

# การเมืองเชิงระบบอุปถัมภ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ

## Patronage-Based System Politics of Local Government Organizations in Samut Prakan Province

วลัยพร บานแย้ม<sup>1</sup>, สุรพล ราชภัณฑารักษ์<sup>2</sup>, ปิยะนุช เงินคล้าย<sup>3</sup> และ ปะการัง ชื่นจิตร<sup>4</sup>  
Walaiporn Banyae<sup>1</sup>, Suraphon Rajbhandaraks<sup>2</sup>, Piyanus Ngernklay<sup>3</sup>  
and Pakarang Chuenjit<sup>4</sup>

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Faculty of Political Science, Ramkhamhaeng University, Thailand

Corresponding Author, Email: Nubua\_vb@hotmail.com<sup>1</sup>

Received: 2024-9-6; Revised: 2024-9-27; Accepted: 2024-9-30

### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) โครงสร้างอำนาจองค์กรทางการเมืองท้องถิ่นเชิงระบบอุปถัมภ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ 2) ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นกับระบบอุปถัมภ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ และ 3) โครงสร้างอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นและประชากรในพื้นที่ รวม 15 ราย ใช้การคัดเลือกแบบเจาะจง และการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา

ผลการวิจัยพบว่า 1) โครงสร้างอำนาจองค์กรทางการเมืองท้องถิ่น เป็นลักษณะสองชั่วอำนาจ ระหว่างกลุ่มตระกูลอศวเหมและตระกูลศรีมิตร ซึ่งผลัดกันได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปี พ.ศ.2563 ทั้ง 2 ตระกูลต่างก็มีแหล่งที่มาและใช้กลยุทธ์ขับเคลื่อนอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มตระกูล 5 ประเภทคือ อำนาจเครือข่าย อำนาจการให้สิ่งของรางวัล อำนาจบารมี อำนาจข่าวสาร และอำนาจแฝง 2) ความสัมพันธ์ระหว่าง 2 ตระกูลในฐานะชนชั้นนำ เชื่อมโยงความสัมพันธ์สมาชิกในเครือข่ายการเมืองด้วยระบบอุปถัมภ์แบบความเป็นพรรคพวก เครือญาติ ลูกพี่ลูกน้อง รวมทั้งแบบแนวนอนและแนวดิ่ง ความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายเป็นอำนาจการเมืองที่สนับสนุนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสมาชิกในตระกูลชนชั้นนำ และมีผลต่อเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) ถึงแม้ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งท้องถิ่นจากอิทธิพลของโครงสร้างอำนาจการเมืองเชิงอุปถัมภ์ของกลุ่มชนชั้นนำทางการเมือง และได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกสภาในท้องถิ่น หากผู้บริหารมีภาวะผู้นำที่ดี มีความรู้ความสามารถส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหาร ตามแนวหลักธรรมาภิบาล และประชาชนสามารถรับรู้ถึงความโปร่งใสภายใน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกิดการพัฒนาท้องถิ่นและกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ประชาชนก็สามารถยอมรับการใช้อำนาจทางการเมืองเชิงระบบอุปถัมภ์ได้

**คำสำคัญ:** การเมืองเชิงระบบอุปถัมภ์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ธรรมาภิบาล

## Abstract

The objectives of this research were 1) Local political power structures of LAOs in Samut Prakan Province, 2) Characteristics and relationships between local political power and patronage system of LAOs in Samut Prakan Province, and 3) Local political power structures that are legitimate according to principles of good governance within LAOs. This qualitative research study utilizes data from textbooks, articles, research investigations, field research, in-depth interviews with 15 key-informants, non-participatory observation, and internet searches for relevant information from academic sources based on being germane to issues grounded in the conceptual framework of this research. Data is then analyzed using content analysis.

The research results were found as follows: 1) The local political power structure is characterized by a two-party system between Asavahame family and Ratsamithat family, who have alternated control of the presidency since 2004 until 2020, two families wield political influence through five key sources and strategies: connection power, reward power, charismatic power, information power, and hidden power; 2) The relationship between the two families as elite, linking the relationships of members in the political network with the patronage system of parties, allies and kinship, both horizontal and vertical. The relationships within the network are political power that supports candidates who are members of elite families and have an impact on the election of local administrative organizations.; and 3) Although the candidates won local elections due to influence of patronage political power structure of the political elite, they can still hold positions as administrators or members of local councils, if these executives have good leadership, possess knowledge and ability, and promote good governance in accordance to the principles of good governance, and the public is aware of the transparency within the local government organization, local development occurs, and benefits from local development are distributed equally, the public can accept the use of political power in the patronage system.

**Keywords:** The Politics of Patronage System, Local Administrative Organizations, Good Governance

## บทนำ

ระบบอุปถัมภ์ถูกฝังรากเหง้าแน่นอยู่ในสังคมไทยจนกลายเป็นเรื่องปกติจากพื้นฐานทางวัฒนธรรมและค่านิยมตามจารีตนิยมตั้งแต่อดีต เกิดจากโครงสร้างทางสังคมที่มีความสัมพันธ์กันในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันโดยที่ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทน ความสัมพันธ์ลักษณะนี้มีองค์ประกอบของความเป็นมิตรรวมอยู่ด้วย แต่ในความเป็นมิตรภาพนั้นย่อมขาดดุลยภาพที่อีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง จึงทำให้เกิดการพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือกันและกัน ระบบอุปถัมภ์ถูกมองว่าเป็นรากเหง้าต้นตอของการคอร์รัปชันและประเพณีมิชอบและยากต่อการตรวจสอบ ผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเอื้อผลประโยชน์ในด้านอำนาจ การเงิน การเมือง ตำแหน่งหน้าที่ ผู้รับอุปถัมภ์มีความสัมพันธ์เป็นส่วนตัว เครือญาติ พี่น้อง เพื่อนพ้อง พรรคพวก กลุ่มอาชีพที่รู้จักมีความใกล้ชิดสนิทสนม เอื้อเพื่อ ช่วยเหลือตอบแทนซึ่งกันและกัน (ศุภภัทรวิศิรา เกตุสุนทร, 2565)

การเมืองท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ นับได้ว่าเป็นการแข่งขันทางการเมืองที่เข้มข้น ทั้งด้านการเมืองระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เนื่องจากจังหวัดสมุทรปราการมีอาณาเขตพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาประเทศและมีอิทธิพลต่อการพัฒนาทุก ๆ ภูมิภาคของประเทศ การเป็นศูนย์กลางของภาครัฐและเอกชน ทำให้มีการขยายตัวของภาคธุรกิจ ภาคอุตสาหกรรมและแรงงานเคลื่อนย้ายไปยังจังหวัดรอบนอกกรุงเทพมหานคร ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี และสมุทรปราการ โดยจังหวัดเหล่านี้ได้รับผลจากความเจริญของกรุงเทพมหานคร (พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย , 2540) และหลายปีที่ผ่านมา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง มักมีปัญหาร้องเรียนและการตรวจพบการทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบ และจากรายงานการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ในปี พ.ศ.2557 ได้เปิดเผยสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย จากผลสำรวจพบว่า มีหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 70 ที่ไม่เปิดเผยข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างในเว็บไซต์ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และมีประชาชนร้องเรียนเรื่องการเปิดเผยข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างเป็นจำนวนมาก ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งขาดความโปร่งใส มีการช่วยเหลือกันในกลุ่มพรรคพวกและการอุปถัมภ์ในกลุ่ม เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่ไม่ถูกต้อง ระบบอุปถัมภ์ในความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น และโครงสร้างทางการเมืองท้องถิ่น เป็นอุปสรรคในการมีธรรมาภิบาล ซึ่งนำไปสู่การบริหารงานที่ไม่โปร่งใสและการทุจริต คอร์รัปชัน (สะพรั่ง สุขเวชชวรกิจ , 2559)

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาถึงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นเชิงระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นกับระบบอุปถัมภ์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ ตลอดจนศึกษาโครงสร้างอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่ขอบตามหลักธรรมาภิบาล

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาโครงสร้างอำนาจองค์การทางการเมืองท้องถิ่นเชิงระบบอุปถัมภ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ
2. เพื่อศึกษาลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นกับระบบอุปถัมภ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ
3. เพื่อศึกษาโครงสร้างอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่ชอบธรรมตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ

## การทบทวนวรรณกรรม

### แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

สกอตต์ (Scott, 1972) กล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างคนในสังคมที่มีฐานะบทบาทต่างกัน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 คน (Dyadic) เป็นความผูกพันของมิตรภาพแบบประโยชน์ใช้สอยโดยคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงกว่า หรือเรียกว่า “ผู้อุปถัมภ์” (Patron) จะใช้อิทธิพลและสิ่งที่ตนมีอยู่คุ้มครองให้ประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งแก่ผู้มีฐานะต่ำกว่า หรือเรียกว่า “ผู้ใต้อุปถัมภ์” (Client) ซึ่งผู้ได้รับการอุปถัมภ์จะต้องตอบแทนผู้อุปถัมภ์ด้วยการให้ความจงรักภักดีแบบช่วยเหลือตอบแทน รวมทั้งการอุทิศตนรับใช้แก่ผู้อุปถัมภ์

เกษียร เตชะพีระ (2543) ได้ให้ความหมายระบบอุปถัมภ์ว่า สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อบุคคลที่มีอำนาจไม่เท่ากันมาสัมพันธ์กัน แล้วฝ่ายหนึ่งวางตัวเป็นนายผู้อุปถัมภ์ และอีกฝ่ายยอมเป็นบ่าวผู้รับอุปถัมภ์ คู่ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นระหว่างผู้อุปถัมภ์ฝ่ายหนึ่งกับผู้รับอุปถัมภ์อีกฝ่ายหนึ่ง โดยมีการแลกเปลี่ยนตอบแทนกันและกันระหว่างสองฝ่าย กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ผู้อุปถัมภ์จะแบ่งปันเจื้อจ้านทรัพยากร อภิสิทธิ์ และการปกป้องคุ้มครองช่วยเหลือเกื้อกูลต่าง ๆ ภายใต้อำนาจกำกับควบคุมของตนให้ ข้างฝ่ายผู้รับอุปถัมภ์ก็จะสนองตอบด้วยการบริการวัตถุ สิ่งของ และความภักดีตามแต่จะหาได้ ดังที่ผู้อุปถัมภ์เรียกร้อง

### แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์

ทรูแมน (Truman, 1971) กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มที่รวมปัจเจกชนที่มีแนวคิดและทัศนคติอย่างเดียวกันไว้ด้วยกัน โดยมีรูปแบบการจัดตั้งและกิจกรรมที่เป็นข้อเรียกร้องที่ปรากฏต่อสังคม ซึ่งโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีความสลับซับซ้อนและมีความหลากหลาย จะทำให้กลุ่มผลประโยชน์ประเภทต่าง ๆ มีจำนวนมากและแสดงบทบาทมากยิ่งขึ้น

นันทนา นันทวโรภาส (2557) อธิบายว่า กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลที่มีวัตถุประสงค์ ทัศนคติ และผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล เช่น กลุ่มกรรมกร ชาวนา นักธุรกิจ นักศึกษา เป็นต้น

สรุปว่า กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) หมายถึง กลุ่มคนหรือองค์กรที่มีผลประโยชน์เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันเข้ามารวมตัวกัน เพื่อเป็นสมาชิกกลุ่ม โดยมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์รวมที่สมาชิกเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งการดำเนินกิจกรรมจะต้องเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับ

นโยบายรัฐและระบบการเมืองส่วนใดส่วนหนึ่ง หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการดำเนินกิจกรรมเพื่อเรียกร้องต่ออำนาจของรัฐ โดยมุ่งหวังให้รัฐตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มตนเองหรือพวกพ้องของตนเอง ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธการเข้าไปเป็นรัฐบาล

### แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

โรเมโอ (Romeo, อ้างถึงใน มนูญ จันทรสมบูรณ์, 2550) ที่ปรึกษาอาวุโสกองทุนด้านการพัฒนาเมืองแห่งสหประชาชาติ มีความเห็นว่า ธรรมาภิบาลในการปกครองท้องถิ่นนั้น ควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการตัดสินใจต่าง ๆ ของภาครัฐ โดยมีการสร้างกลไกส่งเสริมสนับสนุนความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น องค์กรประชาสังคมและภาคเอกชนที่จะส่งเสริมความร่วมมือกันในการจัดการบริการสาธารณะต่าง ๆ แก่ท้องถิ่น โดยมีระบบการใช้จ่ายงบประมาณที่มีความโปร่งใส มีนโยบายกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับในการบริหารราชการ จะต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการเงิน

สรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นการบริหารของทุกภาคส่วนที่ต้องการให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม สามารถตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อให้การปกครองเกิดผลดีและมีความถูกต้องเหมาะสม โดยประสานองค์ประกอบ 3 ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้เกิดความเชื่อมโยงกัน เพื่อให้การบริการภาครัฐ การเมือง เศรษฐกิจและสังคม มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพและมีเสถียรภาพ

### แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น

มอนตากู (Montagu, 1984) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้จัดให้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่นเข้ามาทำการบริหารท้องถิ่น ต้องมีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบ โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บทบังคับว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

สะพรั่ง สุขเวชชวรกิจ (2559) ระบุความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ความต้องการและปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ต้องเป็นผู้ที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี การบริหารงานจึงจะเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องเสียเวลาเสนอเรื่องขออนุมัติไปยังส่วนกลาง ท้องถิ่นสามารถบริหารงานให้เสร็จสิ้นภายในท้องถิ่น ไม่สิ้นเปลืองเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น

สรุปว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญในลักษณะที่เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล เป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองการบริหารประเทศในอนาคตด้วย

## วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีที่ใช้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่มีฐานคิดในการแสวงหาความรู้ความจริงของปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้น และวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) โดยการรวบรวมข้อมูลในประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยตามกรอบของวัตถุประสงค์

### ประชากร และผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นต้นแบบในการวิจัย คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ (อบจ.) โดยศึกษาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ในท้องถิ่น และประชากรในพื้นที่ แบ่งแยกประชากรในการศึกษาไว้ 3 กลุ่ม คือ 1) ข้าราชการการเมือง ประกอบด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรืออดีตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของจังหวัดสมุทรปราการ ได้แก่ ผู้บริหารและประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) ข้าราชการประจำ ได้แก่ ปลัดและข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) ประชาชนในพื้นที่ ประกอบด้วย ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ ได้แก่ กลุ่มเครือข่ายทางการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจ กลุ่มทางสังคม ชนรมต่าง ๆ ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น กลุ่มหัวคะแนนและฐานเสียง นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิและสื่อมวลชน

**ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ** ผู้วิจัยกำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยการคัดเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ผู้วิจัยแบ่งกลุ่มตัวอย่างออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มละ 5 ราย รวมจำนวน 15 ราย ดังนี้

กลุ่มที่ 1 (1) ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 คน (2) ประธานและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 คน

กลุ่มที่ 2 ปลัดและข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด 5 คน

กลุ่มที่ 3 (1) กลุ่มเครือข่ายทางการเมือง ผู้มีอิทธิพล หัวคะแนนและฐานเสียง 3 คน (2) ประชาชนในพื้นที่ 2 คน

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดเครื่องมือสำหรับใช้ในการวิจัย คือ การใช้แบบสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง มีประเด็นคำถามครอบคลุมในประเด็นที่เกี่ยวข้อง จากการทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ลักษณะของแบบสัมภาษณ์จะเป็นคำถามแบบปลายเปิด มีหัวข้อเรื่องในแบบสัมภาษณ์ที่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการวิจัย สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) ประกอบกับเครื่องบันทึกเสียงและอุปกรณ์ในการจดบันทึกข้อมูลอื่น ๆ ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ไปให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหา (Content Validity) และแก้ไขเนื้อหาในแบบสัมภาษณ์ตามที่ผู้เชี่ยวชาญเสนอแนะ แล้วจึงนำไปใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล หัวข้อของแบบสัมภาษณ์ประกอบด้วย 4 ส่วนหลักคือ

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเชิงระบบอุปถัมภ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการในปัจจุบัน

ส่วนที่ 3 ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นกับระบบอุปถัมภ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการในปัจจุบัน

ส่วนที่ 4 ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่สอดคล้องตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้ดำเนินการใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูล 2 วิธีการ คือ

1. การศึกษาจากข้อมูลเอกสาร (Documentary Study) ได้แก่ การศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตำรา บทความ งานวิจัย ตลอดจนสิ่งพิมพ์รายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย ทั้งจากภายในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลเอกสารทางเว็บไซต์ต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานและเป็นแนวทางในการศึกษา ในการกำหนดเป็นแนวคิดนำในการสัมภาษณ์ การเก็บรวบรวมข้อมูล การประเมินผล การวิเคราะห์ และการตีความข้อมูล

2. การสัมภาษณ์ (Interview) ประกอบด้วย การสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (In-Depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key- Informants) ที่สามารถตอบประเด็นการวิจัยได้อย่างลึกซึ้งสมบูรณ์ โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการเข้าพบพูดคุยสอบถามประเด็นปัญหากับกลุ่มเป้าหมายในลักษณะตัวต่อตัว พร้อมทั้งขออนุญาตผู้ให้ข้อมูลสำคัญอนุญาตเพื่อบันทึกเสียง และเพื่อนำไปทบทวนในประเด็นสำคัญให้ครบถ้วนสมบูรณ์

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการจัดระบบของข้อมูล แล้วนำมาแยกประเภทของข้อมูลตามประเด็นของกรอบแนวคิด และวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และทำความเข้าใจกับข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมมาได้ โดยนำมาจำแนกประเภทข้อมูล เปรียบเทียบข้อมูล สรุปข้อมูล และนำเสนอผลในรูปแบบการบรรยายเชิงพรรณนา (Descriptive) และอธิบาย (Explanatory)

## ผลการวิจัย

### 1. โครงสร้างอำนาจองค์กรทางการเมืองท้องถิ่นเชิงระบบอุปถัมภ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปี พ.ศ. 2563 สะท้อนให้เห็นถึงการเมืองท้องถิ่นที่มีลักษณะเป็นกลุ่มการเมืองที่เชื่อมโยงอย่างเป็นทางการผ่านการประกาศตัวเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งจากกลุ่มการเมืองท้องถิ่น และไม่เป็นทางการผ่านความสัมพันธ์ระหว่างตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งกับแกนนำของกลุ่มการเมืองระดับท้องถิ่นและพรรคการเมืองระดับชาติ ทั้งความสัมพันธ์ในระดับตัวบุคคลและความสัมพันธ์ในระดับเครือข่ายดีลันมีร่องรอยปรากฏให้เห็น โดยพบว่า โครงสร้างอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ เป็นไปในลักษณะ “โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นแบบสองขั้วอำนาจ” ระหว่างขั้วการเมืองท้องถิ่น “กลุ่มตระกูลอัสวเหม” และ “กลุ่มตระกูลรัศมีทิต” ซึ่งผลัดกันได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ โครงสร้างอำนาจจะมีการแข่งขันกันตลอดเวลา จึงไม่ตายตัวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพราะไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจเหนือกลุ่มใดอย่างเบ็ดเสร็จชัดเจน



เนื่องจากปัจจัยสะสมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนาน จนกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองในท้องถิ่น และมีจำนวนผู้อยู่ภายใต้อุปถัมภ์ใกล้ชิดเคียงกัน จากการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกลุ่มตระกูลอัสวเหมและตระกูลรัศมีทัต จึงมีความจริงจังเข้มข้นในทุกช่วงเวลาการแข่งขันทางการเมือง ซึ่งรูปแบบของการแข่งขันก็ยังคงเป็นการส่งลูกหลานและเครือญาติในตระกูล รวมทั้งคนใกล้ชิดลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ โดยมีเป้าหมายเพื่อผลักดันให้กลุ่มคนเหล่านี้เข้าสู่วงการเมือง ยึดกุมและขยายอิทธิพลพื้นที่ทางการเมืองท้องถิ่นไว้ในเครือข่ายตระกูลให้มากที่สุด เห็นได้จากกลุ่มตระกูลอัสวเหมของนายวัฒนา อัสวเหม ได้ส่งนายสมพร อัสวเหม (น้องชาย) นายชนม์สวัสดิ์ อัสวเหม (ลูกชาย) และนางสาวนันทิศา แก้วบัวสาย (อดีตลูกสะใภ้) ลงสมัครรับเลือกตั้งจนได้รับเลือกเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในที่สุด ขณะที่ตระกูลรัศมีทัต แม้การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกสมัยจะปรากฏนายอำนาจ รัศมีทัต เป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเพียงคนเดียว แต่นายอำนาจยังผลักดันให้สมาชิกในตระกูลและกลุ่มเครือญาติเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับประเทศ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และระดับท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล)

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบภูมิหลังของทั้งสองตระกูลการเมือง สรุปได้ว่า ตระกูลอัสวเหมและตระกูลรัศมีทัต สองตระกูลทรงอิทธิพลในจังหวัดสมุทรปราการ ต่างก็มีแหล่งที่มาและใช้อำนาจขับเคลื่อนอิทธิพลทางการเมืองของกลุ่มตระกูล 5 ประเภท ได้แก่ 1) อำนาจเครือข่าย (Connection Power) ทั้งสองตระกูล ต่างใช้อำนาจเครือข่ายในลักษณะที่คล้ายคลึงกันเพื่อสร้างและขยายฐานอำนาจ โดยใช้วิธีการสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับบุคคลสำคัญต่าง ๆ เริ่มต้นตั้งแต่ต้นกการเมืองท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ข้าราชการระดับสูงในพื้นที่ ไปจนถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักการเมืองระดับชาติ 2) อำนาจการให้สิ่งของรางวัล (Reward Power) ทั้งสองตระกูลอาศัยทรัพยากรที่มีอยู่ในมือ สนับสนุนและดูแลเครือข่ายหัวคะแนน รวมทั้งใช้กลยุทธ์ดึงดูดกลุ่มบุคคลที่มีบทบาททางการเมืองในพื้นที่เข้ามาอยู่ในเครือข่าย อาจด้วยกำลังทรัพย์หรือสนับสนุนให้มีตำแหน่งการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ 3) อำนาจบารมี (Charismatic Power) ทั้งสองตระกูลยึดครองอำนาจทางการเมืองในจังหวัดสมุทรปราการมาอย่างยาวนานหลายทศวรรษ ชื่อเสียงของทั้งสองตระกูลเป็นที่รู้จักและได้รับการยอมรับทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ อิทธิพลและบารมีของทั้งสองตระกูลนี้เปรียบเสมือนฐานรากที่มั่นคง ส่งผลให้สมาชิกในตระกูลสามารถก้าวเข้าสู่เส้นทางการเมือง ค้ำชัชนะในการเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ 4) อำนาจข่าวสาร (Information Power) ทั้งสองตระกูลให้ความสำคัญอย่างมากกับกลยุทธ์การสื่อสารเชิงบวก ผ่านการลงพื้นที่พบปะประชาชน พูดคุย รับฟังปัญหา และสร้างความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้น สมาชิกในตระกูลเครือข่ายยังเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมในพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ สร้างภาพลักษณ์ในเชิงบวก แสดงให้เห็นถึงความใกล้ชิดและเข้าถึงได้ง่าย และ 5) อำนาจแฝง (Hidden Power) เห็นได้จากสมาชิกในครอบครัว ลูกหลาน หรือเครือญาติของตระกูลอัสวเหมและตระกูลรัศมีทัต ล้วนมีโอกาสเข้าสู่อาชีพทางการเมืองได้ง่ายกว่าบุคคลทั่วไป ด้วยการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากเครือข่ายของตระกูล ทั้งด้านการเงิน ทรัพยากร และฐานเสียง ส่งผลให้สมาชิกเหล่านี้มีโอกาสประสบความสำเร็จในเวทีการเมืองสูง



## 2. ลักษณะความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นกับระบบอุปถัมภ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ แบ่งเป็น 2 ความสัมพันธ์ ดังนี้

1) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระดับตัวแสดง ขั้วการเมืองท้องถิ่นกลุ่มตระกูลอัสวเหมและตระกูลรัศมีทัต โดยทั้งสองตระกูลมีแหล่งที่มาหรือฐานอำนาจหลักคล้ายกัน อาจแตกต่างกันไปในรายละเอียด เมื่อนำมาวิเคราะห์ ได้สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจระดับตัวแสดง 3 แบบ ได้แก่ โครงสร้างความสัมพันธ์แบบชนชั้นนำ โครงสร้างความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และโครงสร้างแบบเครือญาติ ดังนี้

อำนาจแบบชนชั้นนำ เป็นจุดเริ่มต้นของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองอันเกิดจากการสร้างเครือข่ายของระบบอุปถัมภ์เป็นเชื่อมระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นที่เรียกกันว่า “บ้านใหญ่” กับประชาชนทั่วไป ทั้งนี้ลักษณะของแกนนำจากตระกูลชนชั้นนำ มักจะเป็นผู้มีอิทธิพลหรือมีชื่อเสียง ได้ลงเล่นทางการเมืองระดับท้องถิ่น และได้รับเลือกให้เป็นผู้นำท้องถิ่นหลายสมัย ตระกูลที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองเหล่านี้มีความยึดโยงกับพื้นที่ในแต่ละจังหวัด จากการที่ตระกูลนั้นได้เริ่มวางรากฐานสะสมทุนทางเศรษฐกิจ กลายเป็นผู้มั่งคั่งในพื้นที่ สามารถให้ความช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ได้ ต่อมาสะสมทุนทางสังคมของตระกูล ใช้อำนาจเครือข่ายขยายเครือข่ายสู่คนในตระกูลและพรรคพวก ก่อเกิดเป็นกลุ่มตระกูลต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลในพื้นที่สูง และใช้อำนาจในการสนับสนุนงานท้องถิ่น ก่อให้เกิดความรู้จัก คັນเคย ผูกพัน เกิดการช่วยเหลือเกื้อกูลระหว่างตระกูลและคนในพื้นที่ ลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับเส้นทางการเมืองของนายวัฒนา อัสวเหม และนายอำนาจรัศมีทัต ที่เริ่มจากการสั่งสมทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคมเครือญาติ สั่งสมบารมี ขยายเป็นเครือข่ายจนมีอิทธิพลในพื้นที่ เมื่อก้าวเข้ามามีบทบาททางการเมือง ก็ขยายอิทธิพลเริ่มจากพื้นที่สู่การเมืองในระดับชาติ กลายเป็นตระกูลที่ทรงอิทธิพลทางการเมืองหรือบ้านใหญ่ในจังหวัดสมุทรปราการในเวลาต่อมา

ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ ในกรณีการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการที่เกี่ยวข้องกับการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองของตระกูลบ้านใหญ่ ได้สร้างฐานอำนาจจากการสั่งสมทุนทางเศรษฐกิจ ทุนทางสังคม จนมีทรัพยากรมากพอที่จะกระจายไปยังผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ในแง่ของการดูแลและช่วยเหลืออย่างหลากหลาย โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ก่อสร้างและบำรุงสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ และกระทำมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลายาวนาน ซึ่งได้รับผลตอบแทน คือ ความเชื่อใจและความศรัทธาเรื่อยมา อีกทั้งเมื่อเข้าสู่เส้นทางการเมืองจนครอบครองอำนาจรัฐการเมืองท้องถิ่น ก็ใช้อำนาจและสิทธิที่ตนมีในระบบราชการและระบบการเมือง นำเอาทรัพยากรสาธารณะไปตอบสนองความต้องการให้กับสมาชิกผู้ใต้อุปถัมภ์ ทั้งนี้ ระบบอุปถัมภ์จะส่งผลอย่างมากในการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น กลุ่มตระกูลการเมืองบ้านใหญ่ในฐานะผู้อุปถัมภ์จะคำนึงถึงคะแนนเสียงและตำแหน่งทางการเมืองเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์มักจะตอบแทนด้วยการมอบคะแนนเสียง หรือรณรงค์ช่วยหาเสียงให้กับผู้อุปถัมภ์ที่ลงชิงตำแหน่งทางการเมือง เกิดเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์แบบพหุมิติที่เชื่อมโยงนักการเมืองกับประชาชนผ่านบริวารคนกลางในฐานะ “หัวคะแนน” ที่มีบทบาทสำคัญในการประชาสัมพันธ์ การส่งผ่านทรัพยากรไปสู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการติดตามสถานการณ์การหาเสียง คะแนนนิยมและการเลือกตั้ง หัวคะแนนจึงเป็นหัวใจของเครือข่ายการเมืองที่เชื่อมผลประโยชน์ระหว่างนักการเมืองกับประชาชน และจะประสานความร่วมมือและทำงานร่วมกันในพื้นที่ เป็นต้น

โครงสร้างแบบเครือข่าย โครงสร้างความสัมพันธ์ที่เอื้อให้เกิดกระบวนการให้สิทธิพิเศษบางอย่างแก่สมาชิกในครอบครัวและช่วยเหลือเกื้อกูลกันเองในหมู่เครือญาติของกลุ่มตระกูลการเมืองบ้านใหญ่ เห็นได้จากช่วงที่ตระกูลการเมืองบ้านใหญ่มีบทบาทและมีตำแหน่งทางการเมืองและมีอำนาจที่มีประชาชนในพื้นที่ให้ความเคารพนับถือ โดยนายวัฒนา อัสวเหม และนายอำนวย รัศมีทัต ในฐานะนักการเมืองและเป็นแกนนำตระกูล เป็นผู้อุปถัมภ์ที่อยู่บนสุดของความสัมพันธ์ ผ่านการเชื่อมโยงโดยใช้ความเป็นเครือญาติ สนับสนุนสมาชิกในครอบครัว ได้แก่ น้องชายและบุตร เข้าสู่เส้นทางการเมืองผ่านการลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งระดับพื้นที่ระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ซึ่งลักษณะความสัมพันธ์ทางเครือญาติมีการแลกเปลี่ยนตอบแทนคล้ายกับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ หัวหน้าตระกูลจะเป็นผู้ชักชวนสมาชิกในครอบครัวและเครือญาติเข้าสู่การเมืองระดับท้องถิ่น และให้การสนับสนุนจนชนะการเลือกตั้งท้องถิ่นด้วยอำนาจเครือข่ายและฐานความนิยมของตนเอง ขณะที่กลุ่มสมาชิกและเครือญาติต่างตอบแทนหัวหน้าตระกูลผู้อยู่เหนือสุดของระบบความสัมพันธ์นี้ ด้วยการดำเนินงานในพื้นที่เพื่อสร้างฐานเสียง ขณะเดียวกัน ก็ขยายเครือข่ายความสัมพันธ์กับหัวคะแนนอย่างต่อเนื่องเพื่อเตรียมคะแนนไว้สำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป

2) ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระดับกลุ่ม ซึ่งเป็นกลุ่มเครือข่ายอำนาจที่เกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ของสองตระกูลการเมืองบ้านใหญ่ของจังหวัด เครือข่ายนี้ประกอบไปด้วยความสัมพันธ์ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวบนพื้นฐานของพรรคพวก เครือญาติ และลูกพี่ลูกน้องสมาชิกในเครือข่ายเหล่านี้จึงเชื่อมโยงกันด้วยผลประโยชน์และการตอบแทนซึ่งกันและกัน ทั้งแบบแนวนอนและแนวตั้ง คือ (1) ความสัมพันธ์แบบแนวนอนระหว่างสมาชิกกลุ่มตระกูลการเมืองบ้านใหญ่กับพรรคการเมืองและนักการเมืองระดับชาติ ทั้งแบบทางการผ่านการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกัน ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกัน และแบบไม่เป็นทางการ บนพื้นฐานของความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นการส่วนตัว และผลประโยชน์ร่วมกัน และ (2) ความสัมพันธ์แบบแนวตั้ง ปรากฏชัดผ่านระบบเครือข่ายหัวคะแนนซึ่งแบ่งออกได้เป็น 4 ระดับ คือ หัวคะแนนวงใน หัวคะแนนพื้นที่ใหญ่ หัวคะแนนพื้นที่ย่อย เชื่อมโยงลงไปถึงหัวคะแนนประจำย่านซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลใกล้ชิดกับฐานมวลชน โครงสร้างเครือข่ายจากการเมืองท้องถิ่นจากบนลงล่างนี้ นำไปสู่การสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์แบบพีระมิด (New Patron-Client Pyramids) ของตระกูลการเมืองบ้านใหญ่ ที่เป็นผู้ควบคุมอยู่บนยอด สามารถใช้อำนาจและทรัพยากรเพื่อสนับสนุนหัวคะแนนในแต่ละระดับ หัวคะแนนเหล่านี้จึงมีภาระผูกพันที่จะสนับสนุนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสมาชิกในตระกูล กลไกนี้ส่งผลต่อชัยชนะในสนามการเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตระกูลการเมืองบ้านใหญ่

### 3. โครงสร้างอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่ขอบรรทัดตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ

จากโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นกับระบบอุปถัมภ์ ภาพที่ปรากฏเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการมักสะท้อนถึงกลุ่มการเมืองบ้านใหญ่ เครือข่ายพวกพ้องและระบบอุปถัมภ์เพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างเหล่านี้ มีโอกาสทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหย่อนประสิทธิภาพในการบริหารงาน ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนเพื่อใช้ควบคุมและตรวจสอบการบริหารภายในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การบริหารในองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ไม่สามารถตอบสนองความต้องการให้แก่ประชาชน สิ่งสำคัญที่จะนำมาแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจในองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ สร้างจิตสำนึกตามหลักธรรมาภิบาลให้ปรากฏ ทุกระดับ ทั้งฝ่ายผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งและฝ่ายตรวจสอบ คือ สภาท้องถิ่น ตลอดทั้งบุคลากร ข้าราชการท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหลักการเสริมสร้างการบริหารกิจการที่ดีในท้องถิ่น รวมถึงพัฒนาระบบให้มีการถ่วงดุลอำนาจในการตัดสินใจและการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น

การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในการเมืองท้องถิ่นและการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวทางที่สรุป ดังนี้

1) หลักนิติธรรม มีแนวทางได้แก่ (1) การยึดถือกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบัญญัติท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด โดยไม่ปฏิบัติต่อประชาชน (2) ออกกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และ (3)ใช้อำนาจตามหน้าที่และความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ใช้อำนาจเกินหน้าที่ หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

2) หลักความโปร่งใส มีแนวทางได้แก่ (1) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย โครงการงบประมาณ การทำงาน และข้อมูลอื่น ๆ ให้แก่ประชาชนได้รับทราบ ผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ สื่อสิ่งพิมพ์ สื่อออนไลน์ หรือการจัดประชาพิจารณ์ ข้อมูลที่เปิดเผยควรสรุปเป็นเนื้อหาเข้าใจง่าย ครบถ้วน ถูกต้อง และเป็นปัจจุบัน และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก รวดเร็ว และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (2) การสร้างกลไกการตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริต จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในที่มีความเป็นอิสระ และมีช่องทางสำหรับร้องเรียนการทุจริต ประพฤติมิชอบ และ (3) มีระเบียบการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก เช่น สตง. ปปช. จังหวัด อำเภอ เพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่าการทำงานของ อปท. เป็นไปอย่างถูกต้อง โปร่งใส

3) หลักการมีส่วนร่วม มีแนวทางได้แก่ (1) มีกลไกส่งเสริมความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่น ประชาสังคม และภาคเอกชน กล่าวคือ กระบวนการที่นักการเมือง ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอ ปัญหาและประเด็นสำคัญ ร่วมคิดหาแนวทาง ร่วมแก้ไขปัญหาร่วมกระบวนการตัดสินใจ และร่วมกระบวนการพัฒนาในฐานะหุ้นส่วนการพัฒนา (2) มีพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ถกเถียงประเด็นสาธารณะเกี่ยวกับนโยบายและโครงการต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอ เช่น สัปดาห์ละครึ่ง หรือเดือนละครึ่ง เป็นต้น (3) มีกลไกคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ และร้องเรียนการทำงานของ อปท. (4) การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนที่จะตัดสินใจจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อบัญญัติและจัดบริการสาธารณะเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และ (5) จัดตั้งคณะกรรมการประชาชนเพื่อติดตามผลงาน ตรวจสอบการใช้งบประมาณ และประเมินผลโครงการต่าง ๆ

4) หลักความสำนึกรับผิดชอบ มีแนวทางได้แก่ (1) การยึดถืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความชอบธรรม (2) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ข้อบัญญัติและจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสม และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน และ (3) คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน และยึดประโยชน์สูงสุดของส่วนรวม

5) หลักคุณธรรม มีแนวทางได้แก่ (1) การสร้างค่านิยมใน อบท. และทัศนคติให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่มีคุณธรรม จริยธรรม ทำงานด้วยความโปร่งใส (2) การยกระดับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ใน อบท. ทุก ระดับ คัดกรองคนดี มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม มีเกณฑ์มาตรฐานกลางจากส่วนกลาง และ (3) ยกย่องบุคลากรที่มีคุณธรรมจริยธรรมในองค์กร โดยให้รางวัลยกย่องผลงานจากการประกอบคุณงามความดี

6) หลักความคุ้มค่า มีแนวทางได้แก่ (1) มีระบบตรวจสอบและการจัดทำรายงานการเงินเพื่อให้ใช้เงิน อย่างมีประสิทธิภาพ (2) การปรับปรุงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ (3) มีระบบ ตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน วัดผลได้ และสอดคล้องกับเป้าหมาย ของ อบท. (4) การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริการองค์กร เช่น ระบบ e-Government, e-Procurement เป็นต้น

แม้เส้นทางการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจ ของตระกูลใหญ่และเครือข่ายพวกพ้องที่มาจากระบบอุปถัมภ์ จนมีส่วนสนับสนุนให้ผู้สมัครรับเลือกได้รับชัยชนะ ในการเลือกตั้ง และได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตราบใดที่ผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยึดแนวทางบริหารงานตามหลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความสำนึก รับผิดชอบ หลักคุณธรรม และหลักความคุ้มค่า เพื่อลดทุจริต มีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของผู้บริหาร เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับรู้ถึงความโปร่งใสในองค์กร สามารถตรวจสอบและ วิพากษ์วิจารณ์การทำงาน และที่สำคัญ ผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ มีภาวะผู้นำสูง มุ่งมั่นทุ่มเทให้กับการพัฒนาท้องถิ่น สามารถกระจายผลประโยชน์จากการ พัฒนาท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ดูแลและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ เท่า เทียม และไม่เลือกปฏิบัติ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนอาจยอมรับการอำนาจทางการเมืองของตระกูลใหญ่ โดยไม่ มองว่าเป็นอุปสรรคหรือส่งผลเสียต่อท้องถิ่น

## อภิปรายผล

1. การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปี พ.ศ. 2563 แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ เป็นไปในลักษณะ โครงสร้างแบบสองชั่วอำนาจ ระหว่างชั่วการเมืองท้องถิ่นกลุ่มตระกูลอัสวเหม และตระกูลรัศมีทัต ซึ่งผลัดกัน ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ โครงสร้างอำนาจจะมีการแข่งขัน กันตลอดเวลา จึงไม่ตายตัวและมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา เพราะไม่มีกลุ่มใดมีอำนาจเหนือกลุ่มใดอย่าง เบ็ดเสร็จชัดเจน เนื่องมาจากปัจจัยสะสมทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนาน จนกลายเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลทางการเมืองในท้องถิ่น และมีจำนวนผู้อยู่ภายใต้อุปถัมภ์ใกล้เคียงกัน กรณี เช่นนี้สอดคล้องกับการก่อรูปขึ้นของชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองและโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของภาค ตะวันออก สอดคล้องกับการศึกษาของ โอฬาร ถิ่นบางเตียว (2554) ที่ศึกษาพัฒนาการของโครงสร้างอำนาจ ท้องถิ่นในภาคตะวันออก: วิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ระบุว่า กลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในภาค ตะวันออก มีลักษณะการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจในรูปตระกูลใหญ่ภายในจังหวัดเพียง

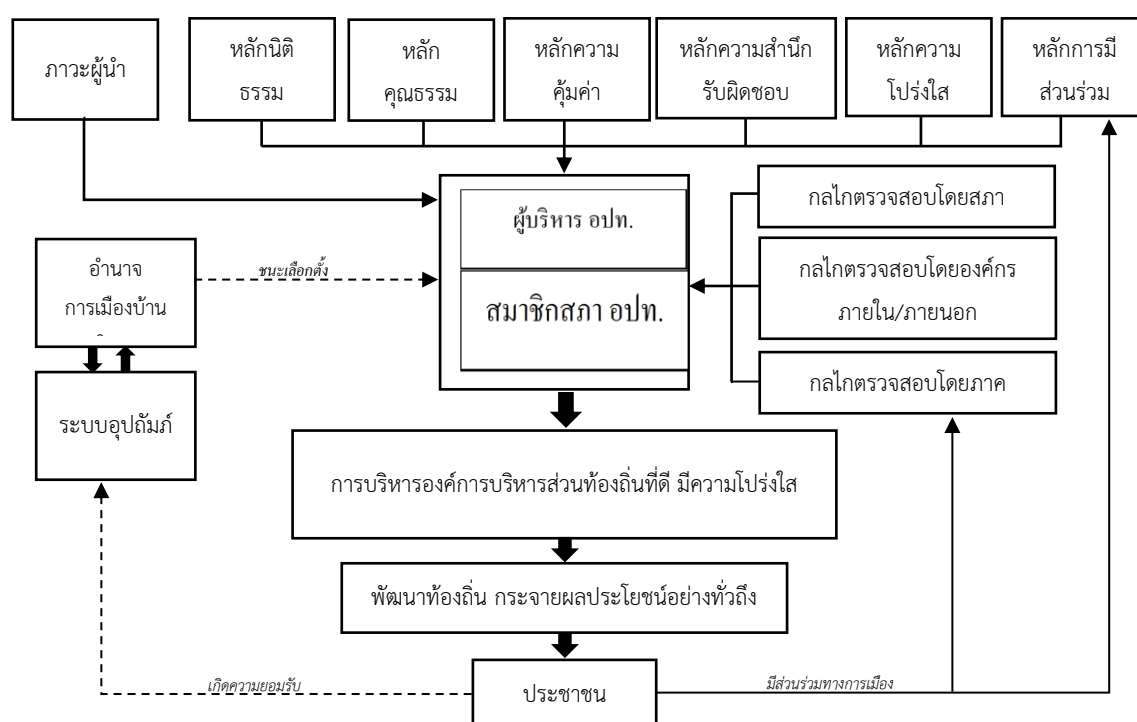
ไม่กี่ตระกูลแตกต่างกันไปและเป็นผู้ที่สามารถควบคุมและครอบงำอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัด โดยเริ่มต้นจากการเป็นหัวคะแนนหลัก ให้กับนักการเมืองระดับชาติ พรรคการเมืองที่อาศัยกลไกเครือข่ายของกลุ่มชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองภายในจังหวัดจะผลักดันคนในตระกูลหรือคนในเครือข่ายพันธมิตรทางการเมืองเข้าสู่อำนาจทางการเมืองภายในจังหวัด และสอดคล้องกับการศึกษาของ ญัฐชัย นาคสุข และชาติชาย มุกสง (2564) ระบุว่า หลังจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีการจัดตั้งสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ ในพื้นที่สมุทรปราการ กลุ่มอิทธิพลได้เห็นช่องทางการสร้างฐานอำนาจให้กับตนในส่วนตำบล ทำให้พวกเขาเหล่านั้นขยับขยายตัวเองเข้าสู่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ และที่สำคัญ ยังใช้ระบบอุปถัมภ์เครือข่ายสร้างฐานอำนาจให้กับตน นำไปสู่การมีฐานเสียงที่เข้มแข็งในท้องถิ่น มีอำนาจต่อรองกับการเมืองในระดับชาติได้สำเร็จ

2. ลักษณะความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายอำนาจของตระกูลอัสวเหมและตระกูลรัศมีทัต ในลักษณะชนชั้นนำหรือบ้านใหญ่ของจังหวัด ซึ่งอยู่บนสุดในความสัมพันธ์ เชื่อมโยงความสัมพันธ์สมาชิกในเครือข่ายการเมืองและประชาชนในพื้นที่ด้วยระบบอุปถัมภ์โดยความเป็นเครือญาติ พรรคพวก ลูกพี่ลูกน้อง สมาชิกในเครือข่ายจึงเชื่อมโยงกันด้วยผลประโยชน์และการตอบแทนซึ่งกันและกัน ทั้งแบบแนวนอนระหว่างสมาชิกกลุ่มตระกูลการเมืองบ้านใหญ่กับพรรคการเมืองและนักการเมืองระดับชาติ และแนวตั้งจากบนลงล่างผ่านระบบเครือข่ายหัวคะแนนวงใน หัวคะแนนพื้นที่ใหญ่ หัวคะแนนพื้นที่ย่อย เชื่อมโยงลงไปถึงหัวคะแนนประจำย่านซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลใกล้ชิดกับฐานมวลชน ความสัมพันธ์ภายในเครือข่ายอำนาจการเมืองนี้มีภาระผูกพันที่จะสนับสนุนผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งซึ่งเป็นสมาชิกในตระกูลบ้านใหญ่ ส่งผลต่อชัยชนะในสนามการเลือกตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีนี้ สอดคล้องกับการศึกษาของ พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์ (2565) ที่ศึกษาเรื่อง จักรกลเศรษฐกิจการเมืองร่วมสมัยในการเมืองท้องถิ่นไทย: การประกอบสร้าง ปฏิบัติการ และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นในการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2563 พบว่าการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการในปี พ.ศ. 2563 วางอยู่บนความสัมพันธ์ที่เป็นลำดับชั้นระหว่างผู้นำ (ผู้มีอิทธิพล เจ้าพ่อ หรือตระกูลการเมือง) เครือข่ายหัวคะแนน และประชาชนทั่วไป การเลือกตั้งท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นการประสานความร่วมมือกันของเครือข่ายอำนาจทั้งหมดเสมือนเป็นองค์กรที่เรียกว่า “จักรกลเศรษฐกิจการเมือง” เป็นลักษณะองค์การที่มีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ และสมาชิกในจักรกลเป็นหุ้นส่วน เพื่อสะสมอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจร่วมกัน อีกทั้งจักรกลเศรษฐกิจการเมืองสามารถเข้าไปควบคุมอำนาจในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ผ่านการใช้งบประมาณอุดหนุนการพัฒนาพื้นที่เพื่อต่อรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง เข้ามาเป็นสมาชิกของจักรกล และมีความสอดคล้องกับ ต่อสกุล พุทธพิภักตร์ (2562) ที่ศึกษาเรื่อง ระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติกับประสิทธิผลของการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา พบว่า ลักษณะการเมืองท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในคติเห็นแก่เครือญาติทำให้การเมืองท้องถิ่นมีโครงสร้างอำนาจในลักษณะทฤษฎีชนชั้นนำ อำนาจอันเกิดจากสิทธิอำนาจตามประเพณีดั้งเดิม ประกอบกับอำนาจบารมี อำนาจในทางกฎหมายอยู่ที่คนกลุ่มเดียวที่อยู่เหนือยอดพีระมิดระบบการเมือง ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าและวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นแบบปรีชาหาหรือของคนในพื้นที่



3. ตามหลักธรรมาภิบาล แม้เส้นทางการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องกับโครงสร้างอำนาจของตระกูลใหญ่และเครือข่ายพวกพ้องที่มาจากระบบอุปถัมภ์ ปรากฏที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยึดแนวทางบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อลดการทุจริตและมีกลไกตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของผู้บริหารโดย (1) สภาท้องถิ่น (2) องค์กรผู้ตรวจสอบภายในและภายนอก และ (3) การตรวจสอบโดยภาคประชาชน ได้เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถรับรู้ถึงความโปร่งใสในองค์กร สามารถตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การทำงาน และที่สำคัญผู้บริหารและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีภาวะผู้นำสูง มุ่งมั่นทุ่มเทให้กับการพัฒนาท้องถิ่น สามารถกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาท้องถิ่นอย่างทั่วถึง ดูแลและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นอย่างสม่ำเสมอ เท่าเทียม และไม่เลือกปฏิบัติ เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนอาจยอมรับการอำนาจทางการเมืองของตระกูลใหญ่ โดยไม่มองว่าระบบอุปถัมภ์เป็นอุปสรรคหรือส่งผลเสียต่อท้องถิ่น ในกรณี สอดคล้องกับการศึกษาของ จุฑาทิพย์ สุจริตกุล (2563) ที่ศึกษาเรื่อง การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการรวมกลุ่มของประชาชน ทำให้เกิดเครือข่ายต่าง ๆ ในชุมชน สร้างความโปร่งใสในการทำงาน ควบคุมตรวจสอบอย่างชัดเจน รวมถึงการถ่ายทอดองค์ความรู้ เสริมสร้างพลังในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืน และสอดคล้องกับการศึกษาของ สะถิระ เผือกประพันธุ์ (2558) ที่ศึกษาเรื่อง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของนักการเมืองท้องถิ่นมีผลต่อการสื่อสารทางการเมืองของประชาชน: กรณีศึกษาการปกครองท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี พบว่า เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ของนักการเมืองท้องถิ่นทำให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชน คือ นักการเมืองหรือผู้นำที่มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถที่ดี เป็นคุณสมบัติสนับสนุนให้ประชาชนในชุมชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ผ่านสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของผู้นำกับประชาชน

จากผลการศึกษา ผู้วิจัยได้นำเสนอแบบจำลองโครงสร้างอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่ชอบธรรมตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ



ภาพที่ 2 แบบจำลองโครงสร้างอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่ชอบธรรมตามหลักธรรมาภิบาล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ

การศึกษาการเมืองเชิงระบบอุปถัมภ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดสมุทรปราการ ได้ข้อสรุปว่า แม้โครงสร้างอำนาจการเมืองท้องถิ่นจะสัมพันธ์กับตระกูลชนชั้นนำทางการเมืองและเครือข่ายระบบอุปถัมภ์ แต่ประชาชนก็สามารถยอมรับการใช้อำนาจทางการเมืองของตระกูลใหญ่ได้ หากผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีภาวะผู้นำ สามารถบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักธรรมาภิบาล ให้ประชาชนในท้องถิ่นรับรู้ถึงความโปร่งใสภายในองค์กร สามารถตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การทำงาน และกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาท้องถิ่นอย่างทั่วถึง อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของเงื่อนไขขึ้นอยู่กับปัจจัย คือ “การมีผู้นำที่ดี” เข้ามาบริหารองค์กร แต่ในทางปฏิบัติ การคัดเลือกผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองทั้งโดยการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งก็ตาม มักเกิดขึ้นจากระบบอุปถัมภ์จากตระกูลใหญ่ และเครือข่ายสัมพันธ์ส่วนบุคคล มากกว่าการคัดสรรโดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถ ทำให้โอกาสที่จะได้ผู้บริหารและสมาชิกที่มุ่งแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องภายในโครงสร้างอำนาจของระบบอุปถัมภ์นั้นจึงมีมากกว่า ระบบการเมืองที่มีความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์นี้ อาจเป็นหนทางสู่การใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มตระกูล เครือญาติ หรือพวกพ้องของตนเองได้ และอาจนำไปสู่การผูกขาดทางการเมืองในระยะยาว ซึ่งเป็นการทำลายและลดทอนสิทธิทางการเมืองของประชาชน นับเป็นอุปสรรคต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะอำนาจไม่ได้อยู่ที่ประชาชนอย่างแท้จริง

## ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

1. ประชาชนในท้องถิ่น ควรจำกัดหรือทำลายอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ในเวทีการเมืองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการให้เหลือน้อยที่สุด ทำการสลายขั้วอำนาจตระกูลต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลทางการเมืองในท้องถิ่นเพื่อแก้ปัญหาหรือจำกัดระบบอุปถัมภ์ในเครือข่ายอำนาจการเมืองท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการในอนาคต ซึ่งเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย
2. ผู้บริหารและข้าราชการท้องถิ่น ควรจำกัดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่ม และควรใช้ความสัมพันธ์เหล่านี้เฉพาะในสถานการณ์ที่จำเป็นเท่านั้น หลีกเลี่ยงความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตหรือการใช้อำนาจในทางที่ผิด รวมถึงควรส่งเสริมให้เกิดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ควรส่งเสริมกลไกการตรวจสอบภาคประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีส่วนร่วมทั้งภาคประชาชน ภาคเอกชน และสื่อมวลชน ในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกขั้นตอน วิธีการที่สามารถนำมาใช้ ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูล การจัดประชุมสภาท้องถิ่นแบบเปิด การจัดทำเวทีสาธารณะ การให้สิทธิประชาชนในการเข้าถึงข้อมูล การสนับสนุนบทบาทองค์กรภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมของสื่อมวลชน การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในคณะกรรมการต่าง ๆ และมีกลไกการร้องเรียน ทั้งนี้ระบบอุปถัมภ์ในการเมืองไม่เอื้อต่อหลักประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักความเท่าเทียมและความเสมอภาค



### ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรมีการศึกษาถึงกลไกและวิธีการทางการเมืองที่สามารถลดทอนและเอาชนะโครงสร้างอำนาจในระบบอุปถัมภ์ของการเมืองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ โดยใช้กรณีศึกษาการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2566 เป็นแนวทางการศึกษา เพื่อนำผลการศึกษามาประยุกต์ใช้ในออกแบบกลไกและวิธีการทางการเมืองที่สามารถลดทอนและเอาชนะโครงสร้างอำนาจในระบบอุปถัมภ์ของการเมืองท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ ส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่น และสร้างโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเท่าเทียม

2. ควรมุ่งศึกษาเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Study Approach) เพื่อเจาะจงความแตกต่างระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระบบอุปถัมภ์ในกลุ่มผู้บริหารหรือนักการเมืองท้องถิ่นระบบเครือญาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กลุ่มผู้บริหารท้องถิ่นหรือกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นไม่ได้อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ว่ามีประสิทธิผลของการทำหน้าที่แตกต่างกันอย่างไร

3. การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงพื้นที่ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดสมุทรปราการ ดังนั้นแนวทางการวิจัยนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดอื่น ๆ ได้ โดยเฉพาะท้องถิ่นที่มีการผูกขาดอำนาจทางการเมือง ทำให้เกิดการศึกษาปัญหาโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระบบอุปถัมภ์ของกลุ่มที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้นว่ามีผลกระทบต่อกระบวนการและผลการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ของท้องถิ่นอย่างไร จะช่วยให้เข้าใจประเด็นทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของปัญหาในการตัดสินใจต่าง ๆ เมื่อเข้าใจปัญหารากฐานแล้ว จะสามารถหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขได้อย่างถูกต้อง

### เอกสารอ้างอิง

- เกษียร เตชะพีระ. (2543). *แบบวิถีอำนาจไทย: ข้อคิดว่าด้วยความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุขในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิชาฯ.
- จุฑาทิพย์ สุจริตกุล. (2563). การนำหลักธรรมาภิบาลมาบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย. *วารสารสมาคมนักวิจัย*, 25(3), 239-251.
- ณัฐชัย นาคสุข และชาติชาย มุกสง. (2564). *จุดกำเนิดแห่งการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ภายใต้ระบอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรปราการ* (รายงานการประชุมวิชาการระดับชาติ SMARTS ครั้งที่ 10).
- ต่อสกุล พุทธิพัทธ์. (2562). *ระบบอุปถัมภ์ในคดีเห็นแก่เครือญาติกับประสิทธิผลของการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในอำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา* (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต). สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นันทนา นันทวโรภาส. (2557). *สื่อสารการเมือง: ทฤษฎีและการประยุกต์ใช้*. กรุงเทพฯ: แมสมีเดีย.
- พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์ และปิยะนุช เงินคล้าย. (2540). *การบริหารงานส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ และชุมพล อุ่นพัฒนาศิลป์. (2565). จักรกลเศรษฐกิจการเมืองร่วมสมัยในการเมืองท้องถิ่น  
ไทย : การประกอบสร้าง ปฏิบัติการ และการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นในการเลือกตั้งองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. 2563. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 20(1), 105-140.
- มนูญ จันทรสมบูรณ์. (2550). *วัฒนธรรมธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วน  
ตำบล* (ดุสิตบัณฑิตสาขาวิชาสหวิทยาการ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศุภภัทรวิศิธา เกตุสุนทร. (2565). ระบบอุปถัมภ์กับดักสังคมไทยที่มองไม่เห็นหลักธรรมาภิบาล. ค้นเมื่อ 25  
มิถุนายน 2566, จาก <https://www.banmuang.co.th/column/politic/6755>
- สะพรั่ง สุขเวชขวรกิจ. (2559). ธรรมาภิบาลในการเมืองท้องถิ่นของไทย. *วารสารรัชต์ภาคย์*, 12(26), 42-65.
- สะถิระ เพื่อกประพันธ์. (2558). ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของนักการเมืองท้องถิ่นมีผลต่อการสื่อสารทางการเมืองของประชาชน: กรณีศึกษาการปกครองท้องถิ่น จังหวัดชลบุรี. *วารสารการเมือง การบริหารและ  
กฎหมาย*, 7(1), 181-208.
- โอฬาร ถิ่นบางเตียว. (2554). *พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาคตะวันออก: วิเคราะห์ในเชิง  
เศรษฐศาสตร์การเมือง* (ดุสิตนิพนธ์ปรัชญาดุสิตบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Montagu, H. G. (1984). *Comparative local government*. Plymouth, UK: William Brendon & Son.
- Romeo, L. G. (2012). *Decentralizing for development: The developmental potential of local  
autonomy and the limits of politics-driven decentralization reforms* (Working Paper  
No. 11). Visby, Sweden: ICLD.
- Scott, J. C. (1972). Patron-client politics and political change in Southeast Asia. *The American  
political science review*, 66(1), 91-113.
- Truman, D. B. (1971). *The Governmental Process*. New York: Afron A.Knopt.