

## บทที่ 4

### ผลกระทบเชิงการเมืองและการบริหารจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

ในบทนี้จะกล่าวถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงการเมืองและการบริหารของอบต. ภายหลังจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งได้แบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน ในส่วนแรก จะกล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของอบต. และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับ ฝ่ายสภาท้องถิ่นในภาพรวมภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบลฉบับปัจจุบันโดยเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบลฉบับเดิมที่ผ่านมา

และในส่วนที่สองจะกล่าวถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับอบต. ที่เป็นกรณีศึกษาภายใต้ บริบททางการเมืองท้องถิ่นที่ได้กล่าวถึงในบทที่ผ่านมา ซึ่งจะแบ่งออกเป็นประเด็นต่างๆ ได้แก่ การแบ่งฝักฝ่ายทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่าย ท้องที่กับฝ่ายท้องถิ่น ทางเลือกทางนโยบายและตัวผู้สมัคร การตอบสนองต่อประชาชน ตลอดจนเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร และการผูกขาดอำนาจในท้องถิ่น

ส่วนที่ 1 ความแตกต่างเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537(ฉบับที่1)- พ.ศ.2546(ฉบับที่5)

ในส่วนที่หนึ่งจะแสดงให้เห็นความแตกต่างทั้งในเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นโดยเปรียบเทียบกันตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบลฉบับต่างๆ

จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537 (ฉบับที่1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2542 (ฉบับที่3) และ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2546 (ฉบับที่4) ตลอดจน พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2546 (ฉบับที่5) สามารถสรุปความ แตกต่างระหว่างองค์ประกอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ท้องถิ่น รวมถึงอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการพ้นจากตำแหน่งของแต่ละฝ่าย

## 1. ความแตกต่างเชิงโครงสร้าง

### 1.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537(ฉบับที่1)

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกสองประเภท คือ สมาชิกโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบล กับสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้นเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละสองคน กล่าวได้ว่าฝ่ายสภาท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีทั้งสมาชิกที่เป็นโดยตำแหน่งและสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

ในขณะที่ฝ่ายบริหารนั้นเรียกว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล อันประกอบด้วย กำนันหนึ่งคน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านไม่เกินสองคน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยตรงอีกไม่เกินสี่คน ซึ่งทั้งหมดนี้ฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง กล่าวได้ว่าฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่วนหนึ่งเป็นโดยตำแหน่งและอีกส่วนหนึ่งมาจากสภา คือ ได้รับการแต่งตั้งตามมติของสภานั้นเอง

### 1.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2542(ฉบับที่3)

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เช่นเดียวกับ พระราชบัญญัติฉบับที่1 แต่มีความแตกต่างกันดังนี้

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำนวนหมู่บ้านละสองคนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น โดยยกเลิกสมาชิกโดยตำแหน่งตามพระราชบัญญัติฉบับที่1 อันได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้านในตำบล และแพทย์ประจำตำบลออก เท่ากับว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรภายในพื้นที่โดยสมบูรณ์

ส่วนฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 นี้ ยังเรียกว่า คณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลเหมือนเดิม ซึ่งได้แก่ ประธานกรรมการบริหารจำนวนหนึ่งคน และ กรรมการบริหารอีกจำนวนสองคนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม คือ สมาชิกองค์การบริหารส่วน ตำบลคัดเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วมีมติเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง หรือ กล่าวสั้นๆว่า ฝ่ายบริหารมาจากสภาโดยตัดคณะกรรมการโดยตำแหน่งอันได้แก่ กำนัน และ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านออกไป

### 1.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2546(ฉบับที่4)

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติฉบับที่ 4 ประกอบด้วย สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ในส่วนของสภา องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 กล่าวคือ ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำนวนหมู่บ้านละสองคนเพียงอย่างเดียว เท่านั้น ในขณะที่ฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติฉบับที่ 4 นี้แตกต่างไปจากเดิมหรือจาก พระราชบัญญัติฉบับที่ 3 คือ เปลี่ยนจากที่เรียกว่า คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วน ตำบลเป็นคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วย นายกององค์การบริหารส่วน ตำบลหนึ่งคน(เดิมเรียกว่าประธานกรรมการบริหาร) และรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนสองคน(เดิมเรียกว่ากรรมการบริหาร)มาจากการเลือกโดยสภาเหมือนพระราชบัญญัติ ฉบับที่ 3 แตกต่างกันเพียงที่ชื่อเรียกฝ่ายบริหาร เท่านั้น

### 1.4 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2546(ฉบับที่5)

ในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นรายละเอียดเหมือนกันกับพระราช- บัญญัติ ฉบับที่ 3 และ 4 ที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงจากราษฎรจำนวนหมู่บ้านละสองคน ในขณะที่ฝ่ายบริหารนั้นแตกต่างจากพระราชบัญญัติเดิมทุกฉบับอย่างชัดเจน นั่นคือ ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหนึ่งคนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จากนั้นนายกอบต.จะแต่งตั้งรองนายกององค์การบริหารส่วนตำบลอีกไม่เกินสองคนและเลขานุการ อีกหนึ่งคนที่ไม่ใช่สมาชิกสภาอบต.และเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นมาเป็นทีมบริหาร จึงกล่าวได้ว่าฝ่าย บริหารตามพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันนี้ไม่ได้มาจากสภาท้องถิ่นแต่มาจากการเลือกตั้งทางตรง เช่นเดียวกับฝ่ายสภาท้องถิ่นนั่นเอง

## 2. ความแตกต่างเชิงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่น

### 2.1 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2537(ฉบับที่1)

ตามพระราชบัญญัติฉบับที่ 1 ฝ่ายบริหารส่วนหนึ่งเป็นโดยตำแหน่งอีกส่วนหนึ่งมาจากสภาท้องถิ่น(การเลือกตั้งทางอ้อม) ซึ่งนอกจากที่ฝ่ายบริหารจะพ้นจากตำแหน่งด้วยกรณีปกติอื่นๆอันได้แก่ ครบวาระ ลาออก พ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง หรือการเป็นเลขานุการสภาอบต.อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ยังต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อ สภาอบต.มีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เท่ากับว่าฝ่ายบริหารมาจากสภาและสภาก็มีอำนาจให้ออกจากตำแหน่งได้ ดังนั้นฝ่ายสภาท้องถิ่นจึงมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารส่วนหนึ่งมาจากสภาและฝ่ายบริหารทั้งหมดอาจพ้นจากตำแหน่งได้ด้วยสภานั้นเอง

### 2.2 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2542(ฉบับที่3)

ฝ่ายบริหารทั้งหมดตามพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 มาจากสภาท้องถิ่น (การเลือกตั้งทางอ้อม) และถูกควบคุมตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่น เห็นได้จากการพ้นจากตำแหน่งของฝ่ายบริหารซึ่งนอกจากกรณีปกติอื่นๆแล้วยังต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อสภาอบต.มีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับที่ 1

นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะเมื่อสภาอบต.ไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือหรือร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอ และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบังคับงบประมาณดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

เท่ากับว่าตามพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 นี้ ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารในลักษณะที่ฝ่ายบริหารมาจากสภาท้องถิ่นและพ้นจากตำแหน่งโดยสภาท้องถิ่นได้เหมือนพระราชบัญญัติฉบับที่ 1 ยิ่งไปกว่านั้น คือ พระราชบัญญัติฉบับที่ 3 ยังให้อำนาจแก่สภา

เพิ่มเติม ด้วยการที่ฝ่ายสภาท้องถิ่นสามารถทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้หากไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ยังให้อำนาจแก่ประชาชนในการตรวจสอบทั้งฝ่ายสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารด้วยการให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง

### 2.3 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2546(ฉบับที่4)

ฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติฉบับที่ 4 นี้มีที่มาเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 คือ มาจากการคัดเลือกโดยสภาทั้งหมดและสภาที่มีอำนาจทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ คือ เมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อาจต่างไปตรงที่ในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นต้องได้ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และด้วยกรณีอื่นๆเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 ทั้งสิ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติฉบับที่ 4 จึงเหมือนกับพระราชบัญญัติฉบับที่ 3 ที่ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารมาจากสภาและสภาท้องถิ่นมีอำนาจทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ทั้งเฉพาะบุคคลหรือทั้งคณะ

### 2.4 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2546(ฉบับที่5)

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติฉบับที่ 5 นี้แตกต่างจากพระราชบัญญัติทุกฉบับที่กล่าวมาแล้วข้างต้นอย่างชัดเจน ตรงที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกับฝ่ายสภาท้องถิ่น หมายความว่าฝ่ายบริหารไม่ได้มาจากสภาท้องถิ่นเหมือนเดิมและฝ่ายสภาท้องถิ่นก็ไม่มีอำนาจในการทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ เห็นได้จากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 64 ซึ่งไม่มีข้อใดให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นเช่นเดิม



ในกรณีสภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอและผู้ว่าราชการ จังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับ หลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของ จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติฉบับเดิมนั้น จะทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งทันที

แต่ในพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันถ้าเกิดปัญหาดังกล่าวแล้ว นายอำเภอจะแต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นมา 7 คนเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติดังกล่าว แล้วส่งให้นายอำเภอสั่งให้นายก องค์การบริหารส่วนตำบลเสนอต่อสภาท้องถิ่นต่อไป ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะถูกผู้ว่า ราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้เฉพาะที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยอมส่งร่าง ข้อบัญญัติที่ได้รับจากนายอำเภอต่อสภาท้องถิ่นภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติฯ จากนายอำเภอ และถ้านายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภา ท้องถิ่นภายใน 7 วัน แต่สภาท้องถิ่นพิจารณาร่างข้อบัญญัติดังกล่าวไม่แล้วเสร็จภายใน 15 วัน หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้นแล้ว นายอำเภอจะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดต้องพ้นจาก ตำแหน่งเพียงฝ่ายเดียวและต้องไปทำการเลือกตั้งกันใหม่ ในขณะที่ฝ่ายบริหารยังอยู่ในตำแหน่ง เหมือนเดิม

กล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับปัจจุบันทำให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจ น้อยลง สูญเสียอำนาจในการทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง ทั้งสองฝ่ายจึงมีอิสระต่อกัน

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเป็นการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการปกครอง ท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลแบบเดิม(ก่อนพระราชบัญญัติฉบับที่5) กับแบบ ปัจจุบัน(พระราชบัญญัติฉบับที่5)

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบเดิมนั้นคล้ายกับระบบการเมืองแบบ รัฐสภา(Parliamentary System) ในการเมืองระดับชาติ และเหมือนกับรูปแบบการปกครอง ท้องถิ่นแบบสภา-นายกเทศมนตรี(Council-Mayor Form) ซึ่งเป็นระบบการปกครองที่เก่าแก่ของ ยุโรป ซึ่งภายใต้โครงสร้างนี้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม(Indirect Election) หรือมา จากสภาท้องถิ่น

ในขณะที่โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบปัจจุบันจะคล้ายกับระบบประธานาธิบดี (Presidential System) และเหมือนกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก (Strong Mayor Form/Strong Executive Form) ที่นิยมใช้กันในสหรัฐอเมริกา (เช่นเดียวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบบอื่นๆ ของไทยทั้งเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

ความแตกต่างเชิงโครงสร้างดังกล่าวส่งผลให้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารของทั้งสองรูปแบบมีความแตกต่างกันไปด้วย กล่าวคือ ในระบบรัฐสภาและสภา-นายกเทศมนตรีนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ/สภาท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้

เช่นเดียวกับในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะผู้บริหาร มาจากการเลือกของสภาท้องถิ่น และสภาท้องถิ่นก็มีอำนาจในการทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ ซึ่งเห็นได้จากพระราชบัญญัติฉบับที่ 4 มาตราที่ 64 ที่นอกจากคณะผู้บริหารจะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะด้วยกรณีปกติอื่นๆแล้วยังต้องพ้นจากตำแหน่งอีกหากสภาท้องถิ่นไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่คณะกรรมการบริหารเสนอและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือเมื่อสภาท้องถิ่นมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

นอกจากนี้ในมาตราที่ 64/1 ของพระราชบัญญัติฉบับที่ 4 ยังให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นในการทำให้นายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งเฉพาะบุคคลได้ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในขณะที่ฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกับระบบประธานาธิบดีและแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็งนั้น ทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารต่างฝ่ายต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติ/สภาท้องถิ่นไม่มีอำนาจทำให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งได้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับที่ 5 ที่ไม่ได้ให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นในการลงมติให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งได้ อีกทั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้อง

พ้นจากตำแหน่งแม้ว่าสภาท้องถิ่นจะมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอ

ซึ่งในกรณีนี้ตามมาตรา 87/1 นายอำเภอจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติดังกล่าว แล้วส่งให้นายอำเภอส่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอต่อสภาท้องถิ่นต่อไป ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้เฉพาะที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยอมส่งร่างข้อบัญญัติที่ได้รับจากนายอำเภอต่อสภาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากนายอำเภอ และถ้านายกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาท้องถิ่นภายใน 7 วัน แต่สภาท้องถิ่นพิจารณาร่างข้อบัญญัติดังกล่าวไม่แล้วเสร็จภายใน 15 วัน หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้นแล้ว นายอำเภอจะเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายสภาท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง ในขณะที่ตำแหน่งของฝ่ายบริหารไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด

อาจกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับที่ 5 ทำให้สภาท้องถิ่นเป็นเพียงสภาที่ปรึกษาเท่านั้น กล่าวคือ แม้จะมีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามนายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ (ม.56/1) หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ให้อำนาจสภาลงมติ(ม.58/7)

อีกทั้งฝ่ายบริหารยังไม่ต้องรายงานการปฏิบัติงานต่อสภาท้องถิ่นเช่นเดิม ดังที่พระราชบัญญัติฉบับที่ 4 มาตรา 59 ที่ระบุว่าฝ่ายบริหารมีหน้าที่รายงานการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินให้ สภาท้องถิ่นทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง ยิ่งไปกว่านั้นพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันกลับเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหารมากขึ้นกว่าเดิมมากไม่ว่าจะเป็น การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการวางระเบียบ สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล การแต่งตั้งและถอดถอนรองและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีกด้วย

ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจมากขึ้นและรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนเท่านั้น โดยที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น/ผู้บริหารท้องถิ่น



## ส่วนที่ 2 ผลกระทบเชิงการเมืองและการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงที่มีต่อการเมืองและการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นกรณีศึกษาทั้งสิ้นแห่งในหลายประเด็น ได้แก่ การแบ่งฝักฝ่ายทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายท้องถิ่นกับฝ่ายท้องถิ่น ทางเลือกทางนโยบายและตัวผู้สมัคร การตอบสนองต่อประชาชน ตลอดจนเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร และการผูกขาดอำนาจในท้องถิ่น

### 1. การแบ่งฝักฝ่ายทางการเมืองระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่าการแบ่งฝักฝ่ายทางการเมืองในลักษณะที่แยกคู่ตรงกันข้ามระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นเนื่องจากต่างฝ่ายต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนั้น ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้บริหารคือนายกอบต.กับสมาชิกสภาอบต.เป็นหลัก

ในองค์การบริหารส่วนตำบลที่สมาชิกสภาอบต.ส่วนใหญ่อยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายเสียงข้างมากในสภาท้องถิ่นนั้น จะไม่ปรากฏการแบ่งฝักฝ่ายที่แยกคู่กันตรงข้ามระหว่างฝ่ายบริหารคือนายกอบต.กับฝ่ายสภาท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาอบต.แต่อย่างใดสังเกตได้จากการทำงานของนายกอบต.ที่ต้องอาศัยความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ได้แก่ การเสนอร่างข้อบัญญัติสภาท้องถิ่นและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาฯก็จะได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นทุกครั้ง โดยที่แทบจะไม่ถูกสภาตั้งกระทู้ อภิปราย หรือ แปรญัตติเลย จะมีบ้างก็เป็นการตั้งกระทู้เพื่อซักถามเพียงเล็กน้อยเท่านั้น (นายชช, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2549, นายต, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2549)

และจากการศึกษายังพบว่านอกจากจะไม่มีกรแบ่งฝักฝ่ายเป็นคู่ตรงข้ามระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างนายกอบต.กับสภาท้องถิ่นยังกลับเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แทน โดยนายกอบต.อยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์คอยจัดสรรผลประโยชน์ในองค์การบริหารส่วนตำบลให้แก่สมาชิกสภาอบต. เช่น การประมูลงาน ส่วนแบ่งค่าคอมมิชชั่น (commission) และงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ในขณะที่สมาชิกเองในฐานะผู้รับอุปถัมภ์ก็จะตอบแทนด้วยการให้เสียงสนับสนุนต่อนโยบายที่ฝ่ายบริหารนำเสนอต่อสภาท้องถิ่นนั่นเอง และไม่เข้มงวดในการตรวจสอบ ถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหารตามหน้าที่เลย (นายชช, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2549, นายต, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2549)

ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งซึ่งสมาชิกสภาอบต.ส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาท้องถิ่นนั้น จะเห็นการแบ่งฝักฝ่ายที่แยกคู่กันตรงข้ามระหว่างฝ่ายบริหาร คือ นายกอบต.กับฝ่ายสภาท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาอบต.ฝ่ายเสียงข้างมากอย่างชัดเจน โดยเฉพาะการเสนอร่างข้อบัญญัติสภาท้องถิ่นและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก็จะเกิดปรากฏการณ์ที่สภาท้องถิ่นมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติต่างๆอยู่เสมอหรืออาจจะให้ผ่านไปก็ได้ก็ต้องมีการตั้งกระทู้ อภิปราย หรือแปรญัตติกันอย่างหนักซึ่งกินเวลายาวนาน อีกทั้งยังมีบางครั้งที่เรื่องยืดเยื้อถึงขั้นที่นายอำเภอต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อมาพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สภาท้องถิ่นไม่ยอมให้ผ่าน ส่งผลเสียต่อการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องหยุดชะงักอยู่บ่อยครั้ง (นายวท, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549, นายท, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549, นายสน, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549, นายภ, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549)

เช่นความขัดแย้งในตำบลเสือดาว ที่นายสน.(นายสน, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549) เล่าว่า "ตอนผมอยู่ปลัดฯเป็นฝ่ายนั้นเขาก็แก้ง มาเป็นนายกใหม่ไม่รู้เรื่องการบริหารและระเบียบขั้นตอน ให้ช่างตั้งบฯเกินความจริง ปิดบังประกวดราคา เอื้อผู้รับเหมา สภาก็เป็นพวกของนายกเก่า เสร็จแล้วเขาก็ร้องเรียนไปจังหวัด อำเภอ ผมก็ต้องเสียเวลาชี้แจงตามเก็บข้างหลัง งานมันก็ไม่เดิน ตอนแรกปัญหาเยอะมาก ไปไปมามาผมเข้าเนื้อไป 2 ล้านกว่าแทบตาย" "จะขยายถนนของบผู้ว่าซีอีโอมมาได้แต่สุดท้ายขอที่ไม่ได้ ก็ที่ของพวกฝ่ายนั้น แค่ออกกินที่เข้าไปเมตรเดียวยังไม่ยอมเลย อ้างว่าถนนดีเจริญแล้วโจจรจะเยอะ จริงๆก็แก้งกันกลัวเรามีผลงานพอดถนนกว้างไม่พอทางอบจ.เขาก็ให้เงินเราไม่ได้ ไม่ต้องทำอะไรกัน"

สาเหตุที่เกิดการแบ่งฝักฝ่ายระหว่างสภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารนั้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะทั้งนายกอบต.และสมาชิกสภาอบต.เองนั้นต่างฝ่ายต่างคิดว่าตนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งคู่จึงอยากจะทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุด แต่สาเหตุหลักน่าจะเกิดมาจากการที่ทั้งสองฝ่ายต่างยึดถือผลประโยชน์ของฝ่ายตน และขาดกระบวนการตกลงประนีประนอมกันในสภา เพราะไม่มีองค์กรที่เชื่อมโยงกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เครือข่ายอิทธิพลทางการเมืองเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการเมืองท้องถิ่น

## 2. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายท้องถิ่นกับฝ่ายท้องถิ่น

ฝ่ายท้องถิ่นในที่นี้ คือ กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองในท้องถิ่นที่รับผิดชอบ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้ากิ่งประจำอำเภอและเป็นหัวหน้าราษฎรในตำบล หมู่บ้านของตนเอง ส่วนฝ่ายท้องถิ่นนั้น คือ ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กำนันและผู้ใหญ่บ้านถือเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในการดูแลกิจการ ความเป็นไปทุกอย่างของตำบลและหมู่บ้าน เห็นได้จากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา 27 และมาตรา 28 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านไว้ 2 ประการใหญ่ คือ อำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎร แบ่งได้เป็น 19 ข้อย่อย และอำนาจหน้าที่ในการเกี่ยวด้วยความอาญา อีก 6 ข้อย่อย ตลอดจนพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๘ มาตรา 34 ถึงมาตรา 43 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกำนันไว้เป็นการเฉพาะอีกถึง 10 ข้อ แต่ภายหลังการเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ทำให้ความสำคัญของกำนันและผู้ใหญ่บ้านลดลงไปอย่างมาก ในบางพื้นที่ถึงขั้นถูกยุบตำแหน่งไปเลยทีเดียว เช่น เทศบาลนครและเทศบาลเมืองซึ่งเป็นท้องถิ่นที่เจริญแล้วสามารถจัดบริการและดูแลประชาชนได้แทนส่วนภูมิภาคก็ไม่ควรมีตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้านอีกต่อไป (มานิตย์ จุมปา, ระบบออนไลน์)

แม้กระทั่งในเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเอง ซึ่งส่วนใหญ่มีสภาพเป็นชนบทหรือมีพื้นที่ห่างไกลจะยังมีความจำเป็นต้องมีกำนันผู้ใหญ่นั้นก็กล่าวได้ว่า บทบาทของพนักงานฝ่ายปกครองในท้องถิ่นนี้ลดลงไปอย่างมาก เนื่องจากอำนาจหน้าที่เดิมส่วนหนึ่งตกไปอยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายท้องถิ่น ในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านหลายประการถูกถ่ายโอนไปให้กับอบต.เป็นผู้รับผิดชอบแทนตามหลักการที่ว่าเมื่อภารกิจใดที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วไม่สมควรกำหนดให้ภารกิจนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอีกต่อไปเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน (มานิตย์ จุมปา, ระบบออนไลน์)

จะเห็นได้ว่าเมื่อเกิดโครงสร้างใหม่ขึ้นมาในท้องถิ่นในขณะที่โครงสร้างเก่ายังคงอยู่ อาจทำให้เกิดการทับซ้อนกันของภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ การปะทะสังสรรค์ระหว่างสอง ฝ่ายจึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งระดับความเข้มข้นในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายท้องถิ่นกับฝ่าย ท้องถิ่นทั้งในทางลบและทางบวกในแต่ละพื้นที่อาจแตกต่างกัน บางแห่งอาจออกมาในรูปของ ความร่วมมือ กลมกลืนเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ตรงกันข้ามอาจเป็นความขัดแย้ง แยกแยกกัน ใน บางพื้นที่ โดยเฉพาะภายหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธีการได้มาซึ่งผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จากการจัดตั้งให้มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกับสมาชิกสภาอบต.และมีการกำหนดวาระการ ดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนจากเดิมที่เป็นได้ตลอดชีวิต

จากการศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอำนาจใหม่(โครงสร้างการปกครอง ส่วนท้องถิ่น)ได้แก่ ผู้บริหารและสมาชิกสภาอบต.กับกลุ่มอำนาจเก่า(โครงสร้างการปกครองส่วน ท้องถิ่น)ได้แก่ กำนันและผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่นั้นเป็นไปในทางร่วมมือกันเป็นส่วนใหญ่ ในพื้นที่ ตำบลบ้านเก่าและตำบลเกาะลอยน้ำทั้งสองฝ่ายเป็นคนกลุ่มเดียวกันที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัว ในทางใดทางหนึ่งอย่างใกล้ชิด เช่น นายกอบต.กุกโกซึ่งถือเป็นผู้นำของฝ่ายท้องถิ่นกับกำนัน ตำบลซึ่งเป็นผู้นำของฝ่ายท้องถิ่นที่เป็นคนในครอบครัวเดียวกัน ในขณะที่กำนันตำบลกุงนางและ นายกอบต.ก็เป็นพี่น้องกัน นอกจากนี้สมาชิกสภาอบต.และผู้ใหญ่บ้านส่วนใหญ่ในตำบลทั้งสอง แห่งก็ต่างมีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ใกล้ชิดกันทางใดทางหนึ่ง เช่น เป็นสามีภรรยา กัน เป็นญาติ พี่น้องกัน หรือเป็นเพื่อนฝูงกัน เห็นได้จากรายชื่อของสมาชิกฝ่ายท้องถิ่นและฝ่ายท้องถิ่นที่มี นามสกุลซ้ำกันเพียงไม่กี่นามสกุลและทั้งหมดก็เกี่ยวข้องกันทางใดทางหนึ่ง (นายชช, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2549, นายต, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2549)

ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของฝ่ายท้องถิ่นกับท้องถิ่นในตำบลเสือดาวและ ตำบลตุ๊กตาจะไม่กลมกลืนเป็นเนื้อเดียวกันเหมือนกับสองตำบลแรก เพราะมีการแบ่งกลุ่มอำนาจ ออกเป็นหลายฝ่าย ในตำบลตุ๊กตามีการแบ่งกลุ่มของกำนันและผู้ใหญ่บ้านอย่างชัดเจนระหว่าง กลุ่มที่สนับสนุนอดีตนายกอบต.กับกลุ่มที่สนับสนุนนายกอบต.คนใหม่ ซึ่งในการบริหารงานของ ฝ่ายบริหารต้องประสบปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือจากหมู่บ้านที่อยู่ฝ่ายตรงข้าม โดยเฉพาะ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลต้องการระดมมวลชนในการทำประชาคมตำบลหรือการทำกิจกรรม ทางสังคมต่างๆ อาทิ การแข่งขันกีฬา การรณรงค์ต่างๆ ก็แทบจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจาก หมู่บ้านดังกล่าวเลย (นายวท, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549, นายท, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549, นายช, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549, นายส, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549)

เช่นเดียวกับตำบลเสือดาวเองก็มีความขัดแย้งระหว่างสองชั่วอำนาจมาโดยตลอด แต่ภายหลังการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่ผู้บริหารมาจากชั่วอำนาจเดิมกล่าวคือ นายกอบต.เป็นอดีตผู้ใหญ่บ้านมาก่อน จึงทำให้ความสัมพันธ์ของชั่วอำนาจทั้งสองดีขึ้นในทางร่วมมือกันมากขึ้น แต่กลับไปเกิดความขัดแย้งแบ่งฝ่ายภายในสภาท้องถิ่นแทนระหว่างฝ่ายเสียงข้างมากที่สนับสนุนอดีตนายกอบต.ซึ่งเสียผลประโยชน์กับฝ่ายที่สนับสนุนนายกอบต.คนปัจจุบันที่มีจำนวนน้อยกว่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว (นายสน, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549, นายว, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549, นายสม, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549, นายภ, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549)

อย่างไรก็ตามความขัดแย้งระหว่างฝ่ายท้องถิ่นที่กับฝ่ายท้องถิ่นที่ปรากฏให้เห็นบ้างในบางพื้นที่ก็ไม่ได้เลวร้ายจนกลายเป็นปัญหาที่บั่นทอนเสถียรภาพในการบริหารงานท้องถิ่นแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะ โครงสร้างของท้องถิ่นที่แท้จริงนั้น ตัวแสดงทุกฝ่ายอยู่ภายใต้การขับเคลื่อนของเครือข่ายผู้มีอิทธิพลเดียวกัน กล่าวคือ สมาชิกทั้งฝ่ายท้องถิ่นและท้องถิ่นส่วนใหญ่ต่างอยู่ภายใต้ผู้อุปถัมภ์คนเดียวกันทั้งสิ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อีกทั้งการเคลื่อนไหวต่างๆก็เป็นเรื่องของคนจำนวนน้อยในกลุ่มผู้นำทั้งนั้น การร่วมมือตกลงผลประโยชน์ร่วมกันจึงเป็นแนวทางบรรลุเป้าหมายที่ดีสำหรับคนจำนวนน้อยทุกฝ่าย

### 3. ทางเลือกเชิงนโยบายและตัวผู้สมัคร

ในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุกไก่นั้นมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกอบต.เพียงคนเดียว ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุงนางมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกอบต.จำนวนสองคนซึ่งเป็นคู่แข่งกัน ฝ่ายหนึ่งเป็นน้องชายของนักการเมืองระดับชาติคนหนึ่ง คือ นายลข. เป็นผู้มีความรู้ความสามารถสูงแต่โดนใบแดงในข้อหาขาดคุณสมบัติบางประการ แต่แม้นายลข. จะไม่โดนใบแดงก็ต้องแพ้คะแนนให้กับคู่แข่งอยู่ดี เพราะได้คะแนนเสียงน้อยมากไม่ถึง 10% ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ส่วนผู้สมัครอีกคนหนึ่ง คือ นายชช. ที่ได้รับชัยชนะไปอย่างท่วมท้น (นายชช, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2549)

ส่วนของพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลตูกตานันมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกอบต.จำนวนสี่คน สองคนแรกเป็นหัวหน้ากลุ่มการเมือง คือ นายส.เป็นอดีตนายกอบต.ที่เพิ่งจะหมดวาระการดำรงตำแหน่ง ส่วนอีกคนหนึ่งเป็นผู้สมัครหน้าใหม่ คือ นายท. ส่วนอีกสองคนเป็นผู้สมัครอิสระ ภายหลังจากเลือกตั้งนั้นปรากฏว่าผลการเลือกตั้งค่อนข้างสูสีกันโดยนายท.ผู้สมัคร



หน้าใหม่ชนะอดีตนายกฯไปเพียงไม่กี่สิบล้านหรือไม่ถึง1%เท่านั้น (นายวท, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549) และในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเสือดาวนั้นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายก อบต.จำนวนสองคน คือ นายสน. กับนายสศ. อดีตนายกฯสมัยที่ผ่านมา ซึ่งหลังการเลือกตั้งนาย สน.เป็นผู้ชนะด้วยคะแนนที่สูสีกันมาก (นายสน, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549)

จะเห็นได้ว่าทางเลือกในเชิงผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการเลือกตั้งของ องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสี่แห่งนี้น้อยมาก ในอบต.กุกโกมีเพียงคนเดียว ส่วนอบต.กุงนาง มีเพียงสองคนเช่นเดียวกับอบต.เสือดาว ในขณะที่อบต.ตุ๊กตามีผู้สมัครที่เป็นทางเลือกให้กับ ชาวบ้านมากที่สุดแต่ก็มีเพียงแค่สี่คนเท่านั้นและมีผู้ที่รณรงค์แข่งขันกันจริงๆเพียงสองคน อีกสอง คนที่เหลือแทบไม่ได้หาเสียงแต่อย่างใดและชาวบ้านส่วนใหญ่ก็แทบจะไม่รู้จัก ยิ่งกว่านั้นหลาย คนยังไม่รู้ด้วยซ้ำว่าอีกสองคนที่เหลือนี้ลงสมัครแข่งขันด้วย (นายท, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549, นายวท, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549, นายช, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549, นายส, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549)

จากการสอบถามถึงนโยบายที่ผู้สมัครแต่ละคนใช้หาเสียงนั้นก็คล้ายคลึงกัน คือเน้น ที่โครงสร้างพื้นฐานที่เห็นผลได้ชัดเจนเป็นรูปธรรมและระยะสั้น เช่น จะสร้างถนนเส้นนั้นเส้นนี้ ผ่านบ้านนั้นบ้านนี้ และจะสร้างทางเท้าให้ จะให้มีที่ระบายน้ำ เป็นต้น (นายท, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549, นายชช, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2549, นายสน, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549, นายต, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2549) และด้วยเหตุที่จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งน้อยอีก ทั้งนโยบายของผู้สมัครแต่ละคนที่คล้ายคลึงกันทำให้ประชาชนแทบไม่มีทางเลือกในเชิงนโยบาย และตัวผู้สมัครเลย

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ประชาชนมีทางเลือกในเชิงผู้สมัครน้อย คือ ต้นทุน ที่ใช้ในการเลือกตั้งสูงมาก กล่าวคือ การเลือกตั้งนายกอบต.โดยตรงนั้นมีการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น ตำบล ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ทุกหมู่บ้านในตำบล หากต้องซื้อเสียงก็ต้องซื้อทั้งตำบลนั้นไม่ใช่แค่ หมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่งต่างกับการเลือกตั้งแบบเดิมที่เลือกเฉพาะสมาชิกสภาอบต. ซึ่งถ้าจะซื้อ เสียงก็ซื้อแค่ภายในหมู่บ้านเดียวเท่านั้น จากนั้นสมาชิกอบต.คนใดอยากเป็นนายกอบต.ก็ซื้อตัว สมาชิกอบต.ด้วยกันแค่คนละ10,000-20,000บาทเพียงไม่กี่คนเท่านั้น ตรงกันข้ามกับการเลือกตั้ง นายกอบต.โดยตรงหากจำต้องอาศัยการซื้อเสียงก็ต้องใช้เงินมากกว่าเดิมมาก(นายวท, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549, นายสน, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549) จากการสอบถามคนสนิทนายก อบต.ท่านหนึ่งกล่าวว่า "การเลือกตั้งครั้งนี้นายกใช้เงินไปมากกว่า1ล้านบาท เพราะต้องซื้อเสียง ทั้งตำบลเฉลี่ย300-500บาทต่อหัว แล้วยังต้องจ่ายหัวคะแนนและซื้อตัวสมาชิกอีก" (นายต, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549)

ด้วยเหตุผลที่ต้นทุนในการเข้าถึงอำนาจนั้นสูงมากทำให้คนที่มีความรู้ความเข้าใจ ปัญหาของท้องถิ่น หรือต้องการทำเพื่อส่วนรวมจริงๆ ไม่กล้าเสนอตัวขึ้นมาเพราะขาดศักยภาพทางการเงินและพรรคพวก ทำให้ทางเลือกของประชาชนในด้านตัวผู้สมัครจึงมีน้อยและอาจทำให้ได้ผู้บริหารที่ไม่ค่อยมีความรู้ความสามารถในเชิงการบริหารท้องถิ่น แต่เป็นบุคคลที่มีพรรคมีพวก และมีเงินเป็นส่วนใหญ่

จากต้นทุนการเลือกตั้งที่สูงมากทำให้ผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งต้องคิดคำนวณถึงการถอนทุนคืนภายหลังจากการชนะเลือกตั้ง จึงทำให้นโยบายที่ผู้สมัครแต่ละคนใช้หาเสียงมีความคล้ายคลึงกัน คือ เน้นการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานโดยเฉพาะการสร้างถนน การลอกคลอง เพราะเป็นช่องทางในการที่ผู้บริหารจะแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายและมากที่สุด (นายชช, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2549, นายสน, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549) และอาจเป็นสาเหตุให้ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจำเป็นต้องแสวงหาผลประโยชน์จากอบต. หรือคอร์รัปชันมากกว่าเดิมอีกด้วย

นอกจากจำนวนผู้สมัครจะน้อยแล้วคุณลักษณะของผู้สมัครแต่ละคนก็มีความคล้ายคลึงกันมากเป็นตัวแทนของคนส่วนบนสุดในสังคมท้องถิ่น อีกทั้งมีสายสัมพันธ์กับผู้มีอิทธิพลระดับอำเภอและจังหวัดคนเดียวกัน กล่าวคือ ผู้สมัครทุกคนก็ถือเป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมดีกว่าชาวบ้านทั่วไปและทั้งหมดก็มีสายสัมพันธ์กับผู้มีอิทธิพลคนเดียวกัน ที่อยู่ภายใต้เครือข่ายของบ้านใหญ่ด้วยกันทั้งสิ้นนั่นเอง จึงทำให้ทางเลือกของชาวบ้านจากการเลือกตั้งแบบใหม่นั้นมีน้อยมาก

#### 4. การตอบสนองต่อประชาชน

ในด้านการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนนั้นพิจารณาได้จากยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวทางการพัฒนาตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนโดยดูจากเนื้อหาของโครงการต่างๆ เพื่อวิเคราะห์ว่าการกำหนดนโยบายของผู้บริหารนั้นสะท้อนความต้องการของประชาชนหรือสะท้อนผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่นของอบต.มากกว่ากัน นอกจากนี้ยังพิจารณาได้จากระยะเวลาในกระบวนการนโยบายสาธารณะว่าผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงสามารถกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติได้รวดเร็วกว่าเดิมหรือไม่

## 1. ความรวดเร็วในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

หากพิจารณาในด้านความรวดเร็วในการกำหนดและนำนโยบายไปปฏิบัติในที่นี้ได้แก่ การเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของนายกอบต.ต่อสภาเพื่อขอความเห็นชอบนั้น พบว่า การที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้กระบวนการนโยบายสาธารณะรวดเร็วขึ้นแต่อย่างใด เพราะการผ่านร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเพื่อนำไปปฏิบัติต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ดังนั้น จำนวนเสียงในสภาท้องถิ่นจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญในส่วนนี้

ดังจะเห็นได้ในองค์การบริหารส่วนตำบลกู่โก่ที่สมาชิกสภาอบต.ทั้งหมดอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ของนายกอบต. จะให้การสนับสนุนร่างข้อบัญญัติทั้งหมดที่นายกอบต.เสนอต่อสภาเสมอโดยปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุลยใด ๆ กระบวนการเชิงนโยบายของอบต.จึงดำเนินไปอย่างรวดเร็วและรวดเร็วมาก (นายฤ, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2549, นายต, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2549)

เช่นเดียวกับในองค์การบริหารส่วนตำบลกุงนางที่นายกอบต.สามารถจัดสรรผลประโยชน์ให้กับสมาชิกสภาอบต.ทุกคนได้อย่างทั่วถึงและเป็นที่ยอมรับ ก็จะได้รับ การสนับสนุนจากสภาท้องถิ่นในการอนุมัติร่างข้อบัญญัติต่างๆที่นายกอบต.เสนอมาอย่างรวดเร็ว หากแต่ในบริบทนี้ นายกอบต.มิได้เป็นผู้กุมอำนาจเบ็ดเสร็จในฐานะผู้นำเผด็จการเช่นเดียวกับในอบต.กู่โก่ จึงส่งผลให้ในช่วงการกำหนดนโยบายอันได้แก่การจัดทำร่างข้อบัญญัติต่างๆนั้นอาจใช้เวลามากกว่า เพราะทุกฝ่ายต้องตกลงผลประโยชน์ร่วมกันก่อน (นายชช, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2549, นายสอ, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2549, น.ส.ช, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2549)

ตรงกันข้ามกับในองค์การบริหารส่วนตำบลตุ๊กตาและองค์การบริหารส่วนตำบลเสือดาว ซึ่งฝ่ายนายกอบต.เป็นฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาท้องถิ่น ทำให้การผ่านร่างข้อบัญญัติ โดยเฉพาะร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแต่ละครั้ง เป็นไปด้วยความยากลำบากจะถูกฝ่ายค้านตั้งกระทู้ อภิปราย แปรญัตติ สุดท้ายก็มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติดังกล่าว จนบางครั้งความขัดแย้งรุนแรงเกือบถึงขั้นถูกสั่งให้ยุบสภา มาแล้วนั้น ส่งผลเสียต่อการบริหารที่ต้องหยุดชะงักและล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็นเพราะต่างฝ่ายต่างเล่นเกมการเมืองเพื่อเอาชนะกัน (นายท, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549, นายสน, สัมภาษณ์, 10 พฤศจิกายน 2549)

ต่อมาเมื่อทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงผลประโยชน์ร่วมกันได้แล้วก็ทำให้เวลาที่ใช้ในกระบวนการนโยบายของท้องถิ่นดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและรวดเร็ว จึงกล่าวได้ว่าจำนวนเสียงในสภาท้องถิ่นและความสามารถในการจัดสรรผลประโยชน์ของผู้บริหารถือเป็นตัวแปรหลักที่เป็นตัวกำหนดความล่าช้าหรือรวดเร็วในกระบวนการนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่าการที่ผู้บริหารจะมาหรือไม่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

## 2. การตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในแง่เนื้อหาของโครงการต่างๆภายใต้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน จะพบว่า นโยบายที่ออกมาสะท้อนผลประโยชน์ของนายกอบต.และสมาชิกอบต.มากกว่าการสะท้อนถึงประโยชน์ของท้องถิ่นโดยรวม เนื่องจากโครงการส่วนใหญ่ คือ การก่อสร้าง ซ่อมบำรุง ถนน ทางเท้า ลอกคลอง ที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาอบต.ได้รับผลประโยชน์โดยตรงเป็นสำคัญ ซึ่งไม่แตกต่างจากการที่ผู้บริหารมาจากสภาท้องถิ่นแต่อย่างใด เพราะผู้บริหารทั้งสองแบบต่างทำเพื่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องเป็นหลัก

ตารางที่ 4 : แสดงสัดส่วนงบประมาณในส่วนของงบลงทุนปี 2549 ของอบต.แห่งหนึ่ง

ประเภทของโครงการ	บาท	ร้อยละ
ความเดือดร้อนของประชาชน	308,397.00	3.16
ถนน	6,923,608.00	70.96
คลอง	531,800.00	5.45
ไฟทาง	333,996.46	3.43
อาคาร	580,000.00	5.94
ป้ายบอกเขตและป้ายประชาสัมพันธ์งาน อบต.	56,700.00	0.58
เงินอุดหนุนหน่วยงานราชการ	253,000.00	2.59
การศึกษา	165,000.00	1.69
สาธารณสุข	51,000.00	0.52
การบริหารจัดการ	553,740.00	5.68
รวม	9,757,241.46	100

ที่มา : ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ของอบต.เสือดาว

ผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ของส่วนรวม(ของประชาชนในท้องถิ่น) กับผลประโยชน์ส่วนตัวของนักการเมืองเป็นสิ่งที่นักการเมืองส่วนใหญ่มองว่าเป็นเรื่องปกติหรือสิ่งที่ผู้บริหารควรจะทำ ดังเช่นที่นายต.กล่าวถึงการขยายถนนเส้นหนึ่งว่า "อย่างถนนแยกไฟแดง 4 เลนส์นี้ผมก็วิ่งเต็มขามาให้ละ ต้องไปคุยกับอบต.เขาเพราะเขาจะโชนิ่ง(ชุมชนไม่เข้มแข็ง)ว่า ขยายประโยชน์ใหญ่เลยทีเดียวนะ เพื่อให้เทเลอร์เข้าได้โรงงานก็เข้า ผมก็คิดด้วยเพราะซื้อที่ไว้เยอะ ติดถนนใหญ่สี่เลนส์ก็สวย" (นายต, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2549)

##### 5. เสถียรภาพของฝ่ายบริหาร

ในส่วนของความมีเสถียรภาพของฝ่ายบริหารนั้นการที่นายกอบต.มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากขึ้นทั้งนี้พิจารณาได้จากในโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลแบบเก่านั้น เสถียรภาพของฝ่ายบริหารขึ้นอยู่กับจำนวนเสียงสนับสนุนในสภาท้องถิ่น เนื่องจากฝ่ายบริหารมาจากสภาฯ กฎหมายจึงให้อำนาจแก่สภาท้องถิ่นในการทำให้ผู้บริหารพ้นจากตำแหน่งได้สองทาง คือ 1. ด้วยการลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามมาตรา 64/1 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2546 ฉบับที่ 4 และ 2. การไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอในท้ายที่สุดด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามม. 64 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2546 ฉบับที่ 4 ซึ่งทำให้มีการยุบสภาท้องถิ่นและเลือกตั้งกันใหม่อยู่บ่อยครั้ง ด้วยเหตุนี้ฝ่ายบริหารที่มาจากสภาท้องถิ่นจึงไม่มีเสถียรภาพเท่าที่ควรเพราะขึ้นอยู่กับเสียงข้างมากในสภาท้องถิ่น

ในทางกลับกันฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นฝ่ายสภาท้องถิ่นไม่สามารถทำให้พ้นจากตำแหน่งได้เนื่องจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2546 ฉบับที่ 5 ไม่ได้ให้อำนาจไว้ และหากต้องมีการยุบสภาเนื่องจากการไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ฝ่ายบริหารเสนอตามขั้นตอนของกฎหมายในท้ายที่สุดแล้วฝ่ายสภาท้องถิ่นก็ต้องพ้นจากตำแหน่งเพียงฝ่ายเดียวโดยที่ผู้บริหารก็ยังคงอยู่ในตำแหน่ง ด้วยเหตุนี้ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจึงมีเสถียรภาพมากกว่าผู้บริหารที่มาจากสภาท้องถิ่นนั่นเอง



กล่าวได้ว่าผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมีเสถียรภาพในตำแหน่งมากกว่าผู้บริหารที่มาจากสภาท้องถิ่น หากแต่เสถียรภาพในการบริหารจัดการของผู้บริหารนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับที่มาของตนเองแต่ขึ้นกับความสามารถในการประสานผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายต่างๆ กล่าวคือ การเลือกตั้งผู้บริหารทำให้ผู้บริหารมีความมั่นคงในตำแหน่งมากกว่าเดิมแต่ไม่ได้ทำให้ผู้บริหารมีความมั่นคงและอิสระในการบริหารท้องถิ่นเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

## 6. การผูกขาดอำนาจในท้องถิ่น

การผูกขาดอำนาจทางการเมืองหรือเผด็จการในท้องถิ่นอาจพิจารณาได้จากตัวชี้วัดหลายด้านประกอบกัน ทั้งช่องทางหลักในการเข้าถึงอำนาจ การถ่วงดุลจากฝ่ายสภาท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมรวมถึงการตรวจสอบจากภาคประชาชน

จากการศึกษาพบว่าช่องทางหลักที่ถือเป็นตัวชี้วัดการชนะการเลือกตั้งในท้องถิ่นคือ การซื้อเสียง แม้นักการเมืองท้องถิ่นจะอ้างว่าตนไม่ได้ใช้เงินซื้อเสียงแต่ใช้ความขยันเข้าหาชาวบ้านสร้างความไว้วางใจก็ตาม แต่จากการสอบถามชาวบ้านพบว่านักการเมืองเกือบทั้งหมดใช้เงินเป็นเครื่องมือในการสร้างฐานเสียงทั้งนั้น สังเกตได้จากสัดส่วนผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของทุกตำบลนั้นมากกว่าร้อยละ 50 ด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นฐานเสียงที่มีการจัดตั้งและรับเงินผ่านระบบหวัคคะแนนด้วยกันทั้งสิ้น มีหลายคนกล่าวว่าถ้าให้เงินคนก็อยากไปเลือกแต่ถ้าไม่ให้ก็ไม่รู้จะไปทำไม (ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, สัมภาษณ์, 5 พฤษภาคม 2549)

ในเมื่อการซื้อเสียงถือเป็นเครื่องมือสำคัญแล้วและการซื้อเสียงก็ต้องกระทำทั่วทั้งเขตเลือกตั้ง ประกอบกับการแบ่งเขตเลือกตั้งนายกอบต.ครอบคลุมทุกหมู่บ้านในตำบลด้วยแล้ว หากจะซื้อเสียงก็ต้องซื้อทั้งตำบลไม่ใช่แค่หมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่ง ดังนั้นเม็ดเงินที่ต้องใช้ในการซื้อเสียงจึงไม่ใช่ก้อนเล็กเหมือนกับการซื้อตัวสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ยกมือสนับสนุนให้สมาชิกสภาคนใดคนหนึ่งเป็นนายกอบต.ตามแบบวิธีการเข้าสู่อำนาจแบบเดิม เมื่อต้องจ่ายเงินลงทุนก่อนโตก็เป็นเรื่องยากที่ชาวบ้านธรรมดาทั่วไปจะได้เข้ามาสู่ศูนย์กลางการตัดสินใจได้ มีเพียงผู้มีศักยภาพเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่มีสิทธิเข้ามาแข่งขันกัน การแข่งขันเพื่อเข้าสู่ศูนย์อำนาจทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของคนส่วนน้อยในท้องถิ่นซึ่งมีเพียงไม่กี่คนหรือไม่กี่กลุ่มที่มีเงินมากพอเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นผู้ที่เคยมีศักยภาพพอที่จะแข่งขันได้ เมื่อเจอการเลือกตั้งแบบใหม่ที่ต้องใช้เงินมากขึ้นก็สู้ไม่ไหวเท่ากับทำให้คู่แข่งทางการเมืองลดลงไปโดยอัตโนมัติอำนาจจึงตกไปอยู่ในมือของคนจำนวนน้อยลงกว่าเดิม เท่ากับเป็นเผด็จการโดยคนกลุ่มเดียวหรือถึงขั้นโดยคนคนเดียวได้ง่ายและมากขึ้น

โดยเฉพาะในอบต. กุ้งนางและอบต. กูกโก่ที่ถูกผูกขาดโดยคนกลุ่มเดียวคือกลุ่มของนายกอบต. ที่เพียงแค่นี้เป็นการสลับตำแหน่งกันระหว่างคนในครอบครัวหรือเครือญาติจึงเห็นได้ชัดว่าในพื้นที่ทั้งสองแห่งถูกผูกขาดอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จโดยคนกลุ่มเดียวนั้นเอง ในส่วนนี้เห็นได้ชัดจากจำนวนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกอบต. ของแต่ละแห่งซึ่งมีผู้ลงสมัครแข่งขันน้อยมากบางแห่งมีเพียงสองคนและบางแห่งก็ไม่มีคู่แข่งเลย นอกจากนี้จะเห็นได้ว่านักการเมืองส่วนใหญ่ก็มีความสัมพันธ์ส่วนตัวโดยเฉพาะทางเครือญาติเป็นหลัก เช่นสมาชิกสภาอบต. เป็นพี่น้อง ลูกหลานญาติของนายกอบต. เป็นต้น การเมืองและผลประโยชน์ในองค์การบริหารส่วนตำบลจึงกลายเป็นเรื่องของชนชั้นนำในพื้นที่เพียงไม่กี่กลุ่มเท่านั้น

โดยเฉพาะในพื้นที่ที่นายกอบต. มีอิทธิพลสูงอยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์ เสียงข้างมากในสภาท้องถิ่นก็เป็นฝ่ายเดียวกันกับนายกอบต. ก็ก่อให้เกิดเผด็จการโดยนายกอบต. และพวกพ้องได้สูงเพราะไม่มีใครคานอำนาจ อีกทั้งสภาท้องถิ่นตามกฎหมายใหม่ก็อ่อนแออยู่แล้วและยังเป็นฝ่ายเดียวกันอีกยิ่งทำให้การถ่วงดุลย์มีน้อยเพราะแทบจะไม่ใช้เครื่องมือที่มืออยู่ในการคานอำนาจฝ่ายบริหารเลย ส่งผลให้ผู้บริหารอาศัยอำนาจแสวงหาผลประโยชน์ในองค์การบริหารส่วนตำบลให้ตนเองและพวกพ้องได้สะดวกและง่ายขึ้น

ยิ่งไปกว่านั้น คือ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนแทบไม่มีเลย ส่วนหนึ่งเกิดจากข้อจำกัดเชิงเศรษฐกิจ ชาวบ้านส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจไม่สู้ดีนัก บางคนถึงขั้นปากกัดตีนถีบต้องทำงานหาเงินเลี้ยงปากท้องทุกวันไม่มีเวลาเสียสละให้กับการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะการเข้าร่วมวันหนึ่งต้องเสียรายได้ถึง 200-300 บาท (นายวท, สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2549) อีกทั้งชาวบ้านส่วนใหญ่ก็ไม่ใช่วัยรุ่นที่มีการศึกษาสูงจึงมักจะไม่เท่าทันกลุ่มผู้นำ การมีส่วนร่วมที่คนส่วนน้อยอ้างว่าเพื่อให้ชาวบ้านได้ตรวจสอบการทำงานของนักการเมือง เช่น การทำประชาคมตำบลนั้น ทำยที่สุดแล้วจึงเป็นเพียงเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ นักการเมืองเท่านั้น

การมีส่วนร่วมของชาวบ้านถูกบิดเบือนด้วยการมีส่วนร่วมของหัวหน้าของนักการเมืองท้องถิ่น เช่น การทำประชาคมตำบลนั้นแท้จริงแล้วไม่ได้สะท้อนการมีส่วนร่วมของชาวบ้านทั้งหมดในพื้นที่ เห็นได้ชัดว่าชาวบ้านที่เข้าร่วมส่วนใหญ่เป็นคนหน้าเดิมๆ นั้น คือ พวกหัวหน้าของนักการเมืองกับเด็กและคนแก่ ส่วนคนหนุ่มสาวและผู้ใหญ่วัยทำงานที่เป็นประชาชนจริงๆ นั้นถูกข้อจำกัดเรื่องเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาแล้ว

นอกจากนี้การที่ชาวบ้านไม่ใช่ปัญญาชนไม่ค่อยมีความรู้สึกเท่าไร แม้ชาวบ้านเข้าร่วมจริงๆ ก็ถูกบิดเบือนเนื่องจากความไม่รู้ ตัวอย่างเช่น ในการทำประชาคมตำบลของอบต.แห่งหนึ่งจะมีการถามความเห็นจากชาวบ้านว่าชาวบ้านอยากให้อบต.สร้างถนนสายใดก่อน แล้วให้ชาวบ้านยกมือเพื่อนับคะแนนเสียง (นายชช, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2549, นายสน, สัมภาษณ์, 25 กรกฎาคม 2549) ซึ่งหากเป็นนักการเมืองที่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชุมชนเป็นหลักนั้นจะต้องกำหนดและนิยามปัญหาของท้องถิ่นอย่างรอบด้านเพื่อมาเสนอให้ชาวบ้านตัดสินใจ เช่นเสนอว่าขณะนี้เรามีปัญหาอะไรบ้าง และวิเคราะห์ให้เห็นลำดับความสำคัญของปัญหา ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าปัญหาความแห้งแล้ง ที่ดินเสื่อมคุณภาพจนไม่สามารถทำการเกษตรกรรมได้อาจเป็นปัญหาที่จำเป็นหรือให้ประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าการสร้างถนนเส้นใดเส้นหนึ่งก็เป็นได้

การไม่วิเคราะห์ปัญหาอย่างรอบด้านของผู้บริหารส่วนหนึ่งอาจมาจากปัญหาจากการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นทำให้ชุมชนได้ผู้บริหารที่ไม่ใช่ผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอจึงไม่สามารถวิเคราะห์ปัญหาแบบบูรณาการได้ หรืออาจเป็นได้ว่าผู้บริหารเองก็ไม่ได้ด้อยความรู้ความสามารถ กลับกันคือเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในสภาพปัญหาของท้องถิ่นเป็นอย่างดีและได้คิดคำนวณอย่างรอบด้านแล้วด้วยซ้ำว่าทางใดจะสร้างผลประโยชน์ให้กับตนและพวกพ้องมากที่สุด “ในเมื่อตนเป็นผู้รับเหมา การสร้างถนนก็น่าจะให้ผลประโยชน์ได้เป็นกอบเป็นกำกว่าการสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนพึ่งตนเองได้เพื่อแก้ไขความยากจน การแก้ปัญหาเสียดิจก็เป็นได้” (นายฤ, สัมภาษณ์, 20 กันยายน 2549) เห็นได้ชัดจากสัดส่วนของงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลให้กับการศึกษาและคุณภาพชีวิตนั้นน้อยกว่าโครงสร้างพื้นฐานหลายสิบเท่า