

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “ความพร้อมในการปกครองตนเองของเมืองเชียงใหม่” โดยการเก็บข้อมูลเชิงปริมาณภาคสนาม จากกลุ่มตัวอย่างจำนวน 400 ตัวอย่าง คือ เขตเทศบาลนครเชียงใหม่ 200 คนและนอกเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ 200 คน สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

5.1.1 ข้อมูลทั่วไป

ผลการศึกษาโดยรวมพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ศึกษา มีเพศชายและเพศหญิงมีจำนวนใกล้เคียงกัน มีอายุต่ำสุด 14 ปี อายุสูงสุด 67 ปี และอายุเฉลี่ย 33.3 ปี ในด้านการศึกษามีการศึกษาระดับอนุปริญาหรือเทียบเท่าขึ้นไปมากที่สุด ส่วนรายได้ของกลุ่มตัวอย่างมีรายได้เฉลี่ย 10,452.2 บาท รายได้ต่ำสุด 1,100 บาท รายได้สูงสุด 80,000 บาท อาชีพพบว่า ส่วนใหญ่แล้วประกอบอาชีพพนักงานบริษัทเอกชน และการเข้าเป็นสมาชิกสมาคม มูลนิธิหรือองค์กรเอกชน รวมไปถึงการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีจำนวนเพียงเล็กน้อย

5.1.2 ข้อมูลทั่วไปของเทศบาลนครเชียงใหม่

จากข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 – พ.ศ.2540 สรุปได้ว่า ภายในช่วงระยะเวลา 8 ปี เมืองเชียงใหม่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นในทุกๆ ด้านซึ่งแบ่งได้ดังนี้

5.1.2.1 ด้านประชากร มีการเพิ่มขึ้นของประชากรในเขตเมืองเชียงใหม่ทุกปี โดยเฉพาะในส่วนพื้นที่นอกเขตเทศบาล ส่วนของการศึกษาก็พบว่าการขยายตัวเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยปี พ.ศ.2540 มีโรงเรียนจำนวน 105 แห่งและสถานศึกษาระดับอาชีวศึกษาและอุดมศึกษาจำนวน 25 แห่ง มีจำนวนนักเรียนและนักศึกษา รวม 150,260 คน

5.1.2.2 ด้านเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 มีจำนวนของผู้จดทะเบียนการประกอบธุรกิจการค้าที่ตั้งอยู่จำนวน 36,195 รายแบ่งเป็นประเภทนิติบุคคลจำนวน 10,449 รายและประเภททะเบียนพาณิชย์ 25,746 ราย

ส่วนธนาคารพาณิชย์ มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน และจำนวนเงินฝากและเงินสินเชื่อเพื่อการกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ก็มีจำนวนเงินเพิ่มขึ้นมากกว่าหนึ่งเท่าตัวเมื่อเทียบกับพ.ศ.2533 ส่วนมูลค่าผลิตภัณฑ์จังหวัด (GPP) เมื่อปี พ.ศ. 2539 เท่ากับ 78,379.63 ล้านบาท คิดเป็นรายได้ประชากรต่อหัวเท่ากับ 54,317 บาท

5.1.2.3 ด้านอุตสาหกรรม พบว่าจำนวนสถานประกอบการอุตสาหกรรม ในปี พ.ศ.2540 มีจำนวน 2,332 แห่ง และทุนจดทะเบียนรวม 17,017.92 ล้านบาท

5.1.3 สถานะทางการคลังของเทศบาลนครเชียงใหม่

5.1.3.1 โครงสร้างรายรับ รายได้หลักของเทศบาลคือรายได้จากภาษีอากร รองลงมาคือค่าธรรมเนียมและค่าปรับ โดยรายได้จากภาษีอากรนั้นพบว่าภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนซึ่งเป็นภาษีที่รัฐบาลจัดแบ่งให้มีจำนวนมากที่สุด รายได้รองลงมาคือรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับ ซึ่งรายได้หลักของเทศบาลในส่วนนี้มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นตามระยะเวลา ส่วนเงินอุดหนุนจากส่วนกลางประกอบด้วยเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ก็มีจำนวนถึง $\frac{1}{4}$ ของยอดรายรับทุกประเภท ซึ่งทำให้เทศบาลมีรายได้ขึ้นอยู่กับเงินอุดหนุนและภาษีอากร

5.1.3.2 โครงสร้างรายจ่าย รายจ่ายที่มีจำนวนมากที่สุดคือรายจ่ายหน่วยงานซึ่งประกอบไปด้วยรายจ่ายประจำ ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน รายจ่ายอื่นๆ และรายจ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งได้แก่ ค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง เพื่อนำไปใช้จ่ายเพื่อบริหารงานประจำ โดยรายจ่ายหน่วยงานนี้กึ่งหนึ่งของยอดรายจ่าย จะเป็นส่วนของรายจ่ายประจำ

5.1.3.3 สถานะทางการคลัง

- สมรรถนะในการบริหารงานประจำ เทศบาลนครเชียงใหม่มีความสามารถเพียงพอในการบริหารงานประจำ ซึ่งนำไปใช้เพื่อการปฏิบัติงานประจำ คือ ด้านการบริหารงานประจำ และด้านการบริการประชาชน
- สมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา ยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ ยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่น

5.1.3.4 ปัจจัยที่มีผลต่อสถานะทางการคลัง ส่วนของสมรรถนะในการบริหารงานประจำที่สามารถอธิบายด้วยตัวแปรความพยายามจัดเก็บภาษีเงินได้ส่วน

ตัวเป็นความเป็นเมือง และการเจริญเติบโตของเมือง และเงินอุดหนุน ไม่สามารถอธิบายได้ ส่วนสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนาไม่มีตัวแปรใดสามารถอธิบายได้

5.1.4 การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ส่วนของระดับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลพบว่าโดยรวมแล้ว มีค่าคะแนนในด้านความรู้ความเข้าใจในระดับปานกลางค่อนข้างสูง แต่กลุ่มตัวอย่างที่สามารถระบุชื่อกลุ่มการเมืองท้องถิ่นและชื่อนายกเทศมนตรีคนปัจจุบันได้มีจำนวนเพียงเล็กน้อย คือร้อยละ 36.0 และร้อยละ 18.8 ตามลำดับ

ในด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบต่างๆ พบว่า ยังมีระดับการมีส่วนร่วมต่ำ ซึ่งสามารถสรุปแบบแผนของการมีส่วนร่วม ได้ดังนี้

ตาราง 5.1 แสดงความถี่ ร้อยละ ของการเคยมีส่วนร่วมทางการเมืองในแบบต่างๆ

รูปแบบการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง	จำนวน (ร้อยละ)
1. หาหรือให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง	15 (3.7)
2. ตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาท้องถิ่น	91 (22.9)
3. การพูดคุยสนทนาเกี่ยวกับประเด็นทางการเมือง	299 (74.8)
4. ไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของท้องถิ่น	237 (59.2)
5. ชักชวนผู้อื่น ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง	245 (61.3)
6. ติดตามและร่วมฟังการหาเสียงของผู้สมัคร	286 (71.6)
7. ร่วมการรณรงค์เชิญชวนให้ไปเลือกตั้ง	67 (16.7)
8. แสดงความคิดเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านนโยบายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น	88 (24.5)
9. เข้าร่วมการร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน	65 (16.2)
10. ร่วมเดินขบวนเรียกร้องในปัญหาต่างๆ	54 (13.5)
11. ติดต่อกับนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนและของชุมชน	67 (16.8)
12. เข้าร่วมกิจกรรมกับองค์กรชุมชนที่จัดตั้งขึ้น	126 (32.3)
13. ติดต่อกับเจ้าหน้าที่รัฐ	97 (24.2)
14. แสดงความคิดเห็นผ่านสื่อมวลชน	80 (20.0)
15. เป็นสมาชิกพรรคการเมือง	6 (1.5)

เมื่อพิจารณาจากตารางจะพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะของการพูดคุยสนทนาเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองมากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 74.8 รองลงมาคือการไปใช้สิทธิเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 71.6 อันดับต่อมาคือการชักชวนผู้อื่นให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 61.3 โดยที่ประชาชนมีแนวโน้มของการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะของผู้ถูกกระทำ(Passive) มากกว่าที่จะเป็นในลักษณะของผู้แสดงออก(Self as Active Participate)

และระดับการมีส่วนร่วมทางการเมือง พบว่า โดยรวมแล้วมีค่าคะแนนระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองค่อนข้างต่ำเช่นกัน

5.1.5 รูปแบบเทศบาลนครเชียงใหม่ที่ควรจะเป็นตามทัศนคติของคนเชียงใหม่
ตาราง 5.2 แสดงจำนวน ร้อยละทัศนคติของผู้เห็นด้วยกับรูปแบบเทศบาลนครเชียงใหม่ตามประเด็นคำถาม

ประเด็นคำถาม	จำนวน (ร้อยละ)
1. ควรให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรง	284 (71.0)
2. ควรมีการแบ่งแยกฝ่ายนิติบัญญัติออกจากฝ่ายบริหาร	217 (54.3)
3. จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลควรขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร	282 (70.5)
4. การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลควรเป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว	195 (48.8)
5. สมาชิกสภาเทศบาลควรอยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัยติดต่อกัน	258 (64.5)
6. ควรรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองเชียงใหม่เหลือเพียงหน่วยการปกครองเดียวคือมหานครเชียงใหม่	167 (41.8)
7. เทศบาลนครเชียงใหม่ควรยกฐานะเป็นมหานครเช่นเดียวกับกรุงเทพฯ	212 (53.0)

จากตารางพบว่า ประชาชนเห็นควรให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงมากที่สุด รองลงมาคือการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลตามจำนวนประชากร นอกจากนี้ก็จะเป็นแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลเห็นควรจัดให้มีการเลือกตั้งแบบเขตเดียวเบอร์เดียวและมีจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร ไม่กำหนดตายตัว และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 สมัย และยังเห็นว่า

ควรให้มีการยุบรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองเชียงใหม่เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการบริหารงานและการแก้ปัญหา โดยเหลือเพียงหน่วยงานเดียวคือ มหานครเชียงใหม่ และยกฐานะของเมืองเชียงใหม่ขึ้นเป็นเขตการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกับกรุงเทพฯ

ตาราง 5.3 แสดงจำนวน และร้อยละของผู้เห็นด้วยกับการจัดสรรอำนาจระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่น

ประเด็นคำถาม	จำนวน (ร้อยละ)
1. ควรมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน	290 (72.5)
2. ควรเพิ่มอำนาจในการบริหารและการจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาล	195 (48.8)
3. การให้ข้าราชการจากส่วนกลางดำรงตำแหน่งในหน่วยการปกครองท้องถิ่น จะทำให้ท้องถิ่นถูกควบคุมจากส่วนกลาง	177 (44.3)
4. ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับท้องถิ่นเอง	247 (61.8)

จากตาราง พบว่า ประชาชนเห็นควรให้มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างชัดเจนมากที่สุด และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นได้เอง และเห็นว่าอำนาจในการบริหารและการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นยังมีอยู่น้อยทำให้ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ควรมีการเพิ่มอำนาจในส่วนนี้ให้มากขึ้น และการที่ข้าราชการส่วนกลางดำรงตำแหน่งในหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำให้ท้องถิ่นขาดอิสระในทางบริหาร

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

5.2.1 จากการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในระดับปานกลางค่อนข้างสูง แต่กลับเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับต่ำ อาจจะเป็นเพราะว่ารูปแบบการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันมีความเป็นราชการสูง ประชาชนจึงรู้สึกว่าคุณไม่ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามที่ เอนก เหล่าธรรม

ทัศน์ (2539 : 37) ได้เสนอไว้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะราชการสูง ความคล่องตัวในการบริหารงานมีน้อย เปิดให้ประชาชนและองค์กรเอกชนหรือองค์กรภาคสังคมมีส่วนร่วมด้วยน้อย เพราะโครงสร้าง กฎเกณฑ์ กระบวนการทำงานขององค์การปกครองท้องถิ่นของไทยมิได้ตั้งอยู่บนหลักการที่จะให้มีความเป็นราชการน้อยกว่าการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง ทำให้ประชาชนไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของและไม่รู้สึกใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่น ผลก็คือ ประชาชนเลิกให้ความสนใจกับงานของท้องถิ่นและปล่อยให้เป็นการรับผิดชอบของทางราชการ

และเมื่อดูจากข้อมูลด้านการศึกษาของเมืองเชียงใหม่ ก็พบว่าเมืองเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางด้านการศึกษาของภาคเหนือ ซึ่งน่าจะเป็นเมืองที่ความรู้และความตื่นตัวทางการเมืองสูง แต่กลับไม่เป็นเช่นนั้น เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งลักษณะนี้เป็นลักษณะทางการเมืองที่เรียกว่าการแยกตัวเองออกจากการเมือง (Alienation from Politics) (ณรงค์ สินสวัสดิ์, 2539 : 121) เนื่องจากคนจะมีความรู้สึกหลายๆ ประการที่มีความเกี่ยวเนื่องกันทำให้ไม่ต้องการจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองการ ซึ่งในที่นี้น่าจะมีสาเหตุมาจากความเบื่อหน่ายการเมืองท้องถิ่น ที่มีแต่ปัญหาการคอร์รัปชัน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งจากผลการวิจัยก็จะพบว่า ประชาชนเห็นว่าเทศบาลไม่ค่อยมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา ซึ่งปัญหาในส่วนนี้ก็น่าจะมากจากการที่รูปแบบเทศบาลที่ไม่สอดคล้องกับท้องถิ่นนั้นๆ

และลักษณะการมีส่วนร่วมของประชาชนก็เป็นไปในลักษณะของผู้ถูกกระทำ (Passive) กล่าวคือ เป็นไปในลักษณะการยอมรับกฎระเบียบที่เป็นผลผลิตจากระบบการเมือง (Output) ซึ่งดูได้จากลักษณะของการมีส่วนร่วมทางการเมือง คนเชียงใหม่จะให้ความสนใจกับกิจกรรมการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ แต่การมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบอื่นๆ เช่น การตรวจสอบการทำงานของตัวแทนของสมาชิกสภาท้องถิ่น, การติดต่อเจ้าหน้าที่เพื่อปกป้องผลประโยชน์ หรือการเดินขบวนเรียกร้องปัญหาต่างๆ กลับจำนวนการเข้าร่วมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคนเชียงใหม่ไม่ได้มีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อเข้าไปมีอิทธิพลต่อระบบการเมือง ตามลักษณะของผู้แสดงออกทางการเมือง (Self as Active Participant)

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วก็จะพบว่า ประชาชนเมืองเชียงใหม่มีลักษณะทางการเมืองที่เรียกว่า ความมีสมรรถนะทางการเมืองแบบไพร์ฟ้า (Subject Competence) มากกว่าที่จะเป็น สมรรถนะทางการเมืองแบบพลเมือง (Citizen Competence) ซึ่งเป็นลักษณะของประชาชนที่มีศักยภาพในการปกครองตนเองตามหลักการปกครองท้องถิ่น ในส่วนนี้

น่าจะเกิดจากระบบการศึกษาที่ผิดพลาดเพราะรูปแบบการศึกษาของไทยเน้นที่การท่องจำ ไม่แสวงหาความรู้ใหม่ๆ ไม่เปิดโอกาสให้เด็กเข้ามีส่วนร่วมหรือทำกิจกรรมที่สร้างสำนึก ต่อชุมชน ประกอบกับวัฒนธรรมของไทยมีลักษณะค่อนข้างเฉื่อยชา คือไม่กระตือรือร้นหรือ สนใจกับกิจกรรมทางการเมือง ค่อนข้างยอมรับสภาพที่เสียเปรียบ เพราะเชื่อในเรื่องบุญ บาป หรือ โชควาสนา มากกว่าผลการกระทำของตนเป็นหลัก

5.2.2 เมื่อพิจารณาถึงการบริหารงานของเทศบาลนครเชียงใหม่จะพบว่า เทศบาล มีสมรรถนะในการบริหารงานประจำ เพื่อใช้ในการบริหารงานและการบริการประชาชน แต่ในด้านสมรรถนะในการบริหารงานพัฒนา กลับประสบปัญหาการขาดดุลอย่างต่อเนื่อง ทุกปี จึงจำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลางอยู่ตลอดเวลา ทำให้เกิดปัญหาการรวมศูนย์ อำนาจและส่งผลให้ถูกครอบงำจากส่วนกลาง แต่เมื่อพิจารณาตัวเลขทางเศรษฐกิจของ เชียงใหม่ ก็พบว่าเมืองเชียงใหม่ควรที่จะมีศักยภาพเพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่ง จากผลการวิจัยได้ชี้ให้เห็นถึงข้อขัดแย้งนี้คือ ตัวแทนความเป็นเมือง คือ ประชากร, ตัวแทน ความเจริญเติบโตของเมือง คือ ความหนาแน่นของประชากร ไม่มีอิทธิพลต่อสมรรถนะใน การบริหารงานพัฒนา แสดงถึงความขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น อันเนื่อง มาจากการที่ส่วนกลางยังคงรวมอำนาจทางการคลังไว้ที่ส่วนกลาง แม้ว่าเมืองเชียงใหม่จะ เจริญมากขึ้น แต่การที่ไม่ให้อิสระแก่ท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงิน และ ไม่สามารถกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมได้ด้วยตนเอง ทำให้ท้องถิ่นขาดรายได้ที่ ควรจะได้จากการเก็บภาษีตามความเหมาะสมของท้องถิ่นเอง เมื่อท้องถิ่นเกิดสภาพขาดดุล ทางทางการคลังจึงจำเป็นต้องพึ่งเงินจากส่วนกลางในรูปของภาษีเสริมและภาษีแบ่งจากรัฐบาล รวมไปถึงเงินอุดหนุนรูปแบบต่างๆ ประกอบกับขาดความคล่องตัวในการบริหารงานคลัง เนื่องจากกฎระเบียบของส่วนกลางที่ไม่สอดคล้องกับสภาพท้องถิ่น ส่งผลให้ท้องถิ่นขาด ความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารงานและการพัฒนาความเจริญให้ท้องถิ่น

ดังนั้น ถ้าท้องถิ่นยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนเป็นจำนวนมากเพื่อใช้ในการบริหารงาน การพัฒนา อย่างเช่นในกรณีเทศบาลนครเชียงใหม่ ก็ต้องถือว่าท้องถิ่นนั้นขาดความเป็น อิสระทางด้านการคลัง ไม่สามารถปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของท้องถิ่นนั้นๆ ได้

5.2.3 ส่วนประเด็นของการจัดสรรอำนาจระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นนั้น คนเชียงใหม่เห็นว่าควรมีการการจัดสรรอำนาจระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น กล่าว คือ เห็นว่าปัญหาของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มีสาเหตุมาจากการรวมศูนย์อำนาจของ การปกครองของไทยที่มีระยะเวลายาวนานกว่า 100 ปี เป็นโครงสร้างอำนาจทางการเมือง การบริหารที่เน้นการรวมอำนาจอยู่มาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ของการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ขาดความเข้าใจเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐ และท้องถิ่น มีความสับสนในการตั้งหน่วยปกครองท้องถิ่นหลากหลายรูปแบบจนทำให้เกิดความสับสนไม่น่าเชื่อถือ และมีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางและภูมิภาคเข้าไปประจำในหน่วยการปกครองท้องถิ่น

จากปัญหาข้างต้น คนเชียงใหม่จึงเห็นด้วยกับการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจนระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐและท้องถิ่นให้มีความชัดเจนว่าส่วนใดเป็นอำนาจของรัฐ และส่วนใดเป็นอำนาจของท้องถิ่น มีอำนาจใดบ้างที่สามารถใช้ร่วมกัน ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Division of Power) ซึ่งอำนาจในที่นี้หมายถึง อำนาจในการตัดสินใจ ในการดำเนินกิจกรรม มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ แต่เป็นการให้สิทธิในการปกครองตนเองและดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชนโดยชุมชน

และคนเชียงใหม่ยังเห็นว่าควรให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับท้องถิ่นเอง เพราะนับจากอดีต การปกครองท้องถิ่นของไทยเกิดจากส่วนกลางจัดตั้งเป็นหลัก มิได้เกิดจากความต้องการของคนในท้องถิ่นเป็นหลัก ผลก็คือรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นจึงขาดความเหมาะสมกับท้องถิ่น และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเข้าไปแทนที่องค์กรปกครองท้องถิ่นเดิม คือ ตำบล หมู่บ้าน วัด ผลคือชาวบ้านเริ่มให้ความสนใจกับงานของส่วนร่วมน้อยลงและปล่อยให้เป็นหน้าที่ของทางราชการ และในที่สุดประชาชนก็ไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของและไม่รู้สึกใกล้ชิดกับท้องถิ่น จากปัญหาในจุดนี้ได้ส่งผลกับพฤติกรรมการมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของคนไทยมาโดยตลอด แม้ในปัจจุบันจะมีความพยายามในการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นมากขึ้น แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองที่ดีจากคนในท้องถิ่นทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยไม่สามารถพัฒนาตัวเองให้เข้มแข็งขึ้น ดังนั้นถ้าเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เลือกรูปแบบการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับท้องถิ่นได้เองก็น่าส่งผลให้คนในท้องถิ่นมีความรู้สึกผูกพันและรู้สึกเป็นเจ้าของ ซึ่งจะทำให้คนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

สำหรับประเด็นการเพิ่มอำนาจในการบริหารงานและการจัดเก็บภาษีอากร รวมไปถึงปัญหาที่ท้องถิ่นถูกควบคุมโดยข้าราชการจากส่วนกลาง นั้นเป็นประเด็นปัญหาที่คนเชียงใหม่เห็นด้วยรองลงมาจากสองประเด็นแรก เพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการปกครองท้องถิ่นของไทยมีปัญหาเรื่องความมีอิสระในการปกครองตนเอง คือมักจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของการปกครองส่วนภูมิภาคอันเป็นแขนงของส่วนกลางที่อื่นเข้ามาควบคุม

ท้องถิ่น ในด้านภาษีอากรซึ่งเกี่ยวข้องกับสมรรถนะทางการคลัง กล่าวคือ การขาดความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น ซึ่งงานวิจัยของ วรพิทย มิมาก(2539) มีข้อค้นพบว่า รัฐบาลยังคงรวมอำนาจทางการคลังไว้ที่ส่วนกลางไม่กระจายออกไปให้แก่ท้องถิ่น โดยจะปรากฏในรูปแบบของประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บ และในอัตราที่จัดเก็บ ทั้งประเภทภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และประเภทภาษีเสริม ภาษีแบ่ง คือภาษีเสริมท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดรายละเอียดและอัตราภาษีที่แตกต่างไปจากที่ส่วนกลางกำหนด ให้มีความเหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่น ส่วนภาษีร่วมและภาษีแบ่งก็เช่นกัน ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การพึ่งพาภาษีเสริมและภาษีร่วมมากเกินไป ความเป็นอิสระทางการคลังก็ย่อมจะลดลงด้วย ประกอบกับท้องถิ่นจำเป็นต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลางในอัตราที่สูง อันเป็นการยืนยันการขาดอิสระทางการคลังของท้องถิ่น

จากประเด็นปัญหาเรื่องการจัดสรรอำนาจดังกล่าว สามารถชี้ให้เห็นถึงทัศนคติและความเข้าใจต่อปัญหาการกระจายอำนาจของคนเชียงใหม่ที่มีต่อการรวมศูนย์อำนาจได้ในระดับหนึ่ง

5.2.4 สำหรับการศึกษาถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนครเชียงใหม่ตามทัศนคติของคนเชียงใหม่ จะพบว่า คนเชียงใหม่มีความต้องการที่จะเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรง ซึ่งงานวิจัยของ รุ่งโรจน์ เรืองทรัพย์ (2540) ก็เห็นว่า ควรปรับปรุงโครงสร้างอำนาจการบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่และเปลี่ยนรูปแบบเป็นนายกเทศมนตรีกับสภา(Strong Mayor) ส่วน เฉลิมวุฒิ รักษาติวงศ์ (2535) วิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ต้องการให้โครงสร้างเทศบาลเปลี่ยนรูปแบบไปเป็นระบบบริหารมีอำนาจมาก หรือ เทศบาลแบบนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมาก และพรชัย เทพปัญญา (2526) ที่ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของนายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลที่มีต่อโครงสร้างเทศบาล ซึ่งผลการวิจัยก็พบว่า นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลส่วนใหญ่เห็นด้วยว่า ควรให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงและเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจมาก เพราะปัจจุบันการเลือกนายกเทศมนตรีเป็นแบบ โดยอ้อม จึงทำให้นายกเทศมนตรีมีความห่างเหินกับประชาชน โดยสังเกตได้จากจำนวนผู้ที่สามารถระบุชื่อนายกเทศมนตรี ซึ่งมีจำนวนเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง โดยอ้อมนี้จะมีแนวโน้มในการทำงานไม่รับผิดชอบต่อประชาชน และประชาชนเห็นควรให้มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอิสระในการบริหารงานมากกว่าเดิมและรับผิดชอบต่อประชาชนมากกว่าในปัจจุบัน ในส่วนของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่าควรจะกำหนดจำนวนสมาชิกสภาตามอัตราส่วนของประชาชนในเขตเทศบาลมากกว่าที่จะ

กำหนดตายตัวอย่างในปัจจุบัน เพราะเมืองเชียงใหม่มีขนาดใหญ่และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ดังนั้นจำนวนสมาชิกสภาควรที่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้นด้วย เพื่อที่จะสามารถเป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเมืองเชียงใหม่ได้อย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ คนเชียงใหม่ยังเห็นว่าควรยกฐานะเทศบาลนครเชียงใหม่ขึ้นเป็นมหานครเช่นเดียวกับกรุงเทพฯ โดยการรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองเชียงใหม่เพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารงาน เพราะว่าเมืองเชียงใหม่ในปัจจุบันมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและต่อเนื่องทุกปี และยังเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การศึกษา ของภาคเหนือ ในลักษณะของเมืองเอกนครระดับภาค อันก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหา เพราะในปัจจุบันเมืองเชียงใหม่มีความซ้ำซ้อนของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ก่อให้เกิดความลักลั่นในการแก้ไขปัญหา ประกอบกับเขตเมืองเชียงใหม่มีการขยายตัวออกไปเรื่อยๆ ทำให้ยากที่จะระบุขอบเขตที่แน่นอนของเมืองเชียงใหม่ ซึ่งเป็นลักษณะการขยายตัวของมหานครเช่นเดียวกับกรุงเทพฯ เพราะฉะนั้นประชาชนจึงเห็นว่าน่าจะมีการรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น อบต.ต่างๆ ในเขตเมืองเชียงใหม่, เทศบาลตำบลข้างเผือก เพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารงานและการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองเชียงใหม่

5.2.5 งานวิจัยครั้งนี้ ยังมีข้อจำกัดทางด้านการเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) คือ ข้อมูลบางอย่าง เช่น จำนวนประชากร ตัวเลขทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ยังไม่มีความทันสมัยเพียงพอ ทำให้การวิเคราะห์สิ่งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของเมืองเชียงใหม่จากข้อมูลปัจจุบัน อาจมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง หรือไม่มีความชัดเจนเพียงพอ

5.2.6 แม้ว่าผลการวิจัยที่ออกมา จะชี้ให้เห็นว่า เมืองเชียงใหม่ยังไม่มีความพร้อมทางด้านประชาชนและการบริหารในการปกครองตนเอง แต่ก็ยังมีตัวแปรอีกหลายอย่างที่สามารบ่งชี้ความพร้อมในการปกครองตนเองของเมืองเชียงใหม่ นอกเหนือจากตัวแปรที่ผู้วิจัยนำมาทำการวิจัย ซึ่งตัวผู้วิจัยเองก็เห็นว่า การที่เมืองเชียงใหม่ยังไม่มีความพร้อมในการปกครองตนเองนั้น น่าจะเป็นเพราะปัจจัยภายนอกของท้องถิ่น คือ การครอบงำจากส่วนกลาง มากกว่าที่จะเกิดจากท้องถิ่นเองเป็นหลัก กล่าวคือ

ประการแรก นับตั้งแต่มีการรวมศูนย์อำนาจในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในปี พ.ศ.2435 เพื่อการสร้างรัฐที่มีศูนย์กลาง โดยวางรากฐานไปทั่วประเทศและหยั่งลึกลงไปในระดับหมู่บ้าน ซึ่งเป็นการยึดอำนาจและหน้าที่จากชุมชนในเขตเมือง ชุมชนหมู่บ้านและวัด เป็นการยึดอำนาจสาธารณะมาจากภาคสังคม ทำให้อำนาจของชุมชนต่างๆ มีความอ่อนแอลง และประชาชนให้ความสนใจกับชุมชนตนเองลดลง เริ่ม

ปล่อยให้เป็นที่ของราชการ ภายหลังก็ได้จัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นอีกหลายรูปแบบ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งก็เป็นการจัดตั้งจากส่วนกลางทั้งหมดมิได้เกิดขึ้นจากท้องถิ่นเอง ผลก็คือเกิดความสับสนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลากหลายรูปแบบที่จัดตั้งขึ้น บางครั้งระเบียบกฎหมายที่หน่วยงานรัฐก็มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนเกินกว่าที่ชาวบ้านจะเข้าใจ คนในท้องถิ่นจึงไม่มีความรู้สึกเป็นเจ้าของหน่วยปกครองท้องถิ่นนั้น ซึ่งผิดหลักการปกครองท้องถิ่นที่จะพยายามให้คนในท้องถิ่นเข้าไปมีส่วนร่วม รู้สึกเป็นเจ้าของ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องได้รับการสนับสนุน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น

ประการที่สอง เมื่อประชาชนถูกยึดอำนาจทางสังคมจากการรวมศูนย์อำนาจ ทุกสิ่งทุกอย่างถูกปล่อยให้เป็นที่ของรัฐ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น ทำให้คนไทยขาดการเรียนรู้ในการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองมาหลายรุ่นนับตั้งแต่การรวมศูนย์อำนาจ ขาดการกล่อมเกล้าทางการเมืองในลักษณะประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองตนเอง

ประการที่สาม การครอบงำการคลังและการบริหารของท้องถิ่นจากส่วนกลางเป็นไปในลักษณะการผูกขาดอำนาจเป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้ท้องถิ่นอยู่สภาพอ่อนแอ ต้องคอยมีพี่เลี้ยงดูแล ซึ่งก็คือ ส่วนภูมิภาค ขาดการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างหน่วยงานในส่วนกลางกับท้องถิ่นให้เหมาะสม

จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ได้ส่งผลต่อความพร้อมของเมืองเชียงใหม่ และทำให้เมืองเชียงใหม่ไม่สามารถพัฒนาตนเองให้มีความเข้มแข็ง

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 เมืองเชียงใหม่ต้องสร้างองค์กรท้องถิ่นต่างๆ เช่น วัด โรงเรียน สมาคม ฯลฯ ขึ้นมาในลักษณะประชาสังคม (Civil Society) เพื่อเป็นตัวเชื่อมระหว่างรัฐและประชาชนเข้าด้วยกัน ดังเช่นงานวิจัยของ Jurgен Ruland และ ม.ล.พันธุ์สุริยกุลดาวัลย์ ที่ศึกษาพบว่า “องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทจำกัดในการเสริมสร้างอำนาจท้องถิ่น” โดย

- เน้นสร้างประชาธิปไตยในชุมชนที่มีขนาดเล็ก เพื่อสร้างจิตสำนึกทางการเมืองแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
- เน้นสร้างชุมชนและประชาคม ที่มีลักษณะค่อนข้างจะเป็นทางการ และมีวัตถุประสงค์ร่วมกัน เพื่อก่อให้เกิดความเข้มแข็งขึ้นในชุมชนหรือประชาคมนั้นๆ
- เน้นสร้างชุมชนหรือประชาคมที่มีความเท่าเทียมกัน ทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เพราะความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันนั้นจะนำไปสู่การคิด และการตัดสินใจที่ดีเพื่อก่อประโยชน์ให้กับคนในชุมชน และยังเป็นการสร้างสภาพภูมิใจในตัวเองของสมาชิกชุมชน

ดังนั้นถ้าคนเชียงใหม่สามารถสร้างประชาสังคมดังกล่าวขึ้นในท้องถิ่นได้ก็จะสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นและยังเป็นส่วนที่ทำหน้าที่กล่อมเกลากการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้กับคนเชียงใหม่ ซึ่งจะสามารถพัฒนาคนเชียงใหม่ไปสู่การเป็น “พลเมืองที่ดี” (Good Citizen) และทำให้คนเชียงใหม่มีความพร้อมในการปกครองตนเอง

5.3.2 ควรมีการจัดสรรอำนาจระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น ในลักษณะการจัดขอบเขตของอำนาจ คือ เน้นรูปแบบการแบ่งแยกอำนาจ (Division of Power) ว่ากิจกรรมใดควรรวมอำนาจเป็นของส่วนกลาง กิจกรรมใดควรเป็นการแบ่งอำนาจให้ท้องถิ่นจัดการ และกิจกรรมใดควรเป็นหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายร่วมมือกัน โดยยึดหลักดังนี้

- หลักผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คือ กิจกรรมใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ท้องถิ่นก็ให้ถือเป็นกิจกรรมของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นๆ แต่ถ้ากิจกรรมใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของคนหลายท้องถิ่นก็ให้เป็นกิจกรรมของรัฐบาลกลาง
- หลักความรับผิดชอบในการจัดบริการต่อสาธารณชน (Public Accountability) คือ กิจกรรมใดที่ต้องตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชนระดับใดควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ดำเนินการ

- หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability) การดำเนินกิจกรรมสาธารณะทั้งหมดเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่ำสุดเสมอ หน่วยการปกครองในระดับสูงขึ้นไปจะเลือกดำเนินกิจกรรมสาธารณะใดๆ ก็ต่อเมื่อท้องถิ่นระดับต่ำไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการได้ หรือถึงแม้จะดำเนินการได้ก็อาจจะเกิดปัญหากระทบกับท้องถิ่นอื่นๆ หรืออาจเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมเท่านั้น

5.3.3 ควรปรับปรุงโครงสร้างอำนาจการบริหารของเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor) ซึ่งจะเป็นการแยกฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ นอกจากนี้ควรให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแบบเขตเดียวเบอร์เดียวและกำหนดจะนวนสมาชิกสภาเทศบาลตามจำนวนประชากรเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนเมืองเชียงใหม่ได้อย่างทั่วถึง

ในส่วนเทศบาลนครเชียงใหม่ควรมีการรวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นภายในเขตเมืองเชียงใหม่เพื่อความเป็นเอกภาพในการแก้ปัญหาเมืองเชียงใหม่ และยกฐานะขึ้นเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นพิเศษเช่นเดียวกับกับกรุงเทพฯ คือ มหานครเชียงใหม่ เพื่อรองรับความเจริญเติบโตของเมืองเชียงใหม่ทั้งปัจจุบันและอนาคต

ด้านการคลังควรเพิ่มอำนาจในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ให้อิสระในการจัดเก็บและกำหนดอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมได้ด้วยตนเอง คือ

- ให้รัฐบาลท้องถิ่นมีสิทธิในการกำหนดและปรับปรุงภาษีและระดับค่าบริการและค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ ตามความเหมาะสมในแต่ละท้องถิ่น

- ให้รัฐบาลท้องถิ่นมีสิทธิที่จะกำหนดชนิดของภาษีและอัตราภาษีที่จะจัดเก็บเอง แต่ต้องอยู่ในกรอบข้อจำกัดที่รัฐบาลกลางได้กำหนดไว้ โดยจะต้องให้สอดคล้องกับสภาพของฐานภาษีนั้นๆ และระดับภาระการเงินของประชาชนในท้องถิ่น

เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ม.284 ที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอิสระด้านการคลังและการบริหาร เพื่อเป็นการลดการครอบงำด้านการคลังจากส่วนกลาง

จากข้อเสนอแนะข้างต้น จะไม่มีทางเป็นไปได้ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือจากทุกๆ ฝ่าย ทั้งจากประชาชนเมืองเชียงใหม่ หน่วยงานราชการ และจากส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้เมืองเชียงใหม่มีความพร้อมในการปกครองตนเองได้