

การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษา นโยบายด้าน
โครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแห่งหนึ่ง
ในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

Politics in Public Policy Formulation: A Case Study of
Infrastructure Policy of the Local Government in
One District of Lower Northern Province

คมสันต์ บัวดีป¹ และจันทนา สุทธิจารี²

Khomsan Buathip³ and Jantana Suttijaree⁴

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของผลการศึกษาวิจัย เรื่อง การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษา นโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ 2. เพื่อศึกษาปัจจัยการเมืองที่มีบทบาทต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ 3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และ 4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาจากปัจจัยการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-depth Interview) ตลอดจนการเก็บข้อมูลจากเอกสารและวิธีการตีความเพื่อนำไปตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้าและใช้เทคนิคในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่า ภายใต้กระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นผ่านขั้นตอนการทำประชาคม

¹ คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: Khomsan_01@hotmail.com

² คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ 50200
อีเมล: jantanaped@gmail.com

³ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: Khomsan_01@hotmail.com

⁴ Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, Chiang Mai 50200. E-mail: jantanaped@gmail.com

ท้องถิ่น แต่ทว่าข้อค้นพบจากงานวิจัยนี้กลับปรากฏประเด็นที่น่าสนใจว่า ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นได้แก่

1) ปัจจัยการเมืองภายใน ซึ่งหมายถึง การตัดสินใจในสภาท้องถิ่นเอง โดยนักการเมืองท้องถิ่นในฐานะตัวแทนของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งต่างล้วนแล้วแต่ต่อสู้แข่งขันแย่งชิงนโยบายสาธารณะเพื่อเข้าสู่พื้นที่ของตนเองตามที่ได้มีการหาเสียงไว้และผลงานของนักการเมืองย่อมเป็นเสียงสะท้อนถึงโอกาสที่นักการเมืองจะได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ซึ่งส่งผลต่อภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตอำเภอทั้งหมด

2) ปัจจัยการเมืองภายนอก เกิดจากการรวมกลุ่มของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในท้องถิ่น เช่น กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมืองท้องถิ่นและต่างฝ่ายล้วนแล้วแต่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นที่ต้องการช่วงชิงและแสวงหาผลประโยชน์ ผ่านการต่อรอง กัดดันแทรกแซงการตัดสินใจของนักการเมือง

ด้วยเหตุนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามความต้องการและปัญหาของพื้นที่อย่างแท้จริง หากแต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของนักการเมืองเป็นหลัก ดังนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติให้มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจอย่างเข้มข้น รวมทั้งบทบาทในการตรวจสอบและการกำกับดูแลของราชการส่วนภูมิภาค เช่น ท้องถิ่นจังหวัดและท้องถิ่นอำเภอ ควบคู่ไปกับการพัฒนาทางการเมืองระดับท้องถิ่นให้เป็นประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) และส่งเสริมกิจกรรมเพิ่มองค์ความรู้และปลูกฝังค่านิยมให้แก่ประชาชน

คำสำคัญ นโยบายสาธารณะ, การกระจายอำนาจ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

Abstract

This article is part of the study titled Politics in Public Policy Formation: A Case Study of Infrastructure Policy of the Local Government in One District of Lower Northern Province. The purposes of this study were 1) to investigate the process of public policy formation, 2) to examine political factors affecting the process of public policy formation, 3) to analyze the problems and obstacles from political factors in public policy formation, and 4) to propose

solutions to problems from political factors in public policy formulation of the local government. In-depth interview, as well as documenting and interpretation method were used to examine triangulation, and qualitative data analysis was used to analyze the data. The findings indicated that under local decentralization, people were involved in public policy formation at local level through the local community process. However, interesting issues were found from the findings-factors influencing decision-making in local public policy formation are as follows:

1) Internal political factors, the decision-making in the local council; local politicians, as representatives of the people in each constituency, struggle to compete for public policy to enter their own territory as they have been campaigned and, of course, the work of politicians is a reflection of the chances that politicians will be elected in the next election. In the end, this will affect the overall image of all local governments in the district.

2) External political factors due to the integration of local interest groups, such as the groups of village health volunteer, elderly, and local businesses; these groups are closely related to local politicians and they are all local interest groups that are scrambling to find and exploit through negotiation, pressure, intervention in the decision of politicians.

As a result, the public policy formation process does not meet the intentions, needs, and solve problems in the area. However, it is mainly for the benefit of politicians. It is therefore necessary to improve the law on the powers of the executive and the legislature by having an intense process of monitoring power balance, including roles in monitoring and oversight of regional governments, such as provincial and district governments, along with the development of local politics as a model of deliberative democracy. It is also necessary to promote knowledge and cultivate values for the people.

Keywords Public Policy, Decentralization, Local Government, Deliberative Democracy

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางทั้งมิติทางด้านการเมืองและการบริหารจากรัฐบาลกลางไปสู่ประชาชน ในด้านหนึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีภารกิจหน้าที่ในการสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและปัญหาในพื้นที่ (needs and problems) โดยผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพัฒนาท้องถิ่นรวมถึงดูแลควบคุมสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและยังเป็นอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะควบคุมการทำงานในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารท้องถิ่นและเป็นอำนาจหน้าที่ของประชาชนในท้องถิ่นคอยควบคุมดูแลผู้ที่ประชาชนได้เลือกตั้งเข้ามาบริหารท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง (สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2543, น. 1) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อจำกัดในหลายด้าน อาทิเช่น ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำ งบประมาณที่จำกัดหรือไม่เพียงพอในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่น

ประเด็นนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ที่พบว่า นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานนับเป็นนโยบายสาธารณะหลักที่ อปท. ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกๆ ในการจัดสรรงบประมาณ นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการจัดสรรงบประมาณเกิดจากปัจจัยจากฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ต่างล้วนแล้วแต่อาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อผลประโยชน์แก่กลุ่มตัวเอง ซึ่งทำให้การกำหนดนโยบายสาธารณะมิได้เป็นไปตามแผนงานที่ได้มีการกำหนดไว้หรือตามที่ได้มีการทำประชาคมท้องถิ่นเพื่อรับฟังความต้องการของประชาชน หรืออีกนัยหนึ่งสะท้อนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างจำกัดและไม่ มีผลในทางปฏิบัติ กระบวนการประชาคมท้องถิ่นเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการหรือเป็นเพียงตรายางประทับรับรอง หาได้มีสาระสำคัญใดไม่ โดยผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะกลับเป็นกลุ่มพนักงาน ข้าราชการ นักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจ (กฤติณา วรพลจิรา และณัฐวุฒิ บุ่งจันทร์, 2558) นอกจากนั้นแล้ว การกำหนดนโยบายสาธารณะเช่นนี้ยังทำให้เกิดการกระจุกตัวของนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานมากกว่ากระจายการพัฒนาตามที่ อุดลย์ คันทะเรศร์ (2542) พบว่า “การจัดสรรทรัพยากรของ อปท.

ที่พัฒนาในพื้นที่หมู่บ้านต่างๆ ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียม ไม่เสมอภาค ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัดว่าจะจัดสรรนโยบายลงไปตามหมู่บ้าน”

ด้วยเหตุนี้ บทความนี้จึงต้องการศึกษาถึงปัจจัยด้านการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. โดยผู้วิจัยได้ทำการศึกษา อปท. ทั้งหมดจำนวน 8 แห่ง ของอำเภอแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งประกอบด้วยเทศบาลตำบล (ทต.) จำนวน 2 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 6 แห่ง เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวมีลักษณะโดดเด่นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ดังนี้

บริบททางสังคม แม้ว่า อปท. ในอำเภอแห่งนี้จะประกอบด้วย อปท. จำนวน 8 แห่ง อันประกอบด้วย ทต. 2 แห่งและ อบต. จำนวน 6 แห่งดังที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น แต่ทว่า ทต. ทั้งสองแห่งเป็นเทศบาลขนาดเล็ก นั้นหมายความว่าพื้นที่ดังกล่าวส่วนใหญ่ยังคงเป็นพื้นที่ที่มีสภาพสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท ซึ่งประชาชนในพื้นที่ยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ลักษณะสังคมเป็นแบบครอบครัวขยาย ที่ยังคงยึดมั่นกับความเป็นเครือญาติ พรรคพวก พี่น้อง ระดับการศึกษาของประชากรกว่าร้อยละ 52.51 เกินกว่าครึ่งของจำนวนประชากรทั้งหมดอยู่ในระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยในระดับประถมศึกษา เช่น ป.4, ป.7, ป.6 (เอกสารข้อมูล จปฐ. ระดับการศึกษาประชากร ปี 2560 ในพื้นที่อำเภอที่ศึกษา, 2560) จากบริบททางสังคมดังกล่าวจึงทำให้ความสัมพันธ์ทางสังคมตั้งอยู่บนพื้นฐานของวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ซึ่งส่งผลให้เห็นอย่างชัดเจนในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นทั้ง 8 แห่ง โดยประชาชนเองก็มักจะอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวและความสัมพันธ์ที่เป็นทางการต่อการตัดสินใจของนักรการเมืองผ่านการทำประชาคมท้องถิ่นในแต่ละหมู่บ้าน โดยความต้องการทางด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นความต้องการหลักของ อปท. ในพื้นที่อำเภอแห่งนี้ อาทิเช่น โครงการขยายเขตไฟฟ้า โครงการขุดบ่อน้ำ ขุดสระน้ำและขุดเจาะบ่อบาดาล โครงการสร้างถนนลูกรัง โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ โครงการสร้างถนนคอนกรีต โครงการก่อสร้างลานกีฬา (เอกสารข้อมูลแผนพัฒนา 4 ปี 2561-2564 ในพื้นที่อำเภอที่ศึกษา, 2560, น. 15-16)

บริบททางเศรษฐกิจ แม้ว่าพื้นที่แห่งนี้จะมีการขยายตัวของหน่วยธุรกิจและการเกิดขึ้นของกลุ่มทุนหรือกรลุ่มธุรกิจรุ่นใหม่เกิดขึ้นในพื้นที่ แต่ทว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจกลับจำกัดเฉพาะในพื้นที่ศูนย์กลางของอำเภอเท่านั้น ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 55 ยังคงประกอบอาชีพทำการเกษตรกร เช่น ปลูกข้าว ปลูกข้าวโพด ในขณะที่ประชากรอีกจำนวนประมาณร้อยละ 35 ประกอบอาชีพรับจ้างในต่างจังหวัดและไปรับจ้างทำงานอยู่ต่างประเทศ และอีกร้อยละ 10 ประกอบอาชีพอื่นๆ (จากเอกสารข้อมูลแผนพัฒนา 4 ปี 2561-2564 ในพื้นที่อำเภอที่ศึกษา, 2560, น. 8-9) จากบริบททางเศรษฐกิจสะท้อน

ให้เห็นว่าประชากรในพื้นที่ที่มีรายได้ที่ไม่แน่นอนประกอบกับมีระดับการศึกษาในระดับประถมศึกษา เช่น ป.4, ป.7, ป.6 ก็อาจจะสะท้อนถึงขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นไปอย่างจำกัดทั้งในแง่ของการร่วมกำหนดนโยบายการติดตามผลการดำเนินงานนโยบายสาธารณะที่ประชาชนได้ร่วมกันเสนอ รวมถึงการขาดการติดตามผลการดำเนินงานของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในด้านบริบทการเมือง หากพิจารณาถึงการหมุนเวียนของนักการเมืองเฉพาะส่วนตำแหน่งของผู้บริหาร อปท. ทั้ง 8 แห่งในพื้นที่อำเภอแห่งนี้พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างค่อนข้างจำกัด นักการเมืองส่วนใหญ่ดำรงตำแหน่งติดต่อกันอย่างน้อย 2-3 สมัย ซึ่งแม้ว่าจะทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะมีความต่อเนื่องอย่างไรก็ตาม กลับปรากฏการเจรจาต่อรองกันโดยเฉพาะนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานของอำเภอที่ทำการศึกษานี้ ซึ่งผู้วิจัยพบข้อมูลเชิงประจักษ์จากพื้นที่ศึกษาว่า เมื่อถึงช่วงฤดูการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้มีการต่อรองระหว่างคะแนนเสียงกับนโยบายสาธารณะซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่เป็นกลุ่มฐานคะแนนเสียงโดยมีหัวหน้าคะแนนทำหน้าที่ในการประสานงานกันอย่างแนบแน่น และภายหลังจากที่นักการเมืองได้รับเลือกตั้งแล้วหรือช่วงเวลาของการอยู่ในอำนาจ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการบางคนต่างให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการขึ้นที่ประชุมสภาท้องถิ่นอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัยเพื่อให้มีการอนุมัติโครงการนโยบายสาธารณะตามที่กลุ่มของตนเองต้องการ ซึ่งจากปรากฏการณ์ดังกล่าวทำให้กระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ขาดการตรวจสอบถ่วงดุล มิได้คำนึงความจำเป็นและความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจ แต่ยึดในหลักการความเป็นไปได้ในทางการเมือง ซึ่งมักจะมุ่งเน้นการผ่านโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถสนับสนุนกิจการของกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นหรือกลุ่มผู้รับเหมางานก่อสร้างที่มีสายสัมพันธ์แนบแน่นกับนักการเมือง โดยผู้วิจัยเห็นว่า การคำนึงถึงความสัมพันธ์แบบเครือญาติ พวกพ้อง อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและส่งผลถึงความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายสาธารณะ

จากบริบททางสังคม บริบททางเศรษฐกิจ บริบทการเมืองของ อปท. ในพื้นที่ศึกษาที่ได้นำเสนอข้างต้นจะพบว่า แต่ละ อปท. มีลักษณะเฉพาะในการเจรจาต่อรองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ นำมาสู่คำถามในหลักในการศึกษานี้ที่ต้องการทราบถึงกระบวนการในการต่อรองเจรจาในการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน รวมถึงปัจจัยทางการเมืองมีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร ในการแทรกแซง กำหนด แก้ไข เปลี่ยนแปลงการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท. ของอำเภอแห่งนี้ และผู้ใดคือผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่น ซึ่งข้อค้นพบในงานศึกษานี้จะเป็นประโยชน์

อย่างยิ่งต่อการกำหนดเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขและพัฒนางานในการกำหนดนโยบายของ อปท. ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1) เพื่อศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยวิธีการกระจายอำนาจทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อปท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

2) เพื่อศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อปท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

3) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคจากปัจจัยการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อปท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

4) เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาจากปัจจัยทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท.

3. ประโยชน์ในการวิจัย

1) ทำให้ทราบถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยวิธีการกระจายอำนาจทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อปท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

2) ทำให้ทราบปัจจัยทางการเมืองที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อปท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

3) ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคอันเนื่องมาจากปัจจัยทางการเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อปท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

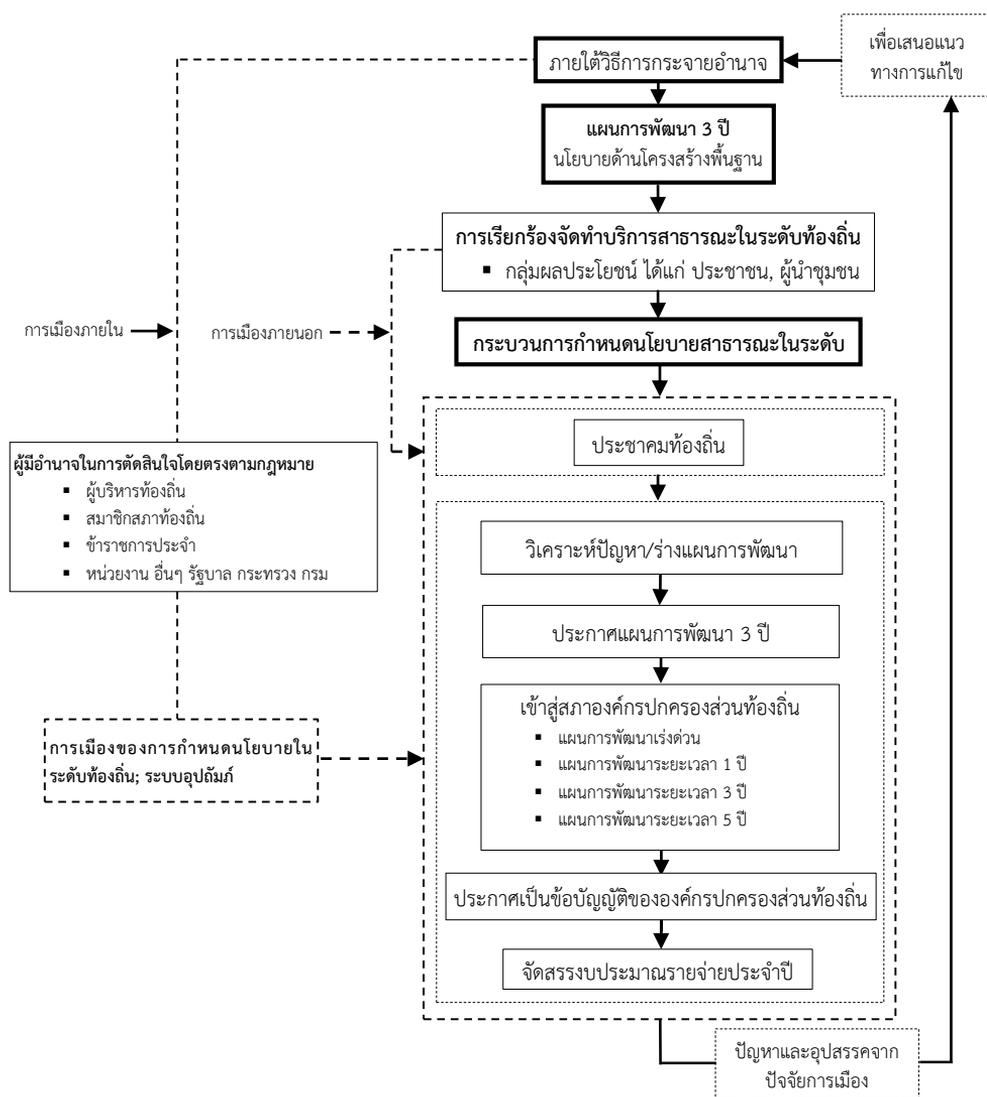
4) นำข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิจัยไปใช้ในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อปท. ของอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

5) มีส่วนพัฒนาองค์ความรู้ทางด้านวิชาการด้วยวิธีการกระจายอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท.

4. กรอบแนวคิดในการศึกษา

ผู้วิจัยได้พัฒนากรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้เพื่อมองให้เห็นถึงกระบวนการและองค์ความรู้แนวทางการศึกษาทั้งหมดร่วมการสรุปอธิบายรายละเอียดพอสังเขป

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา



สรุปอธิบายรายละเอียดพอสังเขป จากกรอบแนวคิดที่จะศึกษาภายใต้การกระจายอำนาจจากส่วนกลางที่ได้มอบหมายภารกิจในหลายๆ ด้านให้แก่ อปท. และยังให้ความสำคัญสำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นเกิดขึ้นจะมีขั้นตอนหลักๆ ดังนี้ (1) การประชาคมท้องถิ่น (ประชาชน) (2) การวิเคราะห์/การพิจารณา (เจ้าหน้าที่ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น) และ (3) ประกาศเป็นข้อบัญญัติของ อปท. ดังนั้น ก็อาจจะมีบุคคลที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในแต่ละขั้นตอน โดยเฉพาะภายใต้การตัดสินใจอาจมีการขึ้นหรือมีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นที่ตั้ง ซึ่งสามารถส่งผลให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่มาจากปัจจัยการเมืองในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้น และภายใต้การศึกษาจากข้อค้นพบอาจจะนำไปสู่วิธีการข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากปัจจัยการเมืองในระดับท้องถิ่นต่อไป

5. แนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาในเรื่องการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะ: กรณีศึกษานโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อปท. ในอำเภอแห่งหนึ่งในเขตจังหวัดภาคเหนือตอนล่าง ได้นำแนวคิดทฤษฎีเพื่อมาขยายความ ได้แก่ (1) แนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) นำมาใช้เพื่อเป็นกรอบวิเคราะห์ที่แสดงถึงบทบาทอำนาจหน้าที่และภารกิจหรือกิจกรรมที่มอบหมายจากส่วนกลางให้แก่ อปท. และสามารถจัดทำมาในรูปแบบนโยบายสาธารณะอยู่ภายใต้ความต้องการของประชาชน (2) ความหมายและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการเมือง (Politics) อธิบายถึงเหตุผลของการกำหนดนโยบายสาธารณะมักจะมีวิธีการ หนทาง เพื่อให้ได้รับการอุดหนุนโครงการภายใต้กรอบกฎหมายก็อาจจะมีบุคคลที่เกี่ยวข้อง คือ กลุ่มประชาชนที่สามารถจะส่งผลถึงบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจชอบธรรมภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายในระดับท้องถิ่น (3) แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) เพื่อแสดงให้เห็นถึงกลุ่มการเมืองในระดับท้องถิ่น เช่น กลุ่มประชาชนที่เป็นกลุ่มฐานคะแนนเสียงของนักการเมือง ชมรมผู้สูงอายุ กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) หรือกลุ่มแม่บ้าน อาจจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลถึงการตัดสินใจของบุคคลที่มีอำนาจโดยตรง (4) แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) อธิบายถึงการสนับสนุนโครงการหรือนโยบายสาธารณะอาจจะคำนึงถึงความสัมพันธ์อันดีและต่างตอบแทนประโยชน์ซึ่งกันและกันในลักษณะสังคมที่เป็นชุมชนชนบทหรือชุมชนกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่มีความใกล้ชิดกัน ดังนั้น การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะของระดับท้องถิ่นอาจจะตอบแทนให้แก่กลุ่มคนบางกลุ่มในชุมชน และ (5) แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย

สาธารณะ (Policy Formulation) ได้อธิบายถึงกระบวนการตัดสินใจภายใต้หลักการและกฎหมาย ดังนั้น จะมีบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางที่เป็นรูปธรรม เช่น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติและข้าราชการจะสร้างนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นให้สมเหตุสมผล

จากแนวคิดทฤษฎีที่ผู้วิจัยได้นำมาเป็นฐานคิดและอธิบายถึงปัญหาการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีของอำเภอที่ทำการศึกษานอกจากนั้น ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม โดยสะท้อนถึงปัญหาและอุปสรรคถึงกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นในอำเภอที่ทำการศึกษา ดังนั้น การเกิดนโยบายสาธารณะอาจจะมีการคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับการสนับสนุนอยู่เป็นประจำ

6. กลุ่มประชากรที่ศึกษาและผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพและใช้การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก โดยพื้นที่ที่ได้ศึกษา 1 อำเภอ มีตำบลทั้งหมด 7 ตำบล และประกอบด้วย อบท. ทั้งหมด 8 แห่ง จำแนกได้ดังนี้ ทต. 2 แห่ง และ อบต. 6 แห่ง สำหรับกลุ่มประชากรที่ศึกษาหรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์ข้อมูลแบบเชิงลึกมีจำนวนทั้งหมด 70 คน โดยสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

กลุ่ม อบท. จำนวน 32 คน ประกอบด้วย

1) ผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายก อบท. จำนวน 8 คน ในสถานะที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่และมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายสาธารณะหรือการตัดสินใจนโยบายต่างๆ และสามารถเลือกสนับสนุนโครงการหรือนโยบายสาธารณะลงไปตามพื้นที่ในเขตที่รับผิดชอบ

2) สมาชิกสภาท้องถิ่น คือ ประธานสภา อบท. จำนวน 8 คน โดยถือว่าตัวแทนสมาชิกสภาท้องถิ่นและมีความเป็นกลางและสามารถมองถึงความต้องการนโยบายสาธารณะของกลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นและกลุ่มผู้บริหารท้องถิ่น

3) ปลัดประจำ อบท. จำนวน 8 คน เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในแง่ของกฎหมายหรือการดำเนินงานและคำแนะนำหรือกิจกรรมของ อบท. ได้เป็นอย่างดี

4) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนประจำ อบท. จำนวน 8 คน เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความเกี่ยวข้องในการวางแผนพัฒนาสามปีของ อบท. เป็นบุคคลที่ทราบถึงความต้องการตั้งแต่ขั้นตอนการทำประชาคม เช่น ประชาชน สมาชิกสภา และผู้บริหารท้องถิ่น

และมีความเชี่ยวชาญในด้านตัวเลข สถิติงบประมาณ และทราบถึงจุดแข็ง จุดอ่อน ภายในองค์กรเป็นอย่างดี

กลุ่มข้าราชการระดับอำเภอจำนวน 1 คน ประกอบด้วย

1) ท้องถิ่นอำเภอ จำนวน 1 คน ในสถานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบและดูแลในการดำเนินงานหรือกิจกรรมของ อปท. และเป็นเจ้าหน้าที่คอยตรวจสอบการดำเนินงานเป็นไปตามแผนพัฒนาสามปี

กลุ่มฝ่ายปกครองจำนวน 7 คน ประกอบด้วย

1) กำนัน, ผู้ใหญ่ ตำบลละ 1 คน เนื่องจากเป็นบุคคลที่ให้การช่วยเหลือดำเนินการของ อปท. และประชาสัมพันธ์งานหรือกิจกรรมของ อปท. ให้แก่ประชาชนได้รับทราบข้อมูลและยังเป็นบุคคลที่ทราบถึงปัญหาของท้องถิ่นตนเองได้เป็นอย่างดี

กลุ่มประชาชนจำนวน 30 คน ประกอบด้วย

1) ผู้นำแบบไม่เป็นทางการ เช่น มัคทายก พระภิกษุสงฆ์ ผู้สูงอายุ ตำบลละ 1 คน รวมจำนวน 7 คน โดยจะเลือกบุคคลที่มีความสนใจและเข้าใจเหตุการณ์ปัจจุบันและถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นบุคคลที่สำคัญที่พบเห็นถึงสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่างๆที่เกิดขึ้นของบ้านเมืองในอดีตถึงปัจจุบันรวมทั้งมีประสบการณ์จริง จะเลือกในเขตพื้นที่ที่ทำการประจำของกำนัน

2) กรรมการหมู่บ้าน ตำบลละ 1 คน รวมจำนวน 7 คน เพราะเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับพี่น้องประชาชนและผู้นำชุมชนและมีความเข้าใจระหว่างกันได้ดีอีกทั้งถือว่าเป็นตัวแทนของพี่น้องประชาชนโดยได้รับการคัดเลือกจากประชาชนภายในหมู่บ้านและสามารถร่วมทำกิจกรรม อีกทั้งจะต้องทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบงานภายในหมู่บ้านและสุดท้ายเป็นบุคคลที่ทราบถึงกระบวนการต่างๆ ได้ดี จะเลือกในเขตพื้นที่ที่ทำการประจำของกำนัน

3) ผู้รับผลประโยชน์ คือ ผู้ได้รับการสนับสนุนหรือผู้ที่ชนะการประมูลโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในของ อปท. จำนวน 8 คน เหตุผลที่เลือกเพราะเป็นบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนกิจการของ อปท. อยู่เป็นประจำ

4) ผู้เสียผลประโยชน์ คือ ผู้ไม่ได้รับการสนับสนุนหรือผู้ที่แพ้การประมูลโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานภายในของ อปท. จำนวน 8 คน จะเลือกกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างที่ไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนกิจการของ อปท.

7. ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้ทำการศึกษาและการวิเคราะห์การที่ไม่สามารถระบุชื่ออำเภอหรือจังหวัด จากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท. มีประเด็นที่อ่อนไหวในแง่ของการเมืองและผลประโยชน์ที่คาบเกี่ยวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และเพื่อต้องการไม่ให้เกิดผลกระทบต่อคนถึงบุคคลต่างๆ รวมถึงเพื่อปกป้องผลกระทบของผู้ทำการวิจัยและผู้ให้ข้อมูลอีกด้วย

8. บทสรุปผลการศึกษา

สำหรับงานวิจัยชิ้นนี้ที่ได้รับมาเป็นข้อมูลจากบทสรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นส่วนใหญ่และบทสัมภาษณ์ “คำพูด” ผู้ให้ข้อมูลบางส่วน โดยจะประกอบอยู่ด้วยกันทั้ง 2 ส่วน ซึ่งจำนวนบุคคลที่ให้การสัมภาษณ์มีทั้งหมด 70 คน โดยผู้วิจัยได้รับความร่วมมือและได้รับข้อมูลจากกลุ่มที่ให้สัมภาษณ์จำนวนเพียง 58 คน เนื่องจาก มีประเด็นที่อ่อนไหวในเรื่องผลประโยชน์จึงทำให้กลุ่มบุคคลบางกลุ่มไม่ได้ให้การสัมภาษณ์ ซึ่งผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตการณ์อย่างไม่มีส่วนร่วม โดยผู้วิจัยจะขอเสนอผลการศึกษาเป็นลำดับ ดังนี้

ประเด็นที่ 1: กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้วยวิธีการกระจายอำนาจนโยบายทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีของ อปท. ในพื้นที่ทำการศึกษา

ภายใต้การกระจายอำนาจ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท. จำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปี อันเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาของ อปท. พ.ศ. 2548 ก่อนที่จะผ่านการอนุมัติงบประมาณจากสภาท้องถิ่น ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องพิจารณาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนของการจัดทำแผนพัฒนาสามปี โดยสามารถแบ่งขั้นตอนในการปฏิบัติงานได้ดังต่อไปนี้

- (1) การทำประชาคมท้องถิ่น
- (2) รวบรวมปัญหาความต้องการและข้อมูลนำมาจัดทำร่างแผนพัฒนาสามปี
- (3) อำนาจหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นของแต่ละองค์กร
 - ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติร่างแผนพัฒนาสามปี กรณีเป็น “เทศบาลตำบล”

- ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาสามปีต่อสภาท้องถิ่นเห็นชอบก่อนกรณีเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล”

(4) ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

(5) การแก้ไข การเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น “ถ้ามี (ในกรณีมีการแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง)”

- ผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง กรณีเป็น “เทศบาลตำบล”
- ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนพัฒนาเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงต่อสภาท้องถิ่นเห็นชอบก่อน กรณีเป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล”
- ประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี

(6) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ดังนั้นในพื้นที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาพบว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีของ อบต. มี 5 ปัจจัย คือ ความต้องการของประชาชน ความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น ความต้องการของสมาชิกสภาท้องถิ่น ความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์และความต้องการของผู้นำชุมชน (กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน) สามารถอธิบายได้ ดังนี้

1) ความต้องการของประชาชน (ประชาคมท้องถิ่น) จะมีประชาชนรวมถึงกลุ่มประชาชนที่เป็นฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นมักใช้ช่องทางนี้เรียกร้องนโยบายต่างๆ และการสนับสนุนนโยบายสาธารณะโดยเฉพาะด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบต. ส่วนใหญ่มักจะอาศัยข้ออ้างภายใต้ความต้องการของประชาชนซึ่งอยู่ขั้นตอนการทำประชาคมท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญเพื่อหลีกเลี่ยงข้อสงสัยและการสอบถามรวมถึงการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ประธานสภาท้องถิ่นในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าโครงการหรือนโยบายสาธารณะที่จะได้รับการสนับสนุนซึ่งจะอยู่ภายใต้ขั้นตอนการทำประชาคมท้องถิ่นที่มีการยกมือเห็นชอบจากประชาชนในหมู่บ้านที่เป็นส่วนใหญ่ โดยจะเรียงลำดับคะแนนจากมากไปหาน้อย ซึ่งโครงการหรือนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานที่จะได้รับการสนับสนุนจะอยู่ในลำดับ ที่ 1 ที่ 2 และ ที่ 3 (กำนันในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22-28 สิงหาคม 2559)

2) ความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่น สำหรับการอุดหนุนนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของ อบต. ซึ่งเป็นนโยบายของผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้คิดริเริ่มขึ้น ส่วนใหญ่แล้วมาจากประชาชนที่เป็นกลุ่มฐานคะแนนเสียงที่ได้ขอไว้ในขณะหาเสียงหรือลงพื้นที่พบปะประชาชนและเจตนารมณ์แนวคิดของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะพัฒนาท้องถิ่นตนเอง

เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในอนาคตรวมถึงการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชนเพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นและมักจะเป็นโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีต โครงการก่อสร้างทำลงน้ำ โครงการวางท่อระบายน้ำ เป็นต้น โดยเป็นการสร้างความเชื่อมั่น ความน่าเชื่อถือ เชื่อมือ เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นตนได้เห็น (ประธานสภาท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559)

3) ความต้องการของสมาชิกสภาท้องถิ่น สำหรับการเสนอนโยบายสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐานของสมาชิกสภาท้องถิ่นถือว่ามีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและเป็นผู้ที่รู้ปัญหาในพื้นที่ของตนและรู้ถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างดี (ผู้บริหารท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1-14 สิงหาคม 2559) ดังนั้นนโยบายสาธารณะในด้านโครงสร้างพื้นฐานหรือโครงการต่างๆ จึงเกิดจากการเสนอแนะของสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ได้รับรวมเสนอ จนสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นที่สามารถเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม แก้ไขแผนพัฒนาท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้และเป็นผลพลอยได้ คือ เป็นการหาเสียงในพื้นที่ที่ไม่ใช่ฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นอีกชั้นหนึ่ง ดังนั้น ด้วยสังคมที่มีความประนีประนอมกันไม่ว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็นข้าราชการเมืองเดียวกันหรือต่างข้าราชการเมืองผู้บริหารท้องถิ่นก็จะอุดหนุนสนับสนุนโครงการในทุกพื้นที่

4) ความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ พบว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในการเรียกร้องต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะมาก คือ กลุ่มที่มีฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นเช่น กลุ่มผู้สูงอายุ และกลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือจาก อบท. ได้อย่างรวดเร็วทันใจเป็นพิเศษ (รองประธานสภาท้องถิ่นในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นหรือผู้รับเหมางานก่อสร้างที่มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำ อบท. ที่ มักจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายสาธารณะจากผู้บริหารท้องถิ่น อบท.

5) ความต้องการของผู้นำชุมชน (กำนัน, ผู้ใหญ่บ้าน) ในสถานะที่เป็นบุคคลที่ได้ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนกิจกรรมของ อบท. มาโดยตลอดเวลารวมถึงทราบและเข้าใจปัญหาในพื้นที่ของตนเองได้เป็นอย่างดีและยังมีความใกล้ชิดสนิทสนมกับพี่น้องประชาชนในหมู่บ้าน สำหรับการทำประชาคมท้องถิ่นหมู่บ้านแต่ละครั้งการเสนอนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มักเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีคณะกรรมการหมู่บ้าน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และมักจะเอาโครงการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนหรือโครงการที่ตกจากแผนพัฒนาท้องถิ่นในปีก่อนๆ มาเสนอใหม่อีกครั้ง (มัคทายกในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 สิงหาคม -

4 กันยายน 2559) และต่างให้เหตุผลความจำเป็นในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ได้รับการเห็นชอบจากประชาชนในหมู่บ้านและได้รับการสนับสนุนโครงการในภายหลัง อาจพบการแข่งขันแย่งชิงระหว่างผู้ใหญ่บ้านเพื่อจะได้โครงการพัฒนาต่างๆ ไปลงยังหมู่บ้านของตน

หลักการในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/การประกาศใช้แผนพัฒนาสามปี
ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้บัญญัติและเน้นในเรื่องของการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน แต่ความเป็นจริงการดำเนินงานของ อปท. กลับไม่เป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่กำหนดไว้ มักมีการแก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงไปจากการทำประชาคมท้องถิ่น (สมาชิกสภาท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) ท้ายที่สุดนี้ การกำหนดนโยบายสาธารณะตั้งอยู่บนความต้องการของผู้บริหารท้องถิ่นและความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะในขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี โดยในที่ประชุมสภาท้องถิ่นมักจะมีการแข่งขันช่วงชิงและขึ้นาระหว่างกันเช่น ระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยมีการต่อรองข้อตกลงระหว่างกันก่อนการประชุมเพื่อทำทุกวิถีทางให้ได้นโยบายสาธารณะในด้านโครงสร้างพื้นฐานตามที่ตนเองต้องการไม่ว่าจะเป็น โครงการก่อสร้างถนนคอนกรีต โครงการก่อสร้างท่อระบายน้ำ โครงการก่อสร้างท่าลงน้ำ เนื่องจาก กลุ่มประชาชนมีความต้องการและได้รับความเดือดร้อน เช่น ถนนมีน้ำขังเมื่อฝนตก ถนนเป็นหลุมเป็นบ่อ เป็นต้น การแข่งขันแย่งชิงอาจจะยกระดับความรุนแรงได้และถูกแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์ท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์จากโครงการต่างๆ เช่น ผู้รับเหมางานก่อสร้าง

จากสิ่งที่กล่าวมาทั้งหมดสามารถอธิบายการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะโดยสังเขปได้ ดังนี้ กระบวนการเริ่มต้นตั้งแต่การทำประชาคมท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมมีข้อเสนอและการเรียกร้องของกลุ่มฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นบางส่วนจะอาศัยการทำประชาคมท้องถิ่นเพื่อเรียกร้องความต้องการของตนเองและบนความต้องการนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่มักมาจากการชี้แนะจากผู้นำชุมชน เช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน ในลักษณะของการเป็นประชาธิปไตยในสังคมชนบทหรือสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่มีลักษณะ Guided Democracy หรือ ประชาธิปไตยแบบชี้นำโดยผู้นำชุมชนเป็นบุคคลที่สำคัญและสามารถชี้นำหรืออาจถึงขั้น “สั่งการ” ในการตัดสินใจของประชาชน เนื่องจาก ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทยังไม่ทราบถึงบทบาทหน้าที่ของตัวเอง รวมถึงขาดความเข้าใจในการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงรวมถึงลักษณะวัฒนธรรมทางอำนาจในสังคมไทย ส่วนในขั้นตอนต่อจากการทำประชาคมท้องถิ่น คือ การรวบรวมปัญหา ข้อเสนอ ความต้องการจากการทำประชาคมท้องถิ่นมาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

สามปีและขั้นตอนการพิจารณาเพื่ออนุมัติแผนและขั้นตอนการแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง แผนพัฒนาห้าปี ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น

ประเด็นที่ 2: ปัจจัยทางการเมืองที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อปท. ในพื้นที่ทำการศึกษา

ภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดไว้ซึ่งได้พบถึงข้อมูลจากการสัมภาษณ์ โดยมีรูปแบบวิธีการที่มีบุคคลที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวพันในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. ซึ่งมีวิธีการรูปแบบ ดังนี้

1) การแข่งขันของกลุ่มผลประโยชน์ภายใต้การกำหนดนโยบายในด้านโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีการแย่งชิงโครงการหรือนโยบายสาธารณะภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท. ในพื้นที่อยู่ การแข่งขันระหว่างพื้นที่กับพื้นที่ เช่น การสนับสนุนโครงการของผู้บริหารท้องถิ่นมักจะอุดหนุนเฉพาะพื้นที่ระหว่างพื้นที่เป็นฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนและส่วนใหญ่จะมีการอุดหนุนโครงการบางพื้นที่ (ก้านันในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22-28 สิงหาคม 2559) เป็นต้น การแข่งขันระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การพูดคุยเจรจาต่อรองกันส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นมักจะได้เปรียบเพราะทราบถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ได้เป็นอย่างดี เมื่อมีโอกาสเข้ามาดูแลกิจการภายในองค์กร ลำดับแรกก็จะคำนึงถึงพื้นที่ที่ได้รับเสียงสนับสนุนเป็นประการสำคัญ (ผู้บริหารท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1-14 สิงหาคม 2559) เป็นต้น และการแข่งขันระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่น เช่น เมื่อถึงเวลาที่มีการประชุมสภาว่าด้วยเรื่องการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติม โดยเฉพาะนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานจะมีสมาชิกสภาท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่นบางกลุ่มที่จะมีการพูดคุยสอบถามความต้องการของหมู่บ้านเพื่อนสมาชิกสภาท้องถิ่นระหว่างกันและสมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนไม่เข้าใจและไม่ทราบรายละเอียดโดยจะเอาตนเองเป็นศูนย์กลาง พวกใครเยอะก็ได้เปรียบ โดยไม่มีการคำนึงถึงความเท่าเทียมกันและหากตามใจเพื่อนสมาชิกสภาท้องถิ่นมากไปก็จะส่งผลกระทบต่อการทำงาน (ผู้บริหารท้องถิ่นในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1-14 สิงหาคม 2559) ดังนั้น ภายใต้การแข่งขันที่มีการเจรจาต่อรองพูดคุยระหว่างกันโดยต่างฝ่ายต่างได้รับประโยชน์ แต่ทั้งนี้สถานะว่าด้วยเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่ายมีความไม่เท่ากันและส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นมักจะได้เปรียบกว่าฝ่ายอื่นๆ จะเกิดขึ้นใน ทต. บางแห่งและ อบต. บางแห่ง

อย่างไรก็ดี สำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นส่วนใหญ่ในพื้นที่ผู้วิจัยได้พบข้อมูลจากการสัมภาษณ์ได้อธิบายว่าล้วนเป็นไปตามกลไกและเป็นไปตามความต้องการของพี่น้องประชาชน ดังนั้น การกำหนดนโยบายด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนา

ท้องถิ่นสามปีจนมีความสำคัญที่เป็นสายพานจนวนนำไปสู่ขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติก็มักจะแอบแฝงด้วยผลประโยชน์

2) การแทรกแซงหรือชี้นำในการทำงานนโยบายสาธารณะ สำหรับการจัดทำนโยบายสาธารณะของ อปท. ส่วนใหญ่อาศัยกลไกตามแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีที่กำหนดไว้ชัดเจนเพื่อจัดสรรทรัพยากรของ อปท. ที่อุดหนุนหรือสนับสนุนงบประมาณมายังหมู่บ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นความต้องการของประชาชน แต่ภายใต้ข้ออ้างความต้องการของประชาชนก็ยังมีแทรกแซงหรือชี้นำโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องในการจัดสรรทรัพยากรประโยชน์เพื่อเลือกพื้นที่เลือกผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างกลุ่มคนหรือคนบางกลุ่มและกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง จากกลุ่มที่กล่าวมาก่อนหน้านี้หากต้องการโครงการหรือรูปแบบต่างๆ การใช้ช่องทางชี้นำภายใต้ขั้นตอน การทำประชาคมท้องถิ่นโดยมีกำนันผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้าน มักชี้นำในการตัดสินใจของประชาชน เช่น การคิดโครงการต่างๆ ไว้ล่วงหน้า (มักหายกในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 29 สิงหาคม - 4 กันยายน 2559) รวมถึงการให้เหตุผลจำเป็นของโครงการ ต่อมาการแทรกแซงหรือชี้นำที่อยู่ภายในขั้นตอนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นกัน สำหรับขั้นตอนนี้ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งโดยจะมีบุคคลที่มีบทบาทมากที่สุดคือผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดประจำองค์กรมักใช้ช่องทางนี้เพื่อแทรกแซงหรือชี้นำสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อเห็นชอบและเห็นด้วยกับกิจการที่จะดำเนินการ โดยสามารถโยกงบประมาณเพื่อมาอุดหนุนกิจกรรมก่อน-หลัง ดังนั้น บทบาทของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำสามารถขับเคลื่อนกิจการภายในองค์กรคือผู้บริหารท้องถิ่น รองลงมาปลัดประจำองค์กร รวมถึงกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนร่วม

3) การเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือเข้ามามีอิทธิพลกำหนดสิ่งต่างๆ มีทั้งปัจจัยการเมืองภายในองค์กรและปัจจัยการเมืองภายนอกองค์กร ที่เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะพบว่าการเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มภายใต้การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ยังคงอยู่ โดยเริ่มต้นจากผู้นำชุมชนมีการเจรจาต่อรองผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ประชาชนเจรจาต่อรองผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นมีการเจรจาต่อรองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นมีการเจรจาต่อรองสมาชิกสภาท้องถิ่น และ สมาชิกสภาท้องถิ่นมีการเจรจาต่อรองกันระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่น และสุดท้าย ปลัดประจำองค์กรมีการเจรจาต่อรองสมาชิกสภาท้องถิ่น และส่วนใหญ่มักจะเป็นปลัดประจำองค์กรที่จะเป็นผู้เจรจาต่อรองเกือบทุกองค์กร ภายใต้การเจรจาต่อรองก็เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันและจัดสรร

โครงการให้เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาต่อรองกันในเรื่องแลกเปลี่ยนระหว่างคะแนนเสียงกับโครงการหรือนโยบายช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้ง-หลังการเลือกตั้ง

4) การสนับสนุนประโยชน์ภายใต้การกำหนดนโยบายสาธารณะโดยคำนึงความสัมพันธ์ส่วนตัว สำหรับการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบต. มักจะคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวเช่น ญาติ พวกพ้อง ชั่วการเมือง โดยพบว่าในการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อบต. ยังมีการคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวมากที่สุดโดยพบทั้ง 2 กระบวนการคือ (1) กระบวนการพิจารณาว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี (โดยสนับสนุนประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลที่เป็นฐานคะแนนเสียง) (2) กระบวนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (มีการสนับสนุนกิจการแก่ผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัว) เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นชั่วคราวเมืองเดียวกันและเป็นเพื่อนพ้องกับผู้บริหารท้องถิ่นแต่อยู่ต่างองค์กร (สมาชิกสภาท้องถิ่นในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) โดยทั้งสองกระบวนการนี้ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และข้าราชการประจำองค์กรบางคนมีปฏิสัมพันธ์กันในลักษณะผู้ให้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ที่ต่างฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนซึ่งกันและกัน

5) การให้เงินค่าส่วนต่างหรือเรียกภาษาชาวบ้านว่าค่าเงินทอน ค่ากาแพ ค่าขนม ภายใต้การกำหนดนโยบายสาธารณะที่เชื่อมโยงไปถึงกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของ อบต. ของอำเภอแห่งนี้ โดยพบว่ากลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ผู้รับเหมางานก่อสร้างมีให้เงินค่าส่วนต่างหรือเปอร์เซ็นต์โดยถือว่าเป็นธรรมเนียมหรือสินน้ำใจเล็กๆ น้อยๆ ที่ช่วยกิจการงานก่อสร้างของกลุ่มธุรกิจ (กลุ่มผู้ที่ได้รับการสนับสนุนงานก่อสร้างในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 14-20 กันยายน 2559) โดยไม่ได้มีการเรียกเงินค่าส่วนต่างจาก อบต. เลย ดังนั้น การให้ค่าส่วนต่างๆ กลุ่มธุรกิจมีการนำมาให้เอง (สมาชิกสภาท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) โดยผู้รับเหมางานก่อสร้างไปแล้วและกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นที่ต่างฝ่ายต่างสนับสนุนเกื้อหนุนซึ่งกันและกันในรูปแบบต่างๆ โดยมีการคำนึงถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวใกล้ชิด ซึ่งกลุ่มที่ได้รับงานก่อสร้างก็คาดหวังที่จะได้รับงานในครั้งต่อไปจาก อบต. ดังนั้นแล้ว ปัจจัยการให้ค่าส่วนต่างจึงเป็นสิ่งที่สำคัญและสร้างแรงกดดันในการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะดำเนินการจัดสรรทรัพยากรภายในองค์กรโดยประโยชน์ทั้งหมดก็จะได้ตกไปกับกลุ่มของตนเองไม่ผิดกฎหมายที่กำหนดไว้

ประเด็นที่ 3: ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากปัจจัยทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานภายใต้แผนพัฒนาสามปีใน อบต. ในพื้นที่ทำการศึกษา

1) เกิดความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา โดยปัจจัยมูลเหตุที่ผลส่งให้เกิดความล่าช้าซึ่งบางหมู่บ้านของอำเภอแห่งนี้ “ไม่ได้รับโครงการอะไรสักอย่างในระยะเวลา 5-7 ปี”

(ผู้ใหญ่บ้านในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 22-28 สิงหาคม 2559) ดังนั้น การทำประชาคมท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในทุกครั้งไม่มีความหมายและไม่มีการดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ไว้ตั้งแต่แรก ส่วนใหญ่ได้รับการชี้แจงผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดประจำองค์ร่ว่างงบประมาณไม่พอเพียงจะต้องเฉลี่ยกันดังนั้นโครงการที่จำเป็นจริงๆ ก็อาจไม่มีโอกาส ปัญหา ความต้องการของคนท้องถิ่นที่ไม่ได้รับการจัดการในเวลาที่เหมาะสม

2) ขาดความอิสระในการตัดสินใจ ประชาชนบางคนบางกลุ่มมักตกอยู่ภายใต้บุคคลที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่าและมีความเชื่อถือผู้นำชุมชน คณะกรรมการหมู่บ้าน กลุ่มผู้สูงอายุ ฯลฯ โดยบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพลในการตัดสินใจภายใต้ขั้นตอนการทำประชาคมท้องถิ่น ดังนั้น การเสนอหรือการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะของอำเภอแห่งนี้ มักจะขึ้นอยู่กับกลุ่มอิทธิพลบางกลุ่ม ภายใต้การพิจารณาของสภาท้องถิ่นโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นส่วนหนึ่งก็ขาดความมั่นใจ ขาดความเชื่อมั่น ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกรอบกฎหมายของท้องถิ่นที่กำหนดไว้

3) ความไม่เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของประชาชน การขาดความเข้าใจของการเป็นพลเมืองที่ดี โดยส่งผลให้การดำเนินงานวิธีปฏิบัติที่ถูกต้องประชาชนส่วนใหญ่ มักเคยตัวและยังไม่ตระหนักถึงความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในระบบประชาธิปไตย โดยเข้าใจเพียงว่าเป็นการเลือกตั้งอย่างเดียว ซึ่งส่งผลถึงการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ยังขาดความรู้ ความเชื่อมั่น ไม่กล้าตรวจสอบ ทั้งๆ ที่ภายใต้เจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลในสภาท้องถิ่น ด้วยสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทของอำเภอแห่งนี้ ที่มีวัฒนธรรมประเพณีประนีประนอมถ้อยทีถ้อยอาศัยกันจึงส่งผลให้มีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเกื้อกูลให้แก่กลุ่มคนบางกลุ่มโดยวิธีที่ดูเหมือนถูกต้องตามระเบียบ แต่ไม่ถูกต้องกับหลักนิติธรรม

4) ความไม่เสมอภาคในการพัฒนา การที่คนเรามีการอุปถัมภ์มากจนเกินไปก็สามารถเป็นบ่อเกิดในเรื่องประโยชน์ทับซ้อน ที่มีการเลือกพื้นที่ชุมชนหรือเลือกหมู่บ้านและการเลือกกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น งบประมาณว่าเลือกที่รักมักที่ชัง ซึ่งบางหมู่บ้านไม่ค่อยได้รับประโยชน์จาก อบต. เลยก็ว่าได้ ดังนั้น การที่จะสนับสนุนโครงการให้แก่กลุ่มประชาชนหรือสนับสนุนกิจการให้แก่กลุ่มธุรกิจท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำองค์ร่ว่างที่มีความรู้เข้าใจ ช่องว่างทางกฎหมายที่สามารถปฏิบัติได้ มักจะใช้วิธีการโยกย้าย แก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม (ประธานสภาในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) ภายในแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นโครงการ จำนวนงบประมาณ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนสามารถทำได้

5) การสร้างวัฒนธรรมในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง คือ การให้ค่าส่วนต่างของผู้กลุ่มผู้รับเหมางานก่อสร้างโดยบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ก็คือผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำ อบต. ของ

อำเภอแห่งนี้ที่มักใช้ความรู้ ความเข้าใจ รวมถึงช่องว่างทางกฎหมายเพื่อหาประโยชน์ การให้ค่าส่วนต่างหรือเงินเปอร์เซ็นต์ของกลุ่มผู้รับเหมางานก่อสร้างเพื่อ “แสดงถึงคำขอบคุณ และการคาดหวัง” (สมาชิกสภาท้องถิ่นในเขต ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) ในการรับงานครั้งต่อไป ดำเนินการหรือวิธีการแบบนี้จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของงานก่อสร้างและการสูญเสียประโยชน์ที่จะได้รับของ อปท. เนื่องจาก การตรวจสอบงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีความเข้มข้น มักเกรงใจ เห็นใจกัน อะลุ่มอล่วยกัน เป็นต้น

ประเด็นสุดท้าย: ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาจากปัจจัยทางการเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท.

ภายใต้การกำหนดนโยบายสาธารณะทางด้านโครงสร้างพื้นฐานใน อปท. ของอำเภอแห่งนี้ได้รับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาอันเกิดจากปัจจัยทางการเมือง

1) **ควรจำกัดวาระทำงาน** (ประธานสภาท้องถิ่นในเขต อบต. และ ทต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 15-21 สิงหาคม 2559) ได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกันเพื่อไม่ให้เกิดสภาวะผูกขาดอำนาจซึ่งถือว่าเป็นการตัดวงจรอันเกิดจากปัจจัยทางการเมืองภายใน อปท. จะต้องมีการจำกัดวาระการทำงานซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่ กำนัน ผู้ใหญ่ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และการโยกย้ายข้าราชการประจำองค์กรในระดับหัวหน้าส่วนและปลัด เพื่อไม่ให้เกิดผูกอำนาจที่ฝังลึกในพื้นที่และไม่ให้ได้สร้างวัฒนธรรมเก่าๆ และเพื่อตัดโอกาสการสร้างอิทธิพลในพื้นที่

2) **ควรให้ความรู้เกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยให้แก่ภาคประชาชน** (ท้องถิ่นอำเภอ ณ ที่ทำการอำเภอแห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 12 กันยายน 2559) เป็นการพัฒนาคนในชุมชนระดับท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมทักษะองค์ความรู้ โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ในระดับอำเภอมีเจ้าหน้าที่จากส่วนภูมิภาคระดับอำเภอดูแลและประสานงานในระดับหมู่บ้าน เพื่อดำเนินการเข้าค่ายทำกิจกรรมเพื่อเข้าใจและตระหนักเชื่อมั่น ศรัทธาต่อการปกครองในระบบประชาธิปไตย เช่น การเป็นพลเมือง บทบาทหน้าที่ของตนเอง วิธีการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของ อปท. ของอำเภอแห่งนี้ภายใต้แนวทางการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็นประชาธิปไตย

3) **ควรกระจายทรัพยากรให้ทั่วถึง** จะต้องปฏิบัติและดำเนินงานตามแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีตั้งแต่แรกโดยไม่มีการแก้ไข เพิ่มเติม เปลี่ยนแปลงใดๆ ทั้งสิ้น โดยรัฐบาลจะต้องอุดหนุนงบประมาณแก่ อปท. ให้มากขึ้น (ผู้บริหารท้องถิ่นในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 1-14 สิงหาคม 2559) อีกทางหนึ่งและจะต้องสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

ซึ่งก็คือ หลักการบริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดี ควรนำหลักนี้มาร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น

4) ควรตั้งองค์กรตรวจสอบ/กลั่นกรอง โดยต้องประจำการที่จังหวัดเพื่อเกิดความเร็วในการตรวจสอบและรวมถึงความเข้มข้นทั้งข้อมูลเอกสาร ข้อมูลค้นพบในเชิงลึกบุคคลที่มีความข้องเกี่ยว ตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการติดตามและประเมินผล

“ซึ่งผมมองว่าจะต้องแก้กฎหมายเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีข้อจำกัดที่ชัดเจนและจะต้องให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมายและรวมถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง เพื่อคอยตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกับผู้บริหารท้องถิ่น” (ปลัด อปท. ในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8-14 สิงหาคม 2559)

ดังนั้น หลักการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งอยู่ในวิถีทางของการปกครองในระบบประชาธิปไตย เช่น การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่ออะไรและมีเจตนารมณ์เพื่อส่วนรวม รวมถึงหลักความคุ้มค่าของทุกๆ อปท. ของอำเภอแห่งนี้ให้คำนึงถึงด้านดังกล่าว

5) ควรเพิ่มบทลงโทษ ในการปฏิบัติงานของ อปท. หากค้นพบว่ามี การเลือกหรือมีการอุดหนุนเฉพาะกลุ่มบุคคล (ปลัด อปท. ในเขต อบต. แห่งหนึ่ง, การสื่อสารส่วนบุคคล, 8-14 สิงหาคม 2559) เช่น การเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มของตนเองและการสนับสนุนทรัพยากรเฉพาะกลุ่มบุคคลโดยไม่ยึดถือประโยชน์ของชุมชนและส่วนรวม จะต้องมีบทลงโทษที่ชัดเจนเด็ดขาด รวมทั้งการตัดสิทธิ์ทางการเมือง เช่น จำคุกให้หนัก ปรับให้หนัก ตัดอนาคต (ปลัด อปท. ในเขต อบต., การสื่อสารส่วนบุคคล, 8-14 สิงหาคม 2559)

9. อภิปรายผลการวิจัย

อำนาจ อิทธิพล ผลประโยชน์ในนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่นภายใต้ความอ่อนแอ ชัดจำกัด ของการเมืองภาคประชาชน และแนวทางการแก้ไข

สำหรับการปฏิบัติงานของ อปท. ตามความหมายของคำว่าวิธีการกระจายอำนาจ “Decentralization means” คือ ต้องอยู่บนหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นรวมถึงความเป็นอิสระการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง

การทำประชาคมท้องถิ่น ในการทำประชาคมท้องถิ่นมีความสำคัญและความจำเป็นในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ เพราะเป็นโอกาสที่ประชาชนจะได้เสนอแนะนโยบายสาธารณะให้แก่ อบต. เพื่อให้ทราบถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่ตามแนวคิดของ Anderson (อ้างถึงใน ฉันทวัฒน์ รัตนศักดิ์, 2555, น. 161) เพื่อเตรียมร่างข้อเสนอแนะนโยบาย โดยขั้นตอนนโยบายสาธารณะลำดับวิธีการนี้เกี่ยวข้องกับการพิจารณาข้อเสนอแนะและผู้ที่มีส่วนริเริ่มเตรียมข้อเสนอแนะจะได้รับการเตรียมจากหลายฝ่าย โดยผู้กำหนดนโยบายที่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น หรือ สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นผู้เตรียมข้อเสนอแนะร่างนโยบายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเชิงนโยบายด้วยตนเอง หรือผ่านการเตรียมของหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายเพื่อนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้ขั้นตอนการทำประชาคมท้องถิ่น ก็มีกลุ่มฐานคะแนนเสียง กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้นำชุมชน กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่นใช้ช่องทางดังกล่าวเพื่อเรียกร้องถึงความต้องการและสามารถสร้างแรงกดดันให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นตามแนวคิดของ Salisbury (1975, pp. 209-218) โดยกลุ่มผลประโยชน์ทำหน้าที่เสนอข้อเรียกร้องข้อเสนอแนะหรือกดดันต่อการตัดสินใจของรัฐเพื่อให้ประชาชนเชื่อตามแล้วหันมาให้การสนับสนุนในข้อเรียกร้องหรือข้อเสนอแนะของกลุ่มเพื่อเสนอข้อเรียกร้อง ข้อเสนอแนะหรือกดดันต่อการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นและยังมีการชี้แนะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเพื่อทำการยกมือขอความเห็นจากประชาชนมาร่วมกันเสนอแนะนโยบายสาธารณะลักษณะนี้มักจะเกิดขึ้นในสังคมแบบชนบทและสังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบทที่มีการปกครองแบบชี้แนะและเรียกในภาษาวិชาการว่า “ประชาธิปไตยแบบชี้แนะ”

ผลการศึกษาดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับงานของ ศิริพงษ์ เศรษฐสุนทิ (2543) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ “การเมืองการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสบเตี๊ยะ อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่” ที่อธิบายว่าเป็นสังคมถ้อยทีถ้อยอาศัยและมีวัฒนธรรมที่มีความใกล้ชิดกันและได้ร่วมมือกันเพื่อการสร้างนโยบายสาธารณะ แต่ก็ตกอยู่ภายใต้การชี้แนะของผู้นำชุมชน จากสิ่งที่ปรากฏขึ้นในการทำประชาคมท้องถิ่นจะทราบถึงความต้องการของประชาชนหลายกลุ่ม ดังนั้นแล้ว การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะในแต่ละหมู่บ้านก็มาจากแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีซึ่งก็อยู่ภายใต้พื้นฐานแนวคิดการกระจายอำนาจสอดคล้องกับงานศึกษาของสุนันชญา มีชัย (2552, น. 8) กล่าวไว้ว่าเป็นการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและการปกครองภายในประเทศ โดยยึดหลักการที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ การมอบหรือแบ่งภารกิจรวมถึงกิจการต่างๆและในอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลางไปสู่พี่น้องประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถจะดำเนินการหรือกิจการได้อย่างอิสระ โดย

ความอิสระของอำนาจในการพิจารณาและการตัดสินใจมีความพอเหมาะและอยู่บนขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติไว้

ส่วนในขั้นตอน **การพิจารณาวิเคราะห์นโยบาย** เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำองค์การที่ได้รวบรวมข้อมูลจากการทำประชาคมท้องถิ่นเพื่อทำเป็นร่างแผนพัฒนาและเรียงลำดับความสำคัญของนโยบายสาธารณะตามแนวคิด ธนยวัฒน์ รัตนศักดิ์ (2555, น. 170-171) เพื่อกำหนดสภาพที่ก่อให้เกิดความต้องการ (Need) ความขาดแคลน (Deprivation) หรือความไม่พอใจ (Dissatisfaction) ซึ่งเกิดผลให้มีการแสวงหาแนวทางแก้ไข ซึ่งการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหานี้อาจจะทำโดยตัวประสบปัญหาเอง หรืออาจมีการดำเนินการแทนโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นก็ได้

อย่างไรก็ตาม **การตัดสินใจ/อนุมัติ** เป็นหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปีและประกาศใช้แผนพัฒนาท้องถิ่น ตามที่มีการทำประชาคมท้องถิ่นตามหมู่บ้านที่ได้ร่วมกันเสนอแนะโครงการต่างๆ ขึ้นมา ในการพิจารณาตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะคำนึงถึงกลุ่มบุคคล หมู่บ้าน ชุมชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกกระบวนการตามแนวคิดของ ไพโรจน์ วิไลสุข (2557, น. 52-55) ที่อธิบายว่า บุคคล ชุมชน หรือองค์การที่ให้ความสนใจต่อผลการดำเนินการและกิจกรรมขององค์กร แผนงาน ซึ่งผลการดำเนินงานขององค์กรและแผนงานนั้นสามารถส่งผลบวกและผลลบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และคณะกรรมการก็จะบรรจุโครงการที่ประชาชนได้เสนอมาทั้งหมด

สิ่งที่สำคัญที่สุด **การอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี** เป็นหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นร่วมกันประชุมสภาเพื่อขอความเห็นชอบและปลัดประจำองค์การในสถานะที่เป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีข้อมูลสถิติขององค์การเป็นอย่างดีสำหรับขั้นตอนการพิจารณาเพื่ออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ด้วยโครงสร้างการเมืองในสังคมแบบคนบ้านเดียวกันยังมีการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอยู่ในองค์กรอย่างจำกัดเพื่อได้รับการจัดสรรไปตามพื้นที่ของหมู่บ้านตนเอง จึงส่งผลให้บุคคลที่มีบทบาทสำคัญคือผู้บริหารท้องถิ่นโดยมีสถานะที่เป็นบุคคลที่มีอำนาจการตัดสินใจจัดสรรดำเนินกิจการภายในองค์กรและการตัดสินใจต่างๆ ของผู้บริหารท้องถิ่นก็จะต้องถามความเห็นชอบของสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนั้น จึงมีการเกิดปัจจัยขึ้นหลายๆ อย่างเพื่อให้มีความสะดวกและไม่มีอุปสรรคของการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่น ก็ส่งผลให้มีการเจรจาต่อรองระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยจัดสรรนโยบายสาธารณะให้แก่กันตามแนวคิดของ Easton (1953, pp. 129-141) ได้อธิบายไว้ว่า การเมือง คือ การใช้อำนาจหน้าที่ที่สามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์ โดยเฉพาะในเรื่องของการจัดสรรแจกแจงทรัพยากรสิ่งที่มีคุณค่าต่างๆ ให้กับสังคมอย่างชอบธรรม อย่างไรก็ตาม นโยบายสาธารณะที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่อุดหนุนหรือสนับสนุนมักมี

การคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกสภาท้องถิ่นและพื้นที่มวลชนภายใต้แนวคิดของ ปิยนาล บุณนาค (2545, น. 214-215) ที่กล่าวไว้ว่า การที่มีความสัมพันธ์ร่วมกันแบบเฉพาะเจาะจงที่เป็นกรณีพิเศษ โดยมีบุคคลกับบุคคลเพียงสองคนนั้นและมีการสนับสนุนแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน (ส่วนตัว) ดังนั้น การกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท. ของอำเภอแห่งนี้ จุดเริ่มต้นของการเกิดขึ้นของนโยบายล้วนมาจากความต้องการของกลุ่มประชาชนของแต่ละหมู่บ้านและท้ายที่สุดก็อยู่ภายใต้แนวคิดของ Dye (อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาช, 2552, น. 6-8) ตัวแบบกลุ่มเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มประชาชนทั้งเป็นฐานอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่อยู่บนข้อจำกัดในเรื่องของงบประมาณภายในองค์กรและยังส่งผลพลอยได้ไปยังกลุ่มธุรกิจท้องถิ่นหรือกลุ่มผู้รับเหมางานก่อสร้างที่ได้รับการเกื้อหนุนจากผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำองค์โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวความใกล้ชิดตามความหมายของ จรูญ สุภาพ (2527, น. 161) ที่ได้อธิบายว่า เป็นกระบวนการที่จะประสานประโยชน์ต่างๆ ร่วมกัน โดยส่วนใหญ่มักจะอยู่ในหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงในสังคมและในทางการเมือง โดยบุคคลที่ได้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานดังกล่าวมีบทบาทรับผิดชอบโดยจะให้การสนับสนุนประโยชน์ความชอบส่วนตัวเป็นหลัก เช่นมีความปฏิสัมพันธ์ส่วนตัวในฐานะญาติ พี่ น้อง เพื่อนมิตร หรือบุคคลที่มีความใกล้ชิดกันเป็นกรณีพิเศษ โดยไม่ยึดถึงหลักความสมเหตุสมผลในความสามารถและความถูกต้องใดๆ

จนนำไปสู่สภาวะปัญหาอันเกิดจากปัจจัยทางการเมือง ปรากฏว่าบางหมู่บ้านหรือชุมชนขาดโอกาส สิทธิประโยชน์และการเข้าถึงของโครงการยังมีความล่าช้า โดยผู้ที่เกี่ยวข้องที่เป็นผู้จัดสรรโครงการเฉพาะพื้นที่ที่สามารถกระทำได้และอาศัยกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่ดำเนินการได้อย่างถูกต้องและไม่ผิดกฎหมาย โดยประชาชนบางกลุ่มอาจจะตกอยู่ภายใต้บุคคลที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เหนือกว่าโดยบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพลในการตัดสินใจภายใต้ขั้นตอนการทำประชาคมท้องถิ่น ดังนั้น การเสนอหรือการเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะของอำเภอแห่งนี้มักจะขึ้นอยู่กับกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ภายใต้การพิจารณาของสภาท้องถิ่นโดยสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ขาดความมั่นใจ ขาดความเชื่อมั่น ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องกรอบกฎหมายของท้องถิ่นที่กำหนดไว้และยังเกิดความไม่เท่าเทียมกัน/ขาดโอกาสสิทธิประโยชน์ การที่คนเรามีการอุปถัมภ์มากจนเกินไปก็สามารถเป็นบ่อเกิดในเรื่องประโยชน์ทับซ้อน ที่มีการเลือกพื้นที่ชุมชนหรือเลือกหมู่บ้านและการเลือกกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น ซึ่งบางหมู่บ้านไม่ค่อยได้รับประโยชน์จาก อปท. เลยก็ว่าได้ ดังนั้น การที่จะสนับสนุนโครงการให้แก่กลุ่มประชาชนหรือสนับสนุนกิจการให้แก่กลุ่มธุรกิจท้องถิ่น โดยผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำองค์กรที่มีความรู้เข้าใจช่องว่างทางกฎหมายที่สามารถปฏิบัติได้มักจะใช้วิธีการโยกย้าย

แก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม ภายในแผนพัฒนาท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นโครงการจำนวนงบประมาณ จะเห็นได้ว่าบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ก็คือผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำ อปท. ของอำเภอ แห่งนี้ที่มักใช้ความรู้ ความเข้าใจ รวมถึงอาศัยช่องว่างทางกฎหมายที่อยู่ภายใต้การให้ค่าส่วน ต่างหรือเงินเปอร์เซ็นต์ของกลุ่มผู้รับเหมาก่อสร้างเพื่อแสดงถึงค่าขอบคุณและการคาดหวัง ในการรับงานครั้งต่อไป ดำเนินการหรือวิธีการแบบนี้จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพของ งานก่อสร้างและการสูญเสียประโยชน์ที่จะได้รับของ อปท. เนื่องจากการตรวจสอบงานของ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่มีความเข้มงวดมักเกรงใจ เห็นใจกัน อะลุ่มอล่วยกัน เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์ สามารถสรุปข้อเสนอเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหาจากปัจจัย การเมืองภายใต้การกำหนดนโยบายสาธารณะของ อปท. ของอำเภอแห่งนี้ได้ดังนี้ ประการ แรก ควรเร่งแก้ไขกฎหมายเรื่องบทบาทอำนาจหน้าที่ภายใต้กระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะ ซึ่งอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องมีไม่มากเกินไปโดยจะต้องพิจารณาถึง หลักนิติธรรม หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยทราบถึงพื้นฐานของกฎหมายและจะได้ทราบ ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง ประการต่อมา ต้องพัฒนาคนในชุมชนระดับท้องถิ่นเพื่อ ส่งเสริมทักษะองค์ความรู้ โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานประชาสัมพันธ์ในระดับอำเภอ มีเจ้าหน้าที่จากส่วนภูมิภาคระดับอำเภอดูแลและประสานงานในระดับหมู่บ้าน เพื่อจัดทำ ดำเนินการเข้าค่ายทำกิจกรรมเพื่อเข้าใจและตระหนัก เชื่อมั่น ศรัทธาต่อการปกครองในระบบ ประชาธิปไตย เช่น การเป็นพลเมือง บทบาทหน้าที่ของตนเอง วิธีการตรวจสอบถ่วงดุลการ ทำงานของ อปท. ของอำเภอแห่งนี้ภายใต้แนวทางการพัฒนาระบบการเมืองให้เป็น ประชาธิปไตย

10. สรุป

ภายใต้วิธีการกระจายอำนาจสำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของ องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นของอำเภอแห่งนี้ อาจมีปัจจัยการเมืองภายนอก ที่ส่งผลให้มี การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะโดยมีปัจจัยที่สำคัญและสร้างแรงกดดันให้แก่ผู้บริหาร ท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในขั้นตอนการทำประชาคมท้องถิ่น สำหรับการเสนอนโยบายสาธารณะส่วนใหญ่ มักเป็นด้านโครงสร้างพื้นฐานมีกลุ่มประชาชน ผู้นำชุมชน กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มอาสาสมัคร สาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) กลุ่มผลประโยชน์ในแง่ที่เป็นฐานคะแนนเสียงของผู้บริหาร ท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามประชาชนก็มักจะถูกชี้นำโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีอิทธิพลถึง การตัดสินใจของประชาชนเป็นอย่างมาก จนนำไปสู่ ปัจจัยการเมืองภายใน โดยผู้บริหาร ท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ประจำองค์กร ที่มีบทบาทที่สำคัญเพื่อร่วมกัน

ประชุมพิจารณา/อนุมัติตัดสินใจ ในภายใต้การประชุมส่วนใหญ่ผู้บริหารท้องถิ่นและปลัดประจำองค์กรบางคนอาจเป็นผู้มีอำนาจเหนือเพื่อดำเนินการบรรจุจำนวนโครงการต่างๆ โดยมีการขึ้นนำสมาชิกสภาท้องถิ่นเพื่อรักษาประโยชน์ร่วมกันในการดำรงตำแหน่งครั้งต่อไป ดังนั้นภายใต้การขึ้นนำปรากฏว่ามีการเจรจาต่อรองระหว่างกันด้วยโครงสร้างทางการเมืองในอำเภอแห่งนี้ที่มีวัฒนธรรมองค์กรที่เหมือนกันในลักษณะที่ว่าเป็นคนบ้านเดียวกันก็เกิดการถ้อยที่ถ้อยอาศัยกัน เพื่อนำไปสู่การเกิดขึ้นของนโยบายสาธารณะมักมีปัจจัยที่เข้ามามีอิทธิพลสำหรับการตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่น คือ การคำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นหลัก อาจมีการเลือกที่รักมักที่ชัง ด้วยเหตุนี้ จึงส่งผลกระทบต่อทำให้เกิดสภาพปัญหาที่มีความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและความไม่เท่าเทียมมีการเลือกชุมชนเลือกหมู่บ้านเพื่อจะสนับสนุน จนนำไปสู่ผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นกับผู้รับเหมาก่อสร้าง ดังนั้นวิธีการในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้จะต้อง “พัฒนาคนในชุมชน” ระดับท้องถิ่นโดยมีการให้องค์ความรู้ในท้องถิ่นเรื่องบทบาทหน้าที่เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ศรัทธา และเชื่อมั่นในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ค้นพบถึงสถานะปัญหาที่เกิดขึ้นจากปัจจัยทางการเมืองที่นอกเหนือภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ที่เป็นสายพานเชื่อมโยงและส่งผลกระทบในทุกกระบวนการ จะเห็นได้ว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีจุดอ่อนเกิดขึ้นในแง่การใช้ช่องว่างทางกฎหมาย เช่น วิธีการตกลงราคา วิธีการประกวดราคา การประมูลงานก่อสร้าง (บางครั้งมีผู้ประมูลงานเพียงรายเดียวหรือสองรายจึงทำให้เกิดการผูกขาดการรับงานก่อสร้างของ อปท. และบางองค์กร) ส่งผลถึงความอ่อนแอในการตรวจสอบเอกสารต่างๆ และรวมถึงอำนาจหน้าที่การตั้งคณะกรรมการตรวจสอบงานก่อสร้าง (ส่วนใหญ่กลุ่มที่ได้รับการแต่งตั้งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเป็นอย่างดี) ดังนั้น จึงส่งผลกระทบต่อ “กระบวนการติดตามและประเมินผล” ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการส่งมอบงานให้แก่ อปท. พบว่าในการตรวจสอบคุณภาพงานก่อสร้างเนื่องจากขาดองค์ความรู้ เครื่องมืออุปกรณ์ในการตรวจสอบและภายในโครงสร้างงานก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแผน เช่น ขนาดของเหล็ก ปูนน้อย ทรายมาก เป็นต้น อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดี หากประเด็นปัญหานี้ที่ได้เสนอนานี้ถูกหยิบยกมาศึกษาครั้งต่อไปก็จะถือว่าเป็นประโยชน์ในการบริหารงานของ อปท. เพื่อร่วมกันหาทางออกวิธีการแก้ไขปัญหาจากสิ่งที่เกิดขึ้นและสร้างภาพลักษณ์ให้แก่ อปท. ต่อไป

11. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าที่จะต้องเร่งดำเนินการเป็นระดับแรก ดังนี้

1) **ควรเร่งให้มีการแก้ไขกฎหมายหลายๆ มิติ** สำหรับในการแก้ไขและพัฒนาปัจจัยทางการเมืองที่เกิดขึ้นเพื่อทำลายวัฒนธรรมเก่าๆ ในสิ่งที่ไม่ได้ออกจากสังคม แล้วนำไปสู่การพัฒนา อปท. ให้เกิดความก้าวหน้าทันสมัยและมีความเป็นประชาธิปไตยให้ได้มากที่สุด

2) **การส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้แก่ตัวแทนภาคประชาชน** โดยเจ้าหน้าที่ในระดับอำเภอและจังหวัดจะต้องให้การสนับสนุนและให้ความสำคัญต่อการเป็นภาคประชาชนเพื่อเป็นศูนย์กลางและเปิดเวทีเพื่อแสดงความคิดเห็นในทุกๆ 3 เดือน และต้องมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยเรื่องอำนาจบทบาทหน้าที่ของประชาชนให้ชัดเจน

3) **ควรให้มีการพัฒนาส่งเสริมกิจกรรมให้แก่ประชาชน** โดยมองว่าการพัฒนาคนในระดับท้องถิ่นเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีจะช่วยแก้ไขปัญหาทั้งหมดที่เกิดขึ้นภายใต้ฐานคิดการพัฒนาทางการเมืองกับความทันสมัยทางการเมืองภายใต้ให้เป็นประชาธิปไตย (Political modernization) จะต้องเริ่มต้นที่ระบบศึกษาโดยส่งเสริมความรู้ความเข้าใจและสนับสนุนกิจกรรมแก่เยาวชน ต่อมาการใช้สื่อหลักในท้องถิ่น เช่น หนังสือพิมพ์ อินเทอร์เน็ต วิทยุหรือกระบวนการศึกษานอกระบบ เพื่อมุ่งส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนทั่วไปจนกระทั่งก่อให้เกิดค่านิยมของวิถีชีวิตแบบประชาธิปไตย โดยให้ตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีความตั้งใจที่จะดำเนินการก็คือระดับอำเภอและระดับจังหวัด

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- กฤติณา วรพลจิรา และณัฐวุฒิ บึงจันทร. (2558). อานาจผลประโยชน์ทางการเมืองกับการวิเคราะห์กำหนดนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเพชรบูรณ์. *วารสารวิชาการเครือข่ายบัณฑิตศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏภาคเหนือ*, 6(11), 145-158.
- ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. (2555). *นโยบายสาธารณะ*. เชียงใหม่: คณะนิเทศการพิมพ์ .
- ปิยนารถ บุณนาค. (2545). *ระบบเครือข่ายและระบบอุปถัมภ์: วิวัฒนาการการเมืองไทยหน่วยที่ 5*. นนทบุรี: สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ไพโรจน์ วิไลนุช. (2557). *การบริหารการสื่อสารขององค์การ การสื่อสารกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ศิริพงษ์ เศรษฐสุนธิท. (2543). *การเมืองการกำหนดนโยบายสาธารณะในระดับท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลสบเตี๊ยะ อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2552). *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง. (2543). *คู่มือปฏิบัติ: การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน.
- สุนัชญา มีชัย. (2552). *การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดแม่ฮ่องสอน*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- อดุลย์ คันทะเรศร์. (2542). *การเมืองในกระบวนการจัดทำงบประมาณในองค์การบริหารส่วนตำบล*. (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต), มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาษาอังกฤษ

- Easton, D. (1953). *The Political System*. New York: Knopf.
- Salisbury, R. H. (1975). Interest Groups. In Greenstein, F. I. and Polsby, N. (Eds.). *Handbook of Political Science, Vol. 4: Nongovernmental Politics*. pp. 171-228, Mass: Addison-Wesley.