

ความสัมพันธเชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น :
ศึกษากรณีเทศบาลนครลำปาง

นายศิธา เขียรถาวร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาการเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2552

**Patronage Relationship between the Member of Parliament and Local Politics :
A Case Study of Lampang City Municipality**

Mr. Sitha Thientaworn

**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

2009

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น:
ศึกษกรณีเทศบาลนครลำปาง


ชื่อและนามสกุล นายศิธา เขียรถาวร

แขนงวิชา การเมืองการปกครอง

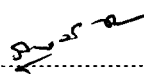
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา 1. รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธุ์
2. รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งพงษ์ ชัยนาม

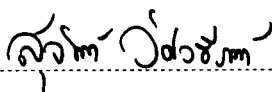
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ได้ให้ความเห็นชอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ปริษา หงษ์ไกรเลิศ)

รสลิน ศิริยะพันธุ์
..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์รสลิน ศิริยะพันธุ์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งพงษ์ ชัยนาม)

คณะกรรมการบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์
ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต แขนงวิชา
การเมืองการปกครอง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช


..... ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุจินต์ วิสวธีรานนท์)

วันที่ 25 เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความอนุเคราะห์ของรองศาสตราจารย์สลิน ศิริยะพันธุ์ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก และรองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งพงษ์ ชัยนาม อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม นับตั้งแต่การให้คำแนะนำแนวทางการกำหนดหัวข้อวิจัย การตรวจแก้ ให้คำแนะนำในการเรียบเรียง ผู้วิจัยขอขอบพระคุณอาจารย์ทั้ง 2 ท่าน ไว้อย่างสูงในโอกาสนี้

ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 3 ท่าน ได้แก่ นายบุญส่ง ตินารี นายสมศักดิ์ ไชยชมภู และ นายเชษฐา ทรัพย์เย็น ที่สละเวลาเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการตรวจเรื่อง มีอำนวยการ

ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 8 ท่าน ได้แก่ นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อจังหวัดลำปาง และอดีตรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย นายเฉลิมพล ประทีปะวิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง และคอลัมนิสต์หนังสือพิมพ์ “คนเมืองเหนือ” นายจุมพล สุขมัน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลปอแก้ว อ.เมือง จ.ลำปาง นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ รองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง นายสมบุญ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปาง ที่ได้กรุณาสละเวลาในการให้สัมภาษณ์ในประเด็นต่างๆ ที่ผู้วิจัยได้ตั้งแนวทางไว้ จนสามารถนำมาสรุปเป็นผลการวิจัยที่เป็นประโยชน์ต่อการเมืองไทยต่อไป

ขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์สุรินทร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์เพิ่มพร เขียรถาวร ที่ช่วยให้คำแนะนำในประเด็นที่ผู้วิจัยสงสัยทุกประการ

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ช่วยวิจัยทั้ง 6 ท่าน ที่ช่วยให้งานวิจัยชิ้นนี้เป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาได้ ได้แก่ นางสาวพิชาสิริ เขียรถาวร นางสาวไพลิน จินดาพันธ์ นางสาวพรทิพย์ ลิ้มปิชัยโสภณ นางสาวนพนิช แจ็งสุข นางสาวอมรรัตน์ ฑีฆายุ และ นางสาวอชิรญา จงรักษ์

ศิธา เขียรถาวร

ตุลาคม 2552

ชื่อวิทยานิพนธ์ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อการเมือง
ท้องถิ่น: ศึกษากรณีเทศบาลนครลำปาง

ผู้วิจัย นายศิธา เขียวถาวร **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง)

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์รสถิน ศิริยะพันธ์ (2) รองศาสตราจารย์ ดร.รุ่งพงษ์ ชัยนาม
ปีการศึกษา 2552

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น กรณีเทศบาลนครลำปาง และ (2) ผลกระทบที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น กรณีเทศบาลนครลำปาง

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง และสัมภาษณ์เจาะลึกกลุ่มตัวอย่าง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ 1 คน ข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่ 1 คน ข้าราชการการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ 1 คน นักการเมืองท้องถิ่น 3 คน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง และผู้สื่อข่าวในพื้นที่ 1 คน วิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา และบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการวิจัยพบว่า (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับการเมืองท้องถิ่น ในประเด็นการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะการให้เงินทุนเพื่อใช้จ่าย ใช้อำนาจเสียงสนับสนุนการเลือกตั้ง และให้คำปรึกษาการดำเนินงานท้องถิ่น (2) ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อเทศบาลนครลำปาง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น เพราะทำให้เกิดความเสี่ยงในการซื้อเสียง และใช้เงินในการหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่เกิดผลกระทบต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่น เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้เข้าไปแทรกแซงโดยตรง การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่นจึงเป็นอิสระ

คำสำคัญ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเมืองท้องถิ่น เทศบาลนคร
ลำปาง

Thesis title: Patronage Relationship between the Member of Parliament and Local Politics :
A Case Study of Lampung City Municipality

Researcher: Mr. Sitha Thientaworn; **Degree:** Master of Political Science (Politics and Government); **Thesis advisors:** (1) Rosalin Siriyaphan, Associate Professor; (2) Dr. Rungpong Jayanama, Associate Professor; **Academic year:** 2009

Abstract

The objectives of this thesis were to study (1) the characteristic of patronage relationships between Member of Parliament and local politics in Lampung City Municipality; and (2) the impact of patronage relationships and local politics.

This was qualitative research by means of content analysis from relevant document and in-depth interview the purposived samples which were one former Member of Parliament Lampung Province, one government officer in Ministry of the Interior of Lampung City Municipality, three local Politicians, Chairman of Election Commission of Lampung Province and one local reporter.

The major findings were as follow (1) There was patronage relationships between Member of Parliament and local politics; in the aspect of coming into power of local politicians and the operation of Local Administrative Organization in term of fund contribution, supporting electoral vote and counsel to the local operation. (2) The patronage relationships between Member of Parliament and local politics affected the coming into power of local politicians since this lead to vote-buying risk and using money over legal limitation. However, this patronage relationships did not affect the operation of Local Administrative Organization and local because there is no direct interfere Then, the Local Administrative Organization and local was independently operate.

Keywords: Patronage Relationship, Member of Parliament, Local Politics, Municipality,
Lampung

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	4
กรอบแนวคิดการวิจัย	4
สมมติฐานการวิจัย	5
ขอบเขตการวิจัย	5
คำนิยามศัพท์เฉพาะ	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ	7
แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่น	14
แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลของไทย	20
แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง	23
แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์	26
ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเทศบาลนครลำปาง	34
งานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้อง	44
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	51
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	51
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	52
การเก็บรวบรวมข้อมูล	53
การวิเคราะห์ข้อมูล	54

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	55
ส่วนที่ 1 ข้อมูลของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์	55
ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	55
ตอนที่ 1 ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อ การเมืองท้องถิ่น	56
ตอนที่ 2 ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	68
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	89
สรุปผลการวิจัย	90
อภิปรายผล	95
ข้อเสนอแนะ	104
บรรณานุกรม	106
ภาคผนวก	111
ก แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ตามกลุ่มตัวอย่าง	112
ข ผู้ทรงคุณวุฒิในการตรวจเครื่องมือวิจัย	121
ประวัติผู้วิจัย	123

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีความตื่นตัวเป็นอย่างมากในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคม โดยตั้งแต่เริ่มประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 ที่ให้ความสำคัญในด้านนี้เป็นอย่างยิ่ง รัฐบาลได้ให้อำนาจในการบริหารงานแก่หน่วยงานปกครองท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหา และพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเอง มีอิสระในการตัดสินใจในสิ่งที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

การกระจายอำนาจนับเป็นปรากฏการณ์ของความเป็นประชาธิปไตย โดยอำนาจที่รัฐบาลกระจายให้ไปนั้น คือ อำนาจที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้มีสิทธิกำหนดตัวผู้บริหารของตนเอง อำนาจที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้รับ ก็จะเป็นไปเพื่อดำเนินกิจกรรมของในท้องถิ่นที่ตนเองรับผิดชอบ อำนาจที่ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนมีนั้น ก็เพื่อการจัดการกับทรัพยากรที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นตนเอง ตัวอย่างจะเห็นได้จากจำนวนของเทศบาล ที่ยกระดับมาจากสุขาภิบาล และเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่ช่วงช่วงปลายปี 2542 ซึ่งมีการอนุมัติจัดตั้งเทศบาลเป็นจำนวนมาก

การเพิ่มขึ้นของเทศบาล มีผลทำให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ตื่นตัวในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลมากขึ้น เพื่อที่จะเป็นตัวแทนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง แต่บางครั้ง การพัฒนาดังกล่าว ก็ไม่เป็นไปตามของความเหมาะสมตามทรัพยากรที่ท้องถิ่นมี และความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งยังมีการจัดสรรงบประมาณที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ตลอดจนการพัฒนาที่มุ่งด้านใดด้านหนึ่ง โดยเฉพาะ เช่น สิ่งปลูกสร้าง การปรับปรุงภูมิทัศน์ และการสร้างสาธารณูปโภค ซึ่งเน้นหนักมากกว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันหมายถึงการพัฒนาที่ยั่งยืนในการพึ่งตนเองของท้องถิ่น ที่สำคัญยังเป็นการพัฒนาที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และมองข้ามการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น ไปอย่างสิ้นเชิง

ฉะนั้นการพัฒนาท้องถิ่นโดยเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยหนึ่ง หากต้องการให้มีประสิทธิภาพ สมควรที่จะต้องเป็นการพัฒนาที่โปร่งใส มีแผนงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาแต่ละด้าน และนำแผนไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม

ล้อม และวิถีชีวิตของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น เทศบาล จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการพัฒนาท้องถิ่น ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ขณะเดียวกันเทศบาลก็ต้องมีความสามารถวางแผน และนำแผนงาน ไปปฏิบัติ ทั้งมีความสามารถในการนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา สามารถประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้เป็นอย่างดี ที่สำคัญ ต้องเป็นอิสระ ไม่ถูกกำกับ หรือควบคุมจากความสัมพันธ์อื่นใดในระบบ

ในเวลา และบริบทเดียวกัน นักการเมืองระดับชาติที่มีความต้องการลงสมัครรับเลือกตั้ง เพื่อเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะต้องมีวิธีการในการสร้าง และแสวงหาความนิยมจากประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง โดยการตอบสนองความต้องการของชุมชนด้านต่างๆ ในเขตเลือกตั้งของตน ด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งอย่างจริงจัง

ด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองไทยในระบบไพโรฟ้าผสมผสานแบบมีส่วนร่วม ซึ่งคนส่วนใหญ่ไม่สนใจการเมือง และมักจะมีวัฒนธรรมการเมืองแบบอุปถัมภ์ ซึ่งมีที่มาจากสังคมศักดินาจึงเป็น ปัจจัยที่สำคัญ ของการชี้ขาดชัยชนะในการเลือกตั้งยิ่งกว่าการหาเสียงซึ่งอยู่ในรูปของความใกล้ชิดทางจิตใจ และการให้ความอุปถัมภ์ค้ำชูแก่ชาวบ้านในเขตที่นักการเมืองระดับชาติผู้นั้นลงสมัครรับเลือกตั้ง นอกจากนี้ ประการสำคัญอีกประการ คือ การนำความเจริญเข้ามาสู่ท้องถิ่น ฉะนั้น คนที่ประชาชนจะเลือก ก็คือ คนที่คลุกคลีกับพวกเขา อุปถัมภ์ค้ำชู และให้เกียรติอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้คนเหล่านั้น ก็สามารถนำโครงการต่างๆ มาให้พวกเขาได้โดยทางลัด ซึ่งไม่ต้องผ่านการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นเลยแม้แต่น้อย การเมืองสองระดับที่สอดคล้องประสานกันได้แสดงออกมาจนคล้ายระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเกิดขึ้นเพราะนักการเมืองต้องพึ่งคะแนนเสียงของประชาชนในการพาตัวเองขึ้นสู่อำนาจ และรักษาอำนาจนั้นไว้ จึงต้องเอาใจประชาชน เห็นได้จากท้องถิ่นใดๆ ที่มีนักการเมืองที่มีอำนาจในรัฐบาล จะมีโครงการ และงบประมาณต่างๆ ลงไปในพื้นที่ที่อยู่เสมอสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นนักการเมืองระดับชาติ ต่างจึงต้องการตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นมากขึ้น โดยใช้อำนาจ และอิทธิพลทางการเมือง เพื่อแทรกแซง ฉกฉวยเอาผลประโยชน์จากแผนงาน และงบประมาณของราชการส่วนกลาง ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ไปให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นของตนให้มากที่สุด (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2543: 33-56)

การเคลื่อนไหวเพื่อท้องถิ่นเหล่านี้ อาจถือเป็นการครอบงำการปกครองท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้น การพัฒนาท้องถิ่นในลักษณะนี้ ทำให้การจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ถูกกำหนดด้วยอิทธิพลทางการเมืองระดับชาติเป็นหลัก ฉะนั้นท้องถิ่นใดที่มีนักการเมืองที่เก่ง และมีความเข้มแข็งทางการเมือง

มักจะได้เปรียบกว่าท้องถิ่นที่ไม่มีนักการเมืองเข้มแข็ง แม้โดยแท้จริงแล้วท้องถิ่นนั้นอาจต้องการทรัพยากรในด้านใดด้านหนึ่งมากกว่า

การพัฒนาท้องถิ่น โดยมีระบบอุปถัมภ์ และใช้เครือข่ายฝักฝ่ายของนักการเมืองระดับชาติเป็นแกนนำ อาจเป็นผลทำให้การเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นไม่เป็นที่บริสุทธิ์ โปร่งใส และยุติธรรม การปกครองท้องถิ่นที่ถูกครอบงำ ขาดอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการจัดสรรงบประมาณ อาจส่งผลกระทบต่อท้องถิ่น เป็นเหตุของการไม่มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงผลกระทบสำคัญอื่นๆ อีกที่จะตามมา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยเลือกนำมาศึกษา ได้แก่ เทศบาล เนื่องจากเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเขตเมือง ประชาชน และกลุ่มตัวอย่าง มีความเหมาะสมในการศึกษา อีกทั้งมีความเป็นไปได้สูงกว่า การบริหารท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จะมีความสำคัญต่อท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง และอาจพัฒนาเป็นวิธีบริหารท้องถิ่นเพียงแบบเดียวในอนาคต

สำหรับเทศบาลนครลำปางที่ผู้วิจัยเลือกนำมาเป็นกรณีศึกษานั้น เนื่องจากเป็นพื้นที่ซึ่งมีการพัฒนาที่มีนโยบายเน้นหนักทางวัตถุ เช่น สิ่งปลูกสร้าง และสาธารณูปโภค แต่ให้ความสำคัญด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม น้อยกว่าอย่างเด่นชัด ซึ่งเห็นได้จากนโยบายของท้องถิ่นทั้ง 2 ด้าน ที่มีสัดส่วนต่างกันมาก ที่สำคัญ สมาชิกสภาเทศบาลยังมีชีวิตทางการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองระดับชาติ หรืออยู่ภายใต้การสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดอย่างเห็นได้ชัด จนเป็นที่รับรู้ของคนในท้องถิ่น และสังคมการเมืองท้องถิ่น โดยทั้งสองกรณีดังกล่าว เทศบาลนครลำปางมีบริบทลักษณะนี้มายาวนาน แม้นจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่แตกต่างออกไป

จากสถานการณ์ดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลนครลำปาง เพื่อให้ทราบถึงลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น และผลกระทบที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ผลการศึกษา ยังจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการวางแผนเพื่อพัฒนาศักยภาพของการดำเนินงานด้านเทศบาล และการเมืองท้องถิ่นทั่วประเทศต่อไป

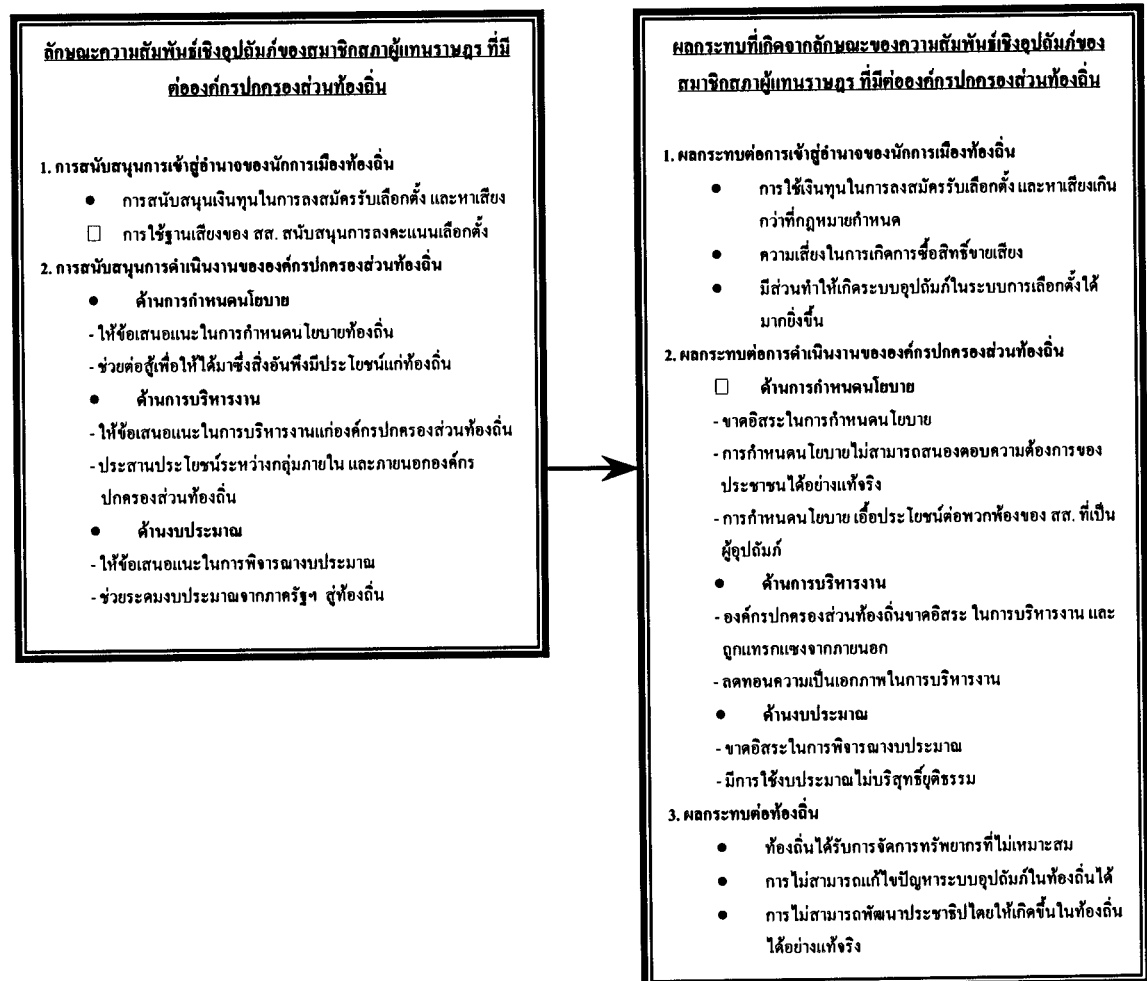
2. วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาจากข้อเท็จจริง และความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิใน
ประเด็นต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ ต่อไปนี้

2.1 เพื่อศึกษาลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทน-
ราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น

3. กรอบแนวคิดการวิจัย



4. สมมติฐานการวิจัย

4.1 ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ในกรณีเทศบาลนครลำปางปรากฏให้เห็นในประเด็นการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.2 ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อเทศบาลนครลำปาง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่นเอง

5. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาใน 2 ด้าน คือ

5.1 ขอบเขตด้านพื้นที่และประชากร

พื้นที่ศึกษาได้แก่ เขตพื้นที่เทศบาลนครลำปางเท่านั้น ประชากรที่ใช้ศึกษาได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง ข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่จังหวัดลำปาง นักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ผู้สื่อข่าวท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และกรรมการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำปาง

5.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

5.2.1 ศึกษาลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และการดำเนินงานของเทศบาลนครลำปาง

5.2.2 ศึกษาผลกระทบที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อเทศบาลนครลำปาง

6. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

ในการศึกษาครั้งนี้ เพื่อให้มีความกระจ่าง และเข้าใจตรงกันระหว่างผู้ศึกษากับผู้อ่าน จึงนิยามคำศัพท์ไว้ ดังนี้

6.1 เทศบาลนครลำปาง หมายถึง หน่วยการปกครองท้องถิ่นในอำเภอเมืองลำปาง ซึ่งครอบคลุมพื้นที่การดูแลในเขตเทศบาลนครลำปาง มีฐานะเป็นนิติบุคคล

6.2 การเข้าสู่อำนาจ หมายถึง กระบวนการในการหาเสียง และลงสมัครรับเลือกตั้ง สมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางเพื่อให้ได้เข้ามาบริหารงานเทศบาลนครลำปาง

6.3 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง หมายถึง นักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปางระหว่าง พ.ศ. 2540-2552 หรือเคยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปาง

6.4 ข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่จังหวัดลำปาง หมายถึง ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ฝ่าย ปกครองกรมการปกครอง ที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดลำปาง ระหว่าง พ.ศ. 2540-2552 หรือเคย ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดลำปาง

6.5 นักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง หมายถึง นักการเมืองที่อาจได้รับ หรือไม่ ได้รับการเลือกตั้ง เป็นสมาชิกที่มีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

6.6 ผู้สื่อข่าวท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง หมายถึง ผู้สื่อข่าว หรืออดีตผู้สื่อข่าวท้องถิ่นใน จังหวัดลำปาง

6.7 กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำปาง หมายถึง กรรมการการเลือกตั้งที่ดำรง ตำแหน่ง และดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปาง

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ได้ทราบถึงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2 ได้ทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.3 ได้ทราบถึงปัญหา แนวทางแก้ไข ในเชิงการเมืองการปกครอง ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น

7.4 เป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้สนใจ ในการนำผลการศึกษามาใช้ต่อ ไป

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับเป็นแนวทาง และเพื่อความสมบูรณ์ในการวิจัยเรื่องนี้ จึงเสนอสาระและประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลของไทย
4. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง
5. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์
6. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเทศบาลนครลำปาง
7. งานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ เป็นหลักการอย่างหนึ่งของระบอบการปกครองประเทศ โดยมีหลักการสำคัญคือ การโอนอำนาจการปกครองจากส่วนกลางไปให้คนในท้องถิ่นดำเนินการเองโดยอิสระพอสมควร ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย โดย ลิขิต ชีระเวคิน (2535: 3) ได้กล่าวให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไว้ใน 2 ประเด็น คือ 1. การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นฐานเสริมสำคัญยิ่งของการพัฒนาประเทศไทย 2. การกระจายอำนาจ มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ในด้านการพัฒนาชนบท โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

การกระจายอำนาจที่ดีน่าจะต้องมีหลักการอย่างที่ ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523: 16-17) ได้กล่าวไว้ว่า

1. มีการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเพิ่มจากส่วนกลาง
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน
3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของตัวเองของท้องถิ่นของตนเอง และ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นคนท้องถิ่น

ฉะนั้นกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบอำนาจ (Devolution) การปกครองและการบริหารในกิจการต่างๆ ให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นดำเนินการปกครองตนเอง (Local Self Government) โดยประชาชนในท้องถิ่นจะเลือกผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าว ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของท้องถิ่นตนเอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองมีฐานะเป็นตัวแทนของประชาชน (Representative bodies) มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น การกระจายอำนาจการปกครองมีลักษณะสำคัญ คือ

1. มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคลแยกออกจากรัฐบาลกลาง
2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
3. มีอำนาจอิสระจากส่วนกลางภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย
4. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ไม่ขึ้นกับการ

บังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง

5. มีงบประมาณ รายได้ และทรัพย์สินเป็นของตนเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า การกระจายอำนาจการปกครองทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจอิสระจากส่วนกลางภายใต้ขอบเขตของกฎหมายทั้งทางการเมืองและการบริหารในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเอง โดยมีองค์กรของประชาชนในท้องถิ่นแยกออกจากรัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินงาน มีงบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรเป็นของตนเอง และคณะผู้บริหารจัดการมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ การกระจายอำนาจการปกครองดังกล่าวก่อให้เกิดรูปแบบการปกครองที่เรียกว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรของประชาชนเป็นผู้ดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่น แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะสามารถแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ได้ตรงกับสภาพความเป็นจริงมากกว่าการปกครองโดยรัฐบาลกลางก็ตาม แต่การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้เหมาะสมกับความสามารถ และความพร้อมของท้องถิ่นถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ เพราะ

ถ้ากำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบมากเกินไปอาจทำให้การปกครองท้องถิ่นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ฉะนั้น เพื่อให้การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสม จึงควรต้องคำนึงถึงประเด็นสำคัญ 3 ประการ คือ

1. กำลังเงิน
2. กำลังคนและความสามารถของเครื่องมือเครื่องใช้
3. ประโยชน์ของท้องถิ่น

สำหรับการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถทำได้ 2 ลักษณะ คือ บัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นการทั่วไป เพื่อให้ทุกหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นแบบอย่างเดียวกัน เช่น การตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นการทั่วไป เพื่อให้ทุกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ความรับผิดชอบเหมือนกัน และบัญญัติไว้ในกฎหมายอันเป็นการเฉพาะเจาะจงแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น เช่น การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ คือ

1. งานเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและงานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชนท้องถิ่น เช่น พิพิธภัณฑสถานท้องถิ่น โบราณสถานท้องถิ่น การอนุรักษ์ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม การก่อสร้างถนน การก่อสร้างสะพาน การจัดสวนสาธารณะและการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. งานเกี่ยวกับการป้องกันภัยและรักษาความปลอดภัย เช่น งานตำรวจและงานดับเพลิง เป็นต้น
3. งานเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม เช่น การจัดให้มีหน่วยสาธารณสุข การจัดให้มีศูนย์เยาวชน การจัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็ก คนชราและคนพิการ การจัดให้มีห้องสมุดประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น
4. งานเกี่ยวกับการพาณิชย์ของท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสถานธนาขันธ์ การจัดการตลาด การจัดบริการเดินรถและกิจการต่างๆ ที่มีรายได้ เป็นต้น

สำหรับจุดเปลี่ยนที่ชัดเจนของประเทศไทย ในการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยในช่วงการยกร่างรัฐธรรมนูญ สังคมไทยค่อนข้างมีการต่อสู้ทางความคิดระหว่างกลุ่มก้าวหน้าและกลุ่มอนุรักษนิยมชัดเจน การกระจายอำนาจก็

เป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก สภาร่างรัฐธรรมนูญถึงกับบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ของประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทย

สมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทยและกระทรวงมหาดไทยถึงกับเคลื่อนไหวคัดค้าน เกี่ยวกับการกำหนดให้สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เพราะจะส่งผลให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และแพทย์ประจำตำบลต้องพ้นจาก อบต. ไป เหลือเพียงบทบาทตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว โดยบทบาทพัฒนาท้องถิ่นจะเปลี่ยนไปตกกับ อบต. แทน

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นไทย ส่วนราชการต่างๆ มีความตื่นตัว ต้องขกร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ชัดเจน และไม่มีการเปลี่ยนแปลงแม้จะมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ก็ตาม ดังนี้

1. ด้านองค์กร

1.1 มาตรา 282 ให้ความสำคัญแก่ท้องถิ่น โดยให้มีอิสระในการบริหารงานของตนเองตามความต้องการของประชาชน

1.2 มาตรา 285 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหารท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีวาระ 4 ปี

2. ด้านการบริหาร

2.1 มาตรา 284 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสามารถกำหนดนโยบายของตนเอง การเงินการคลัง และการบริหารงานบุคคล

2.2 มาตรา 288 ให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ในลักษณะไตรภาคี

3. ด้านอำนาจหน้าที่

3.1 กำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกัน โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น โดยเฉพาะการจัดบริการสาธารณะ การจัดสรรรายได้จากภาษีอากร ให้มีคณะกรรมการไตรภาคีเป็นผู้พิจารณาและทบทวนทุก 5 ปี

3.2 มาตรา 289 กำหนดให้ท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษา ฟื้นฟูจารีต ประเพณี วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.3 มาตรา 290 ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม

3.4 มาตรา 81 และ 289 ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่จัดการศึกษาตามขีดความสามารถ และภูมิปัญญาท้องถิ่น

3.5 มาตรา 52 ให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการสาธารณสุขตามขีดความสามารถ

4. ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.1 มาตรา 79 ให้ส่งเสริมสนับสนุนประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวน บำรุง ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และควบคุม กำจัดมลพิษจากสิ่งแวดล้อม

4.2 มาตรา 56 ให้ประชาชนควบคุม ดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

4.3 มาตรา 62 ให้ประชาชนฟ้องหน่วยราชการท้องถิ่น ให้รับผิดชอบต่อการกระทำหรือละเว้นการกระทำของพนักงาน

4.4 มาตรา 286 ประชาชน 3 ใน 4 ของผู้มาลงคะแนนเลือกตั้ง มีสิทธิดำเนินการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น และคณะผู้บริหาร/ผู้บริหารท้องถิ่นได้

4.5 มาตรา 287 ประชาชนกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถเสนอให้มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นได้

1.1 ปัญหาการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นของไทย

เมื่อใดที่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นด้วยการออกกฎหมายใหม่ หรือแก้ไขกฎหมายเก่าจำนวนหนึ่ง ในระดับผู้ร่างรัฐธรรมนูญมักอยู่บนฐานคิดที่มีความเชื่อโดยบริสุทธิ์ใจว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ด้วยการมีที่มาจาก การเลือกตั้ง และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งยังเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น รวมถึงอำนาจในการถอดถอนอีกด้วยแต่เมื่อถึงขั้นที่นำเอาเจตนารมณ์และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไปร่างออกมาเป็นกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ กลับปรากฏว่าประเด็นถกเถียงที่มีอยู่มากไม่ได้รับการชี้แจงหรือกำกับด้วยแนวคิดประชาธิปไตยเท่าใดนัก หากกลับถูกพิจารณาด้วยประเด็นเชิงปฏิบัติต่างๆ และด้วยการตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างแคบๆ

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ได้วิจารณ์ว่า วิธีปฏิบัติของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แม้จะเน้นมาตรการประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่กลไกหรือมาตรการประชาธิปไตยเหล่านี้ เป็นการนำ

ประชาธิปไตยระดับชาติลงมาปฏิบัติที่ท้องถิ่นเท่านั้น ทว่าประชาธิปไตยระดับชาตินั้นเป็นประชาธิปไตยแบบเก่า ซึ่งได้สร้างปัญหามาก เหตุใดเราจึงจะนำมันลงมาปฏิบัติในระดับล่างอีก

ประชาธิปไตยที่ระดับชาติ เน้นการเลือกตั้งเป็นหลัก แก่งแย่งแข่งขันชิงผลประโยชน์อันเกิดจากนโยบายและโครงการของรัฐเป็นหลัก เป็นประชาธิปไตยที่ทำให้คนห่างเหินจากส่วนรวม ไม่เน้นการเสียดสละ ไม่เน้นให้ประชาชนไปแบกรับภารกิจส่วนรวมด้วยตนเองให้มากที่สุด ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่เราพึงให้เกิดขึ้นที่การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหัวใจของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง และต้องแตกต่างจากประชาธิปไตยในระดับชาติอย่างชัดเจน

จุดหลักของการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หมายถึงการเพิ่มและการปรับปรุงรายได้-โครงสร้างให้เป็นแบบราชการยิ่งขึ้น) ภารกิจของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างการปกครองหรือบริหารเป็นหลัก ต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนร่วมรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด ด้วยความเสียดสละ และกระตือรือร้น

แต่การเมืองไทยไม่เป็นดังนั้น เพราะประชาธิปไตยระดับชาตินั้น ประชาชนคนไทยไม่มีใครคิดว่าตนเป็นเจ้าของประชาธิปไตย แม้จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยตัวเองก็ตามที พวกเขาไม่ได้รู้สึกว่ามีผู้แทนราษฎรที่เลือกเข้าไปนั้น จะไปก่อตั้งรัฐบาล หรือไปควบคุมคัดค้านรัฐบาลได้จริงจัง เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนจึงออกไปเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงสาระหรือประโยชน์ในระดับชาติ หากจะอาศัยระบบอุปถัมภ์ขึ้นมาในการลงคะแนนเสียง โดยประชาชนมักเลือกนักการเมืองที่จ่ายเงินให้ตน หรือนักการเมืองที่นำความเจริญก้าวหน้า (โดยผ่านนโยบายและโครงการของรัฐบาล) มาสู่ท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าผู้ที่ตนเลือกนั้นจะเป็นคนทุจริต โกงกิน หรือใช้อำนาจหน้าที่ระดับชาติโดยไม่ชอบ ที่เป็นเช่นนี้ได้ก็เพราะประชาชนไม่รู้สึกรู้ว่าชาติเป็นของตนเอง หรือชุมชนทางการเมืองของตนเอง จึงไม่คำนึงว่าการเลือกผู้แทนด้วยวิธีคิดแบบนี้จะนำโทษภัยมาสู่ประเทศชาติได้ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2543: 59-63)

โดยนัยนี้ การเมืองของไทยจึงได้สูญเสียความหมายในอุดมคติ ซึ่งหมายถึงการกระทำกิจเพื่อส่วนรวม โดยประกอบหรือจัดตั้งเป็นประชาสังคมกลายเป็นการเมืองในความหมายที่เลวร้ายที่โยงไปสู่การแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพรรคพวก ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อหลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

1.2 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2550

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในบริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติสนับสนุนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไว้ชัดเจนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และมีการเพิ่มเติมให้เด่นชัดในมาตรา 282 ซึ่งบัญญัติว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...” และมาตรา 283 ที่บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน การจัดการบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง...” โดยมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา 5 ประการได้แก่

1. การสร้างมาตรฐานการบริการสาธารณะที่จัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีคุณภาพไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด เพราะในทางปฏิบัติจะพบว่าบริการสาธารณะที่ประชาชนได้รับจะมีความแตกต่างกันไปตามขนาดหรืองบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสำคัญ เท่ากับว่า ประชาชนที่อาศัยอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณมาก ก็อาจได้รับการบริการสาธารณะที่หลากหลายกว่า และมีคุณภาพดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีงบประมาณน้อย สิ่งที่รัฐควรพิจารณา คือ การเร่งจัดทำมาตรฐานการบริการสาธารณะที่จัดให้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพในระดับเดียวกันทั่วประเทศ
2. การส่งเสริมการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือกันได้ ไม่จำกัดอยู่เฉพาะเทศบาลที่มีกฎหมายกำหนดให้สามารถร่วมมือกันทำบริการสาธารณะได้ในรูปสหการ แต่ในความเป็นจริงยังไม่มีการเกิดขึ้นเลย ฉะนั้น การร่วมมือระหว่างท้องถิ่นจึงเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในอนาคต โดยมีเป้าหมายที่ประชาชนจะได้รับการบริการที่หลากหลายและมีมาตรฐานยิ่งขึ้น
3. การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะปัจจุบันยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากจำนวนที่มากกว่าเจ็ดพันแห่ง และองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะก็ยังไม่มี จึงมีการทุจริตเกิดขึ้นจำนวนมาก รวมถึงการใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่คุ้มค่า ดังนั้นระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จึงควรได้รับการปรับปรุงอย่างจริงจัง โดยให้มีองค์กรอิสระในการกำกับตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ หรือการให้ศาลปกครองเข้ามามีส่วนในการกำกับดูแลด้วยเชิงกฎหมาย ขณะเดียวกันต้องส่งเสริมความรู้ และการมีส่วนร่วมของประชาคม ในการติดตามตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่นอย่างจริงจังยิ่งขึ้น

4. การปรับปรุงโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยใหม่ โดยมีการเปลี่ยนฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นเทศบาลตำบล ในตำบลใดมีทั้งเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลก็ให้รวมเป็นเทศบาลเดียว เพื่อลดรูปแบบ จำนวนให้น้อยลง ลดการทำงานซ้ำซ้อน รวมถึงให้มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อให้มีรายได้ในการบริหารงานเพิ่มขึ้น

5. ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้มีความชัดเจน โดยคำนึงถึงขนาดและลักษณะพื้นที่ ได้แก่ การปรับให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจขนาดใหญ่ทั้งจังหวัด ส่วนเทศบาลมีภารกิจที่เกี่ยวกับชุมชนเมือง เพื่อให้มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน และลดภาระงานซ้ำซ้อน

2. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว ทฤษฎีที่ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นน่าจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ หนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตย และสอง บทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับชุมชนและระดับประเทศ

2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนท้องถิ่นกับระบอบประชาธิปไตย

ในประเด็นนี้ ประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตก มีแนวคิดที่แตกต่างกันถึง 3 สำนัก ผิดกับในสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว โดยมักกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองย่อยที่ต้องให้ความสำคัญยิ่ง

สำนักแรกเป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งสำนักที่สองเห็นว่าหลักการประชาธิปไตย ได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก และความเสมอภาคนั้น ไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก หลากหลาย และมีแนวโน้มจะเป็นคณาธิปไตย และมีลักษณะฉ้อ

ฉลาดอำนาจ สำนักที่สามเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง

ดังนั้นการได้มาของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสามสำนักจึงมีข้อคิดเห็นที่แตกต่างกัน โดยสำนักแรกเห็นว่าต้องรักษาองค์ประกอบของชนชั้นนำแบบเดิมไว้ นั่นคือ ระบบสืบสายโลหิต เป็นการปกครองระบอบเจ้าเมือง และลูกหลานของเจ้าเมืองจะเป็นผู้นำสืบต่อไป สำนักที่สองเป็นระบบที่รัฐบาลกลางอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่น แต่ผู้ปกครองท้องถิ่นจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง เพื่อควบคุมไม่ให้เกิดการปกครองในท้องถิ่นขัดขวางผลประโยชน์ของการบริหารประเทศ ส่วนสำนักที่สาม ซึ่งเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นก็มีลักษณะประชาธิปไตย เช่นเดียวกับการปกครองระดับชาติ ที่มาของผู้นำจึงควรมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ดี ในแง่หนึ่งการปกครองท้องถิ่นเกิดก่อนรัฐชาติ และสะท้อนประวัติศาสตร์ของมนุษย์ยิ่งกว่าอารยธรรมสมัยใหม่ ฉะนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงไม่ใช่เขตการปกครองที่รัฐแบ่งออกเป็นส่วนๆ เพียงเพื่อความสะดวกในการบริหาร แต่เป็นส่วนที่ท้องถิ่นดั้งเดิมไม่เคยยอมยกให้แก่รัฐ เพราะชุมชนซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้รักษาไว้ตลอดมา จนกว่าจะมีผลประโยชน์ที่สมน้ำสมเนื้อ หรือการปกครองท้องถิ่นแบบดั้งเดิมไม่สามารถให้ได้ตามที่ต้องการ

2.2 บทบาทของการปกครองท้องถิ่นในระดับชุมชนและระดับประเทศ

จากหัวข้อข้างต้น สำนักที่กล่าวถึงบทบาทเชิงบวกของการปกครองท้องถิ่นต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งในระดับชุมชน และระดับประเทศได้มีบทบาทในการนำเสนอเป็นหลัก และประชาชนก็สนองตอบความคิดเห็นนี้มากที่สุด ฉะนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทที่อาจแบ่งแยกออกได้เป็น 7 ประเด็น ได้แก่

2.2.1 การปกครองท้องถิ่นก่อให้เกิดการศึกษาทางการเมือง โดย อเล็กซิส เดอ ต็อกเกอวิลล์ (Alexis de Tocqueville) เขียนว่า “การประชุมระดับเมือง มีความหมายต่อเสรีภาพมาก เหมือนกับที่โรงเรียน มีความหมายต่อการเรียนรู้วิทยาศาสตร์ เพราะการประชุมระดับเมืองนั้นทำให้ประชาชนมีโอกาสไขว่คว้าหาเสรีภาพได้ มันสอนให้ประชาชนรู้จักการใช้เสรีภาพอย่างมาก” (Tocqueville 1945: 63)

2.2.2. ก่อให้เกิดและกระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีผู้นำมาจากการเลือกตั้ง จะมีประโยชน์ตั้งแต่เริ่ม ด้วยการกระตุ้นความสนใจของประชาชน

และการที่ผู้นำมาจากการเลือกตั้ง เสนอนโยบายให้ประชาชนได้รับทราบ ได้คิด ได้ตัดสินใจเลือก ก็ย่อมส่งเสริมให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น ดังที่ โรเบิร์ต คาห์ล (Robert Dahl) เคยชี้ไว้ว่า ข้อดีมากของการเมืองระดับท้องถิ่น คือการกระตุ้นการเข้าร่วมของประชาชนอย่างมีเหตุผลในการจัดรูปแบบชีวิตของประชาชน และเสริมสร้างความรู้สึกรู้สึกเป็นเจ้าของ (Dahl 1981: 49) อย่างไรก็ตาม ทศนะเช่นนี้มีคนเห็นว่าบ่อยครั้งที่ชุมชนหลายแห่งถูกรอบงำด้วยกลุ่มคนที่มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การแบ่งสรรอำนาจในชุมชนก็ไม่ได้ยุติธรรมเสมอไป

2.2.3 การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาทางการเมือง เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ท้องถิ่นปกครองตนเอง ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงได้มีโอกาสเรียนรู้และมีความเข้าใจในระบบการเมือง รู้ถึงการเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่ง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งและการรวมกลุ่มผลประโยชน์ และการมีส่วนร่วมในการแสดงออกของประชาชนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การเดินขบวน (demonstration) การนั่งประท้วง (sit-in) เป็นต้น อันจะทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจถึงระบบการปกครองตนเอง เข้าใจถึงหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงคุณค่าของการควบคุมโดยประชาชน (popular control) ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้

2.2.4 การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความใกล้ชิด และมีผลกระทบโดยตรงต่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น จึงสามารถดึงดูดความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ประกอบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นสภาพจำลองของการเมืองของชาติ มีกิจกรรมทางการเมืองหลายอย่างที่ชักนำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เช่น การเลือกตั้งทำให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้รู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจ การบริหาร การเมืองท้องถิ่น และการต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง ซึ่งถือเป็นการเรียนรู้การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยให้มีความรอบรู้ อย่างแจ่มแจ้งทางการเมือง อันจะนำไปสู่การสร้างประชาธิปไตยในระดับชาติให้มั่นคงต่อไป ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นสถาบันฝึกสอนประชาธิปไตยให้กับประชาชน (school of democracy) ซึ่งจะทำให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยได้

2.2.5 การปกครองท้องถิ่นทำให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ตั้งแต่การ

กำหนดนโยบายและการควบคุมให้เป็นไปตามนโยบายที่ท้องถิ่นต้องการ ซึ่งโดยทั่วไปทุกท้องถิ่นต่างก็มีความต้องการเหมือนกัน คือ ต้องการให้ท้องถิ่นของตนเองมีความเจริญก้าวหน้า มีฐานะเศรษฐกิจที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีภารกิจที่สำคัญในการสร้างสรรค์ความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่น นั้นย่อมแสดงว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

จากที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่าง เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเอง โดยมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเอง สามารถกำหนดนโยบายและบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ โดยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จลุล่วงตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้นๆ

และจะเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีอำนาจอิสระจากรัฐบาลกลางในการกำหนดนโยบายและการบริหารงานของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ มีพื้นที่การปกครองที่แน่นอนและชัดเจน มีการแบ่งระดับการปกครองท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจและหน้าที่ไปให้ท้องถิ่น โดยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน และมีงบประมาณ รายได้ ทรัพย์สินและบุคลากรของตนเอง ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นจนทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นเป้าหมายสำคัญที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกแห่งจะต้องบรรลุให้เป็นผลสำเร็จ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นตามหลักการปกครองท้องถิ่นจะมีภารกิจและหน้าที่หลัก คือ การแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี มีความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย

ฉะนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องกำหนดนโยบายให้ตรงกับปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น และบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบายที่วางไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ผลการดำเนินงานเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างแท้จริง เมื่อเป็นเช่นนี้การปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพและดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับความ

ศรัทธาจากประชาชนในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็ง จะทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเชื่อมั่น และศรัทธาต่อท้องถิ่น ประชาชนจะรู้สึกว่ามีคุณภาพ มีส่วนได้เสียต่อถิ่นอาศัย อันจะเป็นการสร้างสรรค์พลเมืองที่รับผิดชอบให้แก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม ดังนั้น การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจึงจำเป็นต้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งหมายความว่ารวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

อรทัย ก๊กผล (2546: 12) กล่าวว่า ภายใต้บริบทใหม่ของการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารต้องมีความคิดสร้างสรรค์ ทำงานเชิงรุก เพิ่มบทบาทเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ นอกจากนี้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพัฒนาความสามารถในการดำเนินงานอย่างน้อย 4 ด้าน คือ

1. ความสามารถด้านการพัฒนาท้องถิ่น
2. ความสามารถด้านการพัฒนาองค์กร
3. ความสามารถด้านการเงินการคลัง และ
4. ความสามารถด้านการบริหารการมีส่วนร่วมของประชาชน

การวางแผนและโครงการ เป็นกระบวนการที่องค์กรได้ตัดสินใจล่วงหน้าไว้อย่างมีเหตุผล และมีเป้าหมายที่ชัดเจน ในงานศึกษาเรื่องการบริหาร ของสมพงษ์ เกษมสิน ได้กล่าวถึงการวางแผน และโครงการ ที่ต้องมีขั้นตอน (สมพงษ์ เกษมสิน 2526: 92-98) คือ

1. การกำหนดวัตถุประสงค์
2. การประเมินสถานการณ์
3. การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล
4. การปฏิบัติตามแผน
5. การติดตามและปรับปรุงแผน

แต่การบริหารการพัฒนาจะบรรลุผลตามเป้าหมายได้ ก็ต้องขึ้นอยู่กับ การดำเนินการตามแผนและโครงการสำคัญอย่างที่ เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2530: 100-103) ได้กล่าวไว้โดยสรุปได้ว่า

1. มีการเก็บข้อมูลเพื่อนำแผนงานมาแก้ไขต่อไป
2. มีการแบ่งหน้าที่หรือแบ่งงานกันทำเป็นกลุ่ม
3. การมอบหมายให้สมาชิกนำไปปฏิบัติ และมอบอำนาจหน้าที่
4. มีการประชุมและร่วมกันตัดสินใจปัญหาและการดำเนินงานต่างๆ
5. มีการจัดบันทึกการปฏิบัติงานและการติดตามควบคุมดูแล

2.3 ปัญหาเฉพาะของการปกครองท้องถิ่นไทย

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางสังคม และเศรษฐกิจในระดับโลก และสังคมไทย ระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยกลับมีการเปลี่ยนแปลงที่ล่าช้า โดยเพิ่มขึ้นแต่ด้านปริมาณ แต่อำนาจจำกัด ถูกครอบงำโดยข้าราชการประจำ รัฐไม่ยอมกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประชาชนมีบทบาทจำกัดในการปกครองท้องถิ่น ชุมชนเมือง และเศรษฐกิจขยายตัวมาก แต่ยังคงมีระบบการปกครองท้องถิ่นที่ล้าหลัง โดยประเด็นการถูกครอบงำนี้เป็นผลให้เกิดลูกโซ่ต่อเนื่องไปใน 4 ประการ (เรนสวีย์ เจริญเมือง 2550: 339-349) ได้แก่

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่น และการ แสดงความรับผิดชอบต่อคนที่มาจากการเลือกตั้ง และมีอำนาจและงบประมาณจำกัดจำเขี่ย
2. ผลของการถูกครอบงำและมีอำนาจจำกัด การปกครองท้องถิ่นไทยจึงไม่สามารถแก้ปัญหาสำคัญ และไม่สามารถผลงานเพื่อรับใช้ท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นหันมาปรับใช้การปกครองส่วนท้องถิ่น
3. มีโครงสร้างการบริหารงานที่ซ้ำซ้อนกับการบริหารงานส่วนภูมิภาค ทำให้ยากแก่การเข้าใจ ทำให้ประชาชนเบื่อหน่าย สับสน และมองไม่เห็นคุณค่า ทำให้ประชาชนมีบทบาทน้อยในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น
4. เมื่อถูกครอบงำและอ่อนแอ การปกครองท้องถิ่นไทยจึงไม่ค่อยมีบทบาท และฐานะสำคัญในระบบการเมืองไทย การปกครองท้องถิ่นส่วนที่ใหญ่ที่สุดเกิดจากความคิดและความต้องการของชนชั้นนำ เป็นการเปลี่ยนแปลงจากบนลงล่าง ประชาชนไม่มีบทบาทกำหนดทิศทางเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่นของตนเอง

และด้วยเหตุนี้จึงเกิดผลกระทบที่ต่อการเมืองและสังคมตามมาใน 2 หัวข้อหลักเช่นกัน ได้แก่

1. การปกครองท้องถิ่นที่อ่อนแอ และไม่รับผิดชอบต่อประชาชน ไม่สามารถผลิตนักการเมืองที่ก้าวขึ้น ไปเป็นนักการเมืองระดับชาติ ที่จะมีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ
2. นักการเมืองแต่ละระดับ ส่วนใหญ่ร่วมมือกันสร้างพันธมิตรกับนักการเมืองระดับชาติเป็นกลุ่มๆ เพื่อแบ่งสรรผลประโยชน์ ได้บันไดไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติ ไม่ได้เป็นตัวแทนเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของท้องถิ่น และหันไปร่วมมือกับข้าราชการประจำ และแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ ขณะเดียวกันการที่นักการเมืองระดับชาติผลักดันให้กำนันและผู้

ใหญ่บ้านเป็นกรรมการของสภาตำบล หรือ อบต. โดยตำแหน่ง พร้อมเพิ่มรายได้ให้กับ อบต. ก็สะท้อนให้เห็นการที่นักการเมืองระดับชาติหวังคะแนนเสียงของลูกบ้านจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน ขณะเดียวกันการที่ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยวางเฉย ก็เท่ากับยินยอมให้เกิดระบบดังกล่าวเกิดขึ้นในท้องถิ่น นั่นเพราะกระทรวงมหาดไทยจะสามารถครอบครองการปกครองท้องถิ่นต่อไปได้

3. แนวคิดเกี่ยวกับเทศบาลของไทย

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ มีกรณีศึกษาเป็น “เทศบาลนคร” จึงขออธิบายในเรื่องของเทศบาลเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (การปกครองท้องถิ่นไทย 2539: 90-124) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล ได้มีการจัดตั้งโดยอาศัยพระราชบัญญัติเทศบาลตั้งแต่ปี 2496 การยกฐานะท้องถิ่นใดขึ้นเป็นเทศบาลจะต้องกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งฐานะทางกฎหมายเทศบาลเป็นนิติบุคคล แบ่งเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร มีลักษณะโครงสร้าง 2 ส่วนคือ

1. สภาเทศบาล

สมาชิกจะเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เทศบาลตำบลมีสมาชิก 12 คน เทศบาลเมือง 18 คน เทศบาลนคร 24 คน

2. ฝ่ายบริหาร

เทศบาลมีคณะเทศมนตรีซึ่งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล และได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล โดยในการควบคุมการบริหารของเทศบาลนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยุบสภาเทศบาล สั่งการให้เทศมนตรีทั้งคณะ หรือคนใดคนหนึ่งออกจากตำแหน่งได้ โดยระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยซึ่งโดยปกติสภาเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติ คือ กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้นๆ เท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อบทกฎหมาย ในกรณีต่อไปนี้

1.1 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล

1.2 เมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้เทศบาลตราเทศบัญญัติ หรือให้อำนาจตราเทศบัญญัติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นๆ

สำหรับการพิจารณาตราเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ถือว่าเป็นการใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุม ถ้าหากร่างดังกล่าวไม่ได้รับการเห็นชอบจากสภาเทศบาลแล้ว นั้นหมายถึงว่า คณะเทศมนตรีสิ้นสุดในหน้าที่ (เพราะการไม่เห็นด้วยของเทศบาลมีความหมายถึงการไม่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นด้วย) โดยมีเงื่อนไขที่น่าสังเกตว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเห็นชอบด้วย และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยนั้น การตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่าจะดำเนินการอย่างไร ส่วนในการตราข้อบัญญัติทั่วไปจะมีหลักการคล้ายกัน แต่ต่างกันตรงที่ว่าร่างดังกล่าวจะได้รับการวินิจฉัยขั้นสุดท้ายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วย

2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลมีอำนาจในการควบคุมคณะเทศมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรการควบคุมที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

2.1 การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีในข้อความใดๆ ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ ถ้าหากสมาชิกสภาเกิดสงสัยหรือมีข้อข้องใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี หรือเมื่อเล็งเห็นว่าการกระทำใดๆ ของฝ่ายบริหารอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นๆ จะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามก็ได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรตอบเพราะถ้าหากตอบไปแล้วจะเกิดความไม่ปลอดภัยหรือเสียประโยชน์ที่สำคัญของเทศบาล

2.2 การเปิดอภิปราย กฎหมายว่าด้วยเทศบาลได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาเทศบาล ขอเปิดอภิปรายต่อคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีคนใดคนหนึ่งได้ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการที่กำหนดไว้ เช่น มีข้อกล่าวหาคณะเทศมนตรีว่าปฏิบัติงานไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และมีความประพฤติเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง ฯลฯ

2.3 การอนุมัติงบประมาณประจำปี ก่อนที่จะมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในรอบปีต่อไป คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน และเมื่อสภาได้อนุมัติแล้ว จึงจะดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ การที่กำหนดให้ต้องเสนอขออนุมัติงบประมาณก่อนนั้น เพื่อที่สภาเทศบาลซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นนั้น สามารถควบคุมการจัดหารายได้และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น และในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาแล้ว ลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีที่คณะเทศมนตรีเสนอแล้ว ไม่ว่าจะต้องเหตุผลใดก็ตามจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีชุดนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป

3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเทศบาล ได้กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีไว้ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล”

4. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาเทศบาล

เพื่อที่จะให้การดำเนินงานต่างๆ ของสภาเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สภาเทศบาลมีอำนาจที่จะตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ปฏิบัติการกิจที่มอบหมายให้ทำ ซึ่งคณะกรรมการที่ สภาเทศบาลจะแต่งตั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

4.1 คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลได้รับเลือกจากสภาเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาเทศบาลได้ไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีกรรมการในคณะหนึ่งๆ ได้ไม่เกิน 3 นาย

4.2 คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่มีได้เป็นสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากสภาเทศบาล โดยอาจมีจำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญดังกล่าวมาแล้วข้างต้น (ประหยัด หงษ์ทองคำ 2523: 40-51)

3.1 ปัญหาของเทศบาลไทยในยุคโลกไร้พรมแดน

ธนสวรรค์ เจริญเมือง เห็นว่า ตั้งแต่สังคมไทยเร่งการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกตามแนวทางของประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ปัญหาคล้ายคลึงกันที่เกิดขึ้น คือ ปัญหาจราจรติดขัด ระบบขนส่งมวลชนด้อยประสิทธิภาพ การผังเมืองที่ล้มเหลว ขยะ หนาวเร็วแผงลอยบนทางเท้า

ฯลฯ ไม่เพียงเท่านั้น เมืองเหล่านี้ขยายตัวมากขึ้น คนนอกเขตเข้ามาใช้สาธารณูปโภคของเทศบาล แต่ระบบการบริหารของส่วนภูมิภาค และกระทรวงมหาดไทยกลับก้าวไม่ทันการเปลี่ยนแปลง ภายใต้อิทธิพลของการบริหารแบบเดิม บทบาททางการเมืองที่จำกัดของประชาชน เป็นต้น

ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารงานของเทศบาลคือประสิทธิภาพ ประกอบกับการที่ประชาชนไม่สนใจการเมือง มองไม่เห็นว่าการเมืองมีความสำคัญอย่างไร และมีบทบาททางการเมืองต่ำ มีสาเหตุจากโครงสร้างแบบสภา-นายกเทศมนตรี (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2550: 115-133)

ธเนศวร์ มองว่า การนำรูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีมาใช้ในประเทศที่ประชาชนมีความสนใจไม่มากนัก แทนที่จะทำให้ประชาชนมีความสนใจมากขึ้น กลับทำให้ประชาชนสนใจน้อยลง และยังทำให้ฝ่ายเสียงข้างมากในเทศบาล และผู้อุปถัมภ์ หาประโยชน์จากการเติบโตของธุรกิจต่างๆ ในเมืองได้ง่ายขึ้น จึงเห็นว่า ควรนำรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง คือ ให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งน่าจะเป็นทางออกที่ดีกว่าในสภาพสังคมไทยปัจจุบัน เพราะจะทำให้ประชาชนรู้จักผู้นำฝ่ายบริหารมากขึ้น โดยการที่ผู้สมัครแข่งขันกันเสนอทางเลือกใหม่ๆ ให้แก่ชุมชน เกิดการถกเถียงกัน จนเกิดการกระตุ้นทางการเมืองขึ้นในวงกว้าง สอดคล้องกับการศึกษาของ โทมัส ดาย (Thomas Dye) พบว่า การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้ เหมาะสำหรับเมืองเกิดใหม่ หรือเมืองที่ยังไม่มีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง คนส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง ต้องการให้การปกครองท้องถิ่นเน้นประสิทธิภาพเป็นหลัก ส่วนการเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองเป็นเรื่องรอง (Dye 1991: 276) ซึ่งปัจจุบันได้มีการจัดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงตามระเบียบใหม่แล้ว

4. แนวคิดเกี่ยวกับวัฒนธรรมทางการเมือง

ก่อนจะกล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ ผู้วิจัยขออธิบายเกี่ยวกับเรื่องวัฒนธรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นบ่อเกิดของระบบอุปถัมภ์เป็นอันดับแรก ความหมายของคำว่าวัฒนธรรมทางการเมืองที่ นักรัฐศาสตร์ใช้ยกตัวอย่างได้จากที่ กาเบรียล เอ อัลมอนด์ (Gabriel A. Almond) กล่าวว่า “ทุกระบบการเมืองมีแนวปฏิบัติทางการเมืองเป็นแบบเฉพาะของตนกำกับอยู่” (Almond 1956: 34-42) คำนิยามกว้างๆ อย่างนี้จึงเปิดทางให้คิดได้ว่า วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นตัวปฏิบัติการในระบบการเมือง หรือเป็นตัวแจกแจงทัศนคติทางการเมืองของสังคม

ส่วน ซิดนีย์ เวอร์บา (Sidney Verba) เห็นว่า “สัญลักษณ์ และค่านิยม บอกถึงสถานะของกิจกรรมทา การเมืองที่กำลังดำเนินอยู่” (Verba 1968: 513)

อย่างไรก็ตาม วัฒนธรรมทางการเมืองที่ประกอบไปด้วยทัศนคติ ความเชื่อ และค่านิยม ของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล จะมีผลต่อพฤติกรรมทางการเมืองของคนในแต่ละสังคมการเมืองที่มีมาตั้งแต่อดีต และการกล่อมเกลாதองสังคมในปัจจุบัน

กาเบรียล เอ อัลมอนด์ (Gabriel A. Almond) กับ ซิดนีย์ เวอร์บา (Sidney Verba) เห็นว่า วัฒนธรรมการเมืองที่แบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ แบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบ แบบไพร์ฟ้า และแบบมีส่วนร่วม ไม่สามารถตอบคำถามความเป็นจริงของระบบการเมืองสมัยใหม่ได้ เพราะมีกระแสลัทธิต่างๆ ส่งผลให้เกิดวัฒนธรรมการเมืองแบบผสมผสานขึ้นมา (Almond and Verba 1995: 12) ได้แก่

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบผสมผสานกับไพร์ฟ้า เป็นลักษณะของวัฒนธรรมการเมืองของสังคมที่มีการจัดระบบสมัยใหม่แทนระบบสังคมแบบดั้งเดิมหรือแบบจารีตประเพณี ในช่วงที่มีการจัดตั้งรัฐสมัยใหม่ที่เรียกว่า รัฐชาติ
2. วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร์ฟ้าผสมผสานแบบมีส่วนร่วมเป็นลักษณะของวัฒนธรรมการเมืองที่ปรากฏในประเทศกำลังพัฒนา คนส่วนใหญ่มักไม่สนใจทางการเมือง มีความสำนึกทางการเมืองน้อย มีวัฒนธรรมแบบไพร์ฟ้า ในขณะที่คนส่วนน้อยสนใจการเมือง มีความสำนึกทางการเมืองสูง แสดงออกซึ่งพฤติกรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม
3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบผสมผสานแบบมีส่วนร่วม เป็นลักษณะของวัฒนธรรมการเมืองของสังคมที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ โดยทั่วไปมักไม่สนใจการเมืองเลย แต่จำใจต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองเพราะต้องหาประโยชน์ให้กับเผ่าพันธุ์ของตนเอง ไม่ใช่ให้รัฐ

ฉะนั้น จึงน่าจะพิจารณาได้ว่า สังคมไทยเป็นวัฒนธรรมแบบไพร์ฟ้าผสมผสานแบบมีส่วนร่วม (Subject and Participant culture) คนส่วนใหญ่มักไม่สนใจการเมือง และมักจะมีวัฒนธรรมการเมืองแบบอุปถัมภ์

โดยทั่วไปแล้ว วัฒนธรรมทางการเมืองในแต่ละสังคม ย่อมได้รับอิทธิพลจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ โดยสังคมไทยได้รับอิทธิพลที่เป็นรูปธรรมเด่นชัดจากการมีโครงสร้างทางการเมืองที่ผูกขาดกับคนส่วนน้อย ที่มีที่มาจากสังคมศักดินา ที่สำคัญ สังคมแบบนี้ทำให้คนส่วนใหญ่

ยอมรับความแตกต่างของคุณค่าความเป็นมนุษย์ โดยวัฒนธรรมทางการเมือง ยังจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

1. ความโน้มเอียงในการรับรู้ หมายถึง ความรู้และความเข้าใจ รวมทั้งความเชื่อที่มีต่อวัตถุประสงค์และระบบการเมือง
2. ความโน้มเอียงในความรู้สึกผูกพัน หมายถึง ความรู้สึกผูกพันที่มีต่อวัตถุประสงค์และระบบการเมือง และ
3. ความโน้มเอียงในเชิงการประเมินคุณค่า หมายถึง ความสามารถในการวิเคราะห์ และประเมินคุณค่า เพื่อตัดสินใจ และแสดงความคิดเห็นที่มีต่อกิจกรรม และปรากฏการณ์ทางการเมือง (Almond 2518: 42)

ทั้ง 3 ประการดังกล่าวมีผลเสียต่อการตัดสินใจทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก เนื่องจากวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย เป็นปัจจัยที่ทำให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนไทย อยู่ในระดับต่ำ เพราะวัฒนธรรมการเมืองที่มีส่วนสำคัญในการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย คือวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม ที่ประชาชนมักมีความสนใจทางการเมือง มีความต้องการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และเห็นว่าการเมืองการปกครองเป็นเรื่องของทุกคน มีความเชื่อว่าประชาชนมีสิทธิกำหนดตัวผู้ปกครอง และนโยบายของรัฐบาลจะต้องดำเนินงานความต้องการของประชาชน (การพัฒนาทางการเมืองไทย 2542: 67)

ส่วนลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย แบ่งออกได้ 3 ประการ (วิวัฒน์ เอี่ยมไพรวัน 2521: 73) ดังนี้

1. การเมืองเป็นเรื่องของคนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม ฉะนั้น การช่วงชิงอำนาจของคนระดับผู้นำ ประชาชนทั่วไปไม่เกี่ยวข้อง ซึ่งแทบไม่ต่างจากสังคมโบราณแบบจารีตประเพณี
2. การเมืองเป็นเรื่องสกปรก ด้วยความรู้สึกว่าการต่อสู้กันเพื่อดำรงตำแหน่ง เพื่อให้ได้ผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีที่มาจากระบบอุปถัมภ์ ทำให้ประชาชนขาดศรัทธา และความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง และถ้าเข้าร่วมก็จะเป็นด้วยจุดประสงค์อย่างอื่น เช่นตามผู้อุปถัมภ์ การแลกเปลี่ยนเงินทองต่างๆ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับความสำนึกทางการเมือง เป็นต้น
3. การยอมรับในอำนาจนิยม มีความผูกพันกับบทบาท และอำนาจของข้าราชการ และนักการเมือง ที่เชื่อว่าตนไม่มีอำนาจบารมี อีกทั้งระบบการศึกษาในประเทศไทยยังเป็นวิธีเสริมสร้างหรือถ่ายทอดวัฒนธรรมจากคนรุ่นหนึ่งมาสู่อีกคนหนึ่ง มีแนวโน้มปลูกฝังเรื่องค่านิยมมากกว่า

ประชาธิปไตย เด็กนักเรียนไทยจึงไม่ใคร่กล้าแสดงออก ไม่มีการโต้แย้งครูอาจารย์ โดยในขณะที่ นิสิตนักศึกษา มีลักษณะของวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากกว่าคนที่มีการศึกษาค่ำกว่า แต่ก็ยังมีลักษณะของอำนาจนิยมอยู่เหมือนกัน

ส่วนสิ่งที่ทำให้การตัดสินใจทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีคุณค่า หรือมีคุณภาพ จะต้องมาจากกระบวนการตัดสินใจที่ยุติธรรม เปิดเผย และเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง แต่เมื่อประชากรส่วนใหญ่ผูกพันอยู่กับการเมืองแบบไพร่ฟ้า เป็นผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ การตัดสินใจทางการเมืองต่างๆ จึงลดคุณค่าลงไป เพราะการตัดสินใจนั้นๆ มาจากการชี้แนะของผู้อุปถัมภ์ (คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน 2543: 24)

ดังนั้น การที่ประเทศไทยมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมผสานกับการมีส่วนร่วม โดยแบบไพร่ฟ้ามีมากกว่าแบบมีส่วนร่วม ทำให้ไม่เอื้อต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ควร ประชาชนจึงมีความผูกพันกับผู้อุปถัมภ์ ทำให้การประเมินคุณค่าเพื่อการตัดสินใจทางการเมืองผิดไปจากที่ควรจะเป็น

5. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

ฟอสเตอร์ (Foster) ได้ให้คำจำกัดความของระบบอุปถัมภ์ด้วยคำจำกัดความของคำว่า “ผู้อุปถัมภ์” (Patron) ซึ่งเป็นคำที่มาจากภาษาสเปน หมายถึงบุคคลผู้มีอำนาจ สถานภาพ ฉันทานุมัติ และอิทธิพล คำนี้อาจใช้เรียกนายจ้าง หรือผู้สนับสนุนการจัดกิจกรรมต่างๆ โดยมีเงื่อนไขว่า บุคคลดังกล่าวต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจคือยกว่า ที่เรียกว่า “ผู้ถูกอุปถัมภ์” (Client) ที่ต้องการความช่วยเหลือและการปกป้อง

ผู้อุปถัมภ์ให้ประโยชน์ โดยหวังจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนอย่างแน่นอน ในรูปแบบของความภักดี การสนับสนุนทางการเมือง และบริการในรูปแบบต่างๆ จากผู้ถูกอุปถัมภ์ของตน โดยผู้ถูกอุปถัมภ์จะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะเป็นผู้ที่อ่อนแอกว่าทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง แม้ว่าผู้อุปถัมภ์อาจต้องอาศัยผู้ถูกอุปถัมภ์ของตนในบางสถานการณ์ เช่น การหาเสียงเลือกตั้ง หรือกรณีพิพาทต่างๆ (Foster 1961: 234) เป็นต้น

5.1 ลักษณะของระบบอุปถัมภ์

ระบบความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ มักถูกพัฒนาขึ้นมาในอาณาเขตที่ระบบ

การถือครองที่ดินอยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงไม่กี่คนที่มีอำนาจหรือร่ำรวย รวมทั้งสามารถผูกขาดการศึกษา และเครื่องมือในการติดต่อกับโลกภายนอกที่กว้างขวางกว่าระดับชุมชน

สำหรับชุมชนที่มีระบบการถือครองที่ดินที่กระจายตัวอย่างเท่าเทียมกันกว่า จะมีการพัฒนาความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์น้อยมาก แต่ลักษณะความสัมพันธ์จะมีรูปแบบที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างบุคคลที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเรียกได้ว่า “สัญญาระหว่างผู้ร่วมงาน” โดยลักษณะความร่วมมือทั้งสองแบบเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ และความไม่มั่นคงของรัฐ ทั้งครอบครัวที่ไม่สามารถเป็นหลักประกันได้ (Foster 1961: 234)

ด้าน แคลพแฮม (Clapham) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขสำคัญของระบบอุปถัมภ์ที่สามารถดำรงอยู่ได้เพราะ

1. ในสังคมนั้น มีทรัพยากรที่ผูกขาดไว้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ
2. ผู้อุปถัมภ์มีความต้องการที่ต้องพึ่งผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์
3. กลุ่มผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อต่อรองกับกลุ่มผู้อุปถัมภ์ได้
4. ระบบสังคมการเมืองไม่สามารถใช้คุณธรรมในการแจกแจงทรัพยากรแก่สังคม

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Clapham 1982: 7-9)

ยกตัวอย่างในอิตาลี ก่อนการรวมเป็นอาณาจักรเดียว ชุมชนชนบทในเม็กซิโก หรือในระบบไร่นาขนาดใหญ่ในบราซิล ไม่ว่าจะการผลิตจะยึดถือการแบ่งสรรผลผลิต หรือระบบการจ้างแรงงานในไร่นาขนาดใหญ่ก็ตาม ชาวไร่ชาวนาจะถูกผลักดันให้ตกเป็นลูกหนี้เจ้าที่นาเพื่อลดความยากแค้น ในเขตที่มีความหนาแน่นของประชากรสูง และที่ดินถูกผูกขาดโดยเจ้า ที่นา ค่าจ้างแรงงานจะถูกกดให้อยู่ในระดับต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานที่กฎหมายกำหนด โดยเจ้าที่นาไม่ต้องกังวลว่าจะถูกเอาผิด การได้ค่าจ้างต่ำเป็นเพราะชาวนาอยู่ในภาวะจำยอม ต้องพึ่งพาเจ้าที่นาภายใต้ระบบอุปถัมภ์ และชาวนาก็ยอมเชื่อฟังเพื่อแลกเปลี่ยนกับการกู้ยืมเงินและผลประโยชน์อื่นๆ (อมรา พงศาพิชญ์ 2539: 30)

5.2 ประเภทของระบบอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ สามารถแยกความแตกต่างระหว่างความสัมพันธ์ที่เป็นไปตามค่านิยมของสังคม ในการที่ผู้ถูกอุปถัมภ์จะยอมรับฐานะที่ด้อยกว่าของตนภายใต้ระบบบิดาอุปถัมภ์ (Patrimonial) และระบบอำนาจกดขี่โดยผู้มีอำนาจอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการเมืองที่ทำให้การยอมรับสิทธิของการใช้อำนาจอย่างชอบธรรมตามประเพณีลดลง

5.2.1 ระบบบิดาอุปถัมภ์ ที่ปราศิตะตะวันออกเฉียงเหนือ สามารถเป็นตัวอย่างที่ดีของระบบสังคมปิดแบบบิดาอุปถัมภ์ ที่มีการใช้อำนาจค้ำชูในยุคของการใช้ทาสหรือแรงงาน ตั้งแต่สมัยอาณานิคมถึงปัจจุบัน ซึ่งถูกนำเข้ามาใช้ในบราซิล โดยชาวโปรตุเกส และทำหน้าที่คล้ายๆ กับครอบครัวขยาย ที่หัวหน้าครอบครัวจะเป็นผู้รับผิดชอบในสวัสดิการของผู้ที่อยู่ใต้อำนาจตน ซึ่งรวมถึงครอบครัวของข้าทาสและแรงงานอิสระ ในสถานการณ์แบบนี้ รัฐบาลกลางไม่เข้มแข็ง และชุมชนอยู่โดดเดี่ยว ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้จึงเป็นทางเลือกของชาวไร่ชาวนาที่ต้องการความคุ้มครองจากผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจ ทำนองเดียวกัน ผู้ที่สามารถปกป้องคุ้มครองชาวนาได้ย่อมได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากผู้ถูกอุปถัมภ์นั่นเอง

ฉะนั้น ระบบทาสหรือแม้ในสังคมปัจจุบัน ประชากรส่วนใหญ่ยังคงพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ โอกาสที่ผู้มีอำนาจจะกดขี่เบียดบังยอมเป็นไปไม่ได้ ทราบเท่าที่ระบบอุปถัมภ์ยังคงช่วยให้ผู้ถูกอุปถัมภ์ดำรงชีวิตอยู่ได้ท่ามกลางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวย

5.2.2 ระบบการใช้อำนาจค้ำชู ที่ปราศิต เช่นกัน การศึกษาหลายชิ้นระบุว่าผู้อุปถัมภ์ หรือเจ้าที่นา หันมาใช้วิธีการกดขี่ควบคุมผู้ถูกอุปถัมภ์มากขึ้น ในช่วงต้นทศวรรษ 1960 การข่มขู่ และการใช้ความรุนแรง กระทั่งการฆาตกรรมกลายเป็นเรื่องปกติธรรมดา เมื่อบรรดาเจ้าที่นาพยายามสกัดกั้นการประท้วงของแรงงานชนบท ที่รวมตัวเรียกร้องให้มีการช่วยเหลือ และผ่อนปรนจากผู้อุปถัมภ์ ในช่วงที่สภาพเศรษฐกิจกำลังเปลี่ยนแปลง ซึ่ง เป็นลักษณะเดียวกับเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยแสดงให้เห็นว่าปัจจัยใหม่ เช่น การผูกขาดที่ดินของชนชั้นนายทุนใหม่ และการที่ชาวไร่ชาวนาได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับตลาดสมัยใหม่มากขึ้น มีผลในการทำลายความชอบธรรมของผู้อุปถัมภ์ตามแบบประเพณีที่เคยมีมาแต่อดีต สร้างความรู้สึกว่าผู้ถูกอุปถัมภ์ถูกกดขี่ นำไปสู่การลุกฮือก่อความไม่สงบขึ้น

ความอ่อนแอของชาวไร่ชาวนาที่จะหลุดพ้นจากความลำบากจนเป็นไปได้ยาก เพราะต้องพึ่งพิงบุคคลอื่น โดยยอมรับค่านิยมที่สร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจนั้นๆ แต่ระบบอุปถัมภ์ก็ยังคงอยู่ได้เพราะกลไกบางอย่าง เช่น การให้งานทำ สวัสดิการ หรือความคุ้มครอง ทำให้มีระดับชีวิตที่พออยู่ได้ นอกจากนี้ ข้อจำกัดในการติดต่อโลกภายนอก ทำให้โครงสร้างทางสังคมมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก แต่หากปัจจัยสนับสนุนดังกล่าวอ่อนตัวลง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เช่นนี้ ก็จะถูกระทบบกระเทือน และมีผลให้การกดขี่รุนแรงขึ้น เพื่อคงไว้ซึ่งรากฐาน และรูปแบบการอุปถัมภ์ตามประเพณี ฉะนั้นเมื่อใดที่มีทางเลือกที่จะดำรงชีวิตอยู่ได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้โครงสร้าง

เดิมที่ต้องพึ่งพิงผู้อุปถัมภ์แล้ว ชาวไร่ชาวนาส่วนใหญ่จะเลือกเส้นทางใหม่ (อมรา พงศาพิชญ์ 2539: 33)

อิทธิพลของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ขยายขอบเขตกว้างกว่าในชุมชน หรือชนบทเท่านั้น แต่ระบบอุปถัมภ์ยังมีความสำคัญในการช่วยเชื่อมโยงโครงสร้างอำนาจระหว่างชนบทและเมือง และเป็นช่องทางของการแสวงหาผลประโยชน์ โดยความสัมพันธ์ส่วนตัว และการมีผลประโยชน์ร่วมกันถือเป็นหนทางที่นำไปสู่การเลื่อนชั้นทางสังคมได้

ในสังคมกำลังพัฒนา เส้นสายของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ และผู้ถูกอุปถัมภ์สามารถเชื่อมโยงบุคคลที่มีสถานภาพต่ำไปจนถึงบุคคลที่มีสถานภาพสูง โดยไม่จำเป็นต้องผูกติดอยู่กับระบบราชการที่ค่อนข้างเข้มงวดเกินไป ในขั้นต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม ผู้อุปถัมภ์ตามประเพณีอาจสามารถช่วยเหลือผู้ถูกอุปถัมภ์ของตนผ่านการติดต่อกับระบบราชการ ทั้งนี้โดยเหตุที่เจ้าที่ดิน (ผู้อุปถัมภ์) มีความสามารถที่จะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน หรืออาจเป็นเพราะตนเองเป็นผู้ถูกอุปถัมภ์ของผู้อำนาจต่อกันไปจนถึงระดับชาติ

อย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้ว ผู้อุปถัมภ์ตามประเพณีที่มีบทบาทหลายๆ ด้าน จะถูกแทนที่โดยผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจเฉพาะด้าน และจำกัดอยู่ในระบบราชการ เหนือองค์การต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล และครู อาจารย์ เป็นต้น ที่สำคัญ คือ เครือข่ายของระบบอุปถัมภ์ได้กลายมาเป็นวิธีการที่พรรคการเมืองใช้ในการหาคะแนนเสียงในชนบท ผู้ถูกอุปถัมภ์มักถูกพรรคการเมืองใช้ให้เป็นหัวคะแนน โดยให้ผลตอบแทนแก่ผู้ถูกอุปถัมภ์ ทั้งหมดเป็นกระบวนการทางการเมืองของมวลชนที่ได้รับการจัดตั้งจากเมืองบนเชื่อมโยงลงมาถึงท้องถิ่น กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ควรเป็นอิสระ ถูกผนวกเข้าไปภายในระบบอุปถัมภ์ และสูญเสียความเป็นตัวของตัวเองในที่สุด (อมรา พงศาพิชญ์ 2539: 34)

5.3 ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย และผลกระทบ

ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ประชาชนชาวไทยมีทัศนคติในเรื่องบทบาทของตนเอง ที่มักจะไม่สอดคล้องกับการเมือง และกิจกรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ มีความเฉื่อยชา และปล่อยให้มียุทธศาสตร์ มาชี้นำการตัดสินใจทางการเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่ ต่างจากในประเทศที่มีการเมืองก้าวหน้า พลเมืองของประเทศนอกจากจะมีความสนใจ และใส่ใจทางการเมือง (Political Articulation) ด้วยการใช้อิทธิพลเรียกร้องต่อรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังให้การสนับสนุนระบบการเมือง และกิจกรรมทางการเมืองในด้านต่างๆ เช่น การเสียดาย การไปออก

เสียงเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เช่นการลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น เป็นต้น

โดยทั่วไปแล้ววัฒนธรรมทางการเมืองไทยจะเป็นระบบอุปถัมภ์ระหว่างบุคคล คือในระดับของประชาชนทั่วไปซึ่งมักเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการบนพื้นฐานของความผูกพันของการสนองตอบซึ่งกันและกัน แม้ว่าจะไม่เท่าเทียมกันก็ตาม ถ้าพิจารณาแล้วจะเป็นไปในรูปแบบของความรักใคร่ชอบพอกัน

อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ของผู้ให้ และผู้รับอุปถัมภ์จะตั้งอยู่บนพื้นฐานการเข้าถึงทรัพยากรที่แตกต่างกัน จึงมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกัน อันขึ้นอยู่กับสถานภาพการต่อรองของแต่ละฝ่ายด้วย ในทางปฏิบัติก็มักจะเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะกึ่งๆชู้ครีต ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจเป็นสำคัญ ยิ่งในตามชนบทที่อยู่ห่างไกลความเจริญจะมีความเป็นสถาบันล้นเหลือ มีการใช้อำนาจทางกฎหมายบังคับตลอด มีการแลกเปลี่ยนกันแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยมากขึ้น โดยอำนาจที่แท้จริงของท้องถิ่นจะค่อนข้างมีอิสระ ผู้อุปถัมภ์ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจใดๆ จากส่วนกลาง แต่มักแสวงหาความชอบธรรม และความยอมรับในฐานะผู้นำท้องถิ่นจากชุมชนของตนเอง

ในงานเขียน และงานวิจัยส่วนมากที่ผู้ศึกษาได้ค้นคว้า มักจะแสดงให้เห็นอยู่เสมอว่า รูปแบบตามประเพณี (Traditional form) มักมีที่มาจาก “ระบบศักดินา” ตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นโครงสร้างทางสังคมที่เป็นทางการอันประกอบด้วย กษัตริย์ ขุนนาง และเจ้านาย ไพร่ ทาส รวมถึงนักโทษสงครามที่อยู่ในระดับล่างสุด เกิดเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์รูปพีรามิดขนาดใหญ่ แต่สุดท้ายเมื่อความสัมพันธ์ทางสังคมตามการปกครองแบบประเพณีไทยล่มสลายลง ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการต่างหาก ที่ยังคงมีอยู่ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ยิ่งโดยเฉพาะชนบท แม้ในปัจจุบัน พื้นฐานของระบบอุปถัมภ์ที่มีที่มาจากทั้งศาสนา สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ จะเริ่มไปมีที่มาจากเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ก็ตามแต่ (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์ 2539: 273)

ฉะนั้นความผูกพันของผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ในสังคมชนบทไทยในปัจจุบัน จึงยังคงมีปรากฏอยู่ทั่วไป ทั้งยังลึกกว่าเดิมด้วยข้อตกลงที่แน่นเหนียว เนื่องจากมีที่มาจาก การแทรกแซงเศรษฐกิจแบบตลาด เปิดโอกาสให้ผู้นำท้องถิ่นสามารถเข้าไปผูกขาดกิจการใหม่ๆ โดยอาศัยอิทธิพล และทรัพยากรที่มีอยู่ ใช้ข้อจำกัดในการเข้าถึงเป็นตัวช่วย ซึ่งทำให้ประชา

ชนไม่มีทางเลือกต้องมุ่งหน้าเข้าหาผู้อุปถัมภ์ โดยเห็นว่าเป็นผู้ที่มีพระคุณช่วยเหลือตนได้ โดยหารู้ไม่ว่าปัญหาที่ตนเผชิญนั้นเกิดจากคนที่ตนเคารพและนับถือนั่นเอง

ในบางท้องถิ่นของเขตเมืองที่มีการขยายตัวของระบบพาณิชย์ และเศรษฐกิจการเงิน จะทำให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ลดน้อย หรือหายไป แต่กลับสวนทางกับงานวิจัยของปริชา คุวินทร์พันธุ์ ในข้างต้น ที่เห็นว่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างพ่อค้ากับชาวนาเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วมากในพื้นที่ซึ่งมีการติดต่อค้าขายกับตลาดที่ห่างไกล เพราะเนื่องจากการคมนาคมไม่สะดวก จำเป็นต้องอาศัยคนพ่อค้าคนกลางเพื่อการขนส่ง ต่างจากในพื้นที่ราบ และในเขตเมือง อีกทั้งยังสามารถจัดตั้งระบบบริหารขึ้นได้โดยพึ่งพากันในรูปแบบการก่อตั้ง และระดมแรงงาน เช่นยามจำเป็นเมื่อต้องใช้แรงงานทางการเกษตร หรืองานบุญ พิธีกรรมต่างๆ เป็นต้น (Hanks 1975: 66)

ฉะนั้น สิ่งเหล่านี้จึงเป็นการคิดขวางในรูปแบบของการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยมีข้อสังเกตว่า การที่สังคมหนึ่งๆ มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงทางด้านการกระจายรายได้มาก หมายถึงการที่ทรัพยากรทางเศรษฐกิจกระจุกตัวรวมกันอยู่ในคนกลุ่มน้อย ย่อมมีผลทำให้อำนาจทางการเมืองมีลักษณะกระจุกตัวด้วย

ดังนั้นอาจอธิบายได้ว่า ปัจจุบันระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในชนบทของไทย เกิดขึ้นจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการ หรือพ่อค้า คือผู้อุปถัมภ์ ส่วนผู้ผลิตคือผู้รับอุปถัมภ์ โดยความสัมพันธ์แบบเดิมๆ เช่น วัฒนธรรม ความเชื่อ ประเพณี คือสาเหตุรองลงไป และลดลงทุกวัน

ในคู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน ของ สถาบันพระปกเกล้า เขียนไว้ว่า ตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ประชาชนชาวไทยมีทัศนคติในเรื่องบทบาทของตนเอง ที่มักจะไม่สอดคล้องกับการเมือง และกิจกรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย กล่าวคือ มีความเฉื่อยชา และปล่อยให้มียุทธศาสตร์ผู้นำ มาชี้นำการตัดสินใจทางการเมืองเสียเป็นส่วนใหญ่ ต่างจากในประเทศที่มีการเมืองก้าวหน้า พลเมืองของประเทศนอกจากจะมีความสนใจ และใส่ใจทางการเมือง (Political Articulation) ด้วยการใช้สิทธิเรียกร้องต่อรัฐบาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังให้การสนับสนุนระบบการเมือง และกิจกรรมทางการเมืองในด้านต่างๆ เช่นการเสียภาษี การไปออกเสียงเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เช่น การลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่น (คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน 2543: 169)

ระบบอุปถัมภ์ระหว่างบุคคล คือ ในระดับของประชาชนทั่วไป ซึ่งมักเป็น

ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการบนพื้นฐานของความผูกพันของการสนองตอบซึ่งกันและกัน แม้ว่า จะไม่เท่าเทียมกันก็ตาม (Forster 1961: 62) ถ้าพิจารณาแล้วจะเป็นไปในรูปแบบของความรักใคร่ ชอบพอกัน

อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ของผู้ให้ และผู้รับอุปถัมภ์ จะตั้งอยู่บนพื้นฐานการ เข้าถึงทรัพยากรที่แตกต่างกัน จึงมีลักษณะของการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกัน อันขึ้นอยู่กับสถาน ภาพการต่อรองของแต่ละฝ่ายด้วย ในทางปฏิบัติก็มักจะเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะกึ่งชู้ครีต ซึ่ง เกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจเป็นสำคัญ

ยิ่งในชนบทที่อยู่ห่างไกลความเจริญจะมีความเป็นสถาบันล้นน้อยลง มีการใช้ อำนาจทางกฎหมายบังคับลดลง มีการแลกเปลี่ยนกันแบบถ้อยทีถ้อยอาศัยมากขึ้น โดยอำนาจที่แท้ จริงของท้องถิ่นจะค่อนข้างมีอิสระ ผู้อุปถัมภ์ไม่จำเป็นต้องพึ่งพาอำนาจใดๆ จากส่วนกลาง แต่มัก แสวงหาความชอบธรรม และความยอมรับในฐานะผู้นำท้องถิ่นจากชุมชนของตนเอง

รูปแบบตามประเพณี (Treditional form) มักมีที่มาจาก “ระบบศักดินา” ตั้งแต่ สมัยอยุธยาแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็น โครงสร้างทางสังคมที่เป็นทางการอันประกอบด้วย กษัตริย์ ขุนนาง และเจ้านาย ไพร่ ทาส รวมถึงนักโทษสงครามที่อยู่ในระดับล่างสุด เกิดเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ รูปพีรามิดขนาดใหญ่ แต่สุดท้ายเมื่อความสัมพันธ์ทางสังคมตามการปกครองแบบประเพณีไทยล่ม สลายลง ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์แบบไม่เป็นทางการ กลับยังคงมีอยู่ต่อเนื่องมาจนถึงถึง ปัจจุบัน ยิ่งโดยเฉพาะชนบท แม้ในปัจจุบัน พื้นฐานของระบบอุปถัมภ์ที่มีที่มาจากทั้งศาสนา สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ จะเริ่มไปมีที่มาจากเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ก็ตามแต่ (อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุณินทร์พันธุ์ 2539: 273)

ที่กล่าวมานี้จึงเป็นการกีดขวางรูปแบบการเมืองแบบประชาธิปไตย โดยมี ข้อสังเกตว่า การที่สังคมหนึ่งๆ มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงทางการกระจายรายได้มาก หมายถึงการ ที่ทรัพยากรทางเศรษฐกิจกระจุกตัวรวมกันอยู่ในคนกลุ่มน้อย ย่อมมีผลทำให้อำนาจทางการเมืองมี ลักษณะกระจุกตัวด้วย

นอกจากนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543: 4) ยังกล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์ ในท้อง ถิ่นเกิดขึ้นเพราะ

1. นักการเมืองต้องพึ่งคะแนนเสียงของประชาชนในการพาตัวเองขึ้นสู่อำนาจ และรักษาอำนาจนั้นไว้ จึงต้องเอาใจประชาชน เห็นได้จากจังหวัด หรือท้องถิ่นใดๆ ที่มีนักการเมือง ที่มีอำนาจในรัฐบาล จะมีโครงการ และงบประมาณต่างๆ ลงไปในพื้นที่อยู่เสมอ

2. นักการเมืองระดับชาติไม่เพียงแต่ต้องเอาใจประชาชน แต่ต้องสนใจ และอุปถัมภ์ค้าหุบราคาหัวคะแนน ซึ่งมีอิทธิพล และมีสายสัมพันธ์กับชาวบ้านในเขตเลือกตั้งในชนบท เป็นอย่างสูงด้วย

3. ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเกรงใจ และกลัวนักการเมืองระดับชาติ ส่วนการเลือกตั้งทั่วไปทำให้นักการเมืองจำเป็นต้องสนใจ และเอาใจใส่ชาวบ้าน และหัวคะแนน

4. ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และนักการเมืองท้องถิ่นต้องช่วยเหลือและพึงพิงนักการเมืองระดับชาติด้วย เพราะจะทำให้ข้าราชการทั้งหลายเกรงใจ และให้เกียรติพวกเขามากขึ้น พร้อมทั้งอาจเพิ่มช่องทางหาประโยชน์จากรัฐได้อีกประการหนึ่ง (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2543: น.41)

สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งความอ่อนแอของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นหลากหลาย ได้แก่

ประเด็นที่ 1 ขาดอิสระ เป็นตัวของตัวเองน้อย ต้องพึงพิงและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ไปจนถึงอธิบดี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ประเด็นที่ 2 ขาดความคล่องตัว เพราะอาศัยหลักการทำงาน และระเบียบปฏิบัติที่อิงระบบราชการ จึงยังเปิดให้ประชาชน และองค์กรภาคสังคมมีส่วนร่วมได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ประเด็นที่ 3 ประชาชนเองก็รู้สึกสนิทใจ ใกล้ชิด และเข้าใจระบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยกว่า เมื่อเทียบกับระบบผู้อาวุโสในหมู่บ้าน หรือหน่วยที่ย่อยลงไปอีกระดับหนึ่ง ทั้งๆ ที่ประชาชนควรมีส่วนเข้าร่วมเป็นเจ้าของมากที่สุด

ที่สำคัญคือ กรมการปกครองมักจะเป็นผู้กำหนดเกณฑ์ในการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูงขึ้นไป โดยคู่มือเรื่องรายได้เป็นหลัก แทนที่จะดูเรื่องความตื่นตัว กระตือรือร้นของประชาชนในการเรียกร้องการดูแลปกครองตนเอง

ในทางกลับกัน ชาวบ้านก็รู้สึกว่าตนเองมีส่วนร่วม และเป็นเจ้าของการปกครองในหมู่บ้านที่มีผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้า และการปกครองแบบธรรมชาติ เช่น ระบบการให้ผู้อาวุโสประจำหมู่บ้านเป็นผู้ตัดสินข้อพิพาทขัดแย้งต่างๆ ในชุมชน เป็นต้น ส่วนทางราชการก็ไม่สนใจสร้างการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาบนรากฐานของคตินิยมการดูแลตัวเองนี้ และเมื่อใดที่ส่วนกลาง

ตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาลขึ้น ชาวบ้านกลับไม่สนใจ และมีความเข้าใจว่าควรปล่อยให้เป็นที่ขององค์กรใหม่เหล่านั้นจัดการปัญหา โดยที่ตนจะต้องไม่เข้าไปยุ่งอีกเลย

6. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับเทศบาลนครลำปาง

เทศบาลเมืองลำปางมีการประกาศจัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2478 ในช่วงเวลาของการตั้งเทศบาลใหม่ๆ เทศบาลยังไม่มีที่ทำการเป็นของตนเอง ได้อาศัยห้องทำงานบนศาลาว่าการจังหวัด หรือคุ้มเจ้าหลวงเดิมเป็นที่ทำการ

ระยะต่อมา เมื่อเจ้าหน้าที่ พนักงาน ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเทศบาลได้วางโครงการเรียบร้อย จึงแต่งตั้งคณะเทศมนตรีชุดแรกขึ้นมา เพื่อบริหารงาน เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2479 มีขุนมถารักษ์ระบิณ (นายแพ อินทภู) เป็นนายกเทศมนตรี โดยมีหลวงสิทธิพัฒน์กวี (สำลี จารุจินดา) และนายคำย เสาร์จินคาร์ตัน เป็นเทศมนตรี คณะเทศมนตรีชุดนี้ได้จัดให้มีสำนักงานเทศบาลขึ้นมาโดยการเช่าตึกของห้างบัตเลอร์ ตอนหลังตึกดังกล่าวตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเทศบาล (ที่ดินในอดีตที่เป็นสำนักงานเทศบาล ปัจจุบันเป็นอาคารพาณิชย์และตลาดสดของ เทศบาล หรือตลาดหลักเมือง) คณะเทศมนตรีชุดแรกบริหารงาน 6 เดือนเศษ (28 สิงหาคม -25 กุมภาพันธ์ 2479) ก็พ้นหน้าที่ ต่อจากนั้นก็จัดให้มีการเลือกตั้งและมีคณะเทศมนตรีผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารงานของเทศบาลมาจนถึงทุกวันนี้

สำนักงานเทศบาลเมืองลำปาง เปิดทำการที่ตึกของห้างบัตเลอร์ นานถึง 20 ปีเศษ จนกระทั่งถึง พ.ศ. 2500 (สมัยนางรัศมี จันทรวโรจน์ เป็นนายกเทศมนตรี) ได้ย้ายสำนักงานเทศบาลมาที่ห้าแยกเชียงราย (ห้าแยกหอนาฬิกาซึ่งเป็นที่ตั้งสำนักงานในปัจจุบัน) เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2500

ฐานะเดิมของเทศบาลนครลำปางเดิมเป็นสุขาภิบาล อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง ได้รับการยกฐานะ ขึ้นเป็นเทศบาล ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง (25 มีนาคม 2478) มีพื้นที่ 10.86 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่ 4 ตำบล คือ ตำบลสวนดอก ตำบลเวียงเหนือ ตำบลหัวเวียง และตำบลสบตุ๋ย

วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2534 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเทศบาลเมืองลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2534 ให้ขยายเขตเทศบาลเมืองลำปางเพิ่มขึ้นอีก 11.31 ตารางกิโลเมตร รวมเป็นพื้นที่ทั้งสิ้น 22.17 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของอีก 4 ตำบล คือ ตำบลบ่อแก้ว 1.16

ตารางกิโลเมตร (หมู่ที่ 6) ตำบลชมพู 3.80 ตารางกิโลเมตร (หมู่ที่ 1, 4, 6, 8 และ 12) ตำบลพระบาท 6.13 ตารางกิโลเมตร (หมู่ที่ 1, 5 และ 8) และตำบลพิชัย 0.22 ตารางกิโลเมตร (หมู่ที่ 7)

วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครลำปาง จังหวัดลำปาง พ.ศ. 2542 โดยเป็นการยกฐานะเทศบาลเมืองลำปางเป็น เทศบาลนครลำปาง (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 10 ก.) มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 เป็นต้นไป ครอบคลุมพื้นที่ทั้งสิ้น 22.17 ตารางกิโลเมตร

6.1 ที่ตั้งและขนาดพื้นที่

เทศบาลนครลำปาง ตั้งอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 602 กิโลเมตร อยู่ในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง โดยมีพื้นที่ 22.17 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 8 ตำบล โดยมีพัฒนาการและรายละเอียด ดังนี้

ตั้งแต่วันที่ 25 มีนาคม 2478 มีพื้นที่ 10.86 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 4 ตำบล ได้แก่ ตำบลสวนดอก ตำบลเวียงเหนือ ตำบลหัวเวียง และตำบลสบตุ๋ย

วันที่ 24 ตุลาคม 2534 มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองลำปาง ให้ขยายเขตเทศบาลเมืองลำปางเพิ่มขึ้น 11.31 ตารางกิโลเมตร รวมกับพื้นที่ใหม่เป็น 22.17 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุม 8 ตำบล คือ 4 ตำบลเดิม และบางส่วนของตำบลป่อแฮ้ว บางส่วนของตำบลชมพู บางส่วนของตำบลพระบาท และบางส่วนของตำบลพิชัย

6.2 ลักษณะภูมิประเทศ

เทศบาลนครลำปาง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตชุมชนเมือง ลักษณะพื้นที่ ตั้งอยู่บริเวณตอนกลางของแอ่งกระทะ โดยมีพื้นที่ทางด้านเหนือของแม่น้ำวังมีระดับสูงกว่าพื้นที่ดินด้านทิศใต้ และลาดเอียงสู่มแม่น้ำวัง ซึ่งไหลผ่านกลางใจเมือง จากทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ไปยังทิศตะวันตกเฉียงใต้ แบ่งพื้นที่เป็น 2 ฝั่ง ฝั่งซ้ายประกอบด้วย ตำบลสวนดอก ตำบลหัวเวียง ตำบลสบตุ๋ย ตำบลชมพู ตำบลพิชัย และตำบลพระบาท ฝั่งขวาประกอบด้วย ตำบลเวียงเหนือ และตำบลป่อแฮ้ว พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบดินตะกอนเก่าและที่ระดับตะกอนใหม่ ซึ่งมีความอุดมสมบูรณ์ดี เหมาะแก่การเพาะปลูก เขตตำบลเวียงเหนือและตำบลหัวเวียง ในอดีตเคยเป็นที่ตั้งเมืองเก่าคือ เมืองเขลางค์นคร รุ่นที่ 1 - รุ่นที่ 3 มีอายุเก่าแก่กว่า 1,300 ปี ปัจจุบันยังมีร่องรอยซากโบราณสถานให้เห็นทั่วไป เช่น เจดีย์ แนวกำแพงเมืองโบราณ และคูเมืองเก่า เป็นต้น

6.3 ประชากร

ส่วนใหญ่มีลักษณะการกระจายตัวอยู่ในเขตเทศบาล ลักษณะของชุมชนในเขตเทศบาลนครลำปาง เกาะกลุ่มตามแนวริมฝั่งแม่น้ำวัง และเกาะกลุ่มหนาแน่นใน 4 บริเวณ ได้แก่

6.3.1. บริเวณภายในแนวคูเมืองฝั่งทิศใต้ เป็นย่านธุรกิจการค้าหลักของชุมชน

6.3.2. บริเวณหน้าสถานีรถไฟนครลำปาง เป็นย่านพาณิชยกรรม และที่อยู่

อาศัย

6.3.3. บริเวณฝั่งทิศเหนือของแม่น้ำวัง ภายในคูเมืองบริเวณถนนปงสนุกและถนนรัชดาภิเษกเป็นเขตที่พักอาศัย

6.3.4. ในเขตตำบลชมพู เป็นแหล่งอุตสาหกรรมเซรามิก และเป็นเขตที่พักอาศัย

6.3.5. ชุมชนในเขตเทศบาลนครลำปาง ได้จัดตั้งชุมชนย่อยขึ้นตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสริมสร้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองป้องกัน แก้ไขปัญหาและพัฒนาชุมชนของตนเอง เพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จำนวนทั้งหมด 32 ชุมชน

โครงสร้างการบริหารงานของเทศบาลนครลำปางประกอบด้วย สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี

สภาเทศบาลประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล 24 คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีประธานสภาเทศบาลคนหนึ่งและรองประธานสภาเทศบาล ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภาเทศบาล มีหน้าที่ออกเทศบัญญัติ ตรวจสอบควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้ความเห็นชอบเทศบัญญัติงบประมาณ แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญประจำสภา

นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ทำหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบในการบริหารกิจการของเทศบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและลูกจ้าง มีหน้าที่กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย วางระเบียบเพื่อให้งานเทศบาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามเทศบัญญัติ และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

นายกเทศมนตรีอาจแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน เป็นผู้ช่วยเหลือนายกเทศมนตรีในการบริหารเทศบาลตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย และอาจแต่งตั้งที่ปรึกษาและเลขานุการนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 5 คน

มีปลัดเทศบาล ในฐานะหัวหน้าพนักงานฝ่ายประจำเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล และลูกจ้าง รองจากนายกเทศมนตรี และรับผิดชอบ ควบคุมดูแลราชการประจำของเทศบาล ให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย

6.4 โครงสร้างส่วนราชการเทศบาลนครลำปาง

6.4.1. สำนักปลัดเทศบาล

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับราชการทั่วไปของเทศบาล และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดในเทศบาล โดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนปฏิบัติการราชการของเทศบาล ประกอบด้วย

1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป

- (1) งานธุรการ
- (2) งานสารบรรณ
- (3) งานเลขานุการผู้บริหารและรัฐพิธี

2) ฝ่ายอำนวยการ

- (1) งานการเจ้าหน้าที่
- (2) งานควบคุมเทศพาณิชย์
- (3) งานส่งเสริมการท่องเที่ยว

3) ฝ่ายปกครอง

- (1) งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (2) งานรักษาความสงบ
- (3) งานทะเบียนราษฎรและบัตรประชาชน

6.4.2. กองวิชาการและแผนงาน

มีหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งมีลักษณะเพื่อประกอบการกำหนดนโยบายจัดทำแผนหรือโครงการติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนและโครงการต่างๆ ซึ่งอาจเป็นนโยบายแผนงานและโครงการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร หรือความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้อาจเป็นนโยบายแผนงานของเทศบาลและโครงสร้างระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับกรม หรือระดับจังหวัดแล้วแต่กรณี และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่

เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- 1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
 - (1) งานธุรการ
 - (2) งานสารบรรณ
- 2) ฝ่ายแผนงานและงบประมาณ
 - (1) งานวิเคราะห์นโยบายและแผน
 - (2) งานจัดทำงบประมาณ
- 3) ฝ่ายบริการและเผยแพร่วิชาการ
 - (1) งานวิจัยและประเมินผล
 - (2) งานประชาสัมพันธ์
 - (3) งานจัดการและพัฒนาระบบสารสนเทศ
- 4) ฝ่ายนิติการ
 - (1) งานรับเรื่องราวร้องทุกข์
 - (2) งานตราเทศบัญญัติที่ไม่ใช่งบประมาณประจำปี
 - (3) งานนิติกรรมสัญญา

6.4.3 กองคลัง

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการจ่าย การรับ การนำส่งเงิน การเก็บรักษาเงินและเอกสารทางการเงิน การตรวจสอบใบสำคัญ ฎีกา งานเกี่ยวกับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จบำนาญ เงินอื่นๆ งานเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณฐานะทางการเงิน การจัดสรรเงินต่างๆ การจัดทำบัญชีทุกประเภท ทะเบียนคุมรายได้และรายจ่ายต่างๆ การควบคุมการเบิกจ่าย งานทำงบทดลองประจำเดือน ประจำปี งานเกี่ยวกับการพัสดุของเทศบาลและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย ประกอบด้วย

- 1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป
 - (1) งานธุรการ
 - (2) งานการเงินและบัญชี (กอง)
- 2) ฝ่ายบริหารงานคลัง
 - (1) งานพัสดุและทรัพย์สิน
 - (2) งานการเงินและบัญชี

3) ฝ่ายพัฒนารายได้

- (1) งานพัฒนารายได้
- (2) งานผลประโยชน์และกิจการพาณิชย์

4) ฝ่ายแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

- (1) งานแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน
- (2) งานบริการข้อมูลแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน

6.4.4 สำนักการช่าง

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสำรวจ ออกแบบ การจัดทำข้อมูลทางด้านวิศวกรรม การจัดเก็บและทดสอบคุณภาพวัสดุ งานออกแบบและเขียนแบบ การตรวจสอบ การก่อสร้าง งานควบคุมอาคารตามระเบียบกฎหมาย งานแผนการปฏิบัติงานการก่อสร้างและซ่อมบำรุง การควบคุมการก่อสร้างและซ่อมบำรุง งานแผนงานด้านวิศวกรรมเครื่องจักรกล การรวบรวมประวัติติดตาม ควบคุมการปฏิบัติงานเครื่องจักรกล การควบคุม การบำรุงรักษาเครื่องจักรกลและยานพาหนะ งานเกี่ยวกับแผนงาน ควบคุมเก็บรักษาการเบิกจ่ายวัสดุ อุปกรณ์ อะไหล่ น้ำมันเชื้อเพลิง และงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องและได้รับมอบหมาย ประกอบด้วย

1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป

- (1) งานธุรการ (สำนัก)
- (2) งานการเงินและบัญชี (สำนัก)

2) ส่วนควบคุมอาคารและผังเมือง

- (1) งานธุรการ
- (2) ฝ่ายควบคุมอาคาร
 - ก. งานควบคุมอาคาร
 - ข. งานขออนุญาตอาคาร
- (3) ฝ่ายผังเมือง
 - ก. งานจัดทำผังเมือง
 - ข. งานควบคุมผังเมือง

3) ส่วนควบคุมการก่อสร้าง

- (1) งานธุรการ
- (2) ฝ่ายวิศวกรรมโยธา

ก. งานวิศวกรรม 1

ข. งานวิศวกรรม 2

(3) ฝ่ายสถาปัตยกรรม

ก. งานสถาปัตยกรรม 1

ข. งานสถาปัตยกรรม 2

4) ส่วนการโยธา

(1) งานธุรการ

(2) ฝ่ายสาธารณูปโภค

ก. งานบำรุงรักษาทางและสะพาน

ข. งานสถานที่และไฟฟ้าสาธารณะ

(3) ฝ่ายสวนสาธารณะ

ก. งานเรือนเพาะชำและขยายพันธุ์

ข. งานควบคุมและบำรุงรักษาสถานที่

(4) ฝ่ายศูนย์เครื่องจักรกล

ก. งานศูนย์เครื่องจักรกล 1

ข. งานศูนย์เครื่องจักรกล 2

(5) ฝ่ายวิศวกรรมจราจร

ก. งานงานวิเคราะห์และวางแผนการจราจร

ข. งานวางระบบจราจร

ค. งานสัญญาณไฟฟ้าและเครื่องหมายจราจร

5) ส่วนช่างสุขาภิบาล

(1) งานธุรการ

(2) ฝ่ายจัดการสภาพแวดล้อมด้านวัสดุใช้แล้ว

ก. งานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

ข. งานเครื่องจักรกลและซ่อมบำรุง

ค. งานโรงงานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

(3) ฝ่ายจัดการคุณภาพน้ำ

ก. งานแบบแผนและก่อสร้าง

- ข. งานควบคุมและตรวจสอบการบำบัดน้ำเสีย
- ค. งานบำรุงรักษาและซ่อมแซม
- ง. งานวิเคราะห์คุณภาพน้ำ

6.4.5. กองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม

มีหน้าที่เกี่ยวกับสาธารณสุขชุมชน ส่งเสริมสุขภาพและอนามัยป้องกันโรคติดต่องานสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมและงานอื่นๆเกี่ยวกับการให้บริการด้านสาธารณสุข งานสัตวแพทย์ ในกรณีที่ยังไม่ได้จัดตั้งกองการแพทย์ จะมีงานด้านการรักษาพยาบาลในเบื้องต้นเกี่ยวกับศูนย์บริการสาธารณสุข และงานทันตสาธารณสุข ประกอบด้วย

1) ฝ่ายบริหารงานทั่วไป

- (1) งานธุรการ
- (2) งานการเงินและบัญชี

2) ฝ่ายบริหารสาธารณสุข

- (1) งานสุขาภิบาลอนามัยสิ่งแวดล้อม
- (2) งานวางแผนสาธารณสุข
- (3) งานศูนย์บริการสาธารณสุข
- (4) งานรักษาความสะอาด

3) ฝ่ายบริการสาธารณสุข

- (1) งานเผยแพร่และฝึกอบรม
- (2) งานส่งเสริมสุขภาพ
- (3) งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (4) งานสัตวแพทย์

6.4.6 สำนักการศึกษา

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารศึกษาและพัฒนการศึกษา ทั้งการศึกษาในระบบการศึกษา การศึกษานอกระบบการศึกษาและการศึกษาตามอัธยาศัย เช่น การจัดการศึกษาปฐมวัย อนุบาลศึกษา ประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา โดยให้มีงานธุรการ งานการเจ้าหน้าที่ งานบริหารวิชาการ งานโรงเรียน งานศึกษานิเทศ งานกิจการนักเรียน งานการศึกษาปฐมวัย งานขยายโอกาสทางการศึกษา งานการฝึกและส่งเสริมอาชีพ งานห้องสมุด พิพิธภัณฑ์และเครือข่ายทางการศึกษา งานกิจการศาสนา ส่งเสริมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม งานกีฬาและ

นันทนาการ งานกิจกรรมเด็กและเยาวชนและการศึกษานอกโรงเรียน และงานอื่นๆที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย ประกอบด้วย

1) ฝ่ายแผนงานและโครงการ

- (1) งานแผนและโครงการ
- (2) งานระบบสารสนเทศ
- (3) งานงบประมาณ
- (4) งานธุรการ

2) ส่วนบริหารการศึกษา

- (1) ฝ่ายการเจ้าหน้าที่
 - ก. งานการเจ้าหน้าที่
 - ข. งานวางแผนบุคคลและทะเบียนประวัติ
- (2) ฝ่ายควบคุมอาคาร
 - ก. งานการศึกษาปฐมวัย
 - ข. งานโรงเรียน
 - ค. งานกิจการนักเรียน
- (3) ฝ่ายวิชาการ
 - ก. งานส่งเสริมคุณภาพและมาตรฐานหลักสูตร
 - ข. งานควบพัฒนาสื่อเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางการศึกษา

3) ส่วนส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

- (1) ฝ่ายการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย
 - ก. งานการศึกษานอกระบบและตามอัธยาศัย
 - ข. งานฝึกและส่งเสริมอาชีพ
 - ค. งานห้องสมุด พิพิธภัณฑ์และเครือข่ายทางการศึกษา
- (2) ฝ่ายกิจการเด็กและเยาวชน
 - ก. งานกิจการเด็กและเยาวชน
 - ข. งานกีฬาและนันทนาการ
- (3) ฝ่ายสถาปัตยกรรม
 - ก. งานกิจการศาสนา

ข. งานส่งเสริมประเพณี ศิลปวัฒนธรรม

4) หน่วยศึกษานิเทศ

5) โรงเรียน

- (1) ฝ่ายวิชาการ
- (2) ฝ่ายบริหาร
- (3) ฝ่ายปกครอง
- (4) ฝ่ายบริการ

6.4.7 กองสวัสดิการสังคม

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมสวัสดิการเด็กและเยาวชน การพัฒนาชุมชน การจัดระเบียบชุมชนหนาแน่นและชุมชนแออัด การจัดให้มีและสนับสนุนกิจกรรมศูนย์เยาวชน การส่งเสริมงานประเพณีท้องถิ่นและงานสาธารณะ การให้คำปรึกษาแนะนำหรือตรวจสอบเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมและปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

- 1) งานธุรการ
- 2) ฝ่ายสังคมสงเคราะห์
 - (1) งานสังคมสงเคราะห์
 - (2) งานสวัสดิการเด็กและเยาวชน
 - (3) งานกิจการสตรีและคนชรา
- 3) ฝ่ายพัฒนาชุมชน
 - (1) งานพัฒนาชุมชน
 - (2) งานชุมชนเมือง
- 4) ฝ่ายส่งเสริมและสวัสดิการสังคม
 - (1) งานส่งเสริมและสวัสดิการสังคม

6.4.8 หน่วยงานตรวจสอบภายใน

มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานการตรวจสอบบัญชี เอกสารการเบิกจ่าย เอกสารการรับเงินทุกประเภท ตรวจสอบการเก็บรักษาหลักฐานการบัญชี งานตรวจสอบพัสดุ และการเก็บรักษา งานตรวจสอบทรัพย์สินและการทำประโยชน์จากทรัพย์สินเทศบาลและงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและที่ได้รับมอบหมาย

6.4.9 สถานธนาอนุบาล

รับผิดชอบงานการบริการประชาชนที่ขาดเงินทอง เป็นการเฉพาะหน้า โดยใช้สังหาริมทรัพย์บางประเภทที่สถานธนาอนุบาลเทศบาลพิจารณาเห็นว่าสมควรรับไว้เป็น ทรัพย์สินค้ำประกันลักษณะจำนำสิ่งของ

7. งานวิจัยและบทความที่เกี่ยวข้อง

7.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

7.1.1 อโนทัย วัฒนาพร (2527) ได้วิจัยเรื่อง การเมืองและกระบวนการ นโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยใช้แนวคิดทางรัฐศาสตร์ และ สังคมศาสตร์เข้ามาเป็นกรอบการวิเคราะห์ ซึ่งต่างกับงานศึกษาเกี่ยวกับเทศบาลอื่น ๆ ในยุคนั้น ที่มักจะวิเคราะห์ในแง่กฎหมายและการบริหารเป็นหลัก

ผู้วิจัยได้ให้ที่มาและความสำคัญของปัญหา โดยสรุปได้ว่า การเข้าไป ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และปัญหาต่างๆ ที่ระบบการเมืองเผชิญอยู่ มักจะให้ความ สำคัญแก่ระบบการเมืองระดับชาติ ไม่ได้มีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาการเมืองระดับ ท้องถิ่นให้ จริงจังขึ้นกว่าเดิม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเรื่องการเมืองท้องถิ่นในวงการ การศึกษารัฐ ศาสตร์ โดยใช้กรอบแนวคิดทางสังคมศาสตร์ และรัฐศาสตร์ให้มากขึ้น เพื่อเป็นประ โยชน์ต่อการ วางนโยบายเกี่ยวกับท้องถิ่นของประเทศ

ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 2 ประการ คือ 1. การปฏิสัมพันธ์ใน หมู่สมาชิกเทศบาลมีลักษณะอย่างไร และการปฏิสัมพันธ์ในหมู่สมาชิกเทศบาลมีผลกระทบต่อ การ จัดทำนโยบายหรือไม่อย่างไร เมื่อเปรียบเทียบกับปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยใช้กรณีศึกษา เทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ ซึ่งจะใช้ชื่อสมมติทั้งหมดเพื่อไม่ให้กระเทือนถึงองค์กร และ บุคคลที่นำมาวิเคราะห์ และใช้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับงานศึกษาที่ว่าด้วยการเมืองและนโยบาย สาธารณะของเมืองไทยในเรื่องการเมืองแบบ ผู้อุปถัมภ์-ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ กับปัจจัยการกำหนด นโยบายสาธารณะ เพื่อตอบปัญหาการวิจัย และให้บรรลู่วัตถุประสงค์ดังกล่าว

ทั้งนี้ผู้วิจัยพบว่า การที่รูปแบบการปกครองเทศบาลของไทยเป็นรูป แบบที่สภาเทศบาลควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ย่อมมีผลทำให้คณะผู้บริหารต้อง

แสวงหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิก หากคณะผู้บริหารไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากได้เด็ดขาด การบริหารงานก็จะไม่ราบรื่น ซึ่งปกติจะเกิดบ่อยครั้งในกรณีเทศบาลของไทย เห็นได้ว่า รูปแบบการปกครองเทศบาลมีส่วนต่อการกำหนดนโยบาย เท่าที่เป็นมา การรวมกลุ่มเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ จึงง่ายต่อการแตกตัวออกมาเป็นกลุ่มเล็กกลุ่มน้อย การที่กลุ่มบ้านนาเข้ามาบริหารงานด้วยเสียงส่วนใหญ่ แต่การบริหารต้องทำตามความคาดหวังของประชาชน และสภาพเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น และหากผู้นำไม่ทำตามสมาชิกก็จะไม่พอใจและอาจถอนการสนับสนุน

จากที่กล่าวมาพอสรุปได้ว่า การเมืองในเทศบาลเป็นการเมืองแบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นการเมืองที่มีพื้นฐานความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายหนึ่งเรียกว่า ผู้อุปถัมภ์ กับอีกฝ่ายที่เรียกว่า ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ มีผลกระทบต่อกระบวนการนโยบาย กล่าวคือการจัดสรรทรัพยากรจะเป็นไปตามความคาดหวังของสมาชิก ซึ่งต้องการให้มีการแบ่งปันทรัพยากรไปให้แก่ชุมชนของตน อันจะมีผลต่อการดำรงตำแหน่งทางการเมืองของตนได้ มิฉะนั้นแล้วคณะเทศมนตรีจะถูกคุกคาม ทำให้การบริหารงานไม่ราบรื่น หรือในบางกรณีจะหมดสิ้นจากตำแหน่งหน้าที่ลงทันที ในแง่ของการเปรียบเทียบกับปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ผลการศึกษาชี้ว่า ปัจจัยทางการเมืองมีผลกระทบน้อยกว่า เห็นได้จากการเติบโตของชุมชน ซึ่งนำมาสู่การเพิ่มขึ้นของรายได้ และการขยายตัวของบริการชุมชน ทั้งนี้ก็เพราะว่า การเมืองระดับเทศบาลของไทยถูกควบคุมจากส่วนกลางอีกทีหนึ่ง ดังนั้นหากจะเทียบกับส่วนกลาง ซึ่งมีอำนาจอิทธิพลเต็มตัว ผลกระทบในระดับท้องถิ่นจะน้อยกว่า

7.1.2 เสกสรร โกสิยัฒนาพันธ์ (2551) วิจัยเรื่องกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

งานวิจัยนี้ มีความน่าสนใจในประเด็นการศึกษา ที่แสดงให้เห็นว่า เพราะเหตุปัจจัยใดบ้างเป็นผลที่รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ต่อรายได้ของรัฐบาล ภายใน พ.ศ. 2549 ได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ผลการศึกษาพบว่า เกิดจากผลกระทบภายนอกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ใน 3 มิติ ได้แก่

- ด้านนโยบายรัฐบาล พบว่าการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทั้ง 2 สมัย ตั้งแต่ต้นปี 2544 ถึงปลายปี 2549 ได้ดำเนินการบริหารประเทศ โดยนำนโยบายต่างๆ ที่หาเสียงไว้ไปสู่การปฏิบัติเป็นสำคัญ มุ่งเน้นการสร้างสัมพันธระหว่างผู้นำ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชนในท้องถิ่น โดยตรง ซึ่งเป็นฐานเสียงและฐานนโยบาย แต่ไม่ได้มีการจัดสรรผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่เป็นการนำเงินงบประมาณจัดสรรไปยังประชาชนในพื้นที่ต่างๆ โดยตรง ในแนวทางของนโยบายประชานิยม

- ด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า บทบาทของหน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่กฎหมายได้กำหนดให้ต้องมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนนั้น ยังคงมีมุมมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความพร้อม รวมทั้งผู้บริหารในหน่วยงานต่างๆ ยังคงหวงอำนาจ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากการ ขอให้มีการทบทวน ปรับปรุง หรือชะลอการถ่ายโอนภารกิจบ่อยครั้ง งบประมาณจึงยังมิได้ถูกจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเป้าหมาย นอกจากนี้การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคผ่านระบบบริหารงานผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ก็เป็นอีกปัจจัย หนึ่ง

- ด้านภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จำกัด โดยเฉพาะ ขอบเขตภารกิจที่ถูกจำกัด โดยกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากดำเนินการจัดทำภารกิจด้านที่ กฎหมายไม่ได้ระบุไว้ จะถือว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ที่ตนเองสามารถ กระทำได้ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการใหม่ๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในกฎหมาย ฉะนั้นงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรรเพิ่มเติมเพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานนั้นๆ จึงไม่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้น ตามไปด้วย

7.1.3 สิทธิกร ขวัญดี วิจัยเรื่อง การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์ : การ ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม

งานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์ โดยเปรียบเทียบระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบล 2 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลแพรก หนามแดง และองค์การบริหารส่วนตำบลสวนหลวง พบว่า เมื่อรัฐได้มีการส่งเสริมให้เกิดการ กระจายอำนาจโดยมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการ ปกครอง และตัดสินใจในการจัดการผลประโยชน์ภายในชุมชนด้วยตนเอง

การดำเนินการดังกล่าวได้ผลดีตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจ คนในชุมชนให้ความสนใจต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และให้ความร่วมมือมากขึ้นกว่าแต่ก่อนที่ยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการที่ชาวบ้านมีความกระตือรือร้นในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล แม้จะมีผู้สมัครในหมู่บ้านเพียงไม่กี่คน และยังมีสมาชิกโดยตำแหน่งที่เป็นผู้นำชุมชน ซึ่งสามารถครอบครองอำนาจและทรัพยากรที่มีค่าในชุมชนมากกว่าผู้อื่น อยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ทว่าการทำการต่างๆ ของผู้นำชุมชนไม่สามารถกระทำได้เหมือนเดิม เพราะได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในชุมชน การกระทำใดๆ ที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมจะมีผู้ให้ความสนใจมาก ซึ่งเป็นลักษณะที่ขัดกับระบบอุปถัมภ์ที่ดำรงอยู่ในชุมชนมานาน การกระจายอำนาจทำให้ระบบอุปถัมภ์เปลี่ยน โดยสามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงไปของสังคมอันเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลได้ ดังนี้

1.) การเปลี่ยนแปลงในชุมชนเอง โดยผู้อุปถัมภ์มีความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ต่อเพื่อการครอบครองอำนาจและผลประโยชน์ในชุมชน แต่การกระทำดังกล่าวถูกโต้แย้ง และแสดงความไม่เห็นด้วยโดยกลุ่มผู้ถูกอุปถัมภ์ จนเป็นเหตุที่ทำให้ระบบอุปถัมภ์เริ่มคลายตัวลงไป ผู้อุปถัมภ์ที่พยายามสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่ยึดกับเรื่องผลประโยชน์มากกว่าเรื่องบุญคุณและการปกป้อง ยังทำให้ผู้ถูกอุปถัมภ์ต้องประท้วงและโต้แย้ง ทั้งความจงรักภักดีตามระบบอุปถัมภ์แบบเดิม โดยอาศัยอำนาจในการพัฒนาผ่านองค์การบริหารส่วนตำบล และอำนาจในการคัดค้านผ่านสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเครื่องมือ

2.) การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาค กับส่วนบริหารในองค์การบริหารส่วนตำบลในชุมชน โดยความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนภูมิภาคกับชุมชน และหัวหน้าชุมชนเปลี่ยนไป ทำให้การอุปถัมภ์ลดลง ผู้ที่เคยถูกอุปถัมภ์ ปฏิเสธการรับอุปถัมภ์เช่นเดิม เปลี่ยนไปเรียกร้องผลประโยชน์ที่ตนพึงได้ตามระเบียบราชการ ขณะที่ผู้อุปถัมภ์ก็ยึดแต่เรื่องผลประโยชน์ ต่างฝ่ายต่างพยายามเอาตัวรอด ป้องกันตัวเองจากความเดือดร้อนที่เข้ามาโดยไม่จำกัดวิธีการ

3.) การเปลี่ยนแปลงระดับกว้างจากภายนอกชุมชน โดยเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์ภายนอกชุมชน ที่พยายามเข้ามาสร้างความสัมพันธ์ในชุมชน เป็นความสัมพันธ์ในเรื่องสัญญา มีการตกลงกันล่วงหน้า และเป็นทางการ ต่าง

จากระบบอุปถัมภ์ในชุมชนที่ไม่เป็นทางการ และไม่มีการตกลงกันล่วงหน้า ระบบอุปถัมภ์แบบเดิมๆ จึงเปราะบาง หากไม่สามารถตอบสนองได้สมำเสมอ ก็มีโอกาที่จะเปลี่ยนไปในรูปสัญญา

7.1.4 ญัฐวุฒิ จินากุล วิจัยเรื่อง โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบท

ไทย : ศึกษากรณี บ้าน อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาถึง โครงสร้างอำนาจ และระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทยของบ้านตา อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากการศึกษาพบว่า ผลกระทบจากรูปแบบการปกครอง หรือการบริหารแผ่นดินที่เน้นการกระจายอำนาจสู่ชุมชน มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวบ้านตาเป็นอย่างยิ่ง

ทั้งนี้ด้วยระบบการเลือกตั้งเพื่อคัดผู้นำตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน อำเภอ จังหวัด จนถึงระดับชาติ ที่อาศัยเสียงข้างมากเพื่อเป็นตัวแทนเข้าไปบริหารงานบ้านเมือง ทำให้ผู้ที่ต้องการจะเข้าสู่ตำแหน่งในระบบเลือกตั้ง จึงต้องมีสมาชิกสนับสนุนมากกว่าคู่แข่ง ทำให้มีการแย่งชิงสมาชิก เพื่อจะได้มาซึ่งอำนาจที่มีผลต่อการตัดสินใจของคนในสังคม และแสวงหาผลประโยชน์เข้ากับกลุ่มตน ดังที่พบว่ามีการสืบทอดอำนาจกันตลอดมา และแนวคิดการหาพรรคพวก เด็กฝาก หรือแนวคิดของเพื่อนร่วมรุ่น การก่อตัวของพรรคการเมือง ทำให้เกิดกลุ่มที่มีการแข่งขันกัน

นอกจากนี้ การศึกษายังพบว่า ระบบพรรคการเมือง มีผลถึงหมู่บ้านตาโดยตรง เช่น ทำให้มีการก่อตัวขึ้นของพรรคการเมืองที่มีผลต่อกลุ่มพรรคพวก (faction) มากขึ้นด้วย ทั้งมีการแย่งชิงทรัพยากรบุคคลในชุมชน โดยเฉพาะแกนนำผู้นำในแต่ละกลุ่มนั่นเอง แม้จะดูว่าเกิดการตื่นตัว หรือกิจกรรมในกลุ่มเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้ง แต่มิใช่ว่ารวมแล้วสลายไป ยังมีผลต่อเนื่องถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไป และเงื่อนไขข้อตกลงของกลุ่มกับผู้นำกลุ่มถึงผลประโยชน์ร่วมที่พวกตนจะได้รับ นั่นคือ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหา และการดำรงอยู่ของสมาชิกกลุ่ม แต่มิได้หมายความว่าสมาชิกทุกคนจะเป็นผู้ถูกอุปถัมภ์ กลุ่มที่มีการแข่งขันมากจะช่วยเป็น โอกาสให้ผู้ถูกอุปถัมภ์ได้เลือกผู้อุปถัมภ์ที่ตนเห็นว่าเสียประโยชน์น้อยที่สุด และได้สิ่งตอบแทนมากที่สุด ที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการ ได้ก้าวขึ้นสู่ผู้มีอำนาจ หรือเป็นผู้อุปถัมภ์เสียเอง หรือมีอิทธิพลเหนือผู้มีอำนาจก็เป็นได้

7.2 บทความที่เกี่ยวข้อง

หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นฉบับหนึ่งในจังหวัดลำปางชื่อ “สะกิดข่าว” ซึ่งเจ้าของเป็นสมาชิกพรรคพลังประชาชนในขณะนั้น และเป็นแกนนำกลุ่มเสื้อแดงในจังหวัดลำปาง ได้เขียนบทความเรื่อง “คนลำปางฮือด้านพันธมิตร?? กู้ชาติหรือกู้ประชาธิปไตย” ในฉบับวันที่ 1-10 สิงหาคม 2551 โดยมีใจความดังต่อไปนี้

ประชาชนคนลำปางเกิดความข้องใจ “พันธมิตรลำปาง” ที่อ้างว่ากู้ชาติ แต่พฤติการณ์กลับเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เป็นการกู้เพื่อพรรคประชาธิปัตย์ แค้นแกนนำลำปาง พร้อมลงชื่อออกมาขับไล่เทศบาลนครลำปาง

ทั้งนี้จากการที่ทางกลุ่มพันธมิตรได้มีการจัดเวทีอภิปรายขึ้นที่หน้าห้างเสรีสรรพสินค้า (เจ้าของห้างเป็นหนึ่งในแกนนำพันธมิตร) เมื่อคืนวันที่ 26 ก.ค. 2551 โดยมีแกนนำพันธมิตรจากส่วนกลางเข้าร่วมชุดใหญ่ 4 คน นำโดย พล.อ. ปฐมพงษ์ เกษรศุกร์ ประธานที่ปรึกษาผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้นำคนทั้งในพื้นที่จังหวัดลำปางและจังหวัดอื่นๆ ประมาณ 400 คน และมีคนในพื้นที่ ซึ่งเป็นแกนนำหลายคนเข้าร่วม รวมถึงผู้บริหารเทศบาลนครลำปาง พนักงานจาก กฟผ. และแกนนำการหาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์เข้าร่วมกันอย่างคึกคัก

ในขณะที่กำลังอภิปรายกันนั้น ได้มีคนลำปางอีกกลุ่มหนึ่งจำนวนสูสีกันที่ไม่เห็นด้วย ในการนำคนจากที่อื่นเข้ามาสร้างปัญหาให้กับคนลำปางออกมารวมตัวกันสวมเสื้อแดง ออกมาต่อต้านและยกพวกเข้ามาประชิดเพื่อขับไล่กลุ่มพันธมิตรที่เปิดอภิปรายอยู่ โดยฝ่ายพันธมิตรนั้นตั้งเวทีอยู่ที่หน้าห้างเสรีสรรพสินค้า ซึ่งเป็นพื้นที่ของถนนคนเดินที่เทศบาลนครลำปางสร้างไว้เพื่อให้ประชาชนมาทำมาค้าขาย แต่กลับมอบให้กลุ่มพันธมิตรมาปักหลักทำเวทีเพื่อระดมประชาชนให้ขับไล่รัฐบาล โดยกลุ่มเสื้อแดงที่ออกมาต่อต้านนั้น ตั้งเวทีอยู่คนละฝั่งถนน และกล่าวโจมตีอย่างหนักหน่วง

การนำคนที่เห็นชัดเจนว่ามีเบื้องหน้าเบื้องหลังอย่างเช่น พล.อ. ปฐมพงษ์ เกษรศุกร์ สามีมของคุณหญิงสุพัตรา มาสดีอดีต อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันอย่างชัดเจนกับพรรคการเมืองนี้ พล.ต.ท. สมเกียรติ พ่วงทรัพย์ อดีตผู้สมัคร สส. เขต 1 พรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดลำปาง กลุ่มพนักงานของ กฟผ. บางคนที่มาว่ามนั้นเป็นคนของประชาธิปัตย์ ที่สำคัญคือ ผู้บริหารเทศบาลนครลำปางที่สนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์อย่างชัดเจน ขึ้นเวทีค่ากราบรัฐบาล จึงทำให้มองว่าไม่ใช่เรื่องที่ถูกต้อง เนื่องจากการออกมาเรียกร้องและขับไล่รัฐบาล สารพัดเรื่องที่กำลังกล่าวหานั้น แรกๆ ก็ทำให้ประชาชนเห็นด้วย แต่

เมื่อบุคลากรเกือบทั้งหมดมีความเกี่ยวข้องกับพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้ประชาชนเห็นว่า นี่คือการที่พรรคประชาธิปัตย์แพ้เลือกตั้ง และไม่ยอมเล่นตามกติการายาท จึงพยายามแอบให้คนของตนเองเข้ามาทำการหนุนหลังประชาชนให้ออกมาขับไล่รัฐบาล ส่วนการที่กลุ่มประชาชนเสื้อแดงออกมาต่อต้านเนื่องจากความไม่เห็นด้วยนั้น ได้ถูกทางกลุ่มพันธมิตรออกมากล่าวหาว่า คนเหล่านี้เป็นคนของพลังประชาชน และเป็นคนเลว

อย่างไรก็ตามเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้สร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนคนลำปางอย่างหนัก ถึงกับรวมตัวกันพร้อมที่จะชนพันธมิตรทุกรูปแบบ และพร้อมที่จะออกมาขับไล่แกนนำหลายคนที่เป็นคนลำปางทุกรูปแบบ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการชักน้ำเข้าลึก ชักศึกเข้าบ้าน นอกจากนี้จะไม่พยายามพัฒนาจังหวัดลำปางให้เจริญทัดเทียมกับบ้านอื่นเมืองอื่นแล้วยังสร้างปัญหาให้กับคนลำปางอีกด้วย โดยเฉพาะเทศบาลนครลำปาง ที่ถูกหมายหัวเอาไว้เป็นอันดับหนึ่ง ปิดถนนคนเดินสร้างปัญหา ต่างๆ ที่ถนนเส้นนี้เองงบประมาณเทศบาลที่ได้มาจากภาษีประชาชนมาสร้างจึงไม่มีความชอบธรรมที่จะนั่งอยู่ในตำแหน่งผู้บริหารเทศบาลต่อไป

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ศึกษาเฉพาะกรณีแบบเจาะลึก โดยพิจารณาจากปรากฏการณ์ สภาพแวดล้อมตามความเป็นจริง เพื่อหาความสัมพันธ์ของปรากฏการณ์กับสภาพแวดล้อมนั้น จากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และผลกระทบที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น โดยศึกษาเฉพาะเทศบาลนครลำปาง มีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 กลุ่ม ประกอบด้วย

- 1.1.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่
- 1.1.2 ข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่
- 1.1.3 ข้าราชการการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่
- 1.1.4 นักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่
- 1.1.5 กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำปาง
- 1.1.6 ผู้สื่อข่าวในพื้นที่

1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้มาจากการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง จากบุคคลที่มีคุณสมบัติที่แจ้งไว้ในประชากร โดยแต่ละกลุ่มคำนึงถึงความเหมาะสม ความสมัครใจในการให้สัมภาษณ์ คุณวุฒิ ชื่อเสียง และประสบการณ์ ประกอบด้วย

1.2.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่

- นายบุญชู ศรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง

1.2.2 ข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่

- นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง

1.2.3 ข้าราชการการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่

- นายสุวัฒน์ ศรีมานะพันธ์ อธิบดีรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง

1.2.4 นักการเมืองท้องถิ่น

- นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง และอดีตเทศมนตรี เทศบาลนครลำปาง
- นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง
- นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปาง

1.2.5 กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำปาง

- นายจุมพล สุขมัน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง

1.2.6 ผู้สื่อข่าวในพื้นที่

- นายสมบูรณ์ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือวิจัยที่ใช้ในครั้งนี้ประกอบด้วย แบบบันทึกหัวข้อสัมภาษณ์ แบบบันทึกภาคสนามของผู้วิจัย และอุปกรณ์ภาคสนาม

2.1 แบบบันทึกหัวข้อสัมภาษณ์

2.1.1 ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกแบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) และไม่มีโครงสร้าง (Non-Structured Interview) โดยการตั้งคำถามไว้ล่วงหน้า ใช้แนวคำถามปลายเปิด เพื่อนำไปสัมภาษณ์ ซักถาม พุคคุยตัวต่อตัวระหว่างผู้วิจัย หรือผู้ช่วยวิจัยกับผู้ให้สัมภาษณ์ให้ครบตามประเด็นที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นหัวข้อคำถามตรงตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัยครั้งนี้

2.1.2 ศึกษาบทความจากหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นฉบับต่างๆ ที่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง ในแง่มุมต่างๆ มาสรุปประเด็น เพื่อกำหนดแนวทางการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างต่อไป ซึ่งได้แนวทางการสัมภาษณ์ และจัดทำเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง ประกอบด้วยคำถาม 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น คือ การสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับ ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธเชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น ผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลกระทบต่อท้องถิ่น

2.2 แบบบันทึกภาคสนาม

ผู้วิจัยอาศัยข้อมูลที่สังเกตได้จากการอยู่ในท้องถิ่น นอกจากนี้จะอาศัยข้อมูลจากเอกสารชั้นต้นของเทศบาล ประกอบกับการใช้หนังสือ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และวารสารที่ตีพิมพ์แล้ว มาใช้วิเคราะห์ และศึกษา รวมทั้งการใช้ชีวิตในชุมชน เพื่อให้ได้ข้อมูลเฉพาะเรื่องอย่างละเอียดลึกซึ้ง

2.3 อุปกรณ์ภาคสนาม

ประกอบด้วย สมุดบันทึก เครื่องบันทึกเสียง และกล้องถ่ายรูป หลังจากได้ข้อมูลที่ละเอียดแล้ว จึงนำข้อมูลมาวิเคราะห์อธิบายปรากฏการณ์ แล้วจึงสรุปในขั้นตอนสุดท้าย

3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูล หลังจากที่ได้จัดทำแบบสัมภาษณ์ที่สมบูรณ์แล้ว เพื่อใช้ในการวิจัยตามขั้นตอน ดังนี้

3.1 ขอความร่วมมือจากสำนักบัณฑิตศึกษา

ขอความร่วมมือจากสำนักบัณฑิตศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ทำหนังสือถึงกลุ่มตัวอย่าง เพื่อขออนุญาตเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง

3.2 ดำเนินการเก็บข้อมูล

นัดหมายวันและเวลาการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง กล่าวคือการใช้แบบสัมภาษณ์ที่กำหนดหัวข้อหรือคำถามไว้ล่วงหน้า และบันทึกถ้อยคำของผู้ให้สัมภาษณ์ลงในแบบสอบถาม และใช้การสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง คือการตั้งคำถามที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า และใช้การบันทึกเสียงประกอบเพื่อความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูล

นอกจากนั้น ผู้วิจัยยังรวบรวมข้อมูล โดยขอข้อมูลเอกสารชั้นต้นจากเทศบาลในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และค้นคว้าหนังสือ งานวิจัย และวารสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 การจัดกระทำข้อมูล

4.1.1 ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ข้อมูลไปพร้อมกับการเก็บข้อมูล โดยหลังจากเก็บข้อมูลได้แต่ละครั้ง จะนำมาถอดเทปบันทึกอย่างละเอียด เรียบเรียง และเชื่อมโยงข้อมูลจากการสังเกต (ถ้ามี) เข้าด้วยกัน

4.1.2 เมื่อเก็บข้อมูลเสร็จแต่ละครั้ง ผู้วิจัยจะทำการบันทึกข้อมูล โดยมีการจำแนกข้อมูลเป็นหัวข้อ เพื่อสะดวกในการนำมาใช้ต่อ จนเก็บข้อมูลได้ครบ โดยนำข้อมูลที่เรียบเรียงแล้วมาอ่านทบทวนอย่างละเอียด ทำความเข้าใจกับข้อมูล แยกประเด็นสาระต่างๆ ออกเป็นหมวดหมู่ บันทึกส่วนที่ซ้ำกัน และส่วนที่แปลกแยกให้เห็นชัด ทุกครั้งที่ได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

4.2 การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

วิเคราะห์ข้อมูล โดยอาศัยแนวคิด และทฤษฎีเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เพื่อทำความเข้าใจในสภาพ สาเหตุ ผลกระทบ ในกรณีที่ต้องการศึกษา หรือตามวัตถุประสงค์การวิจัย ในรูปแบบพรรณนาความ (Descriptive analysis) เพื่ออธิบายสิ่งที่เกิดขึ้น โดยเน้นความคิดเห็น และข้อมูลที่ได้จากผู้ถูกสัมภาษณ์เป็นหลัก

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ศึกษาเฉพาะเทศบาลนครลำปาง ผู้วิจัยขอนำเสนอ 2 ส่วนดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลของผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ประชากร และกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 กลุ่ม ซึ่งได้มาจากการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง โดยแต่ละกลุ่มคำนึงถึงความเหมาะสม ความสมัครใจในการให้สัมภาษณ์ คุณวุฒิ ชื่อเสียง และประสบการณ์ ประกอบด้วย 1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ คือ นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง 2) ข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่ คือ นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง 3) ข้าราชการการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ คือ นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง 4) นักการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง และอดีตเทศมนตรี เทศบาลนครลำปาง นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง และ นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปาง 5) กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำปาง คือ นายจุมพล สุขมันั้น ประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง 6) ผู้สื่อข่าวในพื้นที่ คือ นายสมบุญ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง

ส่วนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยแบ่งผลการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 2 ตอน ดังนี้ ตอนที่ 1 คือ ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น และ ตอนที่ 2 ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตอนที่ 1 ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น

จากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ทำให้เห็นว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น มีการใช้เงินทุน และฐานเสียงเพื่อช่วยสนับสนุนการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในท้องถิ่น ทั้งยังมีการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และงบประมาณ โดยสามารถแยกออกเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

1.1 การสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น

ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ในด้านการสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นสามารถอธิบายได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการฝ่ายปกครอง ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น และผู้สื่อข่าวการเมืองท้องถิ่น ล้วนเห็นว่า ส.ส. มีการสนับสนุนเงินทุนในการรับเลือกตั้งและหาเสียง รวมถึงการใช้ฐานอำนาจของตนสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และ นายกเทศมนตรี ด้านกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า หลักฐานในการตรวจสอบการเลือกตั้งระบุว่า ส.ส. มีการสนับสนุนเงินทุนในการรับเลือกตั้งและหาเสียงไม่ชัดเจน จึงไม่สามารถตอบได้ว่ามีการสนับสนุนเงินทุนในการรับเลือกตั้ง และหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาล นครลำปางจริงหรือไม่ แต่เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่ ส.ส. จะมีการใช้ฐานอำนาจสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และ นายกเทศมนตรีจริง ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เป็น ส.ส. กลับมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยมองว่า ส.ส. ไม่ได้มีการสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นทั้งด้านการใช้เงินทุน และฐานเสียงสนับสนุนเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในท้องถิ่น เพียงแต่มีความสัมพันธ์ฉันพี่น้อง ให้คำแนะนำซึ่งกันและกัน และไม่ได้กระทำการใดๆ ที่เป็นการส่งเสริมคำสั่งการเลือกตั้ง ฉะนั้นผลการเลือกตั้งที่ปรากฏจะเกิดจากการต่อสู้ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเองมากกว่า โดยมีรายละเอียดในแต่ละหัวข้อดังนี้

1.1.1 การสนับสนุนเงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และหาเสียง

ในการสนับสนุนเงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และหาเสียงของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างได้ตอบคำถาม ต่างออกไปใน 3 ประเด็นหลัก ซึ่งส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า “มีการสนับสนุน” โดยเงินให้เปล่า ด้วยการหวังประโยชน์ บุญคุณต่างตอบแทน และด้วยเสน่ห์หาส่วนตัว ประธานกรรมการการเลือกตั้ง จังหวัดลำปางท่านเดียวที่ตอบว่า “ไม่ปรากฏชัดเจน” เนื่องจากความที่เป็น กกต. จึงต้องเป็นกลาง และจากอคติความที่เคยเกิดขึ้นพยานและหลักฐานมีไม่เพียงพอที่จะชี้ชัดลงไปได้ว่ามีการสนับสนุน จริงหรือไม่ ส่วนอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปางท่านเดียวเช่นกันที่ตอบว่า “ไม่มีการ สนับสนุน” โดยให้เหตุผลจากประสบการณ์ตรงของตนเอง และมีความเชื่อว่า สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรจังหวัดลำปางไม่ได้และไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามาสนับสนุน และเกี่ยวข้องกับการเมือง ท้องถิ่น ซึ่งขัดกันกับความเห็นส่วนใหญ่อย่างสิ้นเชิง โดยมีรายละเอียดที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่ตอบว่า “มีการสนับสนุน” มีดังต่อไปนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนขยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “มี การสนับสนุนแน่นอน ถ้าเป็นพวกเดียวกัน ซึ่งมีทั้งให้เปล่าและให้กู้ แล้วแต่ว่าเขาสนิทสนมกันแค่ไหน เคยมีสัมพันธ์กันมากหรือน้อย แต่อย่างไรก็ตาม ส.ส. ลำปาง มักให้การสนับสนุน สจ. กับ สอบต. มากกว่า เพราะมันอยู่รอบนอก แต่ในเทศบาลนครมันกระจุกอยู่ในตัวเมือง การจะใช้สิทธิ ฤทธิ หรือสิทธิพล มันลำบากกว่าซื้อไม่ค่อยได้”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศ มนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “มีการสนับสนุนในลักษณะเงินให้เปล่า เพื่อ ใช้ในการหาเสียง เพราะ ส.ส. กับนักการเมืองท้องถิ่นต้องมีความสัมพันธ์กันอยู่แล้ว เนื่องจากเป็น หัวคะแนนให้กับ ส.ส. เวลาที่มีการเลือกตั้งระดับชาติ ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาของบ้านเราไปแล้ว ไม่ เพียงแต่ในจังหวัดลำปาง”

นายสมบูรณ์ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ช่วงหน้าตาปีแล้ว ระบบอุปถัมภ์ก็ไม่สามารถออกไป จากสังคมไทยเราได้ การเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ก็เลยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมไทย ฉะนั้นเรื่องเงิน ทุนที่ดี ที่จะ ได้โดยเสนาหา หรือการกู้ก็มีอยู่เยอะ อย่างในลำปางเรา ส.ส. ก็เป็นผู้มีฐานะทั้งนั้น การ สนับสนุนจึงมีแน่ ส่วนนักการเมืองท้องถิ่นที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง สท. หรือนายกเทศมนตรี ก็ตาม ก็ต้องหาที่พึ่งเรื่องเงินทุน ที่ดีที่สุดก็คือ ส.ส. แล้วสุดท้ายก็เข้าประเด็นบุญคุณต่างตอบแทน ซึ่งกลายเป็น

เป็นวัฏจักรของระบบ แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับว่า ส.ส. กับ นักการเมืองท้องถิ่นเป็นพวกเดียวกันหรือเปล่า อย่างเทศบาลนครลำปางตอนนี้เป็นคนละขั้วกับ ส.ส. ลำปาง การเข้าสู่อำนาจได้ ก็ไม่ได้มาจากเงินสนับสนุนของ ส.ส. ลำปาง”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “มีการสนับสนุนอยู่แล้ว แต่ปัจจุบัน เทศบาลกับ ส.ส. ลำปางไม่ถูกกัน เพราะเทศบาลเป็นสายประชาธิปไตย ส่วน ส.ส. ลำปางสายไทยรักไทยเดิม ที่บอกว่าตอนนี้ไม่มีเพราะคนละสาย แต่ถ้า เทศบาลก่อนๆ มีแน่ๆ เพราะเป็นสายเดียวกัน”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “จากที่พบมาด้วยประสบการณ์ตรง มีการสนับสนุนแน่นอน โดยการสนับสนุนเงินทุนให้เปล่ามาเลย อย่างล่าสุด กลุ่มที่ผมลงสมัครด้วย ก็ได้กันทีหลายล้าน ซึ่งแล้วแต่ว่ากลุ่มการเมืองนั้นจะเอาไปทำอะไรก็ตามแต่ใจ ส่วนการให้กู้ก็มีส่วนมากแล้วถ้าเป็น สท. จะให้กู้ ส่วน นายก ๆ จะให้เปล่า”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “มีบ้าง ซึ่งปัจจุบันน้อยลงกว่าแต่ก่อนเยอะ เพราะตัวเมืองที่เทศบาลนครลำปางดูแลอยู่มีความเป็นชุมชนเมืองมากขึ้น ส.ส. มองเห็นว่าถึงลงเงินไปมากเท่าไรก็อาจมีแต่เสียเปล่า เพราะประชาชนในตัวเมืองลำปาง เดียวนี้ใช้เงินซื้อไม่ได้ ถึงอย่างนั้นก็ตาม ส.ส. ก็ยังต้องสนับสนุนบ้าง เพราะนักการเมืองท้องถิ่นหลายคนก็เคยเป็นหัวหน้าคณะ หรือผู้ประสานงานในพื้นที่ ให้แก่ สส.”

ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ตอบว่า “ไม่ปรากฏชัดเจน” คือ นายจุมพล สุขมัน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง ซึ่งกล่าวว่า “ในฐานะของ กกต. ต้องตอบว่า ไม่ปรากฏชัดเจนนะครับ เพราะในส่วนข้อเท็จจริงที่เรามีข้อมูล ยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน แกรมกฎหมายก็ไม่ได้เปิดช่องให้เกื้อหนุนกันในลักษณะอย่างนี้ เรื่องของท้องถิ่น ก็เป็นเรื่องของท้องถิ่น ส่วนเรื่องของ ส.ส. ก็เป็นเรื่องระดับชาติ ถ้าเป็นคนทั่วไปให้ข้อมูลได้ แต่ในฐานะของผม ว่ากันตามคติที่เคยเกิด กับหลักฐานที่มีก็ยังไม่ปรากฏชัดเจนได้ว่าการสนับสนุน”

ด้านกลุ่มตัวอย่างที่ตอบว่า “ไม่มีการสนับสนุน” คือ นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “สิ่งที่มี คือ ลักษณะความผูกพันฉันพี่น้อง อย่างผมเองกับคุณเกรียงศักดิ์ วนชยางคกุล ก็รักกันในฐานะรุ่นพี่รุ่นน้อง ก็ให้คำแนะนำซึ่งกันและกัน ไม่ได้กระทำการใดๆ ที่เป็นการส่งเสริมคำสั่งการเลือกตั้ง ที่ผ่านมา ในเทศบาลนครลำปาง ผมว่าไม่มี ส.ส. คนไหนเข้าไปเกี่ยวข้อง จะเป็นการต่อสู่ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเองมากกว่า”

1.1.2 การใช้ฐานเสียงของ ส.ส. เพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนในการเลือกตั้ง

ในการใช้ฐานเสียงของ ส.ส. เพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนในการเลือกตั้งของนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างแทบทั้งหมด ตอบคำถามไปในทิศทางเดียวกัน คือ ในเทศบาลนครลำปาง มีการใช้ฐานเสียงของ ส.ส. ซึ่งเป็นฐานเสียงเดียวกันกับฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นหัวหน้าคณะ ในการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นให้เข้าสู่อำนาจจริง แต่มักไม่เป็นผลประชาชนในเขตเทศบาลนครลำปาง ส่วนมากมักตัดสินใจด้วยความคิดวิเคราะห์ของตัวเองเสียมากกว่า หลายคำตอบในความคิดเห็นนี้ ยังได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า อันที่จริง ส.ส. ก็ใช้ฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นในการนำพาตัวเองเข้าสู่สภาเช่นกัน ซึ่งในทางกลับกันนี้เป็นผลดีมากกว่าเสียอีก ส่วนอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำปางท่านเดียวที่ตอบว่า ไม่มีการใช้ฐานเสียงของ ส.ส. ในการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นให้เข้าสู่อำนาจ โดยให้เหตุผลว่า ส.ส. จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นด้วยประการทั้งหลายทั้งปวง แต่ยอมรับว่า ฐานเสียงจากนักการเมืองท้องถิ่น มีผลอย่างมากที่ทำให้ ส.ส. เข้าสู่สภาได้

กลุ่มตัวอย่างแทบทั้งหมดที่ตอบว่ามีการใช้ฐานเสียงสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นให้เข้าสู่อำนาจ มีดังต่อไปนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “การใช้ฐานเสียงสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นให้เข้าสู่อำนาจ ในท้องถิ่นรอบนอก มีผลมากกว่าการใช้เงินสนับสนุน ในเทศบาลนครลำปางก็มีการสนับสนุนด้านฐานเสียงเช่นกัน แต่มักไม่ค่อยเป็นผล ประชาชนชุมชนในเขตเทศบาลผู้รู้ความเป็นผู้ใหญ่มากไม่ได้ เพราะตั้งไม่ได้ ในเขตเทศบาลอยู่ที่วิจารณ์ของประชาชนเป็นหลัก พิสูจน์ง่ายๆ ว่า เกือบสิบปีมาแล้วที่ ส.ส. ลำปางเป็นคนของเพื่อไทยทั้งสิ้น แต่ ทีมงานของเทศบาลนครลำปางเกือบทั้งหมดกลับเป็นกลุ่มนครลำปาง ซึ่งอยู่ชั่วประชาติปัดย์ และกลุ่มนครลำปางก็ชนะเลือกตั้งถล่มทลายอย่างนี้มาถึง 2 สมัยแล้ว”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “ถ้าตีความว่านักการเมืองท้องถิ่นเป็นหัวหน้าคณะ ก็สามารถตอบได้ว่ามีการใช้ฐานเสียงของ ส.ส. มาสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น เพราะทั้ง 2 ส่วนนี้ต่างเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน จึงเป็นฐานเสียงเดียวกัน และใช้ฐานเสียงนี้แหละกับการเลือกตั้งในการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ”

นายสมบุญ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “เรื่องฐานเสียง ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน อย่า

ลึมนะว่า ส.ส. คนเดียว การที่จะไปหาฐานเสียงให้ได้มากในเขตเลือกตั้งใดก็ตาม ไม่ใช่เรื่องง่าย ฉะนั้นต้องอาศัยคนที่อยู่ในท้องถิ่นช่วย ซึ่งก็มักเป็นนักการเมืองท้องถิ่นจากหลายสาขาอาชีพ ถ้าย้อนกลับมาถึง ส.ส. ยิ่งถ้าเป็น ส.ส. หน้าใหม่ก็ยิ่งต้องพึ่งนักการเมืองท้องถิ่น เมื่อตัวเองมีบาร์มีแล้ว คนรู้จักแล้วก็สามารถตอบแทนด้วยการผลักดันงบประมาณลงมาสู่ท้องถิ่น หรือสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นในด้านต่างๆ รวมถึงการเข้าสู่อำนาจด้วย อย่างไรก็ตามในเขตเทศบาลนครลำปางเป็นเขตเมือง คนส่วนใหญ่มีการศึกษา ทันโลก โลกาภิวัตน์ ส.ส. มักเข้ามาครอบงำไม่ได้ ทั้งนักการเมืองท้องถิ่น และประชาชนเอง”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “มีการใช้ฐานเสียงสนับสนุนแน่นอน เช่น แคंपริปากว่า “งานนี้ฮาขอเนื้อ ตกบ่ได้เนื้อ ตกคิงฮับผิดชอบหนา (งานนี้ผมขออะ สอบตกไม่ได้นะ ถ้าสอบตกหัวคะแนนรับผิดชอบด้วย)” จบ ! นี่คือหัวคะแนน ซึ่ง ส.ส. สามารถสั่งได้ และหัวคะแนนซึ่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไปสั่งลูกบ้านต่อได้ แต่ในเขตเทศบาลนครลำปางยากหน่อยเพราะชาวบ้านไม่ฟัง สั่งยาก”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “มันมีอยู่แล้ว เพราะมันเป็นระบบที่อุปถัมภ์กันอยู่ ส.ส. ใช้คนของตัวเองในการหาเสียงในท้องถิ่น ซึ่งก็ต้องใช้คนในพื้นที่นั่นแหละเป็นฐานเสียงสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นเครือข่ายของตัวเอง เพื่อที่นักการเมืองท้องถิ่นคนนั้นจะได้คุมฐานเสียงพวกนี้ให้อยู่หมัดในการเลือกตั้งระดับชาติของตัวเอง ซึ่งในเขตเทศบาลนครลำปางก็ยังมี การสนับสนุนในลักษณะนี้อยู่ ฉะนั้นผลการเลือกตั้งที่ออกมา ก็จะแบ่งได้ 2 ส่วน คือ คะแนนจัดตั้ง กับคะแนนบริสุทธิ์ ไม่อย่างนั้นการเลือกตั้ง คงไม่ได้กันแบบขกทีม และเป็นทีมเดียวกันกับคนที่ได้เป็นนายกเทศมนตรี ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของการมี สท. เพื่อตรวจสอบ และคานอำนาจนายกเทศมนตรี”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “จะพบอยู่บ่อยครั้งในหลายๆ พื้นที่ที่มีการใช้ฐานเสียงของ ส.ส. และหัวคะแนน สนับสนุนการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ให้กับนักการเมืองท้องถิ่น ยิ่งเป็นท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ เช่น เทศบาลนครลำปาง ที่มีการต่อสู้แข่งขันทางการเมืองสูงมาก”

นายจุมพล สุขมัน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ผมเชื่อว่า กลุ่มคน หรือประชาชนในเขตเทศบาลนครลำปาง ส่วนใหญ่มีวิจรรย์ญาณในการตัดสินใจจากสิ่งที่นักการเมืองท้องถิ่นคนนั้นๆ จะให้ประโยชน์อะไรแก่ตน ขอมรับว่า มีความเป็นไปได้ที่

ส.ส. จะใช้ฐานเสียงของเขาในการสนับสนุนการเลือกตั้งนักรการเมืองท้องถิ่นที่เป็นหัวคะแนนให้แก่ตนเอง แต่จะเป็นผลหรือไม่ก็ต้องพิจารณาจากผลการเลือกตั้ง”

ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ตอบว่า ไม่มีการใช้ฐานเสียงของ ส.ส. ในการสนับสนุนนักรการเมืองท้องถิ่นให้เข้าสู่อำนาจ คือ นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง ที่กล่าวว่า “ส.ส. ลำปาง ไม่เข้าไปแทรกแซงการเมืองท้องถิ่นอยู่แล้ว ในอดีตที่ผมสมัครรับเลือกตั้ง และได้เป็น ส.ส. ก็ได้ฐานเสียงจากนักรการเมืองท้องถิ่น ซึ่งช่วยสนับสนุนผม นั่นเพราะผมไปสร้างสิ่งดีงามทิ้งเอาไว้ และสิ่งเหล่านั้นเองก็เป็นหน้าที่ของคนเป็น ส.ส. อยู่แล้ว ส่วนเมื่อมีการเลือกตั้งท้องถิ่น แล้วผลคะแนนออกมาเป็นอย่างไร ก็อยู่ที่ความดีงามของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง หรือเทคนิคการสร้างฐานเสียงของเขาเองทั้งสิ้น ส.ส. ไม่เข้าไปข้องเกี่ยวแต่อย่างใด”

1.2 การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ในด้านการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยสามารถอธิบายได้ว่า การกำหนดนโยบายของเทศบาลนครลำปางนั้น ส.ส. มีการให้ข้อเสนอแนะในลักษณะนอกระบบที่ปรึกษาที่ปรึกษาท้องถิ่น ไม่ได้มีการเข้าไปถึงขั้นแทรกแซงทางการตัดสินใจแต่อย่างใด แต่ก็มี การช่วยเหลือผลักดันงบประมาณตามนโยบาย และ โครงการที่ท้องถิ่นตั้งขึ้น ซึ่งทั้งนี้แล้วแต่ว่า ส.ส. กับทีมบริหารเทศบาลมีความสัมพันธ์ทางจิตใจต่อกันมากน้อยแค่ไหน นอกจากนี้ ส.ส. มักดึงโครงการต่างๆ เข้ามาให้ประชาชนในท้องถิ่น แต่ส่วนใหญ่จะไม่ได้เป็นไปตามแผนงานของเทศบาลนครลำปาง แต่เป็นโครงการของ ส.ส. เอง โดยขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงาน

ด้านการบริหารงาน ส.ส. ไม่ได้มีบทบาทในการเสนอแนะการบริหารงานแก่เทศบาลนครลำปาง โดยตรง หรือมีอิทธิพลต่อการบริหารงานเทศบาล แต่จะให้ข้อเสนอแนะตามวาระและโอกาสที่เหมาะสม โดยจะมีข้อเสนอแนะจาก ส.ส. โดยตรงหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับว่า ผู้บริหารเทศบาล กับ ส.ส. เป็นฝ่ายเดียวกันหรือเปล่า อย่างไรก็ตาม ส.ส. ก็ยังเป็นผู้ประสานประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างดี โดยจะใช้บารมี ที่ข้องเกี่ยวกับกระทรวงต่างๆ เพื่อผลักดันงบประมาณ ซึ่งจะประสานประโยชน์มากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของผู้บริหารเทศบาลนครลำปางแต่ละชุด

ด้านงบประมาณ ส.ส. ไม่ได้มีการให้ข้อเสนอแนะด้านการพิจารณางบประมาณต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง โดยถ้ามีข้อเสนอแนะจาก ส.ส. เข้าไป จะเป็นการที่ท้องถิ่นเข้า

ไปขอความเห็นจากตัว ส.ส. เอง โดย ส.ส. จะมีการระดมเงินจากภาครัฐสู่เทศบาลนครลำปาง ทั้งนี้ เพื่อรักษารฐานเสียงของตนไว้ ส่วนจะช่วยมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับเทศบาลว่ามีมากน้อยแค่ไหน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1.2.1 ด้านการกำหนดนโยบาย

การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการกำหนดนโยบาย กลุ่มตัวอย่างได้ตอบคำถามใน 2 ประเด็นหลักได้แก่ การให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายท้องถิ่น และการช่วยเหลือเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งอันพึงมีประโยชน์แก่ท้องถิ่น โดยคำตอบเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่แตกต่างกันในรายละเอียด โดยปรากฏว่า เรื่องการให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบาย มีจริง แต่ไม่ได้มีการ ลอบบี้ นโยบายใดๆ เพียงแต่มีการให้ข้อเสนอแนะกันในลักษณะน้องพี่ที่ปรึกษา ส่วนการช่วยเหลือเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งอันพึงมีประโยชน์แก่ท้องถิ่น คำตอบเป็นไปในทิศทางเดียวกันอีกเช่นกัน โดย ส.ส. จะช่วยผลักดันงบประมาณตามนโยบาย และโครงการที่ท้องถิ่นตั้งขึ้น ซึ่งทั้งนี้แล้วแต่ว่า ส.ส. กับทีมบริหารเทศบาลเป็นมีความสัมพันธ์ทางจิตใจต่อกันมากน้อยแค่ไหน สักส่วนการช่วยเหลือก็จะมากหรือน้อยไปตามนั้น นอกจากนี้ ส.ส. มักดึงโครงการต่างๆ เข้ามาให้ประชาชนในท้องถิ่น แต่ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการของ ส.ส. เอง โดยดำเนินงานผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้ประโยชน์ทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ประชาชน ส.ส. และเทศบาล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนขยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “เรื่องข้อเสนอแนะ ส.ส. ลำปาง ไม่เคยให้ท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นจริงเป็นจังเลย มีแต่ขอออกหน้าออกตา นโยบายต่างๆ ที่ออกกันมา เทศบาลนครลำปางเป็นผู้คิดขึ้นมาหมด ส่วนการช่วยเหลือเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งอันพึงมีประโยชน์แก่ท้องถิ่น ถือว่ามี อย่างในอดีต เทศบาลนครลำปางจะสร้างเขื่อนยางกันขวางแม่น้ำวังในเขตเทศบาล ก็ได้คุณบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ส.ส. สมัยนั้นช่วยวิ่งเรื่องงบประมาณ และแบบจากกรมชลประทานมาให้ โครงการจึงสำเร็จได้ทันกำหนด เป็นประโยชน์ต่อประชาชนต่อไป แต่หลังจากนั้น ผมก็ไม่เคยเห็นการช่วยเหลือที่เป็นขึ้นเป็นอัน ส่วนใหญ่มีแต่อยากถูกเชิญมาออกหน้าในงานที่คนเขาทำกันเสร็จแล้วมากกว่า”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “นโยบายต่างๆ จะเป็นนโยบายที่ท้องถิ่นกำหนดยุทธศาสตร์เอง ส่วน ส.ส. จะเข้ามาช่วยสนับสนุนยุทธศาสตร์นั้นภายหลังส่วนใหญ่จะช่วยดันงบประมาณให้ แต่ปัจจุบันช่วยหรือไม่ช่วยผมก็รู้สึกว่่าก็ไม่ได้แตกต่างกันสักเท่าไร เพราะท้อง

ถิ่นในปัจจุบันก็จะมีพลังมากกว่าแต่ก่อน ฉะนั้นการกำหนดนโยบายหรือของงบประมาณต่างๆ เข้าไปก็จะไม่ค่อยมีปัญหา ส่วนใหญ่ได้ตามที่ขอ”

นายสมบุญ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “เรื่องนโยบายต่างๆ ส.ส. ไม่เข้ามาก้าวถ่าย อย่างเทศบาลนครลำปางในปัจจุบัน บริหารงานโดยกลุ่มนครลำปาง ซึ่งมีนายกเทศมนตรี คือ คุณนิมิตร จิวะสันติการ ซึ่งมีฐานเสียงเดิมเป็นของ คุณนรินทร์ มโนกุลอนันต์ ซึ่งอยู่สาย คุณไพโรจน์ โล่ห์สุนทร ก็เคยมีการเกื้อกันอยู่ บ้าง แต่โดยบุคลิกลักษณะของคุณ ไพโรจน์ ที่มักไม่เข้ามายุ่งกับการบริหารจัดการในเทศบาล ก็เลยมีเพียงการช่วยเหลือภายหลังกำหนดนโยบายไปแล้วเท่านั้น โดยช่วยผลักดันงบประมาณให้ลงมาสู่เทศบาลได้เร็วขึ้น เพราะคุณไพโรจน์ก็ต้องใช้บารมีที่มีอยู่ทำงาน เพื่อรักษาฐานเสียงเอาไว้”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “จะเข้าไปก้าวถ่ายในส่วนของการอบนอก กรอบวงใหญ่ๆ เช่น อบต. กับ อบจ. แต่เทศบาลนครลำปางไม่เข้าไปยุ่ง เพราะเทศบาลนครลำปางไม่มีใครเป็นหัวคะแนนของ ส.ส. จึงไม่สมเหตุผลผลที่ ส.ส. จะต้องเข้าไปยุ่มย่าม ส่วนการช่วยดึงงบประมาณหรือโครงการต่างๆ ก็มีตามสมควร แต่ต้องดูด้วยว่า ขณะนั้นเทศบาลนครลำปางอยู่ข้างไหน ถ้าข้างเดียวกันก็ช่วยมากกว่า”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางกล่าวว่า “เรื่องนโยบายไม่เข้ามายุ่ง แต่ที่รู้มาคือมีความพยายามขอให้มีคนของตน เข้าไปมีตำแหน่งในเทศบาล เพื่อสร้างฐานอำนาจ และพร้อมๆ กับรับข้อมูลลงในไปบอก ส.ส. ต่อ ส่วนการช่วยต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งอันพึงมีประโยชน์แก่ท้องถิ่นก็มีบ้าง โดยไม่เกี่ยวกับนโยบาย หรือยุทธศาสตร์ของเทศบาลนครลำปางสักเท่าไร ส.ส. มักฟังมาจากชาวบ้านโดยตรง แล้วไปของงบประมาณมาเอง แล้วขอให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการให้ แล้วขึ้นชื่อ ส.ส. ไว้ให้เห็นที่ป้ายชั้ๆ”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “การให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายท้องถิ่นไม่มีเป็นทางการ แต่จะเป็นคราวๆ ไป หากเทศบาลมาขอคำปรึกษา หรือ ส.ส. ต้องการให้ข้อเสนอแนะเองเท่านั้น ส่วนการช่วยดึงงบหรือโครงการต่างๆ มาชัดเจนมากยกตัวอย่างเช่น ส.ส. จะวิ่งกันเป็น คณะกรรมการงบประมาณ ซึ่งสามารถตัดงบเอียงเข้ามาหาตัวได้ง่าย ส.ส. จึงมีความสำคัญต่อท้องถิ่นมากในเรื่องการช่วยผลักดันงบประมาณ”

นายจุมพล สุขมัน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “โดยหลักการแล้วฝ่ายบริหารของเทศบาลนครลำปางจะต้องเป็นผู้กำหนดนโยบาย ว่ากันในเรื่องกฎหมาย การให้คำปรึกษาซึ่งกันและกันก็คงจะไม่ผิดอะไร แต่ฝ่ายบริหารต้องไม่ลืมว่ามีประชาชนเป็นที่ตั้ง ส่วนการช่วยเหลือในการดึงงบประมาณหรือโครงการต่างๆ เข้ามาให้แก่ท้องถิ่น ก็ต้องมีเป็นธรรมดา”

นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง ที่กล่าวว่า “เรื่องนโยบายถือว่าให้คำแนะนำมากกว่า ส่วนการช่วยดึงสิ่งที่มีประโยชน์เข้ามาสู่ท้องถิ่นผมก็ถือว่า ลำปางเป็นบ้านเกิด ถ้ามีอะไรช่วยได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และศีลธรรม ผมก็ยินดีกระทำ และยืนยันว่าสำหรับตัวผมไม่มีประโยชน์ทับซ้อนใดๆ ทั้งสิ้น ส่วน ส.ส. ท่านอื่นผมไม่อาจทราบได้ แต่หากมีการเข้าไปลอบบีการกำหนดนโยบาย โดยให้มีโครงการต่างๆ ที่เอื้อต่อธุรกิจของ ส.ส. ผมถือว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนเข้าให้แล้ว”

1.2.2 ด้านการบริหารงาน

การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการบริหารงานกลุ่มตัวอย่างตอบคำถามใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การให้ข้อเสนอแนะในการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเป็นผู้ประสานประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ ปัจจุบัน ส.ส. ไม่ได้มีบทบาทในการเสนอแนะการบริหารงานแก่เทศบาลนครลำปาง แต่ในอดีตที่ผู้บริหารเทศบาลเป็นฝ่ายเดียวกัน ก็จะให้ข้อเสนอแนะตามวาระ และโอกาสที่เหมาะสม หรือมีอิทธิพลต่อการบริหารงานเทศบาล อาจสรุปได้ว่า จะมีข้อเสนอแนะหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่า ผู้บริหารเทศบาล กับ ส.ส. เป็นฝ่ายเดียวกันหรือไม่ นอกจากนี้ กลุ่มตัวอย่างยังมีความเห็นตรงกันในหัวข้อการเป็นผู้ประสานประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่น โดย ส.ส. จะใช้บารมี ที่ข้องเกี่ยวกับกระทรวงต่างๆ เพื่อผลักดันงบประมาณเป็นสำคัญ ซึ่งจะประสานประโยชน์มากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของผู้บริหารเทศบาลนครลำปางแต่ละชุด กับ ส.ส. เช่นเดียวกับหัวข้อข้างต้น โดยมีรายละเอียดจากการสัมภาษณ์ดังต่อไปนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “เรื่องข้อเสนอแนะในการบริหารงาน ส.ส. ลำปางจะเข้าไปยุ่งหรือไม่ยุ่งขึ้นอยู่กับว่าเป็นฝ่ายเดียวกันไหม หากยุ่งก็จะเป็นการพุดคุยแบบกันเองที่ๆ นื่องๆ แต่โดยหลักแล้วเทศบาลนครลำปางมีอิสระตามสมควรในการบริหารงานท้องถิ่น ส่วนการเป็นผู้ประสานโยชน์ระหว่างเทศบาลนครลำปาง และกลุ่มภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเล็กน้อย ในลักษณะความสัมพันธ์ที่ ส.ส. มีอยู่อย่างกว้างขวาง ในระดับประเทศ แต่ในท้องถิ่นด้วยกัน เช่นการมีปัญหากันในท้องถิ่น ส.ส. ลำปางจะไม่เข้ามาข้องเกี่ยว”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแก้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “การบริหารงานต่างๆ เทศบาลจะเป็นผู้บริหารจัดการเอง การเข้ามาแทรกแซงจะมีในยุคก่อนๆ สมัยที่ นายกเทศมนตรี กับ ส.ส. เป็นพวกเดียวกัน ยิ่งถ้ามีความสัมพันธ์กันมาก ส.ส. จะกลายเป็นผู้เชื่อมสัมพันธ์ให้กับท้องถิ่น ทั้งภาครัฐ ราชการ และเอกชน ด้วยบารมีที่มี เทศบาลจะมีโครงการอะไรก็สามารถดำเนินการได้ง่าย สะดวกขึ้น”

นายสมบูรณ์ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “การบริหารงานของเทศบาลนครลำปาง ส.ส. ลำปางไม่เข้ามายุ่ง แต่มักเป็นตัวเชื่อมระหว่างท้องถิ่นกับคนหรือกลุ่มคนที่ท้องถิ่นไม่มีความสัมพันธ์ด้วย แต่ในกรณีนี้ คือ เกิดจากการร้องขอของเทศบาลนะ หากไม่ร้องขอ ส.ส. ก็ไม่เข้าไปยุ่งอยู่แล้ว”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ปัจจุบันเสนอได้ แต่เทศบาลนครลำปางไม่ทำหรอก เพราะอยู่คนละขั้ว แต่เมื่อก่อนที่เป็นขั้วเดียวกันเสนอไปเท่าไร ทำหมด ลองไม่ทำสิ เห็นดีแน่ นั่นเพราะนายกเทศมนตรีคนก่อนเป็นเพียงตุ๊กตาเจ็ดเท่านั้น และเป็นลูกน้องกันอยู่ แต่ปัจจุบันแข็งทื่อ แต่ ส.ส. ก็ไม่เสนออะไรนะ และไม่ช่วยเหลืออะไรด้วย เป็นการปกครองท้องถิ่นที่แยกขาดจากการเมืองระดับชาติอย่างแท้จริง”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “อาจมีข้อเสนอแนะบ้าง แต่อย่างไรก็ตามการตัดสินใจทุกอย่างอยู่ที่นายกเทศมนตรี ซึ่งปัจจุบันไม่มีปฏิสัมพันธ์กับ ส.ส. เท่าสักเท่าไร แต่ในอดีตที่มีความสัมพันธ์กันสิ่งอะไรก็ทำ เสนออะไรไปก็ยินดีรับไว้หมด ถ้า ส.ส. มีคอนเนกชั่น กับภาครัฐฯ หรือเอกชน การทำงานของเทศบาลที่มีความสัมพันธ์กับ ส.ส. ผู้นั้นก็ง่ายยิ่งขึ้นไปอีก”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “การบริหารงานของเทศบาลนครลำปาง ส.ส. ไม่เข้าไปเกี่ยวข้อง แต่มีการช่วยประสานงานเต็มที่ ยิ่ง

เรื่องงบประมาณยิ่งชัดเจน เพราะงบประมาณต่างๆ ต้องผ่านกระทรวงอยู่แล้ว ส.ส. จึงมีบทบาทเข้าไปวิ่งเต้นมาก นอกจากประสานประโยชน์ให้กับท้องถิ่นแล้ว สิ่งที่เสริมให้ ส.ส. ลำปางทรงอิทธิพลอยู่ได้ ก็คือ การฝากงาน การขอย้ายข้าราชการ ที่ขึ้นกับกระทรวงต่างๆ ส.ส. ฝากได้ ท้องถิ่นฝากไม่ได้ และวันนี้ก็ยังเป็นอย่างนี้อยู่จริงๆ”

นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ส่วนตัวผมไม่เข้าไปยุ่ง โดยเด็ดขาด หากจะเข้ามาปรึกษาก็ยินดีให้คำแนะนำเท่านั้น แต่ ส.ส. ท่านอื่นไม่อาจรู้ได้ เพราะไม่ปรากฏชัดแจ้งว่าท่านเหล่านั้นเข้ามามีอิทธิพล หรือให้ข้อเสนอแนะในการบริหารงาน พบเพียงการฝากงาน และการช่วยเหลือ และสนับสนุนในการประสานงานกับองค์กรภายนอกเพื่อให้งานของท้องถิ่นราบรื่น หากเทศบาลเป็นผู้เข้ามาขอความช่วยเหลือ ผมก็ยินดีช่วยเหลือเท่าที่ช่วยได้”

1.2.3 ด้านงบประมาณ

การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านงบประมาณ กลุ่มตัวอย่างตอบคำถามใน 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การให้ข้อเสนอแนะในการพิจารณางบประมาณ และการช่วยระดมงบประมาณจากภาครัฐฯ ผู้ท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างได้ให้คำตอบไปในทิศทางเดียวกัน โดย ส.ส. ไม่ได้มีการให้ข้อเสนอแนะด้านการพิจารณางบประมาณต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง แต่ถ้ามี จะใช้วิธี ให้คณะที่ปรึกษา กับหัวหน้าคณะที่เข้าไปอยู่ในสภาเทศบาลส่งต่อความต้องการเข้าไป หรือถ้ามีข้อเสนอแนะจาก ส.ส. เข้าไป จะเป็นการที่ท้องถิ่นเข้าไปขอความเห็นจากตัว ส.ส. เอง ส่วนด้านการระดมเงินจากภาครัฐฯสู่เทศบาลนครลำปางมีอยู่เสมอ แต่จะมีน้อยกว่าท้องถิ่นรอบนอก โดยผ่านการวิ่งเป็นคณะกรรมการงบประมาณ และจากการวิ่งในกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจากงบประมาณสนับสนุน ทั้งนี้เพื่อรักษาฐานเสียงของตนไว้ ส่วนจะช่วยเหลือมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับเทศบาลว่ามีมากน้อยแค่ไหน

นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “เรื่องข้อเสนอแนะในการพิจารณางบประมาณ ส.ส. ลำปางไม่เคยยุ่ง การพิจารณางบประมาณในการบริหารจัดการในโครงการต่างๆ เทศบาลนครลำปางเป็นผู้ตัดสินใจเองโดยอิสระ ส่วนการที่ ส.ส. จะเข้ามาช่วยระดมงบประมาณจากภาครัฐฯ ผู้ท้องถิ่น ในเขตเทศบาลนครลำปางนี้แทบจะไม่มีส่วนใหญจะเป็นเขตรอบนอกมากกว่า”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “ส.ส. ไม่ได้เข้ามามีอิทธิพล และมีบทบาทใน

การเสนอแนะการพิจารณางบประมาณของเทศบาลนครลำปางแม้แต่น้อย ยิ่งถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างเทศบาลนครลำปางนี้ ยิ่งจะมีอิสระในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของตัวเองสูงมาก ส่วนการช่วยระดมงบประมาณจากภาครัฐฯ ผู้ท้องถิ่นนั้น พบว่า หลายพื้นที่ก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดย ส.ส. มักรับปากท้องถิ่นว่าจะผลักดันแผนงาน หรือ โครงการต่างๆ ลงมาในพื้นที่ทั้งนี้เพื่อรักษาสถานะเสียงของตนเองเป็นประเด็นหลัก”

นายสมบุญ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “การพิจารณางบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ส.ส. ลำปางไม่เข้ามายุ่ง แต่มีการช่วยดึงงบประมาณ เพราะงบประมาณต่างๆ ที่จะลงมาสู่ท้องถิ่น ส.ส. ในฐานะที่เป็นกรรมาธิการพิจารณา ก็จะมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับเงิน และ โครงการต่างๆ ที่จะจัดสรรให้กับท้องถิ่น ได้อย่างสะดวกโยธิน”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ถ้า ส.ส. เป็นคนนอกเลยคงจะไปสั่งอะไรไม่ได้ แต่ถ้าเป็นคนที่ปรึกษา กับหัวหน้าคณะที่เข้าไปอยู่ในสภาเทศบาลก็คงถูกส่งต่อความต้องการเข้าไปได้ อาจทำแผนงานขึ้นมาใหม่ หรือแผนเก่าสามารถปรับปรุงได้ใหม่ แต่ถ้านอกกรอบ นอกแผน ต้องผู้ใหญ่มากๆ ขอไว้ ส่วนจะช่วยระดมเงินมาให้ตามแผนใหม่ขึ้นอยู่กับว่าเป็นพวกเดียวกันหรือไม่ เท่านั้นเอง อย่างเทศบาลนครลำปางชุดนี้ไม่ช่วยระดม แต่ชุดก่อนหน้านี้นี่ช่วยระดม เป็นต้น”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางกล่าวว่า “เทศบาลนครลำปางยุคนี้ ส.ส. ไม่มีการให้ข้อเสนอแนะเทศบาลนครลำปางในการพิจารณางบประมาณแม้แต่น้อย การตัดสินใจใดๆ จะอยู่ที่ผู้บริหารเทศบาลมากกว่า ส่วนการหาเงินเข้าสู่ท้องถิ่นนั้นมีอยู่เสมอ แต่มากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารเป็นคนที่มีความสัมพันธ์กับ ส.ส. มากน้อยแค่ไหน”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “ไม่มีการให้ข้อเสนอแนะในการพิจารณางบประมาณ ส่วนด้านการระดมเงินเข้ามา ถ้าเป็นงบประมาณท้องถิ่นแท้ๆ ก็จะมีการจัดแบ่งต่างหาก ส่วนถ้าเป็นงบประมาณที่ ส.ส. วังขอกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น แน่แน่นอนว่าต้องพึ่งพา แล้วก็ต้องอยู่ในความเห็นของ ส.ส. หรือ เทศบาลเอาโครงการไปเสนอต่อ ส.ส. ให้ช่วยวิ่งให้ เป็นได้ทั้ง ส.ส. คิดเอง และเสนอเข้าไป แต่เทศบาลนครลำปางปัจจุบันไม่มีการทำอย่างนี้เลย เพราะ ส.ส. กับ นายกเทศมนตรีไม่คุยกัน”

นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขตเลือกตั้งที่ 2 จังหวัดลำปาง ที่กล่าวว่า “ผมไม่ไปให้ข้อเสนอแนะก่อน แต่ถ้าจะเข้ามาขอคำปรึกษาก็ยินดี และถ้าโครงการไหน เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นจริงๆ ผมก็จะช่วยตามเรื่องงบประมาณให้”

ตอนที่ 2 ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง ทำให้เห็นว่า ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลายประการ ทั้งยังส่งผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และต่อท้องถิ่น โดยสามารถแยกออกเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

2.1 ผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น

ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ประเด็นการใช้จ่ายเงินในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กลุ่มตัวอย่างมองว่าหาก ส.ส. มีการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่น ใช้เงินหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งยังมีอีกหลายปัจจัย เช่น ฐานะส่วนตัวของนักการเมืองท้องถิ่น และการกำหนดอัตราค่าหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นของ กกต. ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม หากท้องถิ่นที่ใดมีการสนับสนุนของ ส.ส. ด้านเงินทุนเลือกตั้ง ก็มีความเสี่ยงที่จะใช้เงินเกินอัตราที่กำหนดแน่นอน

ด้านความเสี่ยงในการเกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า หาก ส.ส. มีการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มีความเสี่ยงในการเกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียงเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีเงินเข้าสู่ระบบมากขึ้น นักการเมืองท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้หลากหลายรูปแบบ ด้วยการจัดสรรงบประมาณของกลุ่มทางการเมือง แต่เขตที่มีการซื้อเสียงได้จะเป็นเขตเทศบาลนครลำปางในรอบนอกมากกว่าในเขตเมือง และชาวบ้านในเขตเทศบาลนครลำปางในปัจจุบันมีความเข้าใจในประชาธิปไตย และการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น การซื้อเสียงจึงไม่ค่อยเป็นผล

ด้านการมีส่วนร่วมทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบการเลือกตั้งให้มากยิ่งขึ้น กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับนักการเมืองท้องถิ่นจะมีต่อกันอยู่เสมอ เพราะต่างฝ่ายก็ต้องการได้มา และรักษาฐานเสียงของตนเอาไว้ให้มากที่สุด ส.ส. จะช่วยสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น แต่จะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดสนิทสนม และสถานการณ์ทางการเมืองขณะนั้นด้วย ยิ่ง นักการเมืองท้องถิ่นที่ ส.ส. สนับสนุน มีกระแสมากแค่ไหน ยิ่งสนับสนุนมากเท่านั้น เพราะมีโอกาสชนะ ที่เนื่องจาก ปัจจุบัน ประชาชนในเทศบาลนครลำปาง ซึ่งเป็นเขตเมือง จะถูกกำกับ หรือบังคับ ได้ยากขึ้น

2.1.1 การใช้เงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมาย

กำหนด

ในประเด็นผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของการเมืองท้องถิ่น เรื่องการใช้เงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมองว่า หาก ส.ส. มีการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นใช้เงินหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งนอกจากนี้ยังมีอีกหลายปัจจัยที่ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นใช้เงินหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เช่น ฐานะส่วนตัวของนักการเมืองท้องถิ่น และการกำหนดอัตราค่าหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นของ กกต. ค่ากว่าที่ควรจะเป็น ไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ได้อย่างเห็นผล ทั้งยังมีการเสนอให้มีการเพิ่มเพดานอัตราค่าหาเสียงให้สูงขึ้นเหมาะสมกับยุคสมัยด้วย มีประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปางท่านเดียวที่ตอบว่า “ไม่ปรากฏชัดเจน” เนื่องจากความเป็น กกต. และจากอคติความที่เคียดเคืองขึ้นไม่ได้มีพยาน และหลักฐานมีไม่เพียงพอที่จะชี้ชัดลงไปได้ว่ามีการสนับสนุนจริงหรือไม่ ฉะนั้นจึงไม่สามารถนำข้อเท็จจริงมาพิจารณาได้ แต่ให้ความเห็นว่า หากท้องถิ่นใดมีการสนับสนุนของ ส.ส. ด้านเงินทุนเลือกตั้ง ก็มีความเสี่ยงที่จะใช้เงินเกินอัตราที่กำหนด โดยมีรายละเอียดที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนขยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “สำหรับปัจจุบันไม่ค่อยมีการสนับสนุนเงินกันแล้ว เพราะเสียงบริสุทธิ์ของเทศบาลนครลำปางชุดนี้มันมีเยอะ ฉะนั้น ส.ส. ที่คิดจะสนับสนุนลูกน้อง หรือนักการเมืองท้องถิ่นที่จะเข้ามาลงสมัคร สท. และนายกเทศมนตรี จึงคิดว่า ไม่สนับสนุนดีกว่า เมื่อไม่มีเงินเข้ามาในระบบมาก ความเสี่ยงในการใช้เงินหาเสียงก็น้อยลง แต่ในอดีตที่ ลูกน้องของ ส.ส. มีเสียงสนับสนุนปานกลาง ก็มีเงินเข้ามาช่วยเยอะกว่านี้ เพราะเห็น โอกาสว่าจะชนะ ฉะนั้นความเสี่ยงที่จะใช้เงินหาเสียงเกินอัตราที่กำหนดก็น่า

จะมีมาก เรื่องนี้มันเกี่ยวพันกันอยู่แล้ว แต่ถ้าเสียงมีสนับสนุนมากอยู่แล้วก็อาจสนับสนุนน้อย เพราะอย่างไรก็ชนะอยู่แล้ว จ่ายเงิน ไปก็ไร้ประโยชน์”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “ถ้า ส.ส. อุปลักษณ์ ก็อาจมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นในการใช้เงินมากกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่ส่วนใหญ่ในการเลือกตั้งท้องถิ่นในปัจจุบัน เงินมักไม่ค่อยจำเป็น เพราะนักการเมืองท้องถิ่นไม่ค่อยได้ใช้อะไรวิไลศมาหรา เหมือนการเลือกตั้ง ส.ส. หรือเลือกผู้ว่า กทม. แต่จะใช้ความใกล้ชิดสนิทสนมกับชาวบ้านมากกว่า แต่ก็มีความกรณีที่ ส.ส. ทุ่มให้กับนักการเมืองบางคนด้วยเหตุผลอะไรก็ตามแต่ ก็มีความเป็นไปได้สูงที่จะใช้เงินเกินที่กำหนด บางคนที่ใช้เกินแต่ กกด. ก็เอาผิดไม่ได้ เพราะหาหลักฐานไม่ได้ ไม่มีใบเสร็จ ฉะนั้นที่ร้องคัดค้านกันจะเป็นเรื่องของการซื้อเสียงมากกว่า”

นายสมบูรณ์ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “จะทำให้ให้นักการเมืองท้องถิ่นใช้เงินในการเลือกตั้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดแน่นอน แม้จะไม่มีกรรมการสนับสนุนก็ตามเถอะ เพราะเขาคานเงินที่กฎหมายกำหนดมันค่าไป ไม่ทันยุคสมัย”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “การเลือกตั้ง สท. และนายกเทศมนตรีครั้งล่าสุด ผมว่าไม่น่าจะใช้เงินมาก จะใช้เงินมาน้อยมันเป็นธรรมดาๆ ไป เช่น อยู่พวกเดียวกันหรือไม่ ความเสี่ยงที่จะสนับสนุนมีมากมีน้อย ฐานะของนักการเมืองท้องถิ่น และนิสัยส่วนตัวของนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น ฉะนั้น ผมมองว่า การที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์ หรือสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นในการเลือกตั้ง ก็เป็นเพียงปัจจัยที่น่าที่จะทำให้มีโอกาสใช้เงินหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดได้”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางกล่าวว่า “ไม่ใช่เพียงแค่เรื่องเงินทุน ถ้า ส.ส. คนนั้น ประกาศอย่างเป็นทางการ หรือไม่ เป็นทางการก็ตาม ว่าสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นคนไหน ฐานะคะแนนเสียงของ ส.ส. ก็ต้องไหลมาให้นักการเมืองท้องถิ่นเข้าสู่อำนาจแน่นอน แต่ถ้าพูดเฉพาะเรื่องเงินทุน เอาแค่เลือก สท. กกด. บอกว่าให้ใช้เงินได้คนละไม่เกิน 120,000 ในการหาเสียง แต่ผมก็เห็นเกินทั้งนั้น ซึ่งบางคนก็ได้มาจาก ส.ส. บางคนก็กู้มาจาก ส.ส. นี่คือความจริงที่ผมเห็น ฉะนั้นยัง ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น การหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดตามมาแน่นอน”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อธิบดีรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง “อันที่จริงเรากำหนดเพดานเงินที่ใช้หาเสียงต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ส่วนใหญ่ถ้าเลือกเป็นคณะอย่าง สท. ก็ไม่ค่อยเกินเพราะเลือกเขตละ 6 คน ถ้าทำป้ายหาเสียงที่ทำทั้งที่มีอยู่แล้ว ก็จะสามารถเฉลี่ยกันได้ แต่ถ้าเลือกตั้งเดี่ยวอย่าง นายกเทศมนตรี มักจะเกินเพราะไปแชร์กับใครไม่ได้ ฉะนั้นถ้าถามว่า การที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์ หรือสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นในการเลือกตั้งเปิดโอกาสให้มีการใช้เงินหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ตอบได้ว่า ใช่ แต่อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่ก็จะเกินกันอยู่แล้วเพราะเพดานต่ำไป”

นายบุญชู ตรีทอง อธิบดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ถ้ามีเหตุการณ์อย่างนั้นจริง ก็นับว่ามีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นที่จะทำให้มีปัญหาการใช้เงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด”

ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ตอบว่า “ไม่ปรากฏชัดเจน” คือ นายจุมพล สุขมัน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง ซึ่งกล่าวว่า “คดีความที่เคยเกิดขึ้นไม่ได้มีพยาน และหลักฐานมีไม่เพียงพอที่จะชี้ชัดลงไปได้ว่ามีการสนับสนุนจริงหรือไม่ ฉะนั้นจึงไม่สามารถนำข้อเท็จจริงมาพิจารณาได้ แต่ขอให้ความเห็นว่าการที่ท้องถิ่นที่ใดมีการสนับสนุนของ ส.ส. ด้านเงินทุนเลือกตั้ง ก็มีความเสี่ยงที่จะใช้เงินเกินอัตราที่กำหนด”

2.1.2 ความเสี่ยงในการเกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง

ในประเด็นผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของการเมืองท้องถิ่น เรื่องความเสี่ยงในการเกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า หาก ส.ส. มีการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มีความเสี่ยงในการเกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียงเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีเงินเข้าสู่ระบบมากขึ้น นักการเมืองท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้หลากหลายรูปแบบ ด้วยการจัดสรรงบประมาณของกลุ่มทางการเมืองเอง ฉะนั้นจึงมีความเป็นไปได้ที่นักการเมืองท้องถิ่นจะนำงบประมาณที่ได้รับเหล่านั้นมาใช้ในการซื้อเสียงก่อให้เกิดความเสี่ยงในการซื้อสิทธิ์ขายเสียงมากขึ้น อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างหลายท่านก็ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมหลายประการ เช่น เขตที่มีการซื้อเสียงได้จะเป็นเขตเทศบาลนครลำปางในรอบนอกมากกว่าในเขตเมือง และชาวบ้านในเขตเทศบาลนครลำปางในปัจจุบันมีความเข้าใจในประชาธิปไตย และการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น การซื้อเสียงจึงไม่ค่อยเป็นผลแล้ว ทั้งยังอาจเป็นผลเสียในเชิงถูกชาวบ้านไปเสียอีก โดยอาจรับหรือไม่รับเงินก็ได้ แต่อย่างไรก็ไม่เลือก

นายเกรียงศักดิ์ วนชายังก์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “มันเกิดความเสี่ยงเพิ่มขึ้นแน่ๆ แต่ปัจจุบันในเทศบาลนครลำปางเอง นักการเมือง ทั้งท้องถิ่น และ ส.ส. ก็ไม่ค่อยกล้าที่จะซื้อเสียง เพราะเป็นเขตเมืองชาวบ้านเขารู้ทันกันหมดแล้ว ถ้าเป็นเขตรอบนอกชาวบ้านรับเงินไป เขาซื้อสตั๊มป์มาเลือกคุณแน่ๆ แต่ที่เทศบาลนครลำปางเดี๋ยวนี้จะถือว่าถูกชาวบ้านยิ่งจะไม่เลือก”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “การซื้อเสียงในเทศบาลนครลำปาง อันที่จริงไม่ควรมีแล้ว เป็นเขตเมือง เป็นไข่แดงของจังหวัด ซื้อเสียง ไปคนยิ่งจะดำ แต่ก็ยังมีหลงๆ มาอยู่บ้าง เพราะ ส.ส. ก็ยังช่วยสนับสนุน ยังออกงบประมาณเพื่อให้เข้าสู่อำนาจในท้องถิ่นให้ได้อยู่ ถ้า ส.ส. มีให้ นักการเมืองท้องถิ่นก็มีจ่าย แต่เดี๋ยวนี้ลดลงมากแล้ว”

นายสมบุญ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “การที่ ส.ส. เข้ามาสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นในการสมัครรับเลือกตั้ง มีโอกาสทำให้เกิดความเสี่ยงในการซื้อสิทธิขายเสียงมากขึ้นแน่นอน”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “เรื่องนี้ปฏิเสธได้ยาก ระบบอุปถัมภ์กับการซื้อเสียงมีแทบแยกจากกันไม่ได้ ฉะนั้นการที่ ส.ส. เข้ามา มีอิทธิพลต่อนักการเมืองท้องถิ่น จึงทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่นมีความเสี่ยงในการซื้อสิทธิขายเสียงเพิ่มมากขึ้น”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางกล่าวว่า “ปัจจุบันยังมีการซื้อเสียงอยู่ แม้ไม่มากเท่าแต่ก่อน แต่เพราะ ส.ส. ยังจ่ายเงินสนับสนุน อย่าลืมนะ เทศบาลนครลำปางที่ดูเป็นเมืองหลวงของลำปาง ก็ยังมีเขตที่เป็นชนบทรวมอยู่ด้วย การเลือกตั้งเทศบาลนครลำปางแบ่งเป็น 4 เขต เขตที่เป็นเมืองจริงๆ คือ 2 และ 3 ส่วนเขต 1 และ 4 เป็นเขตชายขอบ ชาวบ้านยังขายเสียงให้ได้อยู่”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “มีการซื้อเสียงจากเงินที่ ส.ส. สนับสนุนจริง จึงมีการซื้อเสียง และต้องมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นแน่นอน แต่มักไม่ค่อยมีผล อย่างการเลือกตั้ง สท. และนายกเทศมนตรีครั้งล่าสุด ฝ่ายหนึ่งซื้ออย่างไรก็ไม่ชนะ เพราะถ้าชาวบ้านไม่ชอบเสียอย่าง ชาวบ้านรับเงินกันนะ แต่ก็ยังไม่เลือก”

นายจุมพล สุขมัน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง ซึ่งกล่าว

ว่า “ถ้าสอบการซื้อเสียงของเทศบาลนครลำปาง เอาเรื่องการร้องคัดค้านเป็นที่ตั้ง ทั้งจากการที่เราส่งอาสาสมัครเข้าไปสืบ ก็ปรากฏว่ามีการซื้อเสียงกัน และจากที่ชาวบ้านร้องเรียนเข้ามาเองก็มีพอสมควร แต่อย่างไรก็ตามนับว่าการเลือกตั้งของเทศบาลนครลำปางครั้งนี้มีการร้องเรียนน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ไม่มีเลย แต่ สท. มีบ้าง ขณะที่ท้องถิ่นอื่นๆ ในจังหวัดมีการร้องคัดค้านมากมาย ถึงแม้การร้องคัดค้านจะยังไม่ได้เป็นตัวบ่งชี้ว่ามีการซื้อเสียงจริงหรือไม่ และหลักฐานก็ยังปรากฏไม่ชัดเจนเนื่องจากกลวิธีที่แบบคายนักการเมือง ซึ่งถ้าหากเราเชื่อว่า ส.ส. มีการอุปถัมภ์ นักการเมืองท้องถิ่น ในเรื่องของการสนับสนุนเงินจริง ก็น่าจะตอบได้ว่า มีส่วนทำให้เกิดการซื้อเสียงในการเลือกตั้งท้องถิ่นมากขึ้น”

นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “มันเป็นตรรกะอยู่แล้ว เมื่อ ส.ส. คนใดคนหนึ่งอุปถัมภ์ มีเงินมาให้ นักการเมืองท้องถิ่นก็มีเงินสำหรับใช้จ่าย ซึ่งส่วนหนึ่งก็จะอาจนำไปใช้ในการซื้อเสียงสำหรับกลุ่มที่ซื้อได้ เช่นชาวบ้านในรอบนอก ซึ่งผมเห็นว่า ซื้อไปก็ไร้ประโยชน์ เพราะชาวบ้านในเขตเทศบาลนครลำปางที่ไม่ประสีประสาทางการเมืองเดี๋ยวนี้มีน้อยมาก ฉะนั้นอีกไม่นานหรือการซื้อเสียงด้วยเงินสดๆ จะหมดไป จะเหลือแต่ความสัมพันธ์ทางจิตใจแบบดั้งเดิมที่ใช้ได้ผลดีที่สุด และรูปแบบการอุปถัมภ์แบบใหม่ๆ จะเข้ามาแทนที่”

2.1.3 มีส่วนทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบการเลือกตั้งให้มากยิ่งขึ้น

ในประเด็นผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของการเมืองท้องถิ่น เรื่องการมีส่วนทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบการเลือกตั้งให้มากยิ่งขึ้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า มีส่วนอย่างมาก โดยความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับนักการเมืองท้องถิ่นจะมีต่อกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะยามเลือกตั้งท้องถิ่น เพราะต่างฝ่ายก็ต้องการได้มา และรักษาฐานเสียงของตนเอาไว้ให้มากที่สุด ส.ส. อาจใช้คุณงามความดี บารมี และเงิน เข้ามาช่วยสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น แต่จะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดสนิทสนม และสถานการณ์ทางการเมืองขณะนั้นด้วย ยิ่งนักการเมืองท้องถิ่นที่ ส.ส. สนับสนุน มีกระแสมาแค่ไหน ยิ่งสนับสนุนมากเท่านั้น เพราะมีโอกาสชนะ ที่กลุ่มตัวอย่างบางท่านมีวิธีคิดแบบนี้ทั้งนี้เนื่องจาก ปัจจุบัน ประชาชนในเทศบาลนครลำปางถูกกำกับ หรือบังคับได้ยากขึ้น ซื้อเสียงได้ยากขึ้น ต่อไปอาจหมดไปเหลือไว้เพียงการอุปถัมภ์ด้วย อำนาจ และบารมี กับคุณความดีของ ส.ส. โดยมีรายละเอียด ดังนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “ความเชื่อมโยงระหว่างนักรการเมืองท้องถิ่นกับ ส.ส. มันมีมากมาย ทั้งด้านการทำงาน ฐาน อำนาจ และยังมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันมากในช่วงการเลือกตั้ง ฉะนั้น ถ้า ส.ส. เอาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันอยู่สม่ำเสมอมาใช้ในการเลือกตั้งด้วย ระบบอุปถัมภ์กับการเลือกตั้งการเมืองท้องถิ่นก็ยิ่งจะต้องมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “มีส่วนอยู่มาก แต่บอกอย่างนี้เหมือนจะให้ความเห็นว่าระบบอุปถัมภ์แย่ไปหมด แต่จริงๆ ส่วนดีก็มี เพราะไม่จำเป็นต้องเป็นเรื่องเงินเสมอ ถ้าตัดเรื่องเงินออกไปแล้ว เรื่องคุณงามความดีของ ส.ส. ที่มีต่อชาวบ้าน มีการช่วยเหลือเกื้อกูลในด้านการทำงานของท้องถิ่น โดยที่มันไม่มีผลประโยชน์แอบแฝงผมเชื่อว่ายังมีอยู่พอสมควร”

นายสมบูรณ์ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “มีส่วนทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งมากขึ้น อย่างเช่น ส.ส. อาจใช้บารมีที่ตัวเองมีอยู่ สั่งให้เลือกคนของตัวเองได้ หรือใช้เงินช่วยสนับสนุนการเลือกตั้งของคนของตัวเอง ซึ่งส่วนตัวผมมองว่า ในชุมชนที่เริ่มเป็นเมืองอย่างเทศบาลนครลำปางนี้ ต่อไปการอุปถัมภ์โดยสนับสนุนเงินเพื่อใช้ในการซื้อเสียงจะหมดไปในที่สุด แต่การสั่งจะยังคงอยู่ตราบไคที่ ส.ส. ยังมีบารมี”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ระบบอุปถัมภ์มันเป็นลูกโซ่ อุปถัมภ์เป็นต่อๆ ต่อเนื่องกันไปหมด ฉะนั้นจึงมีส่วนแน่ ยิงการใช้บารมีของ ส.ส. จะมีการใช้มากขึ้นเป็นลำดับ และมักนำมาใช้ในการเลือกตั้งท้องถิ่นซึ่งได้ดีที่สุดในเขตรอบนอก แต่อย่างไรในเขตเทศบาลนครลำปางเริ่มยากขึ้นแล้ว”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางกล่าวว่า “จะส่งเสริมให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในการเลือกตั้งขึ้นมาก เพราะอย่างไรก็ตาม ส.ส. ก็ยังคงตั้งรักษาฐานเสียง หรือคะแนนเสียงของตนเองไว้ให้ได้ ระบบอุปถัมภ์จึงจำเป็นต้องมีต่อไป ยิงการเลือกตั้งที่ถือเป็นนัยสำคัญของการเมืองท้องถิ่น ถ้าคนของคนได้เข้าไปบริหาร หรือมีส่วนในเทศบาลไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ก็จะยังสามารถรักษาฐานเสียงไว้ได้ง่ายขึ้น และเป็นเรื่องหลักมากกว่าผลประโยชน์ทางธุรกิจเสียอีก เพราะ ส.ส. ลำปางไม่ได้หากินทางนี้สักเท่าไร”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศกล่าวว่า “อย่างไรก็ยังคงอยู่ส่วนจะมีมากขึ้นหรือน้อยลงขึ้นกับปัจจัย 2 ประการคือ สายสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับนักการเมืองท้องถิ่น มีมากหรือน้อย และความสำเร็จในการซื้อเสียงได้ ถ้าน้อยลงไปโดยตามธรรมชาติ ต่อไปก็คงหมด แต่ถ้าเศรษฐกิจไม่ดี ก็อาจมีรับเงิน ส่วนจะเลือกหรือไม่ ผมว่าในเขตเทศบาลนครลำปางไม่ขายเสียงเท่าไรแล้วนะ”

นายบุญชู ตรีทอง อธิบดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “โดยตรรกะแล้ว ถ้า ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่นมากเท่าไร ก็น่าจะมีโอกาสที่จะสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นที่สังกัดตนในการเลือกตั้งท้องถิ่นมากเท่านั้น ส่วนตัวผมไม่ได้สนับสนุนใครเลย แต่เท่าที่เห็นมาก็มีการสนับสนุนกันอยู่ โดยจะดูสถานการณ์แต่ละคราวด้วย อย่างถ้ารู้ว่าสนับสนุนไปแล้วผู้กระแสอีกฝ่ายไม่ได้ ก็ไม่สนับสนุนเอาค่อยๆ แต่ถ้าพอไหวก็สนับสนุนไม่อย่างนั้นลงแรงลงเงินไปเปล่าประโยชน์”

2.2 ผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ประเด็นการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการกำหนดนโยบาย กลุ่มตัวอย่างตอบเห็นว่าเทศบาลนครลำปางมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายสูง ไม่มี ส.ส. เข้ามาแทรกแซงการกำหนดนโยบายท้องถิ่นได้ ดังนั้นการที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบายให้สอดคล้องตรงตามความต้องการของท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของเทศบาลนครลำปางเอง นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่าง ไม่ปฏิเสธการเข้ามามีผลประโยชน์ของพวกพ้อง ส.ส. ที่มีต่อเทศบาลนครลำปาง รวมไปถึงผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน แต่ไม่มีผลประโยชน์โดยตรงต่อตัว ส.ส. เพราะ ส.ส. เพียงต้องการสร้าง และรักษาฐานเสียงเท่านั้น

ด้านประเด็นการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการบริหารงาน กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเห็นว่าการที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น ไม่ได้มีผลกระทบที่จะทำให้การบริหารงานของเทศบาลนครลำปางขาดอิสระ การตัดสินใจต่างๆ ส.ส. ลำปางไม่ได้เข้ามาแทรกแซง เป็นการบริหารงานเองของผู้บริหารเทศบาลนครลำปางทั้งสิ้น โดยรวมแล้วก็ไม่ได้ทำให้การบริหารงานของเทศบาลนครลำปางเสียหาย ส่วนด้านความเป็นเอกภาพ กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดเห็นว่า การที่เทศบาลนครลำปางจะมีเอกภาพหรือไม่ มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับตัวเทศ

บาลนครลำปางเองทั้งสิ้น ส.ส. ที่เข้ามาอุปถัมภ์ ไม่ได้มีผลกระทบใดๆ ที่เป็นผลเสีย โดยส่วนหนึ่ง ยังเห็นว่า มีส่วนช่วยให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้นอีกต่างหาก

ส่วนประเด็นการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการ กำหนดนโยบาย กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดต่างยืนยันว่า การที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น ไม่ได้มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการพิจารณา ตลอดจน ความโปร่งใส และการตรวจสอบ ก็ยังคงเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ ซึ่งหากจะไม่โปร่งใส หรือกระบวนการตรวจสอบไม่ถูกต้องก็อาจจะ เกิดจากปัจจัยอื่นๆ มากกว่า

2.2.1 ด้านการกำหนดนโยบาย

ประเด็นการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการ กำหนดนโยบาย กลุ่มตัวอย่างตอบคำถามใน 3 ประเด็นหลัก คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขาดอิสระในการกำหนดนโยบาย การกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และการกำหนดนโยบายขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องของ ส.ส. ที่เป็นผู้อุปถัมภ์ โดยเห็นว่าเทศบาลนคร ลำปางมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายสูง ไม่มี ส.ส. หรือแม้แต่ลูกน้อง ส.ส. เข้ามาแทรกแซงการกำหนดนโยบายท้องถิ่นได้ ดังนั้นการที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบายให้สอดคล้องกับ บริบท และตรงตามความต้องการของท้องถิ่นได้มากน้อยเพียงไหนก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของ เทศบาลนครลำปางเอง แต่กลุ่มตัวอย่างก็ยังคงมีความเห็นตรงกันอีกข้อหนึ่ง ซึ่งไม่ปฏิเสธการเข้ามามี ผลประโยชน์ของพวกพ้อง ส.ส. ที่มีต่อเทศบาลนครลำปาง รวมไปถึงผลประโยชน์ของนักการเมือง ท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน แต่ไม่มีผลประโยชน์โดยตรงต่อตัว ส.ส. เพราะ ส.ส. เพียง ต้องการสร้าง และรักษาฐานเสียงให้ได้มา และยาวนานที่สุดเท่านั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “เทศบาลนครลำปางชุดปัจจุบันไม่ได้ขาดอิสระในการกำหนดนโยบาย ยังมีอิสระเต็มที่เพราะ ส.ส. ไม่ได้เข้ามายุ่ง ฉะนั้นจะตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริงหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับตัวเทศบาลนครลำปางเอง ที่จะรวบรวมความต้องการของชาวบ้านมาปฏิบัติให้เกิดผลได้มาก น้อยแค่ไหน ในชุดก่อนๆ ส.ส. เข้าแทรกแซงมากกว่า นี้ แต่ก็ไม่ได้เข้าไปถึงระดับนโยบาย จะมีก็ คือเข้าไปแทรกแซงหลังจากนโยบายออกมาแล้ว ซึ่งเป็นการกินเล็กกินน้อย ผลประโยชน์จะตกกับ

ลูกน้องของ ส.ส. มากกว่าตัว ส.ส. เอง เพราะ ส.ส. ถ้าปวงรวยอยู่แล้ว และรวยจากธุรกิจอื่นซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่น”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “เทศบาลนครลำปางมีอิสระมากในการกำหนดนโยบายจะเน้นการที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์ก็ได้มีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของเทศบาลนครลำปางแต่อย่างใด และส่วนใหญ่การดำเนินนโยบายก็จะไม่ได้คิดเพี้ยนไปจากความต้องการของชาวบ้านสักเท่าไร เพราะท้องถิ่นไม่ใช่ประเทศ ผู้บริหารเทศบาลก็เป็นคนในพื้นที่เหมือนกัน ทำไมจะไม่รู้ว่าปัญหาที่ต้องแก้คืออะไร สิ่งไหนจะเป็นประโยชน์ การอุปถัมภ์ของ ส.ส. ลำปาง ไม่ได้มีผลตรงนี้ ต่างจากกรณีศึกษาที่อื่นอย่างชัดเจน ฉะนั้นการที่จะทำนโยบายบิดเบี้ยวแล้วไปเป็นประโยชน์ต่อตัว ส.ส. หรือพวกพ้องที่อื่นผมไม่รู้ แต่ลำปางผมคิดว่ามีไม่มาก”

นายสมบูรณ์ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “เรื่องนี้ไม่มีผลกระทบแน่นอน เพราะเริ่มต้นมา ส.ส. ไม่ได้เข้ามาแทรกแซงการกำหนดนโยบายของเทศบาลนครลำปางมาตั้งแต่ไหนแต่ไร เทศบาลจะก้าวหน้าแก้ปัญหาได้ดีแค่ไหนขึ้นกับตัวเทศบาลเองทั้งสิ้น ฉะนั้นเรื่องที่จะไปแก่นโยบายให้ไปมีผลประโยชน์ต่อพวกพ้องนั้นคงไม่มีสักเท่าไรหรอก”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “อิสระ 100 % เพราะตอนนี้มันคนละค่าย ถ้าค่ายเดียวกันอย่างถ้าเป็นนายกเทศมนตรีคนก่อน ก็จะไม่อิสระ แต่ไม่ถึงระดับการกำหนดนโยบายนะ แค่ ส.ส. เอ่ยปากว่า “งานนี้ให้ลูกน้องผมหน่อย” เท่านั้นเอง ฉะนั้นโดยหลักแล้วนโยบายก็ยังคงตอบสนองความต้องการของชาวบ้านได้อยู่ เพราะไม่ว่าท้องถิ่นไหนกำหนดนโยบายมาก็ต้องอิงเสียงชาวบ้านเป็นหลักอยู่แล้ว ไม่อย่างนั้นสมัยหน้าใครจะเลือก การเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องก็มีนิดหน่อย”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางกล่าวว่า “ไม่มีผลกระทบ เพราะ ส.ส. เพียงต้องการรักษารูปร่างอำนาจของตัวเองไว้ด้วยวิธีเช่นการขอให้คนของตัวเองเข้ามานั่งทำงานด้วย เช่นให้เข้ามาเป็นเลขาของนายกเทศมนตรีอย่างที่เคยเป็นมาเท่านั้น ซึ่งไม่ไม่ได้มีผลทำให้หันนโยบายคิดเพี้ยนไป ฉะนั้นนโยบายก็ยังอยู่กับชาวบ้าน สิ่งทีเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้องของ ส.ส. จึงไม่ค่อยมี เพราะโดยสรุปแล้ว ส.ส. แค่ต้องการคุมฐานเสียงไว้เลือกตั้งคราวหน้าได้เข้ามาอีกเท่านั้น”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อธิการเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “ไม่มีผลกระทบในด้านนี้สักเท่าไร เพราะ ส.ส. ไม่ได้เข้ามาแทรกแซง นโยบายที่เกิดขึ้นมาจากเทศบาลนครลำปางเองทั้งสิ้น อาจมีตรงใจ หรือไม่ตรงใจชาวบ้านบ้างก็เป็นเรื่องธรรมดา เพราะการอิงต่อประโยชน์พวกพ้องก็ยังมีอยู่ ซึ่งหมายถึงพวกพ้องในท้องถิ่นซึ่งก็เป็นลูกน้อง ส.ส. อยู่บ้างตามธรรมดา ในการเมืองท้องถิ่นข้างใครๆ ไม่ชัดเจน มันเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาแม้มีผลประโยชน์เพียงเล็กน้อย”

นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง ที่กล่าวว่า “ผมบอกไปแล้วว่า ส่วนตัวผมไม่เข้าไปยุ่ง โดยเฉพาะเรื่องกำหนดนโยบายนี้เป็นเรื่องสำคัญที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีคำริจากท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง การให้คำแนะนำของผมเมื่อเขาเข้ามาปรึกษาก็เป็นการแนะวิธีที่ง่ายขึ้นจากประสบการณ์ที่มี เพื่อให้ตรงประเด็น และตอบโจทย์ปัญหาของท้องถิ่น ได้ง่ายขึ้นเท่านั้น จึงเป็นที่มั่นใจได้ว่าผลประโยชน์นอกเหนือจากภาระงานส่วนตัวผม นั้นไม่มี แต่เท่าที่เคยเห็นมา ส.ส. ท่านอื่นอาจคุมลูกน้องตัวเองไม่อยู่ เข้าไปมีเกี่ยวกับเทศบาลนครลำปางบ้าง แต่ก็ไม่ได้เป็นเรื่องที่ไปเกี่ยวข้องกับนโยบาย”

2.2.2 ด้านการบริหารงาน

ประเด็นการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการบริหารงาน กลุ่มตัวอย่างตอบคำถามใน 2 ประเด็นหลัก คือ ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน และความเป็นเอกภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเห็นว่าการที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้มีผลกระทบที่จะทำให้การบริหารงานของเทศบาลนครลำปางขาดอิสระ การตัดสินใจต่างๆ ส.ส. ลำปาง ไม่ได้เข้ามาแทรกแซง เป็นการบริหารงานเองของผู้บริหารเทศบาลนครลำปางทั้งสิ้น หากจะมีก็เป็น การขอ หรือ โยกย้ายตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งให้คนของ ส.ส. เข้าไปทำงาน เพื่อรักษาฐานอำนาจ แต่โดยรวมแล้วก็ไม่ได้ทำให้การบริหารงานของเทศบาลนครลำปางเสียหาย ส่วนด้านความเป็นเอกภาพ กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดเห็นว่า การที่เทศบาลนครลำปางจะมีเอกภาพหรือไม่ มากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับตัวเทศบาลนครลำปางเองทั้งสิ้น ส.ส. ที่เข้ามาอุปถัมภ์ ไม่ได้มีผลกระทบใดๆ ที่เป็นผลเสีย โดยส่วนหนึ่งยังเห็นว่า มีส่วนช่วยให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้นอีกต่างหาก แต่ก็ยังมีกลุ่มตัวอย่าง 1 ท่านที่ตั้งข้อสังเกต โดยเกรงว่า การขอให้คนของ ส.ส. เข้ามานั่งทำงานด้วย นั้นทำให้เกิดความแตกแยกกันมากกว่าช่วยก่อให้เกิดความมีเอกภาพ ถ้าคนของเขาไม่สามารถเข้ามาทำงานในส่วนที่ ส.ส. ต้องการได้ แต่อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่แล้วจะ ได้และไม่ค่อยเกิดปัญหา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “เทศบาลนครลำปางมีอิสระตามสมควรในการบริหารงานท้องถิ่น ส.ส. ไม่เข้ามาก้าวก่าย ผลกระทบในส่วนนี้จึงไม่มีแต่อย่างใด ความเป็นเอกภาพภายในเทศบาลนครลำปางก็ขึ้นอยู่กับตัว สท. และนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ เพราะเมื่อ ส.ส. ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้อง ก็ไม่มีตัวแปร ส.ส. ในวัฏจักรการจะแตกแยก หรือสามัคคีจะมากหรือน้อย ก็ไม่โยงกัน ผมสัมผัสกับนายกเทศมนตรีหลายคนนิสัย และบุคลิกไม่เหมือนกันเลย คนหนึ่งก็ชอบช่วยเหลือไปหมด อีกคนก็ชอบรับปากแต่ไม่ทำ อีกคนก็อึดตาสอง ฉะนั้นจะเป็นเอกภาพใหม่ก็อยู่กับนิสัยของ นายกเทศมนตรีนี้แหละ ส.ส. ไม่เกี่ยว”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “อย่างที่ให้ความเห็นไปก่อนหน้านี้ว่า อยู่ที่พวกใคร แต่ก็ยังเป็นเพียงการให้ข้อเสนอแนะ อยากรู้ก็ตามเทศบาลนครลำปางจะบริหารงานอย่างไร ส.ส. ก็ไม่เข้าไปยุ่งอยู่แล้ว จะไปยุ่งตอนผลออกมาแล้วไปกระทบกับ ส.ส. มากกว่า ด้านความเป็นเอกภาพในการบริหารงานจึงอยู่ที่เทศบาล และการเมืองท้องถิ่นเองมากกว่าที่จะไปแย่งชิงผลประโยชน์ หรือทะเลาะกันในด้านความคิดความเห็น แล้วค่อยไปส่งผลต่อเอกภาพ”

นายสมบุญ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตรัฐมนตรีจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ในเมื่อการบริหารงานของเทศบาลนครลำปาง ส.ส. ลำปางไม่เข้ามายุ่ง ก็ถือได้ว่าการบริหารงานมีความเป็นอิสระสูง ซึ่งก็สมควรต้องเป็นอย่างนั้น แต่ ส.ส. อาจเข้ามามีอิทธิพลทางใจนิดหน่อย ในการช่วยผลักดันงบประมาณต่างๆ ทำให้ผู้บริหารเทศบาลนครลำปางอาจต้องเอาใจ ส.ส. บ้าง แต่อย่างไรก็ตามความเป็นเอกภาพภายในเทศบาลก็ยังขึ้นอยู่กับคนในเทศบาลนครลำปางเองเป็นหลัก”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “มันแล้วแต่ว่าผู้บริหารเทศบาลนครลำปางตอนนั้นเป็นพวกใคร จะอิสระแค่ไหนก็เป็นไปตามนั้น ถึงอย่างนั้นก็เถอะ ส.ส. ไม่ได้เข้ามายุ่งกับการบริหารงานในเทศบาลนครลำปางหรอก มีแต่ขอคนนั้นคนนี้เข้าไปนั่งในตำแหน่งนิดหน่อย แต่ไม่กระทบต่อการบริหารงาน เท่าที่เห็น เมื่อคนของ ส.ส. เข้าไปนั่งก็ทำงานได้ กลมกลืนกับคนในเทศบาล สำหรับความเป็นเอกภาพของเทศบาลนครลำปาง ส.ส. จึงไม่น่ามีส่วนเกี่ยวข้อง แต่อันที่จริงก็ไม่สมควรทำอย่างนั้น”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางกล่าวว่า “มีอิสระมาก ส.ส. ไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับวิธีการบริหารงานในเทศบาลนครลำปางเลย แต่อย่างที่ผมเคยกล่าวว่า ส.ส. ต้องการรักษารูปร่างหน้าตาของตัวเองไว้ ด้วยวิธี เช่น การขอให้คน

ของตัวเองเข้ามานั่งทำงานด้วย นั้นทำให้เกิดความแตกแยกกันมากกว่าช่วยก่อให้เกิดความมีเอกภาพ ถ้าคนของเขาไม่สามารถเข้ามาทำงานในส่วนที่ ส.ส. ต้องการได้ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะได้และไม่ค่อยเกิดปัญหา”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “การบริหารงานของเทศบาลนครลำปาง ส.ส. ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับ เทศบาลนครลำปางจึงมีความเป็นอิสระในการบริหารงานอยู่มาก แต่ในเมื่อ ส.ส. มีการช่วยประสานงานให้ โดยเฉพาะในด้านงบประมาณ เพราะงบประมาณต่างๆ ต้องผ่านกระทรวงอยู่แล้ว ส.ส. จึงมีบทบาทเข้าไปวิ่งเต้นมาก คนของ ส.ส. จึงได้รับการให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในเทศบาลตอบแทน ฉะนั้นความกลมเกลียวระหว่าง ส.ส. กับเทศบาลจึงมีมากขึ้น หรือจะกล่าวว่าการทำให้มีเอกภาพมากขึ้นก็ได้”

นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง ที่กล่าวว่า “ส่วนตัว ส.ส. จะไม่เข้าไปยุ่งโดยตรง หากจะเข้ามาปรึกษาก็ยินดีให้คำแนะนำเท่านั้น ดังนั้นการบริหารงานของเทศบาลนครลำปางผมว่ามีความเป็นอิสระทีเดียว ส่วนการที่ ส.ส. ใช้บารมีเข้าไปช่วยเหลือ และสนับสนุนในการประสานงานกับองค์กรภายใน และภายนอกเพื่อให้การทำงานของท้องถิ่นราบรื่น นั้นอาจเป็นส่วนช่วยให้การบริหารงานของเทศบาลนครลำปางมีเอกภาพขึ้นก็เป็นได้ นอกจากนี้ก็คงเป็นฝีมือการบริหารงานของเทศบาลเองนั่นแหละ ที่จะสร้างเสริมตนเองให้มีเอกภาพได้”

2.2.3 ด้านงบประมาณ

ประเด็นการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการกำหนดนโยบาย กลุ่มตัวอย่างตอบคำถามใน 3 ประเด็นหลัก คือ ความเป็นอิสระในการพิจารณางบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความโปร่งใสของการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดต่างยืนยันว่า การที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น ไม่ได้มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการพิจารณางบประมาณ แม้จะเคยมี ส.ส. ส่งคนของเขาเข้าไปนั่งตำแหน่งบริหารในเทศบาล เพื่อส่งต่อความต้องการเข้าไป แต่ก็ไม่ได้ถึงขั้นที่จะไปเปลี่ยนแปลงการพิจารณาได้ตลอดจน ความโปร่งใส และการตรวจสอบ ก็ยังคงเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ เพราะหากไม่โปร่งใสหรือกระบวนการตรวจสอบไม่ถูกต้องก็น่าจะเกิดจากปัจจัยอื่นๆ มากกว่า โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “เรื่องข้อเสนอแนะในการพิจารณางบประมาณ ส.ส. ลำปางไม่เคยยุ่ง ฉะนั้น การพิจารณางบประมาณในการบริหารจัดการในโครงการต่างๆ เทศบาลนครลำปางสามารถเป็นผู้ตัดสินใจเองโดยอิสระ ส่วนความโปร่งใสในการใช้งบประมาณ จากที่ผมเป็นเทศมนตรีมาก็ไม่เคยเห็นว่ามีการใช้งบประมาณไปในทางไม่เหมาะสมไม่ควร ซึ่งก็มีการตรวจสอบเป็นขั้นตอนตามระบบการทำงาน ถ้าจะโกงกันมันอยู่ที่ว่างงบประมาณจะไปที่ไหนฮั้วกับใครมากกว่า”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “ในเมื่อ ส.ส. ไม่ได้เข้ามามีอิทธิพล และมีบทบาทในการเสนอแนะการพิจารณางบประมาณของเทศบาลนครลำปางแม้แต่น้อย ฉะนั้นถือว่ามีอิสระ ยิ่งถ้าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างเทศบาลนครลำปางนี้ ยิ่งจะมีอิสระในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของตัวเองสูงมาก เงินที่เป็นงบประมาณของท้องถิ่นมีน้อยอยู่แล้ว ความไม่โปร่งใสในการใช้งบประมาณจากการที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์เป็นไปได้น้อย หรือไม่มีเลย ส.ส. ไม่เข้ามายุ่งเรื่องนี้หรอก”

นายสมบูรณ์ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “เป็นอิสระมาก เพราะการพิจารณางบประมาณของเทศบาลนครลำปาง ส.ส. ลำปางไม่เข้ามายุ่ง จะโปร่งใสหรือไม่ การที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์ ไม่เกี่ยวข้องกัน การตรวจสอบการใช้งบประมาณของเทศบาลนครลำปางก็ยังคงเป็นไปตามครรลอง”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “วิธีการของ ส.ส. คือ ส่งคนของเขาเข้าไปนั่งในตำแหน่งหนึ่งของเทศบาล เพื่อส่งต่อความต้องการเข้าไป แต่คงไม่ต้องทำถึงขนาดนั้นในเรื่องของงบประมาณ และถ้าทำจริง อิสระในการตัดสินใจก็จะอยู่ที่เทศบาลนครลำปางอยู่ดี จะเป็นการตรวจสอบเงินงบประมาณ หรือความโปร่งใสในงบประมาณการอุปถัมภ์ของ ส.ส. ไม่น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้อง”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางกล่าวว่า “แม้จะขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารเป็นคณะที่มีความสัมพันธ์กับ ส.ส. มากน้อยแค่ไหน ถึงจะมีการปรึกษาหารือ แต่ก็ไม่ได้ล้ำเส้นไปจนถึงการเข้าแทรกแซงการพิจารณางบประมาณ เชื่อว่าประเด็นการตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมตามระเบียบวิธีปฏิบัติของท้องถิ่นยังมีอยู่ และความโปร่งใสในการดำเนินงานนั้น ส.ส. ก็ไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องเช่นกัน”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “ที่เทศบาลนครลำปางไม่ถึงขนาดที่ว่า ส.ส. จะเข้ามาแทรกแซงการพิจารณางบประมาณให้เข้าประโยชน์กับตัว ส.ส. อย่างนั้นเสี่ยงเกินไป เทศบาลนครลำปางสามารถตัดสินใจใดๆ ในการพิจารณางบประมาณได้อย่างอิสระ โปร่งใส ตรวจสอบได้ตามกฎระเบียบที่ยึดถือกันมา”

นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง ที่กล่าวว่า “เทศบาลนครลำปางเขาก็ตัดสินใจของเขาไป ไม่มีใครเข้าไปยุ่งได้ อาจมีการลอบบีใช้กำลังภายในลับๆ กับผู้บริหารหรือไม่ผมไม่อาจล่วงรู้ ในอดีตมันเคยมีเพราะอยู่ ก๊วนเดียวกัน แต่เดี๋ยวนี้ไม่ใช่เพราะคนละก๊วนแล้ว”

2.3 ผลกระทบต่อท้องถิ่น

ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านผลกระทบต่อท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ประเด็นผลกระทบต่อท้องถิ่น ในด้านการได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นแตกต่างกันออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเห็นว่า การอุปถัมภ์ของ ส.ส. ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นที่ได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม โดยมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายเดียวกัน หรือไม่เป็นฝ่ายเดียวกัน ส่วนกลุ่มที่สองให้ความเห็นว่า การอุปถัมภ์ของ ส.ส. ไม่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นที่ได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม เนื่องจาก ส.ส. มักไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย และการบริหารงานอยู่แล้ว ฉะนั้นการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นจะเหมาะสมหรือไม่ขึ้นอยู่กับท้องถิ่นเอง

ประเด็นผลกระทบต่อท้องถิ่น ในด้านการไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้ กลุ่มตัวอย่างตอบคำถามเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งสิ้น โดยมองว่าการเข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่นของ ส.ส. มีผลกระทบต่อท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้ เนื่องจาก ส.ส. มีอิทธิพลในท้องถิ่น ทั้งยังสืบทอดอำนาจต่อเนื่องไปยังบุตร หรือวงศ์วาน วานเครือ จึงสามารถสร้างฐานอำนาจได้กว้างขวางและแนบแน่นยิ่งขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งรูปแบบการเมืองแบบตัวแทน ประกอบกับนิสัยของคนไทย เอื้อต่อการทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ยิ่งกว่านั้นชาวบ้านก็ยังไม่ได้มีความศรัทธาต่อประชาธิปไตยมากนัก และยังแยกไม่ออกระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น

ประเด็นผลกระทบต่อท้องถิ่น ในด้านการไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตย ให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง กลุ่มตัวอย่างตอบคำถามเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น มีผลทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

2.3.1 ท้องถิ่นได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม

ประเด็นผลกระทบต่อท้องถิ่น ในด้านการได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นแตกต่างกันออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกกลุ่มตัวอย่าง 3 ท่าน เห็นว่าการอุปถัมภ์ของ ส.ส. ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นที่ได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม โดยมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญที่สามารถทำให้ ส.ส. สนับสนุนใครหรือไม่สนับสนุน และจะเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายเดียวกัน หรือไม่ เป็นฝ่ายเดียวกัน โดยมีเรื่องงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญเปรียบเทียบระหว่างท้องถิ่นหนึ่งกับท้องถิ่นหนึ่ง โดยท้องถิ่นที่ต้อการน้อยอาจได้มาก ที่ต้องการมากอาจได้น้อย ส่วนกลุ่มที่สองกลุ่มตัวอย่าง 4 ท่านให้ความเห็นว่า การอุปถัมภ์ของ ส.ส. ไม่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นที่ได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม เนื่องจาก ส.ส. มักไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย และการบริหารงานอยู่แล้ว ฉะนั้นการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นจะเหมาะสมหรือไม่ขึ้นอยู่กับท้องถิ่นเอง ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับตัว ส.ส. แม้แต่น้อย ซึ่งทั้งหมดมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “ในกรณีของเทศบาลนครลำปาง การจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นอันมีที่มาจากเทศบาลนครลำปาง นั้น จะเหมาะสมตรงประเด็นหรือไม่ ปัจจุบันไม่ได้ขึ้นกับ ส.ส. เลย เพราะเป็นคนละฝักฝ่ายอย่างชัดเจน ส่วนในอดีตเมื่อนายกเทศมนตรีจะเป็นฝ่ายเดียวกันกับ ส.ส. ที่สนับสนุนอย่างชัดเจน อาจมีผลประโยชน์ซึ่งกันและกันบ้าง แต่อย่างที่บอกไปในตอนต้น ส.ส. มักไม่เข้ามาก้าวล่วงเรื่องนโยบาย และการบริหารงาน ฉะนั้น โครงการต่างๆ ที่เทศบาลนครลำปางดำเนินการอยู่จึงมีอิสระ ผลกระทบจากการที่ ส.ส. อุปถัมภ์ นักการเมืองท้องถิ่น จึงไม่มีผลกระทบ และส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่น”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “ไม่มีผลกระทบหรอก เพราะปัจจุบันที่เรามีการตั้งสมาคม หรือสันนิบาตเทศบาลขึ้นมา เรามีพลังกำลังเพียงพอในการผลักดันงบประมาณลงมายังเทศบาล มียุทธศาสตร์ร่วมกันระหว่างเทศบาลใกล้เคียง ถึง ส.ส. จะเข้ามาช่วยหรือ

ไม่ ก็ไม่ได้มีผลแตกต่างกันมากมายนัก การบริหารจัดการต่างๆ เราก็ลงมือวางนโยบายเอง ฉะนั้นจะจัดการทรัพยากรเหมาะสมหรือไม่ขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่นเป็นหลัก ไม่ใช่ ส.ส.”

นายสมบุญ วงศ์โสภณ อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ถ้าเป็นประเด็นการจัดการทรัพยากรไม่เหมาะสมที่เกิดจากการสนับสนุน หรือไม่สนับสนุนของ ส.ส. ที่มีต่อนักการเมืองท้องถิ่นคนที่ถูกใจ หรือไม่ถูกใจ คงต้องนำไปเปรียบเทียบกับเทศบาลอื่นๆ ด้วย เพราะเรื่องงบประมาณกับ ส.ส. มีความสำคัญมาก สำหรับท้องถิ่นซึ่งปัจจุบันได้งบประมาณไม่พอเพียงกับโครงการที่ตั้งใจไว้ การที่ ส.ส. สามารถนำงบประมาณส่วนอื่นๆ มาส่งเสริมเพิ่มเติมได้ในท้องถิ่นใดๆ ได้นั้น นั้นหมายความว่าเราต้องเปรียบเทียบ เช่น เทศบาลนครลำปางกับ เทศบาลอื่นๆ ซึ่งอาจมีความต้องการไม่เท่ากัน แต่ความอุปถัมภ์ของ ส.ส. ในพื้นที่ที่ต่างกัน บวกกับความเป็นฝ่ายเดียวกัน นั้นแหละที่ทำให้การจัดการทรัพยากรเกิดความไม่เหมาะสมขึ้นมาในเรื่องของทุน ที่ต้องการน้อยอาจได้มาก ที่ต้องการมากอาจได้น้อย”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “มีผลกระทบแน่นอน เพราะการอุปถัมภ์ค้ำชูใดๆ ก็ตาม มักทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ผมไม่เชื่อหรอกว่านิสัชคนไทยถ้าได้รับบุญคุณใครจะไม่ตอบแทน ยกตัวอย่างง่ายๆ บ้าน ส.ส. ลำปางคนหนึ่งที่มีความอุปถัมภ์กับผู้บริหารเทศบาลมีรถไปเก็บขยะทุกวัน แต่บ้านผมอาทิตย์ละ 2 ครั้งเท่านั้นเอง นี่เป็นตัวอย่างโดยตรงที่เกิดกับผมจากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์ จนเกิดการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสมขึ้น”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางกล่าวว่า “มันไม่เกี่ยวกับตัว ส.ส. เลย แต่เกี่ยวกับตัวผู้บริหารมากกว่า อย่างปัจจุบัน ชาวบ้านอยากได้แบบหนึ่ง แต่ผู้บริหารจะเอาแบบหนึ่ง สรุปแล้วเรื่องจริงท้องถิ่นได้แบบที่ผู้บริหารอยากได้ ทั้งๆ ที่ออกแบบสอบถามแล้วผลที่ได้ออกมา คือ ส่วนใหญ่ท้องถิ่นอยากได้แบบชาวบ้านแล้วจะออกแบบสอบถามไปทำไมก็ไม่รู้”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “จะกระทบหรือไม่แล้วแต่ว่าผลประโยชน์จะดึงไปทางไหน เท่านั้นเอง”

นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง ที่กล่าวว่า “ในเขตเทศบาลนครลำปาง บางทีมีเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน แต่มักเกิดจากตัวนักการเมืองท้องถิ่นเองนะ ซึ่งยอมรับว่าตัวนักการเมืองท้องถิ่นบางทีก็เป็นลูกน้องของ ส.ส. ในเขตนั้น

นั้นแหละ แต่ไม่ใช่ตัว ส.ส. โดยตรง เพราะ ส.ส. ไม่เข้าไปยุ่งเรื่องนโยบาย ฉะนั้นผลที่จะเกิดการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสมจะเกิดจากการวางนโยบายและการบริหารงานของท้องถิ่นเอง ส่วนเรื่องผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่นก็แค่แย่งกันทำเท่านั้นเอง การจัดการทรัพยากรไม่เหมาะสมไปเริ่มเอาตั้งแต่วางนโยบายแล้ว

2.3.2 การไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้

ประเด็นผลกระทบต่อท้องถิ่น ในด้านการไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้ กลุ่มตัวอย่างตอบคำถามเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งสิ้น โดยมองว่าการเข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่นของ ส.ส. มีผลกระทบต่อ การไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้ เนื่องจาก ส.ส. มีอิทธิพลในท้องถิ่น จากการให้การอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น และชาวบ้านมายาวนาน ทั้งยังสืบทอดอำนาจต่อเนื่องไปยังบุตร หรือวงศ์วานว่านเครือ จึงสามารถสร้างฐานอำนาจได้กว้างขวางและแนบแน่นยิ่งขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งรูปแบบการเมืองแบบตัวแทน ประกอบกับนิสัยของคนไทย เอื้อต่อการทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ และยังให้คงอยู่ได้ ยิ่งกว่านั้นชาวบ้านก็ยังไม่ได้มีความศรัทธาต่อประชาธิปไตยมากนัก ทั้งระดับชาติ และท้องถิ่น และยังแยกไม่ออกระหว่างการเมืองระดับชาติกับท้องถิ่น รวมถึงการทำหน้าที่พลเมืองในการการเมืองทั้งสองระดับที่ถูกต้องเหมาะสม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “ตราบไคที่ ส.ส. ยังให้ความอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น ขณะเดียวกัน นักการเมืองท้องถิ่นก็รู้สึกรู้ชาติที่มีคนมาคอยอุปถัมภ์เพื่อช่วยให้งานต่างๆ ของเขาง่ายขึ้น การแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นก็คงไม่มีทางสำเร็จได้”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “มันเชื่อมโยง สืบทอดระหว่างพ่อกับลูกด้วย ยกตัวอย่างในลำปาง เองง่ายๆ ปัจจุบัน ท่านไพโรจน์ โล่ห์สุนทร ก็ส่งลูกชายลงสมัครได้เป็น ส.ส. ท่านพินิจ จันทรสุนทร ก็เช่นกัน ซึ่งเป็นเรื่องของระบบอุปถัมภ์ที่ขยายใหญ่กลายเป็นระบบ นามสกุล แล้ว ฉะนั้นปัญหาของระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นก็คงมีขึ้นยาวต่อไป”

นายสมบูรณ์ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ในรูปแบบการเมืองตัวแทน ประกอบกับนิสัยของคนไทย มันเหมาะเจาะมากที่จะทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ฉะนั้นการที่จะมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เข้าไปแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นคงไม่สามารถทำได้อย่างแน่นอน ถ้าเดาว่าผมจะตอบว่าต้องช่วยกัน

ก็คงไม่ใช่ เพราะทำไม่ได้ ถ้าแนวคิดของชาวบ้านยังไม่แยกขาดระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่นว่ามีหน้าที่ต่างกันอย่างไร และตัวเขาเองต้องปฏิบัติต่อการเมือง 2 ระดับนี้อย่างไรจึงถูกต้องเหมาะสม นั้นจะกลายเป็นมือที่มองไม่เห็นที่ทำให้ระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นคลายตัวลงไปได้”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ระบบการเมืองแบบตัวแทนในประเทศไทย เอื้อมากที่จะทำให้ชาวบ้านไม่รู้จักรัฐประหารไทย และถึงรู้จักจากการเรียนในห้องเรียนก็ไม่มีควมศรัทธาในรัฐประหารไทย เพราะพฤติกรรมที่เขาเห็นอยู่ มันไม่ตรงกันแม้แต่น้อย การที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น มันไม่มีในระบบรัฐประหารไทย เป็นระบบไฟฟ้า นายกับบ่าว ของเดิมที่ยังไม่หายไปจากบ้านเรา พฤติกรรมของ ส.ส. แบบนี้ จะทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปางกล่าวว่า “ปัจจุบัน อำนาจ บารมี และอิทธิพลอยู่ที่ ส.ส. มากมาย จะมีหลายตัวลงบ้างก็มี อิทธิพลของพรรคการเมืองเข้ามาแทน แต่ ส.ส. เป็นเสาไฟฟ้า คือ เอาใครมาลงก็ได้รับเลือกถ้าอยู่ พรรคนี้ ซึ่งถ้ามีให้เลือก 2 ทางนี้ ผมยอมรับว่าผมขอเลือกอย่างแรก เพราะยังได้ประโยชน์กับท้องถิ่นมากกว่า แต่หากมีทางเลือกที่ 3 คือ ไม่มีอิทธิพล ใช้ความดี ความสามารถล้วนๆ และสอดคล้องกับนโยบายพรรคที่สังกัดด้วย ผมคงต้องเปลี่ยนใจเลือกทางที่ 3 แต่ในเมื่อวันนี้มีแค่ 2 ทางแรก ผมก็บอกได้เลยว่า เราคงยังไม่สามารถแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้แน่นอน”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “มันมีผลกระทบโดยตรงเลยละ ตอนนี่การที่จะแก้ปัญหานี้ทางเดียวก็คือ สร้างความเข้าใจให้กับประชาชนว่ารัฐประหารไทย คืออะไร การเมืองระดับชาติกับท้องถิ่นต่างกันอย่างไร ซึ่งผมมองไม่เห็นว่ามีใครทำอะไรจริงจัง นักการเมืองท้องถิ่นก็ทำไม่ได้ เพราะรับอุปถัมภ์จาก ส.ส. ตัว ส.ส. ก็ทำไม่ได้ เพราะอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่นอยู่ พรรคการเมืองก็ทำไม่ได้อยู่แล้วเพราะหวังจำนวน ส.ส. ของตนในสภา ก็เหลือแค่โรงเรียนที่มีหลักสูตรไม่แข็งแรง ที่พอจะช่วยให้ ส่วนจะมากน้อยแค่ไหนก็เป็นอีกเรื่อง”

นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ปัญหาอยู่ที่นักการเมืองท้องถิ่น กับ ส.ส. ที่สมประโยชน์ซึ่งกันและกัน ในเชิงการเมือง และอาจมีในเชิงธุรกิจด้วย ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้สามารถแก้ปัญหาระบบอุปถัมภ์ระหว่าง ส.ส. กับท้องถิ่นได้ในเร็ววันนี้”

2.3.3 การไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

ประเด็นผลกระทบต่อท้องถิ่น ในด้านการไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง กลุ่มตัวอย่างตอบคำถามเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น มีผลทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง และให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมที่น่าสนใจอีกหลากหลายประเด็น เช่น นักการเมืองซื้อเสียงผู้มีการศึกษาไม่ได้ ถ้าซื้อจะถือว่าถูกกันด้วยซ้ำไป แต่การศึกษาไม่สำคัญเท่าจิตสำนึก ระบบอุปถัมภ์อาจไม่ใช่เรื่องเสียหาย แต่เพราะไม่เหมาะกับประชาธิปไตยในประเทศไทย ที่มีวัฒนธรรมไพร่ฟ้า เป็นต้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “ประชาธิปไตยระดับชาติยังสร้างยากเลย แม้ถ้าวัดเอาระดับการศึกษาเป็นตัวตั้ง แล้วสมมติเอาเองว่า ถ้ามีการศึกษาแล้วจะไม่ซื้อเสียง หรือตามแห่ไปตามกระแสนะ ผมก็ยังเชื่อว่าก็ยังวัดอย่างนั้นไม่ได้ เพราะถ้าประชาชนมองว่าการมีระบบอุปถัมภ์ในสังคมไม่ใช่เรื่องผิดอะไร จะจบ ดร. มาทุกคนก็ไม่มี ความเกี่ยวข้อง การที่จะพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงอยู่ที่สำนึกมากกว่า แต่ก็ไม่ได้หมายถึงสำนึกที่ว่าถูกต้องไปเสียหมดนะ อันที่จริงบางที่บ้านเราอาจจะไม่เหมาะกับประชาธิปไตยก็ได้”

นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง กล่าวว่า “ส.ส. สนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น ก็ต้องแก้กันที่กฎหมายที่สามารถตรวจสอบ และเอาผิดได้อย่างแท้จริง ถึงจะลดการอุปถัมภ์ลงได้ แต่ทางแก้อยู่ที่การศึกษาเป็นสำคัญ จะสังเกตได้ว่าคนในเมืองที่มีการศึกษา นักการเมืองซื้อเสียงไม่ได้ ถ้าซื้อจะถือว่าถูกกันด้วยซ้ำไป นี่แหละ ถ้าทำอย่างนี้ได้หมด ก็น่าจะแก้ปัญหาได้”

นายสมบูรณ์ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง กล่าวว่า “ถ้าตอบแบบกำปั้นทุบดิน คงบอกได้ว่า มีผลกระทบมาก เรียกได้ว่า ถ้า ส.ส. กับนักการเมืองท้องถิ่นไม่อุปถัมภ์กัน เรื่องมันก็จะจบ แต่ในความเป็นจริงไม่ใช่อย่างนั้น ต้องใช้เวลา การจะเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ผมเชื่อว่าสักวันหนึ่งต้องมี”

นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง กล่าวว่า “โครงการมี เป้าประสงค์มี แต่ปฏิบัติไม่ได้ เพราะระบบอุปถัมภ์เป็นอุปสรรคอยู่ ฉะนั้นตอบตรงๆ ได้เลยว่า การพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นอย่างแท้จริงนั้น จะไม่สามารถเป็นไปได้เลย ถ้ามีระบบอุปถัมภ์อยู่ ต้องรอเวลา ใช้การศึกษานี้แหละแก้ปัญหา”

นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

นครลำปางกล่าวว่า “สำหรับประเทศที่มีวัฒนธรรมไพเราะอย่างไทยเรา ผมว่าการมีระบบอุปถัมภ์ไม่ใช่เรื่องเสียหายนะ ถ้าผู้ที่ให้การอุปถัมภ์เป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม คือ ผมว่าเราต้องไปสรุปมาให้ได้ก่อนว่าประชาธิปไตยที่เราจะเอาให้เหมาะกับบ้านเราเป็นอย่างไร อย่างวันนี้ยังไม่ใช่ เพราะสิ่งที่ ส.ส. ทำ มันไม่ใช่หน้าที่ของ ส.ส. เป็นหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่นทั้งสิ้น แล้วมันกลายเป็นหน้าที่หลัก และดำเนินต่อไป ถ้าถามผมโดยเอาประชาธิปไตยแบบนักวิชาการเป็นตัวตั้ง ผมก็คงต้องบอกว่าการกระทำของ ส.ส. อย่างทุกวันนี้เป็นอุปสรรคแน่นอน แต่ก็ไม่ได้บอกว่าเป็นเรื่องไม่ดี เพียงแต่อยู่ผิดกรอบ หรือกรอบมาอยู่ผิดที่เท่านั้นเอง”

นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง กล่าวว่า “บางคนบอกใช้การศึกษาแก้ปัญหาได้ ผมว่าไม่พอ ถ้าแก้ได้ก็คงจะเป็นเพียงประเด็นเดียว คือ การที่ประชาชนมองออกว่า อะไร คือ การเมืองระดับชาติ และท้องถิ่น ส่วนการจะตระหนักว่า การกระทำในวิถีประชาธิปไตยที่เราไปลอกเขามา แล้วมันไม่เหมาะกับสังคมไทยนั้นเป็นเรื่องถูกต้องหรือไม่ นั่นเป็นเรื่องที่ต้องคิดพิจารณาในอีกประเด็นหนึ่ง ซึ่งการศึกษาไม่เกี่ยวแน่ๆ ดังนั้นการที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น แล้วจะสรุปเลยว่าจะทำให้ไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงนั้นมันไม่ใช่ แต่ถ้าเป็นแค่ส่วนหนึ่งอาจใช่ คำถามที่ต้องถามกลับไปนั่นคือ ประชาธิปไตยแบบที่ทำกันอยู่นี้คือจริง หรือเหมาะสมกับบ้านเราจริงหรือเปล่า”

นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปางที่กล่าวว่า “ถ้าเป็นอย่างนี้ต่อไปรับรองการเมืองไทยก็ยังไม่ไปไหนเสียที แต่อย่างไรก็ตามระบบอุปถัมภ์มีทั้งประโยชน์ และโทษ ต้องรู้จักนำมาใช้ในทางที่ถูก โดยผู้เกี่ยวข้องต้องมีคุณธรรม จริยธรรม ในการทำงาน”

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลนครลำปาง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ในประเด็น ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น ในด้านการสนับสนุนเงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และหาเสียง และการใช้ฐานเสียงของ ส.ส. สนับสนุนการลงคะแนนเลือกตั้ง และ ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และงบประมาณ

วัตถุประสงค์อีกประการ คือ ศึกษาผลกระทบที่เกิดจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ในประเด็นผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น ในด้านการใช้เงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ความเสี่ยงในการเกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง การมีส่วนร่วมทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบการเลือกตั้งให้มากยิ่งขึ้น และผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และงบประมาณ และผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อท้องถิ่นในด้านการที่ท้องถิ่นได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม และไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้ทรงคุณวุฒิ 6 กลุ่ม ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ ข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่ ข้าราชการการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นักการเมือง และอดีตนักการเมืองท้องถิ่น กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำปาง ผู้สื่อข่าวในพื้นที่ กลุ่มตัวอย่างทำการสุ่มแบบเฉพาะเจาะจงจากบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม กลุ่มละ 1-2 คน ซึ่งเมื่อดำเนินการแล้ว มีบุคคลที่ร่วมมือให้การสัมภาษณ์ ดังนี้

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ ได้แก่ นายบุญชู ตรีทอง อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัดลำปาง
2. ข้าราชการฝ่ายปกครองในพื้นที่ ได้แก่ นายเฉลิมพล ประทีปะวนิช อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง
3. ข้าราชการการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ ได้แก่ นายสุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง
4. นักการเมืองท้องถิ่น ได้แก่
 - 4.1 นายเกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล อดีตผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี เทศบาลนครลำปาง และอดีตเทศมนตรี เทศบาลนครลำปาง
 - 4.2 นายสมพร วัฒนะ ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง
 - 4.3 นายทศพร หาญประเสริฐ อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปาง
5. กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดลำปาง ได้แก่ นายจุมพล สุขมัน ประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง
6. ผู้สื่อข่าวในพื้นที่ ได้แก่ นายสมบุญ วงศ์โสม อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และอดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง

1. สรุปผลการวิจัย

จากการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ และค้นคว้าเอกสารสามารถสรุปได้ดังนี้

1.1 ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า ส.ส. มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับการการเมืองท้องถิ่น ซึ่งปรากฏให้เห็นในประเด็นการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีความเป็นไปได้สูงกว่า การเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น ส.ส. ได้มีการช่วยเหลือในลักษณะการสนับสนุนเงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้งและหาเสียง และ ส.ส. มีการใช้ฐานเสียงของตนเข้าสนับสนุนเพื่อให้ได้คะแนนเสียงเลือกตั้ง

ส่วนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความเป็นไปได้สูงว่า ส.ส. ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องโดยตรง จากการเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของท้องถิ่น ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการจัดสรรงบประมาณ แต่เป็นไปได้ในทางอ้อม โดยมีการให้คำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะในลักษณะปรึกษากันฉันพี่น้อง แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า ส.ส. กับนักการเมืองท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ เวลานั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมากหรือน้อยแค่ไหน ซึ่งระดับความสัมพันธ์กับการให้ข้อเสนอแนะจะเป็นปฏิภาคกัน โดยมีรายละเอียดของประเด็นที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ในด้านการสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นสามารถอธิบายได้ว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการฝ่ายปกครอง ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น และผู้สื่อข่าวการเมืองท้องถิ่น ล้วนเห็นว่า ส.ส. มีการสนับสนุนเงินทุนในการรับเลือกตั้งและหาเสียง รวมถึงการใช้อำนาจของตนสนับสนุนการเลือกตั้ง สท. และ นายกเทศมนตรี ด้านกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า หลักฐานในการระบุว่า ส.ส. มีการสนับสนุนเงินทุนในการรับเลือกตั้งและหาเสียงไม่ชัดเจน จึงไม่สามารถตอบได้ว่ามีการสนับสนุนเงินทุนในการรับเลือกตั้งและหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาลนครลำปางจริงหรือไม่ แต่เห็นว่ามีเป็นไปได้ที่ ส.ส. จะมีการใช้อำนาจสนับสนุนการเลือกตั้ง สท. และ นายกเทศมนตรี จริง ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เป็น ส.ส. กลับมีความคิดเห็นแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง โดยมองว่า ส.ส. ไม่ได้มีการสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นทั้งด้านการใช้เงินทุน และฐานเสียงสนับสนุนเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในท้องถิ่น เพียงแต่มีความสัมพันธ์ฉันพี่น้อง ให้คำแนะนำซึ่งกันและกัน และไม่ได้กระทำการใดๆ ที่เป็นการสุมเสียงคำสั่งการเลือกตั้ง ฉะนั้นผลการเลือกตั้งที่ปรากฏจะเกิดจากการต่อสู้ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเองมากกว่า

ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ในด้านการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างได้ให้ความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยสามารถอธิบายได้ว่า การกำหนดนโยบายของเทศบาลนครลำปางนั้น ส.ส. มีการให้ข้อเสนอแนะในลักษณะน้องปรึกษาพี่ พี่ปรึกษาน้องเท่านั้น ไม่ได้มีการเข้าไปถึงขั้นแทรกแซงทางardtตัดสินใจแต่อย่างใด แต่ก็มีกรช่วยเหลือคั่นงบประมาณตามนโยบาย และโครงการที่ท้องถิ่นตั้งขึ้น ซึ่งทั้งนี้แล้วแต่ว่า ส.ส. กับทีมบริหารเทศบาลเป็นมีความสัมพันธ์ทางจิตใจต่อกันมากน้อยแค่ไหน นอกจากนี้ ส.ส. มักคั้งโครงการต่างๆ เข้ามาให้ประชาชนในท้องถิ่น แต่ส่วนใหญ่จะไม่ได้

เป็นไปตามแผนงานของเทศบาลนครลำปาง แต่เป็นโครงการของ ส.ส. เอง โดยขอความร่วมมือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงาน

ด้านการบริหารงาน ส.ส. ไม่ได้มีบทบาทในการเสนอแนะการบริหารงานแก่เทศบาลนครลำปางโดยตรง หรือมีอิทธิพลต่อการบริหารงานเทศบาล แต่จะให้ข้อเสนอแนะตามวาระ และโอกาสที่เหมาะสม โดยจะมีข้อเสนอแนะจาก ส.ส. โดยตรงหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับว่า ผู้บริหารเทศบาลกับ ส.ส. เป็นฝ่ายเดียวกันหรือเปล่า อย่างไรก็ตาม ส.ส. ก็ยังเป็นผู้ประสานประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างดี โดยจะใช้บารมี ที่ข้องเกี่ยวกับกระทรวงต่างๆ เพื่อผลักดันงบประมาณ ซึ่งจะประสานประโยชน์มากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของผู้บริหารเทศบาลนครลำปางแต่ละชุด

ด้านงบประมาณ ส.ส. ไม่ได้มีการให้ข้อเสนอแนะด้านการพิจารณางบประมาณต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง โดยถ้ามีข้อเสนอแนะจาก ส.ส. เข้าไป จะเป็นการที่ท้องถิ่นเข้าไปขอความเห็นจากตัว ส.ส. เอง โดย ส.ส. จะมีการระดมเงินจากภาครัฐสู่เทศบาลนครลำปาง ทั้งนี้เพื่อรักษาฐานเสียงของตนไว้ ส่วนจะช่วยมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับเทศบาลว่ามีมากน้อยแค่ไหน

1.2 ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อเทศบาลนครลำปาง ก่อให้เกิดผลกระทบเฉพาะการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น ส่วนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่นเป็นอิสระ กล่าวคือ การที่ ส.ส. ได้มีการช่วยเหลือในลักษณะการสนับสนุนเงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้งและหาเสียง และการใช้ฐานเสียงที่มีของ ส.ส. เพื่อเอื้ออำนวยต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น ทำให้มีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดผลกระทบในการที่นักการเมืองท้องถิ่นใช้เงินหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด มีความเสี่ยงในการเกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง และมีส่วนทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น

ด้านการที่ ส.ส. เข้าไปมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ต่อนักการเมืองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการการดำเนินงานนั้น จากข้อสรุปในเบื้องต้นที่ ส.ส. ไม่ได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของท้องถิ่นโดยตรง ทำให้มีความเป็นไปได้สูงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการกำหนดนโยบายสูง ท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินงานได้โดยอิสระ เพื่อให้สนองตอบความต้องการของประชาชนได้ตาม

ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่อาจมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ต่อพวกพ้องของ ส.ส. แต่ไม่มีความสัมพันธ์เรื่องผลประโยชน์กับ ส.ส. โดยตรง ส่วนด้านผลกระทบต่อท้องถิ่น มีความเป็นไปได้พอสมควรว่า การจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นจะเหมาะสมหรือไม่ขึ้นอยู่กับท้องถิ่นเอง

ส่วนด้านผลกระทบต่อท้องถิ่นเอง การอุปถัมภ์ของ ส.ส. ไม่ส่งผลกระทบต่อหน้าที่ท้องถิ่นได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม เนื่องจาก ส.ส. มักไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย และการบริหารงาน มีความเป็นไปได้สูงที่ท้องถิ่นจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้ เนื่องจาก ส.ส. มีอิทธิพลในท้องถิ่น และมีความเป็นไปได้สูงเช่นกันเกี่ยวกับการมีผลทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง โดยรายละเอียดของประเด็นที่น่าสนใจมีดังต่อไปนี้

ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ประเด็นการใช้เงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด กลุ่มตัวอย่างมองว่าหาก ส.ส. มีการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ให้นักการเมืองท้องถิ่นใช้เงินหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งยังมีอีกหลายปัจจัย เช่น ฐานะส่วนตัวของนักการเมืองท้องถิ่น และการกำหนดอัตราค่าหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่นของ กกต. ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ตาม หากท้องถิ่นที่ได้มีการสนับสนุนของ ส.ส. ด้านเงินทุนเลือกตั้ง ก็มีความเสี่ยงที่จะใช้เงินเกินอัตราที่กำหนดแน่นอน

ด้านความเสี่ยงในการเกิดการซื้อสิทธิขายเสียง กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า หาก ส.ส. มีการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มีความเสี่ยงในการเกิดการซื้อสิทธิขายเสียงเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีเงินเข้าสู่ระบบมากขึ้น นักการเมืองท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ได้หลากหลายรูปแบบ ด้วยการจัดสรรงบประมาณของกลุ่มทางการเมือง แต่เขตที่มีการซื้อเสียงได้จะเป็นเขตเทศบาลนครลำปางในรอบนอกมากกว่าในเขตเมือง และชาวบ้านในเขตเทศบาลนครลำปางในปัจจุบันมีความเข้าใจในประชาธิปไตย และการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น การซื้อเสียงจึงไม่ค่อยเป็นผล

ด้านการมีส่วนทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบการเลือกตั้งให้มากยิ่งขึ้น กลุ่มตัวอย่างเห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่าง ส.ส. กับนักการเมืองท้องถิ่นจะมีต่อกันอยู่เสมอ เพราะต่างฝ่ายก็ต้องการได้มา และรักษาฐานเสียงของตนเอาไว้ให้มากที่สุด ส.ส. จะช่วยสนับสนุนนักการเมือง

ท้องถิ่น แต่จะมากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดสนิทสนม และสถานการณ์ทางการเมืองขณะนั้นด้วย ยิ่งนักการเมืองท้องถิ่นที่ ส.ส. สนับสนุน มีกระแสมากแค่ไหน ยิ่งสนับสนุนมากเท่านั้น เพราะมีโอกาสชนะ ที่เนื่องจาก ปัจจุบัน ประชาชนในเทศบาลนครลำปาง ซึ่งเป็นเขตเมือง จะถูกกำกับ หรือบังคับได้ยากขึ้น

ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ประเด็นการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการกำหนดนโยบาย กลุ่มตัวอย่างตอบเห็นว่าเทศบาลนครลำปางมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายสูง ไม่มี ส.ส. เข้ามาแทรกแซงการกำหนดนโยบายท้องถิ่น ได้ ดังนั้นการที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบายให้สอดคล้องตรงตามความต้องการของท้องถิ่น ได้มากน้อยเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของเทศบาลนครลำปางเอง นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่าง ไม่ปฏิเสธการเข้ามามีผลประโยชน์ของพวกพ้อง ส.ส. ที่มีต่อเทศบาลนครลำปาง รวมไปถึงผลประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน แต่ไม่มีผลประโยชน์โดยตรงต่อตัว ส.ส. เพราะ ส.ส. เพียงต้องการสร้าง และรักษาฐานเสียงเท่านั้น

ด้านประเด็นการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการบริหารงานกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดเห็นว่า การที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น ไม่ได้มีผลกระทบที่จะทำให้การบริหารงานของเทศบาลนครลำปางขาดอิสระ การตัดสินใจต่างๆ ส.ส. ลำปาง ไม่ได้เข้ามาแทรกแซง เป็นการบริหารงานเองของผู้บริหารเทศบาลนครลำปางทั้งสิ้น โดยรวมแล้วก็ไม่ได้ทำให้การบริหารงานของเทศบาลนครลำปางเสียหาย ส่วนด้านความเป็นเอกภาพ กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดเห็นว่า การที่เทศบาลนครลำปางจะมีเอกภาพหรือไม่ มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับตัวเทศบาลนครลำปางเองทั้งสิ้น ส.ส. ที่เข้ามาอุปถัมภ์ ไม่ได้มีผลกระทบใดๆ ที่เป็นผลเสีย โดยส่วนหนึ่งยังเห็นว่ามีส่วนช่วยให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้นอีกต่างหาก

ส่วนประเด็นการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการกำหนดนโยบาย กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดต่างยืนยันว่า การที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น ไม่ได้มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการพิจารณา ตลอดจน ความโปร่งใส และการตรวจสอบ ก็ยังคงเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ ซึ่งหากจะไม่โปร่งใส หรือกระบวนการตรวจสอบไม่ถูกต้องก็น่าจะเกิดจากปัจจัยอื่นๆ มากกว่า

ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านผลกระทบต่อท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมด มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า ประเด็นผลกระทบต่อท้องถิ่น ในด้านการได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นแตกต่างกันออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเห็นว่า การอุปถัมภ์ของ ส.ส. ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นที่ได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม โดยมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ และเป็นที่มาของความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นฝ่ายเดียวกัน หรือไม่เป็นฝ่ายเดียวกัน ส่วนกลุ่มที่สองให้ความเห็นว่า การอุปถัมภ์ของ ส.ส. ไม่ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นที่ได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม เนื่องจาก ส.ส. มักไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบาย และการบริหารงานอยู่แล้ว ฉะนั้นการจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นจะเหมาะสมหรือไม่ขึ้นอยู่กับท้องถิ่นเอง

ประเด็นผลกระทบต่อท้องถิ่น ในด้านการไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้ กลุ่มตัวอย่างตอบคำถามเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งสิ้น โดยมองว่าการเข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่นของ ส.ส. มีผลกระทบต่อท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหาอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้ เนื่องจาก ส.ส. มีอิทธิพลในท้องถิ่น ทั้งยังสืบทอดอำนาจต่อเนื่องไปยังบุตร หรือวงศ์วานว่านเครือ จึงสามารถสร้างฐานอำนาจได้กว้างขวางและแนบแน่นยิ่งขึ้นเรื่อยๆ อีกทั้งรูปแบบการเมืองแบบตัวแทน ประกอบกับนิสัยของคนไทย เอื้อต่อการทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ ยิ่งกว่านั้นชาวบ้านก็ยังไม่ได้มีความศรัทธาต่อประชาธิปไตยมากนัก และยังแยกไม่ออกระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่น

ประเด็นผลกระทบต่อท้องถิ่น ในด้านการไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตย ให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง กลุ่มตัวอย่างตอบคำถามเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์นักการเมืองท้องถิ่น มีผลทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

2. อภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่ได้สรุปในข้างต้น ผู้วิจัยขอแยกการอภิปรายใน 2 ประเด็น ดังต่อไปนี้

2.1 ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น

ผลการวิจัยได้สรุปออกมาว่า ส.ส. มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับการเมืองท้องถิ่น ซึ่งปรากฏให้เห็นในประเด็นการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มีความเป็นไปได้สูงกว่า การเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น ส.ส. ได้มีการช่วยเหลือในลักษณะการสนับสนุนเงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้งและหาเสียง และ ส.ส. มีการใช้ฐานเสียงของตนเข้าสนับสนุนคะแนนเสียงเลือกตั้ง ส่วนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความเป็นไปได้สูงกว่า ส.ส. ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องโดยตรง จากการเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของท้องถิ่น ทั้งด้านการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการจัดสรรงบประมาณ แต่เป็นไปในทางอ้อม โดยมีการให้คำปรึกษา หรือข้อเสนอแนะในลักษณะนอกระบบที่ปรึกษาหารือ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า ส.ส. กับนักการเมืองท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เวลานั้นมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันมากหรือน้อยแค่ไหน ซึ่งระดับความสัมพันธ์กับการให้ข้อเสนอแนะจะเป็นปฏิภาคกัน

ซึ่งตรงกันกับสมมติฐานที่ตั้งไว้แต่ต้น คือ ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น ในกรณีเทศบาลนครลำปางปรากฏให้เห็นในประเด็นการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ยังตรงกันกับแนวคิดของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) ที่กล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นเกิดขึ้นเพราะ 1) นักการเมืองต้องพึ่งคะแนนเสียงของประชาชนในการพาตัวเองขึ้นสู่อำนาจและรักษาอำนาจนั้นไว้ จึงต้องเอาใจประชาชน เห็นได้จากการตอบคำถามของกลุ่มตัวอย่างที่ส่วนใหญ่เห็นตรงกันว่า ท้องถิ่นใดๆ ที่มีนักการเมืองที่มีอำนาจในรัฐบาล จะมีโครงการ และงบประมาณต่างๆ ลงไปในพื้นที่อยู่เสมอ 2) นักการเมืองระดับชาติไม่เพียงแต่ต้องเอาใจประชาชน แต่ต้องสนใจ และอุปถัมภ์ค้าชูบรรดาหัวคะแนน ซึ่งมีอิทธิพล และมีสายสัมพันธ์กับชาวบ้านในเขตเลือกตั้งในชนบทเป็นอย่างสูงด้วย 3) ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเกรงใจ และกลัวนักการเมืองระดับชาติ ส่วนการเลือกตั้งทั่วไปทำให้นักการเมืองจำเป็นต้องสนใจ และเอาใจใส่ชาวบ้าน และหัวคะแนน 4) ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และนักการเมืองท้องถิ่นต้องช่วยเหลือและพึ่งพิงนักการเมืองระดับชาติด้วย เพราะจะทำให้ข้าราชการทั้งหลายเกรงใจ และให้เกียรติพวกเขามากขึ้น พร้อมทั้งอาจเพิ่มช่องทางหาประโยชน์จากรัฐได้อีกประการหนึ่ง

นอกจากนี้ วิธีปฏิบัติของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น แม้จะเน้นมาตรการ ประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่กลไกหรือมาตรการประชาธิปไตยเหล่านี้ เป็นการนำประชาธิปไตยระดับ ชาติลงมาปฏิบัติที่ท้องถิ่นเท่านั้น ทว่าประชาธิปไตยระดับชาตินั้นกลับสร้างปัญหามาก เพราะ ประชาธิปไตยระดับชาติ เน้นการเลือกตั้งเป็นหลัก แกร่งแย่งแข่งขันซึ่งผลประ โยชน์อันเกิดจาก นโยบายและโครงการของรัฐเป็นหลัก เป็นประชาธิปไตยที่ทำให้คนห่างเหินจากส่วนรวม ไม่เน้น การเสียดสละ ไม่เน้นให้ประชาชนไปแบกรับภารกิจส่วนรวมด้วยตนเองให้มากที่สุด ซึ่งไม่ใช่สิ่งที่ พึงให้เกิดขึ้นที่การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะหัวใจของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ การสร้าง ประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง และต้องแตกต่างจากประชาธิปไตยในระดับชาติอย่างชัดเจน

ยิ่งกว่านั้น ยังสอดคล้องกับ งานวิจัยของ อโนทัย วัฒนพร (2527) เรื่อง การเมืองและ กระบวนการนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาเทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ ซึ่ง พบว่าการที่รูปแบบการปกครองเทศบาลของไทยเป็นรูปแบบที่สภาเทศบาลควบคุมการบริหารงาน ของคณะเทศมนตรี ย่อมมีผลทำให้คณะผู้บริหารต้องแสวงหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิก หากคณะผู้ บริหารไม่สามารถควบคุมเสียงข้างมากได้เด็ดขาด การบริหารงานก็จะไม่ราบรื่น ซึ่งปกติจะเกิดบ่อย ครั้งในกรณีเทศบาลของไทย เห็นได้ว่า รูปแบบการปกครองเทศบาลมีส่วนต่อการกำหนดนโยบาย เท่าที่เป็นมา การรวมกลุ่มเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ จึงง่ายต่อการแตกตัวออกมาเป็นกลุ่มเล็ก กลุ่มน้อย

การที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเข้ามาบริหารงานด้วยเสียงส่วนใหญ่ แต่การบริหารต้องทำตาม ความคาดหวังของประชาชน และสภาพเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น และหากผู้นำไม่ทำตาม สมาชิกก็จะไม่พอใจและอาจถอนการสนับสนุน ซึ่งอาจสรุปได้ว่า การเมืองในเทศบาลเป็นการเมือง แบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นการเมืองที่มีพื้นฐานความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายหนึ่งที่เรียกว่า ผู้อุปถัมภ์ กับอีกฝ่ายที่เรียกว่า ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์

และนอกจากนี้ การที่หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นฉบับหนึ่งในจังหวัดลำปางชื่อ “สะกิดข่าว” ซึ่งเจ้าของเป็นสมาชิกพรรคพลังประชาชนในขณะนั้น และเป็นแกนนำกลุ่มเสื้อแดงในจังหวัด ลำปาง ได้เขียนบทความเรื่อง “คนลำปางซื้อด้านพันธมิตร?? กู้ชาติหรือกู้ประชาธิปไตย” ในฉบับวันที่ 1-10 สิงหาคม 2551 โดยมีใจความสำคัญ คือ

“จากการที่ทางกลุ่มพันธมิตรได้มีการจัดเวทีอภิปรายขึ้นที่หน้าห้างเสรีสรรพสินค้า (เจ้า ของห้างเป็นหนึ่งในแกนนำพันธมิตร) เมื่อคืนวันที่ 26 ก.ค. 2551 โดยมีแกนนำพันธมิตรจากส่วน กลางเข้าร่วมชุดใหญ่ 4 คน นำโดย พล.อ. ปฐมพงษ์ เกษรศุกร์ ประธานที่ปรึกษาผู้บัญชาการทหาร

สูงสุด ได้นำคนทั้งในพื้นที่จังหวัดลำปางและจังหวัดอื่นๆ ประมาณ 400 คน และมีคนในพื้นที่ซึ่งเป็นแกนนำหลายคนเข้าร่วม รวมถึงผู้บริหารเทศบาลนครลำปาง พนักงานจาก กฟผ. และแกนนำ การหาเสียงของพรรคประชาธิปัตย์เข้าร่วมกันอย่างคึกคัก ในขณะที่กำลังอภิปรายกันนั้น ได้มีคน ลำปางอีกกลุ่มหนึ่งจำนวนสูติกันที่ไม่เห็นด้วย ในการนำคนจากที่อื่นเข้ามาสร้างปัญหาให้กับคน ลำปาง งออกมารวมตัวกันสวมเสื้อแดง ออกมาต่อต้านและยกพวกเข้ามาประชิดเพื่อจับ ไล่กลุ่มพันธมิตรที่เปิดอภิปรายอยู่ โดยฝ่ายพันธมิตรนั้นตั้งเวทีอยู่ที่หน้าห้างเสรีสรรพสินค้า ซึ่งเป็นพื้นที่ของ ถนนคนเดินที่เทศบาลนครลำปางสร้างไว้เพื่อให้ประชาชนมาทำมาค้าขาย แต่กลับมอบให้กลุ่มพันธมิตรมาปักหลักทำเวทีเพื่อระดมประชาชนให้ขับไล่รัฐบาล โดยกลุ่มเสื้อแดงที่ออกมาต่อต้านนั้น ตั้ง เวทีอยู่คนละฝั่งถนน และกล่าวโจมตีอย่างหนักหน่วง

การนำคนที่เห็นชัดเจนว่ามีเบื้องหน้าเบื้องหลังอย่างเช่นกรณี พล.อ. ปฐมพงษ์ เกษรศุกร์ สามีของคุณหญิงสุพัตรา มาสดิตต์ อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี พรรค ประชาธิปัตย์ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันอย่างชัดเจนกับพรรคการเมืองนี้ ท่าน พล.ต.ท. สมเกียรติ พ่วง ทรัพย์ อดีตรัฐมนตรี สส. เขต 1 พรรคประชาธิปัตย์ จังหวัดลำปาง กลุ่มพนักงานของ กฟผ. บางคน ที่มาร่วมนั้นเป็นคนของประชาธิปัตย์ ที่สำคัญ คือ ผู้บริหารเทศบาลนครลำปางที่สนับสนุนพรรค ประชาธิปัตย์อย่างชัดเจน ขึ้นเวทีคำคราคร่ำรัฐบาล จึงทำให้มองว่าไม่ใช่เรื่องที่ถูกดอง เนื่องจากการ ออกมาเรียกร้องและขับไล่รัฐบาล สารพัดเรื่องที่กำลังกล่าวหาว่านั้น แรกๆ ก็ทำให้ประชาชนเห็นด้วย แต่ เมื่อบุคลากรเกือบทั้งหมดมีความเกี่ยวข้องกับพรรคประชาธิปัตย์ ทำให้ประชาชนเห็นว่า นี่คือการที่ พรรคประชาธิปัตย์แพ้เลือกตั้ง และไม่ยอมเล่นตามกติกาการขาด จึงพยายามเอาให้คนของตนเอง เข้ามาทำการหนุนหลังประชาชนให้ออกมาขับไล่รัฐบาล ส่วนการที่กลุ่มประชาชนเสื้อแดงออกมา ต่อต้านเนื่องจากความไม่เห็นด้วยนั้น ได้ถูกทางกลุ่มพันธมิตรออกมากล่าวหาว่า คนเหล่านี้เป็นคน ของพลังประชาชน และเป็นคนเลว”

ทั้งนี้แสดงให้เห็นว่า การเมืองท้องถิ่นในลำปาง นอกจากมีขั้วทางการเมืองที่ขึ้นต่อ ส.ส. ผู้อุปถัมภ์แล้ว ยังมีการแบ่งฝักฝ่าย “เสื้อแดง เสื้อเหลือง” อย่างชัดเจน โดยฝ่ายหนึ่งถูกกล่าวหา ว่าอยู่ฝ่ายประชาธิปัตย์ และพันธมิตร แต่จากการที่ผู้วิจัยเข้าไปใช้ชีวิตอยู่ในชุมชนที่ศึกษาจริง ก็ ทราบว่าเจ้าของหนังสือพิมพ์ฉบับนี้ก็มีความเกี่ยวข้องกับฝ่าย นปช. หรือเสื้อแดงอยู่ไม่น้อย จึงเป็น ข้อมูลที่สามารถชี้ให้เห็น และเป็นประเด็นที่จะนำไปศึกษาต่อ ได้ถึงความสัมพันธ์ของพรรคการเมือง หรือกลุ่มทางการเมือง ที่เข้ามาอุปถัมภ์ นอกเหนือจากที่ ส.ส. ที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อยู่ แล้วอีกประการหนึ่ง

ฉะนั้น จึงมีความใกล้เคียงกับที่ กาเบรียล เอ ฮัลมอนด์ กับ ซิดนีย์ เวอร์บาร์(1995) ที่ให้ความเห็นว่า วัฒนธรรมการเมืองที่แบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ แบบดั้งเดิมจำกัดวงแคบแบบไพร์ฟ้า และ แบบมีส่วนร่วม โดยการเมืองในเทศบาลนครลำปาง จึงน่าจะตรงกับ “วัฒนธรรมการเมืองแบบไพร์ฟ้าผสมผสานแบบมีส่วนร่วม” เนื่องจากเป็นลักษณะของวัฒนธรรมการเมืองที่ปรากฏในประเทศกำลังพัฒนา คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจทางการเมือง มีความสำนึกทางการเมืองน้อย มีวัฒนธรรมแบบไพร์ฟ้า ในขณะที่คนส่วนน้อยสนใจการเมือง มีความสำนึกทางการเมืองสูง ซึ่งแสดงออกโดยพฤติกรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม

2.2 ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยได้สรุปออกมาว่า “ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีต่อเทศบาลนครลำปาง ก่อให้เกิดผลกระทบเฉพาะการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และท้องถิ่นเอง ส่วนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นอิสระ” ซึ่งไม่ตรงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ เนื่องจากเป็นไปตามสมมติฐาน 2 ประเด็น ได้แก่ประเด็น “ผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น และผลกระทบต่อท้องถิ่นเอง” จากสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่า “ลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อเทศบาลนครลำปาง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และท้องถิ่น”

ส่วนประเด็นที่ 2 คือ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากไม่มีผลกระทบจากการที่ ส.ส. เข้ามาอุปถัมภ์ท้องถิ่น

ซึ่งผู้วิจัยจะแยกอภิปรายตาม 3 ประเด็นจากผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังต่อไปนี้

2.2.1 การที่ ส.ส. ได้มีการช่วยเหลือในลักษณะการสนับสนุนเงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้งและหาเสียง และการใช้ฐานเสียงที่มีของ ส.ส. เพื่อเอื้ออำนวยต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น ทำให้มีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดผลกระทบในการที่นักการเมืองท้องถิ่นใช้เงินหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด มีความเสี่ยงในการเกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง และมีส่วนทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบการเลือกตั้งให้มากยิ่งขึ้น

และเมื่อพิจารณาข้อความของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2544) ที่กล่าวว่า จุดหลักของการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับ

ท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างการปกครองหรือบริหารเป็นหลัก ต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนร่วมรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด ด้วยความเสียสละ และกระตือรือร้น แล้ว แต่เมื่อการเมืองท้องถิ่น ยังใช้เงินหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และยังมีการซื้อเสียงเช่นนี้ ประชาชนจึงออกไปเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงสาระ หรือประโยชน์ แต่จะอาศัยระบบอุปถัมภ์ซึ่งนำไปสู่การลงคะแนนเสียง โดยประชาชนมักเลือกนักการเมืองที่จ่ายเงินให้ตน หรือนักการเมืองที่นำความเจริญก้าวหน้า (โดยผ่านนโยบายและโครงการของรัฐบาล) มาสู่ท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าผู้ที่ตนเลือกนั้นจะเป็นคนทุจริต โกงกิน หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ ที่เป็นเช่นนี้ได้ก็เพราะประชาชนไม่ได้รู้สึกว่าเป็นท้องถิ่นเป็นของตนเอง หรือชุมชนทางการเมืองของตนเอง จึงไม่คำนึงว่าการเลือกผู้แทนด้วยวิธีคิดแบบนี้จะก่อให้เกิดโทษภัยได้

ประเด็นนี้สอดคล้องกับ งานวิจัยเรื่องการกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์ : การศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม โดย สิทธิกร ขวัญดี (2542) ที่มองว่าการเปลี่ยนแปลงระดับกว้างจากภายนอกชุมชน โดยเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติ ซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์ภายนอกชุมชน ที่พยายามเข้ามาสร้างความสัมพันธ์ในชุมชน เป็นความสัมพันธ์ในเรื่องสัญญา มีการตกลงกันล่วงหน้า และเป็นทางการ นั้นหมายถึงความเสี่ยงที่จะเกิดการใช้เงินในการอุปถัมภ์ด้วย

นอกจากนี้ การศึกษาดังกล่าวยังพบว่า ระบบพรรคการเมือง มีผลถึงท้องถิ่นโดยตรง เช่น ทำให้มีการก่อตัวขึ้นของพรรคการเมืองที่มีผลต่อกลุ่มพรรคพวก (Faction) มากขึ้นด้วย ทั้งมีการแย่งชิงทรัพยากรบุคคลในชุมชน โดยเฉพาะแกนนำผู้นำในแต่ละกลุ่มนั่นเอง แม้จะดูว่าเกิดการตื่นตัว หรือกิจกรรมในกลุ่มเฉพาะช่วงที่มีการเลือกตั้ง แต่มิใช่ว่ารวมแล้วสลายไป ยังมีผลต่อเนื่องถึงการเลือกตั้งครั้งต่อไป และเงื่อนไขข้อตกลงของกลุ่มกับผู้นำกลุ่มถึงผลประโยชน์ร่วมที่พวกเขาจะได้รับ นั่นคือ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหา และการดำรงอยู่ของสมาชิกกลุ่ม แต่มิได้หมายความว่าสมาชิกทุกคนจะเป็นผู้ถูกอุปถัมภ์ กลุ่มที่มีการแข่งขันมาก จะช่วยเป็น โอกาสให้ผู้ถูกอุปถัมภ์ได้เลือกผู้อุปถัมภ์ที่ตนเห็นว่าเสียประโยชน์น้อยที่สุด และได้สิ่งตอบแทนมากที่สุด ที่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการได้ก้าวขึ้นสู่ผู้มีอำนาจ หรือเป็นผู้อุปถัมภ์เสียเอง หรือมีอิทธิพลเหนือผู้มีอำนาจก็เป็นได้

2.2.2 ด้านการที่ ส.ส. เข้าไปมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ต่อนักการเมืองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานนั้น จากข้อสรุปในเบื้องต้นที่ ส.ส. ไม่ได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของท้องถิ่น โดยตรง ทำให้มีความเป็นไปได้สูงที่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงาน และการกำหนดนโยบายสูง ท้องถิ่นจึงสามารถดำเนินงานได้โดยอิสระ เพื่อให้สนองตอบความต้องการของประชาชนได้ตามความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง แต่อาจมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ต่อพวกพ้องของ ส.ส. แต่ไม่มีความสัมพันธ์เรื่องผลประโยชน์กับ ส.ส. โดยตรง ส่วนด้านผลกระทบต่อท้องถิ่น มีความเป็นไปได้พอสมควรว่า การจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นจะเหมาะสมหรือไม่ขึ้นอยู่กับท้องถิ่นเอง

ในประเด็นนี้ แม้ไม่ตรงตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ เพราะในส่วนของ ส.ส. ไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรง แต่พวกพ้องของ ส.ส. ยังมีความสัมพันธ์เสมอ อย่างไรก็ตาม จึงถือว่าเป็นไปตามที่ฟอสเตอร์ (Foster) (1961) ได้ให้คำจำกัดความของระบบอุปถัมภ์ด้วยคำจำกัดความของคำว่า “ผู้อุปถัมภ์” (Patron) ซึ่งเป็นคำที่มาจากภาษาสเปน หมายถึงบุคคลผู้มีอำนาจ สถานภาพ ฉันทานุมัติ และอิทธิพล คำนี้อาจใช้เรียกนายจ้าง หรือผู้สนับสนุนการจัดกิจกรรมต่างๆ โดยมีเงื่อนไขที่ว่าบุคคลดังกล่าวต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจน้อยกว่า ที่เรียกว่า “ผู้ถูกอุปถัมภ์” (Client) ที่ต้องการความช่วยเหลือและการปกป้องโดยหวังจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนอย่างแน่นอน ในรูปแบบของความภักดี การสนับสนุนทางการเมือง และบริการในรูปแบบต่างๆ จากผู้ถูกอุปถัมภ์ของตน โดยผู้ถูกอุปถัมภ์จะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เพราะเป็นผู้ที่อ่อนแอกว่าทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง แม้ว่าผู้อุปถัมภ์อาจอาศัยผู้ถูกอุปถัมภ์ของตนในบางสถานการณ์ เช่น การหาเสียงเลือกตั้ง หรือกรณีพิพาทต่างๆ เมื่ออิทธิพลของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ขยายขอบเขตกว้างกว่าในชุมชน หรือชนบท แต่ระบบอุปถัมภ์ยังมีความสำคัญในการเชื่อมโยงโครงสร้างอำนาจระหว่างชนบทและเมือง และเป็นช่องทางของการแสวงหาผลประโยชน์ โดยความสัมพันธ์ส่วนตัว และการมีผลประโยชน์ร่วมกันถือเป็นหนทางที่นำไปสู่การเลื่อนชั้นทางสังคมได้ โดยในสังคมกำลังพัฒนา เส้นสายของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ และผู้ถูกอุปถัมภ์สามารถเชื่อมโยงบุคคลที่มีสถานภาพต่ำ ไปจนถึงบุคคลที่มีสถานภาพสูง โดยไม่จำเป็นต้องผูกติดอยู่กับระบบราชการที่ค่อนข้างเข้มงวดเกินไป ในขั้นต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม ผู้อุปถัมภ์ตามประเพณีอาจช่วยเหลือผู้ถูกอุปถัมภ์ของตนผ่านการติดต่อกับระบบราชการ ทั้งนี้โดยเหตุที่เจ้าที่ดิน (ผู้อุปถัมภ์) มีความสามารถที่จะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกัน หรืออาจเป็นเพราะตนเองเป็นเพราะตนเองเป็นผู้ถูกอุปถัมภ์ของผู้อำนาจต่อกันไปจนถึงระดับชาติ เป็นต้น

ดั่งที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550) กล่าวว่า นักการเมืองแต่ละระดับ ส่วนใหญ่ ร่วมมือกันสร้างพันธมิตรกับนักการเมืองระดับชาติเป็นกลุ่มๆ เพื่อแบ่งสรรผลประโยชน์ ใต่บันไดไปสู่การเป็นนักการเมืองระดับชาติ ไม่ได้เป็นตัวแทนเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของท้องถิ่น และหันไปร่วมมือกับข้าราชการประจำ และแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ ขณะเดียวกันการที่นักการเมืองระดับชาติผลักดันให้กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน เป็นกรรมการของสภาตำบล หรือ อบต. โดยตำแหน่ง พร้อมเพิ่มรายได้ให้กับ อบต. ก็สะท้อนให้เห็นการที่นักการเมืองระดับชาติหวังคะแนนเสียงของลูกบ้านจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน ขณะเดียวกันการที่ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยวางเฉย ก็เท่ากับยินยอมให้เกิดระบบดังกล่าวเกิดขึ้นในท้องถิ่น นั่นเพราะกระทรวงมหาดไทยจะสามารถครอบครองการปกครองท้องถิ่นต่อไปได้

2.2.3 ส่วนด้านผลกระทบต่อท้องถิ่นเอง การอุปถัมภ์ของ ส.ส. ไม่ส่งผลกระทบต่อ การที่ท้องถิ่นได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม เนื่องจาก ส.ส. มักไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับ การดำเนินนโยบาย และการบริหารงาน มีความเป็นไปได้สูงที่ท้องถิ่นจะไม่สามารถแก้ไขปัญหา ระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้ เนื่องจาก ส.ส. มีอิทธิพลในท้องถิ่น และมีความเป็นไปได้สูงเช่นกันเกี่ยวกับการ มีผลทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง”

แม้จะไม่มี ความเกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม แต่เมื่อมีความเป็นไปได้สูงที่ท้องถิ่นไม่สามารถแก้ไขปัญหา ระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่น และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา ประชาธิปไตยในท้องถิ่น เนื่องจาก ส.ส. มีอิทธิพลในท้องถิ่น ข้อความหนึ่งในหนังสือ คู่มือการมี ส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน (2543) ที่กล่าวว่า สิ่งที่ทำให้การตัดสินใจทาง การเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีคุณค่า หรือมีคุณภาพ จะต้องมาจากกระบวนการตัดสินใจที่ยุติธรรม เปิดเผย และเกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง แต่เมื่อประชากรส่วนใหญ่ผูก พันอยู่กับการเมืองแบบไพร่ฟ้า เป็นผู้อยู่ได้อุปถัมภ์ การตัดสินใจทางการเมืองต่างๆ จึงลดคุณค่าลง ไป เพราะการตัดสินใจนั้นๆ มาจากการชี้นำของผู้อุปถัมภ์ ดังนั้น การที่ประเทศไทยมีวัฒนธรรม ทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมผสานกับการมีส่วนร่วม โดยแบบไพร่ฟ้ามีมากกว่าแบบมีส่วนร่วม ทำให้ไม่เอื้อต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่าที่ควร ประชาชนจึงมีความผูกพันกับผู้ อุปถัมภ์ ทำให้การประเมินคุณค่าเพื่อการตัดสินใจทางการเมืองผิดไปจากที่ควรจะเป็น

ทั้งนี้เพราะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ยังคงอยู่ ดังที่ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) กล่าวไว้เกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ ในท้องถิ่นในข้อ 2.1 สิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งความอ่อนแอของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นหลากหลาย ได้แก่ 1) ขาดอิสระ เป็นตัวของตัวเองน้อย ต้องพึ่งพิงและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดของราชการส่วนภูมิภาค ทั้งนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ไปจนถึงอธิบดี และรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย 2) ขาดความคล่องตัว เพราะอาศัยหลักการทำงาน และระเบียบปฏิบัติที่อิงระบบราชการ จึงยังเปิดให้ ประชาชน และองค์กรภาคสังคมมีส่วนร่วมได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น 3) ประชาชนเองก็รู้สึก สนิทใจ ใกล้ชิด และเข้าใจระบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อเทียบกับระบบผู้อาวุโสในหมู่บ้านหรือหน่วยที่ย่อยลงไปอีกระดับหนึ่ง ทั้งๆ ที่ประชาชนควรมีส่วนเข้าร่วมเป็นเจ้าของมากที่สุด

ทั้งนี้จุดหลักของการสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หมายถึงการเพิ่มและการปรับปรุงรายได้-โครงสร้างให้เป็นแบบราชการยิ่งขึ้น) ภารกิจของการกระจายอำนาจ คือ การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ไม่ใช่การสร้างการปกครองหรือบริหารเป็นหลัก ต้องเน้นการปกครองท้องถิ่นที่มีประชาชนร่วมรับผิดชอบโดยตรงให้มากที่สุด ด้วยความเสถียร และกระตือรือร้น แต่การเมืองไทยไม่เป็นดั่งนั้น เพราะประชาธิปไตยระดับชาตินั้น ประชาชนคนไทยไม่มีใครคิดว่าตนเป็นเจ้าของประชาธิปไตย แม้จะไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยตัวเองก็ตามที พวกเขาไม่ได้รู้สึกว่าผู้แทนราษฎรที่เลือกเข้าไปนั้น จะไปก่อตั้งรัฐบาล หรือไปควบคุมคัดค้านรัฐบาลได้จริงจัง

เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนจึงออกไปเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงสาระ หรือประโยชน์ในระดับชาติ หากจะอาศัยระบบอุปถัมภ์ซึ่งนำในการลงคะแนนเสียง โดยประชาชนมักเลือกนักการเมืองที่จ่ายเงินให้ตน หรือนักการเมืองที่นำความเจริญก้าวหน้า (โดยผ่านนโยบายและโครงการของรัฐบาล) มาสู่ท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ โดยไม่ได้คำนึงถึงว่าผู้ที่ตนเลือกนั้นจะเป็นคนทุจริต โกงกิน หรือใช้อำนาจหน้าที่ระดับชาติโดยไม่ชอบ ที่เป็นเช่นนี้ได้ก็เพราะประชาชนไม่ได้รู้สึกว่าชาติเป็นของตนเอง หรือชุมชนทางการเมืองของตนเอง จึงไม่คำนึงว่าการเลือกผู้แทนด้วยวิธีคิดแบบนี้จะนำโทษภัยมาสู่ประเทศชาติได้ ไม่ต่างกับ เชนสเวิร์ เจริญเมือง (2550) ที่ได้ให้ความเห็นว่า ผลของการถูกรวบงำและมีอำนาจจำกัด การปกครองท้องถิ่นไทยจึงไม่สามารถแก้ปัญหาสำคัญได้

3. ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย และการอภิปรายผลการวิจัยข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

3.1.1 ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของ ส.ส. ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น เป็นการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นให้เข้ามามีอำนาจเป็นสำคัญ ด้วยวิธีการใช้เงิน และการใช้ฐานเสียงสนับสนุนเป็นหลัก มีความเสี่ยงต่อการซื้อเสียง และการใช้งบประมาณหาเสียงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงควรออกมาตรการที่เข้มงวด และใช้ได้ผลจริงมาควบคุม โดยให้ กกต. รับผิดชอบ กำหนดโทษเป็นคดีอาญา และร่วมมือกับประชาชนในท้องถิ่น จัดตั้งอาสาสมัคร “สายสืบพัฒนาประชาธิปไตย” เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมตรวจสอบในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนเอง ซึ่งปัจจุบัน กกต. มักขาดพยาน และหลักฐานที่นำไปใช้ในการพิจารณาคดีซื้อเสียง จึงไม่สามารถตัดสิน และให้โทษแก่จำเลยได้

3.1.2 ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของ ส.ส. ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น เป็นการใช้ฐานเสียงสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นให้เข้ามามีอำนาจเป็นสำคัญ และเกี่ยวโยงกับการอุปถัมภ์ ค้ำชูหัวคะแนน และชาวบ้านโดยตรง เพื่อให้มีความสัมพันธ์ทางจิตใจ เป็นเหตุผลที่ทำให้ให้ชาวบ้านเลือก ส.ส. และนักการเมืองท้องถิ่นเข้าสู่อำนาจ มากกว่าเหตุผลด้านความสามารถ ความดี และความเหมาะสมในการทำงาน นอกจากนี้ยังมีส่วนทำให้ไม่สามารถขจัดระบบอุปถัมภ์ให้ออกไปจากท้องถิ่น และตระหนักในสำนึกประชาธิปไตย ทุกภาคส่วนอาทิ กกต. สถานศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พรรคการเมือง และกลุ่มการเมืองต่างๆ โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าภาพ ควรเร่งให้ความรู้เกี่ยวกับการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ในด้านความหมาย หลักการ ที่แตกต่างกัน ระหว่างการเมืองทั้ง 2 ระดับนี้

3.1.3 จากการศึกษาครั้งนี้ สามารถสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง 2 ระดับ มีการอุปถัมภ์ซึ่งกันและกันในแง่การสนับสนุนเงินทุน และฐานเสียงเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคลอันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับ ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในท้องถิ่น ซึ่งเป็นการเมือง 2 ระดับที่มีความเชื่อมโยงกันเองนอกระบบการเลือกตั้ง ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะด้วย 2 วิธีการในข้างต้นไปแล้ว

อย่างไรก็ตาม ด้วยระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึก จนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองไทยไปแล้ว ผู้วิจัยจึงเสนออีกประเด็นหนึ่ง คือ ให้นำความสัมพันธ์ทั้ง 2 ระดับนี้เข้ามาอยู่ใน

ระบบการเลือกตั้ง โดยอนุญาตให้พรรคการเมืองสามารถสนับสนุนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งในท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัจจุบันมีการอนุญาตให้พรรคการเมือง ส่งตัวแทน และสนับสนุน ได้อย่างเป็นทางการอยู่พื้นที่เดียว ซึ่งวิธีการนี้ จะทำให้พรรคการเมืองเข้ามามีบทบาทในการเลือกตั้งท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ และถูกต้องต้องตามกฎหมายซึ่งน่าจะมีส่วนช่วยลดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นอกระบบการเลือกตั้งระหว่างตัวบุคคล ซึ่งหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับนักการเมืองท้องถิ่นได้

3.1.4 สามารถนำผลงานวิจัยไปผลิตเป็นหนังสือโดยใช้ชื่อเมือง และชื่อคนสมมติที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยใช้ภาษาที่สนุก และเข้าใจง่ายเพื่อแจกจ่ายให้แก่ประชาชน ช่วยทำความเข้าใจเกี่ยวกับประชาธิปไตยทั้ง 2 ระดับได้อีกทางหนึ่ง

3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.2.1 นอกจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่าง ส.ส. ที่มีต่อการเมือง และนักการเมืองท้องถิ่นแล้ว ผู้วิจัยยังพบว่า ในช่วงเวลาที่ศึกษา กลุ่มทางการเมือง อาทิ กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (พธม.) และ แนวร่วมประชาชนเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ (นปช.) ยังมีความสัมพันธ์กับผู้บริหารท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวท้องถิ่นเองไม่น้อย จึงควรมีการวิจัยถึงความสัมพันธ์ระหว่าง กลุ่มทางการเมืองระดับชาติที่มีต่อการเมืองท้องถิ่นด้วย

3.2.2 สิ่งที่ผู้วิจัยพบระหว่างการศึกษาคือ การบอกเล่าถึงพฤติกรรมในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น ระหว่างในตัวเมืองเทศบาลนครลำปาง กับเขตนอกตัวเมืองเทศบาลนครลำปางว่า ชาวบ้านในเขตเมืองจะใช้วิจารณญาณมากกว่า และนักการเมืองไม่สามารถใช้วิธีการซื้อเสียง หรือชักจูงให้มาเลือกตนได้ แต่ในเขตนอกตัวเมืองสามารถทำได้ โดยเมื่ออิงจากทฤษฎี “2 นคราประชาธิปไตย” ซึ่งกล่าวเน้นเพียง กรุงเทพฯ ฯ กับต่างจังหวัดเท่านั้น จึงควรมีการวิจัยถึง ความเป็น 2 นครา เฉพาะในพื้นที่ทางการเมืองท้องถิ่น

3.2.3 ในการศึกษาครั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับนักการเมืองท้องถิ่นส่วนมากอยู่ฝ่ายเดียวกัน แต่ในบางกรณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับนักการเมืองท้องถิ่นก็อยู่ต่างฝ่ายกัน จึงควรมีการศึกษาว่า ในกรณีที่อยู่ต่างฝ่ายกันความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะเป็นอย่างไร และมีผลอย่างไรต่อการเมืองท้องถิ่น และตัวท้องถิ่นเอง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง (2530) ศักยภาพในการบริหารงานพัฒนาสภาพตำบล ขอนแก่น
ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- เกรียงศักดิ์ วนชยางค์กุล (2552, 6 พฤษภาคม) อดีตผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี
เทศบาลนครลำปาง และอดีตเทศมนตรี เทศบาลนครลำปาง สัมภาษณ์โดย ศิธา เขียร
ถาวร ร้านกาแฟวาวิ อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง
- สถาบันพระปกเกล้า (2543) คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน
กรุงเทพมหานคร
- คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2544) รัฐศาสตร์-การบริหาร รวมบทความวิชาการ
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- จุมพล สุขมัน (2552, 24 มิถุนายน) ประธานกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง สัมภาษณ์โดย ศิธา
เขียรถาวร ที่ทำการกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดลำปาง
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2539) ลัทธิเศรษฐศาสตร์การเมือง กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์-
มหาวิทยาลัย
- ชัยยุทธ ชันชปราบ (2545) การพัฒนาที่ยั่งยืนในกระแสโลกาภิวัตน์กับการพัฒนาในประเทศไทย
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2536) ปัญหาการพัฒนาทางการเมืองไทย กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์จุฬาลง-
กรณ์มหาวิทยาลัย
- เฉลิมพล ประทีปะวนิช (2552, 19 มิถุนายน) อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง สัมภาษณ์โดย ศิธา
เขียรถาวร สวนนายถือ อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง
- ณัฐวุฒิ จินากุล (2538) “โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย : ศึกษากรณี บ้านตา อำเภอบาง
บาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา” วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาสังคม
วิทยา และมานุษยวิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540) การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เต่านินจา (2551) “คนลำปางฮือด้านพันธมิตร กู้ชาติหรือกู้ประชาธิปไตย” ลำปาง สະกิดข่าว 1-10

- ทศพร หาญประเสริฐ (2552, 7 พฤษภาคม) อดีตผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครลำปาง
สัมภาษณ์โดย ศิธา เขียรถาวร บ้านเลขที่ 125/214 ตำบลพระบาท อำเภอเมือง จังหวัด
ลำปางบุญชู ศรีทอง (2552, 11 กรกฎาคม) อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบัญชีรายชื่อ จังหวัด
ลำปาง สัมภาษณ์โดย ศิธา เขียรถาวร ที่ทำการสมาคมนักเรียนเก่าโรงเรียนบุญวาทย์-
วิทยาลัย อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง
- บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ (2544) รัฐศาสตร์ไทยกับศักยภาพในการจัดการความขัดแย้ง เชียงใหม่
ธนุชพรินต์
- ประเวศ ศรีพิพัฒน์ (2495) ลัทธิคอมมิวนิสต์ยุคปัจจุบัน กรุงเทพมหานคร อักษรบัณฑิต
ประหยัด หงษ์ทองคำ (2523) การปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์ไทยวัฒนา-
พานิชย์
- ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550) 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2540-2544 กรุงเทพมหานคร
สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิวัฒน์ เขียมไพรวัน (2521) “วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย การศึกษาเฉพาะกรณีนักศึกษา
ระดับปริญญาโทของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์” วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหา
บัณฑิตภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สมบูรณ์ วงศ์โสม (2552, 24 มิถุนายน) อดีตผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง และ
อดีตประชาสัมพันธ์จังหวัดลำปาง สัมภาษณ์โดย ศิธา เขียรถาวร ศาลากลางจังหวัด
ลำปาง
- สมพงษ์ เกษมสิน (2526) การบริหาร กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช
- สมพร วัฒ (2552, 21 มิถุนายน) ประธานสันนิบาตเทศบาลจังหวัดลำปาง และนายกเทศมนตรี
เทศบาลตำบลบ่อแฮ้ว อ.เมือง จ.ลำปาง สัมภาษณ์โดย ศิธา เขียรถาวร ที่ทำการเทศบาล
ตำบล บ่อแฮ้ว อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง
- สิทธิกร ขวัญดี (2542) “การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์ : การศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วน
ตำบลในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม” วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชาการ
ปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- สุวัฒน์ ตรีมานะพันธ์ (2552, 6 พฤษภาคม) อดีตรองเทศมนตรีเทศบาลนครลำปาง สัมภาษณ์โดย ศิธา
เขียรถาวร ร้านกาแฟวาวิ อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง

- สุวัฒน์ ศิริโกภาภิรมย์ (2540) “อิทธิพลของผู้นำชุมชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน :
ศึกษากรณีผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลหัวหิน” วิทยานิพนธ์ ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาค
วิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เสรี พงศ์พิศ (2549) เศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาที่ยั่งยืน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์พลังปัญญา
- สอาด จันทร์ดี (2518) สังคมนิยมคืออะไร กรุงเทพมหานคร อักษรบัณฑิต
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (2542) ปฏิรูประบบราชการ : ทางออกของการ
แก้ปัญหาและฟื้นฝ่าวิกฤติ กรุงเทพมหานคร กราฟฟิคฟอร์เมท
- . (2545) การปฏิรูประบบราชการ ไทย เพื่อก้าวเข้าสู่ราชการยุคใหม่ กรุงเทพมหานคร วิช
นพรีน แอนด์ มีเดีย
- . (2545) การปฏิรูประบบราชการ : การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อการปฏิรูประบบราช
การ กรุงเทพมหานคร วิชน พรีน แอนด์ มีเดีย
- . (2548) การบริหารราชการแนวใหม่ บริบทและเทคนิควิธี กรุงเทพมหานคร วิชน พรีน
แอนด์ มีเดีย
- ยศ สันตสมบัติ (2538) จากวานรถึงเทวดา : มากชีสม์และมานุษยวิทยา มากชีสม์ ปทุมธานี
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธุ์ (2539) ระบบอุปถัมภ์ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- อรทัย ก๊กผล (2546) BEST PRACTICES ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเลิศด้าน
ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน กรุงเทพมหานคร สถาบันพระปกเกล้า
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2543) เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น : ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบ
เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ กรุงเทพมหานคร บพิธการพิมพ์
- . (2544) สองนคราประชาธิปไตย กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- อโนทัย วัฒนาพร (2527) “การเมืองและกระบวนการนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษา
เทศบาลแห่งหนึ่งในจังหวัดภาคเหนือ” รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Beller, Dennis C. (1978) *Faction Politics: Political Parties and Factionalism in Comparative Perspective*. Santa Barbara: ABC-Clio.

Clapham, Christopher. (1982) *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*. London: Frances Printer.

Almond, Gabriel A. & Verba, Sidney. (1995) *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nation*. Boston: Little Brown.

Hanks, Lucien M. (1975) *The Thai Social Order as Entourage and Circle*. Cornell University Press.

Sharkansky, Ira. (1970) *Public Administration: Policy-Making in Government Agencies*. Chicago: Markham Publishing.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบสัมภาษณ์ที่ใช้ตามกลุ่มตัวอย่าง

แบบสัมภาษณ์การวิจัย

เรื่องที่สัมภาษณ์ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมือง
ท้องถิ่น : ศึกษากรณีเทศบาลนครลำปาง

แบบสัมภาษณ์นี้แบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 :ซึ่งเกี่ยวข้องกับลักษณะความสัมพันธ์
เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมืองท้องถิ่น และ ส่วนที่ 2 ซึ่งเกี่ยวข้องกับ
ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภา- ผู้แทนราษฎร ที่มี
ต่อการเมืองท้องถิ่น

วัน/เดือน/ปี ที่สัมภาษณ์.....

เวลาเริ่มสัมภาษณ์.....สถานที่สัมภาษณ์.....

ผู้สัมภาษณ์.....

ผู้ให้สัมภาษณ์.....

ส่วนที่ 1 ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีต่อการเมือง
ท้องถิ่น

ท่านคิดว่า ส.ส. ได้ให้การสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นในประเด็นต่างๆ เหล่านี้หรือไม่
อย่างไร เพราะเหตุใด

1.1 การสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น

1.1.1 การสนับสนุนเงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้งและหา

เสียง.....
.....
.....
.....
.....

1.1.2 การใช้ฐานเสียงของ ส.ส. เพื่อให้ได้รับเสียงสนับสนุนในการ
เลือกตั้ง

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

1.2 การสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.1 ด้านการกำหนดนโยบาย

ก. การให้ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายท้องถิ่น

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

ข. การช่วยต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งอันพึงมีประโยชน์แก่ท้องถิ่น

.....

.....

.....

.....

1.2.2 ด้านการบริหารงาน

ก. การให้ข้อเสนอแนะในการบริหารงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

.....

.....

ข. การเป็นผู้ประสานประโยชน์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกลุ่มภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

.....

.....

1.2.3 ด้านงบประมาณ

ก. การให้ข้อเสนอแนะในการพิจารณางบประมาณ

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

ข. การช่วยระดมงบประมาณจากภาครัฐฯ ผู้ท้องถิ่น

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

**ส่วนที่ 2 ผลกระทบที่เกิดจากลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ท่านคิดว่ากรณีที่ ส.ส. ให้การสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่อไปนี้หรือไม่ อย่างไร

2.1 ผลกระทบต่อการเข้าสู่อำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น

2.1.1 การใช้เงินทุนในการลงสมัครรับเลือกตั้ง และหาเสียง เกินกว่าที่

กฎหมายกำหนด

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

2.1.2 ความเสี่ยงในการก่อให้เกิดการซื้อสิทธิ์ขายเสียง

.....

.....

.....

.....

2.1.3 การทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น

.....

.....

.....

.....

2.2 ผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2.1 ด้านการกำหนดนโยบาย

ก. ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

.....

.....

ข. ความสามารถในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นให้สนองตอบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้
อย่างแท้จริง

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

ค. การกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เอื้อ
ประโยชน์ต่อพวกพ้องของ ส.ส. ที่เป็นผู้อุปถัมภ์

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

2.2.2 ด้านการบริหารงาน

ก. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ
บริหารงาน

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

ข. ความเป็นเอกภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

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

2.2.3 ด้านงบประมาณ

ก. ความเป็นอิสระในการพิจารณางบประมาณขององค์กรปก
ครองส่วนท้องถิ่น

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

ข. ความโปร่งใสของการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

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

ค. การตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

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

2.3 ผลกระทบต่อท้องถิ่น

2.3.1 การได้รับการจัดการทรัพยากรที่ไม่เหมาะสม

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

2.3.2 การไม่สามารถแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในท้องถิ่นได้

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

2.3.3 การไม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นได้อย่าง
แท้จริง

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

ภาคผนวก ข

ผู้ทรงคุณวุฒิในการตรวจเครื่องมือวิจัย

รายชื่อ และคุณวุฒิของผู้ตรวจเครื่องมือวิจัย

1. ชื่อ : นายบุญส่ง ดินารี
 การศึกษา : ปริญญาโท สาขาการเมืองการปกครองสำหรับนักบริหาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 การทำงาน : ปลัดอำเภอ (อาวุโส) หัวหน้าฝ่ายบริหารงานปกครอง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย

2. ชื่อ : นายสมศักดิ์ ไชยชมภู
 การศึกษา : ปริญญาโท สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
 การทำงาน : นักบริหารงานทั่วไป ระดับ 7 องค์กรบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย

3. ชื่อ : นายเชษฐา ทรัพย์เย็น
 การศึกษา : ปริญญาโท สาขาการเมืองการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 การทำงาน : รองหัวหน้า นักวิจัย และวิทยากรฝึกอบรม สถาบันอนาคตศึกษา เพื่อการพัฒนา (IFD)

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายศิธา เขียรถาวร
วัน เดือน ปีเกิด	11 กันยายน 2525
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง
ประวัติการศึกษา	- ศ.บ. สาขาสหวิทยาการสังคมศาสตร์ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2547 - ร.บ. ทฤษฎีและเทคนิคทางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2549
สถานที่ทำงาน	บริษัท สื่อสากล จำกัด 1143/1 ซ.สุทธิพร ถ.รัชดาภิเษก แขวง/เขตดินแดง กรุงเทพฯ ฯ 10400
ตำแหน่ง	รองผู้อำนวยการกองบรรณาธิการ ฝ่ายนิตยสาร “ฟอร์มูลา” บรรณาธิการแผนกบทความและสารคดี นิตยสาร “ฟอร์มูลา” และ “4 WHEELS”