

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2533-2534 คำว่า การปกครองท้องถิ่นมีคนสนใจและรู้จักน้อยมาก คำว่า การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นคำที่ผู้คนแทบไม่รู้จัก ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเลย เทียบกับปัจจุบันแล้วมีคนสนใจและมีความรู้ความเข้าใจกันมากขึ้น การที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องทำให้การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นมีความต่อเนื่อง ได้ส่งผลให้สถาบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาการอย่างมีขั้นตอน มีบทบาทในท้องถิ่นและมีความมั่นคงมากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามการที่รัฐบาลจัดให้มีระบบผู้ว่าซีอีโอ ระบบเอสเอ็มแอล สำหรับหมู่บ้าน และระบบเอื้ออาทรทั้งหลายเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพราะทำให้ประชาชนอ่อนแอ ไม่รู้จักพึ่งตนเอง ต้องคอยรอรับความช่วยเหลือ และทำให้ชุมชนไม่เข้มแข็ง

ระบบผู้ว่าซีอีโอ เป็นระบบรวมศูนย์อำนาจโดยที่แต่ละกระทรวงมีอำนาจของตนเอง หลายกรมมีหัวหน้าส่วนราชการประจำแต่ละจังหวัด ดังนั้น การบริหารราชการส่วนภูมิภาคในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาขาดเอกภาพ ผู้ว่าราชการเป็นเพียงผู้ประสานงาน ไม่สามารถระดมงานของภาคส่วนต่างๆ ไปทำงานทิศทางเดียวกันได้ ได้แต่ขอความร่วมมือและยังประสบปัญหาการโยกย้ายข้าราชการไปตามจังหวัดต่างๆ บ่อยครั้ง ระบบเช่นนี้เรียกว่า ระบบรวมศูนย์อำนาจแบบแยกส่วน (Fragmented centralization) ซึ่งส่งผลเสียต่อระบบบริหารราชการไทยเรื่อยมา

การมีระบบผู้ว่าซีอีโอ ไม่จำเป็นต้องขัดขวางหรือทำลายการปกครองท้องถิ่น เพราะทุกอย่างต้องอาศัยกฎหมาย นโยบายรัฐบาล และความเข้มแข็งของท้องถิ่นที่จะแข่งขัน หรือยอมโอนอ่อนต่อผู้ว่าฯ แคลี่ไหน แต่ไว้ในสังคมไทยที่ผู้ว่าฯ คำนึงกับระบบเจ้าขุนมูลนายแบบรวมศูนย์อำนาจมานาน และการปกครองท้องถิ่นรวมทั้งภาคประชาสังคมก็อยู่ในฐานะถูกกระทำมานาน รัฐบาลกลางเร่งรัดโครงการหลายอย่างในจังหวัด ปัจจัยทุนนิยมจากภายนอกที่เพิ่มขึ้นในสังคม ทำให้ผู้ว่าฯ ต้องรับฟังปัจจัยระดับชาติและปัจจัยทุนจากภายนอกขึ้น การที่รัฐบาลกลางเร่งรัดโครงการในแต่ละจังหวัด แสดงให้เห็นถึงการคอร์ปชั่นมากขึ้น ผู้ว่าสามารถนำเอานโยบายของรัฐบาลกลางไปปฏิบัติได้โดยได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายในจังหวัดนั้นๆ และหวังจะให้เป็น

อาวุธสำคัญของรัฐบาลในการผลักดันนโยบายของตน โดยการนำงบประมาณมาลงที่จังหวัดของตนเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง

ส่วนระบบเอสเอ็มแอล และระบบเอื้ออาทรต่างๆ นั้น รัฐบาลให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในรูปแบบต่างๆ ย่อมมีทั้งการทำให้ประชาชนพอใจ และบางส่วนไม่ยอมทำงานหนัก ได้แต่คิดรอรับของแบบพึ่งพิงผู้อื่นตลอดเวลา แต่อีกมุมหนึ่ง จะพบว่า รัฐบาลดูแลรับใช้ประชาชนในท้องถิ่นเท่าใด ประชาชนก็ยิ่งพอใจ และเข้าใจว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องเห็นความสำคัญของประชาชนและช่วยเหลือประชาชนตลอดไป และหากรัฐบาลชุดต่อๆ ไปไม่สนใจดูแลประชาชน ประชาชนก็ย่อมลุกขึ้นมาเรียกร้องสิทธิและแสดงบทบาทเพื่อให้รัฐบาลต้องตอบสนอง นี่คือการพัฒนาด้านจิตสำนึกและความเข้าใจทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วม (Participatory democracy) และมีอำนาจ (People's democracy) ซึ่งไม่ใช่ลัทธิการเลือกตั้ง (Electocracy) ที่รณรงค์ให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองเพียงวันเดียว คือ ชักชวนกันไปลงคะแนนกันมากๆ แต่หลังจากนั้น ก็แทบจะหมดบทบาททางการเมืองอย่างสิ้นเชิง

ประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 อยู่ภายใต้การปกครองที่เรียกว่า อัตตาธิปไตย (Autocratic) ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองอย่างเด็ดขาดไว้ที่บุคคลคนเดียว ซึ่งเรียกว่า ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ก่อให้เกิดระบบโครงสร้างแห่งอำนาจและการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศในลักษณะการสั่งการจากบนลงล่าง (Top-down) ภาพรวมของการอยู่ภายในระบบการปกครองแบบนี้คือ ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีส่วนร่วมในทิศทางของการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 และหลังจากนั้นเป็นต้นมา อำนาจทางการเมืองไทยจึงไม่ได้อยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้ติดอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ หากแต่เปลี่ยนมือจากการที่เคยอยู่กับองค์พระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ อันได้แก่ เจ้านายอยู่ที่กลุ่มของข้าราชการ ได้แก่ ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนระดับสูง ซึ่งมีการอ้างอยู่เสมอว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นระบบประชาธิปไตย (Democracy) แต่ในความเป็นจริงแล้ว เป็นรูปแบบของการปกครองแบบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) ซึ่งหมายถึง การปกครองซึ่งอำนาจการปกครองบริหารตั้งแต่เริ่มต้นการวางนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การจัดการงบประมาณ ขึ้นอยู่กับข้าราชการประจำ ในขณะที่เดียวกันอำนาจทางการเมืองก็ขึ้นอยู่กับข้าราชการทหาร เครื่องชี้วัดที่สำคัญ คือ ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีส่วนร่วมในระบบการปกครอง อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนจึงเป็นเพียงสิ่งที่ใช้แสดงความชอบธรรมของอำนาจเท่านั้น เพราะอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงยังคงอยู่ที่กลุ่มดังกล่าวอยู่ จึงทำให้การเลือกตั้งพรรคการเมือง รัฐสภา เป็นต้น แทนที่จะเป็นกระบวนการและสถาบันทางการเมืองที่แสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของ

ประชาชน จึงกลับเป็นกระบวนการและสถาบันทางการเมืองที่ตั้งขึ้นเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับอำนาจของผู้ปกครอง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการพัฒนาเศรษฐกิจในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปรากฏว่าได้มีกลุ่มการเมืองใหม่เข้ามาสู่กระบวนการทางการเมืองในกลุ่มใหม่ที่เรียกว่า “กลุ่มนักธุรกิจ” ที่เข้ามามีอิทธิพลทางการเมืองนับตั้งแต่ พ.ศ. 2490-2502 ได้มีการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ คือ รัฐบาลได้หันมาเน้นเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเป็นหลักทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจของไทยเปลี่ยนเข้าสู่ระบบทุนนิยมอย่างรวดเร็ว ผลก็คือ ทำให้กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่มีอำนาจผูกขาดเศรษฐกิจมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มีอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้น แต่ยังมีได้มีลักษณะเปิดเผยอย่างเป็นทางการ

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 โครงสร้างอำนาจทางการเมืองเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปโดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2518 -2519 เกิดการถ่ายเทอำนาจทางการเมืองจากกลุ่มข้าราชการ (ทหารและพลเรือนระดับสูง) มาสู่กลุ่มใหม่ ได้แก่ กลุ่มธุรกิจทำให้การเมืองไทยช่วงหลัง 14 ตุลาคม 2516 เริ่มก่อตัวเป็นการเมืองการปกครองในระบอบ “ชนาธิปไตย” การที่กลุ่มธุรกิจสามารถเข้ามามีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองอย่างเปิดเผย เพราะในช่วงดังกล่าวการเมืองไทยเป็นการเมืองในช่วงประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากฉบับหนึ่ง ทำให้การเมืองในช่วงนี้เป็นการเมืองในระบอบรัฐสภาอย่างแท้จริง

ในช่วงนี้กลุ่มธุรกิจได้ใช้วิธีการพัฒนาเกี่ยวข้องกับการเมืองโดยการสนับสนุนนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใหญ่ๆ โดยได้รับผลตอบแทนคือผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและธุรกิจ นอกจากนั้น นักธุรกิจบางคนบางกลุ่มก็เข้าเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางการเมืองโดยตรงมากขึ้น โดยเข้าไปเป็นผู้บริหารโดยใช้อำนาจเงินเป็นฐาน ในขณะที่กลุ่มธุรกิจเริ่มอำนาจทางการเมืองมากขึ้นและได้ทำให้เป็นที่มาของการก่อตัวของ “ระบอบชนาธิปไตย” ที่เงินเริ่มเข้ามามีบทบาทในการเมืองไทย นับตั้งแต่กระบวนการขึ้นตอนการซื้อเสียงจนกระทั่งมีการใช้อำนาจทางการเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง และหลังจากนั้นได้มีการใช้ตำแหน่งทางการเมืองเป็นฐานในการทำธุรกิจและหาเงินจากการอนุมัติโครงการ จนทำให้ในที่สุดเป็นส่วนหนึ่งของที่มาของการปฏิรูปการเมือง

จากเหตุผลดังกล่าว ทำให้นโยบายการพัฒนาในด้านต่างๆ ของประเทศไทยโดยส่วนใหญ่ ถูกกำหนดโดยการบริหารราชการจากส่วนกลาง ข้าราชการประจำมีบทบาทในการกำหนดนโยบายในฐานะเป็นผู้จัดการและบริหารกระบวนการต่างๆ ในการตัดสินใจนโยบาย การพัฒนาที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงเรื่องของผู้มีอำนาจในกระทรวงและกรมต่างๆ และประชาชนส่วนใหญ่

เป็นเพียงสิ่งรองรับการพัฒนา มิได้มีส่วนในการกำหนดทิศทางและกระบวนการพัฒนาอย่างแท้จริง ภายใต้ระบบการเมืองดังกล่าว การเมืองไทยดำเนินไปเหมือนธุรกิจอย่างหนึ่ง คือ มีการลงทุนซื้ออำนาจทางการเมือง และเมื่อได้อำนาจมาแล้วก็มีการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจในประโยชน์ส่วนตัวและธุรกิจการเมือง

อย่างไรก็ตามตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การเมืองยังคงเป็นเรื่องของการต่อสู้แย่งชิงผลประโยชน์และทรัพยากร (Interest and Resources) ของประชาชนที่มีหลากหลายสาขาอาชีพ (Various Groups) โดยเฉพาะในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อประชาชนมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม ย่อมเกิดความขัดแย้งและผลประโยชน์ ส่วนใครจะได้ผลประโยชน์มากขึ้น (More or Less) หรือใครจะเสียผลประโยชน์นั้น ขึ้นอยู่กับว่า กลุ่มผลประโยชน์แต่ละกลุ่มได้เข้ามามีอิทธิพลในส่วใดของการเมือง และมีมากน้อยเพียงใด (Political Influence)

กระบวนการกำหนดนโยบายในแทบทุกระดับของชาติ จะประกอบด้วยขั้นตอนและผู้มีส่วนร่วมมากมาย ทั้งนักการเมืองและข้าราชการประจำ ปัญหาที่พบส่วนใหญ่ในการกำหนดนโยบาย ก็คือ การถูกบิดเบือนหรือถูกเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของการกำหนดนโยบายนั้นๆ โดยผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจนั้นก็คือ นักการเมืองนั่นเอง เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการตัดสินใจ จึงมีโอกาที่จะใช้อำนาจนั้นเพื่อผลประโยชน์อันเอื้อแก่ตนหรือพวกพ้องได้โดยง่าย ดังที่ปรากฏให้ทราบกันอยู่เสมอๆ

ในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์โครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่น ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย โดยมีนโยบายที่มุ่งพัฒนาและส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในอันที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน

นโยบาย คือ หลักการที่ใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นแล้วหรือยังไม่เกิดขึ้น ภารกิจของผู้กำหนดนโยบายคือ ความเข้าใจปัญหาหรือแนวโน้มเพื่อให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จได้

เมื่อกล่าวถึงประเด็นหลักที่ผู้ศึกษาต้องการศึกษาเรื่องกระบวนการตัดสินใจต่อ โครงสร้างพื้นฐานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา จำนวน 5 กรณีศึกษา ในเขตภาคเหนือ เนื่องจากสถานการณ์การเมืองท้องถิ่นในยุคการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น ผู้ที่จะเข้าถึงตำแหน่งทางการเมืองมักมาจากการใช้อำนาจ การใช้จ่ายเงินโดยได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อให้เข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองในการกำหนดนโยบายโครงสร้างพื้นฐานให้เอื้อต่อกลุ่มของตน

นอกจากนี้ ภายใต้ระบบโครงสร้างสังคมชนบทไทยแต่เดิม อิทธิพลในแง่ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมีสูง ทำให้นำไปสู่การใช้อิทธิพล เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งนำไปสู่การเบียดเบียนผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชน

การศึกษาขมุงเน้นที่จะศึกษาผลกระทบจากฝ่ายการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี กระบวนการกำหนดนโยบายโครงสร้างพื้นฐานในระดับท้องถิ่นที่เกิดขึ้นนั้น อาจไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง อาจเกิดจากการฉ้อฉลหรือการต่อรองด้านผลประโยชน์ ระหว่างผู้มีอิทธิพลและอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นนั้นๆ มากกว่าจะตั้งอยู่บนหลักของเหตุผล ความจำเป็นที่แท้จริงของชุมชน ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดนโยบายโครงสร้างพื้นฐานนั้นย่อมตกอยู่ภายใต้กลุ่มของผู้มีอำนาจ

จากประสบการณ์ของผู้ศึกษา ซึ่งคลุกคลีอยู่ในกลุ่มของผู้ประกอบการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือ พบว่า ผู้ประกอบการรับเหมาก่อสร้างส่วนใหญ่ยังต้องเจอกับปัญหาการจ่ายเงินสินบนให้กับข้าราชการประจำหรือผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่นหรือการกำหนดนโยบายโครงสร้างพื้นฐานมาเพื่อเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มของตน รวมทั้งปัญหาพื้นที่ในการดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการทำโครงการเสนอเข้าสู่หน่วยงานในท้องถิ่นของตนนั้น ควรจะมีการสำรวจเรื่องพื้นที่ในการดำเนินการก่อสร้างให้เรียบร้อย ปรากฏว่าเมื่อมีโครงการก่อสร้างเข้ามา ทำให้ผู้ประกอบการรับเหมาก่อสร้างต้องมาหาวิธีแก้ปัญหาเกี่ยวกับสถานที่ในการดำเนินการก่อสร้าง เช่น พื้นที่ป่าสงวน พื้นที่ชาวบ้านที่ไม่ได้ยินยอมให้ปลูกสร้าง ฯลฯ จนทำให้ต้องมีการทำเรื่องยกเลิกสัญญาจ้างกับหน่วยงานนั้นๆ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจศึกษา คือ การกำหนดนโยบายโครงสร้างพื้นฐานประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมในการกำหนดขึ้นมาอย่างไร และเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการกระบวนการตัดสินใจต่อโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนการจ่ายเงินสินบนที่ยังคงมีอยู่ในสังคมไทยมายาวนาน

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาการตัดสินใจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษา กระบวนการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น และข้าราชการประจำ ตลอดจนการคืนร่นต่อรองและแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

## 1.3 ขอบเขตในการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาการตัดสินใจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 กรณีศึกษาในเขตภาคเหนือ โดยทำการศึกษากับกลุ่มผู้ประกอบการรับเหมาก่อสร้าง ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนผู้มีอำนาจในการตัดสินใจอนุมัติโครงการต่างๆ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551–30 กันยายน 2552

## 1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

**ผู้นำทางการเมือง** หมายถึง กลุ่มฝ่ายปกครอง (ผู้ใหญ่บ้าน, กำนัน, นายอำเภอ เป็นต้น), กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น) กลุ่มนักธุรกิจเอกชน (ผู้ประกอบการ, ร้านค้า และนักธุรกิจ เป็นต้น)

**นโยบายโครงสร้างพื้นฐาน** หมายถึง ถนน แหล่งน้ำเพื่อการเกษตร เพื่อการประกอบอาชีพส่งผลผลิตสู่ตลาดภายนอกได้รวดเร็ว ไฟฟ้า ประปา ฯลฯ

**ผู้ประกอบการรับเหมาก่อสร้าง** หมายถึง ผู้ที่รับงานก่อสร้างจากผู้ว่าจ้างโดยตรง หรือรับเหมาช่วงจากผู้รับเหมาอื่นอีกช่วงหนึ่ง

**คนงานก่อสร้าง** หมายถึง ผู้ที่ทำงานก่อสร้างในระดับลูกจ้าง

**การประมูลงาน** หมายถึง การเสนอซื้อ เสนอขายสินค้า หรือบริการระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขายที่เข้ามาแข่งขันกันเสนอราคาในช่วงเวลาที่กำหนด

**การทุจริต** หมายถึง การใช้อำนาจตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่แยกว่าเป็นการทุจริตเพื่ออำนาจ หรือเพื่อเงิน