

“เวทีวิชาการแนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐกับการผลักดันรูปธรรมเชิงใหม่จัดการตนเอง”

วันที่ 29 กรกฎาคม 2554 ณ ห้องประชุมชั้น 1 คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
จัดโดย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ร่วมกับโครงการบูรณาการเชียงใหม่จัดการตนเอง

หลักการ แนวคิดการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐ ผ่านรูปธรรมเชิงใหม่จัดการตนเอง

โดย อ.ไพสิฐ พาณิชย์กุล

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กล่าวถึงที่มาของหลักการปฏิรูปอำนาจรัฐ อิทธิพลที่มีต่อประเทศไทยในด้านต่างๆ และการขับเคลื่อนของภาคประชาสังคมควรรื้อฐานคิดอะไรในเรื่องการจัดการตนเอง เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลง รวมถึงการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง เพื่อให้การจัดการตนเองทำได้จริง ดังนั้น เพื่อเป็นการปูพื้นความเข้าใจ เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปในเชิงโครงสร้าง มีการวิเคราะห์แนวคิดพื้นฐานออกมาได้ 4 ส่วนคือ

1. การพัฒนาทางประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐ

โครงสร้างอำนาจรัฐในปัจจุบัน ซึ่งเป็นรอยต่อจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ได้นำเอาโครงสร้างดังกล่าวเข้ามาใช้ในประเทศ จนเป็นที่มาของการเกิดระบบราชการและระบบการปกครองในปัจจุบันนั้น มีลักษณะที่แตกต่างไปจากโครงสร้างทางสังคมเดิมที่อยู่ กล่าวคือ โครงสร้างของอำนาจรัฐได้เข้ามาครอบครองโครงสร้างทางสังคม ด้วยการให้คนที่อยู่ในกลุ่มต่างๆ ซึ่งมีลักษณะสิ้นไหลไปตามสถานะ เช่น ระบบเหมืองฝาย ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือการรวมกลุ่มของคนในหมู่บ้าน ไม่ว่าจะเป็กลุ่มศรัทธาวัด หรือกลุ่มหนุ่มสาว ต้องเข้าไปสังกัดกับรัฐ เช่น การขึ้นทะเบียนบ้าน การขึ้นทะเบียนสัญชาติไทย ถ้าใครไม่ได้สังกัดกับหน่วยงานภาครัฐ ก็จะกลายเป็นองค์กรเถื่อน หรือคนผิดกฎหมาย หรือแม้แต่การอยู่ภายใต้สังกัดของรัฐก็ตาม ถ้าไม่มีองค์กรพื้นฐานหนุนช่วย เช่น เป็นคนไทยมีบัตรประชาชน แต่ไม่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง องค์ความรู้ ฯลฯ คนที่อยู่แบบปัจเจกก็จะเข้าไม่ถึงสิทธิในการคุ้มครองดูแลจากระบบการปกครองของรัฐ

เมื่อโครงสร้างของภาครัฐลงมาควบคุมกำกับโครงสร้างทางสังคมด้วยการใช้อำนาจเข้าครอบงำแล้ว จึงส่งผลให้องค์กร กลุ่มต่างๆไม่มีพลัง ขาดอำนาจในการจัดการตนเอง จัดการทรัพยากรในพื้นที่ ไม่มี ความชอบธรรมในทางกฎหมาย ในที่สุดกลุ่มต่างๆ เหล่านี้ก็จะล้มหายตายจาก ขาดพลัง และต้องอยู่ในสภาพของการพึ่งพาจากรัฐ

อีกทั้งโครงสร้างอำนาจรัฐที่ไทยเอามาใช้ เป็นการเอาแบบมาจากตะวันตก ที่ให้ทุนเข้ามามีอำนาจมากกว่าผู้ปกครองของรัฐ เห็นได้จากการแบ่งทรัพย์สินในประเทศ จะมีการแบ่งออกเป็นของรัฐกับของ

เอกชนเท่านั้น ในขณะที่โครงสร้างท้องถิ่นมีการจัดสรรทรัพยากรส่วนกลาง ผ่านการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่น เข้ามาจัดการ แต่วิธีการดังกล่าวไม่ไปในทิศทางเดียวกับภาครัฐ

ประกอบกับปัจจุบัน เมื่อบทบาทของภาครัฐถูกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ภาครัฐอ่อนกำลังลง คนที่อยู่นอกภาครัฐ เช่น กลุ่มทุน หรือทุนข้ามชาติ ใช้ช่องทางตามกติกาโครงสร้างของรัฐแบบตะวันตก ซึ่งอาจจะอยู่ภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) หรือข้อตกลงเขตการค้าเสรี (FTA) เข้ามาดึงทรัพยากร หรือใช้ทรัพยากรในพื้นที่ได้ ในขณะที่คนในท้องถิ่นเองกลับเข้าไม่ถึง จึงต้องให้ค่านิยมใหม่ของประชาธิปไตย ไม่ใช่เรื่องของอำนาจ การตัดสินใจขาด ออกกฎหมาย หรือการบริหารแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่ต้องลงลึกไปถึงการให้ประชาชนมีอำนาจและมีสิทธิในการกำหนดการใช้ทรัพยากรในพื้นที่ด้วย

เพราะฉะนั้น หากต้องการให้ท้องถิ่นสามารถจัดการตนเองได้ จำต้องริ้ววิธีคิดเรื่องการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างอำนาจรัฐสมัยใหม่ที่เข้ามาทดแทนโครงสร้างทางสังคมในท้องถิ่นที่อ่อนพลังลง ให้มีประเด็น หรือรูปแบบการทำงานที่เชื่อมโยงเข้าหากัน ไม่ใช่เป็นเรื่องของการใช้อำนาจกดทับกันเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

2. แนวคิดหลักที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงและโครงสร้างรัฐสร้างขึ้นเพื่อครอบงำ

หากเราต้องการขับเคลื่อนเรื่องจังหวัดจัดการตนเองให้เดินหน้าต่อไปได้ ต้องต่อสู้กับแนวคิดที่รัฐชาติได้ผลิตออกมา ใน 3 ข้อ คือ 1) แนวคิดการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง ถ้าไม่ต้องการให้เกิดการรวมศูนย์ จะมีวิธีการใดได้อีกบ้าง 2) แนวคิดชาตินิยม ที่ไม่ยอมรับความหลากหลาย ถือเป็นอุปสรรคสำคัญในการทำงาน ซึ่งถ้ามองในมุมท้องถิ่น ไม่มีใครที่เป็นคนไทย 100% เราจะมีวิธีการจัดการกับวิธีคิดนี้ได้อย่างไร 3) แนวคิดความมั่นคงของรัฐ ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งทางแนวคิดระหว่างลัทธิประชาธิปไตยกับคอมมิวนิสต์ ที่ฝ่ายความมั่นคงต้องการตั้งพื้นที่ไว้บริเวณตะเข็บชายแดน เพื่อรักษาดินแดน แล้วการจัดการตนเองจะเข้ามาช่วยปรับรูปแบบอย่างไรได้บ้าง

จากแนวคิดทั้ง 3 ข้อ ส่งผลให้เกิดแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นใน 2 แนวทาง คือ การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบรัฐบาลของท้องถิ่น (แบบอเมริกา) และระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (แบบยุโรป) ซึ่งเป็นกรอบที่ยังคงถกเถียงกันภายใต้อิทธิพลการเมืองการปกครองแบบยุโรปที่พูดถึงระบบราชการส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น และแบบอเมริกาที่พูดถึงการปกครองในแบบท้องถิ่น

ส่วนพัฒนาการในบ้านเรามีทั้ง พ.ร.บ. สภาองค์กรชุมชน 2551 และ พ.ร.บ. สภาพัฒนาการเมือง 2551 และ ร่าง พ.ร.บ. สิทธิชุมชน ที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่สามารถดึงมาหนุนเสริมการขับเคลื่อนเรื่องจังหวัดจัดการตนเองได้

3. แนวคิดที่จะนำไปสู่การสร้างจิตสำนึกใหม่เพื่อการจัดการตนเอง

3.1 แนวคิดการเสริมพลังอำนาจให้แก่องค์กรชุมชนท้องถิ่นเพื่อการบริหารจัดการตนเอง เป็นแนวคิดที่ให้ความสำคัญกับขบวนการว่าหากต้องการเข้ามามีส่วนดูแลอนาคตของท้องถิ่นต้องทำอะไร แทนที่จะติดกับดักในเชิงโครงสร้างของท้องถิ่น กล่าวคือ หากต้องการเอาแนวคิดนี้มาขับเคลื่อน ต้องเริ่มจากกระบวนการภายในตัวเองก่อน เป็นการสร้างสำนึกในการจัดการตนเอง เมื่อวิถีคิดภายในตัวเองเข้มแข็งก็จะมีส่วนช่วยให้ระบบเข้มแข็งตามไปด้วย

3.2 แนวคิดกฎระเบียบของท้องถิ่นแนวใหม่ เป็นการต่อยอดกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นจารีตในชุมชนที่ยังบังคับใช้อยู่ เช่น เหมืองฝาย ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการรักษาป่า หากเอาเรื่องกฎระเบียบของท้องถิ่นแนวใหม่โยกไปในมุมประวัติศาสตร์ตะวันตก จะพบว่ามีเอาโครงสร้างรัฐสมัยใหม่เข้าไปซ้อนทับในสังคม แต่ก็ยังไม่ทำลายของเดิมในส่วนที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณี โดยนำมาเป็นกฎหมายของรัฐด้วย แต่ในประเทศไทย กฎหมายของรัฐมาทับซ้อนกฎหมายที่เป็นจารีตประเพณี ทำให้กฎกติกาต่างๆ ที่เป็นจารีตประเพณีของสังคมเดิมถูกทำลายไป หรือมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม

3.3 แนวคิดการมีธรรมาภิบาลของชุมชน เป็นแนวคิดหนึ่งที่จะมาช่วยแก้ไขข้อกล่าวหาว่า “ภาคประชาชนจะสามารถจัดการตนเองได้จริงหรือไม่” “ถ้ามีเจ้าพ่อเข้ามาปกครองท้องถิ่นจะทำอย่างไร” “ชุมชนในท้องถิ่นจะจัดการทรัพยากรได้จริงหรือไม่” การมีธรรมาภิบาลของชุมชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ หลายชุมชนลุกขึ้นมาจัดการตนเองมีตัววัดผลหลายอย่างที่เป็นธรรมาภิบาลของชุมชน ถือเป็นตัวหนึ่งที่เขาช่วยลบล้างข้อกล่าวหาในเรื่องศักยภาพของชุมชนได้

3.4 แนวคิดเรื่องสัญญาทางปกครอง ชุมชนไหน กลุ่มใดมองว่าเรื่องไหนที่ตัวเองสามารถทำได้ก็ให้รวมกลุ่มกันรับงานจากราชการมาเลย โดยมีการทำสัญญาการปกครอง จัดสรรงบประมาณมาให้ ส่วนราชการทำหน้าที่เพียงหนุนเสริมและขยายผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจะได้รับแต่ไม่ต้องลงมาจัดการในพื้นที่ หากแต่ละท้องถิ่นนำเอาแนวคิดสัญญาทางปกครองมาใช้ จะทำให้อำนาจการสั่งการจากรัฐลดน้อยลง

4. แนวคิดด้านกระบวนการและปฏิบัติการ เป็นแนวคิดในเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติการ หากต้องการหวังผลในเชิงการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ได้ใช้กระบวนการประท้วง หรือกดดันในแบบเดิมๆ ที่เคยทำมา

4.1 ทำไปเรียนรู้ไป เช่น การจัดการทรัพยากรในพื้นที่ ทั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ ต่างปรับรูปแบบการทำงานเข้าหากัน และถอดบทเรียนในการทำงานร่วมกัน ซึ่งเชิงใหม่จัดการตนเองสามารถนำแนวคิดดังกล่าวไปทดลองใช้ได้ในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้เห็นประเด็นในพื้นที่ที่หลากหลายมากขึ้น

4.2 ให้คนในชุมชนเห็นพลังการขับเคลื่อนงานร่วมกัน ที่ผ่านมามีการทำงานผ่านแกนนำในพื้นที่ แต่สมาชิกหรือคนในหมู่บ้านตามข้อมูลไม่ทัน เมื่อถึงจุดหนึ่งก็จะเกิดการหลุดออกไปจากกระบวนการ เพราะฉะนั้น ต้องปรับแนวทางการทำงานโดยดึงพลังคนในชุมชนมาช่วยเสริม บนฐานของงานวิจัย แม้จะไม่เห็นผลการทำงานได้ทันทีแต่ถือเป็นการสั่งสมทุนในระยะยาว

4.3 การสร้างเครือข่ายและการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ที่ผ่านมาเป็นการกระจายอำนาจโดยเอาหน้าที่เป็นหลัก จึงต้องมีการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมกับภาครัฐในพื้นที่ ในการมาช่วยกันทำงาน เพราะถ้าไม่ช่วยกันกลุ่มต่างๆ ในสังคมก็จะเกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายในลักษณะต่างคนต่างอยู่ ต่างคนต่างทำงานของตัวเองโดยไม่ได้สนใจบริบทแวดล้อม ความเข้มแข็งของท้องถิ่นก็จะไม่เกิด

หลักการร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร

โดย อ.ชานาญ จันทรเรือง

นักวิชาการอิสระ/ผู้ร่าง พ.ร.บ.

ส่วนที่ 1 ที่มาของแนวคิดในการร่าง พ.ร.บ. โดยเอาประสบการณ์จากต่างประเทศเข้ามาศึกษา ประเทศฝรั่งเศส

การปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ประเทศไทยได้อัดแบบมาใช้ในการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2435 ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองแบบราชการ ทั้งส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และส่วนภูมิภาค จนมาในปัจจุบันภาคและจังหวัดของฝรั่งเศสได้กลายเป็นท้องถิ่นไปแล้ว

ในปี พ.ศ. 2525 จังหวัดของฝรั่งเศสเปลี่ยนเป็นท้องถิ่น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่เคยได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางกลายสภาพมาเป็นผู้ตรวจการแห่งสาธารณะ ส่วนอำนาจเดิมของผู้ว่าโอนไปให้ฝ่ายท้องถิ่น ที่ฝรั่งเศสเรียกว่า “ประธานสภาจังหวัด” รับทำหน้าที่แทน

ประเทศญี่ปุ่น

มีลักษณะของประเทศคล้ายกับของไทยไม่ว่าจะเป็นรัฐเดี่ยว มีระบบกษัตริย์ ใช้ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่มีการปกครองเฉพาะส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ไม่มีส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นผลมาจากการแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ที่สหรัฐเข้ามา พ.ร.บ.การปกครองแบบคูชุนาน ในรูปแบบส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งในส่วนท้องถิ่นมีการทำงาน 2 ระดับคือระดับจังหวัดกับเทศบาล แต่ทั้งสองส่วนมีอำนาจหน้าที่เท่าเทียมกัน

หน้าที่ของจังหวัด

- ให้ตำรวจอยู่ภายใต้การดูแลของจังหวัด
- การวางผังเมือง
- การจัดการศึกษา การวางหลักสูตร
- สวัสดิการท้องถิ่น
- การสาธารณสุข/อนามัย
- การอุตสาหกรรม

หัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถแต่งตั้งรองผู้ว่าฯ ได้ ส่วนอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าฯ คือ การเสนอร่างกฎหมาย ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณใช้จ่ายประจำปี การจัดเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ โดยส่งให้ส่วนกลาง 31% ให้ท้องถิ่น 69% และที่สำคัญจังหวัดยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลกลาง เช่น หน่วยงานทางวิชาการต่างๆ เพียงแต่การบังคับบัญชาต้องเป็นผู้ว่าฯ ที่ลงมาดูแล

ประเทศเกาหลีใต้

เดิมทีเป็นประเทศที่เป็นเผด็จการสูง หลังจากนั้นเมื่อปี 1995 เกาหลีใต้ก็มีการปรับตัวด้วยการออกกฎหมายอิสระเฉพาะท้องถิ่น (Local Autonomy Act) ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกาหลีใต้สามารถผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. 2540 ไปได้อย่างรวดเร็ว

การจัดการปกครองของเกาหลีใต้มีทั้งรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 2 ส่วนใช้ระบบของการเลือกตั้งผู้เข้ามาบริหารงานโดยตรง

ประเทศอังกฤษ

เป็นต้นแบบของประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่อังกฤษไม่เคยมีการปกครองส่วนภูมิภาค มีแต่ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นมาตลอด เมื่อปี 2007 อังกฤษเคยมีความพยายามจะสร้างรัฐส่วนกลางแบบหลวมๆ ก่อนจะไปเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปแต่ก็ไม่สำเร็จ

ประเทศสหรัฐอเมริกา

มีการปกครองอยู่ 3 ระดับ คือ ส่วนกลาง มลรัฐ และท้องถิ่น การปกครองของสหรัฐมีการเลือกตั้งในทุกๆ ระดับตั้งแต่ระดับประธานาธิบดีไปจนถึงท้องถิ่น อีกทั้งยังสามารถเลือกตั้งผู้พิพากษาได้อีกด้วย

ส่วนที่ 2 กลไกการบริหารจัดการ

การร่าง พ.ร.บ. เชียงใหม่มหานคร เป็นการทำงานภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี 2550 ในมาตราที่ 281 – 284 ที่ว่าด้วยรัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ถือเป็นการทำงานที่มีเป้าหมายมารองรับ

ในร่าง พ.ร.บ. กำหนดให้ฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเรียกว่า “ผู้ว่า” หรือ “หัวหน้าจังหวัด” ก็ได้ ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยคุณสมบัติของคนที่จะเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารจะเป็นใครก็ได้ที่อยากเข้ามาพัฒนา จ.เชียงใหม่ แต่ต้องอาศัยอยู่ในจังหวัดไม่น้อยกว่า 90 วัน ซึ่งเราก็จะได้คนที่เปี่ยมมืออาชีพอาสาเข้ามาทำงาน

ให้หน่วยงานที่สังกัดราชการส่วนภูมิภาคโอนย้ายไปเป็นข้าราชการท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ตามภาระความรับผิดชอบภายใต้การดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหน่วยงานในพื้นที่ เช่น การจัดเก็บภาษี ให้มี

สรรพากรสังกัดแต่ละจังหวัด เพื่อจัดเก็บรายเข้าทั้งในส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง ส่วน อบต. ไม่ต้องมีก็ได้ หรือถ้าอยากให้มีก็ให้ไปสังกัดในส่วนขอเทศบาล

ผู้ใหญ่บ้านและกำนัน ถือเป็นฐานการทำงานเก่าแก่ที่มีตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ช่วงที่มีการปฏิรูปการปกครอง จะให้มีต่อไปก็ได้ แต่ให้ปรับบทบาทไปอยู่ในส่วนท้องถิ่นขึ้นตรงกับผู้ว่า ไม่ได้สังกัดอยู่กับภูมิภาคของกระทรวงมหาดไทยเหมือนในปัจจุบัน

ส่วนที่ 3 วัตถุประสงค์ของร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ. ...

ในมาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า โดยหลักการแล้วต้องมีเจ้าเรื่องเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อใช้สำหรับการสนองพระราชโองการ แต่โดยนัยยะไม่ได้ระบุให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักเท่านั้น ยังเป็นเพียงร่างที่รอการปรับแก้ตามความเห็นสมควร

ในมาตรา 9 การบริหารเชียงใหม่มหานคร ประกอบด้วยสภาเชียงใหม่มหานคร และผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครที่มาจากการเลือกตั้ง

ส่วนในมาตรา 131 – 133 เป็นบทเฉพาะกาลช่วงการเปลี่ยนผ่านของการใช้กฎหมาย โดยในมาตรา 131 ระบุให้นายกและรองนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) ให้ดำรงตำแหน่งอยู่ต่อไป จนกว่าผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครซึ่งได้รับการเลือกตั้งจะเข้ารับหน้าที่ ในมาตรา 132 ให้ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตเชียงใหม่มหานครยังคงมีอยู่ต่อไป โดยขึ้นการบังคับบัญชากับผู้อำนวยการเขตและผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานคร (ในนี้จะเห็นว่าไม่มีนายอำเภอ โดยจะถูกโยกไปอยู่ในผู้อำนวยการเขต) และในมาตราที่ 133 ให้เทศบาล และอบต.ยังคงอยู่ แต่ให้ อบจ. เชียงใหม่ถูกยุบเมื่อมีการประกาศผลการเลือกตั้งผู้ว่าราชการเชียงใหม่มหานครอย่างเป็นทางการ

ในหมายเหตุส่วนท้ายของร่าง พ.ร.บ. ให้เหตุผลของการยกร่างดังกล่าวขึ้นมาเพื่อต้องการชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไม่มีความเหมาะสมกับยุคสมัยในช่วงเวลาปัจจุบัน ที่ต้องการการบริหารงานที่เหมาะสม คล่องตัว ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันที่

เสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับร่างพ.ร.บ.และแนวคิดในเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง

โดย คุณพงศ์โพยม วาสภูติ

อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย และอดีตคณะกรรมการปฏิรูปประเทศไทย

บทสรุป“การปฏิรูปโครงสร้างอำนาจรัฐ” ของคณะกรรมการปฏิรูป เมื่อเดือนเมษายน 2554

หลักการและเหตุผล

ในอดีตเมื่อปี พ.ศ. 2435 สมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการรวมชาติเพื่อความมั่นคงจากการล่าอาณานิคม ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์ในช่วงเวลานั้น แต่ในปัจจุบันเราพบว่าสังคมไทยมีความซับซ้อนของปัญหามากขึ้น การสั่งการแบบครอบจักรวาลจากส่วนกลาง ไม่แยกแยะความแตกต่างที่มีในแต่ละท้องถิ่น นำมาซึ่งปัญหามากมาย โดยเฉพาะกลไกของราชการที่มีส่วนทำให้ประชาชนอ่อนแอ เช่น คนเป็นผู้ว่าจะคิดแทนคนทั้งจังหวัดว่าตรงไหนจะทำสะพาน ตรงไหนจะสร้างถนน ตรงไหนจะปลูกต้นไม้ แต่ไม่ได้ถามประชาชนเลยว่าอยากได้สิ่งเหล่านี้หรือไม่ แต่ตัวของคนเป็นผู้ว่าปรารถนาดีที่จะทำให้ท้องถิ่น เพราะบทบาทหน้าที่ถูกระบุมาให้ เป็นฝ่ายปกครองประชาชน แต่ถ้าลองย้อนกลับไปดู มันเป็นกระบวนการที่ทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอทั้งสิ้น เหมือนลูกที่พ่อแม่ทำให้ทุกอย่าง เมื่อลูกโตมาก็ทำอะไรไม่เป็น แต่ถ้าลองวางแนวให้ลูกได้เดินไม่นานลูกก็สามารถเดินเองได้ แต่ที่ผ่านมาฝ่ายมหาดไทยไม่เคยให้โอกาสท้องถิ่นได้พึ่งพาตัวเอง

ในยุคที่ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ความเป็นอาเซียน FTA หรือ WTO รัฐบาลจะไม่สามารถต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ได้ แต่ถ้าท้องถิ่นเข้มแข็งสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นได้เอง ก็จะทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็งพอที่จะไปต่อสู้กับกระแสหลักได้

วิธีการ

- ยกเลิกราชการบริหารส่วนภูมิภาคทั้งหมด เราเชื่อว่าไม่ได้นำไปสู่การแบ่งแยกดินแดน ประเทศไทยยังเป็นรัฐเดี่ยวอยู่ เพราะเรื่องความมั่นคงเป็นหน้าที่ของส่วนกลางที่ต้องดูแล และให้มีการโอนอำนาจบริหารจัดการทรัพยากรท้องถิ่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง ให้ท้องถิ่นจัดการ สำนักงานส่วนกลางสามารถมีได้ เช่น หน่วยงานวิจัย หรือสำนักงานประสาน เพื่อเอาไว้เชื่อมโยงการทำงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น
- ผู้ว่าราชการ/นายอำเภอ คณะปฏิรูปมองว่าการเลือกตั้งไม่ใช่คำตอบ หากอำนาจทั้งหลายที่อยู่ในมือของกระทรวง ทบวง กรม ยังถูกเก็บไว้ที่ส่วนกลางอยู่ เพราะที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าผู้ว่าราชการไม่มีอำนาจทำอะไรในจังหวัดได้มากนัก แม้ว่าบางปีมีบชี้อีโจากส่วนกลางลงมาประมาณ 70 -80 ล้านบาทให้ทำโครงการเล็กๆ แต่ส่วนใหญ่เป็นงบที่ผ่านกระทรวง ทบวง กรม และไม่ได้เป็นงบที่เอามาพัฒนาจังหวัด เช่น เวลาจังหวัดมีการทำแผนจะระดมความเห็นในหลายภาคส่วนทั้งภาคเอกชน นักวิชาการ เมื่อทำแผนเสร็จต้องไปนำเสนองบประมาณกับหน่วยงานต่างๆ ซึ่งแต่ละกรมกองจะมีเพดานในการอนุมัติงบประมาณ เมื่อ

เห็นว่าโครงการใดเกินพีดานที่กำหนดไว้จะถูกตัดทิ้งโดยไม่ได้ปรึกษาผู้นำเสนอโครงการ แผนที่ออกมาของจังหวัดจึงไม่สมบูรณ์ ดังนั้น ควรนำงบประมาณทั้งหมดสนับสนุนลงไปให้แต่ละจังหวัดจัดการเอง เพื่อให้จังหวัดมีศักยภาพในการจัดการปัญหาของตัวเอง และสามารถพัฒนาโครงการที่จะเป็นประโยชน์ให้กับพื้นที่ได้อย่างเป็นรูปธรรม

- ต้องให้อำนาจการบริหารจัดการมาอยู่ในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง โดยอย่าหลงในโครงสร้างให้มากนัก ที่ผ่านมามีอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม ยกมาให้จังหวัดมักเป็นอำนาจในเชิงบังคับ ควบคุม ส่วนเรื่องอนุมัติ อนุญาต ยกเว้น เป็นหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ดังนั้น ผู้ว่าตามแนวทางจังหวัดจัดการตนเองจะต้องมีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล แนะนำ ให้ความช่วยเหลือท้องถิ่น แต่ถ้าผู้ว่าไม่มีหน้าที่ หรือบทบาทการทำงานควรปรับเปลี่ยนไปเป็นผู้ตรวจการจังหวัด หรือผู้ตรวจการรัฐบาล ปล่อยให้ท้องถิ่นดูแลจัดการชีวิตของตัวเอง เช่น การจัดการระบบการศึกษา ถ้าส่วนกลางโอนให้ท้องถิ่นดูแล แต่แต่ละจังหวัดจะพัฒนาการศึกษาของตัวเองไม่ให้ด้อยไปกว่าจังหวัดอื่น ส่วนภูมิภาค นายอำเภอให้ไปอยู่ร่วมกับท้องถิ่น ทำหน้าที่ดูแลการทำงานของท้องถิ่นไม่ให้ออกนอกกรอบของแผนที่ท้องถิ่นได้ทำได้
- ให้ท้องถิ่นมีตำรวจท้องถิ่นที่สามารถออกกฎหมายบางอย่างได้ตามความเหมาะสมของพื้นที่ และต้องมีคนที่มาบังคับกฎหมายนั้นได้ โดยขอแบ่งอำนาจการปกครองบางเรื่องมาจากส่วนกลาง เช่น การจราจร
- กระทรวงมหาดไทย กลัวนายกที่มาจากการเลือกตั้งที่โง่ กลัวประชาชนจะคุมไม่ได้ และมีการตั้งคำถามว่า โครงสร้างเก่าไม่ดีอย่างไร ดังนั้น คณะปฏิรูปจึงเสนอให้มีคณะกรรมการภาคประชาสังคมขึ้นมาเพื่อถ่วงดุลกับสภาท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องของโครงการที่ประชาชนต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการ และมีอำนาจในการเปลี่ยนตัวผู้บริหารได้ หรือคนจัดการโครงการได้ ถ้าพบว่าไม่มีความชอบธรรมในการบริหารงาน
- รัฐกลางยังมีภาระหน้าที่รับผิดชอบกิจการระดับชาติบางเรื่อง เช่น การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย การจัดเก็บภาษี แต่ท้องถิ่นสามารถแบ่งการจัดเก็บภาษีมาจากรัฐส่วนกลางได้ โดยที่รัฐส่วนกลางเข้ามาควบคุมมาตรฐานการจัดเก็บ
- ในส่วนของบุคลากรในท้องถิ่น รัฐส่วนกลางไม่มีอำนาจในการถอดถอน เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ให้ใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการ จนถึงศาลปกครองแผนกคดีท้องถิ่น
- ต้องมีการปฏิรูประบบการเงิน การคลังและการบริหารบุคลากรท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องถิ่นสามารถกำหนดกรอบ หรือลงทุนโครงการขนาดต่างๆ ที่เหมาะกับท้องถิ่นได้ เช่น รถไฟฟ้า

ความท้าทาย

- ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งในการจัดการตนเองจริงหรือไม่ โดยต้องมีวิธีการดึงเอาอำนาจจากกระทรวง ทบวง กรม ให้มาพร้อมกับบุคลากร เงิน อำนาจ งบประมาณ หน้าที่ ความรับผิดชอบ อย่าเอามาแต่เพียงโครงสร้าง เพราะไม่ได้ช่วยให้ท้องถิ่นดีขึ้น
- ระวังอย่าให้ระบบราชการจากส่วนกลาง ถูกจำลองหรือย่อส่วนลงมาในระดับท้องถิ่น
- การจัดการอำนาจและผลประโยชน์ไม่ให้อยู่ที่ฝ่ายใดมากเกินไป ต้องมีการตั้งระบบเครื่องมือขึ้นมาถ่วงดุลอำนาจ เช่น การจัด rating ประจำปี เพื่อเป็นการให้ประชาชนได้ร่วมตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่น หรือการจัดลำดับของเทศบาลจังหวัด จะทำให้ประชาชนอยากเข้ามาตรวจสอบการทำงานมากขึ้น
- ต้องให้ราชการส่วนกลางมาสังกัดกับราชการส่วนท้องถิ่น และให้ฝ่ายรัฐมาช่วยงานในเชิงวิชาการ เพื่อเป็นข้อมูลให้ภาคประชาชนในพื้นที่ได้เอาไปปรับใช้ตามความเหมาะสม
- เมื่อจังหวัดต้องการจัดการตนเองก็ต้องระวังการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจในระดับจังหวัด
- หากอำนาจในการรักษาความสงบไปอยู่ในมือของหัวหน้าตำรวจมากเกินไปจะเกิดสภาวะของการกระจุกตัวของอำนาจ ความรุนแรงในท้องถิ่นก็จะเกิดขึ้น
- การเมืองระดับชาติจะลงมาในพื้นที่มากขึ้น หากมองในแง่ดีจะทำให้ท้องถิ่นได้คนที่มีความรู้ความสามารถ มาพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น ช่วยสกัดคนที่ไม่มีความรู้ หรือเป็นเจ้าพ่อในท้องถิ่น เพราะภาระงานที่ต้องรับผิดชอบมีมากกว่าที่เคยทำ เมื่อผลประโยชน์เข้ามาในพื้นที่มากขึ้น คนในท้องถิ่นก็จะสนใจการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น

แง่มุมในการจัดการตนเอง

รศ.ดร.ไชยันต์ รัชชกุล

สถาบันศาสนา วัฒนธรรม และสันติภาพ มหาวิทยาลัยพายัพ

นำเสนอแง่มุมในการจัดการตนเองออกมา 3 แง่มุม คือ

1. การกระจายอำนาจ หากการบริหารจัดการไม่ดีจะมีปัญหา เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้บริหารท้องถิ่นมีการไปจ้างคนที่เลือกตัวเองเข้ามาทำงานรับเข้ามาทำงานราชการ หรือเกาหลีที่มีอำนาจต่างๆ อยู่ที่ท้องถิ่น แต่เมื่อมีต้องมีการแก้กฎหมายของกระทรวง ทบวง กรมก็ต้องมีการปรับปรุงกันทั่วประเทศ
2. ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีข้อเสนอที่มาจากนักวิชาการ และนักการเมืองท้องถิ่นอยากให้มี “**ทบวงที่ปกครองท้องถิ่น**” เพื่อดูแลงานในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงเท่าเทียม กล่าวคือ เมื่อพูดถึง จ. เชียงใหม่ จะมีหลายระดับทั้งในระดับตัวเมืองและรอบนอก เมื่อมีการเลือกตั้ง คนที่อยู่รอบนอกไม่สามารถเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งได้ มีเพียงคนไม่กี่ตระกูลในเชียงใหม่ที่มีพื้นที่ทางการเมืองระดับท้องถิ่น หรือการจัดเก็บภาษี หากจังหวัดเชียงใหม่สามารถเก็บภาษีได้มากกว่าจังหวัดอื่นๆ จะมีการถัวเฉลี่ยรายได้ดังกล่าวให้จังหวัดที่มีรายได้น้อยกว่าได้อย่างไร หรือจังหวัดที่จนก็จนต่อไป ส่วนจังหวัดที่มีเงินก็พัฒนาความเจริญต่อไปเรื่อยๆ

นอกจากนี้ จ.เชียงใหม่ ถือเป็นการย่อยส่วนของการพัฒนาประเทศ ในการเป็นเมืองศูนย์กลางของภาคเหนือ มีความเจริญทางการศึกษา รายได้ เป็นศูนย์รวมความเจริญทุกอย่าง และจังหวัดที่อยู่รอบนอกหรือพื้นที่รอบนอกจะทำอย่างไร อีกทั้งเรื่องของการจัดการตนเอง ต้องมีการวิเคราะห์ให้ดีว่าเป็นประโยชน์กับคนทุกกลุ่มหรือไม่ หรือเป็นประโยชน์เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าเราจัดการตนเองโดยไม่ได้สนใจเสียงเล็กเสียงน้อยที่อยู่รอบนอก เชียงใหม่จะกลายเป็นเมืองหัวโต แต่หากการจัดการตนเองสามารถสะท้อนเสียงจากคนเล็กคนน้อยตามพื้นที่ต่างๆ ได้ จะทำให้ภาพการกระจายอำนาจมีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น

3. ให้ทำงานที่พัฒนาจากฐานที่มีในปัจจุบัน กล่าวคือ ขณะนี้ประเทศไทยมีการปกครองทั้งระดับ อบจ. และ อบต. แต่บางกรณีเมื่อมีปัญหา งานในระดับ อบจ. ไม่สามารถจัดการได้ เพราะระดับปัญหาเล็กเกินไป ในขณะที่ อบต. เองไม่สามารถจัดการได้ เพราะระดับปัญหาใหญ่เกินไป กลายเป็นสุญญากาศในการปกครองท้องถิ่น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขให้มี อบอ. (องค์การบริหารส่วนอำเภอ) เพื่อมาเติมเต็มช่องว่างของพื้นที่

กรอบคิดการกระจายอำนาจ หรือการสร้างการจัดการตนเอง และการเคลื่อนไหว เพื่อให้การขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเองให้เป็นจริง

รศ.ดร.อรรถจักร์ สัตยานุรักษ์

ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มีประเด็นในการชวนคุยอยู่ 2 ประเด็น คือ กรอบคิดการกระจายอำนาจ หรือการสร้างการจัดการตนเอง และการเคลื่อนไหว เพื่อให้การขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเองให้เป็นจริง

ประเด็นที่ 1 กรอบคิดการกระจายอำนาจ หรือการสร้างการจัดการตนเอง เกิดขึ้นบนฐาน 2 แนวคิดด้วยกัน คือ การกระจายอำนาจแบบรัฐศาสตร์แบบก้าวหน้า ผสมกับการกระจายอำนาจแบบวัฒนธรรมชุมชน

เมื่อพูดถึงการกระจายอำนาจแบบรัฐศาสตร์ อาจนึกถึงการเลือกตั้ง แต่ในมุมมองวัฒนธรรมชุมชนมองว่าต้องมีอีกส่วนหนึ่ง เช่น ภาคประชาสังคม สภาพลเมือง เข้ามาช่วยถ่วงดุลในการทำงาน เพื่อช่วยแก้ปัญหาบางอย่างได้ เช่น แก้ปัญหาการกระจุกตัวของอำนาจในกลุ่มราชการ

การผสมกันของทั้ง 2 แนวคิด จะทำให้มีช่องทางให้การรับฟังเชิงสาธารณะที่เป็นส่วนของภาคประชาชนสามารถมีผลในเชิงปฏิบัติได้ เช่น การจัดวงรับฟังความเห็นมีผลต่อการทบทวนมติผู้รับเลือกตั้งของจังหวัด เป็นต้น ดังนั้น การผสมของ 2 แนวคิดนี้ถือเป็นนิมิตหมายใหม่ของการร่าง พ.ร.บ. การจัดการตนเอง แต่การผสมของ 2 แนวคิดนี้ ต้องมีความชัดเจน ไม่เช่นนั้นจะไม่มีผลลงรอยกัน และไม่เกิดผลในการคานอำนาจของทางราชการ

ปัญหาที่ต้องกังวล

- การเกิดปัญหาเดิม
- การเกิดปัญหาใหม่ในรูปแบบเดิม กล่าวคือ ในร่าง พ.ร.บ. จัดการตนเองต้องมีการบรรจุร่าง พ.ร.บ. พนักงานของจังหวัด เพราะจากบทเรียนที่ผ่านมาพบว่าเมื่อระบบที่สร้างขึ้นมาจากระบบราชการไทยไปแล้ว จะเกิดปรากฏการณ์ที่น่ากลัวยิ่งกว่าเดิม เช่น ภายหลังจากออกนอกระบบของมหาวิทยาลัย พบว่าคุณภาพการศึกษาแย่งลงกว่าเดิม
- ต้องมีมาตรการตรวจสอบการเงินของราชการในรูปแบบจัดการตนเองแบบยืดหยุ่น เพราะการตรวจสอบการเงินแบบสำนักงานตรวจสอบการเงินตามระเบียบแบบแผนของราชการ อาจทำให้ฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งถูกฟ้องร้องเพราะเรื่องการเงินได้

- ระวังเมืองโตเดี่ยวที่มีการใช้อำนาจและเอาตัวเองเป็นศูนย์กลางดึงคนจากพื้นที่รอบนอกเข้ามาในเขตเมือง ปัญหาเดิมๆ ก็จะตามมา
- ในร่าง พ.ร.บ.การจัดการตนเอง ต้องเพิ่มเนื้อหา หมายเหตุ หรือกฎหมายประกอบ พ.ร.บ.ที่ป้องกัน กระบวนการกั้วคนโกง เพราะระบบราชการในการปกครองแบบท้องถิ่น คนไทยจะกั้วการโกงมาก ทำให้ ต้องมีการคิดหาระเบียบมากดทับการโกงมากขึ้น

ประเด็นที่ 2 การขับเคลื่อนจังหวัดจัดการตนเองจะให้ป็นจริงได้อย่างไร

- ต้องมีกระบวนการให้สังคมเข้าใจว่าจังหวัดจัดการตนเองเป็นแนวทางในการสร้างโอกาสให้กับคนในพื้นที่ อย่งไรบ้าง โดยพัฒนารูปแบบการสื่อสารออกมาในเชิงรูปธรรม ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เพื่อให้คนทุกระดับชั้นเข้าใจประเด็นและมีแนวร่วมในการขับเคลื่อนไปด้วยกัน
- ให้เครือข่ายจังหวัดจัดการตนเอง ประมาณ 30 – 40 จังหวัด มีการทำงานในวงกว้างที่เชื่อมโยงประเด็นหรือ สถานการณ์ร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อจะได้เห็นภาพงานร่วมกัน

การเปิดอภิปรายแลกเปลี่ยน

❖ รศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

มีข้อเสนอแนะดังนี้

- คนที่อยู่ฝ่ายปกครอง หรือมหาดไทย ต้องช่วยกันขยายแนวคิดเรื่องการจัดการตนเอง เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยยอมรับแนวความคิดดังกล่าว
- ประเด็นที่หยิบยกการเลือกตั้งผู้ว่าขึ้นมา เพื่อต้องการให้คนทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในระดับใดก็ตามมีสิทธิในการเลือกคนดูแลจังหวัดที่เท่าเทียมกันผ่าน 1 คะแนนเสียงเท่ากัน แต่ที่ผ่านมาไม่สามารถเกิดขึ้นได้ เพราะมีเรื่องความมั่นคง หรือมีความกังวลจากคนที่มีความรู้ที่ประชาชนจะดูแลตัวเองได้อย่างไร แต่ตอนนี้กระแสประชาธิปไตย (ที่สะท้อนให้เห็นว่าคนอยากดูแลตนเอง) กำลังมาแรง ถือเป็นโอกาสสำคัญที่จะปลุกกระแสจังหวัดจัดการตนเองผ่านการพูดคุยตามเวทีเสวนาวิชาการ และจัดทำเอกสารเผยแพร่ไปในวงกว้างอย่างต่อเนื่อง และทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป
- ต้องชี้ให้เห็นว่าระบบราชการของไทยในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบริหารจัดการประเทศในรูปแบบของจังหวัดจัดการตนเอง

❖ รศ.ดร.นงเยาว์ เนาวรัตน์ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- การเลือกตั้งที่ผ่านมามีปัญหาไม่ได้ว่าการเมืองระบบตัวแทน มักจะเป็นคนชนชั้นกลางและคนที่มีโอกาส ส่วนคนที่อยู่ในระดับชาวบ้านไม่มีโอกาสที่ได้เป็นตัวแทนของตัวเองเลย เพราะฉะนั้นถ้าจังหวัดจัดการตนเองต้องการใช้ระบบแบบเลือกตั้งในการคัดสรรตัวแทน ต้องคิดว่าจะทำอย่างไรให้เจ้าของอำนาจที่แท้จริงมีพื้นที่ยื่นทางการเมืองด้วย เช่น ตัวแทนในระดับจังหวัดควรมีที่มาจาก 2 ระบบ คือ ระบบเลือกตั้งทั่วไป และระบบตัวแทนสัดส่วนของคนกลุ่มพิเศษ เช่น ผู้หญิง เยาวชน ชชาติพันธุ์ คนพิการ ฯลฯ เพื่อแสดงถึงที่มาของเจ้าของอำนาจในกลุ่มที่หลากหลาย
- ที่ผ่านมานายอำเภอไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ถอดถอน หรือยับยั้งร่างกฎหมาย แต่กระทรวงมหาดไทยกลับมอบอำนาจดังกล่าวให้นายอำเภอจัดการโดยพลการ ดังนั้น ในความเห็นส่วนตัวมองว่าไม่น่าจะมี เพราะ ถ้าเกิดความขัดแย้งขึ้นในพื้นที่ก็ให้อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่ศาลบนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย
- การคืนอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นก็ต้องคืนให้กลุ่มคนที่เล็กที่สุดโดยอิงกับแนวคิดวัฒนธรรมชุมชน และอยากให้เพิ่มสภาการศึกษา สภาธรรมชาติ สภาทรัพยากร ฯลฯ ให้อยู่ในพื้นที่มากขึ้น เพื่อต้องการมีส่วนร่วม

จากประชาชนในทุกภาคส่วน เป็นการส่งเสริมการตั้งกลุ่มที่ไม่ได้อิงกับระบบของการเลือกตั้งแบบตัวแทนมากนัก

❖ ดร.ชมชวน บุญระหง เครือข่ายเกษตรทางเลือก

- ที่ผ่านมามีแนวโน้มว่าจะเป็นแผนของจังหวัด งบประมาณจังหวัด หรือกลุ่มของจังหวัด อำนาจการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวตกไปอยู่ที่กลุ่มราชการในระดับชาติ ที่ไม่มีประสบการณ์ในพื้นที่ สุดท้ายโครงการที่เขียนออกมา หรืออนุมัติออกมาก็ไม่ตอบสนองตรงตามความต้องการในพื้นที่ และไม่เคยชวนภาคประชาชนมาร่วมวางแผนการทำงานร่วมกัน สุดท้ายผลที่ออกมาจังหวัดก็ไม่ได้รับการพัฒนา
- หากปีหน้ามีการประกาศเรื่องเชียงใหม่จัดการตนเองในราชกิจจานุเบกษา ในช่วงเวลานี้จึงควรต้องคิดเรื่องการจำลองแผนการทำงาน เพื่อมาต่อยอดการทำงานในอนาคต เช่น การทำแผนจังหวัด ให้มีการปรับบทบาทของราชการให้อยู่หน่วยสนับสนุน และให้จังหวัดตั้งคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยตัวแทนกลุ่มปัญหาต่างๆ ทุกกลุ่ม เข้ามาอยู่ในการพัฒนาแผนด้วย เพื่อให้แผนที่ทำออกมาเป็นประโยชน์ต่อพื้นที่และช่วยลดบทบาทอำนาจของรัฐ
- ให้มีการปรับระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างโดยให้ภาคประชาชนสามารถอนุมัติงบประมาณได้ เพื่อเป็นช่องทางหนึ่งในการลดการคอร์รัปชันในวงราชการ
- ในมาตราที่ 93 ของร่างพรบ. อยากระบุให้มีการประกาศเรื่องกองทุนพัฒนาจังหวัด เพื่อส่งเสริมการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อคนในจังหวัด เช่น การบริษัทการบินสำหรับคนเชียงใหม่เดินทางในราคาถูก

❖ คุณพรหมศักดิ์ แสงโพธิ เครือข่ายบ้านชุมชนเมืองเย็น

เล่าถึงที่มาของแนวคิดท้องถิ่นต้องการจัดการตนเอง เพราะประชาชนมีความเจ็บปวดกับการเมืองระดับประเทศ ที่เลือกตัวแทนเข้าไปแล้วไม่สามารถทำงานที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ เลยมองหาจุดเล็กๆ ใกล้ตัวที่ประชาชนพอที่จะควบคุมจัดการกันเองได้ เลยใช้เวทีประชาคม (ที่มีมาตั้ง พ.ศ. 2544) มากำหนดวาระการทำงานของหมู่บ้าน รวมถึงการตรวจสอบโครงการต่างๆ ที่เข้ามาในพื้นที่ และการถอดถอนตัวแทนหมู่บ้านที่ทำงานไม่ได้เรื่อง ซึ่งประชาชนมองว่าช่องทางดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการกำหนดประชาธิปไตยในท้องถิ่นได้ เลยคิดถึงเรื่องการจัดการตัวเอง ที่ส่วนกลางควรถ่ายโอนอำนาจมาให้ท้องถิ่นได้จัดการ เพราะคนที่คลุกคลีในพื้นที่ย่อมสามารถจัดการปัญหาได้ตรงจุด

สิ่งที่คิดถึงเมื่อมีการจัดการตนเองเกิดขึ้น คือการจัดเก็บภาษี ที่ต้องการให้เสียภาษี ณ ที่จ่าย และการจัดเก็บภาษีควรจัดสรรให้ท้องถิ่น 70% ส่วนกลาง 30% แต่เงินภาษีทั้งหมดไม่ได้กองอยู่ที่ฝ่ายบริหารของเชียงใหม่เพียงอย่างเดียว แต่จะกระจายลงไปในพื้นที่ด้วย

ขณะนี้ภาคประชาชนของ จ. เชียงใหม่ กว่า 25 อำเภอ กำลังร่วมกันสะท้อนความคิดเห็นว่าอยากเห็น เชียงใหม่จัดการตนเองในรูปแบบใดบ้าง ผ่านกระบวนการพูดคุยแลกเปลี่ยนกัน และหลังจากนั้นจะเอา ตัวแทนอำเภอละ 2 คน มาคุยกันอีกที พร้อมกันนี้จะมีการทำงานร่วมกับจังหวัดอื่นๆ ประมาณ 40 จังหวัด ควบคู่กันไป

❖ **คุณโอฬาร อ่องพะ สถาบันพัฒนาเมือง**

- การขับเคลื่อนเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง อาจเจอแรงเสียดทานจากอำนาจรัฐส่วนภูมิภาค เช่น กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น เมื่อใดที่ราชการส่วนภูมิภาคถูกยุบ กระบวนการเคลื่อนไหวในพื้นที่ก็จะเกิดขึ้น
- การพัฒนาหลังปี 2540 ที่มีตั้งแต่ พ.ร.บ. กระจายอำนาจ ไปจนถึงส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจท้องถิ่น ถือเป็น นวัตกรรมในเชิงบวก ที่มีพลังในการเปลี่ยนแปลงท้องถิ่น เช่น การใช้อำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น ใน ส่วนของ อบต. เทศบาล ในการทำงานกับชาวบ้าน หรือการใช้อำนาจท้องถิ่นในการสร้างกิจกรรมใหม่ใน ท้องถิ่น สิ่งเหล่านี้ถือเป็นกระบวนการในเชิงบวกที่ต้องเอามาใช้ในการอธิบายอำนาจของการจัด ความสัมพันธ์เชิงท้องถิ่น เพราะท้องถิ่นมีพลังในการเปลี่ยนแปลงผู้นำพอสมควร
- ตัวผู้นำของท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงเมื่อหลังปี 2546 จากประธานบริหาร อบต. มาเป็นนายก อบต. พบว่ามีคนกลุ่มใหม่ที่สนใจการเปลี่ยนแปลงเข้ามามีบทบาทในท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้กระบวนการทำงาน ขับเคลื่อนจากคนหน้าใหม่มีมากขึ้นในท้องถิ่น
- นโยบายท้องถิ่นในยุคปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น สวัสดิการชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชน ดังนั้น จึงต้องมีการถอดบทเรียนการทำงานท้องถิ่น ว่าที่ผ่านมากระบวนการขับเคลื่อนในท้องถิ่นเรื่องใด และผลเป็นอย่างไร เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำงานเรื่องจังหวัดจัดการตนเองต่อไป