

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 เหตุจูงใจ

ความสัมพันธ์ในเชิงทัศนคติ ระหว่างประชาชนกับนักการเมืองถ้าจะแยกออกมาให้เห็นอย่างชัดเจนก็คือ ประชาชนมีความคิดความรู้สึก หรือความคาดหวังอะไรในตัวนักการเมืองและการเลือกตั้ง ในขณะที่ตัวนักการเมืองมีความคิด ความรู้สึก หรือความคาดหวังอะไรในตัวประชาชนในการเลือกตั้ง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย การเลือกตั้งนับเป็นวิธีการหรือกลไกอย่างหนึ่งในการคัดเลือกผู้แทนของประชาชน เพื่อเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชนในการบริหารและในทางนิติบัญญัติ ดังนั้นในการเลือกตั้งจึงจำเป็นต้องจัดการเลือกตั้ง ให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ดุลพินิจในการเลือกผู้สมัครที่มีคุณธรรม มีความสามารถและมีความเสียสละตั้งใจ จริ่งใจที่จะพัฒนาท้องถิ่นอย่างดีที่สุด

ดังนั้นความสัมพันธ์ในเชิงทัศนคติระหว่างประชาชนกับนักการเมือง น่าจะกล่าวได้ว่า ประชาชนคาดหวังจะได้นักการเมืองที่ดีมีคุณธรรมจากการเลือกตั้ง สำหรับนักการเมืองก็คาดหวังว่าประชาชนผู้ใช้สิทธิจะเข้าใจ การใช้สิทธิและลงบัตรโดยดุลพินิจของตนเองโดยปราศจากสิ่งจูงใจ และแรงผลักดันที่ไม่ชอบด้วยครรลองประชาธิปไตย

เทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นเทศบาลนครเพียงแห่งเดียวที่มีอยู่ในประเทศขณะนี้  
สภาเทศบาลนครเชียงใหม่มีสมาชิกสภา 24 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง 4 เขต เขตละ  
6 คน สมาชิก 24 คน จะกระทำการเลือกจากสมาชิกด้วยกันขึ้นมาเป็น นายกเทศมนตรี  
1 คน และเทศมนตรีอีก 4 คน รวมเป็น 5 คน เรียกว่าคณะเทศมนตรี คณะเทศมนตรี  
จะเป็นผู้บริหารเทศบาลและเป็นผู้กำหนดนโยบายต่าง ๆ ตลอดเวลาที่กระทำการบริหาร  
เทศบาล

เทศบาลนครเชียงใหม่ ถึงแม้ว่าจะครอบคลุมพื้นที่ เพียง 40.5 ตารางกิโล  
เมตรเท่านั้น แต่พื้นที่ที่เทศบาลครอบคลุมไว้หรือเรียกว่าพื้นที่ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่  
นั้นเป็นพื้นที่ตั้งของศูนย์กลางธุรกิจ การขนส่ง การสื่อสาร การคมนาคมและยังเป็นที่  
ตั้งของสถานที่ราชการที่สำคัญของจังหวัดเชียงใหม่เกือบทั้งหมด ดังนั้นผลกระทบใด ๆ ที่  
เกิดขึ้นในเขตเทศบาล ไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นภายในเขตเทศบาลเท่านั้น  
ยังส่งผลกระทบ ออกไปสู่ต่างอำเภอเกือบทั้งจังหวัดด้วย มิเพียงแต่เกิดผลกระทบในจังหวัด  
เชียงใหม่เท่านั้น เนื่องจากเชียงใหม่เป็นศูนย์กลางของภาคเหนือตอนบน ทั้งในด้านธุรกิจ  
การขนส่ง การสื่อสาร การคมนาคมและยังเป็นผู้ร่วมการศึกษา มหาวิทยาลัยตั้งอยู่  
ในจังหวัดเชียงใหม่ถึงสามมหาวิทยาลัย ดังนั้นผลกระทบที่เกิดขึ้น จากนโยบายของเทศบาล  
นครเชียงใหม่ แทบจะกล่าวได้ว่าเกิดผลกระทบไปทั่วภาคเหนือตอนบน

จะเห็นว่าผลกระทบเป็นไปอย่างกว้างขวางอันเกิดจากนโยบายที่กำหนด โดย  
บุคคลเพียง 5 คน ที่เรียกว่าคณะเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีที่ว่านี้ก็มาจากสมาชิกสภา  
เทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่  
ดังนั้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อ  
จังหวัดภาคเหนือตอนบนและบุคคลที่จะเข้ามามีส่วน ในการรับผิดชอบต่อภาระอันยิ่งใหญ่ก็คือ  
สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ซึ่งจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีศักยภาพ มีความรู้และ  
มีประสบการณ์มากพอสมควร มิฉะนั้นเชียงใหม่และจังหวัดใกล้เคียงก็ไมอาจพัฒนาได้เท่า  
ที่ควร และยิ่งจะก่อปัญหาให้กับบ้านเมืองในอนาคต ดังนั้นปัญหาเรื่อง ความสัมพันธ์ในเชิง

ทัศนคติ ระหว่างประชาชนกับนักการเมือง กรณีเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ นับเป็นปัญหาที่นำศึกษาเพื่อที่จะได้ทราบทิศทาง การแปรเปลี่ยนของเชียงใหม่ในอนาคต นับเป็นเหตุจูงใจให้ศึกษาเรื่องนี้ โดยเฉพาะประเด็น การออกไปใช้สิทธิใช้เสียงของผู้มีสิทธิลงบัตร การเลือกผู้สมัครที่อยากได้ การขายสิทธิขายเสียงของผู้มีสิทธิลงบัตร คุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อที่จะศึกษาทัศนคติของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่มีต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ รวมไปถึงการศึกษาปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและแนวทางแก้ไขความคิดและทัศนคติเก่า ๆ ที่มีต่อการลงมติเลือกตั้ง ในทางที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้อยู่ในครรลองของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ควรจะเป็น

1. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่
2. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของประชาชนที่มีต่อนักการเมืองและกลุ่มการเมืองท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของนักการเมือง ที่มีต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล
4. เพื่อหาแนวทางในการสร้างทัศนคติที่ดี และแก้ไขทัศนคติที่ไม่ถูกต้องของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง
5. เพื่อศึกษาหาแนวทางที่จะทำให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม

### 1.3 ความเ็นมาของเทศบาล

แนวความคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เริ่มเกิดขึ้นในรัชกาลที่ 7 เมื่อพระองค์เห็นว่าประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตยในไม่ช้า จึงสมควรจัดให้มีเทศบาลขึ้นเพื่อฝึกหัดให้ประชาชนชาวไทยมีความคุ้นเคยกับการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยพระองค์ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตยขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2470 เพื่อให้คณะกรรมการได้ทำรายงานเสนอโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การจัดตั้งเทศบาลสามารถทำได้ เพราะประชาชนต้องการความเจริญของท้องถิ่นอยู่แล้วแต่ต้องคำนึงถึงการควบคุมสิ่งต่อไปนี้ด้วยคือ

- ก. เทศบาลยังไม่ควรมือสละจากรัฐบาลในส่วนกลางมากนัก
- ข. ควรควบคุมการเงิน โดยให้สมุหบัญชีของเทศบาลอยู่ในความควบคุมและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในส่วนกลาง
- ค. ควรให้เทศบาลอยู่ในความควบคุมของกรมควบคุมเทศบาล ซึ่งจัดตั้งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย
- ง. กรมควบคุมเทศบาลต้องติดต่อเทศบาลอย่างใกล้ชิด
- จ. กรมควบคุมเทศบาลต้องแนะนำเทศบาล ในเรื่องการสาธารณสุขโรคและผังเมือง

ฉ. ควบคุมการออกเทศบัญญัติและงบประมาณ โดยต้องให้ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

2. ให้แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ โดยอาศัยหลักรายได้และจำนวนราษฎร และให้เปลี่ยนแปลงระดับเทศบาลได้เมื่อรายได้หรือ จำนวนราษฎรเปลี่ยนแปลงไป

3. ให้มีสภาเทศบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีกรรมการ 3 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการโดยการแต่งตั้งและกรรมการโดยการเลือกตั้งซึ่งมีจำนวนที่น้อยที่สุด

4. สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งต้องไม่เป็นข้าราชการ

5. คุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล คือเป็นผู้อยู่ในเขตเทศบาลมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และเสียภาษีถึงจำนวนที่กำหนด

หลังจากได้รับรายงานแล้ว รัชกาลที่ 7 ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง ทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ซึ่งเชื่อว่าเป็นการให้การศึกษาแก่ประชาชนตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในท้องถิ่นจะได้มีโอกาสเรียนรู้และมีประสบการณ์อย่างดีเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้ง แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่ทันประกาศใช้ก็เกิดการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 เสียก่อน

เทศบาล เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นของไทยหน่วยหนึ่ง เกิดขึ้นโดย พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 มีลักษณะที่กระจายอำนาจการปกครอง เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระดับท้องถิ่นให้มากที่สุด เพื่อการดำเนินงานเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น กฎหมายจึงแบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ระดับ

1. เทศบาลตำบล เป็นเทศบาลขนาดเล็ก
2. เทศบาลเมือง เป็นเทศบาลขนาดกลาง
3. เทศบาลนคร เป็นเทศบาลขนาดใหญ่

หลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาฐานะของท้องถิ่นใด ๆ ขึ้นมาเป็นเทศบาล ยึดหลัก

สำคัญดังนี้

- จำนวนราษฎรในท้องถิ่น
- ความหนาแน่นของราษฎรที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น
- รายได้ที่จะคาดว่าจะเก็บได้ในท้องถิ่นนั้น เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ การ

แบ่งระดับขึ้นและกำหนดหน้าที่ของเทศบาล มิได้แบ่งตามเขตปกครอง ฉะนั้นเขตของเทศบาลอาจไม่ตรงกับเขตปกครองก็ได้ การจัดตั้งเทศบาล จะกำหนดให้ครอบคลุมสถานที่สำคัญ ๆ เข้าไว้ เช่น สถานที่ราชการ สถานีรถไฟ โรงเรียน วัด ท่าเรือ ตลาด เป็นต้น

การจัดตั้งเทศบาลต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ และนโยบายของรัฐบาล

1. เทศบาลตำบล ท้องถิ่นใดที่มีความเจริญพอสมควร รัฐบาลก็จะจัดเป็นเทศบาลตำบลก่อน เพื่อขยายการปกครองท้องถิ่นให้มากที่สุด ดังนั้นจึงมิได้คำนึงถึงรายได้และจำนวนราษฎรของท้องถิ่นมากนัก คงระบุไว้แต่เพียงว่าท้องถิ่นใดจะยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล ต้องมีลักษณะ 2 ประการ คือ

ก. มีพลเมืองหนาแน่นพอสมควร

ข. มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้

2. เทศบาลเมือง ท้องถิ่นจะยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ต้องมีลักษณะดังนี้

ก. ท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดทุกแห่ง หรือ

ข. ท้องที่มิใช่ที่ตั้งของศาลากลางจังหวัด แต่มีลักษณะต่อไปนี้

1. เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2. ประชาชนอยู่อย่างหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ขึ้นไป

3. มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

3. เทศบาลนคร ต้องมีลักษณะ ดังนี้

ก. มีประชากรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป

ข. ประชาชนอยู่กันหนาแน่นตั้งแต่ 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร ขึ้นไป

ค. มีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่อันต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้

ข้อสังเกต ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ให้ตั้งเป็นเทศบาลเมืองได้ แม้ว่ามีประชากรไม่ถึง 10,000 คนและท้องถิ่นมีประชากร 50,000 คนขึ้นไป ที่อยู่ในท้องที่เป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด ก็อาจจัดเป็นเทศบาลนครได้ ไม่บังคับว่าต้องเป็นเทศบาลเมือง

นอกจากนี้ การกำหนดเกณฑ์รายได้ มิได้ระบุเป็นจำนวนที่แน่นอน เพียงแต่ให้พอใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ก็พอเพียงแล้ว

ขั้นตอนในการจัดตั้งเทศบาล ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำคำเสนอชี้แจงรายละเอียดให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติ แต่ในทางปฏิบัติจัดทำคำชี้แจงและรายละเอียดอาจเป็นนายอำเภอท้องที่ก็ได้ที่จัดทำเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังกระทรวงมหาดไทย ขั้นตอนและรายละเอียด มีดังนี้

1. สำรวจสภาพท้องถิ่นและจัดทำเป็นแผนที่อาณาเขตที่จะจัดเป็นเขตเทศบาล
2. สำรวจจำนวนบ้าน จำนวนราษฎรภายในเขต
3. คำนวณรายได้ที่จะได้รับในแต่ละปี โดยแยกประเภทแหล่งที่มีรายได้
4. คำนวณรายจ่าย แยกเป็นหมวดต่างๆ เช่น หมวดการเงินเดือน หมวดค่าจ้าง หมวดค่าใช้สอย เป็นต้น
5. ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องเสนอรายละเอียดให้คณะกรรมการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานและมีกรรมการ คือ รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วย (ถ้ามี) ปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาประจำที่จังหวัด (ปัจจุบันคือ อ.ก.ท. จังหวัด)
6. เมื่อ อ.ก.ท. จังหวัดเห็นชอบ จึงส่งเรื่องให้สภาจังหวัดพิจารณา
7. หลังจากได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.ท. จังหวัด และสภาจังหวัดแล้ว จึงส่งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา
8. เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแล้ว จะส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
9. คณะรัฐมนตรี ถ้าเห็นชอบก็ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาจัดท้องถิ่นนั้นเป็นเทศบาลต่อไป

ดังนั้นเมื่อพิจารณาการจัดตั้งเทศบาลในประเทศไทยแล้วจะเห็นได้ว่ามิได้เกิดจากความต้องการของประชาชนแต่ประการใด ส่วนใหญ่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดให้มีขึ้นเองทั้งสิ้น ซึ่งมีผู้วิจารณ์ว่า "เทศบาลทั้งหมดนี้ก่อกำเนิดขึ้นมาโดยหลวงตั้งขึ้น คือ หลวง

พิจารณาว่ามีรัฐสภาแม่แล้วต้องมีสภาลูกด้วย ไม่ยังงั้นแล้วจะเป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร ประชาธิปไตยจะมีอยู่จุดเดียวที่พระที่นั่งอนันตสมาคมไม่ได้ต้องเกิดคาดตันไปในพื้นที่ทั่วพระราชอาณาจักรว่าแล้วพระอิสริยยศ (รัฐบาล) ก็สั่งให้เทศบาลอุบัติขึ้นมา 122 แห่ง" จึงอาจกล่าวได้ว่าการจัดตั้งเทศบาลของไทยจึงมีวัตถุประสงค์หลักให้เป็นแบบอย่างจำลองการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับประเทศเท่านั้น

### 1.3.1 หน้าที่ของเทศบาล

เทศบาลเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่น จะดำเนินกิจการสิ่งใด ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประเทศไทย กฎหมายกำหนดให้ เทศบาลมีหลายระดับ มีอำนาจหน้าที่มากน้อยแตกต่างกัน

กฎหมายจึงได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ต่างกัน โดยกำหนดหน้าที่ไว้ 2

ลักษณะ คือ

- หน้าที่ต้องทำ และ
- หน้าที่อาจทำ

หน้าที่ประการหลังนี้ เทศบาลจะกระทำก็ได้ ไม่กระทำก็ได้ ข้อสำคัญคือ เทศบาลจะจัดทำนอกเหนือจากที่กฎหมายอนุญาตไว้ไม่ได้ ถ้าหากกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดจะถือว่าปฏิบัติการอื่น ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

เนื่องจากเทศบาลมี 3 ประเภท อำนาจหน้าที่จึงมีไม่เท่ากัน มากบ้างน้อยบ้าง ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็น 3 ลักษณะด้วยกันคือ หน้าที่ต้องกระทำภายในเขต หน้าที่อาจจะกระทำภายในเขตและกิจการที่อาจกระทำได้นอกเขต

หน้าที่ที่ต้องกระทำ เป็นหน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้เทศบาลกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลเช่นกัน แต่มีได้บังคับว่าเทศบาลทุกแห่งต้องจัดดำเนินการ ขึ้นอยู่กับความสามารถและงบประมาณของเทศบาลจะพิจารณาเลือกจัดทำได้

หน้าที่ที่ต้องกระทำได้ภายในเขต เป็นหน้าที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล เช่นกันแต่มีได้บังคับว่าเทศบาลทุกแห่งต้องจัดดำเนินการ ขึ้นอยู่กับความสามารถและงบประมาณของเทศบาลจะพิจารณาเลือกจัดทำได้

กิจการที่อาจกระทำได้ภายนอกเขต เป็นกรณีกฎหมายอนุญาตให้เทศบาลทำการนอกเขตได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับสุขาภิบาล นอกจากนั้นในกรณีที่มีกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปที่จะร่วมกันกระทำ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะก็สามารถที่จะร่วมกันก่อตั้ง "สหการ" ขึ้น มีสภาพเป็นทบวงการเมือง โดยมีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของเทศบาลที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วย ทั้งนี้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในทางปฏิบัติไม่มี "สหการ" ตามความหมายดังกล่าว มีแต่เพียงการรวมกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการของเทศบาลบางแห่งเพื่อวัตถุประสงค์ในช่องทางและการใช้เครื่องจักรกลร่วมกันเท่านั้น เป็นต้น แต่ในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะดำเนินการสหการในรูปของสถานธนานุบาลทั่วประเทศส่งมา ซึ่งก็จะต้องคอยดูกันต่อไป

1. เทศบาลตำบล มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องกระทำ ดังนี้

- ก. รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- ข. ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- ค. รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- ง. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- จ. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- ฉ. ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- ช. หน้าที่อื่นๆ ซึ่งมีคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย หรือกฎหมายบัญญัติให้เป็น

หน้าที่ของเทศบาล

มาตรา 51 ให้เทศบาลมีหน้าที่อาจกระทำภายในเขตเทศบาลดังนี้

- ก. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
- ข. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- ค. ให้มีตลาด ทำเทียบเรือและท่าข้าม
- ง. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- จ. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- ฉ. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- ช. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ซ. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- ณ. เทศพาณิชย์

2. เทศบาลเมือง มาตรา 53 ให้มีหน้าที่ต้องกระทำ ดังนี้

- ก. กิจการที่ระบุไว้ในมาตรา 50
- ข. ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
- ค. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- ง. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- จ. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- ฉ. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ
- ช. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ซ. ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

มาตรา 54 ให้เทศบาลเมืองอาจทำกิจการภายในเขต ดังนี้

- ก. ให้มีตลาดสด ทำเทียบเรือ และท่าข้าม
- ข. ให้มีสุสาน และฌาปนสถาน
- ค. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

- ง. ให้มีและบำรุงการส่งเสริมสงเคราะห์มารดาและเด็ก
- จ. ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล
- ฉ. ให้มีการสาธารณสุข
- ช. จัดทำกิจการซึ่งเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- ซ. จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา
- ณ. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา
- ญ. ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- ฎ. ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น
- ฏ. เทศพาณิชย์

3. เทศบาลนคร มาตรา 56 ให้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำ ดังนี้

- ก. กิจการตามที่ระบุไว้ในมาตรา 53
- ข. ให้มีและบำรุงการส่งเสริมสงเคราะห์มารดาและเด็ก

มาตรา 57 เทศบาลนครอาจทำการอื่นใดภายในเขตได้ตาม มาตรา 54

หน้าที่ที่กฎหมายบังคับให้เทศบาลกระทำ จะมีมากขึ้นตามประเภทของเทศบาล คือ เทศบาลตำบล มีหน้าที่บังคับน้อยที่สุดและเทศบาลนครมีหน้าที่บังคับมากที่สุด ส่วนหน้าที่ที่อาจจะกระทำการได้ให้เทศบาลพิจารณาเลือกกระทำในสิ่งที่จะเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นนั้นมากที่สุดก่อน ตามความสามารถและกำลังงบประมาณ แต่มีข้อน่าสังเกตว่าต้องทำหน้าที่บังคับให้ครบถ้วนก่อน จึงอาจเลือกทำกิจการอื่นต่อไปได้

เมื่อเปรียบเทียบหน้าที่ของเทศบาลกับสุขาภิบาล เห็นว่ามีจำนวนประเภทพอๆ กัน แต่เทศบาลอาจต้องทำในปริมาณที่มากกว่า เพราะมีประชากรมากกว่า อีกประการหนึ่งกฎหมายบังคับให้เทศบาลต้องทำหน้าที่หลายประการ ในขณะที่มิได้บังคับให้สุขาภิบาลต้องกระทำ เพราะเพียงแต่กำหนดว่า "สุขาภิบาลอาจกระทำการเหล่านั้นได้" ดังนั้น

เทศบาลจึงมีภารกิจและหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนมากกว่าสุขาภิบาล แต่กลับปรากฏว่าเทศบาลส่วนใหญ่มีรายได้น้อยกว่าสุขาภิบาลบางแห่งเสียอีก เช่น สุขาภิบาลแสนสุข อำเภอชลบุรี ซึ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยว จึงอาจกล่าวได้ว่าเทศบาลมีปัญหาเรื่องการจ่ายเงินเช่นเดียวกับสุขาภิบาล และในบางครั้งอาจจะหนักหน่วงเสียกว่าสุขาภิบาลด้วยซ้ำ

ทั้งหมดนี้เป็นหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร ต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้ สำหรับหน้าที่ที่กฎหมายระบุว่า "อาจทำ" คือ เทศบาลอาจทำที่กำหนดไว้

เทศบาลมีหน้าที่ดำเนินกิจการเฉพาะในเขตเทศบาลของตน แต่จะดำเนินการนอกเขตหรือร่วมกับผู้อื่นได้ ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

- การนั้นต้องทำเกี่ยวเนื่องกับอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตของตน
- ได้รับความยินยอม จากสภาคณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัดหรือสภาตำบลท้องถิ่นที่กฎหมายยังให้โอกาสในการจัดตั้ง "สหการ" ขึ้นได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

### 1.3.2 การจัดองค์การเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลมีลักษณะเป็นเอกรูปเดียวกัน คือ องค์การเทศบาลประกอบด้วยส่วนสำคัญ 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี

เทศบาลไทยใช้ระบบรัฐสภา คือ แบ่งแยกองค์การฝ่ายบริหารและองค์การฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน โดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารหลายประการ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป และการลงมติไม่ไว้วางใจ ส่วนฝ่ายบริหารก็มีหน้าที่ในการรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเทศบาลทั้ง 3 ประเภทนี้จัดองค์การเหมือนกันหมด แต่แตกต่างกันในเรื่องจำนวนสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ดังนี้

เทศบาลตำบล มีสมาชิกเทศบาล 12 คน คณะเทศมนตรี 3 คน เป็นนายกเทศมนตรีหนึ่งคน เทศมนตรี 2 คน

เทศบาลเมือง มีสมาชิกเทศบาล 18 คน คณะเทศมนตรี 3 คน เป็น นายกเทศมนตรีหนึ่งคน เทศมนตรี 2 คน

เทศบาลนคร มีสมาชิกเทศบาล 24 คน คณะเทศมนตรี 5 คน เป็น นายกเทศมนตรีหนึ่งคน เทศมนตรี 4 คน

1. สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ตามจำนวนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ให้เลือกประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คน สมาชิกสภาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ถ้ามีตำแหน่งว่างก่อนหมดวาระให้เลือกตั้งซ่อมให้ครบจำนวนภายใน 90 วัน และให้ดำรงตำแหน่งเท่าระยะเวลาที่ตำแหน่งที่แทนเหลืออยู่เท่านั้น แต่ถ้าวาระของสมาชิกสภาเหลือไม่ถึง 6 เดือน จะไม่เลือกตั้งซ่อมก็ได้

### 1.3.3 อำนาจของเทศบาล มีดังนี้

ก. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ สมาชิกสภาหรือคณะเทศมนตรีเป็นผู้เสนอร่างเทศบัญญัติ ยกเว้นเทศบัญญัติงบประมาณให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้เสนอหรือรับรองร่างก่อนนำเข้าสู่สภา สภาจะพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาเพื่อรับหลักการ วาระที่ 2 พิจารณาเพื่อแก้ไขรายละเอียด เรียงตามหัวข้อร่างเทศบัญญัติ เรียกว่า "แปรญัตติ" และวาระที่ 3 เป็นการลงมติขั้นสุดท้ายว่าจะให้ใช้เป็นเทศบัญญัติหรือไม่ การพิจารณาต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ จะพิจารณารวดเดียวไม่ได้ เพราะต้องใช้เวลาคัดพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น เมื่อสภาผ่านร่างเทศบัญญัติแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ ประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยจะส่งร่างคืนให้สภาพิจารณาใหม่ภายใน 30 วัน โดยต้องแสดงเหตุผลว่าไม่เห็นด้วยเพราะอะไร ในประเด็นไหนบ้าง สภาพิจารณาทบทวน ถ้าเห็นด้วยกับผู้ว่าราชการจังหวัดก็ให้แก้ไขส่ง ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใหม่ แต่ถ้าสภายืนยันมติเดิม ก็ต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อจัดส่งร่างเทศบัญญัติ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตัดสินชี้ขาด ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ก็สั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป

ข. อำนาจในการพิจารณาเลือกคณะเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสภาเทศบาลเพื่อเลือกตั้งเทศมนตรี สภาจะเลือกผู้ที่มีเสียงสนับสนุนมากที่สุด เป็นนายกเทศมนตรี และผู้ที่ได้รับเสียงสนับสนุนรองลงไปเป็นเทศมนตรี ตามจำนวนที่มีได้เมื่อได้คณะเทศมนตรีที่สภาเห็นชอบแล้ว ผู้ว่าราชการจะแต่งตั้งตามที่สภาเห็นชอบนั้น

ค. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการประจำสภา เพื่อทำหน้าที่แทนสภาในการพิจารณาสอบสวนข้อความใดๆ ในวงงานของเทศบาล

คณะกรรมการแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

คณะกรรมการสามัญ เลือกจากสมาชิกสภาทั้งหมด ให้มีจำนวนไม่เกิน 2 คณะ ประกอบด้วยกรรมการ คณะละไม่เกิน 3 คน ในกรณี

เทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง และไม่เกิน 5 คน ในกรณีเทศบาลนคร คณะกรรมการนี้จะมีวาระ 1 ปี

คณะกรรมการวิสามัญอาจจะเลือกจากสมาชิกสภาเทศบาลหรือเลือกจากบุคคลภายนอกก็ได้มีจำนวนกรรมการในแต่ละคณะเหมือนคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการนี้มีวาระเพียงเท่าที่ทำงานเสร็จตามที่ได้รับมอบหมายจากเทศบาลเท่านั้น

ง. อำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรี สภาเทศบาลทำหน้าที่แทนประชาชนในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของคณะเทศมนตรี เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่น มาตรการในการควบคุม คือ

การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถาม คณะเทศมนตรีในเรื่องงานในหน้าที่ของคณะเทศมนตรี ที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประชาชนแต่คณะเทศมนตรี มีสิทธิไม่ตอบก็ได้ถ้าเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่สมควรเปิดเผยเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของเทศบาล

2. คณะเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลที่มี เสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาเทศบาลจะได้รับการเลือกเป็นคณะเทศมนตรี ทำหน้าที่บริหารงานของเทศบาล คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล ตามกฎหมายโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า

ข. เปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติอำนาจดังกล่าวให้เทศบาลบางแห่ง โดยจะประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ค. ให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2457 หรือกฎหมายอื่นเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร โดยต้องกำหนดไว้เป็นกฎกระทรวง

ในการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ให้มีสำนักงานปลัดเทศบาลซึ่งเป็นพนักงานประจำเป็นหัวหน้าบังคับบัญชา มีพนักงานเทศบาลที่ปฏิบัติงานอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ของเทศบาลเป็นผู้ช่วย และมีหน้าที่ดำเนินกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล โดยมีส่วนราชการที่สำคัญๆ ของเทศบาลได้แก่ สำนักปลัดเทศบาล ส่วนคลังส่วนสาธารณสุข ส่วนช่าง ส่วนการประปา และส่วนการศึกษา ดังกล่าว โดยละเอียดในส่วนที่ว่าด้วยการกำหนดตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาล

สำหรับในการบริหารงานเทศบาลโดยทั่วไป ส่วนใหญ่เป็นไปตามที่กฎหมายให้เทศบาลดำเนินการ เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตเทศบาลทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อม และผู้ที่จะนำภาระหน้าที่เหล่านี้ ไปปฏิบัติให้ถึงมือประชาชนผู้รับบริการโดยตรงก็คือ หน่วยงานต่างๆ ของเทศบาลนั่นเอง ซึ่งหน่วยงานต่างๆ เหล่านี้รับผิดชอบในลักษณะงานที่แตกต่างกันออกไปตามระเบียบว่าด้วย การกำหนดส่วนการบริหารของเทศบาลว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของเทศบาล

#### 1.4 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาของเทศบาลนครเชียงใหม่

เทศบาลนครเชียงใหม่เดิมเป็นสุขาภิบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2458 ต่อมาได้ยกฐานะจากสุขาภิบาลเมืองเชียงใหม่ ตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ประกาศเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งเป็นเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2478 ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 52 ตอนที่ 80ลงวันที่ 29 มีนาคม 2478 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 60 ปี นับได้ว่าเป็นเทศบาลแห่งแรกในต่างจังหวัด ปัจจุบันมีพื้นที่รับผิดชอบ 40.5 ตารางกิโลเมตร แบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 4 แขวง พื้นที่ครอบคลุม 14 ตำบลสำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่ตั้งอยู่เลขที่ 1 ถนนวังสิงห์คำ ตำบลช้างม่อยอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลนครเชียงใหม่ เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 9 พ.ศ. 2532) ที่มีแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (decentralization) ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในทางการเมือง มีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเข้าไปบริหารงานเทศบาลที่เรียกว่า คณะเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย และควบคุมให้ข้าราชการประจำนั้นไปปฏิบัติให้เกิดผล โดยมีข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ซึ่งข้าราชการประจำมีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าของพนักงานเทศบาลทั้งหมด ซึ่งมีประมาณ 2,000 คนเศษ

เทศบาลนครเชียงใหม่ แบ่งเขตพื้นที่ออกเป็น 4 แขวง ดังนี้คือ

1. แขวงนครพิงค์ ใช้สำนักงานเทศบาลนครเชียงใหม่เป็นที่ทำการ มีพื้นที่รับผิดชอบ 11.7 ตารางกิโลเมตร
2. แขวงกาวิละ สำนักงานตั้งอยู่เลขที่ 171 ถนนท่าสะต๋อยตำบลวัดเกต อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่รับผิดชอบ 11.4 ตารางกิโลเมตร

3. แขวงเมืองราย สำนักงานตั้งอยู่เลขที่ 26 ถนนประชาสัมพันธ์ ตำบล  
ช้างคลาน อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่รับผิดชอบ 7.7 ตารางกิโลเมตร

4. แขวงศรีวิชัย สำนักงานตั้งอยู่เลขที่ 1 ถนนช้างเผือก ตำบลศรีภูมิ  
อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีพื้นที่รับผิดชอบ 9.2 ตารางกิโลเมตร

เทศบาลนครเชียงใหม่ มีดวงตราประจำเทศบาลเป็นรูปพระบรมธาตุดอย-  
สุเทพ ปุยเมฆ พญานาค รวงข้าว และลายดอกประจำยาม ซึ่งมีความหมายดังต่อไปนี้

พระบรมธาตุดอยสุเทพ เป็นปูชนียสถานอันศักดิ์สิทธิ์ ที่บรรจุพระบรม-  
สารีริกธาตุของพระสัมมาสัมพุทธเจ้า เป็นที่เคารพสักการะของพระพุทธศาสนิกชนทั่วไป  
แสดงถึงการเป็นศูนย์กลางทางพุทธศาสนาในภาคเหนือ

ปุยเมฆ แสดงถึงบรรยากาศของเมืองเชียงใหม่

พญานาค เป็นผู้ให้น้ำแก่เมืองเชียงใหม่ โดยเฉพาะแม่น้ำปิงซึ่งเป็นแม่น้ำสาย  
สำคัญของภาคเหนือ

รวงข้าว หมายถึง ความอุดมสมบูรณ์ของพืชพันธุ์ธัญญาหารและผลผลิตทางการ  
เกษตร

ปัญหาของเทศบาลนครเชียงใหม่ มีดังนี้

1. ปัญหาการจราจรติดขัด เนื่องจากมีประชากรนอกเขตเทศบาลเดินทาง  
เข้ามาทำงานในตัวเมืองมากขึ้นแต่ยังไม่มีการขนส่งมวลชนที่ดีพอคนส่วนใหญ่จึงต้องใช้ยาน  
พาหนะส่วนตัว ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2529 เป็นต้นมา เศรษฐกิจของประเทศมีแนว  
โน้มในทางที่ดีขึ้น จึงทำให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้นและมีเงินซื้อรถเป็นของตนเอง จึง  
มีการใช้บริการรถโดยสารประจำทางน้อยลง จำนวนยานพาหนะบนท้องถนนจึงเพิ่มมากขึ้น  
ปัญหาการจราจรในเทศบาลนครเชียงใหม่ สามารถจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. ปัญหาที่เกิดจากระบบการจราจรไม่สามารถให้บริการได้ดีเท่าที่ควร  
ได้แก่

1.1 การจราจรติดขัด และความจุของถนนต่ำเกินไป หรือเสียพื้นที่ไปกับการใช้เป็น ที่จอดรถมากเกินไป

1.2 การบริการขนส่งสาธารณะยังไม่ดีพอ เนื่องจากต้องใช้เวลาในการรอรถประจำทางนานเกินไป และนักท่องเที่ยวขาดข้อมูลเกี่ยวกับเวลาของรถประจำทาง

1.3 มีอุบัติเหตุเกิดขึ้นมากในการเดินทางของประชาชน

2. ปัญหาที่การจราจรส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

2.1 มีอากาศเสียและเสียงดังรบกวนมาก

2.2 มียานพาหนะรुक้าเข้าไปในสถานที่ ที่ควรอนุรักษ์ทางด้านศิลปวัฒนธรรม

2.3 ระบบการจราจรที่ต้องใช้พลังงานมาก สืบเนื่องมาจากสัดส่วนการใช้รถส่วนตัวมีเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังมีจำนวนรถรับจ้างที่ตระเวนหาผู้โดยสารอีก

3. ปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอกแต่ส่งผลเสียถึงการจราจร

3.1 จำนวนประชากรในเขตอำเภอเมืองเพิ่มมากขึ้น โดยพิจารณาจากการเพิ่มขึ้นของที่อยู่อาศัย จำนวนนักท่องเที่ยวจากต่างชาติและผู้เดินทางเข้ามาทำงานจากอำเภอรอบนอก

3.2 ประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาในการเดินทางพร้อมกัน เช่น ในช่วงเวลาเช้าและเย็น

3.3 ผู้ทำงานในเขตอำเภอเมืองบางส่วน มีที่อยู่อาศัยในเขตชานเมืองมากขึ้น จึงทำให้ใช้เวลาในการเดินทางเพิ่มมากขึ้น

3.4 การควบคุมการจราจรไม่ดีพอ เพราะเกิดจากระบบการควบคุมที่ล้าสมัย และระเบียบวินัยในการใช้รถใช้ถนนหย่อนยาน

2. ปัญหาขยะ ประชากรในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้อาชีพขยะก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ในปี พ.ศ. 2534 เมืองเชียงใหม่มีจำนวนขยะมากถึงวันละ 200 ตัน และ 500 ตันในช่วงเทศกาล แต่จำนวนรถเก็บขยะและจำนวนพนักงานมีจำกัด เพราะเทศบาลนครเชียงใหม่ สามารถเก็บขยะได้เพียงวันละ 170 ตัน ดังนั้น จึง

มีจำนวนขยะที่เหลือถึง 30 ตัน ปัญหาสำคัญอีกสองประการ ก็คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ไม่มีทั้งขยะถาวร ต้องนำไปกลบดินตามที่ว่างในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ จึงทำให้ส่งกลิ่นเหม็นรบกวนประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงอีกทั้งขยะในปัจจุบัน เป็นสารสังเคราะห์ที่ไม่สามารถย่อยสลายได้ จึงกลายเป็นปัญหาที่ต้องมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วนอีกประการหนึ่ง

3. ปัญหามลพิษ จากปัญหาแม่น้ำปิงที่กำลังจะเน่าเสียและแม่น้ำอีกหลาย ๆ แห่ง ซึ่งเป็นผลให้สัตว์น้ำบางชนิดที่อาศัยอยู่ในแม่น้ำเกิดการสูญพันธุ์ไป จากผลการวิจัยเรื่องภาวะมลพิษของแหล่งน้ำ และผิวดินในเขตเมืองเชียงใหม่ โดยภาควิชาวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พบว่าคลองแม่ข่าซึ่งไหลผ่านใจกลางเมืองเชียงใหม่ และคูเมืองมีสภาพเน่าเสียอย่างรุนแรง นอกจากนี้ยังพบว่าน้ำใต้ดินในหมู่บ้านใกล้เคียง และแหล่งทิ้งขยะมีสารอันตรายสูงก่อให้เกิดอันตรายในการใช้น้ำนั้นดื่มกินได้และยังมีอากาศเสียจากควันพิษ ซึ่งเกิดจากจำนวนรถยนต์ยานพาหนะที่มีมากเกินไปและรถที่นำออกมาใช้มีสภาพการทำงานที่นานเกินไป ไม่ควรจะนำมาใช้อีก ปัญหาในด้านเสียงดังที่เกิดจากการใช้รถยนต์ยานพาหนะก็มีมากก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงมาก

4. ปัญหาอาคารสูง เชียงใหม่เป็นเมืองที่ล้อมรอบด้วยภูเขาซึ่งเป็นทำเลที่ตั้งที่โดดเด่นควรรักษาไว้ อีกทั้งยังเป็นเมืองประวัติศาสตร์มีอายุงานเกือบ 700 ปีแล้ว มีศาสนสถานเก่าแก่เป็นจำนวนมากมาย ด้วยเหตุนี้ การสร้างอาคารสูงขนาดถึง 10-13 ชั้น จำนวนหลายร้อยโครงการ จึงเป็นการทำลายล้างศิลปวัฒนธรรมอันดีงามอีกด้วย

5. ปัญหาผังเมือง หากเมืองเชียงใหม่ ขาดการวางผังเมืองที่ดีและปล่อยให้มีการใช้ที่ดินผิดประเภท ผลก็คือความสับสนอลหม่าน บ้านพักที่อยู่อาศัยซึ่งควรจะสงบเงียบกลับมีเสียงดังและมีอากาศเป็นพิษ ทำให้การพักผ่อนทำได้อันดีได้ไม่ดีได้วิ่งเล่นอย่างสะดวกเพราะที่อยู่อาศัยปะปนกับร้านค้า โรงเรียน โรงแรม ตลาด และสถานที่ราชการต่างๆ จึงทำให้การจราจรติดขัดและเกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย

6. ปัญหาการเติบโตของเมืองที่ไร้ทิศทางและการควบคุม เมื่อไม่มีการวางแผนว่า เชียงใหม่ควรเติบโตแค่ไหน อย่างไร ก็ทำให้ไม่มีใครคิดและตอบได้ว่าแผนการพัฒนาเมืองเชียงใหม่ควรเป็นอย่างไร

7. ปัญหาที่ดินราคาแพงเกินความจำเป็น เนื่องจากในช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา มีการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และมีการปั่นราคาที่ดินกันมากทำให้ที่ดินเชียงใหม่มีราคาสูงขึ้น ส่งผลให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้ปานกลางและรายได้น้อยไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อการพักอาศัยได้ นอกจากนั้น การที่ดินมีราคาสูงได้กลายเป็นข้ออ้างของผู้ประกอบการในการที่จะสร้างอาคารสูงในที่ดินของตนเอง

8. ปัญหาโลภเถื่อน การเป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวของเชียงใหม่ ได้ทำให้มีสถานบริการเกิดขึ้นมากมาย หญิงจำนวนหนึ่งถูกล่อลวงให้มาเป็นหญิงบริการ ถูกกักขังหน่วยหนึ่งชั่วโมงให้ประกอบอาชีพโสเภณีจำนวนหนึ่งเข้ามาประกอบอาชีพเพื่อหารายได้ไปจุนเจือครอบครัว เนื่องจากหญิงเหล่านี้ต้องการศึกษา และสังคมไม่เปิดโอกาสให้มีทางเลือกในการประกอบอาชีพอย่างอื่น

9. ปัญหาโรคเอดส์ ปัจจุบันการแพร่ระบาดของโรคเอดส์เป็นเรื่องที่น่าวิตกอย่างยิ่ง เพราะได้มีผู้เสียชีวิตเพราะโรคนี้เป็นจำนวนมากโรคเอดส์ เป็นโรคที่ติดต่อทางเลือดและทางเพศสัมพันธ์ หากประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความเข้าใจ โดยเฉพาะหญิงบริการและผู้เกี่ยวข้องค้นหาความสำราญทางเพศโดยไม่มีการป้องกัน ก็จะทำให้โรคเอดส์ระบาดออกไป สถิติคนที่รับเชื้อ HIV เข้าไปในร่างกายมีเพิ่มมากขึ้นทุกวัน เป็นปัญหาสังคมที่ผู้บริหารจะต้องรีบแก้ไขเป็นการด่วนและอย่างจริงจัง มิเช่นนั้น คนเชียงใหม่จะเสียชีวิตด้วยโรคนี้ (เป็นจำนวนมาก)

10. ปัญหาการทำลายศิลปและสถาปัตยกรรมโบราณ นับตั้งแต่รัฐบาลมีความพยายามที่จะพัฒนาเชียงใหม่ ด้วยแนวทางที่เน้นการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจออกไปทุกพื้นที่ที่มีการรุกที่ของวัดและรื้อทำลายโบราณสถานเป็นจำนวนมาก สาเหตุหนึ่งเป็นความพยายามของนักค้าของเก่าเพื่อจะนำเอาชิ้นส่วนอาคารหรือศิลปกรรมจากวัดหรืออาคารโบราณไปจำหน่าย คนส่วนหนึ่งต้องการอาคารตามสมัยนิยม เนื่องจากมองไม่เห็นคุณค่าของสถาปัตยกรรมโบราณ ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องศิลปกรรมโบราณ การรื้อทำลายอาคารเก่าจึงทำได้ง่ายเนื่องจากเข้าใจคำว่าพัฒนา ก็คือ การสร้างของใหม่ขึ้นมา

11. ปัญหาการปกครองท้องถิ่นที่ด้อยประสิทธิภาพ การปกครองท้องถิ่นของจังหวัดเชียงใหม่ ก็เหมือนกับจังหวัดอื่นๆ นั่นก็คือระดับจังหวัดมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในตัวเมืองใหญ่ มีเทศบาลรองลงไปก็เป็นสุขาภิบาล การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลของเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเมืองใหญ่นั้นมีปัญหา เพราะมีระบบราชการมีระเบียบปฏิบัติมากมายหลายขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้าในการแก้ปัญหา และการสนองตอบความต้องการของประชาชน อำนาจในการบริหารงานที่แท้จริงยังถูกรวมไว้ที่ส่วนกลาง นายกเทศมนตรีที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตเทศบาล มีอำนาจในการปกครองข้าราชการเพียง ระดับ 4 ทำให้มีปัญหาในการบริหารราชการมาก

จากปัญหาที่กล่าวมา จะเห็นว่าเทศบาลนครเชียงใหม่ มีปัญหารอแก้ไขอยู่หลายเรื่อง ทำให้เป็นที่น่าวิตกของประชาชนชาวเชียงใหม่ ว่าปัญหาต่างๆ เหล่านี้จะได้รับการแก้ไขอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นครเชียงใหม่เป็นเมืองท่องเที่ยวที่สำคัญ จำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนานครเชียงใหม่ไปในทิศทางที่ถูกต้อง เพื่อรักษาเอกลักษณ์ และวัฒนธรรม ประเพณี ของนครเชียงใหม่ไว้ เพื่อดึงดูดนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะชาวต่างประเทศ ปัญหา คือใครจะเป็นผู้รับผิดชอบ และดำเนินการแก้ไข อย่างจริงจังในเรื่องนี้

### 1.5 ประวัติความเป็นมาของกลุ่มการเมืองเทศบาลนครเชียงใหม่

ในระยะแรก ๆ ของการมีสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ (2479-2500) ไม่ปรากฏว่าสมาชิกสภาขณะนั้นมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนอย่างเป็นทางการ คงเป็นแต่เพียงรวมตัวกันหลวม ๆ ของกลุ่มสมาชิกสองกลุ่มด้วยกัน คือ ร.อ.หลวงสำเร็จ (ทองคำรัตน์) เป็นผู้ก่อตั้ง โดยมีสมาชิกประกอบด้วย ร.อ. กนก รัตน์ ร.อ.ทองแถม สิทธิพงศ์ และนายทองดี อีสระชีวิน อดีตดาวสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่หลายสมัย อีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มเชียงใหม่ก้าวหน้าผู้ก่อตั้งประกอบด้วย นายเวียง นิมนานเหมินท์ นายชุตี พุกกะชาติกุล และนายสมบุรณ์ จันทระปัญญ์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 ทั้งสองกลุ่มนี้ได้เข้ามารวมกัน โดยใช้ชื่อกลุ่มพัฒนาเวียงพิงค์ ภายใต้การนำของเจ้าไชยสุริวงศ์ ณ เชียงใหม่ และต่อมาในปี พ.ศ. 2512 สมาชิกกลุ่มหนึ่งของกลุ่มพัฒนาเวียงพิงค์ได้แยกตัวออกมาตั้งกลุ่มใหม่คือ กลุ่มประชาสันติ โดยมี ร.อ. นพ.กนก รัตน์ เป็นหัวหน้ากลุ่มและมี ร.อ.ทองแถม สิทธิพงศ์ เป็นเลขาธิการกลุ่มและกษณะเลือกตั้งในครั้งนั้น ทำให้นายปรีดา พัฒนภาพุตร์ ได้เป็นนายกเทศมนตรี และต่อมานายปรีดา พัฒนภาพุตร์ ก็ได้รับเลือกเป็น ส.ส. และเป็นรัฐมนตรีหลายกระทรวง

อนึ่งในช่วงประมาณ พ.ศ. 2512 - 2520 นั้น ได้มีความพยายามจัดตั้งกลุ่มการเมืองขึ้นแข่งขันกับกลุ่มประชาสันติ เช่น กลุ่มพัฒนาเชียงใหม่ โดยมีนายสุนทร ศิริวิสัย และนายประยูร วัฒนุฑ์ ซึ่งแยกตัวออกจากกลุ่มประชาสันติเป็นผู้นำ กลุ่มจรรโลงธรรม แยกจากกลุ่มพัฒนาเวียงพิงค์ โดยมี เจ้าคุณวงศ์ ณ เชียงใหม่ เป็นหัวหน้าและกลุ่มกิจประชาแยกจากเชียงใหม่ก้าวหน้า ภายใต้การนำของ นพ. บุญเริ่ม สิงหนะตร ปรากฏว่าไม่ประสบความสำเร็จ จึงต้องสลายตัวไปในที่สุด

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ ในอดีตไม่ค่อยได้รับความสนใจจากผู้สมัคร และผู้ใช้สิทธิลงบัตรเลือกตั้งมากนัก ในด้านผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส่วนมากจะเป็นอดีตข้าราชการหรือข้าราชการนอกประจำการ รวบรวมสมัครพรรคพวกลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่วนคนในวงการอื่น ๆ แทบไม่ให้ความสนใจกับเรื่องนี้ ทางด้านผู้ใช้สิทธิลงบัตรก็

เหมือนกัน ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล แต่ครั้งมีผู้ไปใช้สิทธิลงบัตรกันประมาณ 20-30 %

เหตุที่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ ได้รับการสนใจจากผู้สมัครรับเลือกตั้งน้อยอาจเป็นด้วย งบประมาณของเทศบาลน้อยมาก เพราะว่างบของเทศบาลในสมัยนั้นมีเพียง 20 - 50 ล้านบาท และงบนี้จะเป็นค่าเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้างของเทศบาลมากกว่าครึ่งหนึ่ง จึงทำให้ผู้สมัครมองไม่เห็นผลประโยชน์ที่จะได้รับ ก็เลยไม่ค่อยสนใจ ส่วนทางด้านประชาชนผู้ใช้สิทธิลงบัตรนั้นก็มองไม่เห็นความสำคัญของเทศบาล จะมีความรู้สึกที่เทศบาลก็คือ ผู้ทำหน้าที่เก็บชเยนั้นเองจะไปลงบัตรเลือกตั้งหรือไม่ก็ไม่มีผลกระทบอะไร ถึงอย่างไรก็มีคนมาเก็บชเยอยู่ดี

แต่ในทศวรรษที่ผ่านมา เหตุการณ์ได้แปรเปลี่ยนไป โดยเฉพาะงบประมาณได้เพิ่มขึ้นจนนับตั้งงบประมาณแต่ละปีมีมากกว่า 300 ล้านบาท ยังไม่รวมถึงเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินสนับสนุนมาจากรัฐบาล เช่น เงินโครงการเมืองหลัก เงินโครงการศึกษา เงินโครงการตัดถนน ในบางปีเมื่อรวมกับ เงินงบประมาณของเทศบาลแล้ว มากถึง 800 ล้านบาท

นอกจากนี้การเจริญเติบโต อย่างรวดเร็วของเชียงใหม่ในสองทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้สิ่งปลูกสร้างในรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมายรวมทั้งภาคเอกชนในท้องถิ่นและต่างถิ่นได้มาลงทุนทำธุรกิจในเชียงใหม่มากมายเช่นกัน นับเป็นเหตุให้คนทางภาคธุรกิจได้มองเห็นผลกระทบอันเกิดกับธุรกิจ และผลประโยชน์ของตนที่เกิดจากเทศบาล จึงเริ่มหันมาสนใจเทศบาลเป็นพิเศษ และจากความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเชียงใหม่ส่งผลกระทบต่าง ๆ ในด้านสาธาณูปโภค ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลเช่น ปัญหาขยะ ปัญหาการจราจร ปัญหาเรื่องถนน ซึ่งส่งผลกระทบถึงประชาชนโดยตรง อันเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนหันมาสนใจเทศบาลและเข้ามาสนับสนุน กลุ่มการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น

ในด้านพรรคการเมือง แม้ว่าเทศบาลนครเชียงใหม่จะเป็นเทศบาลใหญ่ แต่พรรคการเมืองก็ไม่ได้ให้ความสนใจและยังไม่เคยปรากฏมาก่อนเลยว่า มีพรรคการเมือง

ได้ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ และยังไม่เคยปรากฏว่าพรรคการเมืองเข้ามาให้การสนับสนุนกลุ่มการเมืองท้องถิ่น จะมีก็แต่กับการเมืองบางคนที่จะเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือสนับสนุนเป็นการส่วนตัว เพียงเพื่อหวังผลไว้เป็นฐานเสียงของตนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็กันไปอย่างลับๆ ไม่เปิดเผย

เหตุที่พรรคการเมืองไม่ให้ความสนใจ และเข้ามาสนับสนุนกลุ่มการเมืองท้องถิ่นของเทศบาลนครเชียงใหม่ อาจเป็นด้วยพรรคการเมืองมองไม่เห็นผลประโยชน์ที่ทางพรรคจะได้รับ โดยเฉพาะในด้านคะแนนเสียงเนื่องจากพื้นที่ของเขตเทศบาลนั้นแคบ ถึงแม้ว่าประชาชนจะอยู่ค่อนข้างหนาแน่น แต่ประชาชนในเขตเทศบาลให้ความสนใจกับการเมืองน้อยและไปใช้สิทธิลงบัตรเลือกตั้งในการเลือกตั้งแต่ละครั้งน้อยมาก ทำให้พรรคการเมืองไม่ค่อยสนใจ ซึ่งแตกต่างกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด เพราะเขตเลือกตั้งครอบคลุมทั้งอำเภอ และเป็นพื้นที่ถึง 1 ใน 4 ของเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อีกสาเหตุหนึ่งอาจเป็นด้วยความอ่อนแอของพรรคการเมืองที่มีอยู่ในประเทศไทย ซึ่งยังมองไม่เห็นพรรคการเมืองพรรคไหนที่มีศักยภาพพอที่จะเข้ามามีบทบาทสนับสนุนการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทั้งนี้ก็เพราะว่าการเข้ามาสนับสนุน กลุ่มการเมืองท้องถิ่นย่อมมีค่าใช้จ่ายมากพอสมควร โดยเฉพาะเทศบาลนครเชียงใหม่ การเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมามีแต่ละกลุ่มที่ลงแข่งขันเลือกตั้ง ใช้เงินกันกลุ่มละหลายสิบล้านบาท ซึ่งเงินที่ใช้กันยังไม่ได้อันถึงที่ใช้ดำเนินการของกลุ่ม ในแต่ละปีใช้จ่ายรวมหนึ่งล้านบาท

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่รวมตัวกัน เพื่อสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ในอดีต มักจะเป็นการรวมตัวกันในรูปเฉพาะกิจมากกว่า จะมีการเลือกตั้งที่ถือออกมาหาสมัครพรรคพวก รวบรวมกันเป็นกลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้ง พอการเลือกตั้งผ่านพ้นไปก็สลายตัวไป ลักษณะเช่นนี้มีเกือบทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตัวอย่างเช่น ในปี 2518 มีกลุ่มพัฒนาเชียงใหม่ ซึ่งมี นายสุนทร ศิริลชัย เป็นหัวหน้ากลุ่มในที่สุดก็สลายตัวไป พอมาปี 2523 มีกลุ่มกิจประชา ซึ่งมี นพ.บุญเริ่ม สิงหนะตรเป็นหัวหน้ากลุ่ม และยังมีกลุ่มจรรโลงธรรม ซึ่งมีเจ้าคุณวงศ์ ณ เชียงใหม่ เป็นหัวหน้ากลุ่ม หลังเลือกตั้ง

สองกลุ่มนี้ก็สลายไปในที่สุด พอมาปี 2533 ก็มีกลุ่มพลังคุณธรรมหลังการเลือกตั้งก็สลายตัวไปเช่นกัน

ในสองทศวรรษที่ผ่านมา กลุ่มการเมืองท้องถิ่นของเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่รวมตัวกันค่อนข้างมั่นคง และยืนหยัดอยู่ได้ถึงทุกวันนี้ก็มีเพียงสองกลุ่ม คือ

#### กลุ่มแรกคือ กลุ่มประชาสันติ

กลุ่มประชาสันติ เป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลที่มีอายุมากที่สุดของเทศบาลนครเชียงใหม่ กลุ่มนี้ตั้งขึ้นมาได้ประมาณ 30 ปี เป็นกลุ่มที่ก่อตั้ง โดยข้าราชการนอกประจำการ โดยมี ร.อ. นพ.กนก รัตนียเป็นหัวหน้ากลุ่ม และ ร.อ.ทองแถม ลิทธิพงศ์ เป็นเลขาธิการกลุ่ม ได้รวบรวมสมัครพรรคพวกซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการนอกประจำการ และมีนักธุรกิจร่วมอยู่ด้วยพอสมควรในระยะแรกเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ เป็นการรวมตัวในลักษณะค่อนข้างจะเป็นการรวมตัวเฉพาะกิจ คือ รวมตัวกัน เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ปราศจากซึ่งอุดมการณ์ใด ๆ ไม่มีนโยบายหลักเป็นของตัวเอง เป้าหมายเพียงแค่เข้าไปบริหารเทศบาลแต่เป็นกลุ่มที่มีความแข็งแกร่งที่สุดสมัยนั้น ทั้งนี้ก็เพราะว่ากลุ่มประชาสันติประกอบด้วยอดีต ข้าราชการที่มีคนรู้จัก นอกจากนั้นก็กลุ่มประชาสันติซึ่งมีคุณหมอ กนก รัตนีย เป็นหัวหน้ากลุ่ม สำหรับคุณหมอ กนก นั้นเป็นที่รู้จักของชาวบ้านทั้งหมดในเขตเทศบาล ชาวบ้านเรียกท่านว่า "หมอคนยากจน" ทั้งนี้ก็เพราะว่าคุณหมอ กนก ท่านเป็นหมอที่มีเมตตาจิตสูง ไม่เลือกคนไข้ไม่ว่าคนจนหรือคนมั่งมี คุณหมอก็รักษาให้เต็มที่ทั้งนั้น ไม่เคยรังเกียจจนจนถึงไม่มีเงินให้ค่ายา ท่านก็รักษาให้ บางครั้งรักษาให้ฟรียังไม่พอยังต้องแถมค่ารถให้กลับบ้านอีก จากคำนิยมตัวนี้ทำให้คุณหมอ กนก นำทีมกลุ่มประชาสันติลงสมัครรับเลือกตั้งชนะติดกันมาถึง 4 สมัย จนกระทั่งปี 2528 กลุ่มประชาสันติเกิดการแตกแยกภายในอย่างรุนแรง จนเป็นเหตุให้แพ้การเลือกตั้ง กลุ่มประชาสันติได้รับเข้าสู่สภาเพียง 10 ที่นั่งเท่านั้น จึงตกเป็นฝ่ายค้าน

หลังจากแพ้การเลือกตั้งในปี 2528 กลุ่มประชาสันติ จึงได้มีการปรับโครงสร้างของกลุ่มใหม่ ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคล ได้มีการเขียนธรรมนูญของกลุ่มขึ้น พร้อมกับเขียนนโยบายของกลุ่ม เพื่อเป็นหลักในการดำเนินการของกลุ่ม ทำให้กลุ่มสามารถยืนหยัดอยู่ได้ ไม่แตกสลายเหมือนกับกลุ่มการเมืองที่แพ้เลือกตั้งกลุ่มอื่น ๆ

ในด้านตัวบุคคลกลุ่มประชาสันติได้เสริมสร้างสมาชิกโดยดึงเอาบุคคลหลายฝ่ายเข้ามาร่วม ซึ่งแต่เดิมมีแต่อดีตข้าราชการ กลุ่มประชาสันติยุคนี้จึงประกอบด้วยคนหนุ่มที่เป็นนักธุรกิจ หนายความ วิศวกร สถาปนิกหนังสือพิมพ์ และอดีตข้าราชการเป็นส่วนประกอบ

กลุ่มประชาสันติในยุคใหม่นี้ เริ่มมีอุดมการณ์แตกต่างกับกลุ่มประชาสันติยุคก่อน ทั้งนี้เพราะว่าสมาชิกที่เข้ามาร่วมใหม่ประกอบด้วยคนหนุ่มไฟแรง มีเจตนาที่จะพัฒนาบ้านเมืองอย่างจริงจัง นอกจากนี้ได้ผ่านการศึกษาในระดับปริญญาตรี เมื่อเข้ามหาวิทยาลัยและเรียนรู้ปัญหาของเทศบาล จึงเล็งเห็นปัญหาของเทศบาล ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อันเนื่องมาจากการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเมืองเชียงใหม่ เช่น ปัญหาขยะ การจราจร การก่อสร้างอาคารสูง ปัญหาในด้านบริการสาธารณสุข ปัญหาโรคเอดส์ และปัญหาด้านสาธารณูปโภคต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการเตรียมการที่ดีและมีการวางแผนทั้งระยะยาวและเฉพาะหน้า แตกต่างกับประชาสันติในยุคก่อน ซึ่งรวมตัวกันเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจเพื่อชดเชยกับอำนาจที่สูญเสียไป เนื่องมาจากพินาศจากสภาพของข้าราชการประจำ

ด้วยเหตุที่การรวมตัวกันของกลุ่มประชาสันติยุคหลังเป็นการรวมตัวที่ค่อนข้างจะมีอุดมการณ์ แม้ว่ากลุ่มประชาสันติจะประสบกับการพ่ายแพ้การเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง ในปี 2533 และได้ที่นั่งในสภาฯ เพียง 8 ที่นั่ง แต่กลุ่มก็ยังคงอยู่ ไม่แตกสลายและกลับมีลักษณะที่ค่อนข้างจะแข็งแกร่งยิ่งกว่าเดิม โดยเฉพาะในปัจจุบันนี้หัวหน้ากลุ่มประชาสันติเป็นสถาปนิกหนุ่ม อายุสามสิบเศษ เป็นคนยึดมั่นในอุดมการณ์ รวมทั้งพรรคพวกที่เป็นคนหนุ่ม และเกาะกันอย่างเหนียวแน่น

กลุ่มที่สองคือ กลุ่มอำนัทธิภูมิ

กลุ่มอำนัทธิภูมิ เป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาล ที่กำลังบริหารเทศบาลในขณะนี้ โดยมีที่นั่งในสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ถึง 16 ที่นั่งจากจำนวนทั้งหมด 24 ที่นั่ง กลุ่มอำนัทธิภูมิ เป็นกลุ่มการเมืองที่เปลี่ยนสภาพจาก กลุ่มนवल ตุลาคม 19 มาเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลกลุ่มนี้ได้ตั้งขึ้นมาเป็นกิจลักษณะ เมื่อปี 2521 โดยเจ้าอาวาสวัดสันป่าข่อยในขณะนั้น คือ พระมหากมล ซึ่งเป็นสายเดียวกับ พระกิตติคุณโฆภิกขุ ต่อมาได้ เลื่อนพัตรยศเป็น เจ้าคุณศรีธรรมานีเทศ

ท่านมหากมลได้รวบรวมเอาสมาชิกของกลุ่มนवल ในจังหวัดเชียงใหม่ร่วมกับกลุ่มหนุ่มสาวของวัดต่าง ๆ ในจังหวัดเชียงใหม่ ก่อตั้งเป็นกลุ่มอำนัทธิภูมิขึ้นมา โดยมีเป้าหมายที่จะเข้ามาเล่นการเมืองในระดับท้องถิ่น และจะพัฒนาไปเป็นพรรคการเมืองต่อไป ทั้งที่กลุ่มดำเนินการมามากกว่า 20 ปีแล้ว ก็ยังไม่บรรลุเป้าหมาย คงทำได้แค่เล่นการเมืองระดับเทศบาลเท่านั้นเอง

ในระยะเริ่มก่อตั้งกลุ่มอำนัทธิภูมิ ท่านมหากมล ได้เล็งเห็นว่าการก่อตั้งกลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ยาก แต่การดำเนินการของกลุ่มนั้นจะต้องมีค่าใช้จ่าย และจำเป็นต้องใช้เงิน ถ้าจะดำเนินกิจการของกลุ่มให้เจริญขึ้นได้จำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากนายทุน ด้วยเหตุนี้ท่านมหากมลจึงได้เชิญ นายธวัช ตันตรานนท์ มาเป็นประธานกลุ่มพร้อมกันนั้นนายวรากร ตันตรานนท์ บุตรชายคนโตของนายธวัช ตันตรานนท์ ก็เข้ามาดำรงตำแหน่งเลขาธิการกลุ่มฯ นายธวัช ตันตรานนท์ เป็นนักธุรกิจระดับแนวหน้าของจังหวัดเชียงใหม่ และเป็นเจ้าของห้างสรรพสินค้าที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดเชียงใหม่

หลังจากการก่อตั้งกลุ่มเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กลุ่มอำนัทธิภูมิก็เติบโตอย่างรวดเร็ว มีผู้คนหลั่งไหลเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่ม เนื่องจากประธานกลุ่มเป็นคนที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันเกือบทุกวงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงการลูกเสือชาวบ้าน นอกจากนี้ฐานะทางการเงินของกลุ่มค่อนข้างจะดี ผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกของกลุ่มจะได้รับสวัสดิการหลายอย่าง เช่นค่าทำศพ ค่าจัดงานศพ ของขวัญวันเกิด ค่ารักษาพยาบาลยามเจ็บไข้ได้ป่วย

การเลี้ยงดูปู่เฒ่าในแต่ละครั้งที่มีการประชุม มีการจัดงานรื่นเริงบ่อยครั้ง ผู้มาร่วมงานนอกจากไม่ต้องเสียค่าอะไรเลย ยังมีสิทธิจับฉลากรางวัลกันอีก และรางวัลที่จับฉลากก็ค่อนข้างจะมีมูลค่า เช่น โทรทัศน์ ตู้เย็น วิทยุ พัดลม

การเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มอาณานิคม มีการทำบัตรประจำตัวสมาชิกให้ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยมีมาก่อนในระยนั้น มีการอวดบัตรกันว่าเป็นสมาชิกของกลุ่มอาณานิคมด้วยความภาคภูมิใจแม้ว่าการเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มฯ จะถูกนำไปสาบานตัวและดื่มน้ำคมหอกคมาบว่าจะไม่ทรยศต่อกลุ่ม ถ้าหากทรยศก็จะต้องตายบนคมหอกคมาบ

กลุ่มอาณานิคมแม้จะโตวันโตคืน แต่กลุ่มฯกับประสบปัญหาในเรื่อง ของสมาชิก เพราะผู้ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มล้วนแต่เป็นชาวบ้านธรรมดา ส่วนใหญ่จะเป็นชาวบ้านที่ยากไร้หวังพึ่งสวัสดิการที่จะได้รับจากกลุ่ม ทางด้านนักวิชาการ คนมีความรู้และคนที่มีความเสี่ยงในสังคมกลับมองไม่เห็นความสำคัญของกลุ่ม และเข้าสังกัดเป็นสมาชิกของกลุ่มค่อนข้างน้อยทั้งนี้อาจเป็นด้วยโครงสร้างของกลุ่มที่อำนาจของกลุ่มตกอยู่ในมือของบุคคลเพียงสองคน คือ ประธานและเลขาธิการกลุ่ม ทำให้กลุ่มประสบปัญหาเรื่อง ขาดแคลนบุคลากรที่มีศักยภาพในทางวิชาการ นอกจากนี้ยังเป็นด้วยการที่กลุ่มประกอบด้วยสมาชิกที่มีการศึกษาน้อย ทำให้ภาพลักษณ์ของกลุ่มดูคล้ายกับว่าเป็นกลุ่มนักเลง จากปรากฏการณ์ที่นักการเมืองท้องถิ่นถูกทำร้ายคนจะมองว่าเป็นการกระทำของกลุ่มฯ

ดังนั้นในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ ในปี 2523 กลุ่มอาณานิคมจึงไม่สามารถสรรหาตัวบุคคลที่เหมาะสมลงสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านธรรมดา แทบจะหาไม่ได้เลยที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรี กลุ่มฯ จึงประสบการพ่ายแพ้การเลือกตั้งครั้งนั้น กลุ่มฯ ได้รับเลือกเพียง 3 คนเท่านั้น และหนึ่งในสามที่ได้รับเลือกคือ นายวรกร ดันตรานนท์ เลขาธิการกลุ่มฯ

การที่กลุ่มอาณานิคมได้รับเลือกเข้าสู่สภาฯ สามคนในครั้งนั้นนับเป็นเหตุจูงใจให้ทางกลุ่มฯ ทุ่มเทอย่างหนักเพื่อที่จะเอาชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การดำเนินงานของกลุ่มจึงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการดึงเอานักวิชาการ การระดมสมัครพรรค

พวกเพื่อที่จะเข้ามาสังกัดกลุ่มฯ ในการตั้งบุคลากรของกลุ่มฯ ทางกลุ่มได้อาศัยสโมสรไลออนส์นครพนธ์ ซึ่งเป็นแหล่งรวมของคนชั้นแนวหน้าในจังหวัดเชียงใหม่ แต่อุปสรรคเดิมของกลุ่มฯ ก็ยังแก้ปัญหามาไม่ได้ คือ การดึงเอาคนมีความรู้และนักวิชาการไม่ได้ทางกลุ่มฯ จึงเปลี่ยนแผนแทนที่จะให้ความสนใจกับนักวิชาการและคนมีความรู้กลับหันมาสนใจคนระดับผู้นำของชุมชนแทน ผู้นำของชุมชนที่ว่านี้ คือ ผู้นำชุมชนในแหล่งชุมชนแออัดหรือแหล่งสลัมนั้นเอง โดยไม่โยติกับคนที่คงแก่เรียน

ในปี 2528 กลุ่มอาณันทภูมิได้เตรียมการอย่างพร้อมเพียงและส่งผู้สมัครลงแข่งขันเต็มทีม 24 คน และในการเลือกตั้งครั้งนี้กลุ่มฯ ประสพชัยชนะ สมาชิกของกลุ่มได้รับเลือกเข้าสู่สภาฯ 14 ที่นั่ง นายวรกร ดันตรานนท์ เลขาธิการกลุ่มฯ ได้เป็นนายกเทศมนตรี

ต่อมาในการเลือกตั้งปี 2533 กลุ่มอาณันทภูมินะการเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง และได้ที่นั่งในสภาฯ มากกว่าเดิม คือ ได้ 16 ที่นั่ง และนายวรกร ดันตรานนท์ ได้เป็นนายกเทศมนตรีอีกสมัยหนึ่ง และดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตราบเท่าทุกวันนี้

มีข้อสังเกตว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่ในสองครั้งหลังนี้ คือ การเลือกตั้งในปี 2528 และปี 2533 ซึ่งเป็นการต่อสู้กันในการเมืองระหว่าง กลุ่มการเมืองท้องถิ่นสองกลุ่มคือ กลุ่มประชาสันติกับกลุ่มอาณันทภูมิ ประเด็นที่อยากตั้งข้อสังเกต คือ การศึกษาของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ในปี 2528 ผู้สมัครรับเลือกตั้งกลุ่มประชาสันติ 24 คน การศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี 10 คน ตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป 14 คนปรากฏว่าได้รับเลือก 10 คน ในจำนวนนี้มีผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี 5 คน และผู้ที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป 5 คน สำหรับกลุ่มอาณันทภูมิ ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้ง 24 คน มีผู้ที่มีการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป 2 คน และผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี 22 คน ได้รับเลือกมาทั้งหมด 14 คน ในจำนวนนี้มีผู้ที่มีความรู้ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี 13 คนและมีความรู้ตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป 1 คน นอกจากนี้ยังมีผู้ประกอบอาชีพสามล้อรับจ้าง 1 คน คนขับสี่ล้อรับจ้าง 1 คน

ในปี 2533 ผู้สมัครรับเลือกตั้งกลุ่มประชาชนดี 24 คน มีผู้ที่มีการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรี 10 คน และมีผู้ที่มีการศึกษาตั้งแต่ ปริญญาตรีขึ้นไป 14 คน ได้รับเลือกมา 8 คน ในจำนวนนี้เป็นผู้มีความรู้ตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไป 4 คน และมีความรู้ต่ำกว่าปริญญาตรี 4 คน ส่วนกลุ่มอาเนนทภูมิสงผู้สมัครรับเลือกตั้ง 24 คนเป็นคนที่มีความรู้ระดับปริญญาตรีขึ้นไป 3 คนและต่ำกว่าระดับปริญญาตรี 21 คน ได้รับเลือกมา 16 คน ในจำนวนนี้มีผู้มีความรู้ตั้งแต่ปริญญาตรีขึ้นไป จำนวน 2 คน อีก 14 คนมีความรู้ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การเลือกตั้งในระยะหลัง ๆ นี้ การหาเสียงได้มีการพัฒนาอย่างมากแม้กระทั่งการซื้อเสียงก็ได้พัฒนาขึ้นมาจนมีรูปแบบค่อนข้างจะเป็นรูปขององค์กร และเชื่อว่าการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในอนาคต รูปแบบของการหาเสียง และการซื้อเสียงจะมีการพัฒนาขึ้นอีก การศึกษาครั้งนี้จึงเชื่อว่าจะได้รับประโยชน์มากมายดังนี้

1. ทราบถึงทัศนคติ ของประชาชนในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ ที่มีต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่
2. ทำให้ทราบถึงความสนใจของประชาชนที่มีต่อกิจกรรมเมืองท้องถิ่น และสมาชิกสภาเทศบาลฯ
3. ทำให้ทราบข้อบกพร่องทางการเมืองท้องถิ่นเพื่อนำไปปรับปรุง ให้สอดคล้องกับทัศนคติของประชาชน
4. ทำให้ทราบว่าประชาชนได้มีการติดตามความเคลื่อนไหวของการเมืองท้องถิ่นหรือไม่
5. สร้างทัศนคติที่ถูกต้อง ให้กับประชาชนในการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาล
6. ทำให้ทราบปัญหาที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการเลือกตั้ง
7. ทำให้ทราบถึงความต้องการของนักการเมืองที่มีต่อการเลือกตั้ง
8. ทำให้สามารถนำไปอธิบาย ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลอื่น ๆ ต่อไป