

ชื่อ นายเพิ่มพล กันเทพา
วิทยานิพนธ์ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2555

ชื่อเรื่อง การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณ
รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ
(THE POLITICS OF LOCAL PUBLIC POLICY MAKING : CASE STUDIES OF
BUDGET ALLOCATION OF TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS
IN KANTHARALAK DISTRICT SISAKET PROVINCE)

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้ศึกษาการเมืองท้องถิ่นผ่านการกำหนดงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยศึกษาในเชิงการเมืองและกระบวนการจัดทำงบประมาณเพื่อตอบคำถามว่ากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ถูกกำหนดขึ้นมาอย่างไร มีวิธีการ ขั้นตอน การตัดสินใจ มีตัวแสดงใดที่เข้ามาเกี่ยวข้องและมีการจัดสรรงบประมาณไปสู่นโยบายอย่างไร รวมทั้งศึกษาความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นว่ามีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกันอย่างไร โดยทำการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2555 รายงานการประชุมสภา แผนพัฒนาตำบล และข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก นักการเมือง ข้าราชการประจำ และการสนทนากลุ่มกับประชาชนในแต่ละตำบล ในการวิจัยครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์เอกสาร และการพรรณนาวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกต เป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์

ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดนโยบายการตัดสินใจในเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกกำหนดขึ้นมาจากความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนมีบทบาทเป็นผู้ที่เสนอปัญหาและความต้องการผ่านขั้นตอนประชาคมหมู่บ้าน ส่วนในขั้นตอนอื่นๆ ของการจัดทำงบประมาณประชาชนไม่มีส่วนร่วมในแง่การตัดสินใจและการบริหารงบประมาณ อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่นักการเมือง

ท้องถิ่นและข้าราชการประจำ การจัดสรรงบประมาณเป็นการกระจายผลประโยชน์แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งภายในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดได้เข้ามามีบทบาทต่อองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากฐานคะแนนเสียงและผลประโยชน์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน

Abstract

The aim of this research was to study local politics through case studies of budget allocation policy of the Tambon Administrative Organization in Kantharalak district, Sisaket province. The research was conducted to answer the following questions : How is the budget allocation policy made? What are the processes of making decisions on the budget allocation policy? What actors may be involved in the policy? How does the budget allocation relate to the policy? How do national and local politicians share their interests? This Analysis Description Research aimed to describe the process of causes by studying the relevant documents and interviewing the residents.

The research results showed that the policy and decisions of Tambon Administrative Organization are stipulated by the local politicians who are administration and legislation members. As a result, the residents do not have a chance to play their important roles in making decisions on the policy. However, the residents have played a role in proposing their problems and their needs to the village community leaders. The budget allocation helps benefit both the administration and legislation members in the organization, satisfy their needs, and reduce conflict between the members within the Council. Both national and local politicians at the provincial level have stepped into deciding on policy and played their roles in Tambon Administrative Organization due to their vote of confidence in the local areas and their interests in the organization.

การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น
: กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่าย
ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ

เพิ่มพล กันเทา¹

ตระกูล มีชัย²

บทนำ (ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา)

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) ลงเหลือภารกิจหลัก เท่าที่จำเป็นและให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของตน มากยิ่งขึ้น การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ระหว่าง รัฐส่วนกลางกับรัฐส่วนท้องถิ่น ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ตามสถานะที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลาย มีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่รัฐเองก็มีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองต่อปัญหาและความ ต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์ (โกวิทย์ พวงงาม, 2550, น.37-45)

กระแสการกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่ได้รับการพูดถึงอย่างมากในประเทศไทย เริ่มตั้งแต่ การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง จากนักวิชาการและนักการเมืองหลายคน (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2544, น.1) เช่น นรนิติ เศรษฐบุตร, ธเนศวร์ เจริญเมือง, ถวิล ไพศณธ์, จาตุรนต์ ฉายแสง ฯลฯ จากนั้นกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจก็เริ่มลดลง เมื่อประชาชนและสื่อมวลชนหันไปให้ความสนใจกับการเมืองระดับชาติ ในช่วงการเลือกตั้ง กลางปี พ.ศ.2538 และในช่วงปลายปี พ.ศ.2539 อันเนื่องมาจากพรรคการเมืองได้ให้คำมั่นสัญญาว่า จะให้มีการปฏิรูปการเมืองถ้าหากได้เป็นรัฐบาล ในที่สุดกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูป การเมืองก็ประสบความสำเร็จจนเกิดเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (มรุต วันทนากร, 2549, น.2-3)

¹ นิติตระดับปริญญาโท สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² รองศาสตราจารย์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ในช่วงที่ประชาชนและสื่อมวลชนหันไปให้ความสนใจกับการเมืองระดับชาตินั้น การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นก็ยังคงมีอยู่ไม่ได้ขาดหาย แต่ออกมาในลักษณะที่การกระจายอำนาจถือเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปการเมือง เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้ การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและทัดเทียมกันทั้งประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543, น.8) ถือเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ที่รัฐไทยสมัยใหม่ได้สถาปนาขึ้นมานับตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เนื่องจากรัฐเปลี่ยนแปลงเป้าหมายการรวมศูนย์อำนาจมาไว้ในส่วนกลาง มาสู่การสร้าง ความชอบธรรมด้วยการถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น ให้อำนาจประชาชนในการจัดการ ปกครองตนเอง ทั้งนี้สอดคล้องกับแนวโน้มของโลกที่ต้องการให้ทุนนิยมพัฒนาต่อไปได้ ด้วยการลดขนาดของรัฐลงและกระจายอำนาจให้กับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการ บริหารจัดการ แม้ว่ารัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้ คือ ฉบับปี พ.ศ.2517 พ.ศ.2521 และ พ.ศ.2534 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น แต่ได้เปิดช่องว่างไว้ให้ผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้งได้ถ้าหากจำเป็น จึงไม่ได้เป็นไปตามหลักการพัฒนา ประชาธิปไตย ส่วนในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไม่ได้ให้อิสระในการบริหารงาน และไม่ได้ให้สิทธิในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเอง

จากรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 มีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้การกระจายอำนาจดำเนินไป ได้อย่างเป็นรูปธรรม คือ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจปี พ.ศ.2542 มีสาระสำคัญคือให้ทุกพื้นที่จัดองค์กรปกครองท้องถิ่นตามศักยภาพของท้องถิ่นตน เร่งถ่ายโอน การกิจต่างๆ ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างองค์กร ปกครองท้องถิ่นกับรัฐและระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ที่สำคัญคือการจัดสรร งบประมาณ โดยระบุให้ภายในปี พ.ศ.2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้คิดเป็น สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 (เวียงรัฐ เนติโพธิ์, 2550, น.6-10)

รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ ของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระในการกำหนด นโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

โดยรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายใต้กรอบของกฎหมาย (โกวิท พวงงาม, 2546, น.9-10) พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในปี พ.ศ. 2542 กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นออกเป็นรูปแบบต่างๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยในสถานการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ได้ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวและมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านการณรงค์จากสื่อต่างๆ ประกอบกับการพัฒนาประเทศได้ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสม เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้ การที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านภูมิศาสตร์ วัฒนธรรม ตลอดจนขีดความสามารถทางการบริหารบุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้นประกอบกันด้วย

ผลจากการที่รัฐส่วนกลางปรับเปลี่ยนแนวคิดจากอดีตที่ว่าพัฒนาประเทศจะต้องกำหนดมาจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมาสู่การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยและมีจุดมุ่งหมายในการจัดตั้งเพื่อรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น มีบทบาทในการพัฒนาประเทศ มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายซึ่งจะเป็นทิศทางการบริหารงานที่เป็นจุดแข็งของตน ตามความเหมาะสมของภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น กิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นทุกเรื่องจึงเริ่มต้นและขับเคลื่อนไปได้ด้วยพลังทางการเมือง การเมืองจึงเป็นปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จของการ

บริหารท้องถิ่นและในทำนองเดียวกันการจัดการทางการเมืองที่ไม่ลงตัวไม่โปร่งใสทำให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจ รวมถึงปัญหาการขัดผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มทางการเมืองในท้องถิ่นด้วยกันเอง ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาและการบริหารงานท้องถิ่น

การเมืองท้องถิ่นของไทยจึงมีพัฒนาการขึ้นมาตามลำดับ เริ่มต้นจากการพัฒนาในเชิงสถาบัน โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามกฎหมายท้องถิ่น การจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ผู้บริหาร สมาชิกสภาและองค์กรที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ การเมืองท้องถิ่นมีส่วนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางองค์กรได้มีการปรับตัวจากการเน้นบทบาทเชิงสถาบัน คือการใช้อำนาจทำหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นทางการแบบดั้งเดิม ไปสู่การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองภาคพลเมืองหรือที่เรียกกันว่า การเมืองแบบมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้นหรือการเมืองแบบประชาธิปไตยทางตรงมากขึ้นเป็นลำดับ การปรับตัวทางการเมืองดังกล่าวนี้ ตรงกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญและช่วยเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้เลือกศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ เพราะอำเภอกันทรลักษ์ เป็นเมืองชายแดนที่มีความสำคัญทางภูมิศาสตร์การเมืองของจังหวัดศรีสะเกษเพราะเป็นพื้นที่ของกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลที่สุดทั้งในระดับชาติและในระดับจังหวัด การศึกษาการเมืองท้องถิ่นผ่านมุมมองด้านกระบวนการกำหนดนโยบายจึงทำให้เห็นภาพการเมืองท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ว่าหลังจากการเลือกตั้งของท้องถิ่นเสร็จสิ้นแล้วจะมีกระบวนการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณลงไปสู่หน่วยงานต่างๆ อย่างไร แท้จริงแล้วนโยบายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นมานั้น เพื่อตอบสนองความต้องการของใครระหว่างความต้องการของผู้นำท้องถิ่นหรือความต้องการของประชาชน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษว่ามีวิธีการและขั้นตอนอย่างไร นโยบายถูกกำหนดขึ้นมาจากบุคคลกลุ่มใด มีการตัดสินใจอย่างไร และมีตัวแสดง (Actors) ใดที่เข้ามาเกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกันอย่างไร

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดวิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาเรื่อง การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยเริ่มอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามีขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร มีตัวแบบใดที่ช่วยเป็นกรอบในการศึกษา ซึ่งตัวแบบที่ใช้ในการอธิบายนั้นผู้วิจัยเลือกใช้แนวคิดเรื่องตัวแบบกระบวนการ (Process Model) มาใช้เป็นกรอบในการอธิบายถึงขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองท้องถิ่น ในส่วนของตัวแบบกลุ่ม (Group Model) ใช้เพื่ออธิบายการต่อรองการประนีประนอมในกระบวนการกำหนดนโยบายของกลุ่มต่างๆ ภายในสังคมซึ่งเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่น กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์ และกลุ่มประชาชนในขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) และตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ใช้ในการศึกษาขั้นการตัดสินใจ (Decision Making) ซึ่งอธิบายว่า การตัดสินใจกำหนดนโยบายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกครอบงำโดยชนชั้นนำ นั่นก็คือ ฝ่ายบริหารซึ่งควบคุมอำนาจและทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งยังมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ จึงทำให้ชนชั้นนำมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client) ใช้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีพฤติกรรมเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระดับท้องถิ่น ว่ามีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันอย่างไรและแนวคิดเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำความเข้าใจถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นอย่างไร

วิธีดำเนินงานวิจัย

การสุ่มตัวอย่าง

ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบใช้ความน่าจะเป็น (Probability Sampling) การสุ่มตัวอย่างโดยสามารถกำหนดโอกาสที่หน่วยตัวอย่างแต่ละหน่วยจะถูกเลือก โดยในเขตอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 19 แห่ง จากนั้นใช้การสุ่มอย่างง่าย (Simple random sampling) โดยการกำหนดเลขที่แล้วจับฉลากเพื่อใช้เป็นตัวแทนในการศึกษา รวมทั้งหมด 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลรุง, องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม, องค์การบริหารส่วนตำบลกุดเสลา และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด

การเก็บข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้มีลักษณะการวิจัยเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Analysis Descriptive Research) มีจุดมุ่งหมายเพื่อพรรณนาให้เห็นสาเหตุของปรากฏการณ์นั้นว่ามีลักษณะกระบวนการอย่างไร (Celia, 1992, p.8-9) โดยใช้การเก็บข้อมูลจากสองส่วนเป็นหลัก คือ ข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ในส่วนของข้อมูลเอกสารจะใช้ข้อมูลสองแหล่ง คือ

1. ข้อมูลจากเอกสาร (Document) ประกอบด้วย

1.1 ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (Primary Document) เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2555 รายงานการประชุมสภา แผนพัฒนาตำบล พ.ศ.2554-2556 รวมทั้งกฎระเบียบ คำสั่งที่ได้มาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษา

1.2 ข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง (Secondary Document) เช่น ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร บทความทางวิชาการ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งสารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ และคู่มือวิทยานิพนธ์ รวมทั้งฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และจากเว็บไซต์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ที่มีการเตรียมแนวคำถามไว้ล่วงหน้าเพื่อให้ได้คำตอบที่ต้องการ โดยคำถามที่เตรียมไว้มีลักษณะเป็นแบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interviews) แต่เตรียมไว้ในลักษณะแนวหัวข้อสัมภาษณ์

(Interview Guide) อันประกอบด้วย คำถามปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์เอกสาร (Document Analysis) และการพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis) โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกต เป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์

ผลการศึกษา/การทดลอง

1. จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ มีวิธีการและขั้นตอนดังนี้คือ

1.1 ประชาคมหมู่บ้าน การจัดทำแผนพัฒนาตำบลเริ่มต้นจากการทำประชาคมหมู่บ้านซึ่งจัดทำขึ้นประมาณเดือนกุมภาพันธ์ถึงมีนาคมของทุกปี ในขั้นตอนนี้ อบต. จะแจ้งวัตถุประสงค์ในการจัดทำประชาคมไปยังทุกหมู่บ้านในตำบลให้กับผู้นำชุมชนได้รับทราบ จากนั้นผู้นำชุมชนก็จะทำการประชุมกับลูกบ้านเพื่อทำการปรึกษาหารือกันก่อนที่เจ้าหน้าที่ของ อบต. จะมารับฟังการประชาคมของแต่ละหมู่บ้าน การปรึกษาหารือกันก่อนในแต่ละหมู่บ้าน เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน เพราะชาวบ้านได้มีการปรึกษาหารือถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนคนมาก่อนแล้ว พอถึงเวลาประชาคมจริงก็แค่มาขมมือจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามความต้องการที่เคยเสนอ ทั้งนี้ทางด้าน อบต. ได้สนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดทำประชาคมหมู่บ้านปีละ 20,000 บาท อย่างไรก็ตามการประชาคมหมู่บ้านในอำเภอกันทรลักษ์ยังไม่มีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่ตั้งในพื้นที่ในแต่ละตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการประชาคมแต่อย่างใด โดยทั่วไปการประชาคมหมู่บ้านจะจัดขึ้นในช่วงเวลาราชการ โดยจะทำการแจ้งให้แต่ละหมู่บ้านทราบก่อนว่าจะไปช่วงเช้าหรือช่วงบ่าย ในหนึ่งวันจะทำการประชาคมได้สองหมู่บ้าน คือ ช่วงเช้าหนึ่งหมู่บ้านและช่วงบ่ายอีกหนึ่งหมู่บ้าน โดยจัดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางของหมู่บ้าน เช่น ศาลาอเนกประสงค์ วัด หรือโรงเรียนในชุมชนแล้วแต่ความสะดวกของแต่ละหมู่บ้าน ใช้เวลาในการประชุมราว 2 ชั่วโมง ประเด็นปัญหาที่ชาวบ้านได้ประชุมกันส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละหมู่บ้าน เช่น การสร้างถนน/ซ่อมแซมถนน การติดตั้ง/เพิ่มไฟฟ้าสาธารณะ ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร

การดูแลและก่อสร้างน้ำประปาเพิ่มในหมู่บ้านที่ยังขาดแคลนฯ ทั้งนี้ ข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านจะถูกจัดลำดับความสำคัญก่อนและหลัง โดยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบยกมือจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่เข้าร่วมประชาคมและนำไปจัดเป็นข้อเสนอโครงการของประชาคมหมู่บ้านเพื่อให้ที่ประชุมประชาคมตำบลพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

ทั้งนี้ ในการเสนอโครงการต่างๆ ประชาชนจะไม่ทราบว่าโครงการเหล่านั้นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนเงินเท่าใด และจะไม่ทราบว่าทาง อบต. มีทรัพยากรทางการเงินเพียงพอสำหรับการดำเนินตามข้อเรียกร้องทั้งหมดหรือไม่ ดังนั้น ข้อเสนอต่างๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในประชาคมหมู่บ้านจึงไม่ได้ถูกปรับลดออกไปเพื่อให้อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการภายใต้ศักยภาพทางการเงินการคลังของ อบต. หากแต่จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ควรดำเนินการก่อนหลังแทน ข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านใน 3 ลำดับแรกจะสังเกตได้ว่าข้อเสนอโครงการต่างๆ จากประชาคมหมู่บ้านจะมีสัดส่วนโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ข้อเสนอโครงการเกี่ยวกับภารกิจด้านอื่นๆ มีความสำคัญรองลงไป สาเหตุสำคัญอาจเป็นเพราะอำเภออภัยบุรีเป็นชุมชนชนบท ประชาชนจึงมีความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานในสัดส่วนที่สูงสำหรับการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากกว่าด้านอื่นๆ

1.2 ประชาคมตำบล ประชาคมตำบลจะจัดขึ้นในช่วงเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม ประชาคมตำบลเป็นเพียงการมาทบทวนโครงการและคิดหากระบวนการหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการร่วมกัน ผู้ที่มีส่วนร่วมในประชาคมตำบลหลักๆ จะประกอบไปด้วย ผู้นำหมู่บ้าน ทุกหมู่บ้าน กลุ่มอาชีพ เจ้าหน้าที่พัฒนากรอำเภอ เจ้าหน้าที่หน่วยงานเกษตร เจ้าหน้าที่หน่วยงานสาธารณสุข ครู โรงเรียน โดยสถานที่ประชุมจะจัดที่ห้องประชุมของแต่ละ อบต. ในขั้นตอนการประชุมประชาคมตำบล ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถเสนอแก้ไขโครงการต่างๆ ที่เสนอมานำเสนอได้ ข้อเสนอจากที่ประชุมประชาคมตำบลจะถูกรวบรวมขึ้นโดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อนำไปจัดทำแผนพัฒนาตำบลต่อไป

1.3 แผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี) การจัดทำแผนพัฒนาตำบลเริ่มจากคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลรวบรวมข้อเสนอโครงการที่ได้มาจากการทำประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล มาจัดหมวดหมู่ตามประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและปรับปรุงข้อเสนอต่างๆ ให้มีความสมบูรณ์ ทั้งในส่วนของรายละเอียดการดำเนินการและค่าใช้จ่ายที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม

เนื่องจากข้อเสนอโครงการจากประชาคมหมู่บ้านมักมุ่งเน้นในด้านโครงสร้างพื้นฐาน คณะกรรมการสนับสนุนฯ จึงต้องเพิ่มเติมโครงการด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต เพื่อให้แผนการพัฒนาครอบคลุมถึงภารกิจหลักๆ ของ อบต. ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเพียงพอ เมื่อคณะกรรมการสนับสนุนฯ จัดทำรายละเอียดของโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำร่างแผนพัฒนาตำบลส่งให้แก่คณะกรรมการพัฒนาตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาตำบลนั้นจะมีกรรมการที่มาจากราชการส่วนภูมิภาค เช่น เกษตรอำเภอ พัฒนาการอำเภอ เข้าร่วมด้วย สำหรับการประชุมคณะกรรมการจะไม่ค่อยมีการเพิ่มเติมโครงการเข้าไปเพราะโครงการที่มีอยู่ก็มีจำนวนมากพออยู่แล้ว ในขั้นตอนสุดท้ายเมื่อร่างแผนพัฒนาตำบลที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาตำบลแล้ว จะได้รับการนำเสนอต่อสภา อบต. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ที่ผ่านมานั้น สภา อบต. จะให้ความเห็นชอบตามแผนพัฒนาตำบลที่จัดทำขึ้นเนื่องจากเป็นโครงการที่ได้มาจากการทำประชาคมหมู่บ้านและมิได้พิจารณาถึงรายละเอียดของแผนมากนัก เนื่องจากสมาชิกสภา อบต. แต่ละท่านได้มีส่วนร่วมในการทำแผนมาตั้งแต่ต้น จึงรับรู้ถึงปัญหาและข้อเรียกร้องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด

โดยทั่วไปแล้วนั้น คณะกรรมการพัฒนา อบต. จะให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาตำบลที่คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาได้รวบรวมขึ้น โดยอาจมีการให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าข้อเสนอโครงการใดมีความสำคัญเร่งด่วนหรือควรดำเนินการก่อนในปีงบประมาณที่กำลังจะมาถึง (ซึ่งจะถูกนำไปบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณต่อไป) หรือข้อเสนอโครงการใดสามารถรอได้ อย่างไรก็ดี คณะกรรมการพัฒนา อบต. ยังมิได้มีการหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ ของการพัฒนาตำบลมาปรึกษาหารือกันอย่างจริงจัง บทบาทในด้านการพัฒนาของคณะกรรมการพัฒนา อบต. จึงยังไม่เด่นชัดมากนักเพราะเน้นปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายมากจนขาดความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

1.4 การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ แผนพัฒนาตำบลที่ได้จัดทำขึ้นจะเป็นกรอบสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. ซึ่งเริ่มจากการจัดเตรียมงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำและรายจ่ายตามข้อกำหนด จากนั้นงบประมาณที่เหลือจึงจะนำมาจัดสรรให้การดำเนินโครงการต่างๆ ที่ได้มาจากการประชุมประชาคม เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าโครงการต่างๆ ในแผนพัฒนาตำบลมีที่มาจากหลายภาคส่วน ทิศทางการจัดสรรงบประมาณของ อบต. จึงมีลักษณะกระจุกกระจายไม่เป็นระบบทำให้แผนงานและโครงการต่างๆ ไม่สามารถถือได้อย่าง

ชัดเจนว่าผลลัพธ์สุดท้ายของการพัฒนาจะเป็นเช่นใดจะช่วยแก้ไขปัญหให้กับชาวบ้านในแต่ละตำบลได้หรือไม่

เมื่อคณะผู้บริหารของ อบต. จัดเตรียมร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเพื่อให้ความเห็นชอบและส่งต่อไปให้แก่นายอำเภอให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ อบต. ในปีงบประมาณ พ.ศ.2555 ในรอบแรกที่ประชุมสภา อบต.ทุกแห่งต่างให้ความเห็นชอบยกเว้น อบต.รุง ในครั้งแรกไม่ผ่านสภา เนื่องจากฝ่ายบริหารตั้งงบประมาณหมู่บ้านจากหมู่บ้านละสองแสนบาทเป็นหมู่บ้านละหนึ่งแสนบาททำให้สมาชิกสภาไม่พอใจ การตัดสินใจของฝ่ายบริหารจึงโหวตไม่รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ.2555 เหตุการณ์นี้มักเกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่ายบริหารไม่เข้มแข็ง คือ ไม่สามารถควบคุมสมาชิกฝ่ายสภาหรือโน้มน้าวให้ฝ่ายสภามาเป็นพวกเดียวกับตนได้ ในครั้งที่สองเมื่อนำร่างข้อบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขแล้วเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา ปรากฏว่าผ่านความเห็นชอบเพราะสมาชิกสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณจนเป็นที่พึงพอใจ

กระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์เริ่มจากการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน ในขั้นตอนนี้ชาวบ้านจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการเสนอปัญหาและความต้องการต่างๆ และมีผู้นำหมู่บ้านเป็นผู้รวบรวมปัญหาที่ประชาชนเสนอให้กับทางเจ้าหน้าที่ อบต. การจัดทำประชาคมตำบลผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจ คือ สมาชิกสภา อบต. ส่วนผู้นำหมู่บ้านจะเป็นผู้ที่มาร่วมประชุมรับฟังข้อเสนอต่างๆ เท่านั้น ในขั้นการจัดทำแผนพัฒนาตำบล(แผนสามปี) ผู้ที่มีบทบาทในการจัดทำและตัดสินใจคือข้าราชการประจำเพราะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ส่วนสมาชิกสภา อบต. จะมีหน้าที่พิจารณาและรับทราบแผนพัฒนาตำบล ในขั้นตอนสุดท้าย คือ การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจ คือ ฝ่ายบริหาร เพราะมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณลงไปสู่หมู่บ้านต่างๆ ส่วนฝ่ายสภาจะมีหน้าที่ในการพิจารณาและรับรองร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์มีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกันดังต่อไปนี้

2.1 การกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น การศึกษาถึงลักษณะการกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ พบว่า การรวมกลุ่มขึ้นอยู่กับปัจจัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ลักษณะความสัมพันธ์ภายในของกลุ่มจะมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน เริ่มจากการรวมตัวของบุคคลที่เป็นชนชั้นนำในชุมชน จากนั้นก็ชักชวนบุคคลที่รู้จักเข้ามารวมกลุ่มทำงานการเมืองร่วมกัน โดยรวมตัวกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก อาทิ ความสัมพันธ์แบบเพื่อนร่วมงานที่รู้จัก ไว้ใจกันได้ ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้กลุ่มมีการรวมตัวทางการเมืองได้ง่ายขึ้น โดยความสัมพันธ์ที่เกิดจากความไว้วางใจกันทำให้การรวมตัวเหนียวแน่น และความเป็นเพื่อนร่วมงานที่ไว้ใจกันได้ส่งผลให้กลุ่มการเมืองสามารถรวมตัวกันได้ง่าย การรวมตัวกันทางการเมืองจะมีผลในการร่วมกันแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายยิ่งขึ้นและง่ายต่อการเข้าไปมีอำนาจในการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

การรวมตัวกันทางการเมืองของกลุ่มจึงต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน สมาชิกในกลุ่มต้องมีการสนับสนุนงบประมาณในการหาเสียง อีกทั้งเครือข่ายของบุคคลในกลุ่มต้องเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับกลุ่มและผลประโยชน์ที่ต้องตอบแทน เช่น เงินเดือนสมาชิกในกลุ่มที่ไม่เท่ากันก็จะได้รับการจัดสรรจากหัวหน้ากลุ่ม ส่วนผลประโยชน์ทางการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองนั้น หัวหน้ากลุ่มไม่มีอำนาจเด็ดขาด สมาชิกทุกคนร่วมกันพิจารณาและตัดสินใจร่วมกัน แต่บุคคลสำคัญที่เป็นแกนนำต้องได้รับการจัดสรรในตำแหน่งที่สำคัญ เพราะมีความอาวุโสที่สุดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าสมาชิกทุกคนในกลุ่ม

จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าการรวมตัวจะเป็นไปในลักษณะของการอุปถัมภ์ในแบบของเพื่อนร่วมงานที่เคยทำงานร่วมกันมา การจัดสรรตำแหน่งจะเป็นไปแบบตกลงร่วมกัน แต่ท้ายที่สุดแล้วคนที่เป็นผู้อุปถัมภ์หรือมีฐานะทางสังคม ทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ย่อมได้เปรียบในกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์ซึ่งถือเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกัน

ดังนั้นลักษณะความสัมพันธ์ภายในของกลุ่มการเมืองในระดับตำบล พบว่ามีความสัมพันธ์ในลักษณะอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดการรวมตัวของบุคคลชั้นนำในสังคม

ทำงานร่วมกันทางสังคม จากนั้นก็ชักชวนบุคคลที่รู้จักเข้ามารวมกลุ่ม โดยรวมตัวกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลักและมีผลประโยชน์เป็นตัวช่วยให้สมาชิกให้กลุ่มยังคงอยู่ร่วมกันต่อไป

2.2 ศึกษาถึงความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับกลุ่มนักการเมืองระดับชาติ จากการศึกษาถึงความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับระดับท้องถิ่นด้วยกันเองและกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติ พบว่า การรวมกลุ่มของกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่นกับท้องถิ่นและระดับท้องถิ่นกับระดับชาติ มีการสร้างความสัมพันธ์โดยใช้ระบบอุปถัมภ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงในด้านภูมิศาสตร์การเมืองระดับท้องถิ่นพื้นที่อำเภอกันทรลักษ์ถือเป็นฐานที่มั่นสำคัญของกลุ่มการเมืองที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดศรีสะเกษ นั่นคือกลุ่มของนายวิจิต ไตรสรณกุล นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองทั้งการเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัดโดยในการเลือกตั้งวันที่ 26 เมษายน พ.ศ.2551 ที่ผ่านมา สามารถนำทีมสมาชิกสภาจังหวัดเข้ามาได้ 30 เขตเลือกตั้ง จากทั้งหมด 36 เขตเลือกตั้ง หลังจากนั้นจึงได้ชักชวนสมาชิกสภาจังหวัดในกลุ่มของกลุ่มคู่แข่ง คือ กลุ่มของนางสุนีย์ อินฉัตร จำนวน 6 คน เข้าร่วมกลุ่มด้วยทำให้นายวิจิตไม่มีฝ่ายค้านและยังมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติกล่าวคือ นายวิจิต ไตรสรณกุล นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ เป็นน้องชายนายธีระ ไตรสรณกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ พรรคเพื่อไทย และเป็นพี่ชาย นางอุดมลักษณ์ เฟ็งนรพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ พรรคภูมิใจไทย (นางอุดมลักษณ์ เป็นภรรยาของ นายแพทย์ จาตุรงค์ เฟ็งนรพัฒน์ อดีต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทย) และในส่วนของตระกูลอังคสกุลเกียรติ มีนายมานะพันธ์ อังคสกุลเกียรติ รองนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นน้องชายของนายฉัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ นายกเทศมนตรีเมืองศรีสะเกษและเป็นลูกของนายสิริพงศ์ อังคสกุลเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยพัฒนา การรวมกลุ่มเครือข่ายของตระกูลอังคสกุลเกียรติ และตระกูลไตรสรณกุล ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลที่สุดในจังหวัดศรีสะเกษจึงต้องการที่จะครอบครองพื้นที่ในเขตอำเภอกันทรลักษ์ เพราะกันทรลักษ์เป็นเมืองเศรษฐกิจ ทั้งทางการเกษตรและการท่องเที่ยว จึงทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายต้องการเข้ามาแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่ โดยกลุ่มนักการเมืองระดับชาติจะเข้ามามีอำนาจในท้องถิ่นโดยการดึงเอานักการเมืองท้องถิ่นเข้าไปเป็นสมาชิก เช่น นางอุดมลักษณ์ เฟ็งนรพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรค

ภูมิใจไทย ที่เป็น ส.ส. ในเขตอำเภอกันทรลักษ์ ได้เข้ามาให้การอุปถัมภ์ เพื่อหวังฐานคะแนนเสียงจากท้องถิ่น จากนั้นก็ไปสร้างเครือข่ายและให้การอุปถัมภ์กับนักการเมืองท้องถิ่นในระดับตำบลต่อไป เพราะว่่านักการเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อันดีกับคนในชุมชนอยู่แล้วจะสร้างเครือข่ายและสร้างฐานเสียงได้ง่ายขึ้น แต่นักการเมืองระดับชาติที่จะเข้าสู่ท้องถิ่น ได้นั้นก็ขึ้นอยู่กับอำนาจและบารมีของตัวนักการเมืองเองด้วย

ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ จะมีความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันผ่านการจัดสรรงบประมาณลงมาสู่พื้นที่และช่วยเหลือในช่วงที่มีการเลือกตั้ง นักการเมืองท้องถิ่นนั้นก็จะสร้างความสัมพันธ์กับท้องถิ่นผ่านผู้นำชุมชนของแต่ละชุมชนในลักษณะที่คล้ายกัน คือ การให้การอุปถัมภ์กับผู้นำชุมชนเพื่อให้ผู้นำชุมชนสร้างฐานเสียงให้กับตนต่อไป เพราะกลุ่มผู้นำชุมชนก็จะมีฐานเสียงของตัวเองในชุมชนอยู่แล้วจาก เครือญาติและหัวคะแนน นี่คือการสร้างกลไกของความสัมพันธ์ผ่านระบบอุปถัมภ์และใช้การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เพื่อสร้างฐานเสียงในระดับท้องถิ่นสู่ระดับชาติต่อไป

2.3 ศึกษาถึงวิธีการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น
จากการศึกษาถึงวิธีการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น พบว่าการจัดสรรผลประโยชน์ภายในกลุ่ม ถ้าผลประโยชน์ลงตัวจะทำให้กลุ่มดำรงอยู่ และจะเกิดความแตกแยกเมื่อมีการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่เป็นที่พอใจของอีกฝ่าย การจัดสรรผลประโยชน์หรือตำแหน่งทางการเมืองในระดับตำบลจะเป็นการตกลงร่วมกัน หัวหน้ากลุ่มไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาดการจัดสรรแต่ละวาระของการเข้ามาดำรงตำแหน่ง ไม่มีรูปแบบหรือโครงสร้างที่ตายตัว จึงทำให้เห็นการจัดสรรผลประโยชน์ของแต่ละตำบลไม่ชัดเจนเพราะเห็นได้จากการย้ายกลุ่มของสมาชิกจากกลุ่มเดิมไปสู่กลุ่มใหม่ เช่น กรณีตำบลรุง เมื่อก่อนเคยสังกัดกลุ่มทางเลือกใหม่ แล้วเปลี่ยนมาสังกัดกลุ่มรักตำบลรุง ซึ่งเกิดจากเหตุผลของความขัดแย้งในการจัดสรรผลประโยชน์เมื่อแบ่งผลประโยชน์ไม่ลงตัวจะก่อให้เกิดความแตกแยก ส่งผลให้เกิดกลุ่มใหม่เพิ่มขึ้นและเกิดการแข่งขันแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์กันเอง

ดังนั้นลักษณะของการจัดสรรผลประโยชน์จึงเป็นตัวกำหนดการคงอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม หากการจัดสรรผลประโยชน์นั้นเป็นไปด้วยความพอใจของสมาชิกในกลุ่มก็จะส่งผลถึง

การคงอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม แต่หากเกิดข้อขัดแย้งในการจัดสรรผลประโยชน์นั้น ก็จะเกิดการแตกแยกกันของสมาชิกในกลุ่มนั้นๆ และก่อเกิดกลุ่มใหม่ขึ้นมาแข่งขันกันเองในทางการเมือง

การอภิปรายผล

จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรากฏข้อค้นพบดังนี้

1. กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เริ่มต้นจากการทำประชาคมหมู่บ้าน ในขั้นตอนนี้ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการเสนอปัญหาและความต้องการผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน ประชาชนที่มาร่วมทำการประชาคมหมู่บ้านนั้น มักมาเข้าร่วมเพราะเคยเป็นแกนนำหมู่บ้านมาก่อน เป็นพวกที่กล้าแสดงความคิดเห็นหรือเป็นพวกที่เคยเข้างานสังคม การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจะมีลักษณะเป็นแนวตั้ง กล่าวคือ ผู้นำชุมชนจะเป็นผู้ชี้แนะปัญหาและความต้องการต่างๆ และมักจะประชุมกันนอกรอบก่อนวันประชาคมหมู่บ้าน จากนั้นผู้นำชุมชนจะนำปัญหาที่เกิดขึ้นมานำเสนอให้ประชาชนได้รับฟังและให้การรับรองเป็นผลสรุปของประชาคมหมู่บ้าน ขั้นที่สอง คือ การทำประชาคมตำบลผู้ที่มิบทบาทในการตัดสินใจ คือ ผู้นำชุมชนกับฝ่ายสมาชิกสภา อบต. ในขั้นตอนนี้จะมีการลดข้อเสนอมายังประชาคมหมู่บ้านให้เหลือเพียง 1-2 โครงการต่อหมู่บ้าน ขั้นที่สาม คือ การจัดทำแผนพัฒนาตำบลหรือแผนสามปี อำนาจในการจัดทำจะอยู่ที่ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีบทบาทมากที่สุด ฝ่ายสภาจะมีหน้าที่ในการพิจารณารายละเอียดของแผนสามปี ซึ่งสาเหตุที่อำนาจตกอยู่ที่ข้าราชการประจำเพราะว่าฝ่ายนักการเมืองไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย รวมทั้งนโยบายระดับชาติและระดับจังหวัดที่ต้องนำมาบรรจุใส่ไว้ในแผน ขั้นสุดท้ายคือการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขั้นตอนนี้ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุดเพราะจะเป็นผู้พิจารณาจัดสรรงบประมาณลงไปสู่หมู่บ้านต่างๆ การจัดสรรงบประมาณจะจัดสรรให้สมาชิกอย่างเท่าเทียมกันทุกหมู่บ้านเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น ในส่วนของขั้นตอนการให้นายอำเภอเช่นอนุมัติพบว่าไม่มีปัญหาเกิดขึ้นเพราะต่างฝ่ายต่างช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยแต่ละ อบต. จะจัดงบประมาณไว้เพื่อช่วยเหลืองานหรือโครงการต่างๆ ที่ทางอำเภอขอมาเป็นประจำทุกปีและเมื่อทาง อบต. ส่งร่างข้อบัญญัติให้ทางอำเภอพิจารณาก็จะเช่นอนุมัติตามกรอบเวลาที่กำหนด

2. ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่น พบว่า ฐานคะแนนเสียงและอิทธิพลของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน โดยอยู่ในรูปแบบที่ต่างฝ่ายต่างอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน นักการเมืองระดับชาติจะช่วยเหลือนักการเมืองท้องถิ่นผู้ศึกษาเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยรักษาและเพิ่มฐานคะแนนเสียงของตน เนื่องจากฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองระดับชาติจะทับซ้อนกับนักการเมืองท้องถิ่น ถ้าหากช่วยเหลือให้ผู้ที่ตนสนับสนุนได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็เท่ากับว่าสามารถรักษาฐานคะแนนเสียงของตนและมีโอกาสขยายฐานคะแนนเสียงเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต ส่วนนักการเมืองท้องถิ่นก็จะตอบแทนด้วยการช่วยเหลือนักการเมืองระดับชาติหาเสียงในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งระดับชาติและในช่วงที่ดำรงตำแหน่งก็จะได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลางซึ่งจัดสรรโดยนักการเมืองระดับชาติลงไปพัฒนาพื้นที่ของตนเป็นกรณีพิเศษเพื่อสร้างผลงานให้ปรากฏแก่ประชาชนและรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเอาไว้ได้

3. การศึกษาการเมืองผ่านมุมมองด้านการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลทำให้มองเห็นถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีบทบาทต่อการเมืองท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2553, น.227-228) ซึ่งมองว่า การจัดทำงบประมาณของบริหารส่วนตำบลยังมีรูปแบบที่จำกัด กล่าวคืออำนาจในการตัดสินใจทางงบประมาณยังอยู่ในมือของคณะผู้บริหารและข้าราชการประจำ ประชาชนยังไม่มีบทบาทในการตัดสินใจ เป็นเพียงผู้ที่เสนอปัญหาและความต้องการผ่านทางเวทีประชาคมหมู่บ้าน และสุพิชญา จารุพันธ์ (สุพิชญา จารุพันธ์, 2549, น.101-102) ซึ่งมองว่า ฐานคะแนนเสียงและผลประโยชน์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นมีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน โดยอยู่ในรูปแบบที่ต่างฝ่ายต่างอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน

ข้อเสนอแนะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลควรเพิ่มบทบาทในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ เพราะข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพและสุขอนามัยจะได้รับการสำรวจและรวบรวมขึ้นโดยส่วนราชการอยู่แล้ว เช่น ข้อมูลเพิ่มครอบครัวซึ่งดำเนินโดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล หรือข้อมูลการเกษตร ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเกษตรอำเภอ แต่ทว่าคณะผู้บริหารมิได้ใช้ข้อมูลดังกล่าวในการวางแผนพัฒนาตำบลหรือการจัดสรรงบประมาณแต่อย่างใด

2. ควรให้ความรู้กับประชาชนให้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มากกว่านี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังคงชินกับรูปแบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่สนใจควบคุม ตรวจสอบการทำงานของ อบต. และควรให้ข้อมูลด้านงบประมาณของ อบต. แก่ประชาชน อย่างทั่วถึง ก่อนการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนใช้เป็นข้อมูลประกอบในการ พิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการต่างๆ ที่จะนำเสนอเข้าสู่ประชาคมหมู่บ้าน

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม. (2546). การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2544). บทความและแนวคิดการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2544). การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์.
- มรุต วันทนากร. (2549). การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย : บทสรุปสู่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม. กรุงเทพฯ : มิสเตอร์ก๊อปปี้.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2553). ถาเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดตั้งงบประมาณของ อบต.? นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2550). ท่านท้องถิ่นกับแบบแผนใหม่ของเครือข่ายอิทธิพล (รายงานผลการวิจัย). การประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 8 (พ.ศ. 2550), วันที่ 14 ธันวาคม 2550 ณ ศูนย์การค้าและนิทรรศการนานาชาติกรุงเทพ (ไบเทค).

สุพิชญา จารุพันธ์. (2549). การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

Celia C. Reaves. (1992). Quantitative research for the behavioral sciences. Newyork.: The Free Press and Sons.
