

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 แล้ว ได้มีการใช้หลักในการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 รูปแบบ ตามกฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2534 กล่าวคือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามหลักการใช้อำนาจปกครองประเทศ 3 ประการ ได้แก่ หลักการรวมอำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentralization) และหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ตามลำดับ

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการที่สำคัญในการจัดระเบียบการปกครอง ก็คือ หลักการกระจายอำนาจการปกครอง ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดให้มีและส่งเสริมรูปแบบการปกครองตามแบบของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่น เป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ในประเทศไทยการจัดการปกครองท้องถิ่นสืบเนื่องมาจากการจัดการปกครองรูปสุขาภิบาลในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยให้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง เรียกว่า “พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ฯ ร.ศ. 116” ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 125) ขยายกิจการสุขาภิบาลออกไปยังหัวเมือง โดยทดลองแห่งแรกที่ท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงริเริ่มให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการก่อตั้งรูปการปกครองแบบเทศบาลขึ้น แต่ยังไม่เป็นผลสำเร็จจนกระทั่งการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ความคิดที่จะกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนได้รับการพิจารณาว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะนอกจากจะดำเนินการตามอุดมคติของระบอบประชาธิปไตยที่พลเมืองจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง

ครองด้วยแล้ว คณะราษฎรยังประสงค์ที่จะใช้หลักการปกครองแบบกระจายอำนาจ อันเป็นเครื่องมือที่จะเผยแพร่รูปแบบการปกครองตามรัฐธรรมนูญ และฝึกให้ประชาชนเรียนรู้ทางการเมืองอีกด้วย ดังนั้นจึงได้ตรากฎหมายการจัดระเบียบบริหารประเทศขึ้น โดยกำหนดให้มีการจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น และได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” และได้ปรับปรุงแก้ไขหลายครั้งใน พ.ศ. 2486 และ พ.ศ. 2498 ซึ่งได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2529 : 3)

ปัจจุบันรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อพิจารณารูปแบบของการปกครองท้องถิ่นเหล่านี้แล้ว อาจกล่าวได้ว่า การปกครองในรูปแบบเทศบาลเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกว่ารูปแบบการปกครองอื่น ๆ ด้วยเหตุผลสองประการได้แก่ ประการที่หนึ่ง การจัดรูปองค์กรของเทศบาลใช้ระบบรัฐสภาเหมือนการปกครองระดับชาติ ประการที่สอง เทศบาลมีหน้าที่บริการด้านต่าง ๆ แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง อันทำให้เทศบาลตอบสนองต่อหลักการกระจายอำนาจและการเรียนรู้ประชาธิปไตยได้อย่างดียิ่งกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ (ไพบุลย์ ช่างเรียน, 2527 : 104)

แต่ที่ผ่านมา การปกครองท้องถิ่นต้องประสบความล้มเหลวถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งเทศบาลมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา เทศบาลก็ยังไม่ได้ให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้ประชาชนและประชาชนก็ไม่ได้ให้ความสนใจ หรือ ศรัทธาในการบริหารงานของเทศบาล ความล้มเหลวต่าง ๆ มาจากสาเหตุหลายประการ ดังที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้ประมวลปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของเทศบาลไว้ดังนี้ (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2540 : 122)

1. รัฐบาลกลางเข้ามาควบคุมเทศบาลจนเกินไปโดยเฉพาะด้านกฎหมายทำให้เทศบาลมีอำนาจจำกัด แต่มีหน้าที่มาก มุ่งงบประมาณไม่เพียงพอ
2. ความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล ทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ เช่น เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคขาดการตรวจสอบในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนกลาง รวมถึงการหย่อนประสิทธิภาพในการทำงานด้วย
3. รูปแบบสภาเทศบาล – นายกเทศมนตรี ที่ขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานเนื่องจากมักจะบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง รวมถึงการขาดประสิทธิภาพในการตรวจ

- สอบของฝ่ายค้านในสภาเทศบาลเนื่องจากมีเสียงข้างน้อย และความอ่อนแอของฝ่ายพลังประชาชนที่จะตรวจสอบและถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่น
4. ประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ขาดการตรวจสอบควบคุมการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น รวมถึงการตกอยู่ใต้อำนาจของกลุ่มอิทธิพลของสื่อมวลชน
 5. งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด มีอำนาจไม่เต็มที่ แต่มีหน้าที่มาก และถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง
 6. เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยและประชาชนทั่วไปให้ความสนใจน้อยที่สุดในการปฏิรูปองค์กร เนื่องจากถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นประชาธิปไตยสูงกว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ และประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่าเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองที่ไม่ค่อยมีปัญหา รวมถึงระบบเทศบาลเองที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในทางการเมือง

กลุ่มสมาชิกเทศบาลเป็นกลุ่มที่มุ่งรักษาสถาปัตยกรรมของสมาชิกในกลุ่มมากกว่าที่จะเป็นศูนย์รวมของบุคคลและกลุ่มบุคคลสาขาอาชีพต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสถาปัตยกรรมของสาธารณะโดยรวมกันเสนอแนะนโยบายในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นตามลักษณะของสมาชิกเทศบาลซึ่งเป็นตัวแทนของคนในท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะการเกิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่นไม่ได้มีรากฐานจากการสนับสนุนจากประชาชนโดยตรง แต่เกิดจากบุคคลที่มีความสนิทสนมกัน มีความใกล้ชิดเป็นเครือญาติ ตลอดจนกลุ่มบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีมารวมกัน ทำให้ขาดพลังมวลชนที่จะผสมผสานแนวความคิดและอุดมการณ์ร่วมกัน ภายในกลุ่มของสมาชิกเทศบาลทั้งหมดนั้นแต่ละคนยังมีกลุ่มของตนเองที่สนับสนุนในการเลือกตั้ง โดยมีหัวหน้ากลุ่ม คือ นายกเทศมนตรี เป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกแต่ละคน ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2496 ไม่ได้กำหนดว่า “ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลจะต้องสังกัดกลุ่มการเมือง แต่การรวมตัวเป็นกลุ่มการเมืองย่อมที่จะสามารถรวมพลังกันต่อสู้เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งมากที่สุด เพื่อที่จะได้เข้าไปบริหารงานในท้องถิ่นนั้นต่อไป

การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลมีขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 แต่การเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลนั้น ได้มีการออกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2479 หลังจากนั้นได้มีการใช้กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฉบับที่สอง คือ พระราช

บัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 ซึ่งต่อมาได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง

การเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 มีขึ้นในปี พ.ศ. 2482 จำนวน 75 เทศบาล หลังจากนั้นจนถึงปี พ.ศ. 2491 ไม่มีการเลือกตั้งทั่วไป สมาชิกสภาเทศบาลพร้อมกันเท่าครั้งนั้น จะมีเพียงไม่เกิน 14 เทศบาล เหตุที่สมาชิกเทศบาลส่วนใหญ่ที่ได้รับเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2482 มีระยะเวลาอยู่ในตำแหน่งที่ยาวนานมากเพราะเมื่อครบกำหนดออกตามวาระแล้ว ขณะนั้นประเทศไทยกำลังอยู่ในภาวะสงคราม จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 มีบทบัญญัติกำหนดไว้ว่า "ถ้ามีพฤติการณ์สำคัญอันที่ทำให้เป็นการพ้นวิสัย หรือเป็นการขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งในขณะกำหนดเวลา 4 ปีสิ้นสุดลง จะตราพระราชกฤษฎีกายกขยายเวลาออกไปได้อีกคราวละไม่เกิน 2 ปี" โดยผลแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายกขยายกำหนดเวลาการอยู่ในตำแหน่งของสมาชิกเทศบาลถึง 3 ครั้ง จนกระทั่งเมื่อ วันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2492 ได้มีการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกเทศบาลพร้อมกันอีกครั้งหนึ่ง จำนวน 106 เทศบาล จากจำนวนเทศบาลในขณะนั้น 117 เทศบาล (กรมการปกครอง, 2529 : บทนำ)

ต่อมาได้มีการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 อีก 2 ครั้ง เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2496 จำนวน 110 เทศบาล และเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2501 จำนวน 114 เทศบาล แต่วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ได้มีการปฏิวัติโดย จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 34 ลงวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2501 และฉบับที่ 55 ลงวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2502 กำหนดให้ใช้วิธีการแต่งตั้งสมาชิกเทศบาลในกรณีที่จะต้องทำการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างและในกรณีอื่น ๆ ซึ่งได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่ครบกำหนดออกตามวาระพร้อมกันครั้งใหญ่ จำนวน 104 เทศบาล จนกระทั่งปี พ.ศ. 2510 คณะปฏิวัติจึงออกกฎหมายยกเลิกการใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 118 เทศบาลขึ้น เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2510 แต่ได้มีการปฏิวัติขึ้นอีกโดย จอมพลถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2514 กำหนดให้สมาชิกเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อปี พ.ศ. 2510 พ้นจากตำแหน่ง และให้มีการแต่งตั้งสมาชิกเทศบาลขึ้นแทน จนกระทั่งวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้มีการ

เปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งมีผลทำให้มีการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาเทศบาลเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2517 จำนวน 117 เทศบาล (กรมการปกครอง, 2529 : บทนำ)

ในระยะแรก ๆ ของการมีสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ (พ.ศ. 2479 – 2500) ไม่ปรากฏว่าสมาชิกขณะนั้นมีการรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนอย่างเป็นทางการ คงเป็นแต่เพียงรวมตัวกันหลวม ๆ ของสมาชิกสองกลุ่มด้วยกัน คือ ร.อ. หลวงสำเร็จ (ทองคำ รัตน์) เป็นผู้ก่อตั้งโดยมีสมาชิกประกอบด้วย ร.อ. กนก รัตน์ ร.อ. ทองแถม สิทธิพงศ์ และนายทองดี อิศระชีวัน อีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มเชียงใหม่ก้าวหน้าผู้ก่อตั้งประกอบด้วย นายเรือง นิมนานเหมินท์ นายชุนห์ พุกกะชาติกุล และนายสมบุญ จันทระปัญญา ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 ทั้งสองกลุ่มนี้ได้เข้ามารวมตัวกันโดยใช้ชื่อ "กลุ่มพัฒนาเวียงพิงค์" ภายใต้การนำของเจ้าสุริยวงศ์ ณ เชียงใหม่ และต่อมาในปี พ.ศ. 2512 สมาชิกกลุ่มหนึ่งของกลุ่มพัฒนาเวียงพิงค์ ได้แยกตัวออกมาตั้งกลุ่มใหม่ คือ กลุ่มประชาสันติ โดยมี ร.อ.นพ. กนก รัตน์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม และมี ร.อ. ทองแถม สิทธิพงศ์ เป็นเลขาธิการกลุ่มและก็ชนะการเลือกตั้งในครั้งนั้น ทำให้นายปรีดา พัฒนพาสุนทร ได้เป็นนายกเทศมนตรี และต่อมา นายปรีดา พัฒนพาสุนทร ก็ได้รับเลือกเป็น ส.ส. และเป็นรัฐมนตรีหลายกระทรวง

อนึ่งในช่วงประมาณ พ.ศ. 2512 – 2520 นั้นได้มีความพยายามจัดตั้งกลุ่มการเมืองขึ้นแข่งกับกลุ่มประชาสันติ เช่น กลุ่มพัฒนาเชียงใหม่ โดยมีนายสุนทร ศิริวิสัย และนายประยูร วัฒนคุปต์ ซึ่งแยกตัวออกมาจากกลุ่มประชาสันติเป็นผู้นำ กลุ่มจรรโลงธรรม แยกจากกลุ่มพัฒนาเวียงพิงค์ โดยมีเจ้ากุลวงศ์ ณ เชียงใหม่ เป็นหัวหน้ากลุ่ม และกลุ่มกิจประชา แยกตัวจากกลุ่มเชียงใหม่ก้าวหน้าภายใต้การนำของ นพ.บุญเริ่ม สิงหนะตร ซึ่งปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จ จึงต้องสลายตัวไปในที่สุด

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่รวมตัวกัน เพื่อสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ในอดีต มักจะเป็นการรวมตัวกันในแบบเฉพาะกิจมากกว่า เมื่อใดที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ก็จะออกหาสมัครพรรคพวกรวบรวมกันเป็นกลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้ง พอการเลือกตั้งผ่านพ้นไปก็จะสลายตัวไป ลักษณะเช่นนี้มีเกือบทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ ตัวอย่าง เช่น ในปี 2518 กลุ่มพัฒนาเชียงใหม่ ซึ่งมี นายสุนทร ศิริวิสัย เป็นหัวหน้ากลุ่ม ในปี 2523 กลุ่มกิจประชา ซึ่งมี นพ.บุญเริ่ม สิงหนะตร เป็นหัวหน้ากลุ่ม

และกลุ่มจรรโลงธรรม ซึ่งมีเจ้ากุลวงศ์ ณ เชียงใหม่ เป็นหัวหน้ากลุ่ม ในปี 2533 กลุ่มพลังคุณธรรม กลุ่มทั้งหมดนี้เมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ผ่านพ้นไปก็จะสลายตัวไปในที่สุด

ในสองทศวรรษที่ผ่านมา กลุ่มการเมืองท้องถิ่นของเทศบาลนครเชียงใหม่ที่มีรวมตัวกันค่อนข้างเหนียวแน่น มีเพียงสองกลุ่ม คือ

1. กลุ่มประชาสันติ

กลุ่มประชาสันติ เป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีอายุมากที่สุด กลุ่มนี้ก่อตั้งขึ้นมาได้ประมาณ 30 ปี เป็นกลุ่มที่ก่อตั้งโดยข้าราชการนอกประจำการ โดยมี ร.อ.กนก รัตนัย เป็นหัวหน้ากลุ่ม และ ร.อ. ทองแถม สิทธิพงศ์ เป็นเลขานุการกลุ่ม ได้รวบรวมสมัครพรรคพวกซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการนอกประจำการและมีนักธุรกิจร่วมอยู่ด้วย ในระยะแรกเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ เป็นการรวมตัวในลักษณะค่อนข้างจะเป็นการรวมตัวแบบเฉพาะกิจ คือรวมตัวกันเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ปราศจากอุดมการณ์ใด ๆ ไม่มีนโยบายหลักเป็นของตนเอง เป้าหมายเพียงแค่เข้าไปบริหารเทศบาลนครเชียงใหม่เท่านั้น แต่ก็เป็นกลุ่มที่มีความแข็งแกร่งที่สุดในสมัยนั้น ทั้งนี้ก็เพราะกลุ่มประชาสันติประกอบด้วยอดีตรัฐมนตรีที่มีคนรู้จักมากมาย รวมถึงบารมีของหัวหน้ากลุ่มคือ ร.อ.นพ. กนก รัตนัย ซึ่งเป็นที่รู้จักของชาวบ้านในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ชาวบ้านเรียก ร.อ.นพ. กนก รัตนัยว่า “หมอคนยากจน” เพราะว่าเป็นคนที่มีจิตใจเมตตา ไม่เลือกคนไข้ไม่ว่าคนจนหรือคนรวย ก็รักษาให้อย่างเต็มที่ไม่เคยรังเกียจ ถึงแม้ว่าคนจนไม่มีเงินจ่ายค่ารักษาก็ตาม ร.อ.นพ. กนก นำทีมกลุ่มประชาสันติลงรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ชนะติดต่อกันถึง 4 สมัย (พ.ศ.2508 – 2528) จนกระทั่งในปี 2528 กลุ่มประชาสันติเกิดการแตกแยกภายในอย่างรุนแรง จนเป็นเหตุให้แพ้การเลือกตั้งแก่กลุ่มอานันทภูมิ กลุ่มประชาสันติได้รับเลือกเข้าสู่สภาเทศบาลเพียง 10 ที่นั่ง จึงตกเป็นฝ่ายค้านในที่สุด (อิงชนิษฐ ศิริณภาพันท์, 2538 : 37)

2. กลุ่มอานันทภูมิ

กลุ่มอานันทภูมิ เป็นกลุ่มการเมืองที่เปลี่ยนสภาพจาก “กลุ่มนวพล ตุลาคม 2519” มาเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่น กลุ่มนี้ได้ก่อตั้งขึ้นมาเป็นกิจลักษณะเมื่อปี 2521 โดยเจ้าอาวาสวัดสันป่าข่อยในขณะนั้น คือ พระมหากมล ซึ่งเป็นสายเดียวกันกับพระกิตติวุฒโทภิกขุ ต่อมาได้เลื่อนพัทธยศเป็นเจ้าคุณศรีธรรมานีเทศ

ท่านมหากมล ได้รวบรวมสมาชิกของกลุ่มนพลในจังหวัดเชียงใหม่กับกลุ่มหนุ่มสาววัดต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ ก่อตั้งเป็นกลุ่มอานันทภูมิ โดยมีเป้าหมายที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น และจะพัฒนาเป็นพรรคการเมืองต่อไป ทั้งที่กลุ่มดำเนินการมาแล้ว 23 ปีแล้ว ก็ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้

ในระยะเริ่มก่อตั้งกลุ่มอานันทภูมิ ท่านมหากมล ได้เล็งเห็นว่าการก่อตั้งกลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ยาก แต่การดำเนินการของกลุ่มนั้นจะต้องมีค่าใช้จ่ายและจำเป็นต้องใช้เงิน ถ้าจะดำเนินกิจการของกลุ่มให้เจริญขึ้นได้จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากนายทุน ด้วยเหตุนี้ท่านมหากมลจึงได้เชิญนายธวัช ดันตรานนท์ นักธุรกิจระดับแนวหน้าของจังหวัดเชียงใหม่ และเป็นเจ้าของห้างสรรพสินค้าที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดเชียงใหม่ มาเป็นประธานกลุ่ม พร้อมกันนั้นก็ได้เชิญ นายวรกร ดันตรานนท์ บุตรชายคนโตของนายธวัช ดันตรานนท์ มาดำรงตำแหน่งเลขานุการกลุ่มด้วย

ในเทศบาลนครเชียงใหม่หลังจากการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลในวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2517 กลุ่มประชาชนดี ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกเทศบาลถึง 23 คน จากจำนวนสมาชิกเทศบาลทั้งหมด 24 คน จึงทำให้ได้เข้าไปบริหารงานเทศบาล โดยสมาชิกเทศบาลในกลุ่มประชาชนดีผลัดเปลี่ยนกันเป็นเทศมนตรี ได้แก่ นายเรือง นิมมานเหมินท์, นายจรัส สุขเกษม, นายชุนห์ พุกกะชาติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลทั่วประเทศ ในการเลือกตั้งครั้งนี้กลุ่มประชาชนดียังคงครองเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาเทศบาลโดยได้รับการเลือกตั้งจำนวน 21 ที่นั่งจากจำนวนทั้งหมด 24 ที่นั่ง จึงทำให้ได้บริหารงานเทศบาลอีก โดย ร.อ.กนก รัตนัย เป็นนายกเทศมนตรี จนกระทั่ง พ.ศ. 2526 ร.อ.กนก รัตนัย ได้ขอลาออกเนื่องจากสุขภาพไม่สมบูรณ์ทำให้คณะเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามมาตรา 45(3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ต่อมา สมาชิกเทศบาลได้เลือกคณะเทศมนตรีชุดใหม่ โดยมีนายศรีสวัสดิ์ อาวิพันธ์เป็นนายกเทศมนตรี จนกระทั่งหมดวาระในปี พ.ศ. 2528 (รายงานเทศบาลนครเชียงใหม่ประจำปี 2534 : 43)

ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2528 มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลทั่วไปขึ้น ในการเลือกตั้งครั้งนั้น เป็นการต่อสู้อย่างดุเดือดระหว่างกลุ่มการเมือง 2 กลุ่ม อย่างชัดเจน ได้แก่ กลุ่มประชาชนดี ซึ่งเป็นผู้บริหารเทศบาลมาเป็นเวลานาน กับกลุ่มอานันทภูมิ ซึ่งในสมัยที่ผ่านมาได้เป็นฝ่ายค้านในสภา

เทศบาลโดยทางกลุ่มประกอบด้วยนักธุรกิจหนุ่ม มีฐานะสนับสนุนทางการเงินที่มั่นคงและมีความมุ่งมั่นที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารเทศบาล ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่ากลุ่มอานันทภูมิ ได้รับชัยชนะโดยมีเสียงข้างมากเด็ดขาด กลุ่มอานันทภูมิได้ 14 ที่นั่ง และกลุ่มประชาสันติได้ 10 ที่นั่ง และหัวหน้ากลุ่มประชาสันติ คือ ร.อ.กนก รัตนัย ไม่ได้รับการเลือกตั้ง ต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะเทศมนตรี โดยมีนายวรกร ดันตรานนท์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี เทศมนตรีประกอบด้วย นายสัญญาชัย โอสธำพันธ์, นายสมบุญ ก้นทะปา, นายวาทย์ วิบูลสันติและนายสมศักดิ์ บุญตระกูลพูนทวี

ผลการเลือกตั้งครั้งนั้นจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในเทศบาลนครเชียงใหม่ เพราะกลุ่มการเมืองเดิมคือกลุ่มประชาสันติ ซึ่งบริหารเทศบาลมากกว่า 20 ปี ได้แพ้การเลือกตั้งเป็นครั้งแรก ส่งผลให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงกลุ่มที่จะมาบริหารงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้แก่กลุ่มอานันทภูมิ ซึ่งเป็นกลุ่มนักธุรกิจและได้บริหารงานเทศบาล จนมาถึงปี พ.ศ. 2533 และหมดวาระตามกฎหมายและมีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในเดือนกันยายน พ.ศ. 2533 ซึ่งก็ยังคงเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มประชาสันติกับกลุ่มอานันทภูมิเช่นเดิม โดยกลุ่มประชาสันติหวังจะเข้าไปบริหารเทศบาลอีกครั้งหนึ่งหลังจากการพ่ายแพ้กลุ่มอานันทภูมิ ส่วนกลุ่มอานันทภูมิก็ยังคงฉีกกำลังต่อสู้เพื่อให้ได้รับชัยชนะเด็ดขาด เมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏออกมาว่า กลุ่มอานันทภูมิได้เสียงข้างมากเด็ดขาด จำนวน 16 ที่นั่ง กลุ่มประชาสันติได้ 8 ที่นั่ง ทำให้กลุ่มอานันทภูมิได้เป็นฝ่ายบริหารงานเทศบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยมีนายวรกร ดันตรานนท์ เป็นนายกเทศมนตรี (สุรเชษฐ์ เนียมทัง, 2538)

หลังจากที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้ง กลุ่มอานันทภูมิ ก็ได้เข้าบริหารงานของสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นสมัยที่สองติดต่อกัน ซึ่งถือเป็นความสำเร็จสูงสุด แต่แล้วจุดสูงสุดของกลุ่มอานันทภูมิก็อยู่ได้ไม่นาน เพราะเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2537 เกิดปัญหาขยะล้นเมืองเนื่องจากเทศบาลนครเชียงใหม่ ไม่สามารถหาสถานที่ทิ้งขยะมูลฝอยได้ โดยประชาชนในหมู่ที่ 10 ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ไม่ยอมให้ขยะเทศบาลเข้าไปทิ้งขยะในบ่อดินยักษ์ขนาด 26 ไร่อีก เนื่องจากผิวดินหลายประการโดยเฉพาะการที่ไม่กลบฝังขยะอย่างมิดชิดทำให้ส่งกลิ่นเหม็นและมีแมลงวันตอมมาก ทางเทศบาลได้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยนำขยะไปกองรวมกันที่สุสานสันติธรรมอยู่หลายวัน จนกระทั่งวันที่ 30 กรกฎาคม 2537 ประชาชนรอบ ๆ

สุสานประท้วงไม่ยอมให้ทิ้งขยะอีกต่อไปเนื่องจากขยะส่งกลิ่นเหม็นไปทั่ว และอยู่ในที่ชุมชนด้วย (ชาลี อ่องพะ, 2538)

กลุ่มอำนันทภูมิประเมินสถานการณ์ผิดพลาดเพราะเชื่อว่าอย่างไรเสียผลงาน 10 ปีที่ผ่านมา (สิงหาคม 2528 – ตุลาคม 2538) คงทำให้ประชาชนชาวเชียงใหม่พอใจในการบริหารงานของกลุ่มได้แต่แล้วในที่สุดผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2538 กลุ่มอำนันทภูมิแพ้การเลือกตั้งอย่างราบคาบให้แก่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นใหม่ที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นมาอย่าง “นรรฐพัฒนา” โดยที่กลุ่มนรรฐพัฒนาได้รับการรับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลเป็นจำนวน 24 ที่นั่ง โดย พ.อ. สกล กลันทะกะสุวรรณ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งการแพ้การเลือกตั้งครั้งนี้ของกลุ่มอำนันทภูมิ เป็นการยุติบทบาททางการเมืองท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตาม กลุ่มอำนันทภูมียังคงรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น รอคอยการกลับมาใช้อำนาจอีกครั้ง เพราะยังคงเชื่อว่า ประชาชนยังให้อิทธิพลในการเข้ามาบริหารงานเทศบาลอีกครั้ง เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ “กลุ่มประชาสันติ” ที่เคยบริหารงานเทศบาลมายาวนานถึง 20 ปี (มกราคม 2508 – สิงหาคม 2528) แต่เมื่อแพ้การเลือกตั้งให้แก่กลุ่มอำนันทภูมิในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่เมื่อปี 2528 และปี 2533 ซึ่งจากการแพ้การเลือกตั้งสองสมัยติดต่อกันทำให้กลุ่มประชาสันติลดบทบาททางการเมืองลงไปในที่สุดจนหมดไปในปีปัจจุบัน ในขณะที่กลุ่มอำนันทภูมิก็ก้าวการเลือกตั้งมาแล้ว 2 สมัยติดต่อกัน (ปี 2538 และ ปี 2542) แต่กลุ่มอำนันทภูมิก็ยังสามารถรักษาความเหนียวแน่นของสมาชิกภายในกลุ่มไว้ได้ แม้ว่าในปี 2538 จะไม่สามารถเข้าสู่สภาเทศบาลได้เลยแม้แต่ตำแหน่งเดียว และในปี 2542 ก็แพ้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แต่ก็ยังสามารถได้รับเลือกให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 6 คน แม้ว่าจะทำหน้าที่ฝ่ายค้านแต่ก็ถือว่ากลุ่มอำนันทภูมียังสามารถคงอยู่ และรักษาความเหนียวแน่นของสมาชิกภายในกลุ่มไว้ได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึง ลักษณะการกำเนิด องค์ประกอบและโครงสร้างของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น “อำนันทภูมิ” ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาถึงการคงอยู่ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น “อำนันทภูมิ” ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

3. เพื่อศึกษาถึงการสูญเสียอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น “อานันทภูมิ” ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทยที่มีบทบาทต่อการก่อกำเนิด การคงอยู่ และพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
2. ทำให้ทราบถึงการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่นซึ่งมีผลต่อการก่อกำเนิด การคงอยู่ และพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
3. ทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับชุมชนที่ทำให้มีผลต่อการก่อกำเนิด การคงอยู่ และพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
4. ผลการศึกษานี้ จะนำไปสู่การค้นคว้าวิจัยเพื่อหาข้อสรุปของระบบการเมืองท้องถิ่นไทย ว่า มีข้อดี ข้อเสียอย่างไร เพื่อที่จะได้หาหนทางแก้ไขต่อไป

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “พัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น : กรณีศึกษากลุ่มการเมือง “อานันทภูมิ” ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่” มีขอบเขตการวิจัยในด้านของเนื้อหา กลุ่มประชากรศึกษา พื้นที่และระยะเวลา ดังนี้

1. ขอบเขตของเนื้อหา ครอบคลุมถึงหัวข้อต่าง ๆ ต่อไปนี้ เช่น ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทย การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับชุมชนที่มีบทบาทต่อการก่อกำเนิด การคงอยู่ และพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่
2. กลุ่มประชากรที่นำมาศึกษา ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มอานันทภูมิ, สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ที่สังกัดกลุ่มอานันทภูมิ, สมาชิกกลุ่มอานันทภูมิและผู้นำท้องถิ่นในเขตเทศบาลเมืองเชียงใหม่
3. พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัย คือ เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่
4. ช่วงระยะเวลาในการวิจัย เริ่มตั้งแต่ ตุลาคม 2544 ถึงเดือนมีนาคม 2545