

ลักษณะรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

REGARDING THE STYLE OF GOVERNMENT

กันตณ หนูทองแก้ว

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตศรีธรรมโคกราช

มะลิ ทิพย์ประจง

ศิริเพ็ญ สุดแสนสง่า

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาลัยสงฆ์เพชรบุรี

บทคัดย่อ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยการปกครองในท้องถิ่น (Local Administration) ระดับรากหญ้าที่เกี่ยวข้องและใกล้ชิดกับ ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงมีฐานะเป็นตัวแทนของ ประชาชนในท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงแทนประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารกิจการของท้องถิ่นจึงถือเป็นเรื่องสำคัญเพราะเป็นการลดอำนาจหน้าที่ของรัฐส่วนกลางทางหนึ่ง ทั้งยังเป็นการเพิ่มอำนาจของท้องถิ่นให้เข้มแข็งขึ้น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดแนวทางและนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในมาตรา 78 ว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองและส่งเสริม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอื่น ๆ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีทิศทางในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลดอำนาจรัฐส่วนกลาง สร้างความโปร่งใส และในประการสำคัญเป็นการเพิ่มสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ ปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประชาธิปไตย ที่เข้มแข็งในระดับชาติต่อไป ทั้งนี้ปัจจุบันกฎหมายได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่รูปแบบทั่วไป และรูปแบบพิเศษ ซึ่ง 1) รูปแบบทั่วไป ได้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



พ.ศ. 2542 2) รูปแบบพิเศษ ได้แก่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น

คำสำคัญ: ลักษณะ, รูปแบบการปกครอง, ท้องถิ่น

Abstract

A local government organization is a grassroots local administration unit closely related to the local people directly representing the local people. That serves as a mouthpiece for the people in the area. It is essential to manage local affairs because it is one way to reduce the central state's authority. It also strengthens the regional power. The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (2007) stipulated guidelines and policies for the administration of the State affairs in Article 78 that the State must decentralize the local government organization to be self-reliant and to make decisions on local matters by itself and promote Let the local government organization participate in the implementation of the basic state policy. Develop local economy Public utilities and other utilities, etc. It can be seen that the Constitution of the Kingdom of Thailand has a direction to decentralize power to local government organizations. By empowering Local government organization Reduced central state powers Create transparency, in a meaningful way, to increase the right to participate More local government To be the basis for the development of democracy That will continue to be strong at the national level Currently, the law prescribes that there are two types of local government organizations: general form. And particular forms, which 1) the available form is the provincial administrative organization, municipality and Subdistrict Administrative Organization which, according to the Act, sets plans and procedures Decentralization for you Local Administrative Organization B.E.

Keywords: Style, Forms of Constitution, Local Government



บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครองจะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐบาลนั้นย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (Will Being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคมแต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและบริหารจัดการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศเพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้เมื่อเป็นดังนี้การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็วและตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญสามารถสรุปได้ดังนี้ 1) เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย 2) ทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง (Self-Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองตนเอง โดยเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง 3) เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลเนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีมากมาย นับวันจะขยายเพิ่มขึ้นในขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน การแบ่งเบาภาระดังกล่าว ทำให้มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการของรัฐบาล 4) สามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ 5) เป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง และการบริหารของประเทศในอนาคต 6) ยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (Blau, P. M., 1964) จากยุคของโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการการกำหนดเงื่อนไขการปฏิรูประบบราชการจึงเป็นกลไกสำคัญส่วนหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการจัดบทบาทของภาครัฐให้เหมาะสมในสังคมซึ่งรวมถึงการกระจายอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการสร้างระบบการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสการมีส่วนร่วมของสาธารณะชนเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นสามารถนำพาหรือยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยทั่วไปผู้บริหารเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากที่สุดใน



การบริหารองค์กรเพราะผู้บริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายกำหนดจุดมุ่งหมายวางแผนและกำหนดเป้าหมายตลอดจนวิธีการดำเนินงานเปรียบเสมือนเข็มทิศนำทางเพื่อให้การบริหารองค์การบรรลุผลสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และนโยบายของรัฐและจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานกิจกรรมต่าง ๆ มีส่วนรับผิดชอบ (Chantarasorn, W., 2000) ซึ่งเทศบาลตำบล ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีความใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น ในเรื่องของ การเลือกตั้งตัวแทนเพื่อมาทำหน้าที่ผู้บริหารของเทศบาลนั้น จะต้องเกิดการแข่งขันกันสูงมาก เพราะเกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์อันมหาศาลที่จะตามมาอย่างแน่นอน เนื่องจากผู้บริหารเทศบาลนั้นจะต้องเป็นผู้เข้ามาบริหารงบประมาณของทางราชการส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี ซึ่งประชาชนในพื้นที่เทศบาลจะต้องเป็นผู้ตัดสินจากผลงานที่ปฏิบัติตนหรือการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นที่ผ่านมาและนักการเมืองท้องถิ่นจะต้องสรรหากลยุทธ์ต่าง ๆ ในการรณรงค์เพื่อหาเสียงสนับสนุนและวิธีการเอาใจจะแนเสียงของตนเป็นอย่างดี จะต้องสร้างความต่อเนื่องของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในแนวทางการเมืองส่วนท้องถิ่น และสืบทอดต่อไประดับประเทศในอนาคต

ดังนั้น กลุ่มผลประโยชน์จึงมีความสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะประชาชนมีสิทธิในการเลือกผู้ปกครองของตนมีสิทธิและเสรีในการแสดงออกการรวมกลุ่มหรือการจัดตั้งของกลุ่มตนเอง กลุ่มผลประโยชน์จะเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง และประชาชนเป็นสื่อกลางให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐและให้ภาคประชาชนในการเรียกร้องความต้องการของตนสู่ภาครัฐเมื่อวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ภายในของกลุ่มการเมืองได้พบว่า มีความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์แบบจารีตเครือญาติ พวกพ้องซึ่งจะช่วยให้มีการรวมตัวของกลุ่มได้มากขึ้นโดยความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเกิดจากความไว้นื้อเชื่อใจกันทำให้เกิดการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น และความเป็นเครือญาติจะส่งผลให้กลุ่มการเมืองสามารถรวมตัวกันได้ง่ายขึ้น จึงเรียกการรวมกลุ่มการเมืองเช่นนี้ว่ากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในขณะเดียวกันการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ภายในกลุ่มผลประโยชน์จะเป็นกระบวนการที่กระทำโดยกลุ่มธุรกิจที่ได้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลและมีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกด้วยกันก่อนแล้วจึงมีการชักชวนสนับสนุนให้เข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มการเมืองซึ่งเป็นการดำเนินการบนฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวและบนวัตถุประสงค์เพื่อการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นสำคัญด้วยวัตถุประสงค์ที่จะขยายฐานทางการเมืองของตนออกไปเพื่อผลประโยชน์



ทั้งในทางธุรกิจและทางการเมืองจะพบว่ากลุ่มการเมืองมีแนวโน้มที่จะสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในจังหวัดเดียวกันทั้งนี้ปรากฏการณ์หนึ่งที่พบเห็นได้ชัดคือการสร้างความต่อเนื่องของเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองผ่านการส่งคนในครอบครัวเข้าไปลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติเพราะฐานคะแนนเสียงของท้องถิ่นเป็นปัจจัยชี้วัดผลการเลือกตั้งความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างในการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล ตามที่ลิขิต (Chantarasorn, W., 2013) กล่าวไว้ว่า ระบบอุปถัมภ์ หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า The patron - client system เป็นระบบที่อยู่ในสังคมจารีตนิยม ซึ่งได้แก่ประเทศจีน ประเทศอินเดีย ประเทศไทย ประเทศอินโดนีเซีย ฯลฯ ซึ่งเกิดจากความเหลื่อมล้ำของมนุษย์ในแง่ทรัพย์สินคุณการ สถานะ และอำนาจ (Wealth, Status and Power) แต่ยังมีอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งได้แก่ จิตใจศีลธรรมและจริยธรรมผู้อุปถัมภ์ Patron จะเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเอื้ออำนวยประโยชน์ได้ทั้งในอำนาจทางการเมืองตำแหน่งหน้าที่ราชการ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสถานะทางสังคมและสำหรับบางกรณีผู้อุปถัมภ์คือบุคคลที่เป็นที่เคารพนับถือในคุณงามความดีสามารถให้ความรู้สึกที่ดีกับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์มีลักษณะคล้ายผู้ทางจิตวิญญาณส่วนผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องอาศัยผู้อุปถัมภ์เพื่อผลประโยชน์ดังกล่าว รวมทั้งส่วนที่เป็นบวกในทางจิตใจเป็นทั้งที่พึ่งในทางวัตถุและในทางจิตใจในกรณีของสังคมไทยนั้นผู้อุปถัมภ์จะต้องเป็นผู้มีบารมีซึ่งหมายความว่า การเป็นที่ยอมรับว่ามีลักษณะความเป็นผู้นำสามารถอุปถัมภ์ผู้ตามได้ขณะเดียวกันผู้ตามก็หวังพึ่งผู้อุปถัมภ์ ในด้านต่าง ๆ รวมทั้งกรณีทางจิตใจด้วยปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่นโยบายสาธารณะไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐ มักเกิดปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว (Chayabuth, C., 1996) ซึ่งบางกรณีก็เกิดความล้มเหลวหรือไม่มีประสิทธิภาพทำให้สูญเสียงบประมาณ เวลาและสิ้นเปลืองบุคลากรที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานนั้น ๆ อันเกิดมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น ปัญหาความไม่ชัดเจนของตัวนโยบาย ความสามารถของหน่วยงานที่นโยบายไปปฏิบัติกำลังบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานงบประมาณไม่เพียงพอและการสื่อสารระหว่างองค์กร เป็นต้น (Chumak, S., 2015) เหตุดังที่ได้

กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นเหตุจูงใจให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองท้องถิ่นที่นำมาใช้ในการแข่งขันในพื้นที่ระดับเทศบาลตำบลเลือกตั้งผู้วิจัยจึงเล็งเห็นความสำคัญของรูปแบบและวิธีการการแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวว่ามีรูปแบบและวิธีการอย่างไรบ้างที่ได้นำพากลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองท้องถิ่น

สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้มีรูปแบบและวิธีการใดบ้างที่ทำให้ชาวบ้านยอมรับหรือใช้ระบบอะไรเข้ามาเป็นรูปแบบและวิธีการในการแข่งขันการเมืองที่สามารถดำรงตำแหน่งได้นานหรือโครงสร้างวัฒนธรรมแบบดั้งเดิมเชิงอุปถัมภ์เข้ามาเกี่ยวข้อง อันเป็นเครื่องมือในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่เอื้อให้ชาวบ้านเข้ามารับค่าตอบแทนและยังเป็นเงื่อนไขที่จะคอยเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายฐานเสียงทางการเมืองของผู้นำในระดับท้องถิ่น หรือไม่อย่างไร ผู้วิจัยจึงนำมาเป็นกรอบในการวิจัยโดยกำหนดลักษณะรูปแบบ เทคนิคกลไก และวิธีการหาเสียงของกลุ่มผลประโยชน์ เป็นแบบของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีกับชาวบ้าน ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบเครือญาติระหว่างคนในชุมชนเดียวกันและผลประโยชน์ของเครือญาติ พี่น้อง เพื่อนบ้านคนใกล้ชิดสนิทสนมในท้องถิ่นและการแบ่งปันผลประโยชน์แก่ชาวบ้านสร้างฝัก สร้างฝ่าย แบ่งเป็นกลุ่ม เป็นขั้วตามสายความสัมพันธ์กลุ่มผลประโยชน์หรือไม่อย่างไรนำมาเป็นรูปแบบและวิธีการของการศึกษาครั้งนี้

การเมืองเป็นเรื่องของการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม (Easton, D., 1957) ซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าที่กล่าวถึงอาจจะหมายถึงสิ่งที่มีคุณค่าทางการเมือง อันได้แก่ การมีส่วนร่วมในอำนาจหรืออำนาจอันชอบธรรม การมีเสรีภาพ เป็นต้น สิ่งที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ การมีงานทำการมีรายได้และสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคม อันได้แก่ การได้รับบริการด้านการศึกษา การรักษาพยาบาล เป็นต้น โดยในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวอาจจะมีลักษณะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่เป็นทางการ ได้แก่ การจัดสรรหรือแบ่งปันที่ออกมาในรูปของนโยบายหรือคำสั่ง สำหรับการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่ไม่ได้มีลักษณะที่เป็นทางการก็คือ การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนำนโยบายส่วนตัวมาเป็นนโยบายขององค์กรหรือของสังคม (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2545) โดยทั่วไปจำนวนของผู้ที่เข้ามาจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าว มักจะแตกต่างกันไปตามระบอบการปกครอง กล่าวคือสำหรับประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบสมบูรณสิทธิราชย์การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของบุคคลคนเดียวแต่ถ้าประเทศนั้นมีระบอบการปกครองแบบอภิชนาธิปไตยการจัดสรรหรือแบ่งปันก็น่าจะเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยแต่ถ้าประเทศนั้นมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าที่ปรากฏออกมาในรูปของนโยบายหรือกฎหมาย โดยทั่วไปก็น่าจะเป็นเรื่องของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าดังกล่าวกระจายไปทั่วทั้งสังคมสำหรับกรณีของประเทศไทยแม้จะใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า 50 ปี แต่ปรากฏว่า เท่าที่ผ่านมการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มี



คุณค่าในรูปของนโยบายหรือกฎหมาย มักจะกระทำโดยชนชั้นที่เป็นคนกลุ่มน้อย (อันได้แก่ ข้าราชการพลเรือนทหาร และต่อมานักธุรกิจ) แทนที่จะเป็นบุคคลกลุ่มต่าง ๆ อาทิเช่น เกษตรกร และกรรมกร ซึ่งการที่การจัดสรรหรือแบ่งปันดำรงอยู่ในสภาพเช่นนั้น น่าจะสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 ไม่ได้ทำให้อำนาจในการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าตกอยู่กับบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ตรงกันข้ามกลับไปตกอยู่กับชนชั้นนำหรือชนชั้นปกครองอันได้แก่ ข้าราชการทหารและพลเรือน ที่มีอำนาจทางการเมือง ที่คิดว่าตนหรือกลุ่มของตนเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ตกลงใจแก้ปัญหาของสังคม หากมีกลุ่มใดไม่เห็นด้วยหรือคัดค้านการกระทำของตน ก็มักจะใช้วิธีการขู่ปราบปรามหรือขจัดเสีย ขณะเดียวกันก็พยายามพัฒนารักษาอำนาจทางการเมืองเพื่อที่จะให้การปกครองของตนได้รับการปฏิบัติตาม (สุจิต บุญบงการ, 2519) ซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองของชนชั้นการปกครองเหล่านี้ เป็นไปตามทฤษฎีของ Michels ที่ว่า ในสังคมหนึ่ง ๆ ผู้ที่ใช้อำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริงนั้น เป็นเพียงคนกลุ่มน้อยกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีจำนวนไม่กี่คน คนกลุ่มน้อยเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีความเข้มแข็ง มักจะสามารถควบคุมจัดการกับคนส่วนใหญ่ได้อย่างช้าของตลอดรวมทั้งสามารถใช้กลยุทธ์ที่แยบยลต่าง ๆ ในการบริหารอีกด้วยที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าบุคคลกลุ่มน้อยที่ว่ำนีมีการจัดระเบียบที่ดี ทั้งนี้ เพื่อรักษาตำแหน่งให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ นอกจากนี้ ก็พยายามรักษาสถานภาพและสิทธิพิเศษของตนไว้ รวมทั้งการพยายามรักษาวิธีการดำเนินชีวิตและชนิดของงานที่ตนเคยชินให้ดำรงอยู่ตลอดไป (Michaels, R., 1968) ซึ่งทฤษฎีของ Michels ดังกล่าว คล้ายคลึงกับทฤษฎีของ Mosca and Pareto ที่เชื่อว่าในสังคมมนุษย์จะมีคนอยู่ 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มที่ทำหน้าที่ปกครองหรือเป็นชนชั้นปกครอง อีกกลุ่มหนึ่งเป็นกลุ่มที่ถูกปกครอง ซึ่งโดยปกติแล้ว แม้คนกลุ่มแรกจะมีจำนวนน้อยแต่ก็จะทำหน้าที่ทุกอย่างเกี่ยวกับการเมือง การปกครอง ขณะเดียวกัน ก็จะทำการผูกขาดอำนาจและได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อำนาจนำมา (Mosca, G. N., 1939) การที่คนกลุ่มน้อยดังกล่าวทำเช่นนั้นได้เพราะคนกลุ่มนี้มักจะเป็นคนที่มีอำนาจมากที่สุด มั่งคั่ง ร่ำรวยมากที่สุด ได้รับการยกย่องมากที่สุด ดังนั้น คนกลุ่มนี้จึงเป็นกลุ่มคนที่พยายามครอบงำการใช้อำนาจและการตัดสินใจนโยบายของสังคมเอาไว้ในกำมือ เมื่อเป็นเช่นนั้น นักวิชาการโดยเฉพาะนักรัฐศาสตร์ที่เชื่อเรื่องคนกลุ่มน้อยจึงพยายามชี้ให้เห็นว่า ทุกประเทศ ทุกสังคม ทุกระบบการเมือง ทุกชุมชน ไม่ว่าใหญ่หรือเล็ก จะถูกครอบงำโดยชนชั้นการปกครองเหล่านี้ ที่จะรวมตัวกันอย่างดี อย่างเหนียวแน่นจะพูดภาษาเดียวกัน มีอุดมการณ์ร่วมกัน มีความเชื่อโลกมนุษย์แบบเดียวกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน

และที่สำคัญที่สุดก็คือ จะใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มของตนมากกว่าเพื่อชุมชนและสังคมโดยรวม (ระดม วงษ์น้อม, 2527)

อำนาจผลประโยชน์ทางการเมืองกับการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะของอบต. ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการปฏิรูประบบการเมืองระดับท้องถิ่นส่งผลให้มีการพัฒนาการในการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในอบต. ก็เปลี่ยนไปด้วยกันการศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาอำนาจผลประโยชน์ทางการเมืองกับการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายสาธารณะของอบต. ศึกษาถึงความเป็นมาของการเมืองของอบต. การรวมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงออกถึงการเรียกร้องกดดันการจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นและเสนอแนะในการป้องกันแก้ไขในเชิงนโยบายต่อไป ประเด็นหนึ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งกล่าวคือ ประชาธิปไตยจะมีขึ้นและมั่นคงอยู่ได้ด้วยการที่มีกลุ่ม สมาคม สันนิบาต องค์การสหพันธ์ต่าง ๆ มากมายหลากหลายภายในรัฐเป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นมาและมีวิธีการดำเนินการที่เป็นไปโดยเสรีและด้วยใจสมัคร รวมถึงกลุ่มที่เรียกว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) และกลุ่มอุดมการณ์ (Ideological Groups) โดยแนวคิดดังกล่าวที่ใช้เป็นหลักในการศึกษางานวิจัยดังกล่าวเพื่อให้ทราบถึงบทบาทของผลประโยชน์ที่มีความสำคัญในการผลักดันกฎหมายสิ่งมีชีวิตตัดต่อทางพันธุกรรมของไทย การก่อกำเนิดของทฤษฎีดังกล่าวเชื่อว่ากลุ่มผลประโยชน์นั้นเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมของมนุษย์ที่ต้องการหรือที่ประสงค์ที่จะรวมกลุ่มไม่ว่าจะอยู่ในยุคใดสมัยใดและในสังคมใด ๆ การรวมกลุ่มนั้น ถูกลูกเหตุที่แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสังคม สภาพทางเศรษฐกิจ สภาพของการเมืองในแต่ละแห่งซึ่งไม่เหมือนกันเราจะแยกกลุ่มออกได้เป็นกลุ่มดั้งเดิมและกลุ่มสมาชิกใหม่ประการหนึ่งในงานวิจัยดังกล่าวได้นำเอางานเขียนในกลุ่มทฤษฎีระดมทรัพยากร (Resource Mobilizations Theory) มาประกอบการอธิบาย

โดยทฤษฎีกลุ่มผลักดันอธิบายการใช้กลุ่มในฐานะที่เป็นเครื่องมือเพื่อบรรลุผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลภายใต้ระบบการเมืองหรือโครงสร้างของสังคมการเมืองที่หยุดนิ่ง แต่เมื่อใดที่สถานะของเศรษฐกิจ สังคม เปลี่ยนแปลงนำไปสู่การเปลี่ยนสัมพันธภาพทางอำนาจในสังคมหรือในสถานะทางการเมืองที่ไร้เสถียรภาพ การศึกษาโดยใช้ทฤษฎีดังกล่าวจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งเช่นการปฏิวัติการก่อการร้ายทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ากรอบการวิเคราะห์ขบวนการทางสังคมของสำนักทฤษฎีการระดมทรัพยากร ให้ความสำคัญต่อประเด็นคำถามเรื่ององค์กร



การเคลื่อนไหว มิติด้านทรัพยากร ผู้นำและยุทธวิธีเคลื่อนไหว รวมทั้งการวิเคราะห์โครงสร้างโอกาสที่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการกระทำของขบวนการทางการเมือง (ประภาส ปันตบแต่ง, 2552)

แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)

ผลประโยชน์ของกลุ่ม หมายถึง “ภาวะความรู้สึกตื่นตัวที่เกิดขึ้นในบุคคลที่ทำงานร่วมกันเป็นกลุ่ม เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม” นอกจากนี้ยัง หมายถึง “กลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการหรือผลประโยชน์เฉพาะอย่าง เช่น กลุ่มเรียกร้องสิทธิสตรีหรือกลุ่มพ่อค้า” (ราชบัณฑิตยสถาน, 2524) โดยกลุ่มดังกล่าวถือเป็นกลุ่มอิทธิพลทางการเมืองอีกกลุ่มหนึ่งภายใต้การมีผลประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนการก่อตั้งตลอดจนการเข้ามาเป็นสมาชิกซึ่งอาจในรูปแบบที่มีตัวตน หรือไม่มีตัวตนก็ได้โดยการเข้าร่วมอาจเป็นไปในรูปแบบการชักจูงหรือชักชวนเป็นต้น (Mahood, H. R., 1990) ซึ่งอาจมีเหตุผลหลาย ๆ

ประการเช่น กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Group) กลุ่มผลประโยชน์แบบโดดเดี่ยว (Solitary Benefit) กลุ่มผลประโยชน์ทางอุดมการณ์ (Purposive Benefit) และกลุ่มผลประโยชน์ทางนโยบาย เป็นต้น

จากงานศึกษาของ Castles อธิบายลักษณะของกลุ่มอิทธิพลที่พยายามก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองออกเป็น 2 ประเภท กล่าวคือ กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มทัศนคติ (Attitude Group) ซึ่งหมายถึงกลุ่มที่ตั้งขึ้นมาเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือคุณค่าที่จำเพาะเจาะจงโดยสมาชิกของกลุ่มอาจไม่ได้มีผลประโยชน์ร่วมกันแต่มีทัศนคติร่วมกันซึ่งคล้ายกับการแบ่งประเภท (ประภาส ปันตบแต่ง, 2552)

นอกจากนี้ตามทฤษฎีของ วิตตัน (Graham Wooton) กล่าวถึง “กลุ่มผลักดัน คือองค์การใด ๆ ที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่เดียวกันก็ปฏิเสธความต้องการที่จะ ยอมรับความรับผิดชอบในองค์การของรัฐ “เมื่อการกระทำของกลุ่มผลประโยชน์” หรือการปฏิบัติการ เรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ไปถึงระดับการเมือง คือระดับนโยบาย กลุ่มจะถูกเรียกว่าเป็นกลุ่มผลักดัน” นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์กับกลุ่มผลักดัน มักใช้สลับหรือแทนกันได้” (ประภาส ปันตบแต่ง, 2552) สำหรับบอนและแรนนี่ (H. A. Bone, Austin RANNEY) กล่าวถึงความหมายของกลุ่มผลักดัน “เมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ตัดสินใจที่จะนำปัญหาของเขาไปสู่รัฐบาลกลุ่มผลประโยชน์จะกลายเป็นกลุ่มผลักดันหรือกลุ่มอิทธิพลหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง”



ตามทฤษฎีของ ไฮซเลอร์ (Harmon ZEIGLER) อธิบาย กลุ่มผลักดันว่า “กลุ่มในรูปขององค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาลโดยปราศจากเจตนาที่จะนำเอาสมาชิกของกลุ่มไปทำหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐบาล” ขณะเดียวกัน James Madison ได้อธิบายสาเหตุของการเกิดขึ้นของกลุ่มเฉพาะ (Factions) ว่ามีเหตุผลมาจากความไม่เท่าเทียมกันในการกระจายทรัพย์สินเพราะเมื่อมนุษย์แต่ละคนมีทรัพย์สินไม่เท่ากันจึงนำไปสู่การรวมกลุ่มกันเพื่อทำหน้าที่ในการพิทักษ์หรือป้องกันทรัพย์สินให้กับตนหรือผู้ที่มีทรัพย์สินอื่น ๆ และทำหน้าที่เรียกร้องให้กับกลุ่มที่ยังไม่มีทรัพย์สิน นอกจากนั้นมนุษย์ยังมีความแตกต่างในความสามารถทางสติปัญญาและความชำนาญพิเศษที่ไม่เท่ากัน เมื่อมนุษย์อยู่ในสังคมเสรีก็จะเกิดกลุ่มเฉพาะของผู้คนที่มีความสามารถเหมือน ๆ กันซึ่งจะนำมาสู่การรวมกลุ่มเพื่อพิทักษ์ปกป้องกันและเรียกร้องทรัพย์สินเช่นกัน

David Truman เสนอว่าความสลับซับซ้อนของสังคมที่เพิ่มขึ้นเป็นพื้นฐานสำคัญต่อการขยายตัวของกลุ่มผลประโยชน์ โดยความสลับซับซ้อนของสังคมก็คือ ลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจและการแบ่งแยกความเฉพาะในโครงสร้างทางสังคม (Social differentiation) รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี เช่น ความจำเพาะทางด้านธุรกิจที่เพิ่มขึ้นทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ทางธุรกิจในลักษณะของวงจรหรือกระบวนการ ซึ่งปฏิสัมพันธ์แบบวงจรของธุรกิจที่ทำเฉพาะด้าน

มอริสดูแวร์เซ่ (Maurice DUVERGER) ได้อธิบายถึง “กลุ่มผลประโยชน์” นั้นเป็นไปในทางตรงกันข้าม คือมิได้เข้าร่วมโดยตรงในการแสวงหาอำนาจหรือในการใช้อำนาจรัฐกลุ่มผลประโยชน์จะปฏิบัติการเพื่อมีอิทธิพลเหนืออำนาจรัฐ ในขณะที่องค์การของกลุ่มแยกอยู่ต่างหาก หมายความว่า กลุ่มผลประโยชน์ใช้อิทธิพล “บีบบังคับ” ผู้บริหารประเทศตามทฤษฎีของแกรแฮมวู๊ดตัน (Graham Wootton) กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มทุกกลุ่ม หรือองค์การทุกองค์การที่แสวงหาอิทธิพลเหนือนโยบายสาธารณะ (Public Policy) ตามวิธีทางที่กำหนดในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธที่จะรับผิดชอบโดยตรงที่จะปกครองประเทศ และเป็นของผู้ร่วมทัศนคติที่ได้ทำการเรียกร้องต่อกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์นี้กระทำการเรียกร้องข้อเสนอของตนโดยผ่านสถาบันใด ๆ ของรัฐบาลก็ตาม กลุ่มผลประโยชน์นี้จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง (Political Interest Groups) และเมื่อใดที่กลุ่มผลประโยชน์ปฏิบัติการในระดับการเมืองกลุ่มนี้จะถูกเรียกว่ากลุ่มผลักดัน (Pressure Groups) (Wootton, G., 1970) นอกจากนี้กลุ่มดังกล่าวยังมี “เครือข่าย” (Net Work) ดังกล่าวยังสามารถเชื่อมโยงหน่วยงานระดับท้องถิ่น ตลอดจนหน่วยงานระดับชาติได้ ยิ่งไปกว่ายังสามารถประกอบไปด้วยตัวแสดงระดับนานาชาติ นอกจากนี้ยังเป็นไปได้ที่เครือข่าย



นโยบายจะไม่ต้องประกอบไปด้วยหน่วยงานของรัฐบาลเป็นสำคัญ (Smith, M. J., 1993) ซึ่งอาจก่อตัวขึ้นได้เองตามธรรมชาติหรืออาจเกิดจากการจัดตั้งขึ้น โดยหากพิจารณาการจัดตั้งเครือข่ายดังกล่าวในสังคมไทยสามารถจำแนกได้ 3 ลักษณะ อันได้แก่ 1) เครือข่ายที่เกิดจากการจัดตั้งหรือได้รับการสนับสนุนจากภาคส่วนต่าง ๆ 2) เครือข่ายที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ 3) เครือข่ายที่เกิดขึ้นโดยสถานการณ์เป็นตัวกำหนด (พระมหาสุทิตย์ อาภากร, 2547)

กลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม เกิดจากการรวมกันขึ้นได้โดยอาศัยอาชีพเดียวกันเป็นหลัก และมักจะมีอยู่ในสังคมประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศแถบยุโรปตะวันตก ซึ่งมักจะเน้นเฉพาะสาขาวิชาชีพ เช่น อาชีพแพทย์ ทนายความ นักกฎหมาย นักการศาสนา กลุ่มทางสังคม และวัฒนธรรม ซึ่งสาเหตุของการรวมกลุ่มกันได้นี้เนื่องมาจากความผูกพันในทางสังคมทางวัฒนธรรม ทางประเพณีตลอดจนความเชื่อถือต่าง ๆ (วิทยา นภาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์, 2537) ลักษณะโครงสร้างของกลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิมนอกจากจะเป็นกลุ่มอาชีพเก่าแก่ของมนุษย์ จะเห็นได้ว่าโครงสร้างเกี่ยวกับจำนวนและผู้นำก็มีลักษณะสอดคล้องกันกับพรรคการเมืองแบบดั้งเดิม กล่าวคือ จำนวนสมาชิกของกลุ่มมีจำนวนไม่มากเนื่องจากผู้ประกอบอาชีพแพทย์หรือนักกฎหมายนั้นมีไม่มากจึงเป็นกลุ่มของชนชั้นหนึ่งของสังคมที่มีบทบาทและความสำคัญสำหรับผู้นำของกลุ่มนั้นเป็นผู้มีบารมีอาวุโสสูงลักษณะก็เช่นเดียวกันกับพรรคการเมืองแบบคอร์รัปชันหรือคณะกรรมการในพรรคการเมือง

สรุป

การปกครองถึงจะมีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันแต่จุดมุ่งหมายของท้องถิ่นคือต้องการสร้างความเจริญให้แก่ประชาชนและชนชุมตลอดถึงเป็นตัวขับเคลื่อนระหว่างหน่วยงานต่อหน่วยงานไปสู่ประชาชนในพื้นที่อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งหน่วยงานท้องถิ่นขึ้นมา

บรรณานุกรม

ทินพันธุ์ นาคะตะ. (2545). ประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
ประภาส ปิ่นตบแต่ง. (2552). กรอบการวิเคราะห์การเมืองแบบทฤษฎีขบวนการทางสังคม.

เชียงใหม่: มูลนิธิไฮน์ริคเบิลส์สำนักงานภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.



- พระมหาสุทิตย์ อาภากร. (2547). เครือข่าย ธรรมชาติ ความรู้ และการจัดการ.
กรุงเทพมหานคร: โครงการเสริมสร้างการเรียนรู้เพื่อชุมชนเป็นสุข.
- ระดม วงษ์น้อย. (2527). แนวความคิดเกี่ยวกับชนชั้นนำและการศึกษาโครงสร้างอำนาจชุมชน.
กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2524). พจนานุกรม ศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย. พระนครศรีอยุธยา: โรง
พิมพ์รุ่งเรืองศิลปการพิมพ์.
- วิทยา นาศิริกุลกิจ และสุรพล ราชภัณฑารักษ์. (2537). พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุจิต บุญบงการ. (2519). อำนาจทางการเมืองของผู้นำทหารไทย. ใน สมบัติ จันทรวงศ์ และ
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ). รักเมืองไทย: ภาคประวัติศาสตร์และการเมือง.
กรุงเทพมหานคร: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- Blau, P. M. (1964). Exchange and Power in social life. New York: Wiley.
- Chantarasorn, W. (2000). Theory of policy implementation. Bangkok: Sahay Box Press.
- _____. (2013). Theory of public policy practice. (6th ed). Bangkok: Pek-Wan
Graphic.
- Chayabuth, C. (1996). Thai local government. (3rd ed). Bangkok: Pikaneth Press.
- Chumak, S. (2015). Current International Relations (1990s) to the First decade of
the 21st century. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political System. World Politics,
9(3), 383-400.
- Mahood, H. R. (1990). Interest Group Politics in America, A new Intensity.
Englewood, Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Michaels, R. (1968). Political Parties. New York: Colier Books.
- Mosca, G. N. (1939). The Ruling Class. New York: McGraw-Hill.
- Smith, M. J. (1993). Pressure power and policy, State autonomy and policy network
in Britain and the United States. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Wootton, G. (1970). Interest Groups. Engle-Wood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc.