

บทที่ 1

บทนำ

ประเทศไทยนั้นนับได้ว่าเป็นประเทศที่ความเจริญรุ่งเรืองรวมทั้งมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน และเป็นที่ยอมรับกันว่า การทำให้ประเทศมีความเจริญรุ่งเรืองนั้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาในด้านต่างๆ ในสังคมไปพร้อมกัน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ดังนั้นการพัฒนาการเมืองจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ และหากจะพิจารณาถึงความสำคัญตามลำดับก่อนหลังในกรณีของการพัฒนาประเทศแล้ว อย่างน้อยที่สุดการพัฒนาการเมืองก็ควรจะดำเนินควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม สำหรับการพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตยนั้น การมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองนับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ควรได้รับพิจารณาเป็นอันดับแรก เพราะเป็นหัวใจของการปกครองในระบบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ประชาชนอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง เพื่อพัฒนาตนเอง ครอบครัว รวมทั้งสังคมให้เจริญอำนาจก้าวหน้าต่อไป ซึ่งการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนามากที่สุดนั้นก็คือ การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องที่ใกล้ตัว และประชาชนสามารถรับรู้ผลของการบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง กล่าวคือ ถ้าปลูกฝังให้ประชาชนเกิดความตื่นตัว และมีสำนึกของความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย รวมทั้งเกิดความสำนึกในการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็ง อันจะเป็นผลสะท้อนต่อความเจริญ และความมั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ บนฐานคติที่ว่า การจะสร้างสรรค์ความเจริญในสิ่งใด จะต้องพัฒนาจากพื้นฐานที่มีการวางรากฐานที่มั่นคง จึงจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญนั้นให้มั่นคงถาวรไปสู่ระดับยอดได้ ฉะนั้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน การที่จะหวังให้ประชาธิปไตยระดับชาติมีความเจริญงอกงามโดยไม่เอาใจใส่พัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า ให้มีความเจริญมั่นคงเสียก่อน ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ ดังนั้น ความสำเร็จของการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ ย่อมขึ้นอยู่กับสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น¹ นอกจากนี้การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเปรียบเสมือนสถาบันฝึกอบรมประชาชน ให้เข้าใจกระบวนการ และกลไกทางการเมืองการปกครองในระบบ

¹ ประหยัด หงส์ทองคำ, การพัฒนาการเมือง โดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: พาวพาส, 2531), หน้า

ประชาธิปไตย ตลอดจนจนเป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินกิจกรรมทางการเมืองทั้งทางตรง และทางอ้อม

การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จนั้น สิ่งที่สำคัญต้องทำ คือ การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยมีการบริหารจัดการที่ดี รู้จักการปกครองตนเอง มีการระดมความคิด ความรู้ความสามารถของประชาชนเกิดความสำนึกร่วมกัน เกิดความเสียสละเพื่อพัฒนาชุมชนของตน เพื่อบ้านเมือง ร่วมมือร่วมใจกันทำประโยชน์ให้ชุมชนส่วนรวมตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ แทนการพึ่งพิงรัฐแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถพึ่งตนเองให้ได้ด้วยพลังของคนในชุมชน พลังของทุน ทรัพยากร และภูมิปัญญา ซึ่งจะเห็นได้ว่า สิ่งที่ทำทลายความสามารถและการดำรงอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งก็คือ การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ไปยังท้องถิ่นนั่นเอง ทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อให้ชีวิตของคนในท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีความมั่นคง ได้รับการดูแลทั้งยามสุขยามทุกข์อย่างทั่วถึง

เมื่อพิจารณาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยนั้น พบว่า ระบบการบริหารปกครองนั้นได้พัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นเป็นลำดับเรื่อยมา โดยทุกระยะของวิวัฒนาการจะสอดคล้องกับสภาพการณ์แวดล้อม ทั้งทางวัฒนธรรม และเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบัน ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบ ซึ่งรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีผลโดยตรงกับประชาชนอย่างหนึ่งก็คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรสำคัญในฐานะตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัด ในการพัฒนาจังหวัดตามแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แทบไม่มีบทบาท หรือ อำนาจที่เพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งหน้าที่หลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นแค่งานสร้างสถานที่ ทำนุบำรุงถนนหนทาง และสาธารณูปโภค การเก็บและกำจัดขยะ งานสุขอนามัย และการศึกษา โดยภารกิจทั้งหมดนี้จะทำได้แต่โครงการง่ายๆ ขนาดไม่ใหญ่ และกินขอบเขตความรับผิดชอบเล็กๆ เท่านั้น และแทบจะไม่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ใหม่ๆ เพิ่มขึ้นเลย² เนื่องจากขาดทั้งเงินทุน บุคลากร รวมทั้งภารกิจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นผลทำให้ที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควร แต่ที่

² อเนก เหล่าธรรมทัศน์, *วิสัยทัศน์การปกครองท้องถิ่นและแผนการกระจายอำนาจ*, (กรุงเทพฯ: มิติใหม่, 2543),

ผ่านมาก็นับได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีคุณค่าในทางประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการวางรากฐานประชาธิปไตยในชนบท ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้นจึงมีการปฏิวัติโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดครั้งใหญ่ เพื่อให้ตอบสนองการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540 ขึ้น โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญคือ การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงเป็นครั้งแรก รวมทั้งกำหนดหน้าที่ อำนาจและงบประมาณมากมายในการบริหารให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการเปิดประวัติศาสตร์หน้าใหม่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตยเป็นครั้งแรก เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้นำองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยตัวของพวกเขาเอง ตามนโยบายที่ประกาศไว้ก่อนการเลือกตั้ง อันจะเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเริ่มตระหนักและให้ความสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญกับการพัฒนาท้องถิ่นของพวกเขา

โดยก่อนที่จะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรากฐานมาจากสภาจังหวัดเดิม ซึ่งก่อตั้งขึ้นพร้อมกับเทศบาล³ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 เพื่อให้เป็นองค์กรตัวแทนประชาชนกระทำหน้าที่ให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำแก่จังหวัดเท่านั้น ยังไม่มีจุดมุ่งหมายจะให้ป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เกิดขึ้น ซึ่งเป็นการปฏิรูปสภาจังหวัดครั้งใหญ่ กล่าวคือเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาจังหวัดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2548 นโยบายรัฐบาลในการที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นนั้น มีจุดมุ่งหมายในการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น เนื่องจากแต่เดิมนั้น สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น นอกจากนั้นยังปรับปรุงให้จังหวัดมีอำนาจหารายได้ มีอิสระในการดำเนินกิจการได้เอง และให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น⁴ และหลักการแห่งพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2498 ก็คือ สภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยตัวแทนที่ราษฎรเลือกตั้งนั้น มีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ และควบคุมฝ่ายบริหาร อันมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า จึงทำให้จังหวัดมีฐานะซ้อนกัน 2 ฐานะ กล่าวคือ จังหวัดในฐานะเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีหน้าที่บริหารราชการตามระเบียบแบบแผนขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ทั้งนี้มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบบริหารราชการ โดยมีคณะกรรมการจังหวัดเป็นที่ปรึกษา และช่วยเหลือปฏิบัติงาน ส่วนอีกฐานะหนึ่งจังหวัดมีฐานะเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีชื่อว่า "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ซึ่ง

³ "พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476," ราชกิจจานุเบกษา 51 (24 เมษายน 2477): 135.

⁴ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498," ราชกิจจานุเบกษา 72 (8 กุมภาพันธ์ 2498): 120.

เป็นองค์การนิติบุคคลแยกต่างหากจากองค์การบริหารส่วนกลาง และมีงบประมาณของส่วนจังหวัดต่างหากจากงบประมาณของแผ่นดิน ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเช่นกัน⁵

ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีสองหน้าที่ (Dual Function) หรือสวมหมวก 2 ใบ⁶คือหน้าที่ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาค สังกัดกระทรวงมหาดไทย กับในฐานะเป็นผู้บริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งบริหารราชการในการควบคุมของสภาจังหวัด อย่างไรก็ตาม การปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบนี้ ยังคงมีข้ออยู่ในฐานะเป็นสถาบันการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุว่า ตัวแทนของประชาชนไม่มีโอกาสเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเหมือนอย่างการปกครองแบบเทศบาล ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน

โดยหลักการของกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กำหนดให้สภาจังหวัดมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการ และควบคุมการปฏิบัติงาน นับตั้งแต่ขั้นริเริ่ม และขั้นตรวจสอบผล ได้แก่ การพิจารณาตั้งงบประมาณ และตรวจสอบผลการใช้จ่ายเงิน ฉะนั้น ตามหลักการแล้วสภาจังหวัดจะต้องมีหน้าที่วางนโยบายทางการเงินที่ได้รับมา นำไปใช้จ่ายเพื่อบังเกิดประโยชน์ และความผาสุกอันแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น ส่วนฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามความประสงค์ของสภาจังหวัดเท่าที่กฎหมายจะอำนวยให้ แต่ในความเป็นจริง เมื่อนำไปปฏิบัติแล้วสภาจังหวัดก็ได้มีบทบาทอย่างหลักการที่มุ่งหมายไว้ กล่าวคือ สภาจังหวัดในทางปฏิบัติเป็นเพียงที่ปรึกษามากกว่าจะมีอำนาจในทางนิติบัญญัติ และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงเหมือนกับว่า โดยข้อเท็จจริงแล้ว ประชาชนแทบไม่มีส่วนร่วมในการปกครองแต่อย่างใด การปกครองนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น “ท้องถิ่นจำแลง หรือ ภูมิภาคจำบัง”⁷ ซึ่งหมายถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงในรูป (Form) หรือในนามเท่านั้น แต่ในพฤติกรรมแล้ว เป็นการปกครองท้องถิ่นที่เข้ามาแอบแฝงอยู่ ปัญหาดังกล่าวเห็นได้จากการศึกษาของ ถาวร พรหมมีชัย⁸ เรื่องปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งพบว่า การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค และระบบบริหารราชการส่วนกลาง

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

⁶ ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), หน้า 148.

⁷ กระมล ทองธรรมชาติ, องค์การบริหารส่วนจังหวัด สถานภาพ ปัญหา และแนวทางแก้ไข, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 56.

⁸ ถาวร พรหมมีชัย, “ปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 72.

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2540 ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้น และได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา อันเป็นเวลาหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ. 2498 ที่ใช้มา 42 ปี พร้อมกับบัญญัติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมภายในเวลา 90 วันนับแต่วันประกาศใช้ ดังนั้นจึงมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทางอ้อมเป็นครั้งแรกในวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2540⁹ จากการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมนั้น ทำให้คณะผู้บริหาร ซึ่งประกอบไปด้วยนายก และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารได้ยาก เนื่องจากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เอื้ออำนวย ทำให้การบริหารงานของนายกองค์การบริหารท้องถิ่นทำได้ยาก เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากนั้นประเด็นการเข้าขั้นสู่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การบริหารทำได้ลำบากจนเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากการจะเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นผลมาจากการต่อรองผลประโยชน์จากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งกลุ่มต่างๆ ที่สนับสนุนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทำให้การวิ่งเต้นแย่งชิงตำแหน่งกัน โดยวิธีการซื้อตำแหน่ง หรือมีผลประโยชน์เข้าแลกกับสมาชิก¹⁰ จึงทำให้การบริหารงานที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนทำได้ไม่เต็มที่ และยิ่งขาดประสิทธิภาพในการทำงาน เนื่องจากต้องคอยเอาอกเอาใจสมาชิกสภามากกว่าการใส่ใจต่อปัญหาความต้องการของประชาชน ทำให้มีการหาโอกาส แสวงหาผลประโยชน์ หรือคอร์รัปชั่น เพื่อนำเงินมาใช้เลี้ยงดูสมาชิกให้รักษารฐานคะแนนที่สนับสนุน และจากปัญหาการแย่งชิงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงทำให้เกิดการสับเปลี่ยนตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกๆ บ่อยครั้งจนทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นต่างออกมาเรียกร้องเพื่อให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน

นอกจากนั้นในด้านการถ่ายโอนอำนาจ หรือ การมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็มีปัญหาเกิดขึ้น โดยมีความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแต่เดิมเคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออาจเรียกว่าข้าราชการประจำที่เคยมีอำนาจใน

⁹ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดซีไอโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, (กรุงเทพฯ: VJ.พรินติ้ง, 2546), หน้า 45.

¹⁰ ไกวัลย์ พวงงาม, "มิติใหม่ เลือกตั้งนายก อบจ. และ อบต. โดยตรง," ใน วิพากษ์ท้องถิ่นไทย. (กรุงเทพฯ: มิตรภาพ, 2546), หน้า 145.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งในเรื่อง การขอคืนวัสดุ อุปกรณ์ และครุภัณฑ์ต่างๆ ตลอดจนบุคลากร มาให้เป็นสมบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเท่ากับเป็นการตัดเครื่องไม้ เครื่องมือของจังหวัดในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำ และเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคไป ซึ่งจะยิ่งเพิ่มความเข้มข้นในเชิงการแย่งชิงอำนาจกัน¹¹ จากปัญหาต่างๆ ที่กล่าวมาประกอบกับกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้ออกมาเคลื่อนไหว จึงทำให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งนับได้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ที่มีการแก้ไขใหม่ เป็นก้าวใหม่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546

ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 นั้นเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับที่ให้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดเมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติทุกฉบับที่ผ่านมา เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดขึ้นจากผลพวงของกระแสการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นพื้นฐานในการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับรากหญ้า โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ได้ให้ความสำคัญในการปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในการเลือกตั้งตัวแทนที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการเข้าไปตรวจสอบและควบคุมการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งผลักดันให้การทำงานเป็นไปตามค้ำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน¹² ซึ่งการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงครั้งแรกนั้นได้เกิดขึ้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2547 รวมทั้งสิ้น 75 จังหวัด¹³ ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหาร เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนวาระละ 4 ปี จากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งประมาณ 400-1,000 ล้านบาท¹⁴

¹¹ โกวิท วัฒนงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่3. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544), หน้า 120.

¹² โกวิท วัฒนงาม, "รณรงค์เลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง มิติใหม่การกระจายอำนาจ และปกครองท้องถิ่น", **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**, (22 พฤษภาคม 2545): 21.

¹³ ยุวัฒน์ กมลเวชช, "ทำความรู้จักกับนายกอบจ.", **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**, (19 มีนาคม 2547): 3.

¹⁴ มปต., "อบจ. ดุลอำนาจใหม่ จุดเปลี่ยนประเทศไทย," **สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์**, (19 มีนาคม 2547): 14.

ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน จะเห็นภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญมากอย่างหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ภายใต้การนำของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ซึ่งกุมอำนาจเบ็ดเสร็จ¹⁵ในการบริหาร นับตั้งแต่อำนาจหน้าที่บริหารราชการ รวมทั้งควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติ ซึ่งรวมทั้งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อำนาจหน้าที่ออกข้อบัญญัติชั่วคราวเฉพาะในกรณีฉุกเฉิน อำนาจขอยืมตัวข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นมาช่วยปฏิบัติราชการชั่วคราว เป็นต้น ซึ่งทำให้เห็นว่ากฎหมายรับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารบุคคล การเงิน และการคลัง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะตามที่กฎหมายทั้งหมด¹⁶ ทำให้ไม่ต้องพะวักพะวงกับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเหมือนก่อน อันจะก่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร และทำให้การบริหารนั้นเกิดประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารงานเพื่อดำเนินการพัฒนาจังหวัดของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 ดังนี้

อำนาจในการตราข้อบังคับโดยไม่ขัด หรือแย้งต่อกฎหมาย อำนาจจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สนับสนุน ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่น คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น

ทั้งนี้ทั้งนั้น กฎหมายได้กำหนดกรอบในการควบคุมดูแลการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องหน้าที่ในการบริการสาธารณะ และการจัดสรรสวัสดิภาพและอากร ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิโดยมีจำนวนเท่ากัน จึงทำให้มี

¹⁵ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ผู้บริหารสูงสุดระดับจังหวัด: ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการส่วนจังหวัดซีอีโอ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด. (กรุงเทพฯ: VJ.พริ้นติ้ง, 2546), หน้า 77.

¹⁶ โกวิทย์ พวงงาม, การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), หน้า 10.

หลักประกันการเป็นอิสระในการทำงานตามหน้าที่ได้อย่างสุจริต และโปร่งใส ซึ่งทำให้สามารถกำหนดนโยบาย และการทำงานได้เองตามปัญหา และความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่ากฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นมาก และครอบคลุมเกือบทุกอย่าง เพื่อจุดประสงค์สำคัญที่ว่า การบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะทำให้เกิดลักษณะงานบริการสาธารณะในกิจกรรม และโครงการต่างๆ ที่สะท้อนถึงโครงการขนาดใหญ่ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ อย่างองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลทำไม่ได้ โดยใช้กระบวนการเชิงนโยบายสาธารณะเข้ามาเป็นเครื่องมือ โดยมุ่งที่ประโยชน์ของท้องถิ่นในภาพรวม ซึ่งการบริหารงานบริการสาธารณะ และโครงการต่างๆ นั้นจะประสบความสำเร็จได้นั้น ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ กล่าวคือ การวางนโยบาย และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งภาวะผู้นำในเชิงการบริหารจัดการทั้งในแง่ของการสร้างสรรค์กิจการท้องถิ่น ทรัพยากรท้องถิ่น การสร้างสรรค์โครงการ การใช้งบประมาณที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และความโปร่งใส การใช้บุคลากร และการแสวงหาความร่วมมือ

แน่นอนว่า นอกจากตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความสำคัญในการพัฒนาในส่วนของฝ่ายบริหารแล้ว สภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะสภาท้องถิ่นก็มีความสำคัญในการพัฒนาจังหวัดเช่นเดียวกันโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในรูปของการถ่วงดุล ติดตาม ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเพียงอย่างเดียว และเพื่อความมั่นคงในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถลงคะแนนให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง แต่ยังสามารถตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือร่อนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ รวมทั้งเสนอบัญญัติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นได้โดยไม่มีการลงมติ¹⁷ เพื่อให้การทำงานของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างโปร่งใสไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้งพวกพ้องเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้ผลของนโยบาย ทำกิจการ โครงการต่างๆ เกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นมากที่สุด

ถึงแม้ว่าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหาร เนื่องจากมีกฎหมายแบ่งหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไปเป็นฝ่ายบริหารไม่ได้ แต่ในความเป็นจริงสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงมีการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารอยู่ในรูปแบบของการกำหนดนโยบาย เนื่องจากสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น

¹⁷ ไกวิทย์ พวงงาม, ประโยชน์ของประชาชนจากการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรง ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่3) พ.ศ. 2546 *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์*, (12 มีนาคม 2547): 20.

ตัวแทนของประชาชนที่รับรู้ถึงปัญหาเฉพาะของแต่ละท้องถิ่นมากที่สุด ดังนั้นสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมักมีบทบาทในการเสนอประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อพัฒนาให้แปรเป็นนโยบายสาธารณะในการแก้ไขปัญหาต่างๆ

จากการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของทั้งฝ่ายบริหารที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้กุมอำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบกับจำนวนงบประมาณที่มากมายกว่าแต่ก่อน ทำให้เห็นปรากฏการณ์ของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงที่มีอดีตนักการเมืองระดับชาติ (ส.ส.) อดีตรัฐมนตรี อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการระดับสูงมาลงสมัคร จึงส่งผลให้การลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงยังคงมีการแอบอิง ผูกติดกับพรรคการเมืองระดับชาติในเชิงอุปถัมภ์ เนื่องจากพรรคการเมืองระดับชาติต้องการที่จะสร้างการจัดตั้ง และนำคนของพรรคให้สามารถเข้าไปมีอำนาจจัดสรรผลประโยชน์ และกุมฐานเสียงที่แน่นอนในการเมืองท้องถิ่น เพื่อโอกาสในการชนะการเลือกตั้งระดับชาติโดยการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่มตน ซึ่งทำให้ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงมีอิทธิพลของนักการเมือง หรือผู้ที่มีตำแหน่งสูงกว่า และมีอำนาจมากกว่าอยู่ รวมทั้งพฤติกรรมการปฏิบัติทางการเมืองก็ยังคงต้องอาศัยการช่วยเหลือเกื้อกูล ความเป็นพรรคพวก และการอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน ซึ่งสังเกตได้จาก การประกาศว่าพรรคการเมืองระดับชาติสนับสนุนอย่างชัดเจน มีการถ่ายรูปคู่กับหัวหน้าพรรค หรือแม้แต่การแข่งขันกันเองของกลุ่มผู้สนับสนุนผู้สมัคร จนประชาชนสืบสนว่าผู้สมัครคนใดคือ คนของพรรคการเมืองระดับชาติตัวจริง เนื่องจากต่างคนต่างอ้างว่าพรรคให้การสนับสนุน

นอกเหนือจากการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การสนับสนุนของพรรคการเมืองก็ยังคงไปปรากฏในการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการแบ่งกลุ่ม แบ่งพรรคอย่างชัดเจน ซึ่งเท่ากับว่าการเมืองระดับชาติได้เข้าไปมีอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ และกุมฐานเสียงในระดับท้องถิ่น จึงเป็นการผูกขาดทางการเมืองแบบเบ็ดเสร็จ แบบพรรคเดียวพวกเดียว¹⁶ ดังนั้น การตัดสินใจในการร่วมกันกำหนดทิศทางของนโยบาย รวมทั้งการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ จึงยังคงมีเรื่องการอุปถัมภ์ และผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้อง

จากที่กล่าวมา ทำให้เห็นถึงความล่อแหลมที่ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจจะมี ความประพฤติเอนเอียงไปในทางที่ทุจริต ไม่โปร่งใส และเบี่ยงเบนไปจากกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปแบบของฝ่ายนิติบัญญัติที่สามารถทำหน้าที่คานอำนาจ ดูแล ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารให้เข้มแข็ง ซึ่งทั้งหมดนี้ยังคงเป็นคำถามที่น่าคิดว่าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถทำได้หรือไม่ มากน้อยเพียงใด เนื่องจากพรรคการเมือง กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์อาจเข้าแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจในการ

¹⁶ สมพันธ์ เตชะอธิก, สึกเลือกตั้ง อบจ. เทศบาล ประชาชนได้อะไร มติชน, (27 กุมภาพันธ์ 2547): 7.

ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ และอาจใช้สภาพองค์การบริหารท้องถิ่นเป็นเครื่องมือในการ
 ตีรองผลประโยชน์จากฝ่ายบริหาร ซึ่งถ้าเป็นไปตามนั้น อาจจะเป็นก้าวแรกของการนำไปสู่การ
 ทุจริต คอร์รัปชั่นได้ ซึ่งแน่นอนว่าจะต้องส่งผลกระทบต่อประชาชน

ดังนั้นการเมืองในองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นเรื่องที่ใกล้ตัว ประชาชนทุกคนควร
 ให้ความสนใจ รวมทั้งควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนา สร้างสำนึกของความเป็นพลเมือง สนใจ
 ไม่ดูค้ายกับปัญหาส่วนรวม เข้าดูแล และตรวจสอบการทำงาน เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิด
 ช่องว่างของนโยบายในการแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้
 สมกับเจตนารมณ์การกระจายอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
 และ พระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 ที่ให้ความเป็นอิสระ
 ในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยรวมการเอาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เข้าเป็นส่วนหนึ่ง
 ในชีวิตประชาธิปไตย เพื่อเป็นเครื่องมือที่ช่วยประชาชนในการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่างๆ ด้วยตัว
 ของเขาเองผ่านทางนโยบายสาธารณะที่กำหนดจากตัวแทนของท้องถิ่น ซึ่งแน่นอนว่าจะทำให้การ
 แก้ไขปัญหาภายในชุมชนดำเนินไปได้อย่างรวดเร็ว ตรงจุด เพราะไม่มีใคร หรือรัฐบาลไหนรู้ถึง
 ปัญหา และวิธีการแก้ไข

ดังนั้นจากความสำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 นั้นอาจส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองท้องถิ่นให้เป็นฐาน
 ในการปูทางสู่ประชาธิปไตยระดับชาติ หรือในทางกลับกันอาจจะเป็นการให้กลุ่มอิทธิพล และกลุ่ม
 ผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ได้ง่ายขึ้น ฉะนั้นเรื่องอำนาจหน้าที่ กลุ่มอิทธิพล
 และ กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึง
 นับว่ามีความสำคัญและมีความน่าสนใจที่จะศึกษา เพื่อที่จะทราบว่า หลักการเกี่ยวกับการเมืองใน
 นกระบวนการณ์นโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดอย่างไร
 ในการกำหนดนโยบาย และในทางปฏิบัติจริงนั้น และเอื้อประโยชน์ให้กับใคร กลุ่มใด รวมทั้ง
 เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในเรื่องการกระจายอำนาจ ตลอดจนมีความโปร่งใส สามารถ
 ตรวจสอบได้หรือไม่ รวมทั้งจะทำให้ทราบว่ากลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ใช้ช่องทางใดบ้างใน
 การเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์กับการเมืองท้องถิ่น รวมทั้งมีการตีรองผลประโยชน์กันอย่างไร
 ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด

จากที่กล่าวมา ผู้ศึกษาได้เลือก เรื่อง ที่ใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.
 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากผู้ศึกษามีความสนใจในเรื่อง
 กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญสำหรับการจะทำความเข้าใจการเมือง
 ท้องถิ่น ประกอบกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มี
 ความเหมาะสม โดยมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดี เนื่องจากมีทั้งกลุ่มธุรกิจ กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่ม

เกษตรกรรม รวมทั้งกลุ่มธุรกิจการท่องเที่ยว จึงทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ที่หลากหลายที่จะเข้ามาแข่งขันทางการเมือง ดังนั้นจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงมีการแบ่งกลุ่มทางการเมือง และมีกลุ่มผลประโยชน์อย่างชัดเจน

นอกจากนั้นในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงครั้งแรกนั้นก็มีการแข่งขันของผู้สมัครอย่างดุเดือดไม่แพ้สนามการเลือกตั้งระดับชาติ โดยผู้สมัครทั้งคู่ต่างมีคนของพรรคการเมืองเดียวกันให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง และมีการแบ่งทีมผู้สมัครสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเด่นชัดในการหาเสียงร่วมกันรวมทั้งมีกลุ่มผลประโยชน์ต่างเป็นผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลัง และเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว ภายในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้มีการแบ่งกลุ่มทางการเมืองเพื่อถ่วงดุลอำนาจ ตลอดจนตรวจสอบผลประโยชน์ซึ่งกันและกันผ่านกระบวนการเชิงนโยบาย ซึ่งเมื่อทำการศึกษาแล้วจะทำให้เห็นภาพการเมืองท้องถิ่นได้อย่างดี เนื่องจากจะเป็นการสะท้อนให้เห็นการใช้อำนาจของผู้นำท้องถิ่น ตลอดจนกลุ่มผลักดัน และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เป็นชนชั้นนำทางการเมือง ซึ่งจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการผลักดันนโยบายเพื่อให้ตรงตามความต้องการของกลุ่มของทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และถ้าทำการศึกษาเสร็จสิ้น คาดว่างานศึกษาชิ้นนี้จะเป็นแนวทางในการนำมาปรับปรุงกลไกในการพัฒนาการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้มีความเป็นองค์กรธรรมาภิบาล¹⁹ ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และให้บริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น และมีแต่ความสุจริต โปร่งใส ซึ่งจะเป็นการสร้างและพัฒนาประชาธิปไตยที่แท้จริงให้กับประเทศไทยได้อีกทางหนึ่ง

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองในกระบวนการนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อเป็นกรณีศึกษา ผู้ศึกษาได้วางวัตถุประสงค์ของการวิจัยไว้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงการเมืองในกระบวนการนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่ใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดโครงสร้างให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภาท้องถิ่นนั้น นโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกกำหนดขึ้นจากชนชั้นใด กลุ่มใด มีวิธีการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร และมีปัจจัยใดเกี่ยวข้องบ้าง

¹⁹ แคม เอเจอร์. ไชยวัฒน์ คำชู. ผู้แปล. ธรรมาภิบาล การบริหาร การปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม. (กรุงเทพฯ: น้าฝน, 2545), หน้า 37.

2. เพื่อศึกษาวิจัยว่า การเมืองท้องถิ่นระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีการเมืองระดับชาติเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไร มีการรวมกลุ่มกันและมีความสัมพันธ์กันอย่างไร และมีกลุ่มใดบ้าง และส่งผลอย่างไรต่อกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบาย

สมมติฐาน

ในงานศึกษาวิจัยเรื่องนี้ผู้ศึกษาได้ตั้งสมมติฐาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษาไว้ว่า

1. กระบวนการในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นับตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 นั้น ถูกกำหนดขึ้นโดยชนชั้นนำเท่านั้น ส่วนประชาชนมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

2. กระบวนการกำหนดนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นเรื่องของการต่อรองอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งการกระจายและจัดสรรผลประโยชน์แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างลงตัวให้เป็นที่พอใจกับทุกกลุ่ม โดยมีนักการเมืองระดับชาติเป็นผู้อุปถัมภ์อยู่เบื้องหลัง

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองในกระบวนการนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัยไว้ในเรื่องกระบวนการในการกำหนดนโยบายของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นกลุ่มชนชั้นนำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 รวมทั้งศึกษา การรวมกลุ่ม การต่อรอง การเรียกร้องผลักดัน ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อเป็นกรณีศึกษา และได้ขยายขอบเขตไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับชาติ กับกลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนโยบายในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีลักษณะการวิจัยในเชิงคุณภาพ ซึ่งการศึกษาคั้งนี้จะใช้การศึกษาวิจัยจากเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่

1. กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่ง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 เป็นต้น

2.เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ งานเขียนทางวิชาการ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การวิจารณ์จากรายงานการประชุมสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัด, ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อวิเคราะห์การจัดการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการเข้าสู่เหตุการณ์ประชุมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาด้วย

3.การสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งแบบ สัมภาษณ์รายบุคคล และกลุ่ม (Focus Group) ซึ่งได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา และข้าราชการส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

จากการที่เสนอความสำคัญของปัญหา ตลอดจนวัตถุประสงค์ของการศึกษาขั้นนี้แล้ว ผู้ศึกษาพอที่จะสรุปประโยชน์ที่สำคัญอันจะได้รับการศึกษาเรื่องการเมืองท้องถิ่นในกระบวนการนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ดังต่อไปนี้

1.งานการศึกษาขั้นนี้ทำให้ทราบถึงการเมืองกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า นับตั้งแต่ใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546ว่า นโยบายถูกกำหนดขึ้นจากชนชั้นใด กลุ่มใด มีวิธีการและขั้นตอนในการกำหนดนโยบายอย่างไร

2.ทำให้ทราบว่า ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีการเมืองระดับชาติเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่นอย่างไร มากน้อยแค่ไหน มีการรวมกลุ่มกันและมีความสัมพันธ์กันอย่างไร และมีกลุ่มใดบ้าง

3. เพื่อใช้ผลการศึกษาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมในอนาคต

นิยามศัพท์

นโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรวมถึงการตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รอง
นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เค้าโครงการนำเสนอวิทยานิพนธ์

บทที่ 1 กล่าวถึงความเป็นมา และความสำคัญของการการศึกษา ขอบเขต
การศึกษา ระเบียบวิธีวิจัย นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 นำเสนอแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดขั้นตอน
การกำหนดนโยบาย แนวคิดขั้นต้น แนวคิดดุลยภาพระหว่างกลุ่ม แนวคิดระบบอุปถัมภ์

บทที่ 3 กล่าวถึงสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของจังหวัด
พระนครศรีอยุธยาทั้งการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่น กระบวนการทางนโยบายของ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมทั้งนำเสนอการแบ่งกลุ่มทางการเมือง รวมทั้งใช้การเกาะกลุ่ม
อำนาจเข้าต่อรอง และแบ่งปันผลประโยชน์ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทที่ 4 กล่าวถึงการเมืองระดับชาติเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่นระดับ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด การรวมกลุ่มกันและความสัมพันธ์กัน ชนิดของกลุ่ม และการส่งผลต่อ
กระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบายของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ