

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

บทสรุป

การศึกษานี้เป็นเพียงการศึกษาของกลุ่มตัวอย่าง 2 กลุ่ม ที่เลือกศึกษา ซึ่งไม่สามารถจะเป็นตัวแทนของการศึกษา การปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ที่มาจาก สจ. ทั้งหมดได้ เพียงแต่ทำให้เข้าใจถึงการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ที่มาจาก สจ. ได้บางส่วนเท่านั้น และการศึกษาในครั้งนี้ยังมีลักษณะขาดความลึกซึ้งพอด้วยข้อจำกัดในเรื่อง "เวลา" เป็นสำคัญ แต่ก็อาจกล่าวในเบื้องต้นได้ว่า การเป็น สจ. มาก่อน เป็นปัจจัยของท้องถิ่น แต่ไม่แน่เสมอไป ถ้า ส.ส. คนไหนไม่เป็น สจ. มาก่อน แต่มีประสบการณ์ในลักษณะคล้ายคลึงกัน เช่น เป็นกำนัน หรือชนชั้นผู้นำท้องถิ่น ฯลฯ อย่างใดอย่างหนึ่งมาก่อนก็สามารถที่จะสนองตอบได้เหมือนกัน

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะตัวแทนได้ติดตามหลักการที่ว่าด้วยการปกครองระบบตัวแทน (Representative Government) จะต้องทำหน้าที่ในเชิงการสนองตอบ (Responsiveness) ตามกรอบแนวคิดของ Heing Eulau และ Paul D. Karps ที่นำมาใช้เป็นกรอบในการศึกษา และมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ 1) การสนองตอบ ในเชิงนโยบาย 2) การสนองตอบในเชิงบริการ 3) การสนองตอบในเชิงจัดสรรผลประโยชน์ และ 4) การสนองตอบในเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้ทั้งในและนอกสภาเพื่อความสมบูรณ์ของการปฏิบัติหน้าที่ทั้ง 4 ด้าน แล้วแต่ว่าคนใดจะเน้นไปในทางด้านใด

จากการนำแนวคิดข้างต้นมาประเมินถึงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนทั้งสองกลุ่มคือ ผู้แทนที่มีภูมิลำเนาหลังการเป็น สจ. มาก่อนและผู้แทนที่ไม่มีภูมิลำเนาหลังการเป็น สจ. มาก่อน โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบกันพบว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองกลุ่ม เพื่อสนองตอบต่อราษฎรในรัฐสภา โดยพิจารณาจากจำนวนและเนื้อหาของกระทู้ถาม, การเสนอญัตติ, การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ตลอดจนการทำงานในคณะกรรมการอันถือได้ว่า เป็นการสนองตอบในด้าน 1) การสนองตอบในเชิงนโยบาย และ 2) การสนองตอบในเชิงจัดสรรผลประโยชน์ พบว่า

1. ทางด้านกระทู้ถาม

ทั้งสองกลุ่มปฏิบัติหน้าที่ในด้านนี้ไม่แตกต่างกัน ถึงแม้ว่า ส.ส. ที่มีภูมิหลังการเป็น สจ. มาก่อน สามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนองตอบในเรื่องของปัญหาท้องถิ่นได้มากกว่า ส.ส. ที่ไม่มีภูมิหลังการเป็น สจ. มาก่อน (พิจารณาจากจำนวน) เพราะว่าการตั้งกระทู้ถามจะขึ้นอยู่กับทัศนคติหรือลักษณะเฉพาะตัวของ ส.ส. แต่ละคน กล่าวคือ การใช้ชีวิตตั้งกระทู้ถาม ขึ้นอยู่กับว่า ส.ส. ผู้นั้นจะเห็นความสำคัญของกระทู้ถามว่าจะมีผลต่อการสนองตอบหรือไม่ เช่นในกลุ่มของ ส.ส. ที่ไม่มีภูมิหลังการเป็น สจ. ที่ไม่ตั้งถามเลย เพราะเห็นว่า "ล่าช้า", "ไม่ได้ผล" แต่จะใช้ชีวิตอื่นที่ได้ผลกว่า เช่น การติดต่อส่วนราชการโดยตรง หรือ การเข้าพบรัฐมนตรีโดยตรง ซึ่งเห็นว่า "ได้ผล" และ "รวดเร็ว" กว่าแทน

2. ทางด้านการเสนอผู้ตัด

เมื่อเปรียบเทียบเฉพาะจำนวนของเรื่องที่เสนอที่ผู้ตัด ส.ส. ที่ไม่มีภูมิหลังการเป็น สจ. มาก่อนเสนอผู้ตัดมากกว่า ส.ส. ที่ไม่มีภูมิหลังการเป็น สจ. มาก่อน แต่นั่นไม่ได้หมายความว่า จะปฏิบัติหน้าที่ในด้านนี้ในการสนองตอบในเรื่องของท้องถิ่นได้ดีกว่า ส.ส. ที่มีภูมิหลังการเป็น สจ. มาก่อน เพราะการเสนอผู้ตัดขึ้นอยู่กับทัศนคติ บุคลิกภาพ ความสนใจ ตลอดจนความขยันของ ส.ส. แต่ละคน และเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบเนื้อหาของเรื่องที่เสนอผู้ตัดแล้ว ทั้งสองกลุ่มสนองตอบในปัญหาของท้องถิ่น และปัญหาระดับประเทศที่ไม่แตกต่างกัน จึงสรุปด้านนี้ได้ว่า "การสนองตอบในสภาพเรื่องของท้องถิ่นของ ส.ส. ทั้งสองกลุ่ม ไม่แตกต่างกัน

3. ทางด้านการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบจำนวนของร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอ โดย ส.ส. ทั้งสองกลุ่ม มีความใกล้เคียงกัน และเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงเนื้อหาและรายละเอียดของร่าง พ.ร.บ. ที่เสนอทั้งสองกลุ่ม ไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด ไม่ว่าในระดับของท้องถิ่นของ ส.ส. เอง และระดับประเทศ เพราะเงื่อนไขของการเสนอร่าง พ.ร.บ. ที่สำคัญคือ ต้องมีผู้รับรองตามจำนวนที่กำหนดไว้ ตลอดจนต้องเป็นมติของพรรค นอกจากนี้จะเป็นลักษณะเฉพาะตัวของ ส.ส. เอง

4. การทำงานในฐานะคณะกรรมการมาธิการ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้งสองกลุ่มพบว่า ส.ส. ที่มีภูมิหลังการเป็น สจ. มาก่อน ปฏิบัติหน้าที่ในด้านนี้ในการสนองตอบในเรื่องของท้องถิ่นของ ส.ส. ผู้ นั้น ที่อยู่ใน คณะกรรมาธิการ ได้มากกว่า ส.ส. ที่ไม่มีภูมิหลังการเป็น สจ. มาก่อน แต่ไม่อาจกล่าวได้ว่า "ได้ดีกว่า" เพราะการจะสนองตอบในเรื่องต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้ดีหรือไม่ ขึ้นอยู่กับ คณะกรรมาธิการที่ ส.ส. ผู้ นั้นเข้าไปร่วมคณะอยู่เป็นสำคัญ และบางเรื่องพบว่า ส.ส. ที่ไม่มีภูมิหลังการเป็น สจ. มาก่อนก็พยายามที่เสนอเรื่องให้คณะกรรมการที่ตนไม่อยู่ร่วมคณะฯ ด้วยพิจารณา และเรื่องที่เสนอนั้นก็เป็นเรื่องของท้องถิ่นในจังหวัด หรือเขตเลือกตั้งของตน จึงกล่าวได้ว่า "การสนองตอบในด้านนี้ในเรื่องของท้องถิ่นของ ส.ส. ทั้ง 2 กลุ่มไม่แตกต่างกัน แต่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการมาธิการที่ ส.ส. ผู้ นั้นเข้าไปร่วมเป็นกรรมาธิการอยู่เป็นสำคัญ"

จึงสรุปได้ว่า การสนองตอบในสภาผู้แทนราษฎรของ ส.ส. ทั้งสองกลุ่ม ในการสนองตอบเรื่องของท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน นอกจากในเรื่องของกระทู้ถามที่ ส.ส. ที่มีภูมิหลังการเป็น สจ. มาก่อนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ดีกว่า

ในการปฏิบัติหน้าที่นอกสภาผู้แทนราษฎร อันถือได้ว่าเป็นการสนองตอบในด้าน 1) การสนองตอบในเชิงบริการ และ 2) การสนองตอบในเชิงสัญลักษณ์ โดยแยกพิจารณา ประเด็นของ การออกเยี่ยมเยียนราษฎร การแก้ไขปัญหา และการสนองตอบ ตลอดจนการช่วยเหลือเป็นการส่วนตัว

1. การออกเยี่ยมราษฎร และการแก้ไขปัญหา

พบว่าทั้งสองกลุ่มไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด เพราะถือได้ว่าเป็น "ภาระ" และ "หน้าที่" ที่จำเป็นต้องทำ เลี่ยงไม่ได้ ด้วยเงื่อนไขหลัก 2 ประการคือ 1) เพื่อผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป และ 2) เพื่อทราบปัญหาของประชาชนแล้วนำมาแก้ไข ในขณะที่เดียวกันจะมีโอกาสสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวด้วย และจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงวิธีการสนองตอบต่อประชาชน ในท้องถิ่นด้วยการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นที่รับทราบเมื่อออกไปเยี่ยมราษฎร พบว่า ศักยภาพ ประสิทธิภาพของการสนองตอบ จะขึ้นอยู่กับ "ความกว้างขวาง ในหน่วยราชการ, การมีเพื่อนฝูง" มาก ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ในจังหวัดของ ส.ส. เอง) การที่มีความกว้างขวาง สามารถติดต่อประสานงานในตัวจังหวัดมาก ก็จะมีผลมากไม่ว่า จะมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับ

ข้าราชการ หรือมีความสนิทสนมมาก่อนก็ตาม สิ่งเหล่านี้ทำให้ ส.ส. ผู้นั้นสามารถสนองตอบปัญหาท้องถิ่นโดยเฉพาะในระดับจังหวัดของตนได้ดี และการสร้างความสนิทสนม, ความสัมพันธ์ส่วนตัว, ความกว้างขวาง และการมีเพื่อนฝูงมาก มีอิทธิพลต่อการเป็น สจ.มาก่อน แต่เพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่ ภูมิหลังของแต่ละคน ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันออกไป เช่นเป็น ส.ส.บางคนบิดาเคยเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดคนก่อน และเป็นประธานหอการค้าจังหวัด เป็นต้น การเป็น สจ. มาก่อน เป็นเพียงปัจจัยหนึ่งที่มีส่วนช่วยสร้างลักษณะเหล่านี้เท่านั้น ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการสนองตอบในเรื่องของท้องถิ่นในด้านนี้ ของ ส.ส. ทั้งสองกลุ่มไม่แตกต่างกัน

2. การสนองตอบตลอดจนการช่วยเหลือเป็นการส่วนตัว

นอกจากจะช่วยเหลือปัญหาของท้องถิ่น โดยส่วนรวมแล้วยังมีเรื่องส่วนตัวที่มาขอให้ความช่วยเหลือ ซึ่ง ส.ส. ทั้งสองกลุ่มยืนยันว่า "มีมาก" และ "ต้องช่วยปฏิเสธไม่ได้" ด้วยเงื่อนไขที่ว่า 1) เป็น "บุคคล" ต่อกัน ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป และ 2) เป็นโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวอันเป็นลักษณะที่สำคัญที่จะนำไปสู่การช่วยเหลือซึ่งกันและกันต่อไป จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้งสองกลุ่ม พบว่า มีการสนองตอบที่ไม่แตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นงานประจำของรูปแบบ เช่น การไปช่วยงานขึ้นบ้านใหม่, งานศพ, งานทอดผ้าป่า, งานกีฬา, การฝากคนเข้าทำงาน เป็นต้น ตลอดจนบางเรื่องที่หวัหระแนหรือผู้สนับสนุนมาขอเป็นการส่วนตัว แต่ผลที่ได้รับก็เป็นไปในลักษณะของส่วนรวม เช่น ผู้ใหญ่บ้านมาขอให้สร้างถนนเข้าหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่ง ส.ส.บางท่านกล่าวว่า "บางครั้งเราต้องเห็นแก่ตัวบ้าง เพื่อความอยู่รอดของเราเอง" ดังนั้นการสนองตอบในด้านนี้ ทั้งสองกลุ่มทำเหมือนกัน และดูเหมือนว่าจะเป็นเรื่องส่วนตัวมากกว่าเรื่องท้องถิ่น ส่วนท้องถิ่นจะได้รับประโยชน์ไปบ้างนั้น ก็ขึ้นอยู่กับผู้สนับสนุนหรือหวัหระแนคนนั้นเป็นใคร เช่น ถ้าเป็นผู้ใหญ่บ้าน ลูกบ้านก็จะได้รับประโยชน์ไปด้วย

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้งผลงานในสภาและนอกสภาของ ส.ส. ทั้งสองกลุ่มก็พบว่า "ส.ส.ที่เป็น สจ. มาก่อนมีผลงานการปฏิบัติหน้าที่ประจำของการสนองตอบในเรื่องของท้องถิ่น ไม่แตกต่างกับ ส.ส. ที่ไม่เป็น สจ. มาก่อน" อันเป็นการปฏิเสธสมมติฐานในท้ายสุด

ข้อเสนอแนะ

1. ถึงแม้ว่า ส.ส. ที่มีภูมิลำเนาเป็น สจ. มาก่อนจะปฏิบัติหน้าที่ในการสนองตอบในเรื่องของท้องถิ่นไม่แตกต่างกับคนอื่น ซึ่งเป็น ส.ส. ที่ไม่มีภูมิลำเนาเป็น สจ. มาก่อนก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่า การเป็น สจ. มาก่อน จะไม่มีนัยสำคัญต่อการสนองตอบในเรื่องของท้องถิ่น จากการศึกษาที่พบข้อสังเกตว่า การเป็น สจ. มาก่อน ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่มาก่อน รู้ในเรื่องของท้องถิ่นได้ นอกจากด้านอื่น ๆ เช่น การเป็นกำนันมาก่อน, การที่มีตัวแทนหรือผู้สนับสนุน ส.ส. ผู้นั้นในท้องถิ่น เป็นต้น ดังนั้นถ้าหากถือว่าการพัฒนาประชาธิปไตยจากระดับล่างสู่ระดับบน เป็นการพัฒนาที่ถูกต้อง สจ. ก็ถือได้ว่าเป็นนักการเมืองในระดับพื้นฐานที่สำคัญยิ่งของสังคมไทย เป็นนักการเมืองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นข้อเชื่อมต่อระหว่างประชาชนกับราชการระหว่างประชาชนกับ ส.ส. และที่สำคัญคือ เป็นผู้ที่มียศถาบรรดาศักดิ์ที่จะเป็น ส.ส. ในวันข้างหน้า จึงควรที่จะสนับสนุนให้ สจ. มีบทบาทอย่างจริงจัง ทางการเมืองท้องถิ่นทำให้ประชาชนทราบหรือเห็นถึงความสำคัญของการทำงานของ สจ. ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ควรจะได้มีการปรับปรุง พ.ร.บ. บริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เช่น ให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะการกำหนดนโยบาย การดำเนินงานของจังหวัด แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในขณะเดียวกัน ควรมุ่งในการพัฒนาศักยภาพของสมาชิกสภาจังหวัด ในด้านนิติบัญญัติให้สูงขึ้น และตัวของ สจ. เองก็ควรที่จะทำหน้าที่ตัวแทนในเชิงสนองตอบ แก่ประชาชนในปัญหาของท้องถิ่นของ สจ. เอง อย่างเต็มที่รวมทั้งป้องกันผลประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนในท้องถิ่น มิให้ถูกรัดรอนอย่างมีขอบข่ายเหตุผลจากทางราชการ การหาอย่างนี้ จะทำให้ สจ. ได้รับการยอมรับมากขึ้น ส่งผลต่อไป ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทน เมื่อก้าวไปเป็นนักการเมืองระดับชาติที่ได้รับการยอมรับและการฝึกฝนในท้องถิ่นมาก่อน

2. ดังที่กล่าวแล้วว่าการศึกษานี้ ยังไม่มีความลึกซึ้งพอและไม่สามารถเป็นตัวแทนของการปฏิบัติหน้าที่ของ ส.ส. ที่มาจาก สจ. ทั้งหมดได้ จึงควรที่จะศึกษาอย่างจริงจังในส่วนนี้ โดยศึกษา ส.ส. ที่มาจาก สจ. ทั้งหมดของสภาแต่ละสมัย หรือในอีกทางหนึ่งศึกษาเฉพาะกรณีเป็นจังหวัดเดียว โดยพิจารณาตั้งแต่ ภูมิลำเนาและการขึ้นมาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น การทำหน้าที่เป็นตัวแทนในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นการเปลี่ยนแปลงจากนักการเมืองท้องถิ่นเข้าสู่สภาเมืองระดับชาติ และท้ายสุด การปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนในฐานะนักการเมืองระดับชาติ เป็นการศึกษาครบทั้งวงจรชีวิต จะทำให้เข้าใจถึงการเป็น สจ. และการเป็น สส. ได้อย่างดี ในขณะเดียวกันทำให้เข้าใจถึงชีวิตของนักการเมือง และจะได้หาแนวทางสร้างนักการเมืองที่มีคุณภาพจากระดับท้องถิ่นที่ก้าวมาจากนักการเมืองท้องถิ่นสู่การเมืองระดับชาติต่อไป