

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ. 2435 กระบวนการรวมอำนาจโดยรัฐบาลกลางนั้นกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งที่ 4 จุด คือ การรวมอำนาจการบริหารไว้ที่รัฐบาลกลางที่กรุงเทพฯ การรวมอำนาจภาษี การรวมอำนาจโดยการปรับปรุงระบบการศาล และการนำระบบทหารอย่างทันสมัยมาใช้ รวมทั้งรวมอำนาจบังคับบัญชาไว้ในส่วนกลาง เนื่องจากเหตุผลทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศในขณะนั้น

มาตรการและกระบวนการที่นำมาใช้ในการรวมอำนาจคือ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามแนวตะวันตก มีกระทรวงต่างๆ เช่น กลาโหม มหาดไทย ต่างประเทศ คลัง ฯลฯ แต่ที่สำคัญที่สุดได้แก่การตั้งกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบภารกิจต่างๆ ของรัฐเกือบทั้งหมด ตั้งแต่การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน การที่ดิน การสาธารณสุข ทำให้กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุขซึ่งเป็นภารกิจที่ครอบคลุมภารกิจอื่นๆ ของรัฐโดยมีกลไกที่กว้างขวางทั่วประเทศและหยั่งลึกลงไปยังระดับหมู่บ้าน หรืออีกด้านหนึ่งก็คือ กระทรวงมหาดไทยคือสถาบันที่สำคัญอย่างยิ่งในการรวมอำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางและเป็นสถาบันที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการสร้างชาติ (nation building)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ภารกิจบางอย่างของกระทรวงมหาดไทยได้ถูกถอดออกไปและมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่รับผิดชอบ เช่น งานด้านสาธารณสุขมีการตั้งกระทรวงสาธารณสุข แต่งานส่วนใหญ่คงอยู่ที่เดิมและแตกออกเป็นกรมต่างๆ อยู่ภายในกระทรวงมหาดไทย ถึงแม้ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นหลายรูปแบบ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ต่างก็ตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองทั้งสิ้น เนื่องจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบทางด้านการปกครองในภูมิภาค และการปกครองท้องถิ่น

ปัจจุบันการรวมศูนย์อำนาจนำมาซึ่งปัญหาอย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการปกครองท้องถิ่น คือ ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากการรวมอำนาจตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป เพราะส่วนกลางเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องส่วนกลางต้องสูญเสียอำนาจ และจะทำให้เสียเอกภาพ ไม่มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้เกิดความสับสนในเรื่องอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลางจนขาดความเป็นอิสระ อันเป็นผลเนื่องมาจากวัฒนธรรมของการปกครองแบบเจ้าขุนมูลนาย และการไม่เข้าใจในหลักการบริหารราชการแผ่นดินของส่วนกลางในเรื่องการจัดสรรอำนาจระหว่างส่วนกลาง, ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น จนส่งผลให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบทั่วทั้งประเทศทั้งๆ ที่มีการตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น

นอกจากนี้คนในท้องถิ่นเองยังขาดความเชื่อถือในหน่วยการปกครองท้องถิ่น เกิดความสับสนระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง เพราะมีการแทรกแซงจากข้าราชการส่วนภูมิภาค และหน่วยการปกครองท้องถิ่นยังมีความเป็นราชการสูง ประชาชนสามารถเข้าร่วมด้วยน้อย ส่วนหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้เกิดจากความต้องการของคนในท้องถิ่นเป็นหลัก แต่เป็นการกำหนดให้จากส่วนกลางอันเป็นการไม่ยึดหลักเจตนารมณ์และความพร้อมของท้องถิ่น

ในด้านการคลังหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอ เพราะไม่ได้รับการจัดสรรรายได้ที่เพียงพอ ส่งผลให้ต้องพึ่งส่วนกลางอยู่ตลอดเวลาจนทำให้ส่วนกลางมีอำนาจการตัดสินใจเหนือท้องถิ่นเอง

ประกอบกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยอันได้แก่ เทศบาล ในปัจจุบันไม่สามารถตอบสนองความต้องการในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลง และมีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว จำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น แต่การบริหารงานของเทศบาลที่ถูกควบคุมจากส่วนกลางทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่เหมาะสมกับท้องถิ่น ส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถที่จะให้บริการที่มีประสิทธิภาพ หรือแก้ปัญหาต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นได้อย่างทันที่

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาลของไทยนับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน มีเพียงรูปแบบเดียวคือ แบบสภา-นายกเทศมนตรีเป็นเวลาถึง 60 ปี โดยไม่มีการใช้รูปแบบอื่น ยกเว้นการบริหารของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นการปกครองตนเองแบบท้องถิ่นนครหลวง (Metropolitan Government) และเมืองพัทยาที่ได้นำเอาระบบผู้จัดการ (City Manager) มาใช้ เนื่องจากการกำหนดของส่วนกลาง ซึ่งสวนทางกับแนวความคิดในการ

ปกครองตนเองที่ท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้กำหนดสิ่งต่างๆ ในท้องถิ่นด้วยตนเอง ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมของท้องถิ่นเอง ซึ่งแตกต่างกับประเทศพัฒนาทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็น อังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น ที่ต่างก็มีรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

ในฐานะที่เมืองเชียงใหม่ได้เติบโตขึ้นเป็นเมืองศูนย์กลางจนกลายเป็นเมืองเอกนครของภาคเหนือ ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ เช่น ปัญหามลภาวะ ปัญหาขยะ ปัญหาจราจร ปัญหาชุมชนแออัด เป็นต้น แต่ เทศบาลนครเชียงใหม่ไม่สามารถแก้ปัญหาและให้บริการที่มีประสิทธิภาพแก่ประชาชนได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานของเทศบาล รวมถึงรูปแบบของเทศบาลที่ไม่เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่น และระบบการจัดการบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่ในปัจจุบันก็ประสบปัญหา ตั้งแต่การที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ทำให้นายกเทศมนตรีไม่รับผิดชอบต่อประชาชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้ประชาชนไม่กระตือรือร้นต่อระบบการบริหารเมืองเพราะไม่ได้เลือกนายกเทศมนตรีโดยตรง ทำให้ประชาชนกับนายกเทศมนตรีเห็นห่างกัน ซึ่งนำไปสู่การบริหารงานที่ไม่ได้รับการตรวจสอบควบคุม หย่อนประสิทธิภาพได้ง่าย และ เมืองเชียงใหม่มีการขยายตัวไปมาก แต่เขตเมืองกลับมีหน่วยบริหารที่รับผิดชอบมากและไม่ประสานกัน เช่น ในเขตอำเภอเมืองมีทั้งเทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลตำบลช้างเผือก อบต.ต่างๆ และอำเภอเมือง นอกจากนี้ เขตเมืองยังลามไปถึงเขตอำเภอสันทราย คอยสะเก็ด สันกำแพง สาราภี และหางดง หน่วยบริหารที่มากมายเช่นนี้ย่อมมีนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ไม่ตรงกัน ก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพและเกิดปัญหาตามมาได้ (รณรงค์ เจริญเมือง , 2538 : 90)

เพราะฉะนั้นเขตเมืองเชียงใหม่ ควรมีการพัฒนาและปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานเพื่อให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากขึ้น เช่น

มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

มาตรา 284 “องค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ”

มาตรา 285 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น”

ถึงแม้จะมีการเรียกร้องจากนักวิชาการ และการที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถปกครองได้มากขึ้น แต่ความพร้อมของประชาชนในท้องถิ่นเองก็เป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมความสำเร็จในการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงความพร้อมเมืองเชียงใหม่ว่ามีศักยภาพเพียงพอหรือไม่ ในการปกครองตนเองโดยทำการศึกษา 2 ด้าน คือ

1. ความพร้อมของประชาชน ในด้านวิถีภาวะของประชาชน อันได้แก่ บริบททางสังคมต่างๆ ระดับการศึกษา เศรษฐกิจ และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการปกครองตามหลักการ Local Self Determination หรือ การที่ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดสิ่งต่างๆ โดยตัวเอง

2. ความพร้อมในด้านการเงินการคลังของท้องถิ่นและด้านการบริหาร ของเมืองเชียงใหม่มีความพร้อมในการบริหารงานตามหลักการปกครองตนเองหรือไม่

จากหลักการและเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยมีความหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาที่ได้รับจะเป็นประโยชน์และเป็นแนวทางในการปรับปรุงการทำงานของเทศบาลนครเชียงใหม่ในอนาคต และเพื่อเป็นการสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไทยให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความพร้อมในการปกครองตนเองของประชาชนในเขตเมืองเชียงใหม่

- 1.2.2 เพื่อศึกษาถึงความพร้อมทางด้านการคลังและการบริหารของเมืองเชียงใหม่ตามหลักการปกครองตนเอง

- 1.2.3 เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ประชาชนชาวเชียงใหม่ต้องการ

1.3 สมมติฐาน

เมืองเชียงใหม่มีศักยภาพทางด้านประชาชนและการบริหารเพียงพอตามหลักการปกครองท้องถิ่น

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทำให้ทราบถึงความพร้อมของเมืองเชียงใหม่ ทั้งทางด้านของประชาชนและการบริหาร

1.4.2 สามารถนำผลการศึกษา มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงรูปแบบการปกครองของเทศบาลในปัจจุบัน