

การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร METROPOLIS ADMINISTRATION OF MODEL CHIANG MAI PROVINCE

วสันต์ ปานสังข์* อภินันท์ จันตะนี** พระครูสังฆรักษ์เกียรติศักดิ์ กิตติปัญญา***

Wasun phansong, Aphinant Chantanee, Phrakhrusangharakkiettsak kittipanya

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน 2) เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบโครงสร้างเชียงใหม่มหานคร 3) เพื่อนำเสนอรูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร

ระเบียบวิธีวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 29 รูปหรือคน แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหา และสังเคราะห์ข้อมูล เพื่อเข้าสู่กระบวนการถอดบทเรียนและค้นหาโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร แล้วดำเนินการสนทนากลุ่มเฉพาะโดยผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 13 รูปหรือคน เพื่อทำการยืนยันความสมบูรณ์ของข้อมูล โดยสามารถสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

ผลการวิจัยพบว่า

1. โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 นั้น ยังมีความทับซ้อนเชิงโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเกิดปัญหาในความชัดเจนของอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากภายในจังหวัดเชียงใหม่มีทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ใน

* Doctor of Philosophy Program in Public Administration, Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

** Department of Political Sciences, Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University.

*** Department of Political Sciences, Faculty of Social Sciences, Mahachulalongkornrajavidyalaya University.

การจัดทำบริการสาธารณะอยู่อีกส่วนหนึ่งด้วย ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนเชิงโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ควรให้มีการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดทำโครงการบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการประชาชนโดย

ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล นั้น ยังมีความจำเป็นอยู่ตามระบบของการตรวจสอบและควรให้อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานราชการส่วนกลาง โดยให้จัดเป็นกลุ่มจังหวัดในการกำกับดูแลท้องถิ่นทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมความใกล้ชิดและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเชิงพื้นที่

2. ปัจจัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบมหานครนั้น พบว่าปัจจุบันมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่แล้ว เพียงแต่สร้างความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดย ด้วยการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในภารกิจ ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นให้จัดตั้งกลุ่มจังหวัดโดย 5 – 8 จังหวัดขึ้นในแต่ละภาคของประเทศและให้มีผู้ว่าราชการจากส่วนกลางมาเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่น ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจากกลุ่มจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเป็นเพียงการประสานแผนยุทธศาสตร์ของการพัฒนาจังหวัดเป็นไปในแนวทางเดียวกันเท่านั้น

3. รูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครนั้น รัฐบาลควรเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่นพร้อมจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเด็ดขาดในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.อ.) เป็นผู้ประสานแผนงานกระทรวงการคลังจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นโดยเพิ่มภาษีและเงินอุดหนุนคืนสู่ท้องถิ่นในอัตราส่วน 70% ต่อ 30% เพื่อให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอต่อภารกิจ ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีกลุ่มจังหวัดโดยมี 5 ถึง 8 จังหวัด หรือภาคต่างๆของประเทศ จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสมเพื่อรักษาความอิสระของท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นเพียงผู้ประสานแผนงานและโครงการในการพัฒนาจังหวัดกับท้องถิ่นระดับล่าง โดยในการจัดทำแผนงานโครงการของท้องถิ่นทุกระดับจะต้องนำหลักพุทธธรรม ปฏิจจสมุปบาท คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสมไปบูรณาการ เข้ากับการทำแผนงานโครงการด้วยทุกครั้ง

คำสำคัญ: รูปแบบการบริหารมหานคร

ABSTRACT

Objectives of this research were; 1. to study the current status 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 the form of Chiang Mai Metropolis.

Research methodology was a qualitative research. Collecting data from 29 key informants by purposive selection from experts with structured in-depth-interview. The collected data were analyzed by descriptive interpretation. The research was also performing focus group discussion with 13 experts by purposive selection.

Research finding were as follows:

1) Local administrative organizations 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 organizations were still overlapped or dedundunced which caused the problems of unclear authority of local administrative power. In Chiang Mai province, there are many government agencies, both central and local administration. 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 Chiang Mai province. There should be more empowerment from central authority to local and provincial administration. So that the local administrative organizations should 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 Chiang Mai province should be self-governed special metropolis with directly elected governor. Under the proposed Chiang Mai metropolis act of.. , there was 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 divided of local provinces into 5-8 groups. In one groups, the governor from central organization should supervise the groups. Lower local administrative organizations 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 organizations 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 Buddhadhamma of Patirupadesavaso Ja, being in the appropriate locations always and every time.

Keywords: Metropolis Administration Model.

1. บทนำ

การปกครองท้องถิ่นของไทยได้มีการพัฒนามาโดยลำดับ และจากกระแสการเรียกร้องทั้งจากกลุ่มนักการเมืองและนักวิชาการ ให้มีการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นแนวทางหรือวิธีการหนึ่งที่สนับสนุนแนวคิดในการส่งเสริมการเมืองระดับชาติให้มีความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งได้ Supprasawas Chatchawan, 2012 : 177) จากข้อเรียกร้องเพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้เอง ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2540 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (Chuwong Sharyabood, 1997: 188 – 201) ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยทำหน้าที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2489 จะต้องพ้นจากการเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปโดยปริยาย (Supasawad Chardchawarn, 2004: p. 92) และภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 โดยในปี พ.ศ.2546 เป็นต้นมา กฎหมายจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ผู้บริหารขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง จึงมีผลให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและความจำเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า มาตรฐานของชีวิตคนที่พยายามให้มีความเสมอภาคกันตามระบบการปกครองที่ทุกฝ่ายต้องการให้มีความสมบูรณ์เหมาะสม เข้ากับยุคสมัยนิยมในการปฏิบัติวิทยาศาสตร์ทางสังคมให้อื้อต่อการแก้ปัญหาวิกฤตสังคมไทยที่มีความหลากหลายซับซ้อนยิ่งขึ้น (Prasert Thilao, 2018)

อย่างไรก็ตาม จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในการปฏิรูปการจัดการการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกระจายอำนาจในประเทศไทย ก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ทั้งนี้ เพราะวาทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอยู่อย่างกว้างขวางอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับใดๆ ก่อนหน้านี้ Supprasawas Chatchawan, 2012:177) ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ก็ได้มีบทบัญญัติรับรอง ได้รับรองหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจในการที่ส่งเสริมการปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่นไว้ในทำนองเดียวกัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 249)

จังหวัดเชียงใหม่ โดยกลุ่มประชาชน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มผู้นำการเปลี่ยนแปลง กลุ่มเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น องค์การภาคีภาคพลเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ ได้นำแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” คือ การให้ประชาชนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการตัดสินใจกำหนดทิศทางการปกครอง

ตนเอง เพื่อพัฒนาการบริหารจัดการจังหวัดของตนเองในทุกๆด้าน ที่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชน โดยมีหลักการสำคัญ คือ มีการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และลดบทบาทอำนาจหน้าที่ของการบริหารราชการจากส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค โดยให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม อันจะเป็นการรวมอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เคยเป็นข้อจำกัดในการบริหารจัดการภายในจังหวัดของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และ นายกองค์การบริหารจังหวัด และรวมงบประมาณและบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทรัพยากรการบริหารของส่วนราชการของทั้งสองหน่วย มาร่วมพัฒนาและดำเนินการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากแนวคิดการจัดตั้ง “จังหวัดปกครองตนเอง” ดังกล่าว (Chamnan Chan Rueang, 2014) ภาคประชาชนชาวเชียงใหม่ และนักวิชาการมหาวิทยาลัยในพื้นที่เห็นว่าจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นเมืองใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ และยังเป็นศูนย์กลางของภาคเหนือที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว จึงได้มีแนวคิดร่วมกันในเรื่องการจัดการปกครองแบบพิเศษเฉพาะเชียงใหม่ เช่นเดียวกับ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จึงได้มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ.....ซึ่งมีหลักการ ดังนี้ 1. ให้จัดตั้งการปกครองเชียงใหม่มหานคร เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น 2. ให้ยกเลิกการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคและให้เหลือเพียงราชการส่วนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน และกำหนดให้ราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคถ่ายโอนภารกิจ อำนาจหน้าที่ให้แก่เชียงใหม่มหานครในทุกๆด้าน ยกเว้นเรื่องการทหาร (ความมั่นคงของชาติ) ระบบเงินตรา (การคลัง) การต่างประเทศ และการศาลยุติธรรม 3. ให้มีสภาเชียงใหม่มหานคร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง มีอายุสภา 4 ปี 4. ให้มีผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร มาจากการเลือกตั้ง โดยมีวาระครั้งละ 4 ปี 5. ให้มีสภาพลเมืองประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 100 คน จากการเลือกกันเอง 6. ให้มีสมาชิกสภาเขต 7. ให้เชียงใหม่มหานครเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บภาษีบางประเภทและสามารถเก็บเอาไว้ได้ถึงร้อยละ 70 ส่วนอีกร้อยละ 30 ให้ส่งคืนกระทรวงการคลัง 8. ให้เชียงใหม่มหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการตำรวจและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเขตเชียงใหม่มหานครด้วย ส่วนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ยังคงมีอยู่ต่อไปโดยขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการเขต และผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร

จากการต่อสู้เรียกร้องของ กลุ่มประชาชน กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มเครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น องค์การภาคพลเมืองของจังหวัดเชียงใหม่ โดยได้นำแนวคิดเรื่อง “จังหวัดจัดการตนเอง” ดังกล่าว ผู้ทำการวิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษา วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในสภาพโครงสร้างปัจจุบัน และเพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่วนสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยปัญหาที่จะทำการศึกษา ดังนี้

1. ปัญหาด้าน ระเบียบ กฎหมาย เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. ปัญหาด้านโครงสร้างในการบริหารของส่วนราชการภูมิภาคในระดับจังหวัด มีความซ้ำซ้อนในการบริหารของสองหน่วยงานใหญ่ๆ คือ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการและอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3. ปัญหาการจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ และให้มีบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร 4. ปัญหาด้านการกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลาง ที่ใช้อำนาจมากเกินไป 5. ปัญหาด้านการบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินภารกิจต่างๆ มักจะมีงบประมาณไม่เพียงพอ 6. ปัญหาด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ 7. ปัญหาด้านความเจริญเติบโตของจังหวัดเชียงใหม่ ในทุกๆด้าน ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้าน เศรษฐกิจ ด้านการขยายตัวของตัวเมือง

2.วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาสภาพโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบโครงสร้างเชียงใหม่มหานคร

2.3 เพื่อนำเสนอรูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร

3.วิธีดำเนินการวิจัย

3.1 รูปแบบการวิจัย

ในการทำการวิจัยเรื่องนี้ได้กำหนดรูปแบบการศึกษาวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ 2 เทคนิค ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In – depth Interview) จำนวน 29 รูปหรือคน และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Groups Discussion) จำนวน 13 รูปหรือคน

3.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในการทำการวิจัยครั้งนี้ได้แบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key - Informants) จำนวน 5 กลุ่ม รวมจำนวน 29 รูปหรือคน และการสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) จากบุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวน 13 รูปหรือคน

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ดังนี้ 1) ใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) โดยกำหนด

กลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) โดยแบ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key - Informants) จำนวน 5 กลุ่ม รวมจำนวน 29 รูปหรือคน 2) การสนทนากลุ่มเฉพาะ (Focus Group Discussion) โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบมหานคร จำนวน 13 รูปหรือคน

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1) ข้อมูลการศึกษาเอกสาร ผู้วิจัยได้นำข้อมูลจากการศึกษาเอกสารมาใช้ในการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) แล้วนำเสนอข้อมูลด้วยวิธีพรรณนา

2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) แล้วจึงนำมาวิเคราะห์ด้วยหลักสาเหตุและผล (Cause and Effect Analysis) และวิเคราะห์สรุปแบบอุปนัย (Analytic induction) เพื่อหาความเชื่อมโยงความสัมพันธ์และเปรียบเทียบระหว่างผู้ให้ข้อมูลในแต่ละกลุ่ม

3) ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ การเชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่างๆที่รวบรวมได้ และเสนอแนวทางในการกำหนดรูปแบบ การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร

4. สรุปผลการวิจัย

4.1 โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 นั้น ยังมีความทับซ้อนเชิงโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเกิดปัญหาในความชัดเจนของอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากภายในจังหวัดเชียงใหม่มีทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอยู่อีกส่วนหนึ่งด้วย ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนเชิงโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ควรให้มีการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจของหน่วยงานจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มากขึ้น เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดทำโครงการบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการประชาชนโดย ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นในระดับล่าง เช่น เทศบาล นั้น ยังมีความจำเป็นอยู่ตามระบบของการตรวจสอบและควรให้อยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานราชการส่วนกลาง โดยให้จัดเป็นกลุ่มจังหวัดในการกำกับดูแลท้องถิ่นทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมความใกล้ชิดและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเชิงพื้นที่

4.2 ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบโครงสร้างเชียงใหม่มหานคร ปัจจัยสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบมหานครนั้น พบว่าปัจจุบันมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่แล้ว เพียงแต่สร้างความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดย ด้วยการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนภูมิภาคทั้งหมดให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการในภารกิจ ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นให้จัดตั้งกลุ่มจังหวัดโดย 5 – 8 จังหวัด ขึ้นในแต่ละภาคของประเทศและให้ผู้ว่าราชการจากส่วนกลางมาเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่น ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นระดับล่างนั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจากกลุ่มจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเป็นเพียงการประสานแผนยุทธศาสตร์ของการพัฒนาจังหวัดเป็นไปในแนวทางเดียวกันเท่านั้น

4.3 รูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบเชียงใหม่มหานคร รูปแบบการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครนั้น รัฐบาลควรเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่นพร้อมจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและเด็ดขาดในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ด.) เป็นผู้ประสานแผนงาน กระทรวงการคลังจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นโดยเพิ่มภาษีและเงินอุดหนุนคืนสู่ท้องถิ่นในอัตราส่วน 70% ต่อ 30% เพื่อให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอต่อการกิจ ส่วนการกำกับดูแลท้องถิ่นโดยให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีกลุ่มจังหวัดโดยมี 5 ถึง 8 จังหวัด หรือภาคต่างๆ ของประเทศ จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสมเพื่อรักษาความอิสระของท้องถิ่น และให้ท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นเพียงผู้ประสานแผนงานและโครงการในการพัฒนาจังหวัดกับท้องถิ่นระดับล่าง โดยในการจัดทำแผนงานโครงการของท้องถิ่นทุกระดับจะต้องนำหลักพุทธธรรมปฏิรูปเทศาภิบาล คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสมไปบูรณาการเข้ากับการทำแผนงานโครงการด้วยทุกครั้ง

5. อภิปรายผลการวิจัย

5.1 โครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ในปัจจุบัน

การเสนอร่างกฎหมายยกฐานะการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครโดยให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาลยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินโดยยังเน้นไปที่การรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ ปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นของตนเองได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ

Charanvas Suwanabal, Group, (2004) ได้วิจัยเรื่อง วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย 2547 ซึ่งผลการศึกษาวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีการริเริ่มพัฒนาวิธีการจัดบริการสาธารณะแบบใหม่มาโดยลำดับ เมื่อรัฐบาลเริ่มกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ก็นำไปสู่การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นใหม่ๆ และนำไปสู่การเกิดนวัตกรรมใหม่ๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุดโดยเฉพาะปัญหาในด้านโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบเดิม เช่น ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้จะได้มีการพยายามแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเบ็ดเสร็จภายในท้องถิ่นของตนเองได้ ส่วนกำลังบุคคลกรและเจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติหน้าที่อยู่ในภาคส่วนของการส่วนภูมิภาคก็จะเปิดให้มีความสนใจบุคคลากรที่ประสงค์โอนย้ายไปสังกัดกับท้องถิ่นหรือไม่ หากไปสังกัดกับท้องถิ่นก็จะขาดจากสังกัดเดิมและจะรวมอยู่เป็นเจ้าหน้าที่ละบุคคลากรของท้องถิ่น หากไม่สนใจโอนย้ายก็จะยังคงอยู่ในราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเช่นเดิม

5.2 ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่สู่รูปแบบโครงสร้างเชียงใหม่มหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งตามรูปแบบโครงสร้างการบริหารเชียงใหม่มหานครและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับได้รับการเลือกโดยตรงมาจากประชาชน ดังนั้น ท้องถิ่นในทุกระดับจึงต้องมีความเป็นอิสระโดยเท่าเทียมกัน เพียงแต่มีอำนาจหน้าที่ในพื้นที่ของตนเท่านั้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับจะต้องประสานแผนงานโครงการ โดยนำเอายุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ไปกำหนดเป็นนโยบายของจังหวัดไปสู่การปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของชาติทั้งหมด ส่วนการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นอำนาจของราชการส่วนกลางมากกว่าที่จะให้ท้องถิ่นกำกับดูแลกันเอง แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นของราชการส่วนกลางนั้นจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นในระดับที่เหมาะสมเท่านั้น และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลาง กับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง จึงควรให้ราชการกลางและส่วนภูมิภาค ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจในพื้นที่จังหวัดให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง ให้มีอำนาจหน้าที่อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารจัดการแก้ปัญหาในด้านสาธารณสุข โภค และด้านบริหารจัดการด้านจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น สอดคล้องกับงานวิจัยของ Sakdapinij Narongchatsophon, (2006) ได้วิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์นโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน” ผลของการวิจัยพบว่า ภาครัฐและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความจริงจังและจริงจังต่อการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร มีการถ่ายโอนเฉพาะภารกิจ

และอำนาจหน้าที่ส่วนหนึ่งให้เท่านั้น ในขณะที่งบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงยังไม่มี การถ่ายโอน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถดำเนินการกิจที่ได้รับ การถ่ายโอน ส่วนในด้านผู้ปฏิบัติตามนโยบายการกระจายอำนาจเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติยังไม่มี ความเข้าใจ ในนโยบายของรัฐบาลอย่างชัดเจนหรือมีการอาศัยช่องว่างของระเบียบกฎหมายในการยืดเวลาการ ถ่ายโอนภารกิจออกไป ผลของการกระจายอำนาจต่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนยังไม่เห็นผลมากนัก

5.3 รูปแบบ (Model) การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ใน รูปแบบเชียงใหม่มหานคร รูปแบบโครงสร้างของการบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร โดยให้มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่และไม่มีราชการส่วนภูมิภาค แล้วผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ครอบงำในการกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงอยู่แล้ว ส่วนกรณี ประชาชนเรียกร้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งให้มีอำนาจเสรีเด็ดขาดในพื้นที่ และให้ ท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นเพียงผู้ประสานแผนงานและโครงการในการพัฒนาจังหวัดกับท้องถิ่นระดับ ล่าง โดยในการจัดทำแผนงานโครงการของท้องถิ่นทุกระดับจะต้องนำหลักพุทธธรรม ปฏิรูปเทสวาโส คือ การอยู่ในถิ่นที่เหมาะสมไปบูรณาการเข้ากับการทำแผนงานโครงการด้วยทุกครั้ง ซึ่งหลักธรรม ปฏิรูปเทสวาโส ในหลักมงคล 38 เป็นหลักธรรมที่สามารถเป็นปรับใช้โดยการบูรณา การในการจัดการบริหารจัดจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานครได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะด้วยพื้นฐาน โครงสร้างทางสังคม วิถีชีวิตของชาวล้านนา และโครงสร้างทางกายภาพของจังหวัดเชียงใหม่แล้ว มีความสอดคล้องกับการนำหลักธรรมนี้มาบูรณาการเป็นอย่างยิ่ง และเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นนำเอา หลักธรรมดังกล่าวมาทำนุบำรุงประชากรชาวยุทธ โดยนำไปบูรณาการกับยุทธศาสตร์ชาติ และนโยบาย ไทยแลนด์ 4.0 เพื่อให้ท้องถิ่นนำไปการวางแผนงาน โครงการ และออกกฎหมาย ระเบียบ แบบ แผนการจัดระเบียบของท้องถิ่นและชุมชนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และเกิดการพัฒนาไป ข้างหน้าอย่างยั่งยืน ก็จะทำให้จังหวัดเชียงใหม่เป็นเมืองที่น่าอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ Piranha Sriram (2013) ได้วิจัยเรื่อง “ยุทธศาสตร์การพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน” พบว่า การบริหารงานขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักธรรมในเขตจังหวัดภาคกลางตอนบน ตามหลักธรรมมาภิบาล 6 ด้าน และหลักทศพิธราชธรรม 10 ด้าน พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานอยู่ในระดับที่ดี มาก ซึ่งเป็นหลักการบริหารงานและหลักพุทธธรรมที่เหมาะสมกับการบริหารงาน ยุทธศาสตร์การ พัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหลักพุทธธรรมในเขตจังหวัดภาคเหนือ ตอนบน ได้แก่ PIRAT MODET ดังนี้ (1) Participation การมีส่วนร่วมของบุคลากรเทศบาลกับ ประชาชน ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุนบุคลากรเทศบาลและประชาชนต้องมี

ธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน (2) Importance ความสำคัญกับวัฒนธรรมองค์กร ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุน บุคลากรเทศบาลและประชาชน เพราะเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน (3) Responsibility ความรับผิดชอบร่วมกันกับระบบการบริหาร ในด้านการบริหาร การบริการ และการสนับสนุน บุคลากรเทศบาลและประชาชน เพราะเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็น จะต้องดำเนินงานโดยรับผิดชอบต่อหลักกฎหมาย และประชาชนในชุมชนท้องถิ่น (4) Authority ปฏิบัติหน้าที่ตามยุทธศาสตร์การบริหาร การบริการ และการสนับสนุน บุคลากรเทศบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกรอบยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้

6. ข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเรื่อง “การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ในรูปแบบมหานคร” ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะที่สามารถนำผลวิจัยไปปรับให้กับการปรับโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่น ดังนี้

6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ควรกำหนดให้มีระยะเวลาและขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นที่ชัดเจน

2) ควรให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการเร่งรัดการกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้กับท้องถิ่น ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

3) กระทรวงการคลัง ควรดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นโดยเพิ่มภาษีและเงินอุดหนุนคืนสู่ท้องถิ่นในอัตราส่วน 70% ต่อ 30% และ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติเพื่อให้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีในเขตพื้นที่ของตนเองเพิ่มขึ้น

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1) กระทรวง/ทบวง/กรม ควรจัดเตรียมความพร้อมให้การที่จะถ่ายโอนภารกิจใน ความรับผิดชอบของตนและบุคลากรให้กับท้องถิ่น โดยเปิดให้บุคลากรและเจ้าหน้าที่ในสังกัดมีความสนใจโอนย้ายไปสังกัดท้องถิ่น และปรับเปลี่ยนตำแหน่งและกำลังบุคลากรเจ้าหน้าที่ที่เหลือให้เหมาะสมกับภารกิจของหน่วยงานที่เหลืออยู่

2) ควรให้มีการกำหนดนโยบายและแผนงานในทางประสานงานให้ องค์การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ และเทศบาล ให้ทำงานสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

3) ควรเปิดโอกาสให้องค์กรภาคพลเมืองและองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นแต่ละองค์กร เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน,(สดง.) คณะกรรมการป้องกันและ

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ,(ป.ป.ช.)คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
ภาครัฐ (ป.ป.ท) และผู้ตรวจการท้องถิ่น จัดตั้งหน่วยงานในเขตพื้นที่ในท้องถิ่นเพื่อให้การตรวจสอบ
เป็นไปอย่างใกล้ชิดและทั่วถึง

Reference

- Charanvas Suwanabal, Group. (2004). *New Way of The Local Government in Thailand* (Research Report). Research Projects Institution Local New Way Faculty of Political Science. Chulalongkorn University.
- Chuwong Sharyabood. (1997). *Local Government*. 2nd Edition. Bangkok: Alumni Association Chulalongkorn University.
- Prasert Thilao. (2018). The Strategy of Buddhist Human Resource Development Towards The High Competency Organization of Buddhist Universities of Thai Sangha. *Journal of MCU Social Science Review*, 7(3), 37-50.
- Piranha Sriram. (2013). *Development Strategies Governance of Local Administration With Buddhism in The Province Central Region*top (Doctor of Thesis). College Mahachulalongkornrajavidyalaya University.
- Supasawad Chardchawarn. (2004). *The Role of Provincial Governor: Covetemporary Politics in Thai Provincial*. Dissertation Kobe: Kobe University.
- Supprasawas Chatchawan. (2009). *Decentralization in Japan and Thailand : Comparative Study to See The Conditions Andthe Success of Decentralization* (Research Report).Presentation The King Prajadhipok's Institute Faculty of Political Science, Thammasat University.
- Supprasawas Chatchawan. (2012). *Politics in The Decentralization Process*. 1st Edition. Bangkok: Printing House of Chulalongkorn University.
- Sakdapinij Narongchatsophon. (2006). *Analysis Policy Decentralization for Local Government in to Community Economic Development* (Doctor of Thesis). College: Ramkhamhaeng University.