

การเนื่องในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น:กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของ
องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ

นายเพิ่มพล กันเทพา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE POLITICS OF LOCAL PUBLIC POLICY MAKING : CASE STUDIES OF BUDGET
ALLOCATION OF TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS
IN KANTHARALAK DISTRICT SISAKET PROVINCE

MR. PERMPHOL KANTAPA

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น:กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ

โดย

นายเพิ่มพล กันเทพา

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล)

เพิ่มพล กันเทพา : การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ.
(THE POLITICS OF LOCAL PUBLIC POLICY MAKING : CASE STUDIES OF BUDGET ALLOCATION OF TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN KANTHARALAK DISTRICT SISAKET PROVINCE) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก:
รศ. ตระกูล มีชัย, 134 หน้า.

งานวิจัยนี้ศึกษาการเมืองท้องถิ่นผ่านการกำหนดงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยศึกษาในเชิงการเมืองและกระบวนการจัดทำงบประมาณเพื่อตอบคำถามว่ากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ถูกกำหนดขึ้นมาอย่างไร มีวิธีการ ขั้นตอน การตัดสินใจ มีตัวแสดงใดที่เข้ามาเกี่ยวข้องและมีการจัดสรรงบประมาณไปสู่ นโยบายอย่างไร รวมทั้งศึกษาความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกันอย่างไร โดยทำการศึกษาวิเคราะห์จากเอกสาร เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 รายงานการประชุมสภา แผนพัฒนาตำบล และข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก นักการเมือง ข้าราชการประจำและการสนทนากลุ่มกับประชาชนในแต่ละตำบล ในการวิจัยครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์เอกสาร และการพรรณนาวิเคราะห์โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์และการสังเกต เป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์

ผลการวิจัยพบว่า การกำหนดนโยบายการตัดสินใจในเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล ถูกกำหนดขึ้นมาจากความต้องการของนักการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประชาชนมีบทบาทเป็นผู้ที่เสนอปัญหาและความต้องการผ่านขั้นตอนประชาคมหมู่บ้าน ส่วนในขั้นตอนอื่น ๆ ของการจัดทำงบประมาณประชาชนไม่มีส่วนร่วมในแง่การตัดสินใจและการบริหารงบประมาณ อำนาจการตัดสินใจอยู่ที่นักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำ การจัดสรรงบประมาณเป็นการกระจายผลประโยชน์แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้เกิดความพึงพอใจ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งภายในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดได้เข้ามามีบทบาทต่อองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากฐานคะแนนเสียงและผลประโยชน์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน

ภาควิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่อนิติ.....
สาขาวิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่อ.....ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....
ปีการศึกษา.....2555.....

5280719324 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORDS : LOCAL POLITICS / LOCAL POLICY /BUDGET EXPENDITURE / TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

PERMPHOL KANTAPA : THE POLITICS OF LOCAL PUBLIC POLICY MAKING : CASE STUDIES OF BUDGET ALLOCATION OF TAMBON ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS IN KANTHARALAK DISTRICT SISAKET PROVINCE. ADVISOR : ASSOC. PROF. TRAKOON MEECHAI, 134 pp.

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.

Department:.....Government.....Student’s Signature.....

Field of Study:.....Government.....Advisor’s Signature.....

Academic Year:2012.....

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 กรอบแนวคิดทฤษฎี.....	5
1.4 สมมติฐาน.....	6
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.6 วิธีการศึกษา.....	7
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
1.8เค้าโครงการนำเสนอ.....	11
บทที่ 2 แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	12
2.1 แนวคิดเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ.....	12
2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ.....	12
2.1.2 นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น.....	15
2.1.3 แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ.....	16
2.1.4 ตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ.....	24
2.1.5 แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์.....	27
2.1.6 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล.....	29
2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	35
2.2.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น.....	35

2.2.2 งานวิจัยเกี่ยวกับนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน.....	39
บทที่ 3 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม.....	42
3.1 องค์การบริหารส่วนตำบล.....	42
3.1.1 สภาพทั่วไป.....	42
3.1.2 ประชาคมหมู่บ้าน.....	44
3.1.3 ประชาคมตำบล.....	46
3.1.4 การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี).....	46
3.1.5 การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ.....	48
3.1.6 ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล.....	50
3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม.....	59
3.2.1 สภาพทั่วไป.....	59
3.2.2 ประชาคมหมู่บ้าน.....	61
3.2.3 ประชาคมตำบล.....	65
3.2.4 การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี).....	67
3.2.5 การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ.....	68
3.2.6 ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม.....	70
บทที่ 4 กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลกุสุมาและองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด.....	75
4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลกุสุมา.....	75
4.1.1 สภาพทั่วไป.....	75
4.1.2 ประชาคมหมู่บ้าน.....	77
4.1.3 ประชาคมตำบล.....	81
4.1.4 การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี).....	82
4.1.5 การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ.....	86

4.1.6 ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่น ในองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา.....	88
4.2 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด.....	92
4.2.1 สภาพทั่วไป.....	92
4.2.2 ประชาคมหมู่บ้าน.....	94
4.2.3 ประชาคมตำบล.....	97
4.2.4 การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี).....	97
4.2.5 การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ.....	100
4.2.6 ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่น ในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด.....	102
บทที่ 5 ผลลัพธ์ของการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย.....	106
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	117
รายการอ้างอิง.....	126
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	134

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3-1	ข้อเสนอโครงการจากประชาคมหมู่บ้าน	45
3-2	แสดงจำนวนโครงการและงบประมาณจำแนกตามยุทธศาสตร์.....	47
3-3	แสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย	48
3-4	ข้อเสนอโครงการจากประชาคมหมู่บ้าน	64
3-5	แสดงถึงลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการ.....	66
3-6	แสดงจำนวนโครงการและงบประมาณจำแนกตามยุทธศาสตร์.....	68
3-7	แสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย	69
4-1	ข้อเสนอโครงการจากประชาคมหมู่บ้าน	80
4-2	แสดงจำนวนโครงการและงบประมาณจำแนกตามยุทธศาสตร์.....	85
4-3	แสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย.....	86
4-4	ข้อเสนอโครงการจากประชาคมหมู่บ้าน	95
4-5	แสดงจำนวนโครงการและงบประมาณจำแนกตามยุทธศาสตร์.....	99
4-6	แสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย.....	100
5-1	บริบทพื้นฐานของกรณีตัวอย่าง อบต.ทั้ง 4 แห่ง.....	106
5-2	การจัดทำประชาคมหมู่บ้าน.....	108
5-3	การจัดทำประชาคมตำบล.....	110
5-4	การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี).....	111
5-5	การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี.....	112

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
5-1	สรุปผลการศึกษา.....	115

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบพระคุณพ่อและแม่ผู้ให้กำเนิดและเลี้ยงดูข้าพเจ้ามาเป็นอย่างดี รวมทั้งอบรมสั่งสอนทำให้ข้าพเจ้ามีความแข็งแกร่งทั้งร่างกายและจิตใจอันจะเป็นสมบัติล้ำค่าที่จะติดตัวข้าพเจ้าไปตลอดชีวิต รศ.ตระกูล มีชัย อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ รศ.ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์และ ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล ประธานและกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ครูอาจารย์ของข้าพเจ้าทุกท่านที่ได้สั่งสอนข้าพเจ้าทั้งในระดับปริญญาตรีและโท เพื่อนร่วมรุ่นปริญญาโท ทุก ๆ คน เจ้าหน้าที่ห้องสมุดและเจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่อำนวยความสะดวกในการศึกษาค้นคว้าของข้าพเจ้าเป็นอย่างดี

และท้ายสุด วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้าและสมาคมนิสิตเก่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในพระบรมราชูปถัมภ์

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง (Decentralize) เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารหรือการบริการสาธารณะในพื้นที่ของตน ตามเจตนารมณ์ของตนมากที่สุด กระแสการกระจายอำนาจเริ่มมาตั้งแต่การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงจากนักวิชาการและนักการเมืองหลายคน เช่น นรนิติ เศรษฐบุตร ธเนศวร์ เจริญเมือง ถวิล ไพศมภ์ จาตุรงค์ ฉายแสง ฯลฯ ภายหลังกระแสดังกล่าวเริ่มลดลงเมื่อประชาชนและสื่อมวลชนหันไปให้ความสนใจกับการเมืองระดับชาติในช่วงการเลือกตั้งกลางปี พ.ศ. 2538 และในช่วงปลายปี พ.ศ. 2539 อันเนื่องมาจากบรรดาพรรคการเมืองได้ให้คำมั่นสัญญาว่าจะให้มีการปฏิรูปการเมืองหากได้เป็นรัฐบาล และในที่สุดกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองก็ประสบความสำเร็จจนเกิดเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ขณะที่ประชาชนและสื่อมวลชนหันไปให้ความสนใจกับการเมืองระดับชาตินั้น การเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นก็ยังคงมีเรื่อยมา แต่อยู่ในลักษณะที่การกระจายอำนาจถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมือง เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและทัดเทียมกันทั้งประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 ถึงมาตรา 290¹ ถือว่าเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่ที่รัฐไทยสมัยใหม่ได้สถาปนาขึ้นมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งรัฐได้เปลี่ยนแปลงเป้าหมายจากการครองอำนาจด้วยการรวมศูนย์อำนาจมาไว้ในส่วนกลาง มาสู่การสร้างความชอบธรรมด้วยการถ่ายโอนอำนาจให้ท้องถิ่นมากขึ้น และให้อำนาจประชาชนในการจัดการปกครองตนเองได้ ในทางตรงกันข้าม แม้ว่ารัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา ตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2517 พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น แต่ได้เปิดช่องว่างไว้ให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการแต่งตั้ง

¹ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, บทความและแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2543), หน้า 8.

ได้ถ้าหากจำเป็น จึงไม่ได้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ อีกทั้งในส่วนการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นก็ไม่ได้ให้อิสระในการบริหารงานและไม่ได้ให้สิทธิในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นเองได้

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้การกระจายอำนาจดำเนินไปได้อย่างเป็นรูปธรรม ตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 คือ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจปี พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญคือให้ทุกพื้นที่จัดองค์กรปกครองท้องถิ่นตามศักยภาพของท้องถิ่นตน เร่งถ่ายโอนภารกิจต่างๆ และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นกับรัฐ และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน โดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณโดยระบุให้ภายในปี พ.ศ. 2549 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยมีรัฐบาลเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมาย² พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจในปี พ.ศ. 2542 กำหนดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นออกเป็นรูปแบบต่างๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยปัจจุบันมี 5 รูปแบบ คือ

1. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

2. เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

3. องค์กรบริหารส่วนตำบล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล และนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

4. กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร

5. เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยาและนายกเมืองพัทยา

ตามรูปแบบข้างต้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ชนบท คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนระดับตำบลและในระดับหมู่บ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยและมีจุดมุ่งหมายในการจัดตั้งเพื่อรองรับการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนให้มากขึ้น³ ในฐานะหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตาม

² โกวิทช์ พวงงาม, การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546), หน้า 9-10.

³ โกวิทช์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546), หน้า 170.

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ภายใต้อำนาจหน้าที่พื้นฐานของการกระจายอำนาจ กระบวนการความเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ถูกกำหนดให้ดำเนินการเช่นเดียวกับรัฐส่วนกลาง กล่าวคือ กระบวนการการเลือกตั้ง ฉะนั้น กิจกรรมการพัฒนาท้องถิ่นทุกเรื่องจึงเริ่มต้นและขับเคลื่อนไปได้ด้วยพลังทางการเมือง การเมืองจึงเป็นปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จของการบริหารท้องถิ่นและในทำนองเดียวกันการจัดการทางการเมืองที่ไม่ลงตัวไม่โปร่งใสทำให้ประชาชนเกิดความไม่ไว้วางใจ รวมถึงปัญหาการจัดผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มทางการเมืองในท้องถิ่นด้วยกันเอง ย่อมเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาและการบริหารงานท้องถิ่น

การเมืองท้องถิ่นมีการพัฒนาขึ้นมาตามลำดับ เริ่มต้นด้วยการพัฒนาในเชิงสถาบัน โดยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามกฎหมายท้องถิ่น การจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ผู้บริหาร สมาชิกสภาและองค์กรที่ทำหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการ การเมืองท้องถิ่นมีส่วนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางองค์กรได้มีการปรับตัวจากการเน้นบทบาทเชิงสถาบัน คือการใช้อำนาจทำหน้าที่ตามกฎหมายและเป็นทางการแบบดั้งเดิมไปสู่การพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองภาคพลเมืองหรือที่เรียกกันว่าการเมืองแบบมีส่วนร่วมอย่างเข้มข้นหรือการเมืองแบบประชาธิปไตยโดยตรงมากขึ้นเป็นลำดับ การปรับตัวทางการเมืองดังกล่าวนี้ ตรงกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญและช่วยเพิ่มศักยภาพในการบริหารจัดการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สภาพองค์ความรู้และงานวิชาการเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายในท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ทั้งงานเขียนเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปี กระบวนการในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืองานวิจัยที่เกี่ยวกับการประเมินผลนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากกล่าวเพียงเฉพาะการเปรียบเทียบกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดสรรงบประมาณลงไปสู่ นโยบาย โดยพิจารณาปัจจัยทางการเมืองที่ส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบาย งานวิชาการของไทยในด้านนี้ยังมีข้อจำกัดเพราะส่วนมากจะเป็นการให้ข้อเสนอแนะแต่ขาดข้อมูลเชิงประจักษ์มายืนยัน เช่น งานของ อนุก เหล่าธรรมทัศน์⁴ ชีรวุฒิ โศภิชญกุล⁵ ในส่วนของงานที่ศึกษาการเมืองใน

⁴ อนุก เหล่าธรรมทัศน์, แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 89-95.

⁵ ชีรวุฒิ โศภิชญกุล, การปกครองท้องถิ่นไทย, (ฉะเชิงเทรา : มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์, 2550), หน้า 109-121.

กระบวนการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นงานของ สุพิชญา จารุพันธ์⁶ ที่ศึกษาการเมืองท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถึงแม้จะให้รายละเอียดในกระบวนการจัดทำนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการนำเมืองระดับชาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องได้ดี แต่มีข้อจำกัดคือไม่ได้เปรียบเทียบให้เห็นถึงความเหมือนหรือความต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นและยังไม่ชี้ให้เห็นถึงบทบาทของประชาชนในกระบวนการกำหนดนโยบาย งานของ ปิยะพงษ์ บุษบงก์⁷ ที่ศึกษาการประเมินผลนโยบายการจัดการการผลิตและการตลาดหอมแดงภายใต้ยุทธการค้าเสรีในจังหวัดศรีสะเกษ โดยมุ่งศึกษาการประเมินผล ปัจจัยแห่งความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายเป็นหลัก กล่าวคือ เป็นการมองเชิงการบริหารงานแต่ไม่ได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยทางด้านการเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย และงานของ วีระศักดิ์ เครือเทพ⁸ ที่ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยชี้ให้เห็นความสำคัญเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณ แต่ไม่ได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยทางด้านการเมืองทั้งการเมืองในระดับท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติที่เข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้เลือกศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ เพราะในด้านภูมิศาสตร์การเมืองในระดับท้องถิ่นพื้นที่อำเภอกันทรลักษ์เป็นฐานที่มั่นสำคัญของกลุ่มการเมืองที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดศรีสะเกษ นั่นคือกลุ่มของนายวิจิต ไตรสรณกุล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ จนมีคำกล่าวที่ว่าถ้าใครสามารถครอบครองอำเภอกันทรลักษ์ได้ก็สามารถครอบครองจังหวัดศรีสะเกษได้เช่นเดียวกัน การศึกษาการเมืองท้องถิ่นผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายจึงทำให้เห็นภาพของการเมืองท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน ว่าหลังจากการเลือกตั้งของท้องถิ่นเสร็จสิ้นแล้วจะมีกระบวนการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ

⁶สุพิชญา จารุพันธ์, “การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 101-102.

⁷ปิยะพงษ์ บุษบงก์, “การประเมินผลนโยบายการจัดการการผลิตและการตลาดหอมแดงภายใต้ยุทธการค้าเสรีในจังหวัดศรีสะเกษ ปีเพาะปลูก 2546/47-2548/49,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 283-288.

⁸วีระศักดิ์ เครือเทพ, *อุปสรรคของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.?*, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 228.

ลงไปสู่นโยบายด้านต่างๆอย่างไร แท้จริงแล้วนโยบายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นมา นั้น เพื่อตอบสนองความต้องการของใครระหว่างความต้องการของผู้นำท้องถิ่นหรือความต้องการของประชาชน ด้วยเหตุข้างต้นจึงนำมาสู่คำถาม 2 ประการคือ

1. กระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ถูกกำหนดขึ้นมาอย่างไร มีวิธีการและขั้นตอน มีการตัดสินใจ มีตัวแสดง (Actors) ใดที่เข้ามาเกี่ยวข้องและมีการจัดสรรงบประมาณไปสู่นโยบายอย่างไร

2. ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดนโยบายมีความทับซ้อนและเกือหนุนกันอย่างไร

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ว่ามีวิธีการและขั้นตอนอย่างไร นโยบายถูกกำหนดขึ้นมาจากบุคคลกลุ่มใด มีการตัดสินใจอย่างไร และมีตัวแสดง (Actors) ใดที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามีความทับซ้อนและเกือหนุนกันอย่างไร

1.3 กรอบแนวคิดทฤษฎี

ในงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาถึงเรื่อง การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยจะเริ่มอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามีขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร มีตัวแบบใดที่ช่วยเป็นกรอบในการศึกษา ซึ่งตัวแบบที่ใช้ในการอธิบายนั้นผู้วิจัยเลือกใช้แนวคิดเรื่องตัวแบบกระบวนการ (Process Model) มาใช้เป็นกรอบในการอธิบายถึงขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองท้องถิ่น ในส่วนของตัวแบบกลุ่ม (Group Model) ใช้เพื่ออธิบายการต่อรองการประนีประนอมในกระบวนการกำหนดนโยบายของกลุ่มต่างๆ ภายในสังคมซึ่งเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย เช่น กลุ่มนักการเมือง กลุ่มข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มประชาชนในขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) และตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ใช้ในการศึกษาขั้นการตัดสินใจ (Decision Making) ซึ่งอธิบายว่า การตัดสินใจกำหนดนโยบายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรอบงำโดยชนชั้นนำนั่นก็คือฝ่ายบริหารซึ่งควบคุมอำนาจและทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งยังมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ จึงทำให้ชนชั้นนำมีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client) ใช้เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคคลที่มี

พฤติกรรมเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระดับท้องถิ่น ว่ามีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันอย่างไรและแนวคิดเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อทำความเข้าใจถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลว่ามีลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบต่อท้องถิ่นอย่างไร

1.4 สมมติฐาน

1. นโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกกำหนดขึ้นจากชนชั้นนำ กล่าวคือ กลุ่มของฝ่ายบริหารและกลุ่มของฝ่ายนิติบัญญัติ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณไปสู่ นโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นนำมากกว่าที่จะตอบสนองตามความต้องการของประชาชน

2. ฐานคะแนนเสียงและผลประโยชน์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้ศึกษาเกี่ยวกับการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นผู้วิจัยจึงต้องกำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ที่ทำการศึกษา การวิจัยครั้งนี้จำกัดขอบเขตของการวิจัยเฉพาะกระบวนการกำหนดนโยบายโดยเริ่มพิจารณาตั้งแต่การเริ่มจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจนถึงขั้นตอนการเสนอนุมัติโดยนายอำเภอ โดยมีเหตุผลในการเลือกศึกษา ดังนี้

เหตุผลในการเลือกศึกษา กระบวนการกำหนดนโยบายและการจัดสรรงบประมาณ เนื่องจากประการแรก นโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคมซึ่งนโยบายต่างๆล้วนส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนจำนวนมากที่อยู่ในพื้นที่

ประการที่สอง กระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลและการจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีล้วนถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนในพื้นที่ว่าไม่เคยรับฟังความคิดเห็นของประชาชนว่าประชาชนต้องการหรือไม่ต้องการอะไร มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับนักการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและนักการเมืองในระดับชาติ

ประการที่สาม กระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสิ่งสำคัญที่สังคมจะต้องตระหนักถึง เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทมากยิ่งขึ้นต่อการพัฒนาประเทศ

เหตุผลในการเลือกศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ เนื่องจาก

ประการแรก เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอกันทรลักษ์ ยังไม่เคยมีงานวิจัยที่ศึกษาในเชิงการเมืองมาก่อน

ประการที่สอง องค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษา มีขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร และงบประมาณที่ใกล้เคียงกัน

ประการที่สาม องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในเขตภูมิลำเนาของผู่วิจัย ทำให้ผู่วิจัยมีความคุ้นเคยกับพื้นที่และประชาชนซึ่งทำให้ผู่วิจัยสามารถเก็บข้อมูลในเชิงลึกได้มากกว่าพื้นที่อื่น

2. ขอบเขตด้านด้านระยะเวลาของการศึกษา จะศึกษาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 โดยพิจารณาตั้งแต่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจนถึงขั้นตอนการเซ็นอนุมัติโดยนายอำเภอ

1.6 วิธีการศึกษา

กลุ่มตัวอย่าง

ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างแบบใช้ความน่าจะเป็น (Probability Sampling) การสุ่มตัวอย่างโดยสามารถกำหนดโอกาสที่หน่วยตัวอย่างแต่ละหน่วยจะถูกเลือก ทำให้ทราบความน่าจะเป็นที่แต่ละหน่วยในประชากรที่จะถูกเลือก การเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบนี้สามารถนำผลที่ได้อ้างอิงไปยังประชากรทั้งหมดได้ โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบกลุ่ม (Cluster Sampling) เป็นการสุ่มตัวอย่างโดยแยกประชากรออกเป็นกลุ่ม แล้วใช้การสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) โดยการจับฉลากเพื่อให้ได้จำนวนกลุ่มตัวอย่างตามที่ต้องการ โดยในเขตอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้น 19 แห่ง คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลบึงมะลู ครอบคลุมพื้นที่ตำบลบึงมะลูทั้งตำบล
2. องค์การบริหารส่วนตำบลกุดเสลา ครอบคลุมพื้นที่ตำบลกุดเสลาทั้งตำบล
3. องค์การบริหารส่วนตำบลเมือง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเมืองทั้งตำบล
4. องค์การบริหารส่วนตำบลสังเม็ก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสังเม็กทั้งตำบล
5. องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลน้ำอ้อม
6. องค์การบริหารส่วนตำบลละลาย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลละลายทั้งตำบล
7. องค์การบริหารส่วนตำบลรุง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลรุงทั้งตำบล
8. องค์การบริหารส่วนตำบลตระกาจ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลตระกาจทั้งตำบล
9. องค์การบริหารส่วนตำบลจานใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลจานใหญ่ทั้งตำบล

10. องค์การบริหารส่วนตำบลภูเงิน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลภูเงินทั้งตำบล
11. องค์การบริหารส่วนตำบลชำ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลชำทั้งตำบล
12. องค์การบริหารส่วนตำบลกระแซง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลกระแซงทั้งตำบล
13. องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสำราญ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลโนนสำราญทั้งตำบล
14. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองหญ้าลาด
15. องค์การบริหารส่วนตำบลเสาชงชัย ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเสาชงชัยทั้งตำบล
16. องค์การบริหารส่วนตำบลขนุน ครอบคลุมพื้นที่ตำบลขนุนทั้งตำบล
17. องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเวียงเหนือทั้งตำบล
18. องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลทุ่งใหญ่ทั้งตำบล
19. องค์การบริหารส่วนตำบลภูผาหมอก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลภูผาหมอกทั้งตำบล

จากนั้นแบ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กและองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง โดยอาศัยข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มีหลักเกณฑ์แบ่งกลุ่มขององค์การบริหารส่วนตำบล 5 หลักเกณฑ์ ดังนี้

1. เกณฑ์ระดับรายได้
2. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากร
3. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม
4. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
5. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล

สามารถจำแนกกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กได้ 9 แห่ง ประกอบด้วย

1. องค์การบริหารส่วนตำบลบึงมะลู
2. องค์การบริหารส่วนตำบลสังเม็ก
3. องค์การบริหารส่วนตำบลละลาย
4. องค์การบริหารส่วนตำบลลุง
5. องค์การบริหารส่วนตำบลตระกาจ
6. องค์การบริหารส่วนตำบลภูเงิน

7. องค์การบริหารส่วนตำบลขนุน
8. องค์การบริหารส่วนตำบลเวียงเหนือ
9. องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม

สามารถจำแนกกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลางได้ 10 แห่ง ประกอบด้วย

1. องค์การบริหารส่วนตำบลกุสุมาลย์
2. องค์การบริหารส่วนตำบลเมือง
3. องค์การบริหารส่วนตำบลจันทบุรี
4. องค์การบริหารส่วนตำบลชำ
5. องค์การบริหารส่วนตำบลกระแซง
6. องค์การบริหารส่วนตำบลโนนสำราญ
7. องค์การบริหารส่วนตำบลเสาชิงชัย
8. องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
9. องค์การบริหารส่วนตำบลทุ่งใหญ่
10. องค์การบริหารส่วนตำบลภูผาหมอก

จากนั้นใช้การสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) โดยการกำหนดเลขที่แล้วจับฉลากเพื่อใช้เป็นตัวแทนในการศึกษากลุ่มละ 2 แห่ง รวมทั้งหมด 4 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลรุงและองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม เป็นตัวแทนของกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลกุสุมาลย์และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด เป็นตัวแทนของกลุ่มองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง

การเก็บข้อมูล

การวิจัยในครั้งนี้มีลักษณะการวิจัยเชิงพรรณนาวิเคราะห์ (Analysis Descriptive Research) มีจุดมุ่งหมายเพื่อพรรณนาให้เห็นสาเหตุของปรากฏการณ์นั้นว่ามีลักษณะกระบวนการอย่างไร⁹ โดยใช้การเก็บข้อมูลจากสองส่วนเป็นหลัก คือข้อมูลจากเอกสารและข้อมูลจากการสัมภาษณ์

⁹ Celia C. Reaves. **Quantitative research for the behavioral sciences.** (Newyork.: The Free Press and Sons, 1992), pp. 8-9.

ในส่วนของคุณข้อมูลเอกสารจะใช้ข้อมูลสองแหล่งคือ

1. ข้อมูลจากเอกสาร (Document) ประกอบด้วย

1.1. ข้อมูลจากเอกสารชั้นต้น (Primary Document) เช่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 รายงานการประชุมสภา แผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2554-2556 รวมทั้ง กฎ ระเบียบ คำสั่งที่ได้มาจากองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำการศึกษา

1.2. ข้อมูลจากเอกสารชั้นรอง (Secondary Document) เช่น ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ นิตยสาร วารสาร บทความทางวิชาการ ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ทั้งสารนิพนธ์ วิทยานิพนธ์ และคุณานิพนธ์ รวมทั้งฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และจากเว็บไซต์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเอกสารเหล่านี้มีที่มาจากห้องสมุดของมหาวิทยาลัย อาทิ ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ ศูนย์วิทยทรัพยากร (Center of Academic Resources) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA) เป็นต้น

2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์โดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-Depth Interview) ที่มีการเตรียมแนวคำถามไว้ล่วงหน้าเพื่อให้ได้คำตอบที่ต้องการ โดยคำถามที่เตรียมไว้มีลักษณะเป็นแบบไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Interviews) แต่เตรียมไว้ในลักษณะแนวหัวข้อสัมภาษณ์ (Interview Guide) อันประกอบด้วยคำถามปลายเปิดเพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ

2.1 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกรายบุคคล (Individual In-Depth Interview) จะใช้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) โดยแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

2.1.1 กลุ่มคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายกองการบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองการบริหารส่วนตำบล

2.2.2 กลุ่มข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน

2.2.3 กลุ่มสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ ประธานสภา รองประธานสภา สมาชิกสภา เลขานุการสภา

2.3.4 กลุ่มผู้ประกอบการท้องถิ่น ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2.2.5 กลุ่มนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด

1.7 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ได้ทราบถึงการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลว่าถูกกำหนดขึ้นจากใคร ทำไมนโยบายถึงถูกกำหนดเช่นนั้น

2. ได้ทราบถึงความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนและเกี่ยวพันกันอย่างไร

3. สามารถนำผลการวิจัยไปใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมในอนาคต

1.8 คำโครงการนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ กล่าวถึงลักษณะโดยทั่วไปของงานวิจัยอันประกอบไปด้วย ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา คำถามในการวิจัย วัตถุประสงค์ของการศึกษา กรอบแนวคิด สมมติฐานในการวิจัย ขอบเขตการศึกษา ระเบียบวิธีวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ และวิธีการนำเสนอ

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึงกรอบแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในการศึกษา โดยจะชี้ให้เห็นถึงที่มาและเหตุผลในการใช้กรอบทฤษฎี

บทที่ 3 การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายกรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม

บทที่ 4 การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายกรณีศึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลาและองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด

บทที่ 5 ภาพรวมของการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทที่ 6 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนแนวคิดและวรรณกรรมแบ่งเป็นสองส่วนคือ ส่วนแรกเกี่ยวกับแนวคิดในการศึกษา ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์และแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนที่สองเกี่ยวกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

ในงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการทางการเมืองในการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ผู้วิจัยใช้แนวคิดทฤษฎีในฐานะที่เป็นแนวทางของการจัดเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์อย่างกว้างๆ โดยจะเริ่มอธิบายเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะว่ามีกระบวนการในการกำหนดนโยบายอย่างไร มีตัวแบบใดบ้างที่ช่วยเป็นกรอบในการศึกษา จากนั้นจึงเลือกใช้แนวคิดเรื่องตัวแบบกระบวนการ (Process Model) มาใช้เป็นกรอบในการอธิบายถึงขั้นตอนของกระบวนการนโยบายที่เกิดขึ้นภายในระบบการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีการแบ่งแยกหน้าที่การทำงานอย่างชัดเจนของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภานิติบัญญัติ ตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) เลื่อนมาใช้เพื่อตอบคำถามว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจ อิทธิพลอย่างไรในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจในเรื่องการแจกแจงผลประโยชน์อย่างไร ส่วนตัวแบบกลุ่ม (Group Model) ใช้อธิบายการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของกลุ่มต่างๆ ภายในสังคมซึ่งเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย เช่น กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มข้าราชการและกลุ่มประชาชน

โดยตัวแบบทั้งสามจะเป็นกรอบแนวคิดในการอธิบายบทบาทของปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ในส่วนของแนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์จะใช้เพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ ด้วยการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน การช่วยเหลือเกื้อกูลกันดูจรรยาติมิตรในกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะที่เห็นเด่นชัดในเขตชนบทของประเทศไทย สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล จะอธิบายพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล บทบาทหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

2.1 แนวคิดเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy making)

2.1.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ

นโยบายสาธารณะ (Public Policy) ได้มีนักวิชาการให้คำนิยามไว้หลากหลาย ซึ่งแต่ละท่านได้ให้ความหมายและแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

นักวิชาการไทย ได้ให้ความหมายนโยบายสาธารณะไว้ ดังนี้

กุลชน ธนาพงศธร¹ นโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางกว้างๆ ที่รัฐบาลหนึ่งๆ ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มีการกระทำต่างๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั้นเอง

ทศพร ศิริสัมพันธ์² ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะคือนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ ให้กับสังคม กิจกรรมหรือการกระทำต่างๆ ของรัฐบาล รวมถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล

สมพร เฟื่องจันทร์³ ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะเพิ่มเติมคือนโยบายสาธารณะเป็นผลผลิตจากกระบวนการทางการเมืองหรือกระบวนการที่มีผู้แทนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมาย คุณค่าและแนวทางปฏิบัติแทนประชาชนส่วนใหญ่แล้วควรรวมถึงองค์การตัวแทนต่างๆ ในระดับประเทศ ระดับนานาชาติที่เข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ศุภชัย ยาวะประภาส⁴ ให้ความหมายว่านโยบายสาธารณะหมายถึงแนวทางการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ซึ่งในทางปฏิบัติ คือทางเลือกที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหา บรรเทาปัญหา และ หรือ ป้องกันปัญหาต่างๆ ตามภาระหน้าที่ของรัฐบาล ทางเลือกนี้จะมีความชัดเจนเฉพาะเจาะจง มาก น้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับผู้กำหนดทางเลือกและระดับความซับซ้อนของปัญหาด้วย

¹ กุลชน ธนาพงศธร, แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ, (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช, 2535), หน้า 9.

² ทศพร ศิริสัมพันธ์, เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 3.

³ สมพร เฟื่องจันทร์, นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัท ออน อาร์ต ครีเอชั่น จำกัด, 2552), หน้า 7.

⁴ ศุภชัย ยาวะประภาส, นโยบายสาธารณะ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 3.

อมร รักษาสัตย์⁵ ชี้ว่านโยบายตามความหมายกว้างก็คือ ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการคือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ

นักวิชาการชาวต่างชาติได้ให้ความหมาย นโยบายสาธารณะ ไว้หลายท่าน เช่น

David Easton⁶ ให้ความหมายนโยบายสาธารณะหมายถึงการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิ่งที่มีคุณค่าระหว่างปัจเจกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในระบบสังคมการเมือง

James Anderson⁷ ให้ความหมายนโยบายสาธารณะว่านโยบายสาธารณะ คือ ชุดของข้อเสนอของการกระทำซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่ ผู้กระทำหรือชุดของผู้กระทำที่จะต้องรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจนว่าสิ่งใดที่จะต้องกระทำให้สำเร็จ มิใช่สิ่งที่รัฐบาลเพียงแต่ตั้งใจจะกระทำหรือเสนอให้กระทำเท่านั้น

Ira Sharkansky⁸ ให้ความหมายนโยบายสาธารณะ คือ กิจกรรมที่กระทำโดยรัฐบาลรวมทั้งข้อกำหนดและระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนระเบียบในการควบคุมและกำกับการดำเนินกิจกรรมของปัจเจกบุคคลและนิติบุคคลทั้งมวล ตลอดจนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ นโยบายสาธารณะยังหมายรวมถึงการเฉลิมฉลองของรัฐพิธีต่างๆ นอกจากนี้นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมกิจกรรมภายในประเทศทั้งหมดแล้ว ยังครอบคลุมกิจกรรมต่างประเทศทั้งหมดอีกด้วย

Lynton Caldwell⁹ ให้ความหมายนโยบายสาธารณะหมายถึงบรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลเกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆ ที่สังคมจะยินยอมหรือไม่ยินยอมให้กระทำ

Thomas R. Dye¹⁰ ให้ความหมายนโยบายสาธารณะ คือ สิ่งที่รัฐบาลเลือกจะกระทำหรือไม่กระทำ ในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล

⁵ อมร รักษาสัตย์, สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนาในนโยบายในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2518), หน้า 18.

⁶ David Easton, **The political system : an inquiry in to the state of political science**, (New York : Alfred A. Knopf, 1953), pp. 19-20.

⁷ James E Anderson, **Public Policy Making**, (New York : Praeger Publishers , 1975), p. 1.

⁸ Ira Sharkansky, **Public administration : policy-Making in government agencies**, (Chicago : Markham Publishing, 1970), p. 1.

⁹ L.K. Caldwell, **Environment : a challenge for modern society**, (New York : Natural History Press,1970) , p. 2.

ทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตร และกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาส โดยสิ่งที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ อาจส่งผลกระทบต่อทั้งทางบวกและทางลบ

จากความหมายของนโยบายสาธารณะที่กล่าวมาข้างต้นสามารถนำมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดของนโยบายสาธารณะว่าควรจะประกอบด้วยประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

1. นโยบายสาธารณะคือแนวทางที่รัฐบาลได้วางไว้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในอนาคต
2. นโยบายสาธารณะประกอบไปด้วยการตัดสินใจในการเลือกแนวทางที่เหมาะสม
3. นโยบายสาธารณะประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงและมีเป้าหมายชัดเจน
4. ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะ หมายถึง สถาบันของรัฐตามรัฐธรรมนูญซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย

สำหรับผู้วิจัยนั้นเห็นว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายถึง แนวทางปฏิบัติของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่ตัดสินใจจะกระทำหรือจะงดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อสร้างค่านิยมใหม่หรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของประชาชนให้เป็นที่ไปตามแนวทางที่รัฐต้องการ

2.1.2 นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น (Local Public Policy)

จากที่ได้กล่าวถึงความหมายของนโยบายสาธารณะว่าจะต้องเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจโดยรัฐซึ่งรัฐในที่นี้หมายถึงรวมถึงรัฐบาลท้องถิ่นด้วย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับวันจะมีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น เนื่องจากรัฐส่วนกลางไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนทั้งประเทศได้อย่างทั่วถึงจึงทำให้เกิดการกระจายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการให้บริการประชาชนขั้นพื้นฐานโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่แทน อย่างไรก็ตามบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบายสาธารณะยังถูกจำกัดโดยขอบเขตของกฎหมายซึ่งรัฐบาลมักจะกำหนดขอบเขตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดนโยบายเฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น โดยทั่วไปจะครอบคลุมอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ งานที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมและความสะดวกในการดำเนินชีวิต การรักษาความสงบเรียบร้อย สวัสดิการสังคม การจัดเก็บภาษี และการพัฒนาชุมชนให้น่าอยู่ จากที่

¹⁰ Thomas R. Dye, **Understanding public policy**, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984), p. 1.

กล่าวถึงขอบเขตและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสรุปได้ว่านโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น หมายถึง นโยบายสาธารณะรูปแบบหนึ่งที่ถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะครอบคลุมเนื้อหาเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับการบริการขั้นพื้นฐานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐส่วนกลางเท่านั้น นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่นจะมีผลบังคับใช้ได้เฉพาะในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเท่านั้นไม่สามารถนำไปบังคับใช้ในพื้นที่อื่น ๆ ได้

2.1.3 แนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะ

การศึกษานโยบายสาธารณะจะได้รับอิทธิพลมาจากรัฐศาสตร์และการบริหารรัฐกิจ โดยมุ่งเน้นสถาบันทางการเมือง (Institutional Approach) พฤติกรรมและกระบวนการในการดำเนินนโยบาย (Process and Behavioral Approach) รวมถึงแนวทางในการศึกษาสาเหตุและผลกระทบของนโยบาย (Causes Effect Approach) ทั้งสาม Approach สามารถแยกแนวทางการศึกษานโยบายสาธารณะได้ 2 แนวทาง คือ แนวทางการศึกษานโยบายเชิงพรรณนา (Descriptive) หรือการศึกษานโยบาย (Policy study or Analysis of policy) เป็นแนวทางการศึกษาที่มุ่งแสวงหาความรู้เกี่ยวกับตัวนโยบายและกระบวนการนโยบาย (Knowledge of policy and policy process) ที่มีจุดเน้นในการอธิบายหรือการทำความเข้าใจนโยบายหรือกระบวนการของนโยบายที่เกิดขึ้นจริง กับแนวทางการศึกษานโยบายเชิงเสนอแนะ (Prescriptive) หรือการวิเคราะห์นโยบาย (Policy analysis or Analysis for policy) เป็นการศึกษาที่ได้รับอิทธิพลจากวิทยาการจัดการสมัยใหม่ การวิจัยเชิงปฏิบัติการ เป็นการศึกษาที่แสวงหาความรู้ในกระบวนการนโยบาย (Knowledge in policy process) เพื่อหาคำตอบว่าเราควรกำหนดนโยบายอย่างไร (How policy should be made) ที่มุ่งเน้นศึกษานโยบายที่ควรจะเป็นเพื่อประโยชน์ในการประยุกต์ใช้หรือปรับปรุงนโยบาย¹¹ มากกว่าที่จะศึกษาเกี่ยวกับนโยบายที่เกิดขึ้นจริง¹²

โดยการศึกษานโยบายในเชิงพรรณนาแบ่งเป็นสามแนวทางหลัก คือ

1. เนื้อหาสาระของนโยบาย (Policy Content) คือศึกษาความเป็นมา เจตนารมณ์ หรือลักษณะของนโยบาย

¹¹ William N. Dunn, **Public policy analysis : An introduction**, (Upper Saddle River, NJ : Pearson/Prentice Hall, 2003), pp. 10-16.

¹² Brian W. Hogwood, Lewis A. Gunn, **Policy analysis for the real works**, (Oxford: Oxford University Press, 1984), p. 29.

2. กระบวนการนโยบาย (Policy Process) เพื่ออธิบายว่า ในการกำหนดนโยบาย มีใครหรือหน่วยงานใดเข้าไปเกี่ยวข้องบ้าง หน่วยงานดังกล่าวเข้าไปดำเนินการเกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนของนโยบายอย่างไร เช่น หน่วยงานใดรับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบายและผลผลิตที่เกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย (Policy Determinant & Policy Output) จะเน้นศึกษาถึงความแตกต่างของระดับงบประมาณที่ใช้หรือการให้บริการจากนโยบายที่แตกต่างกันไปในแต่ละท้องถิ่นหรือช่วงเวลาต่าง ๆ โดยพิจารณาจากปัจจัย 2 ประเภทคือ ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐานและปัจจัยสภาพแวดล้อม ปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบพื้นฐาน เช่น ผลประโยชน์ ตัวผู้กำหนดนโยบาย และข้อมูลข่าวสาร ส่วนปัจจัยสภาพแวดล้อม เช่น สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์¹³

โดยในงานวิจัยนี้จะใช้วิธีการศึกษาในแนวทางการศึกษาแบบ “กระบวนการนโยบาย” (Study of Policy Process) เนื่องจากเป็นแนวทางที่มุ่งพิจารณาที่กระบวนการหรือขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าในแต่ละขั้นตอนมีโครงสร้างหน้าที่อย่างไร โดยมีนักวิชาการทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติได้เสนอขั้นตอนของกระบวนการนโยบายไว้ดังนี้ ศุภชัย ยาวะประภาส¹⁴ ได้แยกแยะขั้นตอนนโยบายออกเป็น 6 ขั้นตอน คือ

1. การจัดโครงสร้างของปัญหา
2. การทำนายทางเลือกต่าง ๆ
3. การชั่งน้ำหนักแต่ละทางเลือก
4. การเสนอทางเลือกหนึ่งเป็นนโยบาย
5. การควบคุมตรวจตรา การนำนโยบายไปปฏิบัติ
6. การประเมินผลนโยบาย และการปรับเปลี่ยนนโยบาย

พิทยา บวรวัฒนา¹⁵ กล่าวถึงรูปแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะว่า เป็นกิจกรรมทางการเมืองอันมีลักษณะเป็นขั้นตอนของกระบวนการ ดังนี้

1. ขั้นตอนการกำหนดปัญหา ที่มีการเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการตามบางสิ่งบางอย่าง

¹³ Christopher Ham, Michael Hill, **The policy process in the modern capitalist state**, (New York : Harvester Wheatsheaf, 1993), p. 4.

¹⁴ ศุภชัย ยาวะประภาส, **นโยบายสาธารณะ**, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 33-35.

¹⁵ พิทยา บวรวัฒนา, **รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970 - ค.ศ. 1980)**, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) หน้า 42.

2. ขั้นการเสนอแนะทางนโยบาย ที่มีการเสนอโครงการเข้ามาเพื่อแก้ปัญหาที่มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

3. ขั้นเลือกนโยบายอย่างเป็นทางการที่มีการคัดเลือกโครงการต่างๆที่เสนอมา มีการสร้างฐานการเมืองสนับสนุนมีการออกนโยบายในรูปแบบของกฎหมาย

4. ขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีการจัดเตรียมความพร้อมข้าราชการเพื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ

5. ขั้นการประเมินผลนโยบาย มีการนำเสนอรายงานการประเมินผลโครงการต่อกลุ่มเป้าหมายและที่ไม่ใช่กลุ่มเป้าหมาย มีการเสนอให้เปลี่ยนแปลงและปรับโครงการ

ทศพร ศิริสัมพันธ์¹⁶ กล่าวถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะว่าจำแนกได้ 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. การก่อตัวของนโยบายสาธารณะซึ่งเป็นการสร้างประเด็นเพื่อก่อให้เกิดความสนใจในประเด็นนโยบายของผู้กำหนดนโยบายและถูกบรรจุเข้าสู่วาระเพื่อตัดสินใจการก่อตัวของนโยบายสาธารณะจะเกิดจาก

1.1 การเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นระบบ

1.2 เกิดขึ้นจากสถานการณ์ต่างๆ

1.3 เกิดจากความคิดริเริ่มของผู้กำหนดนโยบาย

2. การกำหนดนโยบายสาธารณะ เป็นขั้นตอนการนำประเด็นปัญหาเข้ามาสู่วาระ การคำนวณผลได้ผลเสียที่จะเกิดขึ้นและจัดลำดับทางเลือกเพื่อเลือกแนวทางที่ดีที่สุดออกมา

การกำหนดนโยบายสาธารณะ กระทำได้ดังนี้

2.1 กระทำโดยไม่มีเหตุผลจากชนชั้นนำหรือกลุ่มผลประโยชน์

2.2 ถูกกระทำขึ้นอย่างมีเหตุผล

2.3 อาจถูกเปลี่ยนแปลงจากเดิมเล็กน้อย

2.4 อาจเป็นไปในแบบผสม

ผลที่ได้ในขั้นตอนนี้คือ กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น

3. การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ เป็นขั้นตอนการนำนโยบายที่กำหนดไว้แล้วไปปฏิบัติ โดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งความสำเร็จและความล้มเหลวจะขึ้นอยู่กับ

¹⁶ ทศพร ศิริสัมพันธ์, เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 4

- 3.1 สถานการณ์ที่กำลังเผชิญ
- 3.2 โครงสร้างตัวบทของนโยบายสาธารณะ
- 3.3 โครงสร้างนอกเหนือตัวบทของนโยบายสาธารณะ
4. การประเมินผลนโยบายสาธารณะ เป็นการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ การประเมินอาจมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันได้แก่
 - 4.1 คุณประสิทธิผล
 - 4.2 คุณประสิทธิภาพ
 - 4.3 คุณความพอเพียง
 - 4.4 คุณความเสมอภาค
 - 4.5 คุณการตอบสนอง
 - 4.6 คุณความเหมาะสม
5. การทดแทนหรือยุตินโยบายสาธารณะ จะพิจารณาจากการประเมินผลข้อมูลของนโยบายว่าจะดำเนินนโยบายสาธารณะต่อไปหรือจะยุตินโยบายสาธารณะ

แก้วคำ ไกรสรพงษ์¹⁷ ได้กล่าวถึงนโยบายสาธารณะในลักษณะที่เป็นกระบวนการ ดังนี้

 1. การกำหนดนโยบายที่มีประกอบด้วยขั้นตอนย่อยคือ
 - 1.1 การก่อตัวของนโยบายหรือการตั้งประเด็นวาระเชิงนโยบาย
 - 1.2 การจัดทำหรือการร่างนโยบาย
 - 1.3 การตัดสินใจหรือการรับนโยบาย
 - 1.4 การทำให้นโยบายนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือมีกฎหมายบังคับใช้ให้เป็นที่ปฏิบัติตามนโยบาย
 2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
 3. การประเมินผลนโยบาย

¹⁷ แก้วคำ ไกรสรพงษ์, *หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่*, (กรุงเทพฯ: โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 50-52.

อุทัย เลาหิเชียร¹⁸ ได้แบ่งกระบวนการนโยบายสาธารณะออกเป็น 4 ขั้นตอนดังนี้

1. การกำหนดปัญหา นโยบายสาธารณะจะมีได้ต่อเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก่อนและปัญหาจะเกิดขึ้นได้ก็เพราะมีคนเป็นจำนวนมากไม่พอใจในเหตุการณ์ อย่างใดอย่างหนึ่ง การที่คนส่วนใหญ่เห็นเป็นปัญหา ควรจะให้กลุ่มคนที่มึหน้าทีรับผิชอบและกลุ่มอื่น ๆ เห็นว่าเป็นปัญหาค้วย การที่คนหลายฝ่ายเห็นปัญหาอันหนึ่งอย่างเดียวกันและได้มีการเรียกร้องให้ แก้ไขปัญหาดังกล่าว ปัญหา นั้นก็จะกลายเป็นนโยบายสาธารณะ

2. การวิเคราะห์หาทางเลือก เมื่อทราบปัญหาและได้กำหนดเป้าหมายจากนั้นทำการวิเคราะห์หาทางเลือก เพื่อการบรรลุเป้าหมาย ในการหาทางเลือก ผู้ที่ตัดสินใจจะต้องคำนึงถึง เป้าหมายและ คำนิยมให้ชัดเจนแล้วจึงแสวงหาทางเลือกเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว รวมทั้งการคำนวณเพื่อหา ต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ ต่อมาจึงมาเปรียบเทียบถึงผลของทุกทางเลือก ซึ่งในที่สุดผู้ตัดสินใจก็จะเลือกทางเลือกที่บรรลุเป้าหมายและค่านิยมที่ดี ที่สุด

3. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขั้นของการวิเคราะห์หาทางเลือกก็เพื่อจะได้ นโยบายสาธารณะเพื่อนำไปสู่การ ปฏิบัติ ขั้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นที่มีความสำคัญมากที่สุด เพราะนโยบายสาธารณะก็คือ แผ่นกระดาษจะเป็นความจริงได้ก็ต่อเมื่อการนำ ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

4. การประเมินผลนโยบาย ขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนโยบายสาธารณะก็คือ การ ประเมินผลนโยบาย ซึ่งปัจจุบันเป็นกิจกรรมที่ได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในเกือบทุกประเทศ ความหมายของการประเมินผลก็คือ การที่จะตรวจสอบว่าได้มีการบรรลุเป้าหมายของโครงการแล้ว ไหน และเพียงใด การประเมินผลต้องอาศัยความรู้ทาง การวิจัย แต่ก็มีคนเป็นจำนวนไม่น้อยได้ ประเมินผลโดยอาศัยหลักการเข้าใจข้อเท็จจริงโดย ปราศจากเหตุผล การคาดคะเนหรือการเดา ซึ่ง เป็นคนละเรื่องกับการทำการวิจัย อาจกล่าวได้ว่า นักการเมือง นักบริหาร นักหนังสือพิมพ์ หรือ ประชาชน โดยทั่วไปมักประเมินผล โดยไม่ได้อาศัยพื้นความรู้การวิจัยมากนัก

ในส่วนของนักวิชาการต่างชาติได้มีผู้เสนอกระบวนการนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

James E. Anderson¹⁹ ได้ให้กรอบแนวคิดในกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเป็นลำดับขั้นตอนไว้ 5 ขั้นตอน คือ

¹⁸ อุทัย เลาหิเชียร, รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2544), หน้า 292-301.

¹⁹ James E. Anderson, *Ibid.*, pp. 26-27.

1. การก่อตัวของปัญหา นโยบาย ดูว่าปัญหานั้นเป็นปัญหาสาธารณะหรือไม่ ปัญหานั้นเป็นวาระของรัฐบาลที่ต้องกระทำหรือไม่ โดยคำว่าปัญหา ต้องพิจารณาว่าเป็นปัญหาจริงหรือไม่ เพราะบางครั้งสิ่งที่เราคิดว่าเป็นปัญหา ความจริงอาจไม่เป็นปัญหาก็ได้

2. การก่อรูปนโยบาย ขั้นตอนนี้เป็นกำหนดทางเลือกของนโยบาย ว่ามีทางเลือกใดบ้างในการแก้ปัญหาและใครเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย หากทางเลือกมีหลายทางเลือกก็ต้องวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียของแต่ละทางเลือกด้วย โดยใช้เทคนิคการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์

3. การตัดสินใจนโยบาย ในขั้นตอนนี้เป็นการตัดสินใจว่าทางเลือกต่างๆ ที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว จะตัดสินใจเลือกทางเลือกใดหรือนำทางเลือกใดไปบังคับใช้และเป็นสิ่งที่ต้องการให้เป็นและใครจะเป็นผู้ตัดสินใจนโยบาย

4. การนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อได้ตัดสินใจเลือกนโยบายที่เห็นว่าดีที่สุดแล้ว ก็นำนโยบายที่เลือกแล้วไปปฏิบัติให้บรรลุผล และมีอะไรเป็นผลกระทบต่อนโยบายของนโยบาย

5. การประเมินผลนโยบาย โดยการวัดว่านโยบายมีประสิทธิผลหรือผลกระทบอย่างไร หลังจากนำนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติและใครจะเป็นผู้ประเมินผลนโยบาย อะไรคือผลที่ตามมาของนโยบายจากการประเมินผล

Thomas R. Dye²⁰ ได้เสนอแนวคิด กระบวนการนโยบายสาธารณะว่า การศึกษานโยบายสาธารณะบ่อยครั้งมุ่งเน้นไปว่านโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไร มากกว่าดูเนื้อหาของนโยบาย หรือสาเหตุและผลที่ตามมาของนโยบาย ในการศึกษาว่านโยบายต่าง ๆ เกิดขึ้นได้อย่างไร โดยทั่วไปจะพิจารณาชุดของกิจกรรมหรือกระบวนการที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองตามตัวแบบกระบวนการ (process model) คือ การกำหนดนโยบายเกิดขึ้น โดยสามารถระบุขั้นตอนและแต่ละขั้นตอนสามารถแยกส่วนกันในการตรวจสอบ ได้ซึ่งกระบวนการเหล่านี้โดยปกติจะมีขั้นตอนดังนี้

1. การระบุปัญหา นโยบาย ที่เรียกร้องให้รัฐบาลต้องปฏิบัติซึ่งส่วนใหญ่ นโยบายมักเกิดจากความคิดเห็น ของประชาชนที่มีอิทธิพลต่อนโยบายของรัฐ แต่บางนโยบายก็เกิดจากความคิดของผู้ที่ให้การสนับสนุนให้เกิดนโยบายนั้น

2. การกำหนดเป็นวาระหรือการเน้นให้ความสนใจไปยังกลุ่มสื่อมวลชนและข้าราชการในปัญหาสาธารณะที่ตกลงกันเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจการกำหนดวาระนี้เป็นการระบุ ถึงปัญหาของสังคมและกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหาซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบาย ซึ่ง

²⁰ Thomas R. Dye, **Understanding public policy**, (Upper Saddle River, N.J. : Prentice-Hall, 2002), pp.

บีบบังคับให้รัฐบาลต้องตัดสินใจกระทำ หรือรัฐบาลอาจไม่ตัดสินใจกระทำตามก็ได้ ในขั้นตอนนี้ จะมีการระดมความคิดเห็นจากสื่อมวลชนด้วยโดยใช้โทรทัศน์ หรือหนังสือพิมพ์ เพื่อสื่อสารให้คนส่วนใหญ่ทราบถึงนโยบาย

3. การก่อรูปนโยบาย ก็คือ การที่ทางเลือกของนโยบายที่เกี่ยวกับปัญหาได้พัฒนาไปเป็นวาระของรัฐบาล การก่อรูปของนโยบายมักจะมาจากการริเริ่มและมีการพัฒนานโยบายที่เกิดจากระบบราชการ คณะกรรมการตามกฎหมาย การประชุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ องค์กรที่ทำหน้าที่วางแผนด้านนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ประธานาธิบดีและรัฐสภา โดยรายละเอียดของนโยบายที่ก่อตัวขึ้นปกติจะมาจากระดับเจ้าหน้าที่มากกว่าจะเกิดจากระดับผู้นำแต่ระดับเจ้าหน้าที่ก็มักจะถูกชี้นำซึ่งเขารู้ว่าผู้นำต้องการ

4. นโยบายที่เกิดขึ้นโดยความชอบธรรมตามกฎหมาย เป็นการกระทำทางการเมืองโดยผ่านพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ประธานาธิบดีและรัฐสภา

5. การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นความต่อเนื่องทางการเมือง การกำหนดนโยบายไม่ได้จบลงที่การออกเป็นกฎหมายโดยรัฐสภา และการลงนามโดยประธานาธิบดี จะต้องนำนโยบายไปสู่หน่วยงานของระบบราชการ เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามนโยบายนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับทุกกิจกรรม เช่น การจัดองค์กรงานใหม่ การมีหน่วยงานหรือตัวแทนรับผิดชอบ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้

6. การประเมินผลนโยบาย เป็นขั้นตอนสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย เพื่อค้นหาว่านโยบายประสบความสำเร็จตามเป้าหมายเพียงใด ต้นทุนที่ใช้และผลที่ได้รับเป็นอย่างไรเป็นไปตามที่ตั้งใจไว้หรือไม่เป็นไปตามที่ตั้งใจไว้ การประเมินผลจะทำโดยตัวแทนของรัฐบาลเอง

Nakamura and Smallwood²¹ ได้เสนอแนวคิด มุมมองของกระบวนการนโยบาย มีความเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กันใน 3 หน้าที่ของสภาพแวดล้อมนโยบาย ได้แก่ การก่อตัวของนโยบาย (policy formation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (policy implementation) และการประเมินผลนโยบาย (policy evaluation) โดยการก่อตัวของนโยบาย เป็นรูปแบบที่สำคัญที่สุด กล่าวคือ ด้านหนึ่งกลไกนโยบายถูกกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งเป็นกุญแจสำคัญของผู้มีบทบาทนโยบายก็คือ ผู้กำหนดนโยบายโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น ประธานาธิบดี รัฐสภา ผู้ว่ารัฐ และสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ เป็นต้น อีกด้านหนึ่งการกำหนดนโยบายเกิดจากปัจเจกบุคคล และ/หรือกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งมีอิทธิพลเป็นผู้กำหนดนโยบาย เช่น กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ สถาบันต่าง ๆ ที่มีอำนาจ เป็นต้น นโยบายที่กำหนดจากการ

²¹ Robert Nakamura and Frank Smallwood, **The politics of policy implementation**, (New York : St. Martin's Press, 1980), p. 22-23.

ก่อตัวดังกล่าวเป็นผลประโยชน์เพื่อตอบสนองต่ออำนาจรัฐ หรือไม่ใช้อำนาจรัฐ เช่นประธานาธิบดี สื่อสิ่งพิมพ์ เป็นต้น หรือเป็นการตอบสนองต่อสถานการณ์วิกฤติอันเกิดจากการจลาจล ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ สงคราม ความเสียหายจากภัยธรรมชาติ และการขาดแคลนพลังงาน เป็นต้น หรือเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับประชาชนทั่วไปและเกิดจากแรงกดดันของประชาชน เช่น ประเด็นการทำแท้ง การลดภาษี เป็นต้น ท้ายที่สุดเมื่อการก่อตัวของนโยบายถูกตัดสินใจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้กำหนดนโยบายที่เป็นรัฐบาล เช่น รัฐสภาโดยการผ่านกฎหมาย ประธานาธิบดีออกคำสั่งในการบริหารงาน เป็นต้น นโยบายนั้นก็จะนำไปสู่การปฏิบัติตามนโยบาย และการประเมินผลนโยบาย Hoggwood and Gunn²² จำแนกนโยบายสาธารณะออกเป็น 9 ขั้นตอน ได้แก่

1. การค้นหาประเด็นปัญหา
2. การกลั่นกรองประเด็นปัญหา
3. การระบุประเด็นปัญหา
4. การพยากรณ์
5. การจัดลำดับความสำคัญและกำหนดวัตถุประสงค์
6. การวิเคราะห์ทางเลือก
7. การนำนโยบายไปปฏิบัติ การควบคุมและการติดตาม
8. การทบทวนและประเมินผล
9. การธำรงรักษา การต่อเนื่องและสิ้นสุดนโยบาย

บรรดานักวิชาการที่ศึกษาทางด้านนโยบายต่างมีความเห็นที่ไม่ตรงกันเกี่ยวกับการจำแนกขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ บางคนระบุไว้กว้างๆ ไม่กี่ขั้นตอนแต่บางคนก็ระบุไว้ละเอียดหลายขั้นตอน นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการอีกเป็นจำนวนมากที่เสนอวิธีการของการจัดแบ่งขั้นตอนกระบวนการนโยบายสาธารณะ²³ แต่โดยทั่วไปมักจะใกล้เคียงหรือมีลักษณะคล้ายคลึงกันในวิธีการจัดแบ่ง ในงานวิจัยชิ้นนี้ผู้วิจัยจึงขอแบ่งขั้นตอนกระบวนการนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอน เพื่อให้ง่ายแก่การทำความเข้าใจ ดังนี้

1. การกำหนดนโยบาย (Policy Making) ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยคือ
 - 1.1 ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายและการกำหนดวาระ

²² Brian W. Hoggwood, Lewis A. Gunn, *Policy analysis for the real works*, (Oxford: Oxford University Press, 1984), p. 29.

²³ กุลชน ธนาพงศธร, *หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ*, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), บทที่ 7.

เป็นขั้นตอนในการกำหนดนโยบายที่ประเด็นปัญหากำลังอยู่ในระหว่างการรวบรวมวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียที่จะเกิดขึ้นเพื่อผลักดันเข้าสู่วาระในขั้นต่อไป

1.2 ขั้นการกำหนดนโยบาย เป็นขั้นตอนที่ประเด็นนโยบายได้เข้าสู่วาระ อยู่ในช่วงพิจารณาถ่วงถ่วง จัดลำดับความสำคัญและวิเคราะห์ทางเลือกที่ดีที่สุดออกมา

1.3 ขั้นการตัดสินใจ เป็นขั้นตอนที่ว่าผู้ตัดสินใจจะตัดสินใจเลือกทางเลือกใด จะสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ และจะหาแนวร่วมสนับสนุนจากกลุ่มใดบ้าง เพื่อให้นโยบายนั้นสามารถผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติเพื่อนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือข้อบังคับต่อไป

2. ขั้นดำเนินนโยบาย (Policy Implementation) เป็นขั้นตอนในการนำนโยบายที่รัฐบาลประกาศรับรองแล้วออกไปสู่การปฏิบัติในเวทีสาธารณะหรือท้องถิ่น

3. ขั้นการประเมินนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นขั้นตอนในการตรวจติดตามผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นว่าประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือไม่อย่างไร และควรมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างไร

ในส่วนของทฤษฎีหรือตัวแบบที่ใช้อธิบายกระบวนการนโยบายจากการสำรวจวรรณกรรมที่ศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ พบว่าตัวแบบหรือทฤษฎีหลักที่ใช้อธิบายการกำหนดนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่จะได้รับอิทธิพลจากงานของ Thomas R. Dye²⁴ เป็นหลัก

2.1.4 ตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Models for Policy Analysis)

โทมัส ดาย (Thomas R. Dye) ได้นำเสนอตัวแบบในการวิเคราะห์นโยบาย 8 ตัวแบบ ดังนี้

1. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)
2. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)
3. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)
4. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)
5. ตัวแบบเหตุผล (Rational Model)
6. ตัวแบบส่วนเพิ่ม (Incremental Model)
7. ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game Theory Model)
8. ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Model)

²⁴ Thomas R. Dye, *Ibid.*, pp. 11-29.

1. ตัวแบบสถาบัน (Institutional Model)

ตัวแบบนี้มองว่านโยบายสาธารณะคือผลผลิตของสถาบัน (Policy as Institutional Output) โดยมีสถาบันหลักของรัฐที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย โดยผู้กำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการมี 2 กลุ่มคือ

1.1 ผู้กำหนดนโยบายโดยตรง (Official Policy Makers) มีหน้าที่โดยตรงตามรัฐธรรมนูญคือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ

1.2 ผู้กำหนดนโยบายรอง (Primary Policy Makers) เป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจาก Official Policy Makers ในการกำหนดนโยบาย นโยบายที่ออกมา เช่น ระเบียบกระทรวง

2. ตัวแบบกระบวนการ (Process Model)

พิจารณาว่านโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรมทางการเมืองที่มีหลายขั้นตอน โดยเริ่มตั้งแต่ กำหนดปัญหา ข้อเรียกร้องต่างๆ ให้รัฐบาลดำเนินการ ,เสนอทางเลือกในการแก้ปัญหา,เลือก ทางเลือกที่ดีที่สุดเพื่อนำไปปฏิบัติ, การนำนโยบายไปปฏิบัติและการประเมินผลนโยบาย

3. ตัวแบบกลุ่ม (Group Model)

พิจารณาว่าอำนาจในสังคมกระจายตัวอยู่ในกลุ่มต่าง ๆ ของสังคม ดังนั้น กระบวนการ กำหนดนโยบายจึงเป็นดุลยภาพที่เกิดมาจากการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม โดยมีรัฐบาลเป็นผู้บริหารความขัดแย้งและประนีประนอมผลประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ จนได้ผลลัพธ์ ออกมาในรูปของนโยบาย ดังนั้น การอธิบายของตัวแบบนี้จะให้ความสำคัญกับบทบาทของกลุ่ม ต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นที่มาของนโยบาย

4. ตัวแบบผู้นำ (Elite Model)

พิจารณาว่านโยบายถูกกำหนดโดยผู้นำที่ปกครองประเทศในเวลา นั้น ดังนั้นนโยบายจะ ออกมาในรูปใดขึ้นอยู่กับว่ากลุ่มผู้นำต้องการอะไร ตัวแบบชนชั้นนำยังมีฐานคติพื้นฐานที่ว่าอำนาจ ในสังคมกระจุกตัวอยู่ที่คนกลุ่มน้อยหรือชนชั้นนำ ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงเป็นผลมาจาก ความต้องการของชนชั้นนำไม่ได้มาจากความต้องการของประชาชน การอธิบายของตัวแบบนี้จึงให้ ความสำคัญกับบทบาทของชนชั้นนำที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการเปลี่ยนแปลง นโยบายเป็นหลัก

5. ตัวแบบมีเหตุมีผล (Rational Model)

พิจารณาว่านโยบายสาธารณะจะต้องก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดต่อสังคม (Policy as Maximum Social Gain) ดังนั้น การดำเนินการจึงต้องมีความละเอียดครบถ้วนทุกขั้นตอน เช่น

วิเคราะห์ทางเลือกทุกทางเลือกอย่างละเอียดรอบคอบ แล้วเลือกทางเลือกที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุด การใช้ตัวแบบนี้จะต้องรู้ความต้องการทั้งหมดของสังคม รู้ทรัพยากรทั้งหมดและมีข้อมูลครบทุกประเภทที่จะนำไปประกอบตัดสินใจกำหนดนโยบาย

6. ตัวแบบส่วนเพิ่ม หรือตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental Model)

มองว่านโยบายคือสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการอาศัยนโยบายในอดีตเป็นเกณฑ์ (Policy as Variations on the Past) เช่น การปรับปรุง แก้ไข และเพิ่มเติมนโยบายเดิม เพื่อผลการดำเนินงานนโยบายเกิดประโยชน์สูงสุด โทมัส ดาย มองว่า ตัวแบบนี้มีความเป็นไปได้ในสภาพความเป็นจริงมากกว่าตัวแบบ Rational Model ผู้กำหนดนโยบายมักใช้ Incremental Model เพราะรวดเร็วกว่าในทางการเมือง รัฐบาลใหม่จะใช้นโยบายเดิมก่อน แล้วค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มเติมตัวใหม่เข้าไปทีละน้อย เพราะการริเริ่มนโยบายใหม่จะเสี่ยงเกินไป เนื่องจากไม่สามารถทำนายได้ว่านโยบายตัวใหม่ส่งผลดีหรือไม่

7. ตัวแบบทฤษฎีเกม (Game Theory Model)

พิจารณาว่านโยบายสาธารณะเป็นทางเลือกที่มีเหตุผลภายใต้สถานการณ์ที่มีการแข่งขัน (Policy as Rational Choice in Competitive Situations) ในการแข่งขันจะมีผู้เกี่ยวข้องอย่างน้อยสองฝ่ายขึ้นไป ต่างฝ่ายก็จะคาดเดาว่าคู่แข่งคิดอะไรและจะทำอะไร การตัดสินใจเลือกทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งถือว่าเป็นเหตุผลแล้ว แม้ไม่ได้เป็นทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด แต่ก็เหมาะสมและมีเหตุผลที่สุด เพราะเราไม่รู้ว่าคู่แข่งคิดอะไรและต้องการจะทำอะไร ทฤษฎีเกมมักนำไปใช้ตัดสินใจกำหนดนโยบายในสถานการณ์ขัดแย้งระหว่างประเทศ

8. ตัวแบบทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Model)

พิจารณาว่านโยบายเกิดจากการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล (Policy as Collective Decision Making by Self-Interested Individuals) เพื่อให้นโยบายสามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ตามทฤษฎี Public Choice มองว่าปัจเจกบุคคลจะมีเหตุผล และปัจเจกชนจะแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตนเอง ซึ่งทุกคนจะมีความต้องการที่หลากหลายและแตกต่างกัน เพราะฉะนั้นการดำเนินการของภาครัฐควรที่จะดำเนินการหรือให้บริการสาธารณะที่สามารถตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนได้

จากการลงพื้นที่ไปสำรวจข้อมูลในเบื้องต้นทำให้ผู้วิจัยเลือกใช้ตัวแบบกระบวนการ (Process Model) มาใช้เป็นกรอบในการอธิบายขั้นตอนของกระบวนการกำหนดนโยบายว่ามีขั้นตอนใดบ้าง เพื่อให้เห็นภาพกระบวนการทางการเมืองที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนตัวแบบกลุ่ม

(Group Model) จะใช้อธิบายบทบาทของกลุ่มต่างๆภายในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ที่มีการต่อสู้แข่งขันรวมทั้งการเจรจา การประนีประนอมเพื่อที่จะมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบาย สุดท้ายคือตัวแบบชนชั้นนำ (Elite Model) ใช้อธิบายขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายและการกำหนดวาระ (Policy Formation and Agenda Setting) กับขั้นตอนการตัดสินใจ (Decision Making) เพื่อศึกษาว่านโยบายก่อตัวขึ้นมาอย่างไร เกิดจากความต้องการของประชาชน หรือความต้องการของนักการเมืองที่เป็นชนชั้นปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจ

2.1.5 แนวคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นแนวคิดที่เน้นความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคคลสองคนที่มีลักษณะไม่เท่าเทียมกันและเป็นความสัมพันธ์ที่มีการอุปถัมภ์หรือมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมและนามธรรมแก่กัน ผู้อุปถัมภ์จัดเป็นคนกลุ่มเล็กๆ ที่มีฐานะความเป็นอยู่เชิงความสัมพันธ์สูงกว่าผู้ถูกอุปถัมภ์ ผู้อุปถัมภ์จะมีฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมดีกว่าคนส่วนใหญ่ ผู้อุปถัมภ์จึงใช้ความได้เปรียบดังกล่าวให้ความคุ้มครอง ช่วยเหลือคนส่วนใหญ่ซึ่งก็คือผู้ถูกอุปถัมภ์²⁵ จึงทำให้ผู้อุปถัมภ์มีบทบาทและฐานะที่จะให้คำแนะนำหรือการเรียกร้องบางสิ่งบางอย่างเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนจากผู้รับการอุปถัมภ์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงคะแนนเสียงเมื่อมีการเลือกตั้ง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทในฐานะผู้อุปถัมภ์ในชุมชนต่างๆ มักจะได้รับการแต่งตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เป็นหัวหน้าคะแนน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งกับหัวหน้าคะแนนหรือความสัมพันธ์ระหว่างหัวหน้าคะแนนกับประชาชน โดยเฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งมีทั้งความเท่าเทียมและความไม่เท่าเทียมกัน ต่างใช้ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านเพื่อนหรือบรรดาเครือญาติ²⁶ ลักษณะของกลุ่มอุปถัมภ์มีความแตกต่างจากลักษณะของกลุ่มที่รวมตัวกันภายใต้หลักคิดพหุนิยมในตะวันตก ดังที่ James C Scott ได้ใช้เกณฑ์เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มอุปถัมภ์กับกลุ่มพหุนิยม 5 เกณฑ์ด้วยกันคือ

1. เป้าหมายของสมาชิก กลุ่มอุปถัมภ์มีเป้าหมายเฉพาะซึ่งผูกติดกับความสัมพันธ์ส่วนตัวบุคคลกับกลุ่มผู้นำ ขณะที่กลุ่มพหุนิยมสมาชิกมีเป้าหมายร่วมกันที่เป็นลักษณะของกลุ่มซึ่งทำให้กลุ่มมีความแตกต่างจากกลุ่มอื่นๆ

²⁵ อकिन ระพีพัฒน์, ม.ร.ว., ชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพมหานคร, (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 39 – 42.

²⁶ นพรัตน์ ทวี, “ยุทธศาสตร์การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ทรัพยากรที่สำคัญในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 33.

2. ความเป็นอิสระในการตัดสินใจของผู้นำ กลุ่มอุปถัมภ์ผู้นำมีอำนาจสูงและมีทางเลือกหลากหลายในการตัดสินใจว่าจะเป็นพันธมิตรกับใครและจะใช้นโยบายอะไร トラบไคที่ยังสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของกลุ่มได้ ในขณะที่กลุ่มพหุนิยม การตัดสินใจของกลุ่มผู้นำจะต้องเป็นไปตามมติของกลุ่ม

3. เสถียรภาพของกลุ่ม กลุ่มอุปถัมภ์ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำในการแสวงหาทรัพยากรมาแจกจ่ายให้กับสมาชิกให้เพียงพอกับความต้องการ ส่วนกลุ่มพหุนิยมขึ้นอยู่กับกิจกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ภายในกลุ่ม

4. องค์ประกอบของกลุ่ม กลุ่มอุปถัมภ์มีความหลากหลายทางชนชั้นมากกว่ากลุ่มพหุนิยมซึ่งส่วนใหญ่มาจากชนชั้นเดียวกัน

5. การร่วมมือของกลุ่ม กลุ่มอุปถัมภ์มีการเชื่อมโยงในแนวตั้งร่วมอยู่ได้เพราะบารมีของผู้นำ ขณะที่กลุ่มพหุนิยมจะเชื่อมโยงกันในแนวนอนและมีอิสระต่อกันสูง²⁷

ระบบอุปถัมภ์เป็นแนวคิดที่อธิบายกระบวนการก่อเกิดกลุ่มหรือพรรคการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ กระบวนการได้มาซึ่งอำนาจหรือการเลือกตั้ง กระบวนการบริหารและความขัดแย้งของสังคมไทย ภายใต้แนวคิดอุปถัมภ์ชี้ให้เห็นความจริงของสังคมไทยว่า กลุ่มการเมืองไม่ว่าในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติมีแนวโน้มที่จะมีคุณลักษณะหลายประการสอดคล้องกับแนวคิดของระบบอุปถัมภ์ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเป้าหมายของสมาชิก ความเป็นอิสระของผู้นำในการตัดสินใจ เสถียรภาพของกลุ่ม องค์ประกอบของกลุ่มและความร่วมมือของกลุ่ม อย่างไรก็ตามเราไม่อาจจะเลยอิทธิพลและความสำคัญของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งกระบวนการปฏิรูปการเมืองในยุคปัจจุบัน เพราะกระบวนการเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการเมืองและสังคมแบบเก่าซึ่งย่อมนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงในด้านรูปแบบและเนื้อหาของระบบอุปถัมภ์ในที่สุด²⁸

²⁷ James C. Scott, *Patron-client politics and political change in Southeast Asia*, (London and New York : Routledge, 2010), pp. 80-118.

²⁸ พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต, *โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง*, (กรุงเทพฯ : คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552), หน้า 12-15.

2.1.6 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

ประวัติความเป็นมาและพัฒนาการ

การจัดระเบียบการบริหารงานในตำบลได้เกิดขึ้นตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2453 ซึ่งกำหนดให้หลายหมู่บ้านรวมกันขึ้นเป็นตำบลโดยมีกำนันเป็นผู้ดูแลและมีภารกิจที่ช่วยเหลือทางราชการในการปกครองท้องที่นั้น ๆ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 และ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 ให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่ช่วยเหลือและให้คำปรึกษาแก่กำนันเกี่ยวกับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการจัดระเบียบบริหารงานในตำบลอีกหลายครั้งจนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2499 กระทรวงมหาดไทยได้ริเริ่มจัดตั้งสภาตำบลขึ้น เพื่อให้ราษฎรในชนบทห่างไกล ได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอีกรูปแบบหนึ่ง โดยออกเป็น คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2499 ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2499 ให้จังหวัดและอำเภอดำเนินการเปิดสภาตำบลขึ้นและสภาตำบลนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดแลนายอำเภอจนถึงวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2499 ทุกจังหวัดสามารถจัดตั้งและเปิดสภาตำบลเป็นครั้งแรกมีจำนวน 4,475 ตำบล ถือเป็นต้นกำเนิดขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันก็ได้ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทยมุ่งหวังที่จะกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปให้ประชาชนและต้องการสร้างพื้นฐานให้หน่วยการปกครองขนาดเล็กนี้ให้มีสิทธิและส่วนร่วมในการจัดการปกครองและพัฒนาความเจริญในท้องที่ของตนเอง กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางระเบียบเรื่องการบริหารราชการส่วนตำบลเสียใหม่ จากการดำเนินงานของ อบต. ที่ไม่ค่อยจะได้ผลเนื่องจากมีตำบลได้รับการยกฐานะน้อยมาก นอกจากนั้นยังมีสภาตำบลอีก 2 ลักษณะตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยข้างต้นทั้ง 2 ฉบับ ก่อให้เกิดความสับสนเป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร จึงได้จัดให้มีสภาตำบลเพียงรูปแบบเดียว และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2518 จึงเหลือเพียงสภาตำบลแบบใหม่เพียงประเภทเดียว มีคณะกรรมการสภาตำบลเป็นองค์การบริหารประกอบด้วย กำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบลและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ราษฎรเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการที่ปรึกษาสภาตำบลแต่งตั้งจากปลัดอำเภอหรือพัฒนากรและเลขานุการสภาตำบลแต่งตั้งจากครูประชาบาลในปี พ.ศ. 2518 สภาตำบลรูปแบบนี้เริ่มมีบทบาทการพัฒนาโดดเด่นตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนให้มิงานทำในฤดูแล้ง หรือที่เรียกว่า โครงการเงินผันตามนโยบายรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น

วันที่ 2 ธันวาคม 2537 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 ทำให้สภาตำบลตามกฎหมาย

ลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งเคยมีสภาตำบลเป็นองค์กรบริหารอยู่เดิม มีฐานะเป็นนิติบุคคลทันที โดยโครงสร้างการบริหารใช้รูปแบบคณะกรรมการสมาชิกประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบลเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง และสมาชิกประเภทที่มาจาก การเลือกตั้งของราษฎรในตำบลนั้น หมู่บ้านละ 2 คน อยู่ในวาระ 4 ปี ทั้งนี้ กำนันมีฐานะเป็นประธานและรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของสภาตำบลอีกคนหนึ่ง สภาตำบลแบบใหม่นี้มีหน้าที่พัฒนาตำบลตามแผนโครงการและงบประมาณของตนเอง สำหรับรายได้มีที่ มาจากการจัดสรรภาษี ค่าธรรมเนียมค่าปรับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการจัดหาของสภา ตำบลเอง ตลอดจนเงินอุดหนุนของรัฐบาล

องค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่สุดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย โดย องค์การบริหารส่วนตำบลมีความสำคัญต่อชุมชนในลักษณะที่เป็นองค์กรพื้นฐานของท้องถิ่นและเป็นกลไกที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาในระดับตำบลของประเทศไทย

หลักเกณฑ์และขนาด

1. เกณฑ์การแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ในอดีต

1.1 เกณฑ์รายได้

อบต.ชั้นที่ 1 รายได้ตั้งแต่	20	ล้านบาทขึ้นไป
อบต.ชั้นที่ 2 รายได้ตั้งแต่	12-20	ล้านบาท
อบต.ชั้นที่ 3 รายได้ตั้งแต่	6-12	ล้านบาท
อบต.ชั้นที่ 4 รายได้ตั้งแต่	6	ล้านบาท
อบต.ชั้นที่ 5 รายได้ตั้งแต่	3	ล้านบาท

1.2 เกณฑ์การยุบรวม

1. องค์การบริหารส่วนตำบลใดมีจำนวนประชาชนไม่ถึง 2,000 คน
2. สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอาจรวมกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ติดกัน
3. สภาตำบลหรืออบต.อาจรวมกับหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่มีเขตติดต่อกัน

2. เกณฑ์การแบ่งขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบัน

ปัจจุบันจึงมีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนทั้งสิ้น 6,616 แห่ง และมีการเปลี่ยนแปลงการแบ่งระดับ อบต. เป็น 3 ขนาด คือ

1. อบต.ขนาดใหญ่
- 2.อบต.ขนาดกลาง
- 3.อบต.ขนาดเล็ก

3. หลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการแบ่งขนาดองค์กรบริหารส่วนตำบล

1. เกณฑ์ระดับรายได้
2. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคคล
3. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม
4. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
5. เกณฑ์ตัวชี้วัดด้านธรรมาภิบาล

โครงสร้างขององค์กรบริหารส่วนตำบล

โครงสร้างขององค์กรบริหารส่วนตำบลใหม่เกิดขึ้นจากการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ทำให้โครงสร้างของสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์กรบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

1. สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล

เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์กรบริหารส่วนตำบลนั้นหมู่บ้านละ 2 คน ในกรณีเขตองค์กรบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 1 หมู่บ้าน ให้สภาองค์กรบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวน 6 คน ในกรณีที่เขตองค์กรบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ให้สภาองค์กรบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละ 3 คน สภาองค์กรบริหารส่วนตำบลมีวาระ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

สภาองค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่

1. ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์กรบริหารส่วนตำบล
2. พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างบัญญัติองค์กรบริหารส่วนตำบล
3. ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล
4. เลือกประธานสภา รองประธานสภา และเลขานุการสภา อบต.
5. รับทราบนโยบายของนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล
6. มีสิทธิ์ตั้งกระทู้ถามต่อนายก อบต. อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้
7. สภาองค์กรบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเสนอบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไป

8.สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการเลือกปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหรือสมาชิก อบต. คนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. นายองค์การบริหารส่วนตำบล

เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับตั้งแต่วันเลือกตั้ง ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นายองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งรองนายองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมายได้ไม่เกิน 2 คน และนายองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งเลขานุการนายองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่ง ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

นายองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่

1. ก่อนเข้ารับหน้าที่ นายองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีการลงมติ
2. อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 35/5 พรบ.สภาตำบลและอบต. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546
3. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการของนายองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย
4. นายก อบต. รองนายก อบต. มีสิทธิเข้าประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริง
5. กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและรองประธานสภา อบต. หากมีกรณีสำคัญ นายก อบต. จำต้องดำเนินการไปพลางก่อนเท่าที่จำเป็นก็ได้

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552) และอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สามารถสรุปได้ดังนี้

1. พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตน ดังนี้

1. การกิจหน้าที่ที่ต้องจัดทำ

- 1.1 จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
 - 1.2 รักษาความสะอาดของที่สาธารณะ
 - 1.3 ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
 - 1.4 ป้องกันและบรรเทาสาธารณะภัย
 - 1.5 ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
 - 1.6 ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
 - 1.7 คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 - 1.8 ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย
- 2.ภารกิจหน้าที่ที่อาจจะจัดทำ
- 2.1 ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
 - 2.2 ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - 2.3 ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
 - 2.4 ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา และสวนสาธารณะ
 - 2.5 ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
 - 2.6 ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
 - 2.7 บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
 - 2.8 การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
 - 2.9 หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - 2.10 ทำให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
 - 2.11 กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 3.ภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 1.ภาษีบำรุงท้องที่
- 2.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- 3.ภาษีป้าย
- 4.อากรฆ่าสัตว์
- 5.ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นต้น

รายจ่ายขององค์กรบริหารส่วนตำบล

1. เงินเดือน
2. ค่าจ้าง
3. เงินค่าตอบแทนอื่น ๆ
4. ค่าใช้สอย
5. ค่าวัสดุ
6. ค่าครุภัณฑ์
7. ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่น ๆ
8. ค่าสาธารณูปโภค
9. เงินอุดหนุน
10. รายจ่ายอื่นใดตามข้อผูกพัน

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

วิธีการจัดทำงบประมาณเป็นการแสดงแผนการปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้วางแผนไว้ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย จังหวัด เพื่อจัดทำนโยบาย ของฝ่ายบริหาร ให้ปรากฏเป็นรูปธรรม ในรูปของตัวเลข จำนวนเงินว่าจะทำอะไร เป็นเงินค่าอะไรบ้าง รายการละเท่าใด วิธีการใด

การตั้งงบประมาณจึงเสมือนเป็นเครื่องมือของผู้บริหารใช้ในการกำกับควบคุมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ให้ปฏิบัติงานตามที่ได้วางแผนไว้ เป็นเครื่องมือของสภาท้องถิ่นที่จะควบคุมดูแลนโยบายและการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารและเป็นเครื่องมือของประชาชนในการควบคุมดูแลผู้ที่ประชาชนได้เลือกเข้ามาบริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง

วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1. เจ้าหน้าที่งบประมาณมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานต่างๆ เสนอข้อมูลที่จะต้องใช้ในการจัดทำงบประมาณ ส่งให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ

2. เมื่อแต่ละหน่วยงาน (กองหรือฝ่าย) ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่งบประมาณให้พิจารณาแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้วางไว้ในส่วนที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบ งบประมาณการค่าใช้จ่ายทั้งที่เป็นรายจ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อการลงทุนเสนอให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ กรณีหน่วยงานที่มีรายได้ประมาณการรายรับให้ด้วย และให้หัวหน้าหน่วยงานคลังรวบรวมรายงาน

การเงินและสถิติต่างๆ ได้แก่ รายรับจริง รายจ่ายจริง ย้อนหลัง 3 ปี งบแสดงฐานะการคลังของทุกหน่วยงานให้เจ้าหน้าที่งบประมาณ

3. เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมรายละเอียดที่ได้รับจาก กองหรือฝ่ายต่างๆ เสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่าย โดยจัดทำเป็นข้อมูลเบื้องต้นเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณา

4. เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติให้ตั้งงบประมาณขอดีแล้ว เจ้าหน้าที่งบประมานนำยอดเงินและรายการที่ได้รับอนุมัติขึ้นต้นจากผู้บริหารท้องถิ่นนั้น จัดทำเป็นร่างงบประมาณตามรูปแบบงบประมานรายจ่ายตามแบบที่กรมการปกครองกำหนดแล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น

5. คณะผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาท้องถิ่นภายในวันที่ 15 สิงหาคม ในกรณีที่ไม่สามารถนำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อสภาท้องถิ่นได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดให้เสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่นแล้วรายงานให้นายอำเภอทราบ จากนั้นเข้าสู่กระบวนการ การตรากฎหมายท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ²⁹

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง พบว่า งานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นและงานวิจัยเกี่ยวกับนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่ทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน มีผู้ศึกษาไว้ดังนี้

2.2.1 งานวิจัยเกี่ยวกับการเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น

1. ในปี พ.ศ. 2527 อโณทัย วัฒนาพร³⁰ ได้ทำการวิจัยการเมืองท้องถิ่นและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ พบว่า กลุ่มที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นสมาชิกสภาเทศบาลส่วนใหญ่ที่สมมุติชื่อว่า กลุ่มบ้านนา เป็นกลุ่มการเมืองแบบผู้อุปถัมภ์ – ผู้รับอุปถัมภ์ ลักษณะการเมืองดังกล่าวนี้ยังมีผลกระทบต่อกระบวนการนโยบาย กล่าวคือ การจัดสรรทรัพยากรจะเป็นไปตามความคาดหวังของสมาชิก ซึ่งต้องการให้มี

²⁹ สมชาติ เจศรีชัย, รวมกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่น พ.ศ. 2546 : ความคุมและจัดตั้งให้มีการเลือกตั้งโดย กกด, (กรุงเทพฯ : แวนแก้ว, 2546), หน้า 485-493.

³⁰ อโณทัย วัฒนาพร, “การเมืองท้องถิ่นและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 74.

การแบ่งปันทรัพยากรไปสู่ชุมชนของตน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน การติดตั้งเสาไฟ อันจะมีผลต่อฐานคะแนนเสียงและอนาคตทางการเมืองของตน

2. ในปี พ.ศ. 2530 สมศักดิ์ ชันดีวิริยะ โยธิน³¹ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท พ.ศ. 2518 หรือ นโยบายเงินผันของรัฐบาล คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายนี้เพื่อบรรเทาปัญหาความทุกข์ยากให้กับประชาชนในเขตชนบท โดยเฉพาะเกษตรกรชาวไร่ชาวนา ด้วยการจัดสรรเงินงบประมาณจำนวน 2,500 ล้านบาท เพื่อว่าจ้างแรงงานในท้องถิ่นให้ทำงานในฤดูแล้งและป้องกันชาวนาอพยพเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า ในกระบวนการกำหนดนโยบายเกิดจากความคิด ความเชื่อและการผลักดันของผู้นำทางการเมือง โดยคำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองมากกว่าต้องการช่วยเหลือประชาชนที่กำลังเดือดร้อน

3. ในปี พ.ศ. 2534 ภูสิต สมจิตต์³² ได้ทำวิจัยเกี่ยวกับการเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร ผลการวิจัยพบว่า การจัดสรรงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตรคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองมากกว่าหลักวิชาการ โดยจะให้ความสำคัญต่อการหาข้อยุติเพื่อให้ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ข้อตกลงอยู่บนพื้นฐานของการจัดสรรผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายบริหารจะใช้กลวิธีต่างๆ เพื่อให้ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าร่างข้อบัญญัติงบประมาณจะสามารถผ่านการพิจารณาจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. ในปี พ.ศ. 2545 ฤชุพงศ์ พรหมประกาย³³ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายของเทศบาลตำบลช้างเผือก จังหวัดเชียงใหม่ผลการศึกษาพบว่า ประการแรกกลุ่มที่เข้าไปครอบครองอำนาจอันชอบธรรมของเทศบาลตำบลช้างเผือก ในช่วง พ.ศ. 2542-2545 มีอยู่ 2 กลุ่ม

³¹ สมศักดิ์ ชันดีวิริยะ โยธิน, “กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อพัฒนาชนบท,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 43.

³² ภูสิต สมจิตต์, “การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 98.

³³ ฤชุพงศ์ พรหมประกาย, “กระบวนการกำหนดนโยบายของเทศบาลตำบลช้างเผือก จังหวัดเชียงใหม่,” (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ภาควิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2545), หน้า 53-54.

คือ กลุ่มประชาพัฒนา ซึ่งมีที่นั้งมากที่สุดและได้รับตำแหน่งฝ่ายบริหารกับกลุ่มพลังข้างเฟือก ซึ่งเป็นฝ่ายค้าน ประการที่สองผู้ที่กำหนดนโยบายที่แท้จริงของเทศบาลตำบลข้างเฟือกคือชนชั้นนำ ซึ่งในที่นี้คือกลุ่มประชาพัฒนาซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ส่วนประชาชนนั้นมีบทบาทน้อยมาก ประการที่สาม การตัดสินใจในการกำหนดนโยบายมีลักษณะของการผสมผสานระหว่างเกณฑ์สมเหตุสมผลและเกณฑ์ความเป็นไปได้ทางการเมือง

5. ในปี พ.ศ. 2549 สุพิชญา จารุพันธ์³⁴ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับผลประโยชน์และการเมืองท้องถิ่นว่าในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีบุคคลกลุ่มใดบ้างที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนด เปลี่ยนแปลง แก้ไขนโยบาย โดยเน้นศึกษาเกี่ยวกับนโยบายด้านงบประมาณพัฒนาท้องถิ่นเพราะเป็นงบประมาณที่คอร์รัปชันได้ง่ายและมีงบประมาณเป็นจำนวนมาก รวมถึงการศึกษาเกี่ยวกับสาเหตุที่นักการเมืองระดับชาติเข้ามามีบทบาทต่อการเมืองท้องถิ่นของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในบทนี้จะเป็นการสรุปคำตอบที่ได้จากการศึกษาการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเกิดจาก 3 ปัจจัยดังต่อไปนี้คือ

1. ปัจจัยเชิงโครงสร้าง ในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำเป็นต้องอยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของกฎหมาย ดังนั้นถ้ากำหนดนโยบายเลยขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นโยบายนั้นก็ต้องยกเลิกไป นอกจากนี้การกำหนดนโยบายยังต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและแผนยุทธศาสตร์จังหวัด เพื่อจะได้พัฒนาจังหวัดไปในทิศทางเดียวกัน

2. ปัจจัยเชิงการเมือง การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นการตัดสินใจของผู้นำ โดยคำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองมากกว่าความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งสาเหตุมาจากกระบวนการทางการเมืองในการแข่งขัน ต่อสู้ เพื่อแย่งชิงเงินงบประมาณให้กับฝ่ายตนมากที่สุด

3. ปัจจัยจากนักการเมืองระดับชาติ การที่นักการเมืองระดับชาติเข้ามามีบทบาทต่อการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยามากขึ้นเพราะฐานคะแนนเสียงและอิทธิพลระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความทับซ้อนและเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน

³⁴ สุพิชญา จารุพันธ์, “การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา,” หน้า 101-105.

6. ในปี พ.ศ. 2550 พงษ์ภักดิ์ รัตนสุวรรณ³⁵. ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย สาธารณะเพื่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขุนยวม อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อสุขภาพในระดับท้องถิ่นของเทศบาลตำบลภายใต้การกระจายอำนาจด้านสุขภาพผลการวิจัย พบว่า กระบวนการในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในระดับท้องถิ่นของเทศบาลตำบลขุนยวม ประกอบด้วย 8 ขั้นตอน คือ

1. การหาปัญหาหรือกำหนดปัญหา
2. การสร้างนโยบาย
3. การเลือกนโยบาย
4. การประกาศนโยบาย
5. นโยบายได้รับการยอมรับ
6. การดำเนินการตามนโยบาย
7. การประเมินผลนโยบาย
8. การปรับปรุงนโยบาย

ซึ่งจากกระบวนการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเข้าใจและเกิดการเรียนรู้ในชุมชน โดยทางชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมงานด้านสุขภาพที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและความต้องการของคนในชุมชน ตลอดจนการให้ความร่วมมือในการจัดกิจกรรม ส่วนทางเทศบาลได้มีส่วนร่วมกับชุมชนในการร่วมกันสร้างและพัฒนานโยบาย แผนงาน โครงการหรือกิจกรรมงานด้านสุขภาพต่างๆ ตามกระบวนการในการกำหนดนโยบาย สาธารณะเพื่อสุขภาพ และได้ปรับปรุงพัฒนาให้เป็นแนวทางของเทศบาลและของชุมชนเองมากขึ้น ผลการเรียนรู้ที่ได้ทำให้เทศบาลและชุมชนได้ร่วมกันที่จะหาแนวทางในการพัฒนาการพึ่งตนเองด้านสุขภาพของชุมชน โดยการพัฒนาหรือสร้างนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพของคนในท้องถิ่น ที่ส่งผลในเชิงบวกต่อสุขภาพของประชาชนและเป็นการพัฒนานำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีต่อไป

³⁵ พงษ์ภักดิ์ รัตนสุวรรณ, “การกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลตำบลขุนยวม อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการส่งเสริมสุขภาพ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2550), หน้า 82-90.

2.2.2 งานวิจัยเกี่ยวกับนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน

1. ในปี 2547 วสันต์ เหลืองประภัสร์³⁶ ได้ทำการวิจัยเรื่องการเลือกตั้งนายก อบจ. ทางตรง : นัยต่ออนาคตท้องถิ่นไทย ผลการวิจัยพบว่า โครงสร้างอำนาจภายในจังหวัดมีผลต่อระดับการแข่งขันในเวทีการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มของนักการเมืองระดับชาติจะมีผลสำคัญต่อความรุนแรงของการแข่งขัน เนื่องจากฐานคะแนนเสียงและผลประโยชน์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน การเข้ามามีบทบาทของพรรคการเมืองระดับชาติต่อการเมืองท้องถิ่นมีมากขึ้น ซึ่งกลุ่มที่เข้ามามีบทบาทมากที่สุดในโครงสร้างอำนาจทางการเมืองคือ กลุ่มนักการเมืองระดับชาติภายในท้องถิ่น ในรูปแบบของการส่งตัวแทนของกลุ่มเข้าสมัครรับเลือกตั้ง แม้จะปรากฏในนามพรรคแต่เป็นไปแบบฉาบฉวย มิใช่การแข่งขันทางการเมืองโดยพรรคอย่างแท้จริง

2. ในปี พ.ศ. 2546 นवलน้อย ตริรัตน์ และคณะ³⁷ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. โดยสรุปว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับต่ำ ผู้วิจัยชี้ว่าการมีส่วนร่วมค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องของการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเป็นหลัก ในขณะที่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้นवलน้อย ตริรัตน์ และคณะ ชี้ว่าเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. และชุมชน เป็นไปอย่างค่อนข้างห่างเหิน ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. กับกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นหรือระดับชาตินั้นค่อนข้างสูง โดยสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่าย เพื่อนฝูงและหัวคะแนน นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. กับนักธุรกิจ มีในลักษณะที่พึ่งพาและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน

³⁶ วสันต์ เหลืองประภัสร์, การเลือกตั้งนายก อบจ. ทางตรง : นัยต่ออนาคตท้องถิ่นไทย, (นนทบุรี : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า), 2547.

³⁷ นवलน้อย ตริรัตน์ และคณะ, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : รายงานผลการวิจัย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ), 2546 หน้า 2-30.

3. ในปี พ.ศ. 2549 ประทีติ สัตตสุต³⁸ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณี "ทวารนขมมีน" โดยทำการวิเคราะห์ถึงการเดินทางตรวจราชการทั่วประเทศของนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในปี 2547 หรือที่เรียกกันว่า "ทวารนขมมีน" ด้วยการทบทวนความเป็นมาของเงินผัน และแนวคิดพ่อนอุปถัมภ์ รวมทั้งตรวจสอบถึงผลของการอนุมัติโครงการงบประมาณที่เป็นผลมาจาก การ "ทวารนขมมีน" ตามหมวดหมู่จังหวัดที่จัดอยู่ในคำจำกัดความดั้งเดิมของ "ทวารนขมมีน" และศึกษา ถึงแนวโน้มผลกระทบที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นและกลุ่มผลักดันทางการเมือง ด้วย ผลการศึกษา พบว่า ได้มีการ "ทวารนขมมีน" ในจังหวัดจำนวน 53 จังหวัดทั่วประเทศ และมีกระบวนการดำเนินงานใน รูปของมาตรการงบประมาณในระยะสั้น ที่ได้รับการผลักดันโดยนักการเมืองจากส่วนกลางและมี ลักษณะเป็นการใช้กลไกงบประมาณที่ไม่เป็นทางการเพื่อเชื่อมโยงผู้นำรัฐบาล เข้ากับประชาชนใน ท้องถิ่นโดยตรง โดยเป็นการกระทำที่ได้รับการเอื้อประโยชน์โดยทัศนคติของสังคมไทยที่มีต่อ ลักษณะ ทางสังคมของผู้นำกลไกอำนาจรัฐ กระบวนการกำหนดนโยบายกึ่งทางการที่มีความยืดหยุ่นสูง การทำงานของสื่อประชานิยม และพัฒนาการของ โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง และมีผลต่อ การลดบทบาทของกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น รวมทั้งกดดันให้กลุ่มผลักดันทางการเมืองในท้องถิ่นได้เกิด การยึดโยงเข้ากับเครือข่ายอุปถัมภ์ทางการเมืองในระดับมหภาค

4. ในปี พ.ศ. 2549 สุพรรณิ เกลื่อนกลาด³⁹ ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าสมาชิกในกลุ่มการเมืองก่อนเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นต่างมีการสะสมทุนในภาคธุรกิจโดยมีระดับความมั่นคงทางการเงินในระดับหนึ่ง แล้วจึงเข้าสู่การเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา “กลุ่มธุรกิจ” ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น ในลักษณะของการทำธุรกิจควบคู่ไปกับการทำงานทางการเมือง โดยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองกับนักการเมือง ระดับชาติและระดับท้องถิ่น และรวมถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ การศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ของ “กลุ่ม

³⁸ ประทีติ สัตตสุต, “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณี ทวารนขมมีน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2549. หน้า บทคัดย่อ.

³⁹ สุพรรณิ เกลื่อนกลาด, “ กลุ่มผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2549. หน้า บทคัดย่อ.

ผลประโยชน์” กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ใน 3 ระดับ คือ 1) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้คุมฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมือง 2) นักการเมืองระดับชาติมีความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจกับ กลุ่มธุรกิจในท้องถิ่น โดยเป็นผู้ประสานการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กลุ่มการเมืองในท้องถิ่นมีความพยายามที่จะสร้างเครือข่ายทางการเมืองให้ครอบคลุมการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยการส่งคนในครอบครัวและเครือญาติลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่น ทั้ง 3 ระดับคือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล

จากการพิจารณางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่นและงานวิจัยเกี่ยวกับนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นที่ทับซ้อนและเกี่ยวพันกันตามแนวการศึกษาและการวิเคราะห์ของนักวิชาการข้างต้นพบว่า นักวิชาการส่วนใหญ่มักศึกษาประเด็นด้านใดด้านหนึ่งเฉพาะประเด็นเช่นประเด็นด้านการเมืองหรือประเด็นด้านการบริหาร อาทิ การศึกษาเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์และกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นกับประชาชน ซึ่งทำให้เห็นภาพความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มนักการเมืองกับประชาชนในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือประชาชนได้รับเงิน สิ่งของ จากนักการเมืองในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ส่วนนักการเมืองได้รับเสียงสนับสนุนโดยการลงคะแนนเสียงจากประชาชนและศึกษาในเชิงการบริหารงานว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ ทำให้การศึกษาตามแนวทางดังกล่าวยังขาดความครอบคลุม (Comprehensive) ถึงการพิจารณาปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติที่ให้การสนับสนุน การพิจารณาถึงฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองว่ามาจากไหน มีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกันอย่างไร ดังนั้นในงานวิจัยชิ้นนี้จึงเลือกที่จะนำเสนอประเด็นด้านการบริหารงานตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ แต่ก็ไม่ละเลยที่จะพิจารณาปัจจัยด้านการเมืองที่ให้การสนับสนุนและมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นตัวแปรสำคัญที่จะชี้ให้เห็นประเด็นทางการเมืองท้องถิ่นผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรบริหารส่วนตำบลได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น

บทที่ 3

กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสูงและองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม

3.1. องค์การบริหารส่วนตำบลสูง

สภาพทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลสูง ได้ยกฐานะจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสูง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนพิเศษ 526 ลงวันที่ 30 มกราคม 2539) ตั้งอยู่ตามพิกัดแผนที่ทหารที่ PA 593053 อยู่ห่างจากอำเภอกันทรลักษ์ไปทางทิศเหนือประมาณ 15 กิโลเมตร

ตำบลสูงเป็น 1 ใน 20 ตำบลในเขตอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษมีอาณาเขตพื้นที่อยู่ติดกับท้องถิ่นใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดกับ บ้านโนนสะอาด ตำบลทุ่งใหญ่
ทิศตะวันออก	ติดกับ บ้านชำเม็ง ตำบลเสาธงชัย
ทิศตะวันตก	ติดกับ บ้านตามูล ตำบลชำ
ทิศใต้	ติดกับ สาธารณรัฐกัมพูชาประชาธิปไตย

ตำบลสูงมีพื้นที่ตำบลตามประกาศกระทรวงมหาดไทยประมาณ 55,625 ไร่ หรือ 89 ตารางกิโลเมตร เป็นตำบลค่อนข้างเล็ก

การเมืองและการบริหารของอบต.สูง

อบต.สูงเป็น อบต. ขนาดเล็ก มีผู้บริหารจำนวน 4 คน ได้แก่ นายก อบต. รองนายก อบต. 2 คน และเลขานุการนายก อบต.1 คน มีสมาชิกสภา อบต.20 คน โครงสร้างการบริหารงานประกอบไปด้วยสำนักงานปลัด อบต. ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมประมาณการรายได้ในปี งบประมาณ 2555 เท่ากับ 23,252,535 ซึ่งมาจากรายได้จากภาษีอากร 9,953,473 บาท และรายได้จากเงินอุดหนุน 13,299,062 บาท สภาพการเมืองค่อนข้างมีความรุนแรงมีบรรยากาศการแข่งขันทางการเมืองสูง เนื่องจากฝ่ายบริหารไม่เข้มแข็งไม่สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาได้ทำให้มีปัญหาในการบริหารงาน

รายชื่อผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. นายบุญช่วย ทนงค์	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล
2. นายอุดม เจือพันธ์	รองนายก รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
3. นายพงษ์ศักดิ์ โสราชนบล	รองนายก รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
4. นายจร เกตุพงษ์	เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
5. นายสมศักดิ์ บรรพชาติ	ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
6. นายจันทิพย์ ไตรภพ	รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
7. นางอุไร ศรีโพนทอง	เลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบล
8. นายสมมติ วันเจริญ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
9. นางคำหล้า จิตรวงษ์	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
10. นายบัวทอง บุตรมัน	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
11. นางศรีนวล อินชี่น	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
12. นายอุทัย ระมาย	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
13. นายประวิทย์ หวนคะนึ่ง	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
14. นายแสวง ฐานทอง	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
15. นางเกศรา ฐานทอง	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
16. นายปรีชา ลาพันธ์	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
17. นายรักชัย องอาจ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
18. นายชนะสิน สายบุญมี	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
19. นายยุทธพงษ์ แวนแก้ว	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
20. นายสมจิตร โกศล	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
21. นายไพฑูรย์ แย้มทรัพย์	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
22. นายสุนทร ฐิติ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
23. นางกาญจนา ยอดทรัพย์	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
24. นายฉลองชัย กาญจนชาติ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ปัญหาหลักของประชาชนในเขตตำบลเป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นบริการสาธารณะยังไม่เพียงพอ ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน การขาดเครื่องมือในการประกอบอาชีพ

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

คณะผู้บริหารของ อบต. รุง ได้จัดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบัญญัติงบประมาณ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ประชาคมหมู่บ้าน

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลเริ่มต้นจากการทำประชาคมหมู่บ้านซึ่งจะจัดทำขึ้นราวเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี ในขั้นตอนนี้ อบต. จะทำการแจ้งวัตถุประสงค์ในการจัดทำประชาคมไปยังทุกหมู่บ้านในตำบลให้กับผู้นำชุมชนได้รับทราบ จากนั้นผู้นำชุมชนก็จะทำการประชุมกับลูกบ้านเพื่อทำการปรึกษาหารือกันก่อนที่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบต. จะลงมารับฟังการประชาคมของแต่ละหมู่บ้าน การปรึกษาหารือก่อนในแต่ละหมู่บ้านเพื่อให้ง่ายและรวดเร็วในการทำประชาคมหมู่บ้าน เพราะชาวบ้านได้มีการปรึกษาหารือถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนมาก่อนแล้ว พอถึงเวลาประชาคมจริงก็แค่มาขมื่อจัดลำดับความสำคัญของปัญหาความต้องการที่เสนอไป ทั้งนี้ อบต. รุง ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดทำประชาคมหมู่บ้านปีละ 20,000 บาท อย่างไรก็ตามการประชาคมหมู่บ้านในตำบลรุงยังไม่มีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคหรือหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่ตั้งในพื้นที่ตำบลรุงเข้ามามีส่วนร่วมในการประชาคมแต่อย่างใด

โดยทั่วไป การประชาคมหมู่บ้านจะจัดขึ้นในช่วงเช้าและบ่าย โดยจะทำการแจ้งให้หมู่บ้านนั้นๆทราบก่อนว่าจะไปช่วงเช้าหรือบ่าย ในหนึ่งวันจะทำการประชาคมได้สองหมู่บ้าน คือ ช่วงเช้าหนึ่งหมู่บ้าน และช่วงบ่ายอีกหนึ่งหมู่บ้าน โดยจัดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางของหมู่บ้าน เช่น ศาลาอเนกประสงค์ วัด หรือโรงเรียนในชุมชนแล้วแต่ความสะดวกของแต่ละหมู่บ้านและใช้เวลาในการประชุมราว 2 ชั่วโมง ประเด็นปัญหาที่ชาวบ้านได้ประชุมกันไว้ส่วนใหญ่ก็จะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละหมู่บ้าน เช่น การสร้างถนน/ซ่อมแซมถนน การติดตั้ง/เพิ่มไฟฟ้าสาธารณะ ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร การดูแลและสร้างน้ำประปาเพิ่มในหมู่บ้านที่ยังขาดแคลน ฯ ทั้งนี้ ข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านจะถูกจัดลำดับความสำคัญก่อนและหลังโดยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบยกมือจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่เข้าร่วมประชาคม และนำไปจัดไว้เป็นข้อเสนอโครงการของประชาคมหมู่บ้านเพื่อให้ที่ประชุมประชาคมตำบลพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

ทั้งนี้ ในการเสนอข้อเรียกร้องโครงการต่างๆ ประชาชนจะไม่ทราบว่าโครงการเหล่านั้นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนเงินเท่าใด และจะไม่ทราบว่า อบต. รุง มีทรัพยากรทางการเงินเพียงพอสำหรับการดำเนินตามข้อเรียกร้องทั้งหมดหรือไม่ ดังนั้น ข้อเสนอต่างๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใน

ประชาคมหมู่บ้านจึงไม่ได้ถูกปรับลดออกไปเพื่อให้อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการภายใต้ศักยภาพทางการเงินของ อบต. หากแต่จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ควรดำเนินการก่อนหลังแทน ข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านใน 3 ลำดับแรกแสดงดังตารางที่ 3-1 ฟังสังเกตได้ว่าข้อเสนอโครงการต่างๆจากประชาคมหมู่บ้านสัดส่วนโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ข้อเสนอโครงการเกี่ยวกับภารกิจด้านอื่นๆ มีความสำคัญรองลงไป

ตารางที่ 3-1 ข้อเสนอโครงการจากประชาคมหมู่บ้าน (เฉพาะโครงการที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก)

หมู่ที่	ประชาคมหมู่บ้าน	ข้อเสนอในการพัฒนาโครงการ 3 อันดับแรก สำหรับแผนพัฒนาตำบลปี 2555-2557	แหล่งงบประมาณที่จะขอการสนับสนุน
1	บ้านรุ่งตะวันตก	1.การขยายไฟฟ้าแรงต่ำภายในหมู่บ้าน 2.ถนนคอนกรีตภายในหมู่บ้าน 3.ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน	อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง
2	บ้านสมบุรณ์	1.ระบบระบายน้ำภายในหมู่บ้าน 2.ล้อมรั้วที่สาธารณะ 3.ก่อสร้างศูนย์การเรียนรู้ชุมชนของหมู่บ้าน	อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง
3	บ้านตาหวด	1.ซ่อมถนนลาดยางภายในหมู่บ้าน 2.ถนนคอนกรีตภายในหมู่บ้าน 3.ขยายระบบไฟฟ้าภายในหมู่บ้าน	อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง
4	บ้านโคกยาวเหนือ	1.ซ่อมถนนลูกรัง 2.ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร 3.คลองระบายน้ำภายในหมู่บ้าน	อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง
5	บ้านหนองอูม	1.ถนนคอนกรีตรอบหมู่บ้าน 2.คลองระบายน้ำ 3.ซ่อมถนนลูกรัง	อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง
6	บ้านห้วยทิพย์	1.การขยายไฟฟ้าเพื่อการเกษตร 2.ถนนคอนกรีตภายในหมู่บ้าน 3.ขุดลอกคลองส่งน้ำเพื่อการเกษตร	อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง
7	บ้านคลองทราย	1.ซ่อมถนนลูกรัง 2.สร้างถนนยกระดับขึ้นพหลโยธิน 3.ขยายไฟฟ้า	อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง
8	บ้านหนองบัวใหญ่	1.สร้างถนนยกระดับดิน 2.ซ่อมถนนลูกรัง 3.จัดซื้อเครื่องร่อนไม้ ตัดกิ่งไม้ที่สถานีประมงสัตว์ 2 ครั้ง	อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง
9	บ้านทุ่งจะวันออก	1.ซ่อมถนนลูกรัง 2.ถนนคอนกรีตภายในหมู่บ้าน 3.สร้างถนนยกระดับดิน	อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง
10	บ้านโคกยาวใต้	1.สร้างศาลประชาคมหมู่บ้าน 2.ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร 3.ระบบคลองระบายน้ำภายในหมู่บ้าน	อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง อบต. รุ่ง

จากการสังเกตพบว่าข้อเสนอโครงการลำดับต้นๆ จากประชาคมหมู่บ้านจะเน้นหนักไปทางโครงสร้างพื้นฐานในขณะที่ข้อเสนอโครงการเกี่ยวกับภารกิจด้านอื่นๆ มีความสำคัญรองลงไป (พิจารณาจากตารางที่ 3-1) สาเหตุสำคัญอาจเป็นเพราะตำบลรุ่งเป็นชุมชนชนบท ประชาชนจึงมีความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานในสัดส่วนที่สูงสำหรับการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพ เกษตรกรรม

ประชาคมตำบล

การประชุมประชาคมตำบลรุ่งจัดขึ้นประมาณเดือนเมษายน ประชาคมตำบลรุ่งไม่ได้ทำประชาคมเพื่อคัดเลือก หรือเพิ่มโครงการใดๆ อีก เป็นเพียงแค่การมาทบทวนโครงการและคิดหากระบวนการหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการร่วมกัน ผู้ที่มีส่วนร่วมในประชาคมตำบลหลักๆ ก็จะประกอบไปด้วย ผู้นำหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่พัฒนากรอำเภอประจำตำบล เจ้าหน้าที่หน่วยงานเกษตร เจ้าหน้าที่หน่วยงานสาธารณสุข ครู โรงเรียน สถานที่ประชุมที่ห้องประชุมของ อบต.รุ่ง ในขั้นตอนการประชุมประชาคมตำบล ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถแก้ไขโครงการต่างๆ ที่เสนอมานี้แล้วได้ ข้อเสนอจากที่ประชุมประชาคมตำบลจะถูกรวบรวมขึ้น โดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล เพื่อนำไปจัดทำแผนพัฒนาตำบลต่อไป

การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี)

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลเริ่มจากคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล รวบรวมข้อเสนอโครงการที่ได้มาจากการทำประชาคมหมู่บ้าน/ตำบลมาจัดหมวดหมู่ตามประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและปรับปรุงข้อเสนอต่างๆ ให้มีความสมบูรณ์ ทั้งในส่วนของรายละเอียดการดำเนินการและค่าใช้จ่ายที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อเสนอโครงการจากประชาคมหมู่บ้านมักมุ่งเน้นในด้านโครงสร้างพื้นฐานดังที่ได้อภิปรายไว้แล้วในตอนต้น คณะกรรมการสนับสนุนฯ จึงต้องเพิ่มเติมโครงการด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต เพื่อให้แผนการพัฒนารอบคลุมถึงภารกิจหลักๆ ของ อบต. ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเพียงพอ

เมื่อคณะกรรมการสนับสนุนฯ จัดทำรายละเอียดของโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำร่างแผนพัฒนาตำบลส่งให้แก่คณะกรรมการพัฒนาตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาตำบลนั้น กรรมการที่มาจากส่วนราชการภูมิภาค เช่น เกษตรอำเภอ พัฒนาการอำเภอ ฯลฯ สำหรับการประชุมคณะกรรมการจะไม่ค่อยมีการเพิ่มเติมโครงการเข้าไป เพราะโครงการที่มีอยู่ก็มีจำนวนมากพออยู่แล้ว

ในขั้นตอนสุดท้าย ร่างแผนพัฒนาที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาตำบลแล้ว จะได้รับการนำเสนอต่อสภา อบต.รูง เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ที่ผ่านมานั้น สภา อบต. จะให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลที่จัดทำขึ้นเนื่องจากบัญชีโครงการที่ได้มาจากการทำประชาคมหมู่บ้าน

ตารางที่ 3-2 แสดงจำนวนโครงการและงบประมาณจำแนกตามยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์	ปี 2555		ปี 2556		ปี 2557		รวม 3 ปี	
	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ
1) การพัฒนาศรีสะเกษเป็นเมืองน่าอยู่	50	6,005,000	60	10,572,552	61	10,122,552	171	28,566,104
2) วิถีศรีสะเกษสร้างอาชีพสร้างรายได้	6	400,000	6	400,000	6	400,000	18	1,200,000
3) ปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุล	9	3,095,000	10	6,445,000	10	6,891,000	29	16,431,000
4) วัฒนธรรมชนบทธรรมนิยมประเพณีและหลักธรรมอันดีงาม	8	20,000	3	260,000	3	260,000	9	780,000
5) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน	4	320,000	4	320,000	4	320,000	12	960,000

หลังจากที่คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลได้ยกร่างแผนพัฒนาตำบลเสร็จเรียบร้อยแล้วนั้น ร่างแผนดังกล่าวจะถูกนำเสนอให้แก่คณะกรรมการพัฒนา อบต.รูงพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนา อบต.รูงประกอบไปด้วยคณะผู้บริหารของ อบต. ตัวแทนสมาชิกสภา อบต. ตัวแทนประชาคม ผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลรูงและผู้แทนภาคราชการ/รัฐวิสาหกิจต่างๆ สำหรับ

การประชุมคณะกรรมการพัฒนา อบต.รูงในช่วงที่ผ่านมายังไม่มีประชาชนทั่วไปเพื่อรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นแต่อย่างใด จากนั้น เมื่อพิจารณาร่าง

แผนพัฒนาตำบลเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการพัฒนา อบต.รูงจะจัดส่งแผนพัฒนาตำบลที่ได้จัดทำขึ้นให้แก่สภา สภา อบต.รูงพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในขั้นตอนดังกล่าว สภา อบต.รูงจะมีได้พิจารณาถึงรายละเอียดของแผนมากนัก เนื่องจากสมาชิกสภา อบต. แต่ละท่านได้มีส่วนร่วมในการทำแผนมาตั้งแต่ต้น จึงรับรู้ถึงปัญหาและข้อเรียกร้องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด

โดยทั่วไปแล้วนั้น คณะกรรมการพัฒนา อบต.รูง จะให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาตำบลที่คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาได้รวบรวมขึ้น โดยอาจมีการให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าข้อเสนอโครงการใดมีความสำคัญเร่งด่วน

การจัดทำข้อมูลผู้ดิงประมาณ

แผนพัฒนาตำบลที่ได้จัดทำขึ้นจะเป็นกรอบสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต.รูงซึ่งเริ่มจากการจัดเตรียมงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำและรายจ่ายตามข้อกำหนด จากนั้นงบประมาณที่เหลือจึงจะนำมาจัดสรรให้การดำเนินโครงการต่างๆ ที่ได้มาจากที่ประชุมประชาคม ทั้งนี้สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าโครงการต่างๆ ในแผนพัฒนาตำบลมีที่มาจากหลายภาคส่วนทิศทางการจัดสรรงบประมาณของ อบต.รูง จึงมีลักษณะกระจายจ่ายไม่เป็นระบบ

ตารางที่ 3-3 แสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต.รูง ปีงบประมาณ 2555

รายจ่ายตามแผนงาน		คำอธิบายโครงการ/กิจกรรมหลัก	งบประมาณรายจ่าย
1	ด้านบริหารทั่วไป	แผนงานบริหารงานทั่วไป , แผนงานรักษาความสงบภายใน	8,367,940.00
2	ด้านบริการชุมชนและสังคม	งานการศึกษา ,งานสาธารณสุข, งานสังคมสงเคราะห์, งานเลหะและชุมชน, งานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน, งานศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ	10,530,545.00
3	ด้านการเศรษฐกิจ	งานอุตสาหกรรมและการโยธา, งานการเกษตร, งานการพาณิชย์	2,544,100.00
4	ด้านการดำเนินงานอื่น	งานงบกลาง	1,653,535.00
รวมทั้งสิ้น			23,096,120.00

เมื่อคณะผู้บริหารของ อบต. จัดเตรียมร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเพื่อให้ความเห็นชอบและส่งต่อไปแก่นายอำเภอ กำนันตำบล กษัตริย์ประกาศใช้ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ อบต. รุ่ง ในปีงบประมาณ 2555 ในครั้งแรกไม่ผ่านสภาเนื่องจากฝ่ายบริหารตัดงบประมาณหมู่บ้านจากหมู่บ้านละสองแสนบาทเป็นหมู่บ้านละหนึ่งแสนบาททำให้สมาชิกสภาไม่พอใจการตัดสินใจของฝ่ายบริหารจึงโหวตไม่รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณ 2555 เหตุการณ์นี้มักจะเกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่ายบริหารไม่เข้มแข็งคือไม่สามารถควบคุมสมาชิกฝ่ายสภาหรือโน้มน้าวให้ฝ่ายสภามาเป็นพวกเดียวกับตน ในครั้งที่สองเมื่อนำร่างข้อบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขแล้วเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาปรากฏว่าผ่านความเห็นชอบเพราะสมาชิกสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณจนเป็นที่พึงพอใจหลังจากนั้นจึงนำส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2555 ที่ผ่านความเห็นชอบแล้วเสนอนายอำเภอ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ สำหรับขึ้นดังกล่าวจากการสอบถาม พบว่านายอำเภอเช่นอนุมติให้โดยเร็วทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องความล่าช้า ทั้งนี้ เพราะทุกๆปี อำเภอจะส่งหนังสือขอความร่วมมือเรื่องงบประมาณมาที่ตำบลอยู่แล้ว

“...ทางเราก็ตั้งงบไว้อุดหนุนจำนวน 20,000-30,000 บาท เอาไว้ทุกปีเพราะเรากับทางอำเภอก็ต้องพึ่งกัน เขาขออะไรมาเราก็ให้ เวลาเราจะให้เขาเช่นมันก็ง่าย...”¹

จากคำสัมภาษณ์นายบุญช่วย ทนงศ์ พบว่า อบต. มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยกับทางอำเภอ ทำให้ไม่พบปัญหาความล่าช้าในการเช่นอนุมติเพราะต่างฝ่ายต่างพึ่งพาช่วยเหลือกัน

¹ สัมภาษณ์ นายบุญช่วย ทนงศ์, นายกององค์การบริหารส่วนตำบลรุ่ง, 3 ตุลาคม 2554.

ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล การกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล

การกำเนิดของกลุ่มการเมืองมีลักษณะเป็นการรวมตัวกันของชนชั้นนำในท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ ทั้งเกิดจากการรู้จักกันจากการทำงานเป็นผู้นำหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้านรู้จักกันเพราะได้ทำงานร่วมกันในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเครือข่ายกัน เพื่อนร่วมงานที่รู้จักกันบ้าง ในเขตพื้นที่ของตำบล อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ได้เริ่มมีการจัดตั้งหรือการบริหารงานในรูปแบบของ องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน ผ่านมาแล้วเป็นเวลา 13 ปีเข้าปีที่ 14 ถือว่าเวลาก่อตั้งยังไม่นาน แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในท้องถิ่นเป็นไปอย่างรวดเร็ว เช่น การเกิดกลุ่มหรือการรวมตัวกัน เพื่อการเข้าสู่สนามการเมืองท้องถิ่น หากจะให้เห็นภาพชัดๆ ก็คงต้องดูที่การเปลี่ยนแปลงในระดับหมู่บ้านก่อนคือ การศึกษาการเกิดกลุ่ม ในบ้านหนองอุดม ตำบล อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ นายคำตา ดาดวง (อดีตหัวคะแนน) เล่าว่า เมื่อก่อนการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านหรือการเลือกตั้ง อบต. สมัยๆแรก การซื้อสิทธิขายเสียงจะไม่มี เพราะชาวบ้านจะเลือกคนจากผลงาน การมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมของหมู่บ้าน แต่พอหลังจากการมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงจากประชาชน เมื่อปี 2544 เริ่มมีการ ซื้อสิทธิขายเสียงกัน มีการรวมตัวกัน แบ่งพรรคแบ่งพวกกันและมีหัวคะแนนเกิดขึ้น หัวคะแนนนี้ก็จะเริ่มต้นจากการคนที่ เป็นเครือข่ายใกล้ชิดกัน ต่อมาจะเป็นเพื่อนที่สนิทสนมไว้วางใจกันได้ และคนที่เคยทำงานในสังคมหรือทำงานเพื่อหมู่บ้านด้วยกัน เคยสังสรรค์กันสนิทกันในวงเหล้า เป็นต้น ส่วนตัวของผู้ลงสมัครเอง เป็นคนที่เคยทำงานให้กับหมู่บ้านมาก่อน เช่น นางคำหล้า จิตรวงษ์ (สมาชิก อบต.คนปัจจุบัน) เคยเป็นอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน(อสม.) ก่อนที่จะได้เป็น สมาชิกอบต. เพราะฉะนั้นคนที่ได้รับเลือกส่วนในจะเป็นชนชั้นนำทางสังคม มีหน้าที่ตำแหน่งทางสังคมมาก่อน จนเกิดการเป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน

กลุ่มการเมืองในระดับชุมชนเกิดขึ้นเมื่อมีชนชั้นนำในหมู่บ้านต้องการมีอำนาจหลายคนจึงเกิดการแย่งชิงกันอำนาจกัน ต่อมาเมื่อถึงเวลาที่มีการเลือกตั้งในแต่ละครั้งจึงสามารถคาดเดาได้ว่าใครที่ลงสมัคร แล้วคนไหนจะได้รับเลือกตั้งได้จากฐานคะแนนเสียงที่สนับสนุนว่า ใครที่ตระกูลใหญ่ในหมู่บ้าน ใครที่มีพันธมิตรกับตระกูลอื่นๆเยอะกว่ากัน เช่น ในกรณีของนายวิรัช ทองสา อดีตประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2552 ที่ชนะการเลือกตั้งแบบง่ายตาย เพราะนายวิรัช ก็เคยเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน เคยเป็นประธานเยาวชน เคยเป็น อสม. มาก่อน รวมทั้งมีฐานเสียงจากเครือข่ายของตัวเองด้วย ที่สำคัญคือมีฐานเสียงจากญาติฝ่ายภรรยา ที่เป็นคนบ้านเดียวกัน

คือ ตระกูลแก้วสง่า ที่ถือว่าเป็นตระกูลที่ใหญ่ที่สุดในหมู่บ้านและจากการสังเกตของผู้วิจัยพบว่า ตระกูลแก้วสง่า จะอาศัยอยู่แทบจะทุกคุ่มของหมู่บ้านจึงทำให้ฐานคะแนนเสียงกระจายอย่างครอบคลุมอันเป็นฐานเสียงสำคัญของนายวิรัช อีกอย่างตัวนายวิรัชเองก็สนิทกับหัวหน้าคุ่ม เช่น นางสุรียา คำสี ที่เป็นหัวหน้าคุ่มหนึ่งมายาวนานพอสมควร และนางสุรียาก็เคยเป็นหัวหน้าคะแนนให้กับ ส.ส. ตระกูลเพ็ญรพัฒน์ ที่ชนะการเลือกตั้งตลอด นายสุรียา จึงมีความสัมพันธ์สนิทสนมกับหัวหน้าคะแนนด้วยกันอีกหลายคนในหมู่บ้าน นายสุรียาจึงเป็นอีกฐานเสียงที่สำคัญที่สุดของนายวิรัช เช่นกัน²

หากจะพูดถึงการรวมกลุ่มระดับตำบล มีกลุ่มที่สำคัญด้วยกันคือ กลุ่มรักตำบลสูง กับ กลุ่มทางเลือกใหม่ ที่เริ่มจากการมีฐานเสียงในระดับหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน เพื่อสนับสนุนฐานเสียงของกลุ่มให้สามารถชนะการเลือกตั้ง สำหรับกลุ่มทางเลือกใหม่ก็จะดึง นายวิรัช เข้าร่วมกลุ่ม เพราะเห็นจากการทำงานร่วมกันและความนิยมชมชอบของชาวบ้านในบ้านหนองอุดม นายอาวุธหัวหน้ากลุ่มทางเลือกใหม่ จึงซื้อใจชาวบ้านหนองอุดมโดยการให้การอุปถัมภ์ ผ่านนายวิรัช โดยที่นายวิรัชจะของบประมาณเล็กๆ น้อยมาแก้ไขปัญหาในหมู่บ้าน ยังไงก็ได้หมดและผลประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนก็คือให้นายวิรัชเป็นฐานเสียงสำคัญของกลุ่ม เมื่อมีการจัดการเลือกตั้งระดับตำบล

ส่วนกลุ่มของนายบุญช่วย ทนงค์ คือกลุ่มรักตำบลสูง ที่มีนายรุ่งเรือง บัวจจร เป็นฐานเสียงสำคัญในบ้านหนองอุดม นายบุญช่วย กับนายรุ่งเรือง ได้รู้จักมักคุ้นกันตอนที่นายรุ่งเรือง ได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิก อบต. เมื่อปี พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2548 ก่อนหน้านั้นนายรุ่งเรืองได้มีบทบาททางสังคมเช่น ในปี พ.ศ.2539เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง เจริญฤทธิ อสม. ตำบลสูง นายบุญช่วยเห็นว่านายรุ่งเรืองมีความนิยมในตอนที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิก อบต. แต่ลืมนึกไปว่า สมาชิก อบต. สมัยนั้นไม่มีผลงาน จากคำบอกเล่าของนายรุ่งเรือง คือว่า สมัยที่นายบุญช่วยได้เป็นประธานบริหาร ตนเองเป็นสมาชิก อบต. การบริหารงานของนายบุญช่วยสมัยนั้นกับสมัยนี้ ไม่มีความแตกต่างกันเลย คือ มีงบประมาณมาพัฒนาหมู่บ้านไม่มาก ทำให้ สมาชิก อบต. ไม่มีผลงาน ถูกชาวบ้านกล่าวหาว่าสมาชิก อบต. ไม่ทำงาน ทำให้ตัวของนายรุ่งเรืองเองหมดความนิยมจากชาวบ้าน

แต่นายบุญช่วยเองก็ไม่ได้รู้ตัว ว่านายรุ่งเรืองไม่ค่อยชอบตน แต่ด้วยความที่เคยทำงานร่วมกันมา และมีความสนิทสนมกัน ก็เลยยอมที่จะเป็นฐานคะแนนเสียงในหมู่บ้านให้ และในสมัยนั้นนายบุญช่วย

² สัมภาษณ์ นายคำตา คาควง, 3 ตุลาคม 2554.

ก็แพ้การเลือกตั้งสาเหตุอาจจะมาจาก ชาวบ้านอยากลองให้คนใหม่บริหารงานดูบ้าง และอีกอย่างนาย อาวุธก็มีทุนทรัพย์ในการหาเสียงมากกว่านายบุญช่วย³

จากข้อมูลเบื้องต้นพบว่า การเกิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่น เกิดขึ้นจากระดับหมู่บ้านก่อนแล้วค่อย ขยายไปสู่ระดับตำบลโดยกลุ่มการเมืองระดับตำบลใช้ระบบอุปถัมภ์ ในการสร้างฐานเสียงในระดับ หมู่บ้าน คือ การเลือกหัวคะแนนที่เคยทำงานร่วมกันในอดีตคนที่เป็นเครือญาติกัน คนที่เป็นเพื่อนสนิท กัน นำมาซึ่งการรวมกลุ่มเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง

จากคำสัมภาษณ์ที่บ่งชี้และแสดงให้เห็นถึงการรวมตัวกันของกลุ่มชนชั้นนำ ที่ใช้ระบบอุปถัมภ์ ในการสร้างความสัมพันธ์กันในกลุ่มและสร้างฐานคะแนนเสียง ได้แก่

“...พ่อก็เริ่มจากการเป็นสารวัตรกำนันอยู่ประมาณ 7ปี คือ เมื่อปี พ.ศ. 2533 - พ.ศ. 2540 และได้รู้จัก มักคูนกับผู้นำชุมชนในตำบลสูง เป็นอย่างดี เป็นคนที่เสียสละต่องานสังคมมาโดยตลอดการรับ ตำแหน่ง จากนั้นได้มีองค์การบริหารตำบลเกิดขึ้นแล้ว 4 ปี เมื่อปี พ.ศ. 2544 จึงสนใจที่จะลงสมัครรับ เลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาตำบลและได้รับเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นประธาน บริหาร ส่วนปัจจุบันก็ได้เป็นนายก อบต. จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ล่าสุดเมื่อ เมื่อปี พ.ศ. 2552 ที่ผ่านมา

ส่วนทีมงานของพ่อมี 4 คน รวมพ่อด้วย ก็เป็นคนเคยทำงานร่วมกันและบางคนก็เรียกว่ารู้จักกัน ก็ได้ แรกๆ ก็รู้จักเพราะการได้เข้าไปทำงาน ได้รับตำแหน่ง และทำงานร่วมกัน ไปไหนมาไหนด้วยกัน มีการช่วยกันแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะป็นเรื่องงานและเรื่องส่วนตัว...”⁴

“ ...ผมเองเริ่มต้นจากการทำงานเป็นผู้นำท้องถิ่นและได้ทำงานร่วมกัน แล้วรู้จักมักคูนกันใน ภายหลัง พอถึงเวลาที่จะมีการเลือกตั้งได้มีการมาชักชวนกัน โดยนายบุญช่วย ได้รู้จักกันและได้เห็น การทำงานของผม ทั้งฐานะทางการเงินของผมนั้นพร้อม นายบุญช่วยจึงเห็นว่าผมน่าจะเป็นทีมงานที่ เหมาะสมที่สุดจึงให้อยู่ในตำแหน่งรองนายกเวลาขึ้นปีหาเสียง ผมเองก็เห็นการทำงานของนายบุญ ช่วย ก็คิดว่าจากพฤติกรรมการเสียสละต่องานสังคมหลายๆงานที่ผ่านน่าจะเป็นผู้นำที่ดีได้ จึงตัดสินใจ เข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลุ่มของนายบุญช่วย คือ กลุ่มรักตำบลสูง...”⁵

“...ผมเริ่มแรกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ได้ทำประโยชน์แก่ชุมชนส่วนรวมมากมาย ทำให้เกิดความชอบ ในงานที่ทำและอยากทำต่อไป จากนั้นเมื่อ พ.ศ 2547 ได้ลงสมัครเป็น สมาชิก อบต. โดยเข้าร่วมกับ

³ สัมภาษณ์ นายรุ่งเรือง บัวขจร,3 ตุลาคม 2554.

⁴ สัมภาษณ์นายบุญช่วย ทนงค์,2 กันยายน 2554.

⁵ สัมภาษณ์ นายอุดม เจือพันธ์,2 กันยายน 2554.

กลุ่มทางเลือกใหม่ เพราะเคยทำงานร่วมกันมาก่อน และได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ตั้งใจได้ทำงานจนครบวาระ 4 ปี และเมื่อ พ.ศ.2552 ได้ลงสมัครอีกครั้งในทีมงานของกลุ่มทางเลือกใหม่อีกเช่นเคย แต่สมัยนี้นายกไม่ได้รับเลือกตั้ง แต่ตัวนายสมศักดิ์เองได้รับเลือกตั้งเข้าไปอีกเช่นเคย และได้รับความไว้วางใจจากสมาชิกสภาให้ได้รับตำแหน่งประธานสภาสำหรับความสัมพันธ์กับนายบุญช่วย ทนงศ์ ก็เคยทำงานร่วมกันในสังคมของการเป็นผู้นำหมู่บ้านจะเจอกันอยู่เรื่อยๆ และได้ทำงานร่วมกันในปัจจุบัน ก็ไม่ได้มีความขัดแย้งอะไร พุดคุยกันดี เป็นเพื่อนร่วมงานที่ดีในองค์กร...”⁶

“...พีเริ่มต้นจากการเป็นผู้นำเยาวชน เมื่อปี 2539 เป็นการเริ่มการเป็นผู้นำในกลุ่มคนเล็กๆ จากนั้นเมื่อปี พ.ศ. 2546 บ้านโคกนาวได้ทำการแยกหมู่บ้านออกเป็นสองหมู่ ในปีแรกนายสมบัติก็ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิก อบต. ด้วยความสนใจ และการให้การสนับสนุนจากครอบครัวและได้ทำงานมาเรื่อย เมื่อ พ.ศ.2548 ก็ได้รับเลือกตั้งให้เป็น สมาชิก อบต. อีกสมัยที่ 2 และสมัยที่ 3 พ.ศ. 2552 และอยู่ในวาระจนถึงปัจจุบันนี้...”⁷

“...น้ำก็เริ่มจากการทำงานเพื่อหมู่บ้านก่อน คือ การเป็น อสม. (อาสาสมัครสาธารณสุขชุมชน) เมื่อปี พ.ศ.2542 ได้เป็นที่รู้จักของคนในชุมชนของตนเองและชุมชนอื่นด้วย จากนั้นเมื่อกลางเดือนกันยายน พ.ศ.2551 ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก อบต. จากคำแนะนำของนายวิรัช ทองสา อดีตประธานสภา ที่ได้เลื่อนไปเป็นผู้สมัครในตำแหน่งรองนายก กับกลุ่มทางเลือกใหม่ ที่มีนายอาวุธเป็นหัวหน้ากลุ่ม ซึ่งเป็นกลุ่มคู่แข่งของนายบุญช่วย แต่ที่นางคำห้ำ ลงสมัครก็ไม่ได้ตั้งใจจะสังกัดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง เพราะนางคำห้ำเองก็เกรงใจนายบุญช่วย เพราะนายบุญช่วยก็รู้จักมักคุ้นกันดีกับพ่อของนางคำห้ำ ด้วยที่ว่านายวิรัชเองก็เคยทำงานทางสังคม หรือประโยชน์ให้กับชุมชนร่วมกับนางคำห้ำมามาก จึงสนิทสนมกัน และได้พานายอาวุธมาทำความรู้จักและให้การสนับสนุนในการทำป้าหาเสียงให้รวมทั้งเสียค่าสมัครให้กับนางคำห้ำอีกด้วย จึงทำให้นางคำห้ำเข้าไปสังกัดกลุ่มทางเลือกใหม่แบบจำใจ และจำยอม ด้วยความเกรงใจอีกเช่นกัน...”⁸

⁶สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ บรรพพชาติ, 2 กันยายน 2554.

⁷สัมภาษณ์ นายสมมติ วันเจริญ, 3 กันยายน 2554.

⁸สัมภาษณ์ นางคำห้ำ จิตรวงษ์, 4 กันยายน 2554.

“...นำเริ่มเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นโดยการที่ทำงานให้กับสังคม เคยเป็น สมาชิก อบต.มาแล้วหลายสมัย เคยทำงานร่วมกันกับนายบุญช่วย รู้จักสนิทสนมกัน แล้วนายบุญช่วยคิดว่าน่าจะเป็นฐานเสียงที่ดี เพราะจากการได้รับเลือกตั้งติดต่อกันหลายสมัย และฐานะทางการเงินก็ดีพอสมควร...”⁹

“...เริ่มเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นโดยการที่ทำงานให้กับสังคม ได้แก่ การเป็น อสม. อปท. คณะกรรมการหมู่บ้าน สารวัตรกำนัน และงานส่วนตัวบ้าง เช่น คนขับรถส่งคนงานเคหะชุมชนไปทำงานกับนายอาวุธ เป็นต้น แล้วจึงสนใจมาลงสมัคร สมาชิก อบต. และได้รับการชักชวนเข้ากลุ่มกับนายอาวุธ จริยาวัฒน์ชัยกุล คือ กลุ่มทางเลือกใหม่ โคนที่นายอาวุธได้สนับสนุนในเรื่องของการออกค่าสมัครให้ ออกค่าถ่ายรูปและทำป้ายหาเสียงให้ ก็ได้หาเสียงช่วยนายอาวุธและตัวเองควบคู่กันไปโดยที่เป็นฐานเสียงให้เฉพาะในหมู่บ้านเท่านั้น ไม่ได้ไปช่วยหาเสียงหมู่บ้านอื่นๆ...”¹⁰

กล่าวโดยสรุป เมื่อวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะ กลุ่มรักตำบลจะพบว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ก่อให้เกิดการรวมตัวของบุคคลชั้นนำในชุมชนเพื่อทำงานทางการเมืองร่วมกัน จากนั้นก็ชักชวนบุคคลที่รู้จักเข้ามารวมกลุ่ม โดยรวมตัวกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก อาทิ ความสัมพันธ์แบบเพื่อนร่วมงานที่รู้จักไว้ใจกันได้ ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้กลุ่ม มีการรวมตัวทางการเมืองได้ง่ายขึ้น โดยความสัมพันธ์ที่เกิดจากความไว้ใจกันทำให้การรวมตัวเหนียวแน่น และความเป็นเพื่อนร่วมงานที่ไว้ใจกันได้ส่งผลให้กลุ่มการเมืองสามารถรวมตัวกันได้ง่าย การรวมตัวกันทางการเมือง จะมีผลในการร่วมกันแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายยิ่งขึ้น และง่ายต่อการเข้าไปมีอำนาจในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

ในทางการเมืองนั้นยังทำให้เห็นได้ชัดเจนถึงการรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์อย่างไรอย่างหนึ่ง เช่น การคบหาหรือการติดสนิทกับผู้มีอำนาจเพื่อให้ผลประโยชน์กับตน อย่างเช่นในเรื่องของตำแหน่งหน้าที่การงาน ที่ได้จากการทำงานที่ดี ที่ได้จากความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ดี สิ่งเหล่านี้จะส่งผลดีต่อผู้มีอำนาจในการให้ได้ คือ จะเกิดความจงรักภักดีตอบจากผู้ที่ได้รับ

⁹สัมภาษณ์ นายจร เกตุพงษ์, 9 กันยายน 2554.

¹⁰สัมภาษณ์ นายจันทิพย์ ไตรภพ, นางศรีนวล อินชิ่ง, 8 กันยายน 2554, นายอุทัย ระมาย, นางเกศรา ฐานทอง, 9 กันยายน 2554, นายปรีชา ลาพันธ์, นายสุวัฒน์ สมุทร, 10 กันยายน 2554, นายยุทธพงษ์ แวนแก้ว, นายไพฑูรย์ เข้มทรัพย์, 16 กันยายน 2554, นายสุนทร ฐิติ, นางกาญจนา ยอดทรัพย์, นายพงศ์ศักดิ์ โสราชนบล, 17 กันยายน 2554.

“...นายเองมีอำนาจเลือกแค่ รองนายกสองคนและเลขาหนึ่งคน ที่เป็นคนของกลุ่มที่มีสิทธิเลือกกว่าจะให้ใครเป็นรองเป็นเลขาดี แต่สมาชิกสภา นายเองไม่ได้ไปเกี่ยวข้องกับเขาเลย เขาประชุมกันนอกรอบก่อนที่จะมีการประชุมแต่งตั้งกันจริงๆ เขาจะมีการประชุมตกลงกันนอกรอบก่อนว่าจะให้ใครเป็นประธานสภา เป็นรองประธาน ใครเป็นเลขา เขาจะตกลงร่วมกันแล้วถึงวันประชุมแต่งตั้งก็เสนอและลงคะแนนเสียงตามกระบวนการ การทำแบบนี้จะทำให้ง่ายและไม่วุ่นวายในการประชุมแต่งตั้ง...”¹¹

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นได้ว่าการจัดสรรผลประโยชน์หรือตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มรักตำบลรูงนั้นจะเป็นแบบการตกลงร่วมกัน หัวหน้ากลุ่มไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาดและการจัดสรรวาระแต่ละครั้งของการเข้ามาดำรงตำแหน่ง ไม่มีรูปแบบหรือโครงสร้างที่ตายตัว จึงทำให้เห็นการจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มรักตำบลรูงไม่มีโครงสร้างที่ชัดเจน เพราะจะเห็นได้จากการเปลี่ยนกลุ่มของสมาชิกในกลุ่ม เช่น นายพงษ์ศักดิ์ โสราชบล ที่เมื่อก่อนเคยสังกัดกลุ่ม ทางเลือกใหม่ แล้วเปลี่ยนมาสังกัดกลุ่มรักตำบลรูง เป็นต้น

หากการจัดสรรนั้นเป็นโดยที่มีอีกฝ่ายไม่พอใจและเกิดความขัดแย้งกัน ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

“...นายบุญช่วยกับนายอาวุธ เคยทำงานร่วมกัน นายบุญช่วยเคยดำรงตำแหน่งประธานบริหาร ส่วนนายอาวุธก็เป็นรองประธานบริหาร และได้ทำการตกลงกันว่าจะขึ้นดำรงตำแหน่งคนละ 2 ปี แต่กลับมีขัดแย้งกันในเรื่องของการจัดสรรผลประโยชน์เกิดขึ้นเสียก่อน ผลประโยชน์อาจจะเป็นการแบ่งเปอร์เซ็นต์โครงการต่างๆ ที่ไม่เท่าเทียมกัน นายอาวุธอาจจะมองว่านายบุญช่วยได้รับผลประโยชน์มากกว่าตน และกลัวว่านายบุญช่วยจะผิดคำสัญญา ก็เลยเตรียมการวางแผนเพื่อให้นายบุญช่วยลงจากตำแหน่ง แต่นายบุญช่วยรู้ทันนายอาวุธ จึงเกิดคำว่า “ผิดใจกัน” และนายบุญช่วยพูดว่า “เราก็มีสัจจะอยู่พอตัว ท่านเองนั่นแหละที่ไม่มีสัจจะ” ในเมื่อนายบุญช่วย เห็นว่านายอาวุธ เป็นคนผิดคำสัญญาก่อนตนเองก็เลยไม่ทำตามสัญญาที่ให้ไว้เช่นกัน จนกระทั่งถึง ช่วงปี พ.ศ. 2544 ได้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงจากประชาชน จึงมีอยู่สองกลุ่ม คือ กลุ่มรักตำบลรูง ของนายบุญช่วย

¹¹สัมภาษณ์ นายอุดม เจือพันธ์,2 กันยายน 2554, นายสมพัต บรรพชาติ, นายสมบัติ วันเจริญ, 3 กันยายน 2554,นายจร เกตุพงษ์,9 กันยายน 2554, นายพงษ์ศักดิ์ โสราชบล,17 กันยายน 2554 .

กับ กลุ่มทางเลือกใหม่ ของนายอาวูช และผลการเลือกตั้งครั้งนั้น กลุ่ม นายอาวูช ชนะการเลือกตั้งและได้เป็น นายกองค้การบริหารส่วนตำบลลุงคนแรก...”¹²

“...เมื่อปี พ.ศ. 2548 เป็นสมัยที่สองที่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่เป็นตำแหน่งรองนายก โดยมี นายอาวูชเป็นนายก ที่เข้าร่วมทีมเพราะเคยทำงานร่วมกันใน ปีพ.ศ. 2544-ปี พ.ศ. 2548 ผมจึงได้ไปชวน นายอาวูชเข้าร่วมทีมกันเพราะเห็นว่าเขามีทุนทรัพย์มาก น่าจะชนะการเลือกตั้งได้ และผลการเลือกตั้งก็เป็นไปตามที่คาดไว้ กลุ่มทางเลือกใหม่ของเราได้เข้าไปบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล การทำงานร่วมกันก็ไม่น่าพอใจมากนัก มีความขัดแย้งกันบ้างเรื่องของการทำงานร่วมกัน ก็ขัดแย้งกันบ้างเป็นธรรมดาหลังจากการหมดวาระลง ได้ลงสมัครใหม่ เมื่อปี 2552 โดยที่เปลี่ยนมาเข้าร่วมทีมกับ นายบุญช่วย ทนงค์แทน ลงสมัครในตำแหน่ง รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอีกเช่นเคย และชนะการเลือกตั้งอีกเหมือนเดิม...”¹³

จากคำสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าความขัดแย้งกัน ทั้งเรื่องงาน เรื่องส่วนตัว และการจัดสรรผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน ทำให้เกิดความแตกแยกของความสัมพันธ์ของระหว่างคน และระหว่างกลุ่ม ทำให้เกิดกลุ่มใหม่ที่มาแข่งขันกันเอง จากมิตรภาพกลายเป็นคู่แข่งเพราะความต้องการแต่ละคนไม่เท่ากัน

ความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ

องค์กรปกครองท้องถิ่นมีจุดอ่อนพื้นฐานที่จะต้องเร่งปรับปรุง 2 เรื่องคือ การพัฒนาทางการเมืองและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ในเรื่องการเมืองท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันการเมืองท้องถิ่นของไทยส่วนใหญ่เป็นการเมืองแบบกลไก (Machine Politics) มีการจัดกลุ่มการเมืองเป็นกลุ่มเล็ก มีโครงสร้างกลุ่มแนวตั้ง (มีลูกพี่-ลูกน้อง) และมีพฤติกรรมทางการเมืองที่เน้นการใช้อำนาจทางการเมืองในทางที่มีขอบ เพื่อแสวงประโยชน์ของกลุ่มตนเองสูงมีความไม่โปร่งใส ประชาชนไม่ศรัทธา ไม่ไว้วางใจในตัวบุคคลหรือกลไกทางการเมืองของท้องถิ่น นอกจากนี้ การเมืองระดับชาติที่กำลังสร้างกลไกเข้าไป ครอบงำการเมืองท้องถิ่นผ่านการใช้วิธีการรวบนักการเมืองท้องถิ่นให้เข้ามาอยู่ในเครือข่ายการเมืองระดับชาติมากขึ้น (สังเกตเห็นได้จากการที่พรรคการเมืองระดับชาติ ส่ง

¹²สัมภาษณ์ นายสมศักดิ์ บรรพชาติ, 2 กันยายน 2554, นายสุพัฒน์ สมุทร, 10 กันยายน 2554 นายธนะลิน สายบุญมี, 16 กันยายน 2554, นายพงศ์ศักดิ์ โสรราชบล, 17 กันยายน 2554.

¹³สัมภาษณ์ นายพงศ์ศักดิ์ โสรราชบล, 17 กันยายน 2554.

ตัวแทนพรรคลงเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่นและใช้นักการเมืองท้องถิ่นเป็นหัวคะแนนของนักการเมืองระดับชาติ) ทำให้การเมืองท้องถิ่นไม่เป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองระดับชาติ

นักการเมืองระดับชาติมาหาสมาชิกที่เป็นคนในพื้นที่ในท้องถิ่นเข้าร่วมในพรรค เช่น พรรคไทยรักไทย ในอดีต ที่มี นายแพทย์จตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์ ที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกในพรรคและปัจจุบัน นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ ที่เป็นสมาชิกพรรคภูมิใจไทย นักการเมืองระดับชาติต้องการที่จะสร้างฐานเสียงในพื้นที่ของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น แล้วให้สมาชิกพรรค สร้างฐานเสียงในระดับชุมชนหรือหมู่บ้านลงไปอีก ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ดังนี้

“...พอว่ามันก็มีบ้างที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน เราไปขอความช่วยเหลือจากเขา เวลาเขาอยากให้เราช่วย เราก็ต้องช่วยเขาเป็นการตอบแทน เวลาเราหาเสียงเขาสนับสนุนงบประมาณให้เรา พอเขาหาเสียงบ้างเราไม่มีทุน แต่เราก็เป็นฐานเสียงช่วยเขาหาเสียงแทน ก็ถ้าปัจจุบันใครดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่เราก็ต้องเข้าหาคนนั้น เขาถึงจะช่วยในสิ่งที่เราต้องการได้...”¹⁴

“...ก็จะเห็นว่า ในปัจจุบันพรรคใด ส.ส.ในอำเภอกันทรลักษ์ คนไหนได้รับการเลือกตั้ง ก็จะเข้าหาคนนั้น อย่างปัจจุบันนี้ ก็คือ นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ ส.ส. พรรคภูมิใจไทย อดีตเคยสังกัดพรรคไทยรักไทย ส่วน อบจ. ก็อุปถัมภ์ อบต. บ้าง เพราะนายกอบจ. ก็เป็นญาติกันกับ ส.ส. อุดมลักษณ์ ส่วนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันก็ในตอนหาเสียงเลือกตั้งที่เมื่อเขามีการเลือกตั้งเราก็ต้องช่วยเขาเป็นเรื่องธรรมดา เพราะเวลาเรามีการเลือกตั้งเขาก็ให้การสนับสนุนเราเช่นกัน หรือเวลาที่มีการรับเหมาก่อสร้างที่ไม่มีการประมูล นายกก็สามารถทำการจัดจ้างได้เอง โดยการจ้างนี้ก็จะจ้างบริษัทหรือนายทุนในเครือของ ส.ส. และ นายกอบจ. ซึ่งเป็นสายเดียวกันและหากมีการประมูลเกิดขึ้น ก็จะทำการประมูลให้ขึ้นไปตามขั้นตอนเฉยๆ แต่มีการคัดเลือกบริษัทที่ต้องการไว้แล้ว...”¹⁵

เมื่อมีบุคคลหนึ่งที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับอีกบุคคลหนึ่งมากขึ้น เขาย่อมรู้สึกว่าการผูกพันที่จะตอบแทนผลประโยชน์ เป็นการลงทุนทางสังคมอย่างหนึ่งที่เราเรียกว่าการพึ่งพาอาศัยไม่ว่าจะซึ่งก่อให้เกิดความผูกพันที่มีต่อกันและความผูกพันนี้ก็กลับมีส่วนช่วยส่งเสริมให้เกิดความเชื่อถือ และข้อผูกมัดทางจิตใจที่มีต่อกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อพฤติกรรมทางการเมืองในอนาคตดังคำสัมภาษณ์จากสมาชิกกลุ่มต่างๆในท้องถิ่น ดังนี้

¹⁴ สัมภาษณ์ นายบุญช่วย ทนงค์, 2 กันยายน 2554.

¹⁵ สัมภาษณ์ นายอุดม เจือพันธ์, 2 กันยายน 2554)

“...เท่าที่เห็นชัดก็จะมีเกี่ยวข้องกับนายวิจิต ไตรสรณกุล นายกองกิจการบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ ที่ให้การอุปถัมภ์กัน เมื่อเวลานายก อบต. ไปของบประมาณในการทำโครงการนั้นที่ราคาไม่ ถึงกับต้องมีการประเมิน แต่ทำการจัดจ้างได้เลย หรือบางครั้งเป็นการขอความช่วยเหลือเรื่องส่วนตัว เช่นเวลาลงรับสมัครเลือกตั้งก็จะไปขอทุนสนับสนุน และเมื่อมีการเลือกตั้ง อบจ. ทางกลุ่มของนายบุญช่วยก็ต้องช่วยเป็นฐานคะแนนเสียงให้เช่นกัน...”¹⁶

“...จากการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่มีการเลือกตั้ง อบจ. นายบุญช่วย ก็จะเป็นฐานคะแนนเสียง ให้กับ นายวิจิต ไตรสรณกุล และกับพวก ส.ส. ก็คนเดิมๆ ที่ได้เป็นไม่รู้กี่สมัย พวกนั้นก็ญาติๆของนาย วิจิต ทั้งนั้นแหละ...”¹⁷

“...สังเกตจากการสรรหา หรือการเปิดตำแหน่งรับพนักงานเข้ามาทำงาน นายก็มีอำนาจสั่งการ ได้ว่าจะเปิดตำแหน่งอะไร แล้วให้ลงประกาศรับสมัครผ่านเว็บไซต์ของ อบต. รุ่ง พอมมีคนสนใจติดต่อ สอบถามเข้ามา ก็จะบอกว่าไม่มีตำแหน่งว่าง เพื่อกีดกันคนภายนอก นี่เป็นการเปิดตำแหน่งเพื่อที่จะ รองรับคนในเครือญาติหรือคนในความสัมพันธ์ทั้งคนที่อยู่ในเครือของนายกเอง และคนที่อยู่ในเครือ ของผู้ให้อุปถัมภ์นายก ก็เช่น ญาติๆของพวก ส.ส. ญาติๆ ของนายก อบจ. เป็นต้น...”¹⁸

“...เท่าที่ได้รับรู้มาและเห็นมาบ้างสำหรับความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมือง ระดับชาติ เช่น พวก ส.ส. และกับนักการเมืองท้องถิ่นด้วยกัน คือ นายก อบจ. การอุปถัมภ์กันส่วนใหญ่ ก็จะเป็นการให้การช่วยเหลือกันในเวลาที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง ส.ส. ก็คือ นางอุดมลักษณ์ เฟื่องนรพัฒน์ นายก อบจ. คือ นายวิจิต ไตรสรณกุล ซึ่งสองคนนี้ก็เป็นที่เครือญาติกัน เป็นตระกูลที่มีอิทธิพลทางด้านการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นของ อำเภอกันทรลักษ์ ทุกคนจะรู้จักกันดี ส่วน สจ. วรณดี วง ญาติ เฟื่องแพ้วการเลือกตั้งไป แต่อดีตก็เคยช่วยเหลือนายบุญช่วยไว้บ้าง...”¹⁹

จากคำสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับ ท้องถิ่นนับตั้งแต่ นายก อบจ. ส.จ. นายก อบต. และสมาชิก อบต. มีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน มีการ สร้างความสัมพันธ์กันเป็นเครือข่ายแบบอุปถัมภ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน เพื่อ สร้างฐานคะแนนเสียงของกลุ่มตนไว้ให้เหนียวแน่นเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

¹⁶ สัมภาษณ์นายสมศักดิ์ บรรพชาติ, 2 กันยายน 2554.

¹⁷ สัมภาษณ์ นายสมมติ วันเจริญ, 3 กันยายน 2554.

¹⁸ สัมภาษณ์ นางคำหล้า จิตรวงษ์, 4 กันยายน 2554.

¹⁹ สัมภาษณ์นายจรุญพงษ์, 9 กันยายน 2554, นายปรีชาลาพันธ์, 10 กันยายน 2554, นายพงศ์ศักดิ์ โสทรนบล, 17 กันยายน 2554.

3.2 องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม

สภาพทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม เกิดมาจากการยกฐานะของสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท โดยการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 เพื่อเป็นการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนในการกำหนดแนวทางพัฒนาตนเอง ตั้งอยู่หมู่ที่ 1 บ้านหนองเขื่อง ตำบลน้ำอ้อม อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ อยู่ห่างจากที่ว่าการอำเภอกันทรลักษ์ 1 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดกับตำบลจานใหญ่
ทิศใต้	ติดกับเทศบาลเมืองกันทรลักษ์
ทิศตะวันออก	ติดกับตำบลเวียงเหนือ, ตำบลสังเม็ก
ทิศตะวันตก	ติดกับตำบลหนองหญ้าลา

พื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม มีสภาพทางกายภาพเป็นที่ราบต่ำ และมีน้ำขัง ส่วนที่เป็นที่ราบสูงดินมีลักษณะเป็นดินเหนียวเหมาะสำหรับการทำไร่ ปลูกพืชผัก พืชไร่ ไม้ผล ที่มีชื่อเสียงของอำเภอกันทรลักษ์

การเมืองและการบริหารของอบต.น้ำอ้อม

อบต.น้ำอ้อม เป็น อบต. ขนาดเล็ก มีผู้บริหารจำนวน 4 คน ได้แก่ นายก อบต. รองนายก อบต. 2 คน และเลขานุการนายก อบต. 1 คน มีสมาชิกสภา อบต. 18 คน โครงสร้างการบริหารงานประกอบไปด้วย สำนักงานปลัด อบต. ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมประมาณการรายได้ในปี งบประมาณ 2555 เท่ากับ 20,280,000 บาทซึ่งมาจากรายได้ภาษีอากร 9,100,000 บาท และรายได้จากเงินอุดหนุน 11,180,000 บาท สภาพการเมืองไม่ค่อยมีความรุนแรงเนื่องจากฝ่ายบริหารเข้มแข็งรายชื่อผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. นายสุวัฒน์ วิเศษ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม
2. นางปราณี ไชยะเดชะ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม

3. นายสุนิจ โภคพันธ์ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม
4. นายสั้ย โกทา เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม
5. นายทอง สารเสนา ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม
6. นายสมพงษ์ บุญบุตร รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม
7. นางสาวโสธยา กมล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม
8. นางดวงใจ ผ่องรายี สมาชิกอบต. หมู่ 1
9. นายมนตรี บุญชิต สมาชิกอบต. หมู่ 1
10. นายเชิดชัย บัวทุม สมาชิกอบต. หมู่ 3
11. นายสุพจน์ ไกรมาศ สมาชิกอบต. หมู่ 3
12. นายมวย กุลวิสัย สมาชิกอบต. หมู่ 4
13. นายเสมียน วันศรี สมาชิกอบต. หมู่ 4
14. นางสาวสมถวิล หนูพัด สมาชิกอบต. หมู่ 6
15. นายทอง สารเสนา สมาชิกอบต. หมู่ 6
16. นายทิน การะเกษ สมาชิกอบต. หมู่ 7
17. นายวิไพร ภาพเทียม สมาชิกอบต. หมู่ 7
18. นายสมพร เสาะแสวง สมาชิกอบต. หมู่ 9
19. นายพิสิทธิ์ ภูโท สมาชิกอบต. หมู่ 9
20. นายทองลาพิณีจ สมาชิกอบต. หมู่ 12
21. นายสมพงษ์ บุญบุตร สมาชิกอบต. หมู่ 12
22. นางสาวโสธยา กมล สมาชิกอบต. หมู่ 15
23. นายพรชัย มหา สมาชิกอบต. หมู่ 15
24. นายสมบัติ กลิ่นพิกุล สมาชิกอบต. หมู่ 16
25. นายทิม วันศรี สมาชิกอบต. หมู่ 16

ปัญหาหลักในตำบลน้ำอ้อมคือปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่งไม่สะดวก การไม่มีไฟฟ้าใช้การสื่อสารไม่สะดวก ชาวบ้านบางส่วนไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

คณะผู้บริหารของ อบต. น้ำอ้อม ได้จัดให้มีการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบัญญัติงบประมาณ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ประชาคมหมู่บ้าน

อบต. น้ำอ้อมได้เริ่มจัดประชุมเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดทำประชาคมหมู่บ้านในวันที่ 10 มีนาคม 2555 เวลา 10.00 น. ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม มีวัตถุประสงค์เพื่อหารือเรื่องออกไปนำเก็บข้อมูลในพื้นที่ จะต้องนัดหมายว่าจะเริ่มออกประชุมประชาคม เพื่อให้หมู่บ้านเสนอความต้องการจะเริ่ม เดือนไหน, จะดำเนินการในช่วงกลางวันหรือกลางคืน

“...ผมเสนอให้เริ่มวันที่ 14 มีนาคม เป็นต้นไป และให้ออกช่วงเวลากลางวัน เวลา 9.00-12.00 น. ส่วนการออกประชาคมหมู่บ้านให้ไปเริ่มหมู่ที่ 16,4,6,12,1,15,3 และ7 ให้ประชาคมฯวันเดียวกัน อาหารว่าง ขนมจีน หรือ ข้าวราดแกง ส่วนตารางกำหนดการออกประชาคม ก็จะให้เจ้าหน้าที่จัดทำและส่งให้คณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง โครงการที่จะให้แต่ละหมู่บ้านเสนอ จะจัดเรียงลำดับความสำคัญ 1-3 ลำดับ เพราะว่างบประมาณแต่ละปี ที่สามารถทำได้คงไม่เกิน 3 โครงการต่อหมู่บ้านเพราะว่างบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม มีจำนวนจำกัด งบประมาณที่สามารถนำมาบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบล คิดว่าไม่หน้าจะเกิน 3 ล้านบาทต่อปี ซึ่งโครงการที่เสนอมานั้นจะสัมพันธ์กับการจัดทำข้อบัญญัติด้วย...”²⁰

“...โครงการที่เสนออาจจะแนะนำให้ชาวบ้านเสนอโครงการ เกี่ยวกับเรื่อง เพิ่มระดับคุณภาพชีวิต เรื่องรายได้เสริม ฝึกอาชีพ จะช่วยให้ศูนย์ฝึกอาชีพก็จะได้จัดคนมาอบรมให้ ปีนี้ งบประมาณเรื่องอาชีพ กสน.จะมีงบประมาณเกี่ยวกับการฝึกอาชีพมาให้ควรเสนอโครงการเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวใน

²⁰ สัมภาษณ์ นายอมรินทร์ เสวตสุริยานนท์, 10 มีนาคม 2554.

ตำบล ซึ่งตำบลเราก็มีแหล่งท่องเที่ยว เช่น ดันยางต้นแรก ของภาคอีสาน,บ้านนาเป็นที่แรก ที่ตั้งอำเภอกันทรลักษ์, หนองนาเป็นแหล่งท่องเที่ยว,หนองตาต...”²¹

จากการสังเกตจะพบว่าผู้บริหารพยายามที่จะกำหนดกรอบในการจัดประชาคมหมู่บ้านไม่ให้เกินงบประมาณที่ใช้ในการพัฒนาหมู่บ้านโดยอาศัยข้อมูลจากปีก่อนๆและพยายามเสนอโครงการที่หน่วยงานอื่นๆให้งบประมาณมาลงในการจัดทำประชาคมหมู่บ้านและจะมีกิจกรรมอื่นๆ ของ อบต. เพิ่มเติมคือการมอบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และผู้พิการ ประมาณ 300 ราย และถวายผ้าป่าสามัคคี 6 วัด, วัดละ 50,000 บาท ในขั้นตอนต่อไป อบต. จะทำการแจ้งวัตถุประสงค์ในการจัดทำประชาคมไปยังทุกหมู่บ้านในตำบลให้กับผู้นำชุมชนได้รับทราบ จากนั้นผู้นำชุมชนก็จะทำการประชุมลูกบ้านเพื่อทำการปรึกษาหารือกันก่อนที่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบต. จะลงมารับฟังการประชาคมของแต่ละหมู่บ้าน การทำเช่นนี้เพื่อให้ง่ายและรวดเร็วในการทำประชาคมหมู่บ้าน เพราะชาวบ้านได้มีการปรึกษาหารือถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนมาก่อนแล้ว และพอถึงเวลาประชาคมจริงก็แค่มายกมือจัดลำดับความสำคัญของปัญหาความต้องการที่เสนอไป ทั้งนี้ อบต. น้ำอ้อม ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดทำประชาคมหมู่บ้านละ 3,000 บาท สำหรับเป็นค่าอาหารกลางวัน

โดยทั่วไป การประชาคมในแต่ละหมู่บ้านจะจัดขึ้นใน ศาลาอเนกประสงค์และใช้เวลาในการประชุมราว 3 ชั่วโมง ประเด็นปัญหาที่เข้าบ้านได้ประชุมกันไว้ส่วนใหญ่ก็จะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละหมู่บ้าน เช่น การสร้างถนน/ซ่อมแซมถนน การติดตั้ง/เพิ่มไฟฟ้าสาธารณะ ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร การดูแลและสร้างน้ำประปาเพิ่มในหมู่บ้านที่ยังขาดแคลน ฯ ทั้งนี้ ข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านจะถูกจัดลำดับความสำคัญก่อนและหลัง โดยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบยกมือจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่เข้าร่วมประชาคม และนำไปจัดไว้เป็นข้อเสนอโครงการของประชาคมหมู่บ้านเพื่อให้ที่ประชุมประชาคมตำบลพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

ทั้งนี้...หมู่บ้านใหญ่จะเสนอมาร 13-14 โครงการ หมู่บ้านเล็กประมาณ 6-7โครงการ เช่น

²¹สัมภาษณ์ นางสุดาวลัย ปีทมะ, หัวหน้าส่วนการคลัง,10 มีนาคม 2554.

บ้านขนา 13 โครงการ บ้านขนาใหม่ 9 โครงการบ้านขง หมู่ 4 ,8โครงการ บ้านขง หมู่ 16, 8 โครงการ กุดปลาขาวหมู่ 12, 8 โครงการ บ้านกุดปลาขาวหมู่ 6, 8 โครงการ บ้านโนนสำเริงหมู่ 1 ,7โครงการ, โนนสำเริงหมู่ 9 , 15โครงการ โนนสำเริงหมู่ 15 , 11 โครงการ...”²²

การเสนอข้อเรียกร้องโครงการต่างๆ ประชาชนจะไม่ทราบว่าโครงการเหล่านั้นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนเงินเท่าใด เช่นบ้านขงหมู่ ๔ ถึงแม้จะมีการประชาคมกรอบมาแล้วนั้น แต่เมื่อถึงวันที่จัดประชาคมหมู่บ้านมีชาวบ้านขง เสนอมาและเรียงตามลำดับความสำคัญ

ชาวบ้านจะไม่ทราบว่า อบต. น้ำอ้อม มีเงินเพียงพอสำหรับการดำเนินการตามข้อเรียกร้องทั้งหมดหรือไม่ ดังนั้น ข้อเสนอต่างๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในประชาคมหมู่บ้านจึงไม่ได้ถูกปรับลดออกไปเพื่อให้อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการภายใต้ศักยภาพทางการเงินการคลังของ อบต. หากแต่จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ควรดำเนินการก่อนหลังแทน ข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านใน 3 ลำดับแรกแสดงดังตารางที่ 3-4หน้าถัดไป พึงสังเกตว่า ข้อเสนอโครงการต่างๆจากประชาคมหมู่บ้านสัดส่วนโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ข้อเสนอโครงการเกี่ยวกับการกิจด้านอื่นๆ มีความสำคัญรองลงไป

²²สัมภาษณ์ นายทองลา พิณิจ, สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม, 18 ธันวาคม 2554.

ตารางที่ 3-4 ข้อเสนอโครงการจากประชาคมหมู่บ้าน (เฉพาะโครงการที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก)

หมู่ที่	ประชาคมหมู่บ้าน	ข้อเสนอในการพัฒนาโครงการ 3 อันดับแรก สำหรับแผนพัฒนา ตำบลปี 2555-2557	แหล่งงบประมาณที่จะขอการ สนับสนุน
1	บ้านหนองเข็ง	1.โครงการขุดลอกท่อระบายน้ำ 2.โครงการส่งเสริมกลุ่มทอผ้า 3.โครงการซ่อมแซมถนนลาดยาง	อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม
3	บ้านขนาเก่า	1.ระบบระบายน้ำภายในหมู่บ้าน 2.โครงการขุดลอกกรองหนองขนา 3.จัดหาเครื่องออกกำลังกาย	อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม
4	บ้านชะยุ่ง	1.โครงการจัดหาสถานที่กำจัดขยะมูลฝอย 2.ระบบระบายน้ำภายในหมู่บ้าน 3.ขยายระบบไฟฟ้าเพื่อการเกษตร	อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม
6	บ้านบ้านคือเกตุสิริ	1.ก่อสร้างถนนคอนกรีตในหมู่บ้าน 2.ระบบระบายน้ำภายในหมู่บ้าน 3.ไฟส่องสว่างในหมู่บ้าน	อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม
7	บ้านขนาใหม่	1.บำบัดน้ำเสียจากโรงน้ำแข็ง 2.ซ่อมแซมถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ 3.ระบบระบายน้ำภายในหมู่บ้าน	อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม
9	บ้านโนนสำโรง	1.ซ่อมแซมถนนลาดยางที่เป็นหลุมเป็นบ่อ 2.ถนนคอนกรีตภายในหมู่บ้าน 3.ขยายระบบไฟฟ้าในหมู่บ้าน	อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม
15	บ้านน้ำอ้อมเหนือ(บางส่วน)	1.ขยายระบบไฟฟ้าในหมู่บ้าน 2.ก่อสร้างระบบประปาในหมู่บ้าน 3.ก่อสร้างศาลาประชาคมในหมู่บ้าน	อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม
16	บ้านชะยุ่งตะวันออก	1.ระบบระบายน้ำภายในหมู่บ้าน 2.ยกระดับถนนคอนกรีตภายในหมู่บ้านใหม่ 3.สร้างถนนยกระดับดิน	อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม อบต. น้อมอ้อม

จากตารางจะพบว่าการจัดประชาคมเกือบทุกหมู่บ้านจะเน้นหนักไปทางโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนและขุดลอกท่อระบายน้ำสาเหตุหลักมาจากการที่ตำบลน้ำอ้อมอยู่ติดลำน้ำชีและจะมีน้ำท่วมขังทุกปีประชาชนจึงเห็นว่าปัญหาที่สำคัญเร่งด่วนต้องแก้ไข ในขณะที่หมู่ 4 และหมู่ 7 จะเน้นไปที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมเนื่องจากการขยายตัวของเขตเมืองเข้าสู่ชุมชนจึงทำให้เกิดปัญหามลพิษจากกากของเสียอุตสาหกรรมและปัญหาขยะที่ปล่อยลงสู่แหล่งน้ำ ประชาชนจึงต้องการเร่งให้ทาง อบต. เข้ามาแก้ไข

ประชาคมตำบล

การประชุมประชาคมตำบลน้ำอ้อม จัดขึ้นในวันจันทร์ที่ 28 เดือนพฤษภาคมประชาคมตำบลน้ำอ้อม จะทำประชาคมเพื่อคัดเลือกหรือลดเพิ่มโครงการ เพื่อทบทวนโครงการ เพื่อไปใช้ในขั้นตอนของการจัดทำแผนสามปี โดยจะเป็นการเพิ่มลดโครงการให้ตรงกับแผนยุทธศาสตร์ด้านต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ที่มีส่วนร่วมในประชาคมตำบลหลักๆ ก็จะประกอบไปด้วย ผู้นำหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน ตัวแทนชาวบ้านหมู่บ้านละ 4คนให้ชาวบ้านเลือกกันเองและผู้บริหารของ อบต. สถานที่ประชุมก็ที่ อบต.น้ำอ้อม ทางอบต. จะแจ้งให้ทราบก่อนประชุมว่าทั้งตำบลไม่ให้เกิน 27 โครงการและในขั้นตอนการประชุมประชาคมตำบล ผู้เข้าร่วมประชุมได้แก้ไขโครงการต่างๆที่เคยเสนอมมาแล้วจากขั้นตอนประชาคมหมู่บ้านดังนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน โครงสร้างพื้นฐานโครงการก่อสร้างสะพานข้ามห้วยชะยูง ให้เปลี่ยนจากหมู่ 4 เป็นหมู่ 16 เพิ่ม โครงการก่อสร้างถนน คสล. เชื่อมบ้านขนาใหม่ –บ้านชะยูง ยาว 1,500 เมตร กว้าง 5 เมตร
2. ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต หมู่ 16 ขอเพิ่ม เรื่อง สาธารณสุข ให้มีการจัดทำแผนพ่นหมอกควันเพื่อกำจัดยุงลาย
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน ดัดตั้งสัญญาณไฟเดือนตามสี่แยกและเรื่องการจัดระเบียบป้ายโฆษณา
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยวไม่เพิ่มเติม
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ขอเพิ่มโครงการบ่อบำบัดน้ำเสีย เพราะมีปัญหาการปล่อยน้ำเสีย จากตลาดเมืองทอง ตลาดขี้ตม และเทศบาลกันทรลักษ์
6. ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่มีเพิ่มเติม

ข้อสรุปจากที่ประชุมประชาคมตำบลจะถูกรวบรวมขึ้น โดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อนำไปจัดทำแผนพัฒนาตำบลต่อไป

ตารางที่ 3-5 แสดงถึงลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการ

ลำดับความสำคัญ ของปัญหา	ปัญหาที่พบในการประชุม	หมู่ที่	ผลคะแนนจากการโหวต
1	1.ก่อสร้างสะพานบริเวณกุดปลาขาว 2.สะพานข้ามห้วยชะยุง หมู่ 16	ม.16	29 คะแนน
2	2. ขาด ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร	ทุกหมู่บ้าน	28 คะแนน
3	3. ถนนลาดยางชำรุด	ทุกหมู่บ้าน	26 คะแนน
4	4. ขาดสถานีอนามัยประจำตำบลน้ำอ้อม	หมู่ 15	25 คะแนน
5	5. ขาดท่อระบายน้ำในหมู่บ้าน 6. ขาดแคลนไฟสัญญาณจราจรตามเส้นทางหลวง 2085	ทุกหมู่บ้าน	21 คะแนน
6	7.ขาดแคลน ไฟฟ้าส่องสว่างภายในหมู่บ้าน	ทุกหมู่บ้าน	17คะแนน
7	8. ขาดท่อระบายน้ำในเส้นทางหลวงหมายเลข 2085		16 คะแนน
8	9. ขาดคลองคลองหนองสาธารณะ	หมู่ 3, 12	15 คะแนน
9	10. ขาดสถานที่เก็บขยะ รถขนขยะ	ทุกหมู่บ้าน	13 คะแนน
10	11.ขาดเขื่อนเก็บน้ำลำห้วยชะยุง 12.ปรับปรุงหอกระจายเสียง	ทุกหมู่บ้าน	8 คะแนน
11	13.ขยายถนน สายกันทรลักษ์ – วาริน		7 คะแนน
12	14.ขาดระบบการกำจัดน้ำเสีย	หมู่3,4,7,9,12,15	5 คะแนน
13	15.ปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณรอบหนองนา -ปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณรอบหนองเขื่อง -ปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณรอบหนองตลาด	หมู่ 1,3,7	

จากตารางจะพบว่าประชามติตำบลจะเน้นที่โครงการก่อสร้างสะพานข้ามห้วยชะยุงเป็นหลัก เพราะสะพานมีสภาพชำรุดถูกน้ำกัดเซาะและถือเป็นเส้นทางหลักที่ชาวบ้านหมู่ 3, หมู่ 4, หมู่ 7, และ หมู่ 16 ใช้คมนาคมขนส่ง สาเหตุที่เปลี่ยน โครงการจากหมู่ 4 เป็นหมู่ 16 เพราะทั้งสองหมู่บ้านเคยเป็นหมู่บ้านเดียวกันมาก่อนภายหลังแยกเป็นหมู่บ้านชะยุงตะวันออกและสมาชิก อบต.บ้านชะยุงตะวันออก เป็นทีมเดียวกันกับผู้บริหาร อบต.

การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี)

แผนพัฒนาสามปีเป็นการแปลงแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่การปฏิบัติ โดยมีหลักคิดที่ว่า ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาหนึ่ง ๆ จะมีแนวทางการพัฒนาได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง และภายใต้แนวทางการพัฒนาหนึ่ง ๆ จะมีโครงการ / กิจกรรมได้มากกว่าหนึ่งโครงการ / กิจกรรม ที่จะต้องนำมาดำเนินการ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการในแต่ละยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งจะมีผลต่อวัตถุประสงค์ เป้าหมาย จุดมุ่งหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน และวิสัยทัศน์ในที่สุดนอกจากนั้น แผนพัฒนาสามปียังเป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลนำอ้อม ใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบและผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนหลังจากคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนำอ้อมได้ดำเนินการประชาคมหมู่บ้านและประชาคมตำบลเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนา จะรวบรวมประเด็นหลักการพัฒนา ปัญหาความต้องการ และข้อมูลนำมาจัดทำเป็นร่างแผนพัฒนาสามปี แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจะพิจารณาร่างแผนพัฒนาสามปีเพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่น จากนั้นผู้บริหารท้องถิ่นจะเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาสามปีในขั้นตอนนี้ สภา อบต.นำอ้อม จะมีได้พิจารณาถึงรายละเอียดของแผนมากนัก เนื่องจากสมาชิกสภา อบต. แต่ละท่านได้มีส่วนร่วมในการทำแผนมาตั้งแต่ต้น จึงรับรู้ถึงปัญหาและข้อเรียกร้องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอดและจะให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาตำบลที่คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาได้รวบรวมขึ้น โดยอาจมีการให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าข้อเสนอโครงการใดมีความสำคัญเร่งด่วนหรือควรดำเนินการก่อนในปีงบประมาณที่กำลังจะมาถึง (ซึ่งจะถูกนำไปบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณต่อไป) หรือข้อเสนอโครงการใดสามารถรอได้ ดังนี้เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี คณะกรรมการพัฒนา อบต.นำอ้อม ยังมีได้นำปัญหาที่สำคัญในเชิงนโยบายระดับตำบลมาพิจารณาแต่ละหมู่บ้าน จากนั้นผู้บริหารท้องถิ่นจะพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้แผนพัฒนาสามปีต่อไปอบต. นำอ้อม แบ่ง ยุทธศาสตร์การพัฒนา ดังตาราง 3-6

ตารางที่ 3-6 แสดงจำนวนโครงการและงบประมาณจำแนกตามยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์	ปี 2555		ปี 2556		ปี 2557		รวม 3 ปี	
	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ
1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	43	24,264,160	23	47,425,520	39	101,676,840	61	173,366,520
2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	62	19,615,619	43	12,790,619	47	14,100,619	152	46,506,857
3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน	12	2,168,000	12	2,130,000	12	2,130,000	36	6,428,000
4) ด้านการวางแผน	7	1,070,000	7	1,070,000	7	1,070,000	21	3,210,000
5) การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	11	22,000,000	7	3,400,000	5	1,300,000	23	26,700,000
6) ด้านศิลปวัฒนธรรม	10	1,370,000	10	1,370,000	10	1,370,000	27	4,110,000
รวม	145	70,487,779	102	68,186,139	120	121,647,459	367	260,321,377

จากตารางพบว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาแทบทุกปีจะเน้นไปที่โครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก เนื่องจากเป็นสิ่งที่เห็นผลชัดเจนและประชาชนจับต้องได้

การจัดทำข้อมัญญัติงบประมาณ

แผนพัฒนาตำบลที่ได้จัดทำขึ้นจะเป็นกรอบสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต.น้ำอ้อม ซึ่งเริ่มจากการจัดเตรียมงบประมาณงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำและรายจ่ายตามข้อกำหนด ส่วนที่เหลือจะนำมาพัฒนาโครงการต่างๆที่ได้จากประชาคม

ตารางที่ 3-7 แสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555

หมวดรายจ่าย		สำนักงานปลัด	ส่วนการคลัง	ส่วนโยธา	ส่วนการศึกษา
รายจ่ายประจำ		8,270,651	1,585,210	1,451,680	4,410,910
1	งบกลาง	956,511			
2	เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	1,907,790	764,580	498,840	482,460
3	ค่าจ้างชั่วคราว	732,480	105,000	269,160	315,320
4	ค่าตอบแทนและค่าใช้สอยวัสดุ	4,263,870	715,630	683,680	2,420,130
5	สาธารณูปโภค	480,000	-	-	1,193,000
6	เงินอุดหนุน	410,000	-	-	-
7	รายจ่ายอื่น	250,000	-	-	-
8	รายจ่ายเพื่อการลงทุน (2,531,549)	60,000	49,400	2,422,149	-

เมื่อคณะผู้บริหารของ อบต. จัดเตรียมร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา อบต. นำอ้อมในวันจันทร์, อังคารและพุธ ที่ 1, 2 และ 3 สิงหาคม 2554 เวลา 10.00 น. โดยประชุมวันละวาระเพื่อให้ความเห็นชอบจากนั้นจะส่งต่อให้แก่นายอำเภอกันทรลักษณ์ประกาศใช้ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ อบต. นำอ้อม ในปีงบประมาณ 2555 ได้ประมาณการรายจ่ายงบประมาณปี 2555 ไว้ประมาณ 19 ล้านบาท การจัดสรรงบประมาณ จะเน้นไปที่รายจ่ายประจำด้านเงินเดือนและค่าจ้างของพนักงานใน อบต. และเงินค่าตอบแทนรายเดือนของสมาชิกสภาประจำเป็นส่วนใหญ่ เป็นที่น่าสังเกตว่างบค่าใช้สอยหมดไปกับค่าศึกษาดูงานถึง 330,000 บาท ในส่วนของงบลงทุนจะเน้นไปที่ส่วนโยธาเป็นหลักเนื่องจากมีโครงการขยายท่อจ่ายน้ำประปา ในหมู่ 1, 7, 9 และ 16 จะเห็นว่าไม่มีการลงทุนในด้านการศึกษาแม้แต่บาทเดียวซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ให้ความสำคัญในการพัฒนาทางการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่งในส่วนขั้นตอนการเสนอนุมัติจากนายอำเภอนั้นทาง

อำเภอให้ความสะดวกและรวดเร็วในการอนุมัติเพราะตำบลน้ำอ้อมอยู่ติดเมืองเวลาที่อำเภอมีงานเทศกาลต่างๆ เช่นงานสงกรานต์ การเกษตรแฟร์ ทางอำเภอก็จะของบสนับสนุนมาทาง อบต. ซึ่งทาง อบต.เองก็ได้จัดงบประมาณไว้อุดหนุนทุกปี ความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับท้องที่จึงมีลักษณะพึ่งพาอาศัยกันมากกว่าจะเป็นคู่แข่ง

ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม

การกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม

การเมืองใน อบต. น้ำอ้อม นี้เป็นการเมืองที่สลับซับซ้อนพอควรเพราะว่ามีเรื่องต่างๆ มากมายใน อบต. ทั้งเรื่องปัญหาระหว่างสมาชิกสภาด้วยตนเอง เรื่องของพนักงานประจำ และฝ่ายบริหารกับฝ่ายข้าราชการประจำ มาตามลำดับการเมืองใน อบต. น้ำอ้อมแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือฝ่ายนายก อบต. มีทั้งหมด 11 คนและฝ่ายค้านซึ่งเป็นสมาชิกในสังกัดของนายก อบต. คนเก่า (นายสง่า มหา) มีทั้งหมด 7 คน เพราะว่าความเห็นของสมาชิกแต่ละคนมีความคิดเห็นไม่ตรงกันเพราะแต่ละคนก็ต้องการผลประโยชน์เข้าหมู่บ้านของตนเพื่อลงแข่งในสมัยหน้าในการประชุมต่างๆ โดยเฉพาะด้านงบประมาณโครงการต่างๆ จะไม่ค่อยลงรอยกันกับสมาชิกกันเป็นส่วนมากบางที่อาจจะไม่เป็นตามเป้าหมาย

“...นายกเวลามีงานอะไรโครงการอะไรงบประมาณต่างๆ มาถึง อบต. น้ำอ้อม เขาจะสนเรื่องของเขตดูแลที่ตัวเองดูแลได้ในแต่ละหมู่บ้านตามความรักความชอบของตน เช่นคนที่ช่วยเหลือกันมาแต่อดีต นายกก็จะมึงงบประมาณลงในหมู่บ้านนั้นมากกว่าหมู่บ้านอื่นๆ และคนที่ไม่กินเส้นกับนายกแต่ไหนแต่ไรคือคนที่อยู่ชู้กับนายกเก่า ก็จะได้น้อยลงไปตามลำดับ และการที่จะทำอะไรใน อบต. นี้จะต้องมีเปอร์เซ็นต์ ทุกคนจะทำกันแต่สำหรับตัวผมแล้ว ผมเคยได้รับจากนายกคนเก่า 5-10 % แต่กับนายกคนนี้ยังไม่เคยได้...”²³

“...นายก จะให้งบพัฒนาหมู่บ้านเท่าๆ กันทุกหมู่บ้านคือหมู่บ้านละ 150,000 บาท เพื่อให้ชาวบ้านเห็นผลงานของทาง อบต. แต่สิ่งที่ได้แตกต่างกันก็คืองบที่นายกไปขอมมาจากทาง อบจ. นายกจะ

²³สัมภาษณ์ นายสมพงศ์ บุญบุตร,รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม ,19 ธันวาคม 2554.

เอามาลงหมู่บ้านที่เป็นฐานเสียงของตน และจะแจกเปอร์เซ็นต์ให้กับสมาชิก อบต.ฝ่ายตน ฝ่ายตรงข้ามก็อดและถ้าสมาชิกคนใดไม่เห็นด้วยหรือแย้งมากๆ หมู่บ้านของสมาชิกที่ขัดแย้งก็จะไม่ได้อะไร...”²⁴

ถึงแม้จะแบ่งออกเป็นสองกลุ่มในสภาแต่ด้วยฝ่ายนายกเป็นเสียงข้างมากในสภาจึงทำให้สามารถดำเนินงานได้อย่างไม่ติดขัดเพราะฝ่ายตรงข้ามถ้าค้านมากๆ ก็จะถูกตัดงบประมาณหมู่บ้านของตน จึงเกิดความกลัวที่จะถูกตัดงบประมาณความรุนแรงในการคัดค้าน โครงการต่างๆจึงลดน้อยลง

แต่หากจะพูดถึงการรวมกลุ่มระดับตำบล มีกลุ่มที่สำคัญด้วยกันคือ กลุ่มคนบ้านเฮา คือกลุ่มนายกคนปัจจุบัน กับ กลุ่มฝ่ายค้านคือกลุ่มนายกที่ลงแพ้การเลือกตั้งคือ กลุ่มคนน้ำอ้อมในการสร้างฐานเสียงของแต่ละกลุ่มจะ เริ่มจากการมีฐานเสียงในระดับหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านและขยายขอบเขตไปในระดับตำบลตามลำดับ

จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าวพบว่าเกิดการเกิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่น เกิดขึ้นจากระดับคุ้มต่อมาคือหมู่บ้านก่อนแล้วค่อยขยายไปสู่ระดับตำบล โดยกลุ่มการเมืองระดับตำบลใช้ระบบอุปถัมภ์ ในการสร้างฐานเสียงในระดับหมู่บ้าน คือ การเลือกหัวคะแนนที่เคยทำงานร่วมกันในอดีต คนที่เป็นเครือญาติกัน คนที่เป็นเพื่อนสนิทกัน ด้วยความใกล้ชิดและมีทัศนคติที่พอไปด้วยกันได้จึงนำมาซึ่งการรวมกลุ่มเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ภายในของ "กลุ่มการเมืองท้องถิ่น" โดยเฉพาะ กลุ่มคนบ้านเฮา จะพบว่าความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ก่อให้เกิดการรวมตัวของบุคคลชั้นนำในชุมชนไม่เว้นแต่คนที่เป็นเครือญาติกันคนที่รู้จักมักคุ้นและคนที่เคยมีผลประโยชน์ร่วมกัน นับแต่นายกคนปัจจุบันยังไม่ได้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อทำงานทางการเมืองร่วมกัน จากนั้นก็ชักชวนบุคคลที่รู้จักเข้ามารวมกลุ่ม โดยรวมตัวกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก อาทิ ความสัมพันธ์แบบเพื่อนร่วมงานที่รู้จักไว้ใจกันได้ ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้กลุ่ม มีการรวมตัวทางการเมืองได้ง่ายขึ้น โดยความสัมพันธ์ที่เกิดจากความไว้ใจกัน ทำให้การรวมตัวเหนียวแน่น และความเป็นเพื่อนร่วมงานที่ไว้ใจกันได้ส่งผลให้กลุ่มการเมืองสามารถรวมตัวกันได้ง่ายและเกิดการแทรกแซงและเกิดการ การรวมตัวกันทางการเมือง จะมีผลในการร่วมกันแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายยิ่งขึ้น และง่ายต่อการเข้าไปมีอำนาจในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มคนบ้านเฮา สาเหตุที่นายสุพัฒน์เลือกนางปราณี ไชยะเดชะมาเป็นรองนายกเพราะนางปราณีเป็นญาติกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนปัจจุบันซึ่งสามารถประสานงานขอความร่วมมือกับทางองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนักการเมืองระดับชาติได้เป็นอย่างดีเพราะตัวนายกสุพัฒน์เองให้

²⁴สัมภาษณ์ นางปราณี ไชยะเดชะ,รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ,18 ธันวาคม 2554.

การสนับสนุนนายแพทย์ ภูมินทร์ ลิธีระประเสริฐ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดศรีสะเกษซึ่งเป็นคู่แข่งกับนางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตพื้นที่อำเภอกันทรลักษ์

การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

“...ไม่ว่าคนใดไม่เว้นแต่การทำงานใดก็ตามก็ต้องนึกถึงการอยู่รอดในกลุ่มเพื่อดำเนินงานได้สะดวก ขึ้นอยู่กับการตอบสนองความต้องการและทำประโยชน์ช่วยเหลือกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นทั้งด้านงบประมาณ เงินทุน โครงการต่างๆความต้องการผลประโยชน์จึงเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของคนที่อยู่ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ การสูญเสียผลประโยชน์ การได้รับรางวัล และการได้กำไร เป็นความรู้สึกสำนึกพื้นฐานในการคบหาสมาคม การกระทำความใดอย่างหนึ่งก็ดี การบริการให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งก็ดี คนเราจะแสดงพฤติกรรมต่อผู้อื่นซึ่งจะทำให้ตนเองได้รับประโยชน์มากที่สุด...”²⁵

จากคำสัมภาษณ์ นายสุพัฒน์ วิเศษพบว่า การจัดสรรผลประโยชน์หรือตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มรักตำบลน้ำอ้อมนั้นจะเป็นแบบการตกลงร่วมกัน ไม่ค่อยมีปัญหามากนักแต่ถ้าเกิดมีปัญหาขึ้นมาคนที่ลงมาพูดปะพบคุยก็คือนายก อบต. น้ำอ้อมเพราะเป็นผู้บังคับบัญชา ดังที่นายมวย กุลวิทย์ ได้อธิบายเรื่องนี้ไว้ว่า

“...โดยส่วนมากแล้วจะไม่ค่อยมีปัญหากันมากนักเพราะว่าฝ่ายค้านจะคล้อยตามไปทั้งหมด อาจจะเป็นเพราะว่ามีเงินมาถึงมือหรือเปล่าหรือว่าจะเป็นคน ใกล้ตัวหรือญาติสนิทมิตรสหายกัน บางทีฝ่ายค้านอาจไม่มีผลในที่ประชุมเลยก็เป็นได้เพราะว่าถ้าได้งบมาถ้าผู้ใดไม่อยู่ในขั้วการเมืองนายกคนปัจจุบันนี้จะไม่ได้งบจัดสรรเท่ากับคนอื่นอาจจะเป็นเพราะเหตุนี้จึงทำให้ทุกคนใน อบต.น้ำอ้อมต้องคล้อยตามกันหมด...”²⁶

จากการสัมภาษณ์นายมวย กุลวิทย์ พบว่า สมาชิก อบต.น้ำอ้อมและข้าราชการประจำที่ทำงานใน อบต.น้ำอ้อมจะมีการถ้อยทีถ้อยอาศัยกันมีโครงการอะไรมาก็จะเห็นชอบให้ผ่านที่ประชุมหมด เพื่อในการบริหารงานให้เป็นไปได้โดยราบรื่นได้ผลประโยชน์ร่วมกันในภายภาคหน้า

²⁵สัมภาษณ์ นายสุพัฒน์ วิเศษ,นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม, 22 ธันวาคม 2554.

²⁶สัมภาษณ์นายมวย กุลวิทย์, 22 ธันวาคม 2554.

ความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองการเมืองระดับชาติ

นักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่นต่างเกื้อหนุนกัน โดยตลอดไม่ว่าจะเป็นงบประมาณจากโครงการต่างๆที่ทาง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหามาให้กับสมาชิกที่เป็นนักการเมืองในสังกัด ในอดีต นายแพทย์จตุรงค์ เพ็งนรพัฒน์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคไทยรักไทย ที่โดนเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง จึงมอบให้ภรรยาของตนลงสมัครรับเลือกตั้งแทน ในปัจจุบัน นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ เป็นสมาชิกพรรคภูมิใจไทย นักการเมืองระดับชาติต้องการที่จะสร้างฐานเสียงในพื้นที่ของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น แล้วให้สมาชิกพรรค สร้างฐานเสียงในระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน ลงไปอีก ดังจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของนายสุพจน์ วันทองที่กล่าวว่า

“...การที่นายจะมึงงบประมาณต่างๆหรือว่าโครงการต่าง ๆ นั้นถ้างบประมาณไม่พอหรือว่าโครงการต่างๆเงินทุนไม่พอก็จะไปขอ กับ ส.ส. ของตน และถ้าเมื่อใด ส.ส. ขอมมา นายก็จะมีสิ่งของตอบแทนนายบ้าง คือว่ามีผลประโยชน์ ทับซ้อนซึ่งกันและกัน...”²⁷

“...จะเห็นว่า ในปัจจุบันพรรคใด ส.ส. ในอำเภอกันทรลักษ์ คนไหนได้รับการเลือกตั้ง ก็จะเข้าหาคนนั้น อย่างปัจจุบันนี้ ก็คือ นางอุดมลักษณ์ เพ็งนรพัฒน์ ส.ส. พรรคภูมิใจไทย อดีตเคยสังกัด พรรคไทยรักไทย ส่วน อ บ จ. ก็อุปถัมภ์ อ บ ต. บ้าง ส่วนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันก็ในตอนหาเสียงเลือกตั้งที่เมื่อเขามีการเลือกตั้งเราก็ต้องช่วยเขาเป็นเรื่องธรรมดา เพราะเวลาเรามีการเลือกตั้งเขาก็ให้การสนับสนุนเราเช่นกัน หรือเวลาที่มีส่วนในส่วนของ สจ. ใน อ บ ต. น้ำอ้อม ของเรานี้จะไม่มีสจ. มาเกี่ยวข้องกับเราได้มีแต่ นายคนเก่าที่ยังมี สจ. มาเกี่ยวข้องกับเกื้อหนุนกันแต่ นายคนปัจจุบันนี้ไม่มีเลย...”²⁸

จากคำสัมภาษณ์ สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างนักการเมืองระดับและนักการเมืองท้องถิ่น มีลักษณะเป็นเครือข่ายที่แยกกันไม่ออกเพราะฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติเป็นฐานเสียงเดียวกัน ถ้านักการเมืองท้องถิ่นทำงานเข้าตาประชาชนก็เท่ากับว่าเป็นการเสริมคะแนนนิยมให้นักการเมืองระดับชาติที่ให้การเกื้อหนุน

จากคำสัมภาษณ์บุคคลที่กล่าวมา สามารถสรุปได้ว่าความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติจะมีความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันผ่านการ

²⁷ สัมภาษณ์ นายสุพจน์ วันทอง, ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 14, 18 ธันวาคม 2554.

²⁸ สัมภาษณ์ นางดวงใจ ผ่องราษี, สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม, 22 ธันวาคม 2554.

จัดสรรงบประมาณลงมาสู่พื้นที่และช่วยเหลือในช่วงที่มีการเลือกตั้ง นักการเมืองท้องถิ่นนั้นก็จะสร้างความสัมพันธ์กับท้องถิ่นผ่านผู้นำชุมชนของแต่ละชุมชนในลักษณะที่คล้ายกัน คือการให้การอุปถัมภ์กับผู้นำชุมชนเพื่อให้ผู้นำชุมชนสร้างฐานเสียงให้กับคนต่อไป เพราะกลุ่มผู้นำชุมชนก็จะมีฐานเสียงของตัวเองในชุมชนอยู่แล้วจาก เครือญาติและหัวคะแนน นี่คือการสร้างกลไกของความสัมพันธ์ผ่านระบบอุปถัมภ์และใช้การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เพื่อสร้างฐานเสียงในระดับท้องถิ่นสู่ระดับชาติต่อไป

การศึกษาถึงลักษณะการกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น “ กลุ่มคนน้ำอ้อม ” ในตำบลน้ำอ้อม อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษพบว่าการรวมกลุ่มหรือการเกิดกลุ่มขึ้นอยู่กับปัจจัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ลักษณะความสัมพันธ์ภายในของ กลุ่มคนบ้านเขาพบว่ามีความสัมพันธ์ ในระบบอุปถัมภ์ก่อให้เกิดการรวมตัวของบุคคลชั้นนำในสังคม ทำงานร่วมกันทางสังคม จากนั้นก็ชักชวนบุคคลที่รู้จักเข้ามารวมกลุ่ม ทำงานการเมืองร่วมกัน โดยรวมตัวกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก เพื่อให้กลุ่มการเมืองสามารถรวมตัวกันได้ง่าย การรวมตัวกันทางการเมือง จะมีผลในการร่วมกันแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายยิ่งขึ้น และง่ายต่อการเข้าไปมีอำนาจในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติจะมีการเกี่ยวพันกันทางการเงิน ทางสิ่งของส่วนฐานคะแนนเสียง ของ ส.ส. สจ. นายก อบต. จะมีการทับซ้อนกัน การเมืองระดับท้องถิ่นระดับตำบลและจังหวัดจะเป็นฐานเสียงให้กันและกันส่วนใหญ่ักการเมืองระดับชาติจะส่งญาติหรือมิตรสหายที่ไว้วางใจมาเป็น นายก อบต. และให้เงินสนับสนุนในการสมัครรับเลือกตั้งนี้คือสายสัมพันธ์โดยจะอาศัยพึ่งพาอาศัยกันมาตลอด

การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่นพบว่า การจัดสรรผลประโยชน์ภายในกลุ่มถ้าผลประโยชน์ลงตัวจะทำให้กลุ่มดำรงอยู่ และจะเกิดความแตกแยกเมื่อมีการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่เป็นที่พอใจของอีกฝ่าย การจัดสรรผลประโยชน์หรือตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มรักตำบลน้ำอ้อมนั้นจะเป็นแบบการตกลงร่วมกัน ไม่ค่อยมีปัญหาหากันแต่ถ้าเกิดมีปัญหาขึ้นมาคนที่ลงมาพูดปะทะพบคุยกันก็คือนายก อบต. โดยส่วนมากแล้วจะไม่ค่อยมีปัญหากันเพราะว่าฝ่ายค้านจะคล้อยตามอาจเนื่องจากว่ามีเงินมาถึงมือหรือกลัวว่าจะไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไปพัฒนาหมู่บ้านของตนจึงทำให้ไม่ค่อยกล้ามีปากมีเสียงในสภาเท่าใดนัก

บทที่ 4

กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลกุตเสลาและองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด

4.1 องค์การบริหารส่วนตำบลกุตเสลา

สภาพทั่วไป

ตำบลกุตเสลา มีหมู่บ้านในการปกครอง จำนวน 16 หมู่บ้าน ประชาชนส่วนใหญ่พูดภาษาไทยอีสาน นับถือศาสนาพุทธ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ ห่างจาก อำเภอกันทรลักษ์ ตามเส้นทางถนนกรมทางหลวงชนบท สายกันทรลักษ์ - นาห่อม ประมาณ 25 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับตำบล อำเภอต่าง ๆ ดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับตำบลท่าคล้อ	อำเภอเบญจลักษ์	จังหวัดศรีสะเกษ
	ตำบลนาห่อม	กิ่งอำเภอทุ่งศรีอุดม	จังหวัดอุบลราชธานี
ทิศใต้	ติดต่อกับตำบลขุขันธ์	อำเภอกันทรลักษ์	จังหวัดศรีสะเกษ
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับตำบลกุตเรือ	กิ่งอำเภอทุ่งศรีอุดม	จังหวัดอุบลราชธานี
	ตำบลไพบูลย์	กิ่งอำเภอน้ำขุ่น	จังหวัดอุบลราชธานี
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับตำบลสวนกล้วย	อำเภอกันทรลักษ์	จังหวัดศรีสะเกษ

เนื้อที่ ตำบลกุตเสลามีเนื้อที่ประมาณ 76 ตารางกิโลเมตร จำนวนประชากรมี 2,305ครัวเรือน มีประชากร 9,453 คน แยกเป็น ชาย 4,760 คน หญิง 4,693 คน ความหนาแน่นเฉลี่ย 124.38 คน ต่อตารางกิโลเมตร

การเมืองและการบริหารของอบต.กุตเสลา

อบต.กุตเสลา เป็น อบต. ขนาดกลาง มีผู้บริหารจำนวน 4 คน ได้แก่ นายก อบต. รองนายก อบต. 2 คน และเลขานุการนายก อบต. 1 คน มีสมาชิกสภา อบต. 34 คน โครงสร้างการบริหารงาน ประกอบไปด้วย สำนักงานปลัด อบต. ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2555 เท่ากับ 22,203,657.74 ซึ่งมาจากรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง 526,747.45 บาท รายได้ที่ส่วนราชการต่างๆจัดเก็บให้ 10,589,922.68 บาทและเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาล 11,086,987.61 บาท สภาพการเมืองไม่ค่อยมีความรุนแรงเนื่องจากกลุ่มของนายก อบต.มีเสียงข้างมากในสภาและเป็นคนในพื้นที่ทำให้ไม่ค่อยเกิดปัญหาในการบริหารงานแนวความคิดการพัฒนาตำบลจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

รายชื่อผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. นายนิรันดร์ชัย ถูงจันทร์	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
2. นายทองสี พิมพาวัตร	รองนายก รองนายกองค์การบริหารตำบลกุคเสลา
3. นายตรีเนตร โลมะบัญญัติ	รองนายก รองนายกองค์การบริหารตำบลกุคเสลา
4. นายพินิจ นาคำมูล	เลขานุการนายกองค์การบริหารตำบลกุคเสลา
5. นายสุเทพ ส่งเสริม	ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
6. นายทองจันทร์ วงษ์ลีลา	รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
7. นายวีระชัย วอนอก	เลขานุการองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
8. นายเผ่า กัญญาพันธ์	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
9. นายสาย จิตต์จันทร์	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
10. นายสำราญ ดวงจันทร์	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
11. นายสมชาย พุดพวง	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
12. นางสาวกัลยาณี นามกาสา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
13. นายบุญเพ็ง คำกระจาย	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
14. นายโกวิทย์ ผาหอม	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
15. นายสุรินทร์ ชาติเชื้อ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
16. นายหนูเลื่อน ใจภักดี	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
17. นายเปลื้อง คำดวงตา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
18. นายถวิล กากแก้ว	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
19. นายโชคอำนวย บัวภา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
20. นางทองสวย บัวแก้ว	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
21. นายนางทองม้วน กามั่ง	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
22. นางดอกจันทร์ ละครศรี	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
23. นายสมชาย มวลสุข	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
24. นายแตง คำบัว	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
25. นาย วิจิตร นันทะบุตร	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
26. นายทองจันทร์ วงษ์ลีลา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
27. นายบรรจง สาระพันธ์	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
28. นายสุุดใจ โพธิ์ศรี	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา
29. นายชาย ไครตตาแสง	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุคเสลา

30. นายสุเทพ ส่งเสริม	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา
31. นายเสถียร จันทร์หอม	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา
32. นายเมิ่ง ไชยโชติ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา
33. นายชิต ชาติเชื้อ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา
34. นายสุภชัย กะริโศ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา
35. นายบุญยัง ศรีภา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา
36. นายเขมกร พวงจันดา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา
37. นายวีระชัย วอนอก	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา
38. นายบริบูรณ์ สุระสร	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา

ปัญหาส่วนใหญ่จะเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา มีพื้นที่กว้างใหญ่และมีภารกิจหลายด้านที่ต้องรับผิดชอบดูแล อีกทั้งมีข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ จึงไม่สามารถที่จะทำให้งานด้านโครงสร้างพื้นฐานสมบูรณ์ได้และปัญหาสำคัญอีกอย่างคือปัญหา การขาดที่ดินทำกินและขาดเอกสารสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินเพราะตำบลกุศเสลาส่วนมากยังเป็น สปก. 4-01

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

คณะผู้บริหารของ อบต. กุศเสลา ให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและข้อบัญญัติงบประมาณ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประชาคมหมู่บ้าน

จะจัดขึ้นระหว่างเดือนมีนาคมในขั้นตอนนี้ อบต. จะทำการแจ้งวัตถุประสงค์ในการจัดทำ ประชาคมไปยังทุกหมู่บ้านในตำบลให้กับผู้นำชุมชนได้รับทราบ จากนั้นผู้นำชุมชนเองก็จะทำการ ประชุมลูกบ้านเพื่อนำการปรึกษาหารือกันก่อนที่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบต. จะลงมารับฟัง การประชามของแต่ละหมู่บ้าน การทำเช่นนี้เพื่อให้ง่ายและรวดเร็วในการทำประชาคมหมู่บ้าน เพราะชาวบ้านได้มีการปรึกษาหารือถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนมาก่อน และพอถึงเวลา ประชาคมจริงก็แค่มายกมือจัดลำดับความสำคัญของปัญหาความต้องการที่เสนอไป ตามคำ สัมภาษณ์ของชาวบ้าน กล่าวว่

“...ในกรณีประชาคมหมู่บ้าน จะให้ผู้ใหญ่บ้านเรียกประชุมก่อนและสรุปโครงการตาม ความสำคัญก่อนและหลังในการประชาคมหมู่บ้าน บางที นายก อ บ ต. จะออกมาด้วยมาฟังการ

ประชุมด้วยตัวเอง โดยบางทีก็มีการประชุมนอกกรอบกันก่อนค่อยมาประชุมประชาคมหมู่บ้าน ในปีที่ผ่านมา ผมเห็นหมู่บ้านผมเสนอโครงการไป 7-8 โครงการโดยให้โครงการนี้ได้จากการประชาคมหมู่บ้านโดยการยกมือเอาเสียงส่วนมากเอาเป็นหลัก โดยผู้ใหญ่บ้านจะประกาศตามเสียงตามสายก่อนการประชุม 1 วัน บางทีตามที่ประชาคมหมู่บ้านเสนอไปเป็นโครงการแรกก็จะได้ก็ บางทีก็จะไปเอาโครงการที่ 2 ก่อน หรือ 3 หรือ 4 ก็ได้ เพราะว่าจะเอาตัวที่จัดสรรงบประมาณได้ก่อน...”¹

จากคำสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าการจัดประชุมนอกกรอบจะทำให้แต่ละหมู่บ้านได้ข้อสรุปปัญหาต่างๆซึ่งจะช่วยลดระยะเวลาถกเถียงกันในวันที่จัดประชาคมจริงๆเพราะชาวบ้านได้ตกลงกันไว้แล้วว่าเลือกโครงการใดบ้าง

โดยทั่วไป การประชาคมหมู่บ้านจะจัดขึ้นที่ศาลาประชาคมของแต่ละหมู่ในช่วงเช้าหรือบ่ายขึ้นอยู่กับแต่ละหมู่บ้านจะแจ้งวันมาให้ทางเจ้าหน้าที่ อบต. ทราบ ในกรณีตัวอย่างของหมู่บ้านทุ่งสว่าง มีวิธีการ ดังนี้

เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลาจะแจ้งเป้าหมายในการจัดประชาคมด้วยกันสามเรื่องคือเรื่องที่ 1 เรื่องจัดเตรียมข้อมูลเพื่อจัดทำแผนพัฒนา สามปี (พ.ศ.2555-2557) เรื่องที่ 2 คณะกรรมการประเมินการประกวดหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงเฉลิมพระเกียรติ 84 พรรษา ขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เรื่องที่ 3 การออกให้บริการรับชำระภาษี แก่ประชาชน แล้วจะบอกถึงโครงการเดิมเมื่อปีที่แล้วที่ยังไม่ได้ดำเนินการ คือ 1. โครงการก่อสร้างถนน คสล.ภายในหมู่บ้าน 2.โครงการปรับปรุงถนนลูกรังสายทุ่งสว่าง-ห้วยบักใจ๊ะ 3. โครงการปรับปรุงถนนลูกรังภายในหมู่บ้าน 4.โครงการจัดทำรางระบายน้ำในหมู่บ้าน 5.โครงการปรับปรุง/ต่อเติมศาลาประชาคม 6.โครงการส่งเสริม/สนับสนุนกลุ่มอาชีพสตรี

ประเด็นปัญหาที่ชาวบ้านได้ประชุมส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังนี้

1.ก่อสร้างถนนคสล.ภายในหมู่บ้าน	17	เสียง
2. ขยายเขตบริการไฟฟ้าเพื่อการเกษตร	16	เสียง
3. ติดตั้งโคมไฟสาธารณะในหมู่บ้าน	12	เสียง
4. จัดซื้อเครื่องขยายเสียงพร้อมอุปกรณ์	11	เสียง
5. จัดทำรางระบายน้ำในหมู่บ้าน	6	เสียง
6. ต่อเติม/ปรับปรุงศาลาประชาคม	5	เสียง
7. ขุดลอกร่องแดง	5	เสียง

¹ สัมภาษณ์ นางวิภาวดี ห่วงเพชร ,นายชยยาน สายโน,นางบุญมา จันทร์หอม, นายกาสิน โสดา, นางไกลถิ่น พันธิมมา ,นายอินทนนท์ บุญรักษา,นายทองดี ผลช่อม, 3 ตุลาคม 2554.

8. ส่งเสริม/สนับสนุนกลุ่มสตรี	2	เสียง
9. จัดซื้อภาชนะเก็บน้ำฝน	1	เสียง
10. ปรับปรุงถนนลูกรังสายทุ่งสว่าง – ห้วยบักจ๊ะ	0	เสียง
11. ปรับปรุงถนนลูกรังในหมู่บ้าน	0	เสียง

ในกรณีของบ้านโนนพิทักษ์ได้จัดเวทีประชาคมในวันที่ 15 มีนาคม 2554 เวลา 13.00 น. ก็มีเนื้อหาที่เรียกร้องไม่ต่างกับหมู่บ้านทุ่งสว่าง โดยมีโครงการที่เสนอและลงมติเรียงตามลำดับ ดังนี้ ดังนี้

1. ก่อสร้างถนนคสล.ภายในหมู่บ้าน	34	เสียง
2. จัดทำรั้วลวดหนามของชุมชน	10	เสียง
3. ติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างภายในหมู่บ้าน	9	เสียง
4. ก่อสร้างประปาหมู่บ้าน	7	เสียง
5. ขยายเขตบริการไฟฟ้าเพื่อการเกษตร	4	เสียง
6. ก่อสร้างถนนบ้านโนนพิทักษ์-นารังกา ม.1,	1	เสียง
7. โรงสีข้าวชุมชน(ขนาดกลาง)	1	เสียง

ทั้งนี้ ข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านจะถูกจัดลำดับความสำคัญก่อนและหลังโดยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบยกมือจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่เข้าร่วมประชาคมและนำไปจัดไว้เป็นข้อเสนอโครงการของประชาคมหมู่บ้านเพื่อให้ประชุมประชาคมตำบลพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

ทั้งนี้ ในการเสนอข้อเรียกร้องโครงการต่างๆ ประชาชนจะไม่ทราบว่าโครงการเหล่านั้นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนเงินเท่าใด และจะไม่ทราบว่า อบต. กุดเสลา มีเงินเพียงพอสำหรับการดำเนินตามข้อเรียกร้องทั้งหมดหรือไม่ ดังนั้น ข้อเสนอต่างๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในประชาคมหมู่บ้านจึงไม่ได้ถูกปรับลดออกไปเพื่อให้อยู่ในวิสัยที่จะสามารถดำเนินการภายใต้ศักยภาพของ อบต. หากแต่จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ควรดำเนินการก่อนหลังแทน ข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านใน 3 ลำดับแรกแสดงดังตารางที่ 1 พึงสังเกตว่าข้อเสนอโครงการต่างๆจากประชาคมหมู่บ้านมีมากถึง 181 โครงการ และสัดส่วนโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนมาก ในขณะที่ข้อเสนอโครงการเกี่ยวกับภารกิจด้านอื่น ๆ มีความสำคัญรองลงไป ดังตาราง

ตารางที่ 4-1 ข้อเสนอโครงการจากประชามหมู่บ้าน (เฉพาะโครงการที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก)

หมู่ที่	ประชามหมู่บ้าน	ข้อเสนอในการพัฒนาโครงการ 3 อันดับแรก	แหล่งงบประมาณที่จะขอการสนับสนุน
1	นารังกา	1. บ่อบาดาลเพื่อการเกษตร 2. ก่อสร้างลานกีฬาอเนกประสงค์ 3. ก่อสร้างถนนลูกรังสายทุ่งสว่าง-สามแยก-โนนเรือ	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
2	กันจาน	1. ก่อสร้างศาลาประชาม 2. ขุดลอกหนองขมุก 3. ปรับปรุงอาคารอเนกประสงค์โรงเรียนบ้านกันจาน	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
3	กุดเสลา	1. วางท่อระบายน้ำและลงลูกรังคันดินหนองเบ็ญ 2. ก่อสร้างถนนลูกรังภายในหมู่บ้าน 3. ก่อสร้างศาลาประชาม	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
4	นรงค์	1. จัดซื้อภาชนะเก็บน้ำฝน 2. ก่อสร้างสะพานไม้ข้ามห้วยลำชอม 3. ก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยมกุดไก่อ้น	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
5	หินกอง	1. ก่อสร้างซุ้มประตูทางเข้าหมู่บ้าน 2. จัดซื้อภาชนะเก็บน้ำฝน (โองซีเมนต์) 3. ปรับปรุงถนนลูกรังภายในหมู่บ้าน	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
6	ทุ่งสว่าง	1. ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) ในหมู่บ้าน 2. ขยายเขตบริการไฟฟ้าเพื่อการเกษตร 3. ติดตั้งโคมไฟสาธารณะภายในหมู่บ้าน	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
7	หนองรุง	1. จัดทำวางระบายน้ำภายในหมู่บ้าน 2. ขยายเขตบริการไฟฟ้าเพื่อการเกษตร 3. ก่อสร้างถนนลูกรังเชื่อมบึงระนาม	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
8	โนนงาม	1. ขยายเขตบริการไฟฟ้าเพื่อการเกษตร 2. ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในหมู่บ้าน 3. ก่อสร้างถนนลาดยางสายโนนงาม - ช้าง	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
9	ชะวาซอ	1. ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในหมู่บ้าน 2. ไฟฟ้าเพื่อการเกษตรจากบ้านชะวาซอ-นาขนวน 3. ก่อสร้างศาลาประชาม (คุ้มตะวันตก)	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
10	หนองขวาง	1. ต่อเติม/ปรับปรุงศาลาประชาม 2. ก่อสร้างถนนลูกรังสายบ้านพักครู-บึงระนาม 3. ก่อสร้างถนนลูกรังสายหนองขวาง-ห้วยยอดสะอาด	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
11	สามแยก	1. ก่อสร้างประปาผิวดิน 2. แบ่งแยกหมู่บ้าน 3. ขยายเขตบริการไฟฟ้าเพื่อการเกษตร	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา

หมู่ที่	ประชาคมหมู่บ้าน	ข้อเสนอในการพัฒนา/โครงการ 3 อันดับแรก	แหล่งงบประมาณที่จะขอการสนับสนุน
12	พระทะเล	1.ก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ 2.ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในหมู่บ้าน 3.ก่อสร้างซุ้มประตูทางเข้าหมู่บ้าน	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
13	ตาจ้อย	1.จัดซื้อภาชนะเก็บน้ำฝน 2.ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในหมู่บ้าน 3.ขยายเขตบริการไฟฟ้าภายในหมู่บ้าน	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
14	โนนคูณ	1.ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในหมู่บ้าน 2.ก่อสร้างประปาหมู่บ้าน 3.ปลูกผักปลอดสารพิษ	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
15	นารังกาใต้	1.ขยายเขตบริการไฟฟ้าเพื่อการเกษตร 2.ขยายเขตประปาหมู่บ้าน 3.ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายใน	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา
16	โนนพิทักษ์	1.ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กภายในหมู่บ้าน 2.จัดทำรื้อลวดหนามของชุมชน 3.ติดตั้งไฟฟ้าแสงสว่างภายในหมู่บ้าน	อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา อบต. กุดเสลา

ประชาคมตำบล

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดประชุมประชาคมตำบล เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและจัดเก็บข้อมูลสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2555-2557) การประชุมประชาคมตำบลกุดเสลาได้กำหนดให้ตัวแทนประชาคมหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้านเข้าร่วมประชุม ในวันอังคารที่ 31 พฤษภาคม 2554 เวลา 09.00 น. ณ หอประชุม โรงเรียนกุดเสลาวิทยาคม ทาง อบต.ให้เสนอมามากิน 2 โครงการ โดยมีตัวแทนแต่ละหมู่บ้านมาไม่ต่ำกว่า 10 คน รวมทั้งตำบลไม่ต่ำกว่า 160 คน ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นตัวแทนจากหมู่บ้านจะประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. 2 คน ผู้ช่วยผู้ใหญ่ 2 คน ชาวบ้านหมู่บ้านละ 5 คน เนื้อหาในการจัดประชุมประชาคมตำบลจะนำเสนอว่าแต่ละหมู่บ้านจะมีโครงการใดบ้างที่ควรนำไปบรรจุในแผนพัฒนาตำบล จะเป็นการจัดลำดับความสำคัญเรียง

ตามลำดับก่อนหลังของแต่ละหมู่บ้าน ในส่วนของตำบลกุศเสลาแต่ละหมู่บ้านยังคงยืนยันข้อสรุปโครงการจากประชาคมหมู่บ้านไม่มีการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ที่ประชุมประชาคมตำบลยังไม่ได้มีการบอกรับประมาณดำเนินงานในแต่ละโครงการว่าต้องใช้งบประมาณเท่าใด การจัดประชาคมตำบลเสมือนการเน้นย้ำโครงการประชาคมหมู่บ้านว่าแต่ละหมู่บ้านยังต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือไม่ และจากการสอบถามนายอุเรียน โสคา ผู้ใหญ่บ้านพบว่า

“...ประชาคมตำบลทุกคนที่เข้าประชุมจะเกรงใจนายกมากนายกทำอะไรบอกระไรก็จะทำตามไปซะหมด ในเวลาจัดประชาคมหมู่บ้านประชาชนสามารถออกเสียงได้แต่ในประชาคมตำบลชาวบ้านหมดความสำคัญเพราะทุกคนทำตามนายกหมดขึ้นเป็นนกขี้ไม่เป็น ไม่เลยก็ว่าได้ มันก็จะเป็นเรื่องธรรมดา...”²

จากคำสัมภาษณ์ นายอุเรียน โสคา พบว่า นายก อบต.จะมีอำนาจในการสั่งการหรือเสนอความเห็นต่างๆ ให้ชาวบ้านได้คล้อยตามในขั้นตอนประชาคมตำบลนี้ชาวบ้านแทบจะไม่ได้ออกเสียงอะไรเลย

การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี)

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลเริ่มจากคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลรวบรวมข้อเสนอโครงการที่ได้มาจากการทำประชาคมหมู่บ้าน/ตำบลมาจัดหมวดหมู่ตามประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและปรับปรุงข้อเสนอต่างๆ ให้มีความสมบูรณ์ ทั้งในส่วนของรายละเอียดการดำเนินการและค่าใช้จ่ายที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อเสนอโครงการจากประชาคมหมู่บ้านมักมุ่งเน้นในด้านโครงสร้างพื้นฐานดังที่ได้อภิปรายไว้แล้วในตอนต้น คณะกรรมการสนับสนุนฯ จึงต้องเพิ่มเติมโครงการด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต เพื่อให้แผนการพัฒนาคอบคลุมถึงภารกิจหลักๆ ของ อบต. ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเพียงพอ เป็นที่น่าสังเกตว่าตำบลกุศเสลาจะมีการประชุมคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนการจัดประชาคมตำบล โดยจัดการประชุมวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา เนื้อหาในการประชุมเพื่อจะรวบรวมข้อมูล ปัญหาความต้องการ นำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ.2555-2557) และร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา เพื่อที่จะได้เสนอคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป โดยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน และผู้ช่วยเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน จะเป็นผู้สรุปผลการเข้าร่วมการประชุมประชาคม

² สัมภาษณ์ นายอุเรียน โสคา, 3 ตุลาคม 2554.

หมู่บ้านทั้ง 16 หมู่บ้าน ในระหว่างวันที่ 14-28 มีนาคม 2554 ที่ผ่านมาให้ที่ประชุมรับทราบถึงโครงการ/กิจกรรมทั้งหมด 181 โครงการ ดังนี้

- โครงการก่อสร้างถนน คสล. จำนวน 15 โครงการ
- โครงการก่อสร้างถนนลาดยาง จำนวน 6 โครงการ
- โครงการก่อสร้างถนนลูกรัง จำนวน 15 โครงการ
- โครงการปรับปรุงถนนลูกรัง จำนวน 15 โครงการ
- โครงการก่อสร้างถนนดิน จำนวน 3 โครงการ
- โครงการซ่อมแซมถนนลูกรัง จำนวน 4 โครงการ
- โครงการก่อสร้างสะพาน จำนวน 2 โครงการ
- โครงการก่อสร้างก่อสร้างท่อลอดเหลี่ยม จำนวน 1 โครงการ
- โครงการจัดทำรางระบายน้ำ จำนวน 10 โครงการ
- โครงการขุดลอกแหล่งน้ำ-ประตูน้ำ จำนวน 10 โครงการ
- โครงการขุดบ่อบาดาลเพื่อการเกษตร จำนวน 10 โครงการ
- โครงการขยายเขตบริการไฟฟ้าเพื่อการเกษตร จำนวน 11 โครงการ
- โครงการขยายเขตไฟฟ้าและไฟฟ้าแสงสว่างในหมู่บ้าน จำนวน 10 โครงการ
- โครงการจัดซื้อเครื่องสูบน้ำด้วยไฟฟ้า จำนวน 1 โครงการ
- โครงการก่อสร้างฝายน้ำล้น จำนวน 4 โครงการ
- โครงการก่อสร้าง-ขยายเขตบริการประปาหมู่บ้าน จำนวน 8 โครงการ
- โครงการก่อสร้าง-ปรับปรุงอาคาร จำนวน 7 โครงการ
- โครงการก่อสร้างซุ้มประตู จำนวน 5 โครงการ
- โครงการจัดซื้อภาชนะเก็บน้ำ จำนวน 10 โครงการ
- โครงการสนับสนุนกลุ่มอาชีพ/โรงสีข้าว จำนวน 17 โครงการ
- โครงการจัดซื้อเครื่องขยายเสียง จำนวน 4 โครงการ
- โครงการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ จำนวน 1 โครงการ
- โครงการถมที่ดินสาธารณะ จำนวน 1 โครงการ
- โครงการลานอเนกประสงค์ จำนวน 3 โครงการ
- โครงการจัดทำรั้วลวดหนาม จำนวน 2 โครงการ
- โครงการก่อสร้างห้องสมุดประชาชน จำนวน 1 โครงการ
- โครงการจัดซื้อถังขยะหมู่บ้าน จำนวน 1 โครงการ
- โครงการจัดทำเสาประตู จำนวน 1 โครงการ

- โครงการจัดซื้อชุดกลองยาว จำนวน 1 โครงการ
- จัดซื้อเครื่องออกกำลังกาย จำนวน 1 โครงการ
- จัดทำซองสำหรับให้วัคซีนสัตว์เลี้ยง จำนวน 1 โครงการ

หลังจากนั้นจะแจ้งให้ส่วนงานต่างๆรวบรวมโครงการ/กิจกรรมนำโครงการที่เกี่ยวข้องนำส่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำหรับการจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี จากนั้นจะพิจารณาการจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแทนแผนเดิมที่ใช้มาแล้ว โดยแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจะมีการกำหนด 5 ปี ต่อครั้งหรือปรับเปลี่ยนตามนโยบายของผู้บริหาร อบต. การจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา อบต. กุดเสลาจะกำหนดให้มียุทธศาสตร์ด้วยกัน 6 ยุทธศาสตร์

เมื่อคณะกรรมการสนับสนุนฯ จัดทำรายละเอียดของโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำร่างแผนพัฒนาตำบลส่งให้แก่คณะกรรมการพัฒนาตำบลกุดเสลาพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาตำบลนั้นจัดประชุมในวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2554 ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบลกุดเสลาในระหว่างนี้นักวิเคราะห์นโยบายและแผนจะเป็นผู้สรุปภาพรวมจากการทำประชาคมหมู่บ้านและประชาคมตำบลให้ที่ประชุมทราบ

จากนั้นจะให้คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคนช่วยกันพิจารณาร่วมกันจนครบทุกยุทธศาสตร์การพัฒนา สำหรับโครงการ/กิจกรรมที่เกินศักยภาพนายกได้ให้ส่วนโยธาดำเนินการนำส่งรายละเอียดของโครงการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ จำนวน 5 โครงการซึ่งเป็นภาพรวมของตำบลกุดเสลา ต่อมาจะเป็นการพิจารณาแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่ละยุทธศาสตร์จะกำหนดแนวทางการพัฒนา จะไม่มีชื่อของโครงการไม่มีรายละเอียดของโครงการแต่ละยุทธศาสตร์จะเป็นแนวทางการพัฒนาไปจัดทำแผนพัฒนาสามปีซึ่งจะมีการกำหนดโครงการต่างๆ ในร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาแล้วจัดทำเป็นรูปเล่ม

ตารางที่ 4-2 แสดงจำนวนโครงการและงบประมาณจำแนกตามยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์	ปี 2555		ปี 2556		ปี 2557		รวม 3 ปี	
	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ
1. ยุทธศาสตร์การพัฒนาค้านโครงสร้างพื้นฐาน	21	12,532,000	64	45,668,000	51	13,626,000	136	71,826,000
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนาค้านคุณภาพชีวิต	28	8,992,400	28	9,434,400	28	9,186,400	84	27,613,200
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาค้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	10	2,615,000	9	1,095,000	9	170,000	28	3,820,000
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนาค้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1	30,000	2	280,000	1	30,000	4	340,000
5 ยุทธศาสตร์ด้านศาสนา วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	5	203,000	5	195,000	7	373,000	17	771,000
6.ยุทธศาสตร์ด้านการเมือง บริหารและอำนาจการ	15	2,093,000	8	685,000	8	685,000	31	4,219,000
รวมทั้งสิ้น	80	26,465,400	116	57,357,400	104	24,070,400	300	108,589,200

จากตารางเป็นที่น่าสนใจว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาค้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนานที่น้อยที่สุดเพียง 1 โครงการ เพราะตำบลกุศเลายังเป็นสังคมชนบทไม่มีปัญหาจากโรงงานอุตสาหกรรมและยุทธศาสตร์การพัฒนาค้าน โครงสร้างพื้นฐาน ถูกบรรจุไว้ในแผนสามปีมากที่สุดจำนวน 21 โครงการ ในปี 2555

โดยทั่วไป คณะกรรมการพัฒนา อบต.กุศเลา จะให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาตำบลที่ คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาได้รวบรวมขึ้น โดยอาจมีการให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ข้อเสนอโครงการใดมีความสำคัญเร่งด่วนหรือควรดำเนินการก่อนในปีงบประมาณที่กำลังจะมาถึง (ซึ่งจะถูกนำไปบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณต่อไป) หรือข้อเสนอโครงการใดสามารถรอได้ อย่างไม่ก็ดี คณะกรรมการพัฒนา อบต. กุศเลายังมิได้มีการหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ใน

อนาคตของตำบลว่าจะให้เป็นไปในแนวทางใดและขาดการวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นด้านยุทธศาสตร์ต่างๆว่าเหมาะสมต่อท้องถิ่นเพียงใด

การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ

แผนพัฒนาตำบลที่ได้จัดทำขึ้นจะเป็นกรอบสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต.กุศเสลาซึ่งเริ่มจากการจัดเตรียมงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำและรายจ่ายตามข้อกำหนด จากนั้นจึงนำงบประมาณที่เหลือมาจัดสรรสำหรับการดำเนินโครงการต่างๆ ที่ได้มาจากที่ประชุมประชาคม เมื่อฝ่ายบริหารเตรียมร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเข้าสู่สภา อบต.เมื่อสภาให้ความเห็นชอบและจะส่งต่อไปให้นายอำเภอให้ความเห็นชอบต่อไป ทั้งนี้สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าโครงการต่างๆ ในแผนพัฒนาตำบลมีที่มาจากหลายภาค ถึงแม้ว่าผู้บริหารจะให้ความสำคัญกับการจัดทำแผนสามปีแต่เนื่องจากความต้องการของประชาชนมีจำนวนมากแต่ศักยภาพของ อบต. มีจำกัดทำให้การพัฒนาอย่างไรทิศทางที่ชัดเจน

ตารางที่ 4-3 แสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. กุศเสลา ปี 2555

รายจ่ายตามแผนงาน		คำอธิบายโครงการ/กิจกรรมหลัก	งบประมาณรายจ่าย
1	ด้านบริหารทั่วไป	แผนงานบริหารงานทั่วไป , แผนงานรักษาความสงบภายใน	5,491,919.67
2	ด้านบริการชุมชนและสังคม	งานการศึกษา ,งานสาธารณสุข, งานสังคมสงเคราะห์, งานเคหะและชุมชน, งานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน, งานศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ	10,872,482.40
3	ด้านการเศรษฐกิจ	งานอุตสาหกรรมและการโยธา, งานการเกษตร, งานการพาณิชย์	211,700.00
4	ด้านการดำเนินงานอื่น	งานงบกลาง, งบเงินอุดหนุน, งบดำเนินการ, งบบุคลากร, รายจ่ายอื่น	1,431,436.88
รวมทั้งสิ้น			18,007,538.95

จากตารางพบว่าหลังจากการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ อบต.กุศเสลา ในปีงบประมาณ 2555 ไม่มีการแปรญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของการจัดทำงบประมาณ

รายจ่ายในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ในส่วนรายละเอียดการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายใน ปีงบประมาณ ปี 2555 จะเน้นไปที่การบริหารงานด้านบริการชุมชนและสังคมเพราะมีงานเคหะและชุมชนที่มีงบลงทุนสูงถึง 3,976,000 บาท การจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนมีลักษณะเป็นการ เคลี่ยงงบประมาณให้เท่ากันทุกหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 100,000 บาท เพื่อลดความขัดแย้งในสภาถึงแม้ ในสภาจะมีฝ่ายค้านเมื่อได้รับงบประมาณไปพัฒนาหมู่บ้านคนก็จะไม่สร้างความขัดแย้งโดยจะยก มือให้ผ่านร่างงบประมาณรายจ่ายทุกคน

ในขั้นตอนการอนุมัติจากนายอำเภอตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังจากคณะผู้บริหารนำร่างงบประมาณเสนอต่อสภา ท้องถิ่นพิจารณาเรียบร้อยแล้วจะต้องส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้นายอำเภอเซ็นอนุมัติ ภายในเดือนสิงหาคม ดังนั้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ในเดือนกันยายนจึงเป็นช่วงเดือนที่ได้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายอำเภอแล้ว และเป็นช่วงที่จะต้องประกาศใช้ข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 และปิดประกาศให้ประชาชนทราบ

เป็นที่น่าสังเกตว่าการสื่อสารในกระบวนการจัดทำประชาคมมักเกิดขึ้นในแนวคิด ซึ่ง โดยมากแล้วเกิดขึ้นใน 3 ลักษณะที่สำคัญได้แก่ เป็นการให้ข้อมูลต่างๆ จากคณะผู้บริหารของ อบต. แก่ประชาชนก่อนที่จะเริ่มต้นกระบวนการประชาคมหมู่บ้าน , เป็นการแจ้งข่าวสารประชาสัมพันธ์ ในงานของราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้การพูดคุยสื่อสารกันในสองลักษณะ ดังกล่าว ประชาชนไม่ค่อยมีการตื่นตัวหรือให้ความสนใจเท่าใดนัก มักเป็นเพียงการรับทราบข้อมูล ต่างๆ มากกว่า และ เป็นการพูดคุยถึงประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ซึ่งโดยปกติ แกนนำ ชุมชนจะเป็นผู้เปิดประเด็นปัญหา นำเสนอแนวทางแก้ไข และนำการอภิปรายต่อจากนั้นประชาชน ที่เข้าร่วมประชุมประชาคมจะอภิปรายซักถาม และให้ความเห็นว่าจะให้การสนับสนุนแนวทาง ต่างๆหรือไม่

อีกประเด็นคือผู้บริหารไม่ประสานงานขอข้อมูลจากหน่วยงานราชการที่ได้จัดทำแผน ชุมชนเอาไว้แล้ว เช่น แผนชุมชนด้านวัฒนธรรม ของสำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด แผนชุมชนที่ พัฒนาชุมชนได้จัดทำไว้แต่ทว่าคณะผู้บริหารของ อบต. กุดเสลา ก็มีได้ใช้ข้อมูลดังกล่าวในการ วางแผนพัฒนาตำบลหรือการจัดสรรงบประมาณแต่อย่างใด

ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นใน
องค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา

การกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา

การเกือหนุนกัน ใน อ.บ.ต. ถือว่าเป็นเรื่องธรรมดาไปแล้วและใน อ.บ.ต. กุศเสลา ฝ่ายต่างๆ
ใน อ.บ.ต. รวมถึงพนักงานประจำ เวลาที่มีการเสนอโครงการงบประมาณต่างๆ จะไม่มีการคัดค้านจะ
ถือเสียงจากนายกเป็นหลัก ดังนั้นอำนาจในการตัดสินใจจึงอยู่ที่ตัวนายก อบต.

“... ใน อ.บ.ต. กุศเสลานั้น มีความสามัคคีกันดี จะมีกลุ่มการเมืองรวมตัวไม่แบ่งพักแบ่ง
ฝ่ายกันเลยก็ว่าได้จะมีการคล้อยตามกันไปหมดทุกเรื่องจะทำตามที่ นายก อ.บ.ต. เสนอแล้ว ฝ่าย
ค้านก็จะไม่ค้านและท่านนายก เป็นคนตรงไปตรงมาไม่เคยมีปัญหาอะไรเลย ตามที่ผมได้ดำรง
ตำแหน่งเป็น ส.อ.บ.ต. มาได้ 2 ปี ส่วนมากปัญหาการโต้ไปโต้กันมาอยู่บ้างในการประชุมสภาแต่
ละครึ่ง ก็เป็นเรื่องธรรมดาของการประชุมใหญ่กันในสภา แต่ถ้าพูดเรื่องการวางตัวก่อนหลังที่ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น แต่ก่อนเลือกตั้งทุกคนจะเป็นอิสระแต่พอเข้ามาเป็น สมาชิก อบต.
แล้วทุกคนก็จะมีสิทธิ์เท่ากันหมดทุกคน แต่ในบางครั้งฝ่ายบริหารพูดขึ้นมาเสนออะไรมานายกก็
ต้องยอมเพราะบางครั้งถ้ามีการค้านก็ค้านตามกันและในบางครั้งก็ไม่มีการค้านก็ไม่ค้านตามกัน ไป
เลย ส่วนมาก อบต. เรายังจะไหลตามน้ำกันหมด จึงเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดาไปแล้ว เห็นแต่มีตำบล
อื่นนะสิที่ป่วนๆ ขัดแย้งกันอยู่ กัดกันอยู่ เช่นตามที่ผมรู้มาก็มี อ.บ.ต. ขุนน อำเภอกันทรลักษ์
จังหวัดศรีสะเกษ น้องผมก็เป็นนายกอยู่ที่นั่นตามผมรู้ว่าจะมีการซื้อรถดับเพลิงนายกเป็นคน
เสนอก็ไม่มีการขมมือเลย แต่ใน อ.บ.ต. กุศเสลา ในการออกเสียง มีอยู่ 34 คน จะออกเสียงพร้อมกัน
เลย 32 คนส่วนที่ไม่ออกเสียงคือ ประธานสภา อ.บ.ต. กับเลขานุการ อ.บ.ต. เพราะในข้อบัญญัติ
ห้ามบุคคลทั้งสองคนนี้ให้ออกเสียง ส่วนฐานคะแนนของนายกคนนี้จะอยู่ นายกคนปัจจุบันนี้ก็จะ
เป็น หมู่ 1 หมู่ 3 คือ หมู่ 1 คือบ้านนาลังกา หมู่ 3 คือบ้านกันจาน แต่เสียงที่ใหญ่สุดหน้าจะเป็นหมู่ 3
บ้านนาลังกาเพราะนายกเป็นคนที่นี่นั่นเกิดที่นั่นเป็นบ้านของตัวเอง และหมู่บ้านที่ได้น้อยคือ หมู่ 11
บ้านสามแยก แต่ทว่าคะแนนออกมาก็ไม่มีการเกิโนใครนะเท่ากันด้วยถ้าจะคิดกับคู่แข่งก็จะคิด
ออกมาเป็นเปอร์เซ็นต์ได้เลยว่า 50/50...”³

จากการสัมภาษณ์ทำให้เห็นถึงบทบาทของนายก อบต.ที่มีความเข้มแข็งสามารถคุมเกมส์
ในสภาและเอาศัตรูทางการเมืองมาเป็นมิตรได้และเหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้คะแนนเสียงเหนียว
แน่นเพราะเป็นคนในพื้นที่ทำให้มีโอกาสพบปะชาวบ้านรับรู้ถึงปัญหาต่างๆทำให้ชาวบ้านกล้าเดิน
เข้ามาเมื่อมีปัญหาต่างๆ

³ สัมภาษณ์ นายพินิจ นาคามูล, เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล, 3 ตุลาคม 2554.

การศึกษาถึงลักษณะการกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกุศเสลา พบว่าการรวมกลุ่มหรือการเกิดกลุ่มขึ้นอยู่กับปัจจัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ลักษณะความสัมพันธ์ภายในของ กลุ่มรักตำบลกุศเสลา จะพบว่าจะเกิดจากการชักชวนบุคคลที่รู้จักเข้ามารวมกลุ่ม ทำงานการเมืองร่วมกันหรือเป็นแบบเครือญาติกัน โดยรวมตัวกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้กลุ่ม มีการรวมตัวทางการเมืองได้ง่ายขึ้น โดยความสัมพันธ์ที่เกิดจากความไว้วางใจกันทำให้การรวมตัวเหนียวแน่น และความเป็นเพื่อนร่วมงานที่ไว้วางใจกันได้ส่งผลให้กลุ่มการเมืองสามารถรวมตัวกันได้ง่าย การรวมตัวกันทางการเมืองจะมีผลในการร่วมกันแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายยิ่งขึ้น สมาชิก อบต. หมู่ 11 บ้านหนองลุงซึ่งเป็นพี่ของ นายก อบ ต. คนปัจจุบัน เล่าว่า

“...เวลามีงบประมาณต่างๆ มาบ้านหนองลุง หมู่ 11 จะไปตั้งงบประมาณโครงการต่างๆ มากกว่าหมู่บ้านอื่นเลยก็ว่าได้ ที่เพราะเคยทำงานร่วมกันในองค์การบริหารส่วนตำบล การรวมตัวกันทางการเมืองของกลุ่มรักตำบล กุศเสลา ต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ก็คือสมาชิกทั้งหมดต้องมีการสนับสนุนงบประมาณในการหาเสียง อีกทั้งเครือญาติของแต่ละบุคคลต้องเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับกลุ่มรักตำบลกุศเสลา และผลประโยชน์ที่พี่ของนายกคนปัจจุบันนี้ต้องตอบแทนบุคคลนี้คือการช่วยเหลือทั้งเรื่องส่วนตัวและเรื่องงาน...”⁴

จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าการรวมตัวกัน เป็นไปในลักษณะของระบบอุปถัมภ์ ในแบบของพี่น้องกันที่เคยทำงานร่วมกันมา การจัดสรรตำแหน่งจะเป็น ไปแบบตกลงร่วมกัน แต่ท้ายที่สุดแล้วคนที่เป็นผู้อุปถัมภ์หรือมาฐานะทางสังคม ทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ย่อมได้เปรียบในการจัดสรรผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกัน

ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ภายในของ กลุ่มรักตำบลกุศเสลา พบว่ามีความสัมพันธ์ ในลักษณะอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดการรวมตัวของบุคคลชั้นนำในสังคม ทำงานร่วมกันทางสังคม จากนั้นก็ชักชวนบุคคลที่รู้จักเข้ามารวมกลุ่ม ทำงานเพื่อสังคมร่วมกัน โดยรวมตัวกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลักและมีผลประโยชน์เป็นตัวช่วยให้สมาชิกให้กลุ่มยังคงอยู่ร่วมกันต่อไป

⁴ สัมภาษณ์ นายบริบูรณ์ สุระสร,สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา, 10 กันยายน 2554.

การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

การจัดสรรผลประโยชน์มีผลต่อการคงอยู่ของกลุ่มใน อบต. กุดเสลานายกจะให้กลุ่มที่มีเสียงข้างมากได้เลือกประธานสภาโดยที่นายกจะไม่เข้าไปแทรกแซง

“...นายกจะให้ สมาชิกมีการประชุมกันนอกรอบแล้วเลือกกันเอง โดยดูจาก ความสามารถ ประสิทธิภาพในการทำงาน ดูจากการยอมรับของสมาชิกสภา มีการลงคะแนนเสียงกันนอกรอบ ก่อนที่จะมีการประชุมเพื่อแต่งตั้งกันจริงๆ...”⁵

จากคำสัมภาษณ์ สามารถอธิบายได้ว่าการจัดสรรผลประโยชน์หรือตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มรักตำบลกุดเสลานั้นจะเป็นแบบการตกลงร่วมกัน ฝ่ายบริหารจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว การจัดสรรวาระแต่ละครั้งของการเข้ามาดำรงตำแหน่ง ไม่มีรูปแบบหรือ โครงสร้างที่ตายตัว ขึ้นอยู่กับเสียงส่วนใหญ่ว่าจะให้ใครได้ดำรงตำแหน่ง

ความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ

การปกครองในระดับท้องถิ่นเป็นระบบย่อยของการปกครองระดับชาติซึ่งมีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ในการเลือกตั้งท้องถิ่นกับการเลือกตั้งระดับชาติต่างฝ่ายต่างก็อยู่ในพื้นที่เดียวกันหรือทับซ้อนกัน จะเกิดความสัมพันธ์กันและส่งผลต่อกันในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อกันหรือไม่ก็เป็นปฏิสัมพันธ์กัน การเมืองท้องถิ่นมักจะอิงอาศัยการสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติ ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นและในการทำกิจกรรมบางอย่างนักการเมืองท้องถิ่นมักจะต้องไปขอการสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติ ในส่วนของ อบต. กุดเสลา ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติต่างมีความเกี่ยวข้องกัน ดังคำให้สัมภาษณ์ของสมาชิก อบต.

“... มันก็มีบ้างที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน เราไปขอความช่วยเหลือจากเขา เวลาเขาอยากให้เราช่วย เราก็ต้องช่วยเขาเป็นการตอบแทน อย่างปัจจุบันนี้ ก็คือ นางอุดมลักษณ์ เพ็ญรพัฒน์ ส.ส. พรรคภูมิใจไทย อดีตเคยสังกัด พรรคไทยรักไทย ส่วน อ บ จ. ก็อุปถัมภ์ อ บ ต. บ้าง เพราะ สจ. ดึงงบมาให้ ส่วนการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันในตอนหาเสียงเลือกตั้งที่เมื่อเรามีการเลือกตั้งเราก็ต้องช่วยเขาเป็นเรื่องธรรมดา เพราะเวลาเรามีการเลือกตั้งเขาก็ให้การสนับสนุนเราเช่นกัน หรือเวลาที่มีการรับเหมาก่อสร้างที่ไม่มีการประมูล นายกก็สามารถทำการจัดจ้างได้เอง โดยการจ้างนี้ก็จะจ้างบริษัทหรือนายทุนในเครือของ ส.ส. และ นายก อบจ. ซึ่งเป็นสายเดียวกันและหากมีการ

⁵ สัมภาษณ์ นายสุเทพ ส่งเสริม, ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดเสลา, 10 กันยายน 2554.

ประมุขเกิดขึ้น ก็จะทำการประมุขให้เป็นไปตามขั้นตอนหลายๆ แต่มีการคัดเลือกบริษัทที่ต้องการไว้แล้ว...”⁶

“... ส.ส. ที่เกื้อหนุน อบต. คือ อุดมลักษณ์ เฟื่องรพัฒน์ บางครั้งนายก อบต. ก็บอกว่าให้เราช่วยหาเสียงให้แต่สมาชิกบางคนก็ไม่ทำตามเพราะสมาชิกบางคนก็คุมได้บ้างคุมไม่ได้บ้างบางทีก็อยู่กะอีกฝ่ายหนึ่งเพราะว่า อ.บ.ต. เราให้อิสระกับเรื่องนี้เพราะบางครั้งสมาชิกบางคนก็ไม่ฟัง หลอกเอาหูทวนลม...”⁷

“...การอุปถัมภ์กันส่วนใหญ่ก็จะเป็นการให้การช่วยเหลือกันในเวลาที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง พวก ส.ส. นายก อ.บ.จ. ส.จ. ก็จะให้การสนับสนุนงบประมาณในการหาเสียง เพื่อใช้ให้นักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเหล่านี้เป็นฐานเสียงให้กลับคืน เมื่อมีการเลือกตั้งเช่นกัน ส.ส. นายก อ.บ.จ. ส.จ. พวกนี้ก็จะให้การสนับสนุนทุกกลุ่มเพื่อที่จะไม่เสียความนิยมจากประชาชน เช่นเดียวกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ก็จะเข้าหาเฉพาะนักการเมืองที่เขาดำรงตำแหน่งอยู่ ณ ปัจจุบันเพื่อความสะดวกในการได้รับการสนับสนุน...”⁸

จากคำสัมภาษณ์พบว่า นักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ จะมีความสัมพันธ์กันในแง่ของการเข้าสู่อำนาจคือในการเลือกตั้งท้องถิ่นกับการเลือกตั้งระดับชาติในพื้นที่เดียวกันก็พยายามเอื้อประโยชน์ให้กันทั้งเงินหรือฐานคะแนนเสียงและการเมืองท้องถิ่นมักจะขอการสนับสนุนจากนักการเมืองระดับชาติ ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นหรือของงบประมาณมาลงพื้นที่ ความสัมพันธ์ในลักษณะต่างฝ่ายต่างได้ประโยชน์ซึ่งกันและกัน

⁶ สัมภาษณ์ นายเขมกร พวงจันดา, นายวิระชัย วอนอก, นายบริบูรณ์ สุระสร, นายนิยาย นันทะบุตร, 2 กันยายน 2554.

⁷ สัมภาษณ์ นายวิระชัย วอนอก, นายสาย จิตต์จันทร์, นายสมชาย พุดพวง, 9 กันยายน 2554.

⁸ สัมภาษณ์ นายอุเรียน โสดา, นายวัชรินทร์ ไชยพงศ์, 9 กันยายน 2554.

4.2 องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด

สภาพทั่วไป

ตำบลหนองหญ้าลาดแยกออกจากตำบลน้ำอ้อม ในปี พ.ศ.2536 ประชาชนส่วนใหญ่พูดภาษาไทยอีสานและภาษาส่วย นับถือศาสนาพุทธ ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอกันทรลักษ์ ระยะทางห่างจากอำเภอ 3.5 กิโลเมตร ห่างจากจังหวัด 60 กิโลเมตร

ทิศเหนือ	ติดกับ อบต. ตระกาจ และเขต อบต. งานใหญ่
ทิศตะวันออก	ติดกับ อบต. งานใหญ่ และเขต อบต. น้ำอ้อม
ทิศตะวันตก	ติดกับ อบต. กระแซง
ทิศใต้	ติดกับ อบต. หุ่นใหญ่ และ เขต อบต. เมือง

มีเนื้อที่โดยประมาณ 31.72 ตารางกิโลเมตร ประชากรทั้งสิ้น 6,689 คน จำนวน 1,849 ครัวเรือน แยกเป็นชาย 3,355 คนและหญิง 3,334 คน มีความหนาแน่นเฉลี่ย 210.87 คน/ตารางกิโลเมตร

การเมืองและการบริหารของอบต.กุศเสลา

อบต.หนองหญ้าลาด เป็น อบต. ขนาดกลาง มีผู้บริหารจำนวน 4 คน ได้แก่ นายก อบต. รองนายก อบต. 2 คน และเลขานุการนายก อบต. 1 คน มีสมาชิกสภา อบต. 24 คน โครงสร้างการบริหารงานประกอบไปด้วย สำนักงานปลัด อบต. ส่วนการคลัง ส่วนโยธา และส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2555 เท่ากับ 12,360,498.63 บาท แยกเป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง จำนวน 433,256.57 บาท รายได้ที่ส่วนราชการจัดเก็บให้ จำนวน 4,436,753.06 บาท เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจำนวน 7,331,378.00 บาท และมีรายได้ที่ อบต. จัดเก็บได้เอง (กิจการพาณิชย์) จำนวน 159,111.00 บาท สภาพการเมืองไม่ค่อยมีความรุนแรงเนื่องจากกลุ่มของนายก อบต. มีเสียงข้างมากในสภาทำให้ไม่ค่อยเกิดปัญหาในการบริหารงานแนวทางการพัฒนาตำบลจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

รายชื่อผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

1. นายธัญญ์นิธิ เรืองวุฒิโรจน์ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
2. นายสมพร บุตรมี รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
3. นายสมศักดิ์ โพธิ์ชัย รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
4. นายคำสิงห์ ตีเงิน เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
5. นายอดิศักดิ์ มีชัยดำรงกิจ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด

6. นายอ่อนลี ศรีสวัสดิ์	รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
7. นายทรงชัย วงษ์ประเสริฐ	เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
8. นายเสมียน นันทา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
9. นางสมัย แก้ววันชัย	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
10. นางทำนอง ยอดอ่อน	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
11. นางหนูพิน สอนบุญชัย	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
12. นายดำรง เพชรดี	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
13. นายพูนศักดิ์ เพชรดี	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
14. นายบุญส่ง เกษรักษา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
15. นางประยูร สายโท	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
16. นายข่อมมี ป้องประดา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
17. นายสะบัน เพ็ญสะเนา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
18. นายละม้าย บุญมาก	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
19. นายวิจิต ไวยวรรณ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
20. นายเกียรติชัย งาหอม	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
21. นางลำปาง แซ่เตีย	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
22. นายประสงค์ ไผ่ตรีพันธ์	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
23. นายอนันตชัย ประชุมรัมย์	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
24. นายศักดิ์ศรี วงศ์ชาติ	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
25. นายเดช กลิ่นพิกุล	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
26. นายเสวียน อุทา	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
27. นายสุวรรณ สีสัทย์	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
28. นายเอกชัย สีมาทอง	สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด

ปัญหาหลักของตำบลหนองหญ้าลาดคือปัญหาขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ปัญหาการหย่าร้างและปัญหาราคาสินค้าเกษตรตกต่ำเพราะประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพด้านการเกษตรกรรม ได้แก่ ทำนา ทำสวน ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

คณะผู้บริหารของ อบต. หอนงหญ้าลาด ให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและข้อบัญญัติงบประมาณ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ประชาคมหมู่บ้าน

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลเริ่มต้นจากการทำประชาคมหมู่บ้านซึ่งจะจัดขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี ในขั้นตอนนี้ผู้นำชุมชนและคณะผู้บริหารของ อบต. จะร่วมกันปรึกษาหารือกับประชาชนเพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและคิดโครงการสำหรับแก้ไขปัญหาเหล่านั้น เนื่องจากการตำบลหอนงหญ้าลาดมีพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท การทำประชาคมหมู่บ้านบางแห่งจึงต้องจัดขึ้นร่วมกันเพราะประชาชนเข้าร่วมน้อย ทั้งนี้ อบต. หอนงหญ้าลาดให้การสนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดประชาคมหมู่บ้านปีละ 20,000 บาท โดยจัดทำเป็นโครงการอบต.สัญจรประชุมประชาคมหมู่บ้านและประชาคมตำบลประจำปี 2555 เพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการกระจายอำนาจและต้องการให้ผู้นำองค์กรประชาชน เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้นำชุมชน แพทย์ประจำตำบล อาสาสมัครสาธารณสุข สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กลุ่มอาชีพต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไปเข้าร่วมประชุม โดยใช้ศาลาประชาคมหมู่บ้านเป็นสถานที่จัดประชุม

ในการทำประชาคมหมู่บ้านในแต่ละหมู่บ้าน จะเริ่มต้นจากการที่ประชาชนในหมู่บ้านเสนอโครงการมา นายก อบต. หอนงหญ้าลาด จะแจ้งวัตถุประสงค์ของการทำประชาคม จากนั้นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางทั่วไปและขั้นตอนการจัดทำประชาคมเพื่อพัฒนาตำบล ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณของ อบต. ในปีที่ผ่านมา โครงการที่กำลังดำเนินการและโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาตำบลแล้ว แต่ทว่ายังมีได้ดำเนินการในปีงบประมาณที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนพิจารณาอีกครั้งว่าความต้องการโครงการดังกล่าวควรปรับปรุงหรือไม่ หลังจากนั้น จึงจะเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เข้าร่วมประชาคมหมู่บ้านได้พูดคุยและแลกเปลี่ยนความเห็น และร่วมกันนำเสนอความต้องการ โครงการพัฒนา ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาที่มีการหยิบยกมาพูดคุยกันนั้นครอบคลุมเรื่องต่างๆ ในวงกว้าง แต่โดยมากมักเป็นประเด็นเกี่ยวกับปัญหาการคมนาคม การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน (เช่น การสร้าง/ซ่อมแซมถนนเข้าพื้นที่หมู่บ้าน พื้นที่การเกษตร การติดตั้ง/เพิ่มไฟทางสาธารณะ) เป็นต้น ทั้งนี้ ข้อเสนอต่างๆ จากประชาคมหมู่บ้านจะยังไม่ถูกจัดลำดับความสำคัญก่อนและหลังเพื่อให้ประชาชนได้เสนอโครงการต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ เช่น กรณีศึกษา หมู่ที่ 4 ได้เสนอโครงการต่างๆ ดังนี้

1. ก่อสร้างศาลาประชาคมหลังใหม่ จำนวน 51 เลียง
2. ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก 40 เลียง
3. ก่อสร้างน้ำประปาพร้อมถังลูกบอล(ชุดเจาะ)จำนวน 38 เลียง
4. ก่อสร้างถนนคอนกรีตภายในหมู่บ้านกระบี่ จำนวน 33 เลียง
5. ซ่อมแซมถนนดินลูกรังรอบหนองหญ้าลาด จำนวน 24 เลียง
6. ขยายเขตประปาหมู่บ้านให้ทั่วถึง จำนวน 22 เลียง
7. เพิ่มจำนวนหลอดไฟภายในถนนในหมู่บ้านจำนวน 13 เลียง

จากการสังเกตพบว่า ในระหว่างการจัดทำประชาคมผู้เสนอความคิดเห็น ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นผู้นำเสนอแนวคิดและกระตุ้นให้ประชาชนร่วมกันออกความคิดเห็นหรือนำเสนอความต้องการ โดยที่คณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของ อบต.หนองหญ้าลาดจะคอยสังเกตการณ์และกำกับดูแลการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย อีกทั้งคอยดูแลมิให้การประชุมถูกชี้นำหรือถูกผูกขาดโดยแกนนำชุมชน ทั้งนี้ ข้อเสนอโครงการต่างๆ จะได้รับการจัดบันทึกไว้ทั้งหมดก่อนเป็นลำดับแรกและเมื่อได้รวบรวมข้อเสนอไว้ทั้งหมดแล้วจึงจะเป็นการยกมือลงคะแนนว่าไปโครงการใดมีลำดับความสำคัญก่อนหรือหลัง ข้อเสนอโครงการที่ได้จำนวนเสียงสนับสนุนมากที่สุดจากที่ประชุมประชาคมจะถือว่ามีความสำคัญเป็นลำดับแรก ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4-4 ข้อเสนอโครงการจากประชาคมหมู่บ้าน (เฉพาะโครงการที่มีความสำคัญ 3 ลำดับแรก)

หมู่ที่	ประชาคมหมู่บ้าน	ข้อเสนอในการพัฒนาโครงการ 3 อันดับแรก สำหรับแผนพัฒนาตำบลปี 2555-2557	แหล่งงบประมาณที่จะขอการสนับสนุน
4	บ้านสมบูรณ	1.ก่อสร้างศาลาประชาคมหลังใหม่ 2.ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก 3.ก่อสร้างน้ำประปาพร้อมถังลูกบอล(ชุดเจาะ)	อบต. หนองหญ้าลาด อบต. หนองหญ้าลาด อบต. หนองหญ้าลาด
5	บ้านกระบี่	1.ตัดถนนใหม่เส้นหมู่บ้านเชื่อมคลอง 2.ขยายเขตไฟฟ้าเพื่อการเกษตร 3.ปรับปรุงภูมิทัศน์รอบคอนเจ้าปู่	อบต. หนองหญ้าลาด อบต. หนองหญ้าลาด อบต. หนองหญ้าลาด
6	บ้านแก	1.ทำรั้วรอบศาลาประชาคม(ตาข่ายเหล็ก) 2.ทำป้ายโครงเหล็กทางเข้าหมู่บ้าน 3.ก่อสร้างถนนคสล.ภายในโรงเรียน	อบต. หนองหญ้าลาด อบต. หนองหญ้าลาด อบต. หนองหญ้าลาด
7	บ้านป่าไม้พัฒนา	1.ถังกรองน้ำพร้อมอุปกรณ์ทำน้ำดื่ม 2.ถนนลูกรังซอยยายทอง 3.คลองระบายน้ำภายในหมู่บ้าน	อบต. หนองหญ้าลาด อบต. หนองหญ้าลาด อบต. หนองหญ้าลาด

หมู่ที่	ประชาคมหมู่บ้าน	ข้อเสนอในการพัฒนา/โครงการ 3 อันดับแรก สำหรับแผนพัฒนาตำบลปี 2555-2557	แหล่งงบประมาณที่จะขอการสนับสนุน
8	บ้านกระบี่เหนือ	1.ถนนคอนกรีตค้อมบ้านอ่างศิลา 2.ขยายเขตประปา ค้อมบ้านอ่างศิลา,บ้านดั่ง 3.ถนนคอนกรีตซอยหน้าวัด	อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด
9	บ้านดงก่อ	1.โครงการก่อสร้างศาลาพักผ่อน 2.โครงการขยายเขตไฟฟ้าแรงต่ำจำนวน 10 จุด 3.โครงการจัดซื้อโต๊ะขาพับจำนวน 20 ตัว	อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด
10	บ้านศรีเจริญ	1.ขยายเขตน้ำประปา 2.ปรับปรุงซ่อมแซมศาลาประชาคม,ปรับปรุงโรงเขวนหอมเป็นที่เก็บของ 3.ขยายเขตไฟฟ้าแรงต่ำ	อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด
11	บ้านห้วยพอก	1.ปรับปรุงยกระดับถนนดินเดิมข้างบ้านนายอุทัย ศรีศรี 2.ถนนคอนกรีตซอยงามแสงเดือน 3.สร้างกำแพงศาลาประชาคม	อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด
13	บ้านโนนม่วง	1.ปรับปรุงยกระดับถนนดินเดิมข้างบ้านนายอุทัย ศรีศรี 2.ถนนคอนกรีตซอยงามแสงเดือน 3.สร้างกำแพงศาลาประชาคม	อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด
15	บ้านดงสูง	1.โครงการปรับปรุงซ่อมแซมถนนลาดยาง 2.โครงการก่อสร้างถนนคสล. 3.ขยายเขตไฟฟ้าแรงต่ำ	อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด
16	บ้านแกใต้พัฒนา	1.จัดตั้งศูนย์เด็กก่อนเกณฑ์ 2.ขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะ 3.ปรับปรุงซ่อมแซมถนนเข้าหมู่บ้าน	อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด
17	บ้านชำตาวัน	1.จัดตั้งเสียงตามสายประจำหมู่บ้าน 2.ขยายเขตไฟฟ้าแรงต่ำ 3.วางท่อระบายน้ำ	อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด อบต.หนองหญ้าลาด

จากการทำประชาคมหมู่บ้านของ อบต.หนองหญ้าลาดจะพบว่าทุกหมู่บ้านจะเสนอโครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานสาเหตุน่าจะเกิดจากเห็นผลได้ชัดเจนและไม่ต้องใช้ระยะ

เวลานานเหมือนโครงการพัฒนาด้านอื่นๆ ยกเว้นบ้านแกได้พัฒนาที่เสนอโครงการจัดตั้งศูนย์เด็กก่อนเกณฑ์เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตขึ้นมา และมักใช้วิธีการเสนอข้อเสนอโครงการแบบปีต่อปีไม่มีการวางแผนล่วงหน้า โครงการส่วนใหญ่มักเป็นการแก้ปัญหาในแต่ละหมู่บ้านเป็นหลัก อีกทั้งข้อเสนอโครงการของหมู่บ้านต่างๆ เป็นโครงการก่อสร้างเหมือนกันเกือบทุกหมู่บ้าน

ประชาคมตำบล

การประชุมประชาคมตำบลหนองหญ้าลาดจัดขึ้นในเดือนมีนาคม ณ ห้องประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้เข้าร่วมประชาคมหมู่บ้านประกอบไปด้วยคณะผู้บริหาร อบต. สมาชิกสภา อบต. เจ้าหน้าที่ของ อบต. ผู้ใหญ่บ้านและตัวแทนจากหมู่บ้านละ 3 คน

เนื้อหาหลักเป็นการทบทวนโครงการเพื่อให้เกิดข้อสรุปร่วมกัน ทั้งนี้ที่ประชุมประชาคมตำบลไม่ได้เสนอโครงการอื่นนอกเหนือจากโครงการที่เสนอจากประชาคมหมู่บ้าน โดยตัวแทนแต่ละหมู่บ้านจะไม่แก้ไขข้อเสนอจากประชาคมตำบลที่แต่ละหมู่บ้านได้เสนอเอาไว้ ตัวแทนจะเสนอโครงการสามอันดับแรกตามที่ประชาคมหมู่บ้านตนได้ยกมือลงมติไว้ เป็นที่น่าสังเกตว่าแต่ละหมู่บ้านจะไม่ไปเสนอความเห็นกับข้อเสนอโครงการของหมู่บ้านอื่นและตัวแทนแต่ละหมู่บ้านก็ไม่ทราบว่าโครงการที่ตนเสนอมาใช้จบเท่าไร ในส่วนผู้บริหารไม่ได้บอกให้แต่ละหมู่บ้านทราบว่าโครงการที่เสนอมา อบต. มีงบประมาณเพียงพอหรือไม่ หลังจากนั้นข้อสรุปจากที่ประชุมประชาคมตำบลจะถูกรวบรวมขึ้นโดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อนำไปจัดทำแผนพัฒนาตำบลต่อไป

การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี)

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาดได้จัดทำแผนสามปีขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางพัฒนา โดยได้กำหนดโครงการ / แผนงานในระยะเวลา 3 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ตามนโยบายรัฐบาล กระทรวง ทบวง กรมต่างๆรวมทั้งแผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด รวมถึงการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตตำบลหนองหญ้าลาด โดยจะใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพัฒนาตำบลหนองหญ้าลาด ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดตอบสนองความต้องการของประชาชน ลดความขัดแย้งและความซับซ้อนในการทำงาน ตลอดจนจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้ได้ผลคุ้มค่า แผนพัฒนาสามปียังใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ การติดตามตรวจสอบและการดำเนินงานให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนาที่ตั้งไว้

คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาดจะนำข้อเสนอโครงการที่ได้มาจากการทำประชาคมตำบลมาประมวลขึ้นเป็นร่างแผนพัฒนาตำบลในราวเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคมของทุกปี ในขั้นตอนนี้จะมีการจำแนกโครงการต่างๆตามยุทธศาสตร์การพัฒนาตำบลและจะมีการใส่รายละเอียดงบประมาณในแต่ละโครงการลงไป อย่างไรก็ตาม โครงการที่ทำประชาคมตำบลมาส่วนใหญ่จะเป็นโครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานในขั้นตอนนี้จึงมีการเพิ่มโครงการด้านอื่นๆเข้าไปในแผนพัฒนาตำบล ในส่วนของตำบลหนองหญ้าลาดจะมีการประชุมคณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาดก่อน โดยมีนายก อบต. เป็นประธาน มีสมาชิก อบต. หมู่ 8, สมาชิก อบต. หมู่ 5, สมาชิก อบต. หมู่ 13, ผู้ทรงคุณวุฒิ, ผู้แทนภาคราชการ, ผู้แทนประชาคม, ปลัด อบต. และนักวิเคราะห์นโยบายและแผน เข้าร่วมประชุม นอกจากนี้ยังมีประธานสภา อบต. และนักพัฒนาชุมชนเป็นผู้เข้าร่วมประชุมด้วย เริ่มจากนายก อบต. จะให้ปลัด อบต. ชี้แจงระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องรายละเอียดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2548 คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกับประชาคมท้องถิ่น กำหนดประเด็นหลักการพัฒนาให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจ นโยบายผู้บริหารและจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารวมทั้งสอดคล้องกับปัญหาความต้องการของประชาคมและชุมชน จากนั้นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนจะสรุปโครงการที่ได้จากการจัดประชาคมหมู่บ้านและตำบลให้ฝ่ายบริหารทราบ ส่วนโครงการบางโครงการที่ประชาคมได้เสนอเข้ามาซึ่งงบประมาณเป็นเงินจำนวนมากหรือใช้เทคนิคงานสูงหรือเป็นโครงการที่เชื่อมต่อหรือบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่นจะนำโครงการที่เกินศักยภาพ เสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอต่อไป เพื่อให้คณะกรรมการประสานแผนระดับอำเภอบูรณาการ โครงการที่เกินศักยภาพของ อบต. ในภาพรวมของอำเภอและจัดทำบัญชีโครงการที่เกินศักยภาพของ อบต. ในเขตอำเภอและเสนอต่อคณะกรรมการประสานแผนระดับจังหวัด เพื่อพิจารณาบรรจุไว้ในแผนพัฒนา อบจ. ต่อไป

จะสังเกตเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาดจะประชุมคณะกรรมการพัฒนาก่อนคณะกรรมการสนับสนุนเพราะจะทำให้ผู้บริหารมองเห็นภาพรวมของปัญหาที่ชาวบ้านเสนอมาและประเมินศักยภาพของหน่วยงานตนว่าสามารถดำเนินโครงการได้หรือไม่และจะต้องประสานกับหน่วยงานใดเมื่อมีโครงการที่เกินศักยภาพของตนซึ่งขอบเขตประเภทโครงการที่เกินศักยภาพจะเป็นการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นหลัก เช่น โครงการซ่อมแซมถนนลาดยางบ้านกระเป๋เหนือ (ม.8)-บ้านดงสูง(ม.15) ที่ได้ประสานงานของงบประมาณจาก อบจ. 8,330,000 บาท หลังจากนั้นกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาดจะจัดทำร่างแผนพัฒนาตำบลในการประชุมจะประกอบไปด้วย ปลัด อบต. หัวหน้าส่วนการคลัง

ผู้แทนประชาคม จันท.วิเคราะห์นโยบายและแผน เจ้าพนักงานธุรการและมีรองนายก อบต.ทั้งสองคนเข้ามาร่วมรับฟัง

จากการสังเกตจะพบว่าการประชุมคณะกรรมการจะไม่ค่อยมีการเพิ่มเติมโครงการเข้าไป เพราะโครงการที่มีอยู่ก็มีจำนวนมากพออยู่แล้วสมาชิกแต่ละคนก็มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนมาตั้งแต่ต้น แต่อาจจะมีการพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการแต่ละโครงการว่าศักยภาพของ อบต.ทำได้หรือไม่ เพราะบางโครงการอยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ อบต. หรืองบประมาณเกินศักยภาพของ ขั้นตอนสุดท้าย ร่างแผนพัฒนาที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาตำบลแล้ว จะได้รับการนำเสนอต่อสภา อบต. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ตารางที่ 4-5 แสดงจำนวนโครงการและงบประมาณจำแนกตามยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์	ปี 2555		ปี 2556		ปี 2557		รวม 3 ปี	
	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ
1. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	20	41,980,000	19	41,780,000	19	41,780,000	58	125,540,000
2. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านเศรษฐกิจ	6	400,000	6	400,000	6	400,000	18	1,200,000
3. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านสังคมและส่งเสริม คุณภาพชีวิต	9	3,095,000	10	6,445,000	10	6,891,000	29	16,431,000
4. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	8	20,000	3	260,000	3	260,000	9	780,000
5. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านการเมืองการบริหาร เจริญพัฒนา	17	15,305,000	4	320,000	4	320,000	12	960,000
6. ยุทธศาสตร์การพัฒนา ด้านศิลปะ ฯ	5	180,000	5	180,000	5	180,000	15	540,000
รวมทั้งสิ้น	145	93,765,000	144	94,665,000	144	95,565,000	433	283,995,000

จากตารางพบว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุด จำนวน 20 โครงการ มูลค่าถึง 41,980,000 ล้านบาท ส่วนด้านอื่นๆ โดยเฉพาะ

ด้านที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านศิลปะ ฯ จำนวนโครงการเพียง 5 โครงการและงบประมาณเพียง 180,000 บาท

การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ

แผนพัฒนาตำบลที่ได้จัดทำขึ้นจะเป็นกรอบสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต.หนองหญ้าลาด ซึ่งเริ่มจากการจัดเตรียมงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำและรายจ่ายตามข้อกำหนด จากนั้นงบประมาณที่เหลือจึงจะนำมาจัดสรรให้การดำเนินโครงการต่างๆ ที่ได้มาจากที่ประชุมประชาคม ทั้งนี้สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าโครงการต่างๆ ในแผนพัฒนาตำบลมีที่มาจากหลายภาคส่วน ทิศทางการจัดสรรงบประมาณจึงกระจายไม่รู้ว่าจะแก้ปัญหาต่างๆ ได้หรือไม่

ตารางที่ 4-6 แสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต.หนองหญ้าลาด ปี 2555

รายจ่ายตามแผนงาน		คำอธิบายโครงการ/กิจกรรมหลัก	2555
1	ด้านบริหารทั่วไป	- งานบริหารงานทั่วไป	- 5,980,880
		- งานรักษาความสงบภายใน	- 180,000
2	ด้านบริการชุมชนและสังคม	- งานการศึกษา	- 2,701,220
		- งานสาธารณสุข	- 200,000
		- งานสังคมสงเคราะห์	- 158,000
		- งานเคหะและชุมชน	- 239,600
		- งานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	- 200,000
		- งานศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ	- 5,713,440
3	ด้านการเศรษฐกิจ	- งานการเกษตร	- 40,000
		- งานการพาณิชย์	- 605,000
4	ด้านการดำเนินงานอื่น	- งานงบกลาง	- 2,981,860
รวมทั้งสิ้น			19,000,000

เมื่อคณะผู้บริหารของ อบต. จัดเตรียมร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเพื่อให้ความเห็นชอบและส่งต่อให้แก่นายอำเภออภัยสิทธิ์ประกาศใช้ตามที่ได้กำหนด ทั้งนี้ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2555 จัดขึ้นในช่วงกลางเดือนสิงหาคม จำนวน 3 วัน ผู้ร่วมประชุมประกอบด้วยฝ่ายสภา อบต. ฝ่ายบริหาร ปลัด อบต. และหัวหน้าส่วนคลัง ในชั้นวาระแรก (รับหลักการ) นายท อบต. จะแจกจ่ายละเอียดงบประมาณสิบเก้าล้านแยกออกเป็น 4 ส่วน คือ สำนักงานปลัด จำนวน 8,846,140 บาท ส่วนการคลัง 954,200 บาท ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม 2,881,220 บาท และส่วนโยธา 6,318,440 บาท ประธานสภาจะแจ้งให้สมาชิกทราบว่า พรุ่งนี้เป็นวันแปรญัตติให้สมาชิกเขียนคำขอแปรญัตติว่าต้องการจะตัดหรือลดรายจ่ายส่วนไหน ในขณะเดียวกัน นายพูลศักดิ์ เพชรดี สมาชิก อบต. หมู่ 6 ได้ขออนุญาตกรรมาธิการเสมือและคลองส่งน้ำในหมู่บ้านเพิ่มเติม ในวาระสอง (ขึ้นแปรญัตติ) นายคำสิงห์ ดีเงิน ได้แจ้งให้ทราบว่า นายธีระ ไตรสรณกุล ส.ส. ศรีสะเกษ เขต 3 ได้จัดสรรงบถ่ายโอนให้ตำบลหนองหญ้าลาด 3 หมู่บ้าน คือ หมู่ 5 และ หมู่ 11 ได้ถนนคอนกรีต ส่วนหมู่ 13 ได้ลานกีฬา จากนั้นเปิดโอกาสให้สมาชิกซักถาม ส่วนมากจะพูดเกี่ยวกับการของบประมาณ เช่นซื้อเก้าอี้พลาสติกที่สมาชิกหมู่ 15 ได้จัดซื้อมาตัวละร้อย ขอเพิ่มเป็นตัวละสามร้อยเนื่องจากคุณภาพจะดีกว่าและเรื่องรอยต่อเขตตำบลเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการได้ จะดำเนินการได้ต่อเมื่อของบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ ในวาระที่สาม (ขึ้นลงมติ) ที่ประชุมมีมติให้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย จากนั้นได้ส่งให้ทางนายอำเภอเซ็นอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างอำเภอกับอบต. จะมีลักษณะต่างฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยและกัน ดังเช่น รองนายก อบต. กล่าว

“...ความสัมพันธ์ระหว่างนายก กับทางอำเภอ ถ้าสภาผ่านไปแล้ว ส่งร่างที่สภาเห็นชอบให้ท้องถิ่นอำเภอเรียบร้อยแล้วแต่นายอำเภอเซ็นไม่ผ่าน ก็จะมีปลัดอำเภอลงมาไกล่เกลี่ยให้กับทาง อบต. ส่วนของแลกเปลี่ยนนายอำเภอก็จะขอเงินอุดหนุนจาก อบต. เวลา มีงานอะไร แต่ส่วนอบต. ก็จะสามารถขอเงินอุดหนุนจากทางอำเภอได้เช่นกัน ...”⁹

แต่ในอดีตที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ไม่มีความรู้เรื่องกฎระเบียบและไม่ประสานกับข้าราชการประจำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายก็เคยมีไม่ผ่านการอนุมัติ เช่นกัน

⁹ สัมภาษณ์ นาย สมพร บุตรมี, รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล, 14 สิงหาคม 2554.

“...ถ้านายกไม่เก่ง ก็ไม่ผ่านนะครับ เพราะเคยมีในอดีตของ อบต.หนองหญ้าลาดนี้ละครับ ไม่สามารถสื่อสารได้กับ ปลัด คลัง และไม่ยอมไปปรึกษากับข้าราชการประจำ...”¹⁰

ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด

การกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด

การกำเนิดของกลุ่มการเมืองมีลักษณะเป็นการรวมตัวกันของคนที่มีความสัมพันธ์กันในรูปแบบต่างๆ ทั้งเกิดจาก การรู้จักกันจากการทำงานเป็นผู้นำหมู่บ้านของแต่ละหมู่บ้าน รู้จักกันเพราะได้ทำงานร่วมกันในองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเครือข่ายกัน เพื่อนร่วมงานที่รู้จักกันบ้าง

ในเขตพื้นที่ของตำบลหนองหญ้าลาด ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในท้องถิ่นอย่างรวดเร็ว เช่น การเปลี่ยนชั่วคราวเมืองใหม่ การเกิดกลุ่มหรือการรวมตัวกัน เพื่อการเข้าสู่สนามการเมืองท้องถิ่น หากจะให้เห็นภาพชัดๆ ต้องดูที่การเปลี่ยนแปลงในระดับหมู่บ้านก่อนคือการศึกษาก่อเกิดกลุ่มการเมืองในบ้านกระเป๋ ดังที่ นายยอด จันทรมณี (อดีตหัวหน้าคน) กล่าวว่า

“...การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านหรือการเลือกตั้ง อบต. สมัยแรก การซื้อสิทธิขายเสียงมีมาแต่สมัย นายพลศิลป์ รุจิรารังสรรค์ นายก อบต.หนองหญ้าลาดคนเดิม หรือ ทีมคนหนองหญ้าลาดชาวบ้านจะเลือกคุณจากผลงานและเงินที่ได้รับก่อนเป็นอันดับแรก หลังจากนั้นจึงดูการมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมของหมู่บ้าน แต่พอหลังจากการมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงจากประชาชน เมื่อปี 2544 เริ่มมีการซื้อสิทธิขายเสียงกันแพร่หลายขึ้น มีการรวมตัวกัน แบ่งพรรคแบ่งพวกกันและมีหัวหน้าคนเกิดขึ้น หัวหน้าคนนี้ก็เป็นที่สนิทสนมไว้วางใจกันหรือเคยสังสรรค์กันสนิทกันในวงหล้า...”¹¹

“...ส่วนตัวของผู้ลงสมัครเอง เป็นคนที่เคยทำงานให้กับหมู่บ้านมาก่อน พี่เคยทำงานสังคมก่อนที่จะได้เป็น สมาชิก อบต. เพราะฉะนั้นคนที่ได้รับเลือกส่วนในจะเป็นคนที่มีหน้าที่ตำแหน่งทางสังคมมาก่อน จนเกิดการเป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน...”¹²

กลุ่มการเมืองในระดับชุมชนเกิดขึ้นเมื่อมีชนชั้นนำในหมู่บ้านต้องการมีอำนาจหลายคนจึงเกิดการแย่งชิงกันอำนาจกัน ต่อมาเมื่อถึงเวลาที่มีการเลือกตั้งในแต่ละครั้งจึงสามารถคาดเดาได้ว่าใครที่ลงเลือกตั้งในครั้งนั้น แล้วคนไหนจะได้รับเลือกตั้ง ได้จากฐานคะแนนเสียงที่สนับสนุนว่าใครที่ตระกูลใหญ่ในหมู่บ้าน ใครที่มีพันธมิตรกับตระกูลอื่นๆเยอะกว่ากัน เช่น ในกรณีของ

¹⁰ สัมภาษณ์ นายประสงค์ ไผตรีพันธ์, 2 กันยายน 2554

¹¹ สัมภาษณ์ นายยอด จันทรมณี, 25 สิงหาคม 2554.

¹² สัมภาษณ์ นางท่านอง ยอดอ่อน, 25 สิงหาคม 2554.

นายคำสิงห์ ดีเงิน อดีตประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อปี พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2552 ที่ชนะการเลือกตั้งแบบง่ายขายเพราะนายคำสิงห์ ดีเงิน เคยเป็นคณะกรรมการหมู่บ้านและผู้ใหญ่บ้าน อีกทั้งเป็นคนกว้างขวางพอที่จะมีคนนับหน้าถือตา และยังคงเคยเป็นประธานเยาวชนมาก่อน รวมทั้งมีฐานเสียงจากเครือข่ายของตัวเองด้วย ที่สำคัญคือมีฐานเสียงจากญาติฝ่ายลุงตัวเอง ที่เป็นคนบ้านเดียวกัน คือตระกูลชมภู ที่ถือว่าเป็นตระกูลที่ใหญ่ที่สุดในหมู่บ้านและจากการสังเกตพบว่า ตระกูลชมภู จะอาศัยอยู่แทบทุกคุ้มของหมู่บ้านจึงทำให้ฐานคะแนนเสียงกระจายอย่างครอบคลุมอันเป็นฐานเสียงสำคัญของนายคำสิงห์ อีกอย่างตัวนายคำสิงห์เองก็สนิทกับหัวหน้าคุ้มต่างๆอย่างมากมาย

“...นายคำกาย จันทร์อบ ที่เป็นหัวหน้าคุ้มบ้านได้มายาวนานพอสมควรเพราะอดีตนายคำกายเคยได้รับเลือกเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมาแล้ว ที่สำคัญนายคำกายยังคงเป็นหัวหน้าคะแนนให้กับ ส.ส. ตระกูลเพ็ญรพัฒน์ ที่ชนะการเลือกตั้งตลอด นายคำกาย จึงมีความสนิทสนมกับหัวหน้าคะแนนด้วยกันอีกหลายคนในหมู่บ้าน นายคำกาย จึงเป็นอีกฐานเสียงที่สำคัญที่สุดของนายคำสิงห์ ดีเงินเช่นกัน...”¹³

หากจะพูดถึงการรวมกลุ่มระดับตำบล มีกลุ่มที่สำคัญด้วยกันคือ กลุ่มคนหนองหญ้าลาด กับกลุ่มนายกคนปัจจุบัน เริ่มจากการมีฐานเสียงในระดับหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้าน เพื่อสนับสนุนฐานเสียงของกลุ่มให้สามารถชนะการเลือกตั้ง สำหรับกลุ่มนายกคนปัจจุบันก็จะดึง นางทำนอง ยอดอ่อน เข้าร่วมกลุ่ม เพราะเห็นจากการทำงานร่วมกันและความนิยมชมชอบของชาวบ้านในบ้านกระบี่ นายธัญญ์นิธิ เรืองวุฒิโรจน์ หัวหน้ากลุ่มนายกคนปัจจุบัน จึงซื้อใจชาวบ้านกระบี่โดยการให้งบประมาณเล็กๆ น้อยมาแก้ไขปัญหาในหมู่บ้านในเวลาที่น่าางทำนองของบในสภาและผลประโยชน์แลกเปลี่ยนก็คือให้นางทำนองเป็นฐานเสียงสำคัญของกลุ่ม เมื่อมีการจัดการเลือกตั้งระดับตำบล

ส่วนกลุ่มของนายเทียบ ปิติ คือกลุ่มคนหนองหญ้าลาด ที่มีนายพลศิลป์ รุจิรารังสรรค์ อดีตนายกฯ เป็นหัวหน้า, โดยมีนายรุ่งเรืองที่เคยได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิก อบต. เมื่อปี พ.ศ. 2544 - พ.ศ. 2548 เป็นฐานเสียงสำคัญ ก่อนหน้านั้นนายรุ่งเรืองได้มีบทบาททางสังคม เช่น ในปี พ.ศ. 2539 เป็นผู้ใหญ่บ้าน ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ประธานกลุ่มเงินล้าน ตำบลหนองหญ้าลาด นายเทียบ ปิติ เห็นว่านายรุ่งเรืองมีความนิยมในตอนที่ได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิก อบต. เลยชวนเข้ามาเป็นพวก แต่ลืมคิดไปว่า สมาชิก อบต. สมัยนั้นไม่มีผลงาน จากคำบอกเล่าของนายเทียบ กล่าวถึงสาเหตุที่กลุ่มของตนหมดความนิยมทางการเมืองลงเพราะว่าตัวนายกคนก่อนที่ไม่พัฒนาอะไรเลย

“...สมัยที่นายพลศิลป์ได้เป็นนายกฯ ตนเองเป็น สมาชิก อบต. การบริหารงาน ไม่มีความแตกต่างกันเลย คือ มีงบประมาณมาพัฒนาหมู่บ้านไม่มาก ทำให้สมาชิก อบต. ไม่มีผลงาน ถูก

¹³ สัมภาษณ์ นางหนูพิณ สอนบุญทอง, 6 ธันวาคม 2554.

ชาวบ้านกล่าวหาว่าสมาชิก อบต. ไม่ทำงานและก่อนเป็นนายกครอบครัวไม่ค่อยรวย แต่พอได้เป็นขึ้นมารู้สึกว่าฐานะทางบ้านดีขึ้น และได้เปิดร้านขายเฟอร์นิเจอร์ชื่อตราความเป็นล้านแต่ อบต. ไม่มีการพัฒนา งบลงมาแต่ละหมู่บ้านก็น้อยชาวบ้านจึงหมดความศรัทธา ทำให้ตัวของนายพลศิลป์เองหมดความนิยมจากชาวบ้าน...”¹⁴

แต่ด้วยความที่เคยทำงานร่วมกันมาและมีความสนิทสนมกันก็เลยยอมที่จะเป็นฐานคะแนนเสียงในหมู่บ้านให้ ในสมัยนั้นนายเทียบก็แพ้การเลือกตั้ง สาเหตุมาจากชาวบ้านอยากลองให้คนใหม่บริหารงานดูบ้างและเริ่มไม่ชอบคนเก่าเพราะหมดศรัทธา อีกอย่างนางทำนองที่เป็นคู่แข่งก็มีทุนทรัพย์ในการหาเสียงมากกว่านายเทียบและยังสามารถหาหัวหน้าแต่ละคุ้มมาเข้ากลุ่มของตัวเองได้

จากข้อมูลเบื้องต้นพบว่า การเกิดกลุ่มการเมืองท้องถิ่น เกิดขึ้นจากระดับคุ้มต่อมาคือหมู่บ้าน ก่อนแล้วค่อยขยายไปสู่ระดับตำบล โดยกลุ่มการเมืองระดับตำบลใช้การอุปถัมภ์ ในการสร้างฐานเสียงในระดับหมู่บ้าน คือ การเลือกหัวคะแนนที่เคยทำงานร่วมกันในอดีต คนที่เป็นเครือญาติกันไปมาหาสู่กัน คนที่เป็นเพื่อนสนิทกัน นำมาซึ่งการรวมกลุ่มเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้ง

เมื่อวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ภายในของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะ กลุ่มรักตำบลคนหนองหญ้าลาด จะพบว่าเกิดการรวมตัวของบุคคลชั้นนำในชุมชนเพื่อทำงานทางการเมืองร่วมกัน จากนั้นจะชักชวนบุคคลที่รู้จักเข้ามารวมกลุ่มเพื่อขยายอิทธิพลและจำนวนสมาชิก โดยรวมตัวกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก

การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

ในทางการเมืองนั้นจะมีการรวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การคบหาหรือการติดสนิทกับผู้มีอำนาจเพื่อให้ผลประโยชน์กับตน เช่นในเรื่องของตำแหน่งหน้าที่การงาน ที่ได้จากความสัมพันธ์ส่วนตัวก็ดี สิ่งเหล่านี้จะส่งผลดีต่อผู้มีอำนาจในการให้ได้ คือ จะเกิดความจงรักภักดีจากผู้ที่ได้รับและการที่เกื้อหนุน

“...ใน อบต.หนองหญ้าลาดจะไม่ค่อยมีความขัดแย้งกันมากนัก ใน อบต. เรามีสมาชิก 24 คน 12 หมู่บ้าน บ้านละ 2 คน ตอนทำงบประมาณก็มีแบ่งฝ่ายในการต่อรอง ในการที่จะได้เงินหรืองบประมาณแต่นายกจะเป็นผู้ไกล่เกลี่ยให้ถ้ามีปัญหา...”¹⁵

การจัดสรรผลประโยชน์หรือตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มรักตำบลหนองหญ้าลาดนั้นจะเป็นแบบการตกลงร่วมกันจึงไม่ค่อยมีปัญหาตามมาภายหลังแต่ถ้าเกิดมีปัญหาขึ้นมาคนที่จะลงมาไกล่เกลี่ย คือ นายก อบต. และจากการสังเกตพบว่าฝ่ายค้านแทบจะไม่มีบทบาทในสภาเพราะเวลา

¹⁴ สัมภาษณ์ นายเทียบ ปีติ , 6 ธันวาคม 2554.

¹⁵ สัมภาษณ์ นางทำนอง ขอดอ่อน, 2 กันยายน 2554

งบประมาณลงมาที่ อบต. แต่ถ้าผู้ใดไม่อยู่ในช่วงเดียวกับนายกจะไม่ได้งบประมาณหมู่บ้านเท่ากับคนอื่น เหตุนี้จึงทำให้สมาชิกคล้อยตามกันไม่เว้นแต่ สมาชิก อบต.ฝ่ายค้าน เมื่อมีโครงการอะไรเข้ามาจึงผ่านที่ประชุมหมด เพื่อในการบริหารงานให้เป็นไปโดยราบรื่นและเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในภายภาคหน้าต่อไป

ความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองการเมืองระดับชาติ

นักการเมืองระดับชาติต้องการที่จะสร้างฐานเสียงในพื้นที่ของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น แล้วให้สมาชิกพรรค สร้างฐานเสียงในระดับชุมชนหรือหมู่บ้าน ลงไปอีก ดังจะเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของนักการเมืองท้องถิ่นในตำบลหนองหญ้าลาด ที่กล่าวว่า

“...คนที่จะเป็นนายก อบต. จะปลูกฝังมาจากระดับชาติจะเกี่ยวคู่กันมาตลอด แต่ถ้าคนใดที่เป็นคนโนเนม ร้อยละ 80 จะไม่ได้เป็น นี่คือสายสัมพันธ์ จะเริ่มจากระดับชาติ ระดับจังหวัดระดับ อบจ. ระดับ อบต. และหมู่บ้านลงมาเรื่อยๆ สส. สจ. จะออกมาในเป็นลักษณะแบบนี้...”¹⁶

“...ส.ส.ในอำเภอกันทรลักษ์ คนไหนได้รับการเลือกตั้ง ก็จะเข้าหาคนนั้น บางครั้งเราไม่ต้องไปหา ส.ส.ก็มาหาเองถ้าเขามีงานอะไรให้เราช่วยเพราะนายกฯสนิทกับคนตระกูลนี้ตั้งแต่รุ่นพ่อรุ่นแม่เขาแล้ว...”¹⁷

จากคำสัมภาษณ์สามารถอธิบายได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง นักการเมืองระดับชาติ ส.ส. สจ. กับนักการเมืองในระดับ อบต. จะมีการเกี่ยวพันกัน ทางการเงิน ทางสิ่งของ ส่วนฐานคะแนนเสียง ของ ส.ส. สจ. นายก อบต. จะมีการความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนกัน มีลักษณะเป็นลูกพี่ลูกน้องกันมาก่อนส่วนใหญ่ที่ลงสมัครเป็น นายก อบต. ก็จะเป็นคนของ ส.ส. หรือ สจ. คือจะให้เงินสนับสนุนในการสมัครรับเลือกตั้งถึงจะได้เป็นนายก แต่ถ้าใครไม่มีชื่อเสียงหรือไม่มีเงินส่วนมากจะไม่ได้รับเลือกตั้ง

จากการศึกษา สรุปได้ว่าอำนาจการเมืองท้องถิ่นในเขตอำเภอกันทรลักษ์จังหวัดศรีสะเกษ อยู่กับชนชั้นนำที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและสังคม นั่นคือ กลุ่มเครือข่ายของตระกูลไตรสรณกุล โดยจะให้การอุปถัมภ์นายก อบต.ทุกตำบลในพื้นที่อำเภอกันทรลักษ์เพื่อให้มาเป็นฝ่ายเดียวกันและถือเป็นหัวคะแนนหลักในการเลือกตั้งระดับจังหวัดและระดับชาติต่อไป

¹⁶ สัมภาษณ์ นายชัยณัฐนิธิ เรืองวุฒิโรจน์,นายกองค์การบริหารส่วนตำบล, 1 กันยายน 2554.

¹⁷ สัมภาษณ์ นายบุญส่ง เกษรักษา, 2 กันยายน 2554.

บทที่ 5

ภาพรวมของการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบล

เนื้อหาส่วนนี้เป็นการเปรียบเทียบบริบทพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 แห่ง ซึ่งเป็นกรณีศึกษาและนำเสนอภาพรวมของกระบวนการจัดทำงบประมาณตั้งแต่ต้นกระบวนการจนจบกระบวนการขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 แห่ง

บริบทพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 4 แห่ง

ในภาพรวมของในภาพรวม อบต.ที่เป็นกรณีตัวอย่างทั้ง 4 แห่งมีความแตกต่างกันในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองพอสมควร (ดูจากตารางที่ 3-1)โดยทั่วไปนั้น อบต.รุ่งและและ อบต.กุศเสลาได้ว่าเป็นชุมชนชนบท ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ในขณะที่ อบต.น้ำอ้อมและอบต. หนองหญ้าลาด มีลักษณะชุมชนเมืองกึ่งชนบท ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมและประกอบอาชีพรับจ้างในบริษัทห้างร้านเอกชน

ตารางที่ 5-1 บริบทพื้นฐานของกรณีตัวอย่าง อบต. ทั้ง 4 แห่ง

หัวข้อ	อบต. รุ่ง	อบต. น้ำอ้อม	อบต. กุศเสลา	อบต. หนองหญ้าลาด
ลักษณะของชุมชน	ชุมชนชนบท	กึ่งเมืองกึ่งชนบท	ชุมชนชนบท	กึ่งเมืองกึ่งชนบท
ปัญหาหลัก	-โครงสร้างพื้นฐานที่ยังไม่เพียงพอ -ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน -การขาดเครื่องมือในการประกอบอาชีพ	-ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน -ชาวบ้านบางส่วนไม่มีเอกสารสิทธิ์ที่ดิน -ปัญหาผลผลิตจากการเกษตรตกต่ำ -ปัญหายาเสพติดชุมชนและการหย่าร้าง	-ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน -ปัญหาการขาดที่ดินทำกินและขาดเอกสารสิทธิ์ในการครอบครองที่ดิน	-ปัญหาโครงสร้างพื้นฐาน -ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ -ปัญหาการหย่าร้าง
องค์กรทางการเมืองและการบริหาร	อบต.ขนาดเล็ก	อบต.ขนาดเล็ก	อบต.ขนาดกลาง	อบต.ขนาดกลาง
บรรยากาศการเมือง	ผู้บริหาร 4 คน (นายก อบต. รองนายก อบต. 2 คน และเลขานุการนายก อบต.1 คน), สมาชิกสภา อบต.20คน การแข่งขันค่อนข้างรุนแรง	ผู้บริหาร 4 คน (นายก อบต. รองนายก อบต. 2 คน และเลขานุการนายก อบต.1 คน), สมาชิกสภา อบต.18คน การแข่งขันค่อนข้างรุนแรง	ผู้บริหาร 4 คน (นายก อบต. รองนายก อบต. 2 คน และเลขานุการนายก อบต.1 คน), สมาชิกสภา อบต.34คน การแข่งขันไม่รุนแรง	ผู้บริหาร 4 คน (นายก อบต. รองนายก อบต. 2 คน และเลขานุการนายก อบต.1 คน), สมาชิกสภา อบต.24คน การแข่งขันไม่รุนแรง

การประกอบอาชีพของประชาชนส่งผลให้สภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนมีความแตกต่างกันตามไปด้วย ในกรณีของชุมชนชนบทที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมดังเช่นตำบลลุงและตำบลกุศเสลานั้น ประชาชนมักประสบปัญหาการขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะถนนเพื่อเข้าพื้นที่การเกษตรและไฟฟ้า ในขณะที่เดียวกันประชาชนยังประสบกับปัญหาต้นทุนการผลิตสูงทางการเกษตรและปัญหาหนี้สินนอกระบบในทางตรงกันข้าม ตำบลน้ำอ้อมและตำบลหนองหญ้าลาดมีความเป็นเมืองสูง ปัญหาที่เพิ่มขึ้นมานอกจากปัญหาโครงสร้างพื้นฐานแล้วส่วนใหญ่จึงเป็นปัญหาของชุมชนเมือง เช่น ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปัญหายาเสพติดในชุมชนและการหย่าร้าง

บรรยากาศการเมืองในระดับท้องถิ่นของอบต.ทั้ง 4 แห่งมีความแตกต่างกัน และพบว่ามีได้มีความเกี่ยวข้องกับสภาพชุมชนและวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนมากนัก กล่าวคือ อบต.ที่เป็นกรณีศึกษาส่วนใหญ่มีบรรยากาศการเมืองแบบแข่งขันรุนแรงพอสมควร กล่าวคือใน อบต. ขนาดเล็กจะมีบรรยากาศการแข่งขันทางการเมืองรุนแรงมากกว่า อบต. ขนาดกลาง เนื่องจากผู้บริหารไม่ได้ถือเสียงข้างมากในสภาได้อย่างเด็ดขาด ถึงแม้ว่าบางแห่งจะเป็นชุมชนชนบทที่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีวิถีชีวิตแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันดังเช่นที่อบต. รุ่งก็ตาม ในกรณีของ อบต. น้ำอ้อมซึ่งมีความเป็นชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทนั้น พบว่ามีบรรยากาศการเมืองที่แข่งขันกันค่อนข้างจะรุนแรงระหว่างกลุ่มการเมืองหลัก 2 กลุ่ม เป็นการแข่งขันทางการเมืองระหว่างกลุ่มอำนาจเดิม (ฝ่ายนายคนเก่า) และกลุ่มอำนาจใหม่ (ฝ่ายนายคนปัจจุบัน) ที่ผลัดเปลี่ยนกันเข้าบริหาร อบต. ความขัดแย้งจึงมักปรากฏขึ้นในช่วงเวลาที่ใกล้กับการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภา อบต. ผลจากการที่การเมืองท้องถิ่นมีบรรยากาศของการแข่งขันกันเช่นนี้ย่อมเกิดขึ้นโดยตรงต่อการจัดสรรงบประมาณ เมื่อใดก็ตามที่บรรยากาศการเมืองมีลักษณะของการแข่งขันกันรุนแรง การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับงบประมาณมักจะเกิดขึ้นอย่างจำกัด และเกิดขึ้นเฉพาะขั้นต้นของกระบวนการประชาคมหมู่บ้าน ซึ่งในท้ายที่สุด ผลลัพธ์ของการจัดทำประชาคมตำบล แผนพัฒนาตำบลและร่างข้อบัญญัติงบประมาณจึงถูกกำหนดขึ้นโดยคณะผู้บริหาร อบต. สมาชิกสภา อบต. และข้าราชการประจำ โดยที่เสียงของประชาชนที่เข้าไปถึงการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณจะอยู่ในช่วงการจัดทำประชาคมหมู่บ้านเท่านั้น

ตารางที่ 5-2 การจัดทำประชามหมู่บ้าน

หัวข้อ	อบต.รุง	อบต.น้ำอ้อม	อบต.กุดเสลา	อบต.หนองหญ้าลาด
บทบาทของ อบต.	แจ้งวัตถุประสงค์ในการจัดทำประชาม	แจ้งวัตถุประสงค์ในการจัดทำประชาม	แจ้งวัตถุประสงค์ในการจัดทำประชาม	แจ้งวัตถุประสงค์ในการจัดทำประชาม
บทบาทผู้นำชุมชน	จัดประชุมลูกบ้านปรึกษาหารือ	จัดประชุมลูกบ้านปรึกษาหารือ	จัดประชุมลูกบ้านปรึกษาหารือ	ร่วมปรึกษาหารือ, นำเสนอแนวคิด, กระตุ้นชาวบ้านให้แสดงความคิดเห็น
บทบาทชาวบ้าน	เสนอและลงมติปัญหาและความต้องการ	เสนอและลงมติปัญหาและความต้องการ	เสนอและลงมติปัญหาและความต้องการ	เสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
การประชาม	มีการปรึกษาหารือระดับหมู่บ้านมาก่อน การประชามเป็นการยกมือจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ	มีการปรึกษาหารือระดับหมู่บ้านมาก่อน การประชามเป็นการยกมือจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ	มีการปรึกษาหารือระดับหมู่บ้านมาก่อน การประชามเป็นการยกมือจัดลำดับความสำคัญของปัญหาและความต้องการ	ผู้นำชุมชนและคณะผู้บริหารของ อบต. ร่วมกันปรึกษาหารือในลักษณะเวียนไปแต่ละหมู่บ้านในรอบปีงบประมาณ
การหามติของประชามหมู่บ้าน	การยกมือ ตามหลักเสียงส่วนใหญ่	การยกมือ ตามหลักเสียงส่วนใหญ่	การยกมือ ตามหลักเสียงส่วนใหญ่	การยกมือ ตามหลักเสียงส่วนใหญ่
ข้อเรียกร้องในปัญหาและความต้องการ	- โครงสร้างพื้นฐาน - ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร	- โครงสร้างพื้นฐาน - ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร	- โครงสร้างพื้นฐาน	- การคมนาคม - โครงสร้างพื้นฐาน
บทบาทหน่วยงานรัฐอื่น/เอกชน/องค์กรไม่แสวงหาผลกำไร	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี

การทำประชามหมู่บ้านของ อบต.ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างจะจัดขึ้นประมาณเดือนมกราคมถึงมีนาคมของทุกปี ในขั้นตอนนี้ อบต. จะแจ้งวัตถุประสงค์ในการจัดทำประชามไปยังทุกหมู่บ้านในตำบลให้กับผู้นำชุมชนได้รับทราบ จากนั้นผู้นำชุมชนก็จะทำการประชุมกับลูกบ้านเพื่อทำการปรึกษาหารือกันก่อนที่ เจ้าหน้าที่ของ อบต. จะมารับฟังการประชามของแต่ละหมู่บ้าน การปรึกษาหารือกันก่อนในแต่ละหมู่บ้านเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วเพราะชาวบ้านได้มีการปรึกษาหารือถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนตนมาก่อนแล้ว พอถึงเวลาประชามจริงก็แค่มายกมือจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามความต้องการที่เคยเสนอ ทั้งนี้ทางด้าน อบต. ได้สนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดทำประชามหมู่บ้านปีละ 20,000 บาท การประชามหมู่บ้านจะจัดขึ้นในช่วงเวลาราชการ โดยจะทำการแจ้งให้แต่ละหมู่บ้านทราบก่อนว่าจะไปช่วงเช้าหรือช่วงบ่าย ในหนึ่งวันจะทำการประชามได้สองหมู่บ้าน คือ ช่วงเช้าหนึ่งหมู่บ้านและช่วงบ่ายอีกหนึ่ง

หมู่บ้าน โดยจัดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางของหมู่บ้าน เช่น ศาลาอเนกประสงค์ วัด หรือโรงเรียน ในชุมชนแล้วแต่ความสะดวกของแต่ละหมู่บ้านใช้เวลาในการประชุมราว 2 ชั่วโมง

การสื่อสารหรือการไหลของข้อมูลระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและหมู่บ้าน เป็นไปในทิศทางเดียวกันทุกตำบลมีลักษณะการสื่อสารในแนวตั้ง กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางทั่วไป วัตถุประสงค์ การประชาสัมพันธ์และขั้นตอนการจัดทำประชาคม เพื่อทำแผนพัฒนาตำบล รวมทั้งบรรดาโครงการต่างๆที่กำลังดำเนินการหรือค้างอยู่ด้วย การพูดคุยสื่อสารกันในสองลักษณะดังกล่าว ประชาชนไม่ค่อยมีการตื่นตัวหรือให้ความสนใจเท่าใดนัก มักเป็นเพียงการรับทราบข้อมูลต่างๆ มากกว่า เป็นการพูดคุยถึงประเด็นปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน ภายหลังจากชี้แจงขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำชุมชนจัดประชุมชาวบ้านเพื่อปรึกษาหารือถึงปัญหาและความต้องการ โดยผู้นำชุมชนจะเป็นผู้เปิดประเด็นปัญหา นำเสนอแนวทางแก้ไข และนำการอภิปรายต่อจากนั้นประชาชนที่เข้าร่วมประชุมประชาคมจะอภิปรายซักถามและให้ความเห็นว่าจะให้การสนับสนุนแนวทางต่างๆหรือไม่ ในท้ายที่สุด การหาข้อยุติหรือมติของการประชาคมหมู่บ้านจะใช้วิธีการยกมือ และพิจารณาตามหลักของเสียงส่วนใหญ่ การประชุมที่จัดขึ้นเองของแต่ละหมู่บ้าน ทำให้ได้ข้อสรุปของข้อเสนอซึ่งช่วยลดระยะเวลาในการถกเถียงกันเมื่อมีการจัดประชาคมจริง

ข้อเรียกร้องในปัญหาและความต้องการของประชาคมหมู่บ้าน ในทุกพื้นที่ที่ศึกษามุ่งเน้นไปที่โครงสร้างพื้นฐาน มากกว่าด้านการศึกษาหรือด้านสิ่งแวดล้อมและขาดการเสนอแนวทางแก้ไขที่มีความเป็นระบบ ซึ่งมีเหตุผลมาจาก โครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวสามารถเห็นผลได้ชัดเจน อีกทั้งมีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน ซึ่งมักจะใช้วิธีการเสนอข้อเสนอแบบปีต่อปีได้ บางโครงการกำลังดำเนินการหรืออยู่ในแผนพัฒนาตำบลเดิมที่ยังมิได้ดำเนินการ อยากรู้ดี การเสนอข้อเรียกร้องในโครงการต่างๆ ประชาชนหรือชาวบ้านจะไม่ทราบว่าโครงการเหล่านั้นต้องใช้งบประมาณเท่าใด หรือ อนาคตของตุนั้นมีเงินเพียงพอต่อข้อเรียกร้องของตนหรือไม่และทาง อบต. ก็ไม่ได้แจ้งให้ประชาชนได้ทราบว่ามิงบประมาณเท่าใด

หน่วยงานรัฐอื่นหรือเอกชนหรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรไม่มีบทบาทในการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน หรือการให้ข้อมูลแก่หมู่บ้าน สืบเนื่องมาจากคณะผู้บริหารไม่ประสานงานภาคส่วนอื่น ทำให้ไม่ได้ใช้ข้อมูลที่มีความเจาะจงในการวางแผนพัฒนาตำบลหรือการจัดสรรงบประมาณ

ตารางที่ 5-3 การจัดทำประชาคมตำบล

หัวข้อ	องค์การบริหารส่วนตำบลสูง	องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม	องค์การบริหารส่วนตำบลกุศเสลา	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
ผู้มีส่วนร่วม	1.ผู้นำหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน 2.เจ้าหน้าที่อสม. 3.เจ้าหน้าที่พัฒนากรอำเภอ 4.เจ้าหน้าที่หน่วยงานเกษตร 5.เจ้าหน้าที่หน่วยงานสาธารณสุข 6.ครูโรงเรียน	1.ผู้นำหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน 2.ตัวแทนชาวบ้านหมู่บ้านละ 4 คน 3.ผู้บริหารของ อบต.	1.ตัวแทนประชาคมของแต่ละหมู่บ้าน 2.ผู้นำหมู่บ้าน 3.สมาชิก อบต. 2 คน 4.ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน 5.ชาวบ้านหมู่บ้านละ 5 คน	1.คณะผู้บริหาร อบต. 2.สมาชิกสภา อบต. 3. เจ้าหน้าที่ของ อบต. 4. ผู้ใหญ่บ้าน 5.ตัวแทนจากหมู่บ้านละ 3 คน
บทบาท	เป็นการทบทวนโครงการและคิดหากระบวนการหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ(ไม่มีการเพิ่ม/ลดโครงการ)	เป็นการทบทวนโครงการและคิดหากระบวนการหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ(มีการเพิ่ม/ลดโครงการให้ตรงตามแผนยุทธศาสตร์)	เป็นการทบทวนโครงการและคิดหากระบวนการหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินการโดยเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังของแต่ละหมู่บ้าน(ไม่มีการเพิ่ม/ลดโครงการ)	เป็นการทบทวนโครงการและคิดหากระบวนการหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินการโดยเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังของแต่ละหมู่บ้าน(ไม่มีการเพิ่ม/ลดโครงการ)

การประชาคมตำบล เป็นเพียงการทบทวนโครงการและคิดหากระบวนการหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีการเพิ่มหรือลดโครงการใดๆ ยกเว้น อบต.น้ำอ้อม ที่มีเพิ่มหรือลดโครงการให้ตรงตามแผนยุทธศาสตร์โดยผู้มีส่วนร่วมในการประชาคมตำบลนี้ มี 3 กลุ่มหลัก คือ คณะผู้บริหาร ผู้นำชุมชนหรือผู้ใหญ่บ้าน และตัวแทนสมาชิกหมู่บ้าน ยกเว้น อบต.สูง ที่ผู้มีส่วนร่วมทั้งหมดเป็นเจ้าหน้าที่รัฐทั้งจากส่วนราชการภูมิภาคและท้องถิ่นเอง ไม่มีประชาชนทั่วไปหรือตัวแทนเข้าร่วมแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในการประชาคมตำบล ตัวแทนหมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านจะไม่เสนอความเห็นกับข้อเสนอของหมู่บ้านอื่นๆ และยิ่งไปกว่านั้น แต่ละหมู่บ้านยังไม่ทราบว่าโครงการทั้งหลายต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการเท่าใด ในทำนองเดียวกัน คณะผู้บริหารก็ไม่ได้ชี้แจงข้อมูลว่า งบประมาณของ อบต.มีเพียงพอกับข้อเสนอหรือโครงการเหล่านั้นหรือไม่ การประชาคมตำบลจึงเป็นเพียงการจัดลำดับความสำคัญของข้อเสนอหรือโครงการตามลำดับก่อนหลังที่จะถูกดำเนินการ และเน้นย้ำโครงการของแต่ละหมู่บ้านเท่านั้น

ตารางที่ 5-4 การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี)

หัวข้อ	องค์การบริหารส่วนตำบล	องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม	องค์การบริหารส่วนตำบลกุสุมาลา	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
ผู้มีส่วนร่วม	(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (2) คณะกรรมการพัฒนาตำบล	(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (2) คณะกรรมการพัฒนาตำบล	(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (2) คณะกรรมการพัฒนาตำบล	(1) คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (2) คณะกรรมการพัฒนาตำบล
บทบาท	(1) รวบรวมข้อเสนอที่มาจากประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล และเพิ่มเติมโครงการด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบ นำเสนอต่อสภา อบต.	(1) รวบรวมข้อเสนอที่มาจากประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล และเพิ่มเติมโครงการด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบ นำเสนอต่อสภา อบต.	(1) รวบรวมข้อเสนอที่มาจากประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล และเพิ่มเติมโครงการด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบ นำเสนอต่อสภา อบต.	(1) รวบรวมข้อเสนอที่มาจากประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล จำแนกตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบล ให้ครบทุกด้าน (2) พิจารณาให้ความเห็นชอบ นำเสนอต่อสภา อบต.
ลักษณะแผนพัฒนาตำบล	เน้น โครงสร้างพื้นฐาน	เน้น โครงสร้างพื้นฐาน	เน้น โครงสร้างพื้นฐาน	เน้น โครงสร้างพื้นฐาน

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลหรือแผนสามปีคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลจะทำการรวบรวมข้อเสนอที่มาจากประชาคมหมู่บ้าน/ตำบล และเพิ่มเติมโครงการด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิตให้มีความครอบคลุม ซึ่งสืบเนื่องมาจากข้อเสนอส่วนใหญ่จากประชามนั้นเน้นไปทางโครงสร้างพื้นฐาน อาทิเช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น อาจส่งผลให้การพัฒนาพื้นที่ไม่ครอบคลุมได้ โดยเฉพาะ อบต.หนองหญ้าลาดและ อบต.น้ำอ้อม ซึ่งมีลักษณะของชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบท ได้มีการเพิ่มข้อเสนอโดยจำแนกตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคำบลให้ครบทุกด้าน อย่างไรก็ตาม ในการประชุมคณะกรรมการจะไม่มีเพิ่มเติมโครงการในลักษณะเดียวกันกับข้อเสนอมากนัก เพราะโครงการที่ถูกเสนอดังกล่าวมีจำนวนมากพอ และคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งประกอบไปด้วย ปลัด อบต. หัวหน้าส่วนการคลัง ผู้แทนประชาคม เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน เจ้าพนักงานธุรการและรองนาย อบต. ทั้งสอง ก็มีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาตำบลมาตั้งแต่ต้นด้วย การเลือกประชาชนเป็นคณะกรรมการสนับสนุนการทำแผนพัฒนาตำบลของ ทุกอบต. จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะผู้บริหารและ อบต. จะจัดให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด และมักแสดงบทบาทเป็นผู้ที่คัดเลือกโครงการพัฒนาตำบลและ/หรือจัดสรรงบประมาณกันเองและในการสรรหาตัวแทน

ประชาชนเพื่อเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการชุดต่างๆ นั้น คณะผู้บริหารของ อบต. ก็มักจะคัดเลือกขึ้นมาเองแทนที่จะกระทำผ่านกระบวนการประชาคม

ตารางที่ 5-5 การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หัวข้อ	องค์การบริหารส่วนตำบลสูง	องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม	องค์การบริหารส่วนตำบลกุดเสลา	องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหญ้าลาด
การจัดสรรงบประมาณ	1.รายจ่ายประจำ 2.รายจ่ายตามข้อกำหนด 3.รายจ่ายจากข้อเรียกร้องประชาคม	1.รายจ่ายประจำ 2.รายจ่ายตามข้อกำหนด 3.รายจ่ายจากข้อเรียกร้องประชาคม	1.รายจ่ายประจำ 2.รายจ่ายตามข้อกำหนด 3.รายจ่ายจากข้อเรียกร้องประชาคม	1.รายจ่ายประจำ 2.รายจ่ายตามข้อกำหนด 3.รายจ่ายจากข้อเรียกร้องประชาคม
ทิศทางการจัดสรรงบประมาณ	กระจัดกระจายไม่เป็นระบบ	กระจัดกระจายไม่เป็นระบบ	กระจัดกระจายไม่เป็นระบบ	กระจัดกระจายไม่เป็นระบบ
ผู้มีบทบาท	(1)คณะผู้บริหาร (2)สภา อบต. (3)นายอำเภอ	(1)คณะผู้บริหาร (2)สภา อบต. (3)นายอำเภอ	(1)คณะผู้บริหาร (2)สภา อบต. (3)นายอำเภอ	(1)คณะผู้บริหาร (2)สภา อบต. (3)นายอำเภอ
บทบาท	(1)นำร่างข้อบัญญัติเสนอสภา (2)สภาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ (3)อนุมัติและประกาศใช้	(1)นำร่างข้อบัญญัติเสนอสภา (2)สภาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ (3)อนุมัติและประกาศใช้	(1)นำร่างข้อบัญญัติเสนอสภา (2)สภาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ (3)อนุมัติและประกาศใช้	(1)นำร่างข้อบัญญัติเสนอสภา (2)สภาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ (3)อนุมัติและประกาศใช้
ความสัมพันธ์กับอำเภอ	พึ่งพาอาศัยกัน	พึ่งพาอาศัยกัน	พึ่งพาอาศัยกัน	พึ่งพาอาศัยกัน

แผนพัฒนาตำบลที่ได้จัดทำเพื่อเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสี่แห่ง มีลักษณะที่เหมือนกัน กล่าวคือ การจัดเตรียมงบประมาณจะเริ่มจากการจัดเตรียมสำหรับรายจ่ายประจำ อันได้แก่ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินศึกษาดูงาน เป็นต้น และรายจ่ายตามข้อกำหนดและท้ายที่สุด งบประมาณที่เหลือจึงจะนำมาจัดสรรให้สำหรับการดำเนินโครงการหรือในรายจ่ายตามข้อเรียกร้องจากประชาคม โดยเห็นว่า โครงการหรือข้อเรียกร้องต่างๆมาจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะยิ่ง ในการจัดสรรงบประมาณจำเป็นต้องจัดสรรให้ครอบคลุมทุกๆภารกิจหน้าที่ ทำให้ทิศทางการจัดสรรงบประมาณมีลักษณะกระจัดกระจายกันไม่เป็นระบบ

ในด้านของผู้มีบทบาทในขั้นตอนตามกระบวนการงบประมาณจะเป็นไปตามกฎหมายกำหนด แต่ประเด็นที่น่าสนใจคือ ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีบทบาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนราชการภูมิภาคหรือนายอำเภอที่มีบทบาทสำคัญในขั้นตอนสุดท้ายนั้น มีความสัมพันธ์ในลักษณะเกี่ยวพันพึ่งพาอาศัยกัน กล่าวคือ เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างผลประโยชน์ของหน่วยงาน เช่น หากอำเภอมีการจัดเทศกาลหรือกิจกรรม มักจะขอเงินอุดหนุนจาก อบต. และในทำนองเดียวกัน อบต.เอง ก็สามารถขอเงินอุดหนุนจากอำเภอได้เช่นกัน

ตารางที่ 5-6 ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น

หัวข้อ	อบต. รุง	อบต. น้ำอ้อม	อบต. หนองหญ้าลาด	อบต. กุดเสลา
การกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น	การรวมตัวกันของชนชั้นนำในท้องถิ่น เกิดจาก - การรู้จักกันจากการทำงานเป็นผู้นำหมู่บ้าน - เป็นเครือญาติกัน	การรวมตัวกันของชนชั้นนำในท้องถิ่น เกิดจาก - การเคยทำงานร่วมกัน	การรวมตัวกันของชนชั้นนำในท้องถิ่นเกิดจาก - การเคยทำงานร่วมกัน - เป็นเครือญาติกัน	การรวมตัวกันของชนชั้นนำในท้องถิ่นเกิดจาก - การเคยทำงานร่วมกัน - เป็นเครือญาติกัน
ชนชั้นนำ	ฝ่ายการเมือง	ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร	ฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร	ฝ่ายการเมือง
การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น	ตำแหน่งทางการเมือง	งบประมาณ	ตำแหน่งทางการเมือง	ตำแหน่งทางการเมือง
ผู้มีอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์	การตกลงร่วมกันของสมาชิกกลุ่ม ผู้นำกลุ่มไม่มีอำนาจตัดสินใจโดยตรง	การตกลงร่วมกันของสมาชิกกลุ่ม หากเกิดปัญหาผู้นำกลุ่มมีอำนาจตัดสินใจโดยตรง	การตกลงร่วมกันของสมาชิกกลุ่มแต่ผู้มีฐานะทางสังคมหรือเศรษฐกิจที่ดีกว่ามีความได้เปรียบในการจัดสรรผลประโยชน์	การตกลงร่วมกันของสมาชิกกลุ่ม หากเกิดปัญหาผู้นำกลุ่มมีอำนาจตัดสินใจโดยตรง
ความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์	เป็นเครือข่ายนักการเมือง	เป็นเครือข่ายนักการเมือง	เป็นเครือข่ายนักการเมือง	เป็นเครือข่ายนักการเมือง
สิ่งแลกเปลี่ยนของนักการเมืองระดับชาติ	อุปถัมภ์ด้วยงบประมาณ	อุปถัมภ์ด้วยงบประมาณ	อุปถัมภ์ด้วยงบประมาณ	อุปถัมภ์ด้วยงบประมาณ และเงินสนับสนุนการเลือกตั้ง
สิ่งแลกเปลี่ยนของนักการเมืองระดับท้องถิ่น	การเป็นฐานเสียงแก่นักการเมืองระดับชาติ	การเป็นฐานเสียงแก่นักการเมืองระดับชาติ	การเป็นฐานเสียงแก่นักการเมืองระดับชาติ	การเป็นฐานเสียงแก่นักการเมืองระดับชาติ

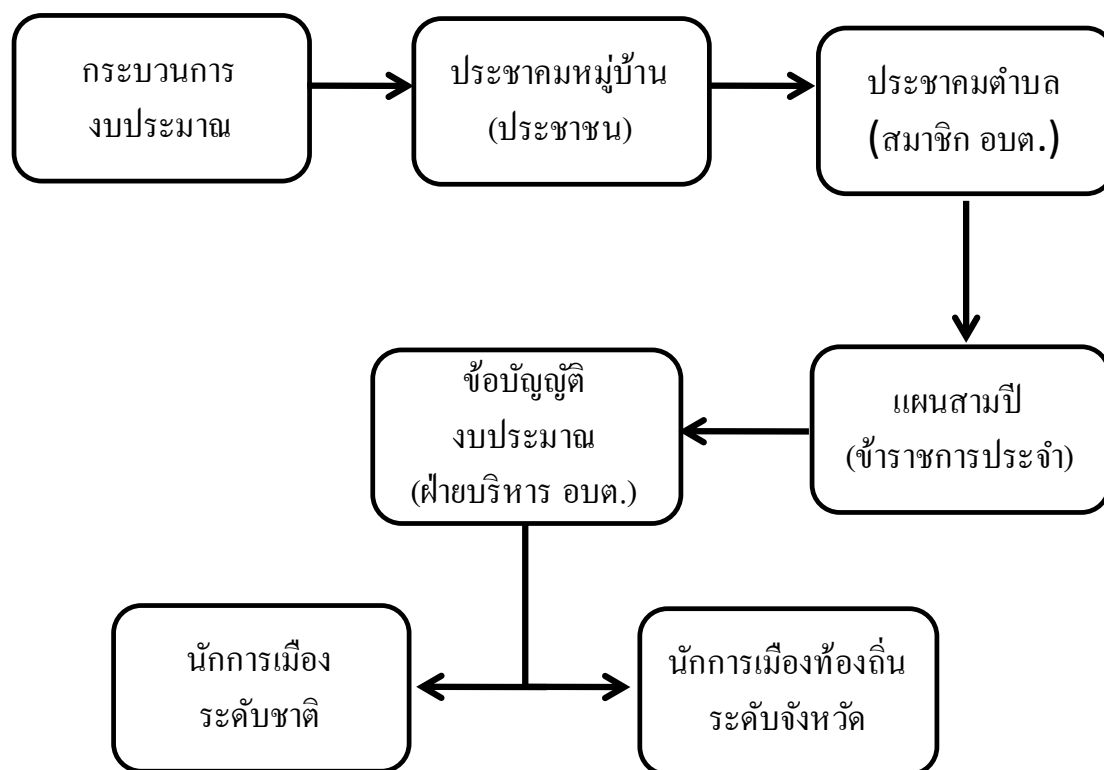
การกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 4 แห่ง เกิดจากการรวมตัวกันของชนชั้นนำในท้องถิ่น ซึ่งสืบเนื่องมาจากชนชั้นนำเหล่านั้น เคยทำงานร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง ในกิจกรรมสาธารณะร่วมกัน โดยการทำกิจกรรมสาธารณะนี้ทำให้เกิดการได้รับความนับหน้าถือตาและการยอมรับจากประชาชนในหมู่บ้าน ทำให้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมในการรวมตัวกันเพื่อบริหารตำแหน่งทางการเมืองที่สูงขึ้น ประกอบกับการเป็นเครือข่ายกันของกลุ่มชนชั้นนำทำให้มีความไว้วางใจในการรวมกลุ่มกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาเหตุของการรวมกลุ่มในกรณีเป็นเครือข่ายเกิดขึ้นมาตั้งแต่ระดับคุ้ม ซึ่งบรรดาเครือข่ายจะสามารถบงการได้ถึงฐานะและโอกาสที่จะได้รับการเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้น บุคคลที่เคยทำงานร่วมกันและบุคคลหรือกลุ่มเครือญาตินี้จะกลายเป็นหัวคะแนนให้กับชนชั้นนำนั้นด้วย จากนั้นการรวมกลุ่มจะเกิดขึ้นในระดับหมู่บ้านและตำบลในภายหลังการกำเนิดหรือการรวมตัวกันจึงอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก

กลุ่มชนชั้นนำในทั้ง 4 อบต. ดังกล่าว เป็นฝ่ายการเมือง แต่ในกรณีของ อบต.น้ำอ้อม และ อบต.หนองหญ้าลาด ยังรวมถึงฝ่ายบริหารด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากฝ่ายบริหารในพื้นที่ดังกล่าวเป็นประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งเป็นเครือข่ายของฝ่ายการเมืองในบางส่วนด้วย

การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง อันเนื่องมาจากลักษณะของความเป็นเครือข่ายหรือบุคคลที่เคยทำงานร่วมกัน จึงมีลักษณะของการให้หรือสับเปลี่ยนตำแหน่งทางการเมืองซึ่งกันและกัน ยกเว้น อบต.น้ำอ้อม ที่มุ่งเน้นการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเรื่องของงบประมาณ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการมุ่งถึงระดับผลงาน ที่เป็นผลมาจากการนำงบประมาณลงไปลงทุนในพื้นที่ของตน โดยไม่เว้นแม้แต่ สมาชิก อบต.ฝ่ายค้าน ที่จำเป็นต้องคล้อยตามเพื่อให้ได้งบประมาณไปลงในพื้นที่ของตน

ผู้มีอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ดังกล่าว เป็นการตกลงร่วมกันของสมาชิกกลุ่ม แต่หากเกิดปัญหาหรือความขัดแย้งในแต่ละ อบต. มีวิธีดำเนินการที่แตกต่างกัน คือ อบต.รุ่ง ถึงแม้เกิดปัญหาหรือความขัดแย้ง การตกลงร่วมกันของสมาชิกก็มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินไปให้ถึงที่สุด โดยไม่มีผู้ใดผู้หนึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่ากัน ตรงกันข้ามกับ อบต. อีก 3 แห่ง ที่หากเกิดปัญหาหรือความขัดแย้ง นายก อบต.จะมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่าสมาชิกกลุ่ม

แผนภาพที่ 5-1 สรุปผลการศึกษา



จากการศึกษาการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษณ์จะเริ่มต้นที่ขั้นตอนการจัดทำประชาคมหมู่บ้านในขั้นตอนนี้ผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจคือชาวบ้าน ซึ่งจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการเสนอปัญหาและความต้องการผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน ในขั้นต่อมาคือการจัดประชาคมตำบล โดยผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจคือสมาชิกสภา อบต. ในขั้นตอนนี้จะเป็นการเน้นย้ำข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านว่าต้องการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ในขั้นตอนถัดมาคือการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี) ผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจคือข้าราชการประจำโดยเฉพาะปลัด อบต. และหัวหน้าส่วนการคลังเพราะเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับงบประมาณและความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย ส่วนสมาชิกสภา อบต. จะมีหน้าที่พิจารณาและรับทราบแผนพัฒนาตำบล ในขั้นตอนสุดท้ายคือการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจคือฝ่ายบริหารเพราะมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณลงไปสู่หมู่บ้านต่างๆ ส่วนฝ่ายสภาจะมีหน้าที่ในการพิจารณาและรับรองร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จากนั้นทาง อบต. จะส่งร่างที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา อบต. ไปให้นายอำเภอเซ็นอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป

ในด้านการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณของ อบต. พบว่า ในกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พบว่าไม่มีนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดและนักการเมืองระดับชาติเข้ามาเกี่ยวข้องกับงบประมาณที่นักการเมืองระดับชาติอุดหนุนให้กับ อบต. จะจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติจะเป็นเครือข่ายซึ่งกันและกัน มีความเกื้อหนุนกัน โดยนักการเมืองท้องถิ่นมักจะเป็นบุคคลที่เคยทำงานร่วมกันหรือเป็นเครือญาติกันกับนักการเมืองระดับชาติ โดยนักการเมืองระดับชาติจะให้ผลประโยชน์โดยการอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่นในรูปของงบประมาณพัฒนาพื้นที่ซึ่งเป็นงบอุดหนุน ทั้งนี้งบอุดหนุนจากนักการเมืองระดับชาติในแต่ละ อบต. จะได้ไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับผู้บริหารท้องถิ่น ลักษณะของการจัดสรรโครงการของ อบต. กลุ่มตัวอย่างจะเป็นไปตามคำขออนุญาตของนักการเมืองระดับชาติ กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีงบประมาณจำนวนหนึ่งที่ได้รับจากส่วนกลางและสามารถนำมาจัดสรรดำเนินโครงการพัฒนาที่ตนเองต้องการหรือตอบแทนหัวคะแนน การจัดสรรงบประมาณเข้าไปในพื้นที่ของตนเองหรือใช้งบประมาณของราชการทำโครงการ พร้อมทั้งเขียนป้ายชื่อว่าเป็นผู้ของงบประมาณลงมาพัฒนาพื้นที่และประกาศให้ชาวบ้านทราบ ถือได้ว่าเป็นการหาเสียงให้กับตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ในส่วนผู้บริหารท้องถิ่นเองก็มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ เป็นเจ้าของบริษัทรับเหมาหรือเป็นผู้ถือหุ้น ได้ผลประโยชน์ตรงๆ หรือโดยอ้อมผ่านทางครอบครัว หรือญาติสนิท รวมทั้งเป็นนายหน้าให้กับบริษัทรับเหมารายอื่นๆ ที่เข้ามาประมูลงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน งบประมาณในส่วนนี้เป็นสาเหตุของความไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรงบประมาณ เพราะแต่ละพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เท่าเทียมกันขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างฝ่ายบริหารกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก การกระทำลักษณะนี้เป็นต้นตอของการทุจริตคอร์รัปชันและการทุจริตที่ยากจะตรวจสอบ

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาข้อเท็จจริงภายหลังการลงพื้นที่เก็บข้อมูลในประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบาย (Policy Making) ขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐานสำหรับงานวิจัย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาไว้ ดังนี้

1. นโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกกำหนดขึ้นจากชนชั้นนำ กล่าวคือ กลุ่มของฝ่ายบริหารและกลุ่มของฝ่ายนิติบัญญัติ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณไปสู่นโยบายเพื่อตอบสนองความต้องการของชนชั้นนำมากกว่าที่จะตอบสนองตามความต้องการของประชาชน

2. ฐานคะแนนเสียงและผลประโยชน์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน

จากการตั้งสมมติฐานผู้เขียนสามารถสรุปประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 กระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ มีวิธีการและขั้นตอนดังนี้คือ

1.1. ประชาคมหมู่บ้าน

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลเริ่มต้นจากการทำประชาคมหมู่บ้านซึ่งจัดทำขึ้นประมาณเดือนมกราคมถึงมีนาคมของทุกปี ในขั้นตอนนี้ อบต. จะแจ้งวัตถุประสงค์ในการจัดทำประชาคมไปยังทุกหมู่บ้านในตำบลให้กับผู้นำชุมชนได้รับทราบ จากนั้นผู้นำชุมชนก็จะทำการประชุมกับลูกบ้านเพื่อทำการปรึกษาหารือกันก่อนที่ เจ้าหน้าที่ของ อบต. จะมารับฟังการประชาคมของแต่ละหมู่บ้าน การปรึกษาหารือกันก่อนในแต่ละหมู่บ้านเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วเพราะชาวบ้านได้มีการปรึกษาหารือถึงปัญหาและความต้องการของชุมชนตนมาก่อนแล้ว พอถึงเวลาประชาคมจริงก็แค่มายกมือจัดลำดับความสำคัญของปัญหาตามความต้องการที่เคยเสนอ ทั้งนี้ทางด้าน อบต. ได้สนับสนุนงบประมาณเพื่อการจัดทำประชาคมหมู่บ้านปีละ 20,000 บาท อย่างไรก็ตาม การประชาคมหมู่บ้านในอำเภอกันทรลักษ์ยังไม่มีหน่วยงานราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการประชาคมแต่อย่างใด โดยทั่วไป การประชาคมหมู่บ้านจะจัดขึ้นในช่วงเวลาราชการ โดยจะทำการแจ้งให้แต่ละหมู่บ้านทราบก่อนว่าจะไปช่วงเช้าหรือช่วงบ่าย ในหนึ่งวันจะทำการประชาคมได้สองหมู่บ้าน คือ ช่วงเช้าหนึ่งหมู่บ้านและช่วงบ่ายอีกหนึ่งหมู่บ้าน โดยจัดขึ้นในพื้นที่ที่เป็นศูนย์กลางของหมู่บ้าน เช่น ศาลาอเนกประสงค์ วัด หรือโรงเรียนในชุมชนแล้วแต่ความสะดวกของแต่ละหมู่บ้านใช้เวลาในการประชุมราว 2 ชั่วโมง ประเด็นปัญหาที่ชาวบ้านได้ประชุมกันส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของแต่ละหมู่บ้าน เช่น

การสร้างถนน/ซ่อมแซมถนน การติดตั้ง/เพิ่มไฟฟ้าสาธารณะ ไฟฟ้าเพื่อการเกษตร การดูแลและก่อสร้างน้ำประปาเพิ่มในหมู่บ้านที่ยังขาดแคลน ฯ ทั้งนี้ ข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านจะถูกจัดลำดับความสำคัญก่อนและหลัง โดยวิธีการลงคะแนนเสียงแบบยกมือจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนที่เข้าร่วมประชาคมและนำไปจัดเป็นข้อเสนอโครงการของประชาคมหมู่บ้านเพื่อให้ที่ประชุมประชาคมตำบลพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

ทั้งนี้ ในระหว่างการเสนอโครงการต่างๆ ประชาชนจะไม่ทราบว่าโครงการเหล่านั้นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนเงินเท่าใด และจะไม่ทราบว่าทางด้าน อบต. มีงบประมาณเพียงพอสำหรับการดำเนินตามข้อเรียกร้องทั้งหมดหรือไม่ ดังนั้น ข้อเสนอต่างๆ ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในประชาคมหมู่บ้านจึงไม่ได้ถูกปรับลดออกไปเพื่อให้อยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการภายใต้ศักยภาพทางการเงินการคลังของ อบต. หากแต่จะใช้วิธีการลงคะแนนเสียงเพื่อจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ควรดำเนินการก่อนหลังแทน ข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านใน 3 ลำดับแรกจะสังเกตได้ว่าข้อเสนอโครงการต่างๆจากประชาคมหมู่บ้านจะมีสัดส่วนโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานมีอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ข้อเสนอโครงการเกี่ยวกับการกิจด้านอื่นๆ มีความสำคัญรองลงไป สาเหตุสำคัญอาจเป็นเพราะอำเภอกันทรลักษ์เป็นชุมชนชนบท ประชาชนจึงมีความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานในสัดส่วนที่สูงสำหรับการดำเนินชีวิตและการประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากกว่าด้านอื่นๆ

1.2. ประชาคมตำบล

ประชาคมตำบลจะจัดขึ้นในช่วงเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม ประชาคมตำบลเป็นเพียงการมาทบทวนโครงการและคิดหากระบวนการหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินโครงการร่วมกัน ผู้ที่มีส่วนร่วมในประชาคมตำบลหลักๆ จะประกอบไปด้วย ผู้นำหมู่บ้านทุกหมู่บ้าน กลุ่มอาชีพ เจ้าหน้าที่พัฒนากรอำเภอ เจ้าหน้าที่หน่วยงานเกษตร เจ้าหน้าที่หน่วยงานสาธารณสุข โดยสถานที่ประชุมจะจัดที่ห้องประชุมของแต่ละ อบต. ในขั้นตอนการประชาคมตำบล ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถเสนอแก้ไขโครงการต่างๆที่เสนอมารได้แล้ว ข้อสรุปจากที่ประชุมประชาคมตำบลจะถูกรวบรวมขึ้นโดยคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลเพื่อนำไปจัดทำแผนพัฒนาตำบลต่อไป

1.3. การจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี)

การจัดทำแผนพัฒนาตำบลเริ่มจากคณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลรวบรวมข้อเสนอโครงการที่ได้มาจากการทำประชาคมหมู่บ้าน/ตำบลมาจัดหมวดหมู่ตามประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาและปรับปรุงข้อเสนอต่างๆ ให้มีความสมบูรณ์ ทั้งในส่วนของรายละเอียดการดำเนินการและค่าใช้จ่ายที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อเสนอโครงการจากประชาคมหมู่บ้านมักมุ่งเน้นในด้านโครงสร้างพื้นฐาน คณะกรรมการสนับสนุนฯ จึงต้องเพิ่มเติมโครงการด้านการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต เพื่อให้แผนการพัฒนาครอบคลุมถึงภารกิจหลักๆ ของ อบต. ตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเพียงพอ เมื่อคณะกรรมการสนับสนุนฯ จัดทำรายละเอียดของโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะนำร่างแผนพัฒนาตำบลส่งให้แก่คณะกรรมการพัฒนาตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาตำบลนั้นจะมีกรรมการที่มาจากราชการส่วนภูมิภาค เช่น เกษตรอำเภอ พัฒนาการอำเภอ เข้าร่วมด้วย สำหรับการประชุมคณะกรรมการจะไม่ค่อยมีการเพิ่มเติมโครงการเข้าไป เพราะโครงการที่มีอยู่ก็มีจำนวนมากพออยู่แล้วในขั้นตอนสุดท้ายเมื่อร่างแผนพัฒนาตำบลที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาตำบลแล้ว จะได้รับการนำเสนอต่อสภา อบต. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ที่ผ่านมานั้น สภา อบต. จะให้ความเห็นชอบตามแผนพัฒนาตำบลที่จัดทำขึ้นเนื่องจากเป็นโครงการที่ได้มาจากการทำประชาคมหมู่บ้านและมิได้พิจารณาถึงรายละเอียดของแผนมากนัก เนื่องจากสมาชิกสภา อบต. แต่ละท่านได้มีส่วนร่วมในการทำแผนมาตั้งแต่ต้น จึงรับรู้ถึงปัญหาและข้อเรียกร้องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด

โดยทั่วไปแล้วนั้น คณะกรรมการพัฒนา อบต. จะให้ความเห็นชอบร่างแผนพัฒนาตำบลที่คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาได้รวบรวมขึ้น โดยอาจมีการให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ข้อเสนอโครงการใดมีความสำคัญเร่งด่วนหรือควรดำเนินการก่อนในปีงบประมาณที่กำลังจะมาถึง (ซึ่งจะถูกนำไปบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณต่อไป) หรือข้อเสนอโครงการใดสามารถรอได้ อย่างไรก็ตามก็ดี คณะกรรมการพัฒนา อบต. ยังมีได้มีการหยิบยกประเด็นเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ ของการพัฒนาตำบลมาปรึกษาหารือกัน บทบาทในด้านการพัฒนาของคณะกรรมการพัฒนา อบต. จึงยังไม่เด่นชัดมากนักเพราะเน้นปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายจนขาดความคิดสร้างสรรค์ในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

1.4. การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ

แผนพัฒนาตำบลที่ได้จัดทำขึ้นจะเป็นกรอบสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. ซึ่งเริ่มจากการจัดเตรียมงบประมาณสำหรับรายจ่ายประจำและรายจ่ายตามข้อกำหนด จากนั้นงบประมาณที่เหลือจึงจะนำมาจัดสรรให้การดำเนินโครงการต่างๆที่ได้มาจากที่ประชุมประชาคม เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่าโครงการต่างๆ ในแผนพัฒนาตำบลมีที่มาจากหลายภาคส่วน ทิศทางการจัดสรร

งบประมาณของ อบต. จึงมีลักษณะกระจายไม่เป็นระบบทำให้แผนงานและโครงการต่างๆไม่สามารถสื่อได้อย่างชัดเจนว่าผลลัพธ์สุดท้ายของการพัฒนาจะเป็นเช่นใดจะช่วยแก้ไขปัญหาให้กับชาวบ้านในแต่ละตำบลได้หรือไม่

เมื่อคณะผู้บริหารของ อบต. จัดเตรียมร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเรียบร้อยแล้วก็จะนำร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาเพื่อให้ความเห็นชอบและส่งต่อไปแก่นายอำเภอให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของ อบต. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ในรอบแรกที่ประชุมสภา อบต.ทุกแห่งต่างให้ความเห็นชอบ ยกเว้น อบต. รุ่งในครั้งแรกไม่ผ่านสภาเนื่องจากฝ่ายบริหารตัดงบประมาณหมู่บ้านจากหมู่บ้านละสองแสนบาทเป็นหมู่บ้านละหนึ่งแสนบาททำให้สมาชิกสภาไม่พอใจการตัดสินใจของฝ่ายบริหารจึงโหวตไม่รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เหตุการณ์นี้มักจะเกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ฝ่ายบริหารไม่เข้มแข็งคือไม่สามารถควบคุมสมาชิกฝ่ายสภาหรือนำมาให้ฝ่ายสภามาเป็นพวกเดียวกับตนได้ ในครั้งที่สองเมื่อนำร่างข้อบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขแล้วเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาปรากฏว่าผ่านความเห็นชอบเพราะสมาชิกสภาได้รับการจัดสรรงบประมาณจนเป็นที่พึงพอใจ หลังจากนั้นจะส่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้นายอำเภอเซ็นอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป ความสัมพันธ์ระหว่างอำเภอกับ อบต. มีลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันเมื่อทางอำเภอมีงานให้ อบต. ช่วยเหลือ ทาง อบต. ก็ช่วยเหลือเต็มที่ เมื่อ อบต. เสนอเรื่องไปให้ทางอำเภอเซ็นอนุมัติจึงได้รับความสะดวกรวดเร็ว

กระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์เริ่มจากการจัดทำประชาคมหมู่บ้านในขั้นตอนนี้อาเภอจะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการเสนอปัญหาและความต้องการต่างๆและมีผู้นำหมู่บ้านเป็นผู้รวบรวมปัญหาที่ประชาชนเสนอให้กับทางเจ้าหน้าที่ อบต. การจัดทำประชาคมตำบลผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจคือสมาชิกสภา อบต. ส่วนผู้นำหมู่บ้านจะเป็นผู้ที่มาร่วมประชุมรับฟังข้อเสนอต่างๆ เท่านั้น ในขั้นการจัดทำแผนพัฒนาตำบล (แผนสามปี) ผู้ที่มีบทบาทในการจัดทำและตัดสินใจคือข้าราชการประจำเพราะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายส่วนสมาชิกสภา อบต. จะมีหน้าที่พิจารณาและรับทราบแผนพัฒนาตำบล ในขั้นตอนสุดท้ายคือการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจคือฝ่ายบริหารเพราะมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณลงไปสู่หมู่บ้านต่างๆส่วนฝ่ายสภาจะมีหน้าที่ในการพิจารณาและรับรองร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประเด็นที่ 2 ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอกันทรลักษ์มีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกันดังต่อไปนี้

2.1. การกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

การศึกษาถึงลักษณะการกำเนิดของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นใน อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ พบว่าการรวมกลุ่มขึ้นอยู่กับปัจจัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ลักษณะความสัมพันธ์ภายในของกลุ่มจะมีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ซึ่งกันและกันเริ่มจากการรวมตัวของบุคคลที่เป็นชนชั้นนำในชุมชน จากนั้นก็ชักชวนบุคคลที่รู้จักเข้ามารวมกลุ่ม ทำงานการเมืองร่วมกัน โดยรวมตัวกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก อาทิ ความสัมพันธ์แบบเพื่อนร่วมงานที่รู้จักไว้ใจกันได้ ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้กลุ่มมีการรวมตัวทางการเมืองได้ง่ายขึ้น โดยความสัมพันธ์ที่เกิดจากความไว้วางใจกันทำให้การรวมตัวเหนียวแน่น และความเป็นเพื่อนร่วมงานที่ไว้วางใจกันจะส่งผลให้กลุ่มการเมืองสามารถรวมตัวกันได้ง่าย การรวมกลุ่มทางการเมืองจะช่วยเพิ่มพลังต่อรองของกลุ่ม และง่ายต่อการเข้าไปมีอำนาจการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล

การรวมตัวกันทางการเมืองของกลุ่มจึงต้องมีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน สมาชิกในกลุ่มต้องมีการสนับสนุนงบประมาณในการหาเสียง อีกทั้งเครือข่ายของบุคคลในกลุ่มต้องเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับกลุ่มและผลประโยชน์ที่ต้องตอบแทน เช่น เงินเดือนสมาชิกในกลุ่มที่ไม่เท่ากันก็จะได้รับการจัดสรรจากหัวหน้ากลุ่ม ส่วนผลประโยชน์ทางการจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองนั้นหัวหน้ากลุ่มไม่มีอำนาจเด็ดขาด สมาชิกทุกคนร่วมกันพิจารณาและตัดสินใจร่วมกัน แต่บุคคลสำคัญที่เป็นแกนนำต้องได้รับการจัดสรรในตำแหน่งที่สำคัญเพราะมีความอาวุโสที่สุดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าสมาชิกทุกคนในกลุ่ม

จะเห็นว่าการรวมตัวจะเป็นไปในลักษณะของการอุปถัมภ์ในแบบของเพื่อนร่วมงานที่เคยทำงานร่วมกัน การจัดสรรตำแหน่งจะเป็นไปแบบตกลงร่วมกัน แต่ท้ายที่สุดแล้วคนที่เป็นผู้อุปถัมภ์สูงสุดหรือมีฐานะทางสังคมและทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ย่อมได้เปรียบในกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์ซึ่งถือเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมกัน

ดังนั้นลักษณะความสัมพันธ์ภายในของกลุ่มการเมืองในระดับตำบล พบว่ามีความสัมพันธ์ในลักษณะอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดการรวมตัวของบุคคลชั้นนำในสังคม ทำงานร่วมกันทางสังคม จากนั้นก็ชักชวนบุคคลที่รู้จักเข้ามารวมกลุ่ม โดยรวมตัวกันบนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลักและมีผลประโยชน์เป็นตัวประสานให้สมาชิกในกลุ่มยังคงอยู่ร่วมกันต่อไป

2.2. การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

จากการศึกษาถึงวิธีการจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่มการเมืองท้องถิ่นพบว่า การจัดสรรผลประโยชน์ภายในกลุ่มถ้าผลประโยชน์ลงตัวจะทำให้กลุ่มดำรงอยู่และจะเกิดความแตกแยกเมื่อมีการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่เป็นที่พอใจของอีกฝ่าย การจัดสรรผลประโยชน์หรือตำแหน่งทางการเมืองในระดับตำบลจะเป็นการตกลงร่วมกัน หัวหน้ากลุ่มไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาด การจัดสรรแต่ละวาระของการเข้ามาดำรงตำแหน่ง ไม่มีรูปแบบหรือโครงสร้างที่ตายตัว จึงทำให้เห็นการจัดสรรผลประโยชน์ของแต่ละตำบลไม่ชัดเจนเพราะเห็นได้จากการย้ายกลุ่มของสมาชิกจากกลุ่มเดิมไปสู่กลุ่มใหม่

ดังนั้นลักษณะของการจัดสรรผลประโยชน์จึงเป็นตัวกำหนดการคงอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม หากการจัดสรรผลประโยชน์นั้นเป็นไปด้วยความพอใจของสมาชิกในกลุ่มก็จะส่งผลถึงการคงอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม แต่หากเกิดข้อขัดแย้งในการจัดสรรผลประโยชน์นั้น ก็จะเกิดการแตกแยกกันของสมาชิกในกลุ่มนั้นๆ และก่อเกิดกลุ่มใหม่ขึ้นมาแข่งขันกันเองในทางการเมือง

2.3. ความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ

จากการศึกษาถึงความสัมพันธ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ พบว่า มีการสร้างความสัมพันธ์โดยใช้ระบบอุปถัมภ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียง ในด้านภูมิศาสตร์การเมืองระดับท้องถิ่นพื้นที่อำเภอกันทรลักษ์ถือเป็นฐานที่มั่นสำคัญของกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลที่สุดในจังหวัดศรีสะเกษ นั่นคือกลุ่มของนายวิจิต ไตรสรณกุล นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัด โดยในการเลือกตั้งวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2551 ที่ผ่านมา สามารถนำทีมสมาชิกสภาจังหวัดเข้ามาได้ 30 เขตเลือกตั้ง จากทั้งหมด 36 เขตเลือกตั้ง หลังจากนั้นจึงได้ชักชวนสมาชิกสภาจังหวัดในกลุ่มของคู่แข่งคือกลุ่มของนางสุนีย์ อินฉัตร จำนวน 6 คน เข้าร่วมกลุ่มด้วยทำให้นายวิจิต ไม่มีฝ่ายค้านและยังมีเครือข่ายความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติกล่าวคือ นายวิจิต ไตรสรณกุล นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ เป็นน้องชายนาย ชีระ ไตรสรณกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ พรรคเพื่อไทยและเป็นพี่ชาย นางอุดมลักษณ์ เฟื่องนรพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดศรีสะเกษ พรรคภูมิใจไทย (นางอุดมลักษณ์เป็นภรรยาของ นายแพทย์ จาคูรงค์ เฟื่องนรพัฒน์ อดีต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคไทยรักไทย) และในส่วนของตระกูลอังคสกุลเกียรติ นายมานะพันธ์ อังคสกุลเกียรติ รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดศรีสะเกษ เป็นน้องชายของ

นายรัฐมงคล อังคสกุลเกียรติ นายกเทศมนตรีเมืองศรีสะเกษและเป็นลุงของนายสิริพงศ์ อังคสกุลเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทยพัฒนา การรวมกลุ่มเครือข่ายของตระกูลอังคสกุลเกียรติและตระกูลไตรสรณกุล ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองที่มีอิทธิพลที่สุดในจังหวัดศรีสะเกษจึงต้องการที่จะครอบครองพื้นที่ในเขตอำเภอกันทรลักษ์ เพราะกันทรลักษ์เป็นเมืองเศรษฐกิจ ทั้งทางการเกษตรและการท่องเที่ยว จึงทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายต้องการเข้ามาแข่งขันทางการเมืองในพื้นที่ โดยกลุ่มนักการเมืองระดับชาติจะเข้ามามีอำนาจในท้องถิ่นโดยการดึงเอานักการเมืองท้องถิ่นเข้าไปเป็นสมาชิก เช่น นางอุดมลักษณ์ เพ็ญรพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคภูมิใจไทย ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขตอำเภอกันทรลักษ์ ได้เข้ามาให้การอุปถัมภ์ เพื่อสร้างฐานคะแนนเสียงจากท้องถิ่น จากนั้นก็ไปสร้างเครือข่ายและให้การอุปถัมภ์กับนักการเมืองท้องถิ่นในระดับตำบลต่อไป เพราะเวลานักการเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับญาติพี่น้องกับคนในชุมชนอยู่แล้วจะสร้างเครือข่ายและสร้างฐานเสียงได้ง่ายขึ้น แต่นักการเมืองระดับชาติที่จะเข้าสู่ท้องถิ่นได้นั้นก็ขึ้นอยู่กับอำนาจและบารมีของตัวนักการเมืองเองด้วย

ดังนั้นลักษณะความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติจะมีความสัมพันธ์เชิงระบบอุปถัมภ์และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันผ่านการจัดสรรงบประมาณลงมาสู่พื้นที่ และช่วยเหลือในช่วงที่มีการเลือกตั้ง นักการเมืองท้องถิ่นจะสร้างความสัมพันธ์กับท้องถิ่นผ่านผู้นำชุมชนของแต่ละชุมชนในลักษณะที่คล้ายกัน คือการให้การอุปถัมภ์กับผู้นำชุมชนเพื่อให้ผู้นำชุมชนสร้างฐานเสียงให้กับตนเองต่อไป เพราะกลุ่มผู้นำชุมชนก็จะมีฐานเสียงของตัวเองในชุมชนอยู่แล้วจากเครือข่ายและหัวคะแนน นี่คือการสร้างกลไกของความสัมพันธ์ผ่านระบบอุปถัมภ์และใช้การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เพื่อสร้างฐานเสียงในระดับท้องถิ่นสู่ระดับชาติต่อไป

การอภิปรายผลทางทฤษฎี

จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปรากฏข้อค้นพบดังนี้

1. กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต. ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง เริ่มต้นจากการทำประชาคมหมู่บ้าน ในขั้นตอนนี้ประชาชนจะเข้ามามีบทบาทในการเสนอปัญหาและความต้องการผ่านเวทีประชาคมหมู่บ้าน ประชาชนที่มาร่วมทำการประชาคมหมู่บ้านนั้น มักมาเข้าร่วมเพราะเคยเป็นแกนนำหมู่บ้านมาก่อน เป็นพวกที่กล้าแสดงความคิดเห็นหรือเป็นพวกที่เคยเข้างานสังคม การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจะมีลักษณะเป็นแนวตั้ง กล่าวคือ ผู้นำชุมชนจะเป็นผู้ชี้แนะปัญหาและความต้องการต่างๆและมักจะประชุมกันนอกรอบก่อนวันประชาคมหมู่บ้าน จากนั้นผู้นำชุมชนจะนำปัญหาที่เกิดขึ้นมานำเสนอให้ประชาชนได้รับฟังและให้การรับรองเป็นผลสรุปของประชาคมหมู่บ้าน ขั้นที่สอง

คือการทำประชาคมตำบลผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจคือสมาชิกสภา อบต. ในขั้นตอนนี้จะมีการลดข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านให้เหลือเพียง 1-2 โครงการต่อหมู่บ้าน ขั้นที่สามคือการจัดทำแผนพัฒนาตำบลหรือแผนสามปี อำนาจในการจัดทำจะอยู่ที่ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีบทบาทมากที่สุดฝ่ายสภาจะมีหน้าที่ในการพิจารณาและรับทราบ ซึ่งสาเหตุที่อำนาจตกอยู่ที่ข้าราชการประจำเพราะว่าฝ่ายนักการเมืองไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายรวมทั้งนโยบายระดับชาติและระดับจังหวัดที่ต้องนำมาบรรจุใส่ไว้ในแผน ขั้นสุดท้ายคือการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในขั้นตอนนี้ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุดเพราะจะเป็นผู้พิจารณาจัดสรรงบประมาณลงไปสู่หมู่บ้านต่างๆ การจัดสรรงบประมาณจะจัดสรรให้สมาชิกอย่างเท่าเทียมกันทุกหมู่บ้านเพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น ในส่วนของขั้นตอนการให้นายอำเภอเซ็นอนุมัติพบว่าไม่มีปัญหาเกิดขึ้นเพราะต่างฝ่ายต่างช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยแต่ละ อบต. จะจัดงบประมาณไว้เพื่อช่วยเหลืองานหรือโครงการต่างๆที่ทางอำเภอขอมาเป็นประจำทุกปีและเมื่อทาง อบต. ส่งร่างข้อบัญญัติให้ทางอำเภอพิจารณาก็จะเซ็นอนุมัติตามกรอบเวลาที่กำหนด

2. ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองท้องถิ่นพบว่าฐานคะแนนเสียงและอิทธิพลของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน โดยอยู่ในรูปแบบที่ต่างฝ่ายต่างอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน นักการเมืองระดับชาติจะช่วยเหลือนักการเมืองท้องถิ่นผู้คัดเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเพื่อช่วยรักษาและเพิ่มฐานคะแนนเสียงของตนเนื่องจากฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองระดับชาติจะทับซ้อนกับนักการเมืองท้องถิ่นถ้าหากช่วยเหลือให้ผู้ที่ตนสนับสนุนได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเท่ากับว่าสามารถรักษาฐานคะแนนเสียงของตนและมีโอกาสขยายฐานคะแนนเสียงเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต ส่วนนักการเมืองท้องถิ่นก็จะตอบแทนด้วยการช่วยเหลือนักการเมืองระดับชาติหาเสียงในช่วงเวลาที่มีการเลือกตั้งระดับชาติและในช่วงที่ดำรงตำแหน่งก็จะได้รับเงินงบประมาณอุดหนุนจากส่วนกลางซึ่งจัดสรรโดยนักการเมืองระดับชาติลงไปพัฒนาพื้นที่ของตนเป็นกรณีพิเศษเพื่อสร้างผลงานให้ปรากฏแก่ประชาชนและรักษาฐานคะแนนเสียงของตนเอาไว้

3. การศึกษาการเมืองผ่านมุมมองด้านการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนตำบลทำให้มองเห็นถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีบทบาทต่อการเมืองท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตของวีระศักดิ์เครือเทพ¹ซึ่งมองว่า การจัดทำงบประมาณของบริหารส่วนตำบลยังมีรูปแบบที่จำกัด กล่าวคือ อำนาจในการตัดสินใจในกระบวนการงบประมาณยังอยู่ในมือของคณะผู้บริหารและข้าราชการประจำ ประชาชนยังไม่มีบทบาทในการตัดสินใจเป็นเพียงผู้ที่เสนอปัญหาและความต้องการผ่านทางเวที

¹วีระศักดิ์ เครือเทพ, อ้างแล้ว, หน้า 227-228.

ประชาคมหมู่บ้าน และ สุพิชญา จารุพันธ์² ซึ่งมองว่า ฐานคะแนนเสียงและผลประโยชน์ของนักการเมืองระดับชาติและนักการเมืองระดับท้องถิ่นมีความทับซ้อนและเกี่ยวพันกัน โดยอยู่ในรูปแบบที่ต่างฝ่ายต่างอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน

ข้อเสนอแนะ

1. องค์การบริหารส่วนตำบลควรเพิ่มบทบาทในการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ เพราะข้อมูลสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนจะได้รับการสำรวจและรวบรวมขึ้น โดยส่วนราชการอยู่แล้ว เช่น ข้อมูลแฟ้มครอบครัวซึ่งดำเนินการโดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ข้อมูลการเกษตรซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานเกษตรอำเภอ แผนพัฒนาชุมชนซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ แต่ทว่าคณะผู้บริหารมิได้ใช้ข้อมูลดังกล่าวให้เกิดประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาตำบลหรือการจัดสรรงบประมาณแต่อย่างใด

2. ควรให้ความรู้กับประชาชนให้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มากกว่านี้ เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังคงเคยชินกับ รูปแบบกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่สนใจควบคุมตรวจสอบการทำงานของ อบต. และควรให้ข้อมูลด้านงบประมาณของ อบต. แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง ก่อนการจัดทำประชาคมหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนใช้เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการต่างๆที่จะนำเสนอเข้าสู่ประชาคมหมู่บ้าน

3. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่โดยเพิ่มงบประมาณด้านการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมลงในแผนพัฒนาพัฒนาตำบลเพื่อสร้างประชากรที่มีคุณภาพให้กับประเทศอันจะเป็นรากฐานในการพัฒนาประชาธิปไตยระดับชาติในอนาคต

4. ควรเริ่มกระบวนการประชาคมตำบลก่อนประชาคมหมู่บ้านเพราะจะทำให้แต่ละหมู่บ้านเห็นภาพรวมของการพัฒนาตำบลว่าจะพัฒนาไปในทิศทางใด เพื่อให้ข้อเสนอจากประชาคมหมู่บ้านสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาตำบล

²สุพิชญา จารุพันธ์, อ้างแล้ว, หน้า 101-102.

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กาสิน โสดา. สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2554.

กาญจนา ยอดทรัพย์. สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2554.

โกวิท พวงงาม. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546.

โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546.

กุลชน หนาพงศธร. หลักการกำหนดนโยบายของรัฐ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.

กุลชน หนาพงศธร. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมศาสตร์, 2535.

เกศรา ฐานทอง. สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2554.

แก้วคำ ไกรสรพงษ์. หลักนโยบายสาธารณะยุคใหม่. กรุงเทพฯ : โครงการตำรา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ไกลถิ่น พันธิมมา. สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2554.

เขมกร พวงจินดา. สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2554.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. บทความและแนวคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. กรุงเทพฯ :

โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2544.

คำตา ดาดวง. สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2554.

คำหล้า จิตรวงษ์. สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2554.

จร เกตุพงษ์. สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2554.

จันทิพย์ ไตรภพ. สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2554.

ดวงใจ ผ่องราณี. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม. สัมภาษณ์, 22 ธันวาคม 2554.

ทองลา พิณี. สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม. สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2554.

ทองดี ผลชอุ่ม. สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2554.

ทำนอง ยอดอ่อน. สัมภาษณ์, 25 สิงหาคม 2554

ทศพร ศิริสัมพันธ์. เทคนิควิธีการวิเคราะห์นโยบาย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

ชนะสิน สายบุญมี. สัมภาษณ์, 16 กันยายน 2554.

ชนวิวัฒน์รัตนศักดิ์. นโยบายสาธารณะ. เชียงใหม่: คณะนิเทศการพิมพ์, 2546.

ชัยญ์นิธิ เรืองวุฒิโรจน์. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล. สัมภาษณ์, 1 กันยายน 2554.

นิยาย นันทะบุตร. สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2554.

นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานของ

องค์การบริหารส่วนตำบล : รายงานผลการวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ), 2546.

นพรัตน์ ทวี. ยุทธศาสตร์การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง: ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้ทรัพยากรที่สำคัญใน

การหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร,

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

บุญช่วย ทนงค์. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล. สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2554.

บุญส่ง เกษรักษา. สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2554.

บริบูรณ์ สุระสร. สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2554.

บุญมา จันทร์หอม. สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2554.

ประสงค์ ไมตรีพันธ์. สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2554

ปราณี ไชยะเดชะ.รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล. สัมภาษณ์,18 ธันวาคม 2554.

ปรีชา ลาพันธ์.สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2554.

ประทีติ สัตตสุข.ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบใหม่ : ศึกษาเฉพาะกรณี ทวีร์นภขมีน,

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2549.

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต.โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ :

คณะพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2552.

พินิจ นาคำมูล.เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล.สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2554.

พิทยา บวรวัฒนา. รัฐประศาสนศาสตร์ ทฤษฎีและแนวการศึกษา (ค.ศ. 1970 – ค.ศ. 1980).

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2543.

พงศักดิ์ ไสราชบล.สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2554.

พงษ์ภัทร์รัตนสุวรรณ.การกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพในระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษา

เทศบาลตำบลขุนยวม อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน,วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ,

ภาควิชาการส่งเสริมสุขภาพ คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,2550.

ไพฑูรย์ แยมทรัพย์.สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2554.

ภูสิต สมจิตต์.การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น :ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดพิจิตร,วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะ

รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2534.

มวย กุลวิสัย. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม. สัมภาษณ์,22 ธันวาคม 2554

ยุทธพงษ์ แวนแก้ว.สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2554.

ขงยาน สายโน.สัมภาษณ์,วันที่ 3 ตุลาคม 2554.

ยอด จันทรมณี.สัมภาษณ์, 25 สิงหาคม 2554

รุ่งเรือง บัวจร.สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2554.

วสันต์ เหลืองประภัสร์.การเลือกตั้งนายก อบจ. ทางตรง : นัยต่ออนาคตท้องถิ่นไทย.นนทบุรี :

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า,2547.

วัชรินทร์ ไชยพงศ์.สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2554.

วิภาวดี ห่วงเพชร.สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2554.

วีระชัย วอนอก.สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2554.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. อุปสรรคของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.?

นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า,2553.

ศุภชัย ยาวะประภาส.นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2533.

ศุภชัย ยาวะประภาส.นโยบายสาธารณะ.กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

ศรีนวล อินชี่น.สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2554.

สาย จิตต์จันทร์.สัมภาษณ์, 9 กันยายน 2554.

สุดาวัลย์ ปัทมะ. หัวหน้าส่วนการคลัง. สัมภาษณ์,10 มีนาคม 2554.

สุนทร ฐิติ.สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2554.

สุเทพ ส่งเสริม.ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกุดเสลา.สัมภาษณ์, 10 กันยายน 2554.

สุพัฒน์ วิเศษ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำอ้อม.สัมภาษณ์,22 ธันวาคม 2554.

สุพัฒน์ สมุทร.สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2554.

สุพจน์ วันทอง. ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 14.สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2554.

สุพรรณณี เคลื่อนกลาด.กลุ่มผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา 4 เทศบาล

นครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์
การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

สุพิชญา จารุพันธ์. การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระนครศรีอยุธยา, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

สมชาติ เจศรีชัย. รวมกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นและการเลือกตั้งท้องถิ่น พ.ศ. 2546 :

ควบคุมและจัดตั้งให้มีการเลือกตั้งโดย กกต. กรุงเทพฯ : แวนแก้ว, 2546.

สมพร บุตรมี. รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล. สัมภาษณ์, 14 สิงหาคม 2554.

สมพัต บรรพชาติ. สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2554.

สมดี วันเจริญ. สัมภาษณ์, 3 กันยายน 2554.

สมศักดิ์ ขันดีวิริยะ โยธิน. กระบวนการกำหนดนโยบายในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อพัฒนา

ชนบท, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2530.

สมพรเพ็ญจันทร์. นโยบายสาธารณะ : ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บริษัท ออน

อาร์ต ครีเอชั่น จำกัด, 2552.

อุษพงษ์ พรหมประกาย. กระบวนการกำหนดนโยบายของเทศบาลตำบลช้างเผือก จังหวัดเชียงใหม่,

สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2545.

หนูพิน สอนบุญทอง. สัมภาษณ์, 6 ธันวาคม 2554.

อकिनรพีพัฒน์, ม.ร.ว. ชีวิตและจุดจบของสลัมกรุงเทพมหานคร.กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2523.

อมร รักษาสัตย์. สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนา นโยบายในประเทศไทย. กรุงเทพฯ :

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,2518.

อมรินทร์ เสวตสุริยานนท์. ประธานคณะกรรมการสนับสนุนจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วน

ตำบลน้ำอ้อม. สัมภาษณ์,10 มีนาคม 2554.

อโณทัย วัฒนาพร.การเมืองท้องถิ่นและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

กรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ, สารนิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต,ภาควิชา

การเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2527.

อุดม เจือพันธ์. สัมภาษณ์, 2 กันยายน 2554.

อุทัย ระมาศ.สัมภาษณ์, 17 กันยายน 2554.

อุทัย เลหาวิเชียร.รัฐประศาสนศาสตร์: ลักษณะวิชาและมิติต่างๆ. กรุงเทพมหานคร:เสมาธรรม,2544.

อุเรียน โสดา. สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2554.

อินทนนท์ บุญรักษา.สัมภาษณ์, 3 ตุลาคม 2554.

ภาษาอังกฤษ

Brian W. Hogwood,& Lewis A. Gunn.Policy analysis for the real works. Oxford: Oxford University Press,1984.

Christopher Ham,& Michael Hill.The policy process in the modern capitalist state.New York : Harvester Wheatsheaf,1993.

Celia C. Reaves. Quantitative research for the behavioral sciences.New York: The Free Press and Sons,1992.

David Easton.The political system : an inquiry in to the state of political science.New York :Alfred A. Knopf,1953.

Ira Sharkansky.Public administtration : policy-Making in government agencies.Chicago: Markham Publishing,1970.

James C. Scott.Patron-client politics and political change in Southeast Asia. London and New York :Routledge,2010.

James E.Anderson.Public Policy Making.New York:PraegerPublishers ,1975.

L.K. Caldwell. Environment: a challenge for modern society.New York: Natural History Press,1970.

Robert Nakamura& Frank Smallwood.The politics of policy implementation. New York : St. Martin's Press,1980.

Thomas R. Dye.Understanding public policy.Upper Saddle River, N.J.: Prentice-Hall,2002.

William N. Dunn, Public policy analysis: An introduction, Upper Saddle River, NJ :

Pearson/Prentice Hall, 2003.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายเพิ่มพล กันเทพา เกิดเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2528 สำเร็จการศึกษาในระดับอุดมศึกษาที่คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น เมื่อปีการศึกษา 2552 และได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในภาคต้น ปีการศึกษา 2552