหารอื่นๆ ที่ประชาชนเป็นผู้เลือกเช่นกัน เหตุผลก็คือเขาต้องการให้ผู้บริหารเหล่านี้เป็นอิสระจากนายกเทศมนตรี</p> <p>๔. แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนเดิม แต่ตำแหน่งบริหารอื่นๆ ไม่ให้มาจากการเลือกตั้ง แต่ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้าฝ่ายต่างๆ และสามารถถอดถอนจากตำแหน่งได้</p> <p>๕. แบบคณะกรรมการ คณะกรรมการตั้งอยู่บนหลักการที่ว่า การออกกฎหมายและการบริหารงานไม่จำเป็นต้องแยกจากกัน แต่ใช้ตนชุดเดียวกันทำงานทั้งสองอย่าง</p> <p>๖. แบบผู้จัดการ การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบ</p>

	<p>ผู้จัดการเกิดขึ้นด้วยอิทธิพลของความคิดด้านประสิทธิภาพ การบริหารงานแบบธุรกิจโดยแท้ เพราะรูปแบบนี้เน้นทั้ง การรวมศูนย์อำนาจและความเป็นมืออาชีพ</p>
--	---

๒.๒.๖ รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย^{๓๕}

ตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้บัญญัติการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไว้ตั้ง ๒ รูปแบบ คือรูปแบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ และรูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวสามารถพิจารณาถึงประเภทของการปกครองท้องถิ่นได้ ดังนี้

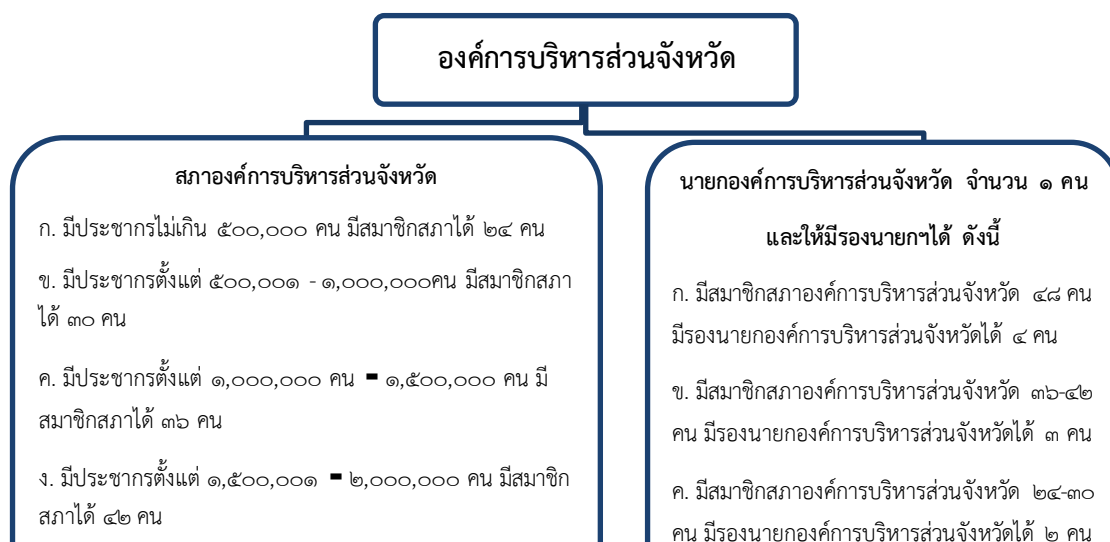


เทศบาล^{๓๕} สมคิด เลิศไพฑูรย์, **กฎหมายการปกครองท้องถิ่น**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๙), หน้า ๓๘๗ - ๓๘๘.

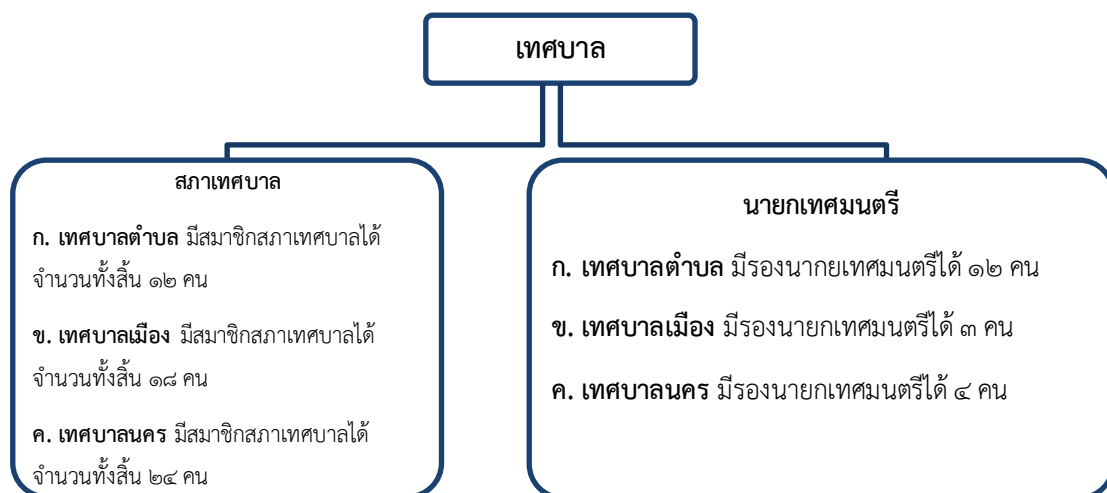
แผนภาพที่ ๒.๑ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน

๑. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป

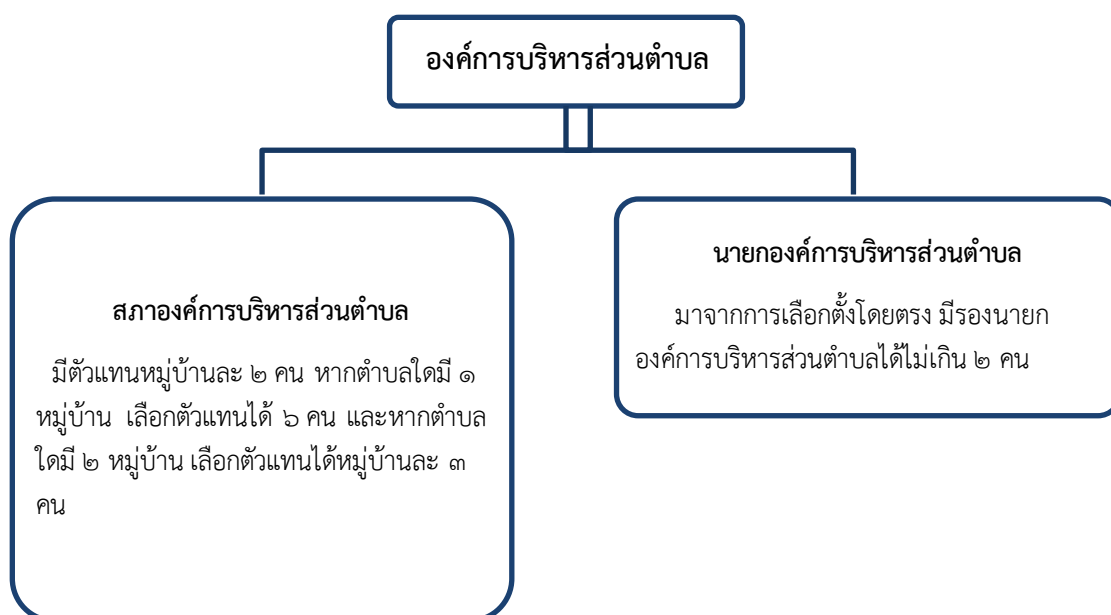
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งขึ้นได้ทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศไทย โดยปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน ๓ รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล โดยในแต่ละรูปแบบจะมีเขตอำนาจครอบคลุมพื้นที่ที่แคบ ไหน และมีอำนาจหน้าที่เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ



แผนภาพที่ ๒.๒ แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด



แผนภาพที่ ๒.๓ แสดงโครงสร้างเทศบาล



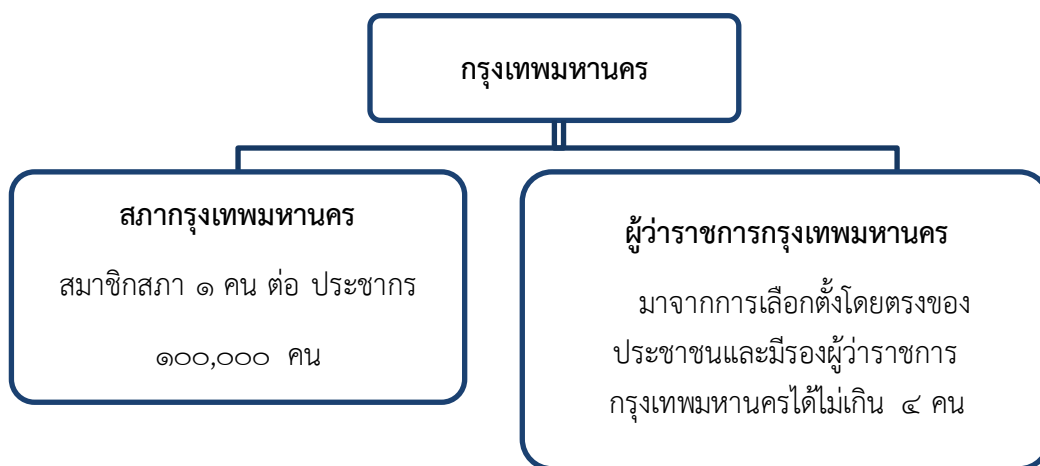
แผนภาพที่ ๒.๔ แสดงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

๒. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งถือได้ว่าเป็นราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ตามความในมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษนี้ไม่สามารถพบได้ทั่วไปในพื้นที่ของประเทศ แต่จะพบได้ในพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษต่าง

ไปจากพื้นที่อื่นๆ การมีลักษณะพิเศษทำให้การนำรูปแบบทั่วไปมาใช้เกิดความไม่เหมาะสม จึงต้องมีรูปแบบพิเศษขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทยปัจจุบันมีอยู่ ๒ รูปแบบ คือ

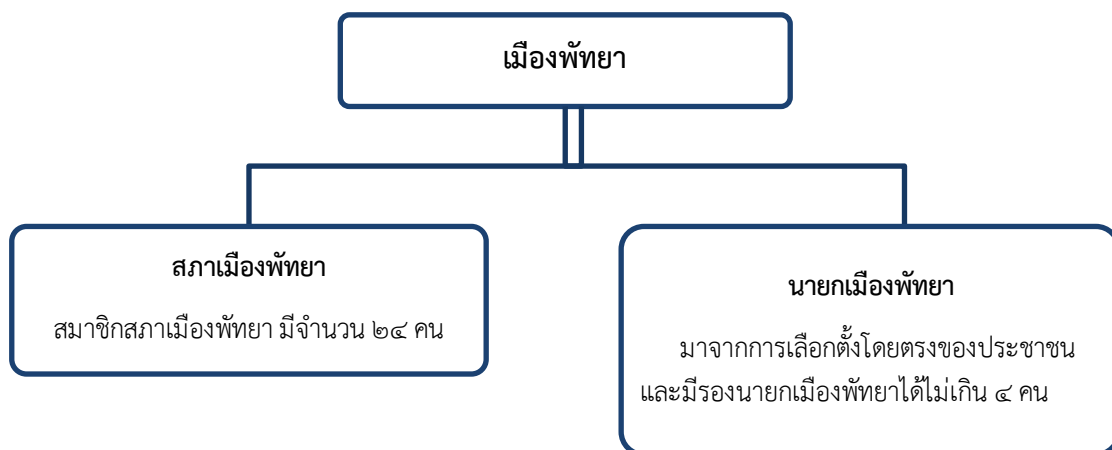
๑) กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นพื้นที่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น และมีสภาพเป็นเมืองที่มีความเจริญสูง ในกฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดให้แบ่งพื้นที่กรุงเทพมหานครออกเป็น “เขต” เพื่อความสะดวกในการบริหารงาน ทั้งนี้ “เขต” จะไม่มีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและไม่เป็นนิติบุคคล



แผนภาพที่ ๒.๕ แสดงโครงสร้างกรุงเทพมหานคร

๒) เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ ที่สร้างรายได้ให้กับประเทศเป็นอย่างมาก

และเพื่อให้มีการดูแลการท่องเที่ยวอย่างใกล้ชิด จึงกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้เมืองพัทยา มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการท่องเที่ยว



แผนภาพที่ ๒.๖ แสดงโครงสร้างเมืองพัทยา

๒.๒.๗ ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

การบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษนี้ สำหรับในประเทศไทยนั้นได้มีวิวัฒนาการมาพอสมควรในกรณีกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งจากการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว โครงสร้างการบริหารของทั้งสองรูปแบบนี้ก็มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของพื้นที่ ซึ่งโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารของกรุงเทพมหานครนั้น จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับภารกิจและการบริหารเมืองพิเศษที่เป็นเมืองหลวง ในขณะที่เมืองพัทยาเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษรองรับด้านการท่องเที่ยว^{๓๖} ทั้งนี้แม้ว่าการจัดตั้งเขตพื้นที่ใด หรือการยกฐานะ หรือปรับเปลี่ยนให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นต้องมีคุณลักษณะพิเศษบางประการที่โดดเด่น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการส่งเสริมเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การค้า วัฒนธรรม เป็นต้น อีกทั้งสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามสภาพพื้นที่ ซึ่งคุณลักษณะเบื้องต้นที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีความแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปจะมีลักษณะที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

^{๓๖} สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, โครงการศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแม่สอดจังหวัดตาก, (ตท: โรงพิมพ์เทศบาลแม่สอด, ๒๕๕๓), หน้า ๔๔-๔

๑) รูปแบบโครงสร้างการบริหาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป คือ มีสภาท้องถิ่นที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง มีโครงสร้างที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นยัง เป็นไปเพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะ เฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ โดยมีโครงสร้างที่แตกต่างไปนี้อาจเป็นกรณีที่มีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เช่น รูปแบบการบริหารเมืองพัทยา ตามกฎหมายเดิม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑ ที่มีการนำเอา รูปแบบสภา-ผู้จัดการ (City - Manager) ซึ่งเป็นการบริหารเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามาใช้ อย่างไรก็ตามการกำหนดที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น ก็เป็นส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้พื้นที่ที่มีความเจริญ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษโดยทั่วไปมักจะมีการกำหนดที่มาของผู้บริหารที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เช่น ผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง ในกรณีของกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๘ และผู้บริหารที่มาจากการว่าจ้างมืออาชีพ ในกรณีของเทศบาลเมืองพัทยา พ.ศ.๒๕๒๑

๒) ขอบข่ายภารกิจอำนาจหน้าที่

ต้องมีความสอดคล้องกับลักษณะจำเพาะและความต้องการในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งมีอยู่หลากหลายและซับซ้อนเป็นอย่างมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักจะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรปกครองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นและมีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีลักษณะบางประการต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินการต่าง ๆ เช่น กรณีเมืองพัทยามีลักษณะเป็น “เมืองท่องเที่ยว” การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับเมืองพัทยาจึงมีการกำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ใน “การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว” ซึ่งก็ไม่มีกำหนดไว้ในท้องถิ่นอื่น เป็นต้น

๓) ที่มาของแหล่งรายได้

ประการที่สำคัญที่สุดในการพิจารณาว่า ท้องถิ่นใดที่ควรที่จะบริหารจัดการในรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” นั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือประเด็นเรื่อง “รายได้” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีความเพียงพอที่จะบริหารจัดการตนเองได้ มากพอที่จะให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยต้องมีอิสระด้านการคลัง ทั้งนี้เพราะหากท้องถิ่นไม่มีศักยภาพในทางรายได้ที่

พอเพียงในการนำมาใช้จัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนในพื้นที่รับผิดชอบของตนแล้ว ท้องถิ่นนั้นก็จะต้องพึ่งพารัฐบาล หรือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งนั้นก็ย่อมหมายความว่า ท้องถิ่นดังกล่าวก็จะต้องขาดอิสระในด้านการคลังนั่นเอง

การมีงบประมาณเป็นของตนเองนั้นหมายถึง การมีรายรับ รายจ่ายที่สามารถควบคุมดูแล และกำหนดนโยบายได้เองระดับหนึ่ง มีอำนาจในการตัดสินใจตามความต้องการของท้องถิ่นโดยตรง ฉะนั้นจำเป็นต้องมีฐานะการคลังที่เป็นอิสระ ทั้งนี้ในทางกฎหมายเอง ต้องให้มีความสามารถในการใช้จ่ายเงินด้วยตนเองได้ ก็คือ ลักษณะของการเป็นนิติบุคคล โดยต้องคำนึงถึงการบริหารการคลังเป็นสำคัญในการใช้งบประมาณให้คุ้มค่า ได้ประโยชน์สูงสุด^{๓๖๗} โดยองค์ประกอบของงบประมาณท้องถิ่นก็คือ งบประมาณรายได้ และงบประมาณรายจ่าย กล่าวคืองบประมาณรายรับ หรือส่วนที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นเองตามกฎหมายนั้นคือ ภาษีท้องถิ่นทั้งทางตรง และทางอ้อม การหารายได้ของท้องถิ่นเองจากค่าบริการต่าง ๆ รวมถึงเงินช่วยเหลือและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่จัดสรรให้ และจากการกู้ยืม ในการลงทุนด้านต่าง ๆ ในส่วนของงบประมาณรายจ่าย ก็มีสองลักษณะคือรายจ่ายจัดเป็น และรายจ่ายในลักษณะของการลงทุนหรือการพัฒนาต่าง ๆ จากโครงการใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น หรือเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าของท้องถิ่นเอง ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีการบริหารจัดการในรูปแบบพิเศษ จึงมีความจำเป็นต้องมีระบบการคลังที่ดี มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการดำเนินภารกิจ อย่างมีอิสระและคล่องตัว

๔) ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้มีอำนาจกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แม้จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐโดยตรง แต่การปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตย หากประเทศมีการกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว การปกครองท้องถิ่นก็就会有ความเข้มแข็ง เพราะข้อความที่กำหนดไว้จะเป็นแนวนโยบายในเรื่องการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง^{๓๖๘} ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จึงเป็นพื้นฐานในการวางบทบาทความสัมพันธ์ให้กับหน่วยงานของรัฐระดับต่าง ๆ ต่อมา

^{๓๖๗} อุษา ไบหยก, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ Comparative Local Government, (กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์พิมพ์, ๒๕๓๘), หน้า ๒๗๗.

^{๓๖๘} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ ๒ โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ ๑ เรื่องรัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗), หน้า ๖-๗.

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐจะมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแล ดังนี้^{๓๙}

(๑) การกำกับดูแลโดยกฎหมาย ซึ่งรัฐออกกฎหมายควบคุมท้องถิ่นในรูปของการกำหนดอำนาจหน้าที่ว่าจะทำอะไรบ้าง

(๒) การกำกับดูแลโดยการตรวจสอบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค ในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง เป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของท้องถิ่นทุกระดับ

(๓) การกำกับดูแลโดยรัฐบาลมีอำนาจยุบสภาท้องถิ่น หรือให้บริหารท้องถิ่นพันตำแหน่ง หากมีการกระทำที่ส่งผลเสียหายแก่ประชาชนหรือขัดกฎหมาย

(๔) การกำกับดูแลโดยเงินอุดหนุนซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ให้เงินอุดหนุน จึงเป็นความชอบธรรมที่จะควบคุม หรือกำหนดเงื่อนไข

(๕) การกำกับดูแลโดยระเบียบการคลัง ซึ่งได้กำหนดระเบียบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายได้ทรัพย์สิน งบประมาณ การเบิกจ่าย การตรวจสอบ เป็นต้น

การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นแนวทางทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้คิดริเริ่ม ในการร่วมแก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จึงทำให้ท้องถิ่นในปัจจุบันเริ่มมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น แนวความคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนาจหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแลประชาชนในท้องถิ่นที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่น นอกเหนือไปจากการมีโครงสร้างการบริหาร การกำหนดที่มาของผู้บริหาร การมีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะ และบริหารงานบุคคลที่มีการกำหนดโดยเฉพาะบางประการให้ต่างไปจาก

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่นแล้ว ในบางประเทศยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกับผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลให้ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น กรุงโซล ในประเทศเกาหลีใต้ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล กล่าวคือ กรุงโซลจะขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง เป็นต้น หรือในกรณีของไทยเองนั้น กรุงเทพมหานครก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั่นเอง

๕) การบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้นจะมีรูปแบบ “การบริหารงานบุคคล” จะเห็นได้อย่างชัดเจน กรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ที่มีเจ้าหน้าที่และบุคลากรเป็นจำนวนมาก จึงมีการจัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากองค์กรท้องถิ่น อื่น คือ กรุงเทพมหานครมี

^{๓๙}บุญอริ ยีหมะ, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), หน้า ๒๓-๒๔.

คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร (กทม.) และคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) ทำหน้าเป็นองค์กรการบริหารงานบุคคลของหน่วยการปกครองดังกล่าว เพื่อให้มีความคล่องตัว ในการบริหารมากขึ้น

จากลักษณะที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น เป็นเพียงลักษณะใดลักษณะหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเท่านั้น จึงอาจจะมีลักษณะอื่น ๆ ได้อีก ทั้งนี้ เป็นไปตามการจัดรูปแบบให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าวสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นั้น ๆ ได้มากที่สุด

โดยหลักการที่เกี่ยวกับลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ศ.ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้อธิบายไว้อีกว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่นั้น จำเป็นต้องจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ด้วย ในบางพื้นที่ที่มีความแตกต่างจากพื้นที่โดยส่วนใหญ่ของประเทศหรืออาจมีเหตุผลความจำเป็นอื่นที่ทำให้การดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปดำเนินการได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร ก็จำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเฉพาะหรือเป็นรูปแบบพิเศษเข้ามาดำเนินการแทน ทั้งนี้ การกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย เพื่อที่จะได้มีการกำหนดรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของท้องถิ่น ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ ๒.๖ ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในประเทศไทย

นักวิชาการหรือแหล่งข้อมูล	แนวคิดหลัก
สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา ประสิทธิภาพในราชการ, (๒๕๕๓ , หน้า ๔๔ – ๔๗)	<p>รูปแบบโครงสร้างการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โครงสร้างที่แตกต่างไปนี้อาจเป็นกรณีที่มีการจัดรูปแบบการบริหารจัดการที่ต่างไปจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น เพื่อให้มีความสอดคล้องกับลักษณะ เฉพาะของท้องถิ่นนั้น ๆ</p> <p>ขอบข่ายภารกิจอำนาจหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมักจะมีอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเป็นองค์กรปกครองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นและมีการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีลักษณะบางประการต่างไปจากพื้นที่อื่นของประเทศ</p>
อุษา ไบหยก, (๒๕๓๘, หน้า ๒๗๗)	<p>ที่มาของแหล่งรายได้ สาระสำคัญที่สุดในการพิจารณาว่าท้องถิ่นใดที่ควรที่จะบริหารจัดการในรูปแบบ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ” นั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือประเด็นเรื่อง “รายได้” ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องมีความเพียงพอที่จะบริหารจัดการตนเองได้ มากพอที่จะให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยต้องมีอิสระด้านการคลัง</p>

๒.๒.๘ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ

ในการศึกษาเพื่อทำการวิจัยในครั้งนี้ ผู้ทำการวิจัยได้ค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น, ประเทศฝรั่งเศส, ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบหาข้อสรุปถึงรูปแบบโครงสร้างที่เหมาะสมในการบริการจังหวัดเชียงใหม่ ในรูปแบบมหานคร ดังนี้

๑. การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน^{๕๐}

^{๕๐} สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า ๑๓๕-๒๑๑.

การปกครองของญี่ปุ่น ซึ่งแต่เดิมพัฒนาจากระบบศักดินาเป็นระบบที่รวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างมาก โดยถือว่าจักรพรรดิเป็นสถาบันสูงสุดที่เป็นเจ้าของและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยได้ ยอมรับให้ประชาชนสามารถเลือกสมาชิกท้องถิ่นได้ในระดับจังหวัด และเลือกสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งสภาเทศบาลจะเลือกนายกเทศมนตรีต่อไปนั้น ทั้งหมดนี้ก็เพื่อลดกระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ภารกิจและบทบาทของสภาจังหวัดและของเทศบาลมีน้อยมาก ทั้งการควบคุมโดยตัวแทนของรัฐบาล จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดก็ดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ดี เป็นไปอย่างเคร่งครัด

ต่อมาเมื่อในปี ค.ศ.๑๙๔๖ หลังจากญี่ปุ่นพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ ๒ และถูกยึดครองโดยสหรัฐอเมริกาไม่ต้องการระบบการปกครองของญี่ปุ่นมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจมากเช่นเดิมเมื่อสหรัฐอเมริกาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ญี่ปุ่น และต้องการให้มีการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางให้มากที่สุด ดังนั้น จึงวางแผนแนวทางดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ.๑๙๔๖ ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๓ พฤษภาคม ค.ศ.๑๙๔๗ และรัฐสภาญี่ปุ่นได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นใน ค.ศ.๑๙๔๗ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปซึ่งแบบออกเป็น ๒ ระดับคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipal) อีกทั้งได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นอีก ๔ รูปแบบ คือ เขตการปกครองพิเศษ (Special Wards), องค์กรร่วมหรือสหการ (Cooperatives of Local Public Entities), เขตทรัพย์สิน (Property Wards), บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Cooperation)^{๕๑} อีกทั้งยังจัดให้มีระบบคณะกรรมการ มาทำหน้าที่บริหารกิจการบางอย่าง โดยไม่อยู่ในอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในฐานกรรมการและการจัดให้มีระบบคณะกรรมการบริหาร ยังทำให้เกิดความเป็นกลางและยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วย คณะกรรมการบริหารที่สำคัญ ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษาคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการแรงงาน คณะกรรมการเวนคืนที่ดิน เป็นต้น^{๕๒}

นอกจากนี้แล้ว การปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นในปัจจุบัน มีรากฐานมาจากรัฐธรรมนูญปี ๑๙๔๖ ซึ่งกำหนดให้การปกครองตนเองของท้องถิ่นพึงได้รับการเคารพ สมาชิกสภานิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริหารอย่างกว้างขวาง การออกกฎหมายให้ใช้เฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งให้กระทำอย่างจำกัด นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีกฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local

^{๕๑} บุษอริ ยีหมะ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า ๕๔.

^{๕๒} สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า ๑๔๐-๑๔๑.

Autonomy Law) ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นและจัดประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งยังกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย^{๔๓} ดังจะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่นปัจจุบันแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (ordinary local public entities) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (special local public entities)

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้ เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ ซึ่งได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่กว้างขวาง แบ่งออกเป็น ๒ ระบบ คือ ระดับจังหวัดกับระดับเทศบาลตั้งได้กล่าวมาแล้ว ระดับจังหวัดมีด้วยกันทั้งหมด ๔๗ แห่ง ระดับเทศบาลมีด้วยกันทั้งหมด ๓,๒๓๖ แห่ง เป็นเทศบาลที่เรียกว่า ชิ (เทียบได้กับเทศบาลนคร) ๖๕๑ แห่ง โซ (เทียบได้กับเทศบาลเมือง) ๑,๙๙๒ แห่ง ซอน (เทียบได้กับเทศบาลตำบล) ๕๘๑ แห่ง

(ก) โครงสร้างของเทศบาล

เทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายสภาท้องถิ่นและนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

เทศบาลตำบล (ซอน) เป็นเทศบาลซึ่งมีลักษณะเป็นชนบท ประกอบด้วยหมู่บ้านประมาณ ๖-๘ หมู่บ้าน หมู่บ้านหนึ่งมีบ้าน ๒๐-๔๐ หลังคาเรือน มีประชากรระหว่าง ๑,๐๐๐-๕๐๐๐ คนเทศบาลซอน มีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และเทศมนตรีอีก ๑ คน ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ส่วนสภาเทศบาลนั้นมีสมาชิกประมาณ ๑๒-๓๐ คน มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลซอน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี สภาเทศบาลสามารถลงมติไม่ไว้วางใจ นายกเทศมนตรีมีสิทธิยุบสภาได้ภายใน ๑๐ วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งถึงมติดังกล่าว หากไม่ยุบสภาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว นายกเทศมนตรีจะพ้นจากตำแหน่ง นอกจากนี้นายกเทศมนตรีอาจถูกถอดถอน (recall) โดยประชาชนได้ด้วย

เทศบาลเมือง (โซ) มีโครงสร้างลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาลซอนทุกอย่าง แต่จะมีความเป็นเมืองมากกว่า มักจะตั้งอยู่ในบริเวณของศูนย์กลางการค้า การคมนาคมและโรงงานต่างๆ มีโรงเรียน โรงพยาบาล และสถานอำนวยความสะดวกสำหรับประชาชนครบครันกว่าเทศบาลซอน

^{๔๓}ปรัชญา เวสารัชช, การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๒), หน้า ๘-๙.

เทศบาลนคร (ซี) มีโครงสร้างและลักษณะเช่นเดียวกับเทศบาลชอนและโซ แต่จะมีสมาชิกสภามากกว่า คือ ระหว่าง ๓๐ -๑๐๐ คน การจะยกฐานะขึ้นเป็นซีได้ จะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- ๑) มีประชาชนมากกว่า ๕๐,๐๐๐ คน
- ๒) ประชากรมากกว่าร้อยละ ๖๐ ต้องอาศัยอยู่ในเขตเมือง
- ๓) ประชากรมากกว่าร้อยละ ๖๐ ต้องประกอบอาชีพเกี่ยวกับการพาณิชย์ อุตสาหกรรม หรืออาชีพที่ต้องทำงานในเมือง หรืออยู่อาศัยกับผู้ประกอบอาชีพที่กล่าวมา
- ๔) มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับเมืองและสิ่งอื่นๆ ที่กำหนดโดยข้อบัญญัติจังหวัด เช่น เป็นที่ตั้งสำนักงานของรัฐบาลและของเขตเทศบาล มีสถานบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ห้างสมุด โรงละคร โรงพยาบาล ศูนย์การค้า ฯลฯ

ในบรรดาเทศบาลซีทั้ง ๖๕๑ แห่งนั้น ๑๒ แห่งเป็นเทศบาลนครขนาดใหญ่ (designated cities) ที่มีประชากรเกินกว่า ๖๐๐,๐๐๐ คน ซึ่งรัฐบาลให้อำนาจกระทำกิจการต่างๆได้เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมไปถึงการประกันสังคม การอนามัยและการวางแผนเมือง เทศบาลนครขนาดใหญ่ขึ้นต่อรัฐบาลโดยตรงเช่นเดียวกับจังหวัด เทศบาลนครขนาดใหญ่ดังกล่าว ได้แก่ โอซากา นาโกยา เกียวโต โยโกฮามา โกเบ คิตะ-กิวซิว ซัปโปโร คาวาซากิ ฟูกูกา ฮิโรชิม่า ฯลฯ

(ข) โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดของญี่ปุ่นซึ่งปัจจุบันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับเทศบาลมีทั้งหมด ๔ ประเภท ตามประวัติที่ได้กล่าวมาแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภท เคน ฟุ และโต จะมีโครงสร้างเหมือนกัน และเป็นโครงสร้างที่มีลักษณะเดียวกับเทศบาล ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทโต คือ โตเกียวนั้นเป็นเมืองหลวง มีการแบ่งออกเป็นเขตปกครองพิเศษ (special wards) ๒๓ เขต

องค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภท เคน ฟุ และโต มีการแยกออกเป็นฝ่ายสภาท้องถิ่น ได้แก่ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด (governor) เช่นเดียวกับเทศบาล

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกระหว่าง ๔๐-๑๒๐ คน ตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการจัดโครงสร้างเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ มีประธาน รองประธาน คณะกรรมาธิการ ทั้งสามัญและวิสามัญ สำนักงานเลขาธิการสภา (เทศบาลก็มีสำนักงานเลขาธิการสภา)

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับสภาผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภา เช่น มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่น ตรวจสอบการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร สอบสวน

ข้อเท็จจริงต่างๆอันอยู่ในวงงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฯลฯ และที่สำคัญ คือ การออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารซึ่งเงื่อนไขการลงมติไม่ไว้วางใจนี้เป็นเช่นเดียวกับกรณีของเทศบาล

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก่อน ค.ศ. ๑๙๔๗ ประเทศญี่ปุ่นมีราชอาณาจักรส่วนภูมิภาคในรูปจังหวัดและมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐบาล แต่หลังจากนั้นจะมีการยกเลิกจังหวัดและตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นและให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทั้งนี้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญที่สหรัฐอเมริการ่างให้และประกาศใช้ในช่วงยึดครอง ซึ่งแม้จะเรียกชื่อว่า governor แต่อันที่จริงแล้วก็คือ นายกเทศมนตรีระดับจังหวัดหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั่นเอง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี

แม้จะมาจากการเลือกตั้ง แต่ระบบดั้งเดิมที่ถือว่าจังหวัดเป็นภูมิภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ในปัจจุบันเป็นท้องถิ่นและยังนับวันรัฐบาลก็ออกกฎหมายแทรกแซงเข้าไปจัดระบบการทำงานของสังคมโดยรวมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นจุดเชื่อมต่อนั้นในบทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง จึงตอบสนองความเป็นท้องถิ่นได้น้อยกว่านายกเทศมนตรี นอกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ คน และคลังจังหวัด ๑ คน ที่เป็นผู้บริหารระดับสูง แต่งตั้งโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่นญี่ปุ่น (Local Autonomy Law) ที่ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่เคยเป็นของรัฐบาลกลางมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนและบางหน้าที่เปลี่ยนรูปมาเป็น “หน้าที่ที่มอบให้ตามกฎหมาย” (legally delegated functions) และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับภารกิจอันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง อันได้แก่ภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับชาติและที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่นคือ ระดับจังหวัดและเทศบาล เป็นภารกิจในส่วนที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนและการจัดบริการสาธารณะต่างๆในท้องถิ่นเท่านั้น^{๔๔}

องค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทโต ได้แก่ โตเกียว ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดระดับมหานครแบ่งพื้นที่ออกเป็น ๒ ประเภท คือ เขตชั้นในกับเขตชั้นนอก เขตชั้นในแบ่งเป็นเขตการปกครองพิเศษ (special wards) ๒๓ เขต ที่ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า “กุ” ส่วนเขตชั้นนอกยังแบ่งเขตออกเป็นเทศบาล ชิ โซ และซอน เหมือนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นๆ ในเขตชั้นในโตเกียวจะ

^{๔๔} ปธาน สุวรรณมงคล, การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๑๔๕ - ๑๔๖.

บริหารโดยผ่านกฐ์ทั้ง ๒๓ กฐ์ ในลักษณะที่แต่ละกฐ์ ที่อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และตามที่นายกเมืองโตเกียวมอบหมาย ซึ่งปัจจุบันจะคล้ายกับเทศบาลระดับนครหรือชิ กุจะมีสภาที่มาจากกาเลือกตั้ง มีวาระ ๔ ปี ทำหน้าที่ออกกฎหมายท้องถิ่น และมีหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกับนายกเทศมนตรีของเทศบาลชิ แต่ก่อนหน้านี้ กุจะไม่มีอำนาจหน้าที่และมีอิสระเท่าเทศบาลชิ ฝ่ายบริหารก็มาจากกาเลือกของฝ่ายสภาท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบของนายกเมืองโตเกียว

นอกจากการมีเขตการปกครองพิเศษแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทโต มีโครงสร้างเหมือนองค์การบริหารส่วนจังหวัดประเภทอื่น ๆ ทุกประการ

(ค) คณะกรรมการบริหาร

การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะพิเศษตรงที่มีระบบคณะกรรมการบริหาร ทำหน้าที่บริหารกิจการบางอย่าง เพราะไม่ต้องการให้อำนาจทางบริหารอยู่ที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีทั้งหมดเช่นในระบบเก่า ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมได้มากขึ้นในฐานะกรรมการหรือบางกรณีก็เพื่อให้เกิดความเป็นกลางและเป็นธรรม เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง เพราะถ้าให้ฝ่ายบริหารซึ่งมาจากกาเลือกตั้งเป็นผู้จัดและดำเนินการเลือกตั้งอาจทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกันได้

คณะกรรมการบริหารที่สำคัญๆ ได้แก่

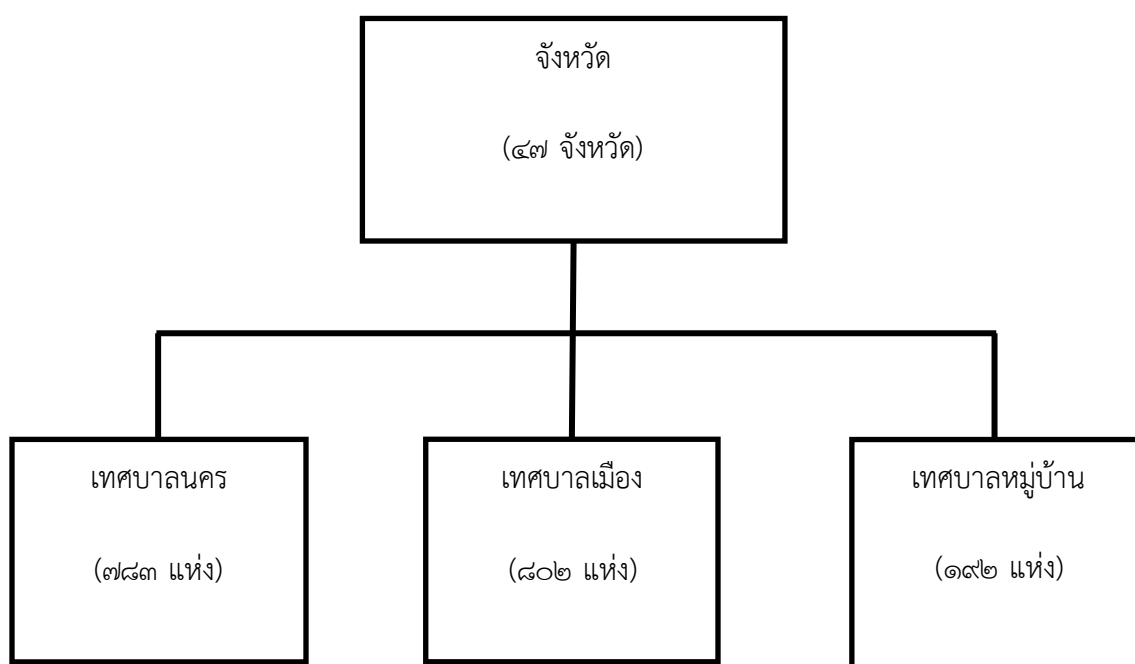
คณะกรรมการการศึกษา ซึ่งมีจำนวนระหว่าง ๓-๕ คน ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือนายกเทศมนตรี โดยความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสภาเทศบาลมีวาระ ๔ ปี มีหน้าที่บริหารกิจการที่เกี่ยวกับการศึกษา

คณะกรรมการกาเลือกตั้ง มีจำนวน ๔ คน เลือกมาจากสภาท้องถิ่น โดยจะสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันไม่ได้ มีวาระ ๔ ปี นอกจากจะรับผิดชอบกิจการเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งของสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารแล้ว ยังต้องรับผิดชอบสำหรับการเลือกตั้งผู้แทนระดับชาติด้วย

คณะกรรมการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วยกรรมการ ๕ คน มาจากการแต่งตั้งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร ด้วยความเห็นชอบของฝ่ายสภาท้องถิ่นและจะสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันไม่ได้ คณะกรรมการบริหารงานบุคคล แยกออกเป็น ๒ ประเภทคือ equity committee ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบเรื่องร้องทุกข์ของพนักงานท้องถิ่นเกี่ยวกับสภาพการทำงานและการปฏิบัติที่มีชอบ ส่วน personnel committee สำหรับเทศบาลนครและเขตการปกครองพิเศษในโตเกียวที่มีประชากรมากกว่า ๑๕๐,๐๐๐ คน อาจมี personnel committee หรือ equity committee ก็ได้ สำหรับ

เทศบาลที่มีประชาชนน้อยกว่า ๑๕๐,๐๐๐ คน ต้องมี equity committee เทศบาลบางแห่งอาจรวมกันตั้ง equity committee ด้วยกันก็ได้

นอกจากนี้ท้องถิ่นระดับจังหวัดยังมีคณะกรรมการอื่นๆ อีก เช่น คณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการรักษาความปลอดภัย คณะกรรมการแรงงาน คณะกรรมการเวนคืนที่ดิน คณะกรรมการการประมงทางทะเล คณะกรรมการประมงแหล่งน้ำในประเทศ



แผนภาพที่ ๒.๗ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปของญี่ปุ่นในปัจจุบัน

(๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไปดังกล่าวมาแล้ว ญี่ปุ่นยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีทั้งที่เป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ และองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ

(ก) เขตการปกครองพิเศษ (special wards)

เขตการปกครองพิเศษหรือที่ภาษาญี่ปุ่นเรียกว่า กุ มีเฉพาะในเขตชั้นในของมหานครโตเกียวโดยมีทั้งหมด ๒๓ เขต ดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งอันที่จริงในปัจจุบัน กุ ก็คือเทศบาลที่ตั้งอยู่ในมหานครโตเกียวนั่นเอง จะต่างจากเทศบาลนครอื่นๆ ก็ตรงที่มีได้ตั้งขึ้นตามกฎหมายเกี่ยวกับเทศบาล หากกิจกรรมใดครอบคลุมพื้นที่กว้างเกินกว่าพื้นที่ของแต่ละกุ กิจกรรมนั้นจะดำเนินการโดยมหานครโตเกียว เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาล การวางผังเมืองของชุมชนเมือง การกำจัดขยะมูลฝอย การดับเพลิง

(ข) สหการ (cooperatives of local public entities)

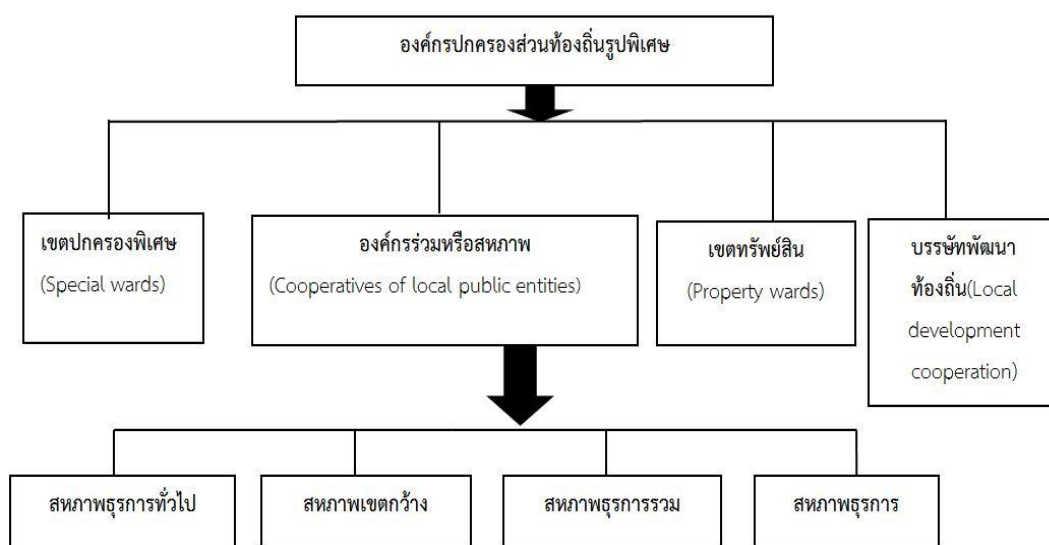
สหการท้องถิ่นคือ รูปแบบขององค์กรท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ประสงค์จะร่วมมือกันจัดทำภารกิจบางประการร่วมกัน สหการจึงเป็นองค์กรดำเนินการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจเป็นการจัดทำบางส่วนหรือทั้งหมด หรือเป็นองค์กรบริหารงานทั่วไปร่วมกันเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายสำนักงานและบุคลากร (โดยปกติเทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง มักมีสำนักงานร่วมกัน)

(ค) องค์กรดูแลรักษาทรัพย์สิน (property wards)

คือ รูปแบบที่องค์กรท้องถิ่นร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลและบริหารทรัพย์สินตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จะเป็นการจัดตั้งร่วมกันโดยเทศบาลทั้ง ๓ ประเภท ทรัพย์สินส่วนใหญ่จะได้แก่ ป่าคลองส่งน้ำ หนอง บึง และสุสาน ที่ดินที่กำหนดให้ทำการเกษตร พุงนา พุงหญ้า สัตว์เลี้ยง น้ำพุร้อน ฯลฯ

(ง) บริษัทเพื่อการพัฒนา (local development cooperation)

เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนาพื้นที่ และจัดการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆในพื้นที่ที่กำหนด เพื่อตอบสนองต่อความต้องการร่วมกันของตั้งแต่ ๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นไป



แผนภาพที่ ๒.๘ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของญี่ปุ่น

๒. การปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส^{๔๕}

ระบบการเมืองการปกครองของฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวและจัดการปกครองในลักษณะที่เน้นหนักการรวมศูนย์อำนาจ การปกครองที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย การจัดระเบียบราชการบริหารของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น การปกครองที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น สามส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ฝรั่งเศสได้ผ่าน วิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน

ในปัจจุบันโครงสร้างส่วนกลางนั้น ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีรูปแบบการปกครองกึ่ง รัฐสภากึ่งประธานาธิบดี โดยประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีอำนาจในการ บริหารประเทศบางส่วนควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรีมากจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และมีรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารงานกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แต่กระทรวง ทบวง กรมเหล่านี้ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะในประเทศฝรั่งเศสรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานอื่นๆ ในการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคต่างไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในโครงสร้างส่วนภูมิภาคนั้น จะมีจังหวัดซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ และวันที่ ๘ มกราคม ค.ศ. ๑๗๙๐ โดยถือหลักว่า การเดินทางจาก จุดใดๆ ก็ตามในแต่ละจังหวัดไปยังศาลากลางจังหวัดต้องสามารถไปกลับได้ภายในช่วงพระอาทิตย์ขึ้น และตก ทั้งนี้โดยใช้เวลาเป็นพาหนะ จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จังหวัดนอกจากจะมี สถานะเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคแล้ว จังหวัดเดียวกันยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไป พร้อมๆ กันด้วยก่อน ค.ศ. ๑๙๘๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจะบริหารงานจังหวัดในฐานะภูมิภาค แล้ว ผู้ราชการจังหวัดยังทำหน้าที่บริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารงานส่วนจังหวัดที่อยู่ในฐานะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยซึ่งคล้ายคลึงกับสภาพในประเทศไทยก่อน พ.ศ. ๒๕๔๐ มากที่ผู้ว่า ราชการจังหวัดทำหน้าที่บริหารงานจังหวัด และเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพร้อมๆ กันไป

^{๔๕} สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, หน้า ๑๔๐-๑๔๑.

ในปัจจุบันฝรั่งเศสมีจังหวัดทั้งหมด ๑๐๐ แห่ง จังหวัดหลายๆจังหวัดรวมกันเรียกว่า ภาคเหนือหรือ มณฑล (Region) จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคนั้นจะเป็นที่ตั้งของที่ว่าการภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้นจะเป็นผู้ว่าราชการภาคไปในขณะเดียวกัน ภาคไม่มีสถานะเป็นภูมิภาคคงมีสถานะเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น บทบาทของผู้ว่าราชการภาค จึงเน้นหนักไปทางกำกับดูแล (tutelle) ภาคที่เป็นท้องถิ่นเท่านั้น

นอกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคแล้วก็มีอำเภอ (arrondissement) จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. ๑๘๐๐ ในจังหวัดหนึ่งจะแบ่งออกเป็นอำเภอประมาณ ๓-๔ อำเภอ และมีนายอำเภอ (sous-prefet) เป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐของแต่ละอำเภอ ยกเว้นอำเภอที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดปัจจุบันมีอำเภอประมาณ ๓๒๐ แห่ง

การปกครองในส่วนภูมิภาคในระดับต่ำกว่าอำเภอนั้นไม่มี แต่ฝรั่งเศสมีคอมมูนหรือเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับภาระทำงานต่างๆ ของภูมิภาคในเขตเทศบาลด้วย ดังนั้นจึงไม่มีตำบลหรือหมู่บ้านดังเช่นประเทศไทย

(๑) โครงสร้างการปกครองท้องถิ่น

(ก) เทศบาล (commune)

ประเทศฝรั่งเศสมีเทศบาลประมาณ ๓๗,๖๐๐ แห่ง เป็นเวลาเกือบครึ่งศตวรรษแล้วที่เทศบาลของฝรั่งเศสประกอบไปด้วยฝ่าย คือ สภาเทศบาล และฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรี อันประกอบไปด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี

สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในเขตเทศบาลนั้นสมาชิกสภาเทศบาลจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาล วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาล คือ ๖ ปี

นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีได้รับเลือกตั้งจากสภาเทศบาลในระหว่างสมาชิกเทศบาลด้วยกัน กล่าวคือ ภายใน ๘ วัน หลังจากเทศบาลได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาล สภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาลสภาเทศบาลจะต้องจัดให้มีการประชุมครั้งแรกเพื่อดำเนินการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีตามจำนวนที่สภาเทศบาลจะกำหนด โดยพิจารณาจากขนาดและเนื้อหาของเทศบาล

(ข) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department)

เป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์กรคือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับจากการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตจังหวัดนั้น โดย

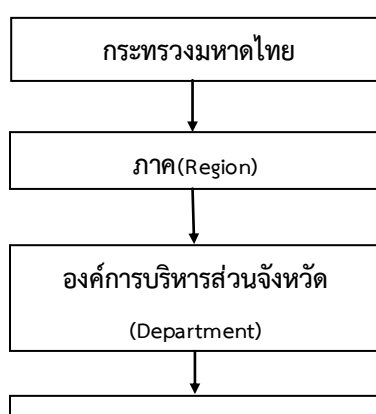
ในเขตจังหวัดจะแบ่งเป็นกิ่งตอแต่ละกิ่งตอมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ๑ คน ดังนั้นจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอยู่เท่าไรจึงขึ้นอยู่กับจำนวนของกิ่งตอในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นๆ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ๖ ปี

รัฐบัญญัติที่ ๘๒ - ๒๑๓ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ.๑๙๘๒ ได้กำหนดให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยกันเองทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เดิม ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงทำหน้าที่ในฐานะประธานสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน

นอกจากประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบไปด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธาน ๔ - ๑๐ คนและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งจำนวนที่แน่นอนจะกำหนดโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายหลังจากมีการเลือกตั้งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว สมาชิกทุกคนของสำนักงานฯ จะต้องผ่านการเลือกตั้งอย่างเดียวกับประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งก็คือกลุ่มที่มีเสียงข้างมากในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักงานฯ ไม่ถือว่าเป็นฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้บริหารเพียงคนเดียวคือ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่สำนักงานฯ อาจได้รับมอบหมายจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กระทำการแทนในเรื่องหนึ่งได้ ยกเว้นเรื่องดังต่อไปนี้คือ การอนุมัติงบประมาณ การรับรองบัญชีที่จัดทำโดยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรายจ่ายผูกพัน ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบอำนาจให้สำนักงาน ไม่ได้ แต่มอบอำนาจให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคนๆ ไปได้

(ค) ภาคหรือมณฑล (Region)

เมืองครคือ สภาภาค ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับจากการเลือกตั้งจากประชาชนในภาคนั้นๆ สำหรับจำนวนสมาชิกสภาภาคจะขึ้นอยู่กับประชากรในภาคว่าจะมีจำนวนเท่าไร ปัจจุบันมี ๒๖ ภาคของประเทศฝรั่งเศส มีสมาชิกสภาตั้งแต่ ๓๑ ถึง ๑๙๗ คน มีวาระการดำรงตำแหน่งของสภาภาค คือ ๖ ปี ฝ่ายบริหารของภาคก็คือ ประธานสภาภาค ซึ่งได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกภาคด้วยกันเอง



แผนภาพที่ ๒.๙ โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

๒) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของฝรั่งเศส

(ง)มหานครปารีส

เมื่อกล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในฝรั่งเศสแล้ว ในที่นี้จะกล่าวถึงการปกครองของนครปารีส ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

เมืองปารีสมีสถานะพร้อมๆกัน คือ เป็นทั้งเทศบาล (commune) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Department) สภาเมืองปารีส ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๖๓ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาในเมืองปารีส กิจการใดที่อยู่ในอำนาจของเทศบาลสภาเมืองปารีสจะต้องประชุมภายใต้กฎเกณฑ์เงื่อนไขเดียวกับเทศบาลทั่วไป กิจการใดที่อยู่ในอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเมืองปารีสจะต้องประชุมภายใต้กฎเกณฑ์เงื่อนไของค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วไป สภาเมืองปารีสจะต้องเลือกนายกเทศมนตรี ๑ คน นายกเทศมนตรีจะมาฐานะ ๒ ฐานะ คือ ฐานะของนายกเทศมนตรีในกรณีบริหารงานของเทศบาลเมืองปารีส กระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ๑ คนทำหน้าที่กำกับดูแลเมืองปารีสด้วย

เมืองปารีสแบ่งออกเป็น ๒๐ เขต (arrondissements) เขตแต่ละเขตจะมีสภาเขตและนายกเขตเป็นของตนเอง

๑) สภาเขต (Le conseil d' arrondissement)

สภาเขต ประกอบด้วยสมาชิกสองส่วน ส่วนแรกคือ สมาชิกสภาเมืองปารีสที่ได้รับการเลือกตั้งใน “เขต” นั้น ส่วนที่สองคือสมาชิกสภาเขต (Le conseil d' arrondissement) จำนวนของสมาชิกสภาเขตแปรผันตามจำนวนสมาชิกสภาเมืองปารีสในเขตนั้นโดยจะมีจำนวนสองเท่าของสมาชิกสภาเมืองปารีส แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๑๐ และไม่เกิน ๔๐ คน

สภาเขตดำเนินงานในลักษณะเดียวกันกับสภาเมืองปารีส แต่นายกเทศมนตรีปารีสมีอำนาจขอให้เปิดประชุมสภาเขตได้ ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (le prefet de police) มีอำนาจขอให้เปิดประชุมสภาเขตได้เช่นกันเพื่อตัดสินใจในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจ

สภาเขตมีอำนาจหน้าที่กว้างขวางมาก ทั้งนี้เพราะมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ บัญญัติว่าสภาเขตมีอำนาจ “ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเขต” อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของสภาเขตจะเน้นหนักไปในทางสะท้อนความต้องการของประชาชนการตั้งกระทู้ถามและให้ข้อคิดเป็นส่วนใหญ่ อำนาจการตัดสินใจของสภาเขตเองมีค่อนข้างน้อย เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจจากสภาเทศบาลปารีส ดังนั้น

(๑) สภาเขตเป็นองค์สะท้อนความต้องการของประชาชนในทุกเรื่องภายในเขตนั้น

(๒) สภาเขตสามารถตั้งกระทู้ถามได้ คำถามลักษณะนี้อักษรให้ยื่นต่อนายกเทศมนตรีเมืองปารีสส่วนคำถามปากเปล่านั้น สภาเมืองปารีสจะเป็นผู้ตอบโดยให้ยื่นผ่านนายกเทศมนตรีเมืองปารีส

(๓) สภาเขตจะต้องได้รับการปรึกษาหารือในเรื่องดังต่อไปนี้

รายงานต่างๆ ที่จะต้องมีการนำเสนอ หรือโครงการที่จะต้องตัดสินใจของสภาเมืองปารีส ซึ่งการปฏิบัติตามโครงการเหล่านี้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนของเขตโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาเมือง และการวางแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งกำหนดโดยบัญญัติลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๓ จำนวนเงินอุดหนุนซึ่งสภาเมืองปารีสอนุมัติให้จ่ายแก่สมาคมเอกชนต่างๆซึ่งมีกิจกรรมอยู่ในเขตหนึ่งเพียงเขตเดียว การกำหนดเงื่อนไขทั่วไปในการรับบุคคลเข้าสถานรับเลี้ยงเด็ก โรงเรียนอนุบาล บ้านพักคนชรา หอพัก ที่อยู่อาศัย นอกจากนี้จะมีคณะกรรมการร่วมระหว่างเขตเมืองปารีสเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในการเข้าใช้อุปกรณ์การกีฬาของประชาชนในเขตนั้น

(๔) สภาเขตมีอำนาจดูแลรักษาอุปกรณ์ทรัพย์สินบางอย่างทางสังคมและกีฬาซึ่งประชาชนในเขตนั้นเป็นผู้ใช้ รวมตลอดถึงสาธารณชนที่มีพื้นที่น้อยกว่าหนึ่งเฮกเตอร์ การติดตั้งอุปกรณ์ทรัพย์สินใหม่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเขต แต่การตัดสินใจจะอยู่ที่สภาเมืองปารีส โดยสภาเมืองปารีสจะต้องรับฟังความเห็นของคณะกรรมการที่ประกอบขึ้นจากนายกเทศมนตรีเมืองปารีสและนายกเขตทั้งหลายก่อนที่จะตัดสินใจ

(๕) สภาเมืองปารีสอาจมอบอำนาจให้สภาเขตบริหารอุปกรณ์ทรัพย์สินต่างๆ หรือกิจการของเมืองปารีสได้โดยสภาเขตอาจรับมอบอำนาจนั้นหรือไม่ก็ได้ มาตรา ๑๑ รัฐบัญญัติลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ ได้บัญญัติถึงแนวทางที่เป็นประโยชน์กับเขตไว้นั้นก็คือ ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ตนในเรื่องนั้นได้เช่นกัน รัฐบัญญัติลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ ไปไกลยิ่งกว่าเดิมโดยบัญญัติการมอบอำนาจให้สภาใดในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสัญญา ถือว่าเป็นการมอบอำนาจให้สภาเขตทุกเขต แต่อาจจะมีการถอดถอนการมอบอำนาจนั้นได้ ถ้าสภาเขตกระทำการละเมิดกฎหมาย

๒) นายกเขต (le marae d' arrondissement) และผู้ช่วยนายกเขต (les ad joints d' arrondissement)

นายกเขตทำหน้าที่ประธานการประชุมสภาเขต นายกเขตได้รับการเลือกตั้งจากสภาเขต โดยจะต้องได้รับการเลือกตั้งมาจากสมาชิกเมืองปารีสในเขตนั้น ซึ่งแตกต่างจากผู้อำนวยการเขตใน

ประเทศไทยที่เป็นข้าราชการประจำ นายกเขตจะมีผู้ช่วยคนหนึ่งหรือหลายคนแต่จะมีจำนวนเกินกว่า ๓๐ % ของสมาชิกสภาเขตทั้งหมดไม่ได้ หนึ่งในจำนวนผู้ช่วยนายกเขตจะต้องเป็นสมาชิกสภาเมืองปารีสด้วยเพราะบุคคลผู้นี้จะทำหน้าที่แทนนายกเขตในกรณีที่ไม่มีนายกหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

๒.๑) การดำเนินงานของเขต

(๑) เขตมีงบประมาณของตนเอง โดยงบประมาณของเมืองปารีสจะมีบัญชีรายรับรายจ่ายของเขตแนบอยู่ด้วยซึ่งจะเกี่ยวข้องกับงบดำเนินการ (la dépenses de fonctionnement) ของเขต รายรับซึ่งเขตจะมาจากเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งเมืองปารีสจะต้องตั้งงบประมาณให้เพราะถือว่าเป็นรายจ่ายของเมืองปารีสที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจ่าย (la depense obligvatoire) จำนวนเงินอุดหนุนในแต่ละปีจะเกิดจากการตกลงระหว่างสภาเมืองปารีสกับสภาเขตทั้งหลาย รายจ่ายของเขตจะเป็นรายจ่ายที่ใช้ไปในการบริหารกิจกรรมที่เขตให้บริหาร การบำรุงรักษาสถานที่ สันทนาการ ทรัพย์สิน และอสังหาริมทรัพย์ แต่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคคลากร เมืองปารีสจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมดเขตนั้นไม่มีงบลงทุนเป็นของตนเอง สภาเมืองปารีสจะเป็นผู้อนุมัติงบลงทุนภายหลังจากที่ได้ปรึกษากับคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวางแผนการใช้อุปกรณ์และทรัพย์สิน” ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีเมืองปารีสและนายกเขตทั้งหมด อย่างไรก็ตาม งบลงทุนของเมืองปารีสจะระบุแยกเป็นเขตๆ แยกทำงบประมาณของเมืองปารีสนั่นเอง

(๒) เขตมีบุคลากรเป็นของตนเอง โดยบุคลากรซึ่งสังกัดเขตก็เป็นส่วนหนึ่งของบุคลากรเมืองปารีสนั่นเอง เมืองปารีสเป็นผู้จ่ายเงินเดือนให้แก่บุคลากรเหล่านี้ ซึ่งมีสถานะเป็นพนักงานเมืองปารีสเช่นเดียวกัน นอกจากเมืองปารีสที่มีลักษณะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแล้ว เมืองลียงและมาร์เซย์ ก็มี “เขต” ภายในเทศบาลด้วยเช่นกัน



แผนภาพที่ ๒.๑๐ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของฝรั่งเศส

๓. การปกครองท้องถิ่นของประเทศเกาหลีใต้^{๘๖}

การปกครองท้องถิ่นในประเทศเกาหลีใต้ได้เริ่มต้นเมืองรัฐธรรมนูญเกาหลีใต้ได้บัญญัติรับรอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปี ๑๙๔๙ (Local Autonomy Act in 1949) และได้มีการปรับปรุงแก้ไขเมื่อปี ๑๙๙๕ ซึ่งมีเนื้อหาที่เป็นประชาธิปไตยมาก โดยมีการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้นั้นได้แปรเปลี่ยนไปตามสถานการณ์การเมืองระดับชาติ การบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมี ๒ รูปแบบ ได้แก่รูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ

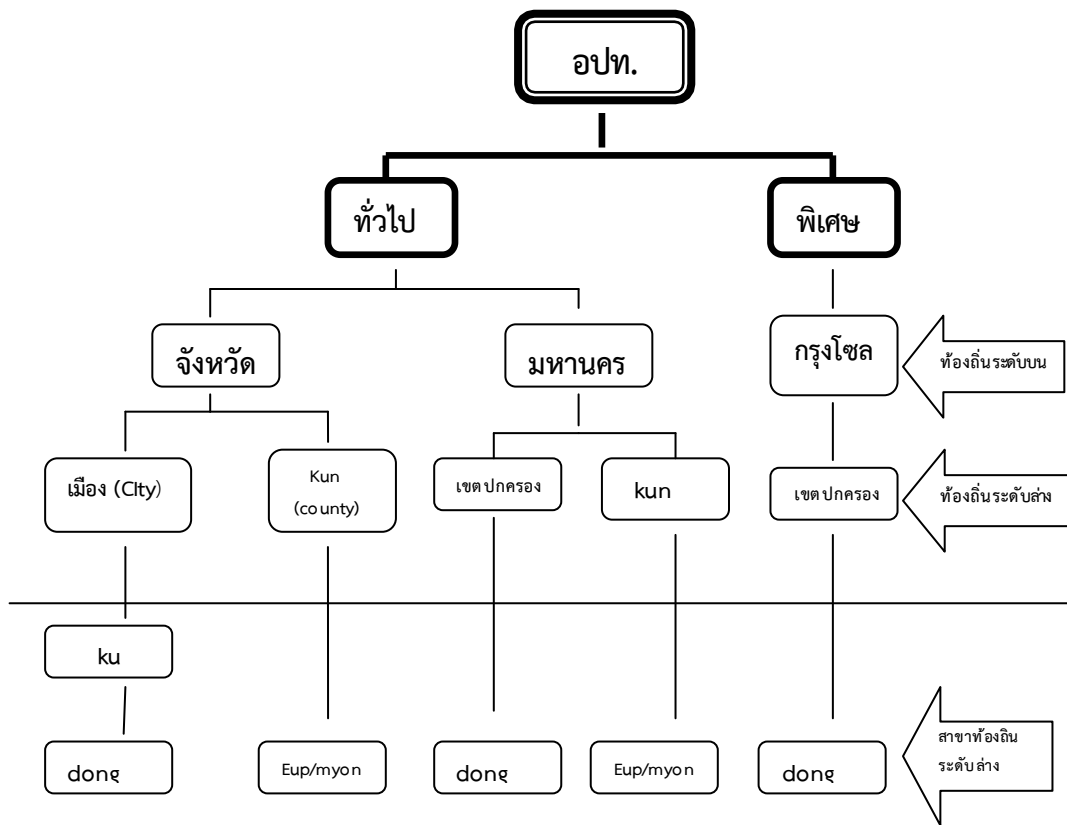
๑) รูปแบบทั่วไป เป็นรูปแบบที่กระจายอยู่ทั่วประเทศซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน (Upper-level) เช่น จังหวัด (Province) หรือ Do และมหานคร(Metropolitan) อีกระดับหนึ่งคือ องค์กรปกครองท้องถิ่นระดับล่าง (Lower-level) ได้แก่ เมือง (City) และ County หรือ Gun นอกจากนี้ยังมีสาขาที่ช่วยแบ่งเบาภาระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ หมู่บ้านในเขตเมือง (Dong) และหมู่บ้านในเขตชนบท (Eup/Myon)

^{๘๖}นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖), หน้า ๑๘๕-๒๑๖.

๒. รูปแบบพิเศษ เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษที่มีเพียงแห่งเดียว คือ กรุงโซล ซึ่งเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์รวมทางด้านการค้าธุรกิจอีกด้วย การควบคุมดูแลของรัฐบาลกลางต่อกรุงโซล แตกต่างไปจากจังหวัดหรือมหานครอื่นๆ กล่าวคือ กรุงโซลขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ขณะที่จังหวัดและมหานครอื่นๆ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงบริหารงานของรัฐ และกิจการภายใน(MOGAHA) ภายในกรุงโซลเองก็มีการปกครอง ๒ ระดับ คือระดับบน หรือ Seoul Special Metropolitan และระดับล่าง ที่เรียกว่าเขตการปกครอง (Ku)

โครงสร้างภายนอก

เกาหลีใต้เป็นรัฐเดี่ยวที่มีระบบบริหาร ๒ระดับ คือ ระดับชาติ และท้องถิ่น ไม่มีส่วนภูมิภาคเหมือนของประเทศไทย ในขณะที่เดียวกันการปกครองท้องถิ่นก็แบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือระดับบนและระดับล่าง ดังแผนภาพ



แผนภาพที่ ๒.๑๑ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเกาหลีใต้

จังหวัด เมืองปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ ระดับ ได้แก่ระดับบนคือ จังหวัด ระดับล่างคือ เมือง (City) หรือ Kun (County) แล้วแต่กรณี โดยในเขตเมืองจะมี Dong เป็นสาขาช่วยในการบริหารงานยกเว้นถ้าเมืองใดมีประชากรเกิน ๕๐๐,๐๐๐ คน จะมีเขต (Ku) อีกทำหน้าที่เป็นองค์กรระหว่างกลางอีกชั้นหนึ่ง

มหานคร เมืองปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับบน คือ มหานคร ระดับล่างคือ เขตปกครอง หรือ Kun(County) แล้วแต่กรณีโดยในเขตปกครองจะมี Dong เป็นสาขา ในขณะที่ Kun จะมี Eup หรือ Myon เป็นสาขาช่วยในการบริหารงาน

กรุงโซล เมืองปกครองส่วนท้องถิ่น ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับบนคือ กรุงโซล ระดับล่างคือ เขต ปกครองและเขตปกครองมี Dong เป็นสาขาช่วยในการบริหารงาน

โครงสร้างภายใน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกาหลีใต้ มีโครงสร้างเพียงรูปแบบเดียวคือ รูปแบบที่แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน โดยทั้งสองส่วนล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือเรียกว่ารูปแบบที่ฝ่ายบริหารเข้มแข็ง (Strong Executive) โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ถ้าจังหวัด หัวหน้าฝ่ายบริหารจะเรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าเป็นระดับเมืองจะเรียกว่า นายกเทศมนตรี

สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ ๔ ปี ประธานสภาและรองประธานสภามาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่น อีกทั้งยังมีคณะกรรมการสามัญที่ทำหน้าที่กลั่นกรองและพิจารณากฎหมาย ข้อเรียกร้อง ตรวจสอบฝ่ายบริหาร รวมถึงคณะกรรมการวิสามัญ พิธีกรรมเรื่องพิเศษ เลขานุการสภาและสำนักงานเลขานุการสภา ตามกฎหมาย Local Autonomy Law ได้กำหนดสถานะของสภา มี ๔ สถานะด้วยกัน คือ สภาในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ สภาในฐานะเป็นผู้ตัดสินใจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ สภาในฐานะเป็นผู้ออกกฎหมาย และสภาในฐานะเป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป จังหวัด (City) Ku Dong Kun(County) Eup/Myon มหานคร เขต ปกครอง Dong Kun Eup/Myon พิเศษ กรุงโซล เขตปกครอง(Ku) Dong ท้องถิ่นระดับบน ท้องถิ่นระดับล่าง สาขาของท้องถิ่นระดับล่าง อำนาจของสภาได้แก่อำนาจในการตัดสินใจ อำนาจในการทำข้อตกลงต่างๆ อำนาจในการให้ความเห็นชอบอำนาจในการเสนอความคิดเห็นอำนาจในการตรวจสอบและควบคุม และอำนาจในการบริหารภายใน

ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งระดับบนและระดับล่าง ดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และจะอยู่ติดต่อกัน ๓ สมัยไม่ได้ โดยมีอำนาจดังนี้ คือ อำนาจในฐานะเป็นตัวแทนขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหาร จัดการงานต่างๆ อำนาจในการประกาศใช้กฎหมาย อำนาจอื่นใด ที่เกี่ยวกับสภา อำนาจเกี่ยวการบริหาร

รองหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์ปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็นดังนี้ ประการแรก หากเป็นระดับบนสามารถมีรองผู้ว่าฯ ได้ ๒ คน และรองนายกเทศมนตรีได้ ๒ คน แต่ ๑ คนต้องมาจาก รัฐบาลกลางแต่งตั้ง และอีก ๑ คนมาจากผู้ว่าราชการ หรือนายกเทศมนตรีแต่งตั้งแล้วแต่กรณี อีกทั้ง ากรุโศลซึ่งเป็นท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษให้มีรองนายกเทศมนตรีได้ ๓ คน โดย ๒ ใน ๓ คน ต้องมาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ประการที่สอง หากเป็นระดับล่างให้มีรองหัวหน้าฝ่ายบริหารฯ ได้แห่งละ ๑ คน โดยมาจากการแต่งตั้งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร

โครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่เหมือนกัน กฎหมายได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสามารถออกแบบโครงสร้างการบริหาร กิจการในท้องถิ่นเองได้ ดังนั้นรูปแบบโครงสร้างจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของประชาชนและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นระดับบน คือ มีหน้าที่ทำกิจกรรมที่มี ผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย ๒ แห่งขึ้นไป รวมถึงการกำหนดมาตรฐานให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างปฏิบัติ หรือดำเนินงานให้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน เป็นตัวกลาง ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง อีกทั้งยังทำกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และมีหน้าที่ในการจัดการสาธารณสุขโรคและเครื่องอำนวยความสะดวก ให้แก่ประชาชนในพื้นที่

ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง คือ มีหน้าที่ในการทำกิจการที่เป็น การเฉพาะเจาะจงภายในพื้นที่นั้นๆ และดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นระดับบน

๔. การปกครองท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐอินโดนีเซีย^{๔๗}

อินโดนีเซียเป็นสาธารณรัฐแบบรัฐเดี่ยว แต่ได้มีการจัดการปกครองแบบกระจายอำนาจ อย่างกว้างขวาง โดยอินโดนีเซียได้แบ่งเขตการปกครองภายในของตนเองออกเป็นหลายระดับ แต่ละ ระดับมีชื่อเรียกที่ต่างกันออกไป โดยในปัจจุบันนี้ เขตการปกครองท้องถิ่นต่างๆของอินโดนีเซียมีหลาย ประเภทซึ่งแต่ละประเภทมีความสัมพันธ์กันดังนี้

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

มณฑล (provinsi)

^{๔๗} ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ, ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสมาชิกอาเซียน : สาธารณรัฐ อินโดนีเซีย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๖), หน้า ๕๖-๗๐.

มณฑล หรือ provinsi คือ ชื่อเรียกเขตการปกครองภายในอินโดนีเซียในระดับรองลงมาจากระดับประเทศ โดยทั่วไปแล้วมักเรียกเขตการปกครองประเภทนี้ของอินโดนีเซียว่า จังหวัด โดยเทียบเคียงกับคำว่า province ในภาษาอังกฤษ โดยขนาดของ provinsi มักมีขนาดพื้นที่กว้างขวาง และมีจำนวนประชากรมากกว่าจังหวัดของประเทศไทยอย่างมาก ซึ่งปัจจุบันอินโดนีเซียได้แบ่งการปกครองเป็น ๓๓ มณฑล โดยในจำนวนนี้มีอยู่ ๕ มณฑล ที่มีฐานะพิเศษกว่ามณฑลอื่นๆ และในแต่ละมณฑลของอินโดนีเซียจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยผู้นำของฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่าการมณฑล (gubernur) และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎรส่วนภูมิภาค (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah หรือ DPRD) หรืออาจเรียกสั้นๆว่า สภามณฑล ปัจจุบันกฎหมายฉบับที่ ๓๒/๒๐๐๔ ของอินโดนีเซีย กำหนดให้ตำแหน่งผู้ว่าการมณฑลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งต่างจากในอดีตที่ผู้ว่าการมณฑลมาจากการเลือกของสภามณฑล (เช่นเดียวกันกับการเลือกนายกรัฐมนตรีในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา) ส่วนสมาชิกสภามณฑลนั้นในปัจจุบันก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ปัจจุบันการกระจายอำนาจในระดับมณฑลยังมีไม่มากนัก อำนาจที่มณฑลได้รับมาจากส่วนกลางยังคงมีน้อยกว่าอำนาจที่เขตปกครองในระดับรองลงไปได้รับมา ในระยะแรกของการกระจายอำนาจในช่วงปี ค.ศ.๑๙๙๙ เองก็มีการตั้งคำถามว่าการจัดให้มีการกระจายอำนาจทั้งในระดับมณฑลและในระดับรองลงมาจะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนเกินความจำเป็นหรือไม่ อย่างไรก็ตามเมื่อมีการประกาศให้กฎหมายฉบับที่ ๓๒/๒๐๐๔ มณฑลได้ถูกเปลี่ยนแปลงให้มีฐานะเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือหนึ่งที่รัฐบาลส่วนกลางใช้เพื่อกำหนดทิศทางการปกครองในระดับท้องถิ่นตั้งแต่ระดับจังหวัดและนครลงไป กล่าวคือ ถึงแม้ว่าผู้ว่าการมณฑลจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่กฎหมายก็ระบุว่าผู้ว่าการมณฑลมีฐานะเป็นตัวแทนอย่างเป็นทางการของรัฐบาลส่วนกลางรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี นอกจากนี้ มาตรา ๓๘๒(๑) ของกฎหมายฉบับดังกล่าวยังระบุไว้ว่า ผู้ว่าการมณฑลมีหน้าที่ “กำหนดทิศทางและดูแลการจัดการปกครองในจังหวัดและนคร” และ “ประสานงานการนำนโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติในมณฑล จังหวัด และนคร” ซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดความคลุมเครือว่ามณฑลมีสถานะเช่นใดกันแน่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศระหว่างเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและถูกควบคุมได้โดยประชาชนในท้องที่ตามหลักการกระจายอำนาจ หรือว่าเป็นเพียงแขนขาของรัฐบาลส่วนกลางที่ทำหน้าที่นำนโยบายจากส่วนกลางมาปฏิบัติในเขตท้องที่ของตน อันเป็นการปกครองตามหลักแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ตำแหน่งผู้ว่าการมณฑลเองก็อยากที่จะสรุปได้ว่าเป็นผู้นำท้องถิ่นหรือเป็นตัวแทนรัฐบาลส่วนกลาง

สำหรับมณฑลทั้ง ๕ แห่ง ที่มีสถานะพิเศษแตกต่างไปจากมณฑลอื่นๆ มีดังนี้

๑) **อาเจะห์ (Aceh)** ตั้งอยู่เหนือสุดของเกาะสุมาตราทางตะวันตกเฉียงเหนือของอินโดนีเซีย เป็นเขตปกครองพิเศษ มีอิสระในการปกครองตนเองในลักษณะที่แตกต่างไปจากมณฑลอื่นๆ ซึ่งลักษณะพิเศษนี้ถูกรับรองไว้ในกฎหมายฉบับที่ ๔๔/๑๙๙๙ กล่าวคือ มณฑลแห่งนี้ใช้ระบบกฎหมายของตนเองนั้นคือระบบกฎหมายชะรีอะฮ์ (Shari'ah) อันเป็นระบบกฎหมายที่อิงกับหลักศาสนาอิสลาม ซึ่งเหตุผลที่รัฐบาลอินโดนีเซียยอมให้อาเจะห์เป็นเขตปกครองพิเศษกว่าที่อื่นได้เช่นนี้ มีที่มาจากปัญหาความไม่สงบภายในดินแดนอาเจะห์ที่เคยเป็นปัญหาขัดแย้งระหว่างระหว่างรัฐบาลอินโดนีเซียกับขบวนการอาเจะห์เสรี (Gerakan Aceh Merdeka หรือ GAM) อันเป็นขบวนการติดอาวุธที่มีเป้าหมายต้องการแยกดินแดนอาเจะห์เป็นอิสระ เมื่อรัฐบาลอินโดนีเซียเล็งเห็นถึงความต้องการของชาวอาเจะห์ที่จะรักษาอัตลักษณ์ทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมของตน ประกอบกับต้องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยหลักสันติวิธี จึงยอมให้อาเจะห์มีสถานะพิเศษ มีสิทธิบริหารจัดการกิจการศาสนา ประเพณี และการศึกษาของตน อย่างไรก็ตาม ยังมีการถกเถียงกันอยู่ว่า แท้จริงแล้วชาวอาเจะห์โดยทั่วไปนั้นต้องการกฎหมายชะรีอะฮ์จริงหรือไม่ หรือว่าคนที่ต้องการมีเพียงกลุ่มผู้เคร่งศาสนาซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก นอกจากนี้ อำนาจพิเศษอีกประการหนึ่งของมณฑลอาเจะห์ก็คือ ชาวอาเจะห์ได้รับอนุญาตให้ตั้งพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นขึ้นเองได้ ต่างจากพื้นที่อื่นซึ่งพรรคการเมืองในท้องถิ่นจะต้องเป็นสาขาของพรรคการเมืองระดับประเทศเท่านั้น โดยเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ ถือเป็นครั้งแรกที่ชาวมณฑลอาเจะห์ได้เลือกตั้งผู้ว่าการมณฑลของตนโดยตรง การเลือกตั้งครั้งนี้ยังเป็นครั้งแรกในอินโดนีเซียที่อนุญาตให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นสามารถลงสมัครได้โดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นพิเศษของมณฑลอาเจะห์ อันเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลอินโดนีเซียลงนามร่วมกันกับกลุ่ม GAM ข้อตกลงเฮลซิงกิ (Heisinki Agreement) เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๕ ผลของการเลือกตั้งปรากฏว่า นายเออร์วานดี ยูซุฟ (Irwandi Yusuf) อดีตนักเคลื่อนไหวในกลุ่ม GAM ได้รับชัยชนะ

๒. **เขตปกครองพิเศษยอกยาคาร์ตา (Daerah Istimewa Yogyakarta)** เป็นดินแดนที่มีสุลต่านเป็นประมุขปกครองมายาวนาน ตั้งแต่ก่อนจะตกเป็นอาณานิคมของตะวันตก และยังคงอยู่ภายใต้การปกครองของสุลต่านแม้กระทั่งปัจจุบัน โดยตำแหน่งสุลต่านของยอกยาคาร์ตานี้ถือว่าเทียบเท่ากับผู้ว่าการมณฑลในมณฑลอื่นๆ หากแต่ตำแหน่งสุลต่านสืบทอดทางสายเลือด ไม่ได้เป็นตำแหน่งที่ได้มาจากการเลือกตั้งเหมือนตำแหน่งผู้ว่าการมณฑลอื่นๆ จึงทำให้เป็นประเด็นโต้เถียงกันอยู่ว่าเหตุใดยอกยาคาร์ตาจึงควรได้รับสถานะพิเศษดังกล่าว และลักษณะการปกครองเช่นนี้ของยอกยาคาร์ตานี้เหมาะสมหรือไม่กับอินโดนีเซียยุคใหม่ที่เป็นสังคมประชาธิปไตย

๓. **ปาปัว (Papua)** เป็นมณฑลที่อยู่ทางตะวันออกสุดของประเทศ มณฑลแห่งนี้เป็นอีกมณฑลหนึ่งที่มีประวัติความเคลื่อนไหวเพื่อแยกตัวออกจากอินโดนีเซีย ดังนั้นรัฐบาลอินโดนีเซียจึงให้สถานะพิเศษแก่ปาปัว คือได้รับอำนาจในการปกครองตนเองที่สูงกว่ามณฑลปกติทั่วไปเพื่อให้ชาว

ปาปัวยอมอยู่ภายใต้การปกครองของอินโดนีเซียต่อไป ในด้านการคลัง มณฑลปาปัวได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในอัตราที่สูงกว่ามณฑลปกติ และในด้านการปกครองรัฐบาลกลางก็ได้อนุมัติให้มีการจัดตั้งสภาท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมาทำงานควบคู่กับสภาท้องถิ่นปกติ โดยสภารูปแบบพิเศษของมณฑลปาปัวนี้ มีชื่อเรียกว่า Majelis Rakyat Papua ที่มาจากชนเผ่าพื้นเมืองต่างๆ ในเขตพื้นที่ปาปัวทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ อัตลักษณ์ และวัฒนธรรมของชาวพื้นเมือง นอกจากนี้กฎหมายยังระบุว่า ผู้ว่าการมณฑลและรองผู้ว่าการมณฑลของปาปัวจะต้องมีเชื้อสายปาปัว และการเข้าสู่ตำแหน่งจะต้องได้รับความยินยอมจากสภา MRP อีกด้วย ซึ่งกำหนดคุณสมบัติไว้เช่นนี้ทำให้มีการวิจารณ์กันว่า เพราะเหตุใดคนต่างถิ่นซึ่งมีจำนวนมากถึงร้อยละ ๔๐ ของประชากรในมณฑลจึงไม่ได้รับสิทธิในการสมัครเป็นผู้ว่าการมณฑลและรองผู้ว่าการมณฑล อีกทั้งยังมีข้อกำหนดอีกประการหนึ่งว่า ผู้ที่จะลงสมัครในตำแหน่งผู้ว่าการมณฑลและรองผู้ว่าการมณฑลของปาปัวจะต้องมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป ซึ่งต่างจากมณฑลอื่นๆ ที่กำหนดวุฒิมัธยมศึกษาเพียงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

๔. ปาปัวตะวันตก (Papua Barat) เป็นมณฑลที่มีประชากรน้อยที่สุดของประเทศ ตั้งอยู่บนเกาะนิวกินีเช่นเดียวกับมณฑลปาปัว และมีสถานะพิเศษเช่นเดียวกันกับมณฑลปาปัว โดยรัฐบาลส่วนกลางของอินโดนีเซียได้ส่งเงินอุดหนุนให้แก่มณฑลปาปัวและมณฑลปาปัวตะวันตกรวมแล้วไม่น้อยกว่า ๓,๑๒๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในรอบ ๑๒ ปีที่ผ่านมา

๕. กรุงจาการ์ตา นครหลวงของประเทศ มีสถานะเป็นเขตปกครองพิเศษที่เทียบเท่ามณฑล มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า เขตนครหลวงพิเศษจาการ์ตา (Daerah Khusus Ibukota Jakarta) โดยกฎหมายฉบับแรกที่ระบุถึงลักษณะการปกครองของกรุงจาการ์ตาในยุคปฏิรูปประเทศคือกฎหมายฉบับที่ ๓๔/๑๙๙๙ และต่อมาได้มีการแก้ไขอีกครั้งในกฎหมายฉบับที่ ๒๙/๒๐๐๗ กรุงจาการ์ตามีผู้นำคือผู้ว่าการซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ภายในเขตนครหลวงนี้ยังมีการแบ่งเป็นนคร(kota) ย่อยๆอีก ๕ แห่ง แต่ละแห่งมีผู้นำคือนายกเทศมนตรีของตนเอง โคนตำแหน่งนายกเทศมนตรีทั้ง ๕ แห่งในจาการ์ตานั้นไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง หากแต่มาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการกรุงจาการ์ตา ในแต่ละนครก็มีสภาของตนเองแต่ไม่มีบทบาทอะไรมากนัก เป็นเพียงสภาที่ให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหารเท่านั้น ซึ่งการที่ตำแหน่งนายกเทศมนตรีในกรุงจาการ์ตามาจากการแต่งตั้งเช่นนี้ก็อาจเกิดคำถามว่าสมควรหรือไม่ที่เมืองหลวงของประเทศจะนำเอาระบบการเมืองการปกครองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเท่าไรนักมาใช้เช่นนี้ โดยในประเด็นนี้มีการอธิบายไว้ว่า เมืองหลวงอย่างจาการ์ตาสมควรจะมีแนวนโยบายการบริหารที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งในระดับผู้นำและระดับรองลงมา การที่ผู้ว่าการกรุงจาการ์ตาเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีแทนที่จะให้ประชาชนเป็นคนเลือกก็เป็นไปเพื่อรักษาความเป็นหนึ่งเป็นเดียวกันทางนโยบายและการบริหาร แต่หากอนุญาตให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งนายกเทศมนตรีภายในกรุงจาการ์ตา ก็มีโอกาที่จะได้บุคคลที่มีความเห็นขัดแย้งหรือ

อยู่ฝ่ายตรงข้ามกันกับผู้ว่าการนครหลวง ทำให้การบริหารต่างๆไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันจังหวัด (Kebupaten)

การปกครองท้องถิ่นในลำดับรองลงมาของอินโดนีเซีย คือการปกครองระดับจังหวัด หรือ kabupaten โดยในปัจจุบันอินโดนีเซียแบ่งออกเป็น ๔๐๕ จังหวัดทั่วประเทศ แต่ละจังหวัดมีผู้นำคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Bupati) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี

ความสัมพันธ์ระหว่างมณฑลกับจังหวัดและนครนี้มีข้อถกเถียงกันอยู่ว่ามีความเป็นลำดับชั้นระหว่างกันหรือไม่ กล่าวคือ ในทางทฤษฎีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีนั้นอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าการมณฑล แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจของอินโดนีเซียกำหนดให้ผู้นำของจังหวัดและนครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำให้มีการตั้งข้อสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีไม่ได้อยู่ภายในอำนาจของผู้ว่าการมณฑลอย่างแท้จริงแต่อยู่ภายใต้อิทธิพลของประชาชนผู้เลือกตั้งและบรรดาผู้ให้เงินสนับสนุนในการลงเลือกตั้งมากกว่า

นคร (Kota)

นคร มีลำดับชั้นเทียบเท่ากับจังหวัด กล่าวคือเป็นหน่วยการปกครองในลำดับต่ำลงมาจากมณฑลเหมือนกัน แต่มีความต่างกันคือ นครจะมีเนื้อที่เล็กกว่าจังหวัด และนครมักเป็นเขตอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจภาคบริการ ในขณะที่จังหวัดมักเป็นเขตที่มีการทำการเกษตรมากกว่า ผู้นำนคร คือ นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี

อำเภอ (Kecamatan)

เป็นหน่วยการปกครองในระดับรองลงมาจากจังหวัดและนคร ทำงานอยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี ผู้นำของอำเภอ คือ นายอำเภอ (Camat) มาจากการแต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ดังนั้น สถานะของอำเภอจึงเปรียบได้กับหน่วยงานย่อยๆของจังหวัดและนครต่างๆเท่านั้น

ตำบล (Kelurahan)

อินโดนีเซียมีหน่วยการปกครองในระดับล่างสุดอยู่ ๒ ประเภท คือ ตำบล และหมู่บ้าน โดยตำบลเป็นหน่วยการปกครองที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ชุมชนเมือง ผู้นำตำบลคือ กำนัน (Lurah) มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี

หมู่บ้าน (Desa)

หมู่บ้านคือหน่วยการปกครองระดับล่างสุด โดยมีฐานเทียบเท่ากับตำบล แต่หมู่บ้านตั้งอยู่ในพื้นที่ชนบทเท่านั้น โดยในยุคระเบียบใหม่ของซูฮาร์โตหมู่บ้านหน่วยการปกครองที่รัฐบาลเล็งเห็นความสำคัญอย่างมาก โดยรัฐบาลตระหนักว่าหมู่บ้านเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับชีวิตประชาชนและมีอิทธิพลต่อประชาชนได้มากในหลายด้าน รัฐบาลในสมัยนั้นจึงต้องการเข้ามาจัด

ระเบียบการปกครองในระดับหมู่บ้าน โดยใช้วิธีต่างๆ ใจและบังคับให้ผู้นำหมู่บ้านสวามิภักดิ์กับ ส่วนกลางและรับเอานโยบายที่ส่วนกลางกำหนดไปปฏิบัติ ในขณะเดียวกัน อุดมการณ์หรือการกระทำ ใดๆ ที่ต่อต้านหรือผิดแผกไปจากแนวคิดของรัฐบาลก็จะถูกกีดกัน หมู่บ้านของยุคสมัยของซูฮาร์โตจึง เป็นหมู่บ้านที่ปราศจากความหลากหลาย ปราศจากชีวิตชีวา เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำตามคำสั่งของ รัฐบาลอย่างเคร่งครัดซึ่งเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงลักษณะการปกครองประเทศในยุคระเบียบใหม่ ที่ความเป็นไปทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมล้วนถูกกำหนดจากส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับที่ ๒๒/๑๙๙๙ ได้นำความเปลี่ยนแปลงมาสู่หมู่บ้านเป็นอย่างมาก กล่าวคือมีการระบุไว้อย่างเป็นทางการว่าการจัดการปกครองในหมู่บ้านจะยึดหลักความ หลากหลาย การมีส่วนร่วม การปกครองตนเอง การส่งเสริมประชาธิปไตย และการให้อำนาจแก่ ประชาชน ตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เช่น ผู้นำหมู่บ้านมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี ส่วนสมาชิกสภาหมู่บ้านมีที่มาจากการคัดสรรโดย ประชาชนในหมู่บ้าน ซึ่งไม่ใช่กระบวนการแบบเลือกตั้งโดยทั่วไป แต่ใช้กระบวนการพูดคุยโต้เถียง ภายในชุมชน สมาชิกสภาหมู่บ้านมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี เช่นเดียวกัน

๒.๓ หลักพุทธธรรมในการบูรณาการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นสู่รูปแบบมหานคร

แนวคิดเกี่ยวกับหลักพุทธธรรมที่จะนำมาบูรณาการ (Integration) เพื่อนำไปสู่ความ สำเร็จของจุดหมายอย่างมีคุณภาพ ในการพิจารณาจัดรูปแบบของการปกครองตนเอง โดยนำหลัก พุทธธรรม คือ มงคล ๓๘ อันเป็นหลักแห่งการก้าวเดินไปสู่จุดหมายอย่างมีคุณภาพ ประโยชน์, บำเพ็ญประโยชน์ ต่อครอบครัวและสังคม, ธรรมะเบื้องสูงใส่ตัวให้เต็มที่, การฝึกภาคปฏิบัติเพื่อกำจัด กิเลสให้สิ้นไป, ผลจากการปฏิบัติจนหมดกิเลส และยังประโยชน์สูงสุด ของการปฏิบัติให้เกิดขึ้น คือ ผู้ ปฏิบัติจะมีจิตใจที่สะอาด บริสุทธิ์ บริบูรณ์ หมดกิเลส สามารถทำพระนิพพานให้แจ้ง สร้างบารมีให้ถึง ที่สุดแห่งธรรมได้ในที่สุด

มงคลชีวิต ๓๘ ประการ^{๔๔} เป็นหมวดธรรมะ ที่ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะเป็นหมวด ธรรมะที่เป็นขั้นเป็นตอนเกี่ยวเนื่องกัน และสามารถนำไปใช้กับชีวิตประจำวัน ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะ ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความสมบูรณ์พร้อม คือฝึกให้เป็นคนดี, สร้างความพร้อมในการฝึกตนเอง, ฝึกตนให้ เป็นคนมีประโยชน์, บำเพ็ญประโยชน์ ต่อครอบครัวและสังคม, ธรรมะเบื้องสูงใส่ตัวให้เต็มที่, การฝึก ภาคปฏิบัติเพื่อกำจัดกิเลสให้สิ้นไป, ผลจากการปฏิบัติจนหมดกิเลส และยังประโยชน์สูงสุด ของการ ปฏิบัติให้เกิดขึ้น คือ ผู้ปฏิบัติจะมีจิตใจที่สะอาด บริสุทธิ์ บริบูรณ์ หมดกิเลส สามารถทำพระนิพพาน ให้แจ้ง สร้างบารมีให้ถึงที่สุดแห่งธรรมได้ในที่สุด

^{๔๔} ชุ.ช. (ไทย) ๒๕/๑-๑๓/๖-๘.

มงคลที่ ๔ ปฏิกุเทสวาโส หรือการอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม ในหลักธรรม มงคล ๓๘ ประการ ซึ่งเป็นหลักธรรมที่เกี่ยวข้องที่จะนำมาบูรณาการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นสู่รูปแบบมหานคร กับหัวข้อการวิจัยในครั้งนี้

ถิ่นที่เหมาะสม หมายถึง ถิ่นที่สิ่งแวดล้อมดี ไม่เป็นพิษเป็นภัยแก่สุขภาพกายและใจ ยิ่งกว่านั้น ยังสนับสนุนให้ผู้อยู่อาศัยสามารถประกอบ กิจการงานในหน้าที่อันเป็นสัมมาอาชีพ ให้เจริญก้าวหน้าได้โดยง่าย และสร้างสมคุณงามความดีได้เต็มที่ มีความหมายกว้างครอบคลุมถึงถิ่นที่อยู่ทุกระดับ เช่น บ้านที่เราอาศัย โรงเรียนที่เราเรียน สถานที่ที่เราทำงาน หมู่บ้านชุมชนที่เราอยู่ ตำบลที่เราตั้ง หลักฐาน อำเภอ จังหวัด ประเทศ ทวีป เป็นต้น

ลักษณะของถิ่นที่เหมาะสม

๑. อาวาสเป็นที่สบาย หมายถึง เป็นที่ที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ดี เช่น ถ้าเป็นบ้านก็ต้องมีต้นไม้ร่มรื่น มีน้ำไฟสะดวก ถ้าเป็นโรงเรียนก็ต้องมีสุข-ลักษณะที่ดี มีอากาศถ่ายเทสะดวก ไม่มีเสียงอึกทึก มีบริเวณกว้างขวาง มีสนามกีฬา ถ้าเป็นที่ตั้งร้านค้าก็ต้องเป็นบริเวณที่อยู่ในย่านชุมชน การคมนาคมสะดวก ถ้าเป็นจังหวัดหรือภาค ก็ต้องเป็นบริเวณที่มีสภาพภูมิศาสตร์ที่ดี เช่น ไม่ลุ่มไม่ดอนเกินไป ไม่หนาวไม่ร้อนจนเกินไป เป็นต้น

๒. อาหารเป็นที่สบาย หมายถึง เป็นบริเวณที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก เช่น อยู่ใกล้ตลาด หรือบริเวณที่มีการเกษตรกรรมสามารถผลิตอาหารได้เองอย่างพอเพียง และเป็นที่ที่สามารถประกอบธุรกิจการงานหารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ดี

๓. บุคคลเป็นที่สบาย หมายถึง บริเวณที่อยู่นั้นต้องไม่มีนักเลงอันธพาล โจรผู้ร้ายไม่ชุกชุม คนส่วนใหญ่ในละแวกนั้นเป็นคนดี มีศีลธรรม มีวินัย ใฝ่หาความก้าวหน้า

๔. ธรรมเป็นที่สบาย หมายถึง ความดีงาม ความเหมาะสม ใน ๒ ลักษณะ คือ

- ในทางโลก หมายถึง ในถิ่นนั้นมีโรงเรียน สถานศึกษาสำหรับให้ความรู้ได้อย่างดี ตลอดจนมีหลักการปกครอง การบริหารราชการบ้านเมืองที่ดีอีกด้วย

- ในทางธรรม หมายถึง ในถิ่นนั้นมีพระภิกษุ หรือฆราวาสผู้รู้ธรรม เป็นบัณฑิต สามารถให้การอบรมสั่งสอนศีลธรรมได้เป็นอย่างดี หรือถิ่นที่พระพุทธศาสนาแผ่ไปถึง สามารถให้ทาน รักษาศีล ฟังเทศน์ ทำสมาภาวนาได้เป็นนิจ^{๔๙}

^{๔๙}พระภาวนาวิริยคุณ (เผด็จ ทตตชิว), **มงคลชีวิต ๓๘ ประการ**, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.kalyanamitra.org/th/mngkhlchiwit38_detail.php?page=93 [๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙].

ตารางที่ ๒.๗ หลักพุทธธรรมในการบูรณาการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นสู่รูปแบบมหานคร

นักวิชาการ	แนวคิดหลักตามหลักพุทธธรรม
<p>พระภิกษุญาณวชิโรดม (เผด็จ ทตตชีโว), (๒๕๕๙, หน้า ๑๒)</p>	<p>ปฏิรูปเทศบาล หรือการอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม ในหลักธรรม มงคล ๓๘ ประการ ซึ่งเป็นหลักธรรมที่เกี่ยวข้องพอที่จะนำมาบูรณาการกับหัวข้อการวิจัยในครั้งนี้</p> <p>ลักษณะของถิ่นที่เหมาะสม</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. อาวาสเป็นที่สบาย หมายถึง เป็นที่ที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ดี ๒. อาหารเป็นที่สบาย หมายถึง เป็นบริเวณที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก ๓. บุคคลเป็นที่สบาย หมายถึง บริเวณที่อยู่นั้นต้องไม่มีนักเลงอันธพาล โจรผู้ร้ายไม่ชุกชุม ๔. ธรรมเป็นที่สบาย หมายถึง ความดีงาม ความเหมาะสม ใน ๒ ลักษณะ คือ <p>ในทางโลก หมายถึง ในถิ่นนั้นมีโรงเรียน สถานศึกษา สำหรับให้ความรู้ได้ดี</p> <p>ในทางธรรม หมายถึง ในถิ่นนั้นมีพระภิกษุ หรือฆราวาส ผู้รู้ธรรม เป็นบัณฑิต</p>

๒.๔ สภาพโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

คำขวัญประจำจังหวัดเชียงใหม่^{๕๐}

“ดอยสุเทพเป็นศรี ประเพณีเป็นสง่า บุปผชาติล้วนงามตา นามล้ำค่า นครพิงค์”

^{๕๐}วิกิพีเดีย, สารานุกรมเสรี, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://th.wikipedia.org/wiki/จังหวัดเชียงใหม่> [๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๙].

แผนภาพที่ ๒.๑๒ ภาพแผนที่จังหวัดเชียงใหม่

โดยสามารถเปรียบเทียบพื้นที่ต่อความหนาแน่นของประชากรในรายอำเภอของ
จังหวัดเชียงใหม่ในปี พ.ศ.๒๕๕๙ ได้ดังนี้

ตารางที่ ๒.๘ ตารางเปรียบเทียบความหนาแน่นของจำนวนประชากรในจังหวัดเชียงใหม่

หมายเลข	อำเภอ	ประชากร (พ.ศ.- ๒๕๕๙)	พื้นที่ (ตร.กม.)	ความหนาแน่น (คน/ตร.กม.)	±% เทียบ กับ พ.ศ. ๒๕๕๘
๑	อำเภอเชียงใหม่	๒๓๔,๘๓๗	๑๕๒.๓๖	๑,๕๔๑	- ๐.๓
๒	อำเภอจอมทอง	๖๖,๘๑๑	๗๑๒.๓๐	94	+๐.๓
๓	อำเภอแม่แจ่ม	๕๙,๔๑๔	๒,๖๘๖.๕๗	๒๒	+๐.๖
๔	อำเภอเชียงดาว	๙๑,๘๒๙	๑,๘๘๒.๐๘	๔๙	+๐.๔
๕	อำเภอดอยสะเก็ด	๗๒,๐๖๔	๖๗๑.๒๘	๑๐๗	+๑.๐
๖	อำเภอแม่แตง	๗๕,๖๙๙	๑,๓๖๒.๗๘	๕๖	-๐.๓
๗	อำเภอแม่ริม	๙๑,๕๕๘	๔๔๓.๖๓	๒๐๖	+๐.๙
๘	อำเภอสะเมิง	๒๓,๖๔๒	๘๙๘.๐๒	๒๖	+๐.๓
๙	อำเภอฝาง	๑๑๘,๐๗๕	๘๘๘.๑๖	๑๓๓	+๐.๔
๑๐	อำเภอแม่อาย	๗๗,๗๗๘	๗๓๖.๗๐	๑๐๖	+๐.๓
๑๑	อำเภอพร้าว	๔๙,๒๕๘	๑,๑๔๘.๑๙	๔๓	-๐.๕
๑๒	อำเภอสันป่าตอง	๗๕,๒๙๐	๑๗๘.๑๙	๔๒๓	-๐.๑
๑๓	อำเภอสันกำแพง	๘๔,๓๒๗	๑๙๗.๘๓	๔๒๖	+๑.๗
๑๔	อำเภอสันทราย	๑๓๑,๔๑๔	๒๘๕.๐๒	๔๖๑	+๐.๙
๑๕	อำเภอหางดง	๘๕,๔๓๕	๒๗๗.๑๔	๓๑๒	+๑.๕
๑๖	อำเภอฮอด	๔๓,๘๐๓	๑,๓๒๐.๓๘	๓๑	+๐.๐
๑๗	อำเภอดอยเต่า	๒๗,๓๙๓	๘๐๒.๙๒	๓๔	-๐.๒

๑๘	อำเภออมก๋อย	๖๒,๓๑๗	๒,๐๙๓.๘๓	๓๐	-๐.๗
๑๙	อำเภอสารภี	๘๒,๒๔๗	๙๗.๔๖	๘๔๔	+๑.๓
๒๐	อำเภอเวียงแหง	๔๔,๕๖๓	๖๗๒.๑๗	๖๖	+๐.๖
๒๑	อำเภอไชยปราการ	๔๕,๙๖๒	๕๑๐.๘๕	๙๐	+๐.๐
๒๒	อำเภอแม่วาง	๓๑,๖๒๕	๖๐๑.๒๒	๕๓	-๐.๒
๒๓	อำเภอแม่ออน	๒๑,๒๙๖	๔๔๒.๒๖	๔๘	+๐.๐
๒๔	อำเภอดอยหล่อ	๒๕,๙๓๑	๒๖๐.๑๓	๑๐๐	-๐.๔
๒๕	อำเภอภักดีชุมพล	๑๒,๐๙๓	๖๗๔.๕๘	๑๘	+๑.๐
รวม		๑,๗๓๕,๗๖๒	๒๐,๐๑๗.๕๐	๘๖	+๐.๔

หน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในจังหวัดเชียงใหม่

- ๑) หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง จำนวน ๑๖๖ หน่วยงาน
- ๒) หน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาค จำนวน ๓๔ หน่วยงาน
- ๓) หน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๑ แห่ง

เทศบาลนคร จำนวน ๑ แห่ง

เทศบาลเมือง จำนวน ๔ แห่ง

เทศบาลตำบล จำนวน ๑๑๖ แห่ง

องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๘๐ แห่ง (อยู่ระหว่างรอการยกฐานะเป็นเทศบาลตามร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

รวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มีจำนวน ๒๐๒ แห่งโดยประชากรในจังหวัดเชียงใหม่มีนับถือ ศาสนาพุทธ ร้อยละ ๙๑.๘๐ ศาสนาอิสลามร้อยละ ๑.๑๗ ศาสนาคริสต์ร้อยละ ๕.๖๐ ศาสนาพราหมณ์ ฮินดู ซิก ร้อยละ ๐.๐๒ และศาสนาอื่น (นับถือผีหรือบรรพบุรุษผู้ล่วงลับไปแล้ว) ร้อยละ ๑.๔๑

โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด^{๕๑}

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีผังโครงสร้าง ดังนี้

ตามโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่สองส่วน คือ หนึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และมีจำนวนดังนี้

- จังหวัดที่มีราษฎรไม่เกินห้าแสนคน มีสมาชิกสภาได้ยี่สิบสี่คน
- จังหวัดที่มีราษฎรเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน มีสมาชิกได้สามสิบคน
- จังหวัดที่มีราษฎรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคน แต่ไม่เกินสองล้านคน มีสมาชิกได้สี่สิบสองคน
- จังหวัดที่มีราษฎรเกินสองล้านคน มีสมาชิกได้สี่สิบแปดคน

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่อยู่ จำนวน สี่สิบสอง คน

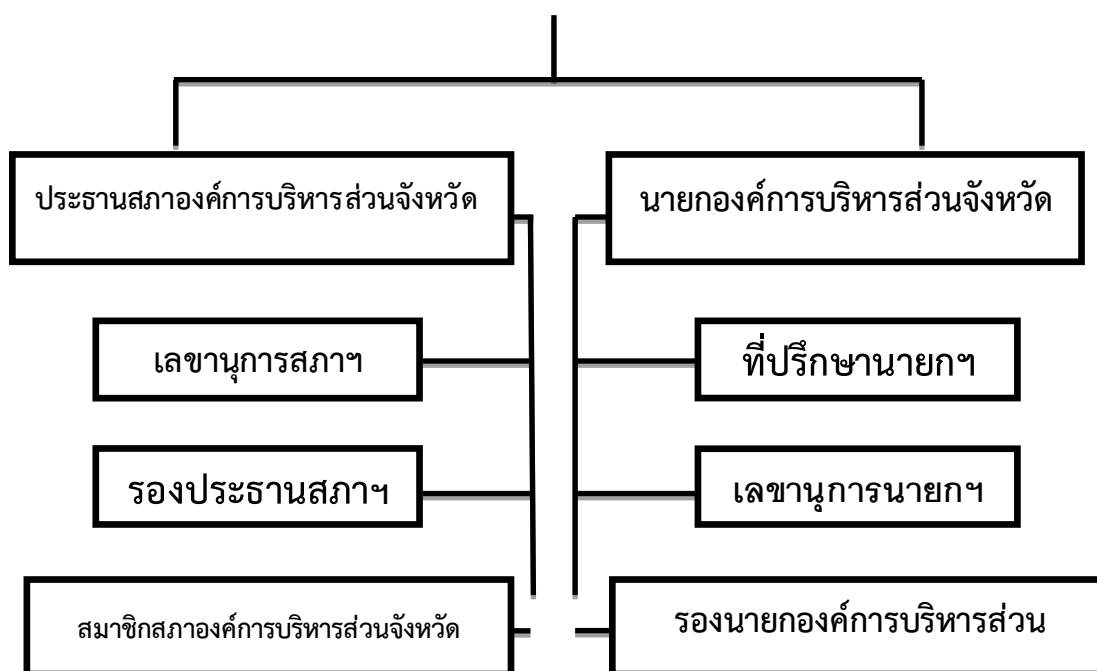
ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ว่า จะต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา) ทั้งนี้เป็นการให้ความสำคัญกับผู้ที่มาดำรงตำแหน่ง

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และการศึกษาสูงในระดับปริญญา นอกจากผู้ที่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นมาก่อนแล้ว โดยในขณะนี้ องค์การบริหารจังหวัดเชียงใหม่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน ๑ คน และรองนายกองค์การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ๒ คน โดยมีผังโครงสร้าง ดังนี้

แผนผังโครงสร้าง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

^{๕๑}ปธาน สุวรรณมงคล, การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๒๐๘ – ๒๑๐.



แผนภาพที่ ๒.๑๓ ผังโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ด้านการจัดเก็บภาษีรายได้^{๕๒}

จังหวัดเชียงใหม่มีการจัดเก็บเงินภาษีรายได้อยู่ในระดับ หนึ่งกว่าล้านต่อปี โดยจากสถิติการจัดเก็บภาษีเงินได้สรรพากรประจำปี พ.ศ.๒๕๕๙ ปรากฏว่าจังหวัดเชียงใหม่จัดเก็บภาษีรายได้จากพื้นที่ได้ถึงจำนวน ๑๐,๓๘๕ ล้านบาท ซึ่งรวมอยู่ในกลุ่มจังหวัดที่มีความสามารถในการจัดเก็บภาษีเงินได้มากกว่า หนึ่งล้านขึ้นไปโดยในกลุ่มที่มีเพียง ๑๔ จังหวัด โดยจังหวัดที่เก็บเงินภาษีรายได้ได้มากที่สุดคือ กรุงเทพมหานคร โดยจัดเก็บภาษีสรรพากรได้ถึง ๑,๑๓๙ ล้านล้านบาท และที่จัดเก็บได้น้อยลงมาในอันดับที่ ๑๔ คือ จังหวัดสระบุรี ส่วนจังหวัดเชียงใหม่อยู่ในอันดับที่ ๑๓

ด้านการศึกษา

จังหวัดเชียงใหม่มีสถาบันการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับอุดมศึกษา โดยมีจำนวนสถาบันการศึกษาทั้งสิ้น จำนวน ๑,๑๕๖ แห่ง ส่วนใหญ่เป็นสถาบันในขั้นพื้นฐาน จำนวน ๘๙๓ แห่ง สถาบันศึกษาเอกชน จำนวน ๑๔๐ แห่ง สถาบันอุดมศึกษาจำนวน ๑๒ แห่ง และโรงเรียนนานาชาติ จำนวน ๘ แห่ง

ด้านสาธารณสุข

^{๕๒}TerraBKK.com, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://terrabbk.com/news/190566> [๖ กันยายน ๒๕๖๐].

จังหวัดเชียงใหม่ มีสถานบริการด้านสาธารณสุขประเภทที่มีเตียงผู้ป่วยไว้ค้างคืน มีจำนวน ๔๘ แห่ง ในจำนวนนี้ เป็นสถานบริการสาธารณสุขแยกตามสังกัด ได้แก่ สังกัดกระทรวงสาธารณสุข จำนวน ๒๔ แห่ง สังกัดกระทรวงอื่นๆ จำนวน ๑๐ แห่ง และสังกัดเอกชน จำนวน ๑๔ แห่ง อีกทั้งจังหวัดยังมีสถานที่การศึกษาอุดมศึกษาที่ทำการเปิดสอนด้านการแพทย์หรือพยาบาล ที่สำคัญ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยพายัพ และวิทยาลัยบรมราชชนนี เป็นต้น

ด้านเศรษฐกิจ

จังหวัดเชียงใหม่ เป็นที่ตั้งของหน่วยงานระดับภาค ทั้งภาครัฐและเอกชนหลายแห่ง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยสำนักงานภาคเหนือ ศูนย์ส่งเสริมการส่งออกภาคเหนือ และศูนย์กลางค้า เศรษฐกิจ การค้า การลงทุนของภาคเหนือ โดยในปี พ.ศ.๒๕๓๘ จังหวัดเชียงใหม่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัด (GPP) โดยมีมูลค่าสูงถึง ๒๒๑,๒๑๖ คิดเป็นผลิตภัณฑ์มวลรวมของจังหวัดต่อหัวต่อ (GPP per capita) เท่ากับ ๑๒๘,๕๐๓^{๕๓} สาขาการผลิตที่สำคัญ อันดับ ๑ สาขาการเกษตรกรรม ร้อยละ ๑๔.๖ อันดับ ๒ สาขาบริการด้านสังหาริมทรัพย์ ร้อยละ ๑๔.๔ อันดับ ๓ สาขาการขนส่ง การขายปลีก ร้อยละ ๑๒.๑ อันดับ ๔ สาขาการศึกษา ร้อยละ ๑๑.๐ อันดับ ๕ สาขาตัวกลางทางการเงิน ร้อยละ ๑๑.๐ อันดับ ๖ สาขาบริหารราชการ ร้อยละ ๗.๙ อันดับ ๗ สาขาการก่อสร้าง ร้อยละ ๗.๖ อันดับ ๘ สาขาอุตสาหกรรม ร้อยละ ๖.๙ และสาขาอื่นๆ ร้อยละ ๑๔.๙^{๕๔}

ด้านการเกษตร

จังหวัดเชียงใหม่ ได้ชื่อว่าเป็นแหล่งผลิตพืชผลทางการเกษตร และพืชผักเมืองหนาวที่สำคัญของประเทศไทย จากข้อมูล พ.ศ.๒๕๕๖ / ๒๕๕๗ พบว่าเชียงใหม่ มีพื้นที่ถือครองทางการเกษตร ๑,๘๓๕,๔๒๕ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑๔.๖ ของพื้นที่จังหวัด โดยพืชเศรษฐกิจที่สำคัญของจังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ลำไย ผลผลิตรวม ๒๖๓,๒๘๗ ตัน ส้มผลผลิตรวม ๖๓,๑๔๒ ตัน ข้าว ผลผลิตรวม ๒๓๘,๓๗๙ ตัน กระเทียมผลผลิตรวม ๓๓,๖๘๐ ตัน หอมแดงผลผลิตรวม ๒๖,๒๐๔ ตัน ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีพืชผลไม้เมืองหนาวซึ่งดำเนินการโดยมูลนิธิโครงการหลวงและเกษตรบนพื้นที่สูงสามารถส่งออกและนารายได้เข้าจังหวัดอีกเป็นจำนวนมาก^{๕๕}

ด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

^{๕๓}สำนักงานสถิติแห่งชาติ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries15.html> [๒๙ ธันวาคม ๒๕๒๙].

^{๕๔}จังหวัดเชียงใหม่, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.chiangmai.go.th/stategy/str2/plan_full.pdf [๒๙ ธันวาคม ๒๕๒๙].

^{๕๕}สำนักงานสถิติการเกษตรของไทย กรมส่งเสริมการเกษตร, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.agriinfo.doe.go.th/year58/general/land/land56.pdf> [๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๙].

จังหวัดเชียงใหม่เป็นแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญของประเทศ นอกจากมีระบบนิเวศที่หลากหลายแล้ว ยังมีแหล่งธรรมชาติที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ กล่าวคือ เป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพที่มีคุณค่ามีประโยชน์ทั้งทางวิชาการ นันทนาการ และเศรษฐกิจของชุมชน โดยจำนวนป่าไม้ของจังหวัดเชียงใหม่ทั้งหมด (ตามกฎหมาย) มีจำนวน ๑๑,๖๙๔,๑๓๓ ไร่ แบ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ๒๕ ป่า อุทยานแห่งชาติ ๑๓ แห่ง โดยมีอุทยานแห่งชาติที่มีชื่อเสียง เช่น อุทยานแห่งชาติดอยอินทนนท์ อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ-ปุย อุทยานแห่งชาติดอยเชียงดาว อีกทั้งมีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าจำนวน ๔ แห่ง เขตห้ามล่าสัตว์ป่าอีก ๑ แห่ง ส่วนลำน้ำที่สำคัญของจังหวัดเชียงใหม่ มี ๘ สาย ได้แก่ แม่น้ำแม่ปิง แม่น้ำฝาง แม่น้ำแม่แตง แม่น้ำแม่จัด แม่น้ำแม่กวงแม่น้ำแม่แจ่ม แม่น้ำแม่ขาน และแม่น้ำแม่ตื่น ซึ่งแม่น้ำแต่ละสายจะไหลไปรวมกันเป็นสายเดียวในช่วงตอนใต้รวมกันเป็นแม่น้ำปิงไหลสู่แม่น้ำเจ้าพระยาต่อไป ด้านทรัพยากรธรรมิมีแร่ธาตุที่สำคัญ ๘ ชนิด อันได้แก่ ถ่านหิน เฟลด์สปาร์ แมงกานีส ซีลีท์ ดีบุก ดินขาว ฟลูออไรด์ และแร่หิน นอกจากนี้ยังมีแหล่งทรัพยากรธรรมิที่สำคัญ เช่น แหล่งปิโตรเลียม อำเภอฟาง ส่วนสภาพธรรมิวิทยาที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวได้แก่ บ่อน้ำพุร้อนอำเภอสันกำแพง โป่งเดือด อำเภอแม่แตง บ่อน้ำแร่ธรรมิชาติอำเภอแม่ริม เป็นต้น

ด้านคมนาคม

จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองหลักของภาคเหนือ และเป็นศูนย์กลางการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การคมนาคมจึงมีเส้นทางหลักทั้งงานรถยนต์ รถไฟและท่าอากาศยาน มีทางหลวงแผ่นดินทางหลวงจังหวัด และเส้นทางมาตรฐานหลายสายทำให้การเดินทางติดต่อภายในจังหวัด การเดินทางสู่จังหวัดใกล้เคียงและกรุงเทพฯเป็นไปด้วยความสะดวก โดยการเดินทางจากกรุงเทพฯมายังจังหวัดเชียงใหม่ ใช้เส้นทางทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑ และในจังหวัดเชียงใหม่เองก็มีสถานีขนส่งผู้โดยสาร จำนวน ๓ แห่ง คือ สถานีขนส่งเชียงใหม่ อาเขต ๑ , อาเขต ๒ และสถานีขนส่งช้างเผือก ออกจากนั้นมีควรระหว่างอำเภอยู่บริเวณใกล้ตลาดสดและบริเวณถนนสายสำคัญ การคมนาคมทางอากาศ จังหวัดเชียงใหม่มีสนามบินนานาชาติที่มีความพร้อมในการพัฒนาสู่การเป็นศูนย์กลางการบินนานาชาติ และพัฒนาสู่การเป็นศูนย์กลางการบินนานาชาติของภูมิภาค (Aviation Hub) ที่มีขนาดใหญ่เป็นอันดับ ๓ ของประเทศรองจากสุวรรณภูมิ และสนามบินดอนเมืองตามลำดับ โดยมีความหนาแน่นของผู้ใช้บริการเป็นอันดับ ๔ ของประเทศรองจากสนามบินสุวรรณภูมิ สนามบินดอนเมือง และสนามบินภูเก็ต ตามลำดับ โดยมีเที่ยวบินไป-กลับวันละหลายเที่ยวบิน ทั้งสายการบินภายในประเทศสัปดาห์ละ ๔๐๑ เที่ยวบิน และสารการบินระหว่างประเทศสัปดาห์ละ ๗๖ เที่ยวบิน เช่น จีน เกาหลีใต้ ลาว เมียนมาร์ ไต้หวัน มาเลเซีย สิงคโปร์ ฮองกง มาเก๊า เป็นต้น ทางรถไฟ ปัจจุบันมีรถไฟสายกรุงเทพ-เชียงใหม่ รวมวันละ ๑๔ ขบวน (ไป ๗ กลับ ๗) และในอนาคตกำลังมีการจัดทำโครงการรถไฟความเร็วสูง หรือไฮสปีด ระหว่างกรุงเทพมหานคร - เชียงใหม่

ด้านการท่องเที่ยว

จังหวัดเชียงใหม่มีศักยภาพโดดเด่นด้านการท่องเที่ยวและบริการระดับสากล โดยในด้านการท่องเที่ยวที่จังหวัดเชียงใหม่มีทรัพยากรทางการท่องเที่ยวที่หลากหลาย ทั้งทางด้านโบราณสถาน ศิลปวัฒนธรรมที่เป็นอัตลักษณ์ และแหล่งท่องเที่ยวธรรมชาติที่สวยงามมีวิถีชีวิต ประเพณีเฉพาะของชาวล้านนา มีรูปแบบการท่องเที่ยวที่หลากหลาย มีร้านอาหาร โรงแรม บูติค รีสอร์ท และโฮมสเตย์ที่มีชื่อเสียงจำนวนมาก จึงเป็นจุดดึงดูดนักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ จนทำให้เชียงใหม่เป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญระดับโลก โดยในปี ๒๕๕๔ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา^{๕๖}

พบว่าในปี ๒๕๕๘ มีนักท่องเที่ยวเดินทางมาเชียงใหม่จำนวน ๙,๒๘๖,๓๐๗ คน เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๕๗จำนวน ๖๒๐,๘๐๕ คน (ร้อยละ ๗.๑๖) แยกเป็นชาวไทยจำนวน ๖,๔๕๑,๒๘๓ คน ชาวต่างประเทศจำนวน ๒,๘๓๕,๐๒๔ คน โดยทำให้จังหวัดเชียงใหม่มีรายได้จากการท่องเที่ยวถึงจำนวน ๘๒,๕๗๐ ล้านบาท นอกจากนี้ ความโดดเด่นในด้านการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ยังได้รับการยกย่องและมีชื่อเสียงในระดับสากล นอกจากนี้ ในการสำรวจของ World Best Award – Top 10 Cities จากผู้อ่าน Travel and Leisure นิตยสารการท่องเที่ยวของสหรัฐอเมริกา ในปี ๒๕๕๕ ผลปรากฏว่าจังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองท่องเที่ยวที่ดีที่สุดในโลกเป็นอันดับ ๒ และดีที่สุดในเอเชียเป็นอันดับ ๑ โดยมีคะแนนสูงสุดนำเมืองท่องเที่ยวอื่นๆ อย่างเกียวโต บาเซิล และ โรม ขณะที่กรุงเทพฯ เป็นเมืองที่น่าท่องเที่ยวอยู่ในอันดับที่ ๑๔ และมีแนวโน้มว่าจะได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งชาวไทยและต่างประเทศ สำหรับชาวต่างประเทศที่เดินทางมาท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่เป็นอันดับต้นๆ คือ จีน มาเลเซีย ญี่ปุ่น และรัสเซีย

๒.๕ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัย การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ผู้วิจัยได้กำหนดขอบข่ายการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย ถึงการกำหนดรูปแบบมหานครของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

๒.๕.๑ งานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น

รักษา สุตเส้นผม ได้วิจัยเรื่อง “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง” ผลการวิจัย พบว่า

๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยโดยรวมอยู่ในระดับเห็นด้วยมาก เมื่อพิจารณาโดยเรียงตามค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย พบว่า ด้านที่มี

^{๕๖} สำนักงานการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :<http://cm-ots.com/download/view/1472022471.html> [๒๙ ธันวาคม ๒๕๖๙].

ค่าเฉลี่ยสูงที่สุด ได้แก่ (๑) ด้านกฎหมาย อยู่ในลำดับมาก รองลงมาได้แก่ (๒) นโยบายและการเมือง (๓) ด้านบุคลากรและสำนักงานอุปกรณ์ เครื่องมือ อยู่ในระดับปานกลาง และด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำที่สุดคือ (๔) ด้านงบประมาณ อยู่ในลำดับปานกลาง ตามลำดับ เพราะการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จะสำเร็จลุล่วงได้นั้นจำเป็นต้องมีองค์ประกอบเกี่ยวข้องของหลายองค์ประกอบ เช่น องค์ประกอบด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ องค์ประกอบด้านการเมืองและนโยบายของรัฐ องค์ประกอบในด้านงบประมาณและการเงินการคลัง และ ด้านบุคคล พื้นที่และเครื่องมือต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒) หลักพุทธธรรมและหลักทฤษฎีเกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า หลักการบริหารนิยธรรม มาใช้กับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลักธรรมที่นำมาใช้ให้เกิดความเจริญทั้งส่วนตนและส่วนรวม การเคารพกฎกติกาของส่วนรวมซึ่งเป็นธรรมที่ใช้ในการปกครอง ป้องกันไม่ให้เกิดความเสื่อมในหมู่คณะ เป็นหลักธรรมที่ใช้สำหรับผู้นำ ผู้บริหารบ้านเมือง รวมทั้งสามารถนำมาใช้กับการบริหารงานในส่วนท้องถิ่นได้ หากนำหลักธรรมดังกล่าวมาใช้ก็จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความสำเร็จในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

๓) ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง นอกจากกฎหมายและนโยบาย และงบประมาณแล้วยังพบว่า ปัจจัยด้านกฎระเบียบกฎเกณฑ์ ในการกระจายอำนาจจะส่งผลดี ถ้าผู้บริหารและผู้ปฏิบัติมีจิตสำนึกที่ดี แต่โดยทั่วไปส่วนมากการออกกฎต่างๆ มาจากด้านบนที่กำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ ตลอดจนการให้การศึกษ ปัจจุบันในด้านนี้ การให้การศึกษาก็เพื่อให้เข้าใจในสิทธิและหน้าที่ กฎหมาย กฎระเบียบและผลประโยชน์เพื่อลดการขายสิทธิ ขายเสียงและลดการใช้อำนาจเกิดขอบเขตและการใช้วาตะครอบงำกฎ^{๕๗}

เบญญาภา วงษ์แหวน ได้วิจัยเรื่อง “ความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจตามแนวทางจังหวัดจัดการตนเอง: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่” ผลของการวิจัยพบว่า โครงสร้างจังหวัดจัดการตนเองเป็นโครงสร้างที่สามารถบูรณาการให้ ท้องถิ่นได้รับความสมดุลเชิงอำนาจได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้ ๑) สภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่ออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ๒) ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของ

^{๕๗}รักษา สุดแสนผม, “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗).

ประชาชน ทำหน้าที่บริหารจัดการดูแลกิจการต่างๆของท้องถิ่น^๓) ผู้บริหารจากส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของท้องถิ่น ๔) สภาพลเมืองซึ่งเป็นภาคประสังคม ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ อาทิ ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านการพัฒนาชีวิตเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิของผู้บริโภค ด้านการสาธารณสุข การศึกษา หรือศิลปวัฒนธรรม ประเพณี ตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ตัวแทนกลุ่มอาชีพต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีอำนาจหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อทิศทางนโยบาย และเป็นที่ปรึกษาของสภาท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาท้องถิ่น

สำหรับด้านการคลังท้องถิ่น ผู้วิจัยพบว่า มีหลักการสำคัญ ๓ ประการที่ควรคำนึงถึง คือ (๑) ต้องจัดสัดส่วนรายได้ให้เพียงพอกับภารกิจของท้องถิ่น และต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและเพียงพอ (๒) ให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการรายได้ของตนเองโดยตรง เพื่อให้

ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารท้องถิ่น (๓) ระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น ควรต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องของรายได้และรายจ่ายท้องถิ่นเป็นสำคัญ^{๕๘}

ศักดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ ได้วิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน” ผลของการวิจัยสรุปได้ว่า ภาครัฐและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความจริงจังและจริงจังต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร มีการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจและอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้เท่านั้น ในขณะที่งบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงยังไม่มี การถ่ายโอน ทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอนให้ส่วนในด้านผู้ปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังไม่มี ความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจน หรือมีการอาศัยช่องว่างของระเบียบกฎหมายในการยืดเวลาการถ่ายโอนภารกิจออกไป ผลของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ยังไม่เห็นผลมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมีงานทำตามที่ต้องการ การลดรายจ่าย การลดการกู้หนี้ยืมสิน และการมีเงินออม สำหรับด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ส่วนมากยังไม่มียุทธศาสตร์ในการเข้าร่วมเสนอปัญหาหรือความคิดเห็น การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนา การเข้าร่วมกิจกรรมการพัฒนา การแก้ไขปัญหาชุมชน การประเมินผลการพัฒนา และการปรับปรุงการดำเนินการจากกรณีดังกล่าว อาจจะทำให้เกิดผลเสียหลายเป็นอย่างมากต่อประสิทธิภาพของการปกครองท้องถิ่น^{๕๙}

^{๕๘} เบบูญญา วังแหวน, “ความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจตามแนวทางจังหวัดจัดการตนเอง: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่”, *วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๘).

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย” ได้รายงานการวิจัยผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอเป็นโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น

๑) ข้อเสนอเชิงนโยบายที่คณะนักวิจัยนำเสนออยู่นั้นอยู่ในเชิงรูปแบบ แต่ในบริบทของประเทศไทยที่เป็นการเมืองในระบบอุปถัมภ์ สิ่งที่จะต้องเน้นคือต้องทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจความสำนึกในฐานะพลเมืองให้ได้ ซึ่งกลไกเหล่านี้ที่นักวิจัยต้องเสนอในรายละเอียดเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติได้ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในช่องทางการเข้าไปมีส่วนร่วมตามกฎหมายซึ่งระบุไว้ อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ และต้องแยกระหว่างการมีส่วนร่วมกับความร่วมมือให้ชัดเจน เพราะการมีส่วนร่วมเกิดจากการกำเนิดในสิ่งที่ตนเองคิด ตนเองกระทำ ตัดสินใจเพื่อบอกท้องถิ่นว่าท้องถิ่นต้องทำอะไร อย่างไร โดยส่วนใหญ่ ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันกับนักวิจัยและผู้อภิปราย

๒) การพัฒนาทางการศึกษาแก่ประชาชน เพื่อยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยสร้างความเข้มแข็งในภาคประชาชน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอโยบายให้ประชาชน/ตัวแทน มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาพื้นที่และจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ อปท. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อปท. ตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ท้องถิ่นควรมีจิตสำนึกเองบ้างว่า บางกระบวนการที่กฎหมายมิได้กำหนด แต่อะไรที่จะทำให้เกิดประโยชน์ ได้ข้อมูล ข้อเท็จจริงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของโครงการ เจ้าของ อปท.

๓) การจัดการบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน/ประชาชน

๔) การมีส่วนร่วมเกิดจากจิตสำนึกรับผิดชอบ ไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ การสร้างความรู้) และไม่จำเป็นต้องอยู่ในระบบอย่างเดียว มีแนวทางดังนี้ บรรจุลงในตำราเรียน ทั้งหลักสูตรประถม อุดมศึกษา ให้สอดแทรกในการศึกษาอบรมทุกหลักสูตร สร้างบุคลากรทำหน้าที่ในการถ่ายทอด กำหนดเกณฑ์ตรวจสอบประเมินผล ควรส่งเสริมให้ภาคประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบบทบาทของตนในการมีส่วนร่วมจากกฎหมายต่างๆ ของแต่ละหน่วยงานที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น โดยหน่วยงานภูมิภาคต้องมีการบูรณาการด้วยกัน

^{๕๕} ศักดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ, “การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน”, วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙).

๕) ต้องเน้นเรื่องการประชาสัมพันธ์จากส่วนกลางโดยการกระทำพร้อมกันทั่วประเทศ โดยอาศัยแบบ กกต.ในการประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งทั่วไปพร้อมกันทั่วประเทศ^{๖๐}

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ ได้วิจัยเรื่อง “วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย” ซึ่งดำเนินการวิจัยโดยคณะนักวิจัยจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยต่างๆ ในส่วนภูมิภาค โดนดำเนินการในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๖ – ๒๕๕๗ ซึ่งผลการศึกษาวิจัยพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีการริเริ่มพัฒนาวิธีการจัดบริการสาธารณะแบบใหม่มาโดยลำดับ และเมื่อรัฐบาลเริ่มกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างเป็นรูปธรรม นับตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๔ เป็นต้นมา ก็นำไปสู่การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นใหม่ๆ และนำไปสู่การเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด^{๖๑}

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ภาครัฐและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จะต้องมีความจริงใจต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันจะนำไปสู่การก่อให้เกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นใหม่ๆ อีกมากมาย โดยจะต้องมีการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งงบประมาณและบุคลากรที่มี

ความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริง เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่สามารถดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้ และที่สำคัญการดำเนินการในภารกิจการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอนโยบาย วิเคราะห์ปัญหาพื้นที่ ร่วมสร้างกฎระเบียบท้องถิ่น จัดทำแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกในการเป็นเจ้าของโครงการและแผนงานของท้องถิ่น อย่างแท้จริง

ตารางที่ ๒.๙ งานวิจัยเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น

นักวิจัย	ผลการวิจัย
----------	------------

^{๖๐}สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “การศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย”, รายงานการวิจัย, (สถาบันการวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๓.

^{๖๑}จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, “วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย”, รายงานการวิจัย, (โครงการวิจัยสถาบันวิจัยใหม่ท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๗), หน้า ๒๑

<p>รักษา สุตเส้นผม (๒๕๕๗)</p>	<p>ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย นอกจากกฎหมาย นโยบายของรัฐ และงบประมาณแล้ว ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติต้องมีจิตสำนึกที่ดี กำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ ตลอกจนการให้การศึกษา เพื่อลดการขายเสียงและลดการใช้อำนาจเกิดขอบเขตและการใช้วาทะครอบงำภักดิ์</p>
<p>เบญญาภา วงษ์แหวน (๒๕๕๘)</p>	<p>“ความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจตามแนวทางจังหวัดจัดการตนเอง: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่” พบว่า โครงสร้างจังหวัดจัดการตนเองเป็นโครงสร้างที่สามารถบูรณาการให้ ท้องถิ่นได้รับความสมดุลเชิงอำนาจได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้ ๑) สภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่ออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น๒) ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่บริหารจัดการดูแลกิจการต่างๆของท้องถิ่น๓) ผู้บริหารจากส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงาน ของท้องถิ่น ๔) สภาพลเมืองซึ่งเป็นภาคประสังคม ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ อาทิ ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านการพัฒนาชีวิตเด็ก เยาวชนด้านการคลังท้องถิ่น ผู้วิจัยพบว่า มีหลักการสำคัญ ๓ ประการที่ควรคำนึงถึง คือ (๑) ต้องจัดสัดส่วนรายได้ให้เพียงพอกับการกิจของท้องถิ่น และต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและเพียงพอ (๒) ให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการรายได้ของตนเองโดยตรง เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารท้องถิ่น (๓) ระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น ควรต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องของรายได้และรายจ่ายท้องถิ่น เป็นสำคัญ</p>

ตารางที่ ๒.๙ งานวิจัยเกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น (ต่อ)

นักวิจัย	ผลการวิจัย
ศักดาพิณีจ ณรงค์ชาติโสภณ,	“การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง

(๒๕๔๙)	<p>ส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน” พบว่า</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. ภาครัฐและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความจริงจังและจริงจังต่อการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร ๒. การถ่ายโอนเฉพาะภารกิจและอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้เท่านั้น ในขณะที่งบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงยังไม่มีถ่ายโอน ๓. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังไม่มีความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจน หรือมีการอาศัยช่องว่างของระเบียบกฎหมายในการยืดเวลาการถ่ายโอนภารกิจออกไป
<p>สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (๒๕๕๒)</p>	<p>“การศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย” พบว่า</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจในช่องทางการเข้าไปมีส่วนร่วมตามกฎหมายซึ่งระบุไว้ อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ๒. พัฒนาทางด้านการศึกษาแก่ประชาชนเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอแนะนโยบายให้ประชาชน/ตัวแทน มีส่วนร่วมในการวิเคราะห์ปัญหาพื้นที่และจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของ อปท. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อปท.๓. การจัดการบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน/ประชาชน ๔. ให้สอดแทรกในการศึกษาอบรมทุกหลักสูตร สร้างบุคลากรทำหน้าที่ในการถ่ายทอดเพื่อการมีส่วนร่วมเกิดจากจิตสำนึกที่รับผิดชอบ ๕. ต้องเน้นเรื่อง การประชาสัมพันธ์จากส่วนกลางโดยการกระทำพร้อมกันทั่วประเทศ
<p>จรัส สุวรรณมาลา และคณะ (๒๕๔๗)</p>	<p>วิจัยเรื่องวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีการริเริ่มพัฒนาวิธีการจัดบริการสาธารณะแบบใหม่มาโดยลำดับ และเมื่อรัฐบาลเริ่มกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๔ เป็นต้นมา ก็ได้นำไปสู่การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นใหม่ๆ อย่างแพร่หลายและรวดเร็ว นวัตกรรมที่เริ่มจากท้องถิ่นได้รับการถ่ายทอดไปสู่ท้องถิ่นอื่นๆและนำไปสู่การเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ</p>

๒.๕.๒ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

ภาส ภาสสิทธิ์ ได้วิจัยเรื่อง “การบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผลการวิจัยพบว่า

๑) สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใส ด้านการนำหลักนิติธรรมมาปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน ประกอบด้วย ๓ ประเด็นสำคัญ คือ (๑) กฎเกณฑ์ (๒) ระเบียบ (๓) กฎหมาย ในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร ด้านการนำการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน ประกอบด้วย ๓ ประเด็น คือ (๑) ร่วมคิด (๒) ร่วมทำ (๓) ร่วมตรวจสอบ ในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร ด้านการนำความรับผิดชอบมาปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน ประกอบด้วย ๓ ประเด็นสำคัญ คือ (๑) ความรับผิดชอบต่อตนเอง (๒) ความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น (๓) ความรับผิดชอบต่อสังคม ในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร

๒) ด้านการนำหลัก หิริโอตตปปะ กับหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน คือ ๑) ความละเอียดต่อการกระทำสิ่งผิด ๒) ความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด ในการนำหลักธรรมมาใช้เพื่อให้เกิดแนวทางอันดีงามในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร และในด้านการนำหลักพุทธธรรมบูรณาการกับหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติ เพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานตามหลักพุทธธรรม มีหลักพุทธธรรมที่มีความเหมาะสมและครอบคลุมในการนำมาบริหารทั้งในระดับบุคคล ด้วยการนำหลักโลกบาลธรรมอันเป็นหลักธรรมที่เป็นเครื่องเตือนตนเองให้คิดดี ปฏิบัติดี และการนำหลักอภิธานิยธรรม ๗ ประการ เป็นการนำหลักธรรมในการทำงานร่วมกันด้วยความสามัคคีเคารพให้เกียรติซึ่งกันและกัน และเมื่อมีการนำมาบูรณาการกับธรรมาภิบาล ด้วยหลักนิติธรรม หลักการมีส่วนร่วม และหลักความรับผิดชอบต่อส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) การบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนำหลักพุทธธรรมบูรณาการร่วมกับหลักธรรมาภิบาลทำให้ได้รูปแบบในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ รูปแบบ ประกอบด้วย รูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนิติธรรม ด้านการมีส่วนร่วม ในด้านความรับผิดชอบต่อส่วนท้องถิ่น รูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในงานบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านนิติธรรม ในด้านการมีส่วนร่วม ในด้านความ

รับผิดชอบ และรูปแบบการบูรณาการหลักพุทธธรรมเพื่อความโปร่งใสในงานด้านการสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านนิติธรรม ในด้านการมีส่วนร่วม ในด้านความรับผิดชอบต่อ โดยนำรูปแบบ

การบูรณาการหลักพุทธธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร การบริการ และงานสนับสนุนเพื่อความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การบูรณาการครบถ้วนและมีความเหมาะสมในการนำไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร เพื่อพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป^{๒๒}

โกวิท วงศ์สุวรรณ ได้วิจัยเรื่อง การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำการศึกษาการกำกับดูแลลักษณะ ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะการกำกับดูแลทางกฎหมาย ในเรื่องการกำกับดูแลเหนือองค์กรและตัวบุคคลนั้น ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยอย่างมากกับการกำกับดูแลองค์กรและตัวบุคคล และการสั่งพักราชการผู้บริหารที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน และให้องค์กรอิสระเช่น ป.ป.ช.และ สตง. เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบ อปท.ให้มากขึ้นในเรื่องการกำกับดูแลเหนือการกระทำ ประชากรที่ทำการศึกษารายใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการกำกับดูแลเหนือการกระทำของ อปท.ตามที่กฎหมายระบุไว้ ในเรื่องการกำกับดูแลในเรื่องการเงินและการคลังท้องถิ่น ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยอย่างมากที่จะให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำกับดูแลด้านการเงินและการคลังอย่างใกล้ชิด ควรลงโทษผู้ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างจริงจัง

สำหรับลักษณะการกำกับดูแลโดยประชาชนนั้น ประชาชนเห็นด้วยอย่างมากเกี่ยวกับรูปแบบการกำกับดูแลโดยประชาชน ในประเด็นดังนี้ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลให้มากขึ้น การกำหนดแนวทางความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนในการกำกับดูแล อปท. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร ลักษณะการดูแลโดยคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานกลาง ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยอย่างมากกับการกำกับดูแลในลักษณะ

^{๒๒} ภาส ภาสสัตธา, “การบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสนศึกษบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๘).

นี้ส่วนลักษณะการกำกับดูแลโดยแผนงานนั้นประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยในเรื่องรูปแบบการกำกับโดยระบบแผนงาน ด้วยการประเมินแผนงาน การใช้หลักการบริหารการปกครองที่ดี^{๖๓}

โกวิท พวงงามและคณะ ได้วิจัยเรื่อง “การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประจำปี ๒๕๕๐ ผลการวิจัยพบว่า การวิจัยการประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามโครงการรางวัลพระปกเกล้า ประจำปี ๒๕๕๐ นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาประเมินผลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในรอบปีที่ผ่านมา ซึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติงานในรอบปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง โดยแสดงให้เห็นถึงแนวทางและวิธีการทำงานอย่างโปร่งใส และประชาชนมีส่วนร่วมทั้งในรูปแบบของการบริการงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งกระบวนการบริหารต้องแสดงให้เห็นจุดเด่นด้านการมีส่วนร่วมและความโปร่งใส โดยมีกรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ การประเมินความพึงพอใจของประชาชน โดยใช้แบบสอบถาม คณะผู้วิจัยเสนอว่า ควรมีกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหลากหลายกลุ่มครอบคลุม ซึ่งในการประเมินครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ปรับเปลี่ยนกลุ่มตัวอย่างให้หลากหลายมากขึ้น ตั้งแต่ระดับตัวแทนครัวเรือนและระดับตัวแทนกลุ่มอาชีพ คณะกรรมการชุมชนตัวแทนส่วนราชการ ภาคเอกชนและกลุ่มองค์กรชุมชน และที่สำคัญไม่ควรให้ อปท.มีส่วนรับรู้หรือทราบแต่อย่างใด ควรที่เป็นเรื่องส่วนตัวแทนครัวเรือนและกลุ่มองค์กรกับคณะผู้วิจัยที่จะได้รับฟังการสะท้อนความพึงพอใจต่อ อปท.และการสนทนากลุ่ม ควรเปิดโอกาสให้ทั้งภาคราชการ ภาคเอกชนและภาคประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน ได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ๑) การมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนา ทั้งแผนพัฒนา ๓ ปี และแผนพัฒนาประจำปี โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการคิดและกำหนดจัดทำแผน โดยร่วมเสนอปัญหาความต้องการและร่วมเสนอโครงการ/กิจกรรม เพื่อการพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคม มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแผนพัฒนาในภาพรวม ร่วมกำหนดทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๒) ด้านความโปร่งใส เน้นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหา

^{๖๓}โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, “การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๔๗), หน้า ๕.

วิธีการทำงานที่มีความโปร่งใสโดยมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างมากเพื่อประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๖๔}

วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้วิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล” พบว่า ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยตอบคำถามต่างๆของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Fiscal Capacity Analysis) เป็นเครื่องมือการบริหารประการหนึ่งที่ใช้ในการประเมินถึงศักยภาพในการจัดหารายได้ (Revenue-Raising Capacity : RRC) เปรียบเทียบกับความจำเป็นในด้านรายจ่าย (Expenditure needs : EN) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิเคราะห์ขีดความสามารถทางการคลังจึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงระดับความพอเพียงของทรัพยากรทางการคลังของท้องถิ่นเมื่อเปรียบเทียบกับความจำเป็นในด้านรายจ่ายในช่วงเวลาหนึ่งๆ ทั้งนี้เราสามารถนำผลการวิเคราะห์ดังกล่าวไปใช้ในการกำหนดนโยบายการคลังท้องถิ่นหลายประการ ตัวอย่างเช่น การบริหารการจัดเก็บภาษีอากร การวางแผนพัฒนารายได้ การวางแผนการใช้จ่ายหรือการลงทุน เป็นต้น สามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารงานท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความยั่งยืน ทางการเงินในการดำเนินงานและสามารถใช้ในการกำหนดนโยบายการให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (InterGovernmental Fiscal TranFer Policy)^{๖๕}

ดิเรก ถึงฝั่ง ได้วิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) เพื่อพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของจังหวัดในประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด แบบบูรณาการ รูปแบบใหม่และแบบเดิม พบว่า การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการรูปแบบใหม่ เริ่มจากการกำหนดยุทธศาสตร์ ด้วยการทำ SWOT กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ โดยระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน การแปลงยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติ แนวทางการแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ นั้น ควรใช้แบบของการบริหารโครงการมาเป็นแม่แบบในการดำเนินการ การวัดผลและการประเมินผลงาน มีเอกภาพในการบริหารจัดการ มีอำนาจในการบริหารงบประมาณ และให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการทำงานโดยมีกระบวนการจัดทำ

^{๖๔}โกวิทย์ พวงงามและคณะ, “การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความเป็นเลิศด้านความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ประจำปี ๒๕๕๐”, *รายงานวิจัย*, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐), หน้า ๖ – ๒๕.

^{๖๕}วีระศักดิ์ เครือเทพ, “การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล (Measuring Municipal Fiscal Health in Thailand)”, *รายงานวิจัย*, (คณะรัฐศาสตร์: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑), หน้า ๔-๕.

ยุทธศาสตร์ของจังหวัด มีระบบที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ จัดทำแผนงานโครงการมีการบูรณาการระหว่างแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัดกับแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกับยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัดโดยมีความร่วมมือกับกลุ่มจังหวัดอื่นๆ ที่อยู่นอกกลุ่มจังหวัด มีคณะกรรมการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ (กบจ.) และมีแนวทางในการพัฒนายุทธศาสตร์จังหวัดให้สะท้อนถึงความต้องการของพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และต้องมีความสามารถด้านการบริหารจัดการ (Chief Executive Officer) มีวุฒิภาวะทางอารมณ์ (Chief Emotional Officer) และมีจิตใจที่ร่าเริงมองโลกในแง่ดี ผู้ที่ทำงานด้วยความสุข (Chief Entertainment Officer) มีความรู้ ความสามารถ มีวิสัยทัศน์ ยอมรับความเปลี่ยนแปลง มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี มีความสามารถในการประสานงานให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วม ในการดำเนินงานมีการวิจัยและติดตามประเมินผลงานอย่างต่อเนื่อง มีการจัดระบบฐานข้อมูลของจังหวัดทุกด้านอย่างครบถ้วนและทันสมัยอยู่เสมอ มีการกระจายอำนาจให้กับบุคคล/หน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบอย่างแท้จริง และมีการบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้^{๖๖}

บุญแสง ชีระภากร ได้วิจัยเรื่อง “ภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มีวัตถุประสงค์เพื่อ ๑) ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๓ ประเภท คือ นายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล ๒) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างประเภทภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่น และการบริหารงานในมิติต่างๆ ผลการวิจัยพบว่า

๑) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท มีรูปแบบภาวะผู้นำแบบชั้นนำมากที่สุด รองลงมาคือ แบบปล่อยวาง แบบมีส่วนร่วม และแบบส่งเสริม ตามลำดับ โดยนายกองจัดการบริหารส่วนจังหวัดมีภาวะผู้นำแบบชั้นนำมากที่สุด รองลงมา คือ นายกเทศมนตรี และนายกองจัดการบริหารส่วนตำบล

๒) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกช่วงอายุ ทั้งเพศหญิงและเพศชายในทุกระดับการศึกษาคือ และประสบการณ์ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบภาวะผู้นำแบบชั้นนำมากที่สุด รองลงมา คือ แบบปล่อยวาง และแบบมีส่วนร่วม และยังมีประสบการณ์การทำงานมากขึ้น การตอบสนองความต้องการของประชาชนยิ่งลดลง

^{๖๖}ดิเรก ถึงฝั่ง, “ยุทธศาสตร์การบริหารงานของผู้อำนวยการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) เพื่อศักยภาพการแข่งขันของจังหวัดในประเทศไทย”, *วิทยานิพนธ์การจัดการศึกษาระดับปริญญาโท*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙).

๓) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ บริหารโดยคำนึงถึงมิติประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคม ซื่อสัตย์ เป็นธรรม โปร่งใส และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน แต่ในมิติความมีจริยธรรมและเคารพกฎหมาย และตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคำนึงน้อยกว่ามิติอื่น

๔) เมื่อควบคุมตัวแปรระยะเวลาที่เคยทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อน ประเภทผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ กับการบริหารในสามมิติ คือ มิติความรับผิดชอบต่อสังคม การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และความซื่อสัตย์เป็นธรรม โปร่งใส ส่วนรูปแบบภาวะผู้นำของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานใน สามมิติ คือ การคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคม และการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แต่ตัวแปรทั้งสองไม่มีอิทธิพลร่วมกันต่อการบริหารงาน^{๖๗}

พิรัชย์ ศรีราม ได้ทำวิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน” พบว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ตามหลักธรรมมาภิบาล ๖ ด้าน และหลักทศพิธราชธรรม ๑๐ ด้าน พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานอยู่ในระดับที่ดีมาก ซึ่งเป็นหลักการบริหารงานและหลักพุทธธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่ PIRAT MODET ดังนี้

(๑) Participation การมีส่วนร่วมของบุคลากรเทศบาลรัฐประชาชน ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุนบุคลากรเทศบาลและประชาชนต้องมีธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล การบริหารงานที่ยึดมั่นในหลักการ ยึดมั่นในหลักคุณธรรม และการเสียสละ เพื่อให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมาย

(๒) Importance ความสำคัญกับวัฒนธรรมองค์กร ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุน บุคลากรเทศบาลและประชาชน วัฒนธรรมขององค์กรเป็นหัวใจสำคัญในการให้การบริการสาธารณะเพราะเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ความคาดหวังและความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ การประเมินความพึงพอใจมีความสำคัญสูงมากต่อการบริการ และต้องยึดมั่นในหลักการ ยึดมั่นในหลักคุณธรรม และการเสียสละในการบริหารงานที่มีความสำคัญต่อวัฒนธรรมองค์กรเป็นอย่างมาก

^{๖๗} บุญแสง ชีระภากร, “ภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒).

(๓) Responsibility ความรับผิดชอบร่วมกันกับระบบการบริหาร ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุน บุคลากรเทศบาลและประชาชน เพราะเทศบาลเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องดำเนินงานโดยรับผิดชอบต่อหลักกฎหมาย และประชาชนในชุมชน ท้องถิ่น ยึดมั่นในหลักการ ยึดมั่นในคุณธรรม และการเสียสละ รับผิดชอบต่อระบบการบริหารร่วมกัน ระหว่างประชาชนกับบุคลากรเทศบาล

(๔) Authority ปฏิบัติหน้าที่ตามยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการบริการ และการ สนับสนุน บุคลากรเทศบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกรอบยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่ของ ฝ่ายบริหารของเทศบาลปฏิบัติตามนโยบายภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนามาภิบาลเป็น ตัวกำหนดเป้าหมายและทิศทางขององค์กรให้ชัดเจน ^{๖๘}

สรุปได้ว่า การบริหารการปกครองท้องถิ่นนั้น จะต้องให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน การกำกับดูแลท้องถิ่น แม้จะมีตัวบทกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานราชการส่วนกลางและราชการ ส่วนภูมิภาคอยู่แล้วก็ตาม เพราะนอกจากนั้นยังมีหน่วยงานองค์กรอิสระ เช่น ป.ป.ช.และ สตง. ยังมี บทบาทในการตรวจสอบกำกับดูแลท้องถิ่นอีกส่วนหนึ่งแล้วก็ตาม ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นควรนำ หลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติเพื่อสร้างความความโปร่งใสในการบริหารงาน ด้วยการร่วมกันคิด ร่วมกัน ทำ และร่วมกันตรวจสอบ เพื่อนำมาซึ่งความรับผิดชอบต่อตนเอง ความรับผิดชอบต่อชุมชน และ ความรับผิดชอบต่อสังคม โดยผู้บริหารท้องถิ่นจะต้อง มียุทธศาสตร์การบริหารงานแบบบูรณาการ เช่นเดียวกับผู้ว่า (CEO) สามารถวิเคราะห์ขีดความสามารถทางการเงินการคลังของท้องถิ่น การบริหารการจัดเก็บภาษี และการวางแผนพัฒนารายได้ เพื่อนำไปกำหนดนโยบายแผนงานและ โครงการให้กับท้องถิ่น โดยคำนึงถึงมิติประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความรับผิดชอบต่อสังคม ความ ซื่อสัตย์ ความเป็นธรรม และความโปร่งใส อันมีประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร

^{๖๘}พิรัชย์ ศรีธรรม, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธ ธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหา จุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖).

ตารางที่ ๒.๑๐ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการท้องถิ่น

นักวิชาการ	ผลการวิจัย
<p>ภาส ภาสสัตธา, (๒๕๕๘)</p>	<p>การบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในด้านความโปร่งใสมีสาเหตุมาจาก ด้านหลักการนิติธรรม ด้านการนำการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านความรับผิดชอบ ของการใช้หลักธรรมาภิบาล จึงต้องนำ</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. หิริโอตตัปปะ กับหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน คือ ๑) ความละเอียดต่อการกระทำผิด ๒) ความเกรงกลัวต่อการกระทำผิด ๒. หลักกอธิพานิยธรรม ๗ กับหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์เพื่อสร้างความสามัคคีประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร
<p>โกวิทย์ วงศ์สุรวัฒน์, (๒๕๔๗)</p>	<p>รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า</p> <ol style="list-style-type: none"> ๑. ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยอย่างมากกับการกำกับดูแลองค์กรและตัวบุคคล และการสั่งพักราชการผู้บริหารที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน ๒. ให้องค์กรอิสระเช่น ป.ป.ช.และ สตง. เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบ อปท.ให้มากขึ้น ๓. ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยอย่างมากที่จะให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำกับดูแลด้านการเงินและการคลังอย่างใกล้ชิด

	<p>ควรลงโทษผู้ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างจริงจัง</p> <p>๔. การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลให้มากขึ้น</p>
<p>โกวิท วัฒนงามและคณะ (๒๕๕๐)</p>	<p>รายงานการวิจัยการประเมินองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถึงความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาในรูปแบบกระบวนการประชาคม และด้านความโปร่งใสเน้นให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนทั่วไป เพื่อประสิทธิภาพขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

ตารางที่ ๒.๑๐ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการปกครองท้องถิ่นและภาวะผู้นำ (ต่อ)

นักวิชาการ	ผลการวิจัย
<p>วีระศักดิ์ เครือเทพ (๒๕๕๑)</p>	<p>รายงานการวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล พบว่า ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการประเมินถึงศักยภาพในการจัดหารายได้ ชี้ความสามารถทางการคลังจึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในด้านรายได้ในช่วงหนึ่งๆ ซึ่งสามารถนำไปวิเคราะห์ใช้ในการกำหนดนโยบายและแผนงานโครงการของท้องถิ่นได้</p>
<p>ดิเรก ถึงฝั่ง, (๒๕๔๙)</p>	<p>การวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) เพื่อพัฒนาศักยภาพการแข่งขันของจังหวัดในประเทศไทยพบว่า การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการรูปแบบใหม่ เริ่มจากการกำหนดยุทธศาสตร์ และแปลงยุทธศาสตร์ ไปสู่การปฏิบัติ โดยมีโครงการมาเป็นแม่แบบในการดำเนินการ การวัดผลและการประเมินผลงาน มีเอกภาพในการบริหารจัดการ มีอำนาจในการบริหารงบประมาณ และให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการทำงานโดยมีกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ของจังหวัด และมีการจัดระบบฐานข้อมูลของจังหวัดทุกด้านอย่างครบถ้วนและทันสมัยอยู่เสมอ</p>

บุญแสง ชีระภากร, (๒๕๕๒)	ภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการบริหารในมิติใหม่ต่างๆดังนี้ ๑. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ๒. ความรับผิดชอบต่อสังคมและมีจริยธรรม ๓. เคารพกฎหมาย ๔.การตอบสนองความต้องการของประชาชน
พิรัชย์ ศรีราม, (๒๕๕๖)	ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบนพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานอยู่ในระดับที่ดีมากซึ่งเป็นหลักการบริหารงานและหลักพุทธธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนบนได้แก่ PIRAT MODET ดังนี้ (๑) Participation การมีส่วนร่วมของบุคลากรเทศบาลก็รัฐประชาชน ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุนบุคลากรเทศบาลและประชาชนต้องมีธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน(๒) Importance ความสำคัญกับวัฒนธรรมองค์กร

ตารางที่ ๒.๑๐ งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการปกครองท้องถิ่นและภาวะผู้นำ (ต่อ)

นักวิชาการ	ผลการวิจัย
	ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุน บุคลากรเทศบาลและประชาชน วัฒนธรรมขององค์กรเป็นหัวใจสำคัญในการให้บริการ (๓) Responsibility ความรับผิดชอบต่อร่วมกันกับระบบการบริหาร ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุน บุคลากรเทศบาลและประชาชน (๔) Authority ปฏิบัติหน้าที่ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาการบริหาร การบริการ และการสนับสนุน บุคลากรเทศบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกรอบยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

๒.๕.๓ งานวิจัยเกี่ยวกับการรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประดิษฐ์ ตีวัฒน์กุล ได้วิจัยเรื่อง “การศึกษาารูปแบบการบริหารเมืองหลวงให้มีการพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับกรุงเทพมหานคร” ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มที่ ๑ เห็นว่า กรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีขนาดใหญ่โตเกินไป ควรแบ่ง พื้นที่การบริหารเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อยๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริการประชาชน อย่างมีประสิทธิภาพ กลุ่มที่ ๒ เห็นว่า การบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นรูปแบบที่เหมาะสม ด้อยอยู่แล้ว แต่มีประเด็นที่ต้องปรับปรุง ห่วงโซ่ของการบริหาร และเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามนโยบายการ กระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานคร เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การคมนาคม สังคม สิ่งแวดล้อม กลุ่มที่ ๓ เห็นว่า การบริหาร กรุงเทพมหานครต้องแบ่งย่อยพื้นที่ในการบริหาร จัดการให้มากขึ้น ทำหน่วยงานให้เล็กลงต่อ ประชากร ต่อพื้นที่ และรัฐบาลส่วนกลางต้องกระจาย อำนาจให้สำนักงานเขตมากขึ้นให้ถือว่าการ บริการประชาชนสิ้นสุดอยู่ที่เขต ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนารูปแบบการบริหาร กรุงเทพมหานคร โดยในระยะสั้น ควรใช้รูปแบบการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยปรับปรุงห่วงโซ่ การบริหาร ที่ยังไม่ราบรื่นจากโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร พร้อมจัดโครงสร้าง สำนักงาน เขตใหม่และกระจายอำนาจระยะสั้น เพื่อรองรับรูปแบบของกรุงเทพมหานครที่จะ เกิดขึ้น ในอนาคตในระยะกลาง ควรให้อำนาจสำนักงานเขตมากขึ้น ควรแบ่งระบบการบริหารออกเป็น ๓ ระดับ โดยการบริหารระดับบนให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครมาจากการ เลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิมาจากการ แต่งตั้งและกรุงเทพมหานครขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี และให้มีสภา เอกกรุปประจำเขต และในระยะยาว ควรจัดตั้งสำนักงานเขตเป็นนิติบุคคลเป็นการบริหารท้องถิ่น โดยมีสภาเอกกรุปทำหน้าที่เสนอโครงการ โดยมีความเห็นชอบจากสภาเขตที่มีประธานเป็นผู้อำนวยการ เขต ซึ่งมาจากข้าราชการประจำหรือมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งตามหลักการดังกล่าว ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครมีอำนาจเทียบเท่ารัฐมนตรีและ กรุงเทพมหานครมีลักษณะการบริหารคล้าย กระทรวง แต่ไม่เหมือนกระทรวงโดยเป็นการปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นองค์กรปกครอง ณฑลหลวงเป็นการเฉพาะ มีโครงสร้างย่อยต่อ ประชากรน้อยลง และมีลักษณะต่อหัว ต่อพื้นที่ ต่อ ชุมชน ประชาชนจะได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น รวมทั้งมีการจัดตั้งสำนักงานเขตเป็น นิติบุคคล การเสนอดังกล่าวแบ่ง การปกครองกรุงเทพมหานครเป็น ๓ ระดับ (Three – Tiers System) คือ กรุงเทพมหานคร ส่วนกลาง สำนักงานเขต และหน่วยย่อยซึ่งเป็นลักษณะของสภาเอก กรุป (Unitary Authority) ร่วมกันบริหารเขตของตนเอง^{๖๔}

^{๖๔} ประดิษฐ์ ตีวัฒน์กุล, “การบริหารกรุงเทพมหานคร : ศึกษาการพัฒนารูปแบบที่เหมาะสม”, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙).

สนชัย ใจเย็น ได้วิจัยเรื่อง “การบริหารเกาะสมุยในรูปแบบเขตเมืองพิเศษ” ผลของการวิจัยพบว่า เกาะสมุยมีลักษณะพิเศษที่มีสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติที่สวยงามจึงทำให้เป็นเมืองท่องเที่ยว ที่ชกจูงผู้คนให้มาท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากเกาะสมุยมีรายได้ส่วนใหญ่จากการท่องเที่ยว แต่อีกด้านหนึ่งก็คือ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ถูกทำลายไปด้วยและยังมีปัญหาอีกมากมายที่ต้องการการแก้ไข ซึ่งถ้ามีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครอง และการบริหารเมืองก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาที่รวดเร็วยิ่งขึ้นจากผลการศึกษาที่ได้ จึงทำให้เกิดรูปแบบการบริหารเกาะสมุยในแบบเมืองพิเศษซึ่งจะประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ สภาเมืองเกาะสมุย และนายกเมืองเกาะสมุยการบริหารเมืองในรูปแบบนี้ จะตั้งอยู่บนแนวความคิดของการบริหารงานธุรกิจเอกชน ซึ่งมีผู้รับผิดชอบการบริหารโดยตรงเรียกว่าผู้จัดการ หรือนายกเมืองเกาะสมุย^{๗๐}

ดวงเนตร สาราณวงศ์ ได้วิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา” ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิผลในการจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา ได้แก่ ขวัญและกำลังใจของบุคลากรทางการจัดการศึกษา ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎระเบียบที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการศึกษา โครงสร้างองค์กรและนักวิชาการศึกษาเพื่อรองรับภารกิจด้านการจัดการศึกษา^{๗๑}

สุจิต บุญบงการ และคณะ ได้วิจัยเรื่อง “ การเมืองท้องถิ่นของ อบต.และ อบจ.” พบว่า ปัญหาสำคัญของการเมืองการปกครองท้องถิ่นสรุปได้ ดังนี้

- ๑) รูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนยังไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่โดยมีการกำหนดรูปแบบที่ไม่อ่อนตัวหรือยืดหยุ่น
- ๒) หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคยังไม่กระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง
- ๓) โครงสร้างการคลังของท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ หน้าที่และบทบาทของท้องถิ่น
- ๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทในฐานะผู้บริหารและจัดการเศรษฐกิจชุมชน
- ๕) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีบทบาทที่สับสนและไม่ชัดเจน หากไม่แก้ไขจะเป็นปัญหาในชุมชนอย่างรุนแรง

^{๗๐}สนชัย ใจเย็น, “การบริหารเกาะสมุยในรูปแบบเขตเมืองพิเศษ”, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙).

^{๗๑}ดวงเนตร สาราณวงศ์, “ประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนสู่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา”, **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, ๒๕๕๗).

ส่วนปัญหาอื่นๆ ได้แก่ปัญหาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการท้องถิ่น ปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นและทรัพยากรบุคคลท้องถิ่นซึ่งขาดความเป็นอิสระ และไม่มีคุณภาพเพียงพอต่อการบริการสาธารณะ และปัญหาประชาชนในท้องถิ่นขาดความสนใจในการมีส่วนร่วมปกครองท้องถิ่นอย่างรอบด้าน^{๗๒}

สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้วิจัยเรื่อง “การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดยได้แนวคิดจากเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ที่ทำให้เกิดปัญหาต่อความรับผิดชอบในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเกิดขึ้นซ้ำซ้อนกันทั้งในด้านหน้าที่ความรับผิดชอบกับรายได้จากแหล่งภาษี พบว่า ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด มี ๓ ประการ คือ

๑) ด้านรายได้ มีรายได้ที่สำคัญของ อบจ.เดิมลดลง คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีเงินได้เฉพาะที่ อบจ.จะต้องแบ่งฐานรายได้ประเภทภาษีการค้าในปี ๒๕๓๐ ที่มีอยู่ให้กับ อบต.ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และในกรณีที่มีการจัดตั้ง อบต.เต็มทั้งจังหวัดรายได้ในส่วนนี้ของ อบจ.จะหมดไป สำหรับภาษีสุราและภาษีสรรพสามิตก็จะลดลงด้วยเนื่องจากภาษีประเภทนี้จัดสรรให้ท้องถิ่นตามสัดส่วนจำนวนประชากร ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้ง อบต.ทำให้ประชากรในเขต อบจ.ลดลงตามไปด้วย และหากจังหวัดใดมีการจัดตั้ง อบต.ทั้งจังหวัด อบจ.ก็จะไม่มีรายได้ประเภทนี้อีกต่อไป นอกจากนี้ยังมีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยรายได้สภาตำบล ซึ่งได้รับการจัดสรรจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่กำหนดให้ อบจ.จะต้องแบ่งปันรายได้ส่วนหนึ่งให้สภาตำบลโดยผลของระเบียบดังกล่าว อบจ.จะมีรายได้ลดลงอย่างน้อยที่สุดร้อยละ ๓๕ ของรายได้ที่มีอยู่เดิม

๒) ด้านเขตพื้นที่รับผิดชอบและการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ ในกรณีที่มีการประกาศจัดตั้ง สภาตำบลเป็น อบต. เป็นผลทำให้เขตพื้นที่ อบจ.ที่จะบริหารงานตามอำนาจหน้าที่เดิมลดลง และหากจังหวัดใดมีการประกาศจัดตั้งให้เขตพื้นที่ อบต.ขึ้นเต็มพื้นที่ของอำเภอหรือเต็มพื้นที่ของจังหวัดก็จะทำให้เขตพื้นที่รับผิดชอบของ อบจ.ในส่วนอำเภอหรือทั้งพื้นที่แล้วแต่กรณีหมดไปด้วย

๓) ด้านโครงสร้างองค์กรและการบริหารงานบุคคล ประเด็นที่น่าทบทวนโครงสร้างองค์กรของ อบจ. คือยังมีส่วนของอำเภอในเขตพื้นที่อำเภอที่มีการจัดตั้ง อบต.เต็มพื้นที่หรือไม่ เพราะหากยังคงมีอยู่ก็ไม่ว่าจะสามารถปฏิบัติการกิจตามอำนาจหน้าที่ได้หรือไม่ นอกจากนี้ด้านการบริหารงานบุคคล จะต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงด้านอำนาจหน้าที่และ

^{๗๒} สุจิต บุญบงการ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และไมเคิลเนลสัน, “การเมืองท้องถิ่นของ อบต.และ อบจ.”, รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๕ - ๖.

รายได้ที่ลดลงของ อบจ. ที่อาจไม่มีเงินจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าใช้จ่ายในการบริหารจนน่าเป็นห่วงว่า กรณีนี้อาจนำไปสู่การเกิดปัญหาทางการเมืองต่อไปได้

แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีข้อเสนอแนะว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจจะยังคงอยู่ต่อไป แต่ทั้งนี้จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทในเชิงอำนาจหน้าที่ใหม่ ซึ่งแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้ดูแลการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมต่างๆ มาเป็นผู้ประสานงานให้กับส่วนราชการท้องถิ่นระดับตำบลกับราชการส่วนภูมิภาค เช่น การประสานงานการจัดทำแผนพัฒนาตำบล การประสานการปฏิบัติงานระหว่างท้องถิ่น การดำเนินกิจกรรมที่ส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ไม่สามารถกระทำได้ ตลอดจนทำหน้าที่ในการแบ่งสรรเงินให้กับส่วนราชการท้องถิ่นต่างๆ นอกจากนี้ผลการศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างยังต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ในการดูแลและจัดการด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย ในประเด็นรายได้ที่เป็นข้อถกเถียงกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กลุ่มตัวอย่างได้เสนอแนวทางให้ มีการจัดสรรแบ่งรายได้ระหว่าง อบจ. และ อบต. ในสัดส่วน ๗๐ : ๓๐

อนึ่ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๒ - ๒๙๐ ถือได้ว่าเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ของการปกครองท้องถิ่นที่ครอบคลุมทั้งปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ การเงินการคลัง และการบริหารงานบุคคล ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นยังไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอย่างแท้จริง การควบคุมจากส่วนกลางที่มีมากเกินไป และประชาชนยังไม่มีส่วนร่วมเท่าที่ควร รวมทั้งกรณีของ อบจ. ด้วย ดังนั้น การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ หากสามารถทำได้เสร็จครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่เล็งเห็นปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทย และมีการแก้ไข พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ พร้อมกันไปด้วย ผู้วิจัยเชื่อว่าจะมีส่วนที่สำคัญที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวสำเร็จลุล่วงไปได้

สรุปการศึกษาวิจัย การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้องในส่วนเกี่ยวกับการรูปแบบโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศึกษาจากผลงานการวิจัยดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยทราบถึงรูปแบบ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนยังไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่ที่มีการกำหนดรูปแบบที่ไม่อ่อนตัวหรือยืดหยุ่น หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคยังไม่กระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง สรรถนะของราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคในการกำกับ

^{๗๓} สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด”, รายงานวิจัย, (กรุงเทพฯ มหานคร: นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓), หน้า ๕ - ๘.

ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความซ้ำซ้อนกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านหน้าที่ ความรับผิดชอบกับรายได้จากแหล่งภาษี ทำให้โครงสร้างการคลังของท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องกับ หลักการกระจายอำนาจหน้าที่และบทบาทของท้องถิ่น และความทับซ้อนกันในด้านเขตพื้นที่ รับผิดชอบการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ อีกทั้งนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน การศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย และเพื่อให้สอดคล้องกับหัวข้อที่ผู้วิจัยทำการศึกษาวิจัย และยังได้ทำการศึกษางานวิจัย เกี่ยวกับการศึกษารูปแบบการบริหารเมืองหลวงให้มีการ พัฒนารูปแบบที่เหมาะสมสำหรับ กรุงเทพมหานคร และการบริหารเกาะสมุยในรูปแบบเขตเมืองพิเศษ ซึ่งจากการศึกษางานวิจัย ดังกล่าวมานี้ สามารถที่จะเอาผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ผู้วิจัยจะทำการวิจัยได้เป็นอย่างดี ทำให้ เกิดความเข้าใจในการศึกษารูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมของแต่ละพื้นที่ ซึ่ง สอดคล้องกับการวิจัยของผู้วิจัยในหัวข้อ การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

ตารางที่ ๒.๑๑ งานวิจัยเกี่ยวกับการรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นักวิชาการ	ผลการวิจัย
ประดิษฐ์ ตีวัฒนกุล, (๒๕๔๙)	<p>“การศึกษารูปแบบการบริหารเมืองหลวงให้มีการ พัฒนารูปแบบ ที่เหมาะสมสำหรับกรุงเทพมหานคร”พบว่า</p> <p>๑.กลุ่มที่ ๑ เห็นว่า กรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีขนาดใหญ่โตเกินไป ควรแบ่ง พื้นที่การบริหารเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ย่อยๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริการประชาชน อย่างมี ประสิทธิภาพ</p> <p>๒. กลุ่มที่ ๒ เห็นว่า การบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็น รูปแบบที่เหมาะสม คืออยู่แล้ว แต่มีประเด็นที่ต้องปรับปรุงท่วงโซ่ ของการบริหาร และเพิ่มอำนาจหน้าที่ตามนโยบายการ กระจาย อำนาจให้กรุงเทพมหานคร เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การ คมนาคม สังคม สิ่งแวดล้อม</p> <p>๓.กลุ่มที่ ๓ เห็นว่า การบริหารกรุงเทพมหานครต้องแบ่งย่อยพื้นที่ ในการบริหาร จัดการให้มากขึ้น ทำหน่วยงานให้เล็กลงต่อ ประชากร ต่อพื้นที่ และรัฐบาลส่วนกลางต้องกระจาย อำนาจให้ สำนักงานเขตมากขึ้นให้ถือว่าการบริการประชาชนสิ้นสุดอยู่ที่เขต</p>
สนชัย ใจเย็น, (๒๕๔๙)	<p>“การบริหารเกาะสมุยในรูปแบบเขตเมืองพิเศษ”พบว่า</p> <p>เกาะสมุยมีลักษณะพิเศษที่มีสิ่งแวดล้อมและธรรมชาติที่สวยงาม</p>

	จึงทำให้เป็นเมืองท่องเที่ยวรายได้ส่วนใหญ่จากการท่องเที่ยว แต่อีกด้านหนึ่งก็คือ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ถูกทำลายไปด้วยจึงทำให้เกิดรูปแบบการบริหารเกาะสมุยในแบบเมืองพิเศษซึ่งจะประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ สภาเมืองเกาะสมุย และนายกเมืองเกาะสมุยการบริหารเมืองในรูปแบบนี้จะตั้งอยู่บนแนวความคิดของการบริหารงานธุรกิจเอกชนซึ่งมีผู้รับผิดชอบการบริหารโดยตรงเรียกว่าผู้จัดการหรือนายกเมืองเกาะสมุย
ดวงเนตร สำราญวงศ์ (๒๕๕๓)	ประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนสู่องค์กรบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา เป็นปัจจัยส่งผลต่อ ๑.ขวัญและกำลังใจของบุคลากร ๒.ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ๓. กฏระเบียบที่เอื้อต่อการบริหารจัดการ ๔. โครงสร้างองค์กรและนักวิชาการศึกษา

ตารางที่ ๒.๑๑ งานวิจัยเกี่ยวกับการรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ต่อ)

นักวิชาการ	ผลการวิจัย
สุจิต บุญบงการ และคณะ (๒๕๔๐)	ศึกษาวิจัยการเมืองท้องถิ่นของ อบต.และ อบจ. พบว่าปัญหาสำคัญของการเมืองการปกครองท้องถิ่นสรุปได้ ดังนี้ ๑) รูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนยังไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่โดยมีการกำหนดรูปแบบที่ไม่อ่อนตัวหรือยืดหยุ่น ๒) หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคยังไม่ในกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ๓) โครงสร้างการคลังของท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ หน้าที่และบทบาทของท้องถิ่น ๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทในฐานะผู้บริหารและจัดการเศรษฐกิจชุมชน ๕) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีบทบาทที่สับสนและไม่ชัดเจน หากไม่แก้ไขจะเป็นปัญหาในชุมชนอย่างรุนแรง ๖) ปัญหาอื่นๆ เช่น ไม่มีประสิทธิภาพทางการบริหารจัดการท้องถิ่น, การบริหารงานบุคคลและซึ่งขาดความเป็นอิสระและไม่มีคุณภาพ

สมคิด เลิศไพฑูรย์, (๒๕๔๓)	การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อการเกิดขึ้นของ อบต. โดยมีผลกระทบ ๑) ด้านรายได้ รายได้จะลดลงในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ๒) ด้านเขตพื้นที่รับผิดชอบ และการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ ๓) ด้านโครงสร้างองค์กร และการบริหารงานบุคคล โดยควรได้มีการทบทวนโครงสร้างองค์กรของ อบจ. ที่ยังมีส่วนพื้นที่อำเภอที่มีการจัดตั้ง อบต.เต็มพื้นที่
------------------------------	---

๒.๖ กรอบแนวคิดในการวิจัย



แผนภาพที่ ๒.๑๔ แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ ๓

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ในครั้งนี้ใช้กระบวนการศึกษาหรือระเบียบวิธีวิจัย คือ การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In – depth Interview) ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร จากนั้นจะได้นำข้อมูลไปทำการวิเคราะห์เพื่อจะได้นำไปตั้งเป็นประเด็นในการจัดทำกรสนทนากลุ่มเฉพาะ(Focus Group Discussion) อันเป็นการสรุปและยืนยันหลักการและรูปแบบ ของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยการเลือกประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ตลอดจน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยตามระเบียบวิธีวิจัยชั้นสูง ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยตามขั้นตอนต่อไปนี้

- ๓.๑ รูปแบบการวิจัย
- ๓.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
- ๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- ๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล
- ๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

๓.๑ รูปแบบการวิจัย

ในการทำการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดรูปแบบการศึกษาวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ ๒ เทคนิค ได้แก่

๑. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In – depth Interview) โดยการศึกษาวิจัยจากเอกสารกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหรือผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบมหานคร โดยผู้วิจัยได้กำหนดรูปแบบการสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้าง ดังนี้

๑.๑ กำหนดแนวคำถามการวิจัยจากแนวคิด ทฤษฎีการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารจัดการในรูปแบบมหานครขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๒ กำหนดรูปแบบโครงสร้างของแนวคำถามในการสัมภาษณ์โดยการทำไปปรึกษากับอาจารย์ที่ปรึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อตรวจสอบแนะนำเพื่อเติม ปรับปรุงแก้ไขสำนวนภาษาและตัดข้อความที่สื่อสารไม่ชัดเจนหรือไม่จำเป็นออกไป เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สื่อความหมายชัดเจน เข้าใจง่ายตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑.๓ การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้วิจัยได้กำหนดรูปแบบในการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญชนิดสนทนาแบบเป็นกันเองและผู้วิจัยสามารถตั้งคำถามเพิ่มเติมหากมีข้อสงสัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประเด็นคำถามการวิจัย เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนในทุกด้าน

๑.๔ ตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาจากการสัมภาษณ์เชิงลึกว่า มีความสมบูรณ์เพียงพอต่อการนำไปวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำมาเป็นแนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่มต่อไป

๒. การสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) จากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหรือผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบมหานคร โดยผู้วิจัยได้กำหนดรูปแบบของการสัมภาษณ์ในการสนทนากลุ่ม ดังนี้

๒.๑ กำหนดรูปแบบคำถามโดยนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจาะลึก มาเป็นข้อมูลเบื้องต้นในการจัดการสนทนาระหว่างกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

๒.๒ กำหนดรูปแบบในการสนทนากลุ่มเฉพาะ โดยผู้วิจัยได้กำหนดลักษณะการสนทนาแบบแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ โดยผู้เชี่ยวชาญที่ร่วมสนทนาทั้งหมดมีสิทธิจะตั้งกระทู้ต่อประเด็นคำถามเพิ่มเติม และหากผู้วิจัยมีความสงสัยและไม่เข้าใจในประเด็นใดก็สามารถที่จะสอบถามผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเพื่อความชัดเจนต่อไปได้

๒.๓ ตรวจสอบข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเฉพาะ ว่าข้อมูลมีความสมบูรณ์เพียงพอต่อการนำไปวิเคราะห์และสังเคราะห์ ซึ่งเป็นไปตามหลักวิเคราะห์ข้อมูลโดยลักษณะยืนยันหรือลักษณะปฏิเสธ ลักษณะยอมรับหรือปฏิเสธ หรือลักษณะหาข้อสรุปร่วมกันของข้อมูลหรือไม่

๓.๒ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants)

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ทำการศึกษาวิจัยได้กำหนดรูปแบบการวิจัยโดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ทำการศึกษาวิจัยได้แบ่งการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน ๕ กลุ่ม รวมจำนวน ๒๙ รูป/คน มีรายนามผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญที่ให้สัมภาษณ์ ดังนี้

๓.๒.๑ กลุ่มนักวิชาการที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๖ คน ได้แก่

- | | |
|------------------------------|---|
| ๑) นายธวัชชัย พักอังกูร | ประธานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ |
| ๒) นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย | ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น |
| ๓) รศ.วุฒิสาร ตันไชย | เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า |
| ๔) รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ | อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสมาชิกสภาปฏิรูป |
| ๕) รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล | คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| ๖) ศ.ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์ | อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย |

๓.๒.๒ กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน ๗ คน ได้แก่

๓) นายพิเชฐ พิศุทธกุล	รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
๔) นายทัศนัย บูรณุปกรณ์	นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
๕) ดร.ธวัชณ์ ยอดใจ	นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
๑๐) นายจรัส ไชยยา	นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา อำเภอแม่ แตง จังหวัดเชียงใหม่
๑๑) นายชาครีย์ ชัดดีรัตน์	รองนายกเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่
๑๒) นายสังวร จเรวรรณ	นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่
๑๓) นายสว่าง จันทร์เพียง	นายกเทศมนตรีองค์การบริหารส่วนตำบลตำบลเทพเสด็จ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

**๓.๒.๓ กลุ่มนักวิชาการด้านวัฒนธรรม และการท่องเที่ยวของสำนักงานที่มีความรู้ความ
เข้าใจความเปลี่ยนแปลงของการบริหารเชียงใหม่มหานคร จำนวน ๗ คน**

๑๔) นายชัชวาล ทองดีเลิศ	ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิ ปัญญา ล้านนา
๑๕) นางสิริยา บุญญศิริพฤกษ์	ผู้อำนวยการสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด เชียงใหม่
๑๖) นายศรารุท กาวิชัย	อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและ ประวัติศาสตร์ล้านนา
๑๗) นายดุสิต เขาวชาติ	ประธานชมรมปกป้องล้านนา
๑๘) ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์	นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชา สังคม วิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
๑๙) ดร.บุญทา ชัยเลิศ	นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวเชียงใหม่
๒๐) นายภานุทัต อภิชนาซง (ครูแอ๊ด)	ศิลปิน นักร้อง นักดนตรีนักแต่งเพลงพื้นเมือง ล้านนา

**๓.๒.๔ กลุ่มผู้นำเครือข่ายประชาชน และผู้นำกลุ่มอาชีพในชุมชนเขตพื้นที่ของจังหวัด
เชียงใหม่ จำนวน ๗ คน**

๒๑) นางเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง	ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคม เพื่อการปฏิรูปเชียงใหม่จัดการตนเอง
๒๒) นางพัชรินทร์ สุภินสีล	แกนนำภาคีคนฮักเชียงใหม่
๒๓) นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ์	ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัด เชียงใหม่

- ๒๔) พระฤทธิชัย อภิเมธี ผู้ประสานงานสมัชชาสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่
 ๒๕) นายกมลศิษฐ์ โรจน์ธนวิรัช นายกสภาคมนก้านันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่
 ๒๖) นางสาวอาภรณ์ ศรีร้อ ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่า
 ตอง จังหวัดเชียงใหม่
 ๒๗) นางชนิสรา พรหมรัตน์ นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตรา
 เมืองเชียงใหม่

๓.๒.๕ พระสงฆ์ผู้ทรงสมณศักดิ์ ๒ รูป

- ๒๘) พระธรรมกิตติเมธี (เกษม สญญโต) รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏ
 ราชวิทยาลัย
 ๒๙) พระเทพสิงหราชจารย์ (โสภณ โสภโณ) รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลง
 กรณราชวิทยาลัยวิทยาเขตเชียงใหม่

๓.๒.๖ ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ
 และมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบมหานคร จำนวน
 ๑๓ รูป/คน โดยมีรายนาม ดังนี้

๑. พระครูธีรสุตพจน์ (สง่า ธีรสวโร), ดร. ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขตเชียงใหม่
 มหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่
๒. พระบุญทรง ปุญญธโร, ดร. อาจารย์ประจำศูนย์บัณฑิตวิทยาลัย
 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่
๓. ดร.รัฐพล เย็นใจมา อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา
 สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
๔. ผศ.ดร.อภิรมย์ สีดาคำ รักษาการผู้อำนวยการฝ่ายสนับสนุน
 การศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่
๕. ดร.วีระ สิริเสรีภาพ ผู้อำนวยการสำนักวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์
 เชียงใหม่ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่
๖. นายศิลป์ อารุณ กำนันตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัด
 เชียงใหม่
๗. นายพล ชะลิ กำนันตำบลสบเปิง อำเภอแม่แตง จังหวัด
 เชียงใหม่
๘. นายประวิทย์ ศรีดงยศ ประธานชุมชนบ้านสันป่าสัก อำเภอแม่แตง
 จังหวัดเชียงใหม่
๙. นายธินภัทร คำแสน รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านแหวน
 อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่
๑๐. นายกุลวัฒน์ ศรีสุข รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้าง
 อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่
๑๑. นายวุฒิมัทธ มุลศรี รองนายกเทศบาลตำบลแม่คือ อำเภอดอย
 สะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่

๑๒. นายอิสรากุล ตุ่นเครือ
จังหวัดเชียงใหม่

ประชาชนในเขตพื้นที่ อำเภอเมืองเชียงใหม่

๑๓. นางวิไลลักษณ์ ตุ่นเครือ
จังหวัดเชียงใหม่

ประชาชนในเขตพื้นที่ อำเภอเมืองเชียงใหม่

๓.๓ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้ทำการศึกษาวิจัยได้กำหนดรูปแบบการวิจัยโดยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Selection) โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยผู้ทำการศึกษาวิจัยได้แบ่งการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกกับกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ทั้งหมด ๒ ประเภท ได้แก่

๓.๓.๑. เครื่องมือแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบคุณภาพแบบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ในส่วนของแบบสัมภาษณ์ ดังนี้

๑) การตรวจสอบโดย แนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตลอดจนแนวคิดในการวิจัย เพื่อยืนยันความเที่ยงตรงและความจริงในการปฏิบัติ โดยพิจารณาทั้งบริบทโดยรวมให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติ และกรอบแนวคิด

๒) การนำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้น ให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ตรวจสอบความเที่ยงตรง และเป็นผู้ประเมินความสอดคล้องของแบบสัมภาษณ์ตามเนื้อหา ดังนี้ ๑. การใช้สำนวนภาษาของข้อความคำถาม ๒. โครงสร้างของประเด็นเนื้อหาของคำถาม ที่ครอบคลุมสาระสำคัญของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ๓. กรอบประเด็นและข้อความครอบคลุมเนื้อหาสำคัญที่ต้องการตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่กำหนด ๔. นำเครื่องมือที่ปรับปรุงแก้ไขแล้วให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน ๕ ท่าน เพื่อตรวจสอบความเที่ยงตรง (Validity) ทั้งความตรงของเนื้อหา (Content validity) แล้วนำปรับปรุงคำถามในแบบสัมภาษณ์ตามข้อเสนอแนะต่างๆจากผู้เชี่ยวชาญ เพื่อเสนออาจารย์ที่ปรึกษาพิจารณา จนมีความสมบูรณ์เหมาะสมแล้ว

๓.๓.๒. เครื่องมือแบบสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

ผู้ทำการศึกษาวิจัยคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยไม่ซ้ำกับผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ซึ่งผู้วิจัยได้ดำเนินการสร้างเครื่องมือเชิงคุณภาพ ตามลำดับขั้นตอน ดังนี้

๑) การตรวจสอบแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆเพื่อยืนยันความเที่ยงตรงและความจริงในการปฏิบัติ โดยพิจารณาทั้งบริบทโดยรวมให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติ และกรอบแนวคิด

๒) กำหนดคำถามการวิจัยที่ไม่มีโครงสร้างจากข้อมูลการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก เพื่อนำมาเป็นข้อมูลเบื้องต้นแก่การจัดการสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

๓) ตรวจสอบโครงสร้างแนวทางการสัมภาษณ์ และข้อคำถามที่กำหนดโดยให้อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ตรวจสอบต่อแนวคิดคำถาม และนำมาตรวจสอบแก้ไข เพื่อใช้ในการตั้งประเด็นคำถามของการสนทนากลุ่มต่อไป

๓.๓.๓. เครื่องบันทึกเสียง การดำเนินการวิจัยในครั้งนี้ ผู้ทำการวิจัยให้กำหนดใช้อุปกรณ์เครื่องบันทึกเสียงเพื่อช่วยบันทึกข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่ม

๓.๔ การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารทางวิชาการและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นก่อนลงพื้นที่ โดยได้ดำเนินการ ๔ ทาง ดังต่อไปนี้

๓.๔.๑. เก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ พระไตรปิฎก ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

๓.๔.๒. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารเป็นการศึกษาจากเอกสาร กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิด และทฤษฎีต่างๆ เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบปกครองตนเอง รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย และต่างประเทศ ตลอดจนทำการศึกษาดูถึงตัวแบบของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ที่มีทั้งระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน ปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะพิเศษ และศึกษาถึงหลักการจัดการการปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเภท อีกทั้งหลักการบริหารจัดการท้องถิ่น เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการกำหนดรูปแบบของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๓.๔.๓. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน ๒๙ รูปหรือคน ซึ่งผู้วิจัยได้ส่งหนังสืออย่างเป็นทางการโดยคำรับรองของผู้อำนวยการหลักสูตรฯ เพื่อขอสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้วยตนเองพร้อมกับส่งบริบทเนื้อหาต่างๆที่จะใช้ในการสัมภาษณ์เป็นการล่วงหน้า และกำหนดวันเวลา สถานที่ ส่วนในขณะสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะขออนุญาตจากผู้เชี่ยวชาญใช้เครื่องบันทึกเสียง กล้องบันทึกภาพ

๓.๔.๔. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสนทนากลุ่มเฉพาะ จำนวน ๑๓ รูปหรือคน ซึ่งผู้วิจัยได้ส่งหนังสืออย่างเป็นทางการ โดยคำรับรองของผู้อำนวยการหลักสูตรฯ เพื่อขอให้เข้าร่วมในการสนทนากลุ่ม ณ วัน เวลา และสถานที่ที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ พร้อมทั้งส่งบริบทเนื้อหาต่างๆ ที่จะใช้ในการสนทนาเป็นการล่วงหน้า ส่วนในขณะสนทนากลุ่มผู้วิจัยจะขออนุญาตจากผู้เชี่ยวชาญใช้เครื่องบันทึกเสียง และกล้องบันทึกภาพ

๓.๕ การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้กำหนดเกณฑ์การวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงคุณภาพ โดยมีขั้นตอน ดังนี้

๓.๕.๑ ข้อมูลการการศึกษาเอกสาร

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการศึกษาเอกสารมาใช้ในการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีพรรณนา

๓.๕.๒ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) มาถอดเสียงและบันทึกเป็นข้อความ แล้วนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ แล้วจึงนำมาวิเคราะห์ ดังนี้ ๑. ใช้วิธีวิเคราะห์ด้วยหลักสาเหตุและผล (Cause and Effect Analysis) และวิเคราะห์รูปแบบอุปนัย (Analytic induction) เพื่อหาความเชื่อมโยงความสัมพันธ์และเปรียบเทียบระหว่างผู้ให้ข้อมูลในแต่ละกลุ่ม ซึ่งสามารถที่จะทำการศึกษาในประเด็นต่างๆได้อย่างลึกซึ้ง เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพ แล้วสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่างๆที่รวบรวมได้ โดยหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงความคิดเห็นที่เกี่ยวกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยทำไปพร้อมๆกับการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่างๆได้ลึกซึ้ง และเมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจนก็จะตามไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นต่างๆ เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ๒. การสร้างบทสรุปและการพิสูจน์บทสรุป โดยการนำเอา แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยต่างๆ ทางวิชาการมาสร้างเป็นบทสรุปพร้อมกับข้อมูลที่เชื่อถือได้อีกครั้งหนึ่ง โดยเน้นความเชื่อมโยงเพื่อนำไปสู่การพิสูจน์ที่เป็นรูปธรรมและตรงต่อข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และหาความสัมพันธ์เชื่อมโยงความคิดเห็นของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ก่อนที่จะนำเสนอขอความคิดเห็นชี้แนะจากอาจารย์ที่ปรึกษา จากนั้นนำข้อชี้แนะจากอาจารย์ที่ปรึกษาถึงรูปแบบเบื้องต้น (Basic Model) ของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ไปพัฒนาเป็นคำถามหลักเพื่อใช้เป็นคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๑๓ รูปหรือคน

๓.๕.๓ ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion)

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๑๓ รูปหรือคน มาถอดเสียงและบันทึกเป็นข้อความมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาตีความและแปลความหมายในรูปของการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาเพื่อหาข้อสรุป ด้วยเทคนิคกระบวนการวิภาษวิธี (Dialectics Process: DP) ซึ่งมี ๔ ลักษณะ คือ ลักษณะของการยืนยัน ลักษณะของการปฏิเสธ และลักษณะของการยอมรับและปฏิเสธ เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ การเชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่างๆที่รวบรวมได้ เพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดรูปแบบ การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

บทที่ ๔

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- ๑) เพื่อศึกษาสภาพโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน
- ๒) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบโครงสร้างเชียงใหม่มหานคร และ ๓) เพื่อนำเสนอรูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร

โดยในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัย ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยอาศัยข้อมูลการวิจัยจากเอกสารมาใช้ในการวิเคราะห์เนื้อหาแล้วนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีพรรณนา และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) มาถอดเสียงและบันทึกเป็นข้อความ แล้วนำข้อมูลมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบแล้วจึงนำมาวิเคราะห์โดยใช้วิธีวิเคราะห์ด้วยหลักสาเหตุและผล (Cause and Effect Analysis) และวิเคราะห์สรุปแบบอุปนัย (Analytic induction) เพื่อหาความเชื่อมโยงความสัมพันธ์และเปรียบเทียบระหว่างผู้ให้ข้อมูลในแต่ละกลุ่ม ซึ่งสามารถที่จะทำการศึกษาในประเด็นต่างๆได้อย่างลึกซึ้ง เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และได้นำข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) โดยผู้เชี่ยวชาญ จำนวน ๑๓ รูปหรือคน มาถอดเสียงและบันทึกเป็นข้อความมาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาตีความและแปลความหมายในรูปของการวิเคราะห์เชิงเนื้อหาเพื่อหาข้อสรุป ด้วยเทคนิคกระบวนการวิภาษวิธี (Dialectics Process: DP) ซึ่งมี ๔ ลักษณะ คือ ลักษณะของการยืนยัน ลักษณะของการปฏิเสธ และลักษณะของการยอมรับและปฏิเสธ เพื่อวิเคราะห์และสังเคราะห์ การเชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่างๆที่รวบรวมได้ เพื่อนำเสนอแนวทางในการกำหนดรูปแบบ การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยมีประเด็นในการศึกษาดังต่อไปนี้

๔.๑ สภาพโครงสร้างทั่วไปของจังหวัดเชียงใหม่และสภาพการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

๔.๒ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารของจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานคร

๔.๓ รูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

๔.๔ องค์ความรู้จากการวิจัย

๔.๑ สภาพโครงสร้างทั่วไปของจังหวัดเชียงใหม่ และการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

๔.๑.๑ กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ได้มีการปรับเติบโตขึ้นอย่างเป็นระบบโดยเฉพาะภายหลังจากการที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ต่อเนื่องมาจนถึงร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ได้รับรองหลักการสำคัญในหลักการกระจายอำนาจและส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมีหลักกฎหมายในมาตราสำคัญแห่งรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังนี้

บทวิเคราะห์ ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเรียกว่า “อบจ.” เป็นองค์กรท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ที่เรียกว่ารูปแบบทั่วไปที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและมีวิวัฒนาการมายาวนานหลายสิบปี โดยในขั้นแรกได้จัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ.๒๔๗๖ ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งได้กำหนดฐานะของสภาจังหวัดมีลักษณะเป็นองค์กรทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่กรรมการจังหวัด โดยยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๘๑ ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.๒๔๘๑ โดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะแต่สภาจังหวัดยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกรรมการจังหวัดเช่นเดิม จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทำให้อำนาจของกรรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น โดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดไปด้วย

ต่อมาได้เกิดความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาที่ปรึกษาของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น อันมีผลให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และแยกออกจากการบริหารของจังหวัด ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ อันเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปรูปแบบหนึ่งจนกระทั่งปัจจุบัน และต่อมาได้เกิดแรงกดดันจากการรวมตัวของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ และผลกระทบจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ ที่มีการประกาศ

ยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) อันทำให้พื้นที่ดำเนินงานในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียม และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงนำมาซึ่งความจำเป็นในการที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป สมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศได้รวมตัวกันจัดตั้งสมาพันธ์สมาชิกสภาจังหวัดแห่งประเทศไทย (สจท.) เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๘ โดยร่วมกันผลักดันให้จัดให้มีการเลือกตั้ง นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และต่อมาเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ ได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ซึ่งเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) มาให้สภาจังหวัดเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย (๑) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกสมาชิกสภาเป็นประธานสภา ๑ คน และเป็นรองประธานสภา ๒ คน และ (๒) นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฝ่ายบริหาร) โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมาย^๑

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคสาม ได้กำหนดที่มาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และกำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ ให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๕ และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระมิได้^๒

^๑ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.parliament.go.th/library> [๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙].

^๒ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๑๒๔.

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ถือได้ว่าได้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหารจัดการชุมชนของตนเอง ทำให้หน่วยงานทางปกครองท้องถิ่นและภาคประชาชนมีความตื่นตัวมากขึ้นในสิทธิ เสรีภาพ และบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคมากมาย จนก่อนให้เกิดข้อกังขาของสังคมเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนสร้างความกังวลเกี่ยวกับความโปร่งใสของระบบการบริหารภายในองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาถึงความเหมาะสมในรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบันตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ โดยได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง ๕ กลุ่ม แล้วมีความเห็นต่างกันดังนี้

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญถึง โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๔๐ ว่ารูปแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ปัจจุบัน ที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนยังมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันหรือไม่

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์ส่วนหนึ่ง เห็นว่าโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ให้เหตุผลว่า ในการบริหารราชการของจังหวัดเชียงใหม่ปัจจุบันนี้ มีหน่วยงานราชการสามส่วนที่เข้าไปมีบทบาทในการบริหารจัดการและจัดทำบริการสาธารณะ คือ หน่วยงานจากราชการส่วนกลางซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงต่างๆที่ส่งไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่และพื้นที่ใกล้เคียง หน่วยงานที่สองหรือหน่วยงานจากราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นตัวแทนจาก กระทรวง ทบวง กรม ที่ส่งไปประจำในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล และในส่วนขององค์การบริหารจังหวัดเชียงใหม่เองก็มี เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ระดับล่างอีกชั้นซึ่งมีพื้นที่และอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันอยู่ ดังนั้น ในการตัดสินใจการจัดทำบริการสาธารณะต้องดูว่าในเรื่องนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด และในขณะนี้กฎหมาย และระเบียบยังให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็มีอำนาจอย่างกว้างขวาง ในขณะที่หน่วยงานราชการของรัฐก็เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังทับซ้อนกันอยู่

ดังนั้น หากยังคงให้มีองค์การบริหารจังหวัดอยู่ก็มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แม้กระทั่งภารกิจของรัฐวิสาหกิจ

แต่เนื่องจากขณะนี้การถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนได้ร้อยเปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานในส่วนราชการที่จะต้องถ่ายโอนมีความเห็นว่าภารกิจที่จะถ่ายโอนนั้นเป็นเรื่องสำคัญและเกรงว่าประชาชนผู้รับบริการจะได้รับความเดือดร้อนหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีความพร้อมในการรับภารกิจไปดำเนินการเอง

แต่อย่างไรก็ตามการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการต่างๆไม่ว่าส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคยังคงต้องพยายามดำเนินการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ และเมื่อได้มีการโอนภารกิจให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณก็ต้องมีเข้ามา อันเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่ดำเนินการมาแล้วเมื่อ ๑๕ ปีที่ผ่านมา รัฐจะต้องให้ต้องถึนมีรายได้เพียงพอต่อภารกิจที่ได้รับโอนมาถ้าไม่เพียงพอรัฐจะต้องจัดงบประมาณอุดหนุนแก่ท้องถิ่น ดังนั้นแนวนโยบายของรัฐคือจะต้องตรวจสอบดูว่าท้องถิ่นแต่ละจังหวัดมีภารกิจอะไรมากรหรือน้อยแค่ไหนแล้วจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่นให้เพียงพอ^๓

อย่างไรก็ตามในขณะนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล กำลังจะมีการเสนอกฎหมายให้ปรับรูปแบบใหม่ โดยใช้เป็นประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น โดยในร่างประมวลกฎหมายใหม่นี้ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคงจะมีความเปลี่ยนแปลงไม่มาก แต่ยังคงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรท้องถิ่นระดับบน ส่วนในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะมีการแก้ไขปรับปรุงให้ไม่มีพื้นที่รับผิดชอบที่ทับซ้อนกันกับเทศบาล เพราะตามประมวลกฎหมายนี้จะยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลทั้งหมด^๔ ปัจจุบันนี้ รัฐบาลและราชการส่วนกลางได้ให้ความสำคัญกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอย่างยิ่งในการจัดการเชิงพื้นที่ ในขณะที่อาจไม่ให้ความสำคัญของท้องถิ่น^๕

อีกประการหนึ่งเห็นตัวพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๔๐ นี้ มีข้อจำกัดการให้อำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีความชัดเจนในเรื่องเขตของพื้นที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้เกิดผลเสียต่อพื้นที่ที่รับบริการ แต่หากจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อเพิ่มอำนาจให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็น่าจะได้พิจารณาถึงได้แก้ไขไปในทางการจัดการเต็มพื้นที่ในรูปแบบของจังหวัดจัดการตนเอง โดยการกระจายอำนาจ

^๓สัมภาษณ์ นายธวัชชัย พักอังกูร, ประธานอนุคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๙ มกราคม ๒๕๖๐.

^๔สัมภาษณ์ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^๕สัมภาษณ์ รศ.วุฒิสาร ตันไชย, เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า, ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐.

ให้เต็มพื้นที่ทั้งอำนาจในการตัดสินใจและอำนาจให้เรื่องงบประมาณ^๖ และในตัวของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็ยังมีความจำเป็นต่อการบริหารส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะโครงสร้างที่กำหนดให้เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้งคูคล้ายกับมีผู้นำสองคนในจังหวัด ส่วนอำนาจหน้าที่จะซ้ำซ้อนกันหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลโดยในยุคนี้รัฐบาลในสำคัญไปที่ภูมิภาค บทบาทของผู้ว่าราชการก็จะโดดเด่นขึ้นอย่างชัดเจน และนั่นก็จะทำให้บทบาทของท้องถิ่นลดลง ส่วนความเปลี่ยนแปลงในอนาคตอยู่ที่นโยบายรัฐว่าจะให้ความสำคัญแก่ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนไหนจะมากกว่ากัน^๗ หากมองไปแล้ว รูปแบบท้องถิ่นทั่วไปของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ มีส่วนที่ดีในเรื่องของการกระจายอำนาจให้ประชาชนในการปกครองตนเอง โดยการเลือกผู้บริหารสูงสุดของท้องถิ่นและเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีความเป็นอิสระเนื่องจากยังมีพื้นที่ที่รับผิดชอบที่ครอบคลุมหน่วยงานปกครองท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล และ

องค์การบริหารส่วนตำบล แล้วก็มีราชการส่วนภูมิภาคที่มีผู้ว่าราชการเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่รับแบ่งอำนาจมาจากกระทรวงส่วนราชการส่วนกลาง ทำให้เกิดความทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นข้อเสียของระบบนี้^๘

แต่อย่างไรก็ตามภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการประชาชนตามกฎหมาย ค่อนข้างมีอยู่จำกัด ตลอดจนไม่สามารถดำเนินการได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ดำเนินการอยู่ จึงเป็นเรื่องที่สมควรจะต้องมีการปรับแก้ไขบทบาทหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการ ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้เพิ่มขึ้น โดยไม่จำกัดในประเด็นภารกิจหน้าที่จนมากเกินไปเช่นปัจจุบันการไม่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และตลอดจนการเข้าไปสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

^๖ สัมภาษณ์ รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^๗ สัมภาษณ์ รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.

^๘ สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙.

ในการดำเนินงานในระดับพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาในด้านต่างๆ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ เพราะบางเรื่องเป็นปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจเข้าไปดำเนินการได้ เพราะกฎหมายไม่ให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไว้^{๙๙} แต่ส่วนกรณีที่พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๔๐ ให้อำนาจราชการมีอำนาจในการกำกับควบคุมการปฏิบัติของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ก็ถือว่าเป็นการเหมาะสมในการให้อำนาจผู้ว่าราชการในการกำกับควบคุมตามกฎหมายไว้^{๑๐๐}

อย่างไรก็ตามจะต้องให้อำนาจแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดทำโครงการอะไรที่เป็นโครงการใหญ่ๆ เช่น โครงการขยะในเชียงใหม่ ซึ่งเป็นอะไรที่ต้องยอมรับในเรื่องของความสะอาดของจังหวัดเชียงใหม่^{๑๐๑} แต่ขอให้ท้องถิ่นความเป็นอิสระของท้องถิ่นให้มากขึ้น แล้วส่วนผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอจะมาเป็นที่ปรึกษา ไม่ใช่ไปกำกับควบคุม โดยควรให้คำแนะนำ จะเป็นดีกว่า เพราะการจะไปกระจายอำนาจไม่ใช่การกระจายอำนาจ ที่พูดแล้วยังเกรงใจท่านผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอ^{๑๐๒} และตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๔๐ เห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารต้องรับผิดชอบต่อการบริการสาธารณะตามนโยบายที่ให้ไว้กับประชาชน โดยคำนึงถึงปัญหาความต้องการของประชาชนเป็นหลัก^{๑๐๓}

นอกจากนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นระดับล่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีความทับซ้อนอยู่ควรที่จะได้รับการแก้ไข^{๑๐๔} และ

^{๙๙} สัมภาษณ์ นายพิเชฐ พิศุทธกุล, รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๑๐๐} สัมภาษณ์ นายทัศนัย บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๐๑} สัมภาษณ์ นายธนวัฒน์ ยอดใจ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๐๒} สัมภาษณ์ นายจรัส ไชยา, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมือแกนพัฒนา จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๐๓} สัมภาษณ์ นายชาครีย์ ชติรัตน์, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๐๔} สัมภาษณ์ นายสว่าง จันทร์เที่ยง, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

นอกจากนั้นงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนหนึ่งก็ได้ไปจากพื้นที่ของ เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล อย่างเช่น ภาษีล้อเลื่อน ภาษีน้ำมัน^{๑๕}

ส่วนที่ยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างในประเด็นนี้ของผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มนี้อยู่อีกหลายท่าน ดังนี้ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เห็นว่ายังไม่ได้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และให้อิสระแก่ท้องถิ่น เช่นแผนงานโครงการขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัดยังต้องผ่านการพิจารณาจากผู้ว่าราชการจังหวัด และหากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณา ก็จะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้ ทั้งๆที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีศักยภาพและความพร้อมที่จะดำเนินการตามโครงการได้ และสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว เช่นหากเกิดหมอกควันขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็สามารถเข้าดำเนินการเพื่อลดหมอกควันได้ทันที แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศเป็นเขตประสพภัยพิบัติเสียก่อนทำนองนี้ ดังนั้น จะมีน้ำท่วม ไฟไหม้ หรือฝนแล้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถเข้าไปดำเนินการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับประชาชนในพื้นที่ประสพภัยยังไม่ได้ ต้องรอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศเขตประสพภัยพิบัติเสียก่อน และแม้กระทั่งการเดินทางออกนอกเขตพื้นที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังต้องขออนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเห็นว่าถึงเวลาที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเต็มพื้นที่ ให้มีการออกแบบโครงสร้างและการบริหารจัดการเสียใหม่ โดยจังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญเติบโตพอกับกรุงเทพมหานคร และเป็นเมืองลำดับสองที่รองจากกรุงเทพมหานครจึงสมควรที่จะจัดใหม่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ในรูปแบบโครงสร้างที่มีใช้ป็นองค์การบริหารจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยควรจะให้ยกเลิกส่วนราชการส่วนภูมิภาค แล้วให้ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับควบคุมส่วนภูมิภาค และนอกจากนี้ควรจะมีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจที่ชัดเจนจากภาคประชาชน หรือที่เรียกว่า สภาพลเมือง และยกระดับท้องถิ่นระดับต่างๆให้เป็นระดับเทศบาลเหมือนกันทั้งหมด โดยมีสภาพลเมืองในทุกๆเทศบาลคอยกำกับควบคุมอีกที^{๑๖}

แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้เท่าที่เข้ามาในทางปฏิบัติแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องอาศัยและพึ่งพา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่นในเรื่องของการอนุมัติงบประมาณและเพื่อให้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติหน้าที่อยู่ในระเบียบและตามที่กฎหมายกำหนดและให้

^{๑๕} สัมภาษณ์ นายสังวร จเรวรรณ, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๖} สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

อำนาจไว้ อีกทั้งเป็นการวางระบบบริหารที่มีความเหมาะสม ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับควบคุมการดำเนินงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะทั้งสองฝ่ายต่างก็จะได้ทำการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมาปฏิบัติราชการได้ไม่นานก็ต้องโยกย้าย ส่วนการวางระบบบริหารที่มีความเหมาะสม ที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับควบคุมการดำเนินงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะทั้งสองฝ่ายต่างก็จะได้ทำการตรวจสอบซึ่งกันและกัน^{๑๗} แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งมาปฏิบัติราชการได้ไม่นานก็ต้องโยกย้าย ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งก็จะเป็นคนในพื้นที่ที่สามารถรู้จักพื้นที่และอยู่ตามวาระ^{๑๘} ถึงเวลาและสมควรแล้วที่จะได้มีการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพราะมีความเหมาะสมและความพร้อมของประชาชนที่จะได้เลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด และเห็นผู้ว่าราชการที่มาจากการแต่งตั้งนั้นมาจากพรรคการเมืองจะมาปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้ไม่นานเมื่อการเมืองเปลี่ยนแปลงก็ต้องโยกย้ายไปตามคำสั่ง^{๑๙}

จากการที่มีการเรียกร้องให้มีการเลือกผู้ว่าการจังหวัด ทั้งที่เรามีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งอยู่แล้วนั้น ในประเด็นนี้เชื่อว่าน่าจะมีปัญหาการใช้อำนาจทับซ้อนกันอยู่ หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งน่าจะมีอำนาจในการบริหารน้อยกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง และหากหน้าที่ของผู้บริหารแต่ละหน่วยงานซ้ำซ้อนกันมากก็น่าจะได้มีการบูรณาการในการทำงานร่วมกัน^{๒๐} ตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อำนาจในการจัดการบริหารยังขึ้นอยู่กับราชการส่วนกลาง จึงทำให้ขาดความคล่องตัวในการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ งบประมาณที่เก็บได้ภายในจังหวัดยังต้องจัดส่งไปยังส่วนกลาง ในต่างประเทศเช่นประเทศที่เขาปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ยังได้จัดให้มีเขตปกครองเศรษฐกิจพิเศษให้ภาษีเป็นของท้องถิ่น จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน^{๒๑} แต่ในการจัดให้

^{๑๗} สัมภาษณ์ นางสิริยา บุญญศิริฤกษ์, ผู้อำนวยการวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๘} สัมภาษณ์ นายศราวุธ กาวิชัย, อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๙} สัมภาษณ์ นายดุสิต ขวชาติ, ประธานชมรมปักพื้นล้านนาจังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๐} สัมภาษณ์ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์, นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๑} สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ, นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ของจังหวัดเชียงใหม่ในขณะนี้ ดูเหมือนประชาชนในชุมชนจะถูกครอบงำด้วยกลุ่มนักการเมืองบางตระกูลเท่านั้น และแม้กระทั่งสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ยังเป็นพวกเดียวกันกับกลุ่มนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาใช้อำนาจบริหาร^{๒๒}

ดังนั้น ความเหมาะสมของการมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในสถานการณ์ปัจจุบันเห็นว่า น่าจะถึงเวลาที่จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีการแต่งตั้งเข้ามาไม่มีความต่อเนื่องในการบริหารราชการของจังหวัด จึงควรจะได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด^{๒๓} และหากมองอย่างประชาชนทั่วไปจะเห็นว่า อำนาจบริหารนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีความทับซ้อนกันอยู่^{๒๔} และตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งได้กำหนดในเรื่องการให้สิทธิชุมชนพลเมืองภายในจังหวัดที่มีความพร้อมในการปกครองตนเอง ให้ส่วนกลางกระจายอำนาจให้โอกาสแก่ท้องถิ่นในการปกครองตนเองได้นั้น แม้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ และแม้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ผ่านประชามติแล้ว ก็ได้มีการบัญญัติรับรองในสิทธิของพลเมืองในชุมชนไว้ในทำนองเดียวกันจึงควรได้มีการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๔๐ โดยให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น ส่วนที่มีผู้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องการทุจริตนั้น ก็จะต้องจัดให้มีระบบตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันที่เข้มแข็งต่อไป^{๒๕}

ในส่วนของ จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่เจริญไปด้วยศิลปและวัฒนธรรมที่งดงาม และตามมาด้วยความเจริญทางด้านเศรษฐกิจที่รองมาจากกรุงเทพมหานคร จึงสมควรที่จะมีการบริหารจังหวัดในรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร^{๒๖} ประกอบกับตอนนี้อยู่ระหว่างการทำเนิกรูปการปกครองท้องถิ่น โดยเสนอให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กที่มีประชากรไม่ถึง ๗,๐๐๐ คน ร่วมกันเข้าเป็นเทศบาล ซึ่งแนวทางนี้น่าจะได้มีการปฏิรูปกฎหมายพระราชบัญญัติ

^{๒๒} สัมภาษณ์ นายภานุทัต อภิชนาง (ครูแอ๊ด), ศิลปิน นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนาของจังหวัดเชียงใหม่, ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๓} สัมภาษณ์ นางเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง, ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูปเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๔} สัมภาษณ์ นางพัชรินทร์ สุกัญศีล, แกนนำภาคีคนฮักเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๕} สัมภาษณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ์, ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัดเชียงใหม่, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๖} สัมภาษณ์ พระฤทธิชัย อภิเมธี, ผู้ประสานงานสมัชชาชุมชนส่งเสริมสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วย^{๒๗} นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคนของท้องถิ่น ที่ชาวบ้านรู้จักกันดี ส่วนผู้ว่าราชการนั้นเป็นการแต่งตั้งมาจากส่วนราชการส่วนกลางชาวบ้านไม่มีความรู้จักคุ้นเคยและไม่แน่ใจว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะพัฒนาท้องถิ่นเหมือนกับนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด^{๒๘} อย่างไรก็ตามเห็นว่าการบริหารราชการจังหวัดเชียงใหม่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็น่าถือว่ามีเหมาะสมในระดับหนึ่ง จะว่าอำนาจบริหารทับซ้อนกันก็ไม่ใช่เช่นนั้น แต่หากมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายให้มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดคนเดียวในการบริหารก็จะเป็นเอกภาพยิ่งขึ้น จะได้มีการทำงานอย่างเป็นระบบเช่นเดียวกันกรุงเทพมหานคร^{๒๙} ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการกระจายอำนาจโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง แต่ในรายละเอียดแล้วดูเหมือนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่ได้ประโยชน์จากตามกฎหมายนี้มากนัก จึงเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าจะมีความเหมาะสมกว่านี้ ยกเว้นเรื่องความมั่นคง ที่ยังคงเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง และน่าจะเพิ่มอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดบริการทางสาธารณสุขโดยไม่ปล่อยให้ต่างชาติเข้ามาดำเนินการหาผลประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยท้องถิ่นมิได้อะไรตอบแทน และทำให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือชาวบ้านมีทางระบายสินค้าของท้องถิ่นได้ อันเป็นการสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น^{๓๐} อีกทั้งการที่เมืองเชียงใหม่มีนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดตามรูปแบบของการกระจายอำนาจ ถือได้ว่ามีความคล่องตัวในการบริหารและทำให้ท้องถิ่นเกิดการพัฒนายิ่งขึ้น^{๓๑}

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทั้ง ๕ กลุ่ม ประเด็นข้อ ระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของความเหมาะสมของโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนขององค์การบริหารส่วน

^{๒๗} สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ ไร่พิทักษ์, นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๘} สัมภาษณ์ นางอาภรณ์ ศรีอุทัย, ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่, ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๙} สัมภาษณ์ นางชนิสรา พรหมรัตน์, นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่, ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๓๐} สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๓๑} สัมภาษณ์ พระเทพสิงหราชจารย์, เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

จังหวัดเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าวของแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) ความทับซ้อนกันในส่วนของอำนาจหน้าที่ เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่เองเป็นศูนย์กลางการคมนาคมของภาคเหนือตอนบน จึงมีส่วนราชการที่มาตั้งสำนักงานอยู่ภายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่หลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยทุกภาคส่วนต่างก็มีภารกิจหน้าที่ในนามของรัฐบาลระดับชาติ โดยมีผู้ว่าราชการเป็นหัวหน้าและผู้ถืองบประมาณอยู่จำนวนหนึ่ง อีกทั้งมีส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของกรมต่างๆ เช่น สาธารณะสุขจังหวัด ศึกษาธิการจังหวัด ป่าไม้จังหวัด พาณิชยจังหวัด และนอกจากนี้ยังมีราชการส่วนกลาง เช่น ตำรวจภูธรจังหวัด ศาล อัยการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ หน่วยจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากร มาตั้งสำนักงานปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัดเป็นจำนวนมาก

ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางเหล่านี้ในจังหวัดหนึ่งๆรวมกันแล้วมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีงบประมาณ มีบุคลากรที่มีความรู้มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายเท่าตัว ในขณะที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัดเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด และมีภารกิจหน้าที่ในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นทั้งจังหวัด คล้ายกับผู้ว่าราชการจังหวัด ความทับซ้อนเชิงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงควรได้มีการทบทวนให้มีความชัดเจน โดยมีการแบ่งภารกิจของรัฐและของท้องถิ่นให้ชัดเจน เช่น ภารกิจในการจัดการบริการสาธารณสุขขนาดใหญ่ และหรือที่มีความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูงก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนภารกิจการพัฒนาที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ปัจจุบันในเขตพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่หน่วยงานส่วนกลางได้จัดทำโครงการของหน่วยงานที่นำมาดำเนินการในพื้นที่โดยโครงการเหล่านั้น โดยมีได้เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และยังกลับเป็นภาระให้หน่วยงานในท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในบำรุงดูแลรักษา เช่น ศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติจังหวัดเชียงใหม่ อุทยานหลวงราชพฤกษ์ (พืชสวนโลก) และไนท์ซาฟารีเชียงใหม่ เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นที่ในเขตพื้นที่ที่สถานที่เหล่านี้ตั้งอยู่จะต้องจัดงบประมาณในการบำรุงดูแลรักษาให้มีสภาพใช้การได้อยู่ตลอดเวลา แม้การดำเนินกิจการตามโครงการเหล่านี้จะประสพภาวะการณ์ขาดทุนก็ตาม ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัดเหล่านี้ไม่ได้มีอำนาจกำหนดนโยบายโดยตรงหรือดำเนินการเองใดๆได้ทั้งสิ้น หากแต่ต้องปฏิบัติตามแผนงานโครงการของกระทรวงและกรมในส่วนกลาง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่สามารถจัดการพื้นที่ของตนเองได้อย่างอิสระ เนื่องจากความทับซ้อนของภารกิจหน้าที่ของหน่วยราชการทั้งหน้าที่และงบประมาณ ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อประสิทธิภาพของการให้บริการ อีกทั้งยังทำให้เกิดความสับสนของประชาชน

ผู้รับบริการ และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ มีความเห็นว่าหากยังคงให้มีองค์การบริหารจังหวัดอยู่ก็มีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน และมีความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แม้กระทั่งภารกิจของรัฐวิสาหกิจ แต่เนื่องจากขณะนี้การถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังไม่สามารถดำเนินการถ่ายโอนได้ร้อยเปอร์เซ็นต์

ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แล้ว เห็นว่า โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ ตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมีความเหมาะสมอยู่กับสถานการณ์ปัจจุบัน แต่เพื่อให้การบริหารจัดการและการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จึงสมควรที่จะลดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยให้มีการกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการบริหารจัดการบริการสาธารณะเพื่อให้การบริการประชาชนโดยทั่วถึง อันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการในท้องถิ่นที่แท้จริง ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ตามกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่นญี่ปุ่น (Local Autonomy Law) ที่ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่เคยเป็นของรัฐบาลกลาง มาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการแทนและบางหน้าที่เปลี่ยนรูปมาเป็น “หน้าที่ที่มอบให้ตามกฎหมาย” (legally delegated functions) และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากขึ้น และกำหนดให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับภารกิจอันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลาง อันได้แก่ภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในระดับชาติและที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นญี่ปุ่น คือ ระดับจังหวัดและเทศบาล เป็นภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตประจำวันของประชาชนและการจัดบริการสาธารณะต่างๆในท้องถิ่นเท่านั้น^{๑๒}

(๒) ความทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รับผิดชอบทับซ้อนกันระหว่างเขตพื้นที่ท้องถิ่นระดับบนและเขตพื้นที่ท้องถิ่นในระดับล่าง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นท้องถิ่นระดับบน และมีเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (ซึ่งในอนาคตมีประมวลกฎหมายท้องถิ่นบังคับใช้แล้วจะยกฐานะเป็นเทศบาล) เป็นท้องถิ่นระดับล่าง จึงเกิดปัญหาการทับซ้อนกันในข้อกำหนดและอำนาจหน้าที่ ปัญหาการแบ่งทรัพยากรตลอดจนการจัดเก็บภาษีใน

^{๑๒} ปธาน สุวรรณมงคล, การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๑๕๐ - ๑๕๒.

ในพื้นที่ ปัญหาการจัดสรรงบประมาณและการจัดทำบริการสาธารณะ แต่โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะขนาดของภารกิจเท่านั้น แต่ก็ยังไม่มี การแบ่งขนาดภารกิจที่ชัดเจน ในประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ควรจะมีกฎหมายกำหนดขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบให้ชัดเจน โดยในขณะนี้ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ กำลังพิจารณา ร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ในรูปแบบกฎหมายนี้ในเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดอาจจะมีการแก้ไขปรับปรุง เพื่อไม่ให้มีพื้นที่รับผิดชอบที่ทับซ้อนกันกับเทศบาล เพราะตามประมวลกฎหมายนี้จะปรับฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลทั้งหมด ดังนั้น ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ยังมีพื้นที่รับผิดชอบทับซ้อนกันระหว่างเขตพื้นที่ท้องถิ่นระดับบนและเขตพื้นที่ท้องถิ่นในระดับล่าง จึงเห็นว่าหากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ตามกฎหมายฉบับนี้ การแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างให้มีความชัดเจน อันจะทำให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับสามารถจัดการบริหารพื้นที่ และการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ที่มีความชัดเจน ซึ่งจะยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องตามเป้าหมาย

(๓) การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด การกำกับดูแล เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจ ที่หน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการควบคุมอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในการกำกับดูแล ให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ หรืออำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่นให้องค์กรนั้นๆทำงานภายใต้กฎหมาย การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นลักษณะที่เป็นการกำกับดูแลการดำเนินงานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญต่อการบริการท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แต่ทั้งนี้ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ การกำกับดูแลควรกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อไม่ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเท่านั้น

กรณีนี้ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นแตกต่างออกเป็นสองส่วน คือ ในส่วนที่เห็นว่าอำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดของผู้ราชการจังหวัด สมควรที่จะยังคงมีอยู่ แม้อุคสมัย

กับมีผู้นำสองคนในจังหวัดเดียวกันก็ตาม เพราะต่างคนต่างก็ทำหน้าที่ตามบทบาทของตนเอง ส่วนอำนาจหน้าที่จะซ้ำซ้อนกันหรือไม่ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐในแต่ละยุคและแต่ละสมัย รัฐนโยบายสมัยไหนที่หันไปให้ความสำคัญกับราชการส่วนภูมิภาคมาก ก็จะทำให้บทบาทของท้องถิ่นลดลง แล้วแต่ยุคและสมัยจะมีความเปลี่ยนแปลงอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ ส่วนผู้ให้สัมภาษณ์อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การกระจายอำนาจควรจะทำให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง และให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในการพิจารณา ตัดสินใจในการใช้งบประมาณเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น และสามารถดำเนินการอย่างรวดเร็วให้ทันต่อการแก้ปัญหาที่เร่งด่วนโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากผู้ว่าราชการจังหวัด เช่นการแก้ปัญหาขยะ และหมอกควันในเชียงใหม่ การที่จะประกาศเป็นเขตภัยพิบัติก็ต้องให้ผู้ว่าราชการเป็นผู้ประกาศ อันเป็นการทำให้ล่าช้าไม่ทันต่อการแก้สถานการณ์กับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นต่อประชาชน

จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆให้กับประชาชนในพื้นที่ อย่างมีความเป็นอิสระตามรูปแบบของการกระจายอำนาจ จากสามความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ดังกล่าว ยังเป็นความคิดเห็นที่โต้แย้งคัดค้านกันอยู่ ผู้ทำการวิจัยจึงเห็นว่าในประเด็น อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด นั้นเห็นว่า ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นไปตามสมเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัดในการตรวจสอบ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการไปตามตัวบทกฎหมาย แม้ในบางครั้งจะทำให้เห็นเสมือนว่าเกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และอาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในกรณีนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติถึงการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพียงว่า “การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำท่าที่จำเป็นและมี หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ”

ดังนั้น ผู้ทำการวิจัยจึงเห็นว่า อำนาจในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องพิจารณาถึงความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นั้นๆด้วย โดยอาจมีการกำกับดูแลเฉพาะที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำที่ผิดตัวบทกฎหมาย และที่กระทำไปในทางไม่สุจริต ส่วนในการกำกับดูแลในเรื่องอื่นๆที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์และความต้องการของท้องถิ่นแล้วขอให้เป็นอำนาจอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกประการหนึ่งอำนาจในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากจะเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว ในปัจจุบันเครื่องมือหรือกลไกของรัฐที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีช่องทางอื่นๆอีกเช่น การกำกับดูแลโดยกลไกทางการบริหาร โดยรัฐอาจอาศัยงบประมาณเป็นเครื่องมือในการจูงใจให้ท้องถิ่นดำเนินการ หรือป้องกันปราบปรามมิให้

ท้องถิ่นดำเนินการในสิ่งที่รัฐไม่ต้องการ โดยอาจใช้สัญญามาตรฐานในการปฏิบัติงานร่วมด้วย และอีกประการหนึ่งคือ การกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือศาลปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สำคัญ คือ กลไกการกำกับดูแลอย่างไม่เป็นทางการของภาคประชาชน เช่น การเสริมสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับตรวจสอบดูแล โดยประชาชนในท้องถิ่นนั่นเองนับเป็นการกำกับดูแลที่ยั่งยืน และในประการต่อมาสมควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ สร้างมาตรฐานเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล เพื่อลดปัญหาความขาดอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ความซ้ำซ้อน และไม่ชัดเจนของการกำกับดูแล ซึ่งจะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการพัฒนาและมีขีดความสามารถและศักยภาพที่เพิ่มขึ้น

กล่าวโดยสรุป ในประเด็นนี้ได้ว่า รูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ยังมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน แต่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขบ้างในบางส่วน เช่น ถ่ายโอนภารกิจ โดยลดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และให้มีการกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มากขึ้น และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และความทับซ้อนในเชิงพื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างให้มีความชัดเจน อันจะทำให้การบริหารจัดการ และการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ที่มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ของผู้ว่าราชการจังหวัดควรมีอำนาจกำกับดูแลเฉพาะที่้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่จะมีการกระทำที่ผิดตัวบทกฎหมายเท่านั้น เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นๆ เพราะในปัจจุบันมีกลไกในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกหลายช่องทาง แต่ช่องทางที่จะสร้างความยั่งยืนในการตรวจสอบกำกับดูแล คือ การเสริมสร้างจิตสำนึกของประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับตรวจสอบดูแลการดำเนินงานของท้องถิ่นตนเอง

ตารางที่ ๔.๑ ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็นถึงความเหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบัน ของการใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด พุทธศักราช ๒๕๔๐

ข้อที่	ประเด็น /ตัวบ่งชี้	ความถี่	ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์
			รูป/คน
๑	พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วน	๑๐	

	จังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ฉบับนี้ยังมี ความทับซ้อนกันในส่วนของอำนาจ หน้าที่ของสวนราชการในพื้นที่กับ ท้องถิ่น		๑๒,๑๓,๑๔,๑๖,๑๗,๑๙, ๒๐,๒๑,๒๒,๒๖
๒	พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ฉบับนี้ยังมี ความทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ระหว่าง อปท.ระดับบนและ อปท.ระดับล่าง	๑๒	๑,๒,๔,๕,๖,๗,๙,๑๐, ๒๓,๒๔,๒๕,๒๗
๓	พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ฉบับนี้ให้ อำนาจผู้ว่าราชการในการกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งควร ให้อำนาจอิสระแก่ อปท.	๑๐	๓,๘,๑๑,๑๕,๑๘,๒๘,๒๙

๔.๑.๒ โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีผู้บริหารโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีความเหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่ นั้น

โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่สองส่วน คือ หนึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และมีจำนวนดังนี้

- จังหวัดที่มีราษฎรไม่เกินห้าแสนคน มีสมาชิกสภาได้ยี่สิบสี่คน
- จังหวัดที่มีราษฎรเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน มีสมาชิกได้สามสิบคน
- จังหวัดที่มีราษฎรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคน แต่ไม่เกินสองล้านคน มีสมาชิกได้สี่สิบสองคน
- จังหวัดที่มีราษฎรเกินสองล้านคน มีสมาชิกได้สี่สิบแปดคน

โดยในส่วนของจังหวัดเชียงใหม่มีราษฎรเกิน ๑,๗๓๕,๗๖๓ คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่อยู่ จำนวน สิบสอง คน

ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นมี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ว่า จะต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกรัฐสภา) ทั้งนี้เป็นการให้ความสำคัญกับผู้มาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้และการศึกษาสูงในระดับปริญญา นอกจากนี้ผู้ที่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการเมืองระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นมาก่อนแล้ว

อย่างไรก็ตาม ยังมีแนวคิดของนักวิชาการท้องถิ่นโดยเห็นว่า ในสถานการณ์ปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นโดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ยังไม่เป็นไปตามความคาดหวังของประชาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และงบประมาณของท้องถิ่นที่มีอย่างจำกัด เนื่องจากมีรายได้น้อยและไม่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง อีกทั้งยังติดขัดกับระเบียบ กฎหมายต่างๆ ที่ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดความคล่องตัว ความเป็นอิสระ และไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้บริการประชาชนในท้องถิ่น และให้ทันต่อสถานการณ์ ส่วนบุคลากรก็ยังไม่เพียงพอและยังขาดความรู้และประสบการณ์

ดังนั้น ในปัจจุบันจึงมีแนวคิดที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่และจำนวนประชากรที่มีขนาดใหญ่ สมควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบโครงสร้างเดิม ทั้งเพื่อให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงสมควรที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะการได้มาซึ่งตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้บริหารท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ที่จะไม่ให้มีการซ้ำซ้อนกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นการมองให้เห็นว่า เสือสองตัวอยู่ในถ้ำเดียวกันเกรงว่า จะมีการพิพาทบาดหมางกันหากการประสานงานและการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ที่ยังไม่ชัดเจน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาว่า นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ในสถานการณ์ปัจจุบันยังมีความเหมาะสมกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่หรือไม่ โดยได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง ๕ กลุ่มแล้วมีความเห็นต่างกัน ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ โดยเห็นว่า การมีนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเชียงใหม่ ตามรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันยังมีความเหมาะสมอยู่แล้ว โดยให้เหตุผลประกอบว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ในปัจจุบันนี้ กฎหมายให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างกว้างขวาง ส่วนกรณีที่มีอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องแก้ปัญหาเรื่องความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีงบประมาณน้อยกำลังพลน้อยก็ให้ดำเนินการในภารกิจที่เหมาะสมกับความสามารถขององค์กร และหากส่วนราชการหน่วยงานใดมีงบประมาณมาก และมีความพร้อมของกำลังบุคลากรก็ให้หน่วยงานนั้นเป็นผู้ดำเนินการตามความเหมาะสม^{๓๓} ในขณะที่รัฐบาลในความสัมพันธ์กับบทบาทของผู้ว่าราชการ และราชการส่วนภูมิภาคเป็นอยากมาก ดังนั้น การยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคเห็นเป็นการอยากในประเทศไทยขณะนี้^{๓๔} ตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายดีไซต์ให้เป็นท้องถิ่นระดับบน โดยครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด โดยภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างไม่มีความสามารถจัดทำได้ก็ให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดทำ เช่น เรื่องขนส่งมวลชน ปัญหาขยะ เป็นต้น^{๓๕} ในส่วนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดบางจังหวัดในขณะนี้ มีมากถึง ๘๐๐ ถึง ๙๐๐ ล้านบาท ซึ่งน่าจะเป็นงบประมาณที่มากกว่างบของผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น การมีนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อดูแลการจัดทำการบริการสาธารณะในจังหวัดจึงยังมีความจำเป็น^{๓๖} การที่มีนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน

^{๓๓} สัมภาษณ์ นายธวัชชัย พิทักษ์กูร, ประธานอนุคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๙ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๓๔} สัมภาษณ์ รศ. วุฒิสาร ตันไชย, เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า, ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๓๕} สัมภาษณ์ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๓๖} สัมภาษณ์ รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.

ท้องถิ่น ถือได้ว่าประชาชนชาวเชียงใหม่ได้ใช้อำนาจในการเลือกตั้งผู้บริหารของตนเองตามหลักกระจายอำนาจแล้ว ส่วนความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่กับผู้ว่าราชการก็จะต้องไปว่ากันด้วยนโยบายของรัฐอีกที่^{๓๗} ถึงแม้ว่าในขณะนี้จะมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากราชการส่วนกลางอยู่ด้วย ก็ยังมีความเหมาะสมอยู่^{๓๘} เพราะการการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องมีผู้ว่ากำกับดูแลควบคู่ไปด้วย และยังถือว่าอำนาจยังมีความเหมาะสมอยู่^{๓๙} และผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีอำนาจกำกับควบคุมการดำเนินงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะทั้งสองฝ่ายจะต้องมีการตรวจสอบซึ่งกันละกัน^{๔๐}

ส่วนการที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้บริหารองค์กร ถือได้ว่าเป็นส่วนที่ดีเพราะเป็นตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหาร ส่วนการบริหารจะดีหรือไม่ดีประชาชนจะต้องยอมรับเพราะเป็นผู้เลือกเข้าไปเอง^{๔๑} อำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็สมควรที่จะได้มีการบูรณาการตามหลักการปกครองและการบริหารราชการและเพิ่มการมีส่วนร่วม^{๔๒} นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งมาแล้ว ในการบริหารงานจะต้องมีระบบตรวจสอบที่เข้มแข็งด้วย^{๔๓} และเนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองแห่งวิถีวัฒนธรรม ดังนั้น การที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดมาบริหารก็เป็นเพียงระยะเวลาอันสั้นเพียง ๑ - ๒ ปี ต้องมีการโยกย้าย การที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาส่วนใหญ่จะเป็นคนในพื้นที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในวิถีวัฒนธรรมของคนเชียงใหม่ และอยู่ใน

^{๓๗} สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อาจารย์ประจำหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๓๘} สัมภาษณ์ นายทัศนัย บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๓๙} สัมภาษณ์ นายชาครีย์ ชติรัตน์, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง, อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๔๐} สัมภาษณ์ นางสาวสิริยา บุญญศิริพุกษ์, ผู้อำนวยการวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๔๑} สัมภาษณ์ นายศราวุธ กาวิชัย, อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๔๒} สัมภาษณ์ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์, นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๔๓} สัมภาษณ์ นางสาวคณิศ ศรีบุญเรือง, ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูปเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

วาระถึง ๔ ปี จึงน่าจะเข้าใจปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากกว่า^{๔๔} ในสถานการณ์ทางการเมืองขณะนี้ ยังมองเห็นว่าการบริหารเชียงใหม่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังเป็นส่วนสำคัญอยู่^{๔๕} การมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นคนในท้องถิ่น ทำให้ประชาชนสามารถเข้าพบหาได้อย่างสะดวก^{๔๖}

ในส่วนของความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หากมีความเข้าใจในบริบทของแต่ละอำนาจก็สามารถที่บริหารร่วมกันไปได้^{๔๗} การมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในสถานการณ์ปัจจุบัน ถึงแม้จะยังมีความเหมาะสมอยู่ แต่ควรจะให้มีการเลือกตั้งอย่างโปร่งใส และมีการตรวจสอบการทุจริตที่รอบด้านเพื่อให้ได้คนที่ดีมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจังหวัด^{๔๘} การบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดถือว่าเหมาะสมโดยโครงสร้างแล้ว แต่การจัดการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรมในการสรรหาตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็จะได้คนดีที่มีความเหมาะสมในการบริหารงานในจังหวัดด้วย^{๔๙}

ส่วนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์ ที่มีความเห็นว่าการมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเชียงใหม่ ตามรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันยังมีความเหมาะสมอยู่แต่สมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในบางประการ ดังนี้ แม้การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น จะยังเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันอยู่ก็ตาม แต่ก็น่าจะมีข้อจำกัดเพราะกฎหมายฉบับนี้ออกมาใช้เป็นเวลา ๒๐ ปีแล้ว น่าจะถึงเวลาที่จะต้องนำไปปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้นกว่านี้จึงจะทำให้การกระจายอำนาจเป็นการ

^{๔๔}สัมภาษณ์ พระฤทธิชัย อภิเมธี, ผู้ประสานงานสมัชชาชุมชนส่งเสริมสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๔๕}สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ โรงพัธวิรัช, นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๔๖}สัมภาษณ์ นางอาภรณ์ ศรีอุทัย, ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่, ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๔๗}สัมภาษณ์ นางชนิสรา พรหมรัตน์, นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่, ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๔๘}สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๔๙}สัมภาษณ์ พระเทพสิงห์วรจารย์, เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

ตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น^{๕๐} การมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหาร ปัจจุบันมีความเหมาะสมกับการบริหารงานในการให้บริการสถานะแก่ประชาชนในระดับหนึ่ง เพราะการที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยไม่ต้องมาจากการคัดเลือกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหมือนแต่ก่อนทำให้การบริหารงานมีความเข้มแข็งมากขึ้นกว่าเดิมที่ เมื่อผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อการบริการสาธารณะตามนโยบายที่ให้ไว้กับประชาชน โดยคำนึงถึงปัญหาความต้องการของประชาชนเป็นหลัก

แต่อย่างไรก็ตามภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดค่อนข้างมีอยู่จำกัด เช่นในบางเรื่องเป็นปัญหาความต้องการที่เหมือนแต่ก่อนทำให้การบริหารงานมีความเข้มแข็งมากขึ้นกว่าเดิมที่ เมื่อผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้ผู้บริหารจะต้องรับผิดชอบต่อการบริการสาธารณะตามนโยบายที่ให้ไว้กับประชาชน โดยคำนึงถึงปัญหาความต้องการของประชาชนเป็นหลัก แต่อย่างไรก็ตามภารกิจอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดค่อนข้างมีอยู่จำกัด เช่นในบางเรื่องเป็นปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในพื้นที่ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจเข้าไปดำเนินการได้ เพราะกฎหมายไม่ให้อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไว้ ตลอดจนไม่สามารถดำเนินการได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ที่ดำเนินการอยู่ จึงเป็นเรื่องที่สมควรจะต้องมีการปรับแก้ไขบทบาทให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้เพิ่มขึ้น^{๕๑}

การที่จังหวัดเชียงใหม่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหาร แม้จะยังมีความเหมาะสมอยู่ แต่ก็ควรจะได้มีการปรับปรุงกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้บริหารส่วนจังหวัดให้สามารถจัดการทำโครงการบริการสาธารณะที่ใหญ่ๆ และมีงบประมาณที่เพียงพอ เช่น โครงการกำจัดขยะ และเรื่องขนส่งมวลชน เรื่องของความสะอาดและความเป็นระเบียบของจังหวัดเชียงใหม่^{๕๒} ในบางครั้งระเบียบกฎหมาย ก็ไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการตามความต้องการของท้องถิ่น จึงสมควรที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเสียใหม่^{๕๓} ขณะนี้งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็เอามาจากภาษีใน

^{๕๐} สัมภาษณ์ รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๕๑} สัมภาษณ์ นายพิเชฐ พิศุทธกุล, รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๕๒} สัมภาษณ์ นายธนวัฒน์ ยอดใจ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๕๓} สัมภาษณ์ นายจรัส ไชยา, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมือแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

เขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างไม่ค่อยมีงบประมาณท้องถิ่นเพียงพอ ดังนั้น หากจะยังคงมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ก็สมควรที่จะได้มีการปรับแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนในสวนของภาษีท้องถิ่นที่จะต้องตกเป็นของท้องถิ่นโดยตรง^{๕๔}

ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ นั้น สมควรที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารและระบบเลือกตั้ง เนื่องจากที่ผ่านมาและในปัจจุบันยังเป็นกลุ่มหาผลประโยชน์ในกลุ่มเดิมๆ แทนที่จะเป็นคนที่เชียงใหม่ที่รักษาดูแลผลประโยชน์ของประชาชนนั้นมีน้อยลง^{๕๕} การมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่น โดยในหลักการกระจายอำนาจถือว่าถูกต้องใช้ได้ แต่อำนาจหน้าที่ในบางส่วนยังถูกสั่งการมาจากหน่วยเหนือ และที่สำคัญจะต้องให้อำนาจประชาชนในการตรวจสอบถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หาไม่มีความโปร่งใสในการบริหาร^{๕๖}

ในส่วนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์ ที่มีความเห็นว่าการมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเชียงใหม่ ตามรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันไม่มีความเหมาะสม โดยมีความเห็นว่า จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่ สมควรที่จะจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ แบบกรุงเทพมหานครเพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้บริหารท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ในการจัดการบริการสาธารณะในพื้นที่เพื่อตอบสนองประชาชนในท้องถิ่น^{๕๗} และเนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญเติบโตเป็นเมืองอันดับรองจากกรุงเทพมหานคร เมื่อเมืองมีความเจริญปัญหาในการบริหารงานเมืองก็จะมีปัญหาซับซ้อนมากขึ้น การมีผู้บริหารแบบเดิมก็จะไม่ตอบโจทย์ในการแก้ปัญหา จึงเสนอให้มีการยุบราชการส่วนภูมิภาคและจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่ใช่แบบนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมื่อไม่มีราชการส่วนภูมิภาคการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีอิสระมากขึ้น

ส่วนการได้มาซึ่งผู้ว่าการจังหวัดด้วยการเลือกตั้งนั้นจะมีการโงกการเลือกตั้งหรือไม่จะต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบที่ถ่วงดุลอำนาจที่ชัดเจน โดยจะจัดให้มีสภาพลเมืองระดับจังหวัดเป็นกล

^{๕๔} สัมภาษณ์ นายสว่าง จันทร์เที่ยง, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๕๕} สัมภาษณ์ นายดุสิต ขวชาติ, ประธานชมรมปกป้องถิ่นล้านนาจังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

^{๕๖} สัมภาษณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ์, ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น จังหวัดเชียงใหม่, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๕๗} สัมภาษณ์ นายสังวร จเรวรรณ, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

ไกลในการตรวจสอบ^{๕๘} การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ทุกวันนี้ยังต้องอยู่ในกำกับของราชการส่วนกลาง ยังให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหาร ซึ่งสมควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงให้จังหวัดเชียงใหม่ได้มีผู้บริหารที่มีอิสระและบริหารจังหวัดเชียงใหม่เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร^{๕๙} แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารจังหวัดเชียงใหม่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันนี้ เห็นว่ายังไม่เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนท้องถิ่น แต่เป็นการเอื้อผลประโยชน์แก่พรรคพวกเสียมากกว่า โดยเฉพาะผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งมาโดยการซื้อสิทธิ์ขายเสียง โดยการเข้าไปครอบงำประธานชุมชนและผู้นำชุมชน^{๖๐} อีกทั้งการบริหารงานของนายกองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน ยังไม่รอบด้านเพียงพอ จนบางครั้งยังเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดยังเข้าถึงประชาชนมากกว่า^{๖๑}

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทั้ง ๕ กลุ่ม ในประเด็น โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ โดยกรมินายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้บริหาร ยังมีความเหมาะสมกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าว แยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) ผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ เห็นว่า ตามโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดอยู่ขณะนี้มีความเหมาะสมและถูกต้อง ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอันเป็นสากลที่นานาประเทศให้การยอมรับ โดยเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายได้ออกแบบให้เป็นรูปแบบการบริหารท้องถิ่นแบบทั่วไปที่เป็นของท้องถิ่นในระดับบนที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด โดยให้มีการจัดการจัดทำบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาลไม่สามารถดำเนินการจัดทำได้ ส่วนความทับซ้อนในอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลที่จะแก้ปัญหาความทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ส่วนการที่ยกเลิก

^{๕๘} สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๕๙} สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ, นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๖๐} สัมภาษณ์ นายภานุทัต อภิชนาขง (ครูเอ็ด), นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนาของจังหวัดเชียงใหม่, ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙

^{๖๑} สัมภาษณ์ นางพัชรินท์ สุภณศิลป์, แกนนำภาคีคนฮักเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

ราชการส่วนภูมิภาค ในบริบทกฎหมายและภาระหน้าที่ของรัฐบาลในปัจจุบันนี้เห็นว่าเป็นการทำได้ อยากรยัง เนื่องจากรัฐบาลยังเห็นความสำคัญของผู้ว่าราชการจังหวัดจากราชการส่วนกลาง ในการ บริหารราชการจังหวัดตามอำนาจแห่งกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ ยังเห็น ตรงกันว่ากระบวนการเลือกตั้งและการได้มาซึ่งตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องจัดให้มีการ เลือกตั้งโดยโปร่ง สุจริตและยุติธรรม ไม่ให้เป็นไปเพื่อตอบสนองกลุ่มบุคคลเพียงกลุ่มเดียว และให้มี การตรวจสอบการบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยให้อำนาจแก่ประชาชนในการถอด ถอนผู้บริหารได้

(๒) ในส่วนผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ อีกส่วนหนึ่งมีความเห็นว่า การมีนายกองค์การ บริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเชียงใหม่ ตามรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปัจจุบันยังมีความเหมาะสมอยู่ แต่สมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในบางประการ เนื่องจาก พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ฉบับนี้ ได้ใช้มาเป็นเวลา ๒๐ ปีแล้ว จึงสมควร ที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงให้มีการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ที่มีการ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจากที่ผ่านมาปรากฏว่าการกระจาย อำนาจกระทำได้น้อยข้างจำกัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินภารกิจเพื่อ ตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงสมควรจะได้มีการแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติฉบับนี้ ให้มีความชัดเจนในด้านภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด โดยจะต้องให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดทำโครงการบริการสาธารณะที่มีขนาดใหญ่ ครอบคลุมทั้งพื้นที่ของจังหวัด ตลอดจนกระทั่งความชัดเจนในด้านงบประมาณขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นทั้งระดับบนและระดับล่าง นอกจากนั้นให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถมีส่วนในการ ตรวจสอบความโปร่งใส และมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารได้

(๓) ในส่วนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในการสัมภาษณ์อีกส่วนหนึ่ง ที่มีความเห็นว่าการมีนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเชียงใหม่ ตามรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดในปัจจุบันไม่มีความเหมาะสม ไม่ตอบโจทย์ในการแก้ปัญหา เนื่องจากจังหวัดเชียงใหม่ เป็นเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและมีปัญหาซับซ้อน จึงเสนอให้มีการยุบราชการส่วนภูมิภาคและจัดให้มี การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ไม่ใช่แบบนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่เป็นรูปแบบการปกครอง ส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษ แบบกรุงเทพมหานคร เพื่อให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้บริหารท้องถิ่นจังหวัด เชียงใหม่ ในการจัดการบริการสาธารณะในเขตพื้นที่เพื่อตอบสนองประชาชนในท้องถิ่น ส่วนการได้มา ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยการเลือกตั้งนั้น จะมีการโงงการเลือกตั้งหรือไม่จะต้องจัดให้การระบบการ ตรวจสอบที่ถ่วงดุลอำนาจที่ชัดเจน โดยจะจัดให้มีสภาพลเมืองระดับจังหวัดเป็นกลไกในการตรวจสอบ

โดยสรุป ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ ในประเด็นโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหาร ยังมีความเหมาะสมกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่หรือไม่นั้น ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแนวคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และที่เป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ให้ เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ทันท้องความต้องการของประชาชน อีกทั้งผู้บริหารคือนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดก็ได้ถูกออกแบบมาให้เป็นคนในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้มีความใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถ รับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และยังเป็นการสร้างกระบวนการ เรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตยและสร้างความเข้มแข็งให้ท้องถิ่น และเป็นการพัฒนาให้ระบบพรรค การเมืองมีความเข้มแข็ง ที่จะต้องนำเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อมาใช้กับท้องถิ่นอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตามในส่วนของการซ้ำซ้อนกันและความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ควรให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในการบริหารภายในเขตพื้นที่ของตนเอง รัฐบาลกลางควรมี นโยบายเร่งรัดให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องถ่ายโอนภารกิจที่เห็นว่าเป็นภารกิจที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องจัดทำ ให้เป็นภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นตอบสนอง ความต้องการของประชาชนให้มากขึ้น ในการถ่ายโอนดังกล่าวนอกจากภารกิจที่จะต้องถ่ายโอน ให้ท้องถิ่นแล้ว จะต้องถ่ายโอนงบประมาณและกำลังบุคลากรไปด้วย โดยให้ราชการส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคคงไว้ซึ่งภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะ หรือ ในภารกิจที่ต้องให้งบประมาณจำนวนมาก หรือต้องได้เทคนิคและความรู้ความสามารถขั้นสูง เท่านั้น

ตารางที่ ๔.๒ ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้บริหารท้องถิ่น

ข้อที่	ประเด็น / ตัวบ่งชี้	ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	
		ความถี่	รูป/คน
๑	ตามโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายก	๑๗	๑,๒,๓,๕,๙,๑๑,๑๒,๑๕, ๑๗,๑๘,๒๙

	องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดอยู่ขณะนี้มีความเหมาะสมและถูกต้อง		
๒	การมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเชียงใหม่ ตามรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันยังมีความเหมาะสมอยู่แต่สมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในบางประการ	๗	๔,๗,๙,๑๐,๑๒,๑๗,๒๓
๓	การมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารจังหวัดเชียงใหม่ ตามรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันไม่มีความเหมาะสม	๕	๑๓,๑๔,๑๕,๒๐,๒๒

๔.๑.๓ การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามหลักกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจ ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ และที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องไม่มีความเข้มงวดมากเกินไปจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ซึ่งในการกำกับดูแลนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดเอาไว้แต่เพียงให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง ๕ กลุ่ม แล้วมีความเห็นต่างกัน ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ โดยเห็นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยให้เหตุผล ดังนี้ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวหรืออาณาจักรเดี่ยวจะแบ่งแยกมิได้ หากไม่มีอำนาจใดๆมากำกับดูแลก็จะกลายเป็นรัฐอิสระ แต่รัฐธรรมนูญก็เป็นกำหนดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นก็ต้องทำเท่าที่จำเป็นหากไม่จำเป็นก็ไม่ต้องทำ และการกำกับเท่าที่จำเป็นนี้ก็ต้องไม่ทำให้ท้องถิ่นต้องสูญเสียความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจ แต่จะต้องเป็นการกำกับดูแลเพื่อป้องกันการทุจริต ส่วนหน่วยราชการที่จะมากำกับดูแลท้องถิ่นนั้นก็ต้องเป็นหน่วยนอกที่ไม่ใช่ท้องถิ่นด้วยตนเอง หน่วยนอกในที่นี้ก็ต้องเป็นราชการส่วนภูมิภาค และการกำกับดูแลจะต้องไม่เป็นการกลั่นแกล้งกันอีกทั้งไม่เป็นการเข้าไปสั่งการในเรื่องต่างๆ แต่เป็นการกำกับดูแลให้เข้าปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งในส่วนนี้ขณะนี้คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ กำลังปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้บริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นอาจมองว่าอำนาจการสั่งให้

เขาพ้นจากตำแหน่งกับอำนาจที่เข้าได้ตำแหน่งมาไม่สมดุลกันซึ่งอาจต้องให้ศาลปกครองเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด^{๖๒} เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เป็นนิติบุคคล มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดให้มี

การกำกับดูแลซึ่งรัฐธรรมนูญก็บัญญัติไว้ แต่การกำกับนี้กระทำได้ที่จำเป็น แค่ไหนเพียงไรคือความจำเป็นที่ไม่เป็นการขัดขวางความเป็นอิสระของท้องถิ่น ซึ่งคำว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นทางคณะกรรมการพิจารณา ร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่นกำลังให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปออกคำจำกัดความอยู่ ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างตามกฎหมายท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ยังเหมาะสมอยู่แล้ว^{๖๓}

ปัจจุบันนี้รัฐบาลให้ความสำคัญในเรื่องการจัดการเชิงพื้นที่โดยเน้นไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ตามทิศทางของการแผนการพัฒนายุทธศาสตร์ของประเทศ ดังนั้น จึงให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยลง ซึ่งส่งผลให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงจะยังมีความสำคัญอยู่^{๖๔} การกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยราชการส่วนภูมิภาคเป็นเรื่องปกติธรรมดาตามอำนาจของกฎหมาย แต่หากการกำกับดูแลในทางปฏิบัติจริงแล้วจะเป็นการเอื้อประโยชน์กันเสียมากกว่า เช่นการใช้กฎหมายกำกับดูแลในเรื่องงบประมาณ เป็นต้น^{๖๕} ต้องถือว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นบทบาทหน้าที่ของส่วนราชการไม่ว่าส่วนกลางหรือภูมิภาค และนอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอิสระที่ยังทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สตง. (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) และ ปปช.(คณะกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) แต่เท่าที่ผ่านมาผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ได้ก้าวล่วงในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก^{๖๖} แต่บางครั้งการ

^{๖๒} สัมภาษณ์ นายธวัชชัย พักอังกูร, ประธานอนุคณะกรรมการพิจารณาการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๙ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๖๓} สัมภาษณ์ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๖๔} สัมภาษณ์ รศ.วุฒิสาร ตันไชย, เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า, ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๖๕} สัมภาษณ์ รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชีवाल, คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๖๖} สัมภาษณ์ นายธนวัฒน์ ยอดใจ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ถือได้ว่าเป็นการ พึ่งพิงพึ่งพาซึ่งกันและกันซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ท้องถิ่น^{๖๗}

ปัจจุบันราชการส่วนภูมิภาค แทบจะไม่มียงบประมาณเลย จึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณ ในการดำเนินภารกิจของภูมิภาค ซึ่งต้องพึ่งพาอาศัยกัน นั้นเอง^{๖๘} การตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางและราชการส่วน ภูมิภาคนั้นมีความจำเป็น เพราะเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีการดำเนินงานที่

ไม่ตามระเบียบกฎหมายอยู่ เช่น การจ้างบริษัทที่ปรึกษามาจัดทำภารกิจของเทศบาล หรือองค์การ บริหารส่วนตำบลก็ดี^{๖๙} เนื่องจากนักการเมืองท้องถิ่นยังมีการทุจริตหาผลประโยชน์ให้ตัวเองและพรรค พวก ระบบการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็น^{๗๐} ระบบการกำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เห็นว่าผู้ว่าราชการ จังหวัดและนายอำเภอต้องทำหน้าที่ให้เต็มความสามารถอยู่^{๗๑} และถือได้ว่าเป็นการคานอำนาจกัน ระหว่างท้องถิ่นกับหน่วยราชการที่กำกับดูแล และเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงาน^{๗๒}

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ โดยเห็นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการ จังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมแต่จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงใน บางส่วนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีความสำคัญ แต่เนื่องจากกลไกกำกับดูแลซึ่ง เป็นไปตามกฎหมายนี้มีมานานร่วม ๒๐ ปี ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกวันนี้อาจไม่ มากเหมือนแต่แรกเริ่ม ดังนี้ ในปัจจุบันนี้อาจจะออกแบบการกำกับดูแลเป็นระดับกลุ่มจังหวัด หรือ และภูมิภาคเป็นสำคัญ เพื่อรักษาความใกล้ชิดหรือความห่างไกลกันมาก เพราะบางครั้งผู้กำกับดูแล

^{๖๗} สัมภาษณ์ นายชาครีย์ ชติรัตน์, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๖๘} สัมภาษณ์ นายสว่าง จันทร์เที่ยง, นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๖๙} สัมภาษณ์ นางสาวบุญศิริพิภพ, ผู้อำนวยการวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๗๐} สัมภาษณ์ นายดุสิต ชวชาติ, ประธานชมรมปีกพื้นล้านนาจังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๗๑} สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ ไรจพัทธิรักษ์, นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๗๒} สัมภาษณ์ พระเทพสิงห์วรจารย์, เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

กับผู้ถูกกำกับดูแลใกล้กันเกิดไปก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ เช่น นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดเดียวกัน แบบนี้ก็ใกล้กันมากไป จึงน่าจะได้ออกแบบการกำกับดูแลเสียใหม่ โดยให้มีระยะห่างกันออกมาเช่นอาจเป็นกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละ ๕ หรือ ๗ จังหวัดเป็นต้น แต่ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากความสัมพันธ์ของผู้กำกับดูแลกับผู้ถูกกำกับดูแลเพราะหากมีผลประโยชน์เอื้อต่อกันอยู่แล้วทำให้การกำกับดูแลไม่ได้เต็มที่เท่าที่ควร ซึ่งเป็นเรื่องที่น่ากลัวเป็นอย่างยิ่ง^{๗๓} การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคนั้น น่าจะนำไปปฏิบัติให้เหมาะสมกับพื้นที่เสียมากกว่า เพราะบางพื้นที่ไม่เหมาะสมกับการเข้าไปกำกับดูแลของส่วนราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค^{๗๔} การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมอยู่ แต่ความจริงแล้วอยากให้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวนี้ เป็นแค่เพียงให้คำแนะนำและคำปรึกษาน่าจะดีกว่า^{๗๕} การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะต้องให้ความอิสระแก่ท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจในเขตอำนาจพื้นที่ของตนเอง การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะต้องมีความชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งกันกับท้องถิ่นในความเป็นอิสระของการจัดทำภารกิจ เช่น ภารกิจไหนเป็นหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค และภารกิจไหนเป็นภารกิจของท้องถิ่น^{๗๖} การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เป็นไปตามกรอบกฎหมายอยู่แล้ว แต่ต้องการให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเป็นผู้อำนวยการให้กับท้องถิ่นจะเป็นการดีกว่ามิใช่แค่ใช้อำนาจกำกับดูแล^{๗๗}

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ โดยเห็นว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ไม่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพราะใน

^{๗๓} สัมภาษณ์ รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สถาบันดิปัญญาแห่งชาติ, ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๗๔} สัมภาษณ์ นายทัศนัย บุรณุปกรณ์,นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่,จังหวัดเชียงใหม่, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

^{๗๕} สัมภาษณ์ นายจรัส ไชยา,นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมือแกนพัฒนา,อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๗๖} สัมภาษณ์ ศ.ดร.อนันท์ กาญจนพันธ์,นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๗๗} สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

สถานการณ์ปัจจุบันนี้ บุคคลที่มาดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น เช่น นายกเทศบาล หลายคนมีการศึกษาสูงในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท แม้แต่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นก็ยังเปิดหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์^{๗๘} หากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เห็นว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำได้ดีเท่าที่จำเป็นซึ่งเป็นไปหลักสากลของการกระจายอำนาจ แต่จากบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในแทบทุกๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบาย การบริหาร การบริหารงานบุคคล และการเงินการคลัง พร้อมทั้งได้ออกระเบียบข้อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติอีกหลายเรื่อง จึงเป็นการกำกับดูแลเกิดความจำเป็น^{๗๙}

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เห็นว่าสมควรที่จะให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น เพราะการกำกับดูแลบางครั้งทำให้การปฏิบัติของท้องถิ่นล่าช้า^{๘๐} การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งระบบการควบคุมนี้ได้ใช้กันมานานแล้ว แล้วเป็นการตลอดเวลาและทุกๆ เรื่องทำให้ท้องถิ่นไม่เติบโตและไม่เข้มแข็ง แม้การกำกับดูแลจะเป็นสำคัญจำเป็นแต่น่าจะปรับเป็นหน่วยงานที่คอยติดตามประเมินผล หรือหน่วยสนับสนุน หน่วยงานมากกว่า มิใช่เข้ามาตัดสินใจแทนท้องถิ่น และหากท้องถิ่นไปกระผิดกฎหมายก็จึงจะเป็นกลไกของส่วนราชการที่กำกับดูแล เพราะการกำกับดูแลนอกจากหน่วยงานทางราชการแล้วยังมีภาคประชาชน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาก็ยังมีอยู่^{๘๑} บางครั้งผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในท้องถิ่นให้มาก^{๘๒}

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปัจจุบันนี้มีงบประมาณมาก หน่วยราชการที่เข้ามากำกับดูแลก็ต้องการให้ท้องถิ่นอยู่ภายใต้อำนาจ เพื่อเอื้อต่อการประสานผลประโยชน์ จึงเกิดความขัดแย้งและการคอร์รัปชันกันระหว่างหน่วยงาน^{๘๓} การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยราชการ

^{๗๘} สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑ ธันวาคม ๒๕๖๐.

^{๗๙} สัมภาษณ์ นายพิเชษฐ พิศุทธกุล, รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๘๐} สัมภาษณ์ นายสังวร จเรวรรณ, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง, อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๘๑} สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๘๒} สัมภาษณ์ นายศราวุธ กาวิชัย, อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๘๓} สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ, นายกสสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องไม่มีการทุจริตและเอื้อผลประโยชน์แก่ท้องถิ่น จึงจะทำให้ท้องถิ่นพัฒนาไปได้ จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจหากมีความโปร่งใสจะพัฒนาไปได้ อีกไกล^{๘๔} การกำกับควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยราชการน่าจะนำระบบของกรุงเทพมหานครมาใช้ คือกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางเลยที่เดียว โดยไม่ต้องผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ^{๘๕} การกำกับควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยราชการน่าจะเหมาะสม ผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่นี้บางคนบางท่านไม่มีความรู้ความเข้าใจในพื้นฐานของคนล้านนาที่มีวิถีวัฒนธรรมเป็นของตนเอง^{๘๖} และเป็นเหมือนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในตัวเอง คิดและจัดทำโครงการใดจะต้องขออนุมัติจากนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน อันเป็นการมองข้ามความสำคัญของผู้นำท้องถิ่นที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน^{๘๗}

ขณะนี้กำลังจะมีกฎหมายให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลควบรวมเข้ากันเป็นเทศบาล ในพื้นที่ที่จะมีเทศบาลเป็นหลักและมีงบประมาณมากขึ้น เทศบาลก็จะอยู่ในกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ปัจจุบันนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำกิจการอะไรก็ต้องขอพึ่งงบประมาณจาก

เทศบาล ต้องอาศัยปฏิสัมพันธ์และความเกรงใจเป็นสำคัญ ดังนั้น การกำกับดูแลขอช่างจะเป็นไปในทางถ้อยที่ถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน^{๘๘} ผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้แต่งตั้งลงมาจะต้องคำนึงการพัฒนาของคนให้ท้องถิ่นด้วยเป็นสำคัญ^{๘๙} การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยราชการน่าจะไม่มีคามจำเป็น เพราะในต่างประเทศเขายังให้ผู้ว่าการเมืองมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จไม่ต้องมีชั้นตอนมากมาย^{๙๐}

^{๘๔} สัมภาษณ์ นายภานุทัต อภิชนาขง(ครูแอ๊ด), ศิลปิน นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนาของจังหวัดเชียงใหม่, ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๘๕} สัมภาษณ์ นางเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง, ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูปเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๘๖} สัมภาษณ์ นางพัชรินท์ สุภัคคีล, แกนนำภาคีคนฮักเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๘๗} สัมภาษณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ, ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัดเชียงใหม่, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๘๘} สัมภาษณ์ พระฤทธิชัย อภิเมธี, ผู้ประสานงานสมัชชาชุมชนส่งเสริมสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๘๙} สัมภาษณ์ นางอาภรณ์ ศรีอุทัย, ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่, ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๙๐} สัมภาษณ์ นางชนิสรา พรหมรัตน์, นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่, ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทั้ง ๕ กลุ่ม ในประเด็น การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าวพอแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) ผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ส่วนใหญ่ เห็นว่า การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ไม่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันผู้บริหารท้องถิ่นส่วนมากจากสำเร็จการศึกษาในระดับสูง ถึงขั้นปริญญาตรีและปริญญาโท ประกอบกับตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญไทยแล้ว กำหนดให้การกำกับดูแลท้องถิ่นให้กระทำเท่าที่จำเป็น แต่ในทางปฏิบัติราชการท้องถิ่น และราชการส่วนภูมิภาคเข้ามากำกับดูแลแทบทุกเรื่องจนขาดความเป็นอิสระและเกินความจำเป็นของการกำกับดูแล ซึ่งทำให้การปฏิบัติภารกิจของท้องถิ่นขาดความเข้มแข็งและเกิดความล่าช้า จนบางครั้งมองได้ว่าการเข้ามากำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เป็นการเข้ามาเพื่อเอื้อผลประโยชน์ในเรื่องงบประมาณของกันและกัน จนเกิดความขัดแย้งและการคอร์รัปชันขึ้น จึงมีการเสนอความเห็นว่าการกำกับดูแลน่าจะเป็นอำนาจของส่วนราชการส่วนกลางมากกว่า ผู้ว่าราชการหรือนายอำเภอ อีกทั้งในปัจจุบันมีหน่วยงานอิสระที่คอยกำกับตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่อีกส่วนหนึ่งด้วยอยู่แล้ว

(๒) ผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ในจำนวนลำดับรองลงมา เห็นว่า การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพราะอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยวจะแบ่งแยกมิได้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใดๆมากำกับดูแลก็จะกลายเป็นรัฐอิสระไปในที่สุด แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจ

แก่ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินภารกิจ ส่วนการกำกับดูแลจึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็นมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องขาดความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจ ส่วนแค่นั้นเพียงไรคือความอิสระของท้องถิ่นนั้น ตอนนี้อยู่ระหว่างขั้นตอนของการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะให้มีการกำหนดวิเคราะห้ศัพท์ เพื่อจำกัดความของคำว่าอิสระของท้องถิ่นขึ้นมา และที่สำคัญในขณะนี้รัฐบาลให้ความสำคัญในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามแผนยุทธศาสตร์ประเทศี่สิบปี ดังนั้น กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงจะยังมีความสำคัญอยู่ แต่โดยในปัจจุบันเท่าที่ผ่านมาผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ได้ก้าวล่วงในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากนักแต่อย่างไร

(๓) ผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ในจำนวนน้อย เห็นว่า การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมแต่จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในบางส่วน โดยเห็นว่า กลไกกำกับดูแลซึ่งเป็นไปตามกฎหมายนี้มีมานานร่วม ๒๐ ปี ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกวันนี้อาจไม่มากเหมือนแต่แรกเริ่ม ดังนั้น การกำกับดูแลไม่จำเป็นต้องมีความใกล้ชิดกันถึงกับต้องอยู่ในจังหวัดเดียวกันหรือพื้นที่ท้องถิ่นเดียวกัน แต่อาจจะเป็นการมีการกำกับดูแลโดยแบ่งพื้นที่เป็น กลุ่มจังหวัดหรือภาค โดยให้กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๕ ถึง ๗ จังหวัด ต่อหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแล และจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้กำกับดูแลกับผู้ถูกกำกับดูแลไม่มีผลประโยชน์เอื้อต่อกัน การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ในปัจจุบันนี้ น่าจะได้ปรับเปลี่ยนเป็นการสนับสนุนและคอยอำนวยความสะดวกและให้คำปรึกษากับท้องถิ่นเสียมากกว่า

โดยสรุป ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ ในประเด็น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมหรือไม่นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑ ความว่า “ประเทศไทยราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตามมาตรา มาตรา ๒๔๙ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์แห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ”

จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้ความสำคัญในการจัดการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระนี้มีได้หมายความว่าอิสระโดยไม่มีขอบเขตจนกลายเป็นรัฐอิสระ จึงได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๔ และ

พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ต้องมีภารกิจกำกับดูแลการดำเนินงานภารกิจของท้องถิ่น ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น เท่าที่จำเป็นในที่นี้ คือการที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค จะต้องไม่เข้าไปกำกับจนเป็นเหตุให้ท้องถิ่นขาดความอิสระในการตัดสินใจการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น การกำกับดูแลแค่ไหนเพียงไรจึงจะถือว่าไม่เป็นการเข้าไปก้าวก้าวความอิสระของการดำเนินการของท้องถิ่นนั้น ยังขาดคำวิเคราะห์ที่ชัดเจน เพราะหากจะให้มีการกำกับดูแลที่ใกล้ชิดเกินไปทั้งในเชิงพื้นที่และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลก็จะเกิดปัญหาของการเอื้อประโยชน์ต่อกันอันจะไม่เกิดผลดีต่อท้องถิ่น อันยังให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นได้ง่าย และหากจะให้การกำกับดูแลจากหน่วยงานอื่นที่ไม่เคยมีปฏิสัมพันธ์ในภารกิจอำนาจหน้าที่กันมาก่อน ก็อาจจะไม่สามารถเข้าใจในภารกิจหน้าที่และบทบาทท้องถิ่นได้ดี

ดังนั้น การควบคุมความห่างกันโดยหน่วยงานและความใกล้ชิดกันปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของผู้มีหน้าที่กำกับดูแลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญจำเป็นอย่างยิ่ง ในขั้นนี้ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การรวมกลุ่มจังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในกำกับดูแลเป็นกลุ่มจังหวัด หรือเป็นภาค โดยให้เป็นหน่วยงานในการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการเหมาะสมกว่า เช่น อาจเป็นผู้ว่าราชการกลุ่มจังหวัด หรือหน่วยงานจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในระดับภาค เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการควบคุมความใกล้ชิดและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเชิงพื้นที่ และในการตรวจสอบกำกับดูแลนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ที่ใกล้ชิดในการติดตามตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองอยู่แล้ว สอดคล้องกับการบริหารของประเทศญี่ปุ่น^{๑๑} ที่ได้มีการเสนอให้ยุบเลิกจังหวัดเพื่อขจัดความแตกต่างระหว่างจังหวัดและจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาแทนเรียกว่า “ภาคท้องถิ่น” (Local Regions) มีจำนวน ๔ ภาคท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งภาคท้องถิ่นนี้มีลักษณะผสมระหว่างการเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นกับการเป็นองค์กรของรัฐ โดยเป็นการรวมหลายๆจังหวัดเข้ามาเป็นภาคท้องถิ่น โดยผู้บริหารสูงสุดของภาคมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีวาระเดียว ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้การกำกับดูแลตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังมีส่วนราชการที่เป็นองค์กรอิสระ เช่น สตง. (สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) ป.ป.ท. (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ) ป.ป.ช. (สำนักงานคณะกรรมการที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ซึ่งเป็นช่องทางที่สามารถเข้ามาทำการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

^{๑๑} ปธาน สุวรรณมงคล, การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๑๔๕.

และสุดท้ายยังมีศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่จะให้ความเป็นธรรมต่อการตรวจสอบต่างๆของหน่วยงานราชการและประชาชนด้วย

ตารางที่ ๔.๓ ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมหรือไม่

ข้อที่	ประเด็น /ตัวบ่งชี้	ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	
		ความถี่	รูป/คน
๑	การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสม	๑๑	๑,๒,๓,๕,๙,๑๑,๑๒, ๑๕,๑๗,๑๘,๒๙
๒	การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจกำกับควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมแต่จำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงในบางส่วน	๕	๔,๘,๑๐,๑๘,๒๘
๓	การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจกำกับควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ จากราชการส่วนภูมิภาค ไม่มีความเหมาะสม	๑๓	๖,๗,๑๓,๑๔,๑๖, ๑๙,๒๐,๒๑,๒๒, ๒๓,๒๔,๒๖,๒๗

๔.๑.๔ ความเจริญเติบโต การขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของตัวเมือง จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ ควรจะมีการปรับรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ไปเป็นแบบไหน

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคเหนือ และยังมีเทศบาลนครแห่งแรกของประเทศไทย จังหวัดเชียงใหม่จึงเป็นศูนย์กลางความเจริญ มีสถานตั้งของส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีระบบโลจิสติกส์ที่ทำให้เศรษฐกิจและการท่องเที่ยวเติบโตขยายตัวตามไปด้วย และนอกจากนี้ยังมีสถาบันการศึกษาชั้นสูงของประเทศ จนส่งผลให้ความเจริญเติบโตกระจายออกไปยังบริเวณโดยรอบตัวเมืองเชียงใหม่ และจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้จังหวัดเชียงใหม่ต้องขยายโครงสร้างพื้นฐานและขยายตัวเมืองออกไปจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่จึงได้รับการพัฒนาในสิ่งต่างๆในหลายด้าน เพื่อให้มีความพร้อมในการให้บริการในด้านต่างๆโดยสมบูรณ์ แต่จากสภาพความเป็นจริงปรากฏว่าจังหวัดเชียงใหม่ เกิดปัญหาในการจัดการเกี่ยวกับการจัดหาสาธารณูปโภค และการจัดการบริการสาธารณะ เช่น ปัญหาการกำจัดขยะ ปัญหาระบบการขนส่ง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินกับการอนุรักษ์พื้นที่ของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้การบริหารจัดการของท้องถิ่นโดยในรูปแบบเดิมมีปัญหาไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นได้ทันตามความต้องการได้ จึงได้มีกลุ่มมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่ส่วนหนึ่งออกมาเรียกร้อง ให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาว่า เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ควรจะมีการปรับรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ไปในรูปแบบใด โดยได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง ๕ กลุ่มแล้วมีความเห็นต่างกัน ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ โดยเห็นว่า ควรจะมีการปรับรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการแก้ไขปัญหาการจัดการจัดหาสาธารณูปโภค และการจัดทำบริการสาธารณะ ที่มีผลกระทบมาจากความเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากระบบการปกครองแบบภูมิภาคไปปกครองจังหวัดนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ห้า ซึ่งแนวคิดนี้มีมานานนับร้อยกว่าปีแล้วจึงน่าจะถึงระยะเวลาของการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองในส่วนภูมิภาคเสียใหม่^{๑๒} จากปัญหาการจัดการด้านสาธารณูปโภคของจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่ได้รับการแก้ไขให้ทันต่อสถานการณ์ ทั้งที่ในตัวจังหวัดมีหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงเห็นว่าถึงเวลาที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้มีอำนาจการจัดการในระดับพื้นที่ให้มากขึ้นและการแก้ไขปัญหาคือทันต่อสถานการณ์^{๑๓} การปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ น่าจะได้เป็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้ง

^{๑๒} สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๑๓} สัมภาษณ์ นายพิเชฐ พิศุทธกุล, รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙.

ให้มาดำรงตำแหน่งในจังหวัดเชียงใหม่แล้วอยู่ได้ไม่นานก็ต้องโยกย้าย จึงขาดความต่อเนื่องในการบริหารจัดการปัญหาต่างของจังหวัด^{๑๔} จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างเพื่อให้การบริหารจัดการของจังหวัดดีขึ้น เพื่อให้มีการขับเคลื่อนด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวให้ดีขึ้นกว่านี้^{๑๕} จากปัญหาสาธารณสุขโรคและการขยายตัวของเมืองเชียงใหม่ ถึงเวลาที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างในการบริหารเป็นรูปแบบพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว^{๑๖}

การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่นี้มีการเรียกร้องต่อสู้กันมายาวนาน และน่าจะถึงเวลาของการปรับเปลี่ยน และการปรับเปลี่ยนโครงสร้างนี้ควรจะเป็นส่วนๆโดยพิจารณาว่าส่วนกลุ่มจังหวัดไหนที่มีความพร้อมมีศักยภาพก็ให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างแล้วค่อยขยายไปตามจังหวัดที่มีความพร้อม^{๑๗} การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษแบบกรุงเทพมหานครนี้เขามานานยาวนานถึง ๔๐ กว่าปี จึงน่าจะถึงเวลาสมควรจะพัฒนาขยายนำรูปแบบพิเศษนี้มาใช้ในการบริหารกับจังหวัดที่มีปัญหาต่างๆเช่นจังหวัดเชียงใหม่ด้วย^{๑๘} การที่จังหวัดเชียงใหม่จะได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเสียใหม่ น่าจะเกิดความตื่นตัวและมีผู้อาสาสมัครเข้ามาเป็นผู้บริหารจังหวัดเชียงใหม่มากขึ้น^{๑๙} ในเรื่องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่นี้มีการนำเสนอกันมานานแล้ว แต่ก็ไม่สำเร็จ ปัญหาต่างๆของจังหวัดเชียงใหม่ก็เกิดเพิ่มขึ้นตามความเจริญทางเศรษฐกิจแต่ไม่สามารถแก้ไขได้ จึงน่าจะถึงเวลาให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารได้

^{๑๔} สัมภาษณ์ นายทัศนัย บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๕} สัมภาษณ์ นายนายสว่าง จันทร์เที่ยง, นายองค์การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๖} สัมภาษณ์ นายสังวร จเรวรรณ, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๗} สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๘} สัมภาษณ์ นายศราวุธ กาวิชัย, อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๙} สัมภาษณ์ นายดุสิต ขวชาติ, ประธานชมรมปักทึนล้านนาจังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

แล้ว^{๑๐๐} การที่จะให้จังหวัดเชียงใหม่พัฒนาก็น่าจึงเวลาการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเสียใหม่ เพื่อให้ได้คนเชียงใหม่ที่เข้าไปบริหารของจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้บริหาร^{๑๐๑} การเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่เป็นความต้องการของประชาชนท้องถิ่นมานานแล้ว แต่เกรงว่าเมื่อมีการสรรหาตัวผู้บริหารด้วยการเลือกตั้งเข้ามาจริงจะมีแต่กลุ่มอำนาจเก่าๆหน้าตาเดิมๆเข้ามาบริหารอีก^{๑๐๒} อีก^{๑๐๓} การปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นของจังหวัด โดยการเลือกตั้งผู้ว่าการมาเป็นผู้บริหารน่าจะเป็นการเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนชาวเชียงใหม่ เพราะจะเป็นผู้ที่ได้รับรู้ปัญหาในพื้นที่ได้ดีกว่า^{๑๐๔} ต้องปรับปรุงรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ให้เหมาะสมกับเป็นเมืองอนุรักษ์วัฒนธรรมที่กำลังจะยกขึ้นเป็นเมืองมรดกโลก แต่เกรงว่าเวลาเลือกตั้งจะได้ผู้บริหารที่เป็นพวกกลุ่มผู้มีอิทธิพล^{๑๐๕} คิดว่าคนเชียงใหม่มีความพร้อมที่จะรับกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่^{๑๐๖} คนเชียงใหม่มีการต่อสู้เรื่องนี้มาเป็นเวลานานและคิดว่าน่าจะถึงเวลาของการเปลี่ยนแปลงได้แล้ว^{๑๐๗} ผู้บริหารที่มาจากเลือกตั้งมาจากคนในท้องถิ่นสามารถเข้าหาเข้าพบได้ง่าย จึงน่าจะได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างเป็นการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด^{๑๐๘} การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่นี้ หากปรับเปลี่ยนให้อำนาจหน้าที่เป็นของผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งให้มีเอกภาพในการบริหารไม่เป็นการทับซ้อนกันก็จะสามารถ

^{๑๐๐} สัมภาษณ์ ศ.ดร.อนันต์ กาญจนพันธ์, นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๑๐๑} สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ, นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๐๒} สัมภาษณ์ นายภานุทัต อภิขนาขง (ครูแอ็ด), นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนาของจังหวัดเชียงใหม่, ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๐๓} สัมภาษณ์ นางสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง, ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูปเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๐๔} สัมภาษณ์ นางพัชรินทร์ สุภณศิลป์, แกนนำภาคีคนฮักเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๐๕} สัมภาษณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ, ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัดเชียงใหม่, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๐๖} สัมภาษณ์ พระฤทธิชัย อภิเมธี, ผู้ประสานงานสมัชชาชุมชนส่งเสริมสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๐๗} สัมภาษณ์ นางอาภรณ์ ศรีอุทัย, ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่, ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

แก้ปัญหาได้^{๑๐๘} กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ โดยเห็นว่า ยังไม่ควรที่จะมีการปรับปรุงแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ โดยเห็นว่า ในขณะนี้จังหวัดเชียงใหม่เองมีราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่ ดังนั้น ปัญหาของจังหวัดเชียงใหม่ไม่ว่าเรื่องของการแก้ไขปัญหาการ จัดหาสาธารณูปโภค และการจัดการบริการสาธารณะ ที่มีผลกระทบมาจากความเติบโตของจังหวัด เชียงใหม่ สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ในระบบการบริหารจากในส่วนราชการดังกล่าว โดยปัญหาใด ที่เป็นภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือของท้องถิ่น ก็ให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ถ่ายโอนภารกิจและอำนาจในการจัดการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ให้กับท้องถิ่น ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างกว้างขวางอยู่แล้วตาม และแม้แต่รัฐวิสาหกิจในพื้นที่ก็ตามหาก เห็นว่าหากเห็นว่าภารกิจใดที่ท้องถิ่นทำได้ก็ให้โอนให้ท้องถิ่นไปดำเนินการ เพราะตัวกลไกการ ดำเนินการของท้องถิ่นเรามีทั้งผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกองค์การบริหารจังหวัด และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่แล้ว ปัญหาต่างๆของจังหวัดเชียงใหม่สามารถแก้ไขได้ขอเพียง ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคอย่าได้ห่วงภารกิจของตนเองที่จะไม่ยอมโอนให้กับท้องถิ่น โอนอ้างว่าท้องถิ่นไม่พร้อมที่จะรับถ่ายโอนภารกิจ ไม่เช่นนั้นแล้วปัญหาการทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่และ ภารกิจของท้องถิ่นกับส่วนราชการต่างๆก็จะไม่ได้รับการแก้ไข^{๑๐๙}

การบริหารจังหวัดเชียงใหม่โดยรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ยังสามารถที่เข้าไปจัดการแก้ไขปัญหาต่างภายในจังหวัดได้ โดยยังคงไม่ถึงกับต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบในขณะนี้ เพราะหากพิจารณาถึงสภาพปัญหาและความเหมาะสมของการเปลี่ยนรูปแบบของการแก้ไขปัญหา สาธารณูปโภคแล้ว จังหวัดนนทบุรีจะมีความเหมาะสมกว่า และในการร่างประมวลกฎหมาย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่นี้ ได้กำหนดไว้ในร่างกฎหมายไว้แล้วว่าหากมีพื้นที่ในจังหวัดใดหรือ

เทศบาลใดที่ความเจริญขึ้นมากๆ ก็อาจจะขอกำหนดรูปแบบการบริหารเป็นมหานครหรือรูปแบบ พิเศษโดยเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติไปได้^{๑๑๐} โครงสร้างการบริหารกับการได้มาซึ่งอำนาจการ บริหารนั้นเป็นคนละเรื่องกัน ดังนั้นการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างของจังหวัดเชียงใหม่ กับการ ได้มาซึ่งตัวผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคนละกรณีกัน โครงสร้างในรูปแบบพิเศษ และโครงสร้างในรูปแบบ

^{๑๐๘} สัมภาษณ์ นางชนิสรา พรหมรัตน์, นายสมภาคผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่, ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๐๙} สัมภาษณ์ นายรัชชัย พิทักษ์กุล, ประธานอนุคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สภา นิติบัญญัติแห่งชาติ, ๙ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๑๑๐} สัมภาษณ์ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

มหานครนั้นก็มีความแตกต่างกัน เช่น รูปแบบกรุงเทพมหานครนั้นเป็นรูปแบบพิเศษที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่^{๑๑๑}

โดยสภาพโครงสร้างทางเศรษฐกิจของจังหวัดเชียงใหม่แล้ว จังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญเติบโตเฉพาะในตัวเมือง พื้นที่ท่องเที่ยว แต่ก่อนนั้นยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรมและป่าไม้เป็นส่วนใหญ่ และหาจากการจัดเก็บภาษีรายได้จากในจังหวัดเชียงใหม่ทั้งหมดแล้ว ยังมีรายได้น้อยกว่าจังหวัดนครปฐม จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสระบุรี ดังนั้นรายได้ภาษีของจังหวัดเชียงใหม่เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาอย่างไม่เพียงพอ^{๑๑๒} จังหวัดเชียงใหม่โดยสภาพโครงสร้างแล้วหากจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดว่าจังหวัดอื่นที่มีความเหมาะสมกว่า เช่น จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสมุทรปราการ เป็นจังหวัดที่เป็นปริมณฑลของกรุงเทพฯสภาพแวดล้อมทั้งในเชิงภูมิศาสตร์ ทั้งในเชิงกายภาพ ทั้งในเชิงประชากร มันคล้ายๆ กับกรุงเทพมหานคร จังหวัดเหล่านี้หากจะปรับโครงสร้างรูปแบบการปกครองใหม่ น่าจะเหมาะสมกว่า^{๑๑๓} รูปแบบการบริหารองค์การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ตามรูปแบบเดิมนั้นก็เหมาะสมอยู่แล้ว แต่ยังมีปัญหาบางประการที่ไม่สามารถให้ท้องถิ่นจังหวัดจัดทำโครงการใหญ่ๆ เพื่อแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้จึงต้องเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย^{๑๑๔} รูปแบบโครงสร้างการบริหารของจังหวัดเชียงใหม่ที่รูปแบบเดิมมันดีอยู่แล้ว เพียงแต่เพิ่มเติมที่อัตรากำลังบุคลากรเจ้าหน้าที่ก็สามารถบริหารจัดการได้^{๑๑๕}

^{๑๑๑} สัมภาษณ์ รศ. วุฒิสาร ตันไชย, เลขานุการสถาบันพระปกเกล้า, ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๑๑๒} สัมภาษณ์ รศ. ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๑๓} สัมภาษณ์ รศ. ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๑๑๔} สัมภาษณ์ นายธนวัฒน์ ยอดใจ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๑๕} สัมภาษณ์ นายจรัส ไชยา, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมือแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

โครงสร้างเดิมของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ก็นั้นก็ใช้ได้อยู่แล้วแต่ควรที่จะแก้ปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด^{๑๑๖} การบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่คงยังไม่ถึงเวลาของการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหาร เพราะงบประมาณและศักยภาพยังไม่เพียงพอเปรียบเทียบกับกรุงเทพฯไม่ได้ อีกทั้งการเลือกตั้งก็ยังมีข้อเสียสิทธิ์ขายเสียงกันอยู่มากและยังมีอิทธิพลอยู่ในพื้นที่อีกด้วย^{๑๑๗} ตอนนี้การบริหารรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ก็ยังคงตอบสนองประชาชนดีอยู่ แต่หากจังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญแบบกรุงเทพฯก็น่าจะถึงเวลาปรับเปลี่ยน^{๑๑๘} การเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่เมื่อเทียบกับจังหวัดอื่นๆ แล้วก็ได้ไม่ได้เจริญไปเร็วกว่านัก เพียงด้านเดียวที่มีความเจริญเป็นอย่างมากคือการท่องเที่ยว ระดับปัญหาในจังหวัดการบริหารโดยรูปแบบเดิมยังสามารถจัดการแก้ไขปัญหาได้อยู่^{๑๑๙} ความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่เห็นจะมีแต่ในตัวเมือง อำเภอนอกๆยังมีวิถีชีวิตแบบพื้นบ้าน ดังนั้นรูปแบบการบริหารท้องถิ่นเดินที่ใช้อยู่ก็น่าจะยังเหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาต่างๆให้กับประชาชนได้^{๑๒๐}

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทั้ง ๕ กลุ่ม ในประเด็น ควรจะมีการปรับรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการแก้ไขปัญหาการจัดการจัดหาสาธารณูปโภค และการจัดการบริการสาธารณะ ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าวพอแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ส่วนใหญ่ เห็นด้วยกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเห็นว่า รูปแบบการปกครองที่เป็นระบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งเป็นแนวคิดสมัยรัฐกาลที่ ๕ โดยให้ข้าราชการส่วนกลางและราชการภูมิภาคไปประจำที่จังหวัดนั้นๆ ซึ่งเป็นการวางระบบการปกครองที่ทันสมัยในสมัยนั้น แต่ปัจจุบันปัญหาในท้องถิ่นมีมากขึ้น จึงได้มีระบบกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเข้าไปร่วมบริหารจัดการ แต่รูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่สามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการกับ

^{๑๑๖} สัมภาษณ์ นายชาครีย์ ชติรัตน์, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง, อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๑๗} สัมภาษณ์ นางสิริยา บุญญศิริฤกษ์, ผู้อำนวยการวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๑๘} สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ ไร้วัดวิเศษ, นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๑๙} สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๒๐} สัมภาษณ์ พระเทพสิงหราชจารย์, เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

ปัญหาสาธารณสุขปโรค และปัญหาการจัดบริการสาธารณสุขให้กับประชาชนในท้องถิ่น ได้ทันต่อสถานการณ์ของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้ จึงเห็นว่ถึงเวลาที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้มีอำนาจการจัดการในระดับพื้นที่ให้มากขึ้น จึงได้มีประชาชนของจังหวัด

เชียงใหม่ ต่อสู้เรียกร้องให้มีการปรับปรุงแบบโครงสร้างของการบริหารจัดการจังหวัดเชียงใหม่โดยจัดในรูปแบบที่ให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นแทนการแต่งตั้งผู้ว่าราชการไปจากส่วนกลาง และให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนไม่ทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขปโรค และรองรับความเจริญของจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีการเสนอให้มีการปรับโครงสร้างการบริหารจังหวัดสามารถจัดทำเป็นกลุ่มจังหวัด ที่มีความพร้อมก็ของให้มีการปรับโครงสร้างไปก่อน แล้วค่อยๆทยอยปรับไปที่ละจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม มียังสิ่งที่เป็นข้อห่วงใยประการหนึ่งคือหากมีการปรับโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบเลือกผู้ว่าการจังหวัดแล้วการสรรหาหรือการเลือกตั้งผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ หรือผู้บริหารท้องถิ่นจะมีการซื้อสิทธิขายเสียงหรือใช้อิทธิพลในการลงคะแนนเสียง จนเป็นเหตุให้ได้ผู้ที่ทุจริตการเลือกตั้งเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น

(๒) กลุ่มผู้ให้ข้อมูล ส่วนน้อย ที่ไม่เห็นด้วยกับการปรับเปลี่ยนรูปแบบของการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเห็นว่า การบริหารราชการในจังหวัดปัจจุบันนี้ มีราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่ ปัญหาของจังหวัดเชียงใหม่ไม่ว่าเรื่องของการแก้ไขปัญหาการจัดการสาธารณสุขปโรค และการจัดการบริการสาธารณสุข ที่มีผลกระทบมาจากความเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ สามารถแก้ไขปัญหาเหล่านี้ได้ในระบบการบริหารจากในส่วนราชการดังกล่าว และนอกจากนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างกว้างขวางอยู่แล้ว หากทั้งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ร่วมด้วยกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดบูรณาการร่วมกันด้วยการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ และเพิ่มเติมที่อัตรากำลังบุคลากรเจ้าหน้าที่ที่สามารถบริหารจัดการ ให้กับท้องถิ่นไปบริหารจัดการแก้ไขปัญหาในจังหวัดของตน ก็จะทำให้หน่วยงานราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และรัฐวิสาหกิจ ยังคงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่จะจัดทำบริการสาธารณสุขเสียเอง โดยไม่มีการบูรณาการเข้าด้วยกันชนิดที่เรียกว่าต่างคนต่างทำตามอำนาจหน้าที่ของตน ปัญหาจึงไม่ได้รับแก้ไขให้ทันต่อสถานการณ์ ส่วนการที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบการโครงสร้างเป็นรูปแบบพิเศษ หรือเมืองมหานครนั้น โดยยังคงไม่ถึงกับต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบในขณะนี้ เพราะหากพิจารณาถึงสภาพปัญหาและความเหมาะสมของการเปลี่ยนรูปแบบของการแก้ไขปัญหาสาธารณสุขปโรค จังหวัดอื่นที่มีศักยภาพความพร้อมมากกว่าจังหวัดเชียงใหม่ เพราะจังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญในตัวเมืองเสียมากกว่า ส่วนอำเภออื่นๆตัวเมืองยังคงเป็นวิถีชนบทหรือ

พื้นเมืองอยู่ และหากจากปรับเปลี่ยนโครงสร้างเป็นรูปแบบพิเศษแบบกรุงเทพมหานคร ยังมีจังหวัดอื่นที่มีความพร้อมในเชิงศักยภาพ ดังเช่น จังหวัดนนทบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดภูเก็ต และจังหวัดสระบุรี ซึ่งมีรายได้จากการเก็บภาษีมากกว่าจังหวัดเชียงใหม่ ที่สามารถจะปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นมากกว่าเชียงใหม่

โดยสรุป ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ ในประเด็นจากความเจริญเติบโต การขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของตัวเมือง จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ ควรจะมีการปรับรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ไปเป็นแบบไหน ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า จากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นคือตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างกว้างขวาง แต่อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขโรค และปัญหาการจัดการสาธารณสุขของจังหวัดเชียงใหม่ อยู่อำนาจหน้าที่และบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่ทับซ้อนกันอยู่ระหว่างส่วนราชการอื่นๆ เช่น ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น จึงเห็นว่า ควรถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เป็นภารกิจของท้องถิ่น และอัตรากำลังบุคลากรเจ้าหน้าที่ ส่วนรัฐบาลกลางก็ต้องจัดงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นจังหวัดให้เพียงพอ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณสุขโรค ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวางระบบการขนส่ง การแก้ปัญหาขยะล้นเมือง ส่วนการบริหารจัดการนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีองค์กรภายใน เช่น สภากลางการบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามรูปแบบโครงสร้างปัจจุบันก็สามารถที่จะนำไปใช้ได้โดยมีต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างเป็นรูปแบบพิเศษ อย่างกรุงเทพมหานคร หรือพัทยา แต่อย่างไร

ตารางที่ ๔.๔ ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบ ประเด็นความเจริญเติบโตการขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐานการขยายตัวของตัวเมือง จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ ควรจะมีการปรับรูปแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ไปเป็นแบบไหน

ข้อที่	ประเด็น /ตัวบ่งชี้	ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	
		ความถี่	รูป/คน
๑	ควรจะมีการปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการแก้ไขปัญหาการจัดการสาธารณสุขโรค และการจัดการบริการสาธารณสุขเป็นแบบไหน	๑๗	๖,๗,๘,๑๒,๑๓,๑๔, ๑๖,๑๗,๑๘,๑๙,๒๐, ๒๑,๒๒,๒๓,๒๔, ๒๖,๒๗

๒	ยังไม่ควรที่จะมีการปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ เพราะรูปแบบเดิมยังสามารถจัดการแก้ปัญหาให้กับท้องถิ่นได้อยู่	๑๒	๑,๒,๓,๔,๕,๙,๑๐,๑๑, ๑๕,๒๕,๒๘,๒๙
---	--	----	-----------------------------------

๔.๒ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างการบริหารของจังหวัดเชียงใหม่ ไปสู่รูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานคร

๔.๒.๑ การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะ การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

เนื่องจากในปัจจุบันการบริหารจัดการของท้องถิ่นตามโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบเดิม โดยเฉพาะโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก แม้จะได้มีการพยายามแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง แต่ยังไม่สามารถลดปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ทั้งนี้เนื่องจากการกระจายอำนาจในบริบทของรัฐบาลจากส่วนกลาง ยังไม่เป็นการตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง โดยเฉพาะนักการเมืองระดับชาติและข้าราชการ ซึ่งยังทำให้การบริหารราชการแผ่นดินโดยยังเน้นไปที่การรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นของตนเองได้ ดังนั้น จากปัญหาดังกล่าว จึงได้มีผู้นำเสนอแนวคิดในการปฏิรูประบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ในจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ของลักษณะที่เรียกว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญ คือ การลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการจากส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นศูนย์รวมอำนาจ ให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ อันจะเป็นเป็นการรวมอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เคยเป็นข้อจำกัดในการบริหารจัดการภายในจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายองค์การบริหารจังหวัด และรวมถึงงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทรัพยากรการบริหาร ของส่วนราชการของทั้งสองหน่วย มาร่วมบูรณาการให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดการจัดตั้ง “จังหวัดปกครองตนเอง” ดังกล่าว ภาคประชาชนชาวเชียงใหม่ และนักวิชาการมหาวิทยาลัยในพื้นที่เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่เป็นอันดับสองของ

ประเทศ และยังเป็นศูนย์กลางของภาคเหนือที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว จึงได้มีแนวคิดร่วมกันในเรื่องการจัดการปกครองในรูปแบบพิเศษเฉพาะเชียงใหม่ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จึงได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ พ.ศ. ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาว่า การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่เป็นรูปแบบมหานครโดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะมีความคิดเห็นอย่างไร โดยได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง ๕ กลุ่มแล้วมีความเห็นต่างกัน ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ โดยเห็นว่า การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครโดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีความเหมาะสมและสมควรมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันได้รับการแต่งตั้งไปโดยกระทรวงมหาดไทย ความรู้ความเข้าใจในเรื่องเศรษฐกิจภายในจังหวัดบางที่ผู้ว่าราชการอาจไม่มีความรู้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคณะกรรมการจังหวัดในการให้คำปรึกษา แต่ไม่สามารถพัฒนาอย่างต่อเนื่องได้เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดอาจต้องโยกย้ายภายในปีหรือสองปี

ดังนั้น โครงสร้างการบริหารจังหวัดโดยมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในอนาคตจะต้องมีโดยขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐบาลในแต่ละสมัย สำหรับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นต่อไปจะต้องออกพระราชบัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำลังยกร่างขึ้นใหม่ แต่หากจะพิจารณาถึงความเหมาะสมของจังหวัดที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จังหวัดนนทบุรีจะมีความเป็นไปได้มากกว่า^{๑๒๑} น่าจะถึงเวลาของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดได้แล้วครับ เพราะคนไทยได้เรียนรู้และแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมกับท้องถิ่นมานาน และการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ต้องกลัวเรื่องข้อสิทธิขายเสียงเพราะประชาชนมีการศึกษาและมีความรู้เพิ่มขึ้นมาก และแม้ตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางท่านก็จบการศึกษาสูงกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเสียอีก และเมื่อมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งก็ให้ รวมกลุ่มจังหวัดขึ้นมาเป็นภาคส่วนแล้วแต่งตั้งไปทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการมหาดไทย ทำหน้าที่ประสานงานและลงโทษลงทัณฑ์ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งหากมีการกระทำความผิด^{๑๒๒}

^{๑๒๑} สัมภาษณ์ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๑๒๒} สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙.

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อการพัฒนาการบริหารจัดการในท้องถิ่น ในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะสามารถทำให้ปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไขในระดับพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องรอให้ส่วนกลางเป็นผู้ตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้รับการแก้ไขในระดับพื้นที่^{๑๒๓} จังหวัดเชียงใหม่พร้อมที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในรูปแบบมหานคร แต่เนื่องจากงบประมาณที่จัดเก็บภาษีคงจะยังไม่เพียงพอจึงต้องรอกองบุดหนุนจากส่วนกลางหรือให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีเป็นของท้องถิ่นมากขึ้น^{๑๒๔} หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแล้วเห็นว่าการเปิดช่องทางให้ท้องถิ่นได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างในการปกครองตนเอง จังหวัดเชียงใหม่ก็พร้อมที่จะสนับสนุนรูปแบบโครงสร้างในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแบบมหานคร^{๑๒๕} การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครนั้นเป็นการเหมาะสมแล้ว แต่ก็เกรงว่ายังไม่มีความพร้อมในหลายๆด้าน^{๑๒๖} ในส่วนของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

นั้น หากประชาชนเห็นด้วยทางผู้บริหารท้องถิ่นในพื้นที่ก็พร้อมที่รองรับ^{๑๒๗} การเป็นรูปแบบเชียงใหม่มหานครนั้นไม่มีปัญหาแต่ที่เกรงจะมีการซื้อสิทธิ์ขายเสียงแล้วไม่ได้คนดีมาเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด^{๑๒๘} ได้มีผู้นำท้องถิ่นประชุมกันในหลายครั้งและมีความเห็นร่วมกันไปในทิศทางเดียวกันว่าจังหวัดเชียงใหม่

^{๑๒๓} สัมภาษณ์ นายพิเชฐ พิศุทธกุล, รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๑๒๔} สัมภาษณ์ นายทัศนัย บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๒๕} สัมภาษณ์ นายธนวัฒน์ ยอดใจ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๒๖} สัมภาษณ์ นายจรัส ไซยา, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมือแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๒๗} สัมภาษณ์ นายชาครีย์ ชติรัตน์, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๒๘} สัมภาษณ์ นายนายสว่าง จันท์เที่ยง, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

สมควรที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดแบบกรุงเทพมหานคร หรือพัทยา^{๑๒๙} การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่สมควรจะเกิดขึ้นให้ได้^{๑๓๐} จากการต่อสู้หลายภาคส่วนของชาวจังหวัดเชียงใหม่ใน การที่จะให้ มีการจัดการบริหารในรูปแบบมหานครเหมือนที่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งหากจะนำมาเป็น ต้นแบบของจังหวัดเชียงใหม่ได้ก็จะดีมาก^{๑๓๑} ชาวเชียงใหม่พร้อมที่จะรับกับการเลือกตั้งผู้ว่าการ จังหวัดหากมีกฎหมายออกมาจะมีผลบังคับให้^{๑๓๒}

การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครนั้น น่าจะพิจารณารายละเอียด ในมิติของพื้นที่ เฉพาะในตัวเมืองเชียงใหม่ก็จะเป็นการเหมาะสมกับระบบเศรษฐกิจความเจริญ แต่ หากพิจารณาไปต่างอำเภอก็จะมีความเป็นวิถีชุมชนอยู่มาก^{๑๓๓} ถ้าหากการเป็นรูปแบบเชียงใหม่มหา นครโดยการเลือกผู้ว่าการจังหวัด ก็จะทำให้ผู้ว่าการจังหวัดสามารถที่จะตัดสินใจในการบริหารด้วย ตนเอง โดยไม่ต้องรอเสนอส่วนกลาง ภาษีท้องถิ่นก็จะได้ให้พัฒนาท้องถิ่นเพื่อประชาชนในท้องถิ่น^{๑๓๔} การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดนี้ประชาชนชอบอยู่แล้ว แต่เกรงว่าจะมีการทุจริตในการเลือกตั้งแล้วได้ผู้มี อิทธิพลมาเป็นผู้ว่าการจังหวัด^{๑๓๕} จังหวัดเชียงใหม่มาถึงเวลาที่จะได้เลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดเพราะจะ ได้มีอำนาจต่อระหว่างหน่วยงานส่วนกลางเช่นการขอใช้พื้นที่ของกรมธนารักษ์ และพื้นที่ของการรถไฟเพื่อมาทำสวนสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น^{๑๓๖} การเลือกตั้งผู้ว่าการ จังหวัดในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร จะต้องให้ประชาชนเข้าใจและมีส่วนร่วมด้วย แต่เป็นห่วงในทุจริตใน

^{๑๒๙} สัมภาษณ์ นายสังวร จเรวรรณ, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง อำเภอแม่แตง จังหวัด เชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๓๐} สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๓๑} สัมภาษณ์ นายศราวุธ กาวิชัย, อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา จังหวัด เชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๓๒} สัมภาษณ์ นายดุสิต ขวชาติ, ประธานชมรมปักทึนล้านนาจังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๓๓} สัมภาษณ์ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์, นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๑๓๔} สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ, นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๓๕} สัมภาษณ์ นายภานุทัต อภิขนาขง (ครูแอ๊ด), นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนาของ จังหวัดเชียงใหม่, ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๓๖} สัมภาษณ์ นางเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง, ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูป, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

การซื้อสิทธิขายเสีย^{๑๓๗} ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดจำเป็นจะต้องสร้างองค์ความรู้ให้กับประชาชนในท้องถิ่นเสียก่อน^{๑๓๘} การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดในรูปแบบมหานครนั้นต้องพิจารณาถึงงบประมาณท้องถิ่นที่จะได้รับและจัดสรรคืนส่วนกลางด้วย หากจังหวัดจัดเก็บได้ ๑๐๐ % แล้วนำมาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ๗๐ % แล้วส่งคืนส่วนกลาง ๓๐ % อย่างนี้น่าจะเป็นไปได้ที่จังหวัดเชียงใหม่จะบริหารในรูปแบบมหานคร^{๑๓๙} การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ก็จะได้ผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นคนท้องถิ่น มีปัญหาที่สามารถเข้าปรึกษาได้ จึงน่าจะถึงเวลาแล้ว^{๑๔๐} การเลือกผู้ว่าการจังหวัดน่าจะแก้ปัญหาคาบซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกทั้งได้คนท้องถิ่นมาเป็นผู้ว่าการจังหวัดการติดต่อประสานงานก็จะสะดวกขึ้นอย่างน้อยก็จะเป็นคนที่รู้ถึงปัญหาและสภาพพื้นที่^{๑๔๑}

ส่วนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์อีกส่วนหนึ่ง มีความเห็นว่า การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครโดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด ยังไม่มีความเหมาะสมให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัดในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมอยู่แล้ว เพียงแต่ตอนนี้ท้องถิ่นจะต้องมีการกิจเพิ่มขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งตอนนี้คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ กำลังพิจารณาร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในการนี้จะกำหนดออกแบบให้ท้องถิ่นมีการกิจและอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนมากขึ้น โดยกำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นให้มากขึ้น โดยให้ภูมิภาคมีภารกิจอำนาจหน้าที่ให้น้อยลง และคงไว้เฉพาะในส่วนการประสานงานเท่านั้น ซึ่งนั้นก็หมายความว่าราชการส่วนภูมิภาคก็จะมีภารกิจน้อยลงและจะหมดไปในที่สุดเหมือนกรุงเทพมหานครที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่

^{๑๓๗} สัมภาษณ์ นางพัชรินทร์ สุภณศิริ, แกนน่านาคีคนฮักเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๓๘} สัมภาษณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ์, ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัดเชียงใหม่, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙

^{๑๓๙} สัมภาษณ์ พระฤทธิชัย อภิเมธี, ผู้ประสานงานสมัชชาชุมชนส่งเสริมสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๔๐} สัมภาษณ์ นางอารณีย์ ศรีอุทัย, ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่, ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๔๑} สัมภาษณ์ นางชนิสรา พรหมรัตน์, นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่, ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

นอกนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคไปดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญเองบัญญัติไว้ ให้สนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในอัตราที่เพิ่มขึ้น และรัฐเองก็ต้องจัดสรรงบประมาณอุดหนุนอีกส่วนหนึ่งด้วย และเมื่อถึงตอนนั้นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดก็คงลดลงไปเรื่อยๆ ผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในภารกิจต่างเพื่อแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น^{๑๔๒}

ความหมายของคำว่ามหานคร หรือ Mega City หมายถึงเมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรความเจริญ เมืองเติบโตที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ และความเป็นเมืองมหานครไม่ใช่แค่เลือกผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนแนวคิดการปกครองตนเองเป็นการยกเลิกราชการส่วนภูมิกษัตริย์แล้วเลือกผู้ว่าการจังหวัดนั้นเป็นการดำเนินการเต็มพื้นที่จังหวัด แต่จะให้เชียงใหม่ทั้งจังหวัดเป็นเมืองมหานครนั้นโดยสภาพแล้วยังไม่น่าจะเป็นไปได้^{๑๔๓} ความเจริญของจังหวัดเชียงใหม่ยังอยู่แค่ในตัวเมือง รอบนอกในอำเภอต่างๆยังเป็นระบบการเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ การโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นเสี่ยงทั้งหมด ถึงตอนนี้จะเลือนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเลือกผู้ว่าการจังหวัดก็ไม่เป็นปัญหา^{๑๔๔}

การที่จังหวัดเชียงใหม่จะมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดในรูปแบบมหานคร จังหวัดเชียงใหม่ยังไม่มีศักยภาพเชิงพื้นที่เพียงพอหากจะลองนำรูปแบบมหานครด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดน่าจะเป็นจังหวัดที่เป็นปริมณฑลของกรุงเทพฯซึ่งมีภูมิประเทศเชิงกายภาพ เชิงประชากรคล้ายๆกับกรุงเทพฯ^{๑๔๕} การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ที่น่าจะเป็นไปได้ยากไม่ว่าด้วยงบประมาณ หรือเศรษฐกิจและศักยภาพในเชิงพื้นที่จะเปรียบเทียบกับกรุงเทพมหานครไม่ได้ เพราะประชากรเขามีคุณภาพทางความรู้ ความคิด แต่จังหวัดเชียงใหม่จะต้องเป็นเมืองที่ขายความเป็นเมืองแห่งวัฒนธรรมและอนุรักษ์วิถีพลเมืองล้านนามากกว่าที่จะไปสู่รูปแบบมหานคร^{๑๔๖} ผู้ว่าการจังหวัดรูปแบบมหานคร

^{๑๔๒} สัมภาษณ์ นายธวัชชัย พิทักษ์กุล, ประธานอนุคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๙ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๑๔๓} สัมภาษณ์ รศ. วุฒิสาร ตันไชย, เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า, ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๑๔๔} สัมภาษณ์ รศ.ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๔๕} สัมภาษณ์ รศ.ดร. ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๑๔๖} สัมภาษณ์ นางสิริยา บุญญศิริฤกษ์, ผู้อำนวยการวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙.

นี้ไม่แน่ใจว่ารัฐบาลจะเห็นด้วยหรือไม่ แต่หากจะมีก็ควรจะเป็นจังหวัดใดในภาคหนึ่งๆได้ทดลองขึ้นก่อน^{๑๔๗}

การเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดน่าจะไม่มี ความจำเป็นสำหรับประเทศไทย เพราะหากมีการเลือกตั้งจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งก็จะมีอีกหลายจังหวัดตามมา และการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดก็ยังไม่ตอบวัตถุประสงค์ที่แท้จริงแต่เป็นสนองความต้องการของนักการเมืองเสียมากกว่า และนานไปอาจเป็นการถึงขั้นแบ่งแยกดินแดน^{๑๔๘} การเป็นรูปแบบมหานครของจังหวัดเชียงใหม่ด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดนั้น น่าจะยังไม่มีความพร้อมในขณะนี้ จะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนในท้องถิ่นอีกสักกระยะหนึ่ง^{๑๔๙}

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทั้ง ๕ กลุ่ม ในประเด็น การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครโดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าว แยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่า การเสนอร่างกฎหมายปรับโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด มีความเหมาะสมและสมควรมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากกระทรวงมหาดไทย มีวาระดำรงตำแหน่งที่ไม่แน่นอนปีสองปีก็ต้องย้ายไปที่จังหวัดอื่น จึงขาดความต่อเนื่องในนโยบายการทำงาน อีกทั้งการแต่งตั้งผู้ว่าราชการไปประจำจังหวัดก็มีได้มีการคำนึงถึงความรู้ความเข้าใจในสถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ และปัญหาของท้องถิ่นได้ดีเท่าคนในท้องถิ่นนั่นเอง ตลอดจนความรู้ความสามารถของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ไม่ด้อยไปกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดและบางคนบางท่านจบการศึกษาสูงกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเสียอีก แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะกำหนดโครงสร้างรูปแบบให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นมหานคร โดยการเลือกผู้ว่าการจังหวัดจะต้องออกเป็นร่างกฎหมายเสนอรัฐบาลและสภานิติบัญญัติพิจารณา แต่เนื่องจากยังมีจังหวัดอื่นที่มีความเหมาะสมที่จะปรับเปลี่ยนโครงสร้างเป็นรูปแบบมหานครมากกว่าจังหวัดเชียงใหม่ เช่น จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นปริมณฑลของกรุงเทพฯ เป็นต้น และหากจะมีผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งแล้ว

^{๑๔๗} สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ ไร้วัดวิรัช, นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๔๘} สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๔๙} สัมภาษณ์ พระเทพสิงห์วราจารย์, เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย ควรจัดเป็นกลุ่มจังหวัดตามแต่ละภาคของประเทศ และปรับเปลี่ยนเป็นอำนาจหน้าที่เป็นผู้ตรวจการจังหวัด ให้ทำหน้าที่ประสานงานและลงโทษลงทัณฑ์ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งหากมีการกระทำความผิด ส่วนผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งนอกจากจะต้องเป็นคนในท้องถิ่นแล้ว จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดี ทำให้ความทับซ้อนกันของอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอาจลดลงหรือหมดไป การแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นก็จะมี ความรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ปัญหาใหญ่ที่ผู้ให้ข้อมูลในส่วนนี้เป็นห่วงก็คือ การจัดการเลือกตั้งที่จะต้องมี ความโปร่งใส สุจริตและยุติธรรม ซึ่งจะทำได้มาถึงผู้บริหารที่มีความซื่อสัตย์สุจริต เพราะหวั่นเกรงการซื้อสิทธิ์ขายเสีย และการใช้อิทธิพลของผู้มีอำนาจในท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดไม่ได้คนที่มีความซื่อสัตย์สุจริต มาเป็นผู้นำท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

(๒) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ ซึ่งส่วนน้อยเห็นว่า การเสนอร่างกฎหมายปรับโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดนั้น ยังไม่มีความเหมาะสมที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร เนื่องจากโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมอยู่แล้ว แต่สิ่งที่จะต้องปรับเปลี่ยน คือการกำหนดให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ เพื่อเพิ่มภารกิจในการแก้ปัญหาท้องถิ่นให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้น และกำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เมื่อภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคไปอยู่ที่ท้องถิ่นมากขึ้นราชการส่วนภูมิภาคก็จะมีอำนาจหน้าที่น้อยลง และจะหมดไปในที่สุดเหมือนกรุงเทพมหานครที่ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่ ส่วนงบประมาณท้องถิ่นก็กำลังพิจารณาร่างกฎหมายปรับแก้ไขให้มีการจัดเก็บภาษีในส่วน ของท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ ในส่วนของการที่จังหวัดเชียงใหม่จะให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด ในรูปแบบโครงสร้างแบบมหานครนั้น ต้องทำความเข้าใจในว่ามหานคร หรือ Mega City หมายถึงเมืองที่มีความหนาแน่นของประชากรความเจริญ เมืองเติบโตที่เป็นเมืองขนาดใหญ่ และความ เป็นเมืองมหานครไม่ใช่แค่เลือกผู้ว่าราชการจังหวัด และโดยสภาพโครงสร้างในพื้นที่ของจังหวัดเชียงใหม่แล้ว ความเจริญของจังหวัดเชียงใหม่ยังอยู่แค่ในตัวเมือง รอบนอกตัวเมืองในอำเภอต่างๆยังเป็นระบบการเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ และการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดน่าจะไม่มี ความจำเป็นสำหรับประเทศไทย เพราะการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดก็ยังไม่ตอบวัตถุประสงค์ที่แท้จริง แต่เป็นสนองความต้องการของนักการเมืองเสียมากกว่า และนานไปอาจเป็นการถึงขั้นแบ่งแยกดินแดน

โดยสรุป ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ ในประเด็น การเสนอร่างกฎหมายปรับโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ซึ่งมีทั้งฝ่ายบริหารคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งสององค์กร อันเป็นรูปแบบที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ “จังหวัดจัดการตนเอง”

ในส่วนที่มีปัญหา คือ อำนาจหน้าที่ในการจัดการและจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นแต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะในบางปัญหาต้องรอการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสถานการณ์เบื้องต้นให้กับประชาชนในจังหวัด และเห็นว่าการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วให้ทันสถานการณ์ทำให้เกิด จากปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขตัวพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีความชัดเจน โดยให้ราชการส่วนภูมิภาคเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจังหวัด เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เมื่อภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอนไปอยู่ที่ท้องถิ่นมากขึ้นราชการส่วนภูมิภาคก็จะมีอำนาจหน้าที่น้อยลงและจะหมดไป และในที่สุดก็จะมีไม่มีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่เหมือนกรุงเทพมหานคร

ส่วนในเรื่องงบประมาณของท้องถิ่นนั้น เมื่อท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ท้องถิ่นก็ต้องมีงบประมาณเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจนั้นเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน ท้องถิ่นจึงจำต้องได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นตามภารกิจที่ได้รับมา ซึ่งในส่วนนี้ อยู่ระหว่างยกร่างกฎหมายปรับแก้ไขให้มีการจัดเก็บภาษีในส่วนของท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ฉบับใหม่

ส่วนในด้านกำลังบุคลากรท้องถิ่นจำเป็นต้องมีบุคลากรเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเช่นกัน เมื่อภารกิจส่วนหนึ่งได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น กำลังบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติหน้าที่อยู่ในภาคส่วนของราชการส่วนภูมิภาค ก็จะเปิดโอกาสให้มีความสมัครใจของบุคลากรที่มีความประสงค์จะโอนย้ายไปสังกัดกับท้องถิ่นหรือไม่ หากหากสมัครใจโอนย้ายไปสังกัดกับท้องถิ่นก็จะขาดจากสังกัดเดิมและจะรวมอยู่เป็นเจ้าหน้าที่และบุคลากรของท้องถิ่น หากไม่สมัครใจโอนย้ายก็จะยังคงอยู่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนกลางหรือส่วน

ภูมิภาคเช่นเดิม ซึ่งราชการส่วนกลางและสวนภูมิภาคอาจปรับเปลี่ยนกำลังเจ้าหน้าที่และบุคลากรของตนให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่ลดลง

ในส่วนของ กำนัน สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๔๕๗ ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่เหมือนเช่นเดิมในท้องที่ คือทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลและหมู่บ้านที่รับผิดชอบของตน แต่ย้ายสังกัดไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ตรวจการ และประสานงานให้คำแนะนำตลอดจนพิจารณาลงโทษลงทัณฑ์กรณีผู้บริหารท้องถิ่นกระทำผิดกฎหมาย โดยในการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในครั้งนี้ก็สมควรที่จะให้มีการจัดกลุ่มจังหวัดหรือจังหวัดในแต่ละภาคของประเทศ ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการแต่กลุ่มจังหวัดตามความเหมาะสม ต่อไป

ตารางที่ ๔.๕ ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น มีความคิดเห็นอย่างไรกับ การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครโดยให้มีการ เลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด

ข้อที่	ประเด็น /ตัวบ่งชี้		ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์
		ความถี่	รูป/คน
๑	เห็นว่าการเสนอร่างกฎหมายปรับโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด มีความเหมาะสม	๒๑	๒,๖,๗,๘,๙,๑๐,๑๑,๑๒, ๑๓,๑๔,๑๖,๑๗,๑๘,๑๙, ๒๐,๒๑,๒๒,๒๓,๒๔, ๒๖,๒๗
๒	เห็นว่าการเสนอร่างกฎหมายปรับโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด ยังไม่มีความเหมาะสม	๘	๑,๓,๔,๕,๑๕,๒๕,๒๘,๒๙

๔.๒.๒ โครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยหากมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ แล้วผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและโดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่

“การกำกับดูแล” เป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ในการบังคับบัญชา เพราะมีใช้ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียวอีกต่อไป แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กร ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลและต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องดูแล ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลท้องถิ่นก็คือการควบคุมโดยรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐหรือความยังคงเป็นรัฐเดียว และปกป้องผลประโยชน์ส่วนร่วมของรัฐ ตลอดจนต้องให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาของรัฐ แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม หากมีการกำกับดูแลที่มีลักษณะการเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็จะเป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือครอบงำการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในกรณีที่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของท้องถิ่นจังหวัดโดยมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาว่า การกำกับดูแลและผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและโดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ นั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะมีความคิดเห็นอย่างไร โดยได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง ๕ กลุ่ม แล้วมีความเห็นต่างกัน ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ โดยส่วนใหญ่เห็นว่า หากมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ตามรูปแบบมหานครแล้วผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและโดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาค หากราชการส่วนภูมิภาคได้ทำการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ทั้งหมด ราชการส่วนภูมิภาคก็จะเล็กลงและไม่มีความสำคัญในระดับพื้นที่ ถึงตอนนี้ก็จะมีส่วนราชการสองส่วนคือราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งประเทศไทยน่าจะปรับเป็นรูปแบบนี้ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากส่วนกลางก็จะมีอำนาจหน้าที่อีกบทบาทหนึ่ง ที่มีได้ลงไปรับผิดชอบราชการส่วนภูมิภาคอีก ส่วนที่จะให้มีอำนาจกำกับดูแลผู้บริหารส่วนท้องถิ่นหรือไม่นั้นจะอยู่ที่การออกแบบโครงสร้างและกฎหมาย^{๑๕๐} เมื่อมีการโอนถ่ายภารกิจของภูมิภาคให้ท้องถิ่น ภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องไปอยู่ที่ราชการส่วนกลาง อาจเป็นหน่วยงานที่

^{๑๕๐} สัมภาษณ์ นายรัชชัย พักอังกูร, ประธานอนุคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ, ๙ มกราคม ๒๕๖๐.

ทำหน้าที่ให้คำแนะนำให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารท้องถิ่น^{๑๕๑} เมื่ออำนาจของราชการส่วนภูมิภาคลดลงไป ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ยังคงจะต้องมีหน่วยงานที่มาการกำกับดูแลอยู่ ส่วนราชการที่มากำกับดูแลท้องถิ่นจะเป็นราชการส่วนกลางที่เป็นรูปแบบของกลุ่มจังหวัดโดย ๕ ถึง ๘ จังหวัด มณฑลหรือภาคต่างๆของประเทศแล้วแต่การออกแบบของกฎหมาย แล้วให้มีผู้ว่าราชการจากส่วนกลางคนหนึ่งเพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยต้องพิจารณาในเรื่องมิติพื้นที่และปฏิสัมพันธ์ส่วน

บุคคลด้วยเป็นสำคัญ^{๑๕๒} หากยึดรูปแบบการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานครแล้ว นั่นถือว่าไม่มีราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่ ดังนั้น ตัวผู้ว่าราชการหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็จะกลับไปอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางเช่นเดียวกับผู้ว่าการกรุงเทพมหานครที่ต้องอยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย^{๑๕๓} หน่วยงานตรวจการ หรือที่มีหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นจากราชการส่วนกลางอาจจะออกแบบเป็นลักษณะของมณฑลที่กำกับพื้นที่ได้หลายจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ท้องถิ่นและสามารถลงโทษลงทัณฑ์เมื่อผู้นำท้องถิ่นมีการกระทำความผิด^{๑๕๔} ตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว เมื่อไม่มีราชการส่วนภูมิภาคท้องถิ่นก็จะมีบทบาทสำคัญในเชิงพื้นที่ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างเชียงใหม่มหานครกับรัฐบาลกลางจะผ่านหน่วยราชการส่วนกลางในจังหวัด ถึงอาจเป็นสำนักงานผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีบทบาทหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางเพื่อประสานนโยบายและการกำกับดูแลท้องถิ่น^{๑๕๕} เมื่อมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในรูปแบบเชียงใหม่มหานครแล้ว ควรจะให้ความไว้วางใจในตัวผู้ว่าการที่ประชาชนได้เลือกเขาเข้ามา การกำกับดูแลหากมีการปฏิบัติเช่นเดิมผู้ว่าก็จะแทบไม่มี

^{๑๕๑} สัมภาษณ์ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๑๕๒} สัมภาษณ์ รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สถาบันบัญญัติแห่งชาติ, ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๕๓} สัมภาษณ์ รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๑๕๔} สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๑๕๕} สัมภาษณ์ นายพิเชฐ พิศุทธิกุล, รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙.

อำนาจทำอะไรได้เลย จึงเห็นควรให้ราชการส่วนกลางเข้ามาทำหน้าที่นี้แทนผู้ว่าราชการจากส่วนภูมิภาค^{๑๕๖} แน่นนอนว่าเมื่อมีผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ดูแลหากมีการปฏิบัติเช่นเดิมก็ผู้ว่าการก็จะแทบไม่มีอำนาจทำอะไรได้เลยจึงเห็นควรให้ราชการส่วนกลางเข้ามาทำหน้าที่นี้แทนผู้ว่าราชการจากส่วนภูมิภาค^{๑๕๗}

เมื่อมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดแล้ว หากรูปแบบเป็นเหมือนกับกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา การกำกับดูแลผู้ว่าการที่มาจาก การเลือกตั้งต้องมาจากราชการส่วนกลางในทำนองเดียวกัน^{๑๕๘} แน่นนอนว่าเมื่อมีผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ที่มาจาก การเลือกตั้งแล้ว ราชการส่วนภูมิภาคภายในจังหวัดจะต้องมาอยู่ในกำกับควบคุมบังคับบัญชาของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง ส่วนการกำกับดูแลผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งต้องมาจากราชการส่วนกลางจะเป็นรัฐมนตรี ใครก็ตาม^{๑๕๙} เมื่อมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด ราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดจะต้องเลือกและตัดสินใจเอาเองว่าจะยังคงอยู่กับราชการส่วนกลางหรือจะมาอยู่ในการกำกับดูแลควบคุมของผู้ว่าการจังหวัด ส่วนการกำกับดูแลผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งน่าจะเป็นหน้าที่ของสภาพลเมือง หรือการกำกับดูแลโดยภาคประชาชน แต่อย่างไรก็ตามกลไกราชการส่วนกลางก็ต้องมีบทบาทส่วนหนึ่งในการสนับสนุนให้คำปรึกษาและแนะนำหากมีการกระทำผิดกฎหมายของผู้ว่าการจังหวัด^{๑๖๐} เมื่อท้องถิ่นจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดแบบเดียวกับรูปแบบของกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งก็สมควรที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย^{๑๖๑} ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งก็เหมือนกับตัวแทนของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระองค์ทรงมอบพระแสงพระราชสาตราให้ไว้ใน การปกครองดูแลประชาชน ดังนั้น ราชการส่วนภูมิภาค

^{๑๕๖} สัมภาษณ์ นายทัศนัย บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่, จังหวัดเชียงใหม่, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๕๗} สัมภาษณ์ นายธนวัฒน์ ยอดใจ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๕๘} สัมภาษณ์ นายสว่าง จันทร์เที่ยง, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ, อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๕๙} สัมภาษณ์ นายสังวร จเรวรรณ, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง, อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๖๐} สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๖๑} สัมภาษณ์ นายศรารุช กาวิชัย, อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

จะต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของ จะต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง และ ผู้ว่าการจังหวัดก็ต้องทำราชการการงานเพื่อสนองงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว^{๑๖๒}

หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบ ราชการส่วนภูมิภาคก็ต้องมา อยู่ในกำกับของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง นายอำเภอก็เป็นผู้อำนวยการเขต และผู้ว่าการ จังหวัดก็อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปเลย^{๑๖๓}ตามที่มีการสนทนาพูดคุย กันว่ารูปแบบการบริหารเชียงใหม่มหานคร โดยให้การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดแบบ กรุงเทพมหานคร ซึ่งส่วนราชการภูมิภาคจะไม่มีในพื้นที่แต่จะเป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เชียงใหม่มหานครก็น่าจะเป็นไปในทำนองเดียวกัน และการกำกับดูแลผู้ว่าการจังหวัดก็เหมือนกัน กรุงเทพมหานครเสียเลย^{๑๖๔} เมื่อมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดเหมือนกับกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าการ จังหวัดก็ต้องมีอำนาจเด็ดขาดในการกำกับดูแลส่วนภูมิภาค และตัวผู้ว่าการจังหวัดเองก็คงจะอยู่ใน กำกับดูแลของราชการส่วนกลางเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร^{๑๖๕}ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง น่าจะให้ความสำคัญกับประชาชนในท้องถิ่น และที่สำคัญเมื่อทุกส่วนราชการอยู่ในกำกับของผู้ว่าการ จังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง ประชาชนก็น่าจะร่วมกันตรวจสอบการทำงานร่วมกันของส่วนการารต่าง ๆ ได้^{๑๖๖}ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งจะต้องทำงานตามนโยบายที่ได้แสดงวิสัยทัศน์ โดยจะมีภาค ประชาชนโดยสภาประชาชนเป็นผู้คอยตรวจสอบติดตาม และไม่ว่าจะมีส่วนราชการส่วนใดมีอำนาจ กำกับดูแลผู้ว่าการจังหวัดอีกด้วยก็ตาม^{๑๖๗} เมื่อมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด และจำเป็นต้องมีการ กำกับดูแลการทำหน้าที่ของผู้ว่าการจังหวัดที่มีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในกำกับของผู้ว่าการจังหวัด ผู้ว่าการจังหวัดก็น่าจะได้อยู่ในการกำกับดูแลของ นายกรัฐมนตรีไม่ใช่ รัฐมนตรีว่าการ

^{๑๖๒} สัมภาษณ์ นายดุสิต ชวชาติ, ประธานชมรมปกป้องถิ่นล้านนาจังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๖๓} สัมภาษณ์ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์, นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๑๖๔} สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ, นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๖๕} สัมภาษณ์ นายภานุทัต อภิขนาขง(ครูแอ็ด), นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนาของ จังหวัดเชียงใหม่, ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๖๖} สัมภาษณ์ นางเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง, ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูป เชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๖๗} สัมภาษณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ, ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัดเชียงใหม่, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

กระทรวงมหาดไทย^{๑๖๘} หน่วยราชการส่วนภูมิภาคจะเข้ามาอยู่กับท้องถิ่นหรือไม่นั้นก็แล้วแต่ผู้ว่าการจังหวัด ส่วนตัวผู้ว่าจะอยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานใดนั้นยังไม่มั่นใจ^{๑๖๙} การที่หน่วยงานราชการส่วน

ภูมิภาคมาอยู่ในกำกับของผู้ว่าการจังหวัดกำกับดูแลของหน่วยงานใดนั้นยังไม่มั่นใจ^{๑๗๐} หากมีการเลือกตั้งแล้วส่วนราชการต่างๆจากภูมิภาคก็ต้องมาอยู่ที่ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากจากการเลือกตั้งไม่เช่นนั้นผู้ว่าการจังหวัดก็ไม่มีอำนาจสั่งการใดๆได้^{๑๗๑}

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ โดยเห็นว่า หากมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ตามรูปแบบมหานครแล้วผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่และราชการส่วนภูมิภาค ยังต้องคงอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางเหมือนเช่นเดิม เพราะถึงอย่างไรระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย เรายังไม่สามารถยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคได้ และรัฐก็พยายามให้ผู้ว่ามีอำนาจหน้าที่ที่เข้มแข็ง และหากไม่มีราชการส่วนภูมิภาคหรือถูกยกเลิกไปก็เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางในการกำกับดูแลผู้บริหารส่วนท้องถิ่น^{๑๗๒} คงมีปัญหาในทางปฏิบัติที่จะให้ราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาอยู่ในกำกับควบคุมของผู้ว่าที่มาจากจากการเลือกตั้ง จึงน่าเป็นการบูรณาการในการทำหน้าที่เสียมากกว่าส่วนผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากจากการเลือกตั้งก็น่าจะยังคงอยู่ในกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหลักอยู่^{๑๗๓} เมื่อราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาอยู่ในกำกับดูแลของผู้ว่าการที่มาจากเลือกตั้งแล้วการบริการประชาชนก็จะได้เป็นแบบจุดเดียว ส่วนตัวผู้ว่าการที่มาจากจากการเลือกตั้งน่าจะยังคงอยู่ในการกำกับ

^{๑๖๘} สัมภาษณ์ พระฤทธิชัย อภิเมธี, ผู้ประสานงานสมัชชาชุมชนส่งเสริมสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๖๙} สัมภาษณ์ นางอาภรณ์ ศรีอุทัย, ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่, ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๗๐} สัมภาษณ์ นางชนิสรา พรหมรัตน์, นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่, ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๗๑} สัมภาษณ์ พระเทพสิงห์วรจารย์, เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๗๒} สัมภาษณ์ รศ. วุฒิสาร ตันไชย, เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า, ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๑๗๓} สัมภาษณ์ นายจรัส ไชยา, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมือแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

ดูแลของผู้ว่าราชการที่มาจากส่วนภูมิภาค^{๑๗๔} เมื่อผู้ว่าการจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแล้วราชการส่วนภูมิภาคน่าจะได้อยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดเพื่อการประสานและการบูรณาการการทำงาน ส่วนผู้ว่าการจังหวัดก็จะยังคงอยู่ในกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดิม^{๑๗๕} การที่ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งจะให้อยู่ในกำกับดูแลจากราชการส่วนไหนนี้ ตรงนี้ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอ^{๑๗๖} การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดน่าจะยังไม่เกิดขึ้น เพราะเท่าที่คุยกันในกลุ่มก็เห็นแต่เป็นหน้าเดิมๆที่จะลงเลือกตั้ง^{๑๗๗} การกำกับดูแลผู้ว่าการจังหวัดน่าจะไปตามลำดับขั้นไม่น่าจะให้มีการควบคุมไปควบคุมกันมา ระบบเดินนำดีอยู่แล้ว^{๑๗๘}

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ(Key Informants) แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทั้ง ๕ กลุ่ม ในประเด็นที่ว่า หากมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ตามรูปแบบมหารนครแล้วผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและไม่มีราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าวพอแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่า หากมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ตามรูปแบบมหารนครแล้ว ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและโดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาค เนื่องจากหากราชการส่วนภูมิภาคได้ทำการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ทั้งหมด ราชการส่วนภูมิภาคก็จะเล็กลงและไม่มี ความสำคัญในระดับพื้นที่ ถึงตอนนั้นก็จะมีส่วนราชการสองส่วนคือราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากส่วนกลางก็จะมีอำนาจหน้าที่อีกบทบาทหนึ่งที่มีได้ลงไปรับผิดชอบ ราชการส่วนภูมิภาคอีก ภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้งจากส่วนกลางก็ต้องไปอยู่ที่ ราชการส่วนกลาง อาจเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานให้คำแนะนำให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารท้องถิ่น และสามารถลงโทษลงทัณฑ์เมื่อผู้นำท้องถิ่นมีการกระทำความผิด ส่วนส่วนราชการที่มากำกับ

^{๑๗๔} สัมภาษณ์ นายชาครีย์ ชติรัตน์, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง, อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๗๕} สัมภาษณ์ นางสิริยา บุญศิริพิภักษ์, ผู้อำนวยการวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๗๖} สัมภาษณ์ นางพัชรินท์ สุกัญศีล, แกนนำภาคีคนฮักเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๗๗} สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ ไรจพัชรวิทย์, นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๗๘} สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

ดูแลท้องถิ่นจะเป็นราชการส่วนกลางที่เป็นรูปแบบของกลุ่มจังหวัดโดย ๕ ถึง ๘ จังหวัด มณฑล หรือ ภาครต่างๆของประเทศแล้วแต่การออกแบบของกฎหมาย แล้วให้มีผู้ว่าราชการจากส่วนกลางคนหนึ่ง เพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่น โดยต้องพิจารณาในเชิงมิติพื้นที่ และปฏิสัมพันธ์ส่วนบุคคล ด้วยเป็นสำคัญ หากอีกรูปแบบการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานครเป็นแบบแล้ว เห็นว่าไม่มีราชการส่วนภูมิภาคในพื้นที่ ผู้ว่าการจังหวัดหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็จะกลับไปอยู่ในการ กำกับดูแลของราชการส่วนกลางหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(๒) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ โดยเห็นว่า หากมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัด เชียงใหม่ตามรูปแบบมณฑลแล้ว ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่และราชการส่วนภูมิภาค ต้องยังคงอยู่ในการ กำกับดูแลของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เพราะกฎหมายระเบียบบริหารราชการ แผ่นดินของประเทศไทย เรายังไม่สามารถยุบเลิกราชการส่วนภูมิภาคได้ และรัฐก็พยายามให้ผู้ว่า ราชการที่มาจากแต่งตั้งจากส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ที่เข้มแข็ง และหากไม่มีราชการส่วนภูมิภาค หรือถูกยกเลิกไปก็เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางในการกำกับดูแลผู้บริหารส่วนท้องถิ่น คงมี ปัญหาในทางปฏิบัติที่จะให้ราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาอยู่ในกำกับควบคุมของผู้ว่าการที่มาจากแต่งตั้ง ในทางปฏิบัติการที่จะให้ราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาอยู่ในกำกับดูแลของผู้ว่าการที่มาจากแต่งตั้ง คง ต้องใช้ระยะเวลาอีกยาวนาน

โดยสรุป ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ ในประเด็นหากมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ตาม รูปแบบมณฑลแล้ว ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและโดย ไม่มีราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ให้ผู้บริหารท้องถิ่น คือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงอยู่แล้ว เท่ากับ ประชาชนในท้องได้มีโอกาสเลือกผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง ส่วนที่จะเรียกชื่อตำแหน่งผู้บริหาร ท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้งว่า ผู้ว่าการหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็แล้วแต่จะกำหนด และที่ ประชาชนเรียกร้องให้ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง ให้มีอำนาจเสร็จเด็ดขาดในพื้นที่ เพื่อแก้ไข ปัญหาการซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้งของราชการ ส่วนกลางกับอำนาจหน้าที่ ของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งนั้น เห็นว่าการออกแบบกฎหมาย กำหนดให้ราชการกลางและส่วนภูมิภาค ถ้ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจในพื้นที่จังหวัดให้กับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง ให้มีอำนาจหน้าที่อย่างเบ็ดเสร็จ เด็ดขาดในการบริหารจัดการแก้ปัญหาในด้านสาธารณสุข โภค และด้านบริหารจัดการด้านจัดทำบริการ สาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และทันต่อ สถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนภายในจังหวัดได้ทัน่วงที

ส่วนผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนั้นจะต้องอยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยราชการใดนั้น ต้องยอมรับในหลักการของการตรวจสอบว่า การกำกับดูแลท้องถิ่นก็คือการควบคุมโดยรัฐที่อยู่เหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐหรือความยังคงเป็นรัฐเดี่ยว และปกป้องประโยชน์ส่วนร่วมของรัฐ ตลอดจนต้องให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาของรัฐ แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสมโดยไม่ให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการจัดการตนเอง ส่วนหน่วยราชการที่จะมาทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนั้น จะต้องพิจารณาถึงมิติของพื้นที่ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลคือการควบคุมความใกล้ชิดในเชิงพื้นที่และความสัมพันธ์ในสายการบังคับบัญชาที่ใกล้กันเกินไป ที่จะทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้มีการจัดเป็นกลุ่มจังหวัดโดย ๕ ถึง ๘ จังหวัด มณฑล หรือภาคต่างๆของประเทศแล้วแต่การออกแบบของกฎหมาย แล้วให้มีผู้ว่าราชการจากส่วนกลางคนหนึ่งเพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่น ในลักษณะของการประสานงานให้คำปรึกษาแนะนำและสามารถลงโทษลงทัณฑ์ เมื่อผู้นำท้องถิ่นมีการกระทำความผิด โดยมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้^{๑๗๙}

(๑) งานอำนวยการ เช่น งานระบบทะเบียน ระบบการใช้ที่ดิน ระบบการจดทะเบียนรถยนต์ การจดทะเบียนสัตว์ ทั้งนี้แม้จะมีการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแล้ว แต่ระบบการอำนวยการใหญ่ๆต้องมีศูนย์กลางเป็นจุดร่วมของการบริการ อันจะทำให้งานอำนวยการมีข้อมูลพื้นฐานที่เป็นภาพรวมของประเทศในแต่ละเรื่องที่มีความจำเป็นอยู่

(๒) งานกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น เป็นการกำกับดูแลตรวจสอบในเชิงมาตรฐาน ซึ่งต้องมีมาตรฐานกลางอันเป็นมาตรฐานพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ให้ได้ อย่างน้อยให้ถึงมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานดำเนินการให้สูงกว่ามาตรฐานของรับได้ และการกำกับดูแลตรวจสอบอีกลักษณะหนึ่งเป็นการตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการใช้อำนาจ ซึ่งส่วนราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

(๓) งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่กลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆจะทำให้เกิดการเคลื่อนตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นก็เพื่อให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง ซึ่งจะทำให้เกิดการคานอำนาจกันระหว่างท้องถิ่นกับผู้รับผลประโยชน์ในท้องถิ่น อันได้แก่ประชาชน

^{๑๗๙} วุฒิสาร ตันไชย, การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm> [๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐].

(๔) การสนับสนุนทางวิชาการ โดยการหาความรู้ทางเทคนิค และวิธีการพัฒนา และดำเนินการใหม่ๆ ถ่ายทอดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Know-how) การวิจัยและพัฒนา (Research&Development) ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๕) การสร้างระบบสนับสนุน (Back up) ให้กับท้องถิ่น ระบบการสนับสนุนเป็นการให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการสร้างระบบประกันให้กับผู้รับบริการหรือประชาชนว่าประชาชนจะได้รับการบริการที่ดี

(๖) การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่น เป็นบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการส่งเสริมประสิทธิภาพให้กับท้องถิ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะต้องสร้างความเข้มข้นในการส่งเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังมีกลไกการกำกับดูแลอย่างไม่เป็นทางการของท้องถิ่นเองคือการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น หรือเครือข่ายภาคพลเรือนที่เป็นกลไกสำคัญที่จะมีส่วนร่วมกันตรวจสอบผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งยังมีส่วนราชการและองค์กรอิสระ เช่น สตง. (สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) ป.ป.ท. (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ) ป.ป.ช. (สำนักงานคณะกรรมการที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ยังเป็นช่องทางที่สามารถเข้ามาทำการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และสุดท้ายยังมีศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่จะให้ความเป็นธรรมต่อการตรวจสอบต่างๆของหน่วยงานราชการและประชาชนด้วย

ตารางที่ ๔.๖ ตารางสรุปความจำนนผู้ตอบประเด็น โครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยหากมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ แล้วผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและโดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาคหรือไม่

ข้อที่	ประเด็น / ตัวบ่งชี้	ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	
		ความถี่	รูป/คน
๑	หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดตามรูปแบบการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่	๒๒	๑,๒,๔,๕,๖,๗,๘,๙,๑๒, ๑๓,๑๔,๑๖,๑๗,๑๘,๑ ๙,๒๐,๒๑,๒๓,๒๔,๒๖,

	ไม่ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและ โดยไม่มีราชการส่วนภูมิภาค		๒๗,๒๙
๒	หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดตามรูปแบบการ บริหารเชียงใหม่มหานครแล้วผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการกลางและโดยมี ราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดิม	๗	๓,๑๐,๑๑,๑๕,๒๒,๒๕, ๒๘

๔.๒.๓ รูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานคร กับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการปกครองท้องถิ่นนั้น มีหลักการให้การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารราชการจากส่วนกลางไปให้แก่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีอิสระ คือ ให้การบริหารจัดการหรือการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆภายในเขตชุมชนท้องถิ่นควรจะเป็นอำนาจของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นและเพื่อท้องถิ่นนั้นๆ โดยให้ความเป็นอิสระทั้งในทางการเมืองและการบริหารแก่ท้องถิ่นที่จะดำเนินกิจการต่างๆไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจการบริหารดังกล่าวต้องไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของของรัฐ ในฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวด้วย คือการกระจายอำนาจเพื่อให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นจะต้องไม่ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องแตกออกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย

ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะให้ความสำคัญในเรื่องของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขและขอบเขตอำนาจของรัฐกลาง ในการที่จะเข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักในเรื่องของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่า จะต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การกำกับดูแลนั้นจะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจได้ การกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครอง

ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และการกำกับดูแลจะท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระหรือกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้^{๑๘๐}

ดังนั้น ในการกำกับดูแล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ โดยเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ผู้มีอำนาจกำกับดูแลขั้นต้น คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีอำนาจกำกับดูแลสูงสุดคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนเทศบาลตำบล ผู้มีอำนาจกำกับดูแลขั้นต้นคือนายอำเภอ ส่วนผู้มีอำนาจกำกับดูแลขั้นสูงสุด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้มีอำนาจกำกับดูแลในขั้นต้นคือนายอำเภอ ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลขั้นสูงสุดคือผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาว่า หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ควรอยู่ในการกำกับของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ นั้น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะมีความคิดเห็นอย่างไร โดยได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง ๕ กลุ่ม แล้วมีความเห็นต่างกัน ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ในประเด็นที่ว่า หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัด โดยส่วนใหญ่เห็นว่า ขณะนี้อยู่ระหว่างการร่างประมวลกฎหมายการปกครองท้องถิ่น ซึ่งส่วนที่ได้กำหนดกันไว้คือการกำหนดความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยการกำหนดให้ท้องถิ่นระดับล่างอันเป็นท้องถิ่นเล็กๆก็จะมีภารกิจหน้าที่อยู่ขอบเขตพื้นที่ของตนเอง

ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบน ให้มีอำนาจในการจัดทำโครงการที่มีขนาดใหญ่ๆ ที่ประชาชนโดยส่วนรวมได้ใช้ประโยชน์ เช่น สถานีขนส่งจังหวัด สนามกีฬาจังหวัด ระบบการขนส่งมวลชนระหว่างจังหวัด ส่วนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างกฎหมายก็ออกแบบให้มีความสัมพันธ์ถึงอำนาจหน้าที่ในภารกิจเล็กๆ หากไปทำภารกิจเกินอำนาจตัวเองก็จะมีผลมาตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจาก สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อีกส่วนหนึ่งความสัมพันธ์โดยระบบแผนงาน โดยกฎหมายจะออกแบบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีหน้าที่ในการประสานแผนงานโครงการ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นพี่ใหญ่ใน

^{๑๘๐} อนุชา สุณสวัสดิกุล และ อโณทัย ศรีสมัย, การศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘), หน้า ๕.

ฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน เป็นผู้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นในจังหวัดโดยภาพรวม และกลุ่มจังหวัดในระดับชาติ แล้วในท้องถิ่นทุกระดับให้นำแผนงานมาประสานกันในเชิงความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่และเชิงพื้นที่รับผิดชอบที่จะไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน

ส่วนความสัมพันธ์ในเรื่องของการกำกับดูแลท้องถิ่นด้วยตนเองนั้น โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับถือว่าต่างก็ได้รับการเลือกโดยตรงมาจากประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีความเป็นอิสระเพียงแต่กฎหมายกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเท่านั้น ดังนั้น ความสัมพันธ์ในเชิงการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง นั้น ในขั้นนี้การออกแบบกฎหมายในปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจในการกำกับดูแลด้วยตนเอง แต่ในประเทศญี่ปุ่น ท้องถิ่นระดับบนสามารถกำกับดูแลและตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำผิดของท้องถิ่นระดับล่างได้ ซึ่งกฎหมายเขาออกแบบไว้เช่นนั้น^{๑๘๑} อำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น แต่เป็นการกำกับดูแลในเชิงอำนาจหน้าที่และการประสานแผนงาน นโยบาย ที่จะให้งบประมาณไปดำเนินการ ซึ่งกำลังยกร่างกฎหมายและออกแบบไว้ในลักษณะนี้ โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ โดยต้องนำเอานโยบายชาติ ๒๐ ปี ไทยแลนด์ ๔.๐ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เอาไปกำหนดเป็นนโยบายของจังหวัดอันจะทำให้สอดคล้องกับแผนของชาติทั้งหมด และท้องถิ่นระดับล่างจะต้องนำแผนงาน นโยบาย โครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล^{๑๘๒} การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าระดับบนหรือระดับล่าง คงจะต้องอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากส่วนกลางเพราะตามกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน และในขณะนี้รัฐบาลก็ให้ความสำคัญในเชิงพื้นที่ โดยเน้นไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหลัก และกลุ่มจังหวัด ซึ่งยังไม่ให้ความสำคัญของท้องถิ่นมากนัก ส่วนแนวคิดเรื่องท้องถิ่นจัดการตนเองหรือควบคุมกันเองยังติดขัดอยู่ในเรื่องมิติแห่งความมีมั่นคงของประเทศ^{๑๘๓}

การออกแบบโครงสร้างให้ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างนั้น เหมือนอย่างผู้ว่าการกรุงเทพมหานครนั้น น่าเป็นการอยาก แม้

^{๑๘๑} สัมภาษณ์ นายรัชชัย พิทักษ์กูร, ประธานอนุคณะกรรมการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๙ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๑๘๒} สัมภาษณ์ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๑๘๓} สัมภาษณ์ รศ.วุฒิสาร ตันไชย, เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า, ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐.

ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่จะมาจากการเลือกตั้ง แต่เทศบาลนครเชียงใหม่ก็มีขนาดใหญ่เช่นกันสามารถยกฐานะเป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษก็ได้ที่จะมีอำนาจจะไม่ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง อาจกลายเป็นหนึ่งจังหวัดสองระบบหรืออาจจะมากกว่าสองระบบ^{๑๘๔} อำนาจในการกำกับดูแลของท้องถิ่นด้วยกันจะมีได้หรือไม่ มันอยู่ที่การออกแบบรูปแบบโครงสร้างของท้องถิ่น ซึ่งทั้งโครงสร้างท้องถิ่นแบบสองชั้นและโครงสร้างท้องถิ่นแบบชั้นเดียว ถ้าโครงสร้างแบบชั้นเดียวอย่างกรุงเทพมหานครเราเลือกตั้งผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร แล้วท้องถิ่นระดับล่างก็ไม่มี อำนาจการกำกับดูแลอยู่ที่ผู้ว่าการกรุงเทพมหานครคนเดียว ส่วนแบบสองชั้นเช่น ภูเก็ต มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดและเลือกนายกเทศมนตรี ผู้ว่าการจังหวัดของภูเก็ตมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมาย และหากจังหวัดเชียงใหม่จะนำโครงสร้างท้องถิ่นแบบสองชั้นแบบภูเก็ตมาใช้ โดยให้การบริหารจังหวัดเชียงใหม่รูปแบบมหานครมีอำนาจเต็มพื้นที่ ก็จะต้องออกแบบกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นระดับบนในการกำกับดูแลระดับล่างให้ชัดเจน^{๑๘๕}

อำนาจในการกำกับดูแลของท้องถิ่นระดับบนต่อท้องถิ่นระดับล่างจะต้องไม่ไปก้าวล่วงกันเพราะจะขัดต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในแต่ละเขตอำนาจของท้องถิ่น ดังนั้นผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องทำหน้าที่ในลักษณะเป็นการกำหนดทิศทางและวิสัยทัศน์ร่วมกันกับท้องถิ่นระดับล่าง ผู้ว่าการจังหวัดจะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถระดมท้องถิ่นในระดับล่างๆมาร่วมระดมความคิดให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของท้องถิ่น^{๑๘๖} ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งตามโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานคร จะไม่มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างโดยตรง แต่จะมีการจัดความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันผ่านกลไกที่จัดตั้งใหม่ในรูปสภาพลเมืองเชียงใหม่มหานคร เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาของ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น เป็นที่ปรึกษาแก่สภาท้องถิ่นในการออกกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่เชียงใหม่มหานคร^{๑๘๗}

^{๑๘๔} สัมภาษณ์ รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๘๕} สัมภาษณ์ รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๑๘๖} สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ คุ้มตันจิตต์, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๑๘๗} สัมภาษณ์ นายพิเชฐ พิศุทธกุล, รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙.

ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่มหานคร จะต้องเป็นผู้นำนโยบายประสานท้องถิ่นในระดับล่าง และกำหนดกลไกในภาพรวมของจังหวัด เช่น ให้อำเภอแม่แจ่มเป็นอำเภอที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่มี ทัศนกรรมเป็นโอท็อปของผ้าตีนจก อำเภอสะเมิงทำลีนจี สตอเบอรี่เป็นเมืองแห่งเกษตรกรรมผลไม้ที่ หลากหลาย เป็นต้น แต่ไม่ใช่ให้ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่มหานครไปกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่าง^{๑๘๘} หากโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครกำหนดให้ท้องถิ่นระดับล่างมาทำงานร่วมกันและกำหนด ทิศทางไปในแนวทางเดียวกัน ผู้ว่าการจังหวัดก็เป็นผู้ประสานนโยบายให้ท้องถิ่นระดับล่าง แต่หาก โครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครยังให้ความสำคัญอิสระในการกำหนดนโยบายของท้องถิ่น ท้องถิ่นต่างๆก็จะไปวางแผนกำหนดนโยบายของตนเองอย่างอิสระ^{๑๘๙}

การที่ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครจะมา กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างซึ่งก็มาจากการเลือกตั้งเหมือนกันนี้น่าจะไม่ เหมาะสม^{๑๙๐} ดังนั้น แม้จะมีผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหา นคร ท้องถิ่นระดับล่างก็คงต้องมีความอิสระอยู่^{๑๙๑} ท้องถิ่นจะต้องมีอิสระจากการกำกับดูแล ด้วยกันเอง แต่ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร จะต้อง ให้ความสำคัญสนับสนุนความเข้มแข็งของท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เรื่องงบประมาณ เรื่องวิชาการและ เทคโนโลยี เพราะการทำหน้าที่ของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ใน รูปแบบมหานครจะต้องวางนโยบายพัฒนาทั้งจังหวัด^{๑๙๒} ผู้บริหารท้องถิ่นระดับล่างก็ได้รับการเลือกตั้ง โดยจากประชาชน การจะให้ท้องถิ่นระดับล่างไปอยู่ในการกำกับดูแลของท้องถิ่นระดับจังหวัดนั้น คงไม่ได้ แต่การปฏิบัติการก็จะต้องนำนโยบายจากท้องถิ่นระดับจังหวัดไปปฏิบัติให้เกิดผลใน

^{๑๘๘} สัมภาษณ์ นายธนวัฒน์ ยอดใจ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัด เชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๘๙} สัมภาษณ์ นายจรัส ไชยา, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมือแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัด เชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๙๐} สัมภาษณ์ นายสว่าง จันทร์เที่ยง, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ, อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๙๑} สัมภาษณ์ นายสังวร จเรวรรณ, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง อำเภอแม่แตง จังหวัด เชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๙๒} สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา จังหวัด เชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

แนวทางเดียวกัน^{๑๙๓} ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ควรจะเป็นเรื่องของการอำนวยความสะดวกสนับสนุนท้องถิ่นระดับล่างมากกว่า ไม่ใช่ไปเป็นผู้ตัดสินความผิดถูกของท้องถิ่นระดับล่าง^{๑๙๔}

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ในประเด็น โดยเห็นว่า หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัด โดยเห็นว่า การทำภารกิจของท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล บางครั้งอาจจะมีการข้ามเขตพื้นที่ที่เชื่อมต่อและอาจมีข้อพิพาทท้องถิ่นระดับล่างด้วยกัน ดังนั้น การที่จะให้มีผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งมีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างก็จะเป็นการสมควรยิ่ง^{๑๙๕}

หากมีการเลือกตั้งผู้ว่า การจังหวัดตามโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานคร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างก็ต้องอยู่ในกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดทั้งหมด^{๑๙๖} ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร จะต้องให้มีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างด้วย เพราะท้องถิ่นทุกระดับต้องเป็นเนื้อเดียวกัน จะให้ท้องถิ่นระดับล่างอิสระออกจากกัน ไม่ได้อยากต่อการกำกับดูแล^{๑๙๗}

ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ก็ต้องมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง แต่ยังคงให้อิสระแก่ท้องถิ่นในระดับล่างบ้างเพื่อให้เขามีอิสระในการดูแลตัวเอง แต่จะมีอิสระโดยไม่รับฟังนโยบายผู้ว่าการจังหวัด

^{๑๙๓} สัมภาษณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ์, ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัดเชียงใหม่, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๙๔} สัมภาษณ์ พระเทพสิงหราชจารย์, เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร, รong อธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๙๕} สัมภาษณ์ นายทัศนัย บุณยปกรณ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่, จังหวัดเชียงใหม่, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๙๖} สัมภาษณ์ นายชาครีย์ ชติรัตน์, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๑๙๗} สัมภาษณ์ นางสิริยา บุญญศิริฤกษ์, ผู้อำนวยการวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙.

เลยก็คงจะไม่ได้^{๑๙๘} ท้องถิ่นระดับล่างทุกแห่งจะต้องอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัด เพราะต้องถือว่าผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครเป็นใหญ่ที่สุดในจังหวัด^{๑๙๙} หากเราเลือกเอากรุงเทพมหานครเป็นต้นแบบรูปแบบโครงสร้างของเชียงใหม่มหานครแล้ว ต้องให้อำนาจผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครในการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่าง แต่หากจะให้มันเป็นแบบโครงสร้างท้องถิ่นแบบเทศญี่ปุ่น หรือสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นท้องถิ่นสองชั้น ก็ต้องออกแบบอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นในระดับล่างว่ามีอำนาจดูแลได้มากน้อยเพียงไหน^{๒๐๐} เมื่อใช้รูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานครแบบกรุงเทพมหานคร ท้องถิ่นระดับล่างก็จะต้องอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง อันจะเป็นการสร้างความเป็นเอกภาพในการปกครอง และหากจะมีการปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่ากรุงเทพมหานครก็ได้เพราะจังหวัดเชียงใหม่ไม่ใหญ่เท่ากรุงเทพฯ^{๒๐๑} ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร จะต้องมีอำนาจสูงสุดในการกำกับดูแลท้องถิ่น

ทุกระดับ แต่กลัวอำนาจของผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นจะเข้ามาครอบงำ^{๒๐๒} ท้องถิ่นระดับล่างจำเป็นต้องอยู่ในกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่มหานคร เพราะจะได้บริหารไปตามนโยบายเดียวกัน^{๒๐๓} อันนี้ไม่ทราบความชัดเจน ไม่แน่ใจว่าหากมีผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ผู้ว่าการจังหวัดก็จะต้องรับฟังเสียงประชาชนที่เป็นท้องถิ่นระดับล่าง

^{๑๙๘} สัมภาษณ์ นายศราวุธ กาวิชัย, อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๑๙๙} สัมภาษณ์ นายดุสิต ขวชาติ, ประธานชมรมปักทึนล้านนาจังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๐๐} สัมภาษณ์ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์, นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๐๑} สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ, นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๐๒} สัมภาษณ์ นายภานุทัต อภิขนาชง(ครูแอ็ด), นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนาของจังหวัดเชียงใหม่, ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๐๓} สัมภาษณ์ นางเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง, ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูปเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

ด้วย ไม่นั้นการบริหารจะเป็นไปคนละทิศทางกัน^{๒๐๔} หากมีผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหาร จังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ผู้ว่าการจังหวัดไม่มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างแล้วก็จะ ทำให้การบริหารไม่สามารถสอดคล้องกันได้^{๒๐๕}

ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง ก็น่าจะมาทำหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ที่มาจากการแต่งตั้งใน การกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างๆ^{๒๐๖} ผู้ว่าการจังหวัดเมื่อประชาชนเลือกตั้งมาก็ควรจะให้ท่านมีอำนาจ ในการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างไปด้วย^{๒๐๗} ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัด เชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร จะต้องให้มีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างด้วย เพื่อให้เกิด เอกภาพในการกำกับดูแลและการทำงานจะได้ไปในทิศทางเดียวกัน^{๒๐๘} เมื่อจังหวัดเชียงใหม่บริหารใน รูปแบบเชียงใหม่มหานครก็ต้องให้อำนาจผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งในการกำกับดูแล ท้องถิ่นระดับล่างๆอยู่ดี^{๒๐๙}

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ(Key Informants) แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทั้ง ๕ กลุ่ม ในประเด็นที่ว่า หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้าง การบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การ บริหารส่วนตำบล ควรอยู่ในการกำกับของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือไม่ ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าว แยกพิจารณาได้ ดังนี้

^{๒๐๔} สัมภาษณ์ นางพัชรินทร์ สุภินสีล, แกนนำภาคีคนฮักเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๐๕} สัมภาษณ์ พระฤทธิชัย อภิเมธี, ผู้ประสานงานสมัชชาชุมชนส่งเสริมสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๐๖} สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ ไรจพัธวิรัช, นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๐๗} สัมภาษณ์ นางอาภรณ์ ศรีอุทัย, ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัด เชียงใหม่, ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๐๘} สัมภาษณ์ นางชนิสรา พรหมรัตน์, นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่, ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๐๙} สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

(๑) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่า หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้ง การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าระดับบนหรือระดับล่าง คงจะต้องอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากส่วนกลางเพราะตามกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน

ส่วนความสัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องของการกำกับดูแลนั้น โดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับถือว่าได้รับการเลือกโดยตรงมาจากประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีความเป็นอิสระโดยเท่าเทียมกัน เพียงแต่กฎหมายกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเท่านั้น ดังนั้น ความสัมพันธ์ในเชิงการกำกับดูแลระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นั้น ในขั้นนี้การออกแบบกฎหมายในปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจในการกำกับดูแลด้วยตนเอง แต่ในประเทศญี่ปุ่น ท้องถิ่นระดับบนสามารถกำกับดูแลและตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำผิดของท้องถิ่นระดับล่างได้ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบสองชั้น โดยมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด และเลือกนายกเทศมนตรี ผู้ว่าการจังหวัดของญี่ปุ่นมีอำนาจกำกับดูแลเทศบาลตามกฎหมาย และหากจังหวัดเชียงใหม่จะนำโครงสร้างท้องถิ่นแบบสองชั้นแบบญี่ปุ่นมาใช้ โดยให้การบริหารจังหวัดเชียงใหม่รูปแบบมหานครมีอำนาจเต็มพื้นที่ ก็จะต้องออกแบบกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นระดับบนในการกำกับดูแลระดับล่างให้ชัดเจน

ส่วนความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยการกำหนดให้ท้องถิ่นระดับล่างอันเป็นท้องถิ่นเล็กๆก็จะมีภารกิจหน้าที่ที่อยู่ขอบเขตพื้นที่ของตนเอง ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนให้มีอำนาจในการจัดทำโครงการที่มีขนาดใหญ่ ที่ประชาชนโดยส่วนรวมได้ใช้ประโยชน์ เช่น สถานีขนส่งจังหวัด สนามกีฬาจังหวัด ระบบการขนส่งของจังหวัดหรือโครงการที่ใช้เทคโนโลยีระดับสูง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่างกฎหมายก็ออกแบบให้มีความสัมพันธ์ถึงอำนาจหน้าที่ในภารกิจเล็กๆ หากไปทำภารกิจเกินอำนาจตัวเองก็จะมีผลมาตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจาก สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อีกส่วนหนึ่งความสัมพันธ์โดยระบบแผนงาน โดยกฎหมายจะออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีหน้าที่ในการประสานแผนงานโครงการ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นที่ใหญ่ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน เป็นผู้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นในจังหวัดโดยภาพรวม และกลุ่มจังหวัดในระดับชาติ แล้วในท้องถิ่นทุกระดับให้นำแผนงานมาประสานกันในเชิงความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ และเชิงพื้นที่รับผิดชอบที่จะไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ในขั้นนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ในภาพรวมของจังหวัด โดยต้องนำเอายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ไทยแลนด์ ๔.๐ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ไปกำหนดเป็นนโยบายของจังหวัดอันจะทำให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติทั้งหมด และท้องถิ่นระดับล่างจะต้องนำ แผนงาน นโยบาย โครงการ และกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำในภาพรวมของจังหวัดไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรมของท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล

(๒) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่า หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร จะต้องให้มีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างด้วย เพราะท้องถิ่นทุกระดับต้องเป็นเนื้อเดียวกัน จะให้ท้องถิ่นระดับล่างอิสระออกจากกันไม่ได้เพราะอยากต่อการกำกับดูแล และไม่สามารถกำหนดทิศทางการพัฒนาของจังหวัดได้ และเมื่อจังหวัดเชียงใหม่เลือกเอากรุงเทพมหานครเป็นต้นแบบ รูปแบบโครงสร้างของเชียงใหม่มหานครแล้ว ต้องให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครในการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่าง และหากจะให้เป็นแบบโครงสร้างท้องถิ่นแบบประเทศญี่ปุ่น หรือสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นท้องถิ่นสองชั้น ก็ต้องออกแบบอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นในระดับล่างว่ามีอำนาจดูแลได้มากน้อยเพียงไหน อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง มาบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร จะต้องให้มีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างด้วย เพื่อให้เกิดเอกภาพในการกำกับดูแลและการทำงานจะได้ไปในทิศทางเดียวกัน

โดยสรุป ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ ในประเด็นหากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งหรือไม่ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า การที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่มาจากเลือกตั้ง ตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครนั้น โดยหลักการแล้วองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับก็ได้รับการเลือกโดยตรงมาจากประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแล้วองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีความเป็นอิสระโดยเท่าเทียมกัน เพียงแต่กฎหมายออกแบบกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเท่านั้น แต่ทั้งนี้สามารถออกกฎหมายที่ออกแบบให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีหน้าที่ในการประสานแผนงาน โครงการ และกิจกรรม โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นพี่ใหญ่ในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน เป็นผู้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นในจังหวัดโดยภาพรวม หรือกลุ่มจังหวัดในระดับชาติ แล้วในท้องถิ่นทุกระดับภายในจังหวัดนำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมมาประสานกันในเชิงความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่และเชิงพื้นที่

รับผิดชอบที่จะไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ในชั้นนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ โดยต้องนำเอายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ไทยแลนด์ ๔.๐ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ไปกำหนดเป็นนโยบายของจังหวัดอันจะทำให้สอดคล้องกับแผนของชาติทั้งหมด และท้องถิ่นระดับล่างจะต้องนำแผนงาน นโยบาย โครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เท่านั้น

ดังนั้น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ท้องถิ่นกำกับดูแลท้องถิ่นด้วยกันเองยังไม่น่าจะเป็นไปได้ อีกทั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่นในขณะนี้ก็ไม่มีแนวคิดในลักษณะนี้ แม้จะมีลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาแล้วก็ตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้นผู้วิจัยเห็นว่าหากจะปรับเปลี่ยนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะเป็น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางมากกว่า แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางนั้นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม โดยส่วนหน่วยราชการที่จะมาทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องพิจารณาถึงมิติของพื้นที่ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลคือการควบคุมความใกล้ชิดในเชิงพื้นที่ และความสัมพันธ์ในสายการบังคับบัญชาที่ใกล้ชิดกันเกินไป ที่จะทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ ควรให้มีการจัดเป็นกลุ่มจังหวัด โดยรวม ๕ ถึง ๘ จังหวัด หรือมณฑล หรือภาคต่างๆของประเทศแล้วแต่การออกแบบของกฎหมาย แล้วให้มีผู้ว่าราชการจากส่วนกลางคนหนึ่ง เพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่นทั้งระดับบนและระดับล่าง ในลักษณะของการประสานงานให้คำปรึกษาแนะนำและสามารถลงโทษลงทัณฑ์ เมื่อผู้นำท้องถิ่นมีการกระทำความผิด และนอกจากการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางระดับกระทรวงแล้ว ยังมีองค์อิสระที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะในการทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการท้องถิ่น และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากนั้นองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านศาล คือศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีเกี่ยวกับการปกครองอันเป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน อีกทั้งมีกลไกกำกับดูแลที่อยู่นอกภาครัฐราชการ คือ กลไกการตรวจสอบของประชาชนในภาคพลเมือง เป็นต้น

ตารางที่ ๔.๗ ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น รูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานคร กัับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล

ข้อที่	ประเด็น / ตัวบ่งชี้	ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	
		ความถี่	รูป/คน
๑	หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัด	๑๔	๑,๒,๓,๔,๕,๖,๗,๘,๑๐, ๑๒,๑๓,๑๔,๒๓,๒๘
๒	หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัด	๑๕	๘,๑๑,๑๕,๑๖,๑๗,๑๘, ๑๙,๒๐,๒๑,๒๒,๒๔, ๒๕,๒๖,๒๗,๒๘

๔.๒.๔ จากความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่างๆ เช่น การขยายตัวของตัวเมือง ระบบโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจและท่องเที่ยว ดังกล่าว เป็นปัจจัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร

ตลอดระยะเวลา ๕๐ ปีที่ผ่านมา หลังจากมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มุ่งกระจายความเจริญไปยังจังหวัดในภูมิภาคต่างๆ ทั้งศูนย์กลางราชการ สาธารณะสุข

การศึกษา โลกิสติคส์ จึงทำให้จังหวัดต่างๆได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยภาครัฐและเอกชน อีกทั้งทำให้เกิดการย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้ามาอยู่อาศัยในตัวเมืองมากขึ้น เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของตน ทำให้จังหวัดเชียงใหม่มีอัตราส่วนความเป็นเมืองมากขึ้นตามลำดับ การพัฒนาเมืองในด้านต่างๆ ก่อให้เกิดการขยายตัวของตัวเมือง ขยายศูนย์กลางความเจริญเดิมไปยังพื้นที่ชานเมืองโดยรอบตัวเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่จึงเจริญเติบโตเร็วกว่ากรุงเทพมหานคร ทำให้นโยบายจากส่วนกลางไม่สามารถแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ทันทั่วถึง

ดังนั้น ประชาชนและภาคพลเมืองของจังหวัดเชียงใหม่จึงมีแนวคิดเรื่องการจัดการตนเองมาตั้งแต่ ๒๐ ปี ก่อน และมีการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๓ และในช่วงปี ๒๕๔๙ ก็ได้มีประชาชนภาคพลเมืองและชมรมเพื่อนเชียงใหม่ อาจารย์มหาวิทยาลัย นักการเมืองรุ่นเก่า ได้รวมตัวกันในนามสภาคนเมืองในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๒ ถึง ๒๕๕๔ ที่มีการพูดถึงเรื่องการพึ่งพาตนเอง เรื่องผู้ว่าราชการจังหวัด CEO และได้ขยายวงไปยังภาคีเครือข่ายหลายภาคส่วน ทั้งตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ นักคิด นักเขียน ศิลปินล้านนา เครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนของเชียงใหม่ เพื่อทำการขับเคลื่อนการจัดการตนเองของจังหวัดเชียงใหม่ จึงตกผลึกออกมาเป็น ร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.... โดยนำเสนอให้ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ช่วยกันแสดงความคิดเห็นเพื่อปรับปรุง ก่อนจะมาร่วมกันลงรายชื่อเสนอเป็นกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนต่อไป ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีหลักการสำคัญ คือยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้เหลือเพียงราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดแนวนโยบาย ระเบียบ ข้อบัญญัติ การจัดงบประมาณ การคลัง การจัดการบริหารบุคลากร และกลไกโครงสร้างการบริหารภายในท้องถิ่น ยกเว้น ๔ เรื่องหลัก คือ ๑) การต่างประเทศ ๒) ระบบการเงินตราและการคลังของชาติ ๓) การทหาร และ๔) การตุลาการ โดยจัดให้มีโครงสร้างใหม่ด้วยคุณภาพ ๓ ส่วน คือ ผู้ว่าการเชียงใหม่มหานคร สภาเชียงใหม่มหานคร และสภาพลเมืองทำหน้าที่ตรวจสอบ และโครงสร้างด้านภาษีโดยภาษีทุกชนิดที่เก็บได้ในพื้นที่ส่งคืนให้รัฐบาลกลางร้อยละ ๓๐ และคงไว้เพื่อจัดการบริหารเชียงใหม่มหานคร ร้อยละ ๗๐ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาว่า จากปัจจัยความเจริญเติบโตของเชียงใหม่ในด้านต่างๆดังกล่าว และการเรียกร้องของภาคประชาชน และกลุ่มเครือข่ายต่างๆของจังหวัดเชียงใหม่ จึงตกผลึกออกมาเป็น ร่าง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.... นั้น มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร อย่างไรหรือไม่ โดยได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง ๕ กลุ่ม แล้วมีความเห็นต่างกัน ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ในประเด็นดังกล่าว โดยเห็นว่า จากปัจจัยความเจริญเติบโตของเชียงใหม่ในด้านต่างๆดังกล่าว มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร การที่จังหวัดเชียงใหม่ จะเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเป็น

เชียงใหม่หานครนั้น หากมีกฎหมายออกมาใช้บังคับ ก็ต้องถือว่าการต่อสู้เรียกร้องของชาวเชียงใหม่ได้ผล และคนในพื้นที่ซึ่งบทบาทของเชียงใหม่เองเขาก็มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ดี จึงน่าจะเป็นไปได้^{๒๑๐} ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นจะเป็นตัวแรงที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนในระดับพื้นที่ได้นำมาทบทวนหรือพิจารณาว่ารูปแบบการบริหารการปกครอง ในพื้นที่รูปแบบใดที่สามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหา ก็จะเป็นแนวทางเลือกที่ประชาชนในพื้นที่เห็นว่าเหมาะสม และเกิดการผลักดันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการปกครอง ที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างดีที่สุด ซึ่งปัจจุบันพบว่ามีกรณีผลักดันของกลุ่มประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารการปกครองเชียงใหม่ให้เป็น “รูปแบบเชียงใหม่หานคร” ในขณะนี้ โดยกลุ่มที่พยายามผลักดันเชื่อว่าทุกปัญหาจะสามารถแก้ไขได้ โดยการจัดการตนเองของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่และเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพตอบสนองต่อประชาชนชาวท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง^{๒๑๑}

การบริหารในรูปแบบมหานคร น่าจะเป็นการเหมาะสมกับจังหวัดเชียงใหม่ เพราะขณะนี้การบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่เองก็ต้องรองรับปัญหามากมายด้าน^{๒๑๒} หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว คิดว่าแนวคิดการบริหารเชียงใหม่รูปแบบมหานครน่าจะได้มีความเป็นรูปร่างมากขึ้น เพราะในประเทศจีนเขามีมหานครเฉิงตูที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าเหมือนกัน^{๒๑๓} จังหวัดเชียงใหม่ก็น่าจะถึงเวลาปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารในรูปแบบมหานครได้แล้ว แต่ปัญหาคือเกรงว่าการสรรหาตัวผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจะได้คนที่ให้เงินและอิทธิพลเข้ามาบริหารได้อีก^{๒๑๔} เรื่องการบริการเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครนั้นได้มีการพูดคุยกันมาระยะหนึ่งแล้ว

^{๒๑๐} สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๑๑} สัมภาษณ์ นายพิเชฐ พิศุทธิกุล, รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๑๒} สัมภาษณ์ นายทัศนัย บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๑๓} สัมภาษณ์ นายธนวัฒน์ ยอดใจ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๑๔} สัมภาษณ์ นายสว่าง จันทร์เที่ยง, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ อำเภออดอยสะแก จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

จึงคิดว่าน่าจะจะต้องถึงเวลาปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารได้แล้ว^{๒๑๕} การบริหารจังหวัดในรูปแบบมหานครนั้น น่าจะได้กำหนดเป็นโซนๆไป ในประเทศไทยจังหวัดไหนมีศักยภาพความพร้อมก็จะปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเป็นมหานครไปไม่ต้องไปทำพร้อมกันทั้งประเทศ สำหรับจังหวัดเชียงใหม่แล้วสมควรจะได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเป็นมหานครได้แล้วเนื่องจากตัวความเจริญของเชียงใหม่เอง^{๒๑๖} จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองใหญ่มี ๒๕ อำเภอ และความเจริญก็กำลังเติบโตขึ้น เช่น สนามบิน ถนนสายต่างๆเข้าสู่ตัวอำเภอ ดังนั้น น่าจะมีความพร้อมที่จะเปลี่ยนแปลงเป็นการบริหารเป็นเชียงใหม่มหานคร^{๒๑๗} หากเชียงใหม่มีรูปแบบการบริหารแบบมหานคร ก็น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น จะได้มีการคิดและวางแผนกันระยะยาวเพื่อตอบสนองความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นและรวดเร็วขึ้นกว่าเมื่อก่อน การตัดสินใจต่างๆจะไม่กลับไปอยู่ที่ส่วนกลาง^{๒๑๘} ด้วยความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในทุกวันนี้ ไม่ว่าจะมหาวิทยาลัย ศูนย์ประชุม โรงแรม สนามบิน ห้างสรรพสินค้า ก็ไม่แพ้กรุงเทพฯจะปล่อยให้มีการบริหารแบบเดิมๆนั้นไม่เพียงพอแล้ว

จึงถึงเวลาแล้วที่จะต้องปรับรูปแบบการบริหารเป็นรูปแบบมหานคร^{๒๑๙} การบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานครนั้นมีความเป็นไปได้มากเพราะความเจริญของตัวเมืองจะอำเภอใกล้เคียง แต่เกรงว่าการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกจะมีการซื้อสิทธิขายเสียงและมีผู้มีอิทธิพลเข้าครอบงำ^{๒๒๐} การรับรู้ข้อมูลข่าวสารในทุกวันนี้ ประชาชนในทุกพื้นที่สามารถรับรู้ได้หมดไม่ว่าทางอินเทอร์เน็ตหรือสื่อต่างๆ โลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรเข้าสามารถรู้ได้หมด จังหวัดเชียงใหม่ก็ความรู้ความเข้าใจเพียงพอ หากมีการ

^{๒๑๕} สัมภาษณ์ นายสังวร จเรวรรณ, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๑๖} สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๑๗} สัมภาษณ์ นายดุสิต ขวชาติ, ประธานชมรมปักทึนล้านนาจังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙.

^{๒๑๘} สัมภาษณ์ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์, นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชาสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๑๙} สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ, นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๒๐} สัมภาษณ์ นายภานุทัต อภิชนาขง (ครูแอ๊ด), นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนาของจังหวัดเชียงใหม่, ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.

เลือกตั้งผู้ว่าการน่าจะพร้อมที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเป็นแบบมหานคร^{๒๒๑} ประชาชนในเชียงใหม่หลายๆกลุ่มได้มีการต่อสู้เรียกร้องในการบริหารรูปแบบมหานครอยู่ แต่ก็มีประชาชนจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่มีจังหวัดในรูปแบบเชียงใหม่มหานครเกรงระบบอุปถัมภ์จะเข้ามามีอิทธิพล^{๒๒๒} จากการจัดเวทีรับฟังเสียงประชาชนในต่างอำเภอของจังหวัดเชียงใหม่ ร้อย ๒๐ ยังต้องการการบริหารแบบเดิม ซึ่งไม่เป็นการพัฒนา ส่วนร้อยละ ๘๐ สนใจที่จะให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารเชียงใหม่เสียใหม่ จึงเชื่อว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่เป็นรูปแบบมหานคร^{๒๒๓} รูปแบบเชียงใหม่มหานคร หากเป็นแบบเดียวกับกรุงเทพมหานครก็พอจะเป็นไปได้ แต่ยังมีปัญหาตระกูลอิทธิพลในแต่ละจังหวัดที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหาร^{๒๒๔} รูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานคร สามารถที่จะจัดการตนเองได้อย่างเบ็ดเสร็จโดยไม่ต้องรอขออนุมัติจากราชการส่วนกลาง ก็เกิดผลดีต่อประชาชนในพื้นที่ ที่สามารถจัดการกับปัญหาได้อย่างรวดเร็วขึ้น^{๒๒๕} การบริหารในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร น่าจะเป็นผลดีต่อการค้าขายในระดับอำเภอและตำบล^{๒๒๖} ต้องให้มีการประชาสัมพันธ์ในเชิงลึก เพื่อความรู้ความเข้าใจของประชาชน และชุมชน^{๒๒๗}

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ในประเด็น โดยเห็นว่า จากปัจจัยความเจริญเติบโตของเชียงใหม่ในด้านต่างๆดังกล่าว ยังไม่มีความสำคัญที่จะต้องเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานครโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด นี้ ถือว่ามีความสมบูรณ์เหมาะสมอยู่ในตัวแล้วอีกทั้งตัวกฎหมายเองของให้อำนาจในการบริหารแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างกว้างขวาง เพียงแต่ออกกฎหมายกำหนดให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นให้มากขึ้น

^{๒๒๑} สัมภาษณ์ นางเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง, ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูปเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๒๒} สัมภาษณ์ นางพัชรินทร์ สุภักดิ์, แกนนำภาคีคนอีกเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๒๓} สัมภาษณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ, ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัดเชียงใหม่, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๒๔} สัมภาษณ์ พระฤทธิชัย อภิเมธี, ผู้ประสานงานสมัชชาชุมชนส่งเสริมสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๒๕} สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ ใจพิทักษ์, นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๒๖} สัมภาษณ์ นางอาภรณ์ ศรีอุทัย, ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่, ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๒๗} สัมภาษณ์ นางชนิสรา พรหมรัตน์, นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่, ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

เพื่อให้ท้องถิ่นเข้ารับภารกิจไปดำเนินการ ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทันต่อสถานการณ์ และสามารถสนับสนุนต่อการพัฒนาความเจริญในโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดเชียงใหม่ได้ โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างไปสู่การบริหารแบบเชียงใหม่มหานคร^{๒๒๘} ความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ ยังคงอยู่ในตัวเมืองโดยที่รอบนอกไปที่เป็นพื้นที่อำเภอไกลๆเช่น อำเภอมก๋อยยังเป็นพื้นที่ชนบทอยู่มาก ดังนั้น ความเป็นเมืองมหานครของเชียงใหม่จึงยังไม่มีความพร้อมในเชิงพื้นที่ หากจะเป็นรูปแบบเมืองมหานครแล้วจังหวัดนนทบุรีจะมีความพร้อมในเชิงพื้นที่มากกว่า^{๒๒๙} เมืองมหานครนั้น หมายถึง Mega City คือเมืองที่มีความหนาแน่นของโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร เมืองที่มีการขายตัวมีขนาดใหญ่ จังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญในตัวเมือง จึงไม่ตอบโจทย์ในการที่จะเป็นการปกครองในรูปแบบพิเศษหรือแบบเมืองมหานคร^{๒๓๐} ความตื่นตัวของนักวิชาการ ประชาชนภาคพลเมือง และกลุ่มเครือข่ายต่างๆของจังหวัดเชียงใหม่ ก็ต้องยอมรับว่ามีการเรียกร้องต่อสู้เพื่อความเป็นเมืองมหานคร แต่โดยสภาพพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ยังมีความเป็นเมืองจริงๆไม่กี่เมือง แต่อำเภออื่นๆของจังหวัดยังเป็นชนบทและพื้นที่การเกษตร แลป่าไม้ อีกมาก จึงไม่มีมีความเป็นมหานครได้ในขณะนี้^{๒๓๑}

ความเป็นมหานครนี้ จังหวัดอื่นที่มีปัญหาในการจัดการมากกว่าเชียงใหม่มีอีกหลายจังหวัด จึงควรจะให้จังหวัดที่มีความพร้อมกว่าจังหวัดเชียงใหม่ไปเป็นรูปแบบมหานครก่อนอย่างเช่นจังหวัดนนทบุรีเป็นต้น^{๒๓๒} จังหวัดเชียงใหม่ในเชิงพื้นที่แล้วยังไม่พร้อมที่จะเป็นมหานคร ประชาชนในพื้นที่รอบนอกห่างไกลตัวเมืองยังไม่เข้าใจในการบริหารรูปแบบมหานคร จึงคิดว่ายังไม่พร้อมที่จะเปลี่ยนระบบบริหารจังหวัดเป็นมหานคร^{๒๓๓} การบริหารเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร เชียงใหม่ยังคง

^{๒๒๘} สัมภาษณ์ นายวิชชัย พิทักษ์กุล, ประธานอนุคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๙ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๒๒๙} สัมภาษณ์ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๓๐} สัมภาษณ์ รศ.วุฒิสาร ตันไชย, เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า, ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๒๓๑} สัมภาษณ์ รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๓๒} สัมภาษณ์ รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๒๓๓} สัมภาษณ์ นายจรัส ไชยา, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมือแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

อยากอยู่เพราะนักการเมืองท้องถิ่นที่จะมาบริหารต้องเป็นมืออาชีพ มีความรู้ความสามารถไม่ใช่มา
จากที่พวกมากลากไป^{๒๓๔} การบริหารในรูปแบบเชียงใหม่ใหม่หานครตอนนี้ยังไม่เหมาะ แม้จังหวัด
เชียงใหม่จะมีประชากรถึงประมาณล้านเจ็ดแสนจริงแต่ประชากรแฝงนับเป็นล้าน และต่างอำเภอ
นอกๆไปยังเป็นพื้นที่ป่าไม้ หรือการเกษตรกรรมเป็นหลัก^{๒๓๕}

การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบหานครนั้น คิดว่าชนชั้นกลางขึ้นไปเท่านั้นที่พอมี
ความรู้ความเข้าใจ แต่ในระดับชาวบ้านพื้นเมืองแล้วคงจะยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้มากนัก
เพราะฉะนั้นจะว่าไปแล้วคนเชียงใหม่มีความรู้ในเรื่องนี้ไม่กี่กลุ่มเท่านั้น^{๒๓๖} ปัจจัยต่างๆที่กล่าวมานั้น
คงไม่เพียงพอที่จะปรับรูปแบบการบริหารเป็นเชียงใหม่หานคร เพราะจะต้องมีความพร้อมของคนใน
ชาติและความพร้อมของผู้บริหารที่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจ ไม่เช่นนั้นในที่สุดอาจใช้อำนาจที่ไม่
ถูกต้องไม่เป็นธรรมและต้องหันมาแก้แค้นกันเอง^{๒๓๗} ความเจริญของจังหวัดเชียงใหม่ยังกระจุกอยู่ใน
ตัวเมืองเสียส่วนใหญ่ ต่างอำเภอไกลๆยังไม่มีความพร้อมที่จะเป็นรูปแบบหานคร ต้องสร้างความรู้
ความเข้าใจให้กับประชาชนว่า เชียงใหม่หานครประชาชนจะได้อะไร และมีผลอะไรกับประชาชน
บ้าง^{๒๓๘}

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ(Key Informants) แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทั้ง ๕ กลุ่ม ในประเด็นที่ว่า จากปัจจัยความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่างๆ
เช่น การขยายตัวของตัวเมือง การขยายตัวของระบบโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของจำนวน
ประชากร การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและท่องเที่ยว คิดว่าปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการ
เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบหานคร อย่างไรหรือไม่นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า
ในประเด็นดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าวพอแยกพิจารณาได้
ดังนี้

^{๒๓๔} สัมภาษณ์ นายชาครีย์ ชติรัตน์, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง
จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๓๕} สัมภาษณ์ นางสาวสิริยา บุญญศิริฤกษ์, ผู้อำนวยการวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๓๖} สัมภาษณ์ นายศราวุธ กาวิชัย, อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา จังหวัด
เชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๓๗} สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๗ พฤศจิกายน
๒๕๕๙.

^{๒๓๘} สัมภาษณ์ พระเทพสิงหวรจารย์, เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร รองอธิการบดี มหาวิทยาลัย
มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

(๑) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่า จากปัจจัยความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่างๆ เช่น การขยายตัวของตัวเมือง ระบบโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจและท่องเที่ยว คิดว่าปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร อย่างไรก็ตามหรือไม่ นั้น ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นจะเป็นตัวเร่งที่สำคัญที่จะทำให้ประชาชนในระดับพื้นที่ได้นำมาทบทวน หรือพิจารณาว่ารูปแบบการบริหารการปกครองในพื้นที่รูปแบบใด ที่สามารถตอบสนองต่อการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในพื้นที่ และนั่นก็จะเป็นแนวทางเลือกที่ประชาชนในพื้นที่เห็นว่าเหมาะสม และเกิดแรงผลักดันเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างดีที่สุด ซึ่งปัจจุบันพบว่าการผลักดันของกลุ่มประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ให้เป็น “รูปแบบเชียงใหม่มหานคร” ในขณะนี้ โดยกลุ่มที่พยายามผลักดัน เชื่อว่าทุกปัญหาจะสามารถแก้ไขได้โดยการจัดการตนเองของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่และเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพตอบสนองต่อประชาชนชาวท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงและหากมีกฎหมายออกมาใช้บังคับ ก็ต้องถือว่าการต่อสู้เรียกร้องของชาวเชียงใหม่ได้ผล แต่ปัญหา คือ ยังมีข้อห่วงใยเกรงว่าการสรรหาตัวผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งจะได้คนที่ให้เงินและอิทธิพลเข้ามาบริหารได้อีก และประชาชนจะยังมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องน้อยไป จึงต้องใช้ระยะเวลาในการทำการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบและทำความเข้าใจให้ทั่วถึง

(๒) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ อีกส่วนหนึ่งเห็นว่า จากปัจจัยความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่างๆ เช่น การขยายตัวของตัวเมือง และระบบโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของจำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจและท่องเที่ยว คิดว่าปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร อย่างไรก็ตามหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมืองมหานครนั้น หมายถึง Maga City คือเมืองที่มีความหนาแน่นของโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร เมืองที่มีการขยายตัวมีขนาดใหญ่ จังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญแค่ในตัวเมือง จึงไม่เข้าลักษณะของเมืองมหานคร หรือ Maga City ในการที่จะเป็นการปกครองในรูปแบบพิเศษหรือแบบเมืองมหานคร แต่ความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ยังอยู่แค่ในตัวเมือง โดยที่รอบนอกไปที่เป็นพื้นที่อำเภอไกลๆเช่น อำเภอมกอยยังเป็นพื้นที่ชนบทอยู่มาก ดังนั้น ความเป็นเมืองมหานครของเชียงใหม่จึงยังไม่มีความพร้อมในเชิงพื้นที่ หากจะเป็นรูปแบบเมืองมหานครแล้วจังหวัดนันทบุรีจะมีความพร้อมในเชิงพื้นที่มากกว่า แต่อย่างไรก็ตามหากพิจารณาโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด นี้ ถือว่ามีความสมบูรณ์เหมาะสมอยู่ในตัวแล้วอีกทั้งตัวกฎหมายเองของให้อำนาจในการบริหารแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างกว้างขวาง และยังมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคอยกำกับควบคุม ดังนั้น เพียงแต่ออกกฎหมายเร่งรัดให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ให้กับองค์การบริหารส่วน

จังหวัดให้มากขึ้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดรับภารกิจไปดำเนินการ ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทันต่อสถานการณ์ และยังสามารถสนับสนุนต่อการพัฒนาความเจริญในโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดเชียงใหม่ได้ โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างไปสู่การบริหารแบบเชียงใหม่มหานคร แต่อย่างใด

โดยสรุป ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ ในประเด็น จากปัจจัยความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่างๆ เช่น การขยายตัวของตัวเมือง ระบบโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจและท่องเที่ยว คิดว่าปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่า จากความหมายของเมืองมหานคร หมายถึง Mega City คือ เมืองที่มีความหนาแน่นของโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร เมืองที่มีการขยายตัวมีเจริญด้วยอาคารขนาดใหญ่ จังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญแต่ในตัวเมือง จึงไม่ตบใจทัยในการที่จะปรับรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่เป็นรูปแบบพิเศษหรือแบบเมืองมหานคร ส่วนในความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ และจากปัจจัยความเจริญเติบโตต่างๆของตัวเมืองเชียงใหม่ ยังสามารถแก้ปัญหาโดยบริหารในรูปแบบการบริการในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ นี้ ซึ่งถือว่ามีความสมบูรณ์เหมาะสมอยู่ในตัวแล้ว อีกทั้งตัวกฎหมายเองของให้อำนาจในการบริหารแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างกว้างขวาง และยังมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคอยกำกับควบคุม ดังนั้น เพียงแต่รัฐบาลออกกฎหมายเร่งรัดให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องได้รับถ่ายโอนภารกิจไปดำเนินการ ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน ในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทันต่อสถานการณ์ ตลอดจนจัดการกับปัญหาในพื้นที่อย่างเบ็ดเสร็จได้อย่างทันต่อสถานการณ์ และยังสามารถรองรับและสนับสนุนต่อการพัฒนาความเจริญในโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดเชียงใหม่ได้ และส่วนรัฐบาลกลางก็ต้องจัดงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นจังหวัดให้เพียงพอต่อภารกิจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับโอน และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนพื้นที่ และเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณูปโภค ไม่ว่าจะระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบการขนส่งระหว่างจังหวัดและภายในจังหวัด การแก้ปัญหาขยะล้นเมือง ปัญหาหมอกควัน เป็นต้น

ตารางที่ ๔.๘ ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็น จากความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ ในด้านต่างๆ เช่น การขยายตัวของตัวเมือง ระบบโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจ และท่องเที่ยว ดังกล่าว เป็นปัจจัยความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหาร จังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานครหรือไม่

ข้อที่	ประเด็น / ตัวบ่งชี้	ความถี่	ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์
			รูป/คน
๑	จากปัจจัยความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่างๆ เช่น การขยายตัวของตัวเมือง ระบบโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจและท่องเที่ยว ปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร	๑๘	๖,๗,๘,๙,๑๒,๑๓,๑๔, ๑๗,๑๘,๑๙,๒๐,๒๑, ๒๒,๒๓,๒๔,๒๕, ๒๖,๒๗
๒	จากปัจจัยความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่างๆ เช่น การขยายตัวของตัวเมือง ระบบโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจและท่องเที่ยว ปัจจัยดังกล่าวไม่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร	๑๑	๑,๒,๓,๔,๕,๑๐,๑๑, ๑๕,๑๖,๒๘,๒๙

๔.๒.๕ ความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

ในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๔๐ กระแสแนวความคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้มีการผลักดันจนมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยได้มีการบัญญัติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐, พ.ศ.๒๕๕๐ และ พ.ศ.๒๕๖๐ (ฉบับปัจจุบัน) ได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

กระจายอำนาจ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ แต่เนื่องจากเกิดปัญหาทางการเมืองในหลายประการจนทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดความล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ จากความล้มเหลวอันเนื่องมาจากความล่าช้าของการกระจายอำนาจ จึงทำให้เกิดความเข้มแข็งของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการจะมีส่วนร่วมและความเป็นอิสระในการจัดการชุมชนของตนเอง ตามแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” อันเป็นความคิดที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่า “พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” และในมาตรา ๒๔๙ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองในเรื่องนี้ไว้ว่า “ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน ” ดังนั้น ในหลายพื้นที่จึงมีความพยายามที่จะขออำนาจในการบริหารท้องถิ่นตนเองมานานแล้ว ก็ได้จุดกระแสแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” ขึ้นมาอีกครั้ง เช่น จังหวัดภูเก็ต ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติบริหารราชการนครภูเก็ต ในรูปแบบการปกครองให้เป็นภูเก็ตมหานคร

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีแนวคิดเรื่องการจัดการตนเองมาตั้งแต่มาตั้งแต่ ๒๐ ปีก่อน โดยมีประชาชน นักวิชาการ กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้นำแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” คือ การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการปกครองตนเอง เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกๆด้าน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทั้งทางกายจิตใจ สังคมปัญญา ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยเมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสังคม ก็จะสามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และลดความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองต่างๆ หลังจากพบว่าการปกครองที่ผ่านมาเป็นการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งในหลายจังหวัดก็ได้มีการขับเคลื่อนแนวความคิดดังกล่าวนี้ เช่น อำนาจเจริญ ภูเก็ต ระยอง ปทุมธานี ขอนแก่น นครศรีธรรมราช โดยมีหลักการสำคัญคือมีการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และจากการจัดวงเสวนาพูดคุยแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในหลายๆเวทีจึงได้เกิดการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ มีกลุ่มประชาชน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น องค์กรภาคีภาคพลเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ และคณะทำงานในเครือข่ายได้ตกลงออกมาเป็น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่ มหานคร พ.ศ.....ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยได้สัมภาษณ์จากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง ๕ กลุ่ม แล้วมีความคิดเห็นต่างกัน ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ในประเด็นนี้ โดยเห็นว่า ปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร เห็นว่าความพร้อมและความพึงพอใจของประชาชนชาวจังหวัดเชียงใหม่ นั้นมีอยู่แล้ว ในเรื่องนี้อยู่ในความสนใจเขาอยู่แล้วและก็จะมีความพร้อม แต่ที่สำคัญคือจะต้องสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับประชาชนให้มากขึ้น คือการติดตามการบริหารจากผู้ที่ตนได้เลือกไปหากไม่มีคุณความสามารถอีกสปีก็จะต้องไปเลือกกันอีก^{๒๓๙} มีตัวชีวิตตัวหนึ่งคือรางวัลการประกวดการบริหารจัดการของท้องถิ่นของสถาบันพระปกเกล้าปรากฏว่าท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ได้รับรางวัลนี้ทุกปี จึงเห็นประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่มีความตื่นตัวและมีความพร้อมที่จะยอมรับต่อรูปแบบโครงสร้างการบริหารในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร^{๒๔๐}

ประชาชนชาวเชียงใหม่ได้มีการเรียนรู้ทางการเมืองมามาก หากรัฐยอมให้มีรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบเชียงใหม่มหานครเชื่อว่าประชาชนชาวเชียงใหม่มีความพร้อมที่จะยอมรับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบนี้ได้^{๒๔๑} ประชาชนส่วนมากในพื้นที่ค่อนข้างมีความเห็นด้วย เพราะได้มีการผลักดันร่าง พ.ร.บ. เชียงใหม่มหานครมานาน และมีภาคส่วนต่างๆ อาทิ องค์กรประชาชน ภาคเอกชน องค์กรเอกชน นักวิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยที่เข้าร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายตลอดจนการเข้าร่วมการจัดกิจกรรมรณรงค์ เพื่อผลักดันกฎหมายกันอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เชียงใหม่เป็นเชียงใหม่มหานครนั้น องค์กรภาครัฐในระดับพื้นที่มีศักยภาพ มีความพร้อมที่จะสามารถรองรับภารกิจอำนาจหน้าที่ เมื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นเชียงใหม่มหานคร^{๒๔๒} ตอนนี้เห็นว่าประชาชนและองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในเรื่องนี้กันมานานพอสมควรที่จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดขึ้นได้^{๒๔๓} ขณะนี้ผู้บริหารท้องถิ่นแทบทุกคนก็ได้รับมอบ

^{๒๓๙} สัมภาษณ์ นายธวัชชัย พิทักษ์กุล, ประธานอนุคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๙ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๒๔๐} สัมภาษณ์ รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๔๑} สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๔๒} สัมภาษณ์ นายพิเชฐ พิศุทธิกุล, รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๔๓} สัมภาษณ์ นายทัศนัย บุณยปกรณ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้ศึกษาส่วนหนึ่งแล้ว นักวิชาการ ส่วนหนึ่งก็ได้เสนอแนวคิดนี้ต่อสาธารณะ มาพอสมควร และหากสร้างความเข้าใจให้ประชาชนแล้วประชาชนก็จะมีความพร้อมมากยิ่งขึ้น^{๒๔๔} ประชาชนส่วนใหญ่มีความพร้อมเพราะเขาเริ่มเรียนรู้ในเรื่องนี้มาส่วนหนึ่งแล้ว^{๒๔๕} เรื่องนี้นักการเมือง หรือกลุ่มการเมืองได้ทำความเข้าใจกับชาวบ้านและประชาชนไปส่วนหนึ่งแล้ว ซึ่งเขาก็ยอมรับ^{๒๔๖} จังหวัดเชียงใหม่มีพื้นที่ตั้ง ๒๕ อำเภอ เป็นพื้นที่กว้างกว่าภูเก็ตที่มีเพียง ๓ อำเภอ

ดังนั้น ต้องมีเวลาสร้างความรู้ความเข้าใจให้ประชาชนให้มากกว่านี้ และเชื่อว่าประชาชนมีความพร้อมที่เลือกผู้ว่าการจังหวัดตามรูปแบบมหานคร^{๒๔๗} ประชาชนชาวบ้านเขาพร้อม และสมควรที่จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าแล้วความเจริญและรายได้ของท้องถิ่นจะได้กลับมาสู่ประชาชน^{๒๔๘} โดยทั่วไปภาค

พลเมืองเชียงใหม่เท่าที่รับฟังมาเขามีความพร้อม เชียงใหม่แบ่งเป็นสามโซน โซนเหนือ โซนกลาง โซนใต้ ประชาชนมีความเข้มแข็งจะเป็นว่ามีการประท้วงเรียกร้องความถูกต้องในแต่ละโครงการอยู่บ่อยๆ^{๒๔๙} ประชาชนชาวเชียงใหม่เขาพร้อม แม้บางกลุ่มจะไม่เข้าใจคิดว่าเป็นการแบ่งแยกประเทศ แต่เมื่อได้ยกตัวอย่างเทียบเคียงกับการเลือกตั้งผู้ว่าการกรุงเทพมหานครแล้วเขาก็มีความเข้าใจจะและมีความพร้อมที่จะให้จังหวัดเชียงใหม่มีการเลือกตั้งผู้ว่าการ^{๒๕๐} จังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญก้าวหน้า และพัฒนามากกว่าจังหวัดอื่นๆในภาคเหนือ ประชาชนชาวเชียงใหม่มีความพร้อมอยากให้จังหวัด

^{๒๔๔} สัมภาษณ์ นายธนวัฒน์ ยอดใจ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๔๕} สัมภาษณ์ นายจรัส ไชยา, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมือแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๔๖} สัมภาษณ์ นายชาครีย์ ชติรัตน์, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๔๗} สัมภาษณ์ นายสว่าง จันทร์เที่ยง, นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๔๘} สัมภาษณ์ นายสังวร จเรวรรณ, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

^{๒๔๙} สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๕๐} สัมภาษณ์ นายศรารุช กาวิชัย, อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

เชียงใหม่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เสียที่^{๒๕๑} พื้นฐานประชาชนชาวเชียงใหม่เขาตื่นตัวทางการเมืองดูได้จากสถิติจากการเลือกตั้งเขาไปลงคะแนนเสียงกันถึง ๗๐ % ดังนั้น พูดถึงความพร้อมแล้วถือว่ามีความพร้อมมานานแล้ว^{๒๕๒} จังหวัดเชียงใหม่ เป็นศูนย์กลางความเจริญของภาคเหนืออยู่แล้ว การที่จะเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดเขาก็มีความพร้อม และคิดว่าไม่แพ้กรุงเทพมหานคร^{๒๕๓} ประชาชนมีความพร้อม แต่เกรงว่าจะมีผู้มีอิทธิพลและการซื้อสิทธิขายเสียงและนำเอาระบบประชานิยมมาล่อให้เสียต่อระบบการเลือกตั้ง^{๒๕๔} การเลือกตั้งผู้ว่าราชการในระบอบนี้ประชาชนได้รับความรู้ความเข้าใจมาบ้างแล้ว ด้วยสื่อทางโทรทัศน์และทางอินเทอร์เน็ต จึงเข้าใจว่าประชาชนมีความพร้อม^{๒๕๕}

ในกลุ่มประชาชนที่เขาศึกษาและเรียนรู้ในเรื่องนี้ เขามีความเข้าใจและมีความพร้อม แต่เป็นห่วงกลุ่มที่ยังไม่เข้าใจและอาจถูกการใช้อิทธิพลจากการเลือกตั้งซื้อสิทธิขายเสียงเกิดขึ้นได้^{๒๕๖} เชียงใหม่มีทั้งหมด ๒๕ อำเภอและได้ไปทำเวทีเสวนามาแล้วทั้ง ๒๕ อำเภอ ร้อย ๘๐ เขาเข้าใจและพร้อมที่จะเลือกตั้งผู้ว่าส่วนอีก ร้อยละ ๒๐ ต้องทำความเข้าใจกันใหม่และต้องใช้เวลา

พอสมควร^{๒๕๗} ชาวเชียงใหม่มีความพร้อมแต่ยังอยู่ในระดับที่ไม่ดีมาก เพราะยังต้องทำการประชาสัมพันธ์ชี้แจงทำความเข้าใจให้กับชาวบ้านให้มากกว่านี้^{๒๕๘} ชาวบ้านประชาชนมีความ

^{๒๕๑} สัมภาษณ์ นายดุสิต ขวชาติ, ประธานชมรมปกป้องถิ่นล้านนาจังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๕๒} สัมภาษณ์ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์, นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๕๓} สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ, นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๕๔} สัมภาษณ์ นายภานุทัต อภิขนาขง(ครูแอ็ด), นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนาของจังหวัดเชียงใหม่, ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๕๕} สัมภาษณ์ นางสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง, ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูปเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๕๖} สัมภาษณ์ นางพัชรินทร์ สุภินสีล, แกนนำภาคีคนฮักเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๕๗} สัมภาษณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ, ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัดเชียงใหม่, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๕๘} สัมภาษณ์ พระฤทธิชัย อภิเมธี, ผู้ประสานงานสมัชชาชุมชนส่งเสริมสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙.

พร้อมที่จะเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด เพราะอาจจะเข้ามาดูแลประชาชนให้มีเศรษฐกิจที่ดีขึ้นได้^{๒๕๙} ประชาชนมีความรู้ในส่วนหนึ่งเท่านั้น จึงมีความจำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้มากกว่านี้ ด้วยการเข้าไปประชาสัมพันธ์ในเชิงลึกถึงชุมชน เพราะประชาชนมีความพร้อมอยู่แล้ว^{๒๖๐}

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ในประเด็นนี้ โดยเห็นว่า ปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ว่ายังไม่มีความพร้อมเนื่องจากความเป็นเมืองของเชียงใหม่กับกรุงเทพมหานครนี้ไม่เหมือนกัน และผู้บริหารท้องถิ่นก็มีความใกล้ชิดกับประชาชนต่างกัน รูปแบบโครงสร้างแบบกรุงเทพมหานครกับโครงสร้างท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ต่างกัน ประชาชนสามารถใกล้ชิดกับผู้บริหารจังหวัดเชียงใหม่ได้มากกว่า^{๒๖๑} รูปแบบเชียงใหม่มหานครยังไม่ชัดเจน ประชาชนยังไม่สามารถเข้าใจได้^{๒๖๒} จังหวัดเชียงใหม่ยังไม่มีความพร้อมในเชิงพื้นที่ เพราะยังมีอำเภอไกลๆที่มีความเป็นชนบทอยู่มาก ต้องให้จังหวัดอื่นๆที่มีความพร้อมเขาเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปก่อน^{๒๖๓} ยังไม่เป็นที่ยอมรับของทางฝ่ายวัฒนธรรม ฝ่ายพระสงฆ์ มองว่าจังหวัดเชียงใหม่สามารถเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจได้โดยไม่ต้องจำเป็นต้องมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด^{๒๖๔} การเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่พร้อมหรือครับ เพราะยังมีกลุ่มผู้อิทธิพลหรือกลุ่มสกุลเดิมที่ครองฐานเสียงยังมีอิทธิพลอยู่มาก^{๒๖๕} ควรจะได้มีการศึกษาและให้ความรู้แก่ประชาชนมากกว่านี้ จึงต้องรอความพร้อมอีก ๕ ปี ถึง ๑๐ปี เพื่อพิสูจน์ให้ เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่มีความพร้อม เพราะคนที่อยากให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด

^{๒๕๙} สัมภาษณ์ นางอาภรณ์ ศรีอุทัย, ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่, ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๖๐} สัมภาษณ์ นางชนิสรา พรหมรัตน์, นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑท์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่, ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๖๑} สัมภาษณ์ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๖๒} สัมภาษณ์ รศ. วุฒิสาร ตันไชย, เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า, ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๒๖๓} สัมภาษณ์ รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.

^{๒๖๔} สัมภาษณ์ นางสาวสิริยา บุญญศิริฤกษ์, ผู้อำนวยการวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙

^{๒๖๕} สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ ไร้วัดวิภา, นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

นั้นมีใช้คนเชียงใหม่แต่เป็นคนที่อื่นไปคิดให้ทำ ให้ จึงต้องรอความชัดเจนอีกสักกระยะหนึ่ง^{๒๖๖} ประชาชนยังคุ้นชินกับการบริหารแบบเดิม จะมีความรู้ความเข้าใจในมหานครนั้นก็เป็นส่วน จึงจำเป็นต้องใช้เวลาระยะหนึ่งเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน^{๒๖๗}

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ(Key Informants) แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทั้ง ๕ กลุ่ม ในประเด็นที่ว่า ปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าว แยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ ซึ่งส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยเห็นว่า ประชาชนชาวเชียงใหม่มีความพร้อมและพอมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้อยู่บ้างแล้ว และจากตัวชี้วัดถึงความตื่นตัวทางการเมืองปรากฏว่า ในการประกวดการบริหารจัดการของท้องถิ่นของสถาบันพระปกเกล้าปรากฏ ท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ได้รับรางวัลนี้ทุกปี และภาคส่วนต่างๆ อาทิ องค์กรประชาชน ภาคเอกชน องค์กรเอกชน นักวิชาการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนไม่น้อยที่เข้าร่วมลงชื่อเสนอกฎหมายตลอดจนการเข้าร่วมการจัดกิจกรรมรณรงค์ เพื่อผลักดันกฎหมายกันอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น พื้นที่มีศักยภาพ มีความพร้อมที่จะสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานคร และจากสถิติของการเลือกตั้งโดยทั่วไปประชาชนชาวเชียงใหม่ตื่นตัวทางการเมืองดูได้จากการไปลงคะแนนเสียงกันถึง ๗๐ % แต่เป็นห่วงกลุ่มที่ยังไม่เข้าใจและอาจถูกการใช้อิทธิพลจากการเลือกตั้งซื้อสิทธิขายเสียงเกิดขึ้นได้ จึงมีความจำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้มากกว่านี้ ด้วยการเข้าไปประชาสัมพันธ์ในเชิงลึกถึงชุมชน

(๒) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ในประเด็นนี้ โดยเห็นว่า ปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ว่ายังไม่มีความพร้อม เนื่องจากความเป็นเมืองของเชียงใหม่กับกรุงเทพมหานครนี้ไม่เหมือนกันและผู้บริหารท้องถิ่นก็มีความใกล้ชิดกับประชาชนต่างกัน การบริหารแบบเชียงใหม่มหานครยังไม่มีมาชัดเจน ประชาชนยังไม่สามารถเข้าใจได้ อีกทั้งจังหวัดเชียงใหม่ยังไม่มีความพร้อมในเชิงพื้นที่และเชิงโครงสร้าง เพราะยังมีอำเภอไกลๆที่มีความเป็นชนบทอยู่มาก ต้องให้จังหวัดอื่นๆที่มีความพร้อมเขาเปลี่ยนแปลงทดลองรูปแบบไปก่อน เชียงใหม่ยังมีกลุ่มผู้อิทธิพลหรือกลุ่มสกุลเดิมที่

^{๒๖๖} สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๖๗} สัมภาษณ์ พระเทพสิงหราชจารย์, เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

ครองฐานเสียงที่ยังมีอิทธิพลอยู่มาก จึงต้องรอความพร้อมอีก ๕ ปี ถึง ๑๐ปี เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่า จังหวัดเชียงใหม่มีความพร้อม เนื่องจากประชาชนยังคุ้นชินกับการบริหารแบบเดิมอยู่มาก

โดยสรุป ข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ ในประเด็น ปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครแล้วหรือไม่ นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ประชาชน กลุ่มเครือข่าย กลุ่มองค์กรภาคเอกชน องค์กรภาครัฐ ของจังหวัดเชียงใหม่ มีความพร้อมและมีความพึงพอใจต่อการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร เนื่องจากประชาชนชาวเชียงใหม่มีความตื่นตัวทางการเมือง มีการเรียกร้องต่อสื่อในแนวความคิดของการจัดการตนเองมาเป็นเวลายาวนาน จนตกผลึกยกเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ..... แม้ประชาชนชาวเชียงใหม่ส่วนใหญ่จะพอมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ แต่ก็ยังมีประชาชนบางกลุ่มบางส่วนที่ยังไม่เข้าใจ ดังนั้น การทำการประชาสัมพันธ์และสร้างการเรียนรู้ให้ประชาชนจึงมีความจำเป็นอีกประการหนึ่ง ส่วนข้อห่วงใยในกรณีที่มีผู้มีอิทธิพลในบางตระกูลเข้ามาครอบงำทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนนั้น และเกรงว่าการซื้อสิทธิขายเสียงเกิดขึ้นซึ่งในประเด็นนั้นก็ต้องเป็นหน้าที่ของผู้จัดการเลือกตั้งที่จะต้องมีการมาตรการ การป้องกันมิให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงขึ้นได้ โดยให้มืองค์กรภาคประชาชน กลุ่มเครือข่าย กลุ่มองค์กรภาคเอกชน และภาครัฐ ที่จะต้องมีความเข้มแข็งในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความโปร่งใส สุจริตและยุติธรรม

ตารางที่ ๔.๙ ตารางสรุปความถี่จำนวนผู้ตอบประเด็นที่ว่า จังหวัดเชียงใหม่มีปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครแล้วหรือไม่

ข้อที่	ประเด็น / ตัวบ่งชี้	ผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	
		ความถี่	รูป/คน
๑	จังหวัดเชียงใหม่มีปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครแล้ว	๒๒	๑,๔,๖,๗,๘,๙,๑๐,๑๑,๑๒,๑๓, ๑๔,๑๖,๑๗,๑๘,๑๙,๒๐,๒๑, ๒๒,๒๓,๒๔,๒๖,๒๗
๒	จังหวัดเชียงใหม่ยังไม่มีปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความ	๗	๒,๓,๕,๑๕,๒๕,๒๘,๒๙

เป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร		
----------------------------------	--	--

หลักพุทธธรรมในการบูรณาการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นสู่รูปแบบมหานคร

หลักพุทธธรรมคือ มงคล ๓๘ คือ ปฏิรูปเทสวาโส คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม อัน ได้แก่ ๑. สถานะทางภูมิศาสตร์ที่ดี ๒. สถานที่ที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก ๓. สถานที่ที่ไม่มีนักเลงอันธพาล โจรผู้ร้าย ๔. สถานที่ที่มีความเหมาะสมในการเข้าถึงธรรมและปฏิบัติธรรม มาใช้กับการบูรณาการในการปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ได้อย่างไร

แนวคิดเกี่ยวกับหลักพุทธธรรมที่จะนำมาบูรณาการ (Integration) เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของจุดหมายอย่างมีคุณภาพ ในการพิจารณาจัดรูปแบบของการปกครองตนเอง โดยนำหลักพุทธธรรม คือ มงคล ๓๘ อันเป็นหลักแห่งการก้าวเดินไปสู่จุดหมายอย่างมีคุณภาพ ประโยชน์, บำเพ็ญประโยชน์ ต่อครอบครัวและสังคม, ธรรมะเบื้องสูงใส่ตัวให้เต็มที, การฝึกภาคปฏิบัติเพื่อกำจัดกิเลสให้สิ้นไป, ผลจากการปฏิบัติจนหมดกิเลส และยังประโยชน์สูงสุด ของการปฏิบัติให้เกิดขึ้น คือ ผู้ปฏิบัติจะมีจิตใจที่สะอาด บริสุทธิ์ บริบูรณ์ หมดกิเลส สามารถทำพระนิพพานให้แจ้ง สร้างบารมีให้ถึงที่สุดแห่งธรรมได้ในที่สุด

มงคลชีวิต ๓๘ ประการ^{๒๖๘} เป็นหมวดธรรมะ ที่ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะเป็นหมวดธรรมะที่เป็นขั้นเป็นตอนเกี่ยวเนื่องกัน และสามารถนำไปใช้กับชีวิตประจำวัน ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความสมบูรณ์พร้อม คือฝึกให้เป็นคนดี, สร้างความพร้อมในการฝึกตนเอง, ฝึกตนให้เป็นคนมีประโยชน์, บำเพ็ญประโยชน์ ต่อครอบครัวและสังคม, ชุมชน และท้องถิ่น การฝึกภาคปฏิบัติเพื่อกำจัดกิเลสให้สิ้นไป, ผลจากการปฏิบัติจนหมดกิเลส และยังประโยชน์สูงสุด ของการปฏิบัติให้เกิดขึ้น คือ ผู้ปฏิบัติจะมีจิตใจที่สะอาด บริสุทธิ์ บริบูรณ์ หมดกิเลส สามารถทำพระนิพพานให้แจ้ง สร้างบารมีให้ถึงที่สุดแห่งธรรมได้ในที่สุด

^{๒๖๘} พุ.พ. (ไทย) ๒๕/๑-๑๓/๖-๘.

มงคลที่ ๔ ปฎิรูปเทศวาโส หรือการอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม ในหลักธรรม มงคล ๓๘ ประการ ซึ่งเป็นหลักธรรมที่เกี่ยวข้องพอที่จะนำมาบูรณาการกับหัวข้อการวิจัยในครั้งนี้

ถิ่นที่เหมาะสม หมายถึง ถิ่นที่สิ่งแวดล้อมดี ไม่เป็นพิษเป็นภัยแก่สุขภาพกายและใจ ยิ่งกว่านั้น ยังสนับสนุนให้ผู้อยู่อาศัยสามารถประกอบ กิจการงานในหน้าที่อันเป็นสัมมาอาชีพ ให้เจริญก้าวหน้าได้โดยง่าย และสร้างสมคุณงามความดีได้เต็มที่ มีความหมายกว้างครอบคลุมถึงถิ่นที่อยู่ทุกระดับ เช่น บ้านที่เราอาศัย โรงเรียนที่เราเรียน สถานที่ที่เราทำงาน หมู่บ้านชุมชนที่เราอยู่ ตำบลที่เราตั้ง หลักฐาน อำเภอ จังหวัด ประเทศ ทวีป เป็นต้น

ลักษณะของถิ่นที่เหมาะสม

๑. อาวาสเป็นที่สบาย (ที่อยู่อาศัยเหมาะสม) หมายถึง เป็นที่ที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ดี เช่น ถ้าเป็นบ้านก็ต้องมีต้นไม้ร่มรื่น มีน้ำไฟสะดวก ถ้าเป็นโรงเรียนก็ต้องมีสุข-ลักษณะที่ดี มีอากาศถ่ายเทสะดวก ไม่มีเสียงอึกทึก มีบริเวณกว้างขวาง มีสนามกีฬา ถ้าเป็นที่ตั้งร้านค้าก็ต้องเป็นบริเวณที่อยู่ในย่านชุมชน การคมนาคมสะดวก ถ้าเป็นจังหวัดหรือภาค ก็ต้องเป็นบริเวณที่มีสภาพภูมิศาสตร์ที่ดี เช่น ไม่ลุ่มไม่ดอนเกินไป ไม่หนาวไม่ร้อนจนเกินไป เป็นต้น

๒. อาหารเป็นที่สบาย (เครื่องอุปโภค บริโภคเพียงพอ เหมาะสม) หมายถึง เป็นบริเวณที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก เช่น อยู่ใกล้ตลาด หรือบริเวณที่มีการเกษตรกรรมสามารถผลิตอาหารได้เองอย่างพอเพียง และเป็นที่สามารถประกอบธุรกิจการงานหารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัวได้ดี

๓. บุคคลเป็นที่สบาย (ทรัพยากรบุคคลเหมาะสม) หมายถึง บริเวณที่อยู่นั้นต้องไม่มีนักเลงอันธพาล โจรผู้ร้ายไม่ชุกชุม คนส่วนใหญ่ในละแวกนั้นเป็นคนดี มีศีลธรรม มีวินัย ใฝ่หาความก้าวหน้า

๔. ธรรมเป็นที่สบาย (หลักการถูกต้องเหมาะสม) หมายถึง ความดีงาม ความเหมาะสม ใน ๒ ลักษณะ คือ

- ในทางโลก หมายถึง ในถิ่นนั้นมีโรงเรียน สถานศึกษาสำหรับให้ความรู้ได้อย่างดี ตลอดจนมีหลักการปกครอง การบริหารราชการบ้านเมืองที่ดีอีกด้วย

- ในทางธรรม หมายถึง ในถิ่นนั้นมีพระภิกษุ หรือฆราวาสผู้รู้ธรรม เป็นบัณฑิต สามารถให้การอบรมสั่งสอนศีลธรรมได้เป็นอย่างดี หรือถิ่นที่พระพุทธศาสนาแผ่ไปถึง สามารถให้ทาน รักษาศีล ฟังเทศน์ ทำสมาภาวนาได้เป็นนิจ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาถึงความคิดเห็นจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จำนวน ๒๕ รูปหรือคน ถึงการนำหลักธรรมใน มงคลที่ ๔ ในหลักมงคล ๓๘ คือ ปฎิรูปเทศวาโส มาบูรณาการกับการปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารจัด

หัวัดเชียงใหม่เป็นรูปแบบมหานคร โดยได้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลทั้ง ๕ กลุ่ม แล้วมีความเห็นต่างกัน ดังนี้^{๒๖๙}

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักจากการสัมภาษณ์ในประเด็นนี้ โดยเห็นว่า การเป็นเชียงใหม่มหานครก็จะทำให้การบริหารจังหวัดเชียงใหม่มีศักยภาพในการบริหารจัดการมากขึ้น มีความเป็นอิสระในตัวเองในการออกกฎหมายและระเบียบต่างๆ สามารถจะทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่น่าอยู่ น่าอาศัยตามหลักธรรมข้างต้น^{๒๗๐} หลักธรรมที่นำมาบูรณาการกับการจัดการการบริหารเชียงใหม่ จะทำให้อยู่อาศัยและนักท่องเที่ยวมีความสุขอยู่อาศัยและมีปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และอยู่อย่างมีความสุข^{๒๗๑} การนำหลักธรรมดังกล่าวมาบูรณาการกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร เหมือนกับการสร้างเมืองเชียงใหม่ในถิ่นที่เหมาะสมและมีรูปแบบการปกครองใหม่ที่เหมาะสม ฉะนั้นผู้ที่จะมาทำหน้าที่ในการบริหารราชการเชียงใหม่มหานครก็ต้องมีหลักธรรมที่เหมาะสม อย่างเช่น ทศพิธราชธรรม และสองปฏิบัติไปตามหลักธรรมที่ว่าด้วยจักรพรรดิวัตร ๑๒ เช่น ผู้นำของผู้ว่าราชการเชียงใหม่จะต้องทำนุบำรุงประชาชนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นพืชผลธัญญาหารที่สมบูรณ์ ให้เป็นพื้นที่เกษตร^{๒๗๒} ปฏิรูปเทศวาโส จ เป็นการปฏิรูปถิ่นที่อยู่อาศัยให้มีความเหมาะสมกับการดำรงชีวิต อันจะเป็นการสร้างความสุขให้เกิดขึ้นกับผู้อยู่อาศัย การปฏิรูปรูปแบบโครงสร้างการปกครองของจังหวัดเชียงใหม่ให้เป็นเชียงใหม่มหานครนั้นก็มิวัตุประสงค์เพื่อเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้เหมาะแก่การอยู่อาศัย^{๒๗๓}

จังหวัดเชียงใหม่เองก็พยายามปรับปรุงทัศนียภาพเพื่อให้เป็นเมืองน่าอยู่ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์อาคารแบบล้านนาเก่า พร้อมทั้งศิลปวัฒนธรรมแบบล้านนาเพื่อสร้างความน่าอยู่ น่ารื่นรมแก่ผู้อยู่อาศัย^{๒๗๔} คนเชียงใหม่มีความสุขด้วยการมีศิลปวัฒนธรรมล้านนา วิถีชีวิตแบบล้านนาดำรงอยู่

^{๒๖๙} พระภวนาวีรียคุณ (เผด็จ ทตตชีโว), มงคลชีวิต ๓๘ ประการ, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.kalyanamitra.org/th/mngkhlchiwit38_detail.php?page=93 [๒๑ กุมภาพันธ์ พ.๒๕๕๙].

^{๒๗๐} สัมภาษณ์ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๗๑} สัมภาษณ์ รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๗๒} สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์ ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๗๓} สัมภาษณ์ นายพิเชฐ พิศุทธิกุล, รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๗๔} สัมภาษณ์ นายทัศนัย บุณยปกรณ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

หลักธรรมแห่งพระพุทธศาสนา มีการปฏิบัติบูชาด้วยการเที่ยวขึ้นดอยสุเทพทุกปีในวันเข้าพรรษา มีวัดวาอารามมากมายทั้งในตัวเมืองและรอบนอกอำเภอต่างๆ มีแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม จึงเป็นถิ่นที่เหมาะสมแก่การประพฤติปฏิบัติธรรมตามหลักศีลห้า^{๒๗๕} จังหวัดเชียงใหม่สมบูรณ์ไปด้วยธรรมชาติและทรัพยากร สามารถประกอบอาชีพและทำมาหาเลี้ยงชีพได้อย่างสบายตามอัตภาพ ประชาชนของมีความโอบอ้อมอารีกันอย่างพี่น้อง^{๒๗๖} เชียงใหม่เป็นเมืองพุทธ มีการทำบุญเข้าวัดสวดมนต์กัน พระสงฆ์ในวัดสามารถเป็นตัวอย่างประชาชน ไกล่เกลี่ยความแตกร้างของคนชนชุมชนได้ จึงถือว่าเป็นท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการมาอยู่อาศัย^{๒๗๗} ภูมิประเทศของเชียงใหม่มีความเหมาะสมเป็นอย่างมากต่อการอยู่อาศัย ประชาชนในพื้นที่ก็มีความรักความเมตตาต่อกันเพราะเป็นเมืองพุทธ^{๒๗๘} เชียงใหม่เป็นเมืองแห่ง

ประวัติศาสตร์ เป็นเมืองแห่งศิลปวัฒนธรรม มีประเพณี ๑๒ เดือน มีจารีตประเพณีที่งดงามมีความคงอัตลักษณ์ที่ชัดเจน ภูมิอากาศเย็นตลอดปี วิถีผู้คนและนิสัยใจคอมีความรักมีความเป็นมิตร และพร้อมที่จะรับความหลากหลายเพราะเชียงใหม่อยู่ทั้งไทยเผ่ายวน ไทยยอง ไทยเขิน ไทยลื้อ ไทยใหญ่ ลื้อ^{๒๗๙} เชียงใหม่ช่วยภูมิภาคเป็นเมืองมรดก ใครมาอยู่ก็ร่วมเย็นเป็นสุข การบริหารจัดการเมืองเชียงใหม่จึงต้องอนุรักษ์ วิถีวัฒนธรรมอันนี้ไว้ อย่าให้เมืองโตเร็วเกินไป^{๒๘๐} หากพิจารณาตามประวัติศาสตร์ของการสร้างเมืองเชียงใหม่แล้วเห็นว่าพญามังรายทรงเลือกเมืองเชียงใหม่ โดยต้องตามหลักการทางภูมิศาสตร์ ครั้งหนึ่งเมื่อสิบปีก่อนมีผู้ให้ความนิยมเชียงใหม่ก็คือสวิตเซอร์แลนด์

^{๒๗๕} สัมภาษณ์ นายธนวัฒน์ ยอดใจ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๗๖} สัมภาษณ์ นายจรัส ไซยา, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมือแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๗๗} สัมภาษณ์ นายชาครีย์ ชติรัตน์, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๗๘} สัมภาษณ์ นายสังวร จเรวรรณ, นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๗๙} สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๘๐} สัมภาษณ์ นางสิริยา บุญญศิริฤกษ์, ผู้อำนวยการวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙.

เมืองไทย แต่ในปัจจุบันในตัวเมืองเชียงใหม่ไม่น่าอยู่ แต่ในนอกตัวเมืองยังมีความเป็นธรรมชาติที่น่าอยู่น่าอาศัยเป็นอย่างมาก การบริหารพัฒนาเมืองเชียงใหม่ต้องไม่เป็นแบบเมืองพัทยา หรือ กรุงเทพมหานครเสียทีเดียว จะต้องยังคงดำรงคุณค่าของความเป็นเมืองในวิถีล้านนาเป็นหลัก^{๒๘๑} ใครๆ ก็อยากมาอยู่ที่เชียงใหม่ อากาศดีไม่ร้อนมาก ไม่ค่อยมีการก่ออาชญากรรมรุนแรง มีความ เจริญเติบโตของเมืองตามอัตภาพ^{๒๘๒} เมื่อเมืองเวียงกุมกามไม่เหมาะสมเลยมีน้ำท่วม พญามังรายณ์เลยย้ายเมืองมาอยู่ที่เชียงใหม่ในปัจจุบัน เพราะตรงเป็นชัยภูมิที่เหมาะสมอยู่ตีนดอยสุเทพ และระบบการระบายน้ำที่ดี แต่ในระยะหลังๆการบริหารจัดการตัวเมืองไม่เข้าใจระบบนิเวศน์นี้ก็เลยปล่อยให้การสร้างแบบไร้การควบคุม ดังนั้น การบริหารจัดการจะต้องมีการร่วมกันในหลายๆภาคส่วนจึงจะสร้างเชียงใหม่ให้น่าอยู่แบบยั่งยืน^{๒๘๓}

เชียงใหม่เป็นเมืองพุทธศาสนา แต่มีศาสนาคริสต์ที่มากที่สุดในประเทศไทยทุกศาสนา ซึ่งคนทุกศาสนาในจังหวัดเชียงใหม่อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ไม่ได้มีความขัดแย้ง จังหวัดเชียงใหม่จึงถูกเลือกเป็นเมืองต้นๆ ของโลกที่น่าอยู่ อาหารการกินถูก มีผลไม้ให้กินทุกชนิดตลอดปี อากาศไม่ร้อน หนาวมาก ไม่นานวามมีน้ำอุดมสมบูรณ์^{๒๘๔} เชียงใหม่เมืองแห่งศิลปวัฒนธรรม เป็นเมืองที่มีชัยภูมิที่ดีมีความเหมาะสมต่อการอยู่อาศัย การปรับปรุงพัฒนาให้เหมาะกับการอยู่อาศัยนั้นไม่ใช่เรื่องยาก^{๒๘๕} เมืองเชียงใหม่กำลังรณรงค์ให้เป็นมรดกโลก จำเป็นเป็นต้องอนุรักษ์ความเป็นวิถีพื้นเมืองล้านนา แต่ปัจจุบันมีคนต่างชาติเข้ามาอยู่เยอะมากมาทำมาหากินจนเกิดปัญหากับคนในพื้นที่ เช่น มาเปิดบริหารสถานบันเทิง จึงจำเป็นต้องมีการจัดระเบียบกันในเรื่องความเป็นระเบียบเรียบร้อย^{๒๘๖} ชาวต่างชาติหลายชาติ มาอยู่อาศัยในเชียงใหม่ในระยะยาว เพราะเขาประทับใจในค่าครองชีพที่ต่ำ ชำราราชการไทย

^{๒๘๑} สัมภาษณ์ นายศราวุธ กาวิชัย, อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๘๒} สัมภาษณ์ นายดุสิต ขวชาติ, ประธานชมรมปักทึนล้านนาจังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๘๓} สัมภาษณ์ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์, นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.

^{๒๘๔} สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ, นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๘๕} สัมภาษณ์ นายภานุทัต อภิขนาขง (ครูเอ็ด), นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนาของจังหวัดเชียงใหม่, ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๘๖} สัมภาษณ์ นางเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง, ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูปเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

หลายคนที่ได้รับราชการที่เชียงใหม่แล้วก็ต้องวางรกรากที่เชียงใหม่ แต่ตอนนี้เรื่องขนส่งมวลชนในเชียงใหม่ตอนนี้กำลังมีปัญหา ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องรีบแก้ไขก่อนที่จะมีปัญหาหนักขึ้นกว่านี้^{๒๕๗} ความเป็นเมืองน่าอยู่ของจังหวัดเชียงใหม่ มีนักต่อสู้อย่างอาจารย์สวิง และกลุ่มเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น ที่พยายามต่อสู้เพื่อการพัฒนาให้เชียงใหม่ปกครองตนเองแบบเป็นเมืองน่าอยู่^{๒๕๘} เมื่อก่อนเชียงใหม่มักจะเป็นโรคคอกพอก เพราะขาดไอโอดีน ปัจจุบันอาหารทะเลหากินได้ไม่ยาก เพราะการคมนาคมขนส่งเชียงใหม่เจริญขึ้นมาก สนามบินก็เป็นสนามบินนานาชาติ^{๒๕๙} เมืองเชียงใหม่เป็นเมืองอนุรักษ์วัฒนธรรม ศิลปะ ไว้ให้ลูกหลาน จนเป็นที่มาของการขอยกเมืองเชียงใหม่เป็นเมืองมรดกโลก ประชาชนในหมู่บ้านทุกบ้านยึดเหนี่ยวจิตใจด้วยการรักษาศิลปะทุกหมู่บ้าน^{๒๖๐} ประชาชนชาวเชียงใหม่เป็นคนจิตใจดี มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ อยู่กันอย่างญาติมิตร^{๒๖๑} คนต่างชาติที่มาอยู่เชียงใหม่ส่วนมากจะเอาเชียงใหม่เป็นบ้านหลังที่สองโดยมาซื้อหมู่บ้าน ขณะที่คนจีนเข้ามาซื้อยกหมู่บ้าน เพราะเชียงใหม่เป็นเมืองที่เหมาะสมที่จะอยู่อย่างนั้นจริงๆ^{๒๖๒} นอกจากหลักธรรม ปฎิฐุเทสะวาโส คือนอกจากบ้านเมืองจะได้รับการปฏิรูปแล้ว ต้องมีศัพทวิธานมาพัฒนาคนในสังคมเมืองด้วย ประชาชนจะไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน และผู้นำผู้บริหารเชียงใหม่จะแข่งขันกันทำงาน ถือว่าเชียงใหม่พร้อมที่จะเป็นมหานคร^{๒๖๓} เชียงใหม่เป็นเมืองเก่าแก่โบราณและมีรากฐานทางวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง หลายคนที่เลือกมาอยู่ที่เชียงใหม่ก็ด้วยเรื่องของธรรมชาติ และเรื่องของประเพณี แต่บางครั้งมีการนำเอา

^{๒๕๗} สัมภาษณ์ นางพัชรินทร์ สุภินสีล, แกนนำภาคีคนฮักเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๕๘} สัมภาษณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ, ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัดเชียงใหม่, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๕๙} สัมภาษณ์ พระฤทธิชัย อภิเมธี, ผู้ประสานงานสมัชชาชุมชนส่งเสริมสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙.

^{๒๖๐} สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ ไร้วัดวิรัช, นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๖๑} สัมภาษณ์ นางอาภรณ์ ศรีอุทัย, ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่, ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๖๒} สัมภาษณ์ นางชนิสรา พรหมรัตน์, นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่, ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

^{๒๖๓} สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาราชวิทยาลัย, ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

วัฒนธรรมของเขาเข้ามาด้วยทำให้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นบ้าง^{๒๑๔}

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ(Key Informants) แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ทั้ง ๕ กลุ่ม ในประเด็น ถึงการนำหลักธรรมใน มงคลที่ ๔ ในหลักมงคล ๓๘ คือ ปฏิรูปเทสวาโส มาบูรณาการกับการปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่เป็นรูปแบบมหานคร ผู้วิจัยเห็นว่าในประเด็นดังกล่าว พอที่จะสรุปได้ว่าความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญดังกล่าวพอพิจารณาได้ ดังนี้

กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ เห็นสอดคล้องต้องกันว่า จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่เจริญด้วยวิถีวัฒนธรรมล้านนา ศิลป และพระพุทธศาสนาด้วยวิถีแห่งธรรม วัฒนาอารามที่มีมากมาย ด้วยการอนุรักษ์วัฒนธรรม นอกจากนั้นยังมีวิถีธรรมชาติป่าไม้ ส่วนประชาชนชาวเชียงใหม่เอง ก็มีหลากหลายชาติพันธุ์เช่น ไทยเผ่ายวน ไทยยอง ไทยเขิน ไทยลื้อ ไทยใหญ่ ลีวะ แต่สามารถอยู่ร่วมกันได้ด้วยมีไมตรีต่อกัน โดยมีพุทธศาสนาเป็นตัวเชื่อม และจากการที่มีความเป็นอัตลักษณ์ของจังหวัดเชียงใหม่ จึงมีการรณรงค์ให้เชียงใหม่เป็นเมืองมรดกโลก ทำให้เชียงใหม่เป็นเมืองที่น่าอยู่ด้วยโครงสร้างพื้นฐานของเมืองเชียงใหม่เอง จึงเป็นเหตุให้ชาวต่างชาติและประชาชนต่างท้องที่เข้ามาพักอยู่อาศัยในจังหวัดเชียงใหม่เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้เกิดปัญหาด้านการขนส่งมวลชน และการสรรจรับนท้องถนนที่มีปัญหาจราจรเพิ่มขึ้น ดังนั้น การนำหลักธรรมในพระพุทธศานา มาบูรณาการในการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ไม่ว่าจะเป็น หลักธรรมใน มงคลที่ ๔ ในหลักมงคล ๓๘ คือ ปฏิรูปเทสวาโส หลักธรรมทศพิธราชธรรม และหลักธรรมที่ว่าด้วยจักรพรรดิวัตร ๑๒ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นเชียงใหม่ จะต้องทำนุบำรุงประชาชนราษฎร โดยการออกกฎหมายและระเบียบในการบริหารจัดการระเบียบบ้านเมือง ให้เกิดความสงบเรียบร้อย และเกิดความยั่งยืนของการเป็นเมืองน่าอยู่

กล่าวโดยสรุปได้ว่า โดยพื้นฐานของจังหวัดเชียงใหม่แล้ว เป็นเมืองที่เจริญด้วยศิลปวัฒนธรรม และวิถีคนเมืองล้านนา ประกอบด้วยความเจริญด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว วัฒนาอารามที่สวยงามด้วยศิลป และประชาชนชาวเชียงใหม่ที่มีความเรียบง่ายด้วยวัฒนธรรม ดังนั้น เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีลักษณะเป็นถิ่นที่เหมาะสม ด้วยหลัก ๔ ประการ ของหลักธรรมที่ว่า ปฏิรูปเทสวาโส จ คือ

(๑) อากาศเป็นที่สบาย (ที่อยู่อาศัยเหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่ มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ดี ที่มีทั้งภูเขาและพื้นราบ สภาพอากาศที่ไม่ร้อนมากไปและไม่หนาวมากไป มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีความสงบเรียบง่ายด้วยวิถีวัฒนธรรมของคนเชียงใหม่ ไม่มีวุ่นวายพลุกพล่านในชุมชน

^{๒๑๔} สัมภาษณ์ พระเทพสิงหราชจารย์, เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

มีโรงเรียนและมหาวิทยาลัยรองรับการศึกษาหาความรู้ของประชาชนในท้องถิ่น มีสนามกีฬาของจังหวัด มีการคมนาคมที่สะดวกทั้งทางรถยนต์ รถไฟ และเครื่องบินสนามบินระดับนานาชาติ

(๒) **อาหารเป็นที่สบาย** (เครื่องอุปโภค บริโภคเพียงพอ เหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่ มีการหารการกินที่อุดมสมบูรณ์ สามารถจัดหาได้ อย่างสะดวกสบาย แม้แต่อาหารทะเลก็ใช้เวลาเดินทางไม่นานก็มาถึงเนื่องจากการคมนาคมที่รวดเร็ว มีตลาดการเกษตรที่มีขนาดใหญ่ในตัวเมือง โดยมีเกษตรกรนำสินค้ามาขายอย่างสะดวก ประชาชนชาวเชียงใหม่สามารถประกอบกิจการอาชีพได้ในทุกๆสาขาที่สามารถมีรายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้อย่างเพียงพอ

(๓) **บุคคลเป็นที่สบาย** (ทรัพยากรบุคคลเหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่รักษาไว้ซึ่งศิลปะ วัฒนธรรม และวิถีล้านนา ประชาชนรักความสงบไม่มีเรื่องทะเลาะวิวาท ไม่มีโจรผู้ร้ายชุกชุมด้วยที่มีวัดวาอารามเป็นจำนวนมากทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการทำบุญและปฏิบัติธรรมตามความศรัทธา เป็นคนมีศีลธรรมและ มีวินัยมีความเรียบง่ายต่อการใช้ชีวิต

(๔) **ธรรมเป็นที่สบาย** (หลักการถูกต้องเหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่มีโรงเรียนวิถิพุทธและมหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้งสองสาขาอยู่ในพื้นที่ และมีมหาวิทยาลัยที่เป็นวิถิขอศาสนาคริสต์ ที่ให้บริการแก่ประชาชน ข้าราชการที่มารับราชการในจังหวัดเชียงใหม่ จะเป็นผู้ที่ยึดหลักธรรมในการปฏิบัติราชการเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นและบ้านเมือง ในทางธรรม มีวัดในพระศาสนาเปิดโอกาสให้พระภิกษุ สามเณร และฆราวาส ผู้มีความใฝ่รู้ ได้มีการเรียนรู้หลักธรรม และมีสำนักฝึกอบรมการปฏิบัติธรรมอีกหลายแห่ง และวัดต่างๆได้จัดให้มีการเทศนาแสดงธรรมแก่ประชาชนในเทศกาลสำคัญๆเป็นประจำ ประชาชนสามารถเข้าไปรักษาศีลและปฏิบัติธรรมเจริญภาวนาได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น หลักธรรม ปฏิรูปเทสวาโส ในหลักมงคล ๓๘ เป็นหลักธรรมที่สามารถเป็นปรับใช้โดยการบูรณาการในการจัดการบริหารจัดการจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะด้วยพื้นฐานโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิตของชาวล้านนา และโครงสร้างทางกายภาพของจังหวัดเชียงใหม่ มีความสอดคล้องกับการนำหลักธรรมนี้มาบูรณาการเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นนำเอาหลักธรรมดังกล่าวมาทำนุบำรุงประชาราษฎร์ ด้วยการกำหนดจัดทำแผนงานและโครงการ ให้ท้องถิ่นทุกระดับนำเอาหลักพุทธธรรมในหมวดธรรมะ มงคล ๓๘ ข้อที่ ๔ ปฏิรูปเทสวาโส คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม เข้าไปบูรณาการกับแผนงาน โครงการ โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ในฐานะท้องถิ่นระดับบน และส่วนเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะท้องถิ่นระดับล่างจะต้องนำ แผนงาน นโยบาย โครงการ และกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นของตน ไปปฏิบัติโดยการกำหนดแผนงาน โครงการ ออกกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนการจัดระเบียบของท้องถิ่นให้เกิดความสงบเรียบร้อย ให้มีความสอดคล้องกับการนำหลักธรรมนี้มาบูรณาการ และเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นนำเอาหลักธรรมดังกล่าวมา

ทำนุบำรุงประชากรราษฎรในท้องถิ่นแล้ว ก็จะทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่น่าอยู่และเกิดการพัฒนาไปข้างหน้าอย่างยั่งยืน

ผลการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ และผลการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) เกี่ยวกับรูปแบบการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร พบว่า

ในการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๑๓ รูปหรือคน โดยมีพระสงฆ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านพุทธศาสนา ๒ รูป นักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ๓ คน ผู้ทรงเชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น ๓ คน ผู้เชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่น ๓ คน และประชาชนผู้มีความรู้ด้านการปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ๒ คน ได้ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยนำผลการวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในเชิงคุณภาพมาเป็นประเด็นในการสนทนากลุ่มเฉพาะดังนี้

รูปแบบที่ ๑ การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครโดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ที่มีทั้งฝ่ายบริหารคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งสององค์กร อันเป็นรูปแบบที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย ที่มีทั้งฝ่ายบริหารและสภาคอยตรวจสอบฝ่ายบริหาร ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ “จังหวัดจัดการตนเอง” ส่วนการที่จะเรียกผู้นำฝ่ายบริหารว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วแต่จะกำหนด การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครนั้น เป็นความฝันที่จะมองเห็นภาพเหมือนกรุงเทพมหานครที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้อดีอย่างหนึ่งที่ลดความซ้ำซ้อนในการบริหาร และเมื่อมีงานที่มีทั้งผู้ว่าราชการและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นาย อบจ.) ใครจะใหญ่กว่ากัน หรือกำหนดอำนาจหน้าที่กับนายกเทศมนตรีแล้วใครใหญ่กว่ากัน อันเป็นความต้องการของราชการส่วนกลางที่ต้องการแบ่งแยกเพื่อปกครองการทำอย่างนี้เป็น การทำลาย

ท้องถิ่นและสร้างความแตกแยกให้กับท้องถิ่น^{๒๙๕} ในประเทศไทยไม่ได้มีเชียงใหม่เป็นจังหวัดแรกที่จะมีการจัดการบริหารตนเอง กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ก็ทำมาแล้ว หากเชียงใหม่จะทำก็คงไม่น่าจะแปลกแต่ก็อยู่ที่ว่านักการเมืองเล่นการเมืองมากเกินไปทำให้บ้านเมืองเราวุ่นวายจนถึงทุกวันนี้ ประเด็นก็ต้องแบ่งอำนาจกันให้ถูกทำงานเพื่อความเจริญ^{๒๙๖} ในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร นี้ จริงๆ แล้วประชาชนชาวจังหวัดเชียงใหม่มีความพร้อมมาตั้งนานแล้ว หากเชียงใหม่มีการบริหารในรูปแบบมหานครก็จะมีผลความเจริญมากขึ้นกว่านี้อีกมาก^{๒๙๗} การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครได้ดี

มากครับ แต่หากมองกลับไปที่ยังจำนวนประชาชน หากเป็นในตัวเมืองเชียงใหม่ก็น่าจะได้อยู่ แต่ในรอบนอกตัวเมืองยังมีความเจริญที่แตกต่างกันชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่แตกต่างกันมาก^{๒๙๘} การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครนั้น ได้มีการต่อสู้กันมานานหลายปี ในส่วนของท้องถิ่นกับท้องถิ่นในส่วนของชนบทจะต้องทำงานร่วมกัน จะแยกออกแบบในเมือง หรือบริเวรรอบๆ ตัวเมืองก็ไม่มีปัญหา แต่หากเป็นอำเภอรอบนอกก็จะมีปัญหาในการทำงานเกิดขึ้น การปกครองท้องถิ่นในชนบทกับชุมชนเมืองมีความแตกต่างกันชนบทเป็นป่า เป็นเขาเสียส่วนใหญ่ เป็นห้วยเป็นดอย^{๒๙๙} การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ถือว่าเป็นมหานครแห่งความฝันของท้องถิ่นและท้องถิ่น^{๓๐๐}

การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่เป็นประชาธิปไตย ส่วนผู้นำในการบริหารก็ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น เราจะได้ผู้นำแบบไปไหน จากการทำรูปแบบการบริหารเชียงใหม่มหานคร ก็จะทำให้ท้องถิ่นและท้องถิ่นที่มีสิทธิตัดสินใจเลือกรูปแบบของการบริหาร เชียงใหม่มหานครมีการต่อสู้กันมานานจนนักวิชาการที่ที่

^{๒๙๕} สทนากลุ่มเฉพาะ พระครูธีรสุตพจน์, ดร., ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๒๙๖} สทนากลุ่มเฉพาะ ผศ.ดร.อภิรมย์ สีดาคำ, รักษาการผู้อำนวยการฝ่ายสนับสนุนการศึกษามหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๒๙๗} สทนากลุ่มเฉพาะ ดร.วีระ สิริเสรีภาพ, ผู้อำนวยการสำนักวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เชียงใหม่ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๒๙๘} สทนากลุ่มเฉพาะ นายศิลป์ อารุณ, กำนันตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๒๙๙} สทนากลุ่มเฉพาะ นายพล ชะลิ, กำนันตำบลสบเปิง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๐๐} สทนากลุ่มเฉพาะ นายธีรภัทร คำแสน, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านแหวน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

ต่อสู้ได้เสียชีวิตไปแล้วก็มีเช่น อาจารย์สวิง เป็นต้น^{๓๐๑} เคยได้ยินและเคยไปชมมหานครปักกิ่งมา จึงสมควรที่จะยกเชียงใหม่เป็นเมืองมหานครด้วย ตอนนี้เชียงใหม่กำลังปรับโครงสร้างด้านพื้นที่ให้เป็นมรดกโลกโดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่างในการก่อสร้างอาคารบ้านเรือน กำหนดมาตรการการให้รถยนต์บนถนน ที่สำคัญคือจารีตประเพณีวัฒนธรรม ทำให้คนไหลเข้ามาในเชียงใหม่มากขึ้น เพราะเชียงใหม่เป็นเมืองที่อุดมสมบูรณ์ที่สุด หากรูปแบบเชียงใหม่มหานครเกิดขึ้นได้จะเป็นบุญกุศลต่อชาวเชียงใหม่เป็นอย่างยิ่ง เพราะคนเชียงใหม่อยากเห็นการจัดการตนเองแบบมหานครมานานแล้ว^{๓๐๒} ในเมืองเชียงใหม่โดยเฉพาะคูเมือง และลำน้ำในเมืองมีน้ำเน่าเสีย หากมีการบริหารจัดการจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ปัญหาดังกล่าวน่าจะได้รับการแก้ไขไปด้วยดี^{๓๐๓}

รูปแบบที่ ๒ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขตัวพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้ท้องถิ่นจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีความชัดเจน โดยให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจังหวัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เมื่อภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอนไปอยู่ที่ท้องถิ่นมากขึ้นราชการส่วนภูมิภาคก็จะมีอำนาจหน้าที่น้อยลงและจะหมดไป และในที่สุดก็จะมีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่เหมือน ดังเช่นกรุงเทพมหานคร ส่วนในเรื่องงบประมาณของท้องถิ่นนั้น เมื่อท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ท้องถิ่นก็ต้องมีงบประมาณเพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจนั้นเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน ท้องถิ่นจึงจำต้องได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นตามภารกิจที่ได้รับมา ซึ่งในส่วนนี้กำลังยกร่างกฎหมายปรับแก้ไขให้มีการจัดเก็บภาษีในส่วนของท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ฉบับใหม่ ด้านกำลังบุคคลกรท้องถิ่นจำเป็นต้องมีบุคลากรเพียงพอต่อการกิจที่จะต้องปฏิบัติเช่นกัน เมื่อภารกิจส่วนหนึ่งได้รับการถ่ายโอนมาจากราชการส่วนภูมิภาค

ดังนั้น กำลังบุคคลกรและเจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติหน้าที่อยู่ในภาคส่วนของราชการส่วนภูมิภาคก็จะเปิดให้มีความสมัครใจบุคลากรที่ประสงค์โอนย้ายไปสังกัดกับท้องถิ่นหรือไม่ หากไป

^{๓๐๑} สทนากลุ่มเฉพาะ นายกุลวัฒน์ ศรีสุข,รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลข้าง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๐๒} สทนากลุ่มเฉพาะ นายอิสรากุล ตุ่นเครือ, ประชาชนในเขตพื้นที่ อำเภอมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๐๓} สทนากลุ่มเฉพาะ นางวิไลลักษณ์ ตุ่นเครือ, ประชาชนในเขตพื้นที่ อำเภอมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สังกัดกับท้องถิ่นก็จะขาดจากสังกัดเดิมและจะรวมอยู่เป็นเจ้าหน้าที่ละบุคคลากรของท้องถิ่น หากไม่สมัครใจโอนย้ายก็จะยังคงอยู่ในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเช่นเดิม ซึ่งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอาจปรับเปลี่ยนกำลังเจ้าหน้าที่และบุคลากรของตนให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่ลดลง ซึ่งเป็นข้อดีอย่างหนึ่งที่ลดความซ้ำซ้อนในการบริหาร และเวลาเมื่อมีงานที่มีทั้งผู้ว่าราชการและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด(นาย อบจ.) ใครจะใหญ่กว่ากัน หรือกำนันมาบังคับกับนายกเทศมนตรีแล้วใครใหญ่กว่ากันอันเป็นความต้องการของราชการส่วนกลางที่ต้องการแบ่งแยกเพื่อปกครองการทำอย่างนี้เป็นการทำลายท้องถิ่นและสร้างความแตกแยกให้กับท้องถิ่น สมัยที่มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นใหม่ๆ กำนันเป็นประธานสภาท้องถิ่นโดยตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านทุกคนเป็น สท.หรือ ส.อบต.โดยตำแหน่งเพื่อการบริหารยกที่หนึ่ง จากนั้นมาสิบปีได้คืนอำนาจให้ประชาชนท้องถิ่นเลือกตัวแทน การทำแบบนี้เป็นการทำลายท้องถิ่น ดังนั้นหากเป็นแบบนี้มาตั้งแต่แรกเริ่มปัญหาต่างๆก็จบไปแล้วเพราะเราต้องการกระจายอำนาจการปกครองลงไปสู่ท้องถิ่นจริงๆ แต่เพราะคนที่บริหารเมื่อเข้าไปอยู่ส่วนกลางเกิดการแย่งชิงกันในการบริหารคุณกระจายอำนาจท้องถิ่นเป็นเทศบาลเป็น อบต.ผมจะปกครองโดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านกลับไปมีอำนาจเหมือนเดิม การที่นโยบายการบริหารราชการในส่วนกลางถูกพรรคการเมืองดึงไปดึงมาแบบนี้ทำให้ประเทศแตกแยกมาอย่างที่เราเห็นกันทุกวันนี้^{๓๐๔}

การบริหารเชียงใหม่จะเป็นรูปแบบมหานครได้จะต้องลดความซ้ำซ้อนและลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตในการบริหารจัดการ คนในพื้นที่มองเห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่ประชาชนมีความพร้อมแล้ว และพื้นที่ที่มีความพร้อมแล้วงบประมาณก็มีความพร้อมแล้ว ขาดอย่างเดียวคือการส่งเสริม

โดยนโยบายภาครัฐที่จะให้มีการบริหารจัดการ^{๓๐๕}ในจังหวัดเชียงใหม่ การปกครองท้องถิ่นในชนบทกับชุมชนเมืองมีความแตกต่างกันชนบทเป็นป่า เป็นเขาเสียส่วนใหญ่ เป็นห้วยเป็นดอย หากไม่มีกำนันผู้ใหญ่บ้าน ทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและฝ่ายปกครองเข้าไปไม่ถึง ก็จะมีแต่ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และคณะกรรมการหมู่บ้านช่วยกัน ส่วนเชียงใหม่มหานครคนรอบนอกยังรับฟังกันอยู่จะดีหรือไม่อย่างไร จะได้รับผลกระทบในด้านใด แต่เห็นด้วยกับเชียงใหม่มหานครความเจริญของเชียงใหม่มหานคร แต่เอาท้องที่เข้าไปรวมจะต้องแบ่งอำนาจที่ให้ชัดเจนระหว่างท้องที่กับ ท้องถิ่นเพื่อให้การ

^{๓๐๔} สนทนากลุ่มเฉพาะ พระครูธีรสุตพจน์, ดร., ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๐๕} สนทนากลุ่มเฉพาะ ดร.รัฐพล เย็นใจมา, อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

ทำงานร่วมกันในชนบท^{๓๐๖} จะต้องมีความชัดเจน หากเป็นเชียงใหม่หม่มหานครแล้วกำหนด ผู้ใหญ่ จะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรเพราะเป็นภาพที่ซ้อนกันอยู่ในการบริหาร^{๓๐๗} ที่สำคัญต้องสร้างความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและท้องถิ่นและการกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนระหว่างท้องถิ่นและท้องถิ่นว่าจะทำงานร่วมกันในลักษณะใหม่ของการบริหารเชียงใหม่หม่มหานคร เพราะปัญหาในชุมชนเมืองกับชนบทปัญหาที่แตกต่างกันไป ในแต่ละที่^{๓๐๘} จำเป็นต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาในเรื่องเชียงใหม่หม่มหานครด้วย เพราะเชียงใหม่มีโครงสร้างสังคมที่ซับซ้อนลึกลับ ตามที่ได้เสนอรูปแบบการบริหารเชียงใหม่นี้ ก็ค่อนข้างชัดเจนและรัฐธรรมนูญก็เปิดโอกาสให้ทำการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ เพราะเมื่อพัฒนาเชียงใหม่ได้ก็สามารถพัฒนาประเทศได้ และถือว่าเป็นรูปแบบความเป็นสากล^{๓๐๙}

รูปแบบที่ ๓ เมื่อมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ตามรูปแบบหม่มหานครแล้ว และหากราชการส่วนภูมิภาคได้ทำการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ทั้งหมด ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ควรอยู่ในกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและไม่มีราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนภูมิภาคก็จะเล็กลงและไม่มีความสำคัญในระดับพื้นที่ ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากส่วนกลางก็จะมีอำนาจหน้าที่อีกบทบาทหนึ่งที่มีได้ลงไปรับผิดชอบราชการส่วนภูมิภาคอีก ภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดก็ต้องไปอยู่ที่ราชการส่วนกลางการ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม โดยจะต้องพิจารณาถึงมิติของพื้นที่ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลคือการควบคุมความใกล้ชิดในเชิงพื้นที่และความสัมพันธ์ในสายการบังคับบัญชาที่ใกล้กันเกินไป ที่จะทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้มีการจัดเป็นกลุ่มจังหวัดโดย ๕ ถึง ๘ จังหวัด มณฑล หรือภาคต่างๆของประเทศแล้วแต่การออกแบบของกฎหมาย แล้วให้มีผู้ว่าราชการจากส่วนกลางคนหนึ่ง เพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่น ในลักษณะของการอำนวยความสะดวก งานกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสนับสนุนทางวิชาการ การสร้างระบบสนับสนุน (Back up) ให้กับท้องถิ่น การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่น ประสานงานให้คำปรึกษาแนะนำและสามารถลงโทษลงทัณฑ์เมื่อผู้นำท้องถิ่นมีการกระทำความผิด การกระจายอำนาจการปกครองลงไปสู่ท้องถิ่นที่แท้จริง ผู้บริหารจากส่วนกลางจะไม่ต้องไม่แย่งชิงอำนาจกันเอง เช่น คุณกระจายอำนาจ

^{๓๐๖} สทนากลุ่มเฉพาะ นายพล ชะลิ, กำหนดตำบลสบเปิง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๐๗} สทนากลุ่มเฉพาะ ดร.รัฐพล เย็นใจมา, อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๐๘} สทนากลุ่มเฉพาะ นายธินภัทร คำแสน, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านแหวน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๐๙} สทนากลุ่มเฉพาะ นายกุลวัฒน์ ศรีสุข, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้าง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

ท้องถิ่นเป็นเทศบาลเป็น อบต.ผมจะปกครองโดยให้กำนันผู้ใหญ่บ้านกลับไปมีอำนาจเหมือนเดิม การที่นโยบายการบริหารราชการในส่วนกลางถูกพรรคการเมืองดึงไปดึงมาแบบนี้ทำให้ประเทศแตกแยกมาอย่างที่เราเห็นกันทุกวันนี้^{๓๑๐} ในรอบนอกตัวเมืองยังมีความเจริญที่แตกต่างกันชีวิตการเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่แตกต่างกันมาก แต่รอบบริเวณใกล้ตัวเมืองเชียงใหม่ยังมีความเป็นมหานครอยู่บ้าง เช่น แมริม สันทราย หางดง ส่วนรอบนอกถึงจะมีท้องถิ่น เทศบาล อบต. แต่ประชาชนก็จะมาพึ่งพาผู้ใหญ่บ้านอยู่^{๓๑๑} แต่เห็นด้วยกับการบริหารเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร แต่จะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างท้องถิ่น คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กำนันอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเพราะไม่เช่นนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ที่ทับซ้อนกันอยู่ จะทำให้เกิดปัญหาในการทำงานร่วมกันในอนาคต^{๓๑๒} ที่สำคัญต้องสร้างความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและท้องถิ่นและการกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนระหว่างท้องถิ่นและท้องถิ่นว่าจะทำงานร่วมกันในลักษณะใหม่ของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร^{๓๑๓} การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครนั้น ไม่จำเป็นต้องมีผู้ว่าราชการจังหวัดมากำกับดูแล เพราะการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ก็ไม่มีผู้ว่าราชการมากำกับดูแล จึงไม่จำเป็นต้องมีราชการส่วนภูมิภาคกำกับดูแลใกล้ชิดนัก ส่วนเครือข่ายภาคีองค์กรเอกชนต่างๆน่าจะมีความสำคัญในการกำกับดูแลท้องถิ่น จึงน่าจะเป็นรูปแบบโอนอำนาจจากรัฐบาลกลางมาสู่ท้องถิ่นไปเลย โดยรูปแบบเชียงใหม่ มหานครน่าจะเป็นรูปที่มาจากรัฐบาลกลางแล้วมาสู่ท้องถิ่นเลย ยกการเลือกตั้งเป็นนายก อบจ. โดยตรงของเชียงใหม่ โดยมีผู้บริหารและสภา ส่วนเทศบาลที่เป็นท้องถิ่นระดับล่างก็ให้เป็นหน่วยงานของ เชียงใหม่มหานคร ที่จะกำกับดูแลโดยให้ดูแลท้องถิ่นระดับล่างในมิติของบริษัทและประชาชนในการบริหารจัดการ^{๓๑๔}

^{๓๑๐} สทนากลุ่มเฉพาะ พระครูธีรสุตพจน์,ดร., ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๑๑} สทนากลุ่มเฉพาะ นายศิลป์ อารุณ, กำนันตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๑๒} สทนากลุ่มเฉพาะ นายพล ชะลิ, กำนันตำบลสบเปิง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๑๓} สทนากลุ่มเฉพาะ นายธีรภัทร คำแสน, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านแหวน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๑๔} สทนากลุ่มเฉพาะ นายวุฒิกัทร มุลศรี, รองนายกเทศบาลตำบลแม่คือ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

รูปแบบที่ ๔ จากปัจจัยความเจริญเติบโตต่างๆของตัวเมืองเชียงใหม่ ยังสามารถแก้ปัญหาโดยบริหารในรูปแบบการบริการในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๕๐ นี้ ซึ่งถือว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมอยู่ในตัวแล้วอีกทั้งตัวกฎหมายเองของให้อำนาจในการบริหารแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างกว้างขวาง เพียงแต่ออกกฎหมายเร่งรัดให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นเข้ารับภารกิจไปดำเนินการ ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาในพื้นที่ได้อย่างทันต่อสถานการณ์ และสามารถสนับสนุนต่อการพัฒนาความเจริญในโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดเชียงใหม่ได้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างไปสู่การบริหารแบบเชียงใหม่มหานคร และส่วนรัฐบาลกลางก็ต้องจัดงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นจังหวัดให้เพียงพอ ที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณสุขปศุสัตว์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวางระบบการขนส่ง การแก้ปัญหาขยะล้นเมือง เป็นต้น ท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้เงื่อนไข เช่นประชาชนพร้อมท้องถิ่นพร้อมและงบประมาณในท้องถิ่นที่เก็บไปร่วมกันแล้วพร้อม เหมือนกับการตั้งเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลนครมันมีเงื่อนไขของประชาชนเงื่อนไขของงบประมาณท้องถิ่น และเมื่อจังหวัดใดอยู่ภายใต้เงื่อนไขในการกระจายอำนาจก็ให้กระจายอำนาจไป หากเราใช้เกณฑ์ดังกล่าว ก็จะไม่มีปัญหาอะไรเลยกับการกระจายอำนาจ^{๓๑๕}

จึงเห็นว่าหากเชียงใหม่จะได้มีการจัดการตนเองในรูปแบบมหานครก็จะดีมาก ส่วนรูปแบบอื่นๆทั่วไปก็ไม่น่าจะมีปัญหาอะไรเพราะได้นำเอารูปแบบจากจังหวัดอื่นๆ ที่เขามีรูปแบบการปกครองตนเองเรียบร้อยแล้ว มาบริหารจัดการรายได้ต่างๆของท้องถิ่น อยู่ที่บ้านการเมืองบ้านเราจะใจกว้างขนาดไหนจะยอมไม่เพราะเชียงใหม่เป็นเมืองที่อุดมสมบูรณ์ทุกอย่าง ใครๆก็อยากจะมาอยู่ และหากได้นำหลักธรรมที่ทาง พระคุณเจ้านำเสนอไว้ก็จะสมบูรณ์ยิ่งขึ้น^{๓๑๖} เชียงใหม่มีต้นทุนในเรื่องวัฒนธรรมและของการท่องเที่ยว จึงมีเงินจำนวนมากที่เข้าสู่เมืองเชียงใหม่ ส่วนหนึ่งที่เชียงใหม่ได้ส่งคืนงบประมาณไปส่วนกลางจำนวนมากพอสมควร หากได้นำจำนวนเงินที่ส่งไปส่วนกลางคืนมาพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ จะทำให้เชียงใหม่พัฒนาได้เร็วกว่านี้^{๓๑๗} เชียงใหม่มีหลากหลายเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ เผ่าพันธุ์ ซึ่งมีภูมิประเทศแตกต่างจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา แม้แต่บริบทและจำนวนประชากรที่เข้ามาเกี่ยวข้อง แต่มีโครงสร้างด้านสาธารณสุขปศุสัตว์ ที่แตกต่างกัน เช่น ด้านสาธารณสุข จึง

^{๓๑๕} สนทนากลุ่มเฉพาะ พระครูธีรสุตพจน์, ดร., ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๑๖} สนทนากลุ่มเฉพาะ ผศ.ดร.อภิรมย์ สีดาคำ, รักษาการผู้อำนวยการฝ่ายสนับสนุนการศึกษามหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๑๗} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายธินภัทร คำแสน, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านแหวน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

จำเป็นต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาในเรื่องการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครด้วย เพราะจังหวัดเชียงใหม่มีโครงสร้างสังคมที่ซับซ้อนกลับ รูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่นี้

ค่อนข้างชัดเจนและรัฐธรรมนูญก็เปิดโอกาสให้ทำการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ เพราะเมื่อพัฒนาเชียงใหม่ได้ก็สามารถพัฒนาประเทศได้ และถือว่าเป็นรูปแบบความเป็นสากล^{๓๑๘} การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครน่าจะเป็นรูปแบบที่มาจากรัฐบาลกลางแล้วมาสู่ท้องถิ่นเลย ยกการเลือกตั้งเป็นนายก อบจ.โดยตรงของจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้บริหารและสภา ส่วนเทศบาลที่เป็นท้องถิ่นระดับล่างก็ให้เป็นหน่วยงานของ เชียงใหม่มหานคร ที่จะกำกับดูแลโดยให้ดูแลท้องถิ่นระดับล่างในมิติของบริบทและประชาชนในการบริหารจัดการ ส่วนภาษีที่มีการคืนส่วนกลางไป ๗๐% แล้วมีเหลือให้ท้องถิ่นไว้บริหาร ๓๐ % ก็น่าจะไม่สามารถเกิดมหานครของเชียงใหม่ขึ้นได้ หากมีการเก็บภาษีแล้วคืนให้ส่วนกลาง ๓๐ % แล้ว ให้เชียงใหม่มหานครบริหาร ๗๐% แบบนี้เห็นว่าส่วนกลางคงไม่ยอมและก็ไม่สามารถเกิดเชียงใหม่มหานครขึ้นได้ เชียงใหม่มหานครจึงต้องมองทุกมิติทั้งสังคม วัฒนธรรม ชชาติพันธ์ ภาษา แต่พร้อมที่จะเลือกตั้งเป็นเชียงใหม่มหานครจะเกิดขึ้น และรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดไว้ในส่วนกระจายอำนาจพอที่ให้เกิดเชียงใหม่มหานครขึ้นได้จึงควรที่จะมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลาง^{๓๑๙}

ตอนนี้เชียงใหม่กำลังปรับโครงสร้างด้านพื้นที่ให้เป็นมรดกโลกโดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่างในการก่อสร้างอาคารบ้านเรือน กำหนดมาตรการการให้รถยนต์บนถนน ที่สำคัญคือจารีตประเพณีวัฒนธรรม ทำให้คนไหลเข้ามาในเชียงใหม่มากขึ้น เพราะเชียงใหม่เป็นเมืองที่อุดมสมบูรณ์ที่สุด หากรูปแบบเชียงใหม่มหานครเกิดขึ้นได้จะเป็นบุญกุศลต่อชาวเชียงใหม่เป็นอย่างยิ่ง^{๓๒๐} สภาพสิ่งแวดล้อมในเมืองเชียงใหม่โดยเฉพาะคูเมือง และลำน้ำในเมืองมีน้ำเน่าเสีย หากมีการบริหารจัดการแบบเชียงใหม่มหานคร ปัญหาดังกล่าวน่าจะได้รับการแก้ไขไปด้วยดี^{๓๒๑}

^{๓๑๘} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายกุลวัฒน์ ศรีสุข, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้าง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๑๙} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายวุฒิกัทร มูลศรี, รองนายกเทศบาลตำบลแม่คือ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๒๐} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายอิสรากุล ตุ่นเครือ, ประชาชนในเขตพื้นที่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๒๑} สนทนากลุ่มเฉพาะ นางวิไลลักษณ์ ตุ่นเครือ, ประชาชนในเขตพื้นที่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

รูปแบบที่ ๕ ความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ประชาชน กลุ่มเครือข่าย กลุ่มองค์กรภาคเอกชน องค์กรภาครัฐ ของจังหวัดเชียงใหม่ มีความพร้อมและมีความพึงพอใจต่อการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร เนื่องจากประชาชนชาวเชียงใหม่มีความตื่นตัวทางการเมือง จากสถิติของการเลือกตั้งโดยทั่วไปประชาชนชาวเชียงใหม่ตื่นตัวทางการเมืองได้จากการไปลงคะแนนเสียงกันถึง ๗๐ % แต่ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจให้มากกว่านี้ ด้วยการเข้าไปประชาสัมพันธ์ในเชิงลึกถึงชุมชน และยังมีข้อห่วงใยเรื่องการใช้อิทธิพลจากการเลือกตั้งซื้อสิทธิขายเสียงเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การจัดการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดจะต้องมีหน่วยงานกลางโดยองค์กรอิสระคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ที่มาดำเนินการจัดการเลือกตั้งอย่าง โปร่งใส สุจริต และยุติธรรม เพื่อให้ผลการเลือกตั้งได้บุคคลเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น ด้านความรู้ความสามารถและปราศจากอิทธิพลท้องถิ่นก็อยู่ภายใต้เงื่อนไข เช่น ประชาชนพร้อมท้องถิ่นพร้อมและงบประมาณในท้องถิ่นที่เก็บไปร่วมกันแล้วพร้อม เหมือนกับการตั้งเป็นเทศบาลเมือง เทศบาลนครมันมีเงื่อนไขของประชาชนเงื่อนไขของงบประมาณท้องถิ่น และเมื่อจังหวัดได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขในการกระจายอำนาจก็ให้กระจายอำนาจไป หากเราใช้เกณฑ์ดังกล่าว ก็จะไม่มีปัญหาอะไรเลยกับการกระจายอำนาจ

การให้มีการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ปัญหาคือการประชาสัมพันธ์และทำความเข้าใจแก่ประชาชน จะต้องเดินตามแนวทางที่เราวางไว้ แนวทางที่ดีๆของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงบอกไว้สิ่งที่จะเป็นประโยชน์ของชุมชนพระองค์ทรงทำทั้งหมด เชียงใหม่มหานครที่จะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยระยะเวลาโดยกำหนดว่าจากนี้ไปเราจะเป็นเชียงใหม่มหานครภายในกี่ปี แต่ก็อาจจะถูกโจมตีในบางครั้ง แต่เชียงใหม่จะต้องมีความสง่างามทางวัฒนธรรมและในขณะเดียวกันจะต้องมีความมั่งคั่งยั่งยืน จะต้องยั่งยืนด้วยตัวตนของท้องถิ่น หากเราวางระยะเวลามีเชียงใหม่มหานคร ก็ต้องมองว่า สี่ปีจะเกิดอะไรขึ้น แปดปีจะเกิดอะไรขึ้น ก็จะตอบคำถามว่าเมืองถึงเวลาแล้ว กำหนดผู้นำบ้านจะไปอยู่ตรงไหน ทั้งเรื่องของเงินทอง การปกครอง และอำนาจ จะต้องเดินไปพร้อมๆกัน

และต้องวางไว้ว่าวันหนึ่งจะเป็นมหานครแล้วเราจะทำงานร่วมกันอย่างไร ซึ่งมันจะต้องค่อยเป็นค่อยไป และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือการประชาสัมพันธ์ แล้ววางระยะเวลาของการทำงาน^{๓๒๒}

ในประเทศไทยไม่ได้มีเชียงใหม่เป็นจังหวัดแรกที่จะมีการจัดการบริหารตนเอง กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ก็ทำมาแล้ว หากเชียงใหม่จะทำก็คงไม่น่าจะแปลกแต่ก็อยู่ที่ว่า นักการเมืองเล่นการเมืองมากเกินไป^{๓๒๓} การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครได้ดีมากครับ ประชาชนพื้นที่ก็พร้อมยอมรับ^{๓๒๔}

มีความเห็นด้วยกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร แต่การที่จะเอาท้องที่เข้าไปรวม จะต้องแบ่งอำนาจที่ให้ชัดเจนระหว่างท้องที่กับท้องถิ่นเพื่อให้การทำงานร่วมกันในชนบท^{๓๒๕} หนึ่งที่เชียงใหม่ได้ส่งคืนงบประมาณไปส่วนกลางจำนวนมากพอสมควร หากได้นำจำนวนเงินที่ส่งเชียงใหม่มีต้นทุนในเรื่องวัฒนธรรมและของการท่องเที่ยวจึงมีเงินจำนวนมากที่เข้าสู่เมืองเชียงใหม่ ส่วนไปส่วนกลางคืนมาพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ จะทำให้เชียงใหม่พัฒนาได้เร็วกว่านี้^{๓๒๖} ตามที่ได้เสนอรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่นี้ก็ค่อนข้างชัดเจนและรัฐธรรมนูญก็เปิดโอกาสให้ทำการพัฒนาเชียงใหม่ เพราะเมื่อพัฒนาเชียงใหม่ได้ก็สามารถพัฒนาประเทศได้ และถือว่าเป็นรูปแบบความเป็นสากล^{๓๒๗}

ส่วนภาษีที่จังหวัดเชียงใหม่จัดเก็บได้ มีการคืนส่วนกลางไป ๗๐% แล้วมีเหลือให้ท้องถิ่นไว้บริหาร ๓๐ % ก็น่าจะไม่สามารถเกิดรูปแบบการบริหารมหานครของเชียงใหม่ขึ้นได้ แต่หากมีการเก็บภาษีแล้วคืนให้ส่วนกลาง ๓๐ % แล้ว ให้เชียงใหม่บริหาร ๗๐% แบบนี้เห็นว่าเหมาะสม แต่ส่วนกลางคงไม่ยอมและก็ไม่สามารถเกิดเชียงใหม่มหานครขึ้นได้ เชียงใหม่มหานครจึงต้องมองทุกมิติทั้งสังคม วัฒนธรรม ชชาติพันธ์ ภาษา แต่พร้อมที่จะเลือกตั้งเป็นเชียงใหม่มหานครจะเกิดขึ้นได้ต้อง

^{๓๒๒} สทนากลุ่มเฉพาะ พระครูธีรสุตพจน์,ดร., ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๒๓} สทนากลุ่มเฉพาะ ผศ.ดร.อภิรมย์ สีตาคำ, รักษาการผู้อำนวยการฝ่ายสนับสนุนการศึกษามหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๒๔} สทนากลุ่มเฉพาะ นายศิลป์ อารุณ, กำนันตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐

^{๓๒๕} สทนากลุ่มเฉพาะ นายพล ชะลิ, กำนันตำบลสบเปิง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๒๖} สทนากลุ่มเฉพาะ นายธีรภัทร คำแสน,รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านแหวน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๒๗} สทนากลุ่มเฉพาะ นายกุลวัฒน์ ศรีสุข, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้าง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

ไปคูที่รัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้ในส่วนกระจายอำนาจมหานครของเชียงใหม่ขึ้นได้ แต่หากมีการเก็บภาษีแล้วคืนให้ส่วนกลาง ๓๐ % แล้ว ให้เชียงใหม่มหานครบริหาร ๗๐% แบบนี้เห็นว่าเหมาะสม แต่ส่วนกลางคงไม่ยอมและก็ไม่สามารถเกิดเชียงใหม่มหานครขึ้นได้ เชียงใหม่มหานครจึงต้องมองทุกมิติ ทั้งสังคม วัฒนธรรม ชชาติพันธ์ ภาษา แต่พร้อมที่จะเลือกตั้งเป็นเชียงใหม่มหานครจะเกิดขึ้นได้ต้องไปคูที่รัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดไว้ในส่วนกระจายอำนาจพอที่ให้เกิดเชียงใหม่มหานครขึ้นได้^{๓๒๘} รูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานครเกิดขึ้นได้จะเป็นบุญกุศลต่อชาวเชียงใหม่เป็นอย่างยิ่ง เพราะคนเชียงใหม่อยากเห็นการจัดการตนเองแบบมหานครมานานแล้ว แต่บางครั้งยังมีอำนาจแฝงหรือมีเจ้าพ่อเจ้าแม่อยู่ในเชียงใหม่ถ้ากำจัดอิทธิพลนี้^{๓๒๙} อยากให้มีแผนระยะเวลาในการเป็นเชียงใหม่มหานคร เช่น ห้าปี สิบปี เชียงไว้ในบทยใดบทหนึ่ง ทำเป็นกลยุทธ์ ให้เป็นการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร^{๓๓๐}

รูปแบบที่ ๖ การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารของเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ในสองภาคส่วน คือ (๑) การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรภาครัฐ อันได้แก่ สตง., ป.ป.ช., ป.ป.ท. (๒) การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยองค์กรภาคเอกชน อันได้แก่ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในชุมชน, องค์กรภาคพลเมือง, สมัชชาพลเมือง สูดท้ายด้วยการตัดสินใจโดยกระบวนการยุติธรรมของศาลปกครอง การปกครองและการกระจายอำนาจแบบนี้เป็นการลดความเสี่ยงของการบริหารคุมสามหลัก คุมการบริหารโดยให้ สตง., ปปช.ปปท. ในขณะที่เดียวกันท้องถิ่นต้องดูแลตนเอง และหากมีปัญหาาก็ไปสู่ศาลปกครอง หรือมีปัญหาก็ กกต.มาดูแล ท้องถิ่นก็ต้องดูแลตนเองเพราะแต่ละที่ก็มีประเพณีและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันสามารถที่จะดูแลตนเองได้^{๓๓๑}

รูปแบบที่ ๗ พื้นฐานของจังหวัดเชียงใหม่ เป็นเมืองที่เจริญด้วยศิลป วัฒนธรรม และวิถีคนเมืองล้านนา ประกอบด้วยความเจริญด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว วัดวาอารามที่สวยงามด้วยศิลป และประชาชนชาวเชียงใหม่ที่มีความเรียบง่ายด้วยวัฒนธรรม ดังนั้น เห็นว่า

^{๓๒๘} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายวุฒิชัย มุลศรี, รองนายกเทศบาลตำบลแม่คือ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๒๙} สนทนากลุ่มเฉพาะ นายอิสรากุล ตุ่นเครือ, ประชาชนในเขตพื้นที่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๓๐} สนทนากลุ่มเฉพาะ พระบุญทรง ปุญญโร,ดร., อาจารย์ประจำศูนย์บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

^{๓๓๑} สนทนากลุ่มเฉพาะ พระครูธีรสุตพจน์, ดร., ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีลักษณะเป็นถิ่นที่เหมาะสม ด้วยหลัก ๔ ประการ ของหลักธรรมที่ว่า ปฏิรูปเทศวาโส จ คือ (๑) อาวาสเป็นที่สบาย (๒) อาหารเป็นที่สบาย (๓) บุคคลเป็นที่สบาย (๔) ธรรมเป็นที่สบาย การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครจะเป็นจริงได้ก็ต้องอาศัยการหลอมรวมในเรื่องของคุณธรรม ดังนั้น นอกเหนือจากมงคลที่ ๔ แห่ง มงคล ๓๘ คือ ปฏิรูปเทศวาโส แล้ว ควรจะหลักธรรมอื่นๆ เช่น หลักธรรมที่เป็นเครื่องยึดเหนี่ยวน้ำใจซึ่งกันและกัน คือ ทาน คือการให้ ปิยวาจา คือการพูดแต่สิ่งที่มีสาระมีประโยชน์ อตถจิตยา สมนานตตา เพื่อให้เป็นสิ่งยึดเหนี่ยวจิตใจซึ่งกันและกัน เป็นต้น และพระพุทธเจ้าทรงตรัสถึงเมืองลิสสะหวิ กับพระอานนท์ และ วัสสกาพราหมณ์ ว่าทำไมเมืองลิจฉวีแห่งแคว้นวัชชี จึงมีความกลมเกลียวเหนียวแน่นมาก พระพุทธเจ้าจึงได้ตรัสเรื่องอภิธานิยธรรม ๗ ตราบใดก็ตามที่เมืองลิจฉวียังปฏิบัติอยู่ในธรรมเจ็ดประการนี้ก็จะไม่มีใครเข้าไปทำลายได้เลย หากเราจะหวังในจังหวัดเชียงใหม่แบบบูรณาการเป็นเมืองมหานครนั้นจะต้อง นำจะมีหลักธรรมนี้เข้าไปอยู่ในงานวิจัยด้วย เช่น ๑) หมั่นประชุมกันเนื่องนิത്യ ๒) พร้อมเพรียงกันประชุม ๓) ไม่บัญญัติสิ่งที่ยังไม่ได้บัญญัติและเลิกสิ่งที่ยังบัญญัติไว้แล้ว ๔) เคารพนับถือผู้ใหญ่ ๕) ไม่ข่มเหงล่วงเกินสตรี ๖) สักการะเคารพเจดีย์ ๗) ให้การอารักขาคุ้มครอง อันชอบธรรมแก่พระอรหันต์ เป็นต้น^{๓๓๒}

๔.๓ รูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

การวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ได้ใช้กระบวนการศึกษาและระเบียบวิธีวิจัย โดยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In – depth Interview) ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร จากนั้นจะได้นำข้อมูลไปทำการวิเคราะห์เพื่อจะได้นำไปตั้งเป็นประเด็นในการจัดทำสารสนเทศกลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) อันเป็นการสรุปและยืนยันหลักการและรูปแบบ ของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยการเลือกประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ตลอดจน

^{๓๓๒} สันทนา กลุ่มเฉพาะ พระบุญทรง ปุญญธโร,ดร., อาจารย์ประจำศูนย์บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยตามระเบียบวิธีวิจัยขั้นสูง ทั้งนี้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพสูงสุด

จากการทำการวิจัยโดยวิธีวิจัยดังกล่าวพบว่า ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลง รูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบเชียงใหม่มหานคร จะต้องประกอบปัจจัยและองค์ประกอบ ต่อไปนี้

รูปแบบที่ ๑ โครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีแนวคิดเรื่องการจัดการตนเองมาตั้งแต่มาตั้งแต่ ๒๐ ปีก่อน โดยมีประชาชน นักวิชาการ กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้นำแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” คือ การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการปกครองตนเอง เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกๆด้าน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทั้งทางกายจิตใจ สังคมปัญญา ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน แต่เนื่องจากการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นของตนเองได้ จึงได้มีผู้นำเสนอแนวคิดในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ในลักษณะที่เรียกว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” ภาคประชาชนชาวเชียงใหม่ และนักวิชาการมหาวิทยาลัยในพื้นที่เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ และยังเป็นศูนย์กลางของภาคเหนือที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว จึงได้มีแนวคิดร่วมกันในเรื่องการจัดการปกครองในรูปแบบพิเศษเฉพาะเชียงใหม่

โดยเมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสังคม ก็จะสามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และลดความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองต่างๆ หลังจากพบว่า การปกครองที่ผ่านมาเป็นการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งในหลายจังหวัดก็ได้มีการขับเคลื่อนแนวความคิดดังกล่าวนี้ โดยมีหลักการสำคัญคือมีการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในตัวเองที่จะแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้ออกแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ที่มีทั้งฝ่ายบริหารคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งสององค์กร อันเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ “จังหวัดจัดการตนเอง” เพียงแต่ควรปรับปรุงแก้ไขตัวพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ โดยเร่งรัดให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจังหวัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เมื่อภารกิจของ

ราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอนไปอยู่ที่ท้องถิ่นมากขึ้นราชการส่วนภูมิภาคก็จะมีอำนาจหน้าที่น้อยลง และจะหมดไป และในที่สุดก็จะมีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่เหมือนกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าการจังหวัดก็จะอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีความชัดเจนในการบริหารจัดการบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ เพื่อตอบสนองและแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ทันต่อสถานการณ์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ส่วนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนับเป็นกลไกของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากแสดงถึงการใช้สิทธิของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้ว ยังแสดงถึงการจิตสำนึกในทางการเมืองที่ได้เลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเองโดยเมื่อถึงคราวที่จะต้องเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเลือกใครเป็นผู้แทนของตนให้เข้าไปทำหน้าที่ โดยในบางครั้งประชาชนในท้องถิ่นหรือในชุมชนจะได้มีการประชุมปรึกษาหารือหรือตั้งวงเสวนาทางการเมือง เพื่อวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อดีและข้อเสียของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาก่อนที่จะทำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ดังนั้น กลุ่มเครือข่ายพลเมือง และกลุ่มชุมชนท้องถิ่น จะได้นำข้อมูลมาตรวจสอบถึงบุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งถึงข้อดีข้อเสียของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละบุคคล ด้วยการนี้จะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องพิจารณาถึงผู้มีอิทธิพล ผู้ซื้อสิทธิขายเสียง และสามารถนำข้อมูลมาสู่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) รับไว้พิจารณาเพื่อตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป และหากประชาชน กลุ่มเครือข่ายพลเมืองท้องถิ่น มีความเข้มแข็งในการตรวจสอบผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีความซื่อสัตย์สุจริต ก็จะเป็นกระบวนการหนึ่งของการช่วยกันตรวจสอบคัดกรองบุคคลที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เพราะอำนาจการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นอำนาจอย่างชอบธรรมในการกำกับดูแล และรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเป็นดังนี้ได้แล้ว เชื่อว่าข้อห่วงใยของประชาชนชาวจังหวัดเชียงใหม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ จะได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นอย่างแน่นอน

การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นเป็นนโยบายของรัฐบาลที่เรียกว่าเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีความสำคัญทางการเมืองและการบริหารประเทศ เนื่องจากนโยบายของรัฐเป็นสิ่งที่แสดงเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดทิศทางการดำเนินงานของรัฐบาลในช่วงที่เข้ามาบริหารประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบและมีความจริงจังในการตัดสินใจ รวมถึงการกำกับดูแลและติดตามไม่ให้มีการนำนโยบายไปแปลงสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาทศวรรษที่พบว่า การผลักดันนโยบายกระจายอำนาจมิได้เป็นไปโดยราบรื่นเพราะรัฐบาลยังคงไว้ซึ่งอำนาจการบริหารจากส่วนกลางเป็นสำคัญ แต่โดยที่ปัจจุบันรัฐบาลได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และพร้อมกันนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็กำลังดำเนินการให้มีกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ที่เรียกว่า

“ประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมาบังคับให้กับท้องถิ่นจึงเป็นที่หมายได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่จะมีขึ้นและการมีผลการบังคับใช้ของประมวลกฎหมายท้องถิ่น จะทำให้รัฐบาลกลับมาให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และเมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

ด้วยการที่รัฐบาลจะได้มีนโยบายเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่นพร้อมงบประมาณในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถที่ดูแลจะจัดการตนเอง โดยการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง อันจะเป็นการสอดคล้องกับการเรียกร้องและตอบสนองความต้องการของประชาชนและนักวิชาการที่ต้องการให้จังหวัดเชียงใหม่มีการบริการจังหวัดในรูปแบบมหานคร

รูปแบบที่ ๒ อำนาจหน้าที่ในการจัดการและจัดทำบริการสาธารณะ

อำนาจหน้าที่ในการจัดการและจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นแต่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะในบางปัญหาต้องรอการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาสถานการณ์อย่างเบ็ดเสร็จให้กับประชาชนในจังหวัด และเห็นว่าการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วให้ทันสถานการณ์ทำให้เกิด จากปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคกับอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ดังนั้นรัฐบาลจะต้องมีความจริงจังในการตัดสินใจนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล โดยที่ปัจจุบันรัฐบาลได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และพร้อมกันนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็กำลังดำเนินการให้มีกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ที่เรียกว่า “ประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมาบังคับให้กับท้องถิ่นจึงคาดเป็นที่หมายได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่จะมีขึ้นและการมีผลการบังคับใช้ของประมวลกฎหมายท้องถิ่น ที่จะทำให้รัฐบาลกลับมาให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และเมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

โดยกำหนดให้ท้องถิ่นจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีความชัดเจน โดยการให้ราชการส่วนภูมิภาคเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจังหวัด เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เมื่อภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอนไปอยู่ที่ท้องถิ่นมากขึ้นราชการส่วนภูมิภาคก็จะมีอำนาจหน้าที่น้อยลงและจะหมดไป แล้วในที่สุดก็จะไม่มีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่ ท้องถิ่นก็จะมีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนในการดูแลจัดการตนเอง โดยการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

อันจะเป็นการสอดคล้องกับการเรียกร้องและตอบสนองความต้องการของประชาชนและนักวิชาการที่ต้องการให้จังหวัดเชียงใหม่มีการบริการจังหวัดในรูปแบบมหานคร

รูปแบบที่ ๓ รายได้ท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่มหานคร

ส่วนในเรื่องงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่นนั้น เมื่อท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ท้องถิ่นก็จะต้องมีงบประมาณเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นตามภารกิจที่ได้รับมา และให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการรายได้ของตนเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารท้องถิ่น ดังนั้น รัฐจะต้องจัดสรรรายได้ให้เพียงพอกับภารกิจของท้องถิ่น อีกทั้งต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นอย่างเหมาะสมต่อการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น โดยให้การจัดระบบการเงินการคลังของท้องถิ่นต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่นตามบริบทความเจริญเติบโตของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งในส่วนนี้อยู่ระหว่างยกร่างกฎหมายปรับแก้ไขให้มีการจัดเก็บภาษีในส่วนของท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ฉบับใหม่ และเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปยังท้องถิ่น รัฐควรจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นโดยเพิ่มภาษีและเงินอุดหนุนคืนสู่ท้องถิ่นในอัตราส่วน ๗๐% ต่อ ๓๐% เพื่อให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอต่อภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาดำเนินการ (ซึ่งในปัจจุบันนี้จังหวัดเชียงใหม่ได้มีการจัดเก็บเงินภาษีรายได้อยู่ในระดับ หนึ่งกว่าล้านต่อปี) นอกจากนี้กระทรวงการคลังจะต้องเสนอให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถออกข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติเพื่อให้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่ของตนเองเพิ่มขึ้น เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และให้มีส่วนแบ่งในภาษีอากรของรัฐจากค่าภาคหลวงการสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เขตพื้นที่ เป็นต้น

รูปแบบที่ ๔ การบริหารบุคคลของจังหวัดเชียงใหม่มหานคร

ส่วนในด้านกำลังบุคลากรของท้องถิ่นนั้น เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นก็มีภารกิจในการจัดทำกิจการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น และเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ทันต่อสถานการณ์จึงจำเป็นต้องให้มีบุคลากรเพียงพอต่อภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเช่นกัน ดังนั้น เมื่อภารกิจส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางและราชการภูมิภาคได้รับการถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น กำลังบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติหน้าที่อยู่ในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก็จะต้องเปิดโอกาสให้มีความสมัครใจของบุคลากรที่มีความประสงค์จะโอนย้ายไปสังกัดกับท้องถิ่นหรือไม่ หากสมัครใจโอนย้ายไปสังกัดกับท้องถิ่นก็จะขาดจากสังกัดเดิมและจะรวมอยู่เป็นเจ้าหน้าที่และบุคลากรของท้องถิ่น หากไม่สมัครใจโอนย้ายก็จะยังคงอยู่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเช่นเดิม

ซึ่งราชการส่วนกลางและสวนภูมิภาคอาจปรับเปลี่ยนกำลังเจ้าหน้าที่และบุคลากรของตนให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่ลดลง ส่วนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ก็จะต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพด้านความรู้ความสามารถ เพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาด้านการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่น และต้องสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

รูปแบบที่ ๕ ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นระดับบนและท้องถิ่นระดับล่าง

เมื่อมีผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ที่มาจากทางเลือกตั้ง ตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานคร ซึ่งถือว่าเป็นท้องถิ่นระดับบน และโดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับถือว่าต่างก็ได้รับการเลือกโดยตรงมาจากประชาชน และตามรัฐธรรมนูญแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีความเป็นอิสระโดยเท่าเทียมกัน เพียงแต่กฎหมายออกแบบกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเท่านั้น ดังนั้น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ท้องถิ่นระดับบนอันได้แก่ผู้ว่าการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่างก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ยังไม่น่าจะเป็นไปได้ อีกทั้งคณะกรรมการยกร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่นในขณะนี้ก็ไม่มีแนวคิดในลักษณะนี้ แม้จะมีลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาแล้วก็ตาม แต่ทั้งนี้สามารถออกกฎหมายที่ออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีความสัมพันธ์กันในส่วนของการปฏิบัติงานด้วยการประสานแผนงาน โครงการ และกิจกรรม โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน เป็นผู้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นในจังหวัดโดยภาพรวม หรือกลุ่มจังหวัดในระดับชาติ จากนั้นจะต้องมีการประสานแผนงานเพื่อให้ท้องถิ่นทุกระดับภายในจังหวัดนำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมมาประสานกันในเชิงความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ และเชิงพื้นที่ที่รับผิดชอบที่จะไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ในขั้นนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเป็นผู้นำเอายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ไทยแลนด์ ๔.๐ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ไปกำหนดเป็นนโยบายของท้องถิ่นระดับจังหวัดอันจะทำให้สอดคล้องกับแผนของชาติทั้งหมด และท้องถิ่นระดับล่างจะต้องนำแผนงาน นโยบาย โครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่นำเอายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนไทยแลนด์ ๔.๐ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ไปกำหนดเป็นนโยบายของท้องถิ่น นั้นจะต้องนำหลักธรรม ว่าด้วย ปฏีรูปเทสวาโส ในหลักมงคล ๓๘ คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม อันได้แก่ ๑. สถานะทางภูมิศาสตร์ที่ดี ๒. สถานที่ที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก ๓. สถานที่ไม่มีนัยกเลง

อันธพาล โจรผู้ร้าย ๔. สถานที่ที่มีความเหมาะสมในการเข้าถึงธรรมและปฏิบัติธรรม ไปใช้ในการบูรณาการ เข้ากับแผนงาน และโครงการ โดยเฉพาะด้วยพื้นฐานโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิตของชาวล้านนา และโครงสร้างทางกายภาพของจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีความสอดคล้องกับการนำหลักธรรมนี้มาบูรณาการเป็นอย่างยิ่ง เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นนำเอาหลักธรรมดังกล่าวมาทำนุบำรุงประชากรราษฎร ด้วยการกำหนดจัดทำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้ท้องถิ่นทุกระดับนำเอาหลักพุทธธรรมในหมวดธรรมะ มงคล ๓๘ ข้อที่ ๔ ปฏิรูปเทสวาโส คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม เข้าไปบูรณาการกับแผนงาน โครงการ และกิจกรรมโดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ในฐานะท้องถิ่นระดับบน และส่วนเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะท้องถิ่นระดับล่างจะต้องนำยุทธศาสตร์การบริหารท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นภายในจังหวัดของตน ไปปฏิบัติโดยการกำหนดแผนงาน โครงการ ออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด อันเป็นแบบแผนในการจัดระเบียบของสังคมท้องถิ่นให้เกิดความสงบเรียบร้อย ให้มีความสอดคล้องกับการนำหลักธรรมนี้มาบูรณาการ และเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นนำเอาหลักธรรมดังกล่าวมาทำนุบำรุงประชากรราษฎรในท้องถิ่นแล้ว ก็จะทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่น่าอยู่และเกิดการพัฒนาไปข้างหน้าอย่างยั่งยืน

รูปแบบที่ ๒ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๒.๑ ในด้านการถ่ายโอนภารกิจ กระทรวงต่างๆ หรือกรมต่างๆ ที่มีหน่วยงานราชการอยู่ภายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และมีอำนาจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนกันกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในภารกิจของท้องถิ่นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นหรือราชการส่วนกลาง และท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ปัญหาสถานการณ์เบ็ดเสร็จให้กับประชาชนในท้องถิ่น จังหวัด จึงเห็นว่าการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในจังหวัด ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วให้ทันสถานการณ์ทำให้เกิด อันเกิดมาจากปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และการไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กระทรวง ทบวง กรม ที่มีภารกิจอยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนภูมิภาค จะต้องเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจและกำหนดมาตรฐานในภารกิจ ให้กับท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ท้องถิ่นจังหวัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น และเมื่อราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจที่น้อยลงและก็จะหมดไปในที่สุด ก็จะเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จภายในจังหวัด และสามารถที่จะจัดทำภารกิจในกิจการบริการสาธารณะในพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน

๒.๒ กับการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในฐานะราชการส่วนกลางจะต้องเป็นผู้กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกระดับ ซึ่งการ “การกำกับดูแล” องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ในการบังคับ

บัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียวอีกต่อไป แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กร ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลและต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องดูแล ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลท้องถิ่นก็คือการควบคุมโดยรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐ หรือยังคงความเป็นรัฐเดียว และเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนร่วมของรัฐ ตลอดจนต้องให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาของรัฐ แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม หากมีการกำกับดูแลที่มีลักษณะการเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็จะเป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือครอบงำการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนขาดความเป็นอิสระ แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม ส่วนหน่วยราชการที่จะมาทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้งนั้น จะต้องพิจารณาถึงมิติของพื้นที่ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลคือการควบคุมความใกล้ชิดในเชิงพื้นที่และความสัมพันธ์ในสายการบังคับบัญชาที่ใกล้ชิดกันเกินไปที่จะทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้มีการจัดเป็นกลุ่มจังหวัดโดย ๕ ถึง ๘ จังหวัด มณฑล หรือภาคต่างๆของประเทศแล้วแต่การออกแบบของกฎหมาย แล้วให้มีผู้ว่าการจากส่วนกลางคนหนึ่งเพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่น ในลักษณะของการอำนวยความสะดวก ประสานงาน ให้คำปรึกษาแนะนำ และสามารถลงโทษลงทัณฑ์เมื่อผู้นำท้องถิ่นมีการกระทำความผิด นอกจากนั้นให้มีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (๑) งานอำนวยความสะดวก เช่น งานระบบทะเบียน (๒) งานกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น เป็นการกำกับดูแลตรวจสอบในเชิงมาตรฐาน (๓) การสนับสนุนทางวิชาการ โดยการหาความรู้ทางเทคนิค (๔) งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (๕) การสร้างระบบสนับสนุน (Back up) ให้กับท้องถิ่น (๖) การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่น

๖.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ประชาชนปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มิได้หมายความว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวจะนำไปสู่ความอิสระอย่างสมบูรณ์ของท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐภายใต้หลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง แต่รัฐยังคงมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลตรวจสอบภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้ คือ ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการใดๆอย่างอิสระตราบเท่าที่อยู่ในกรอบของกฎหมาย และระเบียบที่กำหนดไว้ อำนาจในการกำกับดูแลตรวจสอบท้องถิ่นของรัฐเป็นบทบาทสำคัญของรัฐที่จะต้องมีอยู่ในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลเชิงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น การกำกับดูแลตรวจสอบนับเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระของการปกครองตนเอง มิใช่เป็นการแทรกแซงในการตัดสินใจของท้องถิ่น เพราะนั่นจะกลายเป็น “การกำกับควบคุม” มิใช่ “การกำกับดูแล” ในขั้นนี้สามารถแบ่งการกำกับดูแลตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่นไว้เป็น ๒ ส่วน คือ

(ก) การกำกับดูแลตรวจสอบท้องถิ่นโดยภาครัฐ กลไกการกำกับตรวจสอบโดยภาครัฐสามารถกระทำโดยผ่านหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ ๑) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ๒) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และ ๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นต้น

(ข) การกำกับดูแลตรวจสอบท้องถิ่นโดยภาคประชาชน

กลไกการกำกับตรวจสอบโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชน เริ่มตั้งแต่การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งนับเป็นกลไกของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากแสดงถึงการใช้สิทธิของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้ว ยังแสดงถึงการจิตสำนึกในทางการเมืองที่ได้เลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเอง โดยเมื่อถึงคราวที่จะต้องเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเลือกใครเป็นผู้แทนของตนให้เข้าไปทำหน้าที่ โดยในบางครั้งประชาชนในท้องถิ่นหรือในชุมชนจะได้มีการประชุมปรึกษาหารือตั้งวงเสวนาทางการเมือง เพื่อวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อดีและข้อเสียของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาก่อนที่จะทำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น กลุ่มเครือข่ายพลเมือง และกลุ่มชุมชนท้องถิ่น จะได้นำข้อมูลมาตรวจสอบคุณสมบัติผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งถึงข้อดีข้อเสียของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละบุคคล ด้วยการนี้จะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องพิจารณาถึงผู้มีอิทธิพล ผู้ซื้อสิทธิขายเสียง และสามารถนำข้อมูลมาเสนอสู่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) รับไว้พิจารณาเพื่อตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป การกำกับตรวจสอบภายหลังการเลือกตั้งโดยองค์กรภาคประชาชน ด้วยการออกกฎหมายกำหนดรูปแบบให้องค์กรภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตามหลักแห่งการถ่วงดุลอำนาจของท้องถิ่น และการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่างๆของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และภายหลังดำเนินการ เช่น การออกเสียงทำประชามติระดับท้องถิ่นการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อกำหนดทิศทางของท้องถิ่นของตน และสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการเข้าร่วมสังเกตการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น ประชาชนร่วมลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยกำหนดให้สภาท้องถิ่นจะต้องนำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเป็นวาระแรก ส่วนสมาชิกสภาประชาชนมีหน้าที่พิจารณาหรือให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

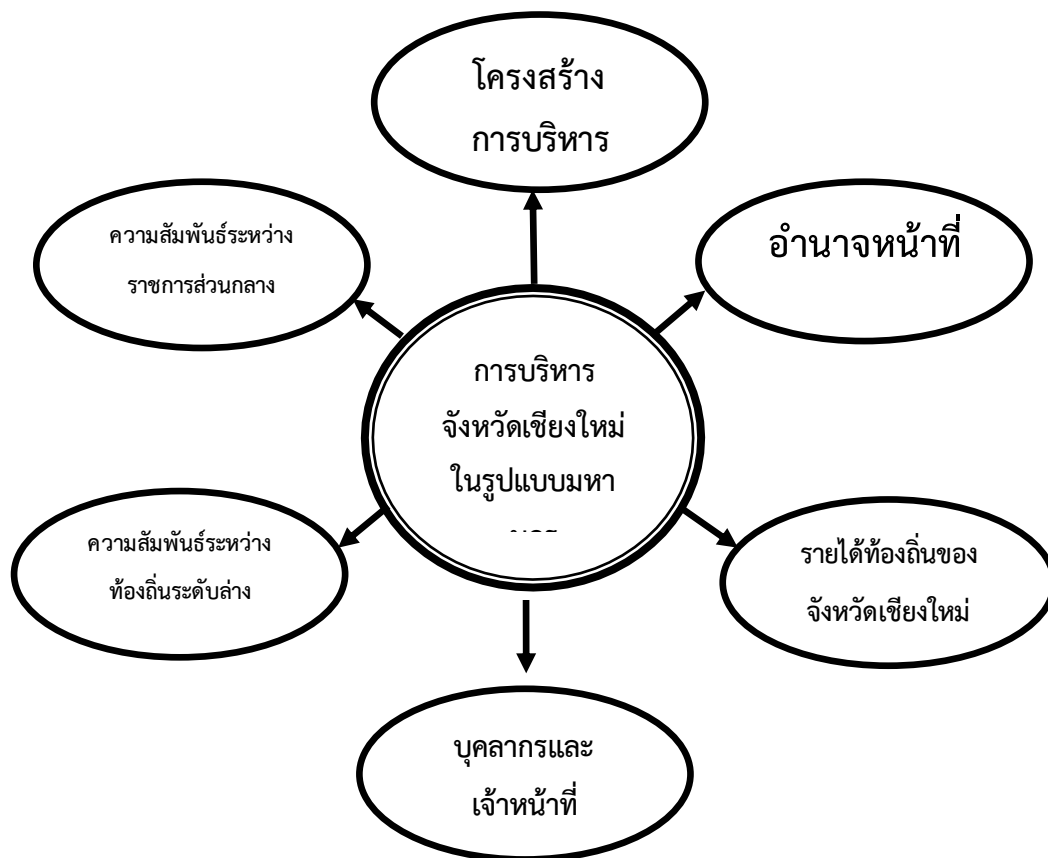
(ค) ศาลปกครอง คือองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีที่เกี่ยวกับการกระทำการปกครองของท้องถิ่น หรือเป็นการกระทำอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือก่อการละเมิดกัน

ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนหรือเอกชนทั่วไป

๔.๔ องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ผู้วิจัยได้ค้นพบองค์ความรู้ใหม่ที่เกิดจากการวิเคราะห์สังเคราะห์ข้อมูลตามกรอบแนวคิดและทฤษฎี ดังแสดงในแผนภาพ ต่อไปนี้

รูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานคร



แผนภาพที่ ๔.๑ ผังแสดงรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

องค์ความรู้ที่ได้จากงานวิจัย พบว่า การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร นั้นจะต้องประกอบไปด้วยรูปแบบต่างๆถึง ๖ รูปแบบ ที่เป็นองค์ประกอบในที่จะทำให้ได้รูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครเกิดขึ้นได้ ซึ่งประกอบด้วยรูปแบบดังต่อไปนี้

รูปแบบที่ ๑ โครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีแนวคิดเรื่องการจัดการตนเองมาตั้งแต่มาตั้งแต่ ๒๐ ปีก่อน โดยมีประชาชน นักวิชาการ กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้นำแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” คือ การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการปกครองตนเอง เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกๆด้าน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทั้งทางกายจิตใจ สังคมปัญญา ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน แต่เนื่องจากการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นของตนเองได้ จึงได้มีผู้นำเสนอแนวคิดในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ในลักษณะที่เรียกว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” ภาคประชาชนชาวเชียงใหม่ และนักวิชาการมหาวิทยาลัยในพื้นที่เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ และยังเป็นศูนย์กลางของภาคเหนือที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว จึงได้มีแนวคิดร่วมกันในเรื่องการจัดการปกครองในรูปแบบพิเศษเฉพาะเชียงใหม่

โดยเมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสังคม ก็จะสามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และลดความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองต่างๆ หลังจากพบว่าการปกครองที่ผ่านมาเป็นการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งในหลายจังหวัดก็ได้มีการขับเคลื่อนแนวความคิดดังกล่าวนี้ โดยมีหลักการสำคัญคือมีการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในตัวเองที่จะแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ซึ่งเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้ออกแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ที่มีทั้งฝ่ายบริหารคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งสององค์กร อันเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต้องการตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ “จังหวัดจัดการตนเอง” เพียงแต่ควรปรับปรุงแก้ไขตัวพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ โดยเร่งรัดให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจังหวัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เมื่อภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอนไปอยู่ที่ท้องถิ่นมากขึ้นราชการส่วนภูมิภาคก็จะมีอำนาจหน้าที่น้อยลงและจะหมดไป และในที่สุดก็จะมีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่เหมือนกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าการจังหวัดก็จะอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีความชัดเจนในการบริหารจัดการบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ เพื่อตอบสนองและแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้ทันต่อสถานการณ์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ส่วนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดนับเป็นกลไกของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากแสดงถึงการใช้สิทธิของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้ว ยังแสดงถึงการจิตสำนึกในทางการเมืองที่ได้เลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเองโดยเมื่อถึงคราวที่จะต้องเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเลือกใครเป็นผู้แทนของตนให้เข้าไปทำหน้าที่ โดยในบางครั้งประชาชนในท้องถิ่นหรือในชุมชนจะได้มีการประชุมปรึกษาหารือถึงวงเสวนาทางการเมือง เพื่อวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อดีและข้อเสียของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาก่อนที่จะทำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

ดังนั้น กลุ่มเครือข่ายพลเมือง และกลุ่มชุมชนท้องถิ่น จะได้นำข้อมูลมาตรวจสอบถึงบุคคลผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งถึงข้อดีข้อเสียของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละบุคคล ด้วยการนี้จะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องพิจารณาถึงผู้มีอิทธิพล ผู้ซื้อสิทธิขายเสียง และสามารถนำข้อมูลมาสู่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) รับไว้พิจารณาเพื่อตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป และหากประชาชน กลุ่มเครือข่ายพลเมืองท้องถิ่น มีความเข้มแข็งในการตรวจสอบผู้สมัครรับเลือกตั้ง ให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และมีความซื่อสัตย์สุจริต ก็จะเป็นกระบวนการหนึ่งของการช่วยกันตรวจสอบคัดกรองบุคคลที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เพราะอำนาจการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นอำนาจอย่างชอบธรรมในการกำกับดูแลและรักษาผลประโยชน์ของท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเป็นดังนี้ได้แล้ว เชื่อว่าข้อห่วงใยของประชาชนชาวจังหวัดเชียงใหม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ จะได้คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นอย่างแน่นอน

การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นเป็นนโยบายของรัฐบาลที่เรียกว่าเป็นนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีความสำคัญทางการเมืองและการบริหารประเทศ เนื่องจากนโยบายของรัฐเป็นสิ่งที่แสดงเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดทิศทางทางการดำเนินงานของรัฐบาลในช่วงที่เข้ามาบริหารประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบและมีความจริงจังในการตัดสินใจ รวมถึงการกำกับดูแลและติดตามให้มีการนำนโยบายไปแปลงสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาทศวรรษที่พบว่า การผลัดดันนโยบายกระจายอำนาจมิได้เป็นไปโดยราบรื่นเพราะรัฐบาลยังคงไว้ซึ่งอำนาจการบริหารจากส่วนกลางเป็นสำคัญ แต่โดยที่ปัจจุบันรัฐบาลได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และพร้อมกันนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็กำลังดำเนินการให้มีกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ที่เรียกว่า “ประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมาบังคับใช้กับท้องถิ่นจึงเป็นที่หมายได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่จะมีขึ้นและการมีผลการบังคับใช้ของประมวลกฎหมายท้องถิ่น จะทำให้รัฐบาลกลับมาให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และเมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

ด้วยการที่รัฐบาลจะได้มีนโยบายเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่นพร้อมงบประมาณในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถที่ดูแลจะจัดการตนเอง โดยการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง อันจะเป็นการสอดคล้องกับการเรียกร้องและตอบสนองความต้องการของประชาชนและนักวิชาการที่ต้องการให้จังหวัดเชียงใหม่มีการบริการจังหวัดในรูปแบบมหานคร

รูปแบบที่ ๒ อำนาจหน้าที่ในการจัดการและจัดทำบริการสาธารณะ

อำนาจหน้าที่ในการจัดการและจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นแต่ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะในบางปัญหาต้องรอการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ปัญหาสถานการณ์อย่างเบ็ดเสร็จให้กับประชาชนในจังหวัด และเห็นว่าการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วให้ทันสถานการณ์ทำให้เกิด จากปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ดังนั้นรัฐบาลจะต้องมีความจริงจังในการตัดสินใจนำนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุผล โดยที่ปัจจุบันรัฐบาลได้ประกาศแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และพร้อมกันนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็กำลังดำเนินการให้มีกฎหมายปกครองท้องถิ่นฉบับใหม่ที่เรียกว่า “ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้นมาบังคับใช้กับท้องถิ่นจึงคาดเป็นที่หมายได้ว่านโยบายการกระจายอำนาจตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ที่จะมีขึ้นและการมีผลการบังคับใช้ของประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะทำให้รัฐบาลกลับมาให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และเมื่อรัฐบาลให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจก็จะทำให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

โดยกำหนดให้ท้องถิ่นจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีความชัดเจน โดยการให้ราชการส่วนภูมิภาคเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจังหวัด เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เมื่อภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอนไปอยู่ที่ท้องถิ่นมากขึ้นราชการส่วนภูมิภาคก็จะมีอำนาจหน้าที่น้อยลงและจะหมดไป แล้วในที่สุดก็จะไม่มีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่ ท้องถิ่นก็จะมีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจนในการดูแลจัดการตนเอง โดยการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง อันจะเป็นการสอดคล้องกับการเรียกร้องและตอบสนองความต้องการของประชาชนและนักวิชาการที่ต้องการให้จังหวัดเชียงใหม่มีการบริการจังหวัดในรูปแบบมหานคร

รูปแบบที่ ๓ รายได้ท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่มหานคร

ส่วนในเรื่องงบประมาณและรายได้ของท้องถิ่นนั้น เมื่อท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ท้องถิ่นก็จะต้องมีงบประมาณเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจในการจัดทำ

บริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่เพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน ท้องถิ่นจึงจำต้องได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นตามภารกิจที่ได้รับมา และให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการรายได้ของตนเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้สึกว่าคุณเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารท้องถิ่น ดังนั้น รัฐจะต้องจัดสรรรายได้ให้เพียงพอกับภารกิจของท้องถิ่นอีกทั้งต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นอย่างเหมาะสมต่อการพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่น โดยให้การจ้ดระบบการเงินการคลังของท้องถิ่นต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่นตามบริบทความเจริญเติบโตของท้องถิ่นนั้นๆ ซึ่งในส่วนนี้อยู่ระหว่างยกร่างกฎหมายปรับแก้ไขให้มีการจัดเก็บภาษีในส่วนของท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ฉบับใหม่ และเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปยังท้องถิ่น รัฐควรจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นโดยเพิ่มภาษีและเงินอุดหนุนคืนสู่ท้องถิ่นในอัตราส่วน ๗๐% ต่อ ๓๐% เพื่อให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอต่อภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาดำเนินการ (ซึ่งในปัจจุบันนี้จังหวัดเชียงใหม่ได้มีการจัดเก็บเงินภาษีรายได้อยู่ในระดับ ห้าหมื่นกว่าล้านบาทต่อปี) นอกจากนี้กระทรวงการคลังจะต้องเสนอให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถออกข้อบัญญัติ หรือเทศบัญญัติเพื่อให้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่ของตนเองเพิ่มขึ้น เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และให้มีส่วนแบ่งในภาษีอากรของรัฐจากค่าภาคหลวงการสัมปทานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้เขตพื้นที่ เป็นต้น

รูปแบบที่ ๔ การบริหารบุคคลของจังหวัดเชียงใหม่มหานคร

ส่วนในด้านกำลังบุคคลกรของท้องถิ่นนั้น เมื่อมีการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นก็จะมีภารกิจในการจัดทำกิจการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น และเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ทันต่อสถานการณ์จึงจำเป็นต้องให้มีบุคลากรเพียงพอต่อภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเช่นกัน ดังนั้น เมื่อภารกิจส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางและราชการภูมิภาคได้รับการถ่ายโอนสู่ท้องถิ่น กำลังบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติหน้าที่อยู่ในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ก็จะต้องเปิดโอกาสให้มีความสมัครใจของบุคลากรที่มีความประสงค์จะโอนย้ายไปสังกัดกับท้องถิ่นหรือไม่ หากสมัครใจโอนย้ายไปสังกัดกับท้องถิ่นก็จะขาดจากสังกัดเดิมและจะรวมอยู่เป็นเจ้าหน้าที่และบุคลากรของท้องถิ่น หากไม่สมัครใจโอนย้ายก็จะยังคงอยู่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเช่นเดิม ซึ่งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอาจปรับเกลี้ยกำลังเจ้าหน้าที่และบุคลากรของตนให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่ลดลง ส่วนบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ก็จะต้องได้การพัฒนาศักยภาพด้านความรู้ความสามารถ เพื่อรองรับการแก้ไขปัญหาด้านการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่น และต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

รูปแบบที่ ๕ ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นระดับบนและท้องถิ่นระดับล่าง

เมื่อมีผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ที่มาจาก การเลือกตั้ง ตามรูปแบบโครงสร้างการบริหาร เชียงใหม่มหานคร ซึ่งถือว่าเป็นท้องถิ่นระดับบน และโดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับถือว่าต่างก็ได้รับการเลือกโดยตรงมาจากประชาชน และตามรัฐธรรมนูญแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีความเป็นอิสระโดยเท่าเทียมกัน เพียงแต่กฎหมายออกแบบกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเท่านั้น ดังนั้น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ท้องถิ่นระดับบนอันได้แก่ผู้ว่าการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งต่างก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจาก การการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ยังไม่น่าจะเป็นไปได้ อีกทั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่นในขณะนี้ก็ไม่มีแนวคิดในลักษณะนี้ แม้จะมีลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาไปแล้วก็ตาม แต่ทั้งนี้สามารถออกกฎหมายที่ออกแบบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีความสัมพันธ์กันในส่วนของการปฏิบัติงานด้วยการประสานแผนงาน โครงการ และกิจกรรม โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน เป็นผู้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นในจังหวัดโดยภาพรวม หรือกลุ่มจังหวัดในระดับชาติ จากนั้นจะต้องมีการประสานแผนงานเพื่อให้ท้องถิ่นทุกระดับภายในจังหวัดนำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมมาประสานกันในเชิงความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ และเชิงพื้นที่รับผิดชอบที่จะไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน ในชั้นนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเป็นผู้นำเอายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ไทยแลนด์ ๔.๐ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ไปกำหนดเป็นนโยบายของท้องถิ่นระดับจังหวัดอันจะทำให้สอดคล้องกับแผนของชาติทั้งหมด และท้องถิ่นระดับล่างจะต้องนำแผนงาน นโยบาย โครงการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่นำเอายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี แผนไทยแลนด์ ๔.๐ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ไปกำหนดเป็นนโยบายของท้องถิ่น นั้นจะต้องนำหลักธรรม ว่าด้วย ปฏิจจสมุปบาท ในหลักมงคล ๓๘ คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม อันได้แก่ ๑. สถานะทางภูมิศาสตร์ที่ดี ๒. สถานที่ที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก ๓. สถานที่ไม่มีน้กละ อันทพาล โจรผู้ร้าย ๔. สถานที่ที่มีความเหมาะสมในการเข้าถึงธรรมและปฏิบัติธรรม ไปใช้ในการบูรณาการ เข้ากับแผนงาน และโครงการ โดยเฉพาะด้วยพื้นฐานโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิตของชาวล้านนา และโครงสร้างทางกายภาพของจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีความสอดคล้องกับการนำหลักธรรมนี้ มาบูรณาการเป็นอย่างยิ่ง เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นนำเอาหลักธรรมดังกล่าวมาทำนุบำรุงประชากรราษฎร ด้วยการกำหนดจัดทำแผนงาน โครงการ และกิจกรรมให้ท้องถิ่นทุกระดับนำเอาหลักพุทธธรรมใน

หมวดธรรมะ มงคล ๓๘ ข้อที่ ๔ ปฏิรูปเทศวาโส คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม เข้าไปบูรณาการกับแผนงาน โครงการ และกิจกรรมโดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ในฐานะท้องถิ่นระดับบน และส่วนเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะท้องถิ่นระดับล่างจะต้องนำยุทธศาสตร์การบริหารท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นภายในจังหวัดของตน ไปปฏิบัติโดยการกำหนดแผนงาน โครงการ ออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด อันเป็นแบบแผนในการจัดระเบียบของสังคมท้องถิ่นให้เกิดความสงบเรียบร้อย ให้มีความสอดคล้องกับการนำหน้ากรรมนี้มาบูรณาการ และเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นนำเอาหลักกรรมดังกล่าวมาทำนุบำรุงประชากรราษฎรในท้องถิ่นแล้ว ก็จะทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่น่าอยู่และเกิดการพัฒนาไปข้างหน้าอย่างยั่งยืน

รูปแบบที่ ๖ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๖.๑ ในด้านการถ่ายโอนภารกิจ กระทรวงต่างๆ หรือกรมต่างๆ ที่มีหน่วยงานราชการอยู่ภายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ และมีอำนาจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนกันกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในภารกิจของท้องถิ่นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นหรือราชการส่วนกลาง และท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ปัญหาสถานการณ์เบ็ดเสร็จให้กับประชาชนในท้องถิ่น จังหวัด จึงเห็นว่าการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในจังหวัด ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วให้ทันสถานการณ์ทำให้เกิด อันเกิดมาจากปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่และการไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น กระทรวง ทบวง กรม ที่มีภารกิจอยู่ในความรับผิดชอบของราชการส่วนภูมิภาค จะต้องเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจและกำหนดมาตรฐานในภารกิจ ให้กับท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ท้องถิ่นจังหวัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น และเมื่อราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจหน้าที่น้อยลงและก็จะหมดไปในที่สุด ก็จะเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จภายในจังหวัด และสามารถที่จะจัดทำภารกิจในกิจการบริการสาธารณะในพื้นที่ เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน

๖.๒ กับการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ในฐานะราชการส่วนกลางจะต้องเป็นผู้กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆระดับ ซึ่งการ “การกำกับดูแล” องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ในการบังคับบัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียวอีกต่อไป แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กร ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลและต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องดูแล ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลท้องถิ่นก็คือการควบคุมโดยรัฐเหนือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐหรือยังคงความเป็นรัฐเดียว และเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนร่วมของรัฐ ตลอดจนต้องให้สอดคล้องกับ

แนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาของรัฐ แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม หากมีการกำกับดูแลที่มีลักษณะการเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็จะเป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือครอบงำการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนขาดความเป็นอิสระ แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม ส่วนหน่วยราชการที่จะมาทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ว่าการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งนั้น จะต้องพิจารณาถึงมิติของพื้นที่ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลคือการควบคุมความใกล้ชิดในเชิงพื้นที่และความสัมพันธ์ในสายการบังคับบัญชาที่ใกล้กันเกินไปที่จะทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้มีการจัดเป็นกลุ่มจังหวัดโดย ๕ ถึง ๘ จังหวัด มณฑล หรือภาคต่างๆของประเทศแล้วแต่การออกแบบของกฎหมาย แล้วให้มีผู้ว่าราชการจาก ส่วนกลางคนหนึ่งเพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่น ในลักษณะของการอำนวยความสะดวก ให้คำปรึกษาแนะนำ และสามารถลงโทษลงทัณฑ์เมื่อผู้นำท้องถิ่นมีการกระทำความผิด นอกจากนั้นให้ มีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (๑) งานอำนวยความสะดวก เช่น งานระบบทะเบียน (๒) งานกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น เป็นการกำกับดูแลตรวจสอบในเชิงมาตรฐาน (๓) การสนับสนุนทางวิชาการ โดยการหาความรู้ทางเทคนิค (๔) งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (๕) การสร้างระบบสนับสนุน (Back up) ให้กับท้องถิ่น (๖) การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่น

๖.๓ การตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นให้ประชาชนปกครองตนเองอย่างอิสระตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มิได้หมายความว่า การกระจายอำนาจดังกล่าวจะนำไปสู่ความอิสระอย่างสมบูรณ์ของท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐภายใต้หลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง แต่รัฐยังคงมีบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลตรวจสอบภายใต้กฎหมายที่บัญญัติไว้ คือ ท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการใดๆอย่างอิสระตราบเท่าที่อยู่ในกรอบของกฎหมาย และระเบียบที่กำหนดไว้ อำนาจในการกำกับดูแลตรวจสอบท้องถิ่นของรัฐเป็นบทบาทสำคัญของรัฐที่จะต้องอยู่ในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลเชิงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น การกำกับดูแลตรวจสอบนับเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระของการปกครองตนเอง มิใช่เป็นการแทรกแซงในการตัดสินใจของท้องถิ่น เพราะนั้นจะกลายเป็น “การกำกับควบคุม” มิใช่ “การกำกับดูแล” ในขั้นนี้สามารถแบ่งการกำกับดูแลตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่นไว้เป็น ๒ ส่วน คือ

(ก) **การกำกับดูแลตรวจสอบท้องถิ่นโดยภาครัฐ** กลไกการกำกับตรวจสอบโดยภาครัฐสามารถกระทำโดยผ่านหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้ ๑) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ๒) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และ ๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นต้น

(ข) การกำกับดูแลตรวจสอบท้องถิ่นโดยภาคประชาชน

กลไกการกำกับตรวจสอบโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยภาคประชาชน เริ่มตั้งแต่การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งนับเป็นกลไกของการเมืองในระบอบประชาธิปไตย นอกจากแสดงถึงการใช้สิทธิของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยแล้ว ยังแสดงถึงการจิตสำนึกในทางการเมืองที่ได้เลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจแทนตนเอง โดยเมื่อถึงคราวที่จะต้องเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าจะเลือกใครเป็นผู้แทนของตนให้เข้าไปทำหน้าที่ โดยในบางครั้งประชาชนในท้องถิ่นหรือในชุมชนจะได้มีการประชุมปรึกษาหารือตั้งวงเสวนาทางการเมือง เพื่อวิพากษ์วิจารณ์ถึงข้อดีและข้อเสียของผู้สมัครรับเลือกตั้งมาก่อนที่จะทำการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ดังนั้น กลุ่มเครือข่ายพลเมือง และกลุ่มชุมชนท้องถิ่น จะได้นำข้อมูลมาตรวจสอบคุณสมบัติผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งถึงข้อดีข้อเสียของผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละบุคคล ด้วยการนี้จะทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องพิจารณาถึงผู้มีอิทธิพล ผู้ซื้อสิทธิขายเสียง และสามารถนำข้อมูลมาเสนอสู่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) รับไว้พิจารณาเพื่อตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป การกำกับตรวจสอบภายหลังการเลือกตั้งโดยองค์กรภาคประชาชน ด้วยการออกกฎหมายกำหนดรูปแบบให้องค์กรภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตามหลักแห่งการถ่วงดุลอำนาจของท้องถิ่น และการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ต่างๆของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีความตระหนักและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น ตั้งแต่ก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และภายหลังดำเนินการ เช่น การออกเสียงทำประชามติระดับท้องถิ่นการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อกำหนดทิศทางของท้องถิ่นของตน และสิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งการเข้าร่วมสังเกตการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่น ประชาชนร่วมลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยกำหนดให้สภาท้องถิ่นจะต้องนำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเป็นวาระแรก ส่วนสมาชิกสภาประชาชนมีหน้าที่พิจารณาหรือให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นต้น

(ค) ศาลปกครอง คือองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีที่เกี่ยวกับการกระทำการปกครองของท้องถิ่น หรือเป็นการกระทำอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือก่อการละเมิดกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนหรือเอกชนทั่วไป

บทที่ ๕

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

- ๑) เพื่อศึกษาสภาพโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน
- ๒) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบโครงสร้างเชียงใหม่มหานคร
- ๓) เพื่อนำเสนอรูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร โดยอาศัยเครื่องมือในการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเก็บรวบรวมข้อมูลใน ๒ แบบ ได้แก่ การสัมภาษณ์แบบเชิงลึกสำหรับข้อมูลเชิงคุณภาพ (In – depth Interview) จำนวน ๒๙ รูปหรือคน ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร และจากนั้นจะได้นำข้อมูลไปทำการวิเคราะห์เพื่อจะได้นำไปตั้งเป็นประเด็นในการจัดทำกรสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) จำนวน ๑๓ รูปหรือคน อันเป็นการสรุปและยืนยันหลักการและรูปแบบของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผู้วิจัยสามารถสรุปและอภิปรายผล รวมถึงการนำเสนอข้อแนะนำ เพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยสามารถนำเสนอรายงานการวิจัย ตามลำดับหัวข้อ ดังนี้

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

๕.๑ สรุปผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ผู้วิจัยสรุปผลที่ได้จากการวิจัย ดังต่อไปนี้

๕.๑.๑ ผลการศึกษาสภาพโครงสร้างและการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

๑. กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่

องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ “อบจ.” เป็นองค์กรท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่ารูปแบบทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขและมีวิวัฒนาการมายาวนานหลายสิบปี โดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ.๒๔๗๖ ตามความใน พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ และได้กำหนดฐานะของสภาจังหวัดมีลักษณะเป็นองค์กรทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่กรรมการจังหวัด โดยยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๘๑ ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.๒๔๘๑ ซึ่งมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ แต่สภาจังหวัดยังทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของกรรมการจังหวัดเช่นเดิม จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาของข้าราชการในจังหวัด และรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทำให้อำนาจของกรรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังนั้น โดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดไปด้วย ต่อมาได้เกิดความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาที่ปรึกษาของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น อันมีผลให้เกิด “องค์การบริหารส่วนจังหวัด” โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และแยกออกจากการบริหารของจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ อันเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปรูปแบบหนึ่งจนกระทั่งปัจจุบัน

ต่อมาได้เกิดแรงกดดันจากการรวมตัวของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ และผลกระทบจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่มีการประกาศยกฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อันทำให้พื้นที่ดำเนินงานในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้ง การจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงนำมาซึ่งความจำเป็นในการที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เหมาะสมกับสถานะการที่เปลี่ยนแปลงไป สมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศได้รวมตัวกันจัดตั้งสมาพันธ์สมาชิกสภาจังหวัดแห่งประเทศไทย (สจท.) เมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๘ โดยร่วมกันผลักดันให้จัดให้มีการเลือกตั้ง นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ได้มีการประกาศให้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ ได้แยกข้าราชการส่วนภูมิภาคออกจากฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ซึ่งเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งนายองค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด) มาให้สภาจังหวัดมาเป็นผู้เลือกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยโครงสร้างและองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย (๑) สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาเป็นประธานสภา ๑ คน และเป็นรองประธานสภา ๒ คน และ (๒) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ฝ่ายบริหาร) โดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ ตามมาตรา ๒๘๕ วรรคสาม ได้กำหนดที่มาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ว่าให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ และกำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับการเลือกตั้งตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๕ และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีนับตั้งแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระมิได้

จากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ดังกล่าว จึงมีประเด็นว่าตัวโครงสร้างในรูปแบบเดิมยังมีความเหมาะสมในสถานการณ์ปัจจุบันอยู่หรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าโครงสร้างดังกล่าวนี้มีความเหมาะสมอยู่แล้ว ทั้งเนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัด อันเป็นการสอดคล้องตามหลักประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตามมีผู้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ควรจะได้มีการปรับแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารในสามประเด็นคือ

(๑) ความทับซ้อนกันในส่วนของอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความชัดเจน

(๒) ความทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รับผิดชอบทับซ้อนกันระหว่างเขตพื้นที่ท้องถิ่นระดับบนและเขตพื้นที่ท้องถิ่นในระดับล่าง โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นท้องถิ่นระดับบน และมีเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (ซึ่งในอนาคตมีประมวลกฎหมายท้องถิ่นบังคับใช้แล้วจะยกฐานะเป็นเทศบาล) เป็นท้องถิ่นระดับล่าง

(๓) การควบคุมกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ การกำกับดูแลควรกระทำเท่าที่จำเป็น เพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และกระทำเท่าที่จำเป็นและมี หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้อง และเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้คำนึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า แม้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ถือได้ว่าได้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการบริหาร

จัดการชุมชนของตนเอง ทำให้หน่วยงานทางปกครองท้องถิ่นและภาคประชาชนมีความตื่นตัวมากขึ้น ในสิทธิ เสรีภาพ และบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย แต่จากระเบียบ กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีปัญหาและอุปสรรค เช่น จังหวัดเชียงใหม่เองเป็นศูนย์กลางการคมนาคมของภาคเหนือตอนบน ซึ่งมีส่วนราชการที่มาตั้งสำนักงานอยู่ภายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่หลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยทุกภาคส่วนต่างก็มีภารกิจหน้าที่ในนามของรัฐส่วนกลางระดับชาติ โดยมีผู้ว่าราชการเป็นหัวหน้าและผู้ถืองบประมาณอยู่จำนวนหนึ่ง อีกทั้งมีส่วนราชการส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของกรมต่างๆ ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางเหล่านี้ในจังหวัดหนึ่งๆรวมกันแล้ว มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีงบประมาณ มีบุคลากรที่มีความรู้มากกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายเท่าตัว ในขณะที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัดเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด และมีภารกิจหน้าที่ในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นทั้งจังหวัด ความทับซ้อนเชิงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ดังนั้น จึงควรได้มีการทบทวนให้มีความชัดเจน โดยมีการแบ่งภารกิจของรัฐและของท้องถิ่นให้ชัดเจน เช่น ภารกิจในการจัดการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ และหรือที่มีความจำเป็นต้องใช้เทคโนโลยีขั้นสูง ก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนภารกิจการพัฒนาที่เกี่ยวกับวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบ โดยควรที่จะลดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางละส่วนภูมิภาค และให้มีการกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการบริหารจัดการบริการสาธารณะเพื่อให้การบริการประชาชนโดยทั่วถึง อันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการในท้องถิ่นที่แท้จริง

ส่วนความทับซ้อนกันในเชิงพื้นที่ โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รับผิดชอบทับซ้อนกันระหว่างเขตพื้นที่ท้องถิ่นระดับบนและเขตพื้นที่ท้องถิ่นในระดับล่าง จึงเกิดปัญหาการทับซ้อนกันในข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ปัญหาการแบ่งทรัพยากรในพื้นที่ และปัญหาการจัดสรรและการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนการจัดเก็บภาษีเงินได้ของท้องถิ่นและงบประมาณ แต่โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่คล้ายคลึงกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะขนาดของภารกิจเท่านั้น จึงเห็นว่าสมควรที่จะได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ระหว่างการยกร่าง เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่ทับซ้อนในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความชัดเจน อันจะทำให้การบริหารจัดการและการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่มีความชัดเจน

ส่วนการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยการกำกับดูแลควรกระทำเท่าที่จำเป็น เพื่อไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เพียงว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมี

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

๒. โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

มีแนวคิดของนักวิชาการท้องถิ่นโดยเห็นว่า การมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นโครงสร้างตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ นั้น การบริหารงานตามโครงสร้างดังกล่าว ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ตามความคาดหวังของประชาชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่และงบประมาณของท้องถิ่นที่มีอย่างจำกัด เนื่องจากมีรายได้น้อยและไม่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง อีกทั้งยังติดขัดกับระเบียบ กฎหมายต่างๆ ที่ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดความเป็นอิสระและไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ส่วนบุคลากรก็ไม่เพียงพอและยังขาดความรู้และประสบการณ์ จึงมีแนวคิดที่จะให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่และจำนวนประชากรที่มีขนาดใหญ่ สมควรที่จะมีการเปลี่ยนแปลงไปจากรูปแบบโครงสร้างเดิม ทั้งเพื่อให้ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของจังหวัดมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้น จึงสมควรที่จะได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะการได้มาซึ่งตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และอำนาจหน้าที่ที่จะไม่ให้มีการซ้ำซ้อนกับอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นการมองให้เห็นว่า เสือสองตัวอยู่ในถ้ำเดียวกันเกรงว่าจะมีการพิพาทบาดหมางกันหากการประสานงานและการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีความเห็นว่า โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหาร ยังมีความเหมาะสมกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ เพราะโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายได้ออกแบบให้เป็นรูปแบบการบริหารท้องถิ่นแบบทั่วไปที่เป็นของท้องถิ่นในระดับพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด และให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น อันเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นซึ่งเป็นสากลที่นานาประเทศให้การยอมรับการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบนี้

ส่วนกรณีที่อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีค่อนข้างจำกัด จึงไม่สามารถดำเนินการกิจเพื่อตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ในกรณีนี้ความเห็นจากผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มนักวิชาการและผู้บริหารจากราชการส่วนกลางเห็นว่า เป็นกรณีที่จะต้องเร่งรัดการกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่นให้มากขึ้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และความคล่องตัวในการแก้ปัญหาให้ท้องถิ่น ซึ่งในขณะนี้อยู่ระหว่างการยกร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่น ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแนวคิดการปกครองที่เป็นที่เป็นการกระจายอำนาจซึ่งเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาและความต้องการของประชาชนในระดับพื้นที่ให้เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อ

ความต้องการของประชาชน อีกทั้งผู้บริหารคือนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ถูกออกแบบมาให้เป็นคนในพื้นที่ ทั้งนี้เพื่อให้มีความใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถรับรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และยังเป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้ในระบอบประชาธิปไตย และสร้างความเข้มแข็งให้ท้องถิ่น และเป็นการพัฒนาให้ระบบพรรคการเมืองมีความเข้มแข็งที่จะต้องนำเสนอนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างจริงจัง

แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของการทับซ้อนกัน และความไม่ชัดเจนของอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ควรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นอิสระในการบริหารภายในเขตพื้นที่ของตนเอง รัฐบาลกลางซึ่งกำกับควบคุมราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจ ที่เห็นว่าเป็นภารกิจที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดทำ ให้เป็นภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเป็นตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากขึ้น ในการถ่ายโอนดังกล่าวนอกจากภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นแล้วจะต้องถ่ายโอนงบประมาณและกำลังบุคคลการไปด้วย โดยให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคคงไว้ซึ่งภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะเท่านั้น เช่นภารกิจที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก หรือต้องได้เทคนิคและความรู้ความสามารถขั้นสูงเท่านั้น

๓. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามหลักกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน และกระจายอำนาจ ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้องตาม ระเบียบ กฎหมาย และบทบาทอำนาจหน้าที่ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑ ความว่า “ประเทศไทยราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญยังบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตามมาตรา มาตรา ๒๕๙ “ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์แห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ” จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้ความสำคัญเป็นอิสระในการจัดการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น แต่ความเป็นอิสระนี้มิได้หมายความว่าอิสระโดยไม่มีขอบเขตจนกลายเป็นรัฐอิสระ จึงได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดให้ต้องมีการกำกับดูแลการดำเนินงานภารกิจของท้องถิ่น

ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่จะต้องไม่มีความเข้มงวดจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง แม้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เห็นว่า อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ยังไม่มีความเหมาะสมนั้น

ผู้วิจัยมีความเห็นด้วยกับนักวิชาการผู้ให้สัมภาษณ์ คือ รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ ผู้ให้สัมภาษณ์ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่เห็นว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แค่ไหนเพียงไรจึงจะถือว่าไม่เป็นการเข้าไปล่วงล้ำความอิสระของการดำเนินการของท้องถิ่น นั้น ยังขาดคำวิเคราะห์ศัพท์ที่ชัดเจน เพราะหากจะให้มีการกำกับดูแลที่ใกล้ชิดเกินไปทั้งในเชิงพื้นที่ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลก็จะเกิดปัญหาของการเอื้อประโยชน์ต่อกันอันจะไม่เกิดผลดีต่อท้องถิ่น และยังให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นได้ง่าย และหากจะให้การกำกับดูแลจากหน่วยงานอื่นที่ไม่เคยมีปฏิสัมพันธ์ในภารกิจอำนาจหน้าที่กันมาก่อน ก็อาจจะไม่สามารถเข้าใจในภารกิจหน้าที่และบทบาทท้องถิ่นได้ดี ดังนั้น การควบคุมความห่างกันโดยหน่วยงานและความใกล้ชิดกันปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของผู้มีหน้าที่กำกับดูแลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีความสำคัญจำเป็นอย่างยิ่ง

ในขั้นนี้ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การรวมกลุ่มจังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในกำกับดูแลเป็นกลุ่มจังหวัด หรือเป็นภาค โดยให้เป็นหน่วยงานในการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการเหมาะสมกว่า เช่น อาจเป็นผู้ว่าราชการกลุ่มจังหวัด หรือหน่วยงานจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในระดับภาคเป็นต้น ซึ่งจะเป็นการควบคุมความใกล้ชิดและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเชิงพื้นที่ และในการตรวจสอบกำกับดูแลนี้ประชาชนในท้องถิ่นจะเป็นผู้ใกล้ชิดในการติดตามตรวจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังมีส่วนราชการและองค์กรอิสระ เช่น สตง.(สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) ปปท.(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ) ปปช.(สำนักงานคณะกรรมการที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) อันเป็นช่องทางที่สามารถเข้ามาทำการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และสุดท้ายยังมีศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่จะให้ความเป็นธรรมต่อการตรวจสอบต่างๆของหน่วยงานราชการและประชาชนด้วย

๔. ความเจริญเติบโต การขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐานของตัวเมือง จำนวนประชากร และการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ ควรจะมีการปรับปรุงแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่หรือไม่

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคเหนือ และยังได้มีเทศบาลนครแห่งแรกของประเทศไทย จังหวัดเชียงใหม่จึงเป็นศูนย์กลางความเจริญ สถานที่ราชการ ระบบโลจิสติกส์จึงทำให้เศรษฐกิจและการท่องเที่ยวเติบโตขยายตัวตามไปด้วย และนอกจากนี้มีสถาบันการศึกษาชั้นสูงของประเทศ จนส่งผลให้ความเจริญเติบโตกระจายออกไปยังบริเวณโดยรอบตัวเมืองเชียงใหม่ และจากการเพิ่มขึ้นของประชากร ทำให้จังหวัดเชียงใหม่ต้องขยายโครงสร้างพื้นฐานและขยายตัวเมืองออกไป จังหวัดเชียงใหม่จึงได้รับการพัฒนาในสิ่งต่างๆหลายๆด้าน เพื่อให้มีความพร้อมในการให้บริการในด้านต่างๆโดยสมบูรณ์ แต่จากสภาพความเป็นจริงปรากฏว่าจังหวัดเชียงใหม่ เกิดปัญหาในการจัดการเกี่ยวกับการสาธารณสุขภาค และการจัดการบริการสาธารณะ เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาระบบการขนส่ง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินกับการอนุรักษ์พื้นที่ของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้การบริหารจัดการท้องถิ่นโดยรูปแบบเดิมมีปัญหาไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองประชาชนในท้องถิ่นได้ทันตามความต้องการได้ จึงได้มีกลุ่มมวลชนในจังหวัดเชียงใหม่ส่วนหนึ่งออกมาเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่

จากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ ในประเด็นนี้ส่วนใหญ่เห็นว่า ความเจริญเติบโต การขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของตัวเมือง จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ ควรจะมีการปรับปรุงแบบการบริหารท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ ที่ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นอย่างเบ็ดเสร็จและรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จากข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ผู้วิจัยเห็นว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่นคือตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างกว้างขวาง แต่อุปสรรคในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขโรค และปัญหาการจัดการสาธารณสุขของจังหวัดเชียงใหม่ อยู่ที่อำนาจหน้าที่และบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่ทับซ้อนกันอยู่ระหว่างส่วนราชการอื่นๆ เช่น ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

ดังนั้น จึงเห็นว่า ควรมีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ที่เป็นภารกิจจากราชการส่วนภูมิภาคและอัตรากำลังบุคลากรเจ้าหน้าที่ให้แก่ท้องถิ่น ส่วนรัฐบาลกลางก็ต้องจัดงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นจังหวัดให้เพียงพอ เพื่อตอบสนองการความต้องการของประชาชน และเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณสุขโรค ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวางระบบการขนส่ง การแก้ไขปัญหาขยะล้นเมือง ส่วนการบริหารจัดการนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีองค์การภายใน เช่น สภากองการบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามรูปแบบโครงสร้างปัจจุบันก็สามารถที่จะนำไปใช้ได้โดยมิต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างเป็นรูปแบบพิเศษ อย่างกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา แต่อย่างไร

๕.๑.๒ ผลการศึกษาถึงปัจจัยที่มีความสำคัญ ต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารของจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานคร

๑. การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครโดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

เนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะนักการเมืองระดับชาติและข้าราชการยังเน้นหนักการบริหารราชการแผ่นดินไปที่การรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ จึงเกิดปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในการบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นของตนเองได้ โดยเฉพาะปัญหาในด้านโครงสร้างการบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบเดิม เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้จะได้มีการพยายามแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นของตนเองได้จากปัญหาดังกล่าว ได้มีผู้นำเสนอแนวคิดในการปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ในลักษณะที่เรียกว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญคือ การลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการจากส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นศูนย์รวมอำนาจ ให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาด

ใหญ่ อันจะเป็นจะเป็นการรวมอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เคยเป็นข้อจำกัดในการบริหารจัดการภายในจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด และนายกองค์การบริหารจังหวัด รวมทั้งงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทรัพยากรการบริหาร ของส่วนราชการของทั้งสองหน่วย มาร่วมบูรณาการให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากแนวคิดการจัดตั้ง “จังหวัดปกครองตนเอง” ดังกล่าว ภาคประชาชนชาวเชียงใหม่และนักวิชาการมหาวิทยาลัยในพื้นที่เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ และยังเป็นศูนย์กลางของภาคเหนือที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว จึงได้มีแนวคิดร่วมกันในเรื่องการจัดการปกครองในรูปแบบพิเศษเฉพาะเชียงใหม่ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จึงได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ...

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาว่า การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่เป็นรูปแบบมหานครโดยมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และจากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ควรยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปเป็น รูปแบบมหานคร โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในตัวเองที่จะแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้ออกแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ที่มีทั้งฝ่ายบริหารคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งสององค์กร อันเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย และเป็นรูปแบบที่นานาชาติยังให้การยอมรับและนำไปใช้

ในส่วนที่มีปัญหา คือ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำและให้บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นแต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะในบางปัญหาต้องรอ การตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ปัญหาสถานการณ์เบ็ดเสร็จประชาชนในจังหวัดเริ่มเห็นว่าการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วให้ทันสถานการณ์ทำให้เกิดอันเกิดมาจากปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ และการไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหาย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการปรับปรุงแก้ไขตัวพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดให้ท้องถิ่นจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีความชัดเจน โดยให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจังหวัด เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เมื่อภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอนไปอยู่ที่ท้องถิ่นมากขึ้นราชการส่วนภูมิภาค ก็จะมีอำนาจหน้าที่น้อยลงและจะหมดไป และในที่สุดก็จะไม่มีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่เหมือนกรุงเทพมหานคร

ส่วนในเรื่องงบประมาณของท้องถิ่นนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องว่า เมื่อท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ท้องถิ่นก็จะต้องมีงบประมาณเพียงพอต่อการปฏิบัติภารกิจนั้นเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน ท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นตามภารกิจที่ได้รับมา ซึ่งในส่วนนี้กำลังยกกฎหมายปรับแก้ไขให้มีการจัดเก็บ

ภาษีในส่วนของท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ฉบับใหม่ ด้านกำลังบุคลากรท้องถิ่นจำเป็นต้องมีบุคลากรเพียงพอต่อภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเช่นกัน เมื่อภารกิจส่วนหนึ่งได้รับการถ่ายโอนมาจากราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น กำลังบุคลากรและเจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติหน้าที่อยู่ในภาคส่วนของราชการส่วนภูมิภาค ก็จะเปิดให้แสดงความสมัครใจว่า บุคลากรมีความประสงค์ที่จะโอนย้ายไปสังกัดกับท้องถิ่นหรือไม่ หากไปสังกัดกับท้องถิ่นก็จะขาดจากสังกัดเดิม และจะรวมอยู่เป็นเจ้าหน้าที่และบุคลากรของท้องถิ่น หากไม่สมัครใจโอนย้ายก็ยังคงอยู่ในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเช่นเดิม ซึ่งในส่วนของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็อาจปรับเปลี่ยนตำแหน่งและกำลังเจ้าหน้าที่ของตนให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่ลดลง

ในส่วนของ กำนัน สารวัตรกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่เหมือนเช่นเดิมในท้องที่ คือทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลและหมู่บ้านที่รับผิดชอบของตน แต่ย้ายสังกัดไปอยู่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ตรวจการ และประสานงานให้คำแนะนำตลอดจนพิจารณาลงโทษลงทัณฑ์กรณีผู้บริหารท้องถิ่นกระทำผิดกฎหมาย โดยในการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในครั้งนี้ก็สมควรที่จะให้มีการจัดกลุ่มจังหวัดหรือจังหวัดในแต่ละภาคของประเทศ ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการแต่กลุ่มจังหวัดตามความเหมาะสม ต่อไป

๒. รูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยให้มีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ แล้วผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและไม่มีราชการส่วนภูมิภาค

การให้ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง อยู่ในอำนาจการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางนั้น ในส่วนของการ “การกำกับดูแล” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ในการบังคับบัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียวอีกต่อไป แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กร ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลและต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องดูแล ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลท้องถิ่นก็คือการควบคุมโดยรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐหรือยังคงความเป็นรัฐเดี่ยว และเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนร่วมของรัฐ ตลอดจนถึงให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาของรัฐ แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม หากมีการกำกับดูแลที่มีลักษณะการเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็จะเป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือรบกวนการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็น ว่าหากมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ตามรูปแบบมหานครแล้ว ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและไม่มีราชการส่วนภูมิภาค เพราะราชการส่วนภูมิภาคจะต้องโอนภารกิจที่เป็นบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่น ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงอยู่แล้ว เท่ากับประชาชน

ในท้องได้มีโอกาสเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงด้วยตนเอง ส่วนที่จะให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะเรียกชื่อว่า ผู้ว่าการหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็แล้วแต่จะกำหนด และที่ประชาชนเรียกร้องให้ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งให้มีอำนาจเบ็ดเสร็จในพื้นที่ โดยให้ภารกิจอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางอยู่ในกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการซ้ำซ้อนของอำนาจที่ระหว่างผู้ว่าการราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้งจากส่วนกลาง กับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า การออกแบบกฎหมายกำหนดให้ราชการกลางและส่วนภูมิภาค ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจในพื้นที่จังหวัดให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง ให้มีอำนาจหน้าที่อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารจัดการแก้ปัญหาในด้านสาธารณสุขโรค และด้านบริหารจัดการด้านจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนภายในจังหวัดได้ทันทั่วถึง ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของ ธเนศวร์ เจริญเมือง และคณะ ที่เรียกผู้บริหารท้องถิ่นประเภทนี้ว่า แบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)

ส่วนผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งนั้นจะต้องอยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยราชการใดนั้น ต้องยอมรับในหลักการของการตรวจสอบว่า การกำกับดูแลท้องถิ่นก็คือการควบคุมโดยรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐหรือความยังคงเป็นรัฐเดี่ยว และปกป้องผลประโยชน์ส่วนร่วมของรัฐ ตลอดจนถึงให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาของรัฐ แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม ส่วนหน่วยราชการที่จะมาทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งนั้นจะต้องพิจารณาถึงมิติของพื้นที่ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลคือการควบคุมความใกล้ชิดในเชิงพื้นที่และความสัมพันธ์ในสายการบังคับบัญชาที่ใกล้ชิดกันเกินไป ที่จะทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้มีการจัดเป็นกลุ่มจังหวัดโดย ๕ ถึง ๘ จังหวัด มณฑล หรือภาคต่างๆของประเทศ แล้วแต่การออกแบบของกฎหมาย แล้วให้มีผู้ว่าการจากส่วนกลางคนหนึ่งเพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่น ในลักษณะของการอำนวยความสะดวกประสานงานให้คำปรึกษาแนะนำ และสามารถลงโทษลงทัณฑ์เมื่อผู้นำท้องถิ่นมีการกระทำความผิดโดยมีบทบาทหน้าที่ โดยมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้ (๑) งานอำนวยความสะดวก เช่น งานระบบทะเบียน ระบบการใช้ที่ดิน (๒) งานกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น (๓) งานพัฒนาศูนย์การแพทย์ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น (๔) การสนับสนุนทางวิชาการ (๕) การสร้างระบบสนับสนุน (Back up) ให้กับท้องถิ่น (๖) การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่น

นอกจากนี้ยังมีกลไกการกำกับดูแลอย่างไม่เป็นทางการของท้องถิ่นเองคือการกำกับดูแลโดยภาคประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่น หรือกลุ่มเครือข่ายภาคพลเมืองที่เป็นกลไกสำคัญที่จะมีส่วนร่วมกันตรวจสอบผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง อีกทั้งยังมีส่วนราชการและองค์กรอิสระ เช่น สตง.(สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) ป.ป.ท.(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ) ป.ป.ช.(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ยังเป็นช่องทางที่สามารถเข้ามาทำการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และสุดท้าย

ยังมีศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่จะให้ความเป็นธรรมต่อการตรวจสอบต่างๆของหน่วยงานราชการและประชาชนด้วยด้วย

๓. โครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร กับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ซึ่งขณะนี้กำลังมีการปรับเปลี่ยนสถานะขององค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลแล้ว) มีหลักการให้การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารราชการจากส่วนกลางไปให้แก่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีอิสระ คือ ให้การบริหารการปกครองและกิจการต่างๆภายในเขตชุมชนท้องถิ่นควรจะเป็นอำนาจของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นและเพื่อท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้ความเป็นอิสระทั้งในทางการเมืองและการบริหารแก่ท้องถิ่น ที่จะดำเนินกิจการต่างๆไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

ขณะเดียวกันการกระจายอำนาจการบริหารดังกล่าวต้องไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของของรัฐในฐานะความเป็นรัฐเดี่ยวด้วย คือการกระจายอำนาจเพื่อให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นจะต้องไม่ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องแตกออกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะให้ความสำคัญ ในเรื่องของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขและขอบเขตอำนาจของรัฐกลางในการที่จะเข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักในเรื่องของการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ว่า จะต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การกำกับดูแลนั้นจะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจได้ การกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และการกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ โดยในการกำกับดูแล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๔๖ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ โดยเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ผู้มีอำนาจกำกับดูแลขั้นต้น คือผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีอำนาจกำกับดูแลสูงสุดคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนเทศบาลตำบล ผู้มีอำนาจกำกับดูแลขั้นต้นคือนายอำเภอ ส่วนผู้มีอำนาจกำกับดูแลขั้นสูงสุด คือผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้มีอำนาจกำกับดูแลในขั้นต้นคือนายอำเภอ ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลขั้นสูงสุดคือผู้ว่าราชการจังหวัด

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาว่า หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ ในประเด็นนี้ ผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ มีความเห็นไม่เป็นที่สอดคล้องกันอยู่ในระดับเท่าๆกัน โดยส่วนหนึ่งเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง แต่อีกส่วนหนึ่งเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สมควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง

ผู้วิจัยเห็นว่า การที่จะให้ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ที่มาจากการเลือกตั้ง ตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มาคนั้น โดยหลักการแล้วผู้บริหารท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับถือว่าได้รับการเลือกโดยตรงมาจากประชาชนในท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีความเป็นอิสระโดยเท่าเทียมกัน เพียงแต่กฎหมายกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเท่านั้น แต่ทั้งนี้สามารถออกกฎหมายให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีหน้าที่ในการประสานยุทธศาสตร์การบริหาร แผนงาน และโครงการ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นพี่ใหญ่ในฐานะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน เป็นผู้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นโดยภาพรวมของจังหวัด โดยนำเอาแผนพัฒนาชาติ ๒๐ ปี หรือไทยแลนด์ ๔.๐ ไปกำหนดเป็นนโยบายของจังหวัดและในกลุ่มจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับแผนของชาติทั้งหมด แล้วในท้องถิ่นระดับล่างจะต้องนำแผนงาน โครงการ มาประสานกันในเชิงความสัมพันธ์ ด้านภารกิจและอำนาจหน้าที่ โดยในเชิงพื้นที่รับผิดชอบที่จะต้องไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน และท้องถิ่นระดับล่างจะต้องนำ แผนงาน นโยบาย โครงการ และกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้เท่านั้น

ดังนั้น การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างโดยผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการให้ท้องถิ่นกำกับดูแลท้องถิ่นด้วยกันเองยังไม่น่าจะเป็นไปได้ อีกทั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่นในขณะนี้ไม่มีแนวคิดในลักษณะนี้ แม้จะมีลักษณะการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาแล้วก็ตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าหากจะปรับเปลี่ยนการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างน่าจะเป็น การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางมากกว่า แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางนั้นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม โดยส่วนหน่วยราชการที่จะมาทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องพิจารณาถึงมิติของพื้นที่ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลคือการควบคุมความใกล้ชิดในเชิงพื้นที่และความสัมพันธ์ในสายการบังคับบัญชาที่ใกล้กันเกินไป ที่จะทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้มีการจัดเป็นกลุ่มจังหวัดโดย ๕ ถึง ๘ จังหวัด มณฑล หรือภาคต่างๆของประเทศแล้วแต่การออกแบบของกฎหมาย แล้วให้มีผู้ว่าราชการจากส่วนกลางคนหนึ่งเพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่นทั้งระบอบและระดับล่าง ในลักษณะของการประสานงานให้คำปรึกษาแนะนำและสามารถลงโทษลงทัณฑ์เมื่อผู้นำท้องถิ่นมีการกระทำ ความผิด ซึ่งการจัดการรูปแบบการบริหารเป็นกลุ่มจังหวัดดังกล่าวนี้ และนอกจากการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางแล้ว ยังมีองค์อิสระที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะในการทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการท้องถิ่น และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากนี้ยังองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านศาล คือศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีเกี่ยวกับการปกครองอันเป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน อีกทั้งมีกลไกกำกับดูแลนอกระบบราชการ คือ กลไกการตรวจสอบของประชาชนในภาคพลเมือง เป็นต้น

๔. ความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ การขยายตัวของตัวเมืองของระบบโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของจำนวนประชากรทั้งระบบเศรษฐกิจและท่องเที่ยว ดังกล่าว

เป็นปัจจัยความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร

จากปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร ตามข้อคิดและข้อเรียกร้องของนักวิชาการและประชาชนชาวเชียงใหม่ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า จากความหมายของเมืองมหานคร หมายถึง Mega City คือ เมืองที่มีความหนาแน่นของโครงสร้างพื้นฐาน และจำนวนประชากร เมืองที่มีการขยายตัวมีเจริญด้วยอาคารขนาดใหญ่ จังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญแต่ในตัวเมืองเท่านั้น จึงไม่ตอบโจทย์ในการที่จะเป็นการปกครองในรูปแบบพิเศษใน ลักษณะดังกล่าว แต่จากความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ และจากปัจจัยความเจริญเติบโตต่างๆของตัวเมืองเชียงใหม่ ยังสามารถแก้ปัญหาโดยบริหารในรูปแบบการบริหารในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในรูปแบบทั่วไป ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ นี้ ซึ่งถือว่ามีความสมบูรณ์เหมาะสมอยู่ในตัวแล้วอีกทั้งตัวกฎหมายเอง เพียงแต่ให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการบริหารแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุม โดยการเร่งรัดการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ ให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นรับภารกิจไปดำเนินการในท้องถิ่นอย่างเบ็ดเสร็จ ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาในพื้นที่ได้อย่างกว้างขวาง ทันทต่อสถานการณ์ และสามารถสนับสนุนต่อการพัฒนาความเจริญในโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดเชียงใหม่ได้ ก็สามารถเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างไปสู่การบริหารในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร และส่วนรัฐบาลกลางก็ต้องจัดงบประมาณให้กับท้องถิ่นจังหวัดให้เพียงพอต่อภารกิจที่เพิ่มขึ้น ที่จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณสุขโรค ไม่ว่าจะเป็นเรื่องวางระบบการขนส่ง การแก้ปัญหาขยะล้นเมือง และวางระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆให้กับจังหวัดเชียงใหม่ ตามศักยภาพของตนเอง เป็นต้น

๕ ความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

จากกระแสแนวคิดของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้มีการผลักดันจนมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยได้มีการบัญญัติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ และได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ แต่เนื่องจากเกิดปัญหาทางการเมืองในหลายประการ จนทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิดความล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ จากความล้มเหลวอันเนื่องมาจากความล่าช้าของการกระจายอำนาจ จึงทำให้เกิดความเข้มแข็งของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการจะมีส่วนร่วม และความเป็นอิสระในการจัดการชุมชนของตนเอง ตามแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” อันเป็นความคิดที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่า “พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนาารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ประชาชน นักวิชาการ กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้นำแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” คือ การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการปกครองตนเอง เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองใน

ทุกๆด้าน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทั้งทางกายจิตใจ สังคมปัญญา ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยเมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสังคม ก็จะสามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และลดความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองต่างๆ หลังจากพบว่าการปกครองที่ผ่านมาเป็นการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งในหลายจังหวัดก็ได้มีการขับเคลื่อนแนวความคิดดังกล่าวนี้ ข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ถึงปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่มีปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

ผู้วิจัยเห็นว่า ประชาชน กลุ่มเครือข่าย กลุ่มองค์กรภาคเอกชน องค์กรภาครัฐ ของจังหวัดเชียงใหม่ มีความพร้อมและมีความพึงพอใจต่อการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร เนื่องจากประชาชนชาวเชียงใหม่มีความตื่นตัวทางการเมือง มีการเรียกร้องต่อสู้ในแนวความคิดของการจัดการตนเองมาเป็นเวลายาวนาน จนตกผลึกยกเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ..... แม้ประชาชนชาวเชียงใหม่ส่วนใหญ่จะพอมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ แต่ก็ยังมีประชาชนบางกลุ่มบางส่วนที่ยังไม่เข้าใจ ดังนั้น การทำการประชาสัมพันธ์และสร้างการเรียนรู้ให้ประชาชนจึงมีความจำเป็นอีกประการหนึ่ง ส่วนข้อห่วงใยในกรณีที่มีผู้มีอิทธิพลในบางตระกูลเข้ามาครอบงำทางการเมืองของประชาชนนั้น เกรงการซื้อสิทธิขายเสียงเกิดขึ้นนั้นก็จะต้องเป็นหน้าที่ของผู้จัดการเลือกตั้งที่จะต้องเฝ้าระวัง การป้องกันมิให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงขึ้นได้ โดยให้มีองค์กรภาคประชาชน และภาครัฐ ที่จะต้องมีความเข้มแข็งในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้โปร่งใส สุจริตและยุติธรรม

๖. หลักพุทธธรรมคือ มงคล ๓๘ คือ ปฏิรูปเทสวาโส คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม มาใช้กับการบูรณาการในการปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

แนวคิดเกี่ยวกับหลักพุทธธรรมที่จะนำมาบูรณาการ (Integration) เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของจุดหมายอย่างมีคุณภาพ ในการพิจารณาจัดรูปแบบโครงสร้างแบบมหานคร โดยนำหลักพุทธธรรม คือ มงคลชีวิต ๓๘ ประการ เป็นหมวดธรรมะ ที่ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ เพราะเป็นหมวดธรรมะที่เป็นขั้นเป็นตอนเกี่ยวเนื่องกัน และสามารถนำไปใช้กับชีวิตประจำวัน ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความสมบูรณ์พร้อม คือฝึกให้เป็นคนดี, สร้างความพร้อมในการฝึกตนเอง, ฝึกตนให้เป็นคนมีประโยชน์, บำเพ็ญประโยชน์ ต่อครอบครัวและสังคม, การนำหลักพุทธธรรมคือ มงคล ๓๘ คือ ปฏิรูปเทสวาโส อันเป็นมงคลข้อที่ ๔ คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม อันได้แก่ ๑. สถานะทางภูมิศาสตร์ที่ดี ๒. สถานที่ที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก ๓. สถานที่ไม่มีนิกเลงอันธพาล โจรผู้ร้าย ๔. สถานที่ที่มีความเหมาะสมในการเข้าถึงธรรมและปฏิบัติธรรม มาใช้กับการบูรณาการในการปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ได้อย่างไร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลแทบทั้งหมดมีความเห็นตรงกันว่า โดยพื้นฐานของจังหวัดเชียงใหม่แล้ว เป็นเมืองที่เจริญด้วยศิลป วัฒนธรรม และวิถีคนเมืองล้านนา ประกอบด้วยความเจริญด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว วัดวาอารามที่สวยงามด้วยศิลป และประชาชนชาวเชียงใหม่ที่มีความเรียบง่ายด้วย

วัฒนธรรม ดังนั้น เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีลักษณะเป็นถิ่นที่เหมาะสม ด้วยหลัก ๔ ประการ ของหลักธรรมที่ว่า ปฏีรูปเทสวาโส คือ

(๑) **อวาสเป็นที่สบาย** (ที่อยู่อาศัยเหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่ มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ดีที่มีทั้งภูเขาและพื้นราบ สภาพอากาศที่ไม่ร้อนมากไปและไม่หนาวมากไป มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีความสงบเรียบร้อยด้วยวิถีวัฒนธรรมของคนเชียงใหม่ ไม่มีวุ่นวายพลุกพล่านในชุมชน มีโรงเรียนและมหาวิทยาลัยรองรับการศึกษาหาความรู้ของประชาชนในท้องถิ่น มีสนามกีฬาของจังหวัด มีการคมนาคมที่สะดวกทั้งทางรถยนต์ รถไฟ และเครื่องบินสนามบินระดับนานาชาติ

(๒) **อาหารเป็นที่สบาย** (เครื่องอุปโภค บริโภคเพียงพอ เหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่ มีการหารการกินที่อุดมสมบูรณ์ สามารถจัดหาได้อย่างสะดวกสบาย แม้แต่อาหารทะเลก็ใช้เวลาเดินทางไม่นานก็มาถึงเนื่องจากการคมนาคมที่รวดเร็ว มีตลาดการเกษตรที่มีขนาดใหญ่ในตัวเมือง โดยมีเกษตรกรนำสินค้ามาขายอย่างสะดวก ประชาชนชาวเชียงใหม่สามารถประกอบกิจการอาชีพได้ในทุกๆสาขาที่สามารถมีรายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้อย่างเพียงพอ

(๓) **บุคคลเป็นที่สบาย** (ทรัพยากรบุคคลเหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีบุคคลที่มีจิตใจงดงาม รักความสงบและรักษาไว้ซึ่งศิลปะ วัฒนธรรม และวิถีล้านนา ประชาชนรักความสงบไม่มีเรื่องทะเลาะวิวาท ไม่มีโจรผู้ร้ายชุกชุม ด้วยที่มีวัดวาอารามเป็นจำนวนมากทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการทำบุญสร้างกุศลและปฏิบัติธรรมตามความศรัทธา เป็นคนมีศีลธรรมและมีวินัยมีความเรียบร้อยต่อการใช้ชีวิต

(๔) **ธรรมเป็นที่สบาย** (หลักการถูกต้องเหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่มีโรงเรียนวิถิพุทธและมหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้งสองนิกายอยู่ในพื้นที่ และมีมหาวิทยาลัยที่เป็นวิถิขอศาสนาคริสต์ ที่ให้บริการแก่ประชาชน ข้าราชการที่มารับราชการในจังหวัดเชียงใหม่ จะเป็นผู้ที่ยึดหลักธรรมในการปฏิบัติราชการเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นและบ้านเมือง ในทางธรรม มีวัดในพระศาสนาเปิดโอกาสให้พระภิกษุ สามเณร และฆราวาส ผู้มีความใฝ่รู้ ได้มีการเรียนรู้หลักธรรม และมีสำนักฝึกอบรมการปฏิบัติธรรมอีกหลายแห่ง และวัดต่างๆได้จัดให้มีการเทศนาแสดงธรรมแก่ประชาชนในเทศกาลสำคัญๆเป็นประจำ ประชาชนสามารถเข้าไปรักษาศีลและปฏิบัติธรรมเจริญภาวนาได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น หลักธรรม ปฏีรูปเทสวาโส ในหลักมงคล ๓๘ เป็นหลักธรรมที่สามารถเป็นปรับใช้โดยการบูรณาการในการจัดการบริหารจัดจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะด้วยพื้นฐานโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิตของชาวล้านนา และโครงสร้างทางกายภาพของจังหวัดเชียงใหม่แล้ว มีความสอดคล้องกับการนำหลักธรรมนี้มาบูรณาการเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นนำเอาหลักธรรมดังกล่าวมาทำนุบำรุงประชาราษฎร์ โดยการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่นำเอายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ไทยแลนด์ ๔.๐ หรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เข้าบูรณาการกับหลักธรรม ว่าด้วย ปฏีรูปเทสวาโส ในหลักมงคล ๓๘ คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม อันได้แก่ ๑. สถานะทางภูมิศาสตร์ที่ดี ๒. สถานที่ที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก ๓. สถานที่ไม่มีนักเลงอันธพาล โจรผู้ร้าย ๔. สถานที่ที่มีความเหมาะสมในการเข้าถึงธรรมและปฏิบัติธรรม เป็นหลักธรรมที่สามารถเป็นปรับใช้ เข้ากับแผนงาน และโครงการ ไปกำหนดเป็นนโยบายของท้องถิ่นในภาพรวมของจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะท้องถิ่นระดับบน ทำการประสานแผนงานร่วมกัน

กับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะท้องถิ่นระดับล่าง ที่จะต้องนำเอายุทธศาสตร์การบริหารท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ ไปปฏิบัติโดยการกำหนดแผนงาน โครงการ และกิจกรรม ตลอดจนการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อกำหนด อันเป็นแบบแผนในการจัดระเบียบของสังคมท้องถิ่นให้เกิดความสงบเรียบร้อย ให้มีความสอดคล้องกับการนำหน้ากรรมนี้ มาบูรณาการ และเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นนำเอาหลักกรรมดังกล่าวมาทำนุบำรุงประชากรชาชนในท้องถิ่นแล้ว ก็จะทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่น่าอยู่และเกิดการพัฒนาไปข้างหน้าอย่างยั่งยืน

๕.๒ อภิปรายผลการวิจัย

การอภิปรายผลการวิจัยในครั้งนี้ เป็นการอภิปรายผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยของผู้วิจัย โดยพบว่า การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร มีประเด็นที่จะนำมาอภิปรายผลได้ ดังนี้

๕.๒.๑ ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารของจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่มหานคร

๑. การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครโดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

เนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะนักการเมืองระดับชาติและข้าราชการส่วนกลาง ยังคงต้องการรักษาไว้ซึ่งอำนาจ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินโดยยังเน้นไปที่การรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในการบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ จรัส สุวรรณมาลา และคณะ ได้วิจัยเรื่อง วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ๒๕๔๗ ซึ่งผลการศึกษาวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีการริเริ่มพัฒนาวิธีการจัดบริการสาธารณะแบบใหม่มาโดยลำดับ เมื่อรัฐบาลเริ่มกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ก็นำไปสู่การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นใหม่ๆ และนำไปสู่การเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุดโดยเฉพาะปัญหาในด้านโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบเดิม เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้จะได้มีการพยายามแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การบริหารองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นของตนเองได้^๑

จากปัญหาดังกล่าว จึงได้มีผู้นำเสนอแนวคิดในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ในลักษณะที่เรียกว่า “จังหวัดปกครองตนเอง” เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ฉบับปัจจุบัน โดยมีหลักการสำคัญ คือ การลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการจาก

^๑จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, “วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย”, รายงานวิจัย, (โครงการวิจัยสถาบันบันวิถีนวัตกรรมท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๗), หน้า ๒๑.

ส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคที่เป็นศูนย์รวมอำนาจ ให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมโดยเฉพาะจังหวัดที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ อันจะเป็นเป็นการรวมอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เคยเป็นข้อจำกัดในการบริหารจัดการภายในจังหวัดของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายองค์การบริหารจังหวัด และรวมงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทรัพยากรการบริหาร ของส่วนราชการของทั้งสองหน่วย มาร่วมบูรณาการให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ **รักษา สุตเส้นผม** ได้วิจัยเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง องค์ประกอบด้านกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ องค์ประกอบด้านการเมืองและนโยบายของรัฐ องค์ประกอบในด้านงบประมาณและการเงินการคลัง และ ด้านบุคคล พื้นที่และเครื่องมือต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้การดำเนินการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ^๒ ดังนั้น ภาคประชาชนชาวเชียงใหม่ และนักวิชาการมหาวิทยาลัยในพื้นที่เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ และยังเป็นศูนย์กลางของภาคเหนือที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว จึงได้มีแนวคิดร่วมกันในเรื่องการจัดการปกครองในรูปแบบพิเศษเฉพาะเชียงใหม่ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จึงได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาว่า การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่เป็นรูปแบบมหานครโดยมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และจากข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ควรปรับปรุงรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปเป็นรูปแบบมหานคร โดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ผู้ว่าราชการมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จในตัวเองที่จะแก้ไขปัญหาให้กับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้ออกแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ที่มีทั้งฝ่ายบริหารคือนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นทั้งสององค์กร อันเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ถูกต้องตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ “จังหวัดจัดการตนเอง”

ในส่วนที่มีปัญหา คือ อำนาจหน้าที่ในการจัดทำและให้บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่น แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะในบางปัญหาต้องรอการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา จากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค ทำให้ท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจแก้ปัญหาสถานการณ์เบ็ดเสร็จประชาชนในจังหวัด เริ่มเห็นว่าการแก้ไขปัญหาต่างๆ ในจังหวัดไม่ได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วให้ทันสถานการณ์ทำให้เกิด

^๒รักษา สุตเส้นผม, “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗).

อันเกิดมาจากปัญหาการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ และการไม่มีอำนาจแก้ไขปัญหาอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการปรับปรุงแก้ไขตัวพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ โดยเร่งรัดการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ให้กับท้องถิ่น และกำหนดให้ท้องถิ่นจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีความชัดเจน โดยให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจังหวัดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เมื่อภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอนไปอยู่ที่ท้องถิ่นมากขึ้นราชการส่วนภูมิภาคก็จะมีอำนาจหน้าที่น้อยลง และจะหมดไปแล้วในที่สุดก็จะมีราชการส่วนภูมิภาคอยู่ในพื้นที่เหมือนกรุงเทพมหานคร ซึ่งสอดคล้องงานวิจัยของ **สุจิต บุญบงการ และคณะ** ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง “ การเมืองท้องถิ่นของ อบต.และ อบจ.” พบว่า ปัญหาสำคัญของการเมืองการปกครองท้องถิ่นสรุปได้ ดังนี้ ๑) รูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางส่วนยังไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับลักษณะพื้นที่โดยมีการกำหนดรูปแบบที่ไม่อ่อนตัวหรือยืดหยุ่น ๒) หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคยังไม่กระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ๓) โครงสร้างการคลังของท้องถิ่น ยังไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจหน้าที่และบทบาทของท้องถิ่น ๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีบทบาทในฐานะผู้บริหารและจัดการเศรษฐกิจชุมชน ๕) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังมีบทบาทที่สับสนและไม่ชัดเจน หากไม่แก้ไขจะเป็นปัญหาในชุมชนอย่างรุนแรง^๓

ส่วนในเรื่องงบประมาณของท้องถิ่นนั้น เมื่อท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนภูมิภาคแล้ว ท้องถิ่นก็ต้องมีงบประมาณเพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจนั้นเพื่อตอบสนองความต้องการของชุมชน ท้องถิ่นจึงจำต้องได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นตามภารกิจที่ได้รับมา ซึ่งสอดคล้องงานวิจัยของ **เบญญาภา วงษ์แหวน** ได้ทำวิจัยเรื่อง “ความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจตามแนวทางจังหวัดจัดการตนเอง: ผู้วิจัยพบว่า ด้านการคลังท้องถิ่น มีหลักการสำคัญ ๓ ประการที่ควรคำนึงถึง คือ (๑) ต้องจัดสัดส่วนรายได้ให้เพียงพอกับภารกิจของท้องถิ่น และต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและเพียงพอ (๒) ให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการรายได้ของตนเองโดยตรง เพื่อให้ประชาชนเกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารท้องถิ่น (๓) ระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น ควรต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องของรายได้และรายจ่ายท้องถิ่นเป็นสำคัญ

^๓สุจิต บุญบงการ, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และไมเคิลเนลสัน, “การเมืองท้องถิ่นของ อบต.และ อบจ.”, รายงานวิจัย, (คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์, ๒๕๔๐), หน้า ๕ - ๖.

ซึ่งในส่วนนี้กำลังยกร่างกฎหมายปรับแก้ไขให้มีการจัดเก็บภาษีในส่วนของท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ ฉบับใหม่ ด้านกำลังบุคคลกรท้องถิ่นจำเป็นต้องมีบุคคลกรเพียงพอต่อภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเช่นกัน เมื่อภารกิจส่วนหนึ่งได้รับการถ่ายโอนมาจากราชการส่วนภูมิภาค^๕

ดังนั้น กำลังบุคคลกรและเจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติหน้าที่อยู่ในภาคส่วนของราชการส่วนภูมิภาคก็จะเปิดโอกาสให้มีความสมัครใจบุคคลกรที่ประสงค์โอนย้ายไปสังกัดกับท้องถิ่นหรือไม่ หากไปสังกัดกับท้องถิ่นก็จะขาดจากสังกัดเดิมและจะรวมอยู่เป็นเจ้าหน้าที่ละบุคคลกรของท้องถิ่น หากไม่สมัครใจโอนย้ายก็จะยังคงอยู่ในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเช่นเดิม ซึ่งราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอาจปรับเกลี้ยกำลังเจ้าหน้าที่และบุคคลกรของตนให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่ลดลง ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยนั้น ให้ปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน ตรวจการ และประสานงานให้คำแนะนำตลอดจนพิจารณาลงโทษลงทัณฑ์กรณีผู้บริหารท้องถิ่นกระทำผิดกฎหมาย โดยในการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในครั้งนี้ก็สมควรที่จะให้มีการจัดกลุ่มจังหวัดหรือจังหวัดในแต่ละภาคของประเทศ ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการแต่กลุ่มจังหวัดตามความเหมาะสม ต่อไป

๒. รูปแบบโครงสร้างของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยให้มีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่และไม่มีราชการส่วนภูมิภาค แล้วผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง

การให้ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากกาเลือกตั้ง อยู่ในอำนาจการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางนั้น ในส่วนของการ “การกำกับดูแล” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ที่แตกต่างไปจากความสัมพันธ์ในการบังคับบัญชา เพราะมิใช่ความสัมพันธ์ภายในองค์กรเพียงองค์กรเดียวอีกต่อไป แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสององค์กร ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลและต่างก็มีผลประโยชน์ของตนเองที่จะต้องดูแล ดังนั้น การกำกับดูแลจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลท้องถิ่นก็คือการควบคุมโดยรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐหรือยังคงความเป็นรัฐเดียว และเพื่อปกป้องประโยชน์ส่วนร่วมของรัฐ ตลอดจนถึงให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาของรัฐ แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลาง จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม หากมีการกำกับดูแลที่มีลักษณะการเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็จะเป็นการเข้าไปแทรกแซงหรือครอบงำการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจากการสัมภาษณ์ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าหากมีการเลือกผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ตามรูปแบบ

^๕เบญญาภา วงษ์แหวน, “ความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจตามแนวทางจังหวัดจัดการตนเอง:

กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่”, วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๘).

มหานครแล้ว ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ ควรอยู่ในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลางและไม่มีราชการส่วนภูมิภาค เพราะราชการส่วนภูมิภาคจะต้องโอนภารกิจที่เป็นบทบาทหน้าที่ของท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ **เบญญาภา วงษ์แหวน** ได้ทำวิจัยเรื่อง “ความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจตามแนวทางจังหวัดจัดการตนเอง: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่” ผลของการวิจัยพบว่า โครงสร้างจังหวัดจัดการตนเองเป็นโครงสร้างที่สามารถบูรณาการให้ ท้องถิ่นได้รับความสมดุลเชิงอำนาจได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้ ๑) สภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่ออกกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ๒) ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่บริหารจัดการดูแลกิจการต่างๆ ของท้องถิ่น ๓) ผู้บริหารจากส่วนกลางทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของท้องถิ่น ๔) สภาพลเมืองซึ่งเป็นภาคประสังคม ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ อาทิ ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านการพัฒนาชีวิตเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ด้านสิทธิ-เสรีภาพของประชาชน สิทธิของผู้บริโภค ด้านการสาธารณสุข การศึกษา หรือศิลปวัฒนธรรมประเพณี ตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ตัวแทนกลุ่มอาชีพต่างๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีอำนาจหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อทิศทางนโยบาย และเป็นที่ปรึกษาของสภาท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนาท้องถิ่น^๕

ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงอยู่แล้ว เท่ากับประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสเลือกผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงด้วยตนเอง ส่วนที่จะให้ผู้บริหารท้องถิ่นจะเรียกชื่อว่า ผู้ว่าการจังหวัดหรือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็แล้วแต่จะกำหนด

ส่วนกรณี ที่ประชาชนเรียกร้องให้ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งให้มีอำนาจเสร็จเด็ดขาดในพื้นที่ โดยให้ภารกิจอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางมาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้งจากส่วนกลาง กับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง เห็นว่าการออกแบบกฎหมายกำหนดให้ราชการกลางและส่วนภูมิภาค ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจในพื้นที่จังหวัดให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง ให้มีอำนาจหน้าที่อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารจัดการแก้ปัญหาในด้านสาธารณสุข โภค และด้านบริหารจัดการด้านจัดทำบริการสาธารณสุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนภายในจังหวัดได้ทันท่วงที ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ **ศักดิ์ดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ** ได้วิจัยเรื่อง

^๕เบญญาภา วงษ์แหวน, “ความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจตามแนวทางจังหวัดจัดการตนเอง: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่”, **วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต**, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๘).

“การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน” ผลของการวิจัยพบว่า ภาครัฐและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความจริงจังและจริงจังต่อการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร มีการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจและอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้เท่านั้น ในขณะที่งบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงยังไม่มีมีการถ่ายโอน ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน ส่วนในด้านผู้ปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติยังไม่มี ความเข้าใจในนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจนหรือมีการอาศัยช่องว่างของระเบียบกฎหมายในการยืดเวลาการถ่ายโอนภารกิจออกไป ผลของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ยังไม่เห็นผลมากนัก^๖

ส่วนผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนั้น จะต้องอยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยราชการใดนั้น ต้องยอมรับในหลักการของการตรวจสอบว่า การกำกับดูแลท้องถิ่นก็คือการควบคุมโดยรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของรัฐหรือความยังคงเป็นรัฐเดี่ยว และปกป้องรักษาผลประโยชน์ส่วนร่วมของรัฐ ตลอดจนต้องให้สอดคล้องกับแนวนโยบายและทิศทางการพัฒนาของรัฐ แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม ส่วนหน่วยราชการที่จะมาทำหน้าที่กำกับดูแลผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งนั้น จะต้องพิจารณาถึงมิติของพื้นที่ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล คือการควบคุมความใกล้ชิดในเชิงพื้นที่และความสัมพันธ์ในสายการบังคับบัญชาที่ใกล้ชิดกันเกินไป ที่จะทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้มีการจัดเป็นกลุ่มจังหวัดโดย ๕ ถึง ๘ จังหวัด มณฑล หรือภาคต่างๆของประเทศ แล้วแต่การออกแบบของกฎหมาย แล้วให้มีผู้ว่าการราชการจากส่วนกลางคนหนึ่งเพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่น ในลักษณะของการอำนวยความสะดวกประสานงานให้คำปรึกษาแนะนำ และสามารถลงโทษลงทัณฑ์เมื่อผู้นำท้องถิ่นมีการกระทำความผิดโดยมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

(๑) งานอำนวยความสะดวก เช่น งานระบบทะเบียน ระบบการใช้ที่ดิน ระบบการจดทะเบียนรถยนต์ การจดทะเบียนสัตว์ ทั้งนี้แม้จะมีการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแล้ว แต่ระบบการอำนวยความสะดวกใหญ่ๆต้องมีศูนย์กลางเป็นจุดร่วมของการบริการ อันจะทำให้งานอำนวยความสะดวกพื้นฐานที่เป็นภาพรวมของประเทศในแต่ละเรื่องที่มีความจำเป็นอยู่

(๒) งานกำกับตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น เป็นการกำกับดูแลตรวจสอบในเชิงมาตรฐาน ซึ่งต้องมีมาตรฐานกลางอันเป็นมาตรฐานพื้นฐานที่จำเป็น เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ให้ได้อย่างน้อยให้ถึงมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานดำเนินการให้สูงกว่ามาตรฐานของรับได้ และการกำกับดูแลตรวจสอบอีกลักษณะหนึ่งเป็นการตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการใช้อำนาจ ซึ่งส่วนราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

^๖ ศักดาพินิจ ณรงค์ชาติโสภณ, “การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน”, วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙).

(๓) การสนับสนุนทางวิชาการ โดยการหาความรู้ทางเทคนิค และวิธีการพัฒนา และดำเนินการใหม่ๆ ถ่ายทอดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Know-how) การวิจัยและพัฒนา (Research&Development) ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากการสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่กลุ่มเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆจะทำให้เกิดการเคลื่อนไหวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นก็เพื่อให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง ซึ่งจะทำให้เกิดการคานอำนาจกันระหว่างท้องถิ่นกับผู้รับผลประโยชน์ในท้องถิ่น อันได้แก่ประชาชน

(๕) การสร้างระบบสนับสนุน (Back up) ให้กับท้องถิ่น ระบบการสนับสนุนเป็นการให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการสร้างระบบประกันให้กับผู้บริหารหรือประชาชนว่าประชาชนจะได้รับการบริการที่ดี

(๖) การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่น เป็นบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในการส่งเสริมประสิทธิภาพให้กับท้องถิ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะต้องสร้างความเข้มแข็งในการส่งเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และนอกจากนี้ยังมีกลไกการกำกับดูแลอย่างไม่เป็นทางการของท้องถิ่นเอง คือการกำกับดูแล โดยภาคประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นหรือกลุ่มเครือข่ายภาคพลเรือนที่เป็นกลไกสำคัญที่จะมีส่วนร่วมกันตรวจสอบผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง อีกทั้งยังมีส่วนราชการที่เป็นองค์กรอิสระ เช่น สตง.(สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน) ป.ป.ท.(สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ) ป.ป.ช.(สำนักงานคณะกรรมการที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) ยังเป็นช่องทางที่สามารถเข้ามาทำการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ และสุดท้ายยังมีศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการที่จะให้ความเป็นธรรมต่อการตรวจสอบต่างๆของหน่วยงานราชการและประชาชนด้วย ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการวิจัยของ **ภาส ภาสสิทธิ์** ได้วิจัยเรื่อง การบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลการวิจัยพบว่า สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านความโปร่งใส ด้านการนำหลักนิติธรรมมาปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน ประกอบด้วย ๓ ประเด็นสำคัญ คือ (๑) กฎเกณฑ์ (๒) ระเบียบ (๓) กฎหมาย ในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร ด้านการนำการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานประกอบด้วย ๓ ประเด็น คือ (๑) ร่วมคิด (๒) ร่วมทำ (๓) ร่วมตรวจสอบ ในการบริหารงานและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร ด้านการนำความรับผิดชอบมาปฏิบัติเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงาน ประกอบด้วย ๓ ประเด็นสำคัญ คือ (๑) ความรับผิดชอบต่อตนเอง (๒) ความรับผิดชอบต่อชุมชนท้องถิ่น (๓) ความรับผิดชอบต่อสังคม ในการบริหารงานและการ

ปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารและบุคลากร”^๗ และยังสอดคล้องกับรายงานการวิจัยของ โกวิทย์ วงศ์สุรวัฒน์ จากรายงานวิจัยเรื่อง การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทำการศึกษาการกำกับดูแล ผลการศึกษาพบว่าลักษณะการกำกับดูแลทางกฎหมาย ในเรื่องการกำกับดูแลเหนือองค์กรและตัวบุคคลนั้น ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยอย่างมากกับการกำกับดูแลองค์กรและตัวบุคคล และการส่งพักราชการผู้บริหารที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน และให้องค์กรอิสระ เช่น ป.ป.ช.และ สตง. เข้าไปมีบทบาทในการตรวจสอบ อปท.ให้มากขึ้นในเรื่องการกำกับดูแลเหนือการกระทำ ประชากรที่ทำการศึกษาร้อยใหญ่เห็นด้วยกับมาตรการกำกับดูแลเหนือการกระทำของอปท.ตามที่กฎหมายระบุไว้ ในเรื่องการกำกับดูแลในเรื่องการเงินและการคลังท้องถิ่น ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยอย่างมากที่จะให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำกับดูแลด้านการเงินและการคลังอย่างใกล้ชิด ควรลงโทษผู้ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างจริงจัง สำหรับลักษณะการกำกับดูแลโดยประชาชนนั้น ประชากรเห็นด้วยอย่างมากเกี่ยวกับรูปแบบการกำกับดูแลโดยประชาชน ในประเด็นดังนี้ คือ การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลให้มากขึ้น การกำหนดแนวทางการร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนในการกำกับดูแล อปท. เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหาร ลักษณะการดูแลโดยคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานกลาง ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยอย่างมากกับการกำกับดูแลในลักษณะนี้ ส่วนลักษณะการกำกับดูแลโดยแผนงานนั้น ประชากรที่ศึกษาเห็นด้วยในเรื่องรูปแบบการกำกับดูแลโดยระบบแผนงาน ด้วยการประเมินแผนงาน การใช้หลักการบริหารการปกครองที่ดี^๘

๓. โครงสร้างการบริหารเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร กับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีหลักการให้การบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องมีการกระจายอำนาจการบริหารราชการจากส่วนกลางไปให้แก่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีอิสระ คือ ให้การบริหารการปกครองและกิจการต่างๆภายในเขตชุมชนท้องถิ่นควรจะเป็นอำนาจของท้องถิ่น โดยท้องถิ่นและเพื่อท้องถิ่นนั้นๆ เพื่อให้ความเป็นอิสระ ทั้งในทางการเมืองและการบริหารแก่ท้องถิ่นที่จะดำเนินกิจการต่างๆไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และในขณะเดียวกันการกระจายอำนาจการบริหารดังกล่าวต้องไม่ทำลายความเป็นเอกภาพของของรัฐบาลได้ความเป็นรัฐเดี่ยวด้วย คือการ

^๗ ภาส ภาสสัทธา, “การบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการด้านความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๘).

^๘ โกวิทย์ วงศ์สุรวัฒน์, “การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, *รายงานวิจัย*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๒๕๕๗), หน้า ๕.

กระจายอำนาจเพื่อให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้น จะต้องไม่ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องแตกออกเป็นรัฐเล็กรัฐน้อย

ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะให้ความสำคัญ ในเรื่องของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นการส่งเสริม ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยทั้งระดับท้องถิ่นและระดับชาติก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข และขอบเขตอำนาจของรัฐกลางในการที่จะเข้าไปกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักในเรื่องของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ว่า จะต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การกำกับดูแลนั้นจะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจได้ การกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และการกำกับดูแลจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ โดยในการและพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๓๗ โดยเทศบาลนครและเทศบาลเมืองผู้มีอำนาจกำกับดูแลขั้นต้น คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีอำนาจกำกับดูแลสูงสุดคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนเทศบาลตำบล ผู้มีอำนาจกำกับดูแลขั้นต้นคือนายอำเภอ ส่วนผู้มีอำนาจกำกับดูแลขั้นสูงสุด คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้มีอำนาจกำกับดูแลในขั้นต้นคือนายอำเภอ ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลขั้นสูงสุดคือผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาว่า หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ควรอยู่ในการกำกับของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ ในประเด็นนี้ ผู้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ มีความเห็นไม่สอดคล้องกันอยู่ในระดับเท่าๆกัน โดยส่วนหนึ่งเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง แต่อีกส่วนหนึ่งเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สมควรอยู่ในการกำกับดูแลของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า การที่จะให้ผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานคร ซึ่งโดยหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับถือว่าได้รับการเลือกโดยตรงมาจากประชาชน ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจึงต้องมีความเป็นอิสระโดยเท่าเทียมกัน เพียงแต่กฎหมายกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนเท่านั้น แต่ทั้งนี้สามารถออกระเบียบและกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องมีหน้าที่ในการประสานแผนงานโครงการ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นพี่ใหญ่ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับบน เป็นผู้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ของท้องถิ่นโดยภาพรวมของจังหวัด โดยนำเอายุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี หรือแผนพัฒนาชาติไทยแลนด์ ๔.๐ ไปกำหนดเป็นนโยบายของจังหวัด เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของชาติทั้งหมด และในกลุ่มจังหวัด แล้วในท้องถิ่นระดับล่างจะต้องนำแผนงานโครงการมาประสานกันในเชิงความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่และเชิงพื้นที่รับผิดชอบที่จะไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน โดยท้องถิ่นระดับล่างต้องนำ แผนงาน นโยบาย โครงการ และกิจกรรมที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ และกิจกรรมของท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้ง กำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่าง เช่น เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้ท้องถิ่นกำกับดูแลท้องถิ่นด้วยกันเองยังไม่น่าจะเป็นไปได้ อีกทั้งในขณะนี้คณะกรรมการยกร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่นในขณะนี้ไม่มีแนวคิดในลักษณะนี้ แม้จะมีลักษณะการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามกฎหมายในประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกาแล้วก็ตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้นผู้วิจัยเห็นว่าหากจะปรับเปลี่ยนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะเป็น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางมากกว่า แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางนั้นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสม

โดยส่วนหน่วยราชการที่จะมาทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องพิจารณาถึงมิติของพื้นที่ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลคือการควบคุมความใกล้ชิดในเชิงพื้นที่และความสัมพันธ์ในสายการบังคับบัญชาที่ใกล้ชิดกันเกินไป ที่จะทำให้การกำกับดูแลไม่มีประสิทธิภาพ โดยให้มีการจัดเป็นกลุ่มจังหวัดโดย ๕ ถึง ๘ จังหวัด มณฑล หรือภาคต่างๆของประเทศแล้วแต่การออกแบบของกฎหมาย แล้วให้มีผู้ว่าราชการจากส่วนกลางคนหนึ่งเพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแลท้องถิ่นทั้งระบบและระดับล่าง ในลักษณะของการประสานงานให้คำปรึกษาแนะนำและสามารถลงโทษลงทัณฑ์เมื่อผู้นำท้องถิ่นมีการกระทำความผิด ซึ่งการจัดการรูปแบบการบริหารเป็นกลุ่มจังหวัดดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับการบริหารของประเทศญี่ปุ่น ที่ได้มีการเสนอให้ยุบเลิกจังหวัดเพื่อขจัดความแตกต่างระหว่างจังหวัดและจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาแทนเรียกว่า “ภาคท้องถิ่น” (Local Regions) มีจำนวน ๙ ภาคท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งภาคท้องถิ่นนี้มีลักษณะผสมระหว่างความเป็นองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นกับการเป็นองค์กรของรัฐโดยเป็นการรวมหลายๆจังหวัดเข้ามาเป็นภาคท้องถิ่น โดยผู้บริหารสูงสุดของภาคมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและมีวาระเดียว ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเช่นเดียวกัน

นอกจากการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางระดับกระทรวงแล้ว ยังมีองค์อิสระที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะในการทำหน้าที่กำกับดูแล เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการท้องถิ่น และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อีกทั้งมีกลไกกำกับดูแลที่อยู่นอกระบบราชการ คือ กลไกการตรวจสอบของประชาชนในภาคพลเมือง นอกจากนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านศาล คือศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดีเกี่ยวกับการปกครองอันเป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน เป็นต้น

๔. ความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่างๆ การขยายตัวของตัวเมือง และโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและท่องเที่ยว ดังกล่าวมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร

ในช่วงทศวรรษที่ ๒๕๔๐ กระแสแนวความคิดของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้มีการผลักดันจนมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยได้มีการบัญญัติกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ และได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เนื่องจากเกิดปัญหาทางการเมืองในหลายประการจนทำให้การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเกิด

ความล่าช้าไม่เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจ จากความล้มเหลวอันเนื่องมาจากความล่าช้าของการกระจายอำนาจ จึงทำให้เกิดความเข้มแข็งของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ต้องการจะมีส่วนร่วม และความเป็นอิสระในการจัดการชุมชนของตนเอง ตามแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” อันเป็นความคิดที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่า “พัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดหนึ่งที่มีแนวคิดเรื่องการจัดการตนเองมาตั้งแต่มาตั้งแต่ ๒๐ ปีก่อน โดยมีประชาชน นักวิชาการ กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง ได้นำแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” คือ การที่ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการปกครองตนเอง เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกๆด้าน เช่น การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สุขภาวะทั้งทางกายจิตใจ สังคมปัญญา ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน

โดยเมื่อเกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และสังคม ก็จะสามารถจัดการแก้ไขปัญหาต่างๆในท้องถิ่นได้ด้วยตนเองและทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และลดความขัดแย้งของกลุ่มการเมืองต่างๆ หลังจากพบว่าการปกครองที่ผ่านมาเป็นการรวมศูนย์อำนาจจากส่วนกลาง ซึ่งในหลายจังหวัดก็ได้มีการขับเคลื่อนแนวความคิดดังกล่าวนี้ เช่น อำนาจเจริญ ภูเก็ต ระยอง ปทุมธานี ขอนแก่น นครศรีธรรมราช โดยมีหลักการสำคัญคือมีการณรงค์ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และจากการจัดวงเสวนาพูดคุยแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในหลายๆเวทีจึงได้เกิดการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงปี พ.ศ.๒๕๕๒ – ๒๕๕๔ โดยมีกลุ่มประชาชน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น องค์กรภาคีภาคพลเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ และคณะทำงานในเครือข่ายได้ตกผลึกออกมาเป็น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.....

ดังนั้น จึงมีการนำเสนอให้ประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ช่วยกันแสดงความคิดเห็น เพื่อปรับปรุง ก่อนจะได้ร่วมกันลงรายชื่อเสนอเป็นกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนต่อไป โดยในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีหลักการสำคัญคือยกเลิกการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ให้เหลือเพียงราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดแนวนโยบาย ระเบียบข้อบัญญัติ การจัดงบประมาณ การคลัง การจัดการบริหารบุคลากร และกลไกโครงสร้างการบริหารภายในท้องถิ่น ยกเว้น ๔ เรื่องหลัก คือ ๑) ความมั่นคงแห่งชาติและการทหาร ๒) การต่างประเทศ ๓) การคลัง และระบบการเงินตราของชาติ และ ๔) การตุลาการ โดยจัดให้มีโครงสร้างใหม่ด้วยคุณภาพ ๓ ส่วน คือ ผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร สภาเชียงใหม่มหานคร และสภาพลเมืองทำหน้าที่ตรวจสอบและโครงสร้างด้านภาษีโดยภาษีทุกชนิดที่เก็บได้ในพื้นที่ส่งคืนให้รัฐบาลกลางร้อยละ ๓๐ และคงไว้เพื่อจัดการบริหารเชียงใหม่มหานคร ร้อยละ ๗๐

จากข้อมูลของผู้ให้สัมภาษณ์ ส่วนใหญ่ มีความเห็นว่า ปัจจัยความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่างๆ เช่น การขยายตัวของตัวเมือง การขยายตัวของระบบโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของจำนวนประชากร การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจและท่องเที่ยว ของจังหวัดเชียงใหม่ เป็นปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร ตามข้อคิดและข้อเรียกร้องของนักวิชาการและประชาชนชาวเชียงใหม่ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่า จากความหมายของเมืองมหานคร หมายถึง Maga City คือ เมืองที่มีความ

หนาแน่นของโครงสร้างพื้นฐาน จำนวนประชากร เมืองที่กำลังมีการขยายตัวมีเจริญด้วยอาคารขนาดใหญ่ จังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญแต่ในตัวเมืองเท่านั้น จึงไม่ตอบโจทย์ในการที่จะเป็นการปกครองในรูปแบบพิเศษหรือแบบเมืองมหานครในลักษณะดังกล่าว แต่จากความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ และจากปัจจัยความเจริญเติบโตต่างๆของตัวเมืองเชียงใหม่ ยังสามารถแก้ปัญหาโดยบริหารในรูปแบบการบริการในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในรูปแบบทั่วไป ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐ ซึ่งได้วางรูปแบบและหลักการตามโครงสร้างการบริหารที่ถือว่ามีความสมบูรณ์เหมาะสมอยู่ในตัวแล้ว อีกทั้งตัวกฎหมายเองของให้อำนาจในการบริหารแก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างกว้างขวาง

ประเด็นปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขได้โดยการออกกฎหมายเร่งรัดให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่เป็นอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ของท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นรับภาระถ่ายโอนภารกิจไปดำเนินการ ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการกับปัญหาในพื้นที่ได้อย่างกว้างขวางทันต่อสถานการณ์ และสามารถสนับสนุนต่อการพัฒนาความเจริญในโครงสร้างพื้นฐานของจังหวัดเชียงใหม่ได้ โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหาร ส่วนรัฐบาลกลางก็ต้องจัดงบประมาณให้กับท้องถิ่นจังหวัดให้เพียงพอต่อภารกิจที่เพิ่มขึ้น ที่จะทำให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อแก้ไขปัญหาสาธารณสุขภาค ไม่ว่าเป็นเรื่องวางระบบการขนส่ง การแก้ปัญหาขยะล้นเมือง และวางระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆให้กับจังหวัดเชียงใหม่ ตามศักยภาพของตนเอง เป็นต้น

๕. ความพร้อม ความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

จากข้อมูลของผู้ใหญ่สัมภาษณ์ถึงปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่มีปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ผู้วิจัยเห็นว่า ประชาชน กลุ่มเครือข่าย กลุ่มองค์กรภาคเอกชน องค์กรภาครัฐ ของจังหวัดเชียงใหม่ มีความพร้อมและมีความพึงพอใจต่อการพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร เนื่องจากประชาชนชาวเชียงใหม่มีความตื่นตัวทางการเมือง มีการเรียกร้องต่อสู้ในแนวความคิดของการจัดการตนเองมาเป็นเวลายาวนาน จนตกผลึกยกเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ..... แม้ประชาชนชาวเชียงใหม่ส่วนใหญ่จะพอมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ แต่ก็ยังมีประชาชนบางกลุ่มบางส่วนที่ยังไม่เข้าใจ การทำการประชาสัมพันธ์และสร้างการเรียนรู้ให้ประชาชน จึงมีความจำเป็นอีกประการหนึ่ง ส่วนข้อห่วงใยในกรณีที่มีผู้มีอิทธิพลในบางตระกูลเข้ามาครอบงำทางการเมืองของประชาชนนั้น เกรงการซื้อสิทธิขายเสียงเกิดขึ้นนั้น ก็จะต้องเป็นหน้าที่ของผู้จัดการเลือกตั้งที่จะต้องมีการ การป้องกันมิให้เกิดการซื้อสิทธิขายเสียงในการเลือกตั้งขึ้นได้ โดยให้มีองค์กรภาคประชาชน และภาครัฐ ที่จะต้องมีความเข้มแข็งในการตรวจสอบการเลือกตั้งให้โปร่งใส สุจริตและยุติธรรม

๖. หลักพุทธธรรมคือ มงคล ๓๘ คือ ปฏีรูปเทสวาโส คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม อัน ได้แก่ ๑. สถานะทางภูมิศาสตร์ที่ดี ๒. สถานที่ที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก ๓. สถานที่ที่ไม่มีนักเลงอันธพาล โจรผู้ร้าย ๔. สถานที่ที่มีความเหมาะสมในการเข้าถึงธรรมและปฏิบัติธรรม มาใช้กับการบูรณาการในการปรับปรุงแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ได้อย่างไร

แนวคิดเกี่ยวกับหลักพุทธธรรมที่จะนำมาบูรณาการ (Integration) เพื่อนำไปสู่ความสำเร็จของจุดหมายอย่างมีคุณภาพ ในการพิจารณาจัดรูปแบบโครงสร้างแบบมหานคร โดยนำหลักพุทธธรรม คือ มงคลชีวิต ๓๘ ประการ เป็นหมวดธรรมะ ที่ถ่ายทอดการนำไปปฏิบัติ เพราะเป็นหมวดธรรมะที่เป็นขั้นเป็นตอนเกี่ยวเนื่องกัน และสามารถนำไปใช้กับชีวิตประจำวัน ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีความสมบูรณ์พร้อม คือฝึกให้เป็นคนดี, สร้างความพร้อมในการฝึกตนเอง, ฝึกตนให้เป็นคนมีประโยชน์, บำเพ็ญประโยชน์ ต่อครอบครัวและสังคม, ธรรมะเบื้องสูงใส่ตัวให้เต็มที, การฝึกภาคปฏิบัติเพื่อกำจัดกิเลสให้สิ้นไป, ผลจากการปฏิบัติจนหมดกิเลส และยังประโยชน์สูงสุด ของการปฏิบัติให้เกิดขึ้น คือ ผู้ปฏิบัติจะมีจิตใจที่สะอาด บริสุทธิ์ บริบูรณ์ หมดกิเลส สามารถทำพระนิพพานให้แจ้ง สร้างบารมีให้ถึงที่สุดแห่งธรรมได้ในที่สุด การนำหลักพุทธธรรมคือ มงคล ๓๘ คือ ปฏีรูปเทสวาโส อันเป็นมงคลข้อที่ ๔ คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม อัน ได้แก่ ๑. สถานะทางภูมิศาสตร์ที่ดี ๒. สถานที่ที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก ๓. สถานที่ที่ไม่มีนักเลงอันธพาล โจรผู้ร้าย ๔. สถานที่ที่มีความเหมาะสมในการเข้าถึงธรรมและปฏิบัติธรรม มาใช้กับการบูรณาการในการปรับปรุงแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลแทบทั้งหมดมีความเห็นตรงกันว่า โดยพื้นฐานของจังหวัดเชียงใหม่แล้ว เป็นเมืองที่เจริญด้วยศิลปวัฒนธรรม และวิถีคนเมืองล้านนา ประกอบด้วยความเจริญด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว วัฒนาอารามที่สวยงามด้วยศิลป และประชาชนชาวเชียงใหม่ที่มีความเรียบง่ายด้วยวิถีแห่งวัฒนธรรม ดังนั้น เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีลักษณะเป็นถิ่นที่เหมาะสม ด้วยหลัก ๔ ประการ ของหลักธรรมที่ว่า ปฏีรูปเทสวาโส คือ

(๑) **อ่าวาสเป็นที่สบาย** (ที่อยู่อาศัยเหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่ มีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ดีที่มีทั้งภูเขาและพื้นราบ สภาพอากาศที่ไม่ร้อนมากไปและไม่หนาวมากไป มีทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ มีความสงบเรียบง่ายด้วยวิถีวัฒนธรรมของคนเชียงใหม่ ไม่มีวุ่นวายพลุกพล่านในชุมชน มีโรงเรียนและมหาวิทยาลัยรองรับการศึกษาหาความรู้ของประชาชนในท้องถิ่น มีสนามกีฬาของจังหวัด มีการคมนาคมที่สะดวกทั้งทางรถยนต์ รถไฟ และเครื่องบินสนามบินระดับนานาชาติ

(๒) **อาหารเป็นที่สบาย** (เครื่องอุปโภค บริโภคเพียงพอ เหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่ มีการหารการกินที่อุดมสมบูรณ์ สามารถจัดหาได้อย่างสะดวกสบาย แม้แต่อาหารทะเลก็ใช้เวลาเดินทางไม่นานก็มาถึงเนื่องจากการคมนาคมที่รวดเร็ว มีตลาดการเกษตรที่มีขนาดใหญ่ในตัวเมือง โดยมีเกษตรกรนำสินค้ามาขายอย่างสะดวก ประชาชนชาวเชียงใหม่สามารถประกอบกิจการอาชีพได้ในทุกๆสาขาที่สามารถมีรายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัวได้อย่างเพียงพอ

(๓) **บุคคลเป็นที่สบาย** (ทรัพยากรบุคคลเหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่มีบุคคลที่มีจิตใจงดงาม รักความสงบและรักษาไว้ซึ่งศิลปะ วัฒนธรรม และวิถีล้านนา ประชาชนรักความสงบไม่มีเรื่องทะเลาะวิวาท ไม่มีโจรผู้ร้ายชุกชุม ด้วยที่มีวัฒนาอารามเป็นจำนวนมากทำให้ประชาชนในท้องถิ่น

ได้มีการทำบุญและปฏิบัติธรรมตามความศรัทธา เป็นคนมีศีลธรรมและมีวินัยมีความเรียบง่ายต่อการใช้ชีวิต

(๔) **ธรรมเป็นที่สบาย** (หลักการถูกต้องเหมาะสม) จังหวัดเชียงใหม่มีโรงเรียนวิถีพุทธและมหาวิทยาลัยสงฆ์ทั้งสองนิกายอยู่ในพื้นที่ และมีมหาวิทยาลัยที่เป็นวิถีขอศาสนาคริสต์ ที่ให้บริการด้านการศึกษาแก่ประชาชน ข้าราชการที่มารับราชการในจังหวัดเชียงใหม่ จะเป็นผู้ที่ยึดหลักธรรมในการปฏิบัติราชการเพื่อสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นและบ้านเมือง ในทางธรรม มีวัดในพระพุทธศาสนาเปิดโอกาสให้พระภิกษุ สามเณร และฆราวาส ผู้มีความใฝ่รู้ ได้มีการเรียนรู้หลักธรรม และมีสำนักฝึกอบรมการปฏิบัติธรรมอีกหลายแห่ง และวัดต่างๆ ได้จัดให้มีการเทศนาแสดงธรรมแก่ประชาชนในเทศกาลสำคัญเป็นประจำ ประชาชนสามารถเข้าไปรักษาศีลและปฏิบัติธรรมเจริญภาวนาได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น หลักธรรม ปฏิรูปเทศาภิบาล ในหลักมงคล ๓๘ เป็นหลักธรรมที่สามารถเป็นปรับใช้โดยการบูรณาการในการจัดการบริหารจัดการจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะด้วยพื้นฐานโครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิตของชาวล้านนา และโครงสร้างทางกายภาพของจังหวัดเชียงใหม่แล้ว มีความสอดคล้องกับการนำหลักธรรมนี้มาบูรณาการเป็นอย่างดี และเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นนำเอาหลักธรรมดังกล่าวมาทำนุบำรุงประจักษ์ราชาธิปไตย โดยนำไปบูรณาการกับยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายไทยแลนด์ ๔.๐ เพื่อให้ท้องถิ่นนำไปการวางแผนงาน โครงการ และออกกฎหมายระเบียบ แบบแผนการจัดระเบียบของท้องถิ่นและชุมชนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และเกิดการพัฒนาไปข้างหน้าอย่างยั่งยืน ก็จะทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่น่าอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ **พิรัชย์ ศรีราม** ได้วิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน” พบว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ตามหลักธรรมาภิบาล ๖ ด้าน และหลักทศพิธราชธรรม ๑๐ ด้าน พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานอยู่ในระดับที่ดีมาก ซึ่งเป็นหลักการบริหารงานและหลักพุทธธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงาน ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่ PIRAT MODET ดังนี้ (๑) Participation การมีส่วนร่วมของบุคลากรเทศบาลกับประชาชน ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุนบุคลากรเทศบาลและประชาชนต้องมีธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานของเทศบาล การบริหารงานที่ยึดมั่นในหลักการ ยึดมั่นในหลักคุณธรรม และการเสียสละ เพื่อให้การบริหารงานบรรลุเป้าหมาย (๒) Importance ความสำคัญกับวัฒนธรรมองค์กร ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุนบุคลากรเทศบาลและประชาชน วัฒนธรรมขององค์กรเป็นหัวใจสำคัญในการให้บริการสาธารณะ เพราะเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ความคาดหวังและความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ การประเมินความพึงพอใจมีความสำคัญสูงมากต่อการบริการ และต้องยึดมั่นในหลักการ ยึดมั่นในหลักคุณธรรม และการเสียสละในการบริหารงานที่มีความสำคัญต่อวัฒนธรรมองค์กรเป็นอย่างมาก (๓) Responsibility ความรับผิดชอบร่วมกันกับระบบการบริหาร ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุน บุคลากรเทศบาลและประชาชน เพราะเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็น จะต้องดำเนินงานโดยรับผิดชอบต่อหลักกฎหมาย และประชาชนในชุมชนท้องถิ่น ยึด

มั่นในหลักการ ยึดมั่นในคุณธรรม และการเสียสละ รับผิดชอบต่อระบบการบริหารร่วมกันระหว่างประชาชนกับบุคลากรเทศบาล (๔) Authority ปฏิบัติหน้าที่ตามยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการบริการ และการสนับสนุน บุคลากรเทศบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกรอบยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารของเทศบาลปฏิบัติ ตามนโยบายภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การพัฒนากิจการที่มีธรรมาภิบาลเป็นตัวกำหนดเป้าหมายและทิศทางขององค์กรให้ชัดเจน^๙

๕.๓ ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ทำให้ผู้วิจัยพบข้อมูลเกี่ยวสภาพปัญหา รวมทั้งการบูรณาการแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองกับปัญหาต่างๆด้วยความเป็นอิสระ และการกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางที่กระทำได้เท่าที่จำเป็น ไม่ทำให้ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองตนเองเพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลทั้งหมด จึงทำให้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่สามารถนำผลวิจัยไปปรับให้กับการปรับโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่น ดังนี้

๕.๓.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) แผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ควรกำหนดให้มีระยะเวลาและขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นที่ชัดเจน

๒) รัฐบาลควรกำหนดให้นโยบายการกระจายอำนาจเป็นนโยบายที่สำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร

๓) ให้มีร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ... ที่ควรให้กระทรวง/ทบวง/กรม กำหนดมาตรฐานในการกิจและเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๔) ควรให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการเร่งรัดการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่น ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี

๕) กระทรวงการคลัง ควรจัดทำโครงการรองรับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และ ร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ... เพื่อดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นโดยเพิ่มภาษีและเงินอุดหนุนคืนสู่ท้องถิ่นในอัตราส่วน ๗๐% ต่อ ๓๐% และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเพื่อให้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่ของตนเองเพิ่มขึ้น เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต และให้มีส่วนแบ่งในภาษีอากรของรัฐจากค่าภาคหลวงการสัมปทาน

^๙พิรัชย์ ศรีธรรม, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักคุณธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน”, *วิทยานิพนธ์พุทธศาสตร์ดุสิตบัณฑิต*, (บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖).

๖) กระทรวงมหาดไทย ควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารภายในให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี และตามร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... ในการกำกับดูแลท้องถิ่นที่ไม่ทำให้ท้องถิ่นของขาดความเป็นอิสระในการจัดการตนเอง

๗) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระดับจังหวัด และระดับเทศบาล ควรประสานแผนงานและปรับโครงสร้างในการบริหารท้องถิ่นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

๕.๓.๒ ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

๑) กระทรวง/ทบวง/กรม ควรจัดเตรียมความพร้อมให้การที่ถ่ายโอนภารกิจในความรับผิดชอบของตนและบุคลากรให้กับท้องถิ่น โดยเปิดให้บุคลากรและเจ้าหน้าที่ในสังกัดมีความสมัครใจโอนย้ายไปสังกัดท้องถิ่น และปรับเกี่ยตำแหน่งและกำลังบุคลากรเจ้าหน้าที่ที่เหลือให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานที่เหลืออยู่

๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ควรปรับโครงสร้างในการบริหารทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องสถานที่ บุคลากร และความพร้อมต่างๆในการรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๓) ควรให้มีการกำหนดนโยบายและแผนงานในทางประสานงานให้ องค์การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ และเทศบาล ให้ทำงานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

๔) ควรสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนชาวจังหวัดเชียงใหม่ต่อการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

๕) ควรเปิดโอกาสให้ประชาชน และองค์กรภาคพลเมืองในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น ด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ และให้โอกาสประชาชนเข้าร่วมลงชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติต่างๆ พร้อมติดตามการดำเนินงานของท้องถิ่น

๖) ควรให้หน่วยงานและองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นแต่ละองค์กร สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน,(สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, (ป.ป.ช.) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท) และผู้ตรวจการท้องถิ่น จัดตั้งหน่วยงานในเขตพื้นที่ในท้องถิ่นเพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างใกล้ชิดและทั่วถึง

๕.๓.๓ ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

จากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดทำให้ผู้วิจัยพบว่า ยังมีประเด็นที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร แต่เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถจะศึกษาหาคำตอบได้ในทุกมิติมุมมองอันหลากหลายประเด็น เพียงแต่ได้ทำการศึกษาในขอบเขตพื้นที่ ที่การศึกษาวิจัยกำหนดไว้ในงานวิจัยนี้เท่านั้น ซึ่งยังมีขอบเขตการศึกษาวิจัยในมิติอื่นๆ อีกมากมาย และหากนักวิจัยท่านใดมีความสนใจศึกษาถึงโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นๆอีก ผู้วิจัยจึงขอเสนอมุมมองในประเด็นหัวข้อของการวิจัยในครั้งต่อไปดังต่อไปนี้

๑) ควรวิจัยเกี่ยวกับ “ปัจจัยที่มีผลต่อการปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นของเมืองการค้าชายชายแดน”

๒) ควรวิจัยเกี่ยวกับ “รูปแบบโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเมืองท่องเที่ยว”

๓) ควรวิจัยเกี่ยวกับ “การพัฒนา รูปแบบโครงสร้างการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบทั่วไปของเมืองที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจ”

บรรณานุกรม

๑. ภาษาไทย

ก. ข้อมูลปฐมภูมิ

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. พระไตรปิฎกภาษาไทย ฉบับมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๓๙.

ข. ข้อมูลทุติยภูมิ

(๑) หนังสือ:

ชวงค์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๐.

ชำนาญ จันทร์เรือง. การกระจายอำนาจไทยก้าวหน้าหรือถอยหลัง: ศึกษากรณีเชียงใหม่มหานคร. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๕.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. และคณะ. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐. พิมพ์ครั้งที่ ๑. โครงการส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาผู้ด้อยโอกาสทางสังคม: เทศบาลตำบลทากาศเหนือ, ๒๕๕๕.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๖.

พรชัย เทพปัญญา. สุจิตรา ธนานันต์. ปละประดิษฐ์ คุณเสนอ. การบริหารนครหลวง กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๘.

พระมหาสมจินต์ สมมาปญโญ. พระพุทธศาสนาหายานในอินเดีย. (กรุงเทพมหานคร: มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๔๘), หน้า ๑๘๕ - ๑๘๗.

ไพบุลย์ ช่างเรียน. การปกครองมหานคร: เปรียบเทียบระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.ม, ๒๕๒๒.

ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ. ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศสมาชิกอาเซียน: สาธารณรัฐอินโดนีเซีย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๖.

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. โลกาวัดกับท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕.

_____. แนวคิดและทฤษฎีการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, ๒๕๕๕.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โฟร์เพช, ๒๕๔๕.

บุญอริ ยีหะมะ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐.

ปรัชญา เวสารัชช์. การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. สำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๒.

ประธาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๓๔.

ปธาน สุวรรณมงคล. การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, ๒๕๕๔.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: โฟร์เพช, ๒๕๔๕.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๕.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๔๙.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๗.
- _____ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๓.
- _____ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๖๐.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๓.
- _____ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๕๓.
- อุทัย หิรัญโย. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๙.
- อนุชา ฮุนสวัสดิกุล และ อโณทัย ศรีสมัย. รูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๘.
- อรุณี อ่อนสวัสดิ์. ระเบียบวิธีวิจัย. พิมพ์ครั้งที่ ๓. พิษณุโลก: คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ๒๕๕๑.
- อุษา ไบหยก. การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. Comparative Local Government. กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์, ๒๕๓๘.

(๒) บทความในวารสาร/สารานุกรม:

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ ๒ โครงสร้างภายนอก ลำดับที่ ๑ เรื่องรัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๗.
- ปฐม มณีโรจน์. ปัญหาการปกครองมหานคร. ท้องถิ่น. ๙.๗. (กรกฎาคม ๒๕๑๒).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัด จัดการตนเองกับสถานะความเป็นรัฐเดี่ยวของประเทศไทย. จุลนิตี. พ.ศ.-มีย., ๒๕๕๖.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สมจิต สุขนธสวัสดิ์. นครหลวง. **สารรัฐศาสตร์นิเทศ ๕.๓.** (มกราคม ๒๕๑๓)
สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. **โครงการศึกษาจัดตั้งองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแม่สอดจังหวัดตาก.** จังหวัดตาก: โรงพิมพ์เทศบาลแม่สอด,
๒๕๕๓.
- (๓) **วิทยานิพนธ์/รายงานการวิจัย**
- โกวิทย์ วงศ์สุรวัฒน์. “การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น”. **รายงานการวิจัย.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์,
๒๕๔๗.
- โกวิทย์ พวงงามและคณะ. “การประเมินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นความเป็นเลิศด้านความโปร่งใส
และการมีส่วนร่วมของประชาชน ประจำปี ๒๕๕๐”. **รายงานวิจัย.** กรุงเทพมหานคร:
สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. “วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย”. **รายงานการ
วิจัย.** โครงการวิจัยสถาบันวิถีใหม่ท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
๒๕๔๗.
- ดวงเนตร สาราญวงศ์. “ประสิทธิผลการบริหารสถานศึกษาที่ถ่ายโอนสู่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด
นครราชสีมา”. **วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต.** บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัย
อุบลราชธานี, ๒๕๕๗.
- ดิเรก ถึงฝั่ง. “ยุทธศาสตร์การบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (CEO) เพื่อศักยภาพ
การแข่งขันของจังหวัดในประเทศไทย”. **วิทยานิพนธ์การจัดการดุษฎีบัณฑิต** การ
จัดการภาครัฐ. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙.
- ภาส ภาสสัทธา. “การบูรณาการหลักพุทธธรรมในการบริหารจัดการด้านความโปร่งใสขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น”. **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต.** บัณฑิตวิทยาลัย:
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๘.
- บุญแสง ชีระภากร. “ภาวะผู้นำและการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”. **ปรัชญา
ดุษฎีบัณฑิต.** รัฐประศาสนศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๒.
- เบญญาภา วงษ์แหวน, “ความเป็นไปได้ของการกระจายอำนาจตามแนวทางจังหวัดจัดการตนเอง:
กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่”. **ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต.(การเมือง).** บัณฑิตวิทยาลัย:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๘.
- ประดิษฐ์ ดีวัฒนกุล. “การบริหารกรุงเทพมหานคร: ศึกษาการพัฒนาแบบที่เหมาะสม”. **ดุษฎี
นิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต.** บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยราชภัฏ
สวนดุสิต, ๒๕๔๙.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- พิรัชย์ ศรีราม. “ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน”. **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖.
- รักษา สุตเส้นผม. “ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง”. **วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๗.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. “การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล (Measuring Municipal Fiscal Health in Thailand)”. **รายงานวิจัย**. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๑.
- ศักดิ์ดาพินิจ ธรรมณชาติโสภณ. “การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน”. **วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. “การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทย : การศึกษาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ”. **รายงานการวิจัยเสนอสถาบันพระปกเกล้า**. กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “การศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทย”. **รายงานการวิจัย**. สถาบันการวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒.
- สนชัย ใจเย็น. “การบริหารเกาะสมุยในรูปแบบเขตเมืองพิเศษ”. **ดุษฎีนิพนธ์หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต**. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต, ๒๕๔๙.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “การปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด”. **รายงานวิจัย**. กรุงเทพมหานคร: นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓.
- สุจิต บุญบงการ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และไมเคิลเนลสัน. “การเมืองท้องถิ่นของ อบต.และ อบจ.”. **รายงานวิจัย**. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขารัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์, ๒๕๔๐.
- อชิรวินัย สุพรรณเกษัช. **เทศบาลนครหลวง: การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้ง รูปแบบและปัญหาการบริหาร วิทยานิพนธ์ปริญญาโท**. บัณฑิตวิทยาลัย: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๖.

บรรณานุกรม (ต่อ)

(๔) สื่ออิเล็กทรอนิกส์:

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักความเป็นเอกภาพของรัฐและหลักการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นของไทย** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.public-law.net/article [๒๓ ม.ค.๒๕๕๗].
- จังหวัดจัดการตนเอง ไม่ใช่การแยกประเทศ. [ออนไลน์]. ๖ ย่อหน้า. แหล่งที่มา http://www.p-power.org/detail.php?p_id=2208&p_name [๒๒ ธ.ค.๒๕๕๖].
- จรัส สุวรรณมาลา. **จังหวัดจัดการตัวเอง (Self-governing province)** [ออนไลน์].แหล่งที่มา: <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/07/> [๑๒ ธ.ค.๒๕๕๖].
- ชำนาญ จันทร์เรือง. **กระจายอำนาจ: ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [w.w.w.ila.or.th/node/688](http://www.w.w.w.ila.or.th/node/688)[๑๘ ก.ย.๒๕๕๗].
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. **รัฐไทย:รัฐที่กระจายอำนาจล่าช้า** [ออนไลน์].แหล่งที่มา: http://www.deepsouthwatch.org/sites/default/files/Thanet_Thaistate.pdf [๔ พ.ค.๒๕๕๗].
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. **จังหวัดจัดการตนเอง** [ออนไลน์].แหล่งที่มา:<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1778> [๒๑ ต.ค.๒๕๕๕]
- พระภวนาวินัยคุณ (เผด็จ ทตตชีโว). **มงคลชีวิต ๓๘ ประการ** [ออนไลน์].แหล่งที่มา: http://www.kalyanamitra.org/th/mngkhlchiwit38_detail.php?page=93[๒๑ ก.พ.๒๕๕๙].
- วุฒิสาร ตันไชย. **การกระจายภารกิจหน้าที่ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** [ออนไลน์].แหล่งที่มา: <http://www.local.moi.go.th/webst/botfam1.htm> [๒๓ ก.พ.๒๕๖๐].
- วิกิพีเดีย. **สารานุกรมเสรี** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: https://th.wikipedia.org/wiki/จังหวัด_เชียงใหม่ [๒๗ ธ.ค.๒๕๕๙].
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง. สถาบันพระปกเกล้า** [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <http://www.thaipoliticsgovernment.org> [๒๕ ม.ค.๒๕๕๗].
- สัมพันธ์ เตชะอธิก. **จังหวัดจัดการตนเอง : แนวทางเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชนท้องถิ่น.** [ออนไลน์].แหล่งที่มา :<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/reader-pinion/20121106/476682> [๒๑ ธ.ค.๒๕๕๖].
- สวิง ตันอุด. **หลักปฏิบัติ ขอบเขตพื้นที่ จังหวัดจัดการตนเอง** [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.p-power.org/index.php>. [๒๒ ธ.ค.๒๕๕๗].
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด** [ออนไลน์] แหล่งที่มา <http://www.parliament.go.th/library> [๒๕ พ.ย.๒๕๕๙].

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://cm-ots.com/download/view/1472022471.html> [๒๙ ธ.ค.๒๕๕๖].
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สำนักนายกรัฐมนตรี [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries15.html> [๕ ม.ค.๒๕๖๐].
- สำนักงานสถิติการเกษตรของไทย. กรมส่งเสริมการเกษตร [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.agriinfo.doae.go.th/year58/general/land/land56.pdf> [๒๙ ธ.ค. ๒๕๕๕].
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries15.html> [๒๙ ธ.ค.๒๕๖๑].
- สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา. จังหวัดจัดการตนเอง ไม่ใช่การแยกประเทศ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : www.ldinet.org/2008/images/stories/books/reform/01_Citizen_ldi.pdf [๒๒ ธ.ค. ๒๕๕๖].
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (ก.พ.๒๕๖๕) “รายงานผลการศึกษาคำแนะนำของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://econ.tu.ac.th/archan/sakon> [๒๔ ม.ค.๒๕๕๗].
- สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่. บรรยายสรุปจังหวัดเชียงใหม่ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://103.28.101.10/briefprovince/filedoc/50000000.pdf> [๑๕ มี.ค.๒๕๕๙].

๒. ภาษาอังกฤษ:

(I) Books:

- Beetham. David. *Theorising democracy and local government*. In king. Desmond. and Stoker. Gerry. eds. *Rethinking local democracy*. London : Macmillan Press, 1996.
- Brunet-jailly. Emmanuel. and Martin. *Local government in a Global world : and Canada in comparative*. London : university Of Toronto Press. 2010.
- Dowding. Keith. *Public Choice and local government*. In King. Desmond. and Stoker Gerry. eds. *Rethinking local democracy*. London: Macmillan Press, 1996.
- Goldsmith. Michael. *Local autonomy : Theory and practice*. In King Desmond S. and pierre. Jon. eds. *Challenges to local government*. London : Sage Publications, 1990.

บรรณานุกรม (ต่อ)

Hambleton. Robin. **The new city management.** In Hambleton.Robin savitch Hank V.and Stewart Murrayeds **Globalism and democracy : Challenge and chnge in Europe and America.** york : Palgrave Macmillan, 2003.

John. Peter. **Local government in Western Europe.** London : Publications,2001.

Mattalib. M.A.and Ali Khan. Mohd. Akbar. **Theory of local government.** New Delhi: Sterling Publishers,1983.

Supasawad Chardchawarn. **The Role of provincial Governer : Covetemporary Politics in Thai Provincia.** [dissertation] Kobe : kobe University, 2004.

๓.ผู้ให้สัมภาษณ์

สัมภาษณ์ พระเทพสิงหรวราจารย์, เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร,รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี, รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย, ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

สัมภาษณ์ นายชาครีย์ ชติรัตน์, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง, จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

สัมภาษณ์ นายสว่าง จันทร์เที่ยง, นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ, จังหวัดเชียงใหม่, ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙.

สัมภาษณ์ พระฤทธิชัย อภิเมธี, ผู้ประสานงานสมัชชาชุมชนส่งเสริมสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่, ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙.

สัมภาษณ์ นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ, ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัดเชียงใหม่, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙.

สัมภาษณ์ นางสาวสิริยา บุญญศิริพฤกษ์, ผู้อำนวยการวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙.

สัมภาษณ์ นายภานุทัต อภิขนาขง(ครูแอ็ด), ศิลปิน นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนาของจังหวัดเชียงใหม่, ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙.

สัมภาษณ์ นางพัชรินทร์ สุกัญศีล, แกนนำภาคีคนฮักเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

สัมภาษณ์ นางสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง, ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูปเชียงใหม่, ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.

สัมภาษณ์ นายจรัส ไชยา, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมือแกนพัฒนา, จังหวัดเชียงใหม่, ๒ พฤศจิกายน๒๕๕๙.

สัมภาษณ์ นายสังวร จเรวรรณ,นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่แตง, อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ , ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ ไร่ไพฑูริย์, นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ นายธนวัฒน์ ยอดใจ, นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหิยะ, จังหวัดเชียงใหม่, ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ นางชนิสรา พรหมรัตน์, นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่, ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ นางอาภรณ์ ศรีอุทัย, ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ, ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ, นายกสมาคมธุรกิจท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ นายทัศนัย บุรณุปกรณ์, นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่. จังหวัดเชียงใหม่, ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ นายดุสิต ขวชาติ, ประธานชมรมปกป้องถิ่นล้านนาจังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ นายศรารุช กาวิชัย, อาจารย์พิเศษเรื่องภาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา จังหวัดเชียงใหม่, ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ รศ.ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สถาบันบัญญัติแห่งชาติ, ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ ศ.ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์, อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ นายพิเชฐ พิศุทธกุล, รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่, ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ ศ.ดร.อานันท์ กาญจนพันธ์, นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย, ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙.
- สัมภาษณ์ นายธวัชชัย พิทักษ์กุล, ประธานอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สถาบันบัญญัติแห่งชาติ, ๙ มกราคม ๒๕๖๐.
- สัมภาษณ์ รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐.
- สัมภาษณ์ รศ.วุฒิสาร ตันไชย, เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า, ๑๑ มกราคม ๒๕๖๐.

บรรณานุกรม (ต่อ)

๔. ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ

สนทนากลุ่มเฉพาะ พระครูธีรสุตพจน์, ดร., ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ พระบุญทรง ปุณฺณธโร.ดร., อาจารย์ประจำศูนย์บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ ผศ.ดร.อภิรมย์ สีตาคำ, รักษาการผู้อำนวยการฝ่ายสนับสนุนการศึกษา มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ ดร.รัฐพล เข็นใจมา, อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย(วังน้อย), ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ ดร.วีระ สิริเสรีภาพ, ผู้อำนวยการสำนักวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เชียงใหม่ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ นายศิลป์ อารุณ, กำนันตำบลอินทขิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ นายพล ชะลิ, กำนันตำบลสบเปิง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ นายฉัตรภัทร คำแสน, รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านแหวน อำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ นายกุลวัฒน์ ศรีสุข, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลช้าง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ นายวุฒิภัทร มูลศรี, รองนายกเทศบาลตำบลแม่คือ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ นายประวิทย์ ศรีดงยศ, ประธานชุมชนบ้านสันป่าสัก อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ นายอิสรากุล ตุ่นเครือ, ประชาชนในเขตพื้นที่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

สนทนากลุ่มเฉพาะ นางวิไลลักษณ์ ตุ่นเครือ, ประชาชนในเขตพื้นที่ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่, ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

หนังสือขอความอนุเคราะห์ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือการวิจัย



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน คณะสังคมศาสตร์ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต โทร/แฟกซ์ ๐๓๕-๒๔๘-๐๐๐ ต่อ ๘๒๐๐

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๗๒

วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์

เรียน อาจารย์ ดร.อนุวัต กระสังข์

ด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตร
พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษา
วิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงใคร่ขอเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญ
พิจารณาตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ ดังที่ได้แนบมาพร้อมแล้วนี้ หลักสูตร
พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่าง
ยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี ขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุษะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ดร.อนุวัต กระสังข์
อาจารย์ประจำ ศูนย์บัณฑิตศึกษา



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน คณะสังคมศาสตร์ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต โทร/แฟกซ์ ๐๓๕-๒๔๘-๐๐๐ ต่อ ๘๒๐๐

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๗๒

วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์

เรียน อาจารย์ ดร.ธิติวดี หมั่นมี

ด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงใคร่ขอเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญพิจารณาตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ ดังที่ได้แนบมาพร้อมแล้วนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี ขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์

โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

(อาจารย์ ดร.ธิติวดี หมั่นมี)



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน คณะสังคมศาสตร์ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต โทร/แฟกซ์ ๐๓๕-๒๔๘-๐๐๐ ต่อ ๘๒๐๐

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๗๒

วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์

เรียน อาจารย์ ดร.พิเชฐ ทังโต

ด้วย พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงใคร่ขอเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญพิจารณาตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ ดังที่ได้แนบมาพร้อมแล้วนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี ขออนุมิทนาขอขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ตรวจแก้ไขเครื่องมือวิจัยแล้ว

(ดร.พิเชฐ ทังโต)
๒๖/๘/๕๙



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน คณะสังคมศาสตร์ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต โทร/แฟกซ์ ๐๓๕-๒๕๘-๐๐๐ ต่อ ๘๒๐๐

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๗๒

วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์

เรียน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เต็มศักดิ์ ทองอินทร์

ด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงใคร่ขอเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญพิจารณาตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ ดังที่ได้แนบมาพร้อมแล้วนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี ขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์



(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุขะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๗๒
๒๕ ส.ค. ๕๙

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์

โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๓-๕๓๐-๕๓๑๗๗



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน คณะสังคมศาสตร์ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต โทร/แฟกซ์ ๐๓๕-๒๕๘-๐๐๐ ต่อ ๘๒๐๐

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๗๒

วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์

เรียน อาจารย์ ดร.บุษกร วัฒนบุตร

ด้วย พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงใคร่ขอเชิญท่านเป็นผู้เชี่ยวชาญพิจารณาตรวจแก้ไขเครื่องมือที่ใช้ในการทำวิทยานิพนธ์ ดังที่ได้แนบมาพร้อมแล้วนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี ขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุขะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ตรวจแก้ไขเครื่องมือการวิจัยเรียบร้อยแล้ว

๒๕/๘/๕๙ อ.ดร.บุษกร วัฒนบุตร

ภาคผนวก ข
เครื่องมือวิจัย แบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์ความคิดเห็นเพื่อการวิจัย
เรื่อง การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร
คำชี้แจงในการตอบแบบสัมภาษณ์

๑. การวิจัยนี้เป็นการวิจัยของนักศึกษาลัทธิสุทธพุทธศาสนาคณะศึกษาศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

๒. การตอบคำถามในแบบสัมภาษณ์จะไม่มีผลกระทบต่อผู้ตอบแต่ประการใด การเสนอผลการวิจัยจะเป็นภาพรวมและจะนำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการกำหนดการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครต่อไป

๓. แบบสัมภาษณ์แบ่งออกเป็น ๕ ตอน คือ

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ตอนที่ ๒ สภาพโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

ตอนที่ ๓ ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างของเมืองเชียงใหม่สู่รูปแบบโครงสร้างเชียงใหม่มหานคร

ตอนที่ ๔ หลักพุทธธรรมในการบูรณาการกับการบริหารเชียงใหม่มหานคร

ตอนที่ ๕ ข้อเสนอแนะ

ดังนั้น จึงใคร่ขอความกรุณาจากผู้ตอบแบบสัมภาษณ์ทุกท่าน ได้โปรดตอบแบบสัมภาษณ์ตามความคิดเห็นของท่าน

ขอขอบพระคุณอย่างยิ่งในความร่วมมือในการตอบแบบสัมภาษณ์

พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์

นักศึกษาลัทธิสุทธพุทธศาสนาคณะศึกษาศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย



แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย
เรื่อง การบริหารจังหวัดเชียงใหม่รูปแบบมหานคร

คำชี้แจง

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ นามสกุล.....

ตำแหน่ง/หน้าที่รับผิดชอบปัจจุบัน.....

สถานที่สัมภาษณ์.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....เวลา.....

ตอนที่ ๒ สภาพโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

๑) ท่านคิดว่ารูปแบบโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นขององค์การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๕๐ ยังมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันอย่างไรหรือไม่

๒) ท่านคิดว่าตามโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้บริหารยังมีความเหมาะสมกับการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่

๓) ท่านคิดว่าการกำกับควบคุม องค์การบริหารท้องถิ่นในระดับล่างเช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งปัจจุบันอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจากราชการส่วนภูมิภาค ยังมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันอย่างไรหรือไม่

๔) จากความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ โดยการขยายตัวของโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของตัวเมือง จำนวนประชากร ระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว หากจะมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นขององค์การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้มีการตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น ควรจะมีการปรับรูปแบบในการบริหารแบบไหน

ตอนที่ ๓ ปัจจัยที่มีสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารของจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบโครงสร้างการบริหารในรูปแบบมหานคร

๑) ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรต่อการที่มีผู้เสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครโดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัด

๒) หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ตามรูปแบบมหานครแล้ว ท่านคิดว่าผู้ว่าการจังหวัดเชียงใหม่ควรอยู่ในกำกับของราชการส่วนกลางอยู่หรือไม่ และควรยังคงให้มีราชการส่วนภูมิภาค อยู่หรือไม่

๓) หากมีการเลือกตั้งผู้ว่าการจังหวัดตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล ควรให้อยู่ในการกำกับของผู้ว่าการจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งหรือไม่

๔) จากปัจจัยความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ในด้านต่างๆ เช่น การขยายตัวของตัวเมือง การขยายตัวของระบบโครงสร้างพื้นฐาน การขยายตัวของจำนวนประชากร การเติบโตของระบบเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ท่านคิดว่าปัจจัยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ไปสู่รูปแบบมหานคร อย่างไรหรือไม่

๕) ท่านคิดว่าจังหวัดเชียงใหม่มีปัจจัยด้านความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครแล้วหรือไม่

ตอนที่ ๔ ท่านคิดว่าการนำหลักพุทธธรรมคือ มงคล ๓๘ คือ ปฏิรูปเทสวาโส จ คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม อันได้แก่ ๑. สถานะทางภูมิศาสตร์ที่ดี ๒. สถานที่ที่สามารถจัดหาอาหารได้สะดวก ๓. สถานที่ไม่มีนิกเลงอันธพาล โจรผู้ร้าย ๔. สถานที่ที่มีความเหมาะสมในการเข้าถึงธรรมและปฏิบัติธรรม มาใช้กับการบูรณาการในการปรับรูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ได้อย่างไร

ตอนที่ ๕ ข้อเสนอแนะ

ภาคผนวก ค

หนังสืออนุเคราะห์ผู้ทรงคุณวุฒิให้สัมภาษณ์

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์
ภาควิชาปรัชญา ศณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธรรม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยู่ชยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอนิังนัย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

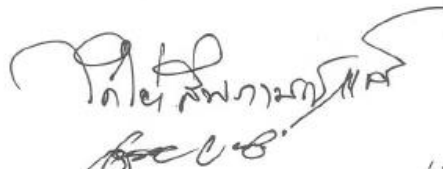
๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้หนังสือเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร ประธานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สถานีวิทยุกระจายเสียง
สิ่งทีส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

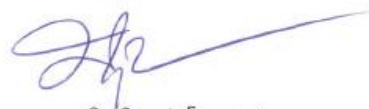
เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีควมจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้หนังสือดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออุมิทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์


ม:๕๗๐๗๑
๑๙.๙.๕๙

ขอเจริญพร



(พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ, รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุธรรม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. 0๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ที่ ศธ ๖๑๐๔.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๓๑๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๖๖-๓๑๕๕ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้บันทึกเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวินด์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร" เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีควมจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้บันทึกดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ,รศ.)
ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวินด์ นามสังข์
โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๖๑๗

วันที่ ๒๐ ๕๐๕๙
พันตำรวจโทวินด์ นามสังข์
โทรมาขอสัมภาษณ์
พร
๒๐ ๕๐๕๙
(นายนคร (ชื่อจริง))
ผู้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่
พจนานุกรม

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๔



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์

เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๓ ตำบลลำไทร อำเภอบึงน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๓๓๑๗๐

โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๓๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นิสิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
 เจริญพร เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
 สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษานี้มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขออัญมโทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

อนนิต
 1
 ๑๗๗๗
 11 ม.ก.๕9

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
 โทรศัพท์ต่อ. 0๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร: อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา: ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลสำโหว่ อำเภอลำบัว จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๑๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๕ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘



ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๕๙

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้หนังสือเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร รองศาสตราจารย์ ดร.วิระศักดิ์ เครือเทพ
อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาด้านหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษานี้เกี่ยวกับเรื่องที่มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้มีสื่อดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออัญมโหนมาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

เรียน ผู้อำนวยการหลักสูตร ฯ
วันจันทร์ที่ ๑๕ เดือนสิงหาคม ๒๕๕๙
ได้ส่งเอกสารแบบสัมภาษณ์ จำนวน ๑ ชุด (พระมหาบุญเลิศ อินทปณโณ,ร.ศ.)
ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์
โทรติดต่อ: ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๑๗ (๑๕.๐๘.๒๕๕๙) (๑๕.๐๘.๒๕๕๙) (๑๕.๐๘.๒๕๕๙)
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์
โทรติดต่อ: ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๑๗ (๑๕.๐๘.๒๕๕๙) (๑๕.๐๘.๒๕๕๙) (๑๕.๐๘.๒๕๕๙)

๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๙

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๔



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยู่ภายใน : ๗๔ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๓๓๐, ๒๓๓๗, ๒๓๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๔

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้หนังสือเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร คณะบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษานี้มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้หนังสือดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออโนเฒนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญฺโญ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. 0 ๘๑-๕๓๐-๕๑๓๗

Yak... ๑๐ ม.ค. ๖๐

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๔



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์

เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐

โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๓๓๐, ๒๓๓๗, ๒๓๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นิสิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
 เจริญพร ศาสตราจารย์ ดร.ภฤช เพิ่มทันจิตต์
 สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีควมจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขออุมิทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปวงโล,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

วสันต์ | อ.ดร.ภ. พ.ศ.ก.
 อ.ภฤช | ป.ภ.ศ.๒๕๖๕
 ๑๓๑๗๐๐-๗๙๐๐
 ๗๙๐๐
 ๗๙๐๐

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
 โทรศัพท์ต่อ. 0 ๘๑๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๑๐๐

อยู่อา : ๗๗ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอรังนกน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๑๐

โทร. ๐๒-๘๘๒๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๑๓๐, ๒๑๑๓๗, ๒๑๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นิสิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร นายพิเชฐ พิศุทธกุล รักษาการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษิตตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษานี้มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงขอความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขออโนทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปงโย, รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

-อนุญาตน

(นายพิเชฐ พิศุทธกุล)

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รักษาการราชการแทน

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

6 8-๑ 25๕9

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์

โทรศัพท์ต่อ. 0 ๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๔



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๔ หมู่ ๑ ตำบลสำโหระ อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๓๑๓๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๓๕๕ ถึง ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๘ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นิสิตรเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการ
ศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มี ความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินฺทปญฺโญ, รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. 0๘๑-๕๓๐-๕๑๓๗

= พญกน ใหญ่ เกษปวัฒน์ อ.พ.ฉ.บ.

11/11/59

ที่ ศธ ๒๓๐๕.๒/๑๓๔๔



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์
ภาควิชาปรัชญา ศณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยู่เยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอรังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๓๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๙ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๘

เรื่อง ขออนุญาตให้บัณฑิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร นายเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหียะ
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาคตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีคามจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออุมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพามาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปณโณ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

นายชมนัดมัน อีตใจ
นายกเทศมนตรีเมืองแม่เหียะ
3.๙.๕.๕9

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. 0๘๑-๕๓๐-๕๑๓๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอรังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๕๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นิสิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษิตตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีควมจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออุทิศมาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมหาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปณฺโณ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. 0 ๘๘-๕๓๐-๕๑๓๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์
ภาควิชาปรัชญา ศณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร: อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา: ๗๙ หมู่ ๓ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๓๕๕ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๓๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นิติสดเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร นายเทศบาลตำบลสีกันแก่ง
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิติสด ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิติสดหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษานี้มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิติสดดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออวยพรให้คุณในความสำเร็จเพื่อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมหาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์
โทรศัพท์ติดต่อ: 0๘๑-๕๓๐-๕๑๓๗

๑๕.๑๑.๕๙
๒๕ ต.ค. ๕๙

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๗



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์
ภาควิชาปรัชญา ศณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๗ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอรังนกน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๗ กันยายน ๒๕๕๗

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นิสิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร นายเกษมตรีเทศบาลตำบลแม่แตง
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวินด์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาดามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีควมจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ, รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวินด์ นามสกุล ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. 0๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

๒ พ.ค. ๕๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธรรม แขวงบางขุนนนท์

เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๑๐๐

อยุธยา : หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๑๑๐

โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๑๐, ๒๑๑๑, ๒๑๑๒

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นิสิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
 เจริญพร นายเทศมนตรีเทศบาลตำบลเทพเสด็จ
 สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวินด์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดำเนินการดังกล่าว

การศึกษานี้มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขออัญมณาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปัญญา, รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาปรัชญาศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุธรรม)

๑๕ ธ.ค. ๕๙

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวินด์ นามสกุล ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. 0๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๔



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์
ภาควิชาปรัชญา ศณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร: อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอรังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๓๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขออนุญาตให้บัณฑิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร" เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษานี้มีความจำเป็นที่ต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขออนุโมทนาขอขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

Yue
ด.ช. ๓๓๓๓๓๓
"พันธกิจ. ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔"

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญฺโญ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุธาราม)

Abun
(พระมหาบุญเลิศ อินทปญฺโญ,รศ.)

10 พ. ย. 59

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล
โทรศัพท์ต่อ. 0๘๑-๕๓๐-๕๑๓๗

ที่ ศธ ๒๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์

เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

อยู่ชยา : ๗๕ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐

โทร. ๐๖-๘๘๖๒-๓๑๕๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้หนังสือเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
 เจริญพร ผู้อำนวยการสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด เชียงใหม่
 สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
 นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
 วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
 การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
 อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
 เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
 ขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์
 โทรศัพท์. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

28 ต.ค. 59

ที่ ศธ ๖๓๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๑๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นิสิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร นายศราวุธ กาวิชัย อาจารย์พิเศษเรื่องภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ, รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. 0๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

๑๖/๙/๕๙ .
นายศราวุธ กาวิชัย
15 พ.ย 59

ที่ ศธ ๖๑๐.๕๒/๑๓๕๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์

เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๑๐๐

อยุธยา : หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอรังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐

โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๓๕๙ ต่อ ๒๓๓๐, ๒๓๓๗, ๒๓๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นิสิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
 เจริญพร ประธานชมรมปึกหินล้านนา
 สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มี ความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขออุมิทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินฺทปญฺโญ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
 โทรศัพท์ต่อ. 0๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

3๕๒ ๕๐๓๖
 ร: อ.ชมรมปึกหินล้านนา
 15 พ.ย. 59

ที่ ศบ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธรรม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๖-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๑๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นิติสทเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร ศาสตราจารย์ ดร.อนันท์ กาญจนพันธ์ นักวิชาการด้านมานุษยวิทยา
ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิติสท ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิติสทหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการ
ศึกษาดำเนินการหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษานี้มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิติสทดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมหาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุธรรม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์
โทรศัพท์ติดต่อ: ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๓๗

สุทนต์
๑๓ ธค ๕๙

ที่ ศธ ๒๑๐๕.๒/๑๓๔๔



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุตาราม แขวงบางขุนนท์

เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

อยู่ชาย : ๗๗ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอลำไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๖

โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้นิสิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
 เจริญพร นายภานุหัต อภิชนาขง
 สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
 นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
 วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
 การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
 อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
 เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
 ขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปณฺโณ, รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
 สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุตาราม)ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสันต์ ปานสังข์
 โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๑๗๗

31 ต.ก. 59

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๔



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
อยู่ชาย : ๙๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๒๒๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้หนังสือเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและประชาสังคมเพื่อการปฏิรูป
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๕๕๐๕๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีควมจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้หนังสือดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออุทิศมาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมหาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินุทปณโณ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

นางเสาวนีย์ ศรีบุญเรือง
นางศรีสุภาวดี
| N.M.59

ที่ ศร ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุदारาม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้หนังสือเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร นางพัชรินทร์ สุกันสีล
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๕๑๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร" เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีคามจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้หนังสือดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออโนไมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุदारาม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

พัชรินทร์ สุกันสีล

1. พ.ศ. 59

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอรังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้บัณฑิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร นายพรหมศักดิ์ แสงโพธิ์
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาด้านหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพามาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินฺทปญฺโญ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

๒๗ ๗.๑. ๕๙

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลสำโห อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๒-๕๘๒-๖๑๕๕ ต่อ ๒๓๓๓๐, ๒๓๓๓๑, ๒๓๓๓๒
๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้ผลิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เรียน พระฤทธิชัย อภิเมธี
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร" เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาดตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อการนี้จึงใคร่
ขอความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้ผลิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย
ซึ่งจะเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขอกราบขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

- ๒๖ มิ.ย.
ส่ง น.ศ. น.ศ. ๒๕๕๙
พระฤทธิชัย อภิเมธี

เรียนมาด้วยความเคารพ

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ,รศ.)
ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ติดต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

26 มิ.ย. 59

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๔



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธรรม แขวงบางขุนนนท์

เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๑๐๐

อาณาเขต : หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๑๐

โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๔ กันยายน ๒๕๕๔

เรื่อง ขออนุมัติคราะห์ให้ผลิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
 เจริญพร นายกสมาคมก้านผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่
 สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
 นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มีควมจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขออัญมโหนมาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปณโย,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุธรรม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์
 โทรศัพท์. ๐๘๓-๕๓๐-๕๑๗๗

ก๊ำน่มกมลดิษฐ์ ไชยพัชฌ์
 3 พ.ม.๕๔

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๔



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๑๐๐
อยุธยา : ๑๙๙ หมู่ ๓ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๑๑๐
โทร. ๐๒๖-๕๔๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๓๓๐, ๒๓๓๓, ๒๓๓๔

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้จัดส่งเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้มี ความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้จัดส่งดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขออนุโมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปณฺโณ, รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

อรุณ
อรุณ กิ่งน้อย

๑๗๘๕๙

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยู่ชานา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลท่าโหร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ คีย์ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ให้หนังสือเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
เจริญพร นายกสภาคผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเมืองเชียงใหม่
สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษานี้เกี่ยวกับเรื่องที่มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความ
อนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้หนังสือดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และ
ขออโนไมทนาขอบคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเจริญพรมมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

วิรัตน์
วสันต์ 7/11
พทท. วสันต์ 7/11
1300 ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙
" ๑๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗ "

ขอเจริญพร

(พระมหาบุญเลิศ อินทปณโย,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ติดต่อ: ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุตาราม แขวงบางขุนนนท์

เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๓ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐

โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นิสิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
 กราบเรียน พระเดชพระคุณ พระเทพวิสุทธิกวี รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
 สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวินนต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษานี้เกี่ยวกับเรื่องที่มีความจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อการนี้จึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ซึ่งเป็นประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากพระเดชพระคุณด้วยดี และขอกราบขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ,รศ.
 ที่วัดศรีสุตาราม
 โทร. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๓๗

กราบเรียนมาด้วยความเคารพอย่างสูงยิ่ง

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญโญ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุตาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวินนต์ นามสังข์

โทรศัพท์ติดต่อ: ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๓๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๔๙



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์

เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

อุทยาน : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐

โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๑๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้นิสิตเก็บข้อมูลเพื่อการวิจัย
 กราบเรียน พระเดชพระคุณ พระเทพสิงหนราจารย์ เจ้าอาวาสวัดพระสิงห์วรมหาวิหาร
 สิ่งที่ส่งมาด้วย แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล จำนวน ๑ ชุด

เนื่องด้วย พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
 นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
 วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
 การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

การศึกษานี้เกี่ยวกับเรื่องนี้มีคามจำเป็นต้องเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ เพื่อการนี้จึงใคร่
 ขอบความอนุเคราะห์ได้โปรดพิจารณาอนุญาตให้นิสิตดำเนินการสัมภาษณ์ และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัย
 ซึ่งจะประโยชน์ทางวิชาการต่อไป หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากพระเดชพระคุณ
 ด้วยดี และขอกราบขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์

กราบเรียนมาด้วยความเคารพอย่างสูงยิ่ง

(พระมหาบุญเลิศ อินทปญฺโญ,รศ.)

ผู้อำนวยการหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ (วัดศรีสุทธาราม)

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์
 โทรติดต่อกับ: ๐๘๑-๕๓๐-๕๓๗๗

15 พ.ย. 59

ภาคผนวก ง

รายนามผู้ร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน คณะสังคมศาสตร์ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต โทเร.,โทรสาร ๐ - ๓๕๒๔ - ๘๐๐๐ (ภายใน ๘๒๐๓)

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๓๕

วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

เรียน อาจารย์ ดร.รัฐพล เย็นใจมา อาจารย์ประจำหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิติ ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงใคร่ขอเชิญท่านพร้อมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร ๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์

โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

รับเชิญเข้าร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ
ตามวันเวลา
3/24/60
ดร.รัฐพล เย็นใจมา
24/4/60



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน คณะสังคมศาสตร์ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต โท.,โทรสาร ๐ - ๓๕๒๔ - ๘๐๐๐ (ภายใน ๘๒๐๐)

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๑๕

วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

นมัสการ พระครูธีรสุตพจน์,ดร. ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขตเชียงใหม่

เนื่องด้วย พันตำรวจโทสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พิจารณาแล้วเห็นว่าพระคุณท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงใคร่ขออาราธนาพระคุณท่านพร้อมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร ๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงนมัสการมาเพื่อขออาราธนาเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ ตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุยะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสันต์ ปานสังข์

โทรศัพท์ต่อ: ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน คณะสังคมศาสตร์ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต โทร.,โทรสาร ๐ - ๓๕๒๔ - ๘๐๐๐ (ภายใน ๘๒๐๐)

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๑๕

วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

นมัสการ พระบุญทรง บุญธโร,ดร. อาจารย์ประจำศูนย์บัณฑิตศึกษา วิทยาเขตเชียงใหม่

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พิจารณาแล้วเห็นว่าพระคุณท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงใคร่ขออาราธนาพระคุณท่านพร้อมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร ๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงนมัสการมาเพื่อขออาราธนาเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ ตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุยะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ นามสังข์

โทรติดต่. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน คณะสังคมศาสตร์ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต โทร.,โทรสาร ๐ - ๓๕๒๔ - ๘๐๐๐ (ภายใน ๘๒๐๓)

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๑๑๕

วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

เรียน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อภิรมย์ สีตาคำ รักษาการรองผู้อำนวยการสำนักงานวิชาการ
วิทยาลัยสงฆ์เชียงใหม่

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๕๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงใคร่ขอเชิญท่านพร้อมทั้งผู้มี
ส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบ
มหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร ๑ ชั้น ๒
ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความ
อนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

(Handwritten signature)

(Handwritten signature)

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน คณะสังคมศาสตร์ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต โพร.,โทรสาร ๐ - ๓๕๒๔ - ๘๐๐๐ (ภายใน ๘๒๐๓)

ที่ ศธ ๖๑๐๕๒/๑๑๕

วันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

เรียน ดร.วีระ สิริเสรีภาพ ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เชียงใหม่

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงใคร่ขอเชิญท่านพร้อมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร ๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

ดร.วีระ สิริเสรีภาพ
ผ.อ.สำนักงานวิทยาลัย

สุรพล สุยะพรหม

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุยะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์

โทรติดต้อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๓๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๖๓๕



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์
ภาควิชาปรัชญา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
อยุธยา : ๗๔ หมู่ ๓ ตำบลลำไทร อำเภอลำไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๓๐
โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)
เรียน นายพล ชะลิ กำนันคำบลสเปิง
สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ จำนวน ๑ ฉบับ
๒. เอกสารประกอบการสนทนากลุ่ม จำนวน ๑ เล่ม

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการ
ศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์
พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงใคร่ขอเชิญท่านพร้อมทั้งผู้
มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ใน
รูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร
๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตร
ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจัก
ได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ ตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุษะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชาปรัชญาประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์

โทรศัพท์ติดต่อ ๐๘๑-๕๓๐-๕๓๗๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๖๓๕



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์

เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๓๓๑๗๐

โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

เรียน นายศิลป์ อารุณ กำนันตำบลอินทิล

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ จำนวน ๑ ฉบับ

๒. เอกสารประกอบการสนทนากลุ่ม จำนวน ๑ เล่ม

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวินสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงใคร่ขอเชิญท่านพร้อมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร ๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ ตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุษะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวินสันต์ ปานสังข์

โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๖๓๕



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
 กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
 เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๖๐
 อพยูธา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอลำไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๗๑๗๐
 โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)
 เรียน นายประวิทย์ ศรีดิยงศ ประธานชุมชนบ้านสันป่าสัก
 สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ จำนวน ๑ ฉบับ
 ๒. เอกสารประกอบการสนทนากลุ่ม จำนวน ๑ เล่ม

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
 นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
 วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
 การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 ทิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงใคร่ขอเชิญท่านพร้อมทั้งผู้
 มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ใน
 รูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร
 ๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตร
 ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจัก
 ได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ ตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์

โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๖๓๕



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุดาราม แขวงบางขุนนนท์

เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๑๐๐

อุทยาน : ๗๕ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอยี่งอ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐

โทร. ๐๒-๘๘๒-๓๑๕๔ ถึง ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)
 เรียน นายชุมพร จาปัญญา นายเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านแหวน
 สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ จำนวน ๑ ฉบับ
 ๒. เอกสารประกอบการสนทนากลุ่ม จำนวน ๑ เล่ม

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิติ ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
 นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
 วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
 การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงใคร่ขอเชิญท่านพร้อมทั้งผู้
 มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ใน
 รูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร
 ๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตร
 ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจัก
 ได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ ตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

วิจัยการ,
 ศ. ส. (มจร)

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์

โทรศัพท์ติดต่อ: ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ที่ ศธ ๖๓๐๕.๒/๖๓๕



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
 สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
 ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
 กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธรรม แขวงบางขุนนนท์
 เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
 อพธยา : ๗๗ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอรังษีจฉาย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
 โทร. ๐๒-๕๕๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)
 เรียน นายกุลวัฒน์ ศรีสุข รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแช่ช้าง
 สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ จำนวน ๑ ฉบับ
 ๒. เอกสารประกอบการสนทนากลุ่ม จำนวน ๑ เล่ม

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔ นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงใคร่ขอเชิญท่านพร้อมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร ๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจักได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้
 จึงเรียนมาเพื่อขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ ตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

อ.ส.ท.ว.ร.อ.
 ก.อ.ว.ร.อ.ร.ส.ท.
 รองนายก อบจ. ฮ.อ.ว.ร.
 อ.ส.ท.ก.ว.ร.อ. อ.อ.

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุษะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์
 โทรศัพท์: ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๖๓๕



ศูนย์บัณฑิตศึกษา
สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุดาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๒-๘๕๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๒๕ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion);
เรียน นายวุฒิภัทร มุลศรี รองนายกเทศบาลตำบลแม่คือ
สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ จำนวน ๑ ฉบับ
๒. เอกสารประกอบการสนทนากลุ่ม จำนวน ๑ เล่ม

เนื่องด้วย พันตำรวจโทสวัสดิ์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงใคร่ขอเชิญท่านพร้อมทั้งผู้
มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ใน
รูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร
๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตร
ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจัก
ได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ ตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทสวัสดิ์ นามสกุล ปานสังข์

โทรศัพท์ติดต่อ: ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๗๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๖๓๕



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชาปรัชญาประวัติศาสตร์
ภาควิชาปรัชญา ศณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
กรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุทธาราม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐
อยุธยา : ๗๙ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๕-๘๘๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๓, ๒๑๓๘

๒๕ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)
เรียน นายอิสรากุล คุณเครือ
สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ จำนวน ๑ ฉบับ
๒. เอกสารประกอบการสนทนากลุ่ม จำนวน ๑ เล่ม

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวินนต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาประวัติศาสตร์
พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงใคร่ขอเชิญท่านพร้อมทั้งผู้
มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ใน
รูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป ณ อาคาร มจร
๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตร
ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาปรัชญาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจัก
ได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้
จึงเรียนมาเพื่อขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ ตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

ผศ.ดร.สุรพล สุษะพรหม
ภาควิชาปรัชญา
สังคมศาสตร์

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุษะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชาปรัชญาประวัติศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวินนต์ นามสังข์

โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๓๗

ที่ ศธ ๖๑๐๕.๒/๖๓๕



ศูนย์บัณฑิตศึกษา

สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยกรุงเทพมหานคร : อาคารเรียนศูนย์วัดศรีสุธรรม แขวงบางขุนนนท์
เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐อยุธยา : ๗๔ หมู่ ๑ ตำบลลำไทร อำเภอนิคมพัฒนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ๑๓๑๗๐
โทร. ๐๖-๘๘๒๒-๓๑๕๔ ต่อ ๒๑๓๐, ๒๑๓๗, ๒๑๓๘

๒๔ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)
เรียน นางวิไลลักษณ์ ตุ่นเครือ
สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. กำหนดการ จำนวน ๑ ฉบับ
๒. เอกสารประกอบการสนทนากลุ่ม จำนวน ๑ เล่ม

เนื่องด้วย พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์ รหัสประจำตัวนิสิต ๕๗๐๑๕๐๔๐๖๔
นิสิตหลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราช
วิทยาลัย ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ
การศึกษาตามหลักสูตรดังกล่าว

ในการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้ หลักสูตรพุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
พิจารณาแล้วเห็นว่าท่านเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นอย่างดี จึงใคร่ขอเชิญท่านพร้อมทั้งผู้
มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ เรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ใน
รูปแบบมหานคร” ในวันศุกร์ที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป อาคาร มจร
๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่ หลักสูตรพุทธศาสตร
ดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่าจัก
ได้รับความอนุเคราะห์จากท่านด้วยดี และขอขอบพระคุณในความเอื้อเฟื้อทางวิชาการมา ณ โอกาสนี้

จึงเรียนมาเพื่อขอเชิญเข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ ตามวันเวลาและสถานที่ดังกล่าว

คุณวิไลเครือ

ขอแสดงความนับถือ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุรพล สุธะพรหม)

ผู้อำนวยการหลักสูตรบัณฑิตศึกษา

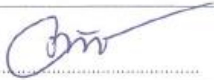



สาขาวิชาการจัดการเชิงพุทธ และสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

ผู้ประสานงาน: พันตำรวจโทวสันต์ นามสกุล ปานสังข์

โทรศัพท์ต่อ. ๐๘๑-๕๓๐-๕๑๓๗

รายนามผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่มเฉพาะ
เรื่อง “ การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ”
เสนอโดย พ.ต.ท. วสันต์ ปานสังข์
นิติตปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ รุ่นที่ ๓
วันศุกร์ที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น. เป็นต้นไป
ณ อาคาร มจร ๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่

ลำดับ	ชื่อ	ตำแหน่ง	ลายเซ็น
๑	พระครูธีรสุตพจน์,ดร.	ผู้อำนวยการสำนักงาน วิทยาเขต	
๒	พระครูปริยติยานุศาสน์,ดร.	อาจารย์ประจำศูนย์บัณฑิต วิทยาลัย	
๓	พระครูสมุห์วิลลภ ฐิตส่วโร,ดร	ประธานหลักสูตรสาขา วิชารัฐศาสตร์	
๔	พระบุญทรง ปุณฺณโร,ดร	อาจารย์ประจำศูนย์บัณฑิต วิทยาลัย	
๕	ผศ.ดร.อภิรมย์ สีดาคำ	รักษาการผู้อำนวยการฝ่าย สนับสนุนการศึกษา	
๖	ดร. วีระ สิริเสรีภาพ	ผู้อำนวยการสำนักวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เชียงใหม่	
๗	นายศิลป์ อารุณ	กำนันตำบลอินทขิล อ.แม่แตง จ. เชียงใหม่	
๘	นายพล ขะลิ	กำนันตำบลสบเปิง อ.แม่แตง จ. เชียงใหม่	
๙	นายประวิทย์ ศรีตงยศ	ประธานชุมชนบ้านสันป่าสัก อ. แม่แตง จ.เชียงใหม่	
๑๐	นายชุมพร จาปัญญะ	นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล บ้านแหวน	นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล บ้านแหวน ๒๐๑๙๒๐๑๙
๑๑	นายกุลวัฒน์ ศรีสุข	รองนายกองค์การบริหารส่วน ตำบลแช่ช้าง	

๑๒	นายวุฒิภัทร มุลศรี	รองนายกเทศบาลตำบลแม่คือ	
๑๓	นายอิสรากุล ตุ่นเครือ	ประชาชนในเขตพื้นที่	
๑๔	นางวิไลลักษณ์ ตุ่นเครือ	ประชาชนในเขตพื้นที่	
๑๕	ดร.รัชพล เย็นใจมา	ผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐประศาสนศาสตร์	



การสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

เรื่อง การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

วัตถุประสงค์การสนทนา

๑. เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิได้ร่วมพิจารณาความถูกต้อง ความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร
๒. เพื่อนำข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิไปพัฒนา แก้ไข ปรับปรุง และยืนยันรูปแบบการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นจากที่ได้มีข้อมูลจากการสัมภาษณ์ไว้แล้ว สถานที่จัดสนทนากลุ่ม

ห้องประชุมสาขาวิชาพุทธศาสตร์ อาคาร มจร. ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่

วันเวลาสถานที่จัดสนทนากลุ่ม

วันจันทร์ที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๙ เวลา ๑๕.๐๐ น.

ผู้ร่วมสนทนากลุ่ม

การประชุมสนทนากลุ่ม ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) จำนวน ๑๓ ท่าน ประกอบด้วย

- | | |
|---|-------------|
| ๑. ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านพุทธศาสนา | จำนวน ๒ รูป |
| ๒. ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านรัฐประศาสนศาสตร์ | จำนวน ๓ คน |
| ๓. ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ผู้ที่มีผลงานด้านการบริหาร | จำนวน ๓ คน |
| ๔. ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้นำท้องที่ฝ่ายปกครอง | จำนวน ๓ คน |
| ๕. ผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นประชาชนในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ | จำนวน ๒ คน |

ผู้ดำเนินรายการสนทนากลุ่ม

๑. อาจารย์รัฐพล เย็นใจมา
อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย สาขาวิชารัฐศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

ผู้รับผิดชอบการสนทนากลุ่ม

๑. พันตำรวจโทสันต์ ปานสังข์
นิสิตปริญญาโทบัณฑิต สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ประเด็นในการสนทนากลุ่ม

การจัดการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) ผู้วิจัยสร้างประเด็นคำถามในการสนทนาเฉพาะกลุ่มโดยมุ่งหมายให้การสนทนากลุ่ม สามารถหาลักษณะร่วม (Common Character) และข้อสรุปร่วม (Common Conclusion) ความเหมาะสม เป็นไปได้ จากการสังเคราะห์ร่างแบบจำลองรูปแบบ “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” เพื่อนำเสนอได้ต่อไป โดยการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) นั้น ผู้วิจัยตั้งกรอบคำถามเบื้องต้นไว้ ๒ กรอบประเด็นคำถาม ดังนี้

๑) การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครโดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

๒) ควรมีการปรับปรุงแก้ไขตัวพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดให้ท้องถิ่นจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีความชัดเจน โดยให้ราชการส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจที่จะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจังหวัด

๓) เมื่อมีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ตามรูปแบบมหานครแล้ว และหากราชการส่วนภูมิภาคได้ทำการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมดให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ทั้งหมด ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่

๔) จากปัจจัยความเจริญเติบโตต่างๆของตัวเมืองเชียงใหม่ ยังสามารถแก้ปัญหาโดยบริหารในรูปแบบการบริหารในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๔๐

๕) ความพร้อมขององค์กรของรัฐ และความพึงพอใจของประชาชนต่อการพัฒนาสู่ความเป็นเมืองเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ประชาชน กลุ่มเครือข่าย กลุ่มองค์กรภาคเอกชน องค์กรภาครัฐ ของจังหวัดเชียงใหม่

๖) การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารของเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ในสองภาคส่วนโดยองค์กรภาครัฐองค์กรภาคเอกชน

๗) การนำหลักธรรมาภิบาลมาบูรณาการในการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในหลักธรรมที่ว่า ปฏิรูปเทสวาโส จ คือ (๑) อาวาสเป็นที่สบาย (๒) อาหารเป็นที่สบาย (๓) บุคคลเป็นที่สบาย (๔) ธรรมเป็นที่สบาย



กำหนดการ

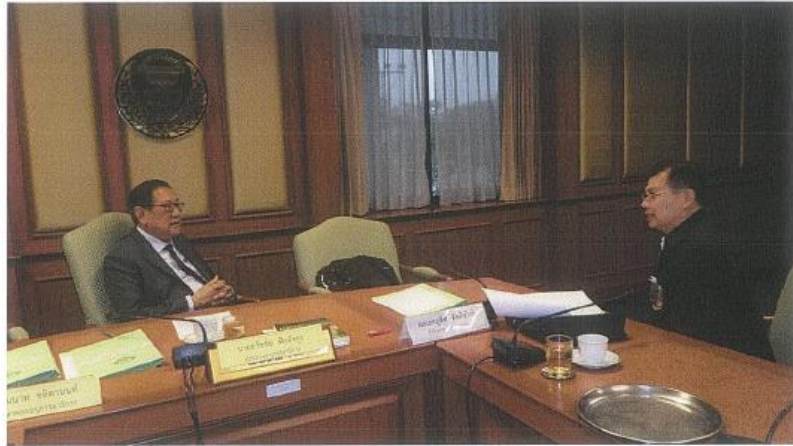
การสนทนาเฉพาะ (Focus Group Discussion)
เรื่อง การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร
ณ ห้องประชุมสาขาวิชาพุทธศาสตร์ อาคาร มจร. ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่
วันอาทิตย์ที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๕.๐๐ น.

- เวลา ๑๕.๐๐ น. -ผู้ทรงคุณวุฒิ พร้อมกัน ณ ห้องประชุม อบต.หาดสองแคว
-พระพระคุณธีรสุดพจน์,ดร.,ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่
จุดธูปเทียนบูชาพระรัตนตรัย
-ดร.รัฐพล เย็นใจมา กล่าววัตถุประสงค์การสนทนากลุ่ม
-พันตำรวจโทสนันต์ ปานสังข์ กล่าวแนะนำผู้เข้าร่วมสนทนา
- เวลา ๑๕.๑๐ น. -พันตำรวจโทสนันต์ ปานสังข์ นำเสนอผลการวิจัย และองค์ความรู้
-ดร.รัฐพล เย็นใจมา เชิญผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นในที่ประชุม
ตามประเด็น รายบุคคล และสนทนาแลกเปลี่ยนเชิงสร้างสรรค์ ตาม
กรอบสนทนากลุ่ม
- เวลา ๑๖.๔๕ น. - ดร.รัฐพล เย็นใจมา สรุปผลการสนทนากลุ่ม
-ผู้รับผิดชอบการสนทนากลุ่ม ถวาย/มอบของที่ระลึก ค่ายานพาหนะ
แก่ผู้ทรงคุณวุฒิ
- พระพระคุณธีรสุดพจน์,ดร.,ผู้อำนวยการสำนักงานวิทยาเขต นำกราบลา
พระรัตนตรัย

*ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม ถ่ายภาพหมู่ที่ระลึกร่วมกัน ก่อนการสนทนากลุ่ม

ภาคผนวก จ

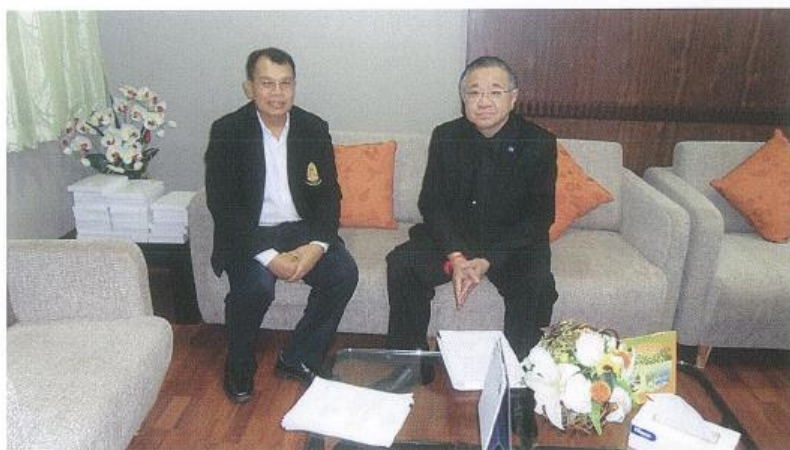
ประมวลภาพการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มเฉพาะ



(๑) สัมภาษณ์ ท่านธวัชชัย พิภอังกฤษ
ประธานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๐



(๒) สัมภาษณ์ ท่านณรงค์ เชื้อบุญช่วย
ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๙



(๓) สัมภาษณ์ รศ. วุฒิสาร ตันไชย
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า
วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๙



(๔) สัมภาษณ์ รศ.ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ
อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๕) สัมภาษณ์ รศ.ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล
คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๐



(๖) สัมภาษณ์ ศ.ดร.กฤษ เพิ่มทันจิตต์
อาจารย์ประจำบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙



(๓) สัมภาษณ์ คุณพิเชฐ พิศุทธกุล
รักษาการแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๙



(๔) สัมภาษณ์ คุณทัศนัย บุรณุปกรณ์
นายกเทศมนตรีเทศบาลนครเชียงใหม่ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๙) สัมภาษณ์ คุณธนวัฒน์ ยอดใจ
นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๑๐) สัมภาษณ์ คุณจรัส ไชยยา
นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองเมืองแกนพัฒนา อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๑๑) สัมภาษณ์ คุณชาครีย์ ชัตติรัตน์
รองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลสันกำแพง อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙



(๑๒) สัมภาษณ์ คุณสังวร จเรวรรณ
นายกเทศมนตรีเทศบาลแม่แตง อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๑๓) สัมภาษณ์ คุณสว่าง จันทร์เพ็ญ
นายกเทศมนตรีองค์การบริหารส่วนตำบลเทพเสด็จ อำเภอดอยสะเก็ด จังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๙



(๑๔) สัมภาษณ์ คุณชัชวาล ทองดีเลิศ
ประธานคณะกรรมการโรงเรียนสืบสานภูมิปัญญาล้านนา
วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๑๕) สัมภาษณ์ คุณสิริยา บุญญศิริพฤกษ์
ผู้อำนวยการสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๙



(๑๖) สัมภาษณ์ คุณศราวุธ กาวิชัย
อาจารย์พิเศษภาษาล้านนาและประวัติศาสตร์ล้านนา
วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๑๙) สัมภาษณ์ ดร.บุญทา ชัยเลิศ
นายกธุรกิจการท่องเที่ยวจังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๙



(๒๐) สัมภาษณ์ คุณกานต์ อภิชนาง
ศิลปิน นักร้อง นักดนตรี นักแต่งเพลงพื้นเมืองล้านนา
วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๙



(๒๑) สัมภาษณ์คุณเสาวคนธ์ ศรีบุญเรือง
ประธานเครือข่ายองค์กรชุมชนและสังคมเพื่อการปฏิรูปเชียงใหม่จัดการตนเอง
วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๒๒) สัมภาษณ์คุณพัชรินทร์ สุกันศีล
แกนนำภาคีคนฮักเชียงใหม่
วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๒๓) สัมภาษณ์คุณพรหมศักดิ์ แสงโพธิ
ผู้ประสานงานเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็นจังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๙



(๒๔) สัมภาษณ์พระฤทธิชัย อภิเมธี
ผู้ประสานงานสมัชชาสุขภาพจังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๙



(๒๕) สัมภาษณ์ นายกมลศิษฐ์ ใจพ้อวิรัช
นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๒๖) สัมภาษณ์ คุณอรพรรณ ศรีร่อ
ประธานกลุ่มอาชีพสตรีบ้านหัวริน อำเภอสันป่าตอง จังหวัดเชียงใหม่
วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๒๘) สัมภาษณ์ พระธรรมกิตติเมธี
รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๒๗) สัมภาษณ์ คุณชนิสา พรหมรัตน์
นายกสมาคมผู้ประกอบการผลิตภัณฑ์ที่ได้รับตราเชียงใหม่
วันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



(๒๙) สัมภาษณ์ พระเทพสิงหราชจารย์
รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่
วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๙



การสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion)

ปีการศึกษา ๒๕๕๙

เรื่อง “ การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร ”
เสนอโดย พ.ต.ท. วสันต์ ปานสังข์

นิสิตปริญญาเอก สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ รุ่นที่ ๓
วันศุกร์ที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐ เวลา ๑๕:๐๐ น. เป็นต้นไป
ณ อาคาร มจร ๑ ชั้น ๒ ห้อง ๑๒๒
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตเชียงใหม่



ลงทะเบียนผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มเฉพาะ



เริ่มสนทนากลุ่มเฉพาะด้วยผู้วิจัยนำเสนอผลสรุปในการวิจัยที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ




อาจารย์ ดร.รัฐพล เย็นใจมา เป็นพิธีกรผู้ดำเนินการ



ในการสนทนากลุ่มเฉพาะมี พระครูธีรสุตพจน์,ดร. ผู้อำนวยการวิทยาเขตเชียงใหม่
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ผู้เป็นประธานฝ่ายบรรพชิต



ผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มได้ให้เกียรติถ่ายภาพร่วมกันก่อนเริ่มสนทนา

	ประวัติผู้วิจัย	
ชื่อ นามสกุล	: พันตำรวจโทวสันต์ ปานสังข์	
วัน/เดือน/ปีเกิด	: วันพฤหัสบดี ที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๐๒	
สถานที่เกิด	: จังหวัดนครศรีธรรมราช	
การศึกษา:	- สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี นิติศาสตร์ บัณฑิต(น.บ.) จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง	
	- สำเร็จการศึกษาความรู้ชั้น เนติบัณฑิต (น.บ.ท.) จาก สำนักอบรมศึกษา กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา	
	- สำเร็จการศึกษาปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) จาก มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	
	- สำเร็จการศึกษาปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต (น.ม.) จาก มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช	

ประสบการณ์การทำงาน

- สารวัตรใหญ่สถานีตำรวจภูธรทุ่งผาย อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง
- สารวัตรใหญ่สถานีตำรวจภูธรป่าแป๋ อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่
- รองผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรแม่เจดีย์ อำเภอเวียงป่าเป้า จังหวัด
เชียงราย

ผลงานทางวิชาการ : งานวิจัย

๑. วิทยานิพนธ์ เรื่อง “โทษประหารชีวิตกับการยับยั้งอาชญากรรม”
๒. สารนิพนธ์เรื่อง “เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและ
สัญญาทางแพ่ง”

: บทความทางวิชาการ

๑. ชื่อ “ทิศทางการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสู่รูปแบบ
จังหวัดจัดการตนเอง” ตีพิมพ์ในหนังสือสารนครศรีธรรมราช ปีที่ ๔๗ ฉบับ
เดือน กันยายน ๒๕๖๐
๒. ชื่อ “การนำหลักประชารัฐมาใช้ในการบริหารจัดการการปกครองส่วน
ท้องถิ่น” ตีพิมพ์ในหนังสือสารนครศรีธรรมราช ปีที่ ๔๗ ฉบับเดือน
กรกฎาคม ๒๕๖๐
๓. ชื่อ “แนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อจัดทำบริการสาธารณะของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตีพิมพ์ในวารสาร มจร. สังคมศาสตร์
ปริทรรศน์ (วารสารที่อยู่ในระบบ TCI ฐาน ๑)

ปีที่เข้าศึกษา : เมื่อ พ.ศ.๒๕๕๗
ปีที่สำเร็จการศึกษา : เมื่อ พ.ศ.๒๕๖๐
ที่อยู่ปัจจุบัน : ๓๔ ซอยข้างโรงเรียนกวิละวิทยาลัย ถนนตัมขาม ๒ ตำบลท่าศาลา
อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ ๕๐๐๐๐