

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือของการพัฒนาการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อการปกครองท้องถิ่นนั้นสามารถจะปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามอุดมคติได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ เป็นการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อสนองต่อประโยชน์ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยที่ทางราชการเข้ามาเกี่ยวข้องควบคุมให้น้อยที่สุด สภาพดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อทุกฝ่ายร่วมมือร่วมใจกันแก้ปัญหาการปกครองท้องถิ่นให้หมดสิ้นไปด้วยความตั้งใจจริงเพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นให้เป็นปัจจัยเอื้ออำนวยต่อการเมือง การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชน ขณะเดียวกันจะต้องพัฒนารูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองท้องถิ่นเพื่อประชาชน ดำเนินการโดยประชาชน และตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งการพัฒนาท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นให้มีคุณลักษณะดังกล่าวจะทำให้การปกครองท้องถิ่นเป็นปัจจัยในการพัฒนาทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น สามารถพิจารณาได้จากกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบการปกครองแบบเทศบาล ซึ่งเป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนในการตอบสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ รวมถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่แล้วปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นก็เกิดขึ้น คือ ปัญหาการผูกขาดอำนาจของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ได้เสียงข้างมากในสภาเทศบาล ทำให้ขาดการถ่วงดุลอำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจในทางการบริหาร และปัญหาการขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ปัญหาดังกล่าวทำให้การเมืองในระดับท้องถิ่นขาดการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลเสียต่อรูปแบบการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

กลุ่มอำนาจนิยมเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ที่ส่งสมาชิกรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนคร เชียงใหม่เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2523 และได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเพียง 2 คน

ในขณะที่กลุ่มอำนาจเดิมที่บริหารงานเทศบาลนครเชียงใหม่มายาวนานกว่า 20 ปี (พ.ศ. 2508 – 2528) อย่างกลุ่มประชาสันติ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเสียงข้างมากมาตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ซึ่งการก่อกำเนิดของกลุ่มอำนาจนั้นทงุมิถือได้ว่าเป็นการพยายามที่จะทำลายการผูกขาดอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ในสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ และความพยายามนั้นก็ประสบผลสำเร็จเมื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2528 กลุ่มอำนาจทงุมิได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่เสียงข้างมากในจำนวน 14 ที่นั่ง ในขณะที่กลุ่มอำนาจเดิมอย่างกลุ่มประชาสันติได้รับการเลือกตั้งเพียง 10 ที่นั่ง และในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ ในวันที่ 29 กันยายน 2533 กลุ่มอำนาจทงุมิก็ได้รับการรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ด้วยเสียงข้างมากในจำนวน 16 ที่นั่ง ขณะที่กลุ่มประชาสันติได้รับเลือกตั้งเพียง 8 ที่นั่ง ซึ่งหลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งยิ่งใหญ่ในสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ทั้ง 2 ครั้งดังกล่าว กลุ่มอำนาจเดิมอย่างกลุ่มประชาสันติก็ได้ลดบทบาททางการเมืองลงไปจนในที่สุดก็ได้ยุบสลายกลุ่มไป แม้ว่ากลุ่มอำนาจทงุมิจะได้บริหารงานเทศบาลนครเชียงใหม่มา 2 สมัยติดต่อกัน (2528 – 2538) แต่แล้วการแพ้การเลือกตั้ง 2 ครั้งติดต่อกันของกลุ่มอำนาจทงุมิ คือในปี พ.ศ. 2538 ไม่ได้รับเลือกตั้งแม้แต่คนเดียว และ ในปี พ.ศ. 2542 โดยได้รับการรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่เพียง 6 ที่นั่ง แต่กลุ่มอำนาจทงุมิก็ยังคงรวมตัวกันเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนและทำหน้าที่ถ่วงดุลอำนาจในสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ต่อไป มิได้ยุบสลายหลังจากที่เสียอำนาจทางการเมืองไป จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของกลุ่มอำนาจทงุมิ ในเงื่อนไข 3 ประการคือ

1. ลักษณะการกำเนิด องค์ประกอบและโครงสร้างของกลุ่มอำนาจทงุมิ
2. การคงอยู่ของกลุ่มอำนาจทงุมิ
3. การสูญเสียอำนาจทางการเมืองของกลุ่มอำนาจทงุมิ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์ ซึ่งกลุ่มประชากรที่ศึกษาได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ที่สังกัดกลุ่มอำนาจทงุมิ และสมาชิกกลุ่มอำนาจทงุมิ จากการศึกษาโดยการศึกษาดูเอกสารและการสัมภาษณ์ แล้วนำข้อมูลมาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ โดยวิเคราะห์ถึงลักษณะการกำเนิดของกลุ่มอำนาจทงุมิ, องค์ประกอบและโครงสร้างของกลุ่มอำนาจทงุมิ, การคงอยู่ของกลุ่มอำนาจทงุมิ, การสูญเสียอำนาจทางการเมืองของกลุ่มอำนาจทงุมิ

อนึ่ง ในการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอานันท์ภูมิ บางครั้งในความเป็นจริงไม่อาจได้ข้อมูลครบทุกประเด็น และไม่สามารถสัมภาษณ์บุคคลสำคัญบางคนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอานันท์ภูมิได้ เนื่องจากในปัจจุบันกลุ่มอานันท์ภูมิไม่ได้เป็นฝ่ายบริหารงานเทศบาลนครเชียงใหม่ ทำให้ยากแก่การที่จะสัมภาษณ์บุคคลบางคนที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอานันท์ภูมิ เช่น ผู้นำชุมชน หรือ แม้กระทั่งสมาชิกกลุ่มอานันท์ภูมิเอง ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งภายในกลุ่มอานันท์ภูมิเอง ทำให้สมาชิกกลุ่มอานันท์ภูมิ ไม่อยากที่จะให้สัมภาษณ์ หรือ ให้สัมภาษณ์แต่ก็จะกล่าวเฉพาะในเรื่องที่ดี เพื่อรักษาภาพพจน์ของกลุ่มไว้ จึงยากที่จะทราบถึงข้อมูลที่แท้จริงตามที่ได้ตั้งประเด็นในการศึกษาไว้

ผลการศึกษาค้นพบว่า การก่อกำเนิดของกลุ่มอานันท์ภูมิ เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลผู้มีความใกล้ชิดกันเป็นส่วนตัว โดยมีผู้นำกลุ่มเป็นแกนนำสำคัญในการรวบรวมและก่อตั้งกลุ่ม สำหรับด้านองค์ประกอบและโครงสร้าง พบว่า ในด้านองค์ประกอบ ประกอบด้วยสมาชิกกลุ่มพลเมืองในท้องถิ่นและกลุ่มทุนท้องถิ่น โดยมีความสัมพันธ์กันอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว ในด้านโครงสร้างของกลุ่มอานันท์ภูมิ พบว่า มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หัวหน้ากลุ่ม และการดำเนินการของกลุ่มขึ้นอยู่กับหัวหน้ากลุ่มและสมาชิกกลุ่มที่เป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ การรวมตัวกันของสมาชิกกลุ่มอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ส่วนตัวตามระบบอุปถัมภ์ โครงสร้างการบริหารมีการจัดสรรตำแหน่งและบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน รวมถึงการกระจายฐานสมาชิกของกลุ่มไปยังประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่

ในประเด็นการคงอยู่ของกลุ่มอานันท์ภูมิ พบว่า การคงอยู่ของกลุ่มอานันท์ภูมิอยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการคือ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มอานันท์ภูมิ ในด้านความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งในโครงสร้างทางสังคมไทย ความสัมพันธ์ภายในกลุ่มอานันท์ภูมิเป็นแบบไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ หัวหน้ากลุ่มจะอยู่ในฐานะของผู้อุปถัมภ์ และสมาชิกกลุ่มจะอยู่ในฐานะของผู้รับอุปถัมภ์ โดยที่ผู้อุปถัมภ์จะมีสถานภาพสูงกว่าผู้รับอุปถัมภ์ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น การเป็นเพื่อน การเป็นญาติ พี่-น้อง การเป็นพรรคพวกเดียวกัน เป็นหลัก ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกลุ่มพวกพ้องของตน เนื่องจากความใกล้ชิดสนิทสนมกัน ซึ่งเกิดจากการเป็นเพื่อนร่วมงาน เพื่อนร่วมอาชีพ ก่อให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการคงอยู่ของกลุ่มอานันท์ภูมิไว้ได้ สำหรับประเด็น

ในการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มอำนาจนั้นทงมิ จากการศึกษพบว่า การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มอำนาจนั้นทงมิ ตลอดจนกลุ่มผู้สนับสนุนนั้น เป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มอำนาจนั้นทงมิเป็นสำคัญ ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่คนอื่น ๆ มิได้มีบทบาทในเรื่องนี้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองหรือการกำหนดนโยบายในการบริหารในสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ที่สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่และกลุ่มผู้สนับสนุนจะได้รับ จนทำให้เกิดความพอใจ ดังนั้นหัวหน้ากลุ่มอำนาจนั้นทงมิมีอำนาจเด็ดขาดในการจัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าว ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เพื่อให้สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ที่สังกัดกลุ่มอำนาจนั้นทงมิเป็นที่ยอมรับของกลุ่มผู้สนับสนุน รวมทั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ด้วยตนเอง

ในประเด็นการสูญเสียอำนาจทางการเมืองของกลุ่มอำนาจนั้นทงมิ จากการศึกษพบว่า ปัจจัยสำคัญที่ทำให้กลุ่มอำนาจนั้นทงมิสูญเสียอำนาจทางการเมือง คือ การแพ้การเลือกตั้ง 2 สมัยติดต่อกัน ซึ่งการแพ้ดังกล่าวมีสาเหตุจาก ปัญหาทางด้านการบริหารงานของกลุ่มอำนาจนั้นทงมิ ที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ เช่น ปัญหาขยะ ปัญหาเรื่องการคอร์รัปชันของข้าราชการประจำ และปัญหาในเรื่องของการปลูกฝังจิตสำนึกทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้รวมถึง ปัญหาในด้านโครงสร้างทางการเมืองของกลุ่มอำนาจนั้นทงมิ ที่มีผู้มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินงานของกลุ่มอยู่ที่หัวหน้ากลุ่มแต่เพียงผู้เดียว และปัจจัยด้านการเงินก็มาจากตัวหัวหน้ากลุ่มแต่เพียงผู้เดียวเช่นกัน ดังนั้นเมื่อกลุ่มอำนาจนั้นทงมิมีการเปลี่ยนแปลงหัวหน้ากลุ่มก็จะส่งผลต่อการดำเนินงานของกลุ่ม และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้ากลุ่มกับสมาชิกกลุ่ม และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกลุ่มด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่ากลุ่มอำนาจนั้นทงมิจะได้เป็นฝ่ายบริหารในเทศบาลนครเชียงใหม่ และมีการเปลี่ยนแปลงหัวหน้ากลุ่มอำนาจนั้นทงมิ กลุ่มอำนาจนั้นทงมิก็คงยังมีบทบาทอยู่ในสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ตามรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นต่อไป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ทั้งหมดที่กล่าวมา สามารถนำมายืนยันสมมุติฐานที่ตั้งไว้ คือ การก่อกำเนิด การรวมตัว และการคงอยู่ ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับปัจจัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์และการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ถึงกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ดำรงอยู่ในระบบการเมืองท้องถิ่นไทยได้ในระดับหนึ่ง

7.2 ข้อเสนอแนะจากการศึกษาครั้งนี้

1. รูปแบบการปกครองเทศบาลที่ให้อยู่ในปัจจุบันเป็นแบบสภา-นายกเทศมนตรี (Council – Mayor Form) ซึ่งเป็นรูปแบบของเทศบาลที่เกิดขึ้นตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 สาระสำคัญคือ ประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเทศบาล ต่อจากนั้น สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งรวมกันเป็นสภาเทศบาลก็ใช้เสียงข้างมากเลือกนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ทำให้รูปแบบการปกครองท้องถิ่นเช่นนี้ มีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งรูปแบบการปกครองแบบสภา – นายกเทศมนตรีนี้อาจเอื้อประโยชน์ให้แก่ฝ่ายบริหารเสียงข้างมาก ฝ่ายค้านเสียงข้างน้อยก็ไม่สามารถทำอะไรได้มาก เช่น ในการลงมติต่าง ๆ ฝ่ายบริหารก็มักจะเข้าข้างฝ่ายตนเองในแทบทุก ๆ เรื่อง อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่กลุ่มและผู้สนับสนุนกลุ่มได้ ในประเด็นนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบสภา – นายกเทศมนตรี เป็นระบบผู้บริหารเข้มแข็ง (Strong Mayor) คือ นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เพราะจะทำให้ประชาชนรู้จักกับผู้นำฝ่ายบริหารมากขึ้น มีความใกล้ชิดมากขึ้น ซึ่งเป็นการกระตุ้นให้ผู้บริหารมีความรับผิดชอบต่อการงานและต่อประชาชนมากขึ้น

2. กลุ่มการเมืองท้องถิ่น ควรมีลักษณะเป็นกลุ่มมวลชนอย่างแท้จริง มิใช่อยู่บนพื้นฐานของกลุ่มทุนใดกลุ่มทุนหนึ่ง กล่าวคือ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นจะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือกระทำกิจกรรมใด ๆ หรือแสดงความคิดเห็นต่อกลุ่มหรือต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจในทางการบริหารของนักการเมืองท้องถิ่นได้อย่างใกล้ชิด การที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นอาศัยกลุ่มทุนเป็นกำลังสำคัญ ทำให้การเมืองท้องถิ่นถูกจำกัดอยู่ในเฉพาะกลุ่มบุคคลเพียงไม่กี่คนเท่านั้น

3. กลุ่มการเมืองท้องถิ่น ควรมีการจัดองค์กรภายในกลุ่มให้ชัดเจน มีการแบ่งแยกหน้าที่ขอบเขต อำนาจในการบังคับบัญชาได้อย่างชัดเจน เพื่อจะได้ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองได้อย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ

4. กลุ่มการเมืองท้องถิ่น ควรมีการกำหนดแนวนโยบายในการบริหารงานของกลุ่มให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด ทั้งนี้การกำหนดนโยบายการบริหารต่าง ๆ ควรที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายนั้นให้มากที่สุด เพราะ

เมื่อกระทำได้ดังกล่าวแล้ว กลุ่มการเมืองท้องถิ่น ก็จะถือว่าเป็นกลุ่มการเมืองที่เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนได้อย่างแท้จริง

5. กลุ่มการเมืองท้องถิ่น ต้องเล็งเห็นถึงความสำคัญในการเผยแพร่ความรู้ทางด้านการเมืองให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการปลูกฝังจิตสำนึกในทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนในทุกระดับเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองให้มากที่สุด มิใช่เพียงแค่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ต้องมีการเข้าตรวจสอบการใช้อำนาจในทางการบริหาร และเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ด้วย

6. รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง ตราบใดที่รัฐบาลยังไม่แสดงความจริงจังในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเช่นนี้แล้ว พัฒนาการของการเมืองท้องถิ่นไทยก็จะยังไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะในปัจจุบันรัฐบาลยังคงแทรกแซงและควบคุมการดำเนินงานของเทศบาลอยู่มาก เช่น ในด้านการปกครอง รัฐบาลสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลดสมาชิกสภาเทศบาล แต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาล รวมถึงเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติหรือข้อบังคับต่าง ๆ ในด้านการคลัง รัฐบาลกำหนดประเภทของภาษีอากร อัตราภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ทำให้เทศบาลมีรายได้ที่จำกัด และในด้านการบริหาร รัฐบาลควบคุมการทำงานของสภาเทศบาลด้วยการยับยั้งร่างกฎหมายของเทศบาล เป็นต้น

7. การศึกษาเรื่องพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ควรจะกระทำในขณะที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้น ๆ ได้เป็นฝ่ายบริหารในองค์กรการปกครองท้องถิ่น เพราะจะทำให้สะดวกในการได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย อันจะทำให้การวิจัยในครั้งนั้น ๆ สามารถก่อประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจศึกษาในครั้งต่อไปได้อย่างสูงสุด