

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

การนำเสนอผลการวิจัยในบทที่ 6 นี้ จะแบ่งหัวข้อการเสนอออกเป็น 4 หัวข้อใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

1. สรุปผลการศึกษา
2. การอภิปรายผลการศึกษา
3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย
4. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

สรุปผลการศึกษา

การวิจัยเรื่องพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ

1. เพื่อศึกษาถึงพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีต่อพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ข้อค้นพบข้อที่ 1 ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 สามารถสรุปได้ว่า ในสถานการณ์ของจังหวัดชลบุรีนั้นการเข้าสู่ยุคการกระจายอำนาจในความหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ (Autonomy) อย่างเป็นทางการจากระบบราชการส่วนภูมิภาคก็จะเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาหลังจากการประกาศนโยบายกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 รวมทั้งกฎหมายลูกที่ตามมา พบว่า พลวัตของเครือข่ายกระจายอำนาจของจังหวัดชลบุรีได้ปรับเปลี่ยนจากเครือข่ายอุปถัมภ์ในแบบดั้งเดิมในรุ่นนาย ก เป็นผู้นำมาสู่เครือข่ายอุปถัมภ์ในแบบสมัยใหม่ในรุ่นลูกของครอบครัว ก ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 14 การเปรียบเทียบลักษณะเครือข่ายกระจายอำนาจเชิงอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมในรุ่นพ่อและแบบสมัยใหม่ในรุ่นลูกในจังหวัดชลบุรี

คุณลักษณะ	แบบดั้งเดิม	แบบสมัยใหม่
1. ความต่อเนื่องยาวนาน	ยาวนานกว่า	ช่วงสั้นกว่า
2. ขอบเขตของการแลกเปลี่ยน	มีความหลากหลายรอบด้านในเรื่องต่าง ๆ	จำเพาะเจาะจงบางเรื่อง
3. ฐานทรัพยากร	ฐานมาจากส่วนตัวของผู้อุปถัมภ์	ฐานมาจากงบประมาณของสำนักงานหน่วยราชการ
4. ลักษณะทรัพยากรที่ใช้ในการแลกเปลี่ยน	มีลักษณะของอุดมการณ์เชิงอุปถัมภ์	เน้นผลประโยชน์ทางวัตถุ
5. การควบคุมทรัพยากร	กระจุกมาก	กระจุกตัวลดลง
6. ความแตกต่างระหว่างสมาชิกเครือข่าย	สมาชิกอยู่ในวงแคบเดิม	สมาชิกมีความหลากหลายขึ้น
7. หลักประกันของสมาชิกเครือข่าย	เข้มข้นมาก	เข้มข้นน้อย

ข้อค้นพบข้อที่ 2 ตามวัตถุประสงค์ ข้อที่ 2 สามารถสรุปได้ว่า ปัจจัยหลักที่มีผลต่อพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นจากเครือข่ายอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมไปสู่แบบสมัยใหม่ในจังหวัดชลบุรีที่สำคัญ 3 ประการคือ

ประการแรก ได้แก่ การปรับเปลี่ยนโครงการสร้างอำนาจทางการเมืองระดับชาติที่แต่เดิมนั้นภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบอำนาจอยู่ในมือของชนชั้นนำทหารและนักธุรกิจการเมืองแบบเก่า แต่เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 โครงสร้างอำนาจทางการเมืองระดับชาติได้ตกอยู่ในมือของนักธุรกิจการเมืองขนาดใหญ่คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งต้องการขยายฐานเสียงของพรรคไทยรักไทย ดังนั้น จึงได้เข้ามาดึงเครือข่ายอำนาจของครอบครัว ก ให้เข้ามาสังกัดพรรคไทยรักไทย ภายใต้สถานการณ์ที่ นาย ก ผู้นำเครือข่าย โดยการรื้อฟื้นคดีอาญา 2 คดีหลัก ผลที่ตามมาคือ การพ่ายแพ้คดีของผู้นำเครือข่ายจนต้องหนีคดีไปต่างประเทศทำให้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารเครือข่ายกระจายอำนาจใหม่

ประการที่สอง การปรับรูปแบบการสะสมทุนของครอบครัว ก ซึ่งแต่เดิมนั้นเน้นธุรกิจนอกกฎหมาย เช่น สัมปทานเถื่อน หวยเถื่อน ของหนีภาษี เป็นต้น ซึ่งต้องใช้อิทธิพลเป็นอำนาจ

หลักในการคำนวณธุรกิจ หลังจากที่มีอำนาจทางการในตำแหน่งการเมืองซึ่งเปิดโอกาสให้เข้าดำเนินธุรกิจในรอบของกฎหมาย เช่น ธุรกิจด้านบริการท่องเที่ยว ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ธุรกิจพัฒนาที่ดิน เป็นต้น ทำให้จำเป็นต้องมีการปรับเครือข่ายอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมมาเป็นแบบสมัยใหม่ขึ้น

ประการที่สาม ความแตกต่างของภาวะการฉ้อราษฎร์บังหลวงระหว่างนาย ก กับคนในรุ่นลูก กล่าวคือ ผู้นำเครือข่ายอย่างนาย ก จะบริหารโดยอาศัยความมีใจนักเลง ในขณะที่คนในรุ่นลูกบริหารเครือข่ายบนฐานของการผ่านการศึกษาสมัยใหม่ทำให้ต้องใช้รูปแบบอุปถัมภ์ที่แตกต่างกัน คือ ความมีใจนักเลงในการบริหารนั้นก่อให้เกิดการมีหรือความรู้สึกคุณค่าทางจิตใจสูง เช่น การรำลึกถึงบุญคุณของผู้อุปถัมภ์ และใช้เรื่องส่วนตัวอย่างมากในลักษณะใจถึงพึงได้ แต่รูปแบบอุปถัมภ์ของคนในรุ่นลูกที่ผ่านการศึกษาเน้นขาดความมีแบบนักเลงทำให้ต้องใช้เครือข่ายในรูปแบบสำนักงานมากขึ้น เช่น การให้ผลประโยชน์ผ่านการทำเป็นโครงการมากกว่าจะจ่ายเป็นเงินสดส่วนตัวโดยตรง

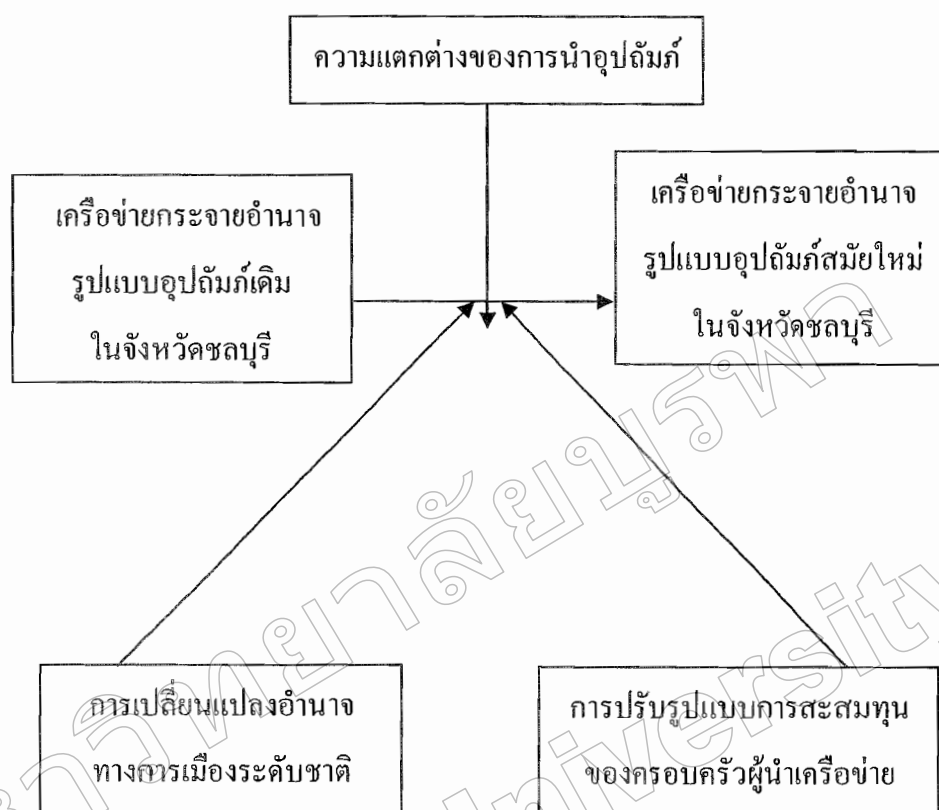
ข้อค้นพบข้อที่ 3 ตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 สามารถสรุปได้ว่า ผลกระทบของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีจะนำเสนอเฉพาะผลกระทบในเชิงลบ (Negative Impact) ที่เกิดขึ้นในระดับโครงสร้าง (Structural Level) โดยให้ความสำคัญกับเนื้อหาในมิติทางเศรษฐกิจและการเมืองเนื่องจากเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ซึ่งวิทยานิพนธ์นี้วิเคราะห์ตั้งแต่ระดับการปกครองท้องถิ่นมาสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นในยุคกระจายอำนาจนั้นมีลักษณะเป็นเครือข่ายอุปถัมภ์ที่โยงใยไปทั่วจังหวัด โดยเน้นถึงพระคุณเป็นหลักทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบในเชิงลบจะมองไม่เห็นถึงผลกระทบในชีวิตประจำวันของคนทั่วไป แต่ต้องวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างถึงจะเห็นภาพดังกล่าวได้ชัดเจนขึ้น ส่วนการพิจารณามิติทางเศรษฐกิจและการเมืองนั้นถือได้ว่าเป็นมิติที่มีผลวัดในการขับเคลื่อนเครือข่ายในปัจจุบัน ผลกระทบของเครือข่ายในที่นี้จะนำเสนอ 2 ประเด็นหลักคือ

ประเด็นที่ 1 ผลกระทบของเครือข่ายกระจายอำนาจที่เป็นอุปสรรคในการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี กล่าวคือ เครือข่ายกระจายอำนาจของครอบครัว ก เป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่บ้านใหญ่ทำให้ไม่เกิดกระบวนการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรีนั้นเป็นเพียงการแบ่งอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ครอบครัว ก และคนในเครือข่าย ในภาวะเช่นนี้เครือข่ายดังกล่าวยังมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยผ่านการเลือกตั้งเนื่องจากยังคงใช้ธุรกิจการเมืองที่ต้องมีการทุจริตการเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ ถึงแม้จะมีความรุนแรงลดลง

ประเด็นที่ 2 ผลกระทบของเครือข่ายกระจายอำนาจในการสร้างความไม่เป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากร กล่าวคือ จากการที่เครือข่ายกระจายอำนาจในจังหวัดชลบุรีภายใต้การนำของครอบครัว ก หรือที่เรียกว่าบ้านใหญ่สามารถรวมศูนย์อำนาจทั้งทางการเมืองและอำนาจที่ไม่เป็นทางการทำให้การตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณภายในจังหวัดจะกระจุกตัวอยู่ครอบครัว ก เป็นสำคัญ การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรที่ผ่านมาจากครอบครัว ก พบว่า สามารถกระจายทรัพยากรให้เกิดความเป็นธรรมในหมู่ของสมาชิกเครือข่ายเดียวกัน แต่เมื่อมาพิจารณาภาพรวมทั้งจังหวัดก็จะพบว่า การตัดสินใจกระจายทรัพยากรของครอบครัว ก จะมีปัญหาความไม่เป็นธรรมในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจมากกว่าก็จะได้ผลประโยชน์มากกว่า ส่วนคนนอกเครือข่ายก็จะไม่ได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรของจังหวัดเท่าที่ควร กล่าวคือ ครอบครัว ก ก็จะได้รับผลประโยชน์จากการจัดสรรทรัพยากรด้านงบประมาณของรัฐมากที่สุดเนื่องจากสมาชิกในครอบครัวเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจตัดสินใจทั้งการเป็นรัฐมนตรีในระดับชาติ การเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การเป็นนายกเมืองพัทยา และเป็นนายกเทศมนตรีเมืองแสนสุข เป็นต้น

อภิปรายผลการศึกษา

ในการวิเคราะห์ถึงองค์ความรู้ใหม่ที่ได้จากการวิจัย ผู้วิจัยจะอภิปรายเปรียบเทียบระหว่างข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาและองค์ความรู้เดิมจากเนื้อหาบทที่ 2 คือ ข้อค้นพบในวิทยานิพนธ์นี้ชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจในท้องถิ่นของจังหวัดหนึ่งช่วงนโยบายกระจายอำนาจยังคงมีลักษณะเครือข่ายความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์อยู่โดยมีการเปลี่ยนแปลงจากแบบดั้งเดิมมาสู่แบบสมัยใหม่โดยมีปัจจัยหลักที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงคือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจทางการเมืองระดับชาติที่มีผลต่อเครือข่ายท้องถิ่น การปรับรูปแบบการสะสมทุนของครอบครัวที่สมาชิกเป็นผู้นำเครือข่ายและความแตกต่างของภาวการณ์นำแบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำเครือข่ายในรุ่นพ่อกับผู้นำเครือข่ายในรุ่นลูก ผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นทฤษฎีติดพื้น (Grounded Theory) ได้ ดังรูปที่ 20



ภาพที่ 20 พลวัตและปัจจัยที่มีต่อเครือข่ายกระจายอำนาจในจังหวัดชลบุรี

ข้อค้นพบในวิทยานิพนธ์ชี้ให้เห็นพลวัตของเครือข่ายอุปถัมภ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงจากรูปแบบดั้งเดิมมาสู่แบบสมัยใหม่นั้นสามารถนำมาพิจารณาถึงข้อถกเถียงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงระบบอุปถัมภ์ของไทยในปัจจุบัน กล่าวคือ นักวิชาการกลุ่มหนึ่งได้เสนอว่า ความสัมพันธ์ในสังคมไทยในปัจจุบันได้ข้ามพ้นจากระบบอุปถัมภ์ไปแล้วโดยอ้างเหตุผลสำคัญคือ การแลกเปลี่ยนทรัพยากรในปัจจุบันไม่มีองค์ประกอบของอุดมการณ์แบบกตัญญู ตอบแทนบุญคุณ ซึ่งเป็นฐานความเชื่อหลักของอุปถัมภ์ ตัวแทนนักวิชาการในกลุ่มนี้ เช่น นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2525) ส่วนนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่ง เช่น ม.ร.ว. คดร. อคิน ระพีพัฒน์ (2521) ได้โต้แย้งให้เห็นถึงการดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย

การศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้สนับสนุนข้อสรุปของกลุ่มนักวิชาการที่วิเคราะห์การดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยว่า เป็นความสัมพันธ์หลักในการเมืองการปกครองท้องถิ่น แต่ข้อค้นพบของวิทยานิพนธ์สอดคล้องกับงานของ Scott (1972) ที่เสนอว่า ระบบอุปถัมภ์มีพลวัตในลักษณะการปรับเปลี่ยนดั้งเดิมมาแบบสมัยใหม่ ดังตารางที่ 15

ตารางที่ 15 การเปรียบเทียบลักษณะอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมและแบบสมัยใหม่

คุณลักษณะ	แบบดั้งเดิม	แบบสมัยใหม่
1. ความต่อเนื่องยาวนาน	ยาวนานกว่า	ช่วงสั้นกว่า
2. ขอบเขตการแลกเปลี่ยน	ความหลากหลายรอบด้าน	จำเพาะเจาะจงบางเรื่อง เช่น การหาเสียงเลือกตั้ง
3. ฐานทรัพยากร	มาจากภายในท้องถิ่น	มาจากภายนอก
4. ลักษณะทรัพยากรที่ใช้ในการแลกเปลี่ยน	คุณค่าทางจิตใจมากกว่า ผลประโยชน์ทางวัตถุ	ผลประโยชน์ทางวัตถุ มากกว่าคุณค่าทางจิตใจ
5. การควบคุมทรัพยากร	เกือบผูกขาด	ไม่ค่อยผูกขาด
6. ความแตกต่างระหว่างสมาชิกเครือข่าย	ไม่ค่อยแตกต่าง	แตกต่างกันมาก
7. หลักประกันของสมาชิกเครือข่าย	เข้มข้นมาก	เข้มข้นน้อย

จากการใช้ข้อเสนอของพลวัต ระบบอุปถัมภ์ของสก็อตในการศึกษาเครือข่ายกระจายของจังหวัดชลบุรีเราพบพลวัตจากรูปแบบดั้งเดิมไปสู่รูปแบบสมัยใหม่เช่นเดียวกันโดยมีเนื้อหาแตกต่างกันภายใต้บริบทการศึกษาที่แตกต่างกัน

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะที่เป็นนัยในเชิงนโยบายที่สำคัญคือ

จากการศึกษาพลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะพบว่า มีการรวมศูนย์อำนาจในครอบครัว ก ดังนั้น เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงนั้นข้อเสนอยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ยังละเลยปัญหาการรวมศูนย์อำนาจภายในท้องถิ่น ผู้วิจัยเห็นว่าควรใช้ยุทธศาสตร์กระจายอำนาจภายในท้องถิ่นเพิ่มเติม ดังนี้คือ

1. การกระจายอำนาจจากองค์กรปกครองท้องถิ่นสู่ประชาชน โดยการเพิ่มความสามารถขององค์กรภาคประชาชนในการต่อรองกับกลไกของรัฐท้องถิ่น ในการนี้ควรมีมาตรการเบื้องต้นที่สำคัญ คือการแก้ไขกฎหมายให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 วาระติดต่อกัน โดยต้องมีการเว้นวรรคเพื่อป้องกันปัญหาการผูกขาดอำนาจในท้องถิ่น นอกจากนี้ควรมีมาตรการ

เพิ่มเติม คือ การสร้างความเข้มแข็งให้กับสภาองค์กรชุมชนตำบลเนื่องจากสภาองค์กรชุมชนถือได้ว่าเป็นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้รับการรับรองทางกฎหมาย

2. การจัดตั้งองค์กรประชาสังคมท้องถิ่น เพื่อเป็นกลไกในการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมท้องถิ่น อาจเริ่มจากรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น องค์กรเครือข่ายไปสู่รูปแบบที่เป็นทางการ เช่น มูลนิธิหรือสมาคม เป็นต้น นอกจากนี้จำเป็นต้องมีการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในระยะยาว โดยอาศัยการขับเคลื่อนขององค์กรอิสระของประชาสังคม เช่น การปรับปรุงสภาพพัฒนาการเมืองให้เป็นองค์กรอิสระ เป็นต้น

3. การพัฒนาประชาธิปไตยของปกครองท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้มีการเลือกตั้งตามกติกาในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นให้ผู้ใหญ่บ้านมีวาระในการดำรงตำแหน่งครั้งละ 4 ปี และให้มีการเลือกตั้งกำนันโดยตรงจากประชาชน

4. การปฏิรูประบบเลือกตั้งในระดับชาติจนถึงท้องถิ่นตั้งแต่ระดับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปจนถึงการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะพบว่า สถานการณ์ในปัจจุบันการเลือกตั้งในท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งกระบวนการสะสมทุนเบื้องต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นการพัฒนาทุนนิยมทางการเมืองที่รู้กันโดยทั่วไปว่าธุรกิจการเมือง ดังนั้นในการปฏิรูป ระบบเลือกตั้งอาจตั้งอยู่บนหลักการที่สำคัญ คือ การเพิ่มต้นทุนสำหรับผู้ลงทุนทางการเมือง การลดโอกาสในการได้รับผลประโยชน์ในการถนอมทุน ตลอดจนถึงการให้องค์กรประชาสังคมอิสระเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการเลือกตั้งโดยตรง

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

หลังจากที่ได้ดำเนินการวิจัยเรื่องพลวัตของเครือข่ายอำนาจของท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี ในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการดำเนินการวิจัยหลังจากนี้คือ

1. ควรศึกษาเครือข่ายกระจายอำนาจที่มีในรูปแบบอื่นนอกเหนือจากโครงสร้างอำนาจชั่วคราวของบ้านใหญ่เหมือนดังจังหวัดชลบุรี เช่น เครือข่ายโครงสร้างอำนาจสองชั่ว เครือข่ายโครงสร้างอำนาจสามชั่ว หรือเครือข่ายโครงสร้างอำนาจที่ไม่ปรากฏบ้านใหญ่ประจำจังหวัด เป็นต้น

2. ควรส่งเสริมให้ใช้แนวการศึกษาแบบเครือข่าย (Social Network Analysis) มาใช้แทนที่แนวการศึกษาสถาบันเชิงกฎหมาย เนื่องจากแนวการศึกษาสถาบันดังกล่าวติดขัดอยู่กับเอกสารโดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวบทกฎหมายทำให้ละเลยถึงโลกแห่งชีวิตจริง