



บทที่ 1

ความเป็นมาและสภาพความสำคัญของปัญหา

“การประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ. 2537” ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและการบริหารงานในตำบลเป็น 2 ระดับ คือ

1. สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

2. องค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.)ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารท้องถิ่น โดยกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งให้สภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี โดยเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ต่อปี¹

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองที่สะท้อนการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองพื้นฐานของประเทศอันเป็นการตอบสนองต่อนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลที่จะทำให้อำนาจการบริหารงานแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานที่แก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่และมีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นนั้นตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

เมื่อบทบาทของอบต. ในฐานะทำหน้าที่เป็นหน่วยดำเนินงานกิจกรรมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากปรับปรุงฐานะและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติตั้งที่กล่าวข้างต้น ส่งผลให้ องค์การบริหารส่วนตำบลมีการถ่ายเทงบประมาณและอำนาจในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้มากขึ้นเพื่อให้อบต. เป็นหน่วยงานที่มีศักยภาพในการตอบสนองนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชน ได้เป็นอย่างดีและส่งผลให้ประชาชนในตำบลมีส่วนร่วมในการบริหารงานในตำบลมากขึ้น ในฐานะผู้ลงคะแนนเลือกตั้งรวมถึงติดตามและสนับสนุนหรือคัดค้านการปฏิบัติงานของ อบต. ตลอดจนการตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้บริหารอย่างใกล้ชิดโดยผ่านตัวแทนสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือก

¹การประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี 2540 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2540), หน้า 1.

ตั้งจากประชาชนอีกด้วยและในอนาคตผลของการกระจายอำนาจของรัฐบาลจะทำให้มีการถ่ายโอนอำนาจในการบริหารกิจกรรมจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้กับอบต.มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทั้งในระดับตำบลและหมู่บ้านอันจะส่งผลให้เกิดความเจริญและพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

แต่ภายหลังจากการที่รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งให้สภาตำบลมีการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลและมีสภาพเป็นนิติบุคคลดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นจากการคาดหวังไว้ว่าประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้น แต่ทว่าในทางตรงข้าม ข้าราชการและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นสามารถกุมอำนาจรัฐไว้ได้ส่วนหนึ่งไม่ว่าจะด้วยการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลเสียเองและเข้าถึงศูนย์อำนาจ (access) ในการบริหารงานในท้องถิ่น² ทำให้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงอำนาจท้องถิ่นและกระบวนการตัดสินใจในระบบการเมืองท้องถิ่นอีกด้วยรวมทั้งจากเงื่อนไขของการกระจายอำนาจลงสู่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นยังก่อให้เกิดการปรับตัวและส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

การปรับเปลี่ยนดังกล่าวเปิดช่องทางให้ชนชั้นนำทางอำนาจในท้องถิ่นที่ดำรงอยู่สามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองด้วยส่งผลให้การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นยังคงขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจและอิทธิพลเป็นอย่างมาก

ดังนั้นการมองปรากฏการณ์การกระจายอำนาจในเชิงโครงสร้างอำนาจชุมชนสามารถที่จะมองถึงความสัมพันธ์ทางสังคมในเชิงอำนาจที่กระทำต่อกันในระดับองค์กรหรือบุคคลได้และจากลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่มีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคลในท้องถิ่น ส่งผลให้อำนาจและอิทธิพลแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไปและตั้งแต่นั้นมีการประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นมานั้น ลักษณะของการปรับปรุงการบริหารงานในท้องถิ่นเป็นเพียงการปรับปรุงการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นแต่ในส่วนย่อยๆ

²ชัยนันต์ สมุทวณิช , 100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง (กรุงเทพมหานคร :บริษัทสุชมและบุตรจำกัด, 2538), หน้า 120.

เท่านั้น ซึ่งได้แก่การปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารและระบบงานในระดับตำบล โดยที่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ส่วนหนึ่งยังไม่ได้คำนึงถึงความพร้อมและความเชื่อมโยงระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ

จริงอยู่ที่ชนบทบางแห่งมีการเรียกร้องให้สภาตำบลยกฐานะขึ้นเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อตำบลต่างๆมีระดับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน และความตื่นตัวของประชาชนในหลายแห่งยังมีน้อย ปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีมากมายแต่การที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในสังคมที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยตลอดจนวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมีการขยายตัวประกอบกับระบบเศรษฐกิจแบบเสรีส่งผลให้เกิดการขยายตัวของโครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นทำให้ชนชั้นผู้ที่มีฐานะทางธุรกิจและชนชั้นนำทางด้านอำนาจและเศรษฐกิจได้ใช้สิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันทางกฎหมายที่มีเพื่อที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและมีส่วนในการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเพิ่มมากขึ้น โดยผ่านกระบวนการการเลือกตั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น

ทำให้ระยะเวลาที่ผ่านมามีข้อปรากฏที่ว่าวิวัฒนาการของการกระจายอำนาจมีผลทำให้อำนาจรัฐตกอยู่ในวงของอำนาจในท้องถิ่นมาโดยตลอด การปรับเปลี่ยนและการพัฒนาในการเมืองระดับล่างยังขาดแนวทางที่เหมาะสมขาดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการกระจายอำนาจเป็นอย่างยิ่ง

จึงไม่น่าแปลกใจที่ระยะเวลาที่ผ่านมาในรอบทศวรรษหรือองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มไปด้วยความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ที่มีอยู่อย่างมากมายอย่างต่อเนื่องและทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นซึ่งนับเป็นปัญหาที่ต้องให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาอย่างต่อเนื่อง เพราะถ้าหากมิให้ความสนใจแล้วก็จะกลายเป็นความไม่ชอบธรรมที่ปรากฏขึ้นในการบริหารและการปกครองประเทศ

นอกจากนี้แล้วความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐและอำนาจในการเมืองท้องถิ่นพบว่ากลุ่มบุคคลที่มีอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นในเวลาเดียวกันมักจะเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน โดยสิ่งเหล่านี้เป็นปัญหาที่ต้องเผชิญและจำเป็นต้องหาแนวทางในการปฏิบัติเพื่อที่จะแก้ปัญหาของผลที่ตามมาจากสิ่งที่ตกค้างจากการกระจายอำนาจและการจัดโครงสร้างของท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ลักษณะและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจรัฐที่

กระจายออกไปกับ โครงสร้างอำนาจที่มีอยู่ในท้องถิ่น และศึกษาผลที่เกิดขึ้นระหว่างความสัมพันธ์ดังกล่าว

เพราะถ้าหากการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นมีเป้าหมายเพียงให้ความสำคัญที่สุดกับการมีส่วนร่วมของประชาชนแต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นคล้ายกับกำลังอธิบายว่า หากไม่มีการกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นอย่างจริงจังคงมีแต่การเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวก็คงไม่ใช่การแก้ไขปัญหาต่างๆของบ้านเมืองได้ หากแต่จะยิ่งสร้างปัญหาถ้ากลุ่มชนชั้นนำหรือกลุ่มนายทุน กลุ่มเจ้าพ่อและผู้มีอิทธิพลชนะการเลือกตั้งโดยการซื้อสิทธิขายเสียง ผลที่ตามมาคือกลุ่มคนพวกนี้คงเข้าไปบริหารท้องถิ่นด้วยการกอบโกยผลประโยชน์ต่างๆ

แต่อย่างไรก็ตามทัศนนะเช่นนี้มักจะมีภาพที่ปรากฏอยู่บ่อยครั้งว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลบางแห่ง คาดว่าจะมีการครอบงำด้วยกลุ่มชนชั้นนำ หรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ และมีอิทธิพลซึ่งก็ต่างกันไปตาม โครงสร้างอำนาจของแต่ละชุมชน และ โครงสร้างอำนาจนี้ยังเป็นตัวกำหนดลักษณะการแบ่งสรรอำนาจและการแสดงบทบาทหรือพฤติกรรมต่างๆ ในการเมืองท้องถิ่นอีกด้วยประกอบกับ โครงสร้างการบริหารงานในองค์กรบริหารส่วนตำบลกับการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของบุคคลเหล่านี้ส่งผลให้ใช้เป็นเครื่องมือในการใช้แสวงหาผลประโยชน์โดยผ่านเงื่อนไขต่างๆในการบริหารงาน

ในขณะที่สมาชิกในสังคมที่มีอำนาจต่ำกว่าไม่สามารถที่จะปฏิบัติเช่นนี้ได้ ประกอบกับช่องว่างของกฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่รวมทั้งอำนาจที่อิสระของการบริหารงานในองค์กรบริหารส่วนตำบลจึงส่งผลให้เกิดพฤติกรรมที่สมาชิกพยายามแย่งกันนำโครงการต่างๆ ลงในท้องถิ่นของตนและมีการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่สมประโยชน์ ตลอดจนการดำเนินการประมูลหรือการจัดจ้างงาน อยู่ในมือของบุคคลไม่กี่คนส่งผลให้ น่าจะเกิดการเลือกตีความในการดำเนินงานตามขั้นตอนต่างๆที่มีอยู่ซึ่งความเป็นจริงในทางปฏิบัติมักจะมีการพยายามแข่งขันช่วงชิง โดยอาศัยการรวมตัวกันเป็นฝ่ายเป็นพรรคพวกในการที่จะเลือกปฏิบัติให้พวกตนได้รับผลประโยชน์บางอย่างอีกทั้งยังไม่มี

ตรวจสอบจากประชาคมอย่างจริงจังและดูเหมือนว่าสิ่งเหล่านี้เป็นตัวลดทอนศักยภาพความก้าวหน้าของระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นได้ในที่สุด³

ส่วนหนึ่งของปัญหาที่เกิดขึ้นดูเหมือนจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่มีอิทธิพลได้รับความสมยอมจากอำนาจรัฐหรือระบบราชการเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน⁴ และกระบวนการทางการเมืองในระดับองค์การบริหารส่วนตำบลยังเป็นช่องทางให้ผู้มีฐานะทางธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางสังคมการเมืองและทำการสร้างความชอบธรรมทางอำนาจของผู้มีอิทธิพลมีความชัดเจน และมีความสำคัญทางการเมืองมากขึ้นส่งผลให้บทบาทซึ่งแสดงโดยนัยยะว่าผู้ที่ผู้มีอิทธิพลเข้าสู่อำนาจทางการเมืองเพื่อที่จะแสวงหาผลประโยชน์* ที่มีตลอดจนภายใต้ระบบสังคมไทย สิ่งที่เกิดค้างของระบบศักดินายังคงเข้มแข็งอยู่โดยเฉพาะในเขตชนบท ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ที่ตำแหน่งสมาชิกสภากรรมการเมืองท้องถิ่นอันทรงเกียรติจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ในท้องถิ่นได้ง่ายกว่าตำแหน่งอื่น⁵

³ดูรายละเอียดใน รังสรรค์ ทัศนะพรพันธ์. อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์ วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง (กรุงเทพมหานคร : นำอักษรการพิมพ์, 2536).

⁴สมบัติ จันทรวงศ์, “บทบาทของเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจการเมืองและการเมืองไทย: ข้อสังเกตเบื้องต้น”. ใน รัฐทุนเจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 117 – 139.

* นักวิชาการที่กล่าวถึงในเรื่องนี้ เช่น รังสรรค์ ทัศนะพรพันธ์ เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของไทยส่งผลให้ชนชั้นนำทางอำนาจมีการพัฒนาขึ้น และจากการที่อาณาบริเวณของอำนาจรัฐ ได้มีการกระจายตัวออกไปในท้องถิ่น ได้มีการตระหนักดีว่า ขณะเดียวกันก็มีอำนาจนอกระบบหรือผู้มีอิทธิพลซ่อนตัวอยู่ซึ่งสังคมไทยกำลังจับตามองแล้วให้ความสำคัญกับปัญหานี้อยู่เช่นกัน

⁵ดูรายละเอียดใน Benedict Anderson, “Murder and Progress in Modern Siam”, in New left Review No. 181(May-June 1990) : 33-48.

ดังนั้นประเด็นปัญหาที่น่านำมาพิจารณาในการศึกษาครั้งนี้คือ การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นคือ

ประการแรก จากลักษณะความไม่เท่าเทียมทางอำนาจในท้องถิ่นส่งผลให้อำนาจกระจายตัวออกไปในลักษณะอย่างไร

ประการที่สอง จากการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นเป็นแรงผลักดันทำให้กลุ่มคนบางพวกเข้ามามีอำนาจตลอดจนทำการเอาเปรียบสังคมหรือไม่

ในที่สุดการที่ผู้วิจัยเลือกที่จะทำการศึกษาในประเด็น “ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบขององค์การบริหารส่วนตำบล” จะแสดงให้เห็นว่าการศึกษาการเมืองท้องถิ่นไทยที่พิจารณาแค่โครงสร้างที่เป็นทางการทำให้มองข้ามปัจจัยบางอย่างที่จะทำให้เข้าใจการเมืองที่เป็นความจริงไปได้ และการทำการศึกษาประเด็น โครงสร้างอำนาจชุมชนตลอดจนการใช้อำนาจและอิทธิพลในระบบการเมืองท้องถิ่นนั้น สามารถทำให้มองเห็นสภาพการเมืองที่เป็นจริงได้ดี

จากวิวัฒนาการและความเจริญเติบโตของท้องถิ่นที่มีความแตกต่างทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมทำให้ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจหรือความสัมพันธ์ของผู้มีอิทธิพลต่อท้องถิ่น ตลอดจนการแสวงหาผลประโยชน์ที่แตกต่างกันย่อม มีส่วนทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นแตกต่างกันไปตามโครงสร้างของแต่ละท้องถิ่น

ท้ายสุดแล้วการแสวงหาตอบต่อปรากฏการณ์ในการเมืองท้องถิ่นหรือในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะนำมาซึ่งความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้นว่า อำนาจนั้นถูกกระจายออกไปสู่ประชาชนจริงหรือไม่และจากงานศึกษาที่ผ่านมามักให้ความสำคัญเพียงระบบราชการในการเมืองท้องถิ่น และถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะมีข้อดีคือการกระตุ้นการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผล ในการจัดของรูปแบบชีวิตในด้านต่างๆของประชาชน และเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของ รวมถึงมีความสามัคคีคิดถึงส่วนรวม และเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตามกลุ่มที่สนับสนุนการปกครองท้องถิ่นนั้น มักจะกล่าวถึง อภิสิทธิ์ที่โครงสร้างอำนาจในท้องถิ่นเข้ามามีอำนาจในองค์การปกครองท้องถิ่นหรือการทุจริตผล

ประโยชน์ของประชาชนได้ด้วยอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นอยู่น้อยครั้งเกินไป⁶ แต่ที่สำคัญภายใต้ระบบสังคมไทยนั้นยังมีอำนาจหรือพลังนอกระบบราชการ ที่ได้มีส่วนซ้นทับต่อการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งต่อการทำการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาผลกระทบของปรากฏการณ์การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบล
2. เพื่อศึกษาลักษณะ โครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น ที่มีความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจและอิทธิพลกับองค์การบริหารส่วนตำบล
3. เพื่อศึกษาถึงลักษณะการแสวงหาผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล

⁶B. C. Smith , Decentralization : The Territorial Dimension of The State (London, George Allen & Unwin (Publishers) ETD, 1985) , P.25.

สมมุติฐานในการศึกษา

การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น อำนาจมิได้กระจายสู่ประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากลักษณะของความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจในท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้กลุ่มบุคคลบางพวกได้รับอำนาจและใช้อำนาจในการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีอยู่

ประเด็นการตรวจสอบสมมุติฐาน

1. ความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจที่มีอยู่ในท้องถิ่น

- 1.1. คณะกรรมการและผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มบุคคลใดในท้องถิ่น เช่น ผู้มีอิทธิพล ชนชั้นนำ ผู้รับเหมาหรือนายทุน เป็นต้น โดยทำการสัมภาษณ์จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- 1.2. อำนาจในการบริหารส่วนมากขึ้นอยู่กับใคร และทำไมถึงขึ้นอยู่กับบุคคลนั้น
- 1.3. ทำการสัมภาษณ์ประชาชน โดยใช้แบบสอบถามเพื่อศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน

2. การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล

- 2.1. พิจารณาจากอำนาจที่อิสระของผู้บริหารส่งผลให้การจัดสรรเงินงบประมาณเป็นไปในลักษณะอย่างไร
- 2.2. พิจารณาจากการจัดทำโครงการหรือแผนพัฒนาเป็นไปในลักษณะใด
- 2.3. การประมูลงาน การจัดจ้างงานและการอนุมัติงานแต่ละครั้ง บรรดาผู้รับเหมาก่อสร้าง และผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีความสัมพันธ์กันอย่างไร
- 2.4. พิจารณาจากการนำโครงการไปปฏิบัติ เช่น การสร้างถนน การวางท่อระบายน้ำ ฯลฯ จะมีการกำหนดวงเงินงบประมาณที่เผื่อเอาไว้ (การตีราคาเกิน) และส่วนเกินเหล่านี้ตกเป็นของใคร
- 2.5. การดำเนินงานเป็นไปตามข้อกำหนดหรือไม่

3. ผลกระทบของการกระจายอำนาจสู่ประชาชนในท้องถิ่น

- 3.1 ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและติดตามหรือสนับสนุนหรือคัดค้าน ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปในลักษณะใด
- 3.2 การประชาสัมพันธ์การเผยแพร่การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างไร และประชาชนมีการตอบสนองอย่างไร

ขอบเขตในการศึกษา

ในการทำการศึกษารื่อง “ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล” จะทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลระห่มลุ่ม อ.สามพราน จ.นครปฐมและ องค์การบริหารส่วนตำบลบางแขม อ.เมือง จ.นครปฐม

โดยทำการศึกษาปรากฏการณ์การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นและลักษณะโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น เพื่อทำการศึกษาว่าใครเป็นผู้มีอำนาจและอิทธิพลในท้องถิ่น โดยโครงสร้างอำนาจที่ดำรงอยู่ แต่ละหน่วยของสังคมนั้นมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร ซึ่งโครงสร้างทางอำนาจนี้จะเป็นตัวกำหนดกรอบและแนวทางในการแสดงบทบาทหรือพฤติกรรมต่างๆที่เกิดขึ้น

กรอบแนวทางในการศึกษา

ภายใต้กระบวนการศึกษาในประเด็นเรื่องผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น : ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอบต.นับเป็นท้องถิ่นระดับล่างซึ่งมีความเจริญและมีการพัฒนาในด้านต่างๆ ได้หลายมิติอันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์อย่างมากมาย ทำให้บุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลในท้องถิ่นมีโอกาสนในการแสวงหาผลประโยชน์ และกลับกลายเป็นการคุกคาม (Threat) ต่อการกระจายอำนาจ หรือการปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไปในอนาคต

การศึกษาสภาพดังกล่าวนี้จะต้องอาศัยข้อมูลทั้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลและภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เห็นภาพทิศทางของปัญหาได้ชัดเจน

ยิ่งขึ้นรวมถึงศึกษาสภาพแวดล้อมต่างๆอันเป็นตัวกำหนดเงื่อนไขที่ทำให้เกิดปัญหา เช่น ลักษณะ โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น โครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนงบประมาณ แผนพัฒนาและโครงการต่างๆรวมไปถึงบุคลากร เป็นต้น โดยทำการวิเคราะห์ภายใต้การมองความสามารถที่จะใช้อำนาจของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือกลุ่มคณะกรรมการบริหาร ที่มีความสัมพันธ์กับเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์ต่างๆ

และจากการที่ผลประโยชน์ในองค์กรมีจำนวนจำกัด ไม่เพียงพอต่อการจัดสรรให้กับทุกฝ่ายได้ ดังนั้นการจัดสรรผลประโยชน์ให้เป็นที่พอใจกับทุกฝ่ายในกลุ่มองค์การย่อมเป็นไปได้ยากประกอบกับภายใต้ปรากฏการณ์ของสังคมมักจะพบว่าผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์ต่างๆ นั้น (เป็นผู้ที่มีอำนาจมากในองค์กร) โดยมากแล้วจะมีความสัมพันธ์กับประโยชน์หรือคุณค่าที่ตนเองหรือพรรคพวกได้รับนั้นหมายความว่าสิ่งที่ตามมาคือเกิดการแสวงหาผลประโยชน์ขึ้น โดยบางกลุ่มบางบุคคลได้รับผลประโยชน์มากในขณะที่บางกลุ่มหรือบางบุคคลได้ประโยชน์น้อยหรือเสียประโยชน์

วิธีการวิจัย

วิธีการวิจัยครั้งนี้ดำเนินไปใน 2 ลักษณะด้วยกันคือ

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าวิจัยเอกสารที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาข้อมูลจากตำรา และบทความเชิงวิชาการตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบันทึกการประชุม ระเบียบ กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) โดยเป็นการเก็บข้อมูลจากประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกระทุ่มล้ม และองค์การบริหารส่วนตำบลบางแอม ในเขตจังหวัดนครปฐม และจะนำมาทำการทดสอบสมมุติฐานที่ตั้งไว้ซึ่งจะดำเนินการดังต่อไปนี้

2.1 ประชากรที่ใช้ในการศึกษา ได้แก่

- ประชาชนในเขตตำบลกระทู้มล้ม อ.สามพราน จ.นครปฐม จำนวน 9 หมู่บ้าน และประชาชนในเขตตำบลบางแยม อ.เมือง จ.นครปฐม จำนวน 10 หมู่บ้าน
- สมาชิกสภาอบต.และคณะกรรมการบริหารของอบต.รวมถึงพนักงานส่วนตำบล อบต. ทั้ง 2 แห่ง

2.2 กลุ่มตัวอย่าง

ได้แก่ ประชาชนของทั้ง 2 ตำบล โดยใช้หลักเกณฑ์ตัวอย่างบ้านละ 1 คน จำนวน 20 หลังคาเรือนต่อ 1 หมู่บ้าน ซึ่ง แบ่งเป็น

ประชาชนในตำบลกระทู้มล้ม 180 คน

ประชาชนในตำบลบางแยม 200 คน

รวม 380 คน

2.3 การเก็บข้อมูล

(1) สังเกตการณ์ (Observation) ถึงพฤติกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน

(2) การสัมภาษณ์ (Interview)

โดยในส่วนแรกทำการสัมภาษณ์ประเด็น โครงสร้างอำนาจชุมชน โดยจะดำเนินการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างดังต่อไปนี้

1. ประชาชน

โดยใช้แบบสอบถามในการระบุผู้ที่มีอำนาจในท้องถิ่นโดยพิจารณาจาก ชื่อเสียง (Reputational Technique) ที่เป็นที่ยอมรับของสมาชิกในชุมชน โดยการมอบความไว้วางใจในการตัดสินใจของชุมชนนั้น⁷

ในการวิจัยโดยวิธีนี้ผู้วิจัยจะทำการสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่ใช้ในการศึกษา โดยให้ระบุว่าใครคือผู้ที่มีอำนาจในท้องถิ่น โดยให้ผู้ถูกสัมภาษณ์เสนอรายชื่อผู้ที่มีอำนาจมา 5 คน ในความคิดของประชาชนและให้จัดระดับอำนาจของผู้ที่มีอำนาจแต่ละคนที่เสนอมา จากนั้นนำรายชื่อผู้ที่เป็นชนชั้นนำทางอำนาจมาเรียงลำดับของผู้ถูกระบุ

⁷ระคม วงษ์น้อม , แนวความคิดเรื่องชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชน (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2527), หน้า 22.

ชื่อว่าใครมีความสำคัญมากจากอันดับ 1 - 5 มาคำนวณหาน้ำหนักคะแนนของลักษณะการเป็นชนชั้นนำทางอำนาจได้โดยคำนวณจาก จำนวนที่รับการระบุ (จากสมาชิกชุมชน) และอันดับที่ได้รับจากการระบุ⁸

การสัมภาษณ์ส่วนที่สอง จะทำการสัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น อำนาจถูกกระจายสู่ประชาชนอย่างไร และประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองอย่างไร โดยจะเป็นลักษณะของคำถามแบบปลายเปิด (Open - Interview)

2. สัมภาษณ์สมาชิกสภา อบต. คณะกรรมการบริหารและพนักงานส่วนตำบลของ อบต. ทั้ง 2 แห่ง

3. สัมภาษณ์ชนชั้นนำทางอำนาจที่รับการระบุจากประชาชน (ซึ่งอาจจะเป็นกลุ่มคนพวกเดียวกันกับข้อ 2 ได้เช่นเดียวกัน)

ประโยชน์ที่จะได้รับในการศึกษา

สามารถเห็นถึงข้อบกพร่องหรือปัจจัยที่เป็นผลเชิงลบต่อการกระจายอำนาจซึ่งส่งผลกระทบต่อความอ่อนแอ รวมถึงนำไปสู่ความรู้ประสิทธิภาพของระบบการเมืองท้องถิ่นรูปแบบอบต. และหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นประเด็นที่ควรพิจารณาอย่างยิ่ง ต่อการแก้ไขเพื่อให้เกิดมีประสิทธิภาพในการกระจายอำนาจของระบบการเมืองท้องถิ่นรูปแบบ อบต. และยังเป็นงานวิจัยที่จะศึกษาหาจุดบกพร่องและหาแนวทางในการส่งเสริม อบต. ให้เป็นองค์กรที่แข็งแกร่งต่อไป เช่นกัน

⁸ เรื่องเดียวกัน , หน้า 30-31.

การนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึง สภาพปัญหาและความสำคัญของเรื่องวัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการศึกษา กรอบในการศึกษา วิธีการศึกษาวิจัยและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาด้วย

บทที่ 2 ทฤษฎีแนวความคิดและผลงานที่เกี่ยวข้องโดยกล่าวถึง โดยเชื่อมโยงกับเรื่องที่จะศึกษาวิจัย และสมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

บทที่ 3 สภาพทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลกระทุ่มล้มและองค์การบริหารส่วนตำบลบางแหม ในเขตจังหวัดนครปฐม

บทที่ 4 วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากปรากฏการณ์การกระจายอำนาจสู่องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ