

Scan

ผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก
สภาท้องถิ่นโดยตรง : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอไชโย
จังหวัดอ่างทอง

นางสาวยุพา ขัดลี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2551

**Political Impact of Direct Election of Local Administrators and Council
Members: A Case Study of Sub-district Administrative Organization
in Chaiyo District, Ang Thong Province**

Miss Yupa Kudsee

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science in Politics and Government

School of Political Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2008

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภา
ท้องถิ่นโดยตรง: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย
จังหวัดอ่างทอง

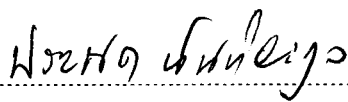
ชื่อและนามสกุล นางสาวยุพา ชัดสี

แขนงวิชา การเมืองการปกครอง

สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช


อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล
2. รองศาสตราจารย์ ธโรธร คุ้มทองคำ

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้ให้ความเห็นชอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ประมต นันทิยะกุล)



กรรมการ

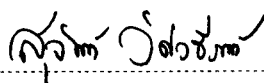
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ธโรธร คุ้มทองคำ)

คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์
ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชา
การเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช



ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุจินต์ วิสวธีรานนท์)

วันที่ 24 เดือน กันยายน พ.ศ. 2552

กิตติกรรมประกาศ

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก
รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล รองศาสตราจารย์ชโยธร ผู้ทองคำ อาจารย์ที่ปรึกษาที่
ได้กรุณาให้คำแนะนำ ตรวจสอบแก้ไขและให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในการวิจัยด้วยดีมาตลอด จึงทำให้
วิทยานิพนธ์นี้มีความสมบูรณ์ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้วิจัยขอขอบคุณ คุณทัศนีย์ บุญเตเปิน ว่าที่ร้อยตรีเฉชา รุประมาณ
คุณอัครเดช มโนธรรม ที่ให้ความอนุเคราะห์อย่างยิ่งในการพิจารณาเครื่องมือในการวิจัย และ
ขอขอบคุณนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การ
บริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการทุกท่านขององค์การ
บริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่งในอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง และท้องถิ่นอำเภอไชโย ที่ให้ความ
ร่วมมือและสละเวลาอันมีค่าในการให้สัมภาษณ์และข้อมูลอย่างดียิ่ง จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้
สมบูรณ์

ขอขอบคุณคุณพ่อสมบูรณ์ คุณแม่สมจิตร ชัคสี และญาติพี่น้อง ที่เป็นกำลังใจให้
ด้วยดีเสมอมา และเพื่อนร่วมห้อง เพื่อนร่วมงาน ที่ให้ความช่วยเหลือในหลาย ๆ ด้าน จนทำให้
การศึกษาสำเร็จลุล่วงด้วยดี

คุณค่าและประโยชน์จากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบเพื่อระลึกถึงพระคุณของ ปู่
ย่า ตา ยาย บิดา มารดา ครู อาจารย์ ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ได้ส่งเสริมให้ความรู้ ให้ความ
กระจำง เป็นแนวทางให้ผู้วิจัยได้รับการศึกษาจนสำเร็จตามความปรารถนาทุกประการ

ยุพา ชัคสี

มีนาคม 2552

ชื่อวิทยานิพนธ์ ผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น
โดยตรง : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง
ผู้วิจัย นางสาวยุพา ชัดดี ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)
อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ ดร.ปธาน สุวรรณมงคล (2) รองศาสตราจารย์ ไซธร
ผู้ทองคำ ปีการศึกษา 2551

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ผลกระทบจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง (2) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบจากการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยตรง (3) แนวทางการแก้ไขผลกระทบของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง

กลุ่มตัวอย่างได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล ในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง จำนวน 40 คน เครื่องมือวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์ และทำการวิเคราะห์ข้อมูลแบบพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงมีผลดีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ อำนาจในการบริหารงานบุคคล การจัดทำงบประมาณ เสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร และมีผลเสีย ได้แก่ การแบ่งกลุ่มประชาชนออกเป็นฝักฝ่าย ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร (2) ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่ ความแตกต่างของผู้บริหารที่มีบุคลิกภาพ ประสบการณ์ทางการเมือง และการศึกษาต่างกัน การจัดสรรผลประโยชน์และงบประมาณและการใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (3) แนวทางการแก้ไขผลกระทบของการเลือกตั้งท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่ การสร้างจิตสำนึกทางการเมืองให้แก่ผู้บริหาร สมาชิกสภา และประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และสมาชิกสภายอมรับการผลัดเปลี่ยนอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

คำสำคัญ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

Thesis title: Political Impact of Direct Election of Local Administrators and Council Members: A Case Study of Sub-district Administrative Organization in Chaiyo District, Ang Thong Province

Researcher: Miss Yupa Kudsee; **Degree:** Master of Political Science (Politics and Government); **Thesis advisors:** (1) Dr. Pathan Suvanamongkol, Associate Professor; (2) Thasothorn Tootongkam, Associate Professor; **Academic year:** 2008

Abstract

The objectives of this research were to study (1) the impact of the direct election of the Sub-district Administrative Organization chairman and Sub-district Administrative Organization members; (2) factors that cause the impact of direct local elections; and (3) recommendations for solving the impact of the direct election of the Sub-district Administrative Organization chairman and local council members.

The sample of 40 was purposively selected from among Sub-district Administrative Organization chairmen, Sub-district Administrative Organization vice chairmen, Sub-district Administrative Organization secretaries, Sub-district Administrative Organization council chairmen, Sub-district Administrative Organization council vice chairmen, Sub-district Administrative Organization council secretaries, Sub-district Administrative Organization council members, and Sub-district Administrative Organization bureaucratic directors in Chaiyo District, Ang Tong Province. Data were collected using an interview form and analyzed descriptively.

The results showed that: (1) The direct election of the Sub-district Administrative Organization chairman and the Sub-district Administrative Organization council members had a positive impact on the Sub-district Administrative Organization's operations in terms of personnel management powers, setting the budget, and strength and stability of the management. It had a negative impact in terms of dividing the populace and creating problems in the relationships between the Sub-district Administrative Organization council members and Sub-district Administrative Organization administrators. (2) The factors that caused the political impact of the direct election of local administrators were differences in personalities, political experience and education among different administrators; the allocation of benefits and budget; and the use of authority by Sub-district Administrative Organization chairmen. (3) Recommendations to solve the impact of direct local elections are to build up political conscience among administrators, council members and the people; to encourage public participation; and to persuade council members to accept changes in Sub-district Administrative Organization chairman leadership.

Keywords: Direct election of local administrators

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
กรอบแนวคิดการวิจัย	4
ขอบเขตการวิจัย	4
คำนิยามศัพท์เฉพาะ	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6
แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง	6
ความหมายของความขัดแย้ง	6
แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับความขัดแย้ง	8
ความขัดแย้งในองค์การ	12
ความขัดแย้งตามแนวคิดทางการเมือง	25
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	43
ความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	43
หลักการกระจายอำนาจการปกครอง	45
ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ	47
รูปแบบของการกระจายอำนาจ	49
แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น	51
ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น	51
หลักการปกครองท้องถิ่น	52
วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น	53

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น	54
องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น	57
แนวคิดว่าด้วยการเลือกตั้ง	60
ความหมายของการเลือกตั้ง	60
การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง	62
งานอื่นที่เกี่ยวข้อง	68
โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล	70
หน้าที่ของสมาชิกสภา อบต.และนายก อบต.	71
กิจการในเขตที่ อบต. ต้องทำ	72
กิจกรรมอื่น ๆ ที่ อบต.อาจทำได้	72
แหล่งเงินและรายได้ที่ใช้ในการบริหารงานของ อบต.	73
การดำเนินงานกิจกรรม / โครงการพัฒนาของ อบต.	74
วิธีการจัดทำร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม.....	74
การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบต.	75
การติดตามตรวจสอบการทำงานของ อบต.โดยประชาชน	75
ผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแล อบต.	75
ข้อมูลพื้นฐานของ อบต. ในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง.....	77
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	85
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	85
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	86
การเก็บรวบรวมข้อมูล	86
การวิเคราะห์ข้อมูล	87
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	88
ส่วนที่ 1 ประเด็นสำคัญที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง	88
ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	94

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	119
สรุปการวิจัย	119
อภิปรายผล	126
ข้อเสนอแนะ	133
บรรณานุกรม	137
ภาคผนวก	146
แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล	147
ประวัติผู้วิจัย	150

ญ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบประเด็นสำคัญของ พ.ร.บ.สภาพัฒนและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 กับ พ.ร.บ.สภาพัฒนและ องค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546.....	91

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 แผนผังสรุปกรอบแนวคิด	4
ภาพที่ 2.1 แผนที่อำเภอไชโย	81
ภาพที่ 2.2 ภาพที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ์	82
ภาพที่ 2.3 ภาพที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์	83
ภาพที่ 2.4 ภาพที่ทำการ อบต.เทวราช	84

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นลักษณะของการปกครองแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยมีหัวใจสำคัญ คือ ให้โอกาสประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะถือว่าเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ซึ่งประชาชนจะได้เสนอตัวเพื่อรับเลือกตั้งเป็นตัวแทนหรือใช้สิทธิเลือกตัวแทนของตนเข้ามามีบทบาทในการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาให้ตรงกับความต้องการของตน ตลอดจนการตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารทั้งในการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะการเมืองท้องถิ่นถือว่าเป็นรากฐานของการเมืองระดับชาติ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 77 (3) “การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เองรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 275) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและให้มีหน้าที่จัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพในเรื่องดังกล่าวด้วย ให้มีการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมโดยการจัดการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานการส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและถือเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ให้การศึกษาและฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตยกับประชาชนโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจในภารกิจของท้องถิ่นและเกิดความสำนึกในสิทธิหน้าที่ของตนเองที่มีต่อชุมชน หน้าที่พลเมืองอันจะนำไปสู่การปกครองตนเองในที่สุด (โกวิทย์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรถแสง 2547: 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการปกครองประชาชนโดยประชาชนและมี

ความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดโดยมีตัวแทนของประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในองค์กรที่จะทำภารกิจเพื่อตอบสนองปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมายรวดเร็วและมีประสิทธิภาพที่สุด

จากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 58 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น วัตถุประสงค์ที่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในครั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากขึ้น เนื่องจากมีการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างชัดเจน และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอันทำให้สภาท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนด “ความอยู่รอดของฝ่ายบริหาร” น้อยลงอย่างมาก การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงทำให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วมากขึ้นและทำให้ประชาชนมีทางเลือกทางการเมืองมากขึ้นทั้งในด้านนโยบายและตัวผู้สมัคร และฝ่ายบริหารเองมีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพและสามารถทำงานได้อย่างต่อเนื่องอีกทั้งยังสามารถกำหนดทิศทางในการบริหารของฝ่ายบริหารได้มากขึ้น และมาตรา 45 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในระดับตำบลนั้นเป็นรากฐานที่สำคัญของการให้สิทธิเสรีภาพในการปกครองตนเองแก่ประชาชนและเป็นพื้นฐานของการพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติ องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ล่าสุด โดยการให้ประชาชนในตำบลนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่น (ชูชัย โพธิ์ชัย 2546: 2) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดแนวทางและเป็นแกนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในชนบทของประเทศ องค์การบริหารส่วนตำบลต้องมีหน้าที่บริหารงานทุกขั้นตอนของกิจกรรมการพัฒนาตั้งแต่การวางแผน การจัดองค์กร การประสานงาน การปฏิบัติตามแผนและการประเมินผล เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่ตั้งไว้ หากการบริหารงานพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลมีปัญหาหรือเกิดความผิดพลาดแล้วจะส่งผลทำให้แผนงานหรือนโยบายของรัฐที่วางไว้ล้มเหลวและไม่ประสบผลสำเร็จ องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ในการให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล

พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดและยังเป็นผู้บริหารสูงสุดภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีส่วนผลักดันส่งเสริมความเป็นอยู่และความเจริญให้กับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นงานด้านบริการ การบริหารงบประมาณ การวางแผนพัฒนา การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ในแง่มุมต่างๆ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ ตามแนวนโยบายของรัฐบาล และตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นครั้งแรก

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง มีความสำคัญกับองค์การบริหารส่วนตำบลในการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญทั้งในด้าน การบริการ การบริหาร งบประมาณ การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนให้เกิดประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ อีกทั้งยังมีผลต่อการมีเสถียรภาพทางการเมืองของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเข้มแข็ง บริหารงานได้อย่างเต็มที่มีวิสัยทัศน์การทำงานที่กว้าง ตอบสนองประชาชนได้ดีขึ้น ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ซึ่งเป็นพื้นที่ชนบทและประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำการเกษตร ว่ามีผลกระทบทางการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ส่งผลการดำเนินงานและมีปัจจัยในด้านใด อันจะเป็นข้อมูลและข้อเสนอแนะในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

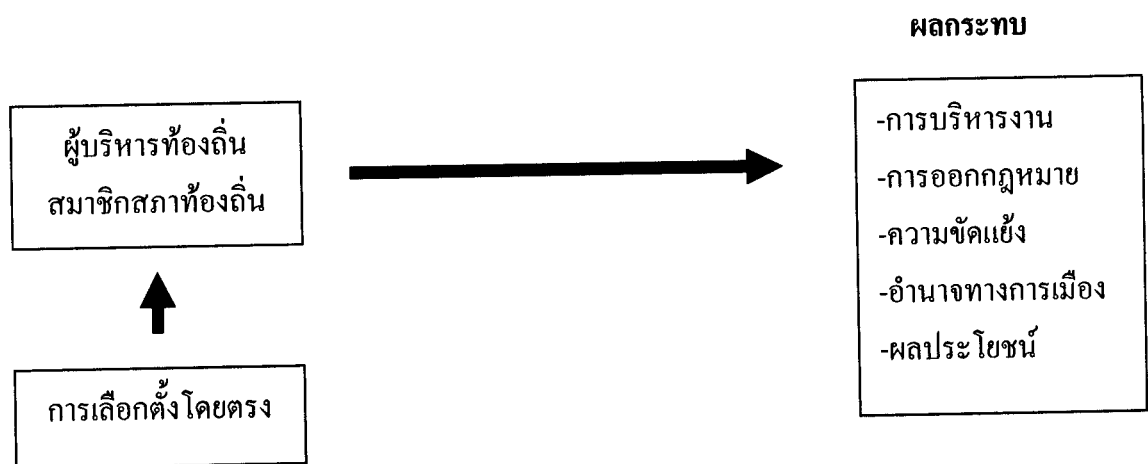
2.1 เพื่อศึกษาผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง

2.3 เพื่อเสนอแนะ แนวทาง การแก้ไขผลกระทบของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษารวบรวม แนวคิดทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง เพื่อให้ศึกษาถึงผลกระทบทางเมือง จากรูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงต่อการบริหารงานของ องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง โดยผู้วิจัยได้สรุปกรอบแนวคิดใน การวิจัยดังนี้



ภาพที่ 1.1 แผนผังสรุปกรอบแนวคิด

4. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษานี้ศึกษาเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง และเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ที่มีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง

5.2 ผลกระทบทางการเมือง คือ ผลกระทบที่เกิดจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการดำเนินงานที่สนองตอบความต้องการของประชาชน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินงานตามนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

5.3 ความขัดแย้งทางการเมือง คือ ความขัดแย้งที่เกิดจากการเลือกตั้งโดยตรงระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น การเป็นกลุ่มการเมืองที่ต่างกัน วัฒนธรรมชุมชนท้องถิ่น ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ความไม่ลงรอยในผลประโยชน์และการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า และการใช้อำนาจทางการเมือง ที่มีผลกระทบต่อการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

5.4 ผู้บริหารท้องถิ่น หมายถึง นายกองการบริหารส่วนตำบล รองนายกองการบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองการบริหารส่วนตำบล

5.5 สภาท้องถิ่น คือ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

5.6 พนักงานส่วนตำบล คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการทุกส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงผลกระทบทางการเมืองจากรูปแบบการเลือกตั้งนายกองการบริหารส่วนตำบลโดยตรงและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

6.2 ทำให้ทราบปัจจัยที่มีผลกระทบทางการเมือง (รูปแบบของความขัดแย้ง) ระหว่างนายกองการบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ว่ามีปัจจัยใดบ้าง)

6.3 นำผลการศึกษาวิจัยมาใช้เป็นข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนตำบล

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง “ผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง” ผู้วิจัยได้ค้นคว้ารวบรวมวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเข้าใจเบื้องต้นอันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาในกระบวนการต่อไป ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง
2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
3. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
5. งานอื่นที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

1.1 ความหมายของความขัดแย้ง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายของความขัดแย้งว่า หมายถึง ไม่ลงรอยกัน นอกจากนั้นได้อธิบายคำว่า “ขัด” หมายถึง ไม่ทำตาม ฝ่าฝืน ขึ้นไว้ และให้ความหมายของคำว่า “แย้ง” หมายถึง ไม่ตรงหรือลงรอยเดียวกัน ด้านไว้ ทานไว้ จึงพอเห็นได้ว่าความขัดแย้งนั้นประกอบไปด้วยอาการทั้งขัด ทั้งแย้ง นั่นคือ แต่ละฝ่ายนอกจากไม่ทำตามกันแล้วยังต้านทานเอาไว้อีกด้วย (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2540: 10)

พจนานุกรมของเว็บสเตอร์ (Webster's dictionary) อธิบายว่า ความขัดแย้งมาจากภาษาละตินว่า “confligere” แปลว่า การต่อสู้ การสงคราม ความพยายามที่จะเป็นเจ้าของ การเผชิญหน้าเพื่อมุ่งร้าย การกระทำที่ไปด้วยกันไม่ได้ในลักษณะตรงกันข้าม การไม่ถูกกันเมื่อมีความสนใจ ความคิดหรือการกระทำที่ไม่เหมือนกัน (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2540: 10)

แอนดริว เจ. ดูบริน (Andrew J. Dubrin 1984:346) กล่าวถึงความขัดแย้งว่าเป็นการขัดขวางของบุคคลอื่น หรือการใช้กำลังที่ก่อให้เกิดภาวะตึงเครียดขึ้นมา ซึ่งสภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อกลุ่มคน 2 กลุ่ม หรือมากกว่าต่างก็รับรู้ถึงเป้าหมาย คุณค่าหรือเหตุการณ์ที่ไม่สามารถร่วมกันได้

เดวิด แอล. บราวน์ (David L. Brown 1983:4 - 5) กล่าวว่า ความขัดแย้งเป็นพฤติกรรมที่ไม่ลงรอยกันหรือพฤติกรรมที่ไปด้วยกันไม่ได้ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ที่มีความสนใจแตกต่างกัน พฤติกรรมที่ไปด้วยกันไม่ได้ในที่นี้หมายถึง การกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งที่ตั้งใจยับยั้งสกัดกั้น หรือสร้างความคับข้องใจให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง

เดวิด ดี. เมอร์ (David D. Myer 1983: 499) กล่าวว่าความขัดแย้งหมายถึง การที่ทั้งสองฝ่ายมีการรับรู้ที่ไปด้วยกันไม่ได้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือจุดมุ่งหมาย ไม่ว่าจะการรับรู้นั้นจะถูกต้องหรือไม่ถูกต้องก็ตาม คนที่อยู่ในภาวะความขัดแย้งจะมีความรู้สึกที่ว่า ถ้าหากฝ่ายหนึ่งชนะอีกฝ่ายหนึ่งจะแพ้

ความขัดแย้ง (conflict) หมายถึง พฤติกรรมชนิดหนึ่งที่เกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มมีความคิดเห็น การรับรู้ การคาดหวัง ความเชื่อ และค่านิยมที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ระหว่างบุคคล รวมทั้งความขัดแย้งภายในบุคคลด้วย ความขัดแย้งจึงเป็นเรื่องของการต่อสู้ การทะเลาะวิวาท ความแตกต่างและอยู่ตรงกันข้าม (นพ ศิริบุญนาค 2545: 91)

สมยศ นาวิกาน (2543:772) กล่าวว่าความขัดแย้งคือ การไม่เห็นพ้องที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างระหว่างบุคคลสองคนหรือกลุ่มสองกลุ่มหรือมากกว่า ภายใต้ความขัดแย้งขององค์การบุคคลหรือกลุ่มอาจจะขัดขวางเป้าหมายหรืองานระหว่างกัน

โดยทั่วไปในทางวิชาการเมื่อกล่าวถึงคำว่า “ความขัดแย้ง” จะมุ่งหมายถึงประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ 2545: 203)

- 1) สภาพที่มีมาก่อน (antecedent conditions) ของพฤติกรรมความขัดแย้ง อาทิ สภาพการขาดแคลนทรัพยากร ความแตกต่างในนโยบาย
- 2) สภาพความรู้สึก (affective states) ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง อาทิ ความเกลียด ความรู้สึกเป็นศัตรู ความกระวนกระวายใจ
- 3) สภาพทางความคิด (cognitive states) ของบุคคล อาทิ การรับรู้หรือตระหนักในสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งของเขา
- 4) พฤติกรรมการขัดแย้ง ซึ่งจะมีตั้งแต่ระดับการต่อต้านบ้าง ไปจนถึงการแสดง ความก้าวร้าวอย่างเปิดเผย

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2531: 116) กล่าวถึงความขัดแย้งไว้ว่า คือแบบแผนของการปฏิสัมพันธ์ซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่ลงรอยกันของการแบ่งสรรทรัพยากร ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด โดยมีมิติที่สำคัญของความขัดแย้งคือ

1) ขอบข่ายของความขัดแย้ง (scope of conflict) หมายถึง จำนวนคนที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ขัดแย้งนั้น และขอบข่ายของความขัดแย้งจะเป็นตัวกำหนดผลของความขัดแย้ง

2) ความเข้มข้นของความขัดแย้ง (intensity of conflict) หมายถึงความมุ่งมั่นของผู้ที่เกี่ยวข้องต่อประเด็นขัดแย้งและระดับน้ำหนักของความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ขัดแย้งนั้น สมมติฐานหนึ่งในเรื่องนี้ก็คือ การแก้ไขความขัดแย้งที่มีความเข้มข้นของความขัดแย้งสูงนั้น จะยุ่งยากกว่าการแก้ไขความขัดแย้งที่มีความเข้มข้นของความขัดแย้งน้อยกว่า

3) ความสามารถรู้เห็นซึ่งความขัดแย้ง (visibility conflict) หมายถึง จำนวนคนที่ตระหนักถึงความขัดแย้งนั้นเกิดขึ้น ซึ่งขึ้นอยู่กับขอบข่ายของความขัดแย้ง และความเข้มของความขัดแย้งเป็นต้น

ซึ่งเมื่อเกิดความขัดแย้ง มิติทั้งสามของความขัดแย้งนี้จะมีความเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออก

จากความหมายของความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่า ความขัดแย้งหมายถึงความไม่เห็นด้วยระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งเกิดจากความแตกต่างในฐานะ ตำแหน่ง เป้าหมาย ความต้องการ คุณค่า และการรับรู้ หรืออาจเกิดจากการต้องการแบ่งปันส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรต่าง ๆ หรือกิจกรรมในการทำงาน

1.2 แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับความขัดแย้ง

ทฤษฎีความขัดแย้ง เห็นว่าภายในสังคมมีการต่อสู้แย่งชิงกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ตลอดจนภายในกลุ่มและในสถาบัน เพื่อผลประโยชน์และอำนาจ กล่าวคือ ฐานคติของทฤษฎีนี้อยู่ที่ความขัดแย้ง ความไม่ประสานกันของส่วนต่าง ๆ กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม (ไชยันต์ รัชชกุล 2532: 39)

สตีเวน พี. โรบบินส์ (Stephen P. Robbins 1998: 435 - 436) ได้จำแนกแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งเป็น 3 กลุ่ม คือ

1.2.1 แนวคิดแบบโบราณ (traditional view)

แนวคิดแบบโบราณเป็นที่ยอมรับนับกันอย่างแพร่หลายในช่วงทศวรรษ 1930 - 1940 แนวคิดนี้เชื่อว่า ความขัดแย้งเป็นสิ่งเลวร้ายเป็นการทำลายล้าง และไม่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร ดังนั้นจึงควรหลีกเลี่ยงหรือจำกัดให้หมดไป ความขัดแย้งเป็นผลมาจากความผิดพลาดของคนใดคนหนึ่ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องหาตัวคนผิดให้ได้ ความขัดแย้งเป็นเรื่องเสียหายจึงช่วยกันปิดบังตามแนวคิดนี้ความขัดแย้งทุกอย่างเป็นสิ่งเลวร้าย คนที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งจึงเป็นคนไม่ดี เป็นผู้สร้างปัญหาให้กับองค์กร จากเงื่อนไข 3 อย่างคือ การขาดการ

สื่อสาร การขาดการเปิดเผยและความไว้วางใจซึ่งกันและกันในองค์การ ความผิดพลาดของผู้บริหาร วิธีแก้โดยใช้กฎ ระเบียบที่ดีที่สุด

1.2.2 แนวคิดพหุศึกษามนุษยสัมพันธ์ (human relations view)

แนวคิดนี้แพร่หลายในช่วงปลายทศวรรษ 1940 ถึงกลางทศวรรษ 1970 แนวคิดนี้เห็นว่า ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติในทุกกลุ่มและทุกองค์การ ความขัดแย้งเป็นสิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ องค์การขนาดใหญ่และมีความซับซ้อนมากก็มีโอกาสจะเกิดความขัดแย้งได้ง่าย ความขัดแย้งไม่จำเป็นต้องเลวร้ายเสมอไป แต่อาจเป็นศักยภาพที่จะเป็นพลังทางบวกหรือพลังที่ส่งเสริมการปฏิบัติงานของกลุ่ม เนื่องจากความขัดแย้งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามปกติและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นจึงควรยอมรับความขัดแย้ง ยอมรับว่าต้องมีความขัดแย้ง ไม่สามารถที่กำจัดให้หมดไปได้ยิ่งกว่านั้นบางครั้งความขัดแย้งยังเป็นประโยชน์และส่งเสริมการปฏิบัติงานของกลุ่มอีกด้วย

1.2.3 แนวคิดแบบปฏิสัมพันธ์ (contemporary view)

เป็นแนวคิดปัจจุบันเสนอว่า ความขัดแย้งเป็นพลังทางบวกที่ส่งเสริมการทำงานของกลุ่มแล้ว ความขัดแย้งบางอย่างจำเป็นจะต้องมีเพื่อจะช่วยให้กลุ่มทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ องค์การที่ปราศจากความขัดแย้งจะหยุดอยู่กับที่ เฉื่อยชา ไม่มีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นถ้าหากมีความขัดแย้งที่พอเหมาะ จะช่วยให้คนตื่นตัว กระตือรือร้น วิเคราะห์ตนเองและมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ตามแนวคิดนี้เชื่อว่าความขัดแย้งไม่ใช่ดีทั้งหมดหรือเลวทั้งหมด จึงจำเป็นจะต้องแยกความขัดแย้งที่เป็นประโยชน์ออกจากความขัดแย้งที่ไม่เป็นประโยชน์

การเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งที่กล่าวมานี้ หากจะแบ่งแนวคิดออกเป็น 2 กลุ่มคือ แนวคิดเดิมกับแนวคิดปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าตามแนวคิดเดิมนั้นความขัดแย้งเป็นสิ่งไม่มีประโยชน์ เป็นการทำลายล้าง ความขัดแย้งทำให้ผลสัมฤทธิ์ของงานต่ำ ทำให้ความเฉื่อยชาและไม่สร้างสรรค์ วิธีแก้ปัญหาก็คือ ออกกฎระเบียบกระบวนการที่เข้มงวด เพื่อที่จะทำให้ความขัดแย้งหมดไป แต่ความเป็นจริงแล้วความขัดแย้งยังคงมีอยู่ สำหรับแนวคิดปัจจุบันหากความขัดแย้งมีระดับที่เหมาะสมอาจทำให้การปฏิบัติงานดีขึ้น

ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ทางสังคม เป็นสิ่งธรรมดาอยากหลีกเลี่ยง เพราะมีกลไกบางอย่างที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในสังคม เช่น ความแตกต่างทางอำนาจ การมีทรัพยากรจำกัด ความหลากหลายในเป้าหมายทางสังคม เป็นต้น (สัญญา สัญญาวิวัฒน์ 2547:55- 56)

ฐานความคิดของสำนักนี้เริ่มต้นจาก คาร์ล มาร์กซ์ (Karl Marx) ที่เรารู้จักกันดีในนามทฤษฎีมาร์กซิสต์ (Marxism) ต่อมาได้มีการพัฒนาแนวคิดต่อโดยจอร์จ ซิมเมล (George Simmel) และพัฒนาสืบต่อไปอีกโดยนักความคิดความขัดแย้งสมัยใหม่ อาทิ ราล์ฟ

คาส์เรนด์รอฟ (Ralf Dahrendorf) และลูอิส โคเซอร์ (Lewis Coser) ดังจะได้นำเสนอต่อไป (สัญญา สัญญาวิวัฒน์ 2547:56- 82)

แนวความคิดของมาร์กซ์

มาร์กซ์ เห็นว่า สังคมมีลักษณะเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ไม่อยู่ในระเบียบ หรือมีความมั่นคง การเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องเกี่ยวกับสถาบันทางสังคมและชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์โดยตรง ความขัดแย้งเป็นกระบวนการหนึ่งในสังคมที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ทุกขณะหากปราศจากความขัดแย้งสังคมจะไม่มีชีวิตก้าวหน้า อันอาจเกิดขึ้นไม่ใช่ความคิดลอย ๆ หรือไม่มีตัวตน แต่มันเป็นความขัดแย้งระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ในสังคม (class conflict) นั่นก็คือ การต่อสู้ระหว่างชนชั้นที่เอาเปรียบ (exploiting class) กับชนชั้นที่ถูกเอาเปรียบ (exploited class) ทั้งนี้การต่อสู้หรือดิ้นรนระหว่างชนชั้นต่าง ๆ (class struggle) เป็นพลังสำคัญที่อยู่เบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์ ซึ่งจะเป็นเช่นนี้เรื่อย ๆ ในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง

แนวความคิดของซิมเมล

ซิมเมลมองว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งเก่าแก่และหลีกเลี่ยงไม่พ้นเช่นเดียวกับมาร์กซ์แต่เห็นว่าโครงสร้างทางสังคมประกอบด้วยกระบวนการที่แยกไม่ออกในความเป็นจริงสองประเภท (แยกได้เฉพาะทางทฤษฎี) คือ กระบวนการก่อกัมพันธ์ (associative process) และกระบวนการแตกสัมพันธ์ (dissociative process) เขาอธิบายว่า “โครงสร้างอาจเป็นตัวของมันเอง มวลเหตุจูงใจและรูปแบบของมันเป็นที่สอดคล้องอยู่ที่ตัวของมันเอง เพื่อประโยชน์และความเข้าใจโครงสร้างนี้เท่านั้น ที่เราจับมารวมกันภายหลัง โดยมีแนวโน้มนองสองประการเสมอคือ ประการหนึ่งเป็นแนวโน้มนองเอกพันธ์ (monistic) และอีกประการหนึ่งคือ เป็นแนวโน้มนองปรปักษ์ (antagonistic)”

การที่ซิมเมลเน้นเช่นนี้ ก็เพราะเขายึดถือเรื่องสังคมเป็นสิ่งที่ชีวิตอย่างหนึ่ง แนวความคิดนี้แสดงให้เห็นว่า เมื่อลักษณะสังคมเป็นรูปแบบ กระบวนการทางสังคมก็ต้องมีระบบ จากความเชื่อนี้ทำให้ซิมเมลค้นหาผลลัพธ์ของความขัดแย้ง ในทางเป็นการสืบเนื่องมากกว่าที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลง ดังคำกล่าวของเขาที่ว่า “ดังนั้น ความขัดแย้งจึงเป็นสิ่งที่มุ่งแก้ไขปัญหา การแบ่งเป็นสองพวก (dualism) อันเป็นวิถีทางบรรลุถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันบางอย่าง แม้ว่าบางครั้งจะต้องมีการทำลายล้างอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม เหตุผลเช่นนี้ก็คล้ายกับการแสดงอาการของโรคภัยในสิ่งมีชีวิต แล้วกำจัดโรครายนั้นเสีย (เพื่อให้ชีวิตดำรงอยู่ต่อไปได้)”

เท่าที่กล่าวมาจะเห็นว่ามาร์กซ์กับซิมเมลเห็นพ้องต้องกันในเรื่องความตายคืน และการหลีกเลี่ยงไม่พ้นของความขัดแย้งในระบบสังคม แต่แนวความคิดเกี่ยวกับลักษณะของสังคมของเขาต่างกันคือ มาร์กซ์เน้นผลการแบ่งแยกของความขัดแย้ง แต่ซิมเมลเน้นผลบูรณาการของ

ความขัดแย้ง มาร์กซ์มุ่งแสดงเงื่อนไขที่ความขัดแย้งรุนแรงจะเกิดขึ้น แต่ซิมเมลมุ่งหาเงื่อนไขที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งกว้างขวาง และมาร์กซ์มุ่งหาสาเหตุของความขัดแย้งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคม ส่วนซิมเมลมุ่งความสนใจไปที่รูปแบบและผลกระทบของความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

ความคิดที่แตกต่างของมาร์กซ์และซิมเมล เมื่อรวมกันเข้าแล้วจะทำให้ได้ข้อความเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับสาเหตุของความเข้มข้น และผลกระทบของความขัดแย้งที่มีต่อสังคม ที่มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ในแง่สาเหตุของความขัดแย้ง มาร์กซ์กล่าวว่ามาจากการแบ่งปันทรัพย์สินที่ไม่เสมอภาคกัน ส่วนซิมเมลอ้างว่ามาจากสัญญาติญาณการต่อสู้ ในเรื่องความเข้มข้นทั้งมาร์กซ์และซิมเมลเห็นพ้องกันว่า ขึ้นอยู่กับความสมานฉันท์ภายในของแต่ละกลุ่มคู่อริ โดยทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้ระบุสภาพเงื่อนไขทางโครงสร้างของระบบสังคมที่อาจมีผลต่อความเข้มข้นของการขัดแย้งระหว่างกลุ่มปรปักษ์ได้ สำหรับผลกระทบของความขัดแย้ง มาร์กซ์เห็นว่าจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของสังคม ส่วนซิมเมลเห็นว่าผลของการขัดแย้งจะทำให้มีความต่อเนื่องของระบบสังคม

สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ข้อความที่มีความขัดกันของทั้งสองท่านนั้น แม้จะกล่าวในเรื่องเดียวกัน เช่น ซิมเมลบอกว่าหากเป้าหมายของกลุ่มคู่อริมีความขัดแย้งแล้ว กลุ่มขัดแย้งจะพยายามประนีประนอมกันมากกว่าต่อสู้กัน แต่มาร์กซ์กลับเห็นตรงกันข้ามว่าหากชนชั้นใดได้ตระหนักในผลประโยชน์ที่แท้จริงของตนแล้ว ความขัดแย้งรุนแรงจะเกิดขึ้น (จึงไม่สามารถประนีประนอมได้) กลายเป็นข้อถกเถียงว่าใครถูกใครผิด จากเหตุดังกล่าว นำไปสู่ความพยายามที่จะพัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งจากนักคิดทั้งสอง จนเกิดความขัดแย้งสมัยใหม่ขึ้นคือ ราล์ฟ คาย์เรนคอร์ฟ และลูอิส โทเซอร์

แนวความคิดของค้ายเรนคอร์ฟ

แนวคิดของค้ายเรนคอร์ฟเป็นทฤษฎีที่เรียกว่า “ทฤษฎีการขัดแย้งวิภาษวิธี” (dialectical conflict theory) เป็นสายที่เน้นความขัดแย้งเป็นมูลฐานของปรากฏการณ์ทางสังคม ตามแนวทางของมาร์กซ์ ทฤษฎีความขัดแย้งของค้ายเรนคอร์ฟให้ชื่อโมเดลว่า dialectical conflict perspective ในทัศนะของค้ายเรนคอร์ฟ องค์การสังคมคือ imperatively coordinate association (ICA) องค์การนี้มีขนาดต่าง ๆ อย่างองค์การสังคมโดยทั่วไป ตั้งแต่กลุ่มสังคม ชุมชน ไปจนถึงสังคมมนุษย์ องค์การแต่ละขนาดประกอบด้วยบทบาทจำนวนหนึ่ง แต่ละบทบาทจะมีอำนาจบังคับผู้อื่นจำนวนหนึ่ง ดังนั้น ในสายตาของค้ายเรนคอร์ฟ องค์การสังคมหรือ ICA ของเขาเป็นเรื่องของความสัมพันธ์อำนาจ และอำนาจในองค์การถือได้ว่าสิทธิอำนาจ (authority) เพราะบทบาทเหล่านั้นเป็นที่ยอมรับกันในองค์การ ดังนั้น ความเป็นระเบียบของสังคมจะดำรงอยู่ได้ก็โดยการพยายามซ่อม

บำรุงกระบวนการสร้างความสัมพันธ์แห่งสิทธิอำนาจนั้นเอาไว้ สาเหตุของการขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงเกิดจากการที่บางครั้งอำนาจมีอยู่น้อย หายาก กลุ่มย่อยต่าง ๆ ใน ICA จึงต้องแข่งขันต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอันหายากนั้น

แนวความคิดของโคเซอร์

ทฤษฎีความขัดแย้งของโคเซอร์ได้ชื่อว่าเป็น conflict functionalism หรือ “การขัดแย้งเชิงหน้าที่” เป็นสายที่เชื่อมความขัดแย้งเข้ากับการทำงานประสานกันระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสังคม โดยเป็นการดำเนินตามแนวของซิมเมล ซึ่งทำให้เห็นว่าความขัดแย้งนั้นมีได้มีแต่ผลเสียเพียงอย่างเดียว แต่มีผลในทางสร้างสรรค์ มีผลในทางดีได้ด้วย ตามความคิดของโคเซอร์องค์การทางสังคมซึ่งหมายรวมถึงสังคมมนุษย์ด้วย มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง โลกทางสังคมเป็นระบบอย่างหนึ่ง อันประกอบด้วยหน่วยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์แนบเนื่องกัน ประการที่สองระบบสังคมทั้งหมดต่างก็ไร้ดุลยภาพ มีความตึงเครียดและความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างหน่วยต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กันนี้ ประการที่สามกระบวนการทางสังคมต่าง ๆ ภายในหน่วยหรือระหว่างหน่วยของระบบดำเนินชีวิตภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อที่จะซ่อมบำรุงเปลี่ยนแปลง เพิ่มหรือลดบูรณาการและความสามารถปรับตัวของระบบ และประการสุดท้ายกระบวนการทางสังคมหลายอย่าง เช่น ความรุนแรง ความเห็นคัดค้าน ความเบี่ยงเบน และความขัดแย้ง ซึ่งถือเป็นการทำลายระบบนั้น ในขณะที่เดียวกันและภายใต้เงื่อนไขบางอย่างอาจเป็นสิ่งเพิ่มพูนสร้างสรรค์บูรณาการและความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของระบบได้ด้วย (สัญญา สัญญาวิวัฒน์ 2547)

1.3 ความขัดแย้งในองค์การ

เนื่องจากการวิจัยนี้ ทำการศึกษารูปแบบของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือว่าเป็นองค์การอย่างหนึ่ง ฉะนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจเพิ่มมากขึ้น จึงขอเสนอ สาเหตุผลกระทบและแนวทางการแก้ไขความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นในองค์การประกอบด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.3.1 สาเหตุของความขัดแย้งในองค์การ

เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ (2540) ได้ศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งในองค์การ และสรุปว่ามีสาเหตุมาจาก 8 กรณีด้วยกัน คือ

1) *ความคิดเห็นแตกต่างกัน* เนื่องจากคนเราได้รับการเรียนรู้ การฝึกอบรม และผ่านประสบการณ์ต่างกัน จึงทำให้คนมีความคิดเห็นแตกต่างกัน ฉะนั้นการตกลงด้วยความพอใจของกลุ่มที่มีความเห็นไม่ตรงกัน มักไม่สามารถตกลงกันได้จึงเกิดความขัดแย้งขึ้น

2) การรับรู้ คนเรานั้นมองสิ่งเดียวกันแต่อาจเห็นและรู้สึกไม่เหมือนกันหากต่างฝ่ายต่างยืนยันของตนว่าถูกต้องเหมาะสม ก็ไม่ก่อให้เกิดข้อยุติได้อันนำไปสู่การเกิดปัญหาความขัดแย้งได้

3) ค่านิยมแตกต่างกัน ค่านิยมเป็นหลักที่บุคคลถือเป็นเกณฑ์ในการตัดสินคุณค่าของสิ่งต่าง ๆ ว่าดีหรือไม่ดี ควรหรือไม่ควร เมื่อต่างฝ่ายต่างยืนยันในหลักความเชื่ออย่างเหนียวแน่นของตน ก็ไม่สามารถหาข้อตกลงกันได้จึงนำไปสู่ความขัดแย้งต่อไป

4) มืดคิดต่อกัน อคติที่มีความรู้สึกส่วนตัวของแต่ละคนที่มีต่อบุคคลอื่นนั้นส่วนใหญ่มักเป็นไปในทางลบหรือในทางความรู้สึกไม่ค่อยดี อคติดังกล่าวอาจเกิดจากความรู้สึกส่วนตัว หรือประสบการณ์ หรือคำบอกเล่าของผู้อื่น อคติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายในจิตใจที่มีผลผลักดันให้คนแสดงพฤติกรรมต่าง ๆ ออกมา ปัญหาความขัดแย้งประเภทนี้อาจเกิดขึ้นเพราะบุคคลมีความรู้สึกไม่ชอบชู้หน้ากันก็เป็นไปได้

5) ผลประโยชน์ขัดกัน ผลประโยชน์เป็นเรื่องสำคัญและเป็นปัญหาใหญ่ที่มักแก้ไขยากกว่าปัญหาประเภทอื่น ๆ และมักเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งที่รุนแรง เพราะถ้าแต่ละฝ่ายมุ่งหวังจะเอาประโยชน์ของตนฝ่ายเดียว และไม่สามารถหาทางประนีประนอมผ่อนปรนกันได้แล้ว ความขัดแย้งนี้จะกลายเป็นปัญหาที่รุนแรง

6) มีทรัพยากรจำกัด ในกรณีที่หน่วยงานในองค์การสามารถจัดหากำลังเงินทุน วัสดุ อุปกรณ์ และพื้นที่ได้เพียงพอตามความต้องการแล้ว ปัญหาการจัดทรัพยากรก็ไม่เกิดขึ้นแต่ในกรณีที่ทรัพยากรดังกล่าวมีอยู่อย่างจำกัด การจัดสรรทรัพยากรให้กลุ่มต่าง ๆ หรือหน่วยงานต่าง ๆ ย่อมน้อยกว่าที่ความต้องการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่นเดียวกัน

7) มีความแตกต่างของเป้าหมาย หน่วยงานหรือแผนกงานต่าง ๆ ขององค์การจะมีความชำนาญเฉพาะอย่าง หรือมีความชำนาญแตกต่างกัน ธรรมชาติปัญหาและเป้าหมายของงานจึงไม่เหมือนกัน ความแตกต่างดังกล่าวมักนำไปสู่ความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์หรือลำดับก่อนหลัง ทั้ง ๆ ที่เป้าหมายโดยรวมขององค์การจะเป็นที่ยอมรับก็ตาม

8) การมีงานขึ้นต่อกัน การทำงานแผนกต่าง ๆ ต้องเกี่ยวข้องในลักษณะของการขึ้นอยู่ต่อกัน ต้องคอยกันนั้นเป็นสาเหตุแห่งความขัดแย้งตามมาได้ ในเมื่อความตึงเครียดของสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ เพิ่มขึ้น จากการทำงานมากขึ้นหรือถูกเร่งรัดงานมากยิ่งขึ้นการกล่าวโทษและปิดความรับผิดชอบต่อกันจะเกิดขึ้น แม้จะมีการจัดสรรงานให้รับผิดชอบอย่างเท่าเทียมกัน แต่ถ้าได้ผลตอบแทนไม่เท่ากัน หรือไม่อยู่ในวิสัยที่จะสามารถแบ่งให้เท่ากันจะเป็นเหตุแห่งความขัดแย้งขึ้น

เชี่ยวชาญ อาศวีวัฒนกุล (2538: 265 - 268) แบ่งสาเหตุที่มาของความขัดแย้งที่สำคัญออกเป็น 6 ประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1) ลักษณะงานที่ต้องพึ่งพากันและกัน (*task interdependence*) ปัจจัยประการแรกนี้หมายถึง การที่หน่วยงานสองหน่วยงานหรือมากกว่านั้นไม่สามารถเป็นอิสระแก่กันได้จะต้องมีการปะทะสังสรรค์กัน หรือต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องข้อมูลความช่วยเหลือหรือการประสานงานกัน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานประสบผลสำเร็จขึ้นมา การทำงานของหน่วยต่าง ๆ ในองค์การสามารถเป็นอิสระแก่กันได้เช่นนี้ จะสามารถนำไปสู่ความขัดแย้งขึ้นมาได้ซึ่งจะมีอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน ประการแรก ความขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นโดยที่หน่วยงานหรือกลุ่มต่าง ๆ ในองค์การอาจจะไม่จำเป็นต้องปะทะสังสรรค์กันโดยตรงก็ได้ แต่เมื่อหน่วยงานหนึ่งเกิดทำงานผิดพลาดขึ้นมาอย่างร้ายแรง ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องก็ได้ ซึ่งในท้ายที่สุดจะนำไปสู่ความขัดแย้งต่อกันขึ้นมา ประการที่สองมีรูปแบบว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานหนึ่งจะเริ่มลงมือปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อ งานของอีกหน่วยหนึ่งได้ทำสำเร็จลงแล้วในลักษณะเช่นนี้หากการทำงานของหน่วยงานแรกเกิดความล่าช้าขึ้นมา ก็จะมีผลทำให้งานของหน่วยงานหลังต้องล่าช้าตามไปด้วย เพราะต้องรอให้หน่วยงานแรกปฏิบัติงานเสร็จเสียก่อน เงื่อนไขเช่นนี้ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างสองหน่วยงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น และประการสุดท้าย เป็นลักษณะที่การทำงานของกรุปหรือหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน จึงจะทำให้งานสำเร็จขึ้นมาได้ เช่น หน่วยงานวิจัยต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายวิจัยเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน หากหน่วยงานหรือกลุ่มจากสองหน่วยงานนี้ไม่สามารถร่วมมือกันได้หรือต่างฝ่ายต่าง ไม่ยอมรับกัน ก็จะมีผลนำไปสู่ความขัดแย้งขึ้นมาในท้ายที่สุด

2) การแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านมีมากขึ้น (*increased specialization*) เมื่อองค์การมีความเจริญเติบโตและมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติมากขึ้น จะทำให้องค์การหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการแบ่งงานกันตามความชำนาญเฉพาะด้านมากขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการทำงานขององค์การนั่นเอง ถึงแม้ว่าการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านอาจจะให้ประโยชน์ก็ตาม แต่ในตัวของมันเองก็สร้างปัญหาขึ้นมามากมายหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความขัดแย้ง จากผลการวิจัยของนักวิชาการหลายท่าน มีการค้นพบว่ายังมีการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านมากเกินไป ความขัดแย้งของบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ ในองค์การมีมากขึ้นเท่านั้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะว่าการแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านนี้จะทำให้บุคลากรแต่ละกลุ่มมีโครงสร้างในการทำงานและพัฒนาการในการเรียนรู้หรือแนวความคิดที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในงานของตนเอง สภาพเช่นนี้จึงทำให้บุคลากรในแต่ละหน่วยงานมีแนวความคิดต่อการปฏิบัติและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของงานแตกต่างกันออกไป ตามที่

ตนเองมีความถนัด และเมื่อทั้งสองฝ่ายนี้มีความจำเป็นที่จะต้องประสานงานหรือทำงานร่วมกันแล้ว โอกาสที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก

3) *การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของงานไม่ชัดเจน (ambiguously defined responsibilities)* ความขัดแย้งในองค์การไม่ว่าจะเป็นระดับบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงานก็ตาม มักจะเกิดมาจากการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการทำงานไม่ชัดเจนด้วย เพราะการที่ไม่มีความชัดเจนนี้ จะเป็นเหตุทำให้บุคลากรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์การเกิดความสับสน ก้าวถอยในการทำงานหรือทำงานซ้ำซ้อนกันได้ ซึ่งจะเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งตามมานั่นเอง สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้้องค์การขาดการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนนี้ อันเนื่องมาจากว่า ในขณะที่สภาพแวดล้อมขององค์การมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีผลทำให้เกิดหน้าที่ความรับผิดชอบของงานใหม่ ๆ ขึ้นมามากมาย แต่องค์การส่วนใหญ่มักจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงลักษณะของการพรรณนางาน (job descriptions) ซึ่งระบุถึงหน้าที่ความรับผิดชอบให้ทันสมัยตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยสภาพเช่นนี้จะทำให้บุคลากร กลุ่มหรือหน่วยงานแต่ละฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ ว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในการทำงานนั้น ๆ ซึ่งบางครั้งอาจจะทำให้เกิดการแบ่งงานกันทำ หรือปิดความรับผิดชอบไปให้กับฝ่ายอื่น และความขัดแย้งก็จะตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

4) *อุปสรรคของการติดต่อสื่อสารหรือการสื่อข้อความ (communication obstacles)* อุปสรรคของการติดต่อสื่อสารหรือการสื่อข้อความภายในองค์การ อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยที่สำคัญหลายปัจจัยด้วยกัน ดังเช่น ระบบการไหลของงาน (work flow) ที่เป็นอยู่ภายในหรือระหว่างหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพ หรืออาจจะเป็นอุปสรรคทางด้านภาษา (semantic difficulties) ซึ่งเกิดจากการที่บุคลากรในแต่ละหน่วยงานมีพื้นฐานความรู้ การศึกษา หรือการฝึกอบรมที่แตกต่างกันออกไป เช่น วิศวกร นายแพทย์และนักสังคมศาสตร์ เป็นต้น มักจะมีภาษาที่ใช้สื่อความหมายเป็นลักษณะเฉพาะตัวตามที่ตนเองได้รับการศึกษามา และมีความแตกต่างซึ่งกันและกันอย่างมากมาย สภาพเช่นนี้อาจจะมีผลทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคล กลุ่มหรือหน่วยงาน ขาดความเข้าใจหรือเกิดความเข้าใจผิดซึ่งกันและกัน ซึ่งมีผลทำให้การประสานงานและความร่วมมือร่วมใจกันไม่สามารถเกิดขึ้นได้ตามที่ควรจะเป็น เงื่อนไขเช่นนี้อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งตามมาในท้ายสุด

5) *การแข่งขันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่มีจำกัด (competition for limited sources)* บุคลากรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การ มักจะเผชิญกับปัญหาที่เกี่ยวกับการแย่งชิงทรัพยากรขององค์การที่มีค่อนข้างจำกัด เช่น ในเรื่องของงบประมาณ วัสดุ หรือทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อจะทำการดำเนินงานของกลุ่มหรือหน่วยงานของตนเองสามารถบรรลุ

วัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ สภาพเช่นนี้จะเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่ความขัดแย้งขึ้นมาได้ เพราะว่าการแย่งชิงทรัพยากรเช่นนี้จะมีฝ่ายหนึ่งได้ทรัพยากรเพิ่มหรือเป็นฝ่ายชนะ แต่อีกฝ่ายหนึ่งจะได้ทรัพยากรลดลงหรือเป็นฝ่ายแพ้ และนำไปสู่ความไม่พึงพอใจขึ้นมาได้ ซึ่งจะเป็นสาเหตุของความขัดแย้งตามมานั่นเอง

6) ความแตกต่างของบุคคลในองค์การ (*personal differences*) โดยธรรมชาติขององค์การมักจะประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีความแตกต่างกันมากมาย ตั้งแต่เรื่องพื้นฐานของครอบครัว ค่านิยม แนวความคิด การศึกษา อายุ หรือบุคลิกภาพ เป็นต้น ความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นบ่อเกิดที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งขึ้นมาได้ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งในระดับบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงานก็ตาม และยังมี ความแตกต่างกันมากเท่าใด ความขัดแย้งก็จะมีมากตามมาเท่านั้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ คนที่มีบุคลิกภาพแบบเผด็จการ มักจะเป็นผู้สร้างปัญหาและทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นมา มากกว่าคนที่มีจิตใจเป็นนักประชาธิปไตย เพราะบุคลิกภาพของคนที่เป็นเผด็จการมักจะเป็นผู้ที่ไม่ยอมรับความคิดเห็นของบุคคลอื่น ต้องการให้ผู้อื่นเชื่อฟังตนเองฝ่ายเดียว ไม่มีความอดทนต่อความคิดเห็นที่แตกต่างจากของตนเอง ไม่มีความยืดหยุ่น มักแสวงหาผลประโยชน์จากผู้อื่น และค่อนข้างมีอคติกับคนอื่น เป็นต้น บุคลิกภาพดังกล่าวเช่นนี้ไม่มีเพื่อนร่วมงานคนไหนยอมรับกันได้ และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งได้ไม่ยากเลย

แหล่งที่มาของความขัดแย้งที่ศึกษามาข้างต้นนี้ ไม่ได้หมายความว่า จะมีเพียง 6 ปัจจัยดังที่กล่าวมาเท่านั้น ตรงกันข้ามอาจจะมีปัจจัยอื่น ๆ อีกมากมายหลายประการ ซึ่งขึ้นอยู่กับธรรมชาติขององค์การนั้น ๆ เช่น ระบบการให้รางวัลตอบแทนแก่บุคลากรในองค์การไม่มีความยุติธรรม บรรยากาศการทำงานไม่เหมาะสม ความแตกต่างในเรื่องเป้าหมายของแต่ละหน่วยงาน ความไม่พึงพอใจในบทบาทที่ตนเองได้รับ และการเปลี่ยนแปลงองค์การ เป็นต้น ปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ล้วนแล้วแต่เป็นบ่อเกิดที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งขึ้นมาได้ทั้งนั้น จากสภาพเช่นนี้ จึงทำให้ผู้บริหารจะต้องใช้ความสามารถในการวิเคราะห์แหล่งที่มาของความขัดแย้งให้ถูกต้องตามสภาพที่แท้จริงขององค์การ ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้การกำหนดแนวป้องกันและแก้ไขสามารถสอดคล้องกับปัญหาที่แท้จริงนั่นเอง

ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้แสดงถึงทรรศนะที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การ ที่น่าสนใจ มีดังต่อไปนี้

โจเซฟ ลิตเตอร์เรอร์ (Joseph Litteret อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ 2540: 61) ได้ชี้ให้เห็นสาเหตุสำคัญ 4 ประการ ของความขัดแย้งภายในองค์การ ว่ามีสาเหตุมาจาก

- 1) สถานการณ์ที่เป้าหมายต่าง ๆ ไปด้วยกันไม่ได้
- 2) มีวิธีการที่ไปด้วยกันไม่ได้ หรือมีวิธีการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เป็น

ระบบหรือไม่คงเส้นคงวา

- 3) ปัญหาของความไม่พอดีของสถานภาพในองค์การ
- 4) ความแตกต่างในการรับรู้

แคทซ์ และคานห์น (Katz and Kanhn 1978, อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2540: 61) ได้ระบุสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การกับความขัดแย้งระหว่างองค์การว่ามาจากเหตุสำคัญ 6 ประการ คือ

- 1) ลักษณะขององค์การ เช่น ขนาด โครงสร้างของการบังคับบัญชา

อุดมการณ์ ความต้องการทรัพยากร อัตราการเจริญเติบโตขององค์การ เป็นต้น

- 2) ความขัดแย้งของผลประโยชน์
- 3) ความคาดหวังในบทบาท
- 4) บุคลิกภาพและวิธีการสนองความต้องการส่วนบุคคล
- 5) ความขัดแย้งจากภายนอก เช่น ปทัสถาน กฎระเบียบ กระบวนการ
- 6) ปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของความขัดแย้งในครั้งก่อน ๆ

ทรัสต์ตี (Trustees 1978, อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2540: 62) ได้วิเคราะห์แนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ และสรุปว่าสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งในองค์การเกิดจาก

- 1) การเปลี่ยนแปลงจุดมุ่งหมายหรือกระบวนการ
- 2) ความพยายามที่จะควบคุมคนอื่น
- 3) การมีความรับผิดชอบที่คาบเกี่ยวกันหรือเหลื่อมล้ำกัน
- 4) การมีทรัพยากรที่จำกัดและไม่เพียงพอ

แวน วิลด์ (Van Willd 1978, อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์ 2540: 62) ได้สรุปสาเหตุของความขัดแย้งภายในองค์การไว้ 6 ประการ คือ

- 1) ความแตกต่างระหว่างเป้าหมายของบุคคลกับเป้าหมายของหน่วยงานที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่

- 2) ลักษณะโครงสร้างของหน่วยงานที่ประกอบด้วยหน่วยงานย่อยและบทบาทหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป ก่อให้เกิดการแข่งขัน หรือความขัดแย้งในสายงานต่าง ๆ ได้

- 3) ความไม่สอดคล้องกันระหว่างคำสั่งอย่างเป็นทางการกับคำสั่งไม่เป็นที่ทางการ

- 4) ความขาดแคลนทรัพยากร ทำให้บุคคลหรือหน่วยงานย่อยต้องแข่งขันกัน
- 5) ลักษณะของงานที่ปฏิบัติไม่สอดคล้องกับความสามารถของบุคคล หรือ ความคุมเครือไม่ชัดเจน

6) ลักษณะของบุคคลที่มีอุปนิสัยใจคอแตกต่างกัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า สาเหตุของความขัดแย้งในองค์การที่เกิดขึ้น มาจาก 3 แนวทางด้วยกัน คือ แนวทางด้านแนวความคิดของแต่ละบุคคลที่แตกต่างกัน แนวทางด้านการปฏิบัติการในการทำงานเพื่อให้สำเร็จผลตามเป้าหมายในการทำงานที่มีความแตกต่างกัน และแนวทางด้านผลประโยชน์ ที่เป็นสิ่งที่ทุกคนต้องการแต่ได้รับไม่เท่าเทียมกัน

1.3.2 ผลกระทบของความขัดแย้งในองค์การ

การใช้ทฤษฎีระบบ (system theory) จะช่วยให้เข้าใจในความขัดแย้งว่าเป็นพฤติกรรมในองค์การที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพราะองค์การเป็นระบบซึ่งต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน การต้องพึ่งพากันและความสลับซับซ้อนของระบบและระบบย่อยต่าง ๆ จะเป็นปัจจัยที่ทำให้ความขัดแย้งเกิดขึ้นเองในองค์การ โดยธรรมชาติ ซึ่งจะมีทั้งผลดีและผลเสีย ความขัดแย้งที่เกิดจากอารมณ์หรือความรู้สึกในทางลบจะทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจ ความกลัว ความขุ่นเคืองและความโกรธ ความขัดแย้งที่มีอยู่ยาวนานสามารถทำให้บุคคลและกลุ่มบิดเบือนการปฏิบัติหน้าที่ของตนและสามารถสร้างบรรยากาศในทางลบได้ (สร้อยตระกูล (ตีทยานนท์) ธรรมดา 2545: 226)

เชียวชาญ อาศุวัฒน์กุล (2538: 269) เห็นว่าผลในทางลบของความขัดแย้งมีลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

- 1) เป็นความขัดแย้งที่นำไปสู่ความตึงเครียดมากขึ้น หรือมีผลกระทบต่อสุขภาพจิตของคนในองค์การมากขึ้น
- 2) เป็นความขัดแย้งที่ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรและเวลามากเกินไป
- 3) เป็นความขัดแย้งที่ทำให้เกิดการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกขึ้นมา หรือทำให้ฝ่ายหนึ่งมีความรู้สึกว่าเป็นฝ่ายชนะ (winner) และอีกฝ่ายหนึ่งมีความรู้สึกว่าเป็นฝ่ายแพ้ (loser) ลักษณะเช่นนี้ มีผลทำลายความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์การ ขาดการประสานงานกัน และไม่มีความร่วมมือร่วมใจในการทำงาน ซึ่งมีผลทำให้ประสิทธิผลขององค์การตกต่ำลงมาได้
- 4) เป็นความขัดแย้งที่มุ่งจะเอาชนะกันมากกว่า ที่จะมองถึงผลกระทบต่อเป้าหมายขององค์การโดยรวม
- 5) เป็นความขัดแย้งที่นำไปสู่ความยุ่งเหยิง และไร้ซึ่งเสถียรภาพขององค์การ

อรุณ รักธรรม (2538: 310) กล่าวถึงผลของพฤติกรรมการต่อสู้ของการเมืองในองค์การว่าอาจจะเป็นดังนี้

- 1) บางคนทนดูและทำงานร่วมไม่ได้ จำเป็นต้องหนีไปอยู่หน่วยงานอื่น
- 2) ความเป็นมิตรของบุคคลย่อมน้อยลงไป
- 3) บรรยากาศของความเชื่อถือและไว้วางใจกันและกันจะลดน้อยลงและอาจจะมีการต่อสู้กันด้วยอารมณ์ที่ไร้เหตุผล
- 4) มีการต่อต้านซึ่งอาจจะขัดกับวัตถุประสงค์ขององค์การอันเป็นส่วนรวมได้ และท้ายที่สุดจะแสวงหาความร่วมมือร่วมใจซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานร่วมกันในองค์การได้น้อยเต็มที่

1.3.3 แนวทางแก้ไขความขัดแย้งในองค์การ

ได้มีนักวิชาการหลายท่านเสนอวิธีการสำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ศาสวัต เพ่งแพ 2543: 24 - 27) เห็นว่าความขัดแย้งนั้นถ้าหากเข้าใจอย่างถูกต้องและจัดการอย่างเหมาะสมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดการพัฒนาไปในทางที่ดีได้ ดังนั้นความขัดแย้งจึงเป็นไปได้ทั้งการสร้างสรรค์และการทำลาย โดยเสนอวิธีการจัดการกับความขัดแย้งไว้ 3 วิธี คือ

- 1) การเอาชนะ (domination)
- 2) การประนีประนอม (compromise)
- 3) การบูรณาการ (integration)

การเอาชนะ หมายถึง การจัดการกับความขัดแย้งโดยที่ฝ่ายหนึ่งมีชัยชนะเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง นั่นคือฝ่ายหนึ่งจะชนะอีกฝ่ายหนึ่งจะแพ้ นับเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดและรวดเร็วที่สุดแต่เป็นวิธีที่ได้ผลน้อยที่สุด ในการจัดการกับความขัดแย้ง การประนีประนอมเป็นวิธีที่ใช้กันมากที่สุด เป็นวิธีที่แต่ละฝ่ายลดความต้องการของตนลง เพื่อที่จะก่อให้เกิดความสันติสุขทั้งสองฝ่ายไม่ได้รับผลเต็มตามความต้องการ ดังนั้นถ้าหากนำเอาความคิดของทั้งสองฝ่ายเข้าด้วยกัน ซึ่งวิธีนี้จะได้ผลดีที่สุดในการจัดการกับความขัดแย้ง

จอร์จ ซิมเมล (Georg Simmel 1955: 107 - 121) เห็นว่าสันติภาพและความขัดแย้งเป็นสิ่งผกผันซึ่งกันและกัน นั่นคือเมื่อสันติภาพมีมากความขัดแย้งก็จะม้น้อย ในทางตรงกันข้ามเมื่อสันติภาพมีน้อยความขัดแย้งก็จะม้นมาก โดยชี้ให้เห็นว่ามีวิธีการอยู่ 4 วิธี ที่จะทำให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลงคือ

- 1) ทำให้เหตุแห่งความขัดแย้งหมดไป วิธีนี้อาจทำได้ในทันทีทันใด โดยที่คู่ขัดแย้งอาจยังไม่ได้เตรียมตัวหรือไม่รู้ตัว ผลจากการแก้ปัญหาขัดแย้งโดยวิธีนี้อาจทำให้มีความขัดแย้งต่อเนื่อง ในแง่ของจิตวิทยาและพฤติกรรมขัดแย้งต่อไปได้อีก แม้จะไม่มีเหตุแห่งความ

ขัดแย้งอันเดิมแล้วก็ตาม แต่ละฝ่ายก็อาจหาแหล่งความขัดแย้งขึ้นมาใหม่ การทำให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลงโดยการทำให้เหตุแห่งความขัดแย้งหมดไปนั้น ความขัดแย้งจะค่อย ๆ ลดหายไปตามอารมณ์ที่ลดลงของกลุ่มแต่กลุ่มก็อาจมีความขัดแย้งต่อไปอีก โดยสร้างเหตุแห่งความขัดแย้งอย่างใหม่ขึ้นมา

2) การให้ฝ่ายหนึ่งมีชัยชนะ ซึ่งเป็นวิธีง่ายที่สุดในการเปลี่ยนจากการต่อสู้เป็นสันติภาพ การให้ฝ่ายหนึ่งชนะเป็นผลมาจากการที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง ฝ่ายอ่อนแอกว่าจะต้องยอมรับความพ่ายแพ้ทั้งทางจิตวิทยาและทางพฤติกรรม ถ้าหากอ่อนแอกว่าไม่ยอมรับความพ่ายแพ้ก็อาจสร้างความขัดแย้งต่อไปใหม่โดยการตำหนิ วิพากษ์วิจารณ์หรือการต่อสู้ลับหลัง

3) การประนีประนอม วิธีนี้ทั้งสองฝ่ายจะต้องตกลงที่จะแบ่งเหตุแห่งความขัดแย้ง ไม่มีฝ่ายใดชนะทั้งหมดหรือแพ้ทั้งหมด ความขัดแย้งทุกประเภทอาจไม่สามารถทำให้สิ้นสุดด้วยวิธีการเช่นนี้ เพราะเหตุแห่งความขัดแย้งบางอย่างไม่สามารถจะแบ่งได้ โดยได้ชี้ให้เห็นว่าการประนีประนอมเป็นการคิดค้นที่ยิ่งใหญ่ที่สุดอย่างหนึ่งของมนุษย์ เพราะช่วยให้ความขัดแย้งของมนุษย์สิ้นสุดลงก่อนที่จะเกิดสงครามหรือใช้กำลัง

4) การทำให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลงด้วยการคืนดีกัน การคืนดีกันต่างจากการประนีประนอม โดยที่การประนีประนอมเป็นการแบ่งของหรือแบ่งรางวัล อย่างเป็นวัตถุวิสัย โดยไม่มีอารมณ์เข้าไปเกี่ยวข้อง การคืนดีกันเป็นการปรับทัศนคติหรือขยายทัศนคติซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในที่สุด

อลัน ฟิลเลอร์ (Alan Filley 1975:21) เสนอยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งไว้ 3 รูปแบบ ดังนี้

1) แบบแพ้ – ชนะ (win – lose strategy) เป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่แต่ละฝ่ายต่างมองเห็นว่าการขัดแย้งเป็นการต่อสู้เพื่อเอาชนะกัน ที่ต่างทำทุกอย่างและใช้ทุกวิธีเพื่อที่จะทำให้ฝ่ายตนชนะ โดยมุ่งระดมความคิด การวางแผนและทรัพยากร อันได้แก่ เงิน อำนาจ ข่าวสารและข้อมูลต่าง ๆ ในการที่จะเอาชนะคู่ต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์หรือทรัพยากรให้ได้มากที่สุด แต่เนื่องจากการแก้ปัญหาแบบดังกล่าว จะมีเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นที่เป็นผู้ชนะ ผู้แพ้จึงมักไม่พอใจ จึงอาจเป็นตัวก่อให้เกิดปัญหาขัดแย้งต่อไปอีกได้

2) แบบแพ้ – แพ้ (lose – lose strategy) หรือแบบประนีประนอม (compromise) โดยใช้ความสามารถในการเจรจาต่อรองเป็นสิ่งสำคัญ โดยผลจากการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งจะทำให้แต่ละฝ่ายไม่ได้ในสิ่งที่ตนต้องการทั้งหมด แต่พอใจและยอมรับในสิ่งที่ได้มาเท่า ๆ กัน จุดเน้นของการประนีประนอมอยู่ที่แต่ละฝ่ายคิดว่าฝ่ายตนต้องเสียสละอะไรบ้าง โดยที่แต่ละ

ฝ่ายจะเสี่ยงการกล่าวถึงประเด็นที่ฝ่ายตนได้ประโยชน์ การแก้ปัญหาด้วยวิธีดังกล่าวอาจทำให้ความขัดแย้งลดลงไปบ้าง แต่ไม่ใช่การแก้ปัญหาคือความขัดแย้งที่แท้จริง ความขัดแย้งอาจหยุดชะงักลงชั่วคราว แต่อาจต้องนำไปสู่การเจรจากันใหม่อีก เมื่อมีเงื่อนไขเพิ่มเติมเกิดขึ้นแม้เพียงเล็กน้อยก็ตาม ประโยชน์ที่สำคัญของการเจรจาท่องใน การใช้วิธีการแก้ปัญหาแบบแพ้ – แพ้ ก็คือ การทำให้แต่ละฝ่ายทราบถึงความคิด ความคาดหวัง และลำดับความสำคัญของอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งจะช่วยทำให้เกิดผลดีในการเจรจากันในคราวใหม่

เทคนิควิธีในการแก้ปัญหาคือความขัดแย้งที่สำคัญคือ การประนีประนอมการประสานประโยชน์ การให้อনุญาตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด การอาศัยกฎระเบียบที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การถ่วงเวลาการแก้ปัญหาไว้ชั่วคราวโดยการประนีประนอมเป็นการพยายามที่จะยุติความขัดแย้งโดยการไกล่เกลี่ยให้มาพบกันครึ่งทาง โดยที่แต่ละฝ่ายจำเป็นต้องเสียสละสิ่งที่ตนอยากได้ลงบ้าง การประนีประนอมจะได้ผลหากทั้งสองฝ่ายรับรู้ว่าแต่ละฝ่ายนั้นมีอำนาจพอ ๆ กัน การประสานประโยชน์ด้วยการแลกเปลี่ยนความต้องการซึ่งกันและกัน อันเป็นวิธีการที่กลุ่มหนึ่งหรือฝ่ายหนึ่งยอมแพ้ในเรื่องหนึ่ง ขณะที่การให้อনุญาตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด เป็นการนำประเด็นปัญหาคือความขัดแย้งที่ทั้งสองฝ่ายมีความเห็นไม่ตรงกันเสนอต่อบุคคลที่สามซึ่งเป็นกลางที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียเป็นผู้ชี้ขาด ผลการตัดสินใจอาจดำเนินการโดยคนเดียวหรือคณะบุคคลก็ได้โดยมักจะแก้ปัญหาโดยใช้ทางสายกลาง ระวังไม่ให้ทั้งสองฝ่ายต้องเสียหน้า ส่วนการอาศัยกฎระเบียบที่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง วิธีการนี้เป็นการอ้างกฎระเบียบเพื่อหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า ซึ่งข้อมที่จะทำให้อีกฝ่ายเกิดความไม่พอใจ การยึดปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้ความคิดที่สร้างสรรค์ใด ๆ นอกจากการพยายามที่จะรักษาสถานภาพเดิมไว้ท้ายสุดคือการแก้ปัญหาคือความขัดแย้งโดยการเตะถ่วงหรือถ่วงเวลาการแก้ปัญหาไว้ชั่วคราว การแก้ปัญหาก็ได้ผลเพียงชั่วคราวชั่วคราว เนื่องจากแต่ละฝ่ายไม่เคยได้นำประเด็นเรื่องของความขัดแย้งมาพูดคุยกัน ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งได้ต่อไปในภายหลัง

3) แบบชนะ – ชนะ (win – win strategy) เป็นวิธีการที่มีเหตุผลและเป็นวิธีที่สร้างสรรค์ โดยมุ่งแสวงหาข้อตกลงที่เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย โดยเน้นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่แต่ละฝ่ายสามารถได้รับในสิ่งที่ตนต้องการหรือประโยชน์สูงสุด ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่เกิดการสูญเสียหรือไม่ยอมรับขึ้น ในการแก้ปัญหาแต่ละฝ่ายควรมีอำนาจในระดับที่ใกล้เคียงกัน ไม่มีฝ่ายใดที่จะสามารถบังคับอีกฝ่ายหนึ่งได้ ทุกฝ่ายจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการแสวงหาทางออกซึ่งเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย การแก้ปัญหาจึงจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องและความรู้สึกที่ดี โดยขึ้นอยู่กับความไว้วางใจกัน การเปิดเผยข้อมูลความจริงใจและความสามารถในการ

การสื่อสารเป็นประการสำคัญ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจึงจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งหน่วยงานและสัมพันธภาพของบุคคล อันเนื่องมาจากตัวปัญหาที่แท้จริงของความขัดแย้งได้รับการแก้ไขแล้ว

เทคนิควิธีการในการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญคือ การมีความเห็นสอดคล้องกันและการตัดสินใจแบบผสมผสาน โดยการมีความเห็นสอดคล้องกัน (consensus) เป็นการแสวงหาวิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งที่ทุกฝ่ายต่างยอมรับทั้งในด้านเป้าหมายและวิธีการ เป็นวิธีการที่มุ่งส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ หรือใช้กระบวนการตัดสินใจของกลุ่มเนื่องจากเห็นว่าการตัดสินใจของกลุ่มย่อมที่จะดีกว่าการตัดสินใจของคนใดคนหนึ่ง ส่วนการตัดสินใจแบบผสมผสาน (integrative decision - making) เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่แตกต่างจากการให้มีความเห็นสอดคล้องกันเพียงเล็กน้อย แบบการมีความเห็นสอดคล้องกันใช้เพื่อแก้ปัญหาในการตัดสินใจเลือกวิธีแก้ปัญหาวิธีใดวิธีหนึ่งจากหลาย ๆ วิธี แต่การตัดสินใจแบบผสมผสานเกี่ยวกับขั้นตอนของกระบวนการตัดสินใจ วิธีแก้ปัญหแบบนี้จะเป็นประโยชน์มากขึ้นไปอีก ถ้าหากแต่ละฝ่ายมีวิธีการแก้ปัญหของตนอยู่บ้างแล้ว จากนั้นจะพยายามดึงเอาเป้าหมายหรือค่านิยมของแต่ละฝ่ายมารวมกันก่อนที่มุ่งไปหาวิธีการแก้ปัญหาที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

กิบฟีฟิน (Griffin 1984 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ 2546: 243) อธิบายการจัดการเกี่ยวกับความขัดแย้ง (managing conflict) ว่าโดยทั่วไปอาจรวมถึง

- 1) การสนับสนุนให้มีการแข่งขัน
- 2) การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามาช่วยแก้ไขความขัดแย้ง
- 3) การเปลี่ยนแปลงระเบียบวิธีปฏิบัติงาน
- 4) การเพิ่มทรัพยากร
- 5) การจัดการเกี่ยวกับการพึ่งพาซึ่งกันและกันหรือการประสานงาน
- 6) การสนับสนุนให้บุคลากรยึดถือเอาวัตถุประสงค์ส่วนรวมเป็นหลัก
- 7) การปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกัน
- 8) การหลีกเลี่ยงหรือเพิกเฉยปัญหาความขัดแย้ง
- 9) การพยายามผ่อนคลายความขัดแย้ง โดยสร้างความหวังว่าความขัดแย้ง

ดังกล่าวจะลดลงหรือหายไปเอง

- 10) การประนีประนอม
- 11) การเผชิญหน้า

ประเวศ วะสี (อ้างถึงใน สถาบันพระปกเกล้า 2544: 50 - 60) เสนอทางออกของปัญหาความขัดแย้งในสังคมไทยไว้ 10 ข้อ ดังนี้

- 1) รัฐบาลควรจะร่วมมือกับทุกกลุ่มในสังคมที่อยู่ในความขัดแย้ง

- 2) ต้องมีการสร้างวัฒนธรรมสันติภาพและสันติวิธีอย่างทั่วถึง
- 3) ส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น
- 4) ควรมีการศึกษาวิจัยในเรื่องสภาพความขัดแย้ง ให้เข้าใจทั้งหมด
- 5) ให้มีองค์กรหรือคณะกรรมการกลางแก้ความขัดแย้งด้วยสันติวิธี
- 6) มีการสร้างกรอบและกติกาเพื่อช่วยลดความรุนแรง
- 7) มีการทบทวนแนวทางการพัฒนาและโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชนและ

สิ่งแวดล้อม

- 8) การใช้ระบบข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร
 - 9) การปฏิรูปกฎหมายและปฏิรูปแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง
 - 10) การใช้จุดแข็งของสังคมวัฒนธรรมไทยให้มาเป็นประโยชน์
- ความขัดแย้งสามารถได้รับการแก้ไขได้โดยการเจรจา หรือการต่อรองหรือ

การอภิปรายซึ่งจะช่วยทำให้บรรลุข้อตกลงร่วมกัน หรือทำความเข้าใจกันระหว่างบุคคลแต่ละคน หรือกลุ่มในเรื่องความขัดแย้งได้ การไกล่เกลี่ย เป็นวิธีการลดความขัดแย้งด้วยการใช้บุคคลที่ 3 ที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เพื่อซักถามและรับฟังข้อมูลทั้ง 2 ฝ่าย อันเป็นการช่วยให้ฝ่ายที่ต่อต้านทำการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง เมื่อทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ ในข้อตกลงร่วมกัน แนวทางหนึ่งของการแก้ไขความขัดแย้งก็คือ การเชิญบุคคลที่ 3 ให้ทำหน้าที่ตัดสินใจ ซึ่งเป็นการผูกมัดทั้งสองฝ่าย ขั้นตอนนี้เรียกว่า “การตัดสินโดยอนุญาโตตุลาการ” (ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ 2545: 295) ซึ่งการจะเลือกวิธีใดในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งนั้นควรคำนึงถึงผลกระทบที่ตามมาให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด

1.3.4 การเมืองในองค์การและพฤติกรรมการเมืองในองค์การ

นักวิชาการได้ให้ความหมายของการเมืองในองค์การไว้ต่างกัน อาทิ บางท่านได้ให้ความหมายของการเมืองในองค์การที่มุ่งเน้นไปที่การใช้อำนาจ เพื่อให้มีผลต่อการตัดสินใจในองค์การหรือพฤติกรรมต่าง ๆ ในขณะที่บางท่านระบุว่าการเมืองในองค์การหมายถึงกิจกรรมของบุคคล กลุ่มบุคคลที่ต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ในขณะที่เดียวกันเมื่อได้อำนาจมาแล้วได้มีการพัฒนาและใช้อำนาจที่ได้เพื่อบรรลุผลที่พึงปรารถนา ในสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอนหรือไม่มีความเห็นด้วยการเลือกทางเลือกที่มีอยู่ ในแง่นี้ถือว่า การเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้เพื่อให้ได้ซึ่งอำนาจแล้วใช้อำนาจที่ได้มาเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนเอง บางท่านระบุว่าการเมืองในองค์การหมายถึง โครงสร้างและกระบวนการของการใช้อำนาจและอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีผลต่อเป้าหมายการตัดสินใจที่เกิดขึ้น ไม่ใช่การตัดสินใจที่เกิดจากการใช้เหตุผล แต่เป็นการตัดสินใจที่เกิดจากการประนีประนอม การต่อรอง บางท่านระบุว่าการเมืองในองค์การหมายถึง การกระทำที่

จงใจหรือเจตนาในการใช้อิทธิพลต่อบุคคลอื่น เพื่อให้ได้มาหรือปกป้องผลประโยชน์ของบุคคลเองหรือของกลุ่มของตน ในขณะที่บางท่านว่าการเมืองในองค์การหมายถึง กระบวนการที่บุคคลแต่ละคนหรือกลุ่มใช้อำนาจใดก็ตาม เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจขององค์การ โดยการตัดสินใจดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มตน (จุมพล หนิมพานิช 2547: 154)

จากความหมายของการเมืองในองค์การดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีความหมายที่ไม่แตกต่างไปจากความหมายของการเมืองโดยทั่วไป เพราะยังคงเป็นเรื่องของการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ แล้วนำอำนาจที่ได้มาไปใช้ในการปกครองรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มของตนหรือในบางครั้งนำอำนาจที่ได้มาไปใช้ในการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์

จุมพล หนิมพานิช (2547) เห็นว่า “การเมือง” (politics) ในองค์การก็เหมือน “อำนาจ” (power) ในองค์การ ที่มักก่อให้เกิดภาพพจน์ในทางลบ แต่ความเป็นจริงแล้ว “การเมืองในองค์การ” ไม่จำเป็นที่จะทำให้เกิดภาพพจน์หรือความรู้สึกในทางลบ หากแต่เป็นการใช้อำนาจและอิทธิพลในองค์การมากกว่า ที่จะทำให้เกิดภาพพจน์หรือความรู้สึกในทางลบ โดยเฉพาะบุคคลที่พยายามให้ได้มาซึ่งอำนาจ ขณะเดียวกันพยายามขยายฐานอำนาจมักจะใช้กลยุทธ์และยุทธวิธีต่าง ๆ ที่นำไปสู่การทำให้เกิดภาพพจน์หรือความรู้สึกในทางลบ

ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) ได้ให้ความหมายของการเมืองไว้ว่าการเมือง หมายรวมถึง ใครได้อะไร เมื่อไร และอย่างไร ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นจึงอาจพิจารณาการเมืองในแง่ของความขัดแย้ง (Conflict) ได้ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งในแง่ความคิดและโดยเฉพาะความขัดแย้งในแง่ผลประโยชน์ ซึ่งเป็นความพยายามที่จะแย่งชิงหรือต่อสู้เพื่อที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์ดังกล่าว และหากเป็นไปตามกฎหมาย ศีลธรรม จารีตประเพณี ความมีเหตุผลและมีการกระทำอย่างสันติแล้ว ก็พิจารณาได้ว่าเป็นการเมืองในลักษณะที่ดี แต่ในขณะเดียวกันก็มีหลายคนได้ใช้วิธีการอื่น ๆ ในทางลบ เพื่อที่จะแย่งชิงผลประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ อันเป็นผลทำให้เกิดทัศนคติต่อการเมืองในแง่ลบและเห็นว่าการเมืองเป็นเรื่องสกปรก ได้แก่การใช้กลยุทธ์ กุศโลบาย การขู่บังคับ การหักหลังกัน เป็นต้น (สร้อยตระกูล (ดิวยานนท์) ธรรมมานะ 2545: 244)

เฮลเลียเจล สโลคัม และวูดแมน (Hellriegel, Slocum and Woodman 2000: 279) ได้กล่าวถึงพฤติกรรมทางการเมืองว่าเป็นการแสดงออกของอิทธิพล และการใช้วิธีการต่าง ๆ ของบุคคลเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยเฉพาะบุคคลที่มีความต้องการและเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่ตนต้องการ

ดังนั้นในทัศนะของนักพฤติกรรมองค์การ การเมืองในองค์การจึงเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การเพื่อให้ได้มา ซึ่งอำนาจและใช้อำนาจ อิทธิพลหรือทรัพยากร

อื่น ๆ ในอันที่จะทำให้ความต้องการของบุคคล ๆ หนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งบรรลุผลในสถานการณ์ที่ซึ่งปราศจากความแน่นอน หรือความไม่เห็นพ้องต้องกัน ในทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่หรืออาจจะกล่าวถึงกิจกรรมทางการเมืองว่าเป็นพฤติกรรมที่มุ่งหาอำนาจและผลประโยชน์ต่าง ๆ คั้งนั้นการเมืองในองค์การจึงอาจนิยามได้อีกทางหนึ่งว่าเป็นกระบวนการอิทธิพลที่บุคคลหรือกลุ่มพยายามให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ โดยการใช้กลวิธีและกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่นอกเหนือจากระบบคุณธรรม ประโยชน์ที่แสวงหาก็คือ การได้มาซึ่งอำนาจการเป็นที่รักใคร่ชอบพอ การได้รับการยอมรับหรือการหลีกเลี่ยงงานหนักก็ได้ บ้างก็ว่าพฤติกรรมทางการเมืองคือ กิจกรรมซึ่งได้มาเป็นส่วนหนึ่งของบทบาทที่เป็นทางการเมืองที่กำหนดไว้ แต่เป็นการพยายามใช้อิทธิพลหรือการแจกจ่ายผลประโยชน์และการเสียประโยชน์ภายในองค์การ

คำจำกัดความนี้ครอบคลุมประเด็นสำคัญ ซึ่งบุคคลอื่นเข้าใจหรือกล่าวถึงเรื่องการเมืองในองค์การ พฤติกรรมการเมืองนี้เป็นพฤติกรรมที่นอกเหนือพฤติกรรมที่กำหนดไว้ในคำบรรยายลักษณะงานหรือในตามที่แต่ละตำแหน่งต้องการ ดังนั้นพฤติกรรมจึงต้องเกี่ยวข้องกับความพยายามที่จะใช้ที่มาของอำนาจของแต่ละบุคคล นอกจากนั้นคำจำกัดความยังครอบคลุมมาถึงความพยายามที่จะแสดงอิทธิพลต่อเป้าหมายและกระบวนการที่ใช้ในการตัดสินใจ เมื่อกล่าวถึงการเมืองว่าเกี่ยวข้องกับแจกจ่ายผลประโยชน์และการเสียผลประโยชน์ภายในองค์การ คำจำกัดความนี้ครอบคลุมถึงพฤติกรรมทางการเมืองเช่น การเก็บข้อมูลที่สำคัญไว้กับตัวไม่ให้กับผู้วินิจฉัยสั่งการสร้างความคับข้องใจ กระจายข่าวลือ ปลอ่ยให้ความลับเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์การ รัวไหลไปสู่สื่อมวลชน แลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ชักชวนหรือแนะนำบุคคลอื่น ๆ ให้ต่อต้านหรือเป็นพวกกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือต่อต้านหรือเห็นด้วยกับการวินิจฉัยสั่งการจากระดับเบื้องบน เป็นต้น

โดยสรุปแล้วอาจกล่าวได้ว่า พฤติกรรมการเมืองในองค์การที่เกิดขึ้นมีส่วนคาบเกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความขัดแย้งทางการเมือง

1.4 ความขัดแย้งตามแนวคิดทางการเมือง

สำหรับความขัดแย้งตามแนวคิดทางการเมือง (เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ 2540: 39 - 41) อาจมองเห็นเป็นกระบวนการสองอย่างที่คาบเกี่ยวกัน กระบวนการทั้งสองอย่างคือ ความขัดแย้งและความกลมเกลียว (เช่น ความร่วมมือกัน การสนับสนุนส่งเสริมกัน หรือการเห็นสอดคล้องกัน เป็นต้น) กระบวนการทั้งสองจะปรากฏอยู่นานเท่าที่คนยังติดต่อพบปะกันอยู่ เมื่อคนตั้งแต่สองคน (หรือกลุ่มคน) หรือมากกว่าสองคนต้องมาติดต่อพบปะกัน แต่ละฝ่ายอาจสร้างความสัมพันธ์เบื้องต้นด้วยความขัดแย้งหรือด้วยความกลมเกลียว ถ้าหากความสัมพันธ์เบื้องต้นเป็นความขัดแย้งก็อาจมีความกลมเกลียวระยะสั้น ๆ เกิดขึ้น เช่น การตกลงถึงกติกาที่จะใช้สู้กันหรือการ

ตกลงกันว่าตกลงกัน ไม่ได้ ถ้าหากความสัมพันธ์เบื้องต้นเป็นความกลมเกลียว ก็จะมี ความขัดแย้งเกิดขึ้นอย่างน้อยก็เป็นการแข่งขัน เพื่อจะคบหรือติดต่อกับคนที่ตนเองอยากคบด้วย

ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นระหว่างบุคคลกับบุคคล ระหว่างบุคคลกับองค์กรหรือกลุ่ม ระหว่างองค์กรต่าง ๆ หรือกลุ่มต่าง ๆ ระหว่างองค์กรกับสมาชิกขององค์กรนั่นเอง หรือระหว่างสมาชิกกับสมาชิกในองค์กรเดียวกัน ความขัดแย้งปรากฏให้เห็นเมื่อคนสองคนหรือระหว่างสมาชิกกับสมาชิกในองค์กรเดียวกัน ความขัดแย้งปรากฏให้เห็นเมื่อคนสองคนหรือมากกว่าสองคน (หรือกลุ่ม) ต้องการจะเป็นเจ้าของสิ่งเดียวกัน ต้องการจะครอบครองสถานที่เดียวกัน ต้องการจะดำรงตำแหน่งเดียวกัน แสดงบทบาทที่ไปด้วยกันไม่ได้ ยืนหยัดในจุดประสงค์ที่ไม่ไปด้วยกัน หรือใช้วิธีการที่ไปด้วยกันไม่ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

ความขัดแย้งแบ่งออกเป็นสองแบบคือ ความขัดแย้งภายใน (inner conflict) และ ความขัดแย้งภายนอก (outer conflict) ความขัดแย้งภายในเป็นความยากลำบากของคนที่จะตัดสินใจเลือกสิ่งของที่มีคุณค่าที่ไปด้วยกันได้ หรือเป็นความขัดแย้งขององค์ประกอบภายในตัวบุคคลเอง เช่น ใจบอกว่าอยากได้แต่สามัญสำนึกบอกว่าไม่ควรทำ เป็นต้น ส่วนความขัดแย้งภายนอกนั้นเกี่ยวข้องกับ การไปด้วยกันไม่ได้ระหว่างบุคคลกับคนอื่นหรือกับกลุ่มอื่น

ในกระบวนการขัดแย้งนั้นกระบวนการโต้ตอบ (reaction process) นับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก เช่น ฝ่าย ก. รับรู้ ซึ่งอาจผิดหรือถูกก็ได้ว่ากำลังถูกคุกคาม ข่มขู่ หรือจะถูกทำอันตรายโดยฝ่าย ข. ดังนั้นจึงดำเนินการเพื่อป้องกันตนเอง การกระทำของฝ่าย ก. ทำให้ฝ่าย ข. รู้ว่าฝ่ายตนจะถูกคุกคามหรือถูกทำร้าย ดังนั้นฝ่าย ข. ก็จำเป็นต้องกระทำอะไรเพื่อเป็นการป้องกันตนเอง การกระทำของฝ่าย ข. ทำให้ฝ่าย ก. มั่นใจว่าความคิดของฝ่ายตนในตอนแรกนั้นถูกต้องแล้ว นั่นคือความคิดที่ว่าจะถูกฝ่าย ข. คุกคามหรือทำร้าย ดังนั้นจึงต้องกระทำอะไรเพื่อป้องกันตนเองให้มากยิ่งขึ้นไปอีก การกระทำของทั้งสองฝ่ายทำให้ความขัดแย้งรุนแรงและเข้มข้น เมื่อต่างฝ่ายต่างก็เห็นว่าอีกฝ่ายหนึ่งคุกคาม แต่ละฝ่ายก็ไม่มีทางเลือกนอกจากจะสู้กันจนกระทั่งอีกฝ่ายหนึ่งยอมจำนนแท้ที่จริงแล้วการรับรู้ว่าคุณจะถูกคุกคามหรือถูกทำร้ายนั้นมักจะเกิดจากความคิดความรู้สึกว่าจะเกิด ซึ่งอาจเป็นผลมาจากความวิตกกังวล ความมีอคติ รังเกียจ ความกลัว มากกว่าจะเกิดจากการถูกคุกคามหรือถูกทำร้ายจริง ๆ

ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่มนั้น เราไม่ได้พิจารณาว่าความสัมพันธ์นี้จะมี ความขัดแย้งหรือไม่ แต่เรามักจะสรุปว่ามีความขัดแย้งกัน ปัญหาอยู่ที่ว่าแต่ละฝ่ายจะจัดการกับความขัดแย้งอย่างไร ใช้ความรุนแรงโดยมุ่งทำลายกัน หรือใช้กฎเกณฑ์ที่ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องกัน การมองความขัดแย้งในองค์กรทั่ว ๆ ไปรวมทั้งองค์กรทางการเมืองมักจะพิจารณาอย่างนี้

ถ้าหากสองประเทศอ้างสิทธิครอบครองเกาะ ๆ หนึ่ง ความขัดแย้งก็เกิดขึ้นในการแก้ปัญหานี้อาจทำได้โดยการที่ประเทศหนึ่งยกเลิกการอ้างสิทธิครอบครอง หรือตกลงจะแบ่งเกาะออกเป็นสองส่วน หรือตกลงจะทำสงครามกัน ถ้าประเทศ ก. ประกาศยกเลิกการอ้างสิทธิครอบครอง ความขัดแย้งก็จะสิ้นสุดลง ถ้าทั้งสองประเทศตกลงที่จะรบกัน ความขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิครอบครองจะคงมีต่อไป แต่จะไม่มี ความขัดแย้งเกี่ยวกับวิธีการแก้ปัญหาเพราะได้ตกลงที่จะรบกันแล้ว หากทั้งสองประเทศไม่ประสงค์จะรบกันต่อไป ก็อาจทำสัญญาสงบศึกถ้าทั้งสองประเทศมีกำลังเหลือพอ ๆ กัน ความรุนแรงและการคุกคามจะไม่เกิดขึ้น แต่ถ้าในการสงบศึกนั้นทั้งสองประเทศมีกำลังรบเหลือไม่เท่ากัน ฝ่ายที่มีกำลังมากก็จะข่มขู่ฝ่ายที่มีกำลังน้อยกว่าให้ตกลงยินยอม

การเมืองมุ่งจะก่อให้เกิดความกลมเกลียวในสังคม มาตรการหรือเครื่องมือที่จะก่อให้เกิดความกลมเกลียวนั้นอาจด้วยการบังคับหรือการอาสาสมัคร อาจด้วยความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ได้ ในสถานการณ์ขัดแย้งนั้นถ้าฝ่ายหนึ่งใช้กำลังและอีกฝ่ายหนึ่งยอมแพ้ การยอมแพ้ก็นับเป็นการตกลงให้เกิดความกลมเกลียวแต่โดยการบีบบังคับ ดังเช่น สิบสามรัฐแรกที่รวมตัวกันเป็นประเทศสหรัฐอเมริกาที่หาศัตรูร่วมคืออังกฤษ และผลที่ตามมาคือมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเครื่องมือในการสร้างความกลมเกลียว สงครามกลางเมืองในอเมริกา ระหว่างฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ แม้จะไม่มีศัตรูร่วมแต่ก็เกิดจากความขัดแย้งที่รุนแรงและเป็นปฏิปักษ์กัน สงครามทำให้มีความกลมเกลียวของประเทศในระยะต่อ ๆ มา กฎ ข้อตกลง ก็ถูกใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความกลมเกลียว ดังจะเห็นได้จากการล่าอาณานิคมของยุโรปในเอเชียและแอฟริกา ประเทศในยุโรปจะใช้กำลังสร้างกฎบังคับให้อาณานิคมยอมรับ ข้อตกลงของฝรั่งเศสและอังกฤษกับประเทศไทยในสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ก็เป็นตัวอย่างของเครื่องมือที่จะสร้างความกลมเกลียว ในสังคมปัจจุบัน รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่ใช้สร้างความกลมเกลียวจะอยู่ได้นานเท่าไรขึ้นกับเงื่อนไขสองประการ ประการแรกฝ่ายมีอำนาจจะดำรงอำนาจได้นานเท่าไร ประการที่สองฝ่ายไม่มีอำนาจจะอดทนต่อความไม่พอใจทั้งหลายได้นานเท่าไร ระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์ซึ่งมีความกลมเกลียวจะอยู่ได้นานเท่าไรขึ้นกับเหตุการณ์ก่อนการตกลงว่าทั้งสองฝ่ายมีความพอใจมากน้อยเพียงใด

ถ้าฝ่าย ก. และฝ่าย ข. มีความเข้มแข็งพอกัน ๆ และมีความไม่พอใจในความสัมพันธ์เท่า ๆ กัน แต่ทั้งสองฝ่ายเห็นว่าถ้าเลิกความสัมพันธ์ต่อกันแล้วจะเกิดผลเสียอย่างใหญ่หลวง ในลักษณะเช่นนี้ความสัมพันธ์ก็อาจมีต่อไปอีกแต่จะมีประสิทธิภาพที่ต่ำ ในอีกสถานการณ์หนึ่ง ถ้า ก. มีอำนาจและมีความพอใจในความสัมพันธ์กับ ข. แต่ ข. ไม่พอใจและอ่อนแอ ความสัมพันธ์แบบนี้จะอยู่ต่อไปได้นาน โดย ก. จะอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าและบีบบังคับให้ ข. ตกลงหรือปฏิบัติตาม ความสัมพันธ์เช่นนี้จะไม่มีความขัดแย้งมากมาย มีความตึงเครียดและมีเหตุที่จะ

ส่งผลต่อความขัดแย้ง ฝ่าย ข. จะสะสมความไม่พอใจให้มากยิ่งขึ้นและจะระเบิดออกเมื่อถึงจุดหนึ่ง แม้ว่าฝ่าย ข. จะมีกำลังไม่เท่ากับฝ่าย ก. ก็ตาม การระเบิดออกของฝ่าย ข. เป็นการแสดงว่า ความสัมพันธ์สิ้นสุดลง แม้จะมีอัตราการเสี่ยงสูงก็ตาม ในทางตรงกันข้ามถ้าหากความสามารถหรือ กำลังของฝ่าย ข. ยังต่ำอยู่ ความไม่พอใจก็อาจค่อย ๆ ลดลงตามเวลาที่ผ่านไปเวลาเป็นเครื่องช่วยในการแก้ไขความขัดแย้งให้ง่ายขึ้น

ชยอนันต์ สมุทวณิช ได้ให้คำจำกัดความของ “การเมือง” ว่า การเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้ง ไว้อย่างน่าสนใจว่า (อ้างถึงใน ชลัท ประเทืองรัตนา 2542: 9)

...การเมืองเป็นเรื่องของความขัดแย้งน่าจะเป็นคำจำกัดความที่ดีที่สุด ในทัศนะของผู้เขียน แน่นอนนักรัฐศาสตร์หลายคนแย้งว่าการเมืองไม่ใช่เรื่องของความขัดแย้งอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของการประนีประนอม (compromise) ด้วย การประนีประนอมเกิดจากอะไร การประนีประนอมเป็นผลของความขัดแย้งที่ตกลงกันได้ แต่ความขัดแย้งทุกเรื่องไม่ใช่จะนำไปสู่การประนีประนอมทุกครั้งไป แม้รัฐจะใช้อำนาจตัดสินว่าใครจะได้อะไร เมื่อใด และอย่างไร ลงไปแล้ว และถ้าคิดตามทฤษฎีเมื่อรัฐใช้อำนาจไปแล้ว ผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องยอมรับข้อตัดสินก็ตาม แต่ในทางความเป็นจริง รัฐไม่สามารถจะใช้อำนาจซึ่งถึงแม้จะชอบธรรมตัดสินแล้วคนจะยอมรับและไม่มี ความขัดแย้งกันต่อไป ตรงกันข้ามความขัดแย้งย่อมจะมีอยู่เสมอ

บางคนอาจแย้งว่า มีหลายเรื่องที่เราตกลงกันได้โดยไม่จำเป็นต้องมีความขัดแย้งกันก่อน แล้วจึงประนีประนอมยอมมาทำความตกลงกัน แต่กรณีนี้น้อยมากและเราไม่ถือว่าเป็นการเมือง เพราะถ้าคนเราไม่ขัดแย้งกันแล้ว มีความจำเป็นใดต้องมีรัฐและอำนาจรัฐ มนุษย์คงจะอยู่ในสภาวะอันสันติสุขถาวร ซึ่งไม่มีในโลก.....

อย่างไรก็ตาม นักรัฐศาสตร์บางท่านมองว่าการเมืองไม่ได้จำกัดวงแต่การช่วงชิงอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ที่ไม่สมหวังเลยแปรเปลี่ยนเป็นความขัดแย้งเท่านั้น การเมืองยังเกี่ยวข้องกับเรื่องอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ ที่มีการประนีประนอมกันได้ ซึ่งการถกเถียงกันในประเด็นนี้ มีมานานและก็ยังคงดำรงอยู่

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างหนึ่ง ซึ่งการเมืองท้องถิ่น (local politics) คือ การเมืองระดับพื้นฐานของแต่ละสังคมที่เกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ ในระดับชุมชนหรือท้องถิ่นต่าง ๆ การเมืองท้องถิ่นยังคงเป็นธรรมชาติของการเมืองในสังคมที่มีทั้งผู้กระทำทางการเมืองระดับที่มีอำนาจและอิทธิพลมากหรือชนชั้นนำในท้องถิ่น (local elites) และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางการเมืองของชนชั้นนำจำนวนน้อย เช่น ระหว่างนักธุรกิจคนสำคัญในท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นมีตำแหน่งอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นตัวแทนในสภาแห่งชาติ คหบดีหรือผู้มีชื่อเสียง

มีบารมีมาก เป็นที่รู้จัก เคารพยกย่องของคนในท้องถิ่นกับประชาชนทั่วไป เป็นต้น ในหลายสังคม ปัญหาความขัดแย้งที่เป็นประเด็นสำคัญในท้องถิ่น เช่น เรื่องที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ น้ำ อาชญากรรม หนี้สิน เป็นต้น อาจถูกตัดสินให้ระงับความขัดแย้งในระดับท้องถิ่น โดยกลุ่มชนชั้นนำของท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญ ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจากส่วนกลางที่สามารถควบคุมและบังคับใช้กฎหมาย สามารถจะดำเนินการตามกฎหมายของรัฐบาลกลางได้ แต่ก็ปล่อยให้เป็นไปตามบริบทของการเมืองท้องถิ่นหรือตามจารีตประเพณีของท้องถิ่น (ปราน สุวรรณมงคล และเสนีย์ คำสุข 2547: 36)

ในระบบการเมืองท้องถิ่น กลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นก็คือ กลุ่มบุคคลที่มาจากกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่น ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงนั่นเองที่จะเป็นผู้กระทำการแบ่งปันปันส่วนสิ่งที่มีคุณค่าต่าง ๆ เหล่านั้น สิ่งที่มีคุณค่ายังหมายรวมถึงชื่อเสียงเกียรติยศ อีกด้วย สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ โดยทั่วไปมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่ความต้องการที่จะได้รับสิ่งที่มีคุณค่าของสมาชิกกลุ่ม และสมาชิกอื่น ๆ ของระบบการเมืองในท้องถิ่น มีอยู่อย่างหลากหลาย ปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นในจุดนี้เอง ถ้าหากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าไม่ได้รับความพึงพอใจจากทุกฝ่าย ในขณะที่การจะทำให้การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้เป็นไปอย่างยุติธรรมก่อให้เกิดความพึงพอใจทุกฝ่ายเป็นไปได้ยากยิ่ง ในที่สุดปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้น จากการพยายามแย่งชิงสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้นนั่นเอง (ศิริศักดิ์ ศิริมังคะลา 2533: 63)

ในขณะที่ อบต. มีฐานะเป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชนในระดับตำบล และเป็นองค์กรที่มีภาระหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และจะดำเนินการจัดหาทรัพยากร ตลอดจนการบริหารการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นในการดำเนินการพัฒนาตำบลตามแผนที่ได้จัดทำไว้ ปรากฏว่าในความรู้สึกของชาวบ้านกลับมีความรู้ต่อขอบเขตของการพัฒนาท้องถิ่นของตนในระดับหมู่บ้านเสียเป็นส่วนใหญ่ ความสำนึกอันนี้สืบเนื่องมาจากประวัติอันยาวนานของความเป็นชุมชนหมู่บ้านชนบท และวิธีการพัฒนาชุมชนหมู่บ้าน ที่หน่วยราชการไทยใช้มาตลอดยุคของการทำประเทศให้ทันสมัย ภายใต้ระบบการพัฒนาชนบทในหลายทศวรรษที่ผ่านมา

ความสำนึกนี้ของชาวบ้าน ส่งผลให้เกิดภาพของการเสนอของบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาจากระดับหมู่บ้าน และจะต้องมาแข่งขันแย่งชิงกันในระดับสูงกว่า ตั้งแต่ระดับตำบล ระดับอำเภอ และสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ ในระบบของการพัฒนาแบบเดิมที่มีสภาตำบลเป็นเสมือนหนึ่งที่ปรึกษาของราชการฝ่ายอำเภอ บรรยากาศของการแย่งชิงกันนี้ได้ดำเนินมานานและฝังรากลึกไปในวัฒนธรรมการแสวงหางานพัฒนาของภาคชนบท และได้สืบทอดต่อเนื่องมา แม้ระบบการพัฒนาจะได้ปรับเปลี่ยนมาสู่การบริหารส่วนท้องถิ่นอันได้แก่ อบต. แล้วก็ตาม

กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาตำบลของ อบต. ก็ไม่หนีไปจากวัฒนธรรมการแสวงหาการพัฒนาที่ฝังรากลึกอยู่เดิม ก็คือ สมาชิกสภา อบต. ของแต่ละหมู่บ้านมีหน้าที่ในการเสนอโครงการพัฒนาหมู่บ้านของตน เข้าไปในที่ประชุม อบต. และร่วมวง “แย่งชิง” กันกับหมู่บ้านอื่น ๆ (โดยผ่านกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่มีลักษณะขัดแย้งต่อสู้กันและมีลักษณะประนีประนอมยอมความประสานประโยชน์กัน) เพื่อให้หมู่บ้านของตนได้รับส่วนแบ่งในงบประมาณมาให้ได้ หากสมาชิกสภา อบต. คนใดย่อหย่อนละเลยในบทบาทนี้ หรือไม่สามารถช่วงชิงงบประมาณมาได้ ก็จะมีผลต่อสถานภาพของสมาชิกคนนั้นในหมู่บ้านของตนอย่างรุนแรง สมัยหน้าจะไม่ได้รับการเลือกตั้งอีก หรืออาจถูกชาวบ้านขับไล่ตั้งแต่ยังไม่หมดสมัยเลยก็เป็นไปได้ (สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2540: 2 -48)

ความรุนแรงที่เกิดขึ้นกับ อบต. มีปรากฏให้เห็นเป็นระยะ ๆ นับตั้งแต่มีการก่อกำเนิดรูปแบบองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่าง อบต. ขึ้นมา โดยเฉพาะความรุนแรงในลักษณะปองร้าย จนกระทั่งมีการฆ่าและยิงกันระหว่างสมาชิกสภา อบต. กับผู้บริหาร อบต. หรือระหว่างสมาชิกสภา อบต. ที่ปฏิบัติงานในการประชุมสภา อบต. โกวิท วัฒนกุล (2546 (ก): 290 - 291) ได้วิเคราะห์ให้เห็นประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

(1) ความขัดแย้งและความรุนแรงจนกระทั่งมีการฆ่ากันตายใน อบต. ที่มีสาเหตุมาจากผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณและการดำเนินโครงการที่สื่อถึงความไม่โปร่งใส ถือเป็นเรื่องธรรมดาในระบอบประชาธิปไตย ที่ต้องมีการตรวจสอบการทำงานแต่ยังมีอีกหลาย อบต. ที่ยังทนไม่ได้รับการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการดำเนินกิจกรรม จึงใช้วิธีรุนแรงเข้าไปแก้ปัญหา รวมถึงการตรวจสอบถือเป็นความไม่เคยชินและยังไม่ค่อยได้รับการเรียนรู้กันใน อบต. แสดงให้เห็นถึงการเมืองในท้องถิ่นยังขาดวัฒนธรรมประชาธิปไตยซึ่งต้องอาศัยวัฒนธรรมแห่งการโต้ตอบ ตรวจสอบ และการอภิปราย

(2) การต้องยอมรับวิถีประชาธิปไตยในการผลิตเปลี่ยนการบริหารงานกันใน อบต. ทั้งนี้เพราะการทำงานโดยการอาสาสมัครเข้ามาเพื่อรับผิดชอบการบริหารจัดการใน อบต. นั้นมีวาระคราวละ 4 ปี ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่นี้ ต้องยอมรับการตรวจสอบการมีส่วนร่วมของประชาชน กลุ่มองค์กรชุมชน เพื่อจะทำการพัฒนาตำบลให้เป็นไปตามความต้องการของทุกฝ่าย นับเป็นเรื่องปกติดังนั้นการทำงานจะต้องอาศัยความร่วมมือคัดสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่ดีที่สุด เข้ามารับผิดชอบเพื่อบริหารงานในเขตพื้นที่ของตำบล

การไม่ค่อยได้เรียนรู้และสร้างความเข้าใจในวิถีประชาธิปไตยของ อบต. นั้นเท่ากับเป็นการคงวิถีแบบการแย่งผลประโยชน์จากงบประมาณมากกว่าเรื่องอื่น ๆ จึงมักมีการกระทบกระทั่งกันอยู่เสมอระหว่าง อบต. ที่คิดในเรื่องอำนาจและผลประโยชน์คล้ายกับพวกอำนาจ

เก่าที่ไม่เคยชินกับการให้มีส่วนร่วมและการตรวจสอบมากนัก กับกลุ่มที่มีแนวคิดแนวใหม่ หรือกลุ่มอำนาจใหม่ ที่ต้องการเห็นการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดจนการเสนอแนวทางพัฒนาที่หลากหลายในการพัฒนาด้วย

จึงกล่าวได้ว่ามีการกระทบกระทั่งกันอยู่เสมอระหว่างกลุ่มอำนาจเก่าและกลุ่มอำนาจใหม่ใน อบต. รวมถึงการไม่ยอมเสียหน้าและไม่ยอมเสียศักดิ์ศรีตามแบบฉบับของผู้มีอิทธิพลที่ไม่ยอมลงให้กัน จึงมักตัดสินใจโดยการยิงและฆ่ากันตายเพราะการไม่เรียนรู้เรื่องวิถีประชาธิปไตยใน อบต.

การมีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันในลักษณะพึ่งพาอาศัยและประสานผลประโยชน์กัน ความขัดแย้งจะปรากฏเมื่อกลุ่มต่าง ๆ ไม่สามารถประสานผลประโยชน์กันได้ก็จะเกิดการคัดค้านการดำเนินงานของอีกฝ่ายหนึ่งโดยดึงประชาชนให้เข้าเป็นพวกมากที่สุด แต่ถ้ามีการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน มีการจัดสรรอย่างลงตัวระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และยังมีการแบ่งประโยชน์ให้แก่ประชาชนในระดับที่เหมาะสม ปัญหาความขัดแย้งก็จะไม่ปรากฏให้เห็น โดยเฉพาะผลประโยชน์จากงบประมาณที่ อบต. จะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากขึ้นจนถึงร้อยละ 35 ของเงินรายได้จากภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บได้ ภายในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นจำนวนเงินสูงถึงหลายหมื่นล้านบาท ชัยอนันต์ สมุทวณิช เห็นว่า จะเกิดความขัดแย้งในหมู่กรรมการ อบต. อย่างรุนแรงเนื่องจากผลประโยชน์ของแต่ละหมู่บ้าน ทิศนะระหว่างบุคคล ความรู้ความเข้าใจที่ขาดเอกภาพในการพัฒนาท้องถิ่น หลังปี พ.ศ. 2541 ความขัดแย้งในทุก ๆ อบต. จะทวีความรุนแรงมีการใช้อาวุธเพื่อยุติความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ (ชเนศวร์ เจริญเมือง 2545: 171) ซึ่งสอดคล้องกับรายงานของกองทัพบก (2546) ในเรื่องสถานะแวดล้อมด้านต่าง ๆ หัวข้อมู 2546 – 2550 กล่าวว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองไปสู่ท้องถิ่นในช่วงเวลาที่ยังไม่พร้อม จะนำไปสู่การแย่งชิงผลประโยชน์จากการกระจายอำนาจและงบประมาณจำนวนมากลงสู่ชนบท โดยกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่นที่จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้เกิดความขัดแย้ง ขาดความเชื่อมั่น และการบริหารการจัดการจากส่วนกลางก็ยังไม่พร้อมที่จะสนับสนุนหรือเป็นตัวเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบ ที่จะก่อให้เกิดการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดี ซึ่งอรทัย ก๊กผล (2546) เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมเป็นอีกสาเหตุที่นำมาซึ่งความขัดแย้งภายในองค์กรและความรุนแรงต่าง ๆ การต่อสู้กันทางการเมืองมักจะเกิดจากคนในองค์กรนั่นเอง อาทิเช่น สมาชิกฝ่ายค้านในสภาท้องถิ่นหรือสมาชิกฝ่ายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น หรือกลุ่มการเมืองเดียวกันแต่มีความขัดแย้งกัน หรือกรณีผู้บริหารท้องถิ่นไม่รักษาสัตยาในการปรับเปลี่ยนตำแหน่งบริหารหรือการแบ่งผลประโยชน์ไม่ลงตัว ฉะนั้นจึงทำให้สรุปได้ว่าความไม่ลงรอยกัน ในผลประโยชน์และการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเป็นสาเหตุหนึ่งทีนำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมือง

3) การใช้อำนาจทางการเมือง การตัดสินใจที่ทำความพอใจให้แก่ทุกคนในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ นั้นมีอยู่น้อยมาก ทั้งคาดการณ์ล่วงหน้าว่าจะเกิดผลอะไรขึ้นบ้างได้ยากมากเช่นเดียวกัน นักการเมืองมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้ผู้ไม่เห็นด้วย หรือผู้ไม่ปฏิบัติตามมติการตัดสินใจนั้นยอมรับให้มากที่สุดการพยายามใช้อิทธิพลให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่ตนอยากให้นี้คือ การใช้อำนาจ ดังนั้นจึงมีผู้กล่าวกันอยู่เสมอว่า อำนาจคือหัวใจของการเมือง อำนาจเป็นสมรรถภาพในความสัมพันธ์ทางสังคมเป็นสมรรถนะของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่จะทำให้นุคคลอื่นหรือกลุ่มการเมืองจึงเกี่ยวข้องกับมนุษย์ทุกกลุ่ม ที่ผู้มีและใช้อำนาจทางการเมืองจะใช้อิทธิพลโน้มน้าว ใช้กำลังบังคับ ช่มชู้ กระทำหรือไม่กระทำทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองตามที่กำหนด อำนาจทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่บุคคลแต่ละฝ่ายต้องการเข้ามาครอบครอง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำรงรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ตามที่ได้ตั้งจุดหมายไว้

อำนาจและอิทธิพลเป็นเรื่องของสิ่งที่มีคุณค่าในระบบซึ่ง สุจิต บุญบงการ (2546: 3 - 4) กล่าวว่า สิ่งที่มีคุณค่าอันเป็นที่ต้องการของบุคคลนั้น Lasswell ได้แบ่งไว้เป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกคือ อำนาจการเคารพนับถือ ความถูกต้องและความรัก ส่วนกลุ่มที่สอง เป็นเรื่องของสวัสดิการ อันได้แก่ การกินคืออยู่ดี ความมั่งคั่ง ความรอบรู้และทักษะหรือความชำนาญ การเมืองเป็นเรื่องของความพยายามของเอกชนที่จะแสวงหาและรักษาสิ่งที่มีคุณค่า ซึ่งมักจะมิได้อยู่ไม่เพียงพอกับความต้องการของทุกคนในระบบ คนบางคนอาจต้องสูญเสียสิ่งที่ต้องการ บางคนก็ได้รับสิ่งที่ต้องการ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงผลของการต่อสู้กันทางการเมือง

การได้มาซึ่งอำนาจและการรักษาอำนาจทางการเมืองนั้นขึ้นกับปัจจัยหลายประการ Dahl เห็นว่า ผู้ใดจะมีอำนาจทางการเมืองมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า หนึ่งเขามีทรัพยากรทางการเมืองอยู่ในครอบครองมากน้อยเพียงใด สองมีความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นเพื่อการเมืองมากน้อยเพียงใด และในประการสุดท้ายบุคคลนั้นมีความสนใจทางการเมืองมากน้อยเพียงใด

ทรัพยากรทางอำนาจ หมายถึง สิ่งใด ๆ ที่ปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอาจนำมาใช้เพื่อให้เกิดอำนาจขึ้น ซึ่งมีอยู่หลายลักษณะดังต่อไปนี้ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว 2533: 462 - 463)

- (1) การเป็นเจ้าของ ได้แก่ การครอบครองปัจจัยที่อาจทำให้เกิดอำนาจได้ เช่น เงินทอง ความรู้ ความชำนาญ บุคลิกลักษณะดี เป็นต้น
- (2) การได้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กร
- (3) การได้รับมอบอำนาจจากผู้อื่น
- (4) การเป็นเจ้าขององค์กร

เดนนีส ดับบลิว ออร์แกน และ โทมัส เอส เบทแมน (Dennis W. Organ and Thomas S. Bateman 1991: 522 - 524) กล่าวถึงแหล่งที่มาของอำนาจว่า เกิดจาก

- (1) ความถูกต้องตามกฎหมาย เช่น อำนาจตามหน้าที่ ตามกฎข้อบังคับ ระเบียบตามกฎหมาย
- (2) การควบคุมแหล่งที่มาของอำนาจ เช่น เงิน ความรู้ เป็นต้น
- (3) คุณลักษณะเฉพาะบุคคล เช่น มีอำนาจในการดึงดูดความสนใจ เป็นต้น
- (4) การมีความสัมพันธ์ทางสังคม เช่น การติดต่อ การเป็นเพื่อน การเป็นสมาชิกของกลุ่มที่มีอำนาจ เป็นต้น
- (5) การที่มีความชำนาญ เช่น การเป็นตัวแทน เป็นต้น

ความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่ง ที่ทำให้บุคคลหนึ่งสามารถรักษาและแสวงหาทรัพยากรทางการเมืองได้มากกว่าบุคคลอื่น ความแตกต่างในด้านความสามารถและทักษะในการใช้ทรัพยากรทางการเมืองอาจขึ้นอยู่กับปัจจัยความสามารถต่างกันในด้านนี้ก็เพราะโอกาสในการฝึกฝนให้เกิดความชำนาญ ซึ่งแต่ละคนได้รับไม่เท่ากัน และนอกจากนั้นอาจจะเกิดความแตกต่างในการตั้งใจฝึกฝนเพื่อประโยชน์ทางการเมืองซึ่งในการวัดหรือเปรียบเทียบว่าใครมีอิทธิพลมากน้อยกว่ากันเพียงไรนั้น Dahl ได้เสนอวิธีห้าประการในการเปรียบเทียบหรือการวัดอิทธิพลของแต่ละบุคคล ดังนี้ (สุจิต บุญบงการ 2546: 5)

- (1) ดูว่าปริมาณที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด
- (2) ดูว่าบุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของอีกบุคคลหนึ่งนั้นด้วยความลำบากใจมากน้อยเพียงใด
- (3) ดูว่าความน่าจะเป็นไปได้ที่บุคคลหนึ่งจะปฏิบัติตามความต้องการของอีกคนหนึ่ง
- (4) ดูถึงเรื่องราวที่บุคคลหนึ่งปฏิบัติตามความต้องการของบุคคลหนึ่งมีมากน้อยเพียงใด
- (5) ดูจำนวนคนที่ปฏิบัติตาม

จอห์น เฟรนช์ (John French) และเบอร์แทรม ราเวน (Bertram Raven) (อ้างถึงใน Gibson, Ivancevich, Donnelly 1994: 370 - 372; Fred Luthans 2001: 434 - 438) ได้ศึกษาและอธิบายถึงแหล่งที่มาของอำนาจว่ามี 5 ประเภท คือ

- (1) อำนาจในการให้รางวัล (reward power) อำนาจประเภทนี้เกิดจากการที่บุคคลหนึ่งมีความสามารถในการให้คุณประโยชน์หรือรางวัลแก่ผู้อื่น และคุณประโยชน์นั้นเป็นสิ่ง

มีค่าในสายตาของผู้รับด้วย การใช้อำนาจนี้จึงเป็นไปตามแรงแนวความคิดของการเสริมเรงนั่นก็คือ การใช้รางวัลนั้นเป็นการแสดงอิทธิพลเหนือพฤติกรรมการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน

(2) อำนาจในการขู่บังคับ (coercive power) อำนาจประเภทนี้เกิดจากการที่บุคคลหนึ่งสามารถขู่บังคับทำให้ผู้ถูกบังคับเกิดความกลัวที่จะถูกลงโทษและปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามแนวความคิดของการเสริมเรงในทางลบ การใช้อำนาจในทางนี้อาจจะทำให้เกิดประสิทธิผล แต่ต้องใช้อย่างระมัดระวังมากเนื่องจากการกระทำในลักษณะขู่บังคับจะทำให้เกิดผลข้างเคียงที่ไม่พึงปรารถนา อาจจะเป็นความคับข้องใจ ความกลัว การคิดนอกห่างหรือแม้การอาฆาตมาดร้าย และในที่สุดก็จะนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ด้อยประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

(3) อำนาจอันชอบธรรม (legitimate power) อำนาจประเภทนี้เกิดจากวัฒนธรรมหรือองค์การ เช่น อำนาจอันเนื่องมาจากตำแหน่งที่บุคคลดำรงอยู่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ตำแหน่งที่อยู่ในระดับชั้นการบังคับบัญชาสูงกว่าก็จะมีอำนาจสูงกว่าตำแหน่งในระดับชั้นการบังคับบัญชารอง ๆ ลงมา หรือได้รับมอบอำนาจจากบุคคลผู้อยู่ในตำแหน่งให้ไปปฏิบัติภารกิจใดเรื่องหนึ่งในฐานะผู้รับมอบอำนาจ เป็นต้น

(4) อำนาจในการอ้างอิง (referent power) อำนาจประเภทนี้เกิดจากการที่บุคคลหนึ่งสามารถดึงดูดใจบุคคลอื่นอันเนื่องจากลักษณะหรือนุคลิกภาพส่วนตัว ทำให้บุคคลอื่นเกิดความเคารพยกย่องและเกิดความไว้นับถือใจอย่างไม่มีข้อสงสัย เกิดความอยากเข้ามาเป็นพวกหรืออยากถือแบบอย่างเหมือนกับเขา มีความสวามิภักดิ์และมีความผูกมัดกับเขา อำนาจนี้อาจเรียกว่าอำนาจบารมี การใช้อำนาจนี้จะเป็นประโยชน์ในกรณีของการเลือกตั้งผู้นำทางการเมืองหรือนักการเมือง แต่หากใช้อำนาจนี้ในองค์การก็อาจเกิดปัญหาขึ้นได้ เพราะการดึงดูดใจเป็นเรื่องของอารมณ์และความรู้สึกซึ่งอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ นั่นคือไม่มีความคงเส้นคงวา

(5) อำนาจจากความเชี่ยวชาญ (expert power) อำนาจประเภทนี้เกิดจากที่บุคคลมีความเชี่ยวชาญชำนาญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างลึกซึ้ง ทำให้เขากลายเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีค่าและทำให้ผู้อื่นเกิดความไว้นับถือใจในตัวเขา เมื่อมีปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเกี่ยวกับความชำนาญการของผู้นั้น ดังนั้นแม้บุคคลในระดับการบังคับบัญชาล่าง ๆ ยังสามารถมีอำนาจขึ้นมาได้เนื่องจากความรู้ที่เขามีโดยเฉพาะในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง

ในกรณีของผู้นำหรือผู้บริหาร หากต้องการให้ผู้ร่วมงานปฏิบัติตามในสิ่งที่ตนต้องการหรือปรารถนานั้น จะต้องแสวงหาหรือจะต้องมีทรัพยากรอำนาจ ซึ่งโดยทั่วไปถ้าผู้นำหรือผู้บริหารคนใดที่มีทรัพยากรอำนาจมาก ก็จะสามารถทำให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามได้ไม่ยากนักแต่ถ้าผู้นำหรือผู้บริหารคนใดมีทรัพยากรอำนาจน้อย การที่จะให้บุคคลอื่นปฏิบัติตามบางครั้งเป็นเรื่องยาก ในแง่ของหลักการแล้วควรมีการใช้อำนาจอย่างมีจรรยาบรรณ ซึ่ง จุมพล หนีมพานิช (2547:

102 - 103) เห็นว่า ถ้าพฤติกรรมการใช้อำนาจเป็นไปตามเกณฑ์ 3 อย่าง คือ “เกณฑ์ผลลัพธ์ที่ออกมามีอรรถประโยชน์” “เกณฑ์ที่ยอมรับ สิทธิ/ความชอบธรรม” และ “เกณฑ์ที่เน้นความยุติธรรมที่แพร่กระจายอย่างทั่วถึงทุกคน” ถือได้ว่าพฤติกรรมการใช้อำนาจนั้นเป็นไปอย่างมีจรรยาบรรณ

การใช้อำนาจสามารถใช้ได้ 2 รูปแบบด้วยกัน คือ การใช้อำนาจในรูปของการชักชวน (persuasion) กับการใช้อำนาจในรูปของความกดดัน (pressure) สำหรับการใช้อำนาจรูปของการชักชวน ได้แก่ การคาดหวัง ข้อเสนอ การให้ข่าวสารข้อมูล การให้การศึกษาและการโฆษณาชวนเชื่อ ส่วนการใช้อำนาจในรูปแบบของการกดดัน ได้แก่ การใช้กำลัง การออกคำสั่ง การสร้างสถานการณ์ และการต่อรอง (จุมพล หนิมพานิช 2547: 115 - 120) ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ใช้อำนาจว่ามีจุดประสงค์และคาดหวังกับสิ่งใด จากการใช้อำนาจเหล่านั้นซึ่งต้องระมัดระวังในผลกระทบของการใช้อำนาจดังกล่าวมาแล้วด้วย

ในองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้นำคือ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลย่อมเป็นผู้มีอำนาจ และต้องมีการใช้อำนาจ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่ามีทรัพยากรอำนาจอยู่มากเพียงใด และมีลักษณะของการใช้อำนาจอย่างไร ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นเมื่อผู้ใช้อำนาจใช้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง และเป็นการใช้อำนาจอย่างไม่มีการจรรยาบรรณและไม่ชอบธรรม

ความขัดแย้งที่โดยทั่วไปจะมองว่าเป็นภาวะที่กลุ่มต่าง ๆ เข้ากันไม่ได้หรือแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรที่ขาดแคลน ความเข้ากันไม่ได้นี้อาจจะมาจากเรื่องของผลประโยชน์หรืออุดมการณ์ ในความไปด้วยกันไม่ได้นั้นบ่อยครั้งอาจจะไม่ใช่เรื่องธรรมดา ๆ ดังเช่นที่คนสองคนหรือสองกลุ่มมีเรื่องไม่ลงรอยกัน แต่ความขัดแย้งอาจจะมี ความซับซ้อนมากขึ้นเนื่องจากคนกลุ่มหนึ่งนั้นมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรหรืออำนาจในการตัดสินใจที่จะมีผลต่อการยุติข้อขัดแย้ง แต่อีกกลุ่มหนึ่งไม่มีอำนาจที่ว่านั้นหรือมีน้อยกว่า ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ความขัดแย้งจะมีประเด็นเรื่องอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย (ฉันทนา บรรพศิริโชติ 2542: 32)

การเมือง คือ กระบวนการจัดสรรประโยชน์และสิ่งที่มีค่าทางสังคม โดยผ่านวิธีการใช้อำนาจ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ผลประโยชน์และสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมดังกล่าวอาจจะมีตั้งแต่ทรัพยากรธรรมชาติ ไปจนถึงยศถาบรรดาศักดิ์ กระทบกฎระเบียบและนโยบายที่เอื้อให้บางส่วนได้รับผลประโยชน์ และบางส่วนสูญเสียผลประโยชน์ ฯลฯ สิ่งใดที่ได้มาหรือเสียไปโดยผ่านกระบวนการใช้อำนาจ อาจจะไม่ถือเป็นเรื่องของการเมือง (เสกสรร ประเสริฐกุล 2543) ซึ่งโดยหลักการสำคัญของการเมืองนั้นเป็นการต่อสู้เพื่อนำมาซึ่งอำนาจ เพื่อการที่ผู้ครองอำนาจสามารถใช้อำนาจนั้นในการปกครองสังคม และในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง ดังนั้น จึงอาจมองได้ว่า การเมืองเป็นเรื่องการใช้อำนาจสำหรับรักษาอภิสิทธิ์ของชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นอภิสิทธิ์

ชน นั่นก็คือเป็นที่มาแห่งการแสวงหาผลประโยชน์แห่งตน ด้วยการใช้อำนาจที่ได้รับตามกฎหมาย มุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง รวมถึงการขยายผลประโยชน์แห่งตนด้วย อำนาจจึงเป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปต้องการ เพราะสามารถที่จะบันดาลให้เกิดผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะการเลือกทำสิ่งที่จะได้ผลประโยชน์แก่ตนและละเว้นที่จะทำในสิ่งที่ไม่เห็นว่าจะเกิดประโยชน์แก่ตน ยิ่งผลประโยชน์ใดเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดและคาดว่าจะได้เร็ว คนก็ยังทำการเพื่อมุ่งให้ได้ผลประโยชน์ดังกล่าว ดังนั้น อำนาจจึงเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการต่อสู้กันอย่างรุนแรง การหวัง"อำนาจ" จึงทำให้บุคคลได้มีการต่อสู้แข่งขันเพื่อหวังที่จะให้ได้มาซึ่งอำนาจเหล่านั้น (จงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์ 2521: 108)

โกวิทย์ พวงงาม (2546 (ก): 284 - 285) ได้กล่าวถึงกลุ่มอำนาจในองค์การบริหารส่วนตำบลว่าความรู้สึกของสมาชิกที่ถือเป็นกลุ่มอำนาจเก่า อันประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้รับเหมาในตำบล และผู้มีอิทธิพลในตำบล มักคิดว่าตนเองคือเจ้าของชุมชนเพราะคิดว่าตนเองเป็นผู้ดำเนินการพัฒนาในชุมชน และเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการพัฒนาชุมชนตลอดมา จึงดูเหมือนว่าเป็นธรรมดาที่กลุ่มอำนาจเก่ามักคอยกีดกันสมาชิก อบต. ที่ถือเป็นกลุ่มอำนาจใหม่ที่เป็นกลุ่มชาวบ้าน องค์กรชุมชนต่าง ๆ ที่มีอุดมการณ์คอยดูแลผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนอย่างเต็มที่และจะเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของกลุ่มสมาชิกอำนาจเก่าที่เคยถือตนคอยผูกขาดอำนาจใน อบต. ทำให้กลุ่มอำนาจเก่ากำลังถูกตรวจสอบการทำงานและถูกท้าทายความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส จากสมาชิกกลุ่มอำนาจใหม่ และทำให้ความรู้สึกนี้เกิดความขัดแย้งและปะทะเป็นข่าวอยู่เสมอระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้มีอิทธิพลในตำบลกับสมาชิกกลุ่มอำนาจใหม่ใน อบต. จนในที่สุดแล้ว กลุ่มองค์กรชาวบ้านที่อยู่รอบนอกเวทีองค์กร อบต. มีความรู้สึกเหมือนกับว่าไม่อยากจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับองค์กร อบต. แล้วมองไปในทำนองว่า อบต.กลายเป็นแหล่งที่แสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจเก่า ส่วนหน่วยราชการก็เช่นกันมิได้แตกต่างกันเท่าไร ทั้งนี้ดูเหมือนว่าส่วนราชการส่วนหนึ่งแยกตัวออกไปจาก อบต. โดยสิ้นเชิงแล้ว ทั้ง ๆ ที่น่าผณึกกำลังคอยให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา เพื่อช่วยกันส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของ อบต. ให้เกิดขึ้น แต่หน่วยราชการเองต่างก็ยังมีความคิดแบบแยกส่วนและความคิดแบบต่างคนต่างทำงาน โดยเฉพาะการบอกปิดความรับผิดชอบ และถือว่าธุระไม่ใช่ จึงปล่อยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงรับผิดชอบและทำงานอย่างโดดเดี่ยวไป จุดนี้เองทำให้ปรากฏการณ์ที่ปรากฏอยู่ในชุมชน กลับกลายเป็นเรื่องของคนต่างอยู่ ต่างคนต่างทำ ความรู้สึกร่วมรับผิดชอบต่อชุมชนเดียวกันระหว่างกลุ่มองค์กรชาวบ้านและหน่วยราชการที่อยู่ในชุมชน รวมทั้ง อบต. เองจึงเกิดขึ้นได้ลำบาก ส่งผลให้สถาบันทางสังคมในปัจจุบันนับตั้งแต่ กลุ่ม องค์กร หน่วยราชการ และส่วนที่เป็นเอกชนพบว่าต่างคนต่างแยกกันทำงานหาพนักกำลังกันไม่ ทำให้ขาดความคิดในการทำงานแบบบูรณาการ

เช่นเดียวกับ สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2540) กล่าวว่าเนื่องจากโครงสร้างอำนาจประกอบด้วยกลุ่มอำนาจเดิมในหมู่บ้าน ตำบล ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการหมู่บ้าน คนของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอาจมีตำแหน่งในคณะกรรมการหมู่บ้านหรือไม่ก็ได้ กลุ่มทุนท้องถิ่นทั้งในระดับหมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ บางแห่งก็มีถึงระดับจังหวัด บางส่วนของกลุ่มทุนท้องถิ่นนี้อาจซ้อนทับกับกลุ่มแรกได้ด้วย กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น โดยมากเป็นระดับจังหวัด คือ ส.จ. และอาจมีความสัมพันธ์โยงใยถึงระดับประเทศ ส่วนนี้มักซ้อนทับกับกลุ่มทุนท้องถิ่นด้วย และสุดท้ายคือกลุ่มข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งในระดับอำเภอและจังหวัด

การที่ อบต. ถูกวางซ้อนทับลงมาในชุมชนที่มีโครงสร้างอำนาจชุดนี้อยู่ทำให้กลุ่มอำนาจเก่าเหล่านี้มีความได้เปรียบในการเข้าถึงและครอบครอง อบต.มากกว่ากลุ่มชาวบ้านทั่วไป จริงอยู่ว่าการมี อบต. ทำให้ผลประโยชน์และอำนาจของกลุ่มอำนาจเก่าบางกลุ่มถูกทำลาย หรือถูกลดทอนลงไป แต่การเลือกประนีประนอมและยึดกุม โครงสร้างใหม่คือ อบต.นี้ยอมอำนวยความสะดวกให้ในระยะยาว มากกว่าที่จะต่อต้านและเสียโอกาสนั้นไป

เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. สมาชิกจำนวนหนึ่งได้รับเลือกจากชาวบ้านอย่างแท้จริง โดยปราศจากกลุ่มอำนาจเดิมหนุนหลัง สมาชิกจำนวนหนึ่งได้รับเลือกด้วยการสนับสนุนของกลุ่มอำนาจเดิม แต่ก็มีสมาชิกอีกส่วนหนึ่งที่ได้รับเลือกจากชาวบ้านอย่างแท้จริงโดยที่มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับกลุ่มอำนาจเดิมด้วย ปรัชญาการนี้สนับสนุนแนวการวิเคราะห์ที่ว่า ทรัพยากรอำนาจอย่างหนึ่งของกลุ่มอำนาจเดิมก็คือ ความยอมรับเชื่อถือของชาวบ้านประชาชน และการที่มีกลุ่มอำนาจเดิมตลอดจนการที่กลุ่มอำนาจเดิมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจต่าง ๆ ในตำบลนี้ ไม่ได้เป็นเรื่องผิดหรือเสียหายในสายตาชาวบ้าน トラบเท่าที่ไม่ได้ส่งผลสะท้อนร้ายแรงต่อชุมชน (ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วกลุ่มอำนาจเดิมนี่มักมีฐานอำนาจส่วนหนึ่งอยู่ที่การแสวงหาทรัพยากรต่าง ๆ เช่น งบประมาณมาให้ชุมชนด้วยซ้ำ)

เมื่อสภาตำบลปรับเปลี่ยนเป็น อบต. กลุ่มอำนาจเดิมนี่จึงเป็นกลุ่มที่เข้าถึง อบต.ได้มากที่สุด แม้จะมีชาวบ้านทั่ว ๆ ไป ได้รับเลือกมาเป็นสมาชิกสภาอยู่บ้าง แต่สมาชิกภาพใหม่เหล่านี้มักจะต้องใช้เวลาเรียนรู้งานค่อนข้างนาน เมื่อเทียบกับกลุ่มอำนาจเดิมซึ่งคุ้นเคยกับระบบราชการมากกว่า ทั้งยังมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มอื่น ๆ อยู่ก่อนด้วย

พื้นฐานดังกล่าวให้แนวโน้มว่า อบต. มีโอกาสจะเป็นเครื่องมือของกลุ่มอำนาจเดิม และโครงข่ายอำนาจชุดเดิมได้มากกว่าที่จะเป็นเครื่องมือของชาวบ้านทั่วไป ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้การกล่าวถึงกลุ่มอำนาจเดิมนี่ ยังต้องตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง นั่นคือ กลุ่มอำนาจเดิมนี่ไม่ใช่กลุ่มที่มีลักษณะเหมือนกันเป็นเนื้อเดียวกัน แต่เป็น

กลุ่มที่มีลักษณะหลากหลายและอาจประกอบด้วยกลุ่มย่อย ๆ หลาย ๆ กลุ่ม ที่บางครั้งขัดแย้งแย้งซึ่งกันเองหรือมีบางคนไม่สังกัดกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดด้วยก็ได้

ปัจจุบันการเมืองท้องถิ่นของไทยเราส่วนใหญ่เป็นการเมืองประชาธิปไตยแบบกลไก (Machine politics) มีการจัดกลุ่มการเมืองเป็นกลุ่มเล็ก มีโครงสร้างกลุ่มแนวตั้ง (มีลูกพี่ - ลูกน้อง) และมีพฤติกรรมทางการเมืองที่เน้นการใช้อำนาจทางการเมืองในทางที่มีขอบ เพื่อแสวงประโยชน์ของกลุ่มตนเองสูง และไม่โปร่งใสนอกจากนั้นการเมืองระดับชาติที่กำลังสร้างกลไกเข้าไปควบคุม ครอบงำการเมืองท้องถิ่นมากขึ้นอย่างชัดเจน ด้วยการใช้วิธีการรวบรวมนักการเมืองท้องถิ่นให้เข้ามาอยู่ในเครือข่ายการเมืองระดับชาติมากขึ้น (สังเกตเห็นได้จากการที่พรรคการเมืองระดับชาติ ส่งตัวแทนพรรคการเมืองลงเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่น และใช้นักการเมืองท้องถิ่นเป็นหัวหน้าคณะของนักการเมืองระดับชาติ) ทำให้การเมืองท้องถิ่นไม่เป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งสวนทางกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ ที่ต้องการให้ระบบการเมืองท้องถิ่นเป็นอิสระจากการเมืองระดับชาติ (จรัส สุวรรณมาลา ม.ป.ป.)

การเลือกตั้งสมาชิก อบต. ในปี 2544 มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมากจากนักการเมืองระดับจังหวัด ที่ส่งตัวแทนหรือให้การสนับสนุนด้านการเงินผู้สมัคร อบต. บางรายเพื่อให้ได้เสียงจำนวนมากพอในการเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารของ อบต. พื้นที่ อบต. ที่นักการเมืองระดับจังหวัดเข้ามาสร้างอิทธิพลมีเสียงข้างมากได้สำเร็จ จะได้รับการจัดสรรงบประมาณจาก อบจ. ลงมามากเป็นพิเศษ การแทรกเข้ามาของนักการเมืองระดับจังหวัดดังกล่าวสามารถควบคุมการบริหารงานของ อบต. ได้มากกว่าเดิม ที่เป็นเพียงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จากงานรับเหมาก่อสร้าง กับผู้บริหาร อบต. ที่ต้องการเงินงบประมาณ อบจ. มาลงในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังส่งผลถึงการมีพฤติกรรมซื้อเสียงเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลให้เห็นว่าการช่วงชิงผลประโยชน์ใน อบต. กำลังรุนแรงมากขึ้น (นวลน้อย ตริรัตน์ และคณะ 2546: 6- 10)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า มีการใช้อำนาจทางการเมืองผ่านอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ อำนาจของกลุ่มทุน ที่มีความสัมพันธ์เชิงอำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ปรากฏออกมาในลักษณะแนวตั้งเป็นลำดับขั้น โดยมีประชาชนเป็นฐานล่างสุดและนักการเมือง กลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ อยู่เหนือสุด ประกอบกับลักษณะของโครงสร้างอำนาจที่เป็นแบบดั้งเดิมที่มีอยู่ใน อบต. เป็นผลให้มีการใช้อำนาจทางการเมืองตามโครงสร้างเดิมของระบบการเมือง ที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองตามมา

1.5 ผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมือง

ผลกระทบของความขัดแย้งมีทั้งด้านสร้างสรรค์และทำลาย แต่สิ่งที่สังคมปรารถนานั้นคือ ด้านที่สร้างสรรค์ไม่ใช่ความขัดแย้งด้านทำลายที่อาจส่งผลสู่ความรุนแรง ทั้งนี้

ผลกระทบที่ตามมาขึ้นขึ้นอยู่กับว่าความขัดแย้งได้รับการจัดการไปในทิศทางใด (ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ 2533)

ความขัดแย้งที่สร้างสรรค์ เช่น ความขัดแย้งในการปรับตัว การสร้างความเหมาะสม การสร้างนวัตกรรม หรือความขัดแย้งในการพัฒนา เมื่อความขัดแย้งเหล่านี้ได้รับการจัดการที่ดีพอหรือเหมาะสมแล้ว ผลที่ตามมาคือ ความสมานฉันท์ การรู้จักแก้ปัญหา หาทางออก และการรู้จักยอมรับคนอื่น ส่วนความขัดแย้งในทางทำลาย ได้แก่พฤติกรรมทำลายล้าง ความรุนแรง การสร้างศัตรู การแบ่งพรรคแบ่งพวก หากไม่ได้รับการจัดการที่ดีแล้ว มักส่งผลให้เกิดการต่อสู้ครอบงำ การพยายามเอาชนะกันและกัน และการเลี้ยงถอยของผู้แพ้ (Bercovitch, 1984:10)

นวนน้อย ตรีรัตน์และคณะ (2546) เห็นว่า ผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมือง ที่เกี่ยวกับปัญหาการรับเงินและผลประโยชน์กัน ระหว่าง อบต. กับผู้รับเหมาที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย โดยข้าราชการในที่ทำกรปกครองอำเภอมีอิทธิพลอย่างมากต่อการทำงานของ อบต. ผ่านพัฒนากร นายอำเภอ ปลัดอำเภอ การแข่งขันผลประโยชน์กันท่ามกลางสมาชิกของ อบต. ที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อประกอบเข้ากับการแทรกแซงจากกลุ่มอำนาจเดิม นักการเมืองระดับจังหวัดทำให้ อบต. ขาดความคล่องตัวในการแก้ปัญหาให้กับชุมชน และไม่อาจปรับการทำงานให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชาวบ้านในเขต อบต. ของตนได้

ข้อเท็จจริงที่พบในปัจจุบันคือ อำนาจที่แท้จริงในการปกครองท้องถิ่นอยู่ที่นักการเมือง นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด การกระจายอำนาจให้ประชาชนยังไม่เกิดขึ้น และหากยังไม่เข้าใจแก่นแท้ในเรื่องของการกระจายอำนาจ โดยคิดแต่ว่าจะกระจายเงินให้มากขึ้นสู่ท้องถิ่น ก็จะนำไปสู่ความแตกแยกของคนในท้องถิ่นได้ง่าย ความขัดแย้งบนพื้นฐานของผลประโยชน์ ระบบผลประโยชน์ในชุมชน จากโครงสร้างของราชการและธุรกิจที่เข้มแข็งเกินไป ที่มีการรวมศูนย์อยู่ในกลุ่มคนไม่กี่ครอบครัว แต่มีอิทธิพลชี้นำชุมชน อีกทั้งยังคุกคามความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคณะทำงานองค์กรชุมชน ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการมีส่วนร่วมของประชาชน เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย

การมีกลุ่มอิทธิพล ที่ใช้การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ด้วยความรุนแรง ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. กรณีที่มีการยักยอก มีผลทำให้ประชาชนเกิดความประหวั่น และมีความรู้สึกที่ “ไม่อยากยุ่งเกี่ยว” และ “ไม่อยากจะเดือดร้อน” นอกจากนี้ผลของการเลือกตั้งยังทำให้เกิดความแตกแยกในพื้นที่โดยฝ่ายที่แพ้และหัวคะแนนจะไม่ให้ความร่วมมือกับ อบต. (นวนน้อย ตรีรัตน์ 2546: 6 - 83)

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะมาจากสาเหตุใดก็ตาม ได้ส่งผลกระทบที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ ผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนที่มีต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่น ในแง่ของ

การขาดความเลื่อมใส ขาดความศรัทธา นักการเมืองของท้องถิ่นที่มุ่งหวังแต่ผลประโยชน์ส่วนตัว จนทำให้เกิดความขัดแย้ง ไม่กระทำตัวให้เกิดความสร้างสรรค์หรือพัฒนาท้องถิ่น และในที่สุดประชาชนเหล่านั้นอาจไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นก็เป็นได้ (ศิริศักดิ์ ศิริมังคะลา 2533: 180) การที่จะให้การปกครองท้องถิ่นแบบองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นโรงเรียนเพื่อสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน จึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถทำประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องอีกด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่สมควรจะปล่อยให้เกิดขึ้นเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับงานวิจัยที่ศึกษานี้ มองผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองเป็นไปในลักษณะทางลบ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อตัวบุคคล องค์กรและประชาชนในด้านต่าง ๆ ผลที่ตามมาของความขัดแย้งดังกล่าวมาแล้วนั้น สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกระดับ ของความขัดแย้งตั้งแต่ระดับบุคคล ไปถึงระดับองค์กร จากสภาพเช่นนี้จึงทำให้เกิดปัญหาขึ้นมาว่า จะมีวิธีการอย่างไรในการส่งเสริมให้มีความขัดแย้งในเชิงสร้างสรรค์ และในขณะเดียวกันจะลดความขัดแย้งในลักษณะทำลายให้มึนน้อยที่สุดได้อย่างไร

1.6 แนวทางในการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมือง

ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ไม่มีใครปรารถนา แต่หากเกิดขึ้นแล้วจำเป็นที่จะต้องได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมเพื่อให้เกิดผลดีที่สุดตามมา Arnold และ Fledman ได้กล่าวไว้ว่าผลของความขัดแย้งนั้นสามารถที่จะเป็นไปได้ทั้งสิ่งที่เป็นประโยชน์และผลเสีย การจัดการกับความขัดแย้งนั้น ควรเป็นไปในทางที่จะทำให้ผลที่ตามมาเกิดประโยชน์ให้มากที่สุด โดยปราศจากการเป็นศัตรูกันของกลุ่มที่ขัดแย้งและพฤติกรรมการทำลาย (Arnold and Fledman 1983: 526 อ้างถึงใน ศาสตราจารย์ พงษ์แพะ: 23) เมื่อใดก็ตามที่เกิดความขัดแย้งขึ้น ไม่ว่าจะป็นระหว่างบุคคลกับบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับกลุ่ม การที่ดำเนินการจัดการกับความขัดแย้งนั้น จึงจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์ที่แตกต่างกัน พร้อมทั้งคำนึงถึงความสามารถในการคิดแปลง ปรับปรุง นำมาใช้ให้เหมาะสมกับบุคคล สถานการณ์ สาเหตุและพฤติกรรมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้

อภิญา รัตนมงคลมาศ (2537:171) เห็นว่า การแก้ไขความขัดแย้งมีแนวความคิดอยู่ 2 แนวทางคือ

1) การยุติปัญหาโดยการนำข้อกำหนดทางกฎหมาย กฎระเบียบของสังคมมาประยุกต์ใช้ แม้กระทั่งการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดการยอมรับข้อยุตินั้น ๆ อันเป็นแนวทางของการรักษาสันติภาพ

2) พยายามหาเหตุที่เป็นรากเหง้า หรือเป็นธรรมชาติของความขัดแย้งของแต่ละกรณี หากความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและตัวปัญหา กับสภาพแวดล้อมของปัญหา จนกระทั่งแน่ชัดว่าอะไรเป็นด้านหลัก ด้านรอง เป็นเงื่อนไข แล้วจึงหาวิธีแก้ไข โดยให้เกิดการยอมรับข้อตกลงของกัน

และกัน โดยคำนึงถึงการสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างคู่ของความขัดแย้งเป็นหลัก อันเป็นแนวทางของการสร้างสันติภาพถาวร

โกวิทย์ พวงงาม เห็นว่า การเสริมสร้างประชาธิปไตยใน อบต. จะสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองได้ โดยเป็นความเห็นที่สอดคล้องกับงานวิจัยของรัชชัช วิสมล ที่ทำการศึกษาเรื่อง “ความต้องการในวิธีการเสริมสร้างประชาธิปไตยใน อบต.” ผลการศึกษาความต้องการของสมาชิกประกอบการเรียงลำดับความต้องการได้ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม 2546 (ข): 128 - 129)

- 1) ความต้องการให้สมาชิก อบต. ที่เข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารควรผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรใดหลักสูตรหนึ่ง
- 2) ความต้องการให้มีการกำหนดคุณสมบัติแก่ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการบริหารและกรรมการบริหาร อบต.
- 3) ความต้องการให้สมาชิก อบต. ที่เป็นฝ่ายบริหารแจ้งบัญชีการจ่ายงบประมาณประจำปีแก่สมาชิก อบต. และประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน
- 4) ความต้องการให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน เข้าฟังการประชุมสภา อบต.

นอกจากนี้แล้วสมาชิก อบต. ได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างประชาธิปไตยใน อบต. ว่า ต้องการให้สมาชิก อบต. รู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเอง และควรให้มีการส่งเสริมให้ความรู้ด้านต่าง ๆ แก่สมาชิก อบต. และการทำงานของสมาชิก อบต. ควรมีอุดมการณ์เพื่อชุมชนและยึดหลักการมีส่วนร่วม

ซึ่งโกวิทย์ ได้เสนอให้เร่งทำความเข้าใจกับหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในตำบล รวมทั้งเร่งทำความเข้าใจกับกลุ่มองค์กรชุมชนเช่นกัน โดยเฉพาะความคิดที่จะทำให้เขามีความรู้สึกร่วมว่า อบต. คือเวทีขององค์กรชุมชนในระดับท้องถิ่นที่จะคอยดูแลและจัดการผลประโยชน์ชุมชนให้แก่ทุกคนในตำบลนั้น สิ่งที่ต้องทำอย่างเร่งด่วนคือ การเสริมสร้างให้กลุ่มและองค์กรชุมชนมีความรู้ความเข้าใจในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของ อบต.

ดังนั้น ในการที่จะสานอำนาจกับสมาชิกและคณะกรรมการบริหาร อบต. ตลอดจนผู้มีอำนาจในท้องถิ่นทั้งหลายนั้น การใช้พลังกลุ่มและพลังองค์กรชุมชนจะช่วยให้เกิดการถ่วงดุลขึ้นในระดับตำบล ที่สำคัญที่สุด จะช่วยมิให้กลุ่มผลประโยชน์ใดในชุมชนได้แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้องได้อีกต่อไป โดยเฉพาะกลุ่มอำนาจเก่าอย่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล ผู้รับเหมาในตำบล และผู้มีอิทธิพลในตำบล

นวนน้อย ตรีรัตน์และคณะ(2546)เห็นว่า การดำเนินงานต่างๆ ของ อบต. จะเป็นไปได้ต้องมีประสิทธิภาพนั้น ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมใน อบต. ประชาชนต้องมี

อำนาจในการตัดสินใจอย่างอิสระ มีการจัดสรรอำนาจ มีความเท่าเทียมกันของคนในสังคม มีโครงสร้างของการทำงานที่ตรวจสอบได้ โปร่งใส และความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วมต้องได้รับการคำนึงถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบของการดำเนินงานของ อบต. จะสามารถช่วยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือหลีกเลี่ยงความขัดแย้งที่รุนแรง กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก่อให้เกิด โอกาสที่ผู้กรณีจะแสดงความต้องการของกลุ่มเขาและความกังวลที่ปราศจากความรู้สึกที่เป็นปฏิปักษ์ การมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ต้นสามารถลดการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงที่อาจจะเป็นไปได้

สถาบันเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาชนบท จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2540) ได้เสนอให้มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของ อบต. ซึ่งหมายถึง การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในการเข้ามาใช้อำนาจผ่าน อบต. โดยมีข้อเสนอเชิงนโยบายดังนี้

1) ต้องพัฒนาชาวบ้านการพัฒนาชาวบ้านต้องพัฒนาอย่างเชื่อมั่นในศักยภาพในการเรียนรู้ของชาวบ้าน เป็นการให้ชาวบ้านเป็นฝ่ายรุก กระบวนการพัฒนาต้องเป็นการเรียนรู้กับชาวบ้าน โดยต้องคำนึงถึง ลักษณะทางการเมือง เพราะกระบวนการทางการเมืองเป็นกระบวนการธรรมชาติในทุกสังคม ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร เราต้องศึกษาลักษณะทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะทางจิตสำนึกให้มากขึ้น

2) ต้องพัฒนาคนใน อบต. ทั้งสมาชิกจากการเลือกตั้ง สมาชิกโดยตำแหน่งและข้าราชการ ลูกจ้างใน อบต. จะต้องหมายถึงการพัฒนาแนวคิดและทัศนคติของคนใน อบต. ให้เปิดกว้างเข้าใจเจตนารมณ์ของการมี อบต.

3) ต้องพัฒนาข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะข้าราชการฝ่ายปกครอง ข้าราชการในอำเภอ ยังมีแนวคิดและทัศนคติดั้งเดิม ก็จะเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการพัฒนาความเข้มแข็งขององค์กรประชาชน

4) ต้องพัฒนาระบบการเมืองและระบบราชการด้วย ตั้งแต่ในระดับย่อยที่สุดคือรูปแบบของ อบต. ซึ่งมีปัญหาในตัวเอง ไปจนถึงชุดของความสัมพันธ์กับหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากระบบราชการแล้ว ระบบการเมืองก็จำเป็นต้องถูกพัฒนาให้สอดคล้องกับความต้องการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนด้วย

นอกจากนี้ ในการศึกษาวิจัยของหลาย ๆ ท่าน (อรพินท์ สพโชคชัย และคณะ (2540) พชนิดา แววนรมิต (2545), ทรงศักดิ์ เรืองศรีมัน (2545), วินัย ชาติทัต (2546), พิรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ (2546) ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารงานของ อบต. ก็พบปัญหาที่เกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมืองใน อบต. และในปัจจุบันจะพบว่ามิชวสารเกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมืองใน อบต. ปราบกฏบนหน้าหนังสือพิมพ์รายวันเป็น

ประจำ ก็สามารรถอนุมานได้ว่าในปัจจุบัน อบต. มีปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งทางการเมือง ที่ก่อให้เกิดการใช้ความรุนแรงตามมา ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาถึงปัญหาดังกล่าว เพื่อจะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ทันที่ และเป็นการเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีการพัฒนาความก้าวหน้าในโอกาสต่อไป

2. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

2.1 ความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

วิชฌู เกรื่องาม (2547) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไว้ว่าเป็นการจัดการกับภารกิจที่อยู่ศูนย์กลางให้กระจายออกจากศูนย์กลางนั้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนทั่วประเทศ ตัวอย่างเช่น การขุดเจาะน้ำบาดาลที่จะต้องกระจายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เพราะท้องถิ่นจะทราบความต้องการของคนในท้องถิ่น ได้ดีที่สุด

ธเนศวร์ เจริญเมือง (2545: 290 - 299) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) ว่าเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะในแวดวงวิชาการรัฐศาสตร์ และเป็นคำที่มีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า รวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ซึ่งแปลว่าระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจในการตัดสินใจในการบริหารกิจการต่าง ๆ ทั่วประเทศ

การกระจายอำนาจ เป็นระบบบริหารการปกครองโดยการที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติได้มอบอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง

การกระจายอำนาจเป็นการโอนอำนาจให้หรือยกอำนาจให้ (Devolution) เป็นการให้ความรับผิดชอบแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเด็ดขาด ส่วนกลางจะลงแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกไม่ได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เป็นสายการบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากส่วนกลาง

การกระจายอำนาจต่างจากการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ซึ่งรัฐบาลกลางแบ่งงานออกไปให้หน่วยงานส่วนภูมิภาค เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง โดยส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจในการดำเนินการบางเรื่องให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปจากส่วนกลาง เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังขึ้นต่อส่วนกลางโดยตรง

ลิขิต ชีรเวทิน (2543: 269) การกระจายอำนาจ คือ การมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่น โดยมีอิสระในการปกครองตนเอง การบริหารท้องถิ่นมีงบประมาณของตนเองมีเจ้าหน้าที่ของตนเองและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

โกวิทช์ พวงงาม (2543: 28 - 29) การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือการโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นจึงเห็นว่า การกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ

1. การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น หรือการกระจายอำนาจตามอาณาเขต หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะบางเรื่องภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองพอสมควร

2. การกระจายอำนาจตามบริการ หรือการกระจายอำนาจทางเทคนิค หมายถึงการโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลาง ไปให้หน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากและอย่างเป็นอิสระ โดยปกติแล้วจะเป็นกิจการซึ่งการจัดทำต้องอาศัยความรู้ความชำนาญทางเทคโนโลยีแขนงใดแขนงหนึ่งเป็นพิเศษ เช่น การสื่อสาร วิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ การผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นต้น

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539:9) กล่าวถึงความหมายของหลักการกระจายอำนาจการปกครองว่าเป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในการบังคับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นหรือองค์กรอันมิใช่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางรับไปดำเนินการเอง

จรัส สุวรรณมาลา (2538: 5) ได้เสนอแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจว่าต้องเริ่มด้วยการปฏิรูประบบการเมือง ต้องจัดโครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่โดยการจัดแบ่งหน้าที่กันใหม่ระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลระดับชาติกับองค์กรของรัฐในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเสียใหม่ ให้หน่วยปฏิบัติงานระดับล่างและประชาชนผู้รับบริการมีอำนาจจัดบริการสาธารณะของชุมชนและภูมิภาคให้มากที่สุด ต้องปฏิรูประบบการปกครองระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเสียใหม่ ให้สามารถรับการกระจายภารกิจและอำนาจการจัดการจากหน่วยงานในระดับสูงขึ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ แล้วจึงวางระบบการคลังเพื่อสนับสนุนโครงสร้างและระบบการบริหารใหม่ที่กำหนดขึ้นนั้น ให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

รัฐบาลในระดับชาติจะมีบทบาทเป็นหน่วย “เสริม” และสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานระดับจังหวัดและระดับชุมชนย่อยมากขึ้น และลดบทบาทการเป็นผู้ดำเนินการเองให้เหลือน้อยลงและเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะภารกิจภายใต้ระบบการบริหารแบบใหม่ หน่วยงานในส่วนกลาง (กระทรวง กรมต่าง ๆ) ควรได้วิเคราะห์และจัดแบ่งหน้าที่เชิงปฏิบัติในพื้นที่ระดับจังหวัดและท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งจะมอบหมายให้หน่วยปฏิบัติการในระดับจังหวัดและหน่วยงานปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อไป พร้อม ๆ กับการกระจายหน้าที่และอำนาจการจัดการให้หน่วยปฏิบัติระดับล่าง หน่วยงานในส่วนกลางจะต้องกระจายทรัพยากรการบริหารอันประกอบด้วยบุคลากรและเงินงบประมาณให้แก่หน่วยงานระดับจังหวัด และหน่วยงานปกครองท้องถิ่นด้วยเช่นเดียวกัน

2.2 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐได้มอบอำนาจการปกครองบางอย่างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อบริการประชาชน โดยหลักการกระจายอำนาจมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ (สถาบันดำรงราชานุภาพ 2539: 12)

2.2.1 ความเป็นนิติบุคคล (Artificial Person) การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีองค์กรเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์กรของรัฐบาลกลางเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร เพราะองค์กรเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของตน

2.2.2 อำนาจอิสระในการบริหารงาน (Autonomy) ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรต้องคอยคำสั่งจากรัฐบาลกลาง องค์กรเช่นนี้ก็จะมียุทธศาสตร์เหมือนหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนรัฐบาลที่มีอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่อำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่มากเกินไปจนทำให้กระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอำนาจอธิปไตย (Unity and Sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่สถาบันทางการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง แต่ควรมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มีเท่าที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตน

2.2.3 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชนนั้นอาจจะทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะ

มีส่วนร่วมในกิจกรรมท้องถิ่นเฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่บางคนอาจสนใจเข้าร่วมกิจกรรมมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้าเป็นตัวแทนประชาชนเพื่อให้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรม อันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง

2.2.4 มุ่งประมาทของตนเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ ย่อมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์พร้อมที่จะปฏิบัติงานเพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่หลักการกระจายอำนาจที่ถูกต้องแล้ว จะทำให้เกิดจุดอ่อนหลายประการ ดังนี้คือ (โกวิทย์ พวงงาม 2543: 28)

ประการแรก อาจก่อให้เกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจจะมุ่งแต่ผลประโยชน์ของท้องถิ่นตนเอง โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

ประการที่สอง ผู้ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจกดขี่คู่แข่ง หรือประชาชนที่ไม่อยู่ในฝ่ายของตน และ

ประการสุดท้าย ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณเพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลาง ปัญหาข้อสุดท้ายนี้อาจจะเบาบางลงหลังจากการออก “พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542” ที่กำหนดให้มี “คณะกรรมการมาตรฐานบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครอง” กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ส่งเสริมให้การศึกษาให้คำแนะนำและพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น อันจะมีผลทำให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีมาตรฐานทั่วไปเหมือนกันซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อการไหลเวียนของพนักงานและข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ดีกว่าเดิม

โกวิทย์ พวงงาม (2543: 27 - 28) ได้กล่าวถึงหลักการกระจายอำนาจว่าเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยบริหารราชการส่วนกลางให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบ

อำนาจให้ในทั้งการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

ประธาน คงฤทธิศึกษาการ (2537 อ้างถึงใน ตระกูล มีชัย 2538:22 – 23) ได้ให้ข้อพิจารณาประกอบหลักการกระจายอำนาจการปกครอง 4 ประการคือ

1. การกระจายอำนาจหรือไม่กระจายอำนาจ เป็นอำนาจของรัฐหรืออาจเรียกได้ว่าขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐหรือรัฐบาล และรัฐบาลต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบในทางการเมืองการบริหารด้วย

2. การกระจายอำนาจทางการปกครองต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้โดยพิจารณาพื้นฐานหรือสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของพื้นที่หรือบริเวณที่ได้รับการกระจายอำนาจทั้งนี้ย่อมมีผลกระทบต่อขีดความสามารถในการปกครอง

3. การกระจายอำนาจ ต้องคำนึงถึงสภาพชุมชนที่ควรกระจายอำนาจให้ได้ในรูปแบบใด เช่น การกระจายอำนาจทั้งในทางการเมืองและการกระจายอำนาจทางการบริหารหรือจะให้ใช้ได้เพียงการกระจายอำนาจทางการบริหาร

4. การกระจายอำนาจทางการปกครองต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพของเมือง (urban) หรือสภาพของชนบท (rural area) เพราะการกำหนดโครงสร้าง รูปแบบ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบจะต้องสอดคล้องและสัมพันธ์กับสภาพชุมชนนั้น ๆ

ประธาน ยังมีความเห็นว่าการที่จะมีการกระจายอำนาจทางการปกครองไปให้กับเขตชนบทปกครองตนเอง นอกจากจะขัดกับหลักพื้นฐานในขีดความสามารถปกครองตนเองแล้ว รัฐบาลยังต้องคำนึงถึงความมั่นคงของชาติหรือความเป็นอยู่ของประชาชนที่จะต้องได้มีชีวิตอยู่ด้วยบริการของรัฐ หรือกลไกในการปกครองที่สามารถจะเป็นประกันได้ถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมีความมั่นคง ความสะดวกปลอดภัย มิใช่สักแต่กระจายอำนาจไปเพียงโครงสร้างรูปแบบเท่านั้น

2.3 ลักษณะสำคัญของการกระจายอำนาจ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2539:9) การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะสำคัญ ๆ ดังนี้

2.3.1 มีการจัดตั้งองค์การขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีหน้าที่ มีงบประมาณ และทรัพย์สินของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อองค์การบริหารส่วนกลาง ส่วนกลางมีหน้าที่เพียงแต่กำกับดูแลให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2.3.2 มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งคณะผู้ปกครองท้องถิ่นเลย ก็ไม่นับว่าเป็นการกระจายอำนาจ

2.3.3 มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร การกระจายอำนาจการปกครองนั้น ต้องกำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการบริหารงานหรือจัดทำกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายได้เองพอสมควร กล่าวคือมีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เอง ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

2.3.4 มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเองแยกต่างหากจากส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุน (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

2.3.5 มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเอง นอกจากจะมีงบประมาณ แยกออกเป็นสัดส่วนของตนเองแล้ว การกระจายอำนาจการปกครองนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่อันเป็นพนักงานของตนเองเป็นส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้ขึ้นในสังกัดกระทรวง ทบวงในส่วนกลางโดยตรงแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

ชนิดา อาคมวิวัฒน์ (2541: 49 - 51) ได้เสนอว่า ลักษณะที่สำคัญของการกระจายอำนาจมี 6 ประการ คือ

1. มีการแยกหน่วยงานออกไปเป็นองค์กรนิติบุคคล ซึ่งเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง เป็นองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีงบประมาณ และมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง มีอิสระในการจัดการบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมาย เพราะการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสภาพเป็นนิติบุคคลก็เพื่อที่จะให้มีอิสระมากยิ่งขึ้นทั้งในการบริหารบุคคลและการคลัง ตลอดจนนำการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นต่อไป

2. มีการเลือกตั้ง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นทั้งนี้ถ้าหากว่าไม่มีการเลือกตั้งก็นับว่าไม่มีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริงการกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งมีผลทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ไม่ใช่ตัวแทนจากรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง เพื่อดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว การเลือกตั้งจึงเป็นเพียงการทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้วิธีการหนึ่ง

3. *มีความเป็นอิสระ* การดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรือไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง ความเป็นอิสระเป็นลักษณะที่สำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการวินิจฉัยและตัดสินใจดำเนินการในพื้นที่แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยก็ยังไม่สามารถมีการกระจายอำนาจการปกครองที่แท้จริงแต่อย่างใด แต่หากกฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเชื่อมั่นว่าจะไม่ถูกถอดออกจากตำแหน่งได้โดยง่าย และสามารถตัดสินใจในการดำเนินกิจการในท้องถิ่นได้เองก็แสดงว่ามีการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

4. *มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง* เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้อาจมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ประจำ

5. *มีอิสระในการบริหารงานภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย* กล่าวคือมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเองโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการเสนอขอแนะนำ แต่ไม่มีอำนาจในการปฏิบัติด้วยแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง

6. *มีงบประมาณและทรัพย์สินเป็นของตนเอง* โดยมีความสามารถและอำนาจในการกำหนดรายรับ การจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษี ตามขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อที่จะให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป รวมทั้งอำนาจอิสระทางการคลังในการจัดทำงบประมาณและวิธีการหารายได้เพิ่มเติม

ดังนั้นแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักการกระจายอำนาจในการปกครอง ถือเป็นการปกครองที่นำไปสู่การคลี่คลายจากการรวมอำนาจ โดยรัฐได้ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง โดยแบ่งเบาภาระจากรัฐบาลกลางเพื่อแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นถือเป็นการคลี่คลายอำนาจรัฐในแนวทางหนึ่ง

2.4 รูปแบบของการกระจายอำนาจ (ปธาน สุวรรณมงคล 2547: 16 - 18)

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นรูปแบบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจการตัดสินใจในการกิจหน้าที่บางประการไปให้บุคลากรหรือหน่วยงานในพื้นที่ การกระจายอำนาจยังแบ่งออกได้หลายแบบแล้วแต่เกณฑ์พิจารณาแยกแยะระหว่างการเมืองกับการบริหารได้แก่

2.4.1 การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้แก่ส่วนภูมิภาค โดยที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนราชการบริหารส่วนกลางที่ถูกส่งไปปฏิบัติราชการในเขตการปกครองต่าง ๆ ของประเทศ ตัวแทนดังกล่าวถูกแต่งตั้งจากส่วนกลางและยังอยู่ภายใต้การ

บังคับบัญชาของส่วนกลางเช่นเดิม เช่น การที่อธิบดีกรมป่าไม้มอบอำนาจการดูแลภารกิจบางประการของกรมป่าไม้ในจังหวัดให้แก่ป่าไม้จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ โดยที่อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังอยู่ที่อธิบดีกรมป่าไม้ เป็นต้น หรือกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ C.E.O (Chief Executive Officer) ในกรณีของประเทศไทยสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก็จัดอยู่ในแบบของการกระจายอำนาจทางการบริหาร โดยที่หน่วยงานส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจในการบังคับบัญชาหน่วยงานในสังกัดที่อยู่ในภูมิภาคให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด

2.4.2 การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) โดยการที่ผู้มีอำนาจรัฐในส่วนกลางมอบอำนาจหน้าที่และการตัดสินใจในบางภารกิจบางระดับ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรการบริหารจำนวนหนึ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้น เพื่อให้กระทำการกิจบางอย่างแทนรัฐบาลกลาง โดยให้มีอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

การกระจายอำนาจทางการเมือง เป็นการกระจายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับมิติที่สำคัญต่อไปนี้

1) *การกระจายภารกิจหน้าที่* รัฐได้มอบภารกิจหน้าที่บางประการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดำเนินการแทนรัฐ เช่น การจัดการศึกษาบางระดับ การให้บริการสาธารณสุข เป็นต้น

2) *การกระจายอำนาจการตัดสินใจ* ในภารกิจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจตัดสินใจอย่างอิสระในภารกิจหน้าที่นั้นด้วย

3) *การกระจายทรัพยากรการบริหาร* เมื่อรัฐบาลมอบหน้าที่และอำนาจตัดสินใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะต้องมอบทรัพยากรการบริหารให้แก่ รายได้จากการเก็บภาษีในเขต จำนวนบุคลากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

4) *การกระจายการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบ้านเมืองให้แก่ประชาชน* เป็นการเปิดมิติให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม เช่น การให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าชื่อเพื่อขอให้มีการพิจารณาถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นต้น

5) *การกระจายความรับผิดชอบที่โปร่งใสและตรวจสอบได้* การกระจายอำนาจหน้าที่และทรัพยากรการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องควบคู่ไปกับการทำให้

ผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ (accountability) ที่โปร่งใสตรวจสอบได้ด้วย โดยมีการกำกับดูแลจากรัฐและประชาชนในท้องถิ่นด้วย

3. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้มากมายแต่ส่วนใหญ่แล้วคำนิยามเหล่านั้นต่างมีหลักการที่สำคัญคล้ายคลึงกัน จะต่างกันบ้างก็คือสำนวนและรายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

เดเนียล วิท (Daniel wit, 1967: 14 – 21 อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 11) นิยามว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นหมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือเพียงแต่บางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Holloway ,1951:101 – 103 อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539:11) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึงองค์การที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

โจน เจ. คลาร์ก (John J. Clarke, 1957:87 – 89 อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 12) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวได้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แฮริส จี มอนตาญู (Haris G. Montagu, 1984:574 อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 12) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระเพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระพร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง

หรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, 1953:574 อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 12) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2534:11) นิยามว่าการปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดมีองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้น ๆ องค์การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้

3.2 หลักการปกครองท้องถิ่น

จากนิยามต่าง ๆ ข้างต้น สามารถประมวลได้เป็นหลักการปกครองท้องถิ่นในสาระสำคัญดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม 2543: 21 - 22)

3.2.1 การปกครองของชุมชนหนึ่ง ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยของการปกครองท้องถิ่นของไทย จัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามเหตุผลดังกล่าว

3.2.2 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขตพอสมควร เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไปไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็เลยกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล อำนาจของท้องถิ่นนี้มีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

3.2.3 หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

2) สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ

3.2.4 มืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานคร คือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

3.2.5 ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนั้นยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วย

3.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น (ชวงส์ ฉายะบุตร 2539: 13 - 14)

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่นสามารถจำแนกได้ดังนี้

3.3.1 ช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดเจนว่าในการบริหารประเทศจะต้องอาศัยเงินงบประมาณจำกัด ภารกิจที่จะต้องบริการให้กับชุมชนต่าง ๆ อาจไม่เพียงพอ ดังนั้นหากจัดให้มีการปกครองท้องถิ่น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ ก็สามารมีรายได้ มีเงินงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะดำเนินการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้เป็นอย่างมาก การแบ่งเบาหนี้เป็นการแบ่งเบาทั้งในด้านการเงิน ตัวบุคคล ตลอดจนเวลาที่ใช้ดำเนินการ

3.3.2 เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากประเทศมีขนาดกว้างใหญ่ ความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลกลางแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้บริหารเท่านั้น จึงจะสามารถตอบสนองความต้องการนั้นได้

3.3.3 เพื่อความประหยัด โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน สภาพความเป็นอยู่ของประชาชนก็ต่างไปด้วย การจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นจึงจำเป็นโดยให้อำนาจ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นวิธีการหารายได้ให้กับท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของท้องถิ่น

3.3.4 เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ใช้ในการศึกษาการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน จากการที่การปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชน มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ไม่ว่าจะโดยการสมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่นก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ที่แตกต่างกันนี้มีส่วนในการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระดับชาติได้เป็นอย่างดี

3.4 ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น (ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 14 - 16)

จากแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจการปกครองและเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นจึงสามารถสรุปได้ดังนี้

3.4.1 การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (Basic Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวข้องกับส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบและหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด (ชูศักดิ์ เทียงตรง 2518: 6 - 7) โดยประชาชนจะมีโอกาสในการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร การเลือกตั้งจะเป็นการฝึกฝนให้ประชาชนใช้ดุลยพินิจเลือกผู้แทนที่เหมาะสม สำหรับผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้าไปบริหารกิจการของท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นผู้นำในท้องถิ่นจะได้ใช้ความรู้ความสามารถบริหารงานท้องถิ่น เกิดความคุ้นเคยมีความชำนาญในการใช้สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับชาติต่อไป

3.4.2 การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือการปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน การปกครองตนเองคือการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบ บริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนออกเสียงประชามติ (Referendum) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตน

ต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน (อนันต์ อนันตกุล 2521 อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 14)

นอกจากนี้ การปกครองตนเองในรูปของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือ การกระจายอำนาจไปในระดับต่ำสุด คือ รากหญ้า (Grass roots) ซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ความล้มเหลวของระบอบประชาธิปไตยมีหลายองค์ประกอบ แต่องค์ประกอบสำคัญยิ่งขดวงค์หนึ่งก็คือการขาดรากฐานในท้องถิ่น (ลิขิต วีรเวทิน 2525 อ้างถึงใน ชวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 15)

3.4.3 การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแบ่งเบาระของรัฐบาล เนื่องจากความจำเป็นบางประการดังนี้

1) การกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวางนับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากงบประมาณที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีตามความเจริญเติบโตของบ้านเมือง

2) รัฐบาลมีอาจจะดำเนินการในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกันการแก้ปัญหาหรือจัดบริการ โครงการในท้องถิ่น โดยรูปแบบที่เหมือนกันย่อมไม่บังเกิดผลสูงสุดท้องถิ่นย่อมรู้ปัญหาและเข้าใจปัญหาได้ดีกว่าผู้ซึ่งไม่อยู่ในท้องถิ่นนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นผู้ที่เหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด

3) กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่นนั้น ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่นและไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง

ดังนั้น หากไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลจะต้องรับภาระดำเนินการทุกอย่างและไม่แน่ว่าจะสนองความต้องการของท้องถิ่นถูกจุดหรือไม่ รวมทั้งจะต้องดำเนินการเฉพาะท้องถิ่นนั้น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น หากได้จัดให้มีการปกครองท้องถิ่นเพื่อดำเนินการเองแล้วภาระของรัฐบาลก็จะผ่อนคลายไป รัฐบาลจะมีหน้าที่เพียงแต่ควบคุมดูแลเท่าที่จำเป็นเท่านั้นเพื่อให้ท้องถิ่นมีมาตรฐานในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

การแบ่งเบาระทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญหรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นสาธารณะประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ความคับคั่งของภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่รวมอยู่ส่วนกลางจะลดน้อยลง ความคล่องตัวในการดำเนินงานของส่วนกลางจะมีมากขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาข้อแตกต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนก็ต้องเป็นผู้รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน เป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่อง ขออนุมัติไปยังส่วนเหนือขึ้นไป ท้องถิ่นจะบริหารงานให้เสร็จสิ้นลงภายในท้องถิ่นนั่นเองไม่ต้อง ลี้หนีเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารของ ประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมืองการได้รับ เลือกลง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารในท้องถิ่นอีกด้วย ในประเทศไทยผู้นำทางการเมืองที่มีชื่อเสียง เช่น นายทองหยด จิตตะวีระ, นายสุรินทร์ เทพกาญจนา เป็นต้น ล้วนแต่มีผลงานจากการเป็น นายกเทศมนตรี หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาก่อน จนสามารถประสบผลสำเร็จเป็นนักการเมืองที่มี ชื่อเสียงในระดับชาติ (วิญญู 2518 อ้างถึงใน ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539:16)

6) การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบ ฟังตนเอง การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบ ฟังตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การดำเนินงานพัฒนาชนบทที่ผ่านมามีอุปสรรค สำคัญประการหนึ่ง คือ การมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ซึ่งการพัฒนาชนบทที่ สัมฤทธิ์ผลนั้นจะต้องมาจากการริเริ่มช่วยตนเองของท้องถิ่น ทำให้เกิดความร่วมมือร่วมแรงกัน โดยอาศัยโครงสร้างความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ซึ่งต้องมาจากการกระจายอำนาจอย่าง แท้จริงมิเช่นนั้นแล้วการพัฒนาชนบทจะเป็นลักษณะ “หยิบยื่นยัดใส่” หรือกึ่งหยิบยื่นยัดใส่” เกิด ความคาดหวังว่าทุกปี “ลาภลอย” แทนที่จะเป็นผลดีต่อท้องถิ่นกลับสร้างลักษณะการพัฒนาแบบ ฟังพาไม่ยอมช่วยตนเอง อันเป็นผลทางลบต่อการพัฒนาพื้นฐานระบอบประชาธิปไตย (ลิขิต ธีรเวคิน 2525: 3 – 4 อ้างถึงในชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539: 16) ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงจะทำให้ เกิดลักษณะการฟังตนเอง ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการพัฒนาชนบทอย่างยิ่ง

การกระจายอำนาจมีข้อพึงระวังได้กลายเป็นจุดวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งมีอยู่หลาย ประการดังที่กล่าวไว้แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องขอบเขตการกระจายอำนาจและการคำนึงถึง ระดับความรู้ความสามารถของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันอย่างมากและมีมานานตั้งแต่ สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 กล่าวคือได้มีการถกเถียงกันถึงความพร้อมของประชาชน ต่อการปกครองตนเองมาโดยตลอดจนถึงปัจจุบัน แต่จากความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นนั้น

หากจะมองเป็นจุดใหญ่ ๆ แล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็นสองด้านคือ ด้านการเมืองการปกครองและการบริหาร กล่าวคือ ในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและการเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางตอบสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการจัดการ ฯลฯ

3.5 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการคือ

3.5.1 สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า หากประเทศใดกำหนดเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นของประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่าการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่า ประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

3.5.2 พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชน จึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดของพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหาร รายได้ และบุคลากร เป็นต้น

3.5.3 การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

3.5.4 องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลของกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎข้อบังคับ ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น ๆ

3.5.5 การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหาร จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

3.5.6 อิสระในการปกครองตนเอง สามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

3.5.7 งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

3.5.8 การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มิได้หมายความว่า จะมีอิสระเต็มที่ที่เดียวคงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตย (อนันต์ อนันตกุล อ้างถึงในชวงส์ ฉายะบุตร 2539: 17) รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

การปกครองท้องถิ่นกำหนดขึ้นบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง มีการเลือกตั้ง มีองค์การหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเอง และที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดย นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวตามคำสั่ง ที่ 262/2535 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2535 เพื่อศึกษาระบบการบริหารงานการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในขณะนั้นในทุกรูปแบบ หาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การคลัง และงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค กับหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยกล่าวถึงองค์ประกอบ การปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

- 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและทบวงการเมือง
- 2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตามหลักการที่บัญญัติ

ไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

- 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง
- 4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม

- 5) มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- 6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
- 7) มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
- 8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

แม่บท

- 9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

3.6 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น (โกวิท พวงงาม 2543:25)

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรจะต้องพิจารณาถึง กำลังเงิน กำลังงบประมาณ กำลังคน กำลังความสามารถของอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และ หน้าที่ความรับผิดชอบควรเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง หากเกินกว่าภาระหรือ เป็นนโยบายซึ่งรัฐบาลต้องการความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งประเทศ ก็ไม่ควรมอบให้ท้องถิ่น ดำเนินการ เช่น งานทะเบียนที่ดิน การศึกษาในระดับอุดมศึกษา

การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นดำเนินการ มี ข้อพิจารณา ดังนี้

3.6.1 เป็นงานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

3.6.2 เป็นงานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง

3.6.3 เป็นงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น

3.6.4 เป็นงานที่เกี่ยวกับงานพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชน ดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงรับจำนำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

3.7 อุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นสะท้อนภาพของระบบการเมืองและการปกครอง (ธนสวรรค์ เจริญเมือง 2545: 91 - 92)

การพัฒนาอย่างมีข้อจำกัดของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สะท้อนภาพสำคัญบางประการ คือ

3.7.1 สังคมไทยอยู่ภายใต้ระบบการรวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางเป็นเวลายาวนาน หน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคได้เติบโตใหญ่ออกไปตั้งสาขาเป็นจำนวนมากในต่างจังหวัด

หน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศในทุก ๆ สาขาเรื่อยมาตลอดช่วง 1 ศตวรรษที่แล้ว พร้อมกับการเติบโตอย่างแข็งแกร่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเวลาเดียวกันเป็นการเติบโตของท้องถิ่นที่มีข้อจำกัดทั้งด้านงบประมาณ องค์ความรู้ ภารกิจ และบุคลากร

3.7.2 ในด้านรูปการจิตสำนึก แนวคิดทางการเมืองในสังคมไทยยังถูกรอบงำด้วยแนวคิดรับเหมาแทน แนวคิดคนจำนวนหนึ่งมีความรู้ความสามารถเหนือคนอื่น ๆ แนวคิดมวลชนคือความรู้ความสามารถ ต้องพึ่งพาคนที่มีความรู้ความสามารถมากกว่าตลอดไป พึ่งพารัฐบาลกลางดูถูกความรู้ความสามารถของคนในท้องถิ่น ดูถูกพวกเดียวกัน รอคอยบทบาทของผู้นำ ตนเองไม่มีสิทธิริเริ่มและไม่มีความคิดว่าคนท้องถิ่นสามารถดูแลตนเองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ดี ขณะเดียวกันคนที่อยู่ในฐานะปกครองก็คิดว่าประชาชนโง่เขลา ขาดความรู้ความสามารถ ไม่อาจปกครองตนเองได้ต้องพึ่งพาผู้นำตลอดไป นอกจากนี้ยังมองเห็นว่าหากปล่อยให้ท้องถิ่นปกครองกันเองจะเกิดการคอร์รัปชันอย่างขนานใหญ่ รูปการจิตสำนึกเช่นนี้คือรั้น ยากจะหมดสิ้นไปได้ง่าย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพที่ระบบการศึกษาที่ดำรงอยู่เสริมสร้าง แนวความคิดแบบเก่าไม่ได้ สนับสนุนแนวคิดกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวางและจริงจัง

3.7.3 ปัญหาผลประโยชน์ การดำรงอยู่อย่างยาวนานของระบบรวมศูนย์อำนาจ และการขยายตัวของหน่วยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงเกือบ 50 ปีที่ผ่านมา ทำให้มีคนจำนวนมากได้รับประโยชน์จากระบบดังกล่าว ได้รับทั้งเงินเดือนตำแหน่ง เกียรติยศ ของที่ระลึก ค่าน้ำร้อนน้ำชา ค่าคอมมิชชั่น มีลูกน้อง บริวารคอยดูแลรับใช้ในทุก ๆ จังหวัด ฯลฯ ตลอดจนมีความผูกพันทางด้านจิตใจ เชื่อมมั่นว่าสิ่งที่ดำเนินมายาวนานคือสิ่งที่สร้างสรรค์สังคมไทย และหวังจะให้บุตรหลานได้รับผลบุญต่อไปไม่สิ้นสุด การโอนภารกิจงบประมาณและบุคลากร ไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมหมายถึงการหดตัวของส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งย่อมหมายถึงการสูญเสียหลายสิ่งหลายอย่างที่เคยได้รับมา ยาวนานอันเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่อาจยอมรับได้

4. แนวคิดว่าด้วยการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมาย “การเลือกตั้ง” ว่า “เลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทน หรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกตั้งกรรมการ”

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายคำว่า การเลือกตั้ง ว่า “การเลือกตั้งหมายความว่าความถึงกรณีที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งจากบุคคลหลาย ๆ คน หรือบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง จากบัญชีรายชื่อหลายบัญชีเพื่อให้ไปกระทำการอันใดอันหนึ่ง เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เราก็เลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งไปเพื่อออกกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นในสภาผู้แทนราษฎร”

ศาสตราจารย์ ดร.พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ได้ให้ความหมายคำว่า “การเลือกตั้ง” ว่า “เป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งในกระบวนการทางการเมืองและการปกครอง เพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนในการปกครองประเทศ เจตจำนงดังกล่าวปรากฏอยู่ในลักษณะของการเรียกร้อง (demand) หรือสนับสนุน (support) ต่อการตัดสินใจทั้งหลายในระบบการเมือง”

วิสุทธิ โภธิแทน ให้ความหมาย การเลือกตั้ง ว่าการที่บุคคลได้เลือกบุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งจากหลาย ๆ คน หรือเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เข้าสมัครรับเลือกตั้งบัญชีหนึ่ง หรือบัญชีจำนวนหนึ่งจากบัญชีรายชื่อหลาย ๆ บัญชีเพื่อให้กระทำการอันหนึ่งอันใดแทนตน

พิมลจรรย์ นามวัฒน์ ให้ความหมาย การเลือกตั้ง ว่าการที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการออกเสียงลงคะแนนตามความเห็นของตนเองโดยอิสระว่าเลือกผู้ใดเป็นผู้แทนของตนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยบริหารกิจการของประเทศ ผู้ที่จะได้รับการเลือกตั้งนั้นจะเป็นผู้สมัครใจเสนอตัวเข้ามาให้ประชาชนเลือกด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้าร่วมเป็นคณะบุคคลดำเนินการบริหารและปกครอง

การเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมทางการเมืองที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง (participation) อันเป็นกลไกที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้องหรือสนับสนุนให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมืองหรือการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน โดยประชาชนทั่วไปเลือกผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์นโยบาย และวิสัยทัศน์ที่สอดคล้องกับตน ด้วยความคาดหวังว่าผู้แทนหรือพรรคการเมืองที่ตนเลือกให้ไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนนั้น จะนำอุดมการณ์และนโยบายในการบริหารประเทศและทำหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง การเลือกตั้งจึงเป็นกระบวนการแสวงหาทางเลือกในการเมืองปกครองของประชาชนนั่นเอง การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนเพื่อทำหน้าที่ในรัฐบาลเป็นกลไกแสดงออกซึ่งเจตจำนงของประชาชนที่เรียกร้อง และสนับสนุนให้มีการปฏิบัติจัดทำหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งในทางการเมือง และการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่จะมี

ผลกระทบต่อประชาชน การที่ประชาชนเลือกผู้แทน หรือกลุ่มทางการเมือง หรือพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์และนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของตน ก็เพราะประชาชนเชื่อว่าผู้แทนที่ตนเลือกไปใช้อำนาจอธิปไตยนั้นจะใช้อุดมการณ์ที่ประกาศเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติและบริหารรัฐกิจ ในทำนองเดียวกันเพื่อเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของตน

การเลือกตั้งโดยตรง คือ การเลือกตั้งที่ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเลือกตัวแทนของพวกเขาโดยตรงโดยไม่ผ่านผู้แทน ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานและควบคุมการบริหารงานได้

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง คือ การที่ประชาชนได้ไปเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นของตนโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านสภาท้องถิ่น เพื่อให้สภาท้องถิ่นไปคัดเลือกผู้บริหารท้องถิ่นในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานและควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นได้ ประชาชนจะรู้สึกว่าได้รับผลกระทบโดยตรงจากการไปเลือกตัวแทนและจะเฝ้าติดตามนโยบายและแนวคิดต่าง ๆ ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนำเสนอ เพราะรู้ว่าเมื่อเลือกผู้สมัครคนใดไปแล้ว จะได้อะไรจากผู้สมัครคนนั้น ผู้สมัครทำอะไรให้กับท้องถิ่นของตน และถ้าผู้บริหารท้องถิ่นคนใดทำงานไม่มีประสิทธิภาพ ก็สามารถทำการถอดถอนได้ และลงโทษโดยการไม่เลือกผู้บริหารท้องถิ่นคนนั้น

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงของประชาชนมิใช่เป็นเรื่องใหม่ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยประเทศไทยได้มีการใช้ระบบให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2518 ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร การกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงประชาชน เป็นความพยายามที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายบริหาร ซึ่งประเด็นนี้ได้มีการหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันบ้างแล้วในช่วง พ.ศ. 2512 – 2522 แต่เรื่องก็เงียบหายไปและกระแสเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงจากประชาชนกลับมามากขึ้นอีกครั้งหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (บรรณคดี เศรษฐบุตร 2544, น. 1) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 285 กำหนดให้ที่มาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นให้มีที่มาได้สองทาง ทางแรกให้มาจากมติของสภาท้องถิ่นหรือทางที่สองให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น การเปิดช่องเช่นนี้ทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีความต้องการปรับปรุงที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและเห็นว่าก่อนมีรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ มีที่มาจากมติของสภาท้องถิ่นคนใดคนหนึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ปรากฏว่าผู้บริหารท้องถิ่นแบบนี้มีจุดอ่อนและมีปัญหาในทางเทคนิคหลายประการ ดังนี้

1. โครงสร้างที่ผู้บริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องพึ่งพาอาศัยหรือต้องการเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาท้องถิ่นฉะนั้นหากผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาท้องถิ่นได้ ก็เป็นการเปิดช่องให้สมาชิกสภาคนอื่นหรือกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามใช้กลไกนี้หาวิธีการโค่นล้มผู้บริหารท้องถิ่นลงจากตำแหน่งฉะนั้นอาจทำให้ในวาระการดำรงตำแหน่งสมัยหนึ่ง ๆ ของสภาท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นบ่อยครั้ง

2. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะทำให้เห็นนโยบายขาดความต่อเนื่อง ยากที่จะผลักดันนโยบายต่าง ๆ เป็นรูปธรรมได้และท้ายที่สุดผลเสียหรือความเสียหายก็ตกแก่ประชาชน

3. โครงสร้างที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากสภาท้องถิ่น เป็นโครงสร้างที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมักจะเรียกร้องผลประโยชน์และเล่นเกมการเมืองกับผู้บริหารท้องถิ่นที่ตัวเองเป็นฝ่ายสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ

4. โครงสร้างที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากมติของสภาท้องถิ่น เป็นโครงสร้างที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเอาใจสมาชิกโดยให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อรักษาเสียงข้างมากเอาไว้ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องคอยเอาใจสมาชิกสภาท้องถิ่นมากกว่าเอาใจประชาชน

5. โครงสร้างที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากมติของสภาท้องถิ่น เป็นโครงสร้างที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ค่อยมีความมั่นคง เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นคอยเรียกร้องให้ผู้บริหารจัดกิจกรรมหรือโครงการเพื่อตอบสนองพื้นที่ของตนเองมากกว่าจะให้การบริหารดำเนินไปตามนโยบายและทำให้ขาดประสิทธิภาพในการตอบสนองการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น รวมทั้งมีการเล่นเกมทางการเมืองโดยไม่เข้าประชุมสภาท้องถิ่น ไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปีและแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากมีการเปลี่ยนผู้บริหารบ่อยครั้ง (โกวิทย์ พวงงาม, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์วันที่ 14 - 20 พฤศจิกายน 2546, น. 44)

ด้วยสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผนวกกับการเปิดช่องในรัฐธรรมนูญปี 2540 จึงทำให้เกิดเสียงเรียกร้องเป็นอย่างมากเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ปรากฏการณ์แรกที่ยังออกมาเคลื่อนไหว เป็นการเคลื่อนไหวของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2543 ภายใต้การนำของเปรมฤดี ชามพูนท นายกสมาคมฯ (โกวิทย์ พวงงาม, 2544, น. 11) และได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลและรัฐสภาโดยรัฐสภาได้ผ่านกฎหมายที่กำหนดให้เทศบาลมีที่มา

ของผู้บริหารท้องถิ่น โดยกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงและมีผลทำให้เทศบาลนครและเทศบาลเมืองสามารถจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ส่วนเทศบาลตำบลกำหนดให้ พ.ศ. 2550 จึงจะสามารถทำการจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้โดยการทำประชามติสอบถามประชาชนในท้องถิ่นว่าจะเลือกใช้รูปแบบ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหรือไม่ แม้การเคลื่อนไหวของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจะไม่ประสบความสำเร็จเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่กล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวดังกล่าวประสบความสำเร็จพอสมควร และยังเป็นการเปิดประเด็นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นออกมาเคลื่อนไหวบ้าง โดยในช่วง พ.ศ. 2544 – 2545 ทางสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนนักวิชาการบางส่วนได้ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้พยายามประสานไปยังหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรครวมทั้งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จนในที่สุดข้อเรียกร้องดังกล่าวก็มาประสบความสำเร็จในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546

การเคลื่อนไหวเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ได้ก่อให้เกิดความตื่นตัวเป็นอย่างยิ่งในบรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นรวมถึงวงวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น มีนักวิชาการหลายคนได้ออกมาแสดงความคิดเห็นสนับสนุนการแก้ไขกฎหมายให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยได้ยกข้อดีหรือประโยชน์หลายประการ ดังที่ รศ.ดร. ชเนศวร์ เจริญเมือง (ชเนศวร์ เจริญเมือง, 2542 , น. 2 - 12) ได้อธิบายข้อดีถึง 14 ข้อ ของการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่

1. จะช่วยกระตุ้นให้แต่ละท้องถิ่นเกิดความสนใจทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างมาก
2. เป็นการให้ความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนเป็นอย่างดี
3. ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาคนมาทำงานแก้ไขปัญหาบ้านเมือง
4. ประชาชนสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงได้เร็วขึ้น การแก้ปัญหาคความทุกข์ยากเดือดร้อนของประชาชนและการผลักดันให้การทำงานเป็นไปตามสัญญาทำได้ง่ายขึ้น
5. ประชาชนสามารถผลักดันให้ระบบการบริหารมีความโปร่งใสมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

6. ประชาชนสามารถผลักดันให้ผู้บริหารท้องถิ่นลาออกเมื่อเห็นว่าผู้บริหารคนนั้นขาดความสามารถในการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ได้

7. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรงเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

8. ทำให้ผู้บริหารมีความมั่นคงในการบริหารงาน และการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรงจะนำไปสู่ระบบการบริหารงานที่เรียกว่าผู้บริหารที่เข้มแข็ง

9. เกิดการประกวดและแข่งขันการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ กลายเป็นการเรียนรู้ข้อดีและบทเรียนในท้องถิ่นอื่น ๆ

10. เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผู้บริหารที่มีความสามารถมีความโดดเด่น มีชื่อเสียง เท่ากับว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันสร้างหรือเตรียมผู้นำสำหรับการเมืองระดับชาติ

11. การเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงคนเดียวจะทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถตัดสินใจเสนอตัวเข้ามาทำงานให้ส่วนรวมเพิ่มมากขึ้น ระบบใหม่เป็นการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นง่ายกว่าระบบเดิม เพราะระบบเดิมต้องนำทีมเข้าสู่สภาท้องถิ่นได้มากกว่าครึ่งหนึ่งของสภาจึงจะได้เป็นฝ่ายบริหาร

12. เป็นการสร้างโอกาสใหม่ให้ประชาชนและสังคมได้เรียนรู้การจัดการท้องถิ่นแบบใหม่

13. การเลือกตั้งโดยตรงจะทำให้ประชาชนใกล้ชิดผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น จึงเป็นโอกาสที่ประชาชนจะจับทูลจริตผู้บริหารได้ง่ายขึ้น

14. เมื่อการปกครองท้องถิ่นเข้มแข็งมีประสิทธิภาพก็จะเป็นรากฐานอันแข็งแกร่งของระบอบประชาธิปไตย

รศ.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้กล่าวถึงข้อดีของการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงได้แก่

1. ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ไม่ต้องพะวงกับคะแนนเสียงในสภาและยังทำให้เกิดภาวะผู้นำแก่ผู้บริหารอีกด้วย

2. เป็นการเพิ่มทางเลือกให้แก่ประชาชนทั้งการเพิ่มในเชิงปริมาณเพราะมีผู้สมัครเพิ่มมากขึ้น และเป็นการเพิ่มในเชิงคุณภาพเพราะผู้สมัครแต่ละคนต้องแข่งขันกันนำเสนอนโยบายที่ชัดเจน เป็นรูปธรรมและเข้าใจง่ายแก่ประชาชน

3. เป็นการเพิ่มระบบความรับผิดชอบให้กับผู้บริหารท้องถิ่นเพราะการเลือกตั้ง

โดยตรงทำให้ประชาชนทราบว่าเลือกใครไปทำอะไรนโยบายใครเป็นผู้เสนอ ใครควรจะรับผิดชอบเรื่องอะไร ก่อเกิดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนขึ้น เป็นการกดดันให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องระมัดระวังในการทำงาน ฉะนั้นโอกาสที่จะเกิดความเสื่ก็จะน้อยลง

การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงก็มีข้อเสียบ้างเช่นกัน ดังที่ รศ.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2546 ,น. 16 - 23) ได้กล่าวถึงข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ได้แก่

1. การเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงก่อให้เกิดการเมืองแบบฝักฝ่าย รวมทั้งการแบ่งพรรคพวกแบบแยกเป็นขั้วตรงข้าม เนื่องจากเมื่อตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงทั้งคู่ กระบวนการประนีประนอมในระบบไม่มี อาจนำมาซึ่งความขัดแย้งและก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรและประชาชนในท้องถิ่นในที่สุด

2. การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงมักจะก่อให้เกิดการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำเป็นจำนวนมากเมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารใหม่แต่ละครั้ง พิจารณาจากการเมืองอเมริกาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตัวผู้บริหาร ผู้บริหารมักเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการประจำเพื่อเอาคนของตนขึ้นแทนคนของผู้บริหารคนเก่า

3. การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงมักจะได้นำที่เป็นนักการเมืองอาชีพมากกว่าเป็นนักบริหาร

มรุต วันทนากร (มรุต วันทนากร, 2549 น. 51 - 54) ได้กล่าวถึงข้อดีของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ดังนี้

1. ผู้บริหารมีความเป็นอิสระในการทำงานสูง (Independent) เนื่องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ดังนั้นจึงทำให้ผู้บริหารไม่ต้องฟังเสียงจากสภา หรือองค์กรอื่น ๆ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนักหากแต่ต้องฟังเสียงประชาชนในพื้นที่มากขึ้น ส่งผลในการทำงานอิสระราบรื่น มีความต่อเนื่องในการทำงานสูง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพทางการเมืองสูงกว่าผู้บริหารที่มาจากเลือกตั้งโดยอ้อมนั่นเอง

2. ผู้บริหารมีภาวะความเป็นผู้นำสูง (Leadership) เพราะระบบการเลือกตั้งทำให้ผู้ที่จะลงสมัครเข้าชิงตำแหน่งผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องแสดงภาวะความเป็นผู้นำของท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นออกมา และแสดงความมั่นใจในการนำพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กับประชาชนได้เห็นว่า หากได้ตัวเขาเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างราบรื่น และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด

3. เป็นการเพิ่มทางเลือกทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ให้แก่ประชาชน กล่าวคือหากมีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงแล้วจะดึงดูดผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาลงสมัครรับ

เลือกตั้งเป็นจำนวนมาก (เชิงปริมาณ) เพราะผู้สมัครทราบว่า ตนไม่จำเป็นต้องมีพรรคพวกมากก็สามารถเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งผิดกับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยอ้อมที่ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากพวกของตนในสภาท้องถิ่น สำหรับการเพิ่มในเชิงคุณภาพนั้น หมายถึง การที่ผู้สมัครแต่ละคนจะต้องจัดเตรียมนโยบายเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ตัดสินใจ และนโยบายดังกล่าวต้องเปิดโอกาสให้กับประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายของตน อีกทั้งและต้องเป็นรูปธรรมจับต้องได้และง่ายต่อการทำความเข้าใจ

4. เป็นการเพิ่มระบบความรับผิดชอบให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่น (Accountability) เพราะประชาชนทราบว่าใครคือ ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด ทำงานได้ตามที่หาเสียงไว้หรือไม่ การทำงานของผู้บริหารต้องทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ อีกทั้งยังต้องรวดเร็วเพื่อให้เป็นที่พอใจแก่ประชาชนด้วย หากประชาชนไม่พอใจในการทำงานของผู้บริหาร ประชาชนก็จะลงโทษด้วยการไม่เลือกตั้งในสมัยหน้า ซึ่งเป็นการประกันความรับผิดชอบของผู้บริหารได้ทางหนึ่ง

ข้อเสียของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง คือ

1. ก่อให้เกิดการแบ่งฝักฝ่ายและจับคู่ตรงกันข้ามในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง อาจทำให้การเมืองในท้องถิ่นเกิดสภาวะการขัดแย้งได้อย่างรุนแรง เพราะจะมีผู้ชนะการเลือกตั้งเพียงบุคคลเดียว เกิดการแบ่งชั้นทางการเมืองสูง ผู้สมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นจะอยู่ในลักษณะที่เรียกว่า “ขอมแพ้ไม่ได้” และอาจสร้างความแตกแยกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายมีฐานเสียงสนับสนุนกำลังกัน ยิงเป็นอันตรายต่อชุมชนท้องถิ่นเพราะอาจทำให้ความสัมพันธ์ในชุมชนท้องถิ่นเปราะบางและแตกสลายได้

2. ก่อให้เกิดการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำขนาดใหญ่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงต้องการนำคนของตนเข้ามาให้ได้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อต้องการให้การทำงานเป็นไปอย่างราบรื่น และเกิดผลโดยเร็วมากที่สุด เพราะระบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ผู้บริหารจะเป็นผู้ที่ได้รับแรงกดดันจากประชาชนมากที่สุด ประชาชนคาดหวังกับผู้บริหารมากที่สุด หากผู้บริหารไม่สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้ประสบผลสำเร็จ ผลเสียก็จะเกิดขึ้นกับตัวผู้บริหารเอง ดังนั้น ผู้บริหารจึงจำเป็นต้องเอาคนของตนเองเข้ามาให้ได้มากที่สุด

3. นักการเมืองอาชีพ มีโอกาสเข้ามาบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่า นักบริหารมืออาชีพ เพราะผู้ที่ชนะการเลือกตั้งในท้องถิ่นได้ต้องเป็นผู้ที่โดดเด่นพอสมควร ต้องมีฐานเสียงสนับสนุนค่อนข้างมาก และมีเงินในการลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย

5. งานอื่นที่เกี่ยวข้อง

5.1 องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยราชการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย ตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลมีวิวัฒนาการมาจากสภาตำบล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 จนถึงปัจจุบัน มีด้วยกัน 5 รูปแบบ คือ (สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง 2539: 37 - 44)

- 1) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน

ตำบล พ.ศ. 2499

- 3) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275/2509
- 4) สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 (พ.ศ. 2515)
- 5) องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร

ส่วนตำบล พ.ศ. 2537

หลังจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 จนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบล (ที่อยู่นอกเขตเทศบาล) เป็นสองรูปแบบ คือ

สภาตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นแบ่งเป็น 3 ขนาด ได้แก่ อบต. ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ โดยใช้เกณฑ์รายได้ที่ องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการยกฐานะสภาตำบล ที่มีรายได้เก็บได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนของรัฐ ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ย ไม่น้อยกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (โดยให้ทำ เป็นประกาศกระทรวงมหาดไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ระบุชื่อและเขตองค์การบริหารส่วนตำบล) โดยในปัจจุบันคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ได้กำหนดหลักเกณฑ์ การปรับขนาดขององค์การบริหารส่วนตำบล มีเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (อบต. บ้านใหญ่ อำเภอเมือง นครนายก จ.นครนายก 2547:51)

- 1) ต้องผ่านเกณฑ์ด้านรายได้ของ อบต. คือ
 - (1) อบต. ที่จะกำหนดเป็น อบต.ขนาดใหญ่ ต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 20 ล้านบาทขึ้นไป หรือ
 - (2) อบต. ที่จะกำหนดขนาดเป็น อบต.ขนาดกลาง ต้องมีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 6 ล้านบาทขึ้นไป และ
 - (3) ต้องผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัด ซึ่งมีหัวคะแนนรวมทั้งหมด 1,000 คะแนน โดย อบต.ขนาดใหญ่ต้องมีคะแนนตั้งแต่ 750 คะแนนขึ้นไป และ อบต. ขนาดกลางต้องมีคะแนนตั้งแต่ 500 คะแนน ขึ้นไป โดยมีรายละเอียดของเกณฑ์ดังนี้
 - (1) เกณฑ์ชี้วัดด้านค่าใช้จ่ายบุคลากรของ อบต. จำนวน 150 คะแนน
 - (2) เกณฑ์ชี้วัดด้านเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 250 คะแนน
 - (3) เกณฑ์ชี้วัดด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน จำนวน 300 คะแนน
 - (4) เกณฑ์ชี้วัดด้านธรรมาภิบาล จำนวน 300 คะแนน
- องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ
1. เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนมีอำนาจตัดสินใจในการแก้ปัญหาในตำบลของตนเอง
 2. เพื่อให้เกิดระบบการควบคุม ตรวจสอบ ระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับคณะกรรมการ
 3. เพื่อระดมทุน งบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและทรัพยากรอื่น ๆ ให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่น
 4. เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- องค์การบริหารส่วนตำบล ให้ประโยชน์ดังนี้คือ
1. เพื่อให้เป็นองค์กรที่กำหนดหน้าที่ในการบริหารพัฒนาตำบล
 2. เพื่อทำหน้าที่พัฒนาตำบล ด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา วัฒนธรรม การท่องเที่ยวและการผังเมือง
 3. เพื่อจัดทำหรือจัดให้มีกิจกรรม สร้างความเจริญก้าวหน้าของชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน บำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
 4. เพื่อยกระดับฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นเทศบาลตามกฎหมายในอนาคต เพื่อเป็นหน่วยปฏิบัติและประสานกับหน่วยงานรัฐบาลร่วมกับเอกชน

5. เพื่อส่งเสริมคนในท้องถิ่นที่มีความรู้ความสามารถ ให้ทำงานรับใช้ท้องถิ่น เช่น สมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นข้าราชการและลูกจ้าง ของราชการท้องถิ่นในตำบล

5.1.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล มีผู้แทน 2 ฝ่าย ได้แก่

1) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระในการทำงาน 4 ปี จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งจะไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนหมู่บ้านที่มีอยู่ในตำบล คือ

(1) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีหมู่บ้านเดียว มีสมาชิกสภาได้ 6 คน

(2) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีเพียง 2 หมู่บ้าน มีสมาชิกสภาได้หมู่บ้าน

ละ 3 คน

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลที่มีมากกว่า 2 หมู่บ้าน มีสมาชิกสภาได้

หมู่บ้านละ 2 คน

2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มี 1 คน นายก อบต. สามารถแต่งตั้งรองนายก อบต. ที่มีใช้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ไม่เกิน 2 คน เพื่อมาช่วยบริหารงาน อยู่ในวาระการทำงานคราวละ 4 ปี

โครงสร้างของ อบต. นอกจากที่กล่าวมาแล้วว่ามีสมาชิกสภาและนายก อบต.แล้วยังมีฝ่ายประจำที่เป็นกลไกช่วยบริหารและดำเนินการ นั่นก็คือ มีพนักงานส่วนตำบล และอาจจัดการแบ่งการบริหารออกเป็น

(1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) กองหรือส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น (เรียกว่า กองกรณีที่มีปลัด อบต. ระดับ 8 และเรียกว่า ส่วน กรณีที่มีปลัด อบต. ระดับ 7)

พนักงานส่วนตำบลเป็นบุคลากรหลักที่ทำงานให้ อบต. ถือเป็นข้าราชการประจำของ อบต. จัดเป็นพนักงานส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้นจะเป็นลูกจ้างของ อบต. ซึ่งมีทั้งลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการมีลูกจ้าง

นอกจากนั้น เพื่อเป็นประโยชน์ในการดำเนินกิจการของ อบต. อาจขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการของ อบต. เป็นการชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น

และในกรณีที่เป็นการข้าราชการ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำ ความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

ในการแบ่งส่วนในการบริหารใน อบต. ขึ้นอยู่กับขนาดของ อบต. เพื่อความ เหมาะสมกับภารกิจ โดยได้แบ่งส่วนบริหารใน อบต. อย่างน้อยออกเป็น 3 ส่วน คือ

1) สำนักงานปลัด อบต. ซึ่งจะต้องมีตำแหน่งปลัด อบต. ทำหน้าที่เป็น หัวหน้าสำนักงาน อบต.

2) ส่วนการคลัง ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนการคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินและ บัญชี

3) ส่วนโยธา ซึ่งจะต้องมีหัวหน้าส่วนโยธาหรือนายช่างโยธา เป็นต้น

5.1.2 หน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล (สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง 2547: 115 - 116)

1) หน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) ออกกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล เรียกว่า ข้อบัญญัติองค์การ บริหารส่วนตำบล เช่น การใช้น้ำประปาหมู่บ้าน การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

(2) ตรวจสอบควบคุมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลของฝ่ายบริหาร คือ นายก อบต. และรองนายก อบต. เช่น ตรวจสอบทางการเงินในการรับและการจ่ายงบประมาณ ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ เป็นต้น

(3) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลที่มาจากความต้องการของชุมชน เช่น การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียน การให้เงินยืมชีพคนชรา เป็นต้น

(4) ให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มาจากภาษีของ ประชาชน ทั้งภาษีทางตรงที่ทางองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บ เช่น ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ หรือภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือภาษีโดยอ้อม เช่น การซื้อสินค้าเพื่อใช้ในการชีวิตประจำวันซึ่งเป็น ภาษีที่จ่ายให้รัฐและรัฐนำภาษีนี้อีกกลับมาพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น

2) หน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(1) บริหารกิจการของ อบต. ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติและแผนพัฒนาตำบล

(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมเสนอ สภา อบต.

(3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินต่อสภา อบต.

5.1.3 กิจการในเขตที่ อบต. ต้องทำ

องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำกิจการในเขต ดังนี้ คือ

- 1) ให้มีการบำรุงรักษาทางน้ำ และทางบก
- 2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- 3) ป้องกันโรค และระงับโรคติดต่อ
- 4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- 6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ตามที่ราชการมอบหมาย โดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

5.1.4 กิจการอื่น ๆ ที่ อบต. อาจทำได้

องค์การบริหารส่วนตำบล อาจทำกิจการอื่น ๆ ได้ ดังต่อไปนี้ คือ

- 1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- 2) ให้มีการบำรุงรักษาการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- 3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- 4) ให้มีและบำรุงรักษาสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- 5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- 6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน
- 7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- 8) คุ้มครองดูแลรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- 11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- 12) ส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 13) การผังเมือง

5.1.5 แหล่งเงินและรายได้ ที่ใช้ในการบริหารงานของ อบต.

องค์การบริหารส่วนตำบล มีแหล่งเงินและรายได้ในการบริหารงานดังต่อไปนี้

1) รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้
ได้แก่

- (1) ภาษีบำรุงท้องที่
- (2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- (3) ภาษีป้าย
- (4) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- (5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- (6) ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- (7) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการขายสุรา
- (8) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นพนัน
- (9) ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล
- (10) อากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการ

ประมง

- (11) ค่าภาคหลวงแร่และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- (12) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (13) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม
- (14) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่
- (15) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- (16) ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- (17) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด

2) รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล โดยตรงและ
หน่วยงานของราชการ ได้แก่

- (1) โครงการพัฒนาตำบล (คพต.)
 - (2) โครงการของหน่วยงานราชการในระบบ กพท.
 - (3) โครงการอื่น ๆ จากหน่วยราชการต่าง ๆ
- 3) รายได้และรายได้อื่นขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่
- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล

- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 - (4) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 - (5) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
 - (6) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 4) รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล จากเงินกู้ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้
- (1) กู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลอื่น ๆ
 - (2) การกู้เงินตามข้อ 1) กระทำได้เมื่อได้รับอนุญาต จากสภา อบต.
 - (3) การกู้เงินต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

5.1.6 การดำเนินงาน กิจกรรม / โครงการพัฒนาของ อบต.

องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถ ดำเนินงาน กิจกรรม/โครงการพัฒนา ได้ดังนี้

- 1) ต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาตำบล โดยใช้ข้อมูล จปฐ. และกชช. 2 ค และข้อมูลอื่นในการจัดทำแผน
- 2) ต้องบริหารงานกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามแผนพัฒนาตำบลและข้อบัญญัติ
- 3) ต้องจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และจัดทำข้อบัญญัติตำบล
- 4) ต้องประสานแผนงาน / โครงการ และงบประมาณกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่เข้าไปสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น
- 5) ต้องดำเนินงานตามโครงการและกิจกรรมในท้องถิ่นด้วยตนเอง
- 6) ต้องฟังความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมาย

5.1.7 วิธีการจัดทำร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

วิธีการจัดทำร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มีขั้นตอนดังนี้

- 1) คณะกรรมการบริหารจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (กรณีที่มีรายได้มากกว่าที่ตั้งจ่ายไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี)
- 2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณ แล้วเสนอให้นายอำเภอพิจารณาอนุมัติ
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบลปิดประกาศข้อบัญญัติที่ได้รับอนุมัติจากนายอำเภอ และถือใช้ข้อบัญญัติงบประมาณในแต่ละปีงบประมาณได้

4) ในกรณีที่นายอำเภอไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย นายอำเภอ ส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อพิจารณาทบทวนร่างข้อบัญญัตินั้นใหม่ ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่รับร่างข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว

5) กรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติยืนยันร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย(เดิม) ให้ นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัติฯ ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่สภาฯ แจ้งมติยืนยัน

6) หากผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติฯ (เดิม) ส่งให้นายอำเภอ ลงชื่ออนุมัติ และถ้าหากผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เห็นชอบให้ร่างข้อบัญญัตินั้นมีอันตกไป

5.1.8 การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ของ อบต.

งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ใช้จ่ายตามรายจ่าย ดังนี้

1) รายจ่ายประจำปี เช่น เงินเดือนข้าราชการ / พนักงานส่วนตำบล ค่าจ้าง ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนและค่าเบี้ยประชุมสมาชิกสภาฯ ค่าตอบแทนคณะผู้บริหาร ค่าใช้สอย ค่าวัสดุและค่าสาธารณูปโภค

2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน เช่น ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายตามแผนงานต่าง ๆ เงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น และรายจ่ายอื่นตามข้อผูกพัน หรือตามที่มิถูกกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

5.1.9 การติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยประชาชน

การติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยประชาชน กระทำได้หลายวิธี เช่น

- 1) ติดตามการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างสม่ำเสมอ
- 2) ตรวจสอบแผนพัฒนาตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 3) ตรวจสอบร่างข้อบัญญัติตำบล และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
- 4) ติดตามการดำเนินงาน ยื่นญัตติหรือกระทู้ถามผ่านสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล คัดค้านการทำงานที่เห็นว่าไม่ถูกต้อง
- 5) ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอท้องที่ ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลบริหารงานไม่โปร่งใสหรือสื่อว่าจะมีการทุจริต

5.1.10 ผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1) นายอำเภอ มีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของทางราชการ มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาฯ นายฯ รอง นายฯ เลขานุการ พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้าง มาชี้แจงข้อเท็จจริงได้เรียกตรวจเอกสารและ รายงานต่าง ๆ เสนอแนะให้ปลดพนักงานพ้นตำแหน่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ หากผู้นั้นกระทำความผิดกฎหมาย และเสนอแนะให้ยุบสภาฯ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ หากองค์การบริหารส่วนตำบลได้ กระทำความผิดกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่และ สวัสดิการของประชาชน

2) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจประกาศยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตาม คำเสนอแนะของนายอำเภอที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารองค์การ บริหารส่วนตำบลทั้งคณะหรือบางคนพ้นจากตำแหน่งได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอที่ปฏิบัติ โดยชอบด้วยกฎหมาย

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นระบบแบบราชการทั่วไป มีบทบาท หน้าที่ต้องบริหารงานด้านเศรษฐกิจ สังคม การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การ พัฒนาแบบยั่งยืนตามนโยบายของรัฐ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายของฝ่ายบริหารที่ เป็นข้าราชการการเมือง มีกลไกการให้บริการและการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนทุกเพศ ทุกวัย ทุกระดับชั้น ทุกอาชีพ ในเขตพื้นที่ปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภา ตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2540 ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและการจัดการ สาธารณูปโภค และสาธารณูปการพร้อมทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและ เท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดให้มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ประกอบกับมีบทบัญญัติไว้ใน หมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ได้บัญญัติถึงความเป็นอิสระ สิทธิ อำนาจหน้าที่ การจัดสรรรายได้ให้ส่วนท้องถิ่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาระ รับผิดชอบ การมีส่วนร่วมของประชาชนเกี่ยวกับกิจการของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ไว้อย่างละเอียด ชัดเจน พร้อมกับให้ถือปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540) จนกระทั่งได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น จึงทำให้องค์การบริหารส่วน ตำบล ที่ถือว่าเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนเพื่อทำการพัฒนาท้องถิ่น ให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป

5.2 ข้อมูลพื้นฐานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ องค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ องค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสภาตำบลชัยฤทธิ์เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 โดยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ตั้งอยู่หมู่ที่ 5 ตำบลชัยฤทธิ์ ห่างจากที่ว่าการอำเภอไชโยมาทางทิศใต้เป็นระยะทางประมาณ 1.5 กิโลเมตร และห่างจากจังหวัดอ่างทองมาทางทิศเหนือเป็นระยะทาง ประมาณ 10 กิโลเมตร ตามถนนสายเอเชีย (บางปะอิน - นครสวรรค์) มีพื้นที่โดยประมาณ 9 ตารางกิโลเมตรหรือประมาณ 5,625 ไร่ โดยมีเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	จดตำบลจรเข้ร้อง	อำเภอไชโย	จังหวัดอ่างทอง	
ทิศตะวันออก	จดตำบลสองห้อง	อำเภอบ้านแพรก	จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
	ตำบลบ้านนา	อำเภอมหาราช	จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	
ทิศใต้	จดตำบลบ้านรี	ตำบลลาดกรวด	อำเภอเมือง	จังหวัดอ่างทอง
ทิศตะวันตก	จดเทศบาลตำบลไชโย	อำเภอไชโย	จังหวัดอ่างทอง	

องค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์มีการแบ่งเขตการปกครองเป็น 6 หมู่บ้าน ดังนี้ หมู่ที่ 1 และ 4 อยู่ในเขตเทศบาลตำบลไชโยบางส่วน หมู่ที่ 2, 3, 5 และ 6 อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ทั้งหมด

องค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ มีจำนวนประชากรทั้งหมด 2,790 คน แบ่งเป็นชาย จำนวน 1,340 คน หญิง จำนวน 1,450 คน สัดส่วนความหนาแน่นเฉลี่ย 310 คน/ตารางกิโลเมตร มีจำนวนครัวเรือนทั้งหมด 714 ครัวเรือน

ที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ อยู่ในเขตลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาและมีระบบชลประทานทั่วถึงอยู่ในความดูแลของโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษามหาราช จึงมีน้ำอุดมสมบูรณ์ประชาชนจึงทำการเกษตรเป็นหลัก ได้แก่ ทำนา ปลูกผัก เลี้ยงสัตว์และทำสวนผลไม้ อาชีพรองลงมาได้แก่ รับจ้างทั่วไปและเป็นพนักงานในโรงงานอุตสาหกรรม

ด้านการศึกษา ประกอบด้วย

โรงเรียนระดับประถมศึกษา	จำนวน	1	แห่ง
โรงเรียนขยายโอกาสถึง ม. 3	จำนวน	1	แห่ง
ศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน	จำนวน	1	แห่ง

ที่อ่านหนังสือประจำหมู่บ้าน / ชุมชนจำนวน 3 แห่ง

ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก (อนุบาล 3 ขวบ) จำนวน 1 แห่ง

ด้านสาธารณสุข ประกอบด้วย

สถานีอนามัยตำบล จำนวน 1 แห่ง

เจ้าหน้าที่สาธารณสุข จำนวน 4 คน

อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จำนวน 40 คน

ด้านโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์

องค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์แบ่งโครงสร้างการบริหารงานออกเป็น 5 ส่วนประกอบด้วย

1. สำนักปลัด อบต.
2. ส่วนการคลัง
3. ส่วนโยธา
4. ส่วนการศึกษา
5. ส่วนสาธารณสุข

คณะผู้บริหาร ประกอบด้วย

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน และ เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งหมด จำนวน 12 คน

5.2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ ได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสภาตำบลราชสถิตย์เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2542 โดยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก องค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ ตั้งอยู่ที่ หมู่ที่ 4 ตำบลราชสถิตย์ อำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ห่างจากที่ว่าการอำเภอไชโย ประมาณ 16 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 9.56 ตารางกิโลเมตร หรือ 5,975 ไร่ มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลไชโย อำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลเทวราช อำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง

ทิศตะวันออก ติดต่อกับแม่น้ำเจ้าพระยา ฝั่งตรงข้ามตำบลจรเข้ร้อง อำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลอินทประมูล ตำบลบางระกำ อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง

ตำบลราชสถิตย์ เป็นตำบลขนาดเล็กมีพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มทั่วไป มีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 7 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งสิ้น 2,309 คน แบ่งเป็นชาย 1,076 คน เป็นหญิง 1,233 คน จำนวนครัวเรือนทั้งหมด 648 คน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไปและทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมภายในจังหวัด และเขตจังหวัดใกล้เคียง และค้าขาย ทำการเกษตร เลี้ยงสัตว์ รับราชการ รัฐวิสาหกิจ

ด้านการศึกษา ประกอบด้วย

โรงเรียนประถมศึกษา	จำนวน 2 แห่ง
โรงเรียนมัธยมศึกษา	จำนวน 1 แห่ง
ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน	จำนวน 7 แห่ง

ด้านสาธารณสุข

สถานีอนามัยประจำตำบล	จำนวน 1 แห่ง
เจ้าหน้าที่สาธารณสุข	จำนวน 3 คน
อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน	จำนวน 48 คน

ด้านโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์

องค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์แบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย

1. สำนักปลัด
2. ส่วนการคลัง
3. ส่วนโยธา

คณะผู้บริหาร ประกอบด้วย

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งหมด จำนวน 14 คน

5.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 4 ตำบลเทวราช อำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ห่างจากที่ว่าการอำเภอไชโย ประมาณ 18 กิโลเมตร และห่างจากศาลากลางจังหวัดอ่างทอง ประมาณ 7 กิโลเมตร โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับ ตำบลราชสถิตย์ อำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง

ทิสได้ ติดต่อกับ ตำบลย่านซื่อ อำเภอเมือง จังหวัดอ่างทอง
 ทิสตะวันออก ติดต่อกับ แม่น้ำเจ้าพระยา
 ทิสตะวันตก ติดต่อกับ ตำบลอินทประมูล อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง
 มีพื้นที่โดยรวม 7.10 ตารางกิโลเมตร หรือ 4,437.5 ไร่ มีจำนวนหมู่บ้านในเขต
 การปกครองทั้งหมด 7 หมู่บ้าน มีประชากรทั้งหมด 1,997 คน แบ่งเป็นชาย 958 คน เป็น
 หญิง 1,039 คน ประชากรส่วนใหญ่มีอาชีพทำการเกษตร รองลงมาคือ ค้าขาย รับราชการ ทำงาน
 รัฐวิสาหกิจรับจ้างทั่วไปและทำงานโรงงานอุตสาหกรรม

ด้านการศึกษา ประกอบด้วย

โรงเรียนประถมศึกษา	จำนวน 3 แห่ง
ที่อ่านหนังสือพิมพ์ประจำหมู่บ้าน	จำนวน 3 แห่ง

ด้านการสาธารณสุข

สถานีอนามัยประจำตำบล	จำนวน 1 แห่ง
เจ้าหน้าที่สาธารณสุข	จำนวน 3 คน
อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน	จำนวน 48 คน

ด้านโครงสร้างการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช

องค์การบริหารส่วนตำบลเทวราชแบ่งส่วนราชการออกเป็น 5 ส่วน ดังนี้

1. สำนักปลัด
2. ส่วนการคลัง
3. ส่วนโยธา
4. ส่วนการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม
5. ส่วนสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

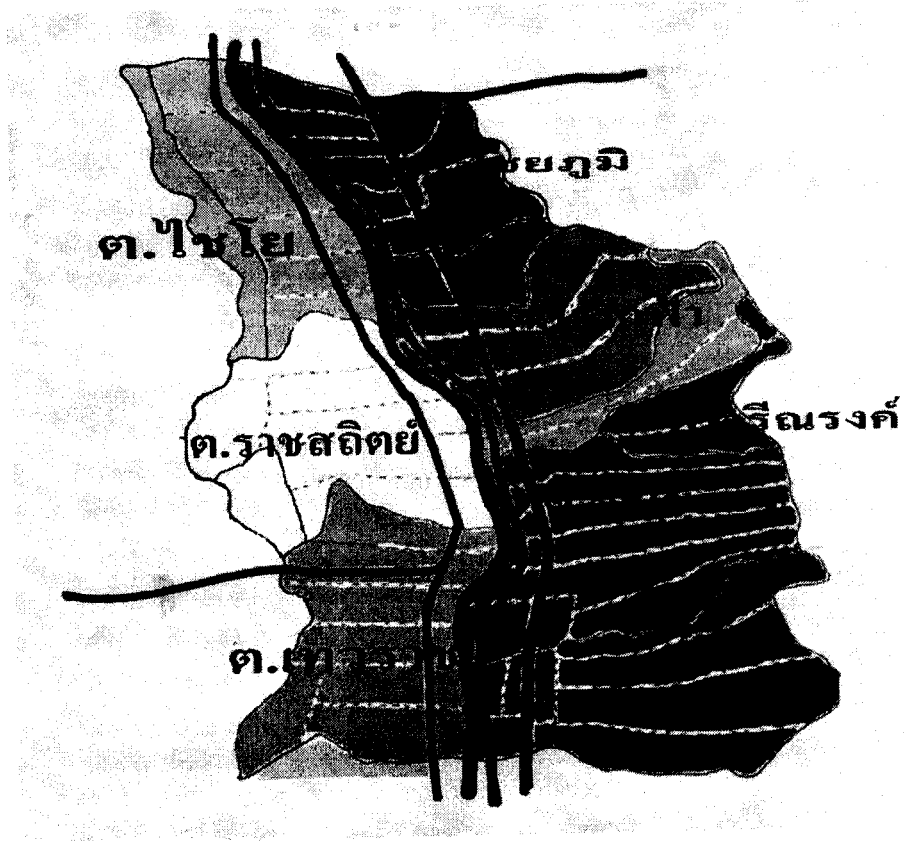
คณะผู้บริหาร ประกอบด้วย

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน
 2 คน และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

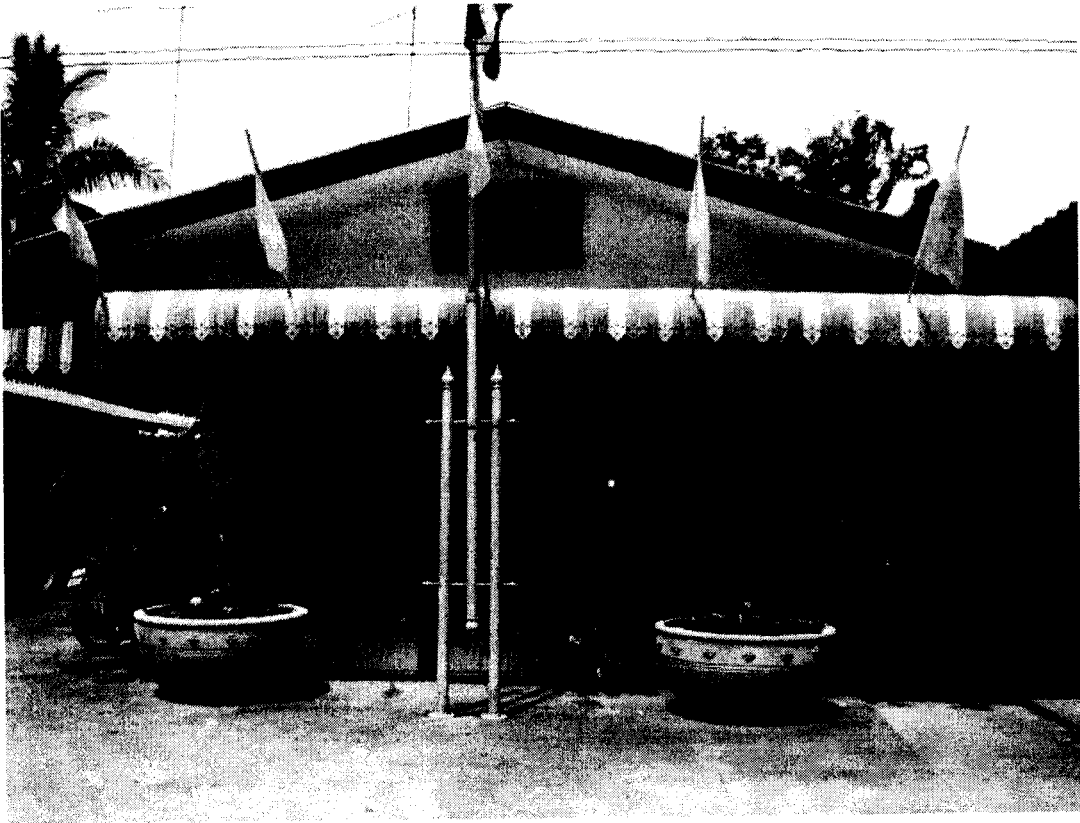
ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วน
 ตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวม
 ทั้งหมด จำนวน 14 คน

แผนที่โดยสังเขปของอำเภอไชโย



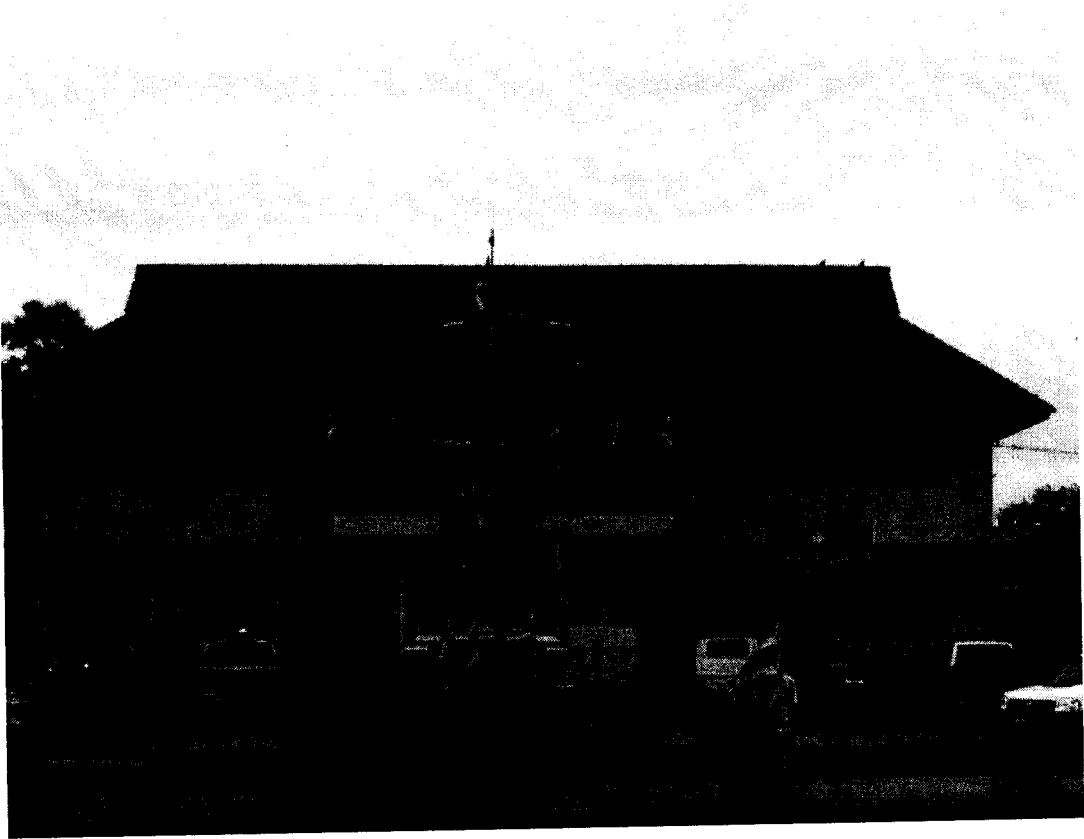
ภาพที่ 2.1 แผนที่อำเภอไชโย

ภาพที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์



ภาพที่ 2.2 ภาพที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ์

ภาพที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์



ภาพที่ 2.3 ภาพที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์

ภาพที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช



ภาพที่ 2.4 ภาพที่ทำการ อบต.เทวราช

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเพื่อศึกษาผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง:กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยเน้นการศึกษาข้อมูลเชิงลึกและมองอย่างรอบด้านในพื้นที่ที่ศึกษา โดยกำหนดขั้นตอนในการดำเนินงานดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ นักการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและข้าราชการประจำ ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา

1.2 กลุ่มตัวอย่าง ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ

1.2.1 กลุ่มผู้บริหาร คือ นายก รองนายกและเลขานุการนายกจากองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ , องค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ และองค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช จำนวน 8 คน

1.2.2 กลุ่มนิติบัญญัติ คือ ประธานสภา รองประธานสภา เลขานุการสภา และสมาชิกสภาจากองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ , องค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ และองค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช จำนวน 22 คน

1.2.3 *กลุ่มข้าราชการประจำ* คือ ปลัดอบต. หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา จากองค์การบริหารส่วนตำบลชัชวาทย์, องค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์, องค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช และท้องถิ่นอำเภอไชโย จำนวน 10 คน

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. การสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์ เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการสัมภาษณ์รายบุคคลสนทนาสองต่อสองระหว่างผู้ถูกสัมภาษณ์กับผู้สัมภาษณ์ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีอิทธิพลของบุคคลที่สามเข้ามาสอดแทรก

ลักษณะของการสัมภาษณ์ เป็นการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง เพื่อให้ได้ซึ่งคำตอบที่ถูกต้องและตรงประเด็นมากที่สุด

เป้าหมายของการสัมภาษณ์ เป็น การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (Dept Interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ละเอียดมากขึ้นและตรงประเด็นการวิจัยมากที่สุด

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการเก็บรวบรวมข้อมูล มีการดำเนินการดังนี้

3.1 ข้อมูลทางเอกสาร รวบรวมเอกสารทางวิชาการจากแหล่งสำคัญต่าง ๆ โดยการศึกษาเอกสาร ที่เกี่ยวกับผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

3.2 ข้อมูลภาคสนาม เก็บรวบรวมในพื้นที่ที่กำหนด ในช่วงระหว่างวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2551 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2551

3.2.1 การรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์

1) กำหนดรายชื่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการสัมภาษณ์

- 2) นัดหมายเพื่อกำหนดวันและเวลาที่จะสัมภาษณ์
- 3) สัมภาษณ์
- 4) รวบรวมข้อมูลที่ได้เพื่ดำเนินการขั้นต่อไป

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้โดยการวิเคราะห์ระหว่างการเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล หลังจากเก็บรวบรวมข้อมูลเสร็จแล้ว โดยการจำแนกและจัดระบบข้อมูลเพื่อให้เข้าใจถึงลักษณะ ความหมายและความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์ภายใต้บริบทสังคม วัฒนธรรมที่ศึกษาและความ หลากหลาย ความแตกต่างของข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาและอธิบายสรุปผลในรูปแบบของการเขียน บรรยายเชิงพรรณนา

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การเสนอผลการวิจัย เรื่อง ผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นโดยตรง : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูลมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ส่วนที่ 1 ประเด็นสำคัญที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง
- ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์
 - 2.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์
 - 2.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์การวิจัย

ส่วนที่ 1 ประเด็นสำคัญที่กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในมาตรา 285 กำหนดให้ที่มาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มีที่มาได้สองทาง ทางแรกให้มาจากมติของสภาท้องถิ่นหรือทางที่สองให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น การเปิดช่องเช่นนี้ทำให้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีความต้องการปรับปรุงที่มาของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งเป็นทางที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและเห็นว่าก่อนมีรัฐธรรมนูญปี 2540 ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นแทบทั้งหมด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มาจากมติของสภาท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นคนใดคนหนึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ปรากฏว่าผู้บริหารท้องถิ่นแบบนี้มีจุดอ่อนและมีปัญหา ดังนี้

1. โครงสร้างที่ผู้บริหารมาจากมติของสภาท้องถิ่น ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องพึ่งพาอาศัยหรือต้องการเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาท้องถิ่นฉะนั้นหากผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาท้องถิ่นได้ ก็เป็นการเปิดช่องให้สมาชิกสภาคนอื่นหรือกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามใช้กลไกนี้หาวิธีการ โคนล้มผู้บริหารท้องถิ่นลงจากตำแหน่งฉะนั้นอาจทำให้ในวาระการดำรงตำแหน่งสมัยหนึ่ง ๆ ของสภาท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นบ่อยครั้ง

2. การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่นบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะทำให้เห็นนโยบายขาดความต่อเนื่อง ยากที่จะผลักดันนโยบายต่าง ๆ เป็นรูปธรรมได้และท้ายที่สุดผลเสียหรือความเสียหายก็ตกแก่ประชาชน

3. โครงสร้างที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากสภาท้องถิ่น เป็นโครงสร้างที่สมาชิกสภาท้องถิ่นมักจะเรียกร้องผลประโยชน์และเล่นเกมการเมืองกับผู้บริหารท้องถิ่นที่ตัวเองเป็นฝ่ายสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ

4. โครงสร้างที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากมติของสภาท้องถิ่น เป็นโครงสร้างที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องเอาใจสมาชิกโดยให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อรักษาเสียงข้างมากเอาไว้ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องคอยเอาใจสมาชิกสภาท้องถิ่นมากกว่าเอาใจประชาชน

5. โครงสร้างที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากมติของสภาท้องถิ่น เป็นโครงสร้างที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ค่อยมีความมั่นคง เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นคอยเรียกร้องให้ผู้บริหารจัดกิจกรรมหรือโครงการเพื่อตอบสนองพื้นที่ของตนเองมากกว่าจะให้การบริหารดำเนินไปตามนโยบายและทำให้ขาดประสิทธิภาพในการตอบสนองการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น รวมทั้งมีการเล่นเกมทางการเมืองโดยไม่เข้าประชุมสภาท้องถิ่น ไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปีและแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากมีการเปลี่ยนผู้บริหารบ่อยครั้ง

ด้วยสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผนวกกับการเปิดช่องในรัฐธรรมนูญปี 2540 จึงทำให้เกิดเสียงเรียกร้องเป็นอย่างมากเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ปราบกฏการณ์แรกทีออกมามีชื่อคือ การเคลื่อนไหว เป็นการเคลื่อนไหวของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2543 ภายใต้การนำของเปรมฤดี ชามพูนท นายกสมาคมฯ และได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลและรัฐสภาโดยรัฐสภาได้ผ่านกฎหมายที่กำหนดให้เทศบาลมีที่มาของผู้บริหารท้องถิ่น โดยกำหนดให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยตรงและมีผลทำให้เทศบาลนครและเทศบาลเมืองสามารถจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน ส่วนเทศบาลตำบลกำหนดให้ พ.ศ. 2550 จึงจะสามารถทำการจัดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้โดยการทำประชามติสอบถามประชาชนในท้องถิ่นว่าจะเลือกใช้รูปแบบ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหรือไม่ แม้การเคลื่อนไหวของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจะไม่ประสบความสำเร็จเต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ แต่กล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวดังกล่าวประสบความสำเร็จพอสมควร และยังเป็น การเปิดประเด็นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นออกมาเคลื่อนไหวบ้าง โดยในช่วง

พ.ศ. 2544 – 2545 ทางสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนนักวิชาการบางส่วนได้ออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้พยายามประสานไปยังหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรครวมทั้งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จนในที่สุดข้อเรียกร้องดังกล่าวก็มาประสบความสำเร็จในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบประเด็นสำคัญระหว่าง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 กับ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546

ประเด็น	ฉบับที่ 1 – 4 พ.ศ. 2537 – 2546	ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546
1. ที่มาของนายก องค์การบริหาร ส่วนตำบล	มาจากมติของสภา บริหารส่วนตำบล โดยเลือก จากสมาชิกสภาคนหนึ่งเป็น ระบบการเลือกตั้งผู้บริหาร ทางอ้อม	มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขต องค์การบริหารส่วนตำบล
2. คุณสมบัติของ นายกองค์การ บริหารส่วนตำบล	ไม่ระบุในกฎหมาย บริหารส่วนตำบล แต่ต้องมี คุณสมบัติในการสมัครเป็น สมาชิกสภา องค์การบริหาร ส่วนตำบล ตามกฎหมายว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น	นอกจากคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว ยัง กำหนดคุณสมบัติในกฎหมาย องค์การบริหาร ส่วนตำบล ดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปีบริบูรณ์ในวัน เลือกตั้ง สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่า ม.ปลายหรือ เทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหาร ท้องถิ่น หรือ ส.ส. ส.ว. ไม่เป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือ พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหาร ท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น รอง ผู้บริหารท้องถิ่น หรือเลขานุการหรือที่ ปรึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุ ที่มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำ กับองค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันรับสมัครเลือกตั้ง

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเด็น	ฉบับที่ 1 – 4 พ.ศ. 2537 – 2546	ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546
3. วาระการดำรงตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ตามวาระของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและดำรงตำแหน่งติดต่อกันที่วาระก็ได้	วาระ 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ จะดำรงตำแหน่งได้อีกเมื่อพ้นระยะเวลา 4 ปีไปแล้วนับแต่วันที่พ้นตำแหน่ง
4. ที่มาของรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	มาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2 คน
5. เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล	ไม่มี	มี 1 คน โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
6. การแถลงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนเข้ารับหน้าที่	ไม่ระบุ	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนรับหน้าที่ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและต้องจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกปี
7. ข้อห้ามของคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล	ไม่ระบุ	<ol style="list-style-type: none"> ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ใดในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เว้นแต่ที่ดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ห้ามรับเงินหรือประโยชน์ใดๆ พิเศษจากส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจนอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติกับบุคคลในธุรกิจการงานตามปกติ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ประเด็น	ฉบับที่ 1 – 4 พ.ศ. 2537 – 2546	ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546
8. การลงมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง	การลงมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีดังต่อไปนี้มีผลให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง 1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติด้วยเสียง 2 ใน 3 ให้พ้นจากตำแหน่ง 2. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	3. ห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลจะกระทำ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถลงมติใด ๆ เพื่อให้พ้นจากตำแหน่งได้
9. การพ้นจากตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล	เมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่งผลให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งด้วย	นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ที่มา: โกวิท วัฒนวงษ์และอดิสรณ์ อรรถแสง (2547) การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง กรุงเทพมหานคร วิทยุชุมชน

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์

2.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์

จากการสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนราชการองค์การบริหารส่วนตำบล ท้องถิ่นอำเภอไชโย ในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง จำนวน 40 คน ในระหว่างวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2551 - 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2551 สรุปได้ดังนี้

1. การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงมีผลดี ต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นและมีทางเลือกในการหาคนมาแก้ไขปัญหาบ้านเมือง และสามารถตรวจสอบการควบคุมการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เร็วขึ้น การผลักดันการทำงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ได้ง่ายขึ้น และการที่มีผู้บริหารเพียงคนเดียวทำให้มีคนที่มีความรู้ความสามารถตัดสินใจเสนอตัวเข้ามาทำงานมากขึ้น การเลือกตั้งโดยตรงทำให้ประชาชนทราบว่าเลือกใครไปทำอะไร และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องระมัดระวังตัวในการทำงานและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง ส่วนใหญ่พบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการบริหารงานอย่างเต็มที่ สามารถตัดสินใจในเรื่องเร่งด่วนได้โดยไม่ต้องฟังเสียงสภาในการแก้ไขปัญหาของประชาชนมีศักยภาพที่ดีขึ้น มีการทำงานที่เป็นอิสระ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความเป็นกลางมากกว่าในกรณีที่เลือกจากสภาทำให้ต้องเกรงใจสภาการบริหารงานทำได้ไม่เต็มที่

“ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาคนมาแก้ไขปัญหาบ้านเมืองและสามารถตรวจสอบการควบคุมการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เร็ว การผลักดันให้การทำงานเป็นไปตามนโยบายง่ายขึ้น การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงคนเดียวจะทำให้ผู้มีความรู้ความสามารถตัดสินใจเสนอตัวเข้ามาทำงานมากขึ้น การเลือกตั้งโดยตรงทำให้ประชาชนทราบว่าเลือกใครไปทำอะไรนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องระมัดระวังในการทำงานและเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น” (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 1 พฤษภาคม 2551)

“ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนต้องการเข้ามาบริหารงาน” (รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 29 เมษายน 2551)

“มีอำนาจในการบริหารงาน การทำงานได้อย่างเต็มที่ สามารถตัดสินใจได้โดยไม่ต้องฟังเสียงสภา ศักยภาพการทำงานดีขึ้น” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2551)

“การบริหารงานที่เร่งด่วนสามารถตัดสินใจได้เลย” (รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2551)

“การเลือกนายกโดยตรงทำให้การทำงานเป็นอิสระ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความเป็นกลาง แบบเดิมถ้าจะเอียงไปทางไหนก็ติดสภา” (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ สัมภาษณ์ 21 กุมภาพันธ์ 2551)

และที่เห็นว่ามีผลเสีย คือ ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชน มีการนำผลประโยชน์เข้าไปเป็นสิ่งที่จูงใจในการเลือกทำให้มีการแบ่งกลุ่มประชาชนเป็นฝักฝ่ายทำให้เกิดความขัดแย้งในกลุ่มผู้สนับสนุน มีการแข่งขันกันสูงและเกิดระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติพี่น้อง พี่น้องใครมากก็จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีฐานเสียงในท้องถิ่นไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงาน และการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารงาน ก่อให้เกิดความแตกแยก อำนาจบริหารอยู่ที่นายกคนเดียว แบ่งฝ่ายสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นแบ่งแยกชั่วคราวการทำงานก่อให้เกิดการเมืองแบบฝักฝ่ายเกิดการขัดแย้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในท้องถิ่น ทำให้การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นล่าช้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่คาดหวังไว้

“นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจเด็ดขาด ทำอะไรก็ได้ ไม่ฟังสภา” (รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2551)

“มีผลกระทบกับชุมชน การนำผลประโยชน์เข้าไปเป็นสิ่งที่จูงใจในการเลือก ทำให้มีการแบ่งกลุ่มประชาชนเป็นฝักเป็นฝ่าย ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในกลุ่มผู้สนับสนุน การเลือกตั้งโดยตรงทำให้เกิดการแข่งขันกันสูงและเกิดระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติพี่น้อง พี่น้องใครมากก็จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงาน ทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถไม่ได้เข้ามาบริหารงาน” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ สัมภาษณ์ 21 กุมภาพันธ์ 2551)

“ทำให้มีความแตกแยกมากกว่า นายกมีอำนาจเด็ดขาดไม่สนใจสภา” (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ สัมภาษณ์ 21 กุมภาพันธ์ 2551)

“อำนาจการบริหารจะอยู่ที่นายกที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น”(รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 29 เมษายน 2551)

“ถ้าฝ่ายสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นแบ่งแยกข้าราชการทำงานก่อให้เกิดการเมืองแบบฝักฝ่าย ซึ่งอาจเกิดการขัดแย้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในท้องถิ่น ทำให้การพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นล่าช้าไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่คาดหวังไว้” (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 1 พฤษภาคม 2551)

2. ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลกระทบทางการเมือง (ความขัดแย้ง) ส่วนใหญ่เห็นว่าเกิดจากความแตกต่างระหว่างบุคคลโดยเกิดมาจาก สภาพภูมิหลังทางการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น ความแตกต่างทางวัฒนธรรม การศึกษา ประสบการณ์ทางการเมือง แต่ไม่มีความรุนแรง ความต้องการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในเรื่องของความขัดกันจากคอร์ปชั่นไม่มีสาเหตุอยากเป็นใหญ่เป็นหลัก การเลือกตั้งบ่อยทำให้แตกแยกและในอนาคตน่าจะมีความขัดกันเพิ่มมากขึ้นบางคนมองว่าตำแหน่งนายกมีผลประโยชน์และการศึกษาของสมาชิกที่ไม่เท่ากันเป็นส่วนสำคัญ ทำให้ความคิดของแต่ละคนแตกต่างกัน

“มาจากความต้องการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในเรื่องของความขัดกันจากคอร์ปชั่นไม่มีสาเหตุอยากเป็นใหญ่เป็นหลัก การเลือกตั้งบ่อย ๆ ทำให้แตกแยก เลือกตั้งที่ก็แตกแยกที่โดยเฉพาะพวกถือหางฝ่ายตรงข้าม เจอกันก็ไม่มองหน้า ไม่ทักกันในอนาคตมันน่าจะมีความขัดกันเพิ่มมากขึ้น” (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ สัมภาษณ์ 21 กุมภาพันธ์ 2551)

“อยากได้ตำแหน่งมองว่าตำแหน่งนายกมีผลประโยชน์” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2551)

“การศึกษาของสมาชิกที่ไม่เท่ากันเป็นส่วนสำคัญ ทำให้ความคิดของแต่ละคนแตกต่างกัน” (เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช สัมภาษณ์ 26 กุมภาพันธ์ 2551)

“การศึกษาของสมาชิกที่ไม่เท่ากันเป็นส่วนสำคัญ ฝ่ายตรงข้ามมองว่าฝ่ายบริหารมีเงิน มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ การไม่เข้าใจในการบริหารของฝ่ายบริหาร” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2551)

“การพัฒนาในตำบลมีการปิดบังข้อมูลกัน ไม่เปิดเผยข้อมูลให้สมาชิกรับรู้ ให้งานกับพรรคพวกกัน” (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ 21 กุมภาพันธ์ 2551)

“เรื่องหลัก ๆ มาจากความคิดเห็นไม่ตรงกัน การมองการเมืองว่ามีฝ่ายบริหารกับฝ่ายค้านฝ่ายค้านก็มีหน้าที่ค้าน” (รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2551)

“ในสภาเราทำงานแบบครอบครัวเดียวกัน พุดจากกันเสียทีแรกเพื่อขอความเห็นในนโยบายที่จะทำ ฝ่ายสภาจะทำหรือไม่ฟังเสียงส่วนใหญ่” (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช สัมภาษณ์ 26 กุมภาพันธ์ 2551)

“ไม่มีความขัดแย้งนะ ความรู้ความเข้าใจบางครั้งอาจจะไม่ตรงกันในบางเรื่อง” (รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 29 เมษายน 2551)

“ถ้าฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาไม่เห็นประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องมากกว่าส่วนรวมยึดถือความถูกต้องและบทบาทหน้าที่ของตนในทางชอบธรรมความขัดแย้งก็จะไม่มี” (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 1 พฤษภาคม 2551)

“ที่นี่ไม่มีเราทำงานร่วมกันทั้งหมด ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน องค์การบริหารส่วนตำบล การเลือกตั้งที่นี่ไม่มีอะไร สู้กันไม่แข็งแรง แต่ที่อื่นรุนแรงไม่ยอมรับ ลักษณะเป็นคนที่ยื่นเข้ามาอยู่ในพื้นที่ แต่ที่นี่มีแต่คนดั้งเดิม อาศัยความคุ้นเคยกันเป็นพี่น้องกัน” (รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช สัมภาษณ์ 26 กุมภาพันธ์ 2551)

3. ผลกระทบทางการเมือง (ความขัดแย้ง) ส่งผลต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่เห็นว่าส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ที่ทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทำให้การพัฒนาแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างล่าช้า มีการแย่งงบประมาณลงในพื้นที่ การพัฒนาที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในอนาคตมีมากขึ้น และในช่วงการเปลี่ยนผู้บริหารนโยบายและแนวทางการทำงานผู้บริหารกับพนักงานอาจมีความขัดแย้งกันบ้างแต่ก็สามารถปรับเข้ากันได้

“ทำให้การพัฒนาการแก้ปัญหาในองค์การบริหารส่วนตำบล เกิดการล่าช้าไม่ทันแก่เหตุการณ์ตามความต้องการของประชาชน” (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 1 พฤษภาคม 2551)

“ผลกระทบต่อกับประชาชน เช่น แย่งงบประมาณกันทำให้การแก้ไขปัญหาแก่ประชาชนล่าช้า ถ้าทางด้านการบริหารไม่มี” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ สัมภาษณ์ 22 กุมภาพันธ์ 2551)

“ผลตกอยู่กับประชาชน ไม่ได้รับการพัฒนาตามที่ต้องการ ในอนาคตน่าจะมีมากขึ้น” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2551)

“ช่วงการเปลี่ยนผู้บริหาร นโยบายและแนวทางการทำงาน ผู้บริหารกับพนักงานอาจมีความขัดแย้งกันบ้าง” (เลขาสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช สัมภาษณ์ 26 กุมภาพันธ์ 2551)

“ผลกระทบทางด้านการบริหารไม่มีปัญหา เรายึดความถูกต้องผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก” (รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 29 เมษายน 2551)

มีบางท่านให้มุมมองที่แตกต่างไป โดยเห็นว่าไม่ส่งผลต่อการบริหารแต่เป็นการตรวจสอบที่ทำให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ

“ไม่ส่งผลต่อการบริหารงานใด ๆ จะมีบ้างคือ ในเรื่องของจิตใจที่ยังไม่ยอมรับ ระเบียบประชาธิปไตยที่บ้านเราจิตใจยังสูงอยู่” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช สัมภาษณ์ 26 กุมภาพันธ์ 2551)

“ไม่ส่งผลต่อการบริหารงาน ผมมองว่าทำให้การบริหารเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ฝ่ายสภาเป็นฝ่ายตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อาจมีบ้างในการทำให้การบริหารงานล่าช้า ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ผลกระทบที่จริงคือ ประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน” (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช สัมภาษณ์ 26 กุมภาพันธ์ 2551)

4. แนวทางในการแก้ไขปัญหาผลกระทบในการบริหารงานและความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่เห็นว่าต้องแก้ที่ตัวบุคคล ด้วยการพุดจา แก้ที่จิตสำนึกของคน ต้องสร้างการยอมรับฟังเหตุผลซึ่งกันและกัน และยอมรับในการพลัดเปลี่ยนในการดำรงตำแหน่ง ให้มีการส่งเสริมให้การศึกษาแก่ประชาชน ให้มีความรู้เพิ่มมากขึ้น ให้ความรู้แก่ประชาชนว่าเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทำไม และเลือกเพื่ออะไร และนักการเมืองท้องถิ่นต้องไม่เห็นประโยชน์ส่วนตัว ต้องเน้นส่วนร่วมเป็นหลัก เน้นการทำงานเพื่อการพัฒนาตำบลเพื่อประชาชนเป็นหลัก โดยยึดหลักการทำงานร่วมกับฝ่ายปกครองอย่างใกล้ชิดโดยการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ตำบล แล้วพิจารณาความสำคัญของปัญหาให้ตรงกับความต้องการของประชาชน โดยให้เหตุผลที่หลากหลาย ดังนี้

“การบริหารงานที่ซื่อสัตย์ ตรงความต้องการของประชาชนส่วนรวม” (รองประธานสภา องค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 29 เมษายน 2551)

“ส่งเสริมให้ผู้บริหารมีทักษะมีความรับผิดชอบในหน้าที่ และการปลูกจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ สมาชิกสภาทำงานด้วยสามัญสำนึกเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและชุมชน สร้างความสัมพันธ์ไมตรีที่ดีในการทำงาน ซึ่งการทำงานเป็นทีมงานนั้นจะประสบความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ คือการพัฒนาในท้องถิ่นนั้น ๆ” (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 1 พฤษภาคม 2551)

“การแก้ไขมันทำลำบากเรื่องส่วนบุคคลต้องแก้ที่ตัวบุคคล การพูดจากันน่าจะช่วยให้ การให้การศึกษากับประชาชน ประชาชนมีความรู้มากขึ้นอาจจะพอช่วยได้บ้าง” (สมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช สัมภาษณ์ 26 กุมภาพันธ์ 2551)

“การแก้ต้องแก้ที่จิตสำนึกของคน คิดเสียว่าตำแหน่งเป็นเพียงหัวโขน หมดสมัยแล้ว เขาจะเลือกมาอีกหรือไม่ยังไม่รู้เลย ถ้าเราเข้าใจอย่างนี้ ปัญหาที่จะไม่เกิด การเมืองไม่มีมิตรแท้และ ศัตรูที่ถาวร การแก้ไขในปัจจุบันก็พยายามเรียกมาประชุมร่วมกัน เวลาถึงประมาณเข้ามาเพื่อ สอบถามว่าชาวบ้านเขาต้องการอะไร เราก็ทำให้ การเลือกตั้งนายกโดยตรงจะทำให้ความขัดกัน ลดลง การทำงานมีอิสระมากขึ้น สามารถตัดสินใจในการบริหารได้ การศึกษาของประชาชนก็มี ส่วนจิตสำนึกของประชาชนยังเห็นแก่เงินอยู่ การเลือกตั้งนายกโดยตรงเรื่องการใช้เงินจะหมดไป เรารู้กันอยู่ชาวบ้านต้องการเงิน คนที่มีความสามารถขนาดไหน ถ้าไม่ให้เงินชาวบ้านก็ไม่เลือก มัน เกี่ยวกับคน ถึงจะมีความรู้ การศึกษาก็ต้องการเงิน” (ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลราช สถิตย์ สัมภาษณ์ 21 กุมภาพันธ์ 2551)

“ก่อนการประชุมพิจารณาโครงการเพื่อนำมาจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมี การพูดคุยกันก่อนกับสมาชิกด้วยกันกับผู้บริหาร ทำให้การพิจารณาโครงการไม่มีปัญหา และให้ สมาชิกในแต่ละหมู่จัดลำดับความสำคัญ 1 - 2 - 3 ก่อน ” (เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลเทวราช สัมภาษณ์ 26 กุมภาพันธ์ 2551)

“ไม่เห็นผลประโยชน์ส่วนตัว ต้องเน้นส่วนรวมเป็นหลักจะได้ไม่ขัดแย้งกัน ยึดหลัก ว่าเราเกิดที่นี่ เราจะทำประโยชน์เพื่อบ้านเกิดของเรา เน้นการทำงานเพื่อพัฒนาตำบล เพื่อประชาชน เป็นหลักการแก้ไขอีกอย่างหนึ่ง” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2551)

“แนวทางการแก้ไขการศึกษามีความสำคัญมาก การไม่หลงตัวเองว่ามาจากไหน เพราะ 4 ปี ก็เลือกตั้งใหม่แล้ว การกำหนดคุณสมบัติการศึกษาไว้ ช่วยแก้ปัญหาได้เดิมผู้รับเหมา ผู้มี อิทธิพล ผู้ใหญ่ กำนัน สามารถปกครองได้แต่บริหารไม่ได้ ในอนาคตต้องเลือกผู้นำที่มีวิสัยทัศน์ เป็นผู้สร้างกลยุทธ์ในการบริหารงาน มีการกำหนดนโยบายการพัฒนาตำบลที่เด่นชัดจะสามารถ ช่วยแก้ปัญหาได้” (สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 1 พฤษภาคม 2551)

“ถ้าเขาอยากเป็นนายก การที่จะปรองดองกันยาก อยู่ที่ตัวนายก การยอมรับฟังเหตุผล ของสมาชิก อย่างมองว่าเป็นฝ่ายค้าน ถ้ามองเป็นฝ่ายจะทำให้เกิดการแบ่งแยก ควรให้ความรู้กับ ประชาชนว่าเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทำไม และเลือกเพื่ออะไร” (ประธานสภาองค์การ บริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ สัมภาษณ์ 21 กุมภาพันธ์ 2551)

“ใช้การละลายพฤติกรรมร่วมกัน พุดคุยอยู่ทุกวันให้ร่วมมือกันทำงาน ทำให้การทำงานเป็นไปด้วยดี การเลือกตั้งโดยตรงช่วยแก้ปัญหาได้ การลงพบประชาชนบ่อยๆ พุดคุยปรับความเข้าใจกัน เช่น มีงบประมาณ จะประชุมปรึกษาหารือประชาชน ประชาคมคณะกรรมการหมู่บ้านก่อน แล้วดูความสำคัญเป็นหลักก่อน ถ้าสำคัญเหมือนกันทุกหมู่บ้าน ใช้วิธีเฉลี่ยให้เท่า ๆ กัน ปัญหาก็ไม่เกิด” (รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2551)

“ถ้าเขาอยากเป็นนายก การที่จะปรองดองกันยาก อยู่ที่ตัวนายก การยอมรับฟังเหตุผลของสมาชิก อย่าไปมองว่าเป็นฝ่ายค้าน ถ้ามองเป็นฝ่ายค้านจะทำให้เกิดการแบ่งแยก ควรให้ความรู้กับประชาชนว่าเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทำไม และเลือกเพื่ออะไร” (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 7 พฤษภาคม 2551)

“การยอมรับการพลัดเปลี่ยนตำแหน่ง การปรับตัวและจิตใจ การพยายามหันหน้าเข้าหากัน การพุดคุยกันเพิ่มมากขึ้นในอนาคตน่าจะช่วยให้ลดลง การศึกษาเพิ่มเติมกับผู้บริหารและสมาชิก น่าจะทำให้การบริหารงานมีศักยภาพมากพอ การทำงานอย่างจริงจัง การพัฒนาพื้นที่ให้ดีขึ้น ทำให้แต่ละฝ่ายยอมรับ จะทำให้แก้ปัญหาได้” (ท้องถิ่นอำเภอไชโย สัมภาษณ์ 12 พฤษภาคม 2551)

“ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ต้องสร้างการยอมรับและฟังเหตุผลซึ่งกันและกัน ในองค์การบริหารส่วนตำบล ขนาดเล็ก พื้นที่การดูแลเยอะ แต่งงบประมาณไม่พอจ่ายได้รับน้อยเกินไป ถ้าไม่ได้รับงบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงมาไม่จั้นแน่ น่าจะเพิ่มงบประมาณให้มากขึ้น การบริหารงานใช้การทำงานร่วมกันกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชน ในการเข้าร่วมเสนอโครงการในการจัดทำแผนพัฒนาสามปี ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนมากที่สุด ความขัดแย้งก็น่าจะไม่เกิด” (ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์ 20 พฤษภาคม 2551)

2.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

จากที่ผู้วิจัยได้ลงไปเก็บข้อมูลในพื้นที่ ประสพการณ์ในการทำงานอยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบลและการสังเกตการณ์ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ ดังนี้ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงมีผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ในภาพรวมนั้นเห็นว่ามีผลดีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรงนั้น อำนาจโดยทั่วไปของ นายกองค์การ

บริหารส่วนตำบลมีเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจในการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1. อำนาจในการบริหารงานบุคคล ซึ่งแยกเป็น 2 ประเด็นคือ

1.1 อำนาจบริหารงานบุคคลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อข้าราชการการเมือง คือ การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลระบบเดิมนั้น ได้ใช้รูปแบบการบริหารงานในรูปแบบของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้แต่งตั้งจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะแนวราบ และกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากเพียงพอ หรือมีเสียงข้างมากในสภาเกินหนึ่งมาเพียงเล็กน้อย ฝ่ายบริหารนั้นก็จะมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกิดจากผลของการเจรจาต่อรองตำแหน่งกันซึ่งอาจเป็นคนละกลุ่มการเมืองกันแต่ประนีประนอมกันเพื่อจัดสรรตำแหน่งให้ลงตัว จึงทำให้การบริหารงานบุคคลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีต่อรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อจำกัด เพราะรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ใช่คนในกลุ่มการเมืองเดียวกับตน ไม่สามารถบังคับบัญชาได้โดยตรง อีกทั้งยังอาจถูกโค่นล้มโดยฝ่ายสภาเมื่อไรก็ได้ เนื่องจากรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย การบริหารงานบุคคลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบเดิมจึงมีข้อจำกัดอยู่มาก ภายหลังการเลือกตั้ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงแล้ว ในทางตรงกันข้าม การบริหารงานบุคคลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกลับเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะแนวตั้งมากกว่าแนวราบเพราะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงในขณะที่รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง มาจากการแต่งตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งมาตรา 58/3 ยังได้กำหนดคุณสมบัติของผู้เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไว้อีกด้วยว่า ห้ามเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล “นายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมิใช่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย...” การที่กฎหมายกำหนดไว้แบบนี้ได้ส่งผลอย่างน้อย 3 ประการ คือ

1) รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขาดฐานสนับสนุนของประชาชน เพราะไม่ได้เป็นทั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง จึงส่งผลให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะด้อยกว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลค่อนข้างมาก

2) ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีเอกภาพมากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบเดิม เพราะรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการแต่งตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง และไม่ต้องสนใจเสียงสนับสนุนในสภา เพราะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

3) ความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกับรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะเป็น “เจ้านาย” กับ “ลูกน้อง” มากเสียกว่าจะเป็น “ผู้ใช้อำนาจร่วมกัน” ตามมาตรา 59 (3) ที่กำหนดให้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยเด็ดขาด

ผล 3 ประการนี้เอง ที่ทำให้การบริหารงานบุคคลของ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีข้อจำกัดน้อยกว่า และบริหารงานบุคคลในส่วนของการข้าราชการการเมืองได้อิสระกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบเดิม

1.2 อำนาจบริหารงานบุคคลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อข้าราชการประจำ ในส่วนนี้ผู้วิจัยแบ่งการอธิบายออกเป็น 2 ส่วน คือ

1.2.1 อำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยพิจารณาจากภายในองค์การบริหารส่วนตำบล อำนาจในการบริหารงานบุคคลภายในองค์การบริหารส่วนตำบลปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดสรรให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1) ระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล ก็ได้แก่ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)

2) ระดับจังหวัด ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ระดับจังหวัด) ซึ่งในแต่ละจังหวัดประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

3) ระดับท้องถิ่น ซึ่งผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นนั้น ก็คือ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง กรณีนี้ก็ ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

จากระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นข้างต้น เห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลที่สัมพันธ์และใกล้ชิดกับพนักงานส่วนตำบลมากที่สุด มีอยู่สององค์กร คือ ผู้บริหารของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เอง (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ระดับจังหวัด หรือ ก.อบต.จ.) การพิจารณาในเรื่องอำนาจในการบริหารงานบุคคลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ภายในองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อเท็จจริงในส่วนนี้ปรากฏว่า อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น เพราะเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการเปิดโอกาสให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลล่องตัวในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น โดยดูจากคำสัมภาษณ์ของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งที่ถูกวิจัยไปเก็บข้อมูลมา สรุปความได้ว่า หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องการจะกลั่นแกล้งพนักงานส่วนตำบลคนใดก็สามารถกระทำได้ เช่น ถ้านายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่พอใจปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบลระดับสูงสุดก็สามารถทำได้โดยการส่งย้ายไปอยู่ในตำแหน่งประจำ(หรือแขวนไว้ที่จังหวัด) แล้วแต่งตั้งให้รองปลัดขึ้นมารับราชการแทนปลัด แล้วปล่อยให้กระบวนการสรรหาบุคคลตามกฎหมายการบริหารงานบุคคลฉบับใหม่ สรรหาบุคคลผู้ที่จะมาเป็นปลัดแทน อย่างไรก็ตามกระบวนการในการสรรหาปลัดคนใหม่ในการบริหารงานบุคคลรูปแบบใหม่ (ภายหลังปี พ.ศ. 2542) ก็เป็นไปค่อนข้างยาก เพราะกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการ ทั้งนี้กฎหมายคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค่อนข้างมาก ดังนั้น การย้ายปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งไปสู่องค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่ง จึงเป็นเรื่องของความสมัครใจของหลาย ๆ ฝ่ายได้แก่

- หนึ่ง ความสมัครใจของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการย้าย
- สอง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นก็ต้องการให้ปลัดย้าย
- สาม ความยินยอมของปลัดที่จะย้ายเข้ามาแทนปลัดคนเก่าและ
- สี่ นายก อบต.ของ อบต.นั้น ต้องยอมรับปลัดคนใหม่ที่จะย้ายมาแทนปลัดคนเก่า
- ห้า ความเห็นชอบและยินยอมจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลระดับจังหวัด

ด้วยกระบวนการเช่นนี้ จึงทำให้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถึงแม้จะมีเพิ่มมากขึ้นแต่ก็ถูกคานอำนาจไว้ด้วยระบบความยินยอมของทั้ง 5 ฝ่าย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนขั้นเงินเดือน ลงโทษหรืออุทธรณ์ เสร็จสิ้นที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่กำหนดให้อำนาจการตัดสินใจบางส่วนไปอยู่ที่จังหวัด (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ก.อบต.จ.) ซึ่งเป็นองค์กรบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัดตามที่อธิบายไปข้างต้น เห็นได้ว่า อำนาจในการบริหารงานบุคคลภายในองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงคนเดียว

1.2.2 *อำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยพิจารณาจากระดับที่เหนือกว่าองค์การบริหารส่วนตำบล* หากพิจารณาในส่วนนี้จากที่ผู้วิจัยได้สังเกตการณ์และวิเคราะห์จากประสบการณ์ที่ทำงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล มีความเห็นว่า การบริหารงานส่วนบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อจำกัดมากขึ้น ตามประเด็นดังต่อไปนี้

1) *ด้วยเงื่อนไขของกฎหมาย* กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 ได้กำหนดรายละเอียดในการบริหารงานบุคคลเอาไว้ว่า “ในการจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้าง ที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละสี่สิบของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้” ซึ่งก็หมายความว่า งบประมาณค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่ การจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่นและเงินค่าจ้างของพนักงานส่วนท้องถิ่น จะต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดกรอบค่าใช้จ่ายในเรื่องบุคคลส่วนท้องถิ่นที่ร้อยละ 40 เช่นนี้ ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กวงเงินงบประมาณมีน้อยจะส่งผลถึงความก้าวหน้าของพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลได้

2) *ข้อจำกัดที่เพิ่มมากขึ้นอีกประการก็คือ* กรอบวงเงินในการเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งถูกกำหนดให้เลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้น ได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของจำนวนพนักงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเลื่อนขั้นเงินเดือนได้ไม่เกินวงเงินร้อยละ 6 ของอัตราเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่น

3) *ข้อจำกัดของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานบุคคลก็คือ* การจ้างลูกจ้างทั้งประจำและชั่วคราวของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่แต่เดิม นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถจ้างลูกจ้างทั้งชั่วคราวและประจำได้ทันทีในกรณีที่เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลของตนจำเป็นต้องมีบุคลากรเพิ่ม เพื่อช่วยในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่ผลการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลในรูปแบบใหม่ ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกระทำได้ เพราะกฎหมายกำหนดให้การจ้างลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลระดับจังหวัดเสียก่อน ซึ่งในหนึ่งเดือนจะมีการประชุมคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลระดับจังหวัดเพียงครั้งเดียวเท่านั้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลต้องการจ้างบุคลากรเพิ่มอย่างกะทันหันจึงไม่สามารถกระทำได้

4) ข้อจำกัดของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อการโอนย้ายพนักงานส่วนตำบล กล่าวคือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีข้อจำกัดในเรื่องการโอนย้ายพนักงานส่วนตำบลของตนมากขึ้นในกรณีการย้ายข้ามองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะเป็นไปตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น คือ การโอนย้ายพนักงานส่วนตำบลทุกระดับจะกระทำได้ที่เงื่อนไขอย่างน้อย 2 ประการ คือ 1) ความยินยอมของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสองแห่ง เงื่อนไขประการที่ 2) คือการโอนย้ายจะสามารถเกิดขึ้นได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลระดับจังหวัด

ด้วยเงื่อนไข 4 ประการที่พิจารณาจากมุมมองในระดับที่สูงกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ จึงอาจสรุปได้ว่าอำนาจในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบลถูกลดทอนลงไป โดยคณะกรรมการในระดับจังหวัดและกรอบของกฎหมายที่กำหนด

เมื่อนำผลการศึกษาในเรื่องการบริหารงานบุคคลที่พิจารณาจากทั้งสองส่วนแล้วปรากฏว่าอำนาจการบริหารงานบุคคลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลภายในองค์การบริหารส่วนตำบลเองมีมากขึ้นเพราะไม่ต้องใช้อำนาจร่วมกับบุคคลอื่นอีก แต่อำนาจในการบริหารงานบุคคลในระดับองค์การบริหารส่วนตำบลถูกลดทอนไปให้กับคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลระดับจังหวัด (ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลเปิดโอกาสให้ตัวแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นกรรมการด้วย) อย่างไรก็ตาม ประเด็นในเรื่องอำนาจในการบริหารงานบุคคลของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามที่ได้อธิบายไปแล้วนั้น เป็นผลมาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้มีผลมาจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 แต่อย่างใด หรืออาจกล่าวได้ว่า กฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลที่เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงไม่มีผลต่ออำนาจการบริหารงานบุคคลที่เพิ่มมากขึ้นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หากแต่เป็นปัจจัยเสริมทำให้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงคูมีอำนาจมากขึ้นเท่านั้น ผู้วิจัยมีอาจปฏิเสธได้ว่าอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานบุคคลมีมากขึ้นจริง ๆ ภายหลังจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง

2. อำนาจในการจัดทำงบประมาณ

องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่งของอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง มีโครงสร้างการบริหารงานที่แบ่งแยกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารงานออกจากกัน อำนาจในการจัดทำงบประมาณเป็นของฝ่ายบริหาร โดยสิ้นเชิง ฝ่ายสภาก็มีอำนาจแค่เพียงอนุมัติงบประมาณเท่านั้น ซึ่งอาจจะสามารถแก้ไขในรายละเอียดร่างงบประมาณประจำปีได้เพียงเล็กน้อย จากขั้นตอนของ

คณะกรรมการในการพิจารณาวันที่ 2 เท่านั้น แต่ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ตามใจชอบ เพราะการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น จะต้องถูกจำกัดด้วยกรอบของแผนพัฒนา 3 ปี ซึ่งแผนพัฒนา 3 ปีนี้เองจะเป็นตัวกำหนดแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณประจำปี นั่นก็หมายความว่า แผนการใช้จ่ายเงินประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล (ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย) จะต้องสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับแผนพัฒนา 3 ปี การจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล ฝ่ายบริหารค่อนข้างมีอิสระในระดับหนึ่งในการจัดทำงบประมาณ (ถึงแม้ว่าจะถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบของแผนพัฒนา 3 ปีก็ตาม) เพราะเหตุว่าฝ่ายสภาไม่มีส่วนร่วมใด ๆ ในการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเลย เนื่องจากกระบวนการจัดทำแผนใช้จ่ายเงินรายปีมีรายละเอียดที่เป็นกระบวนการทำงานของเจ้าหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลที่กระทำกันเป็นประจำทุกปีโดยเฉพาะรายจ่ายในส่วนจากรายจ่ายประจำ จากข้อมูลที่ผู้วิจัยได้มา การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีขั้นตอนดังนี้

ขั้นที่ 1 ขั้นตอนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในส่วนราชการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนการศึกษา และส่วนสาธารณสุข จะทำหน้าที่ในการศึกษาถึงความจำเป็นของงบประมาณรายจ่ายของตนในปีงบประมาณหน้า โดยพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายในปีที่ผ่านมาเป็นหลัก โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่ายประจำ ซึ่งอาจมีการเพิ่มเติมหรือลดวงเงินงบประมาณเพียงเล็กน้อยในส่วนจากรายจ่ายประจำปีเพื่อพัฒนานั้นเจ้าหน้าที่ในส่วนต่าง ๆ จะพิจารณาจากปัจจัยหลัก 3 ตัว คือ

1) แผนพัฒนาสามปี โดยพิจารณาว่าแผนพัฒนาสามปีวางแผนไว้ว่าจะพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลในด้านใดบ้าง เน้นการพัฒนาในด้านใดเป็นพิเศษ เพื่อที่จะได้จัดทำงบประมาณในปีต่อไปได้ตามกรอบที่วางไว้

2) นโยบายของผู้บริหาร (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) โดยพิจารณาว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีนโยบายเรื่องใดเป็นพิเศษ มีโครงการในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไร และมุ่งปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารเพื่อเป็นการสนองนโยบาย

3) คำสั่งของหัวหน้าส่วนราชการของตน ซึ่งส่วนใหญ่คำสั่งของหัวหน้าส่วนราชการก็จะเป็นไปในทำนองเดียวกับนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอาจจะสั่งการผ่านหัวหน้าส่วนราชการภายในองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้

เมื่อเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในส่วนราชการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบล จัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนของตนแล้วเสร็จ ก็จะเข้าสู่การจัดทำงบประมาณในขั้นที่ 2

ขั้นที่ 2 ขั้นของการพิจารณาและอนุมัติโดยหัวหน้าส่วนราชการ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติจะนำร่างงบประมาณรายจ่ายที่ตนทำเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อพิจารณาปรับแก้ในรายละเอียด โดยหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ จะพิจารณาถึงรายละเอียดทั้งหมดที่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเสนอขึ้นมา หากมีอะไรติดขัดหรือไม่เป็นการสนองนโยบายผู้บริหารก็จะมีการให้นำกลับไปแก้ไขใหม่ แต่หากหัวหน้าส่วนราชการเห็นด้วยกับร่างเจ้าหน้าที่เสนอมาก็จะอนุมัติเพื่อดำเนินการต่อไป

ขั้นที่ 3 ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นผู้รวบรวมแผนการใช้จ่ายเงินของทุกส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไว้ด้วยกัน และจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติเพื่อเป็นการเตรียมเสนอต่อ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนนี้อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น บางองค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนตำบล อาจจะเรียกประชุมหัวหน้าส่วนราชการทั้งหมด เพื่อร่วมกันจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณ หรือบางองค์การบริหารส่วนตำบล อาจให้ส่วนราชการหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายงบประมาณประจำปีแล้วเสร็จ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

ขั้นที่ 4 ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมายังฝ่ายบริหารสูงสุดขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว นายกององค์การบริหารส่วนตำบล จะเรียกประชุมฝ่ายบริหาร (รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนตำบล) เพื่อพิจารณาเป็นครั้งสุดท้ายก่อนมีการลงนามรับรองเพื่อเสนอเข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในขั้นตอนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของการเมืองที่จะมีการแก้ไขรายละเอียดต่าง ๆ ในร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีการแก้ไขรายละเอียดแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น เพราะหลักการได้มีการประชุมเพื่อพิจารณาร่วมกันตั้งแต่ในขั้นตอนที่ 2 และ 3 แล้ว เมื่อฝ่ายบริหารให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วก็จะนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

จากการที่มีการเลือกตั้ง นายองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงแล้วอำนาจในการจัดทำงบประมาณของ นายองค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนแปลงไปใน 2 ประเด็น คือ

1) อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในการจัดทำงบประมาณทั้ง 4 ขั้นตอนข้างต้นทำให้เห็นได้ว่า ในทางปฏิบัตินายกองค์การบริหารส่วนตำบลและฝ่ายการเมืองไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณตั้งแต่ตอนต้นของการจัดทำงบประมาณหากแต่จะเข้ามาเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนเกือบสุดท้ายของการจัดทำงบประมาณ สำหรับการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ในข้อเท็จจริงพบว่า ไม่มีขั้นตอนอย่างเป็นทางการให้สมาชิกเข้าไปมีส่วนร่วมเลย จะมีก็คือ การของบประมาณผ่านนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเท่านั้น การเสนอเข้าสู่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลในขั้นตอนนี้เองที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง กล่าวคือ ของระบบเดิมนั้นงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบลให้จัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเสนอได้ก็แต่โดยคณะผู้บริหารตามระเบียบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และเมื่อมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงแล้ว ตามมาตรา 87 ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะเสนอได้ก็แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเพียงผู้เดียว ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจร่วมกับบุคคลอื่น

2) อำนาจในทางจิตวิทยาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ต่อการจัดทำงบประมาณที่เปลี่ยนแปลงไป ในทางปฏิบัติของการจัดทำงบประมาณ พบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่มีอำนาจใด ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ แต่ผลจากการเก็บข้อมูลพบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจมากขึ้นในทางจิตวิทยา กล่าวคือ ข้าราชการประจำและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่มองว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความชอบธรรมมากขึ้นกว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบเดิม เนื่องมาจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงทำให้สถานะของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีลักษณะที่ในทางรัฐศาสตร์ เรียกว่า “บารมี” มากขึ้น การจัดทำงบประมาณของฝ่ายปฏิบัติอย่างข้าราชการประจำจึงต้องคำนึงถึงนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นด้วย เหตุที่ผู้วิจัยกล่าวว่า ข้าราชการประจำต้องคำนึงถึงนโยบายของฝ่ายบริหารมากขึ้นเนื่องจากปัจจัย 2 ประการ คือ

1) ความต้องการของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ต้องการให้นโยบายที่ตนใช้ในการหาเสียงมีผลในทางปฏิบัติมากที่สุด เนื่องมาจากว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมดยอมรับว่า การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง มีผลต่อการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะตนได้รับการเลือกตั้ง ส่วนหนึ่งก็เพราะนโยบายที่ตนใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง และการที่ประชาชนเลือกนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาจากตัวบุคคลเป็นหลัก ดังนั้น การจะให้พึงพานักคนอื่นเพื่อช่วยให้ตนได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีโอกาสเกิดขึ้นได้ยาก นโยบายจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการชนะเลือกตั้ง

2) สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ยากขึ้น มิต้องไปพิจารณาถึงกรณีที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเป็นคนละกลุ่มการเมืองกัน แม้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน สภาที่เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณได้ยากขึ้น ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่จำเป็นต้องพึ่งพาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกต่อไป ตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้งที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้คนเดียว โดยไม่จำเป็นต้องหาเสียงเป็นทีมเหมือนในอดีตและภายหลังการเลือกตั้งเสร็จสิ้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องพึ่งพาคะแนนเสียงในสภาแต่อย่างใด เพราะการดำรงอยู่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในระบบใหม่ อาศัยความร่วมมือจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลน้อยลง

อาจกล่าวสรุปได้ว่า อำนาจในการจัดทำงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในทางจิตวิทยามีมากขึ้น ข้าราชการมุ่งตอบสนองนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นและไม่ต้องพะวงกับการวิงวอนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3. เสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร

การเลือกตั้งระบบเดิมนั้นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนใดคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ปรากฏว่าผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลแบบนี้มีจุดอ่อนและมีปัญหา ดังนี้

1. โครงสร้างที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพึ่งพาอาศัยหรือต้องการเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ฉะนั้นหากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ก็เป็นการเปิดช่องให้สมาชิกสภาคนอื่นหรือกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามใช้กลไกนี้หาวิธีการ โคนล้มนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ลงจาก

ตำแหน่งจะนั้นอาจทำให้วาระในการดำรงตำแหน่งสมัยหนึ่ง ๆ ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีการเปลี่ยนแปลงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อยครั้ง

2. การเปลี่ยนแปลงนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ่อยครั้ง ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะจะทำให้เห็นนโยบายขาดความต่อเนื่อง ยากที่จะผลักดันนโยบายต่าง ๆ เป็นรูปธรรมได้และท้ายที่สุดผลเสียหรือความเสียหายก็ตกแก่ประชาชน

3. โครงสร้างที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นโครงสร้างที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มักจะเรียกร้องผลประโยชน์และเล่นเกมการเมืองกับ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตัวเองเป็นฝ่ายสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ

4. โครงสร้างที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นโครงสร้างที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเอาอกเอาใจสมาชิกโดยให้ผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อรักษาเสียงข้างมากเอาไว้ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องคอยเอาใจสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มากกว่าเอาใจประชาชน

5. โครงสร้างที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นโครงสร้างที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ค่อยมีความมั่นคง เนื่องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคอยเรียกร้องให้ผู้บริหารจัดการกิจกรรมหรือโครงการเพื่อตอบสนองพื้นที่ของตนเองมากกว่าจะให้การบริหารดำเนินไปตามนโยบายและทำให้ขาดประสิทธิภาพในการตอบสนองการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น รวมทั้งมีการเล่นเกมทางการเมือง โดยไม่เข้าประชุมสภาท้องถิ่น ไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปีและแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง เนื่องจากการเปลี่ยนผู้บริหารบ่อยครั้ง

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งมากขึ้นสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผู้วิจัยสรุปได้ดังนี้

1) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำให้มีความชอบธรรมทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งทำให้ฝ่ายสภาไม่กล้าติรวน

2) การติรวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ไม่ได้ผลเพราะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่จำเป็นต้องฟังหาหรือฟังเสียงของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าไรนักไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการออกข้อบัญญัติ หรือการผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3) การดำรงอยู่ในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงในสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว เพราะเมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณไม่ผ่าน ยังมีกลไกที่กฎหมายสร้างออกมารองรับในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว นั่นก็คือ การตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสภากับฝ่ายบริหาร

4) หากฝ่ายสภายังไม่เห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการกลั่นกรองจากคณะกรรมการร่วมดังกล่าวอีกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะถูกยุบโดยผลของกฎหมาย โดยนายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

5) เป็นผลสืบเนื่องมาจากประการที่ 4 กล่าวคือ ผลจากการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะทำให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง ในขณะที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เหตุแห่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผลให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย

6) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระในการทำงานมากขึ้น สามารถตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น เนื่องจากไม่ต้องทำตามข้อเรียกร้องจากสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมากนัก เพราะเมื่อไม่ทำตามข้อเรียกร้องสมาชิกสภาที่ไม่สามารถโค่นล้มนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้

7) การเปลี่ยนฝักฝ่ายทางการเมืองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จากกลุ่มการเมืองที่ให้การสนับสนุนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไปเป็นกลุ่มฝักค้านไม่มีผลต่อการดำรงอยู่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

8) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลใช้เวลาในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องพะวงกับการเจรจาต่อรองในองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดผลดีต่อยกองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในพื้นที่

จากสาระสำคัญ 8 ประการข้างต้นทำให้เราทราบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงมีอำนาจต่อรองฝ่ายสภาได้มากกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลรูปแบบเดิม ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ว่าเป็นผลของการแยกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันนั่นเอง การแยกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกันนี้เป็นแนวคิดที่จะพยายามจะทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีสถานะและบทบาทหน้าที่เพียงอย่างเดียว ต่างฝ่ายต่างมีหน้าที่ของตนอย่างชัดเจนและมีที่มาจากประชาชนด้วยกันทั้งคู่ จุดเด่นอีกประการในการแยกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารออกจากกัน ก็คือ การดำรงอยู่ของแต่ละฝ่ายขึ้นอยู่กับฉันทานุมัติของ

ประชาชนเป็นสำคัญ ทั้ง 2 ฝ่ายต่างมีความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างห่างเมื่อเปรียบเทียบกับระบบเดิมที่การแบ่งแยกฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารออกจากกันไม่ชัดเจน

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เกิดผลกระทบทางการเมืองในด้านลบต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ดังนี้

1) การแบ่งกลุ่มประชาชนออกเป็นฝักฝ่าย ทำให้เกิดความขัดแย้งในกลุ่มผู้สนับสนุน กล่าวคือ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองกันสูง เนื่องจากจะต้องมีผู้ชนะเพียงคนเดียว ผู้สมัครเป็น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะอยู่ในลักษณะที่เรียกว่า “ขอมแพ้ไม่ได้” มีการใช้เงินซื้อเสียง การใช้อิทธิพล และการใช้ระบบอุปถัมภ์ในหมู่บ้านที่พี่น้อง พี่น้องใครมากก็จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงาน คนดีที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีฐานเสียงในท้องถิ่นก็จะไม่ได้รับเลือกเข้ามาบริหารงาน จากข้อมูลที่ได้สัมภาษณ์มา พบว่า “การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงมีผลกระทบกับชุมชน การนำผลประโยชน์เข้าไปเป็นสิ่งจูงใจในการเลือก ทำให้การแบ่งกลุ่มประชาชนเป็นฝักฝ่าย ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในกลุ่มผู้สนับสนุน การเลือกตั้งโดยตรงทำให้เกิดการแข่งขันกันสูงและเกิดระบบอุปถัมภ์ในหมู่บ้านที่พี่น้อง พี่น้องใครมากก็จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารงาน” หมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล กลายเป็นสนามทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่เล็กแต่เต็มไปด้วยความรุนแรง โครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองของหมู่บ้านจะถูกทำลายลงเรื่อย ๆ สังคมที่อยู่ด้วยกันอย่างพี่น้องจะกลายเป็นสังคมของการแข่งขันแย่งชิงผลประโยชน์ ประชาชนจะเสียประโยชน์จากสังคมที่ขาดความสามัคคีกันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน

2) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีความอิสระต่อกัน แต่ปัญหาที่ตามคือการที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจได้เพราะตัวนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่สนใจให้ความสำคัญต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และสร้างปมขัดแย้งขึ้นได้ตลอดเวลา องค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่ง มีรูปแบบสภาพที่ไม่มีการตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแบบพึ่งพาซึ่งกันและกันมีผลประโยชน์ส่วนตัวร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีข้อดีคือไม่มีความขัดแย้งรุนแรงทางการเมืองระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถพูดจาประสานงานแก้ปัญหาาร่วมกันได้ง่าย ภาพลักษณ์ต่อสายตาประชาชนออกมาดีในแง่ที่มีความสามัคคีและมีความปรองดองกัน ประชาชน

ได้รับผลประโยชน์หรือการแก้ไขปัญหาโดยใช้เวลานาน ส่วนข้อเสียคือไม่มีการถ่วงดุลอำนาจ และไม่มีการตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีโอกาสที่จะกระทำทุจริตได้โดยง่าย ถ้านายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นคนไม่ซื่อตรงและชักนำสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไปในทางที่ผิดจะกลายเป็นการร่วมมือกันกระทำ ความผิดหรือปกปิดความผิดที่อาจมีขึ้น โดยมีผลประโยชน์ร่วมกันนับเป็นโทษอย่างร้ายแรงกับประชาชน ถ้าประชาชนไม่มีการติดตามตรวจสอบจะไม่สามารถล่วงรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายใน องค์การบริหารส่วนตำบลได้เลย และการตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมสภา ข้อเท็จจริงพบว่าเป็นการถามกระทู้สดแบบถามมาตอบไป ไม่ได้ส่งเป็นเอกสารตามแบบกระทู้ถามตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ใช้ ส่วนใหญ่ในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นการถามตอบแบบพูดคุยธรรมดาไม่มีการพิจารณาลงมติเห็นชอบในประเด็นกระทู้ถามนั้นแต่อย่างใด ส่วนมากจะสอบถามถึงโครงการที่จะจัดทำภายในหมู่บ้านว่าจะดำเนินการเมื่อไรและดำเนินการอย่างไรซึ่งเป็นการพิทักษ์ผลประโยชน์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละหมู่บ้าน ไม่มีการถามกระทู้ในลักษณะตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่มีความเกรงใจนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่เป็นพวกเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและมีผลประโยชน์ร่วมกันอยู่ในการจัดสรรงบประมาณเข้าภายในหมู่บ้านของตน

3) *การมีส่วนร่วมของประชาชน* การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรงได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ในการเลือกบุคคลที่จะเข้ามาบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ด้วยตนเองก็จริงอยู่ แต่ข้อเท็จจริงประชาชนในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่ไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีหลายปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง คือ การใช้เงินซื้อเสียงแม้ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดว่ามีการซื้อเสียง แต่การบอกเล่าในกลุ่มประชาชนมักจะให้ข้อมูลว่ามีการซื้อเสียงกันหัวละ 500 หรือ 1,000 บาทที่สุดถึง 2,000 บาท และประชาชนในหมู่บ้านนั้นเมื่อรับเงินใครแล้วก็จะไปใช้สิทธิและลงคะแนนเสียงให้ถือเป็นการให้สัญญาต่อกัน และระบบเครือข่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งยังมีอิทธิพลสูงในการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะหากว่าผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล คนนั้นมีเครือข่ายสูงก็จะมีพรรคมาใช้สิทธิเลือกตั้งช่วยกันเพื่อให้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่มีผู้เดินทางไปทำงานต่างพื้นที่ในวันเลือกตั้งจะมีการระดมเครือข่ายให้มาลงคะแนนเสียง โดยผู้สมัครและทีมผู้สนับสนุนผู้สมัครรับ

เลือกตั้งสนับสนุนค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางมาลงคะแนนเสียง จึงทำให้เห็นว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นในแต่ละครั้งนั้นมีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ในระดับที่สูง หากพิจารณากับการเลือกตั้งในระดับชาติ เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานั้น จะมีผู้มาใช้สิทธิอยู่ประมาณ 60 เปอร์เซ็นต์ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเท่านั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนแท้ที่จริงแล้วยังถูกจำกัดอยู่มากแม้ทางองค์การบริหารส่วนตำบลจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาตรวจสอบการทำงาน โดยร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนา คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนา แต่ก็ไม่ได้ให้ความรู้กับประชาชนในท้องถิ่นให้มีความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล การให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนว่าประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร ด้วยวิธีการใดบ้าง และหากประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารเลย อาจก่อให้เกิดระบบเผด็จการโดยฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากผู้บริหารเข้มแข็งมีสิทธิในการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ได้อย่างเต็มที่ และยังก่อให้เกิดการผูกขาดอำนาจการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากผู้บริหารมีบารมีและความเป็นผู้นำสูง

จากที่ผู้วิจัยได้ลงไปเก็บข้อมูลและประสบการณ์ในการทำงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงในองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทองนั้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

1) ความแตกต่างของบุคคล ที่มีความแตกต่างกันมากมาย ตั้งแต่เรื่องพื้นฐานของครอบครัว ค่านิยม แนวความคิด การศึกษา อายุ หรือบุคลิกภาพ เป็นต้น ความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นบ่อเกิดที่จะนำไปสู่ผลกระทบทางการเมืองขึ้นมาได้ ไม่ว่าจะเป็นในระดับบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงานก็ตาม และยิ่งมีความแตกต่างกันมากเท่าใด ผลกระทบที่จะมีมากตามมาเท่านั้น ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทองนั้น พบว่า ความแตกต่างของบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดผลกระทบทางการเมือง กล่าวคือ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่งนั้น มีบุคลิกภาพที่แตกต่างกัน อย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ ตัวนายเองเป็นคนที่มีประสบการณ์ในทางการเมืองมาก่อนได้รับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นครั้งที่สอง และมีบุคลิกภาพที่สุภาพอ่อนโยน ใจเย็น รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นก่อนแล้วค่อยนำมาตัดสินใจ จบการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และปัจจุบันกำลังศึกษาต่อในระดับปริญญาตรี องค์การบริหารส่วนตำบลราชสถิตย์ ตัวนายเองเป็นกำนันมาก่อนแล้วลาออกมารับสมัครเลือกตั้งนายก ประสบการณ์ในทางการเมืองท้องถิ่นยังไม่มี มีบุคลิกภาพที่เข้มแข็ง เด็ดเดี่ยว กล่าวตัดสินใจตามแบบฉบับของนักปกครอง จบการศึกษา

มัธยมศึกษาตอนปลาย องค์การบริหารส่วนตำบลเทวราช ตัวนายกมีอาชีพเป็นทนายความมีความรู้ในด้านกฎหมายเป็นอย่างดี เป็นคนที่มีความเข้มแข็ง รอบคอบ การตัดสินใจต้องมีการศึกษาข้อมูลอย่างรอบด้าน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่งนั้นส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน ได้รับเลือกตั้งมาก่อนแล้วหนึ่งสมัยและเมื่อครบวาระแล้วลงสมัครรับเลือกตั้งและได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอีก และส่วนใหญ่จบการศึกษาอยู่ในระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ประกอบอาชีพทำการเกษตรเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นจึงทำให้ความคิดเห็นในข้างเรื่องแตกต่างกันไป ดังที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลว่า “การศึกษาของสมาชิกที่ไม่เท่ากันเป็นส่วนสำคัญ ทำให้ความคิดของแต่ละคนแตกต่างกัน” และจากที่ได้สัมภาษณ์สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในเรื่องการเข้ารับการอบรมเพิ่มความรู้ในบทบาทหน้าที่ของตนเองนั้นส่วนใหญ่ตอบว่าไม่ได้เข้ารับการอบรมเนื่องจากการอบรมหลักสูตรสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีระยะเวลาการอบรมอย่างน้อยสองอาทิตย์ ซึ่งส่วนใหญ่บอกว่าไม่ว่างหรือไม่สนใจที่จะเข้ารับการอบรม จึงทำให้ความรู้ในบทบาทหน้าที่ของตนเองกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องจึงยังมีน้อยมาก และอาจถูกชักจูงจาก นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ให้ลงมติที่เสี่ยงต่อการทำความผิดหรือเป็นมติที่มุ่งหวังให้ผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวม ความแตกต่างของบุคคลนั้นได้ก่อให้เกิด ข้อดี คือ การที่บุคคลมีความคิดแตกต่างกัน ความรู้แตกต่างกัน และประสบการณ์ในทางการเมืองแตกต่างกันนั้น ก็ส่งผลดีต่อองค์การบริหารส่วนตำบลในการส่งเสริมการทำงานให้มีการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าความแตกต่างนั้นอยู่ในระดับที่เหมาะสม จะช่วยให้คนตื่นตัว กระตือรือร้น วิเคราะห์ตนเองและมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการที่จะช่วยกันพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด ข้อเสีย คือ ถ้าหากมีความแตกต่างกันมากจะทำให้เกิดความขัดแย้งกัน ทะเลาะวิวาทกันในการแย่งชิงผลประโยชน์กัน คือการแย่งงบประมาณอันมีจำกัดเพื่อพัฒนาในหมู่บ้านของตนเอง อาจนำมาสู่ความขัดแย้งและการแบ่งพรรคแบ่งพวกในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการลงมติที่ไม่ถูกต้องและไม่ชอบธรรมเกิดขึ้น เนื่องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับเลือกตั้งมาจากหมู่บ้านจึงต้องทำผลงานภายในหมู่บ้านของตนเองให้มากที่สุด เพื่อสร้างฐานเสียงและคะแนนนิยมในการเลือกตั้งสมัยหน้าเมื่อฝ่ายหนึ่งได้รับผลประโยชน์จากงบประมาณในโครงการต่าง ๆ มากกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง

2) *การจัดสรรผลประโยชน์และงบประมาณ* การจัดสรรงบประมาณให้กับหมู่บ้านในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทองนั้น ตัว นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นบุคคลที่มีความสำคัญ กล่าวคือ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นบุคคลที่มีความสำคัญเนื่องจากขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น นายกององค์การบริหาร

ส่วนตำบลเป็นผู้มีบทบาทในขั้นตอนสุดท้ายในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้กับหมู่บ้านเป็นจำนวนเท่าใด ก่อนที่จะเสนอเข้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่ออนุมัติงบประมาณต่อไป ตัวนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์หรืองบประมาณให้กับหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเสนอโครงการที่ประชาชนต้องการในที่ประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล และร่วมกันพิจารณากับหมู่บ้านอื่น ๆ ว่าโครงการไหนมีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่ากัน โดยให้จัดลำดับความสำคัญ 1,2,3 หากมีการจัดสรรงบประมาณได้อย่างลงตัว ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะไม่เกิดขึ้น การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการตามแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล และนำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาไปจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่ง กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ต้องจัดให้มีการประชุมประชาคมประชาชนในหมู่บ้าน/ตำบล เพื่อให้ประชาชนได้เสนอปัญหาและความต้องการที่จะพัฒนาหมู่บ้านตำบลของตนเองในด้านใด ก็เสนอในที่ประชุมประชาคมเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนตำบล การจัดสรรงบประมาณตามโครงการที่ได้เสนอมานั้นที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก็จะพิจารณาร่วมกันในภาพรวมของตำบล โดยจัดลำดับความสำคัญและความเดือดร้อนของประชาชนมาพิจารณาแก้ไขปัญหาก่อนในการพัฒนาซึ่งหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักและไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ของหมู่บ้านตำบลที่อยู่ในความรับผิดชอบ ก็คงไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองเกิดขึ้น ดังคำกล่าวของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ ที่ว่า “ถ้าฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาไม่เห็นประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องมากกว่าส่วนรวมยึดถือความถูกต้องและบทบาทหน้าที่ของตนในทางชอบธรรมความขัดแย้งก็จะไม่มี”

3) การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 59 ที่กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ นั้นมีผลทำให้เกิดผลกระทบทางการเมือง ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง คือ ฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มองว่า ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีผลประโยชน์ มีเงิน มีอำนาจและมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ตามที่ได้สัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราชสดิษฐ์ ที่กล่าวว่า “อยากได้ตำแหน่งมองว่าตำแหน่งนายกมีผลประโยชน์” และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลชัชฤทธิ์ ที่กล่าวว่า “ฝ่ายตรงข้ามมองว่าฝ่ายบริหารมีเงินมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ การไม่เข้าใจในการบริหารของฝ่ายบริหาร” คงเป็นเพราะว่าผลของกฎหมายที่กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น ได้ทำให้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีมากขึ้น มีอำนาจในการบริหารเพียงคนเดียวโดยไม่ต้องใช้อำนาจในการบริหารงานร่วมกับบุคคลอื่น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจทั้งในด้านจิตวิทยาและในทางปฏิบัติ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและข้าราชการประจำเองต่างมองว่าอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ โดยภาพรวมมีมากขึ้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารงานได้โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งความเห็นจากหลายฝ่ายมากนัก หรือแม้แต่ไม่จำเป็นต้องพึ่งความเห็นจากฝ่ายบริหารด้วยกัน เช่น รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทองนั้นไม่มีผลกระทบที่รุนแรงนัก หากจะมีก็เพียงความคิดเห็นที่แตกต่างกันเป็นบางเรื่องเท่านั้น และในตลอดเวลาที่ผ่านมามีการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่งไม่มีผลกระทบในเรื่องการดำเนินงาน แต่ก็มีบ้างในเรื่องที่ประชาชนอาจได้รับผลกระทบจากการที่ไม่ได้งบประมาณลงไปในหมู่บ้านของตนเอง เนื่องจากสมาชิกในหมู่บ้านของตนเอง ไม่มีอำนาจต่อรองกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความรู้ความเข้าใจความสามารถ ขาดการมีส่วนร่วม ไม่ทำงานเป็นทีม มีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ ประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่โปร่งใส ขาดระบบการควบคุมตรวจสอบ ขาดการติดตามและประเมินผล ขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการบริหารไม่เป็นระบบ

ไม่ยึดหลักกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ปัญหาการทำงานโครงการต่าง ๆ ไม่สนองความต้องการแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาการขาดงบประมาณ ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีการพัฒนาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการปลูกฝังจิตสำนึกในอำนาจและหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งอุดมการณ์ทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ที่เป็นข้อดีขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่งที่ทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินไปได้โดยไม่มีความขัดแย้งนั้นก็คือองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่ง มีรูปแบบสภาพที่ไม่มีการตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแบบพึ่งพาซึ่งกันและกันมีผลประโยชน์ส่วนตัวร่วมกันระหว่างสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีข้อดีคือไม่มีความขัดแย้งรุนแรงทางการเมืองระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถพูดคุยประสานงานแก้ปัญหาาร่วมกันได้โดยง่าย ภาพลักษณ์ต่อสายตาประชาชนออกมาดีในแง่ที่มีความสามัคคีและมีความปรองดองกัน ประชาชนได้รับผลประโยชน์หรือการแก้ไขปัญหาโดยใช้เวลาไม่นาน ส่วนข้อเสียคือไม่มีการถ่วงดุลอำนาจและไม่มีการตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีโอกาสที่จะกระทำทุจริตได้โดยง่าย ถ้านายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคนไม่ซื่อตรงและชักนำสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปในทางที่ผิดจะกลายเป็นการร่วมมือกันกระทำความผิดหรือปกปิดความผิดที่อาจมีขึ้น โดยมีผลประโยชน์ร่วมกันนับเป็นโทษอย่างร้ายแรงกับประชาชน ถ้าประชาชนไม่มีการติดตามตรวจสอบจะไม่สามารถล่วงรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายในองค์การบริหารส่วนตำบลได้เลย

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง ผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง สามารถสรุปการวิจัย อภิปรายผลและข้อเสนอแนะจากการวิจัยได้ดังต่อไปนี้

1. สรุปการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรงต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

1.1.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง

1.1.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขผลกระทบของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง

1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

1.2.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนราชการองค์การบริหารส่วนตำบล รวมจำนวน 40 คน

1.2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์และศึกษาจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.2.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล เก็บรวบรวมในช่วงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2551 ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2551 ในการศึกษารวบรวมเอกสารทางวิชาการและการสัมภาษณ์นายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เลขานุการนายกองค์การบริหาร

ส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เลขาธิการสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และหัวหน้าส่วนราชการองค์การบริหารส่วนตำบล รวมจำนวน 40 คน ด้วยตนเอง

1.2.4 การวิเคราะห์ข้อมูล เก็บรวบรวมข้อมูลและอภิปรายสรุปผลในรูปแบบของการบรรยายเชิงพรรณนา

1.3 ผลการวิจัย

จากการศึกษาผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง ขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง สรุปได้ดังนี้

1. นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการบริหารงานภายในขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ อำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการจัดทำงบประมาณ และทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพทางการเมืองสูงขึ้น มีความอิสระในการทำงาน และไม่ต้องพึ่งเสียงสภามากนักแต่กลับพึ่งเสียงประชาชนในพื้นที่มากขึ้น

2. การเลือกตั้งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชน คือ มีการแบ่งกลุ่มประชาชนออกเป็นฝักฝ่าย การแข่งขันทางการเมืองสูงขึ้นกลายเป็นสนามทางการเมืองที่เล็กแต่เต็มไปด้วยความรุนแรง มีการนำผลประโยชน์เข้าไปเป็นสิ่งจูงใจในการลงคะแนนเลือกตั้งเพื่อให้ได้เข้ามาบริหารงาน การใช้เงินซื้อเสียง การใช้อิทธิพล ใช้ระบบอุปถัมภ์ในหมู่บ้านพี่น้อง คนดีที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีฐานเสียงในท้องถิ่นจะไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงาน

3. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นความสัมพันธ์ที่ห่าง และเป็นความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ตลอดเวลา จากการจัดสรรงบประมาณและผลประโยชน์ลงในพื้นที่ของแต่ละหมู่บ้าน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตั้งนั้นส่วนใหญ่เกิดจากการระดมและการให้สิ่งของจูงใจในการไปเลือกตั้งการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังถูกจำกัดอยู่มาก

4. ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมือง (ความขัดแย้ง) นั้นพบว่าความแตกต่างของบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดผลกระทบทางการเมือง เช่น การมีภูมิหลังที่แตกต่างกัน ประสบการณ์ทางการเมืองที่ต่างกัน การจัดสรรผลประโยชน์และงบประมาณที่ไม่เท่ากันในหมู่บ้านชุมชน และการใช้อำนาจของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายที่ให้อำนาจนายกององค์การบริหารส่วนตำบลเพียงคนเดียวโดยไม่ต้องใช้อำนาจร่วมกับบุคคลอื่น

1.3.1 ผลสรุปการวิเคราะห์จากแบบสัมภาษณ์

จากการศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโยทั้งสามแห่ง พบว่าส่วนใหญ่ยอมรับว่ามีผลดี คือ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงมีผลดีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและ ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้นและมีทางเลือกในการหาคนมาแก้ไขปัญหาบ้านเมือง และสามารถตรวจสอบการควบคุมการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เร็วขึ้น การผลักดันการทำงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางไว้ได้ง่ายขึ้น และการที่มีผู้บริหารเพียงคนเดียวทำให้มีคนที่มีความรู้ความสามารถตัดสินใจเสนอตัวเข้ามาทำงานมากขึ้น การเลือกตั้งโดยตรงทำให้ประชาชนทราบว่าเลือกใครไปทำอะไร และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลต้องระมัดระวังตัวในการทำงานและเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง ส่วนใหญ่พบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการบริหารงานอย่างเต็มที่ เช่น อำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการจัดทำงบประมาณ อำนาจในการเบิกจ่ายเงินกรณีฉุกเฉิน สามารถตัดสินใจในเรื่องเร่งด่วนได้โดยไม่ต้องฟังมติสภาในการแก้ไขปัญหาของประชาชนมีศักยภาพที่ดีขึ้น มีการทำงานที่เป็นอิสระ มีวิสัยทัศน์กว้างไกล มีความเป็นกลางมากกว่าในกรณีที่เลือกจากสภาทำให้ต้องเกรงใจสภาการบริหารงานทำไม่ได้เต็มที่

และที่เห็นว่ามีผลเสีย คือ ทำให้เกิดผลกระทบกับชุมชน มีการนำผลประโยชน์เข้าไปเป็นสิ่งจูงใจในการเลือกทำให้มีการแบ่งกลุ่มประชาชนเป็นฝักฝ่ายทำให้เกิดความขัดแย้งในกลุ่มผู้สนับสนุน มีการแข่งขันกันสูงและเกิดระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติพี่น้อง พี่น้องใครมากก็จะได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีฐานเสียงในท้องถิ่นไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงาน และการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารงาน อาจก่อให้เกิดความแตกแยกส่งผลเสียหายต่อองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในท้องถิ่นได้

ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลกระทบทางการเมือง (ความขัดแย้ง) ส่วนใหญ่เห็นว่าเกิดจากความแตกต่างระหว่างบุคคลโดยเกิดมาจาก สภาพภูมิหลังทางการเมืองที่แตกต่างกัน เช่น ความแตกต่างทางวัฒนธรรม การศึกษา ประสบการณ์ทางการเมือง แต่ไม่มีความรุนแรง ความต้องการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในเรื่องของผลประโยชน์ และการเลือกตั้งบ่อยทำให้แตกแยกและในอนาคตน่าจะมี ความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นบางคนมองว่าตำแหน่งนายกมีผลประโยชน์และใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของพวกเขาเอง

ผลกระทบทางการเมือง (ความขัดแย้ง) ส่งต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนใหญ่เห็นว่าส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นส่วนใหญ่ที่ทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ทำให้การพัฒนาแก้ไขปัญหาเป็นไปได้

อย่างต่ำซ้ำ มีการแย่งงบประมาณลงในพื้นที่ การพัฒนาที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนใน
อนาคตมีมากขึ้น

**แนวทางในการแก้ไขปัญหาผลกระทบในการบริหารงานและความขัดแย้งใน
องค์การบริหารส่วนตำบล** ส่วนใหญ่เห็นว่าการประนีประนอมเป็นวิธีที่แก้ไขปัญหาคือความขัดแย้ง
ได้ ด้วยการพูดคุยกัน สร้างการยอมรับฟังเหตุผลซึ่งกันและกัน และการปลูกจิตสำนึกในวิถีทาง
ประชาธิปไตยให้สมาชิกและผู้บริหารยอมรับในการเปลี่ยนแปลงในการดำรงตำแหน่ง ว่ามีวาระแค่
เพียง 4 ปี โดยการส่งเสริมให้การศึกษาแก่ประชาชน ให้มีความรู้เพิ่มมากขึ้น ให้ความรู้กับ
ประชาชนว่าเลือกตั้ง อบต. ทำไม และเลือกเพื่ออะไร และนักการเมืองท้องถิ่นต้องไม่เห็นประโยชน์
ส่วนตัว ต้องเน้นส่วนร่วมเป็นหลัก เน้นการทำงานเพื่อการพัฒนาตำบลเพื่อประชาชนเป็นหลัก โดย
ยึดหลักการทำงานประสานกันอย่างใกล้ชิดโดยการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ตำบล

1.3.2 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน
ตำบลโดยตรงมีผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัด
อ่างทอง

พบว่า การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงในภาพรวมมีผลดีต่อ
การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจโดยทั่วไปของนายกองค์การบริหารส่วน
ตำบลมีเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจในการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบล
ดังนี้

(1) อำนาจในการบริหารงานบุคคล ข้อเท็จจริงพบว่า นายกองค์การบริหารส่วน
ตำบล มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น ทั้งบริหารงานบุคคลของฝ่ายการเมือง (รองนายก
องค์การบริหารส่วนตำบล) เนื่องจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถแต่งตั้งและถอดถอน
รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยตัวเอง และไม่ต้องเกรงต่อความไม่
พอใจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวได้อิสระกว่าองค์การ
บริหารส่วนตำบลในรูปแบบเดิม และการบริหารงานบุคคลกับข้าราชการประจำในองค์การบริหาร
ส่วนตำบล ข้อเท็จจริงพบว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจในด้านดังกล่าวเพิ่มมากขึ้น
เช่นกัน แต่เป็นผลมาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มิได้มี
ผลมาจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่
5) พ.ศ. 2546 แต่อย่างใด หรือกล่าวได้ว่ากฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เปิดโอกาสให้มีการ
เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงไม่มีผลต่ออำนาจการบริหารงานบุคคลที่เพิ่มมา

ขึ้นของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หากแต่เป็นปัจจัยเสริมทำให้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรงมีอำนาจมากขึ้นเท่านั้น

(2) *อำนาจการจัดทำงบประมาณ* ข้อเท็จจริงพบว่าอำนาจในการจัดทำงบประมาณของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีมากขึ้น ทั้งในด้านปฏิบัติและด้านจิตวิทยา กล่าวคือ ในด้านปฏิบัตินายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเพียงบุคคลเดียวที่มีอำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในขณะที่รูปแบบเดิมอำนาจในการเสนอกระทำในนามของคณะผู้บริหาร และในทางจิตวิทยาพบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอิสระมากขึ้นในการดำเนินการจัดทำงบประมาณ เนื่องจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต้องพะวงกับคะแนนเสียงในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะไม่สนับสนุนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่จำเป็นต้องจัดทำงบประมาณเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะเข้ามา “วิ่งเต้น” หรือ “ร้องขอ” อีกด้วย

(3) *เสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร* พบว่าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล มีเสถียรภาพและความเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรงทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล คือ มีความชอบธรรมทางการเมืองมากขึ้น มีอิสระในการทำงานสามารถตัดสินใจเรื่องต่างๆ ได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องทำตามข้อขอร้องจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การเปลี่ยนฝักฝ่ายทางการเมืองของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจากกลุ่มการเมืองที่ทำให้การสนับสนุนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลไปเป็นกลุ่มฝักค้าน ไม่มีผลต่อการดำรงอยู่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกองค์การบริหารส่วนตำบลใช้เวลาในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องพะวงกับการเจรจาต่อรองในองค์การบริหารส่วนตำบลทำให้เกิดผลดีต่อนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและประชาชนในพื้นที่

แต่การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรงได้เกิดผลกระทบกับประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง คือ

1) *การแบ่งกลุ่มประชาชนออกเป็นฝักฝ่าย* ข้อเท็จจริงพบว่า การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตรง ทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองกันสูง เนื่องจากจะต้องมีผู้ชนะเพียงคนเดียว ผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะอยู่ในลักษณะที่ว่า “ขอมแพ้ไม่ได้” มีการใช้เงินซื้อเสียง การใช้อิทธิพล และการใช้ระบบอุปถัมภ์ในหมู่ญาติพี่น้อง พี่น้องใครมากก็จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงาน คนดีที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีฐานเสียงในท้องถิ่นจะไม่ได้รับ

การเลือกตั้งเข้ามาบริหารงาน และหมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล กลายเป็นสนามทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่เล็กแต่เต็มไปด้วยความรุนแรง โครงสร้างทางสังคมเศรษฐกิจและการเมืองของหมู่บ้านจะถูกทำลายลงเรื่อย ๆ สังคมที่มีอยู่ด้วยกันอย่างพี่น้องจะเป็นสังคมของการแย่งชิงผลประโยชน์ ประชาชนจะเสียผลประโยชน์จากสังคมที่ขาดความสมานฉันท์กันระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้านในอนาคตน่าจะมีมากขึ้น

2) *ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา* เป็นความสัมพันธ์ที่ห่างเนื่องจากฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเหมือนกัน ไม่ต้องเกรงต่อคะแนนเสียงในสภา และเป็นความสัมพันธ์ที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ หากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาหมู่บ้านในพื้นที่นั้นไม่ลงตัวแล้ว ก็ก่อให้เกิดการขาดความสามัคคีกัน ในองค์การบริหารส่วนตำบล การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลก็จะได้รับผลกระทบตามมาและประชาชนผู้ที่เฝ้ารอการพัฒนาของผู้นำที่ตนเลือกเข้ามานั้นต้องได้รับผลกระทบมากที่สุดในการพัฒนาความเป็นอยู่ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี

3) *การมีส่วนร่วมของประชาชน* การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยการดูกระดุมและให้สิ่งของล่อใจเพื่อให้ไปลงคะแนนเสียงให้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านอื่น ๆ ยังถูกจำกัดอยู่มาก เช่น การตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

2. ปัจจัยที่มีผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทองนั้น พบว่า

1) *ความแตกต่างของบุคคล* ความแตกต่างของบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดผลกระทบทางการเมือง กล่าวคือเนื่องจากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่ง มีบุคลิกภาพที่แตกต่างกัน ประสบการณ์ทางการเมืองต่างกัน การศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่งก็ต่างกัน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย มีประสบการณ์ทางการเมืองมาก่อน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรกรรมกรเข้ารับการศึกษาอบรมในระยะเบี่ยงกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีน้อย ความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวนี้ล้วนแล้วแต่เป็นบ่อเกิดที่จะนำไปสู่ผลกระทบทางการเมืองขึ้นมาได้ ไม่ว่าจะเป็นในระดับบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงานก็ตาม และยิ่งมีความแตกต่างกันมาเท่าใดผลกระทบก็จะมีมากเท่านั้น

2) การจัดสรรผลประโยชน์และงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณให้กับหมู่บ้านในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทองนั้น ตัว นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นบุคคลที่มีความสำคัญ ที่จะเป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์หรืองบประมาณให้กับหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเสนอโครงการที่ประชาชนต้องการในที่ประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล และร่วมกันพิจารณา กับหมู่บ้านอื่น ๆ ว่าโครงการไหนมีความจำเป็นเร่งด่วนมากกว่ากัน โดยให้จัดลำดับความสำคัญ 1,2,3 หากมีการจัดสรรงบประมาณได้อย่างลงตัว ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกององค์การบริหารส่วนตำบลก็จะไม่เกิดขึ้น และองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการตามแผนพัฒนาตำบล นำโครงการที่บรรจุในแผนพัฒนาไปดำเนินการจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักและไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ของหมู่บ้านตำบลที่อยู่ในความรับผิดชอบคงไม่เกิดผลกระทบที่ตามมา

3) การใช้อำนาจของนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

การใช้อำนาจของ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 59 ได้กำหนดไว้ว่ามีผลทำให้เกิดผลกระทบทางการเมือง ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง คือ ฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมองว่า ตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีผลประโยชน์ มีเงิน มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ คงเป็นเพราะว่าผลของกฎหมายที่กำหนดให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น ได้ทำให้อำนาจของนายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีมากขึ้น มีอำนาจในการบริหารเพียงคนเดียวโดยไม่ต้องใช้อำนาจในการบริหารงานร่วมกับบุคคลอื่น นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจทั้งในด้านจิตวิทยาและในทางปฏิบัติ โดยภาพรวมมีมากขึ้น นายกององค์การบริหารส่วนตำบลสามารถบริหารงานได้โดยไม่จำเป็นต้องฟังความเห็นจากหลายฝ่ายมากนัก หรือแม้แต่ไม่จำเป็นต้องฟังความเห็นจากฝ่ายบริหารด้วยกัน เช่น รองนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

2. อภิปรายผล

ผู้วิจัยขอนำเสนอการอภิปรายผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์การวิจัยในการศึกษาผลกระทบทางการของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรง : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงมีผลต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง

การที่พบว่า การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงในภาพรวมมีผลดีต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและอำนาจโดยทั่วไปของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพิ่มมากขึ้น โดยส่วนใหญ่เป็นอำนาจในการบริหารงานภายในองค์การบริหารส่วนตำบล คือ อำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการจัดหางบประมาณ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะผลของกฎหมายที่กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล อำนาจในการจัดหางบประมาณได้อย่างเต็มที่และมีอิสระมากขึ้น โดยไม่ต้องฟังเสียงสภาและบุคคลอื่นมากนัก ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ มรุต วันทนากร (2548) ที่ทำการวิจัยเรื่อง “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลไทย ภายหลังจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย” ที่พบว่า การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง อำนาจของนายกเทศมนตรีในการบริหารงานบุคคลมีเพิ่มมากขึ้น และอำนาจในการจัดหางบประมาณของนายกเทศมนตรีในทางจิตวิทยามีเพิ่มมากขึ้น ข้าราชการมุ่งตอบสนองนโยบายของนายกเทศมนตรีมากขึ้น การเลือกตั้งโดยตรงทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเข้มแข็งมากขึ้น มีความชอบธรรมทางการเมือง มีอิสระในการทำงาน สามารถตัดสินใจเรื่องต่างๆ ได้ง่ายและรวดเร็วขึ้นเนื่องจากไม่ต้องทำตามข้อเรียกร้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับมรุต วันทนากร (2549: 51 – 54) ที่เห็นว่า การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ผู้บริหารมีความเป็นอิสระในการทำงานสูง เนื่องจากการไม่ต้องฟังเสียงสภา หรือองค์กรอื่น ๆ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก หากแต่ต้องฟังเสียงประชาชนในพื้นที่มากขึ้น ส่งผลในการทำงานอิสระราบรื่น มีความต่อเนื่องในการทำงานสูง ทำให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมีเสถียรภาพและความเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความชอบธรรมทางการเมืองมากขึ้น มีอิสระในการทำงานสามารถตัดสินใจเรื่องต่างๆ ได้ง่ายและรวดเร็วขึ้น และธนศวรร์ เจริญเมือง (2542 : 2 - 12) ที่เห็นว่า การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงทำให้อำนาจมีความมั่นคงในการบริหารงานและจะนำไปสู่ระบบการบริหารงานที่เรียกว่า ผู้บริหารที่เข้มแข็งมีประสิทธิภาพก็จะเป็นรากฐานอันแข็งแกร่งของระบอบประชาธิปไตย และ

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (อ้างถึงใน โกวิทช์ พวงงาม และอลงกรณ์ อรรคแสง 2547: 16 – 17) ที่เห็นว่า การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงก่อให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้นไม่ต้องพะวงกับคะแนนเสียงในสภาและยังทำให้เกิดภาวะผู้นำแก่ผู้บริหารอีกด้วย แต่การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงได้เกิดผลกระทบกับประชาชนในพื้นที่ คือ การแบ่งกลุ่มประชาชนออกเป็นฝักฝ่าย เพราะการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง ทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองกันสูง ต้องมีผู้ชนะเพียงคนเดียวและผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะอยู่ในลักษณะที่ว่ายอมแพ้ไม่ได้ มีการใช้เงินซื้อเสียง การใช้อิทธิพล และการใช้ระบบอุปถัมภ์ในหมู่บ้านพี่น้อง พี่น้องใครมากก็จะได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงาน ทำให้คนที่มีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีฐานเสียงในท้องถิ่นไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานและหมู่บ้านต่าง ๆ ในเขตการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลกลายเป็นสนามทางการเมืองระดับท้องถิ่นที่เล็กแต่เต็มไปด้วยความรุนแรง โครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจและการเมืองของหมู่บ้านจะถูกทำลายลงเรื่อย ๆ สังคมที่มีอยู่ด้วยกันอย่างพี่น้องจะเป็นสังคมของการแย่งชิงผลประโยชน์ ประชาชนจะเสียผลประโยชน์จากสังคมที่ขาดความสมานฉันท์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับ มรุต วันทนากร (2549: 51 - 54) ที่เห็นว่าข้อเสียของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง คือ ก่อให้เกิดการแบ่งฝักฝ่ายและจับคู่ตรงกันข้ามในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง อาจทำให้การเมืองในท้องถิ่นเกิดภาวะการขัดแย้งได้อย่างรุนแรงเพราะจะมีผู้ชนะการเลือกตั้งเพียงบุคคลเดียวเกิดการแข่งขันท่างการเมืองกันสูง และอาจสร้างความแตกแยกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ในกรณีที่ทั้งสองฝ่ายมีฐานเสียงสนับสนุนกำลังกันยังเป็นอันตรายต่อชุมชนท้องถิ่นเพราะอาจทำให้ความสัมพันธ์ในชุมชนท้องถิ่นเปราะบางและแตกสลายได้และนักการเมืองอาชีพมีโอกาสเข้ามาบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่านักบริหารมืออาชีพเพราะผู้ที่ชนะการเลือกตั้งในท้องถิ่นได้ต้องเป็นผู้ที่โดดเด่นพอสมควร ต้องมีฐานเสียงสนับสนุนค่อนข้างมากและมีเงินในการลงสมัครรับเลือกตั้งด้วย และสอดคล้องกับงานวิจัยของตระกูล มีชัย (2548: 32 - 33) ที่ทำการวิจัยเรื่อง “การเมืองท้องถิ่น : การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล” ที่พบว่า การซื้อขายเสียงเลือกตั้งยังมีอิทธิพลสูงในการเลือกตั้งถึงแม้ไม่มีหลักฐานปรากฏชัดว่ามีการซื้อเสียงแต่การบอกเล่าในกลุ่มประชาชนมักจะทำให้ข้อมูลว่ามีการซื้อเสียงกันหวัละ 200 หรือ 300 หรือ 400 หรือ 500 บาท ส่วนจะเท่าไฉนนั้นขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการแข่งขันและฐานะทางการเงินกับปัจจัยทางการเงินที่ได้รับการสนับสนุนในการเลือกตั้ง และระบบเครือข่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้งยังมีอิทธิพลสูงในการลงคะแนนเสียง โดยประชาชนจะเลือกเพราะเป็นเครือข่ายกันทั้งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การ

บริหารส่วนตำบล ในกรณีที่มีผู้เดินทางไปทำงานต่างพื้นที่ในวันเลือกตั้งจะมีการระดมเครือญาติให้มาลงคะแนนเสียง

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นความสัมพันธ์ที่ห่างทั้งนี้อาจเป็นเพราะฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเหมือนกัน ทำให้ไม่ต้องเกรงต่อคะแนนเสียงในสภา และเป็นความสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ หากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาหมู่บ้านในพื้นที่นั้นไม่ลงตัวแล้ว ก็ก่อให้เกิดการขาดความสามัคคีกันในองค์การบริหารส่วนตำบล ผลกระทบก็เกิดกับประชาชนผู้ที่เฝ้ารอการพัฒนาของผู้นำที่ตนเลือกเข้ามานั้นต้องได้รับผลกระทบมากที่สุด ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับ ศิริศักดิ์ ศิริมังคะลา (2533: 180) ที่เห็นว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะมาจากสาเหตุใดก็ตาม ได้ส่งผลกระทบที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ ผลกระทบต่อความรู้สึกนึกคิดของประชาชนที่มีต่อการเมืองการปกครองท้องถิ่นในแง่ของการขาดความเลื่อมใส ขาดความศรัทธา นักการเมืองท้องถิ่นที่มุ่งหวังแต่ผลประโยชน์ส่วนตัวจนทำให้เกิดความขัดแย้ง ไม่กระทำตัวให้เกิดความสร้างสรรค์หรือพัฒนาท้องถิ่นและในที่สุดประชาชนเหล่านั้นอาจไม่สนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นก็เป็นไปได้ และโกวิทย์ พวงงาม (2546 (ก): 290 - 291) ที่มีความเห็นว่า ความขัดแย้งและความรุนแรงจนกระทั่งมีการฆ่ากันตายในองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีสาเหตุมาจากผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณและการดำเนินโครงการที่สื่อถึงความไม่โปร่งใสถือเป็นเรื่องธรรมดาในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องมีการตรวจสอบการทำงานแต่ยังมีอีกหลายขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังทนไม่ได้กับการตรวจสอบข้อเท็จจริงในการดำเนินกิจกรรม จึงใช้วิธีรุนแรงเข้าไปแก้ปัญหา รวมถึงการตรวจสอบถือเป็นความไม่เคยชินและยังไม่ค่อยได้รับการเรียนรู้กันในองค์การบริหารส่วนตำบลแสดงให้เห็นถึงการเมืองในท้องถิ่นที่ยังขาดวัฒนธรรมประชาธิปไตย ซึ่งต้องอาศัยวัฒนธรรมแห่งการโต้ตอบตรวจสอบและการอภิปราย การมีสายสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันในลักษณะพึ่งพาอาศัยและประสานผลประโยชน์กัน ความขัดแย้งจะปรากฏเมื่อกลุ่มต่าง ๆ ไม่สามารถประสานผลประโยชน์กันได้ก็จะเกิดการคัดค้านการดำเนินงานของอีกฝ่ายหนึ่งโดยดึงประชาชนให้เข้าเป็นพวกมากที่สุดแต่ถ้ามีการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกันมีการจัดสรรอย่างลงตัวระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และยังมีการแบ่งประโยชน์ให้แก่ประชาชนในระดับที่เหมาะสมปัญหาความขัดแย้งก็จะไม่ปรากฏให้เห็น

การมีส่วนร่วมของประชาชน การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยการระดมและใช้ความสัมพันธ์ในระบบเครือญาติและสัญญาว่าจะให้โดยการให้สิ่งของล่อใจเพื่อให้ไปลงคะแนนเลือกตั้งและมีการใช้เงินซื้อเสียง เพราะการเลือกตั้งต้องมีการ

แข่งขันและต้องมีผู้ชนะเพียงคนเดียวจึงต้องทำทุกวิถีทางเพื่อให้ชนะในการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะถูกกฎหมายหรือไม่ถูกกฎหมาย การให้ของรางวัลเมื่อมีการไปลงคะแนนให้ การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวและการใช้เงินซื้อเสียง ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับ ทรูทูล มิซซ์ (2548: 6) ที่เห็นว่า การใช้เงินซื้อเสียง การใช้อิทธิพลและการใช้ระบบอุปถัมภ์ค้ำจุน ปราบปรามการฉ้อโกงเช่นนี้จะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเป็นระยะ ๆ ขึ้นอยู่กับองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีงบประมาณเพื่อการบริหารมากขึ้นเพียงใด และการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการตรวจสอบความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลยังถูกจำกัดอยู่มาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความสัมพันธ์เชิงเครือญาติในสังคมไทยและท้องถิ่นมีส่วนทำให้เป็นอุปสรรค กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับประชาชนเมื่อเกิดการตรวจสอบพฤติกรรมไม่โปร่งใสบางครั้งประชาชนบางกลุ่มไม่ยอมเข้าร่วมหรือเพิกเฉย เพราะไม่อยากจะทำให้พี่น้องหรือญาติเคียดแค้นและไม่อยากเข้าไปยุ่งเกี่ยว กลัวความไม่ปลอดภัยจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น จากการตรวจสอบการทำงานหรือตรวจสอบพฤติกรรมโปร่งใส ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับ ทรูทูล มิซซ์ (2548 : 15) ที่เห็นว่าปัญหาต่อกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ประชาชนให้ความสำคัญในระดับที่ต่ำมาก เพราะประชาชนไม่ประสงค์จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการของผู้มีอำนาจทางการเมือง ผู้มีอิทธิพล รวมทั้งข่าวสารที่สื่อมวลชนเผยแพร่เกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงถึงการล่าสังหารในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะประชาชนย่อมต้องรักษาความปลอดภัยของตนเอง มากกว่าการแสวงหาความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล และนวน้อย ตรีรัตน์ (2546: 6 - 83) ที่เห็นว่ากรณีที่มีกลุ่มอิทธิพลที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาคัดค้านเรื่องผลประโยชน์ด้วยความรุนแรงส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่มีการยิงกันมีผลทำให้ประชาชนเกิดความประหวั่นและมีความรู้สึกที่ไม่อยากยุ่งเกี่ยวและไม่อยากเคียดแค้น

2.2 ปัจจัยที่มีผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยตรงในองค์การบริหารส่วนตำบลอำเภอในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง

การที่พบว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจาก ความแตกต่างของบุคคล ที่มีบุคลิกภาพแตกต่างกัน ประสบการณ์ทางการเมืองและการศึกษาที่ต่างกัน ความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นบ่อเกิดที่จะนำไปสู่ผลกระทบทางการเมืองขึ้นมาได้ ไม่ว่าจะเป็นในระดับบุคคล กลุ่ม หรือหน่วยงานก็ตาม และยิ่งมีความแตกต่างกันมากเท่าใด ผลกระทบก็จะยิ่งมีมากตามมาเท่านั้น เพราะในองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยนักการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีความแตกต่างกันใน

หลายด้านย่อมมีการแสดงความต้องการและความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกมา ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของหลุยส์ เอ โฟร์แมน (Louis A. Forman ,JR. อ้างถึงใน ประดิษฐ์ ทิพย์สุมาลัย 2531 :9) ที่เห็นว่าบุคคลย่อมมีความต้องการและความจำเป็นที่แตกต่างกัน บุคคลมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันและความต้องการของเขาจะสนองออกมาโดยผ่านกับความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น ถ้าความต้องการของคนหนึ่งขัดกับความต้องการของคนอื่น การแข่งขันหรือความขัดแย้งก็เกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะพื้นฐานทางการเมืองที่แตกต่างกันรวมไปถึงระดับการศึกษา อาชีพและประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งผลการวิจัยนี้สอดคล้องกับความคิดเห็นของ สมยศ ศิลปีโยคม (2540: 39 3 - 41) และพรนพ พุกกะพันธ์ (2542: 176 - 178) ที่เห็นว่าความแตกต่างระหว่างบุคคลเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้ง โดยเห็นว่าความแตกต่างทางวัฒนธรรมของบุคคล ที่มีวัฒนธรรมต่างกันย่อมปฏิบัติหรือตัดสินใจในลักษณะที่แตกต่างกัน สิ่งที่เราทำได้ในวัฒนธรรมหนึ่งอาจเป็นสิ่งที่เหมาะสมในอีกวัฒนธรรมหนึ่ง ความแตกต่างทางการศึกษา ระดับการศึกษาที่ได้รับและประเภทของการศึกษาที่บุคคลได้รับ เป็นส่วนหนึ่งกำหนดแนวปฏิบัติของบุคคล ทำให้บุคคลคิดหรือเห็นแตกต่างกัน ความแตกต่างในค่านิยมและความเชื่อบุคคลที่มีค่านิยมและความเชื่อที่แตกต่างกันย่อมประพฤติแตกต่างกัน ความแตกต่างทางประสบการณ์ของแต่ละคน ความขัดแย้งของคนที่มีความรู้กับคนที่ไม่มีประสบการณ์ คนที่มีความรู้อาจขาดประสบการณ์และคนที่ไม่มีประสบการณ์อาจขาดความรู้ก็ได้

การจัดสรรผลประโยชน์และงบประมาณ พบว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้จัดสรรผลประโยชน์หรืองบประมาณให้กับหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลโดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเสนอโครงการที่ประชาชนต้องการในที่ประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล หากมีการจัดสรรงบประมาณได้อย่างลงตัว ความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักและไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ของหมู่บ้านตำบลที่อยู่ในความรับผิดชอบ ก็จะได้รับ การจัดสรรเท่า ๆ กันอย่างเท่าเทียม อาจเป็นเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนและเป็นผู้ที่ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้กับสังคม โดยที่มีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามการจัดสรรนั้น ตามทฤษฎีระบบของ David Easton (1967:37 อ้างถึงใน ศาสวัต เฟ่งแพ 2543 : 11) ที่กล่าวว่าระบบการเมืองเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า (value) ให้แก่สังคม โดยที่มีอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามการจัดสรรนั้น ฉะนั้นความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องของการแข่งขันหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งที่มีคุณค่าและระดับที่เหนือขึ้นไปก็คือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการเป็นผู้จัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า เช่น ความมั่นคง เกียรติยศ และอำนาจในสังคม

การเมือง เป็นต้น อย่างไม่เท่าเทียมทั่วถึงจนอาจก่อให้เกิดความคับข้องใจและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ในที่สุด ซึ่งงบประมาณที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับจากภาครัฐนั้น มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้แต่ละฝ่ายต่างต้องการผลประโยชน์ โดยเฉพาะโครงการพัฒนาต่าง ๆ ที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก จึงก่อให้เกิดการแย่งชิงกัน เมื่อฝ่ายหนึ่งได้รับผลประโยชน์ ทำให้อีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber อ้างถึงใน พรนพ พุคะพันธ์ 2542: 158) ที่เห็นว่า ความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างบุคคลพบได้ทุกหนทุกแห่งในสังคม ความขัดแย้งเป็นผลมาจากการมีทรัพยากรหรือรางวัลอย่างจำกัด ซึ่งการที่คนหนึ่งได้รับทำให้อีกคนไม่ได้รับ และสอดคล้องกับเชียวชาญ อาศุวัฒนกุล (2538: 267) ที่เห็นว่า บุคลากรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การ มักจะมีการเผชิญกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการแย่งชิง เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรขององค์การ ที่มีค่อนข้างจำกัด มักจะมีการเผชิญกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการแย่งชิง เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรขององค์การที่มีค่อนข้างจำกัด และชยอนันต์ สมุทวณิช เห็นว่า จะเกิดความขัดแย้งในหมู่กรรมการ อบต. อย่างรุนแรง เนื่องจากผลประโยชน์ของแต่ละหมู่บ้าน ที่ทำให้แต่ละฝ่ายต้องมีการแย่งชิงกัน และศิริศักดิ์ ศิริมังคะลา (2533 : 63) ที่มีความเห็นว่า ในระบบการเมืองท้องถิ่นกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นก็คือกลุ่มบุคคลที่มาจากกลุ่มทางการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยตรงนั่นเอง ที่จะเป็นผู้กระทำการแบ่งปันส่วนสิ่งที่มีคุณค่าของสมาชิกกลุ่ม และสมาชิกอื่น ๆ ของระบบการเมืองท้องถิ่น มีอยู่อย่างหลากหลายปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นในจุดนี้เอง ถ้าหากการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าไม่ได้รับความพึงพอใจจากทุกฝ่าย ในขณะที่การจะทำให้การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้เป็นไปอย่างยุติธรรม ก่อให้เกิดความพึงพอใจทุกฝ่ายเป็นไปได้ยากยิ่งในที่สุดปัญหาความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นจากการพยายามแย่งชิงสิ่งที่มีคุณค่าเหล่านั้นนั่นเอง

การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 59 ได้กำหนดไว้ว่ามีผลทำให้เกิดผลกระทบทางการเมือง ในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง คือ ฝ่ายสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มองว่า ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีผลประโยชน์ มีเงิน มีอำนาจและมีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ อาจเป็นเพราะเมื่อได้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยเฉพาะตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่สามารถให้ทุนให้โทษกับบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ซึ่งถ้ามองตามแนวคิดของประมวล รุจนเสรี (2547: 17) ที่เห็นได้ว่าการใช้อำนาจทางการเมืองเป็นสิ่งที่บุคคลแต่ละฝ่ายต้องการเข้ามาครอบครองเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำรงรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ตามที่ได้ตั้งจุดหมายไว้จึงทำให้มีการใช้อำนาจตามตำแหน่งที่ตน

ได้รับเพื่อสนับสนุนพวกพ้องตนเอง อันเป็นการสร้างพันธมิตรของกลุ่มการเมืองในการสนับสนุนคนให้สามารถบริหารงานอยู่ได้ หรือเวลาเกิดปัญหาที่ต้องตัดสินใจด้วยเสียงข้างมาก กลุ่มที่สนับสนุนกันอยู่ก็สามารถใช้เสียงข้างมากเอาชนะฝ่ายตรงข้ามได้ และโดยหลักการสำคัญของการเมืองนั้นเป็นการต่อสู้เพื่อนำมาซึ่งอำนาจ เพื่อการที่ผู้ครองอำนาจสามารถใช้อำนาจนั้นในการปกครองสังคมและในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง (จรงค์ศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์ 2521: 108) ดังนั้นจึงอาจมองได้ว่าการเมืองเป็นเรื่องการใช้อำนาจสำหรับรักษาอภิสิทธิ์ของคนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นอภิสิทธิ์ชน นั่นก็คือเป็นที่มาแห่งการแสวงหาผลประโยชน์ของตัวเอง รวมถึงการขยายผลประโยชน์แห่งตนด้วย อำนาจจึงเป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปต้องการ เพราะสามารถที่จะบันดาลให้เกิดผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยเฉพาะการเลือกทำสิ่งที่จะได้ผลประโยชน์แก่ตน และละเว้นที่จะทำในสิ่งที่ไม่เห็นว่าจะเกิดประโยชน์แก่ตน ยิ่งผลประโยชน์ใดเป็นสิ่งที่เห็นได้ชัดและคาดว่าจะได้เร็วตนก็ยิ่งทำเพื่อมุ่งให้ได้ผลประโยชน์ดังกล่าว ดังนั้นอำนาจจึงเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการต่อสู้กันอย่างรุนแรง การหวัง “อำนาจ” จึงทำให้บุคคลได้มีการต่อสู้แข่งขันเพื่อหวังที่จะให้ได้มาซึ่งอำนาจเหล่านั้น

ผู้วิจัยเห็นว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทองนั้นไม่มีผลกระทบที่รุนแรงนัก หากจะมีก็เพียงความคิดเห็นที่แตกต่างกันเป็นบางเรื่องเท่านั้น และในตลอดเวลาที่ผ่านมามีการทำงานขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่งไม่มีผลกระทบในเรื่องการดำเนินงาน แต่ก็มีบ้างในเรื่องที่ประชาชนอาจได้รับผลกระทบจากการที่ไม่ได้งบประมาณลงไปในหมู่บ้านของตนเอง เนื่องจากสมาชิกในหมู่บ้านของตนเองไม่มีอำนาจต่อรองกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ขาดความรู้ความเข้าใจความสามารถ ขาดการมีส่วนร่วม ไม่ทำงานเป็นทีม มีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ประชาชนในท้องถิ่นขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่โปร่งใส ขาดระบบการควบคุมตรวจสอบ ขาดการติดตามและประเมินผล ขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการบริหารไม่เป็นระบบ ไม่ยึดหลักกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ปัญหาการทำงาน โครงการต่าง ๆ ไม่สนองความต้องการแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งปัญหาการขาดงบประมาณ ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีการพัฒนาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการปลูกฝังจิตสำนึกในอำนาจและหน้าที่ของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล อีกทั้งอุดมการณ์ทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ที่เป็นข้อดีขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่งที่ทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินไปได้โดยไม่มี ความขัดแย้งนั้นก็คือองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสามแห่ง มีรูปแบบสภาพที่ไม่มีการตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นแบบพึ่งพาซึ่งกันและกันมีผลประโยชน์ส่วนตัวร่วมกันระหว่างสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลกับนายกองค์การบริหารส่วน

ตำบล ซึ่งมีข้อดีคือไม่มีความขัดแย้งรุนแรงทางการเมืองระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถพุดจาประสานงานแก้ปัญหาาร่วมกันได้ง่าย ภาพลักษณ์ต่อสายตาประชาชนออกมาดีในแง่ที่มีความสามัคคีและมีความปรองดองกัน ประชาชนได้รับผลประโยชน์หรือการแก้ไขปัญหาโดยใช้เวลาไม่นาน ส่วนข้อเสียคือไม่มีการถ่วงดุลอำนาจและไม่มีการตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีโอกาสที่จะกระทำทุจริตได้โดยง่าย ถ้านายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคนไม่ซื่อตรงและชักนำสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปในทางที่ผิดจะกลายเป็นการร่วมมือกันกระทำความผิดหรือปกปิดความผิดที่อาจมีขึ้น โดยมีผลประโยชน์ร่วมกันนับเป็นโทษอย่างร้ายแรงกับประชาชน ถ้าประชาชนไม่มีการติดตามตรวจสอบจะไม่สามารถล่วงรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายในองค์การบริหารส่วนตำบลได้เลย

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 ข้อเสนอแนะและแนวทางในการแก้ไขปัญหาผลกระทบทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.1 การแบ่งกลุ่มประชาชนออกเป็นฝักฝ่าย

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ต้องสร้างความเข้าใจในการยอมรับและพลัดเปลี่ยนอำนาจให้กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและกลุ่มผู้สนับสนุนว่ามีการเลือกตั้งทุก ๆ 4 ปี สามารถที่จะพลัดเปลี่ยนกลุ่มเข้ามาบริหารงานได้ และการปรับตัวและจิตใจการยอมรับความแพ้วาย โดยการอบรมให้ความรู้ การประชาสัมพันธ์ การจัดเวทีประชาคม และสอดส่องดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม

3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหาร

1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ต้องมีการพัฒนาและปลูกจิตสำนึกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ตระหนักถึงอำนาจและหน้าที่ และสร้างอุดมการณ์ทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักคุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพ โดยการส่งเสริมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าอบรมตามหลักสูตรที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ และจัดทำโครงการอบรมคุณธรรม จริยธรรมให้กับสมาชิกสภา

และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีความรู้ทางหลักกรรมทางศาสนาสำหรับส่งเสริมความประพฤติและการปฏิบัติงานให้ชอบให้ถูกต้องและเป็นธรรม อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง

2) กระทรวงมหาดไทยควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำประมวลจริยธรรมของนักการเมืองท้องถิ่นและกำหนดบทลงโทษไว้หากไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม จะช่วยเป็นเครื่องมือกำกับให้นักการเมืองท้องถิ่นไม่กล้าที่จะประพฤติผิดไปในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมุ่งผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

3) ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีศึกษาสูง ถ้าเป็นไปได้ควรกำหนดวุฒิการศึกษาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ในคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรกำหนดวุฒิการศึกษาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างขั้นต่ำควรจบการศึกษาระดับปริญญาตรี

4) องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ต้องเสริมสร้างประชาธิปไตยในองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการส่งเสริมให้ความรู้ด้านต่าง ๆ แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และการทำงานต้องมีอุดมการณ์เพื่อชุมชนและยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

1) องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ควรสร้างจิตสำนึกในการเลือกตั้งท้องถิ่น เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจอย่างถูกต้องเกี่ยวกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบใหม่เพื่อให้ประชาชนมีศรัทธาและตระหนักในคุณค่าของการเลือกตั้งท้องถิ่น มีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ปลูกจิตสำนึกประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ถูกต้อง ทำให้ตระหนักว่าการซื้อเสียงทำให้ท้องถิ่นเสียหาย ให้ประชาชนไปใช้สิทธิโดยไม่หวังผลตอบแทน โดยการแทรกแนวความคิดเกี่ยวกับจิตสำนึกในการเลือกตั้งไว้ในบทเรียน การอบรม การสร้างเครือข่ายการติดต่อสื่อสารเพื่อแลกเปลี่ยนความรู้

2) องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ควรเปิดช่องทางการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับข่าวสารทางการเมืองหรือส่งเสริมการเข้าถึงข่าวสารทางการเมืองของประชาชนเพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงสถานการณ์อันจะเป็นผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมทางการเมืองของประชาชนให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้น และควรเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่ออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของ

อำนาจหน้าที่ในการออกกฎข้อบังคับ ระเบียบขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่มากพอ

3) องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง จะต้องทำแผนงานการประชาสัมพันธ์ เรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง การกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครองท้องถิ่น การดูแล ติดตาม ตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ และให้ความรู้กับประชาชนในเรื่องระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นถูกจำกัดอยู่ในวงแคบ โดยการให้ความรู้ผ่านสื่อสิ่งพิมพ์ขององค์การบริหารส่วนตำบล เช่น แผ่นพับ วารสารประจำเดือน บทความและเสียงตามสายขององค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.4 ความแตกต่างของบุคคล

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ควรทำการฝึกอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจ แก่กรรมการเมืองท้องถิ่นให้เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่ รวมถึงวิธีการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายว่ามีขอบเขตเพียงใด เพื่อให้เข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเองมากขึ้น หลีกเลี่ยงความขัดแย้งและสร้างการยอมรับกติกาศาสนาประชาธิปไตย รวมไปถึงการจัดกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ในหมู่พลสมาชิกด้วยกันเองและกับฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อปรับทัศนคติการทำงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันและขจัดความแตกต่างระหว่างบุคคลให้ลดเหลือน้อยลง

3.1.5 การจัดสรรผลประโยชน์และงบประมาณ

องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ควรใช้หลักในการบริหารงานให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยและใช้วิธีการบริหารงานแบบบูรณาการตามหลักธรรมาภิบาล ปฏิบัติตามเสียงข้างมากและฟังเสียงของสมาชิกส่วนน้อยด้วย ในการจัดทำงบประมาณต่าง ๆ หรือมีโครงการพัฒนาตำบลควรใช้ประชาคมหมู่บ้าน ประชาคมตำบล ในการชี้แจง ทำความเข้าใจอยู่ตลอดเวลาและยึดหลักความสำคัญของปัญหาเรียงลำดับ 1-2-3 ก่อนแล้วถึงจะอนุมัติงบประมาณไปพัฒนาหมู่บ้านโดยคิดถึงผลประโยชน์ของประชาชนและความคุ้มค่าในการจัดทำโครงการ อีกทั้งยังต้องเน้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานอย่างจริงจัง

3.1.6 การใช้อำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1) องค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง ควรทำกิจกรรมเพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่น สร้างพลังองค์กรประชาสังคมเพื่อการตรวจสอบให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้น ด้วยการประชาสัมพันธ์ รมณรงค์ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้เพิ่มมากขึ้น องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นเพื่ออะไร มี

หน้าที่อย่างไร ต้องทำอะไรให้กับประชาชนบ้าง และประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ ตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างไร ด้วยวิธีการใดบ้าง โดยการพัฒนาชาวบ้านให้เรียนรู้ ลักษณะทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย

2) กระทรวงมหาดไทยควรกำหนดวิธีการด้านงบประมาณ ด้วยการปรับปรุงกฎหมายและข้อบัญญัติเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณในองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนมีบทบาทในการตรวจสอบเพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกได้ว่ามีส่วนร่วมในการบริหารงานร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล

3.2 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

3.2.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอ่างทอง เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล สามารถนำผลการวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การที่มีความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อหาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากที่มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง เช่น ปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง การใช้อำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน การจัดสรรงบประมาณ เพื่อจะได้หาแนวทางแก้ไขความขัดแย้งอย่างตรงจุด และมีประสิทธิภาพ

3.2.2 สำนักงานท้องถิ่นจังหวัดอ่างทอง ซึ่งเป็นหน่วยงาน ส่งเสริม กำกับดูแล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอ่างทอง สามารถนำผลวิจัยนี้ไปใช้ประโยชน์ได้ โดยการฝึกอบรมให้นักการเมืองท้องถิ่นให้เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่รวมถึงวิถีปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายว่ามีขอบเขตเพียงใด เพื่อให้เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองมากขึ้น หลีกเลี่ยงความขัดแย้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.3.1 ควรทำการศึกษาเรื่องเดิม แต่ควรทำการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลว่าหลังการเลือกตั้งโดยตรงแล้วมีผลกระทบทางการเมืองที่มีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

3.3.2 ควรทำการศึกษาในประเด็นประชาชนกับผลกระทบทางการเมืองจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง เพื่อที่จะได้ข้อมูลจากภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริงจากที่มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น โดยตรง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- โกวิทย์ พวงงาม(2547 ก) *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต* พิมพ์ครั้งที่ 4
 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
 _____.(2546 ข) *วิพากษ์ท้องถิ่นไทย กรุงเทพมหานคร มิตรภาพ*
- โกวิทย์ พวงงามและอลงกรณ์ อรรถแสง (2547) *การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง*
 กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- กุหลาบ สุทธิรักษ์ (2551, 22 กุมภาพันธ์) สมาชิกสภา อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ชัดสี ที่
 ทำการ อบต.ราชสถิตย์
- คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ สถาบันราชภัฏสวนดุสิต (2546) *การเมืองไทย* พิมพ์ครั้งที่ 2
 กรุงเทพมหานคร สถาบันราชภัฏสวนดุสิต
- จงศักดิ์ สุวรรณประดิษฐ์ (2521) “ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะเทศมนตรีกับสภา
 เทศบาลไทย ศึกษาเปรียบเทียบ กรณีเทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลตำบลหนองแค และ
 เทศบาลตำบลแก่งคอย” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาการการ
 ปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- จรัส สุวรรณมาลา (ม.ป.ป.) “การกระจายอำนาจในประเทศไทยข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ
 ทัวไป” สารระสังเขปออนไลน์ ค้นคืนวันที่ 17 มีนาคม 2551 จาก
<http://www.local.moi.go.th/webst/botfam 2 .htm>
- จันทร์ภรณ์ ทศนุรักษ์ (2551, 29 เมษายน) หัวหน้าส่วนการคลัง อบต.ชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์โดย
 ยูพา ชัดสี ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ์
- จุมพล หนิมพานิช (2543) “อำนาจกับการเมืองในองค์กร” ใน 18 ปี รัฐศาสตร์ มสธ.
 รวมบทความวิชาการรัฐศาสตร์ หน้า 142 – 149 กรุงเทพมหานคร พิมพ์อักษร
 _____.(2547) *ผู้นำ อำนาจและการเมืองในองค์กร* พิมพ์ครั้งที่ 2 นนทบุรี โรงพิมพ์
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- จิรายุทธ เกตวรรัตน์ (2551, 21 กุมภาพันธ์) ปลัด อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ชัดสี
 ที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์
- ฉลอง วงษ์ศิริวรรณ (2551, 26 กุมภาพันธ์) รองประธานสภา อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย
 ยูพา ชัดสี ที่ทำการ อบต.เทวราช

- ฉันทนา บรรพศิริโชติ (2542) “ความขัดแย้งในสังคมไทย: ช่องว่างของการรับรู้และความเข้าใจ”
ใน พัชรีย์ สิโรตส บรรณาธิการ ความขัดแย้งในสังคมไทยยุควิกฤตเศรษฐกิจ
กรุงเทพมหานคร คบไฟ
- ชนิดา อาคมวัฒนะ (2541) “ผลกระทบของการกระจายอำนาจที่มีต่อโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น:
ศึกษาเปรียบเทียบองค์การบริหารส่วนตำบล” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร
มหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชนินทร์ ชุณหพันธ์รักษ์ (2544) “ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับความขัดแย้ง” ใน เอกสารการ
สอนชุดวิชาองค์การและการจัดการ หน่วยที่ 11 หน้า 93 – 142 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ
- ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (2533) ทำทนายทางเลือก: ความรุนแรงและการไม่ใช้ความรุนแรง
กรุงเทพมหานคร มูลนิธิโกมลคีมทอง
- ชวงส์ ฉายะบุตร (2539) การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น
กรมการปกครอง
- เชี่ยวชาญ อาศวีวัฒนกุล (2538) “ความขัดแย้งในองค์การ” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหาร
และการพัฒนาองค์การ หน่วยที่ 6 หน้า 247 - 306 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ไชยันต์ รัชชกุล (2532) “ความขัดแย้งในบริบทของสันติศึกษา” ใน เอกสารการสอนชุดวิชา
สันติศึกษา หน่วยที่ 2 หน้า 25 – 52 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
สาขาวิชาศิลปศาสตร์
- ณัชชา ชีวนาถพันธ์ (2551, 5 มีนาคม) หัวหน้าส่วนการคลัง อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย
ยุพา ชัดสี ที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์
- เดโช ดวงแก้ว (2551, 29 เมษายน) รองประธานสภา อบต.ชัยฤทธิ สัมภาษณ์โดย ยุพา ชัดสี
ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ
- ดิน ปรัชญพฤทธิ์ (2546) ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ตรีภพ ทวีสุข (2551, 22 กุมภาพันธ์) เลขานุการนายก อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย ยุพา ชัดสี
ที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์
- ตระกูล มีชัย (2548) การเมืองท้องถิ่น : การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ศาลาแดง

- ธนา ไม้เจริญ (2551, 21 กุมภาพันธ์) สมาชิกสภา อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์
- ชนิด ทวีสุข (2551, 21 กุมภาพันธ์) ประธานสภา อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์
- ชนศรี เจริญเมือง (2545) 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2540 พิมพ์ครั้งที่ 4
กรุงเทพมหานคร คบไฟ
- ธีระ พูลศิลป์ (2551, 8 พฤษภาคม) สมาชิกสภา อบต.ชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ์
- นงนาฏ ทศนุรักษ์ (2551, 12 พฤษภาคม) ท้องถิ่นอำเภอไชโย สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ว่าการอำเภอไชโย
- นพ ศรีบุญนาถ (2545) พฤติกรรมองค์การ กรุงเทพมหานคร สุตรไพศาล
- นวนน้อย ตรีรัตน์ และคนอื่น ๆ (2546) “รายการวิจัย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
ตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล” กรุงเทพมหานคร
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- นवलออ คล้ายทอง (2551, 21 กุมภาพันธ์) สมาชิกสภา อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ราชสถิต
- นันทน์ภัส สังโยคะ (2551, 26 กุมภาพันธ์) เลขานุการสภา อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.เทวราช
- เนาวรัตน์ โพธิ์เงิน (2551, 1 พฤษภาคม) สมาชิกสภา อบต.ชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ์
- น้อม คันทรง (2551, 26 กุมภาพันธ์) ประธานสภา อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.เทวราช
- นุกูล ชูเชิด (2551, 26 กุมภาพันธ์) สมาชิกสภา อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.เทวราช
- บุญชม ศรีสะอาด (2545) การวิจัยเบื้องต้น ฉบับปรับปรุงใหม่ พิมพ์ครั้งที่ 7 กรุงเทพมหานคร
สุวีริยาสาส์น
- ปธาน สุวรรณมงคล (2547) การปกครองท้องถิ่นไทย ในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2540 นนทบุรี โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

- ปธาน สุวรรณมงคล และเสนีย์ คำสุข (2547) “วิทยาการทางรัฐศาสตร์และการเมืองร่วมสมัย” ใน
ประมวลสาระชุดวิชา การอบรมเข้มเสริมประสบการณ์มหาบัณฑิตรัฐศาสตร์ หน้าที่
 1 – 43 นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- ประดิษฐ ทิพย์สุมาลัย (2531) “ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น ศึกษากรณีขยายเขตเทศบาลเมือง
 นครศรีธรรมราช” วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง
 บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร (2543) *การปกครองท้องถิ่น พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร
 อุษาการพิมพ์*
- ประมวล รุจนเสรี (2547) *การใช้อำนาจเป็นธรรมชาติของมนุษย์* กรุงเทพมหานคร สุเมธ รุจนเสรี
- พรนพ พุกกะพันธ์ (2542) *การบริหารความขัดแย้ง* กรุงเทพมหานคร ว. เพ็ชรสกุล
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2531) *รัฐศาสตร์เชิงประจักษ์* กรุงเทพมหานคร ชนวิษ์การพิมพ์
- _____ (2533) “การศึกษารัฐศาสตร์แนวทางอำนาจ” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและ
 วิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์* หน้าที่ 10 หน้า 455 – 498 นนทบุรี
 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์
- พวงรัตน์ เข้มทอง (2551, 1 พฤษภาคม) สมาชิกสภา อบต.ชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
 ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ์
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)
 พ.ศ. 2546 ธีรพล อรุณกลีกร ผู้รวบรวม กรุงเทพมหานคร วิญญูชน
- พิศาล สีนุสุวรรณ (2551, 26 กุมภาพันธ์) สมาชิกสภา อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
 ที่ทำการ อบต.เทวราช
- พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวิสุ (2546) “รายงานวิจัย เรื่อง การพัฒนาศักยภาพ
 การบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” ขอนแก่น
 โรงพิมพ์พระธรรมขันธ์
- ไพฑูรย์ ทามี่ (2551, 5 มีนาคม) หัวหน้าส่วนโยธา อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
 ที่ทำการ อบต.เทวราช
- ไพบุลย์ เกษมสำราญ (2538) *การปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต เอกสารวิจัย โรงเรียน
 นักปกครองระดับสูง วิทยาลัยการปกครอง*

- มัวร์, คริสโตเฟอร์ ดับเบิลยู *กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลาง : ยุทธศาสตร์การนำไปใช้เพื่อ
แก้ปัญหาความขัดแย้ง* แปลจาก *The mediation process : practical strategies for
resolving conflict* (1994) โดยวันชัย วัฒนศัพท์, สุวิทย์ เลหาศิริวงศ์และวงศา คงดี
(2542) ขอนแก่น ศิริภัณฑ์ออฟเซ็ท
- มนัส นาคนิยม (2551, 7 พฤษภาคม) รองนายก อบต.ชัยฤทธิ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ
- มรุต วันทนากร (2548) “ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลไทย ภายหลังจาก
เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตร
มหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- มานพ สุนทรนันท์ (2551, 26 กุมภาพันธ์) นายก อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.เทวราช
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช (2550) รวบรวมโดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
รุ่งโรจน์ พลอยคำ (2551, 14 พฤษภาคม) ประธานสภา อบต.ชัยฤทธิ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ
- รุจิรดา คงมี (2551, 6 พฤษภาคม) สมาชิกสภา อบต.ชัยฤทธิ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ
- ลักขณา สิงหล (2551, 21 กุมภาพันธ์) สมาชิกสภา อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์
- ลำพิ่ง นาคนิยม (2551, 14 พฤษภาคม) สมาชิกสภา อบต.ชัยฤทธิ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ
- วุฒิพันธุ์ คงทิม (2551, 20 พฤษภาคม) ปลัด อบต.ชัยฤทธิ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ
- วีระวรรณ คำหอม (2551, 26 กุมภาพันธ์) สมาชิกสภา อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.เทวราช
- วาสนา เกตุหอม (2551, 26 กุมภาพันธ์) สมาชิกสภา อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.เทวราช
- ศาสวัต เฟ่งแพ (2543) “ความขัดแย้งและแก้ไขความขัดแย้งในสังคมไทย : กรณีศึกษาโครงการ
ก่อสร้างท่อก๊าซขาดานา” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการ
ปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ศิริวรรณ เสรีรัตน์และคนอื่น ๆ (2545) *องค์การและการจัดการ ฉบับมาตรฐานปรับปรุงใหม่*
กรุงเทพมหานคร ธรรมสถาน
- สถาบันดำรงราชานุภาพและกรมการปกครอง (2539) “รายงานวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงาน
ของ อบต.” กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง
- สถาบันพระปกเกล้า (2544) “รายงานการสัมมนาโต๊ะกลม รัฐบาลใหม่กับการจัดการความขัดแย้ง
ในสังคม” กรุงเทพมหานคร ธรรมดาเพรส
- สมยศ นาวิการ (2543) *การบริหารและพฤติกรรมองค์การ พิมพ์ครั้งที่ 2 (ฉบับปรับปรุงแก้ไข)*
กรุงเทพมหานคร บรรณกิจ 1991
- สมยศ ศิลปีโยดม (2540) “ผู้นำกับการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในชุมชน” วิทยานิพนธ์หลักสูตร
ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สมปอง เข้มทอง (2551, 7 พฤษภาคม) นายก อบต.ชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ์
- สนอง นิมสุวรรณ (2551, 22 กุมภาพันธ์) รองประธานสภา อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย
ยูพา ขัดลี ที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์
- สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ (2545) *พฤติกรรมองค์การ: ทฤษฎีและการประยุกต์*
พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2547) *ทฤษฎีสังคมวิทยาเนื้อหาและแนวทางการใช้ประโยชน์เบื้องต้น*
พิมพ์ครั้งที่ 11 (ฉบับพิมพ์เพิ่มเติม) กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สัมพันธ์ เตชะอริก และคนอื่น ๆ (2546) *อบต. เทศบาล อบจ. อำนาจของใคร? ขอนแก่น*
สถาบันวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยขอนแก่น สถาบันพระปกเกล้า
- สิริพร ดวงเนตร (2551, 7 พฤษภาคม) เลขานุการนายก อบต.ชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ์
- สายันต์ กระจ่างแก้ว (2551, 22 กุมภาพันธ์) รองนายก อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์
- สำรวน ศัพทเสวี (2551, 6 พฤษภาคม) สมาชิกสภา อบต.ชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต. ชัยฤทธิ์
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักปลัดสำนัก
นายกรัฐมนตรีและสำนักนายกรัฐมนตรี (2546) *คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น* กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว

- สำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง (2547) *คู่มือประชาชนสำหรับการเลือกตั้ง* กรุงเทพมหานคร
บริษัท เอส. อาร์. พรินติ้ง แมสโปรดักส์ จำกัด
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2546) *การประชุมสัมมนาเผยแพร่ผลการวิจัยเรื่อง
ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (conflict of
Interests)* วันศุกร์ที่ 4 กรกฎาคม 2546 ณ ห้องเรดิสันบอลรูม โรงแรมเรดิสัน
กรุงเทพมหานคร จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กพ.)
กรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- สุชาติ จันทรรัตน์ (2551, 26 กุมภาพันธ์) สมาชิกสภา อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.เทวราช
- สุเทพ เข้มทอง (2551, 7 พฤษภาคม) รองนายก อบต.ชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ์
- สุวัฒน์ ภูขาว (2551, 22 กุมภาพันธ์) นายก อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์
- สุรศักดิ์ วงศ์อนันต์นันท์ (2541) “ความคิดเห็นของข้าราชการส่วนภูมิภาคต่อขีดความสามารถใน
การบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอพนมสารคาม
จังหวัดฉะเชิงเทรา” ภาคนิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม)
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (ออนไลน์) สาระสังเขป ค้นวันที่ 20 พฤษภาคม
2551 จาก <http://www.kpi.ac.th/2546/user/politicdbsearch.asp>
- เสกสรร ประเสริฐกุล (2543) “รัฐไทยในศตวรรษที่ 21” (ออนไลน์) สาระสังเขป ค้นวันที่
10 พฤศจิกายน 2550 จาก http://pxp.nok.krob.org/method_talk_2.htm
- เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540) *ความขัดแย้งการบริหารเพื่อสร้างสรรค์* พิมพ์ครั้งที่ 2
กรุงเทพมหานคร ดินอ้อ แกรมมี
- องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านใหญ่ อำเภอเมืองนครนายก จังหวัดนครนายก (2547) *คู่มือการ
บริหารงานบุคคล เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น
ภายใต้นโยบายการปฏิรูประบบราชการ ประจำปี 2547* กรุงเทพมหานคร บพิธการพิมพ์
- อัจฉรา พันธุ์เพ็ง (2551, 7 มีนาคม) หัวหน้าส่วนการคลัง อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดลี
ที่ทำการ อบต.เทวราช
- อภิญา รัตนมงคลมาศ (2532) “การแก้ไขความขัดแย้ง” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาสันติศึกษา
หน่วยที่ 6* (หน้า 161 - 193) นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สาขารัฐศาสตร์

- อรุณ รักรธรรม (2538) *ทฤษฎีองค์การและพฤติกรรมองค์การ* พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร
เอส แอนด์ จี กราฟฟิค
- อรพินท์ สพอโชคชัย และคนอื่น ๆ (2540) “รายงานผลการศึกษารูปแบบและแนวทางการส่งเสริม
ความเข้มแข็งขององค์การบริหารส่วนตำบลระยะที่สอง” กรุงเทพมหานคร มูลนิธิ
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- อรรถกร เออินทร์ (2551, 14 พฤษภาคม) หัวหน้าส่วนโยธา อบต.ชัยฤทธิ์ สัมภาษณ์โดย
ยูพา ขัดสี ที่ทำการ อบต.ชัยฤทธิ์
- อิสสระ พลตะเอียด (2551, 5 มีนาคม) หัวหน้าส่วนโยธา อบต.ราชสถิตย์ สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดสี
ที่ทำการ อบต.ราชสถิตย์
- อาทิตย์ ชีวนาถพันธ์ (2551, 17 มีนาคม) ปลัด อบต.เทวราช สัมภาษณ์โดย ยูพา ขัดสี
ที่ทำการ อบต.เทวราช
- Bercovitch, Jacob (1984). *Social conflicts and third parties strategies of conflict resolution*.
Colorado West view Press.
- Brown, David L. (1983). *Managing conflict at Organization Interfaces*. Massachusetts.
Addison – Wesley.
- Dubrin, Andrew J. (1984). *Foundation of Organization Behavior: An Applied Perspective*.
Englewood Cliffs, New Jersey Prentice Hall.
- Gibson, Jame L., Ivancevich , John M. and Donnelly , Jame H. (1994). *Organizations :
behavior, structure, process*. 8th ed. Richard D. Irwin.
- Hellriegel, Don, Slocum, John W. and Woodman, Richard W. (2000). *Organizational Behavior*.
9th ed. Von Hoffmann Press.
- Kriesberg, Louis (1973). *The sociology of Social Conflict*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall.
- Luthans, Fred (2002). *Organizational Behavior*. 9th ed. New York McGraw-Hill Irwin.
- Myer, David D. (1983). *Social Psychology*. Tokyo McGraw-hill International Book.
- Organ, Dennis W. and Bateman, Thomas S. (1991). *Organization behavior*. 4th ed. R. R.
Donnelley & Sons.
- Robbins, Stephen P. (1998). *Organization Behavior*. New Jersey: Upper saddle River Prentice
Hall, A. Simon & Schuster.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

แบบสัมภาษณ์

ผลกระทบทางการเมืองของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยตรง:
กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง

ผู้ให้สัมภาษณ์ชื่อ.....นามสกุล.....
ชื่อองค์การบริหารส่วนตำบล.....ขนาดของ อบต.
วัน เดือน ปี ที่ให้สัมภาษณ์.....

คำถาม

- 1. ท่านคิดว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงมีผลดี ผลเสียต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลมากน้อยเพียงใด

.....
.....
.....
.....
.....

1.1 ผลดี

.....
.....
.....
.....

ผลเสีย

.....
.....
.....
.....

- 2. ท่านคิดว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรงมีปัจจัยใดบ้างที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เช่น การเป็นกลุ่มทางการเมืองที่ต่างกัน วัฒนธรรมของท้องถิ่นที่ต่างกัน ความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์ ฯลฯ

.....

.....

.....

.....

- 3. ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

- 4. ท่านมีวิธีหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลของท่านอย่างไรบ้าง

.....

.....

.....

.....

.....

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาวยุพา ชัดสี
วัน เดือน ปีเกิด	12 สิงหาคม 2519
สถานที่เกิด	อำเภอป่าตอง จังหวัดภูเก็ต
ประวัติการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลชัยฤทธิ์ อำเภอไชโย จังหวัดอ่างทอง
ตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน