

โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สถาพร เจริญธรรม

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการที่จะนำเสนอถึงรูปแบบ ลักษณะ และ กระบวนการทำงานของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยได้เลือกเอาจังหวัดหนึ่งเป็นพื้นที่ทำการศึกษา โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยพบว่า ในปัจจุบัน โครงสร้างอำนาจจะเป็นแบบเครือข่ายทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์แนวใหม่ เป็น “โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบธนาภิบาลเมือง” ที่มีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก สามารถแบ่งออกได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผลักดัน กลุ่มปฏิบัติการ และกลุ่มสนับสนุน ซึ่งจะผสมผสานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองร่วมกันของผู้มีเครือข่าย และบุคคลที่อยู่ในเครือข่ายเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นนักธุรกิจ นักการเมืองข้าราชการ และประชาชนกลุ่มต่างๆ ทั้งในและนอกพื้นที่

คำสำคัญ: โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น; เครือข่ายทางการเมือง; กลุ่มผลประโยชน์

Abstract

The objective of this study is to propose format, characters and process of local power structure in the Northeast. A province was selected to be the area of study. The data was collected by qualitative method. The study found that format of local power structure currently is the new interest group and politic networking or politico-monetary local power structure. There are many people involved. The structure can be divided into 3 sectors. Those

are pushing group, operation group and supporting group. All of them will combine their politic and economic benefits together. People in this network are businessmen, bureaucrats and groups of people both inside and outside the area.

Keywords: Local Power Structure, Political Network and Interest Group

บทนี้วิเคราะห์ให้เห็นว่า โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นมีลักษณะอย่างไร มีผลต่อการสร้างอำนาจ และความมั่งคั่งของบุคคลที่เป็นแกนนำ และพรรคพวกในโครงสร้างอำนาจนั้นอย่างไร ตลอดจนมีผลต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งของอำนาจ และความมั่งคั่งร่ำรวยให้กับกลุ่มบุคคลเหล่านั้นให้ดำรงอยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ อย่างต่อเนื่องได้อย่างไร ซึ่งการศึกษานี้ได้เลือกเอา จังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นกรณีศึกษา

สำหรับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่ถูกเลือกมาเป็นกรณีศึกษานี้ได้แก่ โครงสร้างอำนาจของนักการเมือง ก. อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง ของจังหวัด ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนี้มาอย่างต่อเนื่อง และมีบทบาทสำคัญทางการเมืองทั้งในระดับจังหวัดและระดับชาติว่า เป็นบุคคลหนึ่งที่มีฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวเป็นเศรษฐีในระดับแถวหน้าของจังหวัด มีความร่ำรวยจากการมีกิจการต่างๆ อยู่ทั่วทั้งจังหวัด อีกทั้งยังเป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่า ถึงแม้ในปัจจุบันจะไม่ได้เป็น ส.ส. แล้วก็ตาม แต่ฐานะทางเศรษฐกิจของตนเอง และครอบครัวกลับไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด และยังสามารถขยายขอบข่ายทางธุรกิจของตนเองได้อย่างต่อเนื่อง

การศึกษาค้างนี้ จะใช้แนวคิดเรื่อง“การวิเคราะห์โครงสร้างอำนาจ” (Power Structure Analysis) ของ William G. Domhoff (2009) และแนวคิดเรื่อง “ความสลับซับซ้อนของอำนาจเงินตรา” ของ H.J. Krysmanski (2007) โดยสรุปได้ว่า เป็นวิธีการวิเคราะห์ที่จะระบุประชากรภายในเครือข่ายในโครงสร้างอำนาจ ความสัมพันธ์ หรือการเชื่อมโยงของเครือข่ายเหล่านี้ และการติดตามไปถึงข้อมูล

ประวัติเกี่ยวกับบุคคล ภูมิหลังของครอบครัว สถาบันการศึกษา และการร่วมเป็นคณะกรรมการในองค์กรต่างๆ เป็นต้น มาใช้ในการสร้างกรอบแนวคิดการวิจัย และกำหนดใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ในกลุ่ม “ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ” (Key Informants) ได้แก่ นักการเมืองท้องถิ่น 3 คน นักธุรกิจ และอดีตนักการเมืองของจังหวัด 1 คน ข้าราชการส่วนภูมิภาค 3 คน ข้าราชการส่วนท้องถิ่น 2 คน ผู้แทนองค์กรอิสระ 1 คน ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ส่วนกลาง ประจำจังหวัด 1 คน และประชาชนที่เคยทำงานร่วมกับบุคคลเป้าหมาย จำนวน 1 คน รวมทั้งสิ้น 12 คน ทั้งนี้ การนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับชื่อ-นามสกุลจริงของบุคคลต่างๆ ที่ถูกนำเสนอในการศึกษานี้ทั้งหมด จะถูกปกปิด แต่จะถูกนำเสนอเป็นตัวอักษรย่อในภาษาไทย เพื่อให้เป็นสัญลักษณ์แสดงตัวแทนเท่านั้น

ในส่วนของการนำเสนอ จะจัดลำดับเนื้อหาดังนี้คือ (1) ตัวแบบเครือข่ายทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์แนวใหม่ (2) การวิเคราะห์เครือข่ายโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น (3) บทสรุปภาพรวมโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น และข้อเสนอแนวทางป้องกัน เพื่อลดการกระจุกตัวของอำนาจ และความมั่งคั่งในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

(1) ตัวแบบเครือข่ายทางการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์แนวใหม่

เครือข่ายทางการเมืองรูปแบบใหม่ประกอบด้วยมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบนี้จะประกอบไปด้วยพรรค และแกนนำพรรค ซึ่งจะทำให้หน้าที่ในการกำหนดนักการเมืองที่สามารถทำประโยชน์ให้กับพรรคได้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของผลประโยชน์ทางการเงิน หรือผลประโยชน์ทางการเมือง หรือในรูปแบบของคะแนนเสียงจัดตั้งที่ชัดเจนแน่นอนไว้ใจได้ ให้เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง และรัฐมนตรีในกระทรวงต่างๆ ที่มีความสำคัญแตกต่างกันไปตามลำดับที่ผู้บริหารพรรคกำหนด ซึ่งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ แต่ละคนจะมีเครือข่าย

ของนักการเมืองที่เป็น ส.ส.¹ ในพื้นที่เป็นฐานสนับสนุนอย่างน้อย 7-8 คน และบางคนอาจจะมีมากกว่านั้น ซึ่ง ส.ส.แต่ละคนก็จะมีเครือข่ายของตนเองในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ ผู้ประสานงานเขตพื้นที่ของ ส.ส. ซึ่งแต่ละคนมักจะมีผู้ประสานงานฯ ประมาณ 2-3 คน ข้าราชการในจังหวัด อำเภอ และตำบล นักการเมือง และผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มเครือข่ายขององค์กรชุมชนจัดตั้งต่างๆ ให้การสนับสนุนเป็นฐานเสียงของตน

ด้วยความพร้อมในการจัดระเบียบเครือข่ายการเมืองดังกล่าวข้างต้น จึงมีผลทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเครือข่ายที่ถูกต้องตั้งขึ้นนี้ สามารถใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์จากเงินงบประมาณแผ่นดินที่ถูกจัดสรรผ่านโครงการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานได้โดยง่าย และถูกต้องตามกฎหมายอีกด้วย ซึ่งอาจจะแบ่งกลไกการทำงานของเครือข่ายในการบริหารจัดการผลประโยชน์ร่วมกันผ่านโครงการต่างๆ ได้ออกเป็น 3 ส่วนด้วยกันคือ

ส่วนที่ 1 ได้แก่ กลไกการบริหารพรรค ซึ่งเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างพรรค และแกนนำพรรคที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ ในรัฐบาลโดยกลไกส่วนนี้จะทำหน้าที่หลัก 2 ส่วนย่อยคือ พรรคหรือผู้นำพรรคจะคัดเลือกนักการเมืองที่มีศักยภาพ หรือเป็นหัวหน้ากลุ่ม ส.ส. สำคัญๆ ของพรรค เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่น ร.ม.ต. จากนั้น หัวหน้ากลุ่ม ส.ส. ดังกล่าวจะทำการจัดสรรงบประมาณของกระทรวง กรม หรือหน่วยงานราชการที่ได้ดำรงตำแหน่ง ลงไปในพื้นที่ของ ส.ส. ในกลุ่ม ซึ่ง ส.ส. ในกลุ่มนั้น ก็จะมีหัวหน้ากลุ่มย่อยซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นหัวหน้าทีมผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคในแต่ละจังหวัด เป็นผู้ดูแล และบริหารผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกในกลุ่มย่อยนี้อีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ส.ส. ในกลุ่มแต่ละคนว่า จะสามารถวิ่งเต้นเอางบประมาณจากหัวหน้ากลุ่มย่อยของตนเองได้มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ดี ในกลไกส่วนนี้ อาจจะมี ส.ส. บางคนที่มีบารมีทางการเมืองมาก และไม่ได้เข้าไปอยู่ในกลุ่มการเมืองย่อยๆ ภายในพรรคกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แต่มีเส้นสาย

¹ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า มุ้ง หรือกลุ่มก๊วน หรือในบางยุคสมัยก็เรียกว่า กลุ่มวัง

ทางการเมืองที่สามารถติดต่อโดยตรงไปที่นักการเมืองหัวหน้ากลุ่มใหญ่เพื่อตกลงเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกันได้ด้วยตนเอง ก็จะใช้วิธีการวิ่งเต้นขอรับการจัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ของตนเองได้ด้วยเช่นกัน ซึ่งผลประโยชน์ที่กลุ่มส่วนนี้จะได้รับคือ เงินค่าตอบแทนที่ได้รับจากการที่ ส.ส.แต่ละคนจะต้องกันเงินรายได้ส่วนหนึ่งที่ได้รับจากโครงการส่งให้กับหัวหน้ากลุ่ม ซึ่งหัวหน้ากลุ่มย่อย จะต้องกันเงินรายได้ส่วนหนึ่งส่งให้กับหัวหน้ากลุ่มใหญ่ซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ และหัวหน้ากลุ่มใหญ่ก็จะนำเงินบางส่วนนำส่งกลับไปให้พรรค เพื่อจะได้ใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการทำกิจกรรมทางการเมืองของพรรคในระดับชาติต่อไป

ส่วนที่ 2 ได้แก่ กลไกการบริหารจัดการผลประโยชน์ในเขตเลือกตั้ง จะทำหน้าที่หลักในการบริหารจัดการผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตเลือกตั้งของนักการเมืองในแต่ละจังหวัด โดย ส.ส.แต่ละคนจะทำหน้าที่ในการบริหารผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นภายในเขตพื้นที่ของตนเอง ตั้งแต่เรื่องของการจัดสรรโครงการลงไปในพื้นที่ การติดตามการบริหารโครงการโดยเครือข่าย ผู้ประสานงานของ ส.ส.ในแต่ละเขตพื้นที่ การติดตามเรียกร้องผลประโยชน์จากโครงการต่างๆ ที่ได้จัดสรรงบประมาณลงไปในพื้นที่โดยตรง หรือผ่านงบประมาณจังหวัดจากผู้รับเหมาที่ได้รับงาน ซึ่งโดยทั่วไปจะประมาณร้อยละ 10-20 เรื่องของการดูแลข้าราชการในพื้นที่ทุกระดับให้ช่วยอำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการโครงการให้เป็นไปโดยราบรื่น และถูกต้องตามกฎหมาย ผ่านกลไกการให้ผลประโยชน์ตอบแทนประมาณ ร้อยละ 5-10 ของวงเงินงบประมาณโครงการให้กับข้าราชการระดับผู้มีอำนาจลงนามตั้งแต่ระดับอำเภอ และระดับจังหวัด การโยกย้ายข้าราชการที่สามารถตอบสนองต่อการทำงานของเครือข่ายตนเองเข้ามาในพื้นที่ และโยกย้ายข้าราชการ ที่ไม่สามารถจัดการให้อยู่ในเครือข่ายได้ออกนอกพื้นที่ การให้ความสำคัญความชอบโดยการส่งเสริมให้ขึ้นดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ต่างในส่วนราชการที่สังกัด

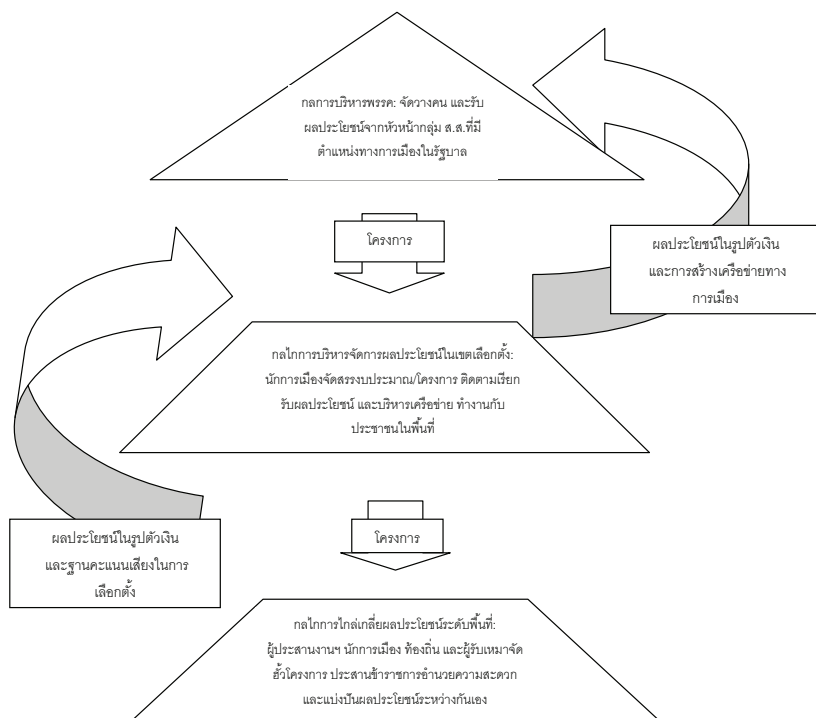
กลไกในส่วนนี้ จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมในตัว ส.ส. และพรรคด้วย โดย ส.ส. จะใช้เป็นโอกาสในการลงพื้นที่ติดตามการดำเนินโครงการต่างๆ ของรัฐบาลร่วมกับประชาชนในพื้นที่ และการให้ความช่วยเหลือประชาชนด้วยวิธีการอุปถัมภ์แบบต่างๆ ซึ่งสามารถสร้างคะแนนนิยมให้กับตัว ส.ส. พรรค และหัวหน้าพรรคเป็นอย่างสูง

ส่วนที่ 3 กลไกการไกล่เกลี่ยผลประโยชน์ระดับพื้นที่ ผู้ที่ทำหน้าที่หลักของกลไกส่วนนี้คือ ผู้ประสานของ ส.ส. ในแต่ละเขตพื้นที่ และตัวนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ในเครือข่าย โดยจะทำหน้าที่หลักคือ การจัดหาผู้รับเหมา การติดต่อประสานงานขอรับการอำนวยความสะดวกจากข้าราชการทุกส่วนที่เกี่ยวข้อง การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามระเบียบของราชการ การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้รับเหมาที่รับงานมา กับผู้รับเหมาช่วงในพื้นที่ นักการเมือง และข้าราชการในพื้นที่ โดยผู้ประสานงานฯ จะได้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการดำเนินงานในส่วนนี้ประมาณร้อยละ 5-10 ของวงเงินงบประมาณ ในขณะที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับส่วนแบ่งประมาณร้อยละ 5

อย่างไรก็ดี ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากกลไกในส่วนนี้ จะไม่ได้ถูกเรียกร้องให้ส่งกลับไปยัง ส.ส. เพื่อนำส่งกลับไปยังพรรคตามระบบ แต่ส.ส. จะให้ผู้ประสานงานฯ ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง และผู้บริหารท้องถิ่น ได้รับไปทั้งหมด เพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีส่วนเกี่ยวข้องภายในเครือข่ายมีความจงรักภักดี และให้ความร่วมมือในการดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวต่อไป ในขณะที่เดียวกันก็จะช่วยให้พรรค และ ส.ส. ในพื้นที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการจัดตั้งฐานคะแนนเสียงในชุมชนแต่ละพื้นที่ได้อย่างมั่นคง เนื่องจากสามารถใช้ผลประโยชน์ดังกล่าวในการ “ซื้อใจ” เครือข่ายในระดับพื้นที่เหล่านี้ ให้เป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมให้กับตนเอง และพรรคได้เป็นอย่างดี เพราะเครือข่ายต่างๆ เหล่านี้ นับว่าเป็นกลไกหลักสำคัญกลไกหนึ่งที่มีความใกล้ชิด และสามารถให้คุณให้โทษกับกับประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้นประชาชนในพื้นที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบท หรือชานเมืองจึงมักจะเชื่อฟัง หรือคล้อยตามการชี้นำของกลุ่มเครือข่ายเหล่านี้เป็นอย่างสูง ซึ่งถ้าหากกลไกระบบเครือข่ายทางการเมืองแนวใหม่สามารถใช้ประโยชน์จากเครือข่ายระดับพื้นที่เหล่านี้ได้อย่างเต็มที่แล้ว ก็จะช่วยให้การทำงานทางการเมืองของพรรคสามารถดำเนินงานไปได้ด้วยความราบรื่น และมีประสิทธิภาพสูงสุด

โดยสามารถแสดงแผนผังความเชื่อมโยงระหว่างกลไกการดำเนินงานต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นได้ดังแผนภูมิที่ 2 ดังนี้

แผนภูมิที่ 2 แสดงตัวแบบการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์แบบใหม่ในภาคตะวันออกเชียงใหม่



การศึกษานี้ ได้ทำการศึกษาผ่านอดีตนักการเมืองระดับชาติคนหนึ่งของภาคอีสาน (การศึกษานี้ จะขอเรียกว่า นักการเมือง ก.) ที่ได้หันมาให้ความสนใจการเมืองระดับท้องถิ่นในจังหวัด โดยอาศัยความสัมพันธ์กับนักการเมืองท้องถิ่นคนหนึ่ง ให้ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่นๆ ในเขตพื้นที่ฐานคะแนนเสียงเดิมของตน เพื่อใช้เป็นฐานการถ่ายเทงบประมาณในแต่ละปีที่ตนเองได้รับการจัดสรรมาจากนักการเมืองระดับชาติที่ตนเองมีความสัมพันธ์ที่สนิทสนมเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น ปีละ 30 ล้านบาท ลงมายัง อบต.แห่งต่างๆ ที่

เข้าร่วมเครือข่าย โดยแจ้งให้ อบต. แต่ละแห่งจัดทำโครงการที่เน้นเฉพาะกลุ่ม การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเสนอมาให้ นายก อบต. หัวหน้าเครือข่ายผู้เป็น ผู้รวบรวมเสนอผ่านขั้นตอนต่างๆ ของทางราชการ โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลุ่ม ในทุกระดับ ทำหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกให้ เมื่อได้รับโครงการที่ถูกรวบรวมส่ง ขึ้นมาได้แล้ว ก็จะส่งโครงการนั้นต่อไปยัง ส.ส. ในส่วนกลางทราบ และจัดสรรเงิน งบประมาณให้ตามโครงการที่เสนอขึ้นไป

โดยส่วนใหญ่แล้ว กลุ่ม ส.ส. ในส่วนกลางจะชักเงินค่าคอมมิชชั่นเอาไว้ ประมาณร้อยละ 10 ของวงเงินที่จัดสรรลงไปในแต่ละปี ส่วนเงินที่เหลือก็จะส่ง ผ่านลงมายังเครือข่ายของนายศรัชัย พร้อมกับระบุตัวผู้รับเหมาที่จะเป็นผู้ได้โครงการ นี้ไปมาพร้อมกัน

เมื่อนักการเมือง ก. ได้รับแจ้งว่า โครงการต่างๆ ได้รับการอนุมัติวงเงิน พร้อมตัวผู้รับเหมาแล้ว ก็ นายก อบต. หัวหน้าเครือข่ายทราบ และนำเรื่องโครงการ ที่ได้รับการอนุมัติไปแจ้งให้กับ อบต. ที่เป็นพื้นที่เจ้าของโครงการทราบ และเตรียมตัว ในการดำเนินงานตามขั้นตอนของระเบียบการจัดจ้างให้ถูกต้อง โดยในขั้นตอนนี้ นักการเมือง ก. และนายก อบต. หัวหน้าเครือข่ายจะทำการหักค่าคอมมิชชั่น จากโครงการต่างๆ อีกโครงการละ 5 - 10% แล้วแต่ตกลง หรือแล้วแต่ความสามารถ ของ อบต. เจ้าของพื้นที่ในการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ ในบางกรณี ถ้าหากเป็น โครงการที่ดำเนินงานง่าย ไม่ต้องใช้เทคโนโลยี และความสามารถในการดำเนินงาน สูงมากนัก และเป็นโครงการที่มีผลตอบแทนจากการลงทุนสูง (ประมาณ 15 - 20%) นายก อบต. หัวหน้าเครือข่ายก็จะเป็นผู้รับเหมาดำเนินการเอง ถ้าหากผู้รับเหมา ในเครือข่ายเป็นผู้หาโครงการมาตั้งแต่ต้นก็จะได้เป็นผู้รับงานไปทำโดยต้องจ่าย ให้กับ ส.ส. หัวหน้ากลุ่มเช่นกัน

กระบวนการนี้แสดงให้เห็นโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น กับความสามารถ ในการแสวงหาและสะสมความมั่งคั่ง² ของนายศรัชัยทั้งในระหว่างเป็น ส.ส. และ

² สรุปความจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

แม้กระทั่งหลังจากไม่ได้เป็นส.ส.แล้ว ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานเป็นเครือข่ายที่ประกอบด้วย นักการเมืองระดับชาติ นายหน้าระดับจังหวัดที่มีสายสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับนักการเมืองระดับชาติ กลุ่มผู้รับเหมาในเครือข่าย หัวหน้ากลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการระดับอำเภอ และจังหวัด ซึ่งภายในเครือข่ายนี้ จะมีการดำเนินงานอย่างเป็นเอกภาพ ลักษณะเครือข่ายใครเครือข่ายมัน อบต. หรือหน่วยงานอื่นใด ถ้าหากไม่ได้อยู่ในเครือข่ายนี้แล้ว ก็ยากที่จะได้รับการอุปถัมภ์ ตัวอย่างเช่น ไม่มีสิทธิที่จะได้รับการได้รับการจัดสรรงบประมาณที่ถูกส่งมาจากนักการเมืองระดับชาติ ไม่ว่าจะพยายามเสนอโครงการที่ดีมีประโยชน์ต่อท้องถิ่นอย่างไรก็ตาม แต่ถ้าหากไม่อยู่ในเครือข่ายนี้แล้ว โครงการเหล่านั้นก็จะตกไปโดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนหนึ่งกล่าวว่า

“ถ้าหากโครงการนั้น มาจากจังหวัด...ซึ่งไม่ใช่จังหวัดในเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติคนหนึ่งแล้ว โครงการทุกโครงการก็จะถูกทำให้ตกไป โดยอ้างเหตุผลต่างๆ นานา แต่ถ้าหากเป็นโครงการมาจากจังหวัดที่นักการเมืองผู้นั้นดูแลอยู่แล้ว ก็จะได้ได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเต็มที่ เพราะสามารถควบคุมกระบวนการจัดจ้าง หรือการประมูลงานภาครัฐไว้ในกำมือได้อย่างเบ็ดเสร็จ หรือที่เรียกว่า สั่งได้นั่นเอง”³

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่ง ก็ได้กล่าวถึงอิทธิพลของเครือข่ายดังกล่าว ที่มีลักษณะคล้ายกับข้อความข้างต้นว่า

“ที่จริงแล้ว ท้องถิ่นทุกแห่งได้รับแจ้งให้ทำโครงการเสนอของงบประมาณขึ้นไปเหมือนๆ กัน แต่ถ้าหากไม่ได้อยู่ในเครือข่ายดังกล่าวแล้ว โครงการที่เสนอขอลงไปนั้นก็จะตกไป ขอยังงั้นก็ขอไม่ได้”⁴

สิ่งสำคัญที่เครือข่ายเหล่านี้อยู่ร่วมกันได้ก็คือ นักการเมืองระดับชาติจะได้ผลประโยชน์จากวงเงินงบประมาณของโครงการ อีกทั้ง การสร้างเครือข่ายฐานคะแนนเสียงในพื้นที่ที่มาจาก อบต. ในเครือข่ายอีกด้วย ในส่วนของหัวหน้าเครือข่าย

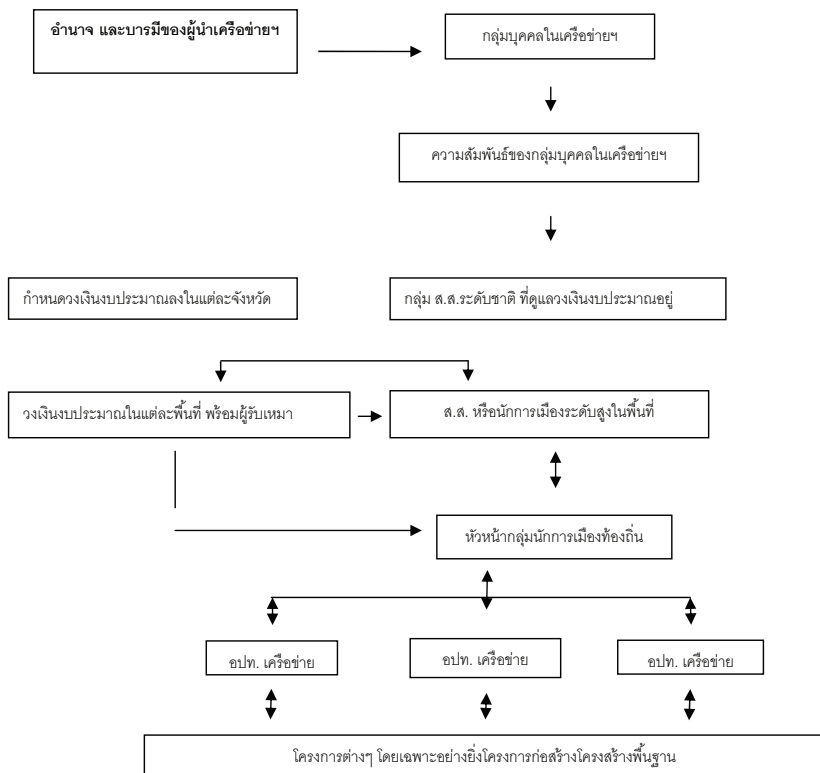
³ สัมภาษณ์

⁴ สัมภาษณ์

และนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ในเครือข่าย ก็จะได้รับผลประโยชน์เพิ่มเติมจากงบประมาณภายนอกที่บรรดานักการเมืองระดับชาติจัดสรรมาให้เป็นการตอบแทน เป็นรายได้ที่ช่วยเสริมสร้างความมั่งคั่งให้อย่างเป็นกอบเป็นกำ ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าการได้รับผลประโยชน์จากวงเงินงบประมาณภายใน อบต. เองที่บางแห่งก็มีอยู่มากแล้วก็ตาม นอกจากนี้ยังสามารถนำเอาผลการดำเนินงานตามโครงการต่างๆ ไปใช้ประโยชน์ในการแสดงผลงานของตน เพื่อช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งในสมัยต่อไปอีกทางหนึ่งด้วย

เนื่องจากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารงบประมาณของ อบต. ประกอบกับการแข่งขันทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับชาติที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น มีผลทำให้มีแนวโน้มที่การเมืองระดับชาติจะลงมามีอิทธิพลต่อการกำหนดผลการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ในจังหวัดที่เป็นกรณีศึกษาพบว่า การเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อปีพ.ศ. 2552 นักการเมืองท้องถิ่นที่ได้ทุนสนับสนุนจากกลุ่มนักการเมืองระดับสูง และนักการเมืองระดับชาติในพื้นที่สามารถชนะการเลือกตั้งได้ทั้งหมด นั่นคือ ถ้าผู้บริหารท้องถิ่นใดยอมรับเข้าอยู่ภายใต้เครือข่ายอุปถัมภ์ของกลุ่มนักการเมืองระดับชาติแล้ว ก็สามารถชนะการเลือกตั้งได้ แต่ในทางกลับกัน ถ้าหากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่ยอมเข้าร่วมเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติที่มีอิทธิพลในพื้นที่แล้ว ก็มีโอกาสน้อยมากที่จะชนะการเลือกตั้งกลับมาได้ ทั้งนี้เพราะว่า กลุ่มนักการเมืองระดับชาติจะเข้ามาแทรกแซงด้วยการจัดตั้งคนของตนเองลงแข่งขันสมัครรับเลือกตั้ง และใช้วิธีการทุ่มทุนในการซื้อเสียงอย่างมโหฬาร โดยหวังผลเพียงเพื่อต้องการชนะการเลือกตั้ง และการได้มีคนของตนเองเข้าไปมีอำนาจในการบริหาร อบต. ซึ่งจากผลการเลือกตั้งที่ผ่านมาพบว่า วิธีการดังกล่าวประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี กล่าวคือ สามารถกวาดต้อนเอานายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เข้ามาอยู่เครือข่ายสังกัดพื้นที่ที่นักการเมืองระดับชาติกลุ่มต่างๆ ในจังหวัด มีอิทธิพลอยู่เกือบ 100% โดยสามารถแสดงตัวแบบความสัมพันธ์ของเครือข่ายผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น กับการวิธีการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มเครือข่ายฯ ได้ดังแผนภูมิที่ 3

แผนภูมิที่ 3 แสดงตัวแบบความสัมพันธ์ของเครือข่ายผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น กับการ วิธีการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มเครือข่ายฯ



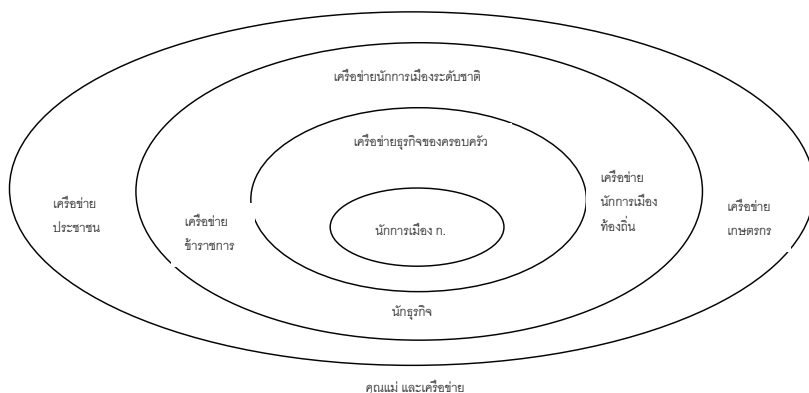
(2) การวิเคราะห์เครือข่ายโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

ในส่วนนี้ จะวิเคราะห์ให้เห็นถึงพัฒนาการของโครงสร้างอำนาจ และเครือข่ายของบุคคล และองค์กรต่างๆ ที่อยู่ในเครือข่าย ตลอดจนความสัมพันธ์ภายในโครงสร้างอำนาจของเครือข่ายเหล่านั้น เพื่อแสดงให้เห็นว่า โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นนั้นทำงานอย่างไร จึงสามารถช่วยให้นายศรัชย์ และเครือข่ายในโครงสร้างอำนาจ สามารถ

ดำรงสถานะความเป็นผู้มีอำนาจในจังหวัด และใช้โครงสร้างอำนาจดังกล่าวในการสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันได้

สำหรับการการวิเคราะห์ในส่วนนี้ จะแสดงความสัมพันธ์หลายระดับแบบวงแหวน 3 วง นั่นคือ วงแหวนวงใน วงกลาง และวงนอก โดยวงแหวนวงในแสดงถึงกลุ่มสมาชิกเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับนายศรัชัยตัวอย่าง เช่น ญาติพี่น้อง ครอบครัว และกลุ่มเพื่อน กลุ่มวงแหวนวงกลาง แสดงถึงเครือข่ายทางการเมือง และธุรกิจระดับจังหวัด และระดับชาติ และวงแหวนวงนอก แสดงถึงเครือข่ายลูกน้อง คนสนิท และประชาชนภายในจังหวัด ดังแสดงในแผนภูมิที่ 4

แผนภูมิที่ 4 แสดงโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของนายศรัชัย



ปรับปรุงจาก H.J.Krismanski, 2007

ผู้ศึกษาจะแบ่งการนำเสนอดังกล่าวข้างต้นออกเป็น 3 ส่วนด้วยกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) กลุ่มเครือข่ายวงในภายในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

ได้แก่ เครือข่ายธุรกิจของครอบครัวเป็นหลัก ซึ่งเชื่อมโยงกับนักธุรกิจอื่นๆ โดยกลุ่มบุคคลทั้งหมดต่างทำหน้าที่ในการสนับสนุนนักการเมือง ก. แตกต่างกันไป กล่าวคือ

ทางด้านเครือข่ายธุรกิจของครอบครัว จะทำหน้าที่จัดเตรียมกลุ่มเครือข่ายทางธุรกิจ นักการเมือง และข้าราชการทั้งในระดับจังหวัด และระดับชาติ ที่จำเป็นต้องมีการสร้างสายสัมพันธ์ทางธุรกิจ และมีผลประโยชน์ร่วมกับบุคคลกลุ่มต่างๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งจากภาครัฐ และภาคเอกชน และด้วยเครือข่ายต่างๆ นี้เองที่ช่วยให้สามารถเข้าถึง และขอรับการสนับสนุนจากบุคคลต่างๆ ที่ตนเองได้เคยทำธุรกิจ หรือติดต่อราชการด้วย นอกจากนี้ ยังได้อาศัยการทำบุญสร้างวัดมาใช้ในการเข้าถึงเครือข่ายพระสงฆ์เพื่อขอรับการสนับสนุน อาศัยฐานของเครือข่ายความสัมพันธ์ทางด้านองค์กรหรือกลุ่มต่างๆ ได้แก่ กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มสตรีกลุ่มโรตารี – ไลออนส์ หอการค้า มูลนิธิ ฯลฯ จากเครือข่ายต่างๆ ที่มีอยู่อย่างเหนียวแน่น และลึกซึ้งทางด้านเศรษฐกิจ ผ่านการให้ความช่วยเหลือ หรือสนับสนุนทางการเงิน และวัสดุสิ่งของต่างๆ แก่องค์กรเหล่านี้ คือเป็นผลมาจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยใช้ “ทุน” เป็นปัจจัยสำคัญ

เครือข่ายนักธุรกิจในตัวจังหวัดเหล่านี้ มีความสัมพันธ์กับเครือข่ายธุรกิจของครอบครัวของนักการเมือง ก. อย่างแน่นแฟ้น เนื่องจากมีการทำธุรกิจ และทำงานทางสังคมร่วมกันมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการที่สามารถดึงเอากลุ่มธุรกิจต่างๆ ภายในจังหวัดเข้ามาอยู่ในโครงสร้างอำนาจได้ ก็มีผลอย่างสำคัญต่อการทำให้โครงสร้างอำนาจนี้มีความแข็งแกร่งขึ้นเป็นอย่างมาก

(2) กลุ่มเครือข่ายวงกลางภายในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

ถ้าพิจารณาถึงโครงสร้างอำนาจของนักการเมือง ก. แล้ว อาจกล่าวได้ว่า มีความสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก โดยอาศัยกลไกการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และการอาศัยฐานความสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมืองระดับชาติ ข้าราชการ และนักธุรกิจในจังหวัด ตลอดจนจนนักการเมืองในพื้นที่ ดังแสดงในวงแหวนวงกลางในแผนภาพที่ 4

เครือข่ายนักการเมืองระดับชาติ ด้วยสายสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง ก. กับ แกนนำนักการเมืองระดับชาติ ได้ส่งผลให้สามารถใช้เส้นสายทางการเมือง และ ราชการ ในการเข้าถึงแหล่งงบประมาณแผ่นดินที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐาน และผันเงินงบประมาณบางส่วน เช่น งบประมาณในการก่อสร้างถนนหนทาง และการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้จัดสรรลงในจังหวัดของตน ซึ่งได้มีส่วน ในการสร้างประโยชน์ให้กับประชาชนโดยทั่วไป และมีส่วนช่วยในการสร้างความ นิยมในตัวเขาในหมู่ประชาชนโดยการที่อ้างว่า การพัฒนาดังกล่าวเป็นผลงาน ของตน ซึ่งช่วยให้เขาสามารถใช้ผลงานดังกล่าวในการสร้างฐานคะแนนเสียง สนับสนุนตนในหมู่ประชาชนภายในจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่เลือกตั้ง ของตนเองได้อย่างมาก

เครือข่ายข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา นอกจากจะแสวงหา พันธมิตรทางการเมืองในระดับชาติเข้ามาอยู่ในโครงสร้างอำนาจของตนแล้ว นักการเมือง ก. ยังได้มีการขยายเครือข่ายทางการเมืองในระดับพื้นที่อีกด้วย ซึ่งปัจจัยสำคัญ ที่ช่วยให้สามารถประสบความสำเร็จทางการเมืองในระดับจังหวัดคือ การที่สามารถ ชักจูงให้กลุ่มข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่นๆ เข้ามาช่วยในการหา คะแนนเสียงในหมู่ประชาชนในพื้นที่เขตเลือกตั้ง โดยอาศัยการเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำจังหวัด ซึ่งมีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการครู ที่ทำงานอยู่ในโรงเรียนประถมศึกษาในเขตจังหวัด ทั้งหมด ดังนั้น การที่ทั้งคู่วางมือร่วมกันในการชักจูงให้ข้าราชการครูเข้ามาเป็นพวก จึงเป็นเรื่องที่ทำได้ไม่ยากนัก ทั้งนี้วิธีการดำเนินงานได้แก่ การเลือกที่จะเข้าหาครู ที่เป็นแกนนำในระดับพื้นที่เป็นหลัก และเสนอความช่วยเหลือต่างๆ ให้ทั้งในรูปของ การช่วยงานต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ และการให้ความช่วยเหลือในการบรรจุแต่งตั้ง หรือโยกย้ายข้าราชการครูตามที่แกนนำครูที่เป็นเป้าหมายร้องขอมา หรือการช่วย ผลักดันเรื่องการให้ความดีความชอบในการปฏิบัติราชการประจำปีให้กับแกนนำครู และเครือข่ายครูของแกนนำ เป็นต้น

เครือข่ายนักการเมืองท้องถิ่น ถูกสร้างขึ้นผ่านความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ที่ยึดโยงกับผลประโยชน์ทางการเมือง และเศรษฐกิจของทั้งสองฝ่าย กล่าวคือ ทางฝ่ายนักการเมือง ก. จะเป็นผู้ให้การสนับสนุนทุน และวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้กับนักการเมืองท้องถิ่นที่ขอรับความช่วยเหลือทางการเมืองทั้งหมด เมื่อนักการเมืองท้องถิ่นนั้นได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง และได้ดำรงตำแหน่งแล้ว ก็ต้องตอบแทนบุญคุณที่เคยได้รับความช่วยเหลือ ด้วยการถูกใช้เป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ให้กับนายศรชัยผ่านการให้ความช่วยเหลือเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบการจัดสรรงบประมาณในโครงการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างและสาธารณูปโภคต่างๆ ของรัฐ และเป็นผู้ประสานงานกับข้าราชการส่วนท้องถิ่น และภูมิภาคให้อำนวยความสะดวกต่อการดำเนินงานดังกล่าว

(3) กลุ่มเครือข่ายวงนอกในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

ในส่วน of เครือข่ายวงนอกสุด ทำหน้าที่สนับสนุนการดำรงอยู่ของอำนาจ และผลประโยชน์ของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของนายศรชัยซึ่งประกอบด้วยกลุ่มพระภิกษุสงฆ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ซึ่งบทบาทหน้าที่สำคัญของกลุ่มนี้คือ เป็นฐานเสียงทางการเมืองช่วงการเลือกตั้ง นายศรชัยจะต้องใส่ใจว่าจะโน้มน้ำวให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้สมัครใจเข้าร่วมมือด้วยหรือไม่

การพัฒนาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในส่วน of ประชาชน

ในช่วงแรกของการก้าวเข้าสู่อำนาจทางการเมืองนั้น นักการเมือง ก. แทบไม่ได้มีฐานทางการเมืองที่มาจากประชาชนโดยตรงเลย แต่เป็นฐานมวลชนที่ถูกสร้างขึ้นมาจากบุคคลใกล้ชิดแทบทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หลังจากนั้น เขาก็ได้พยายามใช้บทบาททางหน้าที่ทางการเมืองในการสร้างฐานคะแนนนิยมของตนในกลุ่มประชาชนในระดับตำบลหมู่บ้านเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ โดยสามารถจำแนกกลวิธีในการสร้างฐานคะแนนเสียงทางการเมืองจากกลุ่มประชาชนของเขาออกได้ 3 วิธีการด้วยกันคือ การสร้างฐานคะแนนเสียงผ่านนักการเมืองท้องถิ่น การสร้างผ่านองค์กรครู และการสร้างผ่านกลุ่มอาชีพเกษตรกร

การสร้างเครือข่ายประชาชนผ่านนักการเมือง และผู้นำท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า นายศรชัยได้ใช้ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการสร้างฐาน

มวลชนของตน ผ่านการสนับสนุนเงินทุน และทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการหาเสียง เช่น รถแห่ การจัดทำแผ่นพับ/โปสเตอร์ให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งท้องถิ่นระดับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล หรือกำนัน/ผู้ใหญ่บ้านโดยคาดหวังว่า นักการเมืองท้องถิ่นที่ชนะการเลือกตั้งภายใต้การสนับสนุนของตน จะสามารถชักจูงให้ประชาชนให้การสนับสนุนตนเองได้อีกทีหนึ่ง นอกเหนือจากการถูกใช้เป็นเครือข่ายในการทำธุรกิจของตนเองแล้ว ทั้งนี้เพราะ การที่นักการเมืองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าตน ดังนั้น การมีนักการเมืองท้องถิ่นเป็นเครือข่ายในโครงสร้างอำนาจของตน ก็จะทำให้มีโอกาสทำให้ประชาชนในพื้นที่ได้รู้จัก และเข้าถึงตัวนายศรัทธาได้ง่ายขึ้น อันจะทำให้เขาได้มีโอกาสในการสร้างระบบอุปถัมภ์กับประชาชนได้สะดวกยิ่งขึ้น โดยการอาศัยนักการเมือง หรือผู้นำท้องถิ่นเป็นตัวกลางเชื่อมโยงข้อเรียกร้อง หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ให้ตนทราบ จากนั้นจึงจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ตามที่ต้องการให้กับนักการเมือง หรือผู้นำท้องถิ่นนำไปมอบให้ หรือดำเนินการให้อีกทีหนึ่ง ตัวอย่างเช่น กรณีการได้รับการเรียกร้องจากประชาชนในการซ่อมถนนหนทาง หรือการตัดถนนใหม่ ก็สามารถชักลไ้แก่นักการเมือง หรือผู้นำท้องถิ่นในการนำเอางบประมาณจากส่วนกลางมาอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการได้ หรือถ้าหากเป็นกรณีร้องขอผ่านทางกำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน ก็อาจจะใช้บริษัทรับเหมาของญาติพี่น้อง หรือบริษัทในเครือข่ายเข้าไปดำเนินการให้ก่อนโดยทันที เป็นต้น ซึ่งการดำเนินงานในลักษณะนี้จะช่วยให้นายศรัทธา สามารถสร้างเครือข่ายประชาชนให้มาสนับสนุนตนเองได้เพิ่มมากขึ้น

การสร้างเครือข่ายประชาชนผ่านองค์กรครู เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า องค์กรเครือข่ายข้าราชการครูนับว่า เป็นองค์กรหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างสูง ดังนั้น การที่บุคคลใดสามารถยึดกุมบุคคลครูไว้ได้ ก็จะมีโอกาสที่จะได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชนสูงตามไปด้วย ดังที่ได้ชี้ให้เห็นก่อนหน้านี้แล้วว่านายศรัทธาและน้องชายสามารถใช้เครือข่ายองค์กรครูเป็นฐานทางการเมืองให้กับตนเองได้เป็นอย่างดี ผ่านการใช้ความเป็นศิษย์เก่าสถาบันราชภัฏฯ การจบปริญญาตรีในสาขาวิชาที่ช่วยให้เข้าถึงแก่นนำครูได้โดยง่าย

ประกอบกับการที่น้องชายได้เป็นคณะกรรมการข้าราชการครูระดับประถมศึกษา ประจำจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบรรจุแต่งตั้งโยกย้าย และพิจารณาความดีความชอบในกลุ่มข้าราชการครูประถมศึกษาทั้งจังหวัดสิงห์นคร ก็เป็นปัจจัยที่ทรงอิทธิพลต่อการชักจูงให้แก่นนายครุ และข้าราชการครูส่วนอื่นๆ ให้ความร่วมมือกับการทำงานทางการเมืองของนายศรชัยเป็นอย่างมาก ดังนั้น กลุ่มองค์กรวิชาชีพครูจึงเป็นอีกเครือข่ายหนึ่งที่ถูกใช้เพื่อการสร้างฐานคะแนนเสียงในหมู่ประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่มีการเลือกตั้ง บทบาทของกลุ่มองค์กรครูในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างนักการเมือง กับประชาชนยังมีความโดดเด่นเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

การสร้างเครือข่ายประชาชนผ่านกลุ่มอาชีพเกษตรกรได้มีความพยายามในการสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มเครือข่ายเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราของจังหวัดสิงห์นคร ผ่านการสนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่มฯ ในรูปแบบของการใช้ธุรกิจส่วนตัวทางด้านเพาะเลี้ยงกล้วยพันธุ์ยางพาราเป็นตัวกลางในการดึงเอากลุ่มเกษตรกรเข้ามาร่วมในธุรกิจ ผ่านระบบการให้กู้ยืมวัสดุอุปกรณ์ในการผลิต เช่น ต้นกล้าพันธุ์ยาง ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืชแก่กลุ่มเกษตรกร แลกเปลี่ยนกับการสัญญาว่า เกษตรกรจะส่งผลผลิตที่เป็นน้ำยางพารา และผลผลิตอื่นๆ ให้กับบริษัทของตน การที่นักการเมือง ก. ได้หันมาให้การสนับสนุนกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราในจังหวัดของตนที่กำลังมีการขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ นั้น จึงเป็น กลยุทธ์หนึ่งที่จะช่วยให้สามารถดึงเอากลุ่มประชาชนอีกส่วนหนึ่งเข้ามาในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของตนทางด้านเศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นคือ ทำให้ธุรกิจของตนเองจะสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง และยังสามารถช่วยให้ฐานเครือข่ายทางการเมืองของตนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

โดยสรุปแล้ว การที่โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของกรณีนี้นี้จะทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ จำเป็นที่จะต้องอาศัยการทำงานของวงแหวนเครือข่ายทั้ง 3 วงให้ทำงานไปพร้อมๆ กัน นั่นคือ เครือข่ายวงแหวนวงนี้จะต้องทำหน้าที่ในการเชื่อมโยงเอาทรัพยากร และกำลังมวลชนต่างๆ ที่อยู่ในวงแหวนชั้นกลาง และชั้นนอกมาทำการสังเคราะห์ร่วมกับต้นทุนต่างๆ ที่ตนเองมีอยู่ ให้เป็นพลังในการขับเคลื่อนให้ นายศรชัย

มีพลังในการแข่งขันทางการเมืองเพื่อแสวงหา และรักษาไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองของตน ในขณะเดียวกัน นายศรัชย์ก็จำเป็นต้องรักษาเครือข่ายสมาชิกของวงแหวนทั้ง 3 วงเอาไว้ให้นานที่สุด หรือขยายเครือข่ายสมาชิกภายในวงแหวนทั้ง 3 นี้ออกไปให้มากที่สุด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของตนเอง ในการใช้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของตนเองในการสร้างผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับตนเอง และบรรดาสมาชิกต่างๆ ในเครือข่ายทั้ง 3 วงได้มากน้อยเพียงใด เพราะถ้าหากว่า ไม่สามารถกระทำได้ ก็จะทำให้โครงสร้างอำนาจของตนเองถูก สั่นคลอนได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าในปัจจุบันเขาจะไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงความสัมพันธ์กับเครือข่ายวงใน วงกลาง และวงนอกบางส่วนเอาไว้ได้ ซึ่งนับว่า ยังคงสามารถรักษาสถานภาพความมีอำนาจอิทธิพล และกระบวนการสะสมความมั่งคั่งร่ำรวยให้กับตนเอง และเครือข่ายสมาชิกเอาไว้ได้ต่อไป โดยพบว่า นายศรัชย์ยังคงได้รับการยอมรับจากคนทั่วไปว่า ยังคงเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมือง และทางธุรกิจคนสำคัญคนหนึ่งของจังหวัดอยู่เช่นเดิม ถึงแม้ว่า จะไม่ได้มีโอกาสเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมากระยะหนึ่งดังเช่นที่ผ่านมา ก็ตาม

การศึกษานี้สรุปสังเคราะห์ผลการศึกษาออกมาเพื่อแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจ และกระบวนการใช้โครงสร้างอำนาจเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และทางการเมืองของ นายศรัชย์ ซึ่งเป็นบุคคลแกนนำของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นชุดนี้ในรูปแบบของสมการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่ได้นำเสนอไว้ทั้งหมดได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น} &= (\text{ธุรกิจครอบครัว} + \text{เครือข่ายทางสังคม} + \text{เครือข่ายธุรกิจ} + \text{เครือข่าย} \\ &\quad \text{ข้าราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น} + \text{เครือข่ายนักการเมืองระดับชาติ} \\ &\quad \text{และท้องถิ่น}) \\ &- (\text{ผลประโยชน์ของประชาชน} + \text{กระแสของพรรคการเมืองระดับชาติ}) \end{aligned}$$

แสดงสมการความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ ที่ก่อให้เกิดโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น

จากสมการดังกล่าว สรุปได้ว่า ในบริบทของจังหวัดที่ทำการศึกษานั้น การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะสามารถสถาปนาโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของตนเองขึ้นได้นั้น จะขึ้นอยู่กับผลรวมของขีดความสามารถทางธุรกิจของตนเอง และครอบครัว การขยายเครือข่ายทางสังคม ธุรกิจ ข้าราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น และนักการเมือง ทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันโครงสร้างอำนาจนั้นจะสามารถดำรงอยู่ได้ยั่งยืนเพียงใดจะขึ้นอยู่กับว่าจะไปกระทบต่อผลประโยชน์ของประชาชนมากน้อยเพียงใด และกระแสของพรรคการเมืองระดับชาติในพื้นที่ที่มีความรุนแรงเข้มข้นมากน้อยเพียงใด หมายความว่า ถ้าหากโครงสร้างอำนาจนั้นไม่ไปสร้างความเดือดร้อน หรือสร้างผลกระทบต่องิเลสตัณหาความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่มากนัก และสามารถสร้างความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ร่วมกันกับประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดีราบรื่นโครงสร้างอำนาจฯ นั้น ก็จะสามารถดำเนินงานอยู่ได้ แต่ถ้าหากไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์เชิงการแลกเปลี่ยนกับประชาชนในพื้นที่ได้ หรือดำเนินงานบางอย่างที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบกับผลประโยชน์ของประชาชนอย่างร้ายแรงแล้ว โครงสร้างอำนาจฯ นั้น ก็อาจจะเสื่อมสลายลงได้ อีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นคือ ปัจจัยทางด้านการแสวงความนิยมในพรรคการเมืองระดับชาติในพื้นที่ ที่จะส่งผลกระทบต่อสถานะความเป็นผู้มีอำนาจในสังคมของบุคคลที่เป็นแกนนำของโครงสร้างอำนาจได้ เพราะประชาชนในพื้นที่จะหันไปให้ความสำคัญกับพรรคการเมืองที่จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า อันจะทำให้สถานะความเป็นผู้นำที่มีอิทธิพล และอำนาจทางการเมืองของตนในพื้นที่อาจไม่มั่นคง และมีความเสี่ยงที่โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นนั้นๆ จะถูกล้มล้างไปด้วยโครงสร้างอำนาจชุดใหม่ที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองระดับชาติที่เป็นที่นิยมของประชาชนในพื้นที่ได้

(3) ข้อเสนอแนะ

โดยสรุป โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นที่ได้จากการศึกษาเป็น “โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบธนาภิบาลเมือง” เกิดขึ้นจากการผสมผสานผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

การเมืองร่วมกันของผู้นำเครือข่ายฯ และบุคคลที่อยู่ในเครือข่ายฯ ไม่ว่าจะเป็น นักธุรกิจ นักการเมืองข้าราชการ และประชาชนกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การรวมกลุ่มกันในโครงสร้างอำนาจแบบนี้ จะเป็นการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น ตราบเท่าที่ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น และไหลเวียนอยู่ในโครงสร้างอำนาจ ยังคงอยู่ในลักษณะที่ทุกฝ่ายได้รับผลประโยชน์อย่างน่าพึงพอใจในมุมมองของตน ซึ่งด้วยการรวมตัวกันในลักษณะนี้มีผลทำให้เกิดการกระจุกตัวอย่างมากของอำนาจ และความมั่งคั่งร่ำรวยในท้องถิ่น ที่จะกระจุกตัวอยู่เฉพาะในกลุ่มผู้นำโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบุคคลที่อยู่ในวงแหวนวงใน และวงกลางของโครงสร้างอำนาจที่การศึกษานี้ได้ระบุไว้ ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ การก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนในพื้นที่จังหวัดสิงห์นครขยายตัวเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้อำนาจ และพื้นที่ทางการเมืองของประชาชน ที่อยู่นอกเครือข่าย ถูกจำกัดให้เหลือน้อยลง ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำรงชีพได้อย่างเท่าเทียมกับคนอื่น ๆ ที่อยู่ในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นฯ และนำไปสู่การที่ต้องจำยอมเข้าสู่โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นฯ ชุดใดชุดหนึ่ง เพื่อที่จะทำให้องค์ได้มีอำนาจ และโอกาสทางเศรษฐกิจการเมืองที่ทัดเทียมกับบุคคลอื่นๆ ในสังคม ดังกรณีตัวอย่างโครงการกล้วยาพาราฯ อันเป็นการเร่งให้การกระจุกตัวของอำนาจ และความมั่งคั่งในท้องถิ่นเกิดการขยายตัวในอัตราเร่งที่สูงมากยิ่งขึ้น ซึ่งถ้าหากปล่อยให้เกิดสถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นในท้องถิ่นโดยไม่มีแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหา ออกมารองรับ ก็อาจจะนำไปสู่ปัญหาต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในพื้นที่ที่เกิดขึ้นได้ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในการเมืองระดับประเทศ⁵

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของอำนาจ และความมั่งคั่งร่ำรวย ที่สะสมอยู่ในโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นดังเช่นที่การศึกษานี้ได้นำเสนอไว้ ผู้ศึกษาจะขอเสนอถึงแนวทางการป้องกัน และแก้ปัญหาดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้⁶

⁵ โปรตุเกส คณะกรรมการปฏิรูป, ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ: บริษัท ที ดีวี พี จำกัด, 2554, หน้า 7 - 11.

⁶ ข้อเสนอทั้ง 3 ประการนี้ปรับปรุงจากแนวคิดข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูป, เพ่งอ้างในเชิงอรรถที่ 13, หน้า 32 - 40.

(1) ต้องให้มีการทบทวนแนวทางการกระจายอำนาจใหม่ โดยให้เกิด “การกระจายอำนาจแนวราบ” จากหน่วยงานของรัฐ ไปสู่ชุมชน แทนที่การกระจายอำนาจแบบเดิมที่เป็น “การกระจายอำนาจแนวตั้ง” ทั้งนี้เพราะ การกระจายอำนาจแบบเดิมเป็นปัจจัยกระตุ้นให้ปัญหาการกระจุกตัวของอำนาจ และความมั่งคั่งในท้องถิ่นให้ทวีความเข้มข้นเพิ่มมากขึ้นเช่นในปัจจุบัน ดังเช่นที่พบในการศึกษาขึ้น ซึ่งการกระจายอำนาจแนวราบ หมายถึง การที่มุ่งให้เกิดการส่งมอบอำนาจ จากเดิมที่เคยรวมศูนย์อยู่เฉพาะแต่ภายในส่วนราชการ ไปยังประชาชน หรือองค์กรชุมชน ในพื้นที่โดยตรง ไม่จำเป็นต้องผ่านการส่งต่อมาลำดับขั้นตอนของระบบราชการอีกต่อไป ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ จะทำให้อำนาจถูกกระจายไปถึงมือประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ให้สามารถใช้อำนาจอ้างอ้างได้อย่างแท้จริง และปรับเปลี่ยนบทบาท และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ ให้มาทำหน้าที่ในการสนับสนุน และส่งเสริมการใช้อำนาจดังกล่าวของประชาชนให้เพิ่มมากขึ้น โดยให้มีการจัดสรรอำนาจใหม่ระหว่างรัฐท้องถิ่น กับชุมชน และประชาชน โดยพยายามลดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมที่ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการให้กับประชาชนทั้งหมด และให้ทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทโดยตรงในการบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเองให้มากที่สุด

(2) การสนับสนุนให้มีการใช้ประชาธิปไตยทางตรงควบคู่ไปกับประชาธิปไตยแบบตัวแทนในท้องถิ่นโดยส่งเสริมให้ประชาชน และชุมชนได้มีโอกาสในการถ่วงดุลการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกๆ ด้าน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำการปรึกษาหารือ และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น และแสวงหาข้อเท็จจริงร่วมกันกับประชาชนในชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยหลักการที่ว่า การถ่วงดุลการใช้อำนาจของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน จะต้องมาจากการใช้อำนาจของระบบประชาธิปไตยทางตรง คือ จากประชาชนผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ และการต่อรองระหว่างประชาชน และชุมชน กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) การสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน และเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งสามารถทำได้ 2 แนวทางด้วยกัน แนวทางแรกคือการถ่ายโอนงบประมาณลงไปสู่ประชาชนโดยตรง ซึ่งจะช่วยทำให้ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจดำเนินงานด้านต่างๆ ตามความต้องการของตนเอง อย่างแท้จริงในบางเรื่อง หรือสามารถตัดสินใจเลือกผู้ให้บริการได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพาหน่วยงานราชการใดๆ เป็นผู้ผูกขาดการดำเนินการให้อีกต่อไป ซึ่งการจะทำให้ประชาชนดำเนินการดังกล่าวได้ จำเป็นที่จะต้องมีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในพื้นที่ให้มีความเป็นพลเมือง (Citizenship) ให้เกิดขึ้นกับประชาชนเสียก่อน นั่นคือ ต้องมีการเตรียมความพร้อมของประชาชน ให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ และหน้าที่ของประชาชนในการมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารกิจการสาธารณะต่างๆ ให้สามารถตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพ

แนวทางที่สองคือ การให้หน่วยงานวิชาการในพื้นที่เป็นผู้สนับสนุนกระบวนการสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน โดยการกระตุ้น และสนับสนุนให้เกิดการจัดการความรู้ร่วมกันของประชาชนภายในชุมชนท้องถิ่นเดียวกัน และระหว่างชุมชนท้องถิ่นต่างๆ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การเพิ่มพูนประสบการณ์ในการบริหารจัดการตนเองของชุมชน และประชาชน ตลอดจนสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการตรวจสอบ และถ่วงดุลกับระบบราชการในพื้นที่ได้เพิ่มมากขึ้น

สำหรับเหตุผลที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอข้อเสนอแนะ 3 ประการนี้คือ เมื่อพิจารณาถึงสาเหตุ หรือปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่สนับสนุนให้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นดำรงอยู่ได้ นั่นคือ ระบบราชการทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ที่เป็นโครงสร้างอำนาจอีกชุดหนึ่งที่มีอำนาจอิทธิพลอย่างมากในพื้นที่ ซึ่งจากการศึกษาจะพบว่า โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นชุดนี้ ได้อาศัยอำนาจอิทธิพลของระบบราชการในพื้นที่ และจากส่วนกลางในการพัฒนา และดำรงสถานะของตนเองในท้องถิ่นไว้ได้อย่างมั่นคง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็นว่า การลดทอนอำนาจอิทธิพล

ของระบบราชการลง โดยการส่งเสริมให้ชุมชน และประชาชนมีความเข้มแข็ง และมีความสามารถในการจัดการตนเองได้เพิ่มมากขึ้น และลดอำนาจของระบบราชการในพื้นที่ลง จะมีผลทำให้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นนั้น ไม่สามารถที่จะอาศัยอำนาจอิทธิพลของระบบราชการในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการแสวงหา และปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองต่างๆ ได้อย่างเหมือนเดิมอีกต่อไป ทั้งนี้ เพราะ อำนาจส่วนใหญ่ที่เดิมเคยอยู่กับระบบราชการจะถูกถ่ายโอนมาไว้กับชุมชน และประชาชนในท้องถิ่น ที่จะมีอำนาจทั้งในเชิงการตัดสินใจ และการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองโดยตรง ตลอดจนมีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจตัดสินใจของระบบราชการต่างๆ ในพื้นที่อีกด้วย ซึ่งถ้าหากสามารถที่จะกระจายอำนาจลงไปให้กับประชาชน และชุมชนท้องถิ่นให้สามารถจัดการตนเองได้ตามข้อเสนอนี้ ก็จะเป็นแนวทางการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของอำนาจ และความมั่งร่ำรวยในท้องถิ่น อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในพื้นที่ได้เป็นอย่างดีแนวทางหนึ่งได้เช่นกัน

รายละเอียดเกี่ยวกับผู้เขียน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจักษ์าชาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการปฏิรูป. **ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: บริษัท ที คิว พี จำกัด. 2554.

นาวพร เรืองสกุล. “คิดใหม่กับระบบอุปถัมภ์”. คอลัมน์ ดุลยภาพดุลยพินิจ. **มติชนรายวัน**. วันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2548 ปีที่ 28 ฉบับที่ 9867.

Dommhoff, William, G.. *Who Rules America*. เข้าถึงได้ใน <http://www2.ucsc.edu/whorulesamerica/>

Krysmanski, H.J.. *Who will own the EU – the Superrich or the People of Europe?*. Policy Paper of the Rosa-Luxemburg-Stiftung. 3/2007