

บทที่ 6

สรุปและอภิปรายผลการศึกษา

บทสรุปและอภิปรายผลการศึกษานี้ เนื้อหาได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ บทสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา และบทอภิปรายผลการศึกษาด้วยแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) และแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

6.1 บทสรุป

การศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545 – 2549) มีวัตถุประสงค์ของการศึกษา 3 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางปฏิบัติระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาบทบาทของหน่วยงานทั้งสามระดับในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549
2. เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 สามารถแบ่งออกเป็น 7 กรณีศึกษา ด้วยกัน คือ

1. พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่
2. โครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่
3. การยกวัดอินทขิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา
4. หอศิลปวัฒนธรรมและบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์
5. โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่
6. โครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนา
7. โครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ “ช่วงกลางเวียง”

ผู้ศึกษาจึงขอสรุปและนำเสนอผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ประการ ด้วยตารางดังตารางที่ 6.1 – 6.7 ดังต่อไปนี้

ตาราง 6.1 พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่

พื้นที่	โครงการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ	เวลา พ.ศ.	การดำเนินการ	งบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปัญหาและอุปสรรค	ผลการดำเนินงาน
วัดอินทิล	พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่	องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่	2545-2548	1.ขอเช่าที่ดินวัดอินทิล	60,960/ปี	1.กรมการศาสนา อนุญาตให้เช่าที่ดิน 2.สนง.พระพุทธศาสนาแห่งชาติ อนุญาตให้เช่าที่ดิน, รับทราบการ ขั้บขั้ง และยุติการให้เช่าที่ดิน 3.สนง.พระพุทธศาสนา จ.ชม. ประสานงานการขอเช่าที่ดิน, เป็นพยานการทำสัญญาเช่าที่ดิน และประสานงานยุติการเช่าที่ดิน	1. อบจ.ชม.ยังมีความ ประสงค์เช่าที่ดิน วัดอินทิล 2.ความไม่พร้อมของ อบจ.ชม.ต่อพิพิธภัณฑ์ ท้องถิ่นเมืองชม. 3.การคัดค้านการ ก่อสร้างพิพิธภัณฑ์ ท้องถิ่นเมืองชม.	พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น เมืองชม. เปิด ให้บริการ ปี พ.ศ. 2546 - 2548 รวม ระยะเวลาประมาณ 2 ปี แต่ก็ต้องยุติการ ให้บริการ เพราะ อบจ.ชม.ไม่สามารถ ต่อสัญญาเช่าที่ดิน วัดอินทิลได้ เนื่องด้วยมีการยกวัด อินทิลฯ
				2.ก่อสร้างพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น เมืองเชียงใหม่	6,410,000	4.ผู้ว่าฯชม. ทำสัญญาเช่าที่ดินแทน ฐานะ “ผู้ให้เช่า”, รับหนังสือขั้บขั้ง การเช่าที่ดิน และส่งเรื่องต่อ		

1. ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเรื่อง พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเมืองเชียงใหม่

1.1 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

- รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17 ข้อ 20
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 มาตรา 45

1.2 องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ทำสัญญาเช่าที่ดินวัดอินทิลกับกรมการศาสนา

- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 37
- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ทวิ
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม พ.ศ. 2545 ข้อ 1

1.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ทำสัญญาเช่าที่ดินวัดอินทิลกับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 15
- พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 46 ข้อ 3
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ข้อ 2
- ประกาศเรื่อง กำหนดส่วนราชการและหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นการภายใน
- คำสั่งเรื่อง จัดตั้งสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเป็นส่วนราชการระดับกองปฏิบัติหน้าที่ในระดับจังหวัด เป็นการภายใน

1.4 การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ทำสัญญาเช่าที่ดินวัดอินทิลแทนกรมการศาสนาและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 มาตรา 38 ข้อ 7 – มาตรา 40
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546 ข้อที่ 3 – 7
- คำสั่งกรมการศาสนาที่ 70/2536 สั่ง ณ วันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2536

1.5 การยับยั้งการเช่าที่ดินวัดอินทิล

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 ข้อ 7
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77 วรรคแรก

ตาราง 6.2 โครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่

พื้นที่	โครงการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ	เวลา พ.ศ.	การดำเนินการ	งบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปัญหาและอุปสรรค	ผลการดำเนินงาน
วัดอินทิล	โครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่	1. สนง.โยธาธิการและผังเมืองจ.ชม.	2548	1. ประชาสัมพันธ์โครงการ 2. ประสานงานขอใช้พื้นที่ 3. วางผังระดับย่าน	212,776	1. สำนักยุทธศาสตร์การพัฒนา จังหวัด วางแผนโครงการและส่งต่อ ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ, ทบทวนโครงการและชุดโครงการ 2. ผู้ว่าฯชม. จัดสรรงบประมาณ บูรณาการให้กับโครงการ, ทบทวนโครงการและชุดโครงการ 3. อบจ.ชม. อนุญาตให้ใช้พื้นที่ 4. เทศบาลฯชม. อนุญาตให้ใช้พื้นที่	1. การคัดค้านของ ประชาชนในพื้นที่ ต่อการปิดถนน อินทวโรธชัฏคราว	เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ ที่นำเรื่องเสนอ นายกฯ ดังนั้น นายกฯ จึงสั่งผู้ว่าฯชม. ให้ ทบทวนโครงการ ต่อมา มีการทบทวน โครงการและชุด โครงการ
		2. สำนักศิลปากรที่ 8 ชม.		2. ขุดแต่งศึกษาโบราณสถาน วัดอินทิล บริเวณเจดีย์ทรง กลมและวิหารหลวงพ่อขาว และบริเวณเจดีย์แปดเหลี่ยม	971,362			สนง.โยธาธิการและ ผังเมืองจ.ชม. จึงขึ้น งบประมาณที่เหลือให้ จังหวัดชม.

2. ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเรื่อง โครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่

2.1 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ และสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54 และมาตรา 57 (4) และมาตรา 60
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ข้อ 20 และข้อ 21
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ข้อ 6 และ ข้อ 8

2.2 อำนาจหน้าที่ของสำนักโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่

- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 31
- พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 102
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ข้อ 5

2.3 อำนาจหน้าที่ของสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่

- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 37
- พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 122
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร พ.ศ. 2545 ข้อ 1 – 3

2.4 การประชุมประชาชนก่อนปฏิบัติงานในพื้นที่

- รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 58 - 59

2.5 ประชาชนในพื้นที่นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรี

- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (1) และ (3) และมาตรา 57 (2)

ตาราง 6.3 การยกวัดอินทิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา

พื้นที่	โครงการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ	เวลา พ.ศ.	การดำเนินการ	งบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปัญหาและอุปสรรค	ผลการดำเนินงาน
วัดอินทิล	การยกวัดอินทิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา	-	2548 - 2549	1.คณะสงฆ์และประชาชน ดำเนินการยกวัดอินทิลขึ้นเป็น วัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา 2.คณะกรรมการยกวัดอินทิลฯ ดำเนินการก่อสร้างวิหาร หลวงพ่อดาว	-	1.สนง.พระพุทธศาสนาแห่งชาติ รับรายงานการยกวัดจากผู้ว่าฯชม. และให้ความเห็นต่อการยกวัดฯ จากนั้น ส่งเรื่องให้มหาเถรสมาคมลง ความเห็น และแจ้งผลให้ผู้ว่าฯชม. 2.กรมศิลปากร ให้ความเห็นการสร้าง และขนาดวิหารหลวงพ่อดาว 3.สำนักศิลปากรที่ 8 ชม.ให้คำปรึกษา แนะนำการสร้างและขนาดวิหาร หลวงพ่อดาว รวมทั้ง ส่งเรื่องการ สร้างและขนาดวิหารหลวงพ่อดาว ให้กรมศิลปากร 4.สนง.พระพุทธศาสนา จ.ชม. ประสานงานการยกวัดอินทิลฯ 5.ผู้ว่าฯชม. รับรายงานการยกวัด อินทิลฯ จากเจ้าคณะจังหวัดชม. ลงความเห็นสมควร และส่งต่อไปให้ สนง.พระพุทธศาสนาแห่งชาติ	1.การคัดค้านของ ประชาชนในพื้นที่ต่อ ขนาดวิหาร หลวงพ่อดาว 2.ความล่าช้าในการ สร้างวิหารหลวงพ่อดาว	1.สามารถดำเนินการ ยกวัดอินทิล ได้สำเร็จ 2.วิหารหลวงพ่อดาว ยังไม่ได้เริ่มก่อสร้าง เนื่องจากรอการอนุมัติ ขนาดและรูปแบบจาก กรมศิลปากร

3. ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเรื่อง การยกวัดอินทิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา

- พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2535 มาตรา 32 ทวิ
- พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 42
- กฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

ตาราง 6.4 หอศิลป์วัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่และบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์

พื้นที่	โครงการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ	เวลา พ.ศ.	การดำเนินการ	งบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปัญหาและอุปสรรค	ผลการดำเนินงาน
หอศิลป์วัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่และบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์	1. บริหารหอศิลป์วัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่	เทศบาลนครเชียงใหม่	2544-2545	1.จ้างบุคลากร 2.จัดทำสื่อวัสดุและอุปกรณ์ใช้ปฏิบัติงาน	5,900,000	-	1.การปฏิบัติโครงการเดิมซ้ำๆ ของเทศบาลฯชม. 2.ประชาชนไม่ค่อยรับทราบการปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆ ของเทศบาลฯชม.	ดำเนินงานทุกปีงบประมาณ
			2545-2546	3.ตกแต่งซ่อมแซมดูแลบำรุงรักษาอาคารสถานที่ 4.จัดนิทรรศการหมุนเวียนและปรับปรุงนิทรรศการถาวร	6,300,000			
			2547	5.ประชาสัมพันธ์โครงการจัดกิจกรรมเสริมและกิจกรรมพิเศษ	6,000,000			
			2548-2549		4,500,000			

ตาราง 6.4 (ต่อ) หอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่และบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์

พื้นที่	โครงการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ	เวลา พ.ศ.	การดำเนินการ	งบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปัญหาและอุปสรรค	ผลการดำเนินงาน
หอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่และบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์	2.จัดตั้งศูนย์บริการนันทนาการและปรับปรุง ห้องแสดงนิทรรศการภายใน หอศิลปวัฒนธรรมฯ	เทศบาลนครเชียงใหม่	2544 - 2545	จัดตั้งศูนย์บริการนันทนาการ และปรับปรุงห้องแสดงภายใน	100,000	-	ประชาชนไม่ค่อย รับทราบการปฏิบัติงาน และผลการปฏิบัติงาน ตามโครงการต่างๆ ของ เทศบาลฯ	สามารถจัดตั้ง ศูนย์บริการนันทนาการ ได้สำเร็จ
	3.ปรับปรุง ซ่อมแซมอาคาร หอศิลปวัฒนธรรมฯ	เทศบาลนครเชียงใหม่	2548 - 2549	ปรับปรุง ซ่อมแซมอาคารที่ ชำรุดทรุดโทรม และติดตั้ง อุปกรณ์ที่จำเป็นภายในอาคาร	300,000	-		มีการดำเนินการตาม แผนรายจ่ายประจำปี งบประมาณของ เทศบาลฯ

ตาราง 6.4 (ต่อ) หอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่และบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์

พื้นที่	โครงการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ	เวลา พ.ศ.	การดำเนินการ	งบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปัญหาและอุปสรรค	ผลการดำเนินงาน
หอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่และบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์	4.ปรับปรุงลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์	เทศบาลนครเชียงใหม่	2544 - 2545	1. ปรับปรุงทางเท้าและลานด้วยอิฐพื้นเมือง 2. ติดตั้งระบบ Springer 3. ติดตั้งโคมไฟ 4. ปรับปรุงผิวจราจร โดยรอบ 5. ติดตั้งเก้าอี้สนาม 20 ชุด	6,734,000	-	ประชาชนไม่ค่อยรับทราบการปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆ ของเทศบาลฯ.	มีการดำเนินการตามแผนรายจ่ายประจำปีงบประมาณของเทศบาลฯ.
	5.ปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อพัฒนาถ.ราชดำเนินและถ.พระปกเกล้าจนถึงอนุสาวรีย์สามกษัตริย์		2545 - 2546	จ้างที่ปรึกษาศึกษาออกแบบปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อพัฒนาให้เป็นถนนวัฒนธรรมตัวอย่าง	2,500,000			

ตาราง 6.4 (ต่อ) หอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่และบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์

พื้นที่	โครงการ	หน่วยงานรับผิดชอบ	เวลาพ.ศ.	การดำเนินการ	งบประมาณ(บาท)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปัญหาและอุปสรรค	ผลการดำเนินงาน
หอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่และบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์	6.ถนนวัฒนธรรมวัฒนธรรม	เทศบาลนครเชียงใหม่	2545-2546	1.จัดลานวัฒนธรรมอนุสาวรีย์สามกษัตริย์ 2.จัดถนนวัฒนธรรม 3.จัดกิจกรรมต่างๆ	30,000	-	ประชาชนไม่ค่อยรับทราบการปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานตามโครงการต่างๆ ของเทศบาลฯ.	มีการดำเนินการตามแผนรายจ่ายประจำปีงบประมาณของเทศบาลฯ.
	2547			50,000				
	2548-2549		1.ปรับปรุงถนนโดยรอบอนุสาวรีย์สามกษัตริย์และศาลแขวงเชียงใหม่เดิมโดยก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ปูทับด้วยบล็อกศิลาเทียม 2.ปรับปรุงทางเท้า ท่อระบายน้ำและบ่อพัก พร้อมทั้งปูด้วยบล็อกศิลาเทียม 3.จัดทำระบบไฟฟ้าแรงสูงและการสื่อสารระบบโทรศัพท์เป็นระบบโครงข่ายใต้ดิน	82,900,000				

ตาราง 6.5 โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่

พื้นที่	โครงการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ	เวลา พ.ศ.	การดำเนินการ	งบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปัญหาและอุปสรรค	ผลการดำเนินงาน
อาคารหมู่บ้านพักอาศัยเดิม	โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่	เทศบาลนครเชียงใหม่	2541-2549	1.ติดต่อขอใช้ที่ดินหมู่บ้าน พักอาศัยการ 2.ขอใช้ที่ราชพัสดุ 3.ดำเนินการรื้อถอนบ้านพัก อาศัยการเดิมและขายทอดตลาด 4.ของบประมาณสนับสนุนโครงการ 5.ว่าจ้างบริษัทรับเหมา เริ่มออกแบบและก่อสร้าง	43,275,000	1.กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พิจารณาให้งบประมาณสนับสนุนโครงการ 2.สนง.อัยการสูงสุด อนุญาตให้ใช้ที่ดินและส่งคืนที่ดิน ให้กับผู้ว่าฯชม.และสนง.ธนารักษ์ พื้นที่ชม., โอนอาคารบ้านพักอาศัยการ 8 หลังให้เทศบาลฯชม. 3.สนง.ธนารักษ์พื้นที่ชม. อนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุ 4.สำนักศิลปากรที่ 8 ชม. ชุดแต่งโบราณคดี 5.ผู้ว่าฯชม.อนุญาตให้เทศบาลฯชม. ใช้ที่ราชพัสดุ, ร้องขอใช้ที่ราชพัสดุ กับสนง. ธนารักษ์พื้นที่ ชม. และส่งโครงการของบสนับสนุน 6.สนง.อัยการจังหวัดชม. ประสานงานการขอใช้ที่ดิน และจัดทำหลักฐานการโอนบ้านพัก	1.การใช้ระยะเวลานาน ในการขอใช้ที่ดิน บริเวณหมู่บ้านพัก อาศัยการ 2.เทศบาลฯชม.ไม่มี งบประมาณเพียงพอ สำหรับโครงการ 3.ความล่าช้าในการ ก่อสร้าง	1.สามารถขอใช้ที่ดิน บริเวณหมู่บ้านพัก อาศัยการได้ 2.สามารถขอใช้ที่ ราชพัสดุได้ 3.ได้รับงบประมาณ สนับสนุน 4.การก่อสร้างยังไม่ แล้วเสร็จและล่าช้า กว่าที่กำหนดไว้

4. ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเรื่อง โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่

4.1 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่และสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่

- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 และมาตรา 5
- กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ตามข้อ 14, 16, 19 และ 22

4.2 อำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์และสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่

- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 11
- พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 11
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์

4.3 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่และสำนักงานอัยการสูงสุด

- กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ตามข้อ 14 และข้อ 16

4.4 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานอัยการจังหวัดเชียงใหม่

- พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 46
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2546 ซึ่งเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ข้อ 1 และข้อ 2

4.5 ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่

- กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 34

4.6 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่และกระทรวงการทองเที่ยวและกีฬา

- พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 14

4.7 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่และบริษัทรับเหมาดำเนินการ

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 97 – 99

ตาราง 6.6 โครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนา

พื้นที่	โครงการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ	เวลา พ.ศ.	การดำเนินการ	งบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปัญหาและอุปสรรค	ผลการดำเนินงาน
ศาลแขวงเชียงใหม่เดิม	โครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนา	เทศบาลนครเชียงใหม่	2544-2549	1.ติดต่อขอใช้ที่ดินและอาคารศาลแขวงชม.เดิม 2.ขอใช้ที่ราชพัสดุ 3.ของบประมาณสนับสนุนโครงการ 4.ว่าจ้างบริษัทรับเหมาเริ่มออกแบบและก่อสร้าง	71,350,000	1.กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาให้งบประมาณสนับสนุนโครงการ 2.สำนักงานศาลยุติธรรม พิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดิน และส่งคืนที่ดินให้กับผู้ว่าฯชม.และสนง.ธนารักษ์พื้นที่ชม. 3.สนง.ธนารักษ์พื้นที่ชม. อนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุ 4.ศาลแขวงเชียงใหม่. ประสานงานการขอใช้ที่ดินและอาคาร และย้ายสำนักงาน 5.ผู้ว่าฯชม. อนุญาตให้เทศบาลฯชม. ใช้ที่ราชพัสดุ, ร้องขอใช้ที่ราชพัสดุกับสนง. ธนารักษ์พื้นที่ ชม. และส่งโครงการของบสนับสนุน	1.เจ้าหน้าที่เทศบาลฯชม.สืบสนเรื่องโครงการบริหารราชการกระทรวง 2.เทศบาลฯชม.ไม่มีงบประมาณเพียงพอ 3.ความล่าช้าในการก่อสร้าง	1.สามารถขอใช้ที่ดินและอาคารศาลแขวงชม.เดิมได้ 2.สามารถขอใช้ที่ราชพัสดุได้ 3.ได้รับงบประมาณสนับสนุน 4.การก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จและล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้

5. ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเรื่อง โครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนา

5.1 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่และสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่

- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 – 5
- กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ตามข้อ 14 และข้อ 16

5.2 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่และสำนักงานศาลยุติธรรม

- กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ตามข้อ 14 และข้อ 16

5.3 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมสูงสุด

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามความในมาตรา 275
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 5, 6, 10, 17
- กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ตามข้อ 14 และข้อ 16

5.4 ความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างสำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่

- กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 34

5.5 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

- พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 31
- พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545 มาตรา 103 – 104
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ข้อ 1

5.6 ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่และบริษัทรับเหมาดำเนินการ

- ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 96 - 99

ตาราง 6.7 โครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ “ช่วงกลางเวียง”

พื้นที่	โครงการ	หน่วยงาน รับผิดชอบ	เวลา พ.ศ.	การดำเนินการ	งบประมาณ (บาท)	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ปัญหาและอุปสรรค	ผลการดำเนินงาน
พื้นที่ พัฒนาพื้นที่ใหม่	โครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ“ช่วงกลางเวียง”	เทศบาลนครเชียงใหม่	2544 -2549	1.วางแผนงานโครงการ 2.ขอใช้ที่ดินและอาคาร 3.ขอใช้ที่ราชพัสดุ	50,000,000 (งบวางแผน)	1.กรมราชทัณฑ์ มอบพื้นที่ ให้ เทศบาลฯชม., ส่งคืนพื้นที่ให้ สนง.ธนารักษ์พื้นที่ชม.และผู้ว่าฯชม. และร้องขอสนง.ธนารักษ์พื้นที่ชม. ใช้ที่ราชพัสดุสร้างเรือนจำใหม่ 2.พัฒนาสวนสาธารณะ. ประสานงาน เรื่องขอและมอบพื้นที่ 3.สนง.ธนารักษ์พื้นที่ ชม. อนุญาตให้ เทศบาลฯชม.และกรมราชทัณฑ์ใช้ที่ ราชพัสดุ 4.ผู้ว่าฯชม. อนุญาตให้เทศบาลฯชม. ใช้ที่ราชพัสดุ และร้องขอใช้ที่ ราชพัสดุกับสนง. ธนารักษ์พื้นที่ ชม.	1.ความล่าช้าในการย้าย พัฒนาสวนสาธารณะ. 2. การเข้าไม่ถึงข้อมูล ภายในพัฒนาสวนสาธารณะ. ชม.	1.สามารถขอใช้ ที่ดินและอาคาร พัฒนาสวนสาธารณะ. ได้สำเร็จ 2.สามารถขอใช้ที่ ราชพัสดุได้ 3.ยังไม่ได้เริ่ม ปรับปรุงหรือ ก่อสร้างใดๆ เพราะ รอพัฒนาสวนสาธารณะ. ย้ายไปแห่งใหม่

6. ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเรื่อง โครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ “ช่วงกลางเวียง”

6.1 ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่และกรมราชทัณฑ์

- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 - 5
- กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ตามข้อ 14 และข้อ 16

6.2 ความสัมพันธ์ระหว่างกรมราชทัณฑ์และสำนักงานธนารักษ์จังหวัดเชียงใหม่

- กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 34

6.2 อภิปรายผลการศึกษา

การอภิปรายผลการศึกษาที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดเรื่อง การรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) และแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์และอภิปรายผลการศึกษา เพื่อวิเคราะห์และอภิปรายว่า ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายยังคงปรากฏในความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นของไทย อยู่หรือไม่ อย่างไร โดยนำเรื่อง การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 มาเป็นกรณีศึกษารวมทั้ง ผู้ศึกษาต้องการวิเคราะห์และอภิปรายว่า การกระจายอำนาจสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้เกิดขึ้นหรือไม่ อย่างไร จากการศึกษาครั้งนี้

6.2.1 อภิปรายผลการศึกษาด้วยแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย

(Fragmented Centralism)

การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 แสดงให้เห็นถึงลักษณะการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายทั้งหมด 6 ประการด้วยกัน โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงครอบครองทรัพยากรของท้องถิ่น

ทรัพยากรของท้องถิ่นจากการศึกษาครั้งนี้ คือ พื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ซึ่งพื้นที่เกือบทั้งหมดในการศึกษาครั้งนี้ อยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ดังนั้น การจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น หรือ การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ โดยหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น หรือภาคประชาชนในท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ยาก เพราะต้องได้รับความยินยอม หรือการอนุญาตจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่เป็นผู้ดูแลทรัพยากรเหล่านั้นก่อน ดังนั้น อำนาจของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น จึงถูกรวมศูนย์เข้าสู่ราชการบริหารส่วนกลาง โดยกระจายไปยังหน่วยงานราชการส่วนกลางต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทรัพยากรของท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดจากกรณีศึกษาต่างๆ ดังต่อไปนี้

การยกวัดอินทิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา

กรมศิลปากรได้ประกาศให้ วัดอินทิลเป็นโบราณสถาน ดังนั้น การดำเนินการทางด้านโบราณสถานศึกษาเกี่ยวกับวัดอินทิล ไม่ว่าจะเป็น การขุดสำรวจ การขุดแต่ง หรือการบูรณะซ่อมแซม จึงอยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของกรมศิลปากร สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางของกรมศิลปากร เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบงานทางด้านโบราณสถานศึกษาวัดอินทิล โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานทางด้านโบราณสถานศึกษาภายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร พ.ศ. 2545 ข้อ 1 – 3

การสร้างวิหารหลวงพ่อบุญ วัดอินทิล ภายหลังจากการยกวัดอินทิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา ต้องนำเสนอเรื่องขอความเห็นไปยังกรมศิลปากรก่อนที่จะดำเนินการ โดยสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่เป็นผู้นำเสนอเรื่อง ภายหลังจากที่สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ได้ให้คำปรึกษาและแนะนำ เกี่ยวกับขนาดวิหารหลวงพ่อบุญ ให้กับคณะกรรมการยกวัดอินทิลแล้ว ต่อมา การสร้างวิหารหลวงพ่อบุญก็ยังไม่สามารถเริ่มดำเนินการได้ สาเหตุเนื่องจากสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ยังรอหนังสือตอบกลับจากทางกรมศิลปากร เกี่ยวกับการสร้างและขนาดวิหารหลวงพ่อบุญ การสร้างวิหารหลวงพ่อบุญจะไม่สามารถเริ่มดำเนินการใดๆ ได้ ถ้ายังไม่ได้รับหนังสือตอบตกลงจากทางกรมศิลปากร

การสร้างวิหารหลวงพ่อบุญเป็นกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึง ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายได้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ประชาชน คณะสงฆ์และหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่

ไม่สามารถก่อสร้างวิหารหลวงพ่อบ้างได้ เพราะวิหารหลวงพ่อบ้าง วัดอินทิลเป็นโบราณสถานแห่งหนึ่ง กรมศิลปากรมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามที่กฎหมายกำหนด ในการดูแลรับผิดชอบโบราณสถาน และงานทางด้านโบราณสถานศึกษา ดังนั้น ประชาชน คณะสงฆ์และหน่วยงานภาครัฐในจังหวัดเชียงใหม่ก็ต้องขอให้กรมศิลปากรพิจารณาเรื่อง และส่งหนังสือตอบตกลงเกี่ยวกับการสร้างวิหารหลวงพ่อบ้างกลับมา ก่อน เมื่อกรมศิลปากรเกิดความล่าช้าในการพิจารณาหรือพิจารณาแล้วยังไม่เห็นสมควรในส่วนใดส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการสร้างวิหารหลวงพ่อบ้าง ผลที่ตามมา คือ ความล่าช้าในการสร้างวิหารหลวงพ่อบ้าง หรืออาจจะไม่สามารถสร้างวิหารหลวงพ่อบ้างได้

อำนาจในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นที่เป็นโบราณสถาน และอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านโบราณสถานภายในท้องถิ่น จึงถูกรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ราชการบริหารส่วนกลาง ไปยังกรมศิลปากร โดยอาศัยสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ได้จัดตั้งสำนักงานภายในท้องถิ่น และปฏิบัติงานของกรมศิลปากร เป็นเครื่องมือในการรวมศูนย์อำนาจของท้องถิ่นเข้าสู่กรมศิลปากร

โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ โครงการหอศิลปล้านนา และโครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ “ช่วงกลางเวียง”

พื้นที่โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ คือ บริเวณอาคารหมู่บ้านพักอาศัยการพื้นที่โครงการหอศิลปล้านนา คือ ศาลแขวงเชียงใหม่เดิม และพื้นที่โครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ “ช่วงกลางเวียง” คือ พัฒนาสถานหญิงเชียงใหม่ พื้นที่ทั้ง 3 แห่งนี้ คือ ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ในปี พ.ศ. 2545 สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ได้เปลี่ยนเป็นราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีอำนาจหน้าที่ปกครอง ดูแล บำรุง รักษา และบริหารจัดการ เรื่องการใช้ที่ราชพัสดุของส่วนราชการต่างๆ ภายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ พ.ศ. 2545 ดังนั้น พื้นที่ประวัติศาสตร์ทั้ง 3 แห่งจึงอยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ โดยอาศัยสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ

อย่างไรก็ตาม พื้นที่ประวัติศาสตร์ทั้ง 3 แห่งนี้ มีส่วนราชการส่วนกลางขอใช้พื้นที่ดังกล่าวกับสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ ก่อนที่เทศบาลนครเชียงใหม่จะขอเข้าใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการโครงการต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ กล่าวคือสำนักงานอัยการสูงสุดได้ขอใช้พื้นที่บริเวณอาคารหมูบ้านพักอัยการ โดยใช้เป็นสถานที่ตั้งบ้านพักอัยการ สำนักงานศาลยุติธรรมขอใช้พื้นที่ศาลแขวงเชียงใหม่เดิม โดยใช้เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานศาลแขวงเชียงใหม่เดิม และกรมราชทัณฑ์ขอใช้พื้นที่ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ โดยใช้เป็นสถานที่ตั้งทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ หน่วยงานราชการส่วนกลางทั้ง 3 หน่วยงานได้ร้องขอให้ราชพัสดุทั้ง 3 แห่งนี้ กับสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545

สาเหตุสำคัญที่หน่วยงานราชการส่วนกลางสามารถถือครองที่ดินบนพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ได้ คือ การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในรัชกาลที่ 5 การปฏิรูปการปกครองประเทศในปี พ.ศ. 2435 ได้วางรากฐานการปกครองแบบใหม่ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ด้วยแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง จึงเป็นจุดเริ่มต้นให้ราชการบริหารส่วนกลาง จัดตั้งหน่วยงานราชการของตนในท้องถิ่น เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางต้นสังกัดภายในท้องถิ่น ดังนั้น ที่ราชพัสดุภายในจังหวัดเชียงใหม่หลายแห่ง จึงมีหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้ถือครองที่ดิน โดยเฉพาะพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ เนื่องจากในอดีตพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่เป็นสถานที่ตั้งของวังหลวง วัดหลวง คู่มุ บ้านพักเจ้านาย ข่วงหลวงหรือสนามหลวง ดังนั้น พื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่จึงกลายเป็นศูนย์กลางของเมืองเชียงใหม่ในหลายๆ ด้าน หน่วยงานราชการจึงมักก่อตั้งสำนักงานขึ้นบนพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่

กล่าวได้ว่า หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์ในท้องถิ่นได้ ตลอดระยะเวลาที่หน่วยงานราชการส่วนกลางถือครองที่ดินบนพื้นที่ประวัติศาสตร์ และยังคงรอให้หน่วยงานราชการส่วนกลางมีความประสงค์ย้ายสำนักงานหรืออาคารของตนไปยังสถานที่แห่งใหม่ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีโอกาสนในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์ต่างๆ เหล่านั้น

นอกจากนั้น เนื่องจากพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่เป็นที่ราชพัสดุ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นยังต้องรอการอนุญาตจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่เป็นผู้ถือครองที่ดินอยู่ก่อน ให้สามารถเข้าใช้ที่ดินได้ ตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล

บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ใช้ระยะเวลา ในการติดต่อขอใช้ที่ดินบริเวณอาคารหมู่บ้านพักอาศัยการเดิม เป็นระยะเวลา 4 ปี, บริเวณอาคารศาลแขวงเชียงใหม่เดิม 3 ปี และบริเวณทัศนสถานหญิงเชียงใหม่ 4 ปี รวมทั้งยังต้องร้องขอให้ที่ราชพัสดุจากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่อีกครั้งหนึ่งด้วย ภายหลังจากที่ส่วนราชการที่ใช้ประโยชน์อยู่ก่อนได้อนุญาตให้สามารถเข้าใช้พื้นที่ได้แล้ว

กล่าวได้ว่า เทศบาลนครเชียงใหม่สามารถเข้าใช้พื้นที่ทั้ง 3 แห่งได้ เพื่อดำเนินการตามโครงการที่ได้วางแผนไว้ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ โดยใช้ระยะเวลา ในการติดต่อขอใช้ที่ดินกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่เข้าใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ก่อนหน้า ก็ใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ประกอบกับ การร้องขอให้ที่ราชพัสดุกับสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่อีกครั้งหนึ่ง ก็ต้องใช้ระยะเวลาเพิ่มขึ้น สรุปได้ว่า เทศบาลนครเชียงใหม่สามารถเข้าใช้พื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ได้ค่อนข้างยาก เพราะเป็นพื้นที่ราชพัสดุ ที่อยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ ประกอบกับ มีหน่วยงานราชการส่วนกลางเข้าใช้พื้นที่อยู่ก่อนแล้ว

อำนาจของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่น ซึ่งก็คือ พื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ จึงถูกรวมศูนย์อำนาจไปยังราชการบริหารส่วนกลาง โดยอำนาจกระจายไปยังหน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่ถือครองที่ราชพัสดุบนพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่อยู่ก่อน ซึ่งได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และกรมราชทัณฑ์ รวมทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในงานด้านที่ราชพัสดุ ซึ่งก็คือ กรมธนารักษ์ โดยอาศัยสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ เป็นเครื่องมือในการรวมศูนย์อำนาจของท้องถิ่นเข้าสู่กรมธนารักษ์

พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่

กรมการศาสนาและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา)

ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ ปกครอง ดูแลและรักษาวัดร้างทั่วประเทศ ตามที่พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ ดังนั้น วัดอินทนิลซึ่งเป็นวัดร้าง จึงอยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของกรมการศาสนาและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ต้องการเช่าที่ดินวัดอินทนิล เพื่อเป็นสถานที่ตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ จึงต้องขอเช่ากับกรมการศาสนาและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีความประสงค์ก่อสร้างพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น บนพื้นที่วัดร้างแห่งหนึ่งในท้องถิ่นของตน กฎหมายได้กำหนดให้วัดร้างทั่วประเทศอยู่ภายใต้การปกครองดูแลและรักษาของหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถก่อสร้างพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น บนพื้นที่วัดร้างในท้องถิ่นของตนได้ ถ้าหน่วยงานราชการส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดูแลและรักษาวัดร้างตามที่กฎหมายกำหนด ไม่อนุญาตให้มีการเช่าที่ดินวัดร้างแห่งนั้น

การสร้างพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่เป็นหนึ่งในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ไม่สามารถกระทำการสร้างพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ได้ทันทีทันใด เพราะวัดอินทิลซึ่งเป็นวัดร้าง อยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานราชการส่วนกลาง จึงจำเป็นต้องขออนุญาตหน่วยงานราชการส่วนกลางก่อน โดยการเช่าที่ดินวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ในการสร้างพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ บนพื้นที่วัดอินทิลซึ่งเป็นวัดร้าง จึงถูกรวมศูนย์อำนาจไปยังกรมการศาสนาและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติตามลำดับ ถึงแม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการก่อสร้างพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ แต่สถานที่ตั้งพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่เป็นพื้นที่วัดร้าง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้การปกครอง ดูแลและรักษาของกรมการศาสนาและต่อมาสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ การก่อสร้างพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จึงจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับพิจารณาอนุญาตของกรมการศาสนาและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในการให้เช่าที่ดินวัดร้าง

กล่าวได้ว่า หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นต้องการจัดการทรัพยากรท้องถิ่นของตนเอง กลับเป็นเรื่องที่ทำได้ยากลำบาก เพราะทรัพยากรในท้องถิ่นอยู่ภายใต้ความดูแลและรับผิดชอบของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ตามที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจะสามารถจัดการทรัพยากรเหล่านั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้รับการอนุญาตหรือยินยอมจากหน่วยงานราชการส่วนกลางที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทรัพยากรเหล่านั้นในท้องถิ่นก่อน

การที่ทรัพยากรของท้องถิ่นอยู่ภายใต้ความดูแลและรับผิดชอบของราชการบริหารส่วนกลาง ถือเป็นลักษณะหนึ่งของการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย อำนาจของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรของท้องถิ่นตนเอง ถูกรวมศูนย์กระจายไปยังหน่วยงานราชการส่วนกลางต่างๆ ที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทรัพยากรภายในท้องถิ่น การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 แสดงให้เห็นว่า อำนาจของท้องถิ่นในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ได้ถูกรวมศูนย์อำนาจกระจายไปยังราชการบริหารส่วนกลางต่างๆ ที่เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ได้แก่ กรมศิลปากร กรมราชทัณฑ์ กรมธนารักษ์ กรมการศาสนา สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลยุติธรรม และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ รวมทั้งสิ้นถึง 7 หน่วยงานด้วยกัน และลักษณะเช่นนี้ ก็คือ การรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ราชการบริหารส่วนกลางอย่างกระจาย นั่นเอง

2. หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงจัดการภารกิจในระดับท้องถิ่น

โครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ เป็นเพียงโครงการเดียวจากทั้งหมด 7 โครงการ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 ที่มีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบหรือเจ้าของโครงการ

โครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่มีลักษณะแผนงาน คือ การวางผังระดับย่านบริเวณวัดอินทิล และการขุดแต่งศึกษาโบราณสถานวัดอินทิล รวมทั้ง การสร้างวิหารหลวงพ่อขาว สำนักยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดเป็นผู้คิดและวางแผนงาน แต่ได้มอบหมายให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เนื่องด้วยอำนาจหน้าที่ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ด้านการผังเมือง ตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ได้ระบุไว้

นอกจากนั้น สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ได้ประสานงานร่วมมือกับสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ ดำเนินการตามแผนงานโครงการที่ได้กำหนดไว้ คือ การขุดแต่งศึกษาโบราณสถานวัดอินทขิล เพราะสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับโบราณสถานศึกษา ภายในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ คือ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร พ.ศ. 2545

หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการดูแลรับผิดชอบพื้นที่ในโครงการ คือ พื้นที่บริเวณวัดอินทขิล กลับไม่มีส่วนร่วมหรือบทบาทใดๆ ในการดำเนินงานตามโครงการนี้

การจัดการภารกิจภายในท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ กฎหมายเฉพาะเรื่องให้อำนาจหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการควบคุม ตรวจสอบ จัดสรร อนุมัติ ดูแลการพัฒนา ดูแลการใช้ การแสวงหา การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติ ตลอดจน การประกอบภารกิจต่างๆ ของสังคมนั้น ได้มอบหมายให้ราชการบริหารส่วนกลางโดยเฉพาะกรมต่างๆ เป็นผู้ใช้อำนาจนั้นๆ ทว่าราชอาณาจักร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแทบไม่มีส่วนแบ่งในอำนาจหน้าที่เหล่านั้น

อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ระบุไว้ในกฎหมาย ซึ่งครอบคลุมภารกิจภายในท้องถิ่น ถือเป็นสาเหตุสำคัญ ที่ก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจของท้องถิ่น โดยกระจายไปตามสายงานของกรมต่างๆ ดังเช่น อำนาจหน้าที่ด้านการผังเมือง และด้านโบราณสถานศึกษาภายในท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ ในโครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ ถูกรวมศูนย์อำนาจไปยังหน่วยงานราชการส่วนกลางระดับกรม ซึ่งก็คือ กรมโยธาธิการและผังเมืองและกรมศิลปากร ตามลำดับ โดยอาศัยสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ และสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ เป็นเครื่องมือในการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น การจัดการภารกิจระดับท้องถิ่นของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงเป็นลักษณะหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึง การรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย

3. หน่วยงานราชการส่วนกลางควบคุมท้องถิ่นด้วยวิธีการต่างๆ

หน่วยงานราชการส่วนกลางควบคุมท้องถิ่นด้วยวิธีการต่างๆ ดังต่อไปนี้

3.1 การควบคุมด้วยกฎหมาย

ทรัพยากรของท้องถิ่นอยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังที่กล่าวข้างต้น ซึ่งถือเป็นการควบคุมท้องถิ่นในลักษณะหนึ่ง และการจัดการภารกิจระดับท้องถิ่น โดยหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ดังที่กล่าวข้างต้น ถือเป็นการควบคุมท้องถิ่นในอีกลักษณะหนึ่ง แต่การ ควบคุมท้องถิ่นทั้ง 2 ลักษณะนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลางใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ เพื่อควบคุม ไม่ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการภารกิจและทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองทั้งหมด จึงกล่าวได้ว่า หน่วยงานราชการส่วนกลางควบคุมท้องถิ่นโดยใช้กฎหมายนั่นเอง

ทรัพยากรของท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานราชการส่วนกลาง เพราะมีกฎหมายต่างๆ กำหนดไว้ ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้กรมการศาสนาและสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติ ปกครอง ดูแลและรักษาวัดร้างทั่วประเทศ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกัน หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถปฏิบัติการกิจระดับท้องถิ่น ก็เพราะกฎหมาย ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคครอบคลุมภารกิจของ ท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น อำนาจหน้าที่ของสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ด้านการ ผังเมือง ตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 ได้ระบุไว้ และสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับ โบราณสถานภายในจังหวัดเชียงใหม่ ตามที่กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร พ.ศ. 2545 กำหนด เป็นต้น

ดังนั้น กฎหมายจึงกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่ง ที่หน่วยงานราชการส่วนกลาง สามารถใช้ควบคุมท้องถิ่นได้ เพื่อควบคุมไม่ให้ท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการภารกิจและทรัพยากร ในท้องถิ่นของตนเองได้ทั้งหมด ทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่นบางส่วนยังคงอยู่ภายใต้ความ ดูแลรับผิดชอบของราชการบริหารส่วนกลาง ตามที่กฎหมายกำหนด ลักษณะดังกล่าว เป็นการรวม ศูนย์อำนาจของท้องถิ่นบางส่วนให้กระจายไปยังราชการบริหารส่วนกลางต่างๆ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ หน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบ และจัดการทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด

3.2 การควบคุมด้วยการจัดตั้งสำนักงานภายในท้องถิ่น

รัฐสามารถควบคุมท้องถิ่นได้โดยอาศัยหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แต่โดยทั่วไป รัฐมักควบคุมงานด้านต่างๆ ในท้องถิ่น โดยอาศัยหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค มากกว่า และหน่วยงานที่เป็นต้นสังกัดของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ก็คือ กรมต่างๆ นั่นเอง กรมจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของตนในท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยตั้งสำนักงานอยู่ภายในจังหวัดนั้นๆ ส่งงาน งบประมาณ บุคลากร และคำสั่งเพื่อปฏิบัติงานในจังหวัดต่างๆ ผ่านสำนักงานเหล่านี้ สำนักงานและข้าราชการส่วนภูมิภาคของกรมต่างๆ เหล่านี้ยังต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้ง มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคอื่นๆ เพื่อดูแลกิจการทั่วไปของจังหวัด ยกตัวอย่างเช่น

สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเชียงใหม่ก็เป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติสามารถควบคุมงานด้านพระพุทธศาสนาและงานด้านสงฆ์ภายในจังหวัดเชียงใหม่ ผ่านทางสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเชียงใหม่ ดังกรณีการเช่าที่ดินวัดอินทิล เพื่อเป็นสถานที่ตั้งพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้ประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เท่านั้น ท้ายที่สุด อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้มีการเช่าที่ดินวัดอินทิล เป็นของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กล่าวได้ว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเชียงใหม่เป็นเพียงเครื่องมือของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ในการดึงอำนาจงานทางด้านพระพุทธศาสนาของท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ให้กระจายเข้าสู่หน่วยงานราชการส่วนกลาง ระดับกรม

นอกจากนั้น รัฐยังสามารถควบคุมท้องถิ่นได้ โดยอาศัยหน่วยงานราชการส่วนกลาง กรมจัดตั้งสำนักงานในจังหวัดต่างๆ โดยเฉพาะจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางของภาคต่างๆ และส่งงาน งบประมาณ บุคลากร และคำสั่งไปยังจังหวัดต่างๆ โดยผ่านสำนักงานเหล่านี้ สำนักงานเหล่านี้เป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ยกตัวอย่างเช่น

สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่กรมศิลปากรจัดตั้งขึ้น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านโบราณสถานศึกษาภายในท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ด้านโบราณสถานศึกษา จึงถูกรวมศูนย์และกระจายไปยังกรมศิลปากร โดยอาศัยสำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ เป็นเครื่องมือในการควบคุมท้องถิ่น ดังเช่น

การสร้างวิหารหลวงพ่อขาว วัดอินทิล สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่เป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาและแนะนำ ท้ายที่สุด สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ก็ต้องส่งเรื่องให้กรมศิลปากรพิจารณาว่า เห็นชอบหรือไม่

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ก็เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของกรมธนารักษ์ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ กรมธนารักษ์จึงใช้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ ในการควบคุมงานของกรมธนารักษ์ในท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้อำนาจหน้าที่เหล่านั้นเป็นของกรมธนารักษ์เสมอ กรมธนารักษ์จึงกลายเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่มีความสำคัญและบทบาทอยู่เสมอทั่วประเทศ ลักษณะเช่นนี้ คือ การดึงอำนาจของท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ให้รวมศูนย์อำนาจมายังกรมธนารักษ์

3.3 การควบคุมด้วยการให้งบประมาณสนับสนุน

หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีงบประมาณจำนวนน้อย และงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการดำเนินงานโครงการใหญ่ๆ เช่น โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่และหอศิลป์ล้านนา ดังนั้น หน่วยงานราชการส่วนกลางมักให้งบประมาณสนับสนุนแก่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ในการดำเนินงานโครงการขนาดใหญ่ เมื่อหน่วยงานราชการส่วนกลางให้งบประมาณสนับสนุนโครงการต่างๆ แก่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็สามารถติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานโครงการเหล่านั้น ของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นได้ การติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานโครงการต่างๆ ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ก็คือ การควบคุมท้องถิ่นนั่นเอง การควบคุมท้องถิ่นยังก่อให้เกิดการดึงอำนาจของท้องถิ่นในการปฏิบัติโครงการต่างๆ ให้รวมศูนย์กระจายมายังหน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่เป็นผู้ให้งบประมาณสนับสนุน ยกตัวอย่าง 2 กรณีศึกษา คือ โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ และหอศิลป์ล้านนา โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

เทศบาลนครเชียงใหม่ติดต่อขอของบประมาณสนับสนุนโครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ จากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และได้รับงบประมาณสนับสนุน 43,275,000 บาท เมื่อเทศบาลนครเชียงใหม่เริ่มติดต่อขอของบประมาณสนับสนุนโครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่จากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เทศบาลนครเชียงใหม่ต้องปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของโครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ ให้มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการท่องเที่ยวของจังหวัดเชียงใหม่ คือ เป็นแหล่งท่องเที่ยวประวัติศาสตร์ของเมืองเชียงใหม่ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยวให้ท่องเที่ยวภายในเชียงใหม่มากขึ้นและนานขึ้น การปรับเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของ

โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ ก็เพื่อให้เชื่อมโยงกับลักษณะงานและอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ลักษณะดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึง การรวมศูนย์อำนาจที่กระจายไปยังหน่วยงานราชการส่วนกลางระดับกระทรวง หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นไม่สามารถปฏิบัติงานตามโครงการหนึ่งๆ ได้ เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นไม่มีงบประมาณเพียงพอ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นก็ต้องพยายามหางบประมาณสนับสนุนโครงการของตน โดยติดต่อของบประมาณสนับสนุนจากหน่วยงานราชการส่วนกลาง ในขณะเดียวกัน หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นก็ต้องปรับเปลี่ยนลักษณะโครงการของตน ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่ตนของงบประมาณสนับสนุนนั้น สรุปได้ว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจึงไม่อิสระ หน่วยงานราชการส่วนกลางกลับดึงอำนาจในการปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นให้เข้ามาสอดคล้องเชื่อมโยง กลายเป็นลักษณะงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลาง กล่าวได้ว่า หน่วยงานราชการส่วนกลางรวมศูนย์อำนาจให้กระจายมายังตนเอง

เทศบาลนครเชียงใหม่ติดต่อขอของบประมาณสนับสนุน โครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนาจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และได้รับงบประมาณสนับสนุน 43,275,000 บาท

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย ตาม พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2545 จึงสามารถสนับสนุนงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในโครงการต่างๆ ได้ อำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด มีทั้งที่เกี่ยวกับส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในขณะเดียวกัน อำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด ก็มีการกำหนดแนวทางต่างๆ รวมทั้ง วางระบบตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน

กล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน่วยงานราชการส่วนกลางระดับกรม ที่คอยสนับสนุนช่วยเหลือด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นมาหนึ่งหน่วยงาน แต่ในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ระดับกรมเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งหน่วยงานด้วยเช่นเดียวกัน การเพิ่มกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปในโครงสร้าง

การปกครองและการบริหารราชการของไทย ย่อมหมายถึงการเพิ่มส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ที่ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกช่องทางหนึ่งด้วย

ดังนั้น เมื่อโครงสร้างการปกครองและการบริหารราชการของไทยยังคงให้ความสำคัญ และเพิ่มบทบาทให้กับกรม จัดตั้งกรมใหม่ๆ ขึ้นและมีอำนาจหน้าที่เฉพาะเรื่องตามที่กฎหมายต่างๆ กำหนด สังคมไทยจึงหลีกเลี่ยงการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายไม่ได้เลย อำนาจการปกครองและการบริหารราชการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถูกรวมศูนย์อำนาจแตกกระจายไปยัง กรมต่างๆ และหนึ่งในกรมเหล่านั้น คือ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจหน้าที่ของตนเองเป็นเครื่องมือ ในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกัน การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นวิธีการในการรวมศูนย์อำนาจการปกครองและการบริหารราชการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าสู่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง

4. หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแทรกแซงการจัดการทรัพยากรและภารกิจในท้องถิ่น

หน่วยงานราชการทั้ง 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ต่างมีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 หน่วยงานราชการทั้ง 3 ระดับที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 21 หน่วยงาน และ 1 ส่วนราชการ โดยสามารถแบ่งออกเป็น หน่วยงานราชการส่วนกลาง 15 หน่วยงาน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค 4 หน่วยงานและ 1 ส่วนราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น 2 หน่วยงาน

หน่วยงานราชการส่วนกลางไม่ได้มีบทบาทโดยตรง ในการเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ โครงการต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 - 2549 แต่หน่วยงานราชการส่วนกลาง มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการต่างๆ ของ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 หน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีบทบาท ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ มีจำนวน 15 หน่วยงาน ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------------|
| 1. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา | 9. ทักษสถานหญิงเชียงใหม่ |
| 2. กระทรวงมหาดไทย | 10. ศาลแขวงจังหวัดเชียงใหม่ |
| 3. กรมการศาสนา | 11. สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ |
| 4. กรมธนารักษ์ | 12. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ |
| 5. กรมโยธาธิการและผังเมือง | 13. สำนักงานศาลยุติธรรม |
| 6. กรมราชทัณฑ์ | 14. สำนักงานอัยการสูงสุด |
| 7. กรมศิลปากร | 15. สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ |
| 8. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น | |

หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาททั้งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการโดยตรง ได้แก่ โครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ รวมทั้งเป็นหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 อีก 5 โครงการ ได้แก่ พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ การยกวัดอินทิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์จำพรรษา โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ โครงการหอศิลป์ล้านนาและโครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ “ช่วงกลางเวียง” หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ มีจำนวน 4 หน่วยงาน และ 1 ส่วนราชการ ประกอบด้วย

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่
2. สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเชียงใหม่
3. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่
4. สำนักงานอัยการจังหวัดเชียงใหม่
5. สำนักยุทธศาสตร์การพัฒนาคังหวัด

หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและเป็นเจ้าของโครงการต่างๆ โดยตรง 5 โครงการในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 - 2549 ได้แก่

1. พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่
2. หอศิลป์วัฒนธรรมและบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์
3. โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่
4. โครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนา
5. โครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ “ช่วงกลางเวียง”

หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 มีจำนวน 2 โครงการ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และเทศบาลนครเชียงใหม่

การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 ทั้ง 7 กรณีศึกษา แสดงให้เห็นว่า กรณีศึกษาส่วนใหญ่มีหน่วยงานราชการที่แตกต่างกันออกไปเป็นผู้รับผิดชอบหรือเจ้าของโครงการ กล่าวคือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้รับผิดชอบพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่
2. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่
3. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบการยกวัดอินทิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา
4. เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นผู้รับผิดชอบหอศิลปวัฒนธรรมและบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์, โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่, โครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนา และโครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ “ช่วงกลางเวียง”

กรณีศึกษาทั้ง 6 เรื่อง (ยกเว้นกรณีศึกษาเรื่อง หอศิลปวัฒนธรรมและบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์) แสดงให้เห็นถึง ความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางปฏิบัติและทางกฎหมายระหว่างหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่แตกต่างกันออกไป ถึงแม้ว่าเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต่างๆ ถึง 4 โครงการด้วยกัน แต่ละโครงการก็ยังคงมีความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางปฏิบัติและทางกฎหมาย ระหว่างหน่วยงานราชการทั้ง 3 ระดับที่แตกต่างกันออกไปอีก

กรณีศึกษาทั้ง 6 เรื่อง มีหน่วยงานราชการส่วนกลางถึง 15 หน่วยงานและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคอีก 4 หน่วยงาน และ 1 ส่วนราชการ ที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 ในขณะที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเพียง 2 หน่วยงานเท่านั้น ที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 การรวมศูนย์อำนาจของท้องถิ่น จากโครงการต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ก็ได้กระจายไปยังหน่วยงานราชการส่วนกลางต่างๆ ถึง 15 หน่วยงาน ที่แทรกแซงโครงการต่างๆ โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้

1. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีบทบาทเป็นหน่วยงานพิจารณาอนุมัติงบประมาณสนับสนุนโครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ให้กับเทศบาลนครเชียงใหม่
2. กระทรวงมหาดไทย มีบทบาทเป็นหน่วยงานกำหนดนโยบาย และมอบหมายให้กรมโยธาธิการและผังเมือง จัดทำผังเมืองรวมเชียงใหม่
3. กรมการศาสนา มีบทบาทเป็นหน่วยงานพิจารณาอนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สามารถเช่าพื้นที่วัดอินทขิลเพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้งพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่
4. กรมธนารักษ์และสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่พิจารณาอนุมัติให้เทศบาลนครเชียงใหม่ สามารถใช้ที่ราชพัสดุบริเวณอาคารหมู่บ้านพักอาศัยการเดิมและศาลแขวงเชียงใหม่เดิม เพื่อโครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่และ โครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนา ตามลำดับ นอกจากนี้ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ยังมีบทบาทเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง ระดับกองสังกัดกรมธนารักษ์ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เพื่อปฏิบัติหน้าที่ของกรมธนารักษ์
5. กรมโยธาธิการและผังเมือง มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่รับนโยบายจากกระทรวงมหาดไทยมาดำเนินการวางผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
6. กรมราชทัณฑ์ มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่ถือครองที่ดินบริเวณทัณฑสถานหญิงเมืองเชียงใหม่ และมอบพื้นที่บริเวณทัณฑสถานหญิงเมืองเชียงใหม่ให้กับเทศบาลนครเชียงใหม่ เพื่อโครงการปรับปรุงสวนสาธารณะ “ช่วงกลางเวียง”
7. กรมศิลปากร มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่ให้ความเห็นชอบต่อการสร้างและขนาดวิหารหลวงพ่อกว วัดอินทขิล ในการยกวัดอินทขิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา
8. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณสนับสนุนโครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนาให้กับเทศบาลนครเชียงใหม่
9. ทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ มีบทบาทเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางของกรมราชทัณฑ์ ที่เข้ามาใช้พื้นที่บริเวณทัณฑสถานหญิงเชียงใหม่ปฏิบัติหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

10. ศาลแขวงเชียงใหม่ มีบทบาทเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางของสำนักงานศาลยุติธรรม ที่เข้ามาใช้พื้นที่บริเวณศาลแขวงเชียงใหม่เดิมปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานศาลยุติธรรมในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

11. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่พิจารณาอนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ สามารถเช่าพื้นที่วัดอินทิล เพื่อเป็นสถานที่ตั้งพิพิธภัณฑสถานเมืองเชียงใหม่ และเป็นหน่วยงานที่อนุมัติการยุติการเช่าที่ดินวัดอินทิลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่

12. สำนักงานศาลยุติธรรม เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง ระดับกรม สำนักงานศาลยุติธรรมมีบทบาทเป็นหน่วยงานที่ถือครองที่ราชพัสดุบริเวณศาลแขวงเชียงใหม่เดิม และยินยอมให้เทศบาลนครเชียงใหม่สามารถเข้าใช้ที่ดินบริเวณศาลแขวงเชียงใหม่เดิมได้

13. สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง ระดับกรม สำนักงานอัยการสูงสุดมีบทบาทเป็นหน่วยงานที่ถือครองที่ราชพัสดุบริเวณอาคารหมู่บ้านพักอัยการเดิม และยินยอมให้เทศบาลนครเชียงใหม่สามารถเข้าใช้ที่ดินบริเวณอาคารหมู่บ้านพักอัยการเดิมได้

14. สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ เป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่ประสานงานร่วมกับสำนักงานโยธาธิการและผังเมือง ในการดำเนินงานขุดแต่งศึกษาโบราณสถานวัดอินทิล ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ รวมทั้ง เป็นที่ปรึกษาในการสร้างวิหารหลวงพ่อบุญให้กับคณะกรรมการดำเนินการขุดแต่งวัดอินทิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา และประสานงานกับกรมศิลปากร ในการนำเสนอเรื่องการสร้างและขนาดวิหารหลวงพ่อบุญ เพื่อขอความเห็นชอบจากกรมศิลปากร นอกจากนั้น ยังดำเนินการขุดแต่งศึกษาโบราณสถานบริเวณอาคารหมู่บ้านพักอัยการเดิม ก่อนการดำเนินการก่อสร้างหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่ยังเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางของกรมศิลปากร ที่เข้ามาจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานของกรมศิลปากรในจังหวัดเชียงใหม่

นอกจากนั้น การรวมศูนย์อำนาจของท้องถิ่น จากโครงการต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ก็ได้กระจายไปยังราชการบริหารส่วนภูมิภาคต่างๆ อีก 4 หน่วยงาน และ 1 ส่วนราชการ ที่แทรกแซงโครงการต่างๆ โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้

1. ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ มีบทบาทเป็นผู้ทำสัญญาเช่าที่ดินวัดอินทิลในฐานะผู้ให้เช่า แทนกรมการศาสนาและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และเป็นผู้รับเรื่องการขยับขยายการขอเช่าที่ดินวัดอินทิล จากประธานคณะกรรมการดำเนินการขุดแต่งวัดอินทิลขึ้นเป็นวัดที่มี

พระสงฆ์อยู่จำพรรษา และส่งเรื่องต่อให้ยังสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ รวมทั้ง เป็นผู้ส่งโครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่และโครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนาให้กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการเข้าใช้ที่ดินบริเวณอาคารหมูบ้านพักอัยการเดิมและศาลแขวงเชียงใหม่เดิมของเทศบาลนครเชียงใหม่ แล้วติดต่อร้องขอกับสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ ในการขอเข้าใช้ที่ราชพัสดุทั้ง 2 แห่ง ในทางกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ยังมีบทบาทเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดเชียงใหม่

2. สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเชียงใหม่ มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่ประสานงานเรื่องการขอเช่าและการยุติการเช่าที่ดินวัดอินทขิล ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ รวมทั้ง ยังเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่เข้ามาจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในจังหวัดเชียงใหม่

3. สำนักงานอัยการจังหวัดเชียงใหม่ มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่ประสานงาน เรื่องการขอใช้ที่ราชพัสดุบริเวณอาคารหมูบ้านพักอัยการเดิม ระหว่างเทศบาลนครเชียงใหม่และสำนักอัยการสูงสุด รวมทั้ง ยังเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่เข้ามาจัดตั้งสำนักงานและปฏิบัติงานของสำนักอัยการสูงสุดในจังหวัดเชียงใหม่

4. สำนักยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด เป็นส่วนราชการของสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ สำนักยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดมีบทบาทเป็นหน่วยงานที่วางแผน โครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่

5. สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ มีบทบาทเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ โดยได้รับงบประมาณบูรณาการจากจังหวัดเชียงใหม่

จากการศึกษา ผู้ศึกษาพบว่า หน่วยงานราชการระดับกระทรวงและกรมที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 มีทั้งหมด 11 หน่วยงาน คือ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, กระทรวงมหาดไทย, กรมการศาสนา, กรมธนารักษ์, กรมโยธาธิการและผังเมือง, กรมราชทัณฑ์, กรมศิลปากร, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, สำนักงานศาลยุติธรรมและสำนักอัยการสูงสุด ดังนั้น จึงสามารถเป็นเครื่องพิสูจน์ได้ว่า การปกครองและการบริหารราชการในท้องถิ่นของไทย ยังคงเน้นการปกครองโดยอาศัยหน่วยงานราชการส่วนกลางต่างๆ เป็นหลัก หรือยังคงให้ความสำคัญกับหน่วยงาน

ราชการส่วนกลางอยู่มาก จึงก่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจของท้องถิ่น ที่กระจายไปยังหน่วยงานราชการส่วนกลางต่างๆ

หน่วยงานราชการระดับกระทรวงและกรมต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ยังไม่รวมถึงหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จัดตั้ง และปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางต้นสังกัดภายในท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 7 หน่วยงาน ได้แก่ ทณฑสถานหญิงเชียงใหม่, ศาลแขวงจังหวัดเชียงใหม่, สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่, สำนักศิลปากรที่ 8 เชียงใหม่, สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเชียงใหม่, สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ และสำนักงานอัยการจังหวัดเชียงใหม่

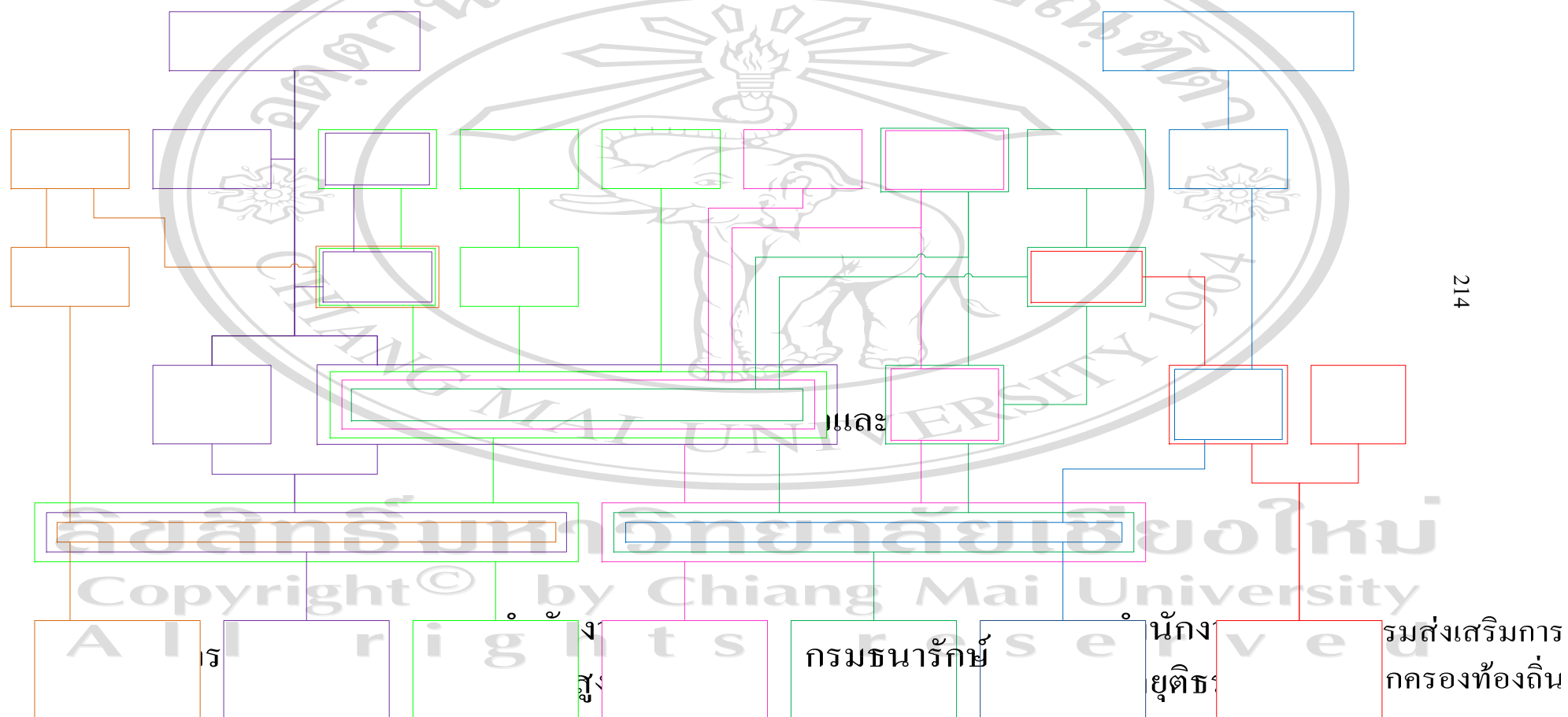
ดังนั้น เมื่อรวมจำนวนหน่วยงานราชการระดับกระทรวงและกรม รวมทั้ง หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่สังกัดกรมต่างๆ ที่จัดตั้งและปฏิบัติงานในท้องถิ่น ที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 มีทั้งหมดถึง 18 หน่วยงาน ด้วยกัน

อันที่จริงแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่และสำนักยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นส่วนราชการของสำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ ถือเป็นข้าราชการและหน่วยงานราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทยด้วยเช่นเดียวกัน อำนาจของท้องถิ่นที่รวมศูนย์อำนาจไปยังหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ท้ายที่สุด ก็รวมศูนย์เข้าสู่หน่วยงานราชการส่วนกลางอยู่ดี เพราะหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ก็คือ หน่วยงานราชการในสังกัดกรมและกระทรวงต่างๆ ที่ได้รับมอบอำนาจให้มาปฏิบัติงานของหน่วยงานราชการต้นสังกัดภายในท้องถิ่น

การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 ได้แสดงให้เห็นถึง การรวมศูนย์อำนาจของท้องถิ่น ที่กระจายเข้าสู่หน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่แตกกระจายไป ถึง 18 ส่วนราชการด้วยกัน ซึ่งหมายรวมถึง หน่วยงานราชการส่วนกลาง ระดับกระทรวงและกรม และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ที่เป็นหน่วยงานราชการในสังกัดของหน่วยงานราชการส่วนกลางต่างๆ ด้วย

หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 สามารถสรุปเป็นแผนผังได้ดังต่อไปนี้

ภาพ 6.1 หน่วยงานราชการทั้ง 3 ระดับที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ (พ.ศ. 2545 – 2549)



5. ท้องถิ่นขาดผู้นำในการจัดการทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่นร่วมกัน

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 298 วรรคแรก กำหนดให้ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น” ซึ่งการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ก็นับเป็นการบำรุงรักษาศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่นด้วยเช่นกัน

จากการศึกษา ผู้ศึกษาพบว่า แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเชียงใหม่ ซึ่งก็คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และเทศบาลนครเชียงใหม่ ต่างมีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 แต่ก็ถือได้ว่า มีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ได้มีการประสานงานและร่วมมือกันทำงาน ในภาพรวมของพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ซึ่งสามารถพิจารณาได้จาก เทศบาลนครเชียงใหม่จัดตั้งหอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่ บนพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่แล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ก็ต้องการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ในบริเวณใกล้เคียงกันนี้อีก ซึ่งเป็นการก่อสร้างอาคารที่มีวัตถุประสงค์และการนำเสนอเนื้อหาที่คล้ายกัน บนพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่

การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 องค์กร ขาดผู้นำในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์โดยรวมร่วมกัน ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 องค์กรจึงปฏิบัติงานในลักษณะที่ไม่ประสานกันเป็นหนึ่งเดียว หรือขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่จึงไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

ไม่ใช่เพียงแต่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น ที่ขาดผู้นำในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่ก็ขาดผู้นำในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ด้วย เมื่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่มีผู้นำท้องถิ่นก็ไม่มีผู้นำ การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่จึงมีลักษณะต่างคนต่างทำ ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ การขาดผู้นำท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่นร่วมกัน ยังทำให้ท้องถิ่นอ่อนแอ หรือไม่มีความเข้มแข็ง เมื่อหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคพยายามเข้าไปมีบทบาทหรือแทรกแซง ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ท้องถิ่นก็ไม่สามารถต่อต้านได้ อำนาจของท้องถิ่นจึงค่อยๆ ถูกรวมศูนย์อำนาจและกระจายไปยัง ราชการบริหารส่วนกลางต่างๆ ที่พยายามเข้าไปมีบทบาทและแทรกแซง ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ท้ายที่สุด การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ก็ยัง

มีลักษณะที่ขาดเอกภาพ หรือไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะผู้ที่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ มีทั้งหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

การมีผู้นำท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรและการกิจของท้องถิ่นร่วมกันจึงเป็นสิ่งสำคัญ ผู้นำในการปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัด ก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด จากการพิจารณาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่มีบทบาท ดังต่อไปนี้

1. เป็นผู้ทำสัญญาเช่าที่ดินวัดอินทิลินฐานะ ผู้ให้เช่า แทนกรมการศาสนาและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และเป็นผู้รับเรื่องการขยับยั้งการขอเช่าที่ดินวัดอินทิลินจากประธานคณะกรรมการดำเนินการยกวัดอินทิลินขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา และส่งเรื่องต่อให้ยังสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
2. พิจารณาให้งบประมาณบูรณาการ โครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ แก่สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่
3. เป็นผู้ส่งโครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่และโครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนา ให้กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามลำดับ เพื่อของบประมาณสนับสนุนโครงการ
4. เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการเข้าใช้ที่ดินบริเวณอาคารหมูบ้านพักอัยการเดิมและศาลแขวงเชียงใหม่เดิมของเทศบาลนครเชียงใหม่ แล้วติดต่อร้องขอกับสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ ในการขอเข้าใช้ที่ราชพัสดุทั้ง 2 แห่ง
5. เป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ภายในจังหวัดเชียงใหม่

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ดังกล่าวข้างต้น สามารถแบ่งออกเป็น

3 ลักษณะ คือ

1. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัด ตามนโยบาย คำสั่งของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค ยกตัวอย่าง อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่เป็นไปตามลักษณะเช่นนี้ ก็คือ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีศึกษาพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับอื่นๆ กฎหมายเฉพาะเรื่องต่างๆ ที่ราชการบริหารส่วนกลางกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะต่างๆ กัน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่มีลักษณะเช่นนี้ คือ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีศึกษาเรื่อง พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ การยกวัดอินทขิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่และโครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลปล้านนา

3. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ (Chief Executive Officer : CEO) ด้านการบริหารงบประมาณ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ เพื่อสามารถแก้ไขปัญหาการบริหาร การพัฒนา และบูรณาการการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดซีอีโอ โดยกรมต่างๆ ที่อยู่ในจังหวัดไม่ว่าสังกัดหน่วยงานใด ต้องยื่นงบประมาณไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอสามารถใช้จ่ายเงินประจำงวดเหลือจ่ายได้ ภายใต้แผนงานเดิมของกรมหรือกระทรวงต้นสังกัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่มีลักษณะเช่นนี้ คือ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีศึกษาเรื่อง โครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่

เมื่อพิจารณาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 พบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ มีมากมายหลากหลายในแต่ละกรณีศึกษา แต่กลับมีลักษณะที่ไม่โดดเด่น และไม่มีมีความสำคัญเท่าใดนัก ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้มีบทบาทเป็นผู้นำในโครงการใดโครงการหนึ่ง ไม่มีบทบาทเป็นผู้นำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และไม่มีบทบาทเป็นผู้นำของท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 ร่วมกัน

ถึงแม้ว่าการปกครองและการบริหารราชการของไทยกำหนดให้มีผู้ว่าราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือผู้ว่าราชการซีอีโอ และในปี พ.ศ. 2546 ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เริ่มปกครองและบริหารงานราชการแบบผู้ว่าราชการซีอีโอก็ตาม ผู้ว่าราชการซีอีโอจังหวัดเชียงใหม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 เพียงแต่เรื่อง งบประมาณแบบบูรณาการสำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ แต่งบประมาณจำนวนนั้นได้จัดสรรให้กับสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ที่รับผิดชอบโครงการ ดังนั้น การปกครอง

และการบริหารราชการแบบผู้ว่าราชการสีโอจึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่ไม่มีบทบาทเป็นผู้นำของท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่และเทศบาลนครเชียงใหม่ก็ไม่มีผู้นำ ดังนั้น ท้องถิ่นจึงขาดผู้นำในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ร่วมกันในภาพรวม การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 จึงยังมีลักษณะที่ไม่เหมาะสม และไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ควร ประกอบกับเมื่อท้องถิ่นขาดผู้นำในการจัดการทรัพยากรและภารกิจใดภารกิจหนึ่งร่วมกัน เช่น การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ก็ส่งผลให้ท้องถิ่นเกิดความอ่อนแอในการปฏิบัติภารกิจนั้นๆ ท้องถิ่นไม่มีความเข้มแข็ง ก็เป็นสาเหตุหนึ่ง ที่ทำให้หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถเข้ามามีบทบาท หรือแทรกแซงการจัดการทรัพยากรและภารกิจภายในท้องถิ่นได้ ดังนั้น อำนาจของท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรและภารกิจหนึ่งๆ จึงสามารถถูกรวมศูนย์อำนาจ แล้วกระจายไปยังหน่วยงานราชการส่วนกลางต่างๆ ที่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่นได้

6. การจัดการทรัพยากรและภารกิจภายในท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากการศึกษา ผู้ศึกษาพบว่า ประชาชนชาวเชียงใหม่ยังไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองในการจัดการทรัพยากรและภารกิจภายในท้องถิ่นของตน ดังเช่น การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ เป็นต้น สาเหตุสำคัญที่ทำให้ การจัดการทรัพยากรและภารกิจภายในท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

หน่วยงานภาครัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม

จากกรณีศึกษาทั้ง 7 เรื่อง ผู้ศึกษาพบว่า หน่วยงานภาครัฐ ที่เป็นผู้รับผิดชอบโครงการต่างๆ ได้จัดให้มีการประชุมภาคประชาชน เพื่อนำเสนอข้อมูลและรายละเอียด รวมทั้ง รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชน เพียง 1 โครงการเท่านั้น คือ โครงการยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ ที่มีการจัดประชุมภาคประชาชนเพียง

1 ครั้งเท่านั้น นอกจากนั้น กรณีศึกษาอื่นๆ อีก 5 เรื่อง ที่หน่วยงานภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนชาวเชียงใหม่มีส่วนร่วมใดๆ

กล่าวได้ว่า หน่วยงานภาครัฐขาดการให้ความรู้และข้อมูลรายละเอียด รวมทั้ง รับฟัง ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากประชาชนในท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการจัดการทรัพยากรและภารกิจ ภายในท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐยังคงยึดตนเองเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงานโดยไม่มีการระดม ประชาชนในท้องถิ่นให้เข้ามามีส่วนร่วม หน่วยงานภาครัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมี ส่วนร่วมทางการเมืองใดๆ ไม่ว่าจะเป็น การสร้างความรู้และความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่น การรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนในท้องถิ่น และการให้โอกาสประชาชนใน ท้องถิ่นตัดสินใจการดำเนินการต่างๆ เป็นต้น

การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 แสดงให้เห็น ว่า หน่วยงานภาครัฐยังคงไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม เพราะมีเพียง 1 โครงการ เท่านั้น ที่มีการจัดประชุมภาคประชาชน นอกจากนั้น กรณีศึกษาอื่นๆ อีก 5 โครงการที่หน่วยงาน ภาครัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนชาวเชียงใหม่มีส่วนร่วมใดๆ ดังนั้น การ พัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่จึงไม่ได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนชาว เชียงใหม่อย่างแท้จริง หรือไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนชาวเชียงใหม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น

เมื่อหน่วยงานภาครัฐมีความต้องการปิดถนนอินทวโรธ เพื่อดำเนินการขุดแต่งศึกษา โบราณสถานวัดอินทิล ประชาชนในพื้นที่ก็คัดค้านโดยให้เหตุผลว่า ไม่สามารถทำการค้าขายได้ เพราะประชาชนไม่สามารถใช้ถนนอินทวโรธในการเดินทางเข้าไปซื้อของได้ จนในที่สุด การขุดแต่งศึกษาโบราณสถานวัดอินทิลก็ต้องยุติไป หรือแม้แต่ในกรณีการสร้างวิหารหลวงพ่อ ขาว วัดอินทิล ที่ประชาชนในพื้นที่ไม่เห็นด้วยกับขนาดวิหารหลวงพ่อขาว ที่มีขนาดใหญ่ กินพื้นที่ถนนอินทวโรธจนทำให้ไม่สามารถใช้ถนนอินทวโรธสัญจรได้ จนในที่สุด ต้องมีการ เปลี่ยนแปลงขนาดวิหารหลวงพ่อขาว และหาทางแก้ไข โดยการทុบทุบบาทหอคิลปวัฒนธรรมเมือง เชียงใหม่ เพื่อขยายถนนอินทวโรธให้สามารถใช้สัญจรได้ตามปกติ

จากตัวอย่างทั้ง 2 เรื่อง แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนชาวเชียงใหม่โดยรวมมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจแก้ปัญหาดังกล่าว ซึ่งความต้องการของประชาชนชาวเชียงใหม่โดยรวม อาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่กลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีผลประโยชน์ได้เสียในบริเวณพื้นที่นั้น ดังนั้น การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่จึงไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนชาวเชียงใหม่โดยรวม และยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนชาวเชียงใหม่โดยรวมเข้าไปมีส่วนร่วมอีกด้วย

ประชาชนในท้องถิ่นขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม

ประชาชนในท้องถิ่นเองก็เป็นฝ่ายที่ไม่มีความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการจัดการทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่น เพราะขาดจิตสำนึกในการเข้าไปมีส่วนร่วม ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีความรัก ความภาคภูมิใจ การเห็นคุณค่าและความสำคัญ ทรัพยากรต่างๆ ในท้องถิ่นของตนเอง

ในขณะที่ หน่วยงานภาครัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมใดๆ ตามโครงการต่างๆ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 – 2549 ประชาชนในท้องถิ่นเองก็ไม่สนใจ ไม่ติดตามและไม่คิดจะสอบถามใดๆ กลับไปยังหน่วยงานภาครัฐเช่นกัน สาเหตุที่สำคัญเป็นเพราะ ประชาชนในท้องถิ่นไม่รู้จักรู้ ไม่มีความรู้และความเข้าใจทางประวัติศาสตร์ เกี่ยวกับพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ จึงทำให้ประชาชนชาวเชียงใหม่ไม่มีความรัก ความหวงแหนไม่สนใจ และไม่เห็นคุณค่า พื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ดังนั้น เมื่อหน่วยงานภาครัฐดำเนินการโครงการต่างๆ เพื่อพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ประชาชนชาวเชียงใหม่จึงไม่พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมใดๆ การขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและภารกิจภายในท้องถิ่นของตนเอง ก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การจัดการทรัพยากรและภารกิจภายในท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วม

ในทางกลับกัน เมื่อประชาชนในท้องถิ่นอยากที่จะเข้าไปมีส่วนร่วม ในการจัดการ ทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่น แต่ก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะไม่มีช่องทางใดๆ ที่ประชาชนจะ สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐได้

สาเหตุที่สำคัญเกิดจาก การรวมศูนย์อำนาจที่กระจายไปยังหน่วยงานราชการส่วนกลาง ต่างๆ กล่าวคือ ทรัพยากรในท้องถิ่นอยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานราชการส่วนกลาง การจัดการภารกิจภายในท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วน ภูมิภาค และหน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงควบคุมท้องถิ่นด้วยวิธีการต่างๆ ทำให้ประชาชนไม่มี ช่องทางที่จะเข้าถึงหน่วยงานราชการส่วนกลาง เพื่อมีส่วนร่วมใดๆ ได้นั่นเอง เพียงแค่หน่วยงาน ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ประชาชนในท้องถิ่นก็ยังไม่ สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการภารกิจหนึ่งๆ ได้ ถ้าหน่วยงานภาครัฐในท้องถิ่นไม่เปิด โอกาสให้มีส่วนร่วม ดังนั้น การเข้าไปมีส่วนร่วมกับหน่วยงานราชการส่วนกลางจึงเป็นเรื่องที่ยาก มาก ประชาชนไม่มีช่องทางที่จะสามารถเข้าถึงและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรและ ภารกิจที่อยู่ภายใต้ความดูแลรับผิดชอบ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานราชการ ส่วนกลางได้อย่างแน่นอน

สาเหตุสำคัญทั้ง 3 ประการ คือ หน่วยงานภาครัฐไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นมี ส่วนร่วม ประชาชนในท้องถิ่นขาดจิตสำนึกในการมีส่วนร่วม และประชาชนในท้องถิ่นไม่มี ช่องทางในการเข้าไปมีส่วนร่วม จึงส่งผลให้การจัดการทรัพยากรและภารกิจภายในท้องถิ่นขาดการ มีส่วนร่วมของประชาชน

การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 แสดงให้ เห็นถึง ลักษณะการรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายทั้งหมด 6 ประการ คือ

1. หน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงครอบครองทรัพยากรของท้องถิ่น
2. หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงจัดการภารกิจในระดับท้องถิ่น
3. หน่วยงานราชการส่วนกลางยังคงควบคุมท้องถิ่น

4. หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแทรกแซงการจัดการทรัพยากรและภารกิจภายในท้องถิ่น

5. ท้องถิ่นขาดผู้นำในการจัดการทรัพยากรและภารกิจของท้องถิ่นร่วมกัน

6. การจัดการทรัพยากรและภารกิจภายในท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

ลักษณะทั้ง 6 ประการนี้ สามารถแสดงให้เห็นถึง การรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายที่ยังคงปรากฏอยู่ในสังคมไทยได้เป็นอย่างดี จากการอภิปรายผลการศึกษา จึงสามารถสรุปได้ว่า แนวคิดเรื่อง การรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจาย (Fragmented Centralism) ยังสามารถใช้อธิบายการเมืองการปกครองและการบริหารราชการของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 ได้

6.2.2 อภิปรายผลการศึกษาด้วยแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization)

การอภิปรายผลการศึกษาด้วยแนวคิดการกระจายอำนาจประกอบด้วย 2 หัวข้อ คือ การอภิปรายผลการศึกษาเรื่อง การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 และการอภิปรายผลการศึกษาเรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดกับการกระจายอำนาจในการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ ในปี พ.ศ. 2545 - 2549 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549

จากการศึกษา ผู้ศึกษาพบว่า ถึงแม้ การรวมศูนย์อำนาจอย่างกระจายยังคงปรากฏในการปกครองและการบริหารราชการของไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 ดังที่กล่าวมาแล้ว แต่หน่วยงานราชการส่วนกลางก็พยายามกระจายอำนาจ หรือมอบอำนาจบางประการสู่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจที่เห็นได้อย่างชัดเจนมี 3 กรณีศึกษาด้วยกัน คือ พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ หอศิลปวัฒนธรรมและโบราณสถานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์ และการจัดทำและวางผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่ โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 284 บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

ดังนั้น จึงได้มีการจัดทำกฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบสาธารณะ มาตรา 17 กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งมีจำนวนทั้งหมด 29 ประการด้วยกัน หนึ่งในอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายดังกล่าว คือ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ในท้องถิ่นของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว เป็นอำนาจและหน้าที่ที่นอกเหนือจากกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้มี ซึ่งก็คือ มาตรา 45 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542

กล่าวได้ว่า การปกครองและการบริหารราชการของไทยได้พยายามกระจายหรือมอบอำนาจการจัดระบบบริการสาธารณะ จากหน่วยงานราชการส่วนกลางมาสู่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจในลักษณะเช่นนี้เป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบ การกระจายอำนาจตามอาณาเขต ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการบริการสาธารณะนั้นพอสมควร

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่จึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการก่อสร้างพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่ โดยที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีอิสระในการดำเนินการและจัดการพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่

หอศิลปวัฒนธรรมและบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์

เทศบาลนครเชียงใหม่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการจัดการและดูแลหอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่และบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์ โดยหน่วยงานราชการส่วนอื่นๆ ไม่มีบทบาทเกี่ยวข้องแต่อย่างใด บทบาทของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีต่อหอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่และบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์ มีดังต่อไปนี้

หอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่

1. การบริหารหอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่.
2. จัดตั้งศูนย์บริการนานาชาติ และปรับปรุงห้องแสดงนิทรรศการภายในหอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่

3. ปรับปรุง ซ่อมแซมอาคารหอศิลปวัฒนธรรมเมืองเชียงใหม่

บริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์

1. ปรับปรุงลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์
2. ปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อพัฒนาถนนท่าแพต่อเนื่องถนนราชดำเนินและถนนพระปกเกล้าจนถึงอนุสาวรีย์สามกษัตริย์
3. ถนนวัฒนธรรม ลานวัฒนธรรม
4. ปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณรอบอนุสาวรีย์สามกษัตริย์

เทศบาลนครเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล รับผิดชอบ จัดการและบริหารกิจการต่างๆ ภายในพื้นที่ขอบเขตที่ตนรับผิดชอบ เช่น การจัดการบริหารหอศิลปวัฒนธรรมและบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์ รวมทั้ง ยังสามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระ เทศบาลนครเชียงใหม่สามารถจัดการและบริหารหอศิลปวัฒนธรรมและบริเวณลานอนุสาวรีย์สามกษัตริย์ ให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและตามสมควรได้ โดยที่ไม่มีหน่วยงานราชการระดับอื่นๆ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดเข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้อง เพียงแต่เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลตามกฎหมายเท่านั้น

ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึง การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงซึ่งเป็นไปตามความหมายของการกระจายอำนาจ กล่าวคือ การปกครองและการบริหารราชการของประเทศที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางจัดสรรหรือแบ่งปันอิสระและอำนาจในด้านต่างๆ ให้แก่ หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถจัดการ ดูแล และบริหารกิจการต่างๆ ซึ่งเกี่ยวกับกิจการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นและตามสมควร โดยรัฐมีหน้าที่เป็นผู้ควบคุมดูแลเท่านั้น

การจัดทำและวางผังเมืองรวมจังหวัดเชียงใหม่

กระทรวงมหาดไทย ได้มีนโยบายให้กรมโยธาธิการและผังเมือง จัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ให้เสร็จใน 3 ปี (พ.ศ.2547 - 2549) ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองเป็นที่ปรึกษาและพี่เลี้ยงในการเรียนรู้จากการปฏิบัติจริง (On the job of training)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็นไปตามกฎหมาย 2 ฉบับที่ได้บัญญัติไว้ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบสาธารณะ มาตรา 17, และมาตรา 45 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 ซึ่งความในมาตราต่างๆ ทั้งหมดนี้ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

การจัดทำและวางผังเมืองไม่ได้เป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ กำหนดไว้ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถการจัดทำและวางผังเมืองได้ตามที่กฎหมายทั้ง 2 ฉบับได้เปิดช่องทางไว้ให้ในหลายข้อด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นมาตรา 45 ข้อ ๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2542 หรือ มาตรา 17 ข้อ 25 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในขณะที่ พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการ ผังเมือง (ฉบับที่ 3) ในปี พ.ศ. 2535 และกฎกระทรวงฉบับที่ 431 พ.ศ. 2542 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่การผังเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายให้กรมโยธาธิการและผังเมือง จัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ร่วมกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองเป็นที่ปรึกษาและพี่เลี้ยงนโยบายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึง ความพยายามในการกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจด้านการผังเมืองจากกรมโยธาธิการและผังเมืองให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ หรือจากหน่วยงานราชการส่วนกลางสู่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำผังเมืองรวมจังหวัด ซึ่งเป็นพื้นที่ในขอบเขตความรับผิดชอบของตนตามที่กฎหมายกำหนดได้

อย่างไรก็ตาม ความพยายามกระจายอำนาจหรือมอบอำนาจด้านการผังเมืองในครั้งนี้ จากกรมโยธาธิการและผังเมืองให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ นับเป็นเพียงขั้นตอนการ เริ่มต้นในการกระจายอำนาจเท่านั้น การกำหนดให้สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองเป็นที่ปรึกษา และพี่เลี้ยงองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ในการจัดทำและวางผังเมืองรวมเชียงใหม่ แสดงให้เห็นถึง ทศนคติของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่มีต่อหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานราชการส่วนกลางมีอยู่ไม่ใช่สิ่งที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นควรปฏิบัติ เพราะการปฏิบัติภารกิจหรือการใช้อำนาจหน้าที่เหล่านั้นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูง ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นไม่มี

การกระจายอำนาจในลักษณะเช่นนี้เป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบ การกระจายอำนาจ ตามอาณาเขต ซึ่งหมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระในการจัดการบริการสาธารณะนั้นพอสมควร ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวกับ กรณีศึกษาพิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่กับการกระจายอำนาจในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ พ.ศ. 2545 – 2549

จากการศึกษา ผู้ศึกษาพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่มีบทบาทในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ ดังต่อไปนี้

พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่นเมืองเชียงใหม่

กรมการศาสนาและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้มอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการ จังหวัดเชียงใหม่ เป็นผู้ทำสัญญาเช่าที่ดินวัดอินทิลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะ ผู้ให้เช่า แทนหน่วยงานของตน

การดำเนินการดังกล่าว นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่จะปฏิบัติตามคำสั่งกรมการ ศาสนาที่ 70/2536 สั่ง ณ วันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2536 แล้ว ยังอาศัยอำนาจตาม หมวด 5 การปฏิบัติ ราชการแทน มาตรา 38 – 40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่ง เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 รวมทั้ง อาศัยอำนาจตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจพ.ศ. 2546 ข้อที่ 3 – 7

เจ้าอาวาสวัดพระธาตุคอกยสุเทพราชวรวิหารได้ส่งหนังสือขยับขังการขอเช่าที่ดินวัด อินทิลให้กับทางผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่แจ้งเรื่องต่อไป ยังสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ การกระทำได้กล่าวสามารถอธิบายลักษณะความสัมพันธ์

ในทางกฎหมายระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 ข้อ 7 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77 วรรคแรก

โครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่

ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เป็นผู้บังคับบัญชาและผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานราชการต่างๆ ซึ่งเป็นไปตาม ความในมาตรา 54 และมาตรา 57 (4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดเชียงใหม่ได้รับมอบหมายจากสำนักยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ โครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ และได้รับงบประมาณบูรณาการจากจังหวัดเชียงใหม่ในการดำเนินงานตามโครงการนี้ งบประมาณบูรณาการของจังหวัดเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 หมวด 3 การสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการข้อ 20 และข้อ 21 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ข้อ 6 และข้อ 8

การยกวัดอินทขิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา

การยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษาเริ่มจาก ประชาชนได้มีหนังสือถึงเจ้าคณะอำเภอเมืองเชียงใหม่และนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ เจ้าคณะอำเภอเมืองเชียงใหม่และนายอำเภอเมืองเชียงใหม่ร่วมกันรายงานการขอยกวัดร้างนั้นขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษาต่อเจ้าคณะจังหวัดเชียงใหม่ ตามแบบที่กรมการศาสนากำหนด เมื่อเจ้าคณะจังหวัดเชียงใหม่ได้พิจารณาเห็นชอบตามรายงานของเจ้าคณะอำเภอเมืองเชียงใหม่และนายอำเภอเมืองเชียงใหม่แล้ว จึงเสนอเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อทำความเห็นเสนอต่อไปยังกรมศาสนา อานาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ดังกล่าว เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2535

โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่และโครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิม เป็นหอศิลป์ล้านนา

ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้รับคำขอใช้ที่ราชพัสดุบริเวณอาคารหมูบ้านพักอัยการเดิมและศาลแขวงเชียงใหม่เดิม จากเทศบาลนครเชียงใหม่ และได้พิจารณาอนุญาตหรือให้ความยินยอมให้เทศบาลนครเชียงใหม่ สามารถเข้าใช้ที่ราชพัสดุทั้ง 2 แห่งได้ จากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ได้ส่งคำขอใช้ที่ราชพัสดุและความยินยอม ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่ เมื่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เชียงใหม่พิจารณาคำขอใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวแล้วเสร็จ จึงแจ้งผลการอนุมัติให้สามารถเข้าใช้ที่ราชพัสดุทั้ง 2 กลับมายังผู้ร้องขอ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหมื่อดังกล่าว เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ตามข้อ 14 และข้อ 16

นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ยังเป็นผู้รวบรวมและส่งโครงการและรายละเอียดประมาณการค่าก่อสร้าง โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่และโครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนา ให้กับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามลำดับ เพื่อของบประมาณสนับสนุนโครงการทั้งสอง บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เป็นไปตามแผนจัดสรรรายจ่ายประจำปีที่กำหนดไว้ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ภาพรวมผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่กับการกระจายอำนาจ ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 - 2549

จากการพิจารณาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่จากความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 พบว่า อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดตามนโยบาย คำสั่งของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาค อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่มี

ลักษณะเช่นนี้ คือ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีศึกษาพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเมืองเชียงใหม่

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับอื่นๆ กฎหมายเฉพาะเรื่องต่างๆ ที่ราชการบริหารส่วนกลางกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในลักษณะต่างๆ กัน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่มีลักษณะเช่นนี้ คือ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีศึกษาพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเมืองเชียงใหม่ การยกวัดอินทิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา โครงการหอประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่และโครงการปรับปรุงศาลแขวงเชียงใหม่เดิมเป็นหอศิลป์ล้านนา

3. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาหรือผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ (Chief Executive Officer: CEO) ด้านการบริหารงบประมาณ ราชการบริหารส่วนกลางมอบอำนาจด้านการบริหารงบประมาณให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ เพื่อสามารถแก้ไขปัญหการบริหารการพัฒนา และบูรณาการการพัฒนาระหว่างหน่วยงานของจังหวัดซีอีโอได้อย่างแท้จริง โดยกรมต่างๆ ที่อยู่ในจังหวัดไม่ว่าสังกัดหน่วยงานใด ต้องยื่นงบประมาณไปที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอสามารถใช้จ่ายเงินประจำงวดเหลือจ่ายได้ ภายใต้แผนงานเดิมของกรมหรือกระทรวงต้นสังกัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ที่มีลักษณะเช่นนี้ คือ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีศึกษาโครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่

เมื่อพิจารณาบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ในการศึกษาพบว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่มีมากมายหลากหลายในแต่ละกรณีศึกษา แต่กลับมีลักษณะที่ไม่เด่น และไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ไม่ได้มีบทบาทเป็นผู้นำในโครงการใดโครงการหนึ่งและยังไม่มีบทบาทในลักษณะของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นแต่อย่างใด

ถึงแม้ว่าการปกครองและการบริหารราชการของไทยกำหนดให้มีผู้ว่าราชการแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา หรือผู้ว่าราชการซีอีโอ และในปี พ.ศ. 2546 ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เริ่มปกครองและบริหารงานราชการแบบผู้ว่าราชการซีอีโอก็ตาม ผู้ว่าราชการซีอีโอจังหวัดเชียงใหม่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 ในเรื่องของงบประมาณแบบบูรณาการสำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่ศูนย์กลางการท่องเที่ยวประวัติศาสตร์เมืองเชียงใหม่ แต่งบประมาณจำนวนนั้นได้จัดสรรให้กับสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการ ดังนั้น การปกครองและการบริหารราชการแบบผู้ว่าราชการซีอีโอจึงไม่เกี่ยวข้องใดๆ กับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น

สาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ไม่มีบทบาทในลักษณะของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 คือ ข้อเท็จจริง 2 ประการในการปกครองและการบริหารราชการของไทย กล่าวคือ

ประการแรก หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคของไทยใช้หลักการแบ่งอำนาจหรือหลักการมอบอำนาจ แท้ที่จริง หลักการแบ่งอำนาจหรือหลักการมอบอำนาจ ก็คือ หลักการรวมอำนาจนั่นเอง เนื่องจากการมอบอำนาจให้กับข้าราชการด้วยกัน ไม่ว่าข้าราชการจะปฏิบัติงานอยู่กับผู้บังคับบัญชา หรือมีอำนาจออกไปปฏิบัติงานอยู่ในจังหวัดต่างๆ ห่างจากผู้บังคับบัญชาก็ตาม ดังนั้น ส่วนราชการผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่สามารถใช้แนวคิดการกระจายอำนาจได้แม้แต่น้อย เพราะเป็นลักษณะของการรวมอำนาจ แบ่งอำนาจ หรือมอบอำนาจระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง ประชาชนไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจนั้นด้วย

ประการที่สอง หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคแท้ที่จริง ก็คือ หน่วยงานราชการส่วนกลางนั่นเอง เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้ควบคุม หรือกำกับดูแลหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคโดยตรง ผู้บังคับบัญชาในส่วนกลางได้มอบหรือแบ่งอำนาจบางส่วนให้แก่ข้าราชการประจำของหน่วยงานราชการส่วนกลาง รวมถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ไปปฏิบัติหน้าที่ในนามหรือเป็นตัวแทนหน่วยงานราชการส่วนกลาง เหตุผลสำคัญที่ต้องทำเช่นนี้ เพราะพื้นที่ภายในประเทศที่อยู่ห่างไกลจากเมืองหลวงหรือส่วนกลาง ทำให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้รับบริการหรือความช่วยเหลือจากรัฐ จึงจำเป็นต้องมีตัวแทนของหน่วยงานราชการส่วนกลางไปปฏิบัติงานแทน

นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ยังเป็นอุปสรรคต่อหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แบ่งราชการบริหารแผ่นดินของไทยออกเป็น 3 ระดับ โดยแต่ละระดับมีความสัมพันธ์กันทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติจริง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจทั้งทางตรงและทางอ้อม ที่จะควบคุมดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เนื่องจากตามแนวคิดของการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจเห็นว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง 1. การปกครองของประชาชน คือ ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการบริหารงานอย่างแท้จริง 2. การปกครองโดยประชาชนในท้องถิ่นเอง คือ ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติกันเอง ไม่ใช่แต่งตั้งฝ่ายบริหารมาจากบุคคลภายนอกท้องถิ่น และ 3. การปกครองเพื่อประชาชน คือ ผลประโยชน์ต้องเป็นของประชาชนในท้องถิ่นนั้น

ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของรัฐบาลในส่วนกลาง หรือของผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคได้ แต่เป็นลักษณะของการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในด้านบริหารงาน (autonomy) เท่าที่กฎหมายของรัฐบาลในส่วนกลางให้อำนาจไว้ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกหน่วยยังคงรับงบประมาณ มีความสัมพันธ์ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคตามกฎหมายไม่มากนักน้อย เช่น

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาตรา 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มาตรา 77 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือตั้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2596 มาตรา 71 ก็ได้บัญญัติในการทำงานเดียวกันด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ แนวคิดผู้ว่าราชการจังหวัดซีอีโอ ซึ่งสนับสนุนราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้เข้มแข็ง จึงมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิดโดยไม่อาจมองแบบแยกส่วนหรือแยกออกจากกันได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เป็นอุปสรรคต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น สามารถยกตัวอย่างได้ดังเช่น การขยับยั้งการขอเช่าที่ดินวัดอินทิล ประชานกรรมการอำนวยการจัดตั้งการขกวัดอินทิลขึ้นเป็นวัดที่มีพระสงฆ์อยู่จำพรรษา ได้ยื่นหนังสือเรื่อง การขยับยั้งการขอเช่าที่ดินวัดอินทิล ให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ยุติการขอเช่าที่ดินวัดอินทิลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และส่งเรื่องแจ้งให้ทางสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทราบ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่สามารถยับยั้งไม่ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เช่าที่ดินวัดอินทิลได้ ดังนั้น พิพิธภัณฑ์ท้องถิ่นซึ่งตั้งอยู่บนพื้นที่วัดอินทิล ภายใต้การจัดการดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ จึงต้องยุติการให้บริการด้วย ทั้งๆ ที่้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการจัดบริการสาธารณะในส่วนหนึ่งของพิพิธภัณฑ์ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคนับเป็นอุปสรรคต่อราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน

สรุปได้ว่า ส่วนราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการกระจายอำนาจสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาพื้นที่ประวัติศาสตร์กลางเมืองเชียงใหม่ในปี พ.ศ. 2545 – 2549