

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและอภิปรายผล

บทวิเคราะห์และสรุป

จากผลการศึกษาในครั้งนี้พบว่าเครือข่ายของผู้มีอิทธิพลทางการเมืองได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการเมืองท้องถิ่นเป็นอย่างมากจนกล่าวได้ว่าผูกขาดอำนาจและผลประโยชน์ของท้องถิ่นไว้อย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่งในตอนนี้จะวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ทำให้เครือข่ายอิทธิพลการเมืองดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการเมืองในท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ด้วยกันสองประการได้แก่ ปัจจัยเชิงโครงสร้าง อันได้แก่ ระบบการบริหารราชการไทย และปัจจัยทางสังคมในท้องถิ่น

1. ปัจจัยเชิงโครงสร้าง

หากพิจารณาโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในภาพรวมจะพบว่า มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจในการบริหาร การกำหนดนโยบาย การตัดสินใจ การสั่งการให้ดำเนินการตามนโยบาย รวมไปถึงการติดตามตรวจสอบประเมินผลปฏิบัติงานไว้ที่ส่วนกลาง โดยมอบหมายให้ส่วนภูมิภาคเป็นตัวแทนปฏิบัติหน้าที่ตามที่ส่วนกลางกำหนด ในขณะที่ส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนการบริหารหรือส่วนการปกครองตนเองที่ส่วนกลางแบ่งปันอำนาจไว้ให้แต่ก็ยังคงกำหนดให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลเป็นอย่างมากจากส่วนภูมิภาคมาเป็นระยะเวลายาวนานกว่าร้อยปีนับแต่การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ซึ่งทำให้เกิดเงื่อนไขที่เอื้อให้เครือข่ายอิทธิพลการเมืองเข้าไปมีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นไทยได้อยู่หลายประการ

ประการแรก คือ การที่รัฐไทยเป็นรัฐรวมศูนย์นี้ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดนั้นขาดอำนาจและไม่เป็นอิสระ กล่าวคือ อำนาจการบริหารและการปกครองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีนั้นเป็นอำนาจที่ได้รับการแบ่งมาจากส่วนกลางเพียงบางส่วนเท่านั้น ในขณะที่การตัดสินใจบางอย่างที่สำคัญๆ ท้องถิ่นยังไม่สามารถทำได้ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดจากส่วนกลางอีกด้วย

ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่ 66-73 จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้มีอำนาจในการบริหาร

หรือปกครองตนเองในทุกด้านเพียงแต่ได้รับการแบ่งปันอำนาจมาเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งก็รวมถึงอำนาจในการจัดเก็บรายได้ รวมทั้งเงินอุดหนุนที่ได้จากการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางที่ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีเม็ดเงินในการลงทุนเพื่อการพัฒนาที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของท้องถิ่น

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่เป็นอิสระจากส่วนกลางอีกด้วย เพราะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตลอดจนการให้คุณให้โทษของข้าราชการฝ่ายปกครองที่มาจากส่วนกลาง อันได้แก่ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นได้จากมาตราที่ 64 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2546 (ฉบับที่5) ที่มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้หากมีความผิดเข้าข่ายที่กฎหมายกำหนด

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.)ขาดอำนาจในการบริหารอย่างเต็มที่ทำให้มีความจำเป็นที่ต้องอาศัยกลไกทางสังคมบางอย่างที่นอกเหนือไปจากอำนาจของตัวเองที่จะต้องรองรับองค์กรอื่นๆได้ นี่คือความจำเป็นที่เครือข่ายอิทธิพลการเมืองต้องเข้ามามีบทบาทในทางการเมืองของท้องถิ่นในทางสร้างความเข้มแข็งให้กับอำนาจการเมืองท้องถิ่น เพราะเครือข่ายสามารถใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวในการเจรจาต่อรองกับผู้ที่มีอำนาจและสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จัดสรรให้ผู้มีอำนาจได้ ตัวอย่างเช่น นายต.ซึ่งกุมฐานคะแนนเสียงในพื้นที่ใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัววิ่งเต้นดึงงบประมาณจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร(สส.)หรือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.)มาลงในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลต่างๆได้มาก โดยเฉพาะในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดหรือเป็นฐานเสียงที่เหนียวแน่นของตน หรืออาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ในจังหวัดดึงงบประมาณจากผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ(ผู้ว่าฯซีอีโอ)มาลงในพื้นที่ เป็นต้น

ประการต่อมา แม้โดยหลักการแล้วรัฐธรรมนูญของไทยจะมีความเป็นเอกภาพของส่วนต่างๆหรือมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของส่วนต่างๆ เห็นได้จากโครงสร้างที่แสดงออกโดยการตั้งขึ้นต่อกันอย่างเป็นลำดับชั้นของสถานภาพ อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในระดับต่างๆ แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัติกลับมีเรื่องของพฤติกรรมที่มีการแข่งขันช่วงชิงกันโดยอาศัยการรวมตัวกันร่วมมือกันเป็นฝักฝ่ายพรรคพวก

ในระดับปฏิบัติงานผู้ปฏิบัติมีอิสระมากพอควรในการเลือกตีความคำสั่งกฎเกณฑ์ต่างๆ และสามารถเลือกปฏิบัติ หรือเลือกใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ในลักษณะยึดบุคคลมากกว่ายึดกฎเกณฑ์เพื่อให้คุณให้โทษกับบุคคลนั้นโดยไม่มีการตรวจสอบจากสังคมได้อย่างเป็นกิจลักษณะรวมทั้งการมีลำดับชั้นการบริหารงานที่ซับซ้อน ส่งผลให้เกิดความล่าช้า การซ้ำซ้อน การบิดเบือนในการปฏิบัติงาน เกิดการคอร์รัปชันอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง

เครือข่ายอิทธิพลทางการเมืองจึงเข้ามามีบทบาททั้งในฐานะช่องทางลัดช่วยให้คนบางกลุ่มได้รับการจากรัฐได้รวดเร็วขึ้น หรือทำให้คนบางกลุ่มได้รับประโยชน์จากการเลือกปฏิบัติหรือการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มีขอบได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้มีอิทธิพลอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับเจ้าหน้าที่คนหนึ่งในจังหวัดตั้งบขผู้ว่าหรืออิมมาลลงในพื้นที่ ทั้งๆที่มีหลายพื้นที่เสนอขอไปก่อนเสียอีก เป็นเพราะเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเลือกปฏิบัติ คือช่วยเสนอเรื่องดังกล่าวให้ได้รับการอนุมัติก่อนเรื่องอื่น

ประการสุดท้าย คือ การที่หน่วยงานต่างๆภายใต้โครงสร้างรัฐรวมศูนย์ไทยซึ่งมีจำนวนมากมายมหาศาลนั้นต่างก็ดำรงอยู่กันอย่างแปลกแยกจากกันและกันหรืออีกนัยหนึ่งคือยังขาดหน่วยงานหรือกลไกใดที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางคอยประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆที่แปลกแยกจากกันนั้นให้สามารถดำเนินภารกิจต่างๆที่มีความเชื่อมโยงกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ เครือข่ายอิทธิพลทางการเมืองก็จะเข้าไปมีบทบาทในการเชื่อมโยงส่วนต่างๆของระบบราชการให้ทำงานได้นั่นเอง

ตัวอย่างเช่น กรณีที่ชาวบ้านในหมู่บ้านหนึ่งต้องการใช้งบประมาณที่ได้จากรัฐในโครงการ SML จำนวน 300,000 บาทมาทำสนามกีฬาให้ชุมชน แต่เม็ดเงินยังไม่ค่อยออกไป ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลเองก็ตั้งบขทำสนามกีฬาพอดี ชาวบ้านในกลุ่ม SML จึงมีความคิดที่จะเอาเงิน 300,000 บาท นั้นไปปรับปรุงพื้นที่ให้ดีแล้วให้ทางองค์การบริหารส่วนตำบลทยอยก่อสร้างสนามกีฬาต่อไปในพื้นที่เดียวกัน แต่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลไม่เห็นด้วยเพราะมีนักการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบลบางคนต้องการจะให้ไปสร้างที่หมู่บ้านอื่น ต่างฝ่ายต่างไม่ยอมกัน สุดท้ายผู้มีอิทธิพลจึงเข้ามาพูดคุยให้ทางอบต.ยอมสร้างในหมู่บ้านเดียวกับที่โครงการ SMLขอและยังช่วยวิ่งเต้นบขจากจังหวัดมาเพิ่มให้ด้วย (นายต, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2549)

แม้กระทั่งความขัดแย้งในองค์กรท้องถิ่นเอง ยกตัวอย่างเช่น ภายในอบต.ที่เกิดการแบ่งฝักฝ่ายที่แยกคู่กันตรงข้ามระหว่างฝ่ายบริหารคือนายกองคการบริหารส่วนตำบลกับฝ่ายสภาท้องถิ่นคือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฝ่ายเสียงข้างมากอย่างชัดเจน ซึ่งต่างฝ่ายต่างเล่นเกมการเมืองเพื่อหวังทำลายล้างกันสุดท้ายต้องหาคนกลางที่ทั้งสองฝ่ายยอมรับเข้ามาหาทางให้ทั้งสองฝ่ายบรรลุผลประโยชน์ร่วมกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

2. ปัจจัยทางสังคมท้องถิ่น

กล่าวได้ว่าโครงสร้างสังคมของท้องถิ่นนั้นประกอบด้วยคนซึ่งแบ่งออกได้เป็นสองส่วน ได้แก่

2.1. คนส่วนน้อย เป็นกลุ่มคนจำนวนน้อยในท้องถิ่นที่ครอบครองทรัพยากรหลักส่วนใหญ่ไว้ เช่น มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดี มีความรู้ความสามารถสูงหรือการศึกษาดี อยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจการตัดสินใจของท้องถิ่น อาจเรียกได้ว่าเป็น ชนชั้นนำในท้องถิ่น ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น นักธุรกิจ และผู้นำชุมชนต่างๆ

2.2. คนส่วนใหญ่ เป็นคนจำนวนมากที่ครอบครองทรัพยากรหลักๆ ใช้น้อยกว่าคนกลุ่มแรกโดยเปรียบเทียบ (แม้ภายในกลุ่มนี้อาจมีคนส่วนหนึ่งที่พอจะมีฐานะหรือการศึกษาสูงขึ้น โดยเฉพาะคนหนุ่มสาวแต่ก็มักจะอพยพจากท้องถิ่นไปศึกษาหรือทำงานในเมืองใหญ่และไม่ค่อยมีส่วนร่วมทางการเมืองในท้องถิ่น) คนกลุ่มนี้คือ ชาวบ้าน

ชนชั้นนำจะเป็นคนผูกขาดอำนาจการกำหนดคุณค่าต่างๆ ให้สังคมซึ่งเป็นการครอบงำเชิงอุดมการณ์ที่ยังรากลึกและตกทอดจากรุ่นสู่รุ่นอยู่ในสังคมไทยโดยรัฐไทยมาโดยตลอด ส่งผลให้ชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นผู้มีอุดมการณ์อนุรักษ์นิยมค่อนข้างขวา ทำให้ชาวบ้านรู้สึกที่ชนชั้นนำเป็นผู้อุปถัมภ์หรือเป็นที่พึ่ง ไม่มีความคิดที่จะต่อต้านรัฐและไม่คาดหวังการเปลี่ยนแปลงในระดับโครงสร้างทางการเมืองและสังคม

ด้วยเหตุที่ชาวบ้านขาดแคลนทรัพยากรทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการของการปกครองตนเอง ประกอบกับถูกตอกย้ำโดยชนชั้นนำให้เข้าใจว่าตนมีหน้าที่เพียงอย่างเดียว คือ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทำให้ชาวบ้านมองเรื่องการเมืองเป็นเรื่องชีวิตประจำวัน การแลกเปลี่ยนตอบแทนเฉพาะหน้าระหว่างทรัพยากรอย่างเดียวที่ตนมีอยู่ คือ

คะแนนเสียงกับสิ่งที่ขาดแคลนโดยเฉพาะเงินและวัสดุ เห็นได้จากการซื้อเสียงขายสิทธิ์ที่มีอยู่ทั่วไปในท้องถิ่น

อีกทั้งสภาพทางวัฒนธรรมของคนในท้องถิ่นที่ยึดหลักความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบเครือญาติและพวกพ้อง รวมถึงระบบอุปถัมภ์ การพึ่งพากันระหว่างผู้ใหญ่กับผู้ย่อย ลูกพี่กับลูกน้อง การทดแทนบุญคุณ ซึ่งอธิบายการตัดสินใจของผู้นำชุมชนและหัวหน้าคะแนนได้เป็นอย่างดี การเล่นพรรคเล่นพวกในลักษณะพวกมากลากไปจึงฝังตัวอยู่ในสังคมท้องถิ่นไทยเสมอมา ชาวบ้านจึงกลายเป็นองค์ประกอบหนึ่งในเครือข่ายอิทธิพลฯ ในฐานะเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับชนชั้นนำในฐานะผู้ปกครองนั่นเอง

ในส่วนของชนชั้นนำในท้องถิ่นเองก็พึ่งพาเครือข่ายฯ โดยเฉพาะในธุรกิจนอกระบบที่ต้องการการคุ้มครอง หรือในธุรกิจที่ต้องการละเมิดกฎระเบียบต่างๆ ซึ่งต้องอาศัยความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐ ตัวอย่างเช่น ธุรกิจห้วยไต่ดิน การแอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และส่วยรถดิน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าในความต้องการหรือข้อเรียกร้องที่ผู้ประกอบการมีอาจบรรลุได้ด้วยช่องทางที่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเครือข่ายฯจะถูกเรียกร้องให้เข้ามาเป็นกลไกในการตอบสนองข้อเรียกร้องดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบการรถบรรทุกที่ต้องการบรรทุกดินให้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเพื่อเพิ่มผลกำไรให้สูงขึ้น ในกรณีเช่นนี้การที่ผู้ประกอบการจะเข้าไปขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานอย่างเปิดเผยเป็นสิ่งที่ไม่ได้เพราะเป็นเรื่องผิดกฎหมาย จึงจำเป็นต้องไปพึ่งพาเครือข่ายอิทธิพลฯให้เข้ามาเจรจาแบบไม่เป็นทางการกับผู้มีอำนาจที่รับผิดชอบโดยตรงซึ่งเครือข่ายฯได้สานสัมพันธ์กันไว้ ซึ่งจะบรรลุผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจาต่อรองของเครือข่ายฯเป็นหลัก ในขณะที่เครือข่ายฯได้ผลประโยชน์ในการผูกขาดอำนาจในการเข้าถึงทรัพยากรในท้องถิ่นและขยายอิทธิพลเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ตามลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการเจรจาตกลงผ่านเครือข่ายฯก็คือมีความไม่แน่นอนสูงและไม่ชัดเจนว่าจะคุ้มหรือไม่คุ้ม เพราะไม่มีการทำข้อตกลงไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ยกตัวอย่างเช่น ในธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่ผู้ประกอบการลักลอบใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายซึ่งอาศัยการส่งส่วยให้กับเจ้าหน้าที่รัฐผ่านการเจรจาให้โดยเครือข่ายฯ ซึ่งโดยหลักแล้วเมื่อเจ้าหน้าที่รับส่วยแล้วผู้ประกอบการก็ต้องไม่โดนจับ แต่ปรากฏว่ามีการจับกุมแรงงานเถื่อนของบริษัทที่ส่งส่วยไปแล้ว เพราะเจ้าหน้าที่ที่มาจับกุมนั้นไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ แต่เป็นเจ้าหน้าที่

จากส่วนกลางที่มีอำนาจเหนือกว่า สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะสายสัมพันธ์ของเครือข่ายยังจำกัดในระดับพื้นที่ที่ยังขยายไปไม่ถึงในระดับบนของผู้มีอำนาจนั่นเอง จะเห็นได้ว่าทั้งที่ผู้ประกอบการก็ได้ให้ผลตอบแทนไปแล้วแต่ก็ยังคงจบบ่อยดี เจ้าหน้าที่ที่รับสินบนไปแล้วก็ช่วยอะไรไม่ได้เพราะตัวเองก็ถูกคำสั่งย้ายออกนอกพื้นที่เช่นกัน ในส่วนของส่วยรดดินเองบางครั้งผู้ประกอบการยังต้องจ่ายสินบนให้เจ้าหน้าที่มากกว่าผลกำไรที่ตนได้รับจากการบรรทุกน้ำหนักเกินเสียอีก ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าไม่คุ้ม

การเมืองสำหรับชนชั้นนำในท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของการแข่งขันแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มต่างๆภายในชนชั้นนำด้วยกัน แต่เนื่องจากท้องถิ่นในระดับตำบลนั้นมีขนาดเล็กชนชั้นนำในท้องถิ่นจึงไม่ค่อยมีความหลากหลายหรือค่อนข้างเป็นเนื้อเดียวกันนั่นเอง การเมืองท้องถิ่นจึงจบลงด้วยการตกลงผลประโยชน์ร่วมกันหรือการฮั้วกันทางการเมืองระหว่างชนชั้นนำด้วยกันเอง

จะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้งสองด้านได้เอื้อให้เครือข่ายผู้มีอิทธิพลเข้ามามีบทบาทในการเมืองท้องถิ่น ในฐานะองค์กรที่เสริมความเข้มแข็งให้กับอำนาจการเมืองท้องถิ่นและเชื่อมโยงตัวแสดงต่างๆทั้งผู้มีอำนาจและผู้ไร้อำนาจเข้าไว้ด้วยกัน

จากผลการศึกษา สามารถสรุปถึงผลกระทบในทางการเมืองและการบริหารจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงได้ว่า ภายใต้โครงสร้างสังคมและการเมืองท้องถิ่นที่ถูกผูกขาดอำนาจโดยชนชั้นนำของท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกันเป็นกิงก้านสาขาให้กับเครือข่ายของอำนาจอิทธิพลในระดับที่ใหญ่กว่านั้น การรวมกลุ่มของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อการเลือกตั้งเป็นไปในลักษณะของการรวมตัวของบุคคลที่เป็นชนชั้นนำในพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวโดยการชักจูงของหัวหน้ากลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งสมาชิกทุกคนมีความสัมพันธ์กับหัวหน้ากลุ่มในทางใดทางหนึ่งเพื่อได้บรรลุเป้าหมายในการชนะการเลือกตั้งครั้งนั้นโดยปราศจากซึ่งค่านิยมเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองและสังคมร่วมกัน การจัดตั้งกลุ่มนั้นไม่ได้จดทะเบียนเป็นกลุ่มการเมืองหรือพรรคการเมืองตามกฎหมายแต่อย่างใด

ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มนั้นเป็นแบบหลวมๆ ไม่มีการจัดองค์กรตำแหน่งทางการบริหารและสายบังคับบัญชา กล่าวคือ มีหัวหน้ากลุ่มเพียงคนเดียวที่เป็นผู้นำที่อยู่บนส่วนยอดสุดของกลุ่ม มีบทบาทในการตัดสินใจและระดมทรัพยากรที่ใช้ในการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นผู้อุปถัมภ์ในความสัมพันธ์ตามระบบอุปถัมภ์โดยเป็นผู้จัดสรรทรัพยากรโดยเฉพาะเงิน

ให้แก่สมาชิกที่เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและหัวหน้าคณะไปใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง

ภายหลังการเลือกตั้งความเป็นกลุ่มการเมืองก็จะหายไปพร้อมกับสมาชิกที่สอบตกทั้งหมดและจะเกิดการแบ่งขั้วอำนาจกันใหม่ระหว่างสมาชิกจากทุกกลุ่มที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ซึ่งจะออกมาเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างนายกอบต. กับสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมด เนื่องจากทั้งสองฝ่ายเป็นบุคคลที่อยู่ในกลุ่มชนชั้นนำของท้องถิ่นด้วยตนเอง นายกอบต. ในฐานะผู้อุปถัมภ์จะเป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์ต่างๆของอบต. ให้แก่สมาชิกเพื่อแลกกับเสียงสนับสนุนในสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงนั้นไม่ได้ทำให้การผูกขาดอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นที่ดำรงอยู่หมดไปแต่กลับทำให้การผูกขาดอย่างเบ็ดเสร็จโดยคนคนเดียวเป็นไปได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ เพราะในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงผู้สมัครแข่งขันแต่ละคนต้องมีต้นทุนที่สูงขึ้นทั้ง เงิน สถานภาพทางสังคมและความคิด ทำให้ชาวบ้านธรรมดาไม่มีโอกาสเลื่อนชั้นขึ้นมาเป็นชนชั้นปกครองได้ ชาวบ้านจึงไม่มีทางเลือกในเชิงตัวผู้สมัครเพราะที่มีอยู่นั้นไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใดเนื่องจากเป็นตัวแทนของชนชั้นนำในท้องถิ่นนั่นเอง การตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่สะท้อนออกมาในรูปของนโยบายสาธารณะนั้นไม่ได้สะท้อนผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมแต่สะท้อนค่านิยมและผลประโยชน์ของชนชั้นนำเอง

แม้ในระยะแรกหลังการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงอาจเกิดความขัดแย้งจนนำไปสู่การแบ่งฝักฝ่ายกันเป็นคู่ตรงข้ามระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นบ้าง แต่เมื่อเวลาผ่านไประยะหนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาท้องถิ่นในทุกองค์การบริหารส่วนตำบลจะออกมาในรูปแบบเดียวกัน คือ การฮั้วกันของนักการเมืองท้องถิ่นภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ท้ายที่สุดผลประโยชน์ก็ยังคงตกอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำด้วยตนเอง นั่นคือ การเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลที่สุดแล้วก็เป็นเรื่องของการครอบงำโดยชนชั้นปกครองในท้องถิ่น เช่นเดิมและการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยปิดกั้นโอกาสของชาวบ้านให้เข้าถึงศูนย์กลางอำนาจได้ยากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยพบว่าความพยายามในการแก้ปัญหาความอ่อนแอขององค์กรและความไร้เสถียรภาพของฝ่ายบริหารท้องถิ่นด้วยการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหารโดยการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นไม่ใช่แนวทางที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ กล่าวคือ ปรากฏว่าโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่นยังอยู่ในลักษณะที่คนกลุ่มน้อยเข้าถึงศูนย์กลางอำนาจและกีดกันไม่ให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงนอกเหนือไปจากการใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น การเน้นการเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันไม่ว่าจะให้ฝ่ายบริหารมาจากสภาท้องถิ่นหรือมาจากการเลือกตั้งโดยตรงหรือในรูปแบบใดก็ตามนั้นสะท้อนให้เห็นปัญหาในเชิงฐานคิดที่ยึดติดอยู่กับกรอบการศึกษาที่เน้นสถาบันตามกฎหมาย หรือ (legal institutional approach) เพียงกรอบเดียว และผลของการศึกษาในครั้งนี้ได้ยืนยันข้อจำกัดของฐานคิดดังกล่าวที่ไม่สามารถแก้ปัญหาความอ่อนแอขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกผูกขาดอำนาจโดยชนชั้นนำของท้องถิ่นไว้ได้

ด้วยเหตุนี้การหาแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเปลี่ยนมุมมองใหม่ โดยหันไปให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มีอำนาจในการปกครองและจัดสรรทรัพยากรอย่างแท้จริง หรืออีกนัยหนึ่งคือการมุ่งไปสู่ฐานคิดที่เน้นภาคประชาชนเป็นศูนย์กลางแล้วหาแนวทางเพิ่มอำนาจให้กับประชาชน (empowerment) ได้มีส่วนร่วมในท้องถิ่นอย่างแท้จริง