

บทบาทของ "สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย"
ในการผลักดันการกระจายอำนาจ

นางสาวปิยะมาศ ทักษิณกุล

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง


คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2547

ISBN 974-17-6736-6

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ROLES OF THE “PROVINCIAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS COUNCIL OF
THAILAND” IN PRESSURING FOR DECENTRALIZATION



Miss Piyamart Tupmongkol

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement
for the Degree of Master of Arts in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2004

ISBN 974-17-6736-6

ปิยะมาศ ทัฬหะมงคล : บทบาทของ “สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ในการผลักดันการกระจายอำนาจ (THE ROLES OF THE “PROVINCIAL ADMINISTRATION ORGANIZATION COUNCIL OF THAILAND” IN PRESSURING FOR DECENTRALIZATION) อ. ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษิธาณ ชุมพล, 165 หน้า. ISBN 974-17-6736-6.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาบทบาทของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยในการผลักดันการกระจายอำนาจ ซึ่งในที่นี้ได้ทำการศึกษาการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจ 2 ครั้ง คือ การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน นอกจากนี้ยังศึกษาลักษณะของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยด้วย

การศึกษาพบว่า สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะผสม คือ เป็นกลุ่มผลประโยชน์แบบไม่เป็นทางการ แบบอิงสถาบัน และแบบที่เป็นทางการ ซึ่งลักษณะผสมเช่นนี้เป็นสิ่งบ่งบอกถึงการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งมีลักษณะเป็นกลุ่มวงในที่มีช่องทางเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมือง

ในการผลักดันการกระจายอำนาจทั้ง 2 ครั้ง พบว่าสมาคมฯ ประสบความสำเร็จโดยใช้วิธีการผลักดันที่ไม่แตกต่างกัน คือ การใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้นำกับนักการเมืองระดับประเทศเป็นช่องทางติดต่อกับผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อขอให้ช่วยสนับสนุนนโยบายเหล่านั้น ซึ่งข้อค้นพบนี้แสดงให้เห็นว่า ความเป็นกลุ่มผลประโยชน์แบบไม่เป็นทางการเป็นลักษณะที่สำคัญที่สุดในสูตรผสมที่กล่าวไว้ข้างต้น

อย่างไรก็ตาม การผลักดันครั้งที่ 2 ต้องใช้ความพยายามและเวลานานกว่าครั้งแรกจึงจะประสบความสำเร็จ ซึ่งมาจากปัจจัย 2 ด้าน คือ 1) โครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองเพิ่มเข้ามาในระบบ ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ต้องอาศัยฐานเสียงจากนักการเมืองท้องถิ่น และ 2) ความเป็นเอกภาพที่ลดลงของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเอง

ภาควิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่อ.....
 สาขาวิชา.....การปกครอง.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
 ปีการศึกษา.....2547.....

4481142224 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: PRESSURE GROUP / DECENTRALIZATION / PROVINCIAL
ADMINISTRATION ORGANIZATION COUNCIL OF THAILAND

PIYAMART TUPMOMGKOL : THE ROLES OF “THE PROVINCIAL ADMINISTRATION
ORGANIZATION COUNCIL OF THAILAND” IN PRESSURING FOR
DECENTRALIZATION. THESIS ADVISOR : ASSOC.PROF.M.R.PHUDHISAN
JUMBALA, 165 pp. ISBN 974-17-6736-6.

This study analyzed the roles of the “Provincial Administration Organization Council of Thailand” in pressuring for decentralization, with reference to two occasions of doing so. The first was in pressuring for the Provincial Administration Bill of 1997, the second was for direct elections of provincial administration presidents. It also analyzed the characteristics of the “Council”.

The study found that the “Provincial Administration Organization Council of Thailand” was an interest group which had non – associational, institutional and associational characteristics simultaneously. This mixed feature is indicative of it being an interest group in a developing society. It was also an insider group in terms of access to national political decision – makers.

In successfully pressuring for public policy, the “Council” used interpersonal relationships between its officers and national politicians as the channel of access on both of the occasions studied.

Nonetheless, the “Council” had to expend more effort and time in achieving success in pressuring for direct elections of the provincial administration council presidents than for the Provincial Administration Bill of 1997. This was due to two factors; first, a change in the political opportunity structure, namely the addition of party list MPs who were not dependent on local electoral bases; second, a lesser degree of unity within the “Council”.

Department.....Government.....Student's.....
Field of study.....Government.....Advisor's.....
Academic year.....2004.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงลงได้ด้วยความสนับสนุนและช่วยเหลือจาก รองศาสตราจารย์ ม.ร.ว.พฤษิฐาณ ชุมพล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้กรุณาให้คำแนะนำ และความรู้มากมายมาตลอดการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย ที่ได้ช่วย ชี้แนะหัวข้อและแนวทางเสมือนเป็นที่ปรึกษาอีกท่านหนึ่ง และอาจารย์เวียงรัฐ เนติโพธิ์ กรรมการ สอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาให้คำแนะนำมาโดยตลอด

ขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลทุกท่านไม่ว่าจะเป็น นายกและอดีตนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย, เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย, รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู, รองศาสตราจารย์ ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง, รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย และรองศาสตราจารย์ สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยที่กรุณาจัดหาข้อมูลที่จำเป็นต่อการทำวิทยานิพนธ์ วิทยานิพนธ์ ฉบับนี้จะสำเร็จไม่ได้ถ้าไม่มีท่านเหล่านี้

ขอขอบคุณ คุณอรพินท์ วินิจผล และคุณนันทนา ลิ้มปิโกวิท เจ้าหน้าที่ประจำ ภาควิชาการปกครอง ที่คอยช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในทุกๆ เรื่อง รวมทั้งขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่ห้องสมุด รุฟัส ดี. สมิน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกท่าน

ขอขอบคุณเพื่อนๆ ปริญญาโท ภาควิชาการปกครอง รหัส 44 ทุกคน สำหรับ กำลังใจและความช่วยเหลือที่มีให้กันมาตลอดตั้งแต่วันแรกที่เข้ามาเรียน โดยเฉพาะ คุณเพียงกมล มานะรัตน์ เพื่อนสนิทที่คอยให้ความช่วยเหลือทุกอย่าง และขอขอบคุณครอบครัวมานะรัตน์ ที่คอย ดูแลเป็นอย่างดีทุกครั้งไปเก็บข้อมูลที่จังหวัดเชียงใหม่

สุดท้ายขอขอบคุณพ่อและแม่ที่อบรม เลี้ยงดู เอาใจใส่เป็นอย่างดี และพร้อมที่จะ เสียสละทุกอย่างให้ลูกได้เรียนจนสำเร็จ รวมทั้งขอบคุณน้องสาวคนเดียวของพี่ที่คอยช่วยตามที่ขอ ทุกครั้ง

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะสามารถเป็นประโยชน์ในภายหน้า ผู้วิจัยขอมอบความ ดีทั้งหมดให้กับพ่อ แม่ และครู อาจารย์ทุกท่าน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญภาพ.....	ฌ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	5
ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	6
วิธีการศึกษา.....	6
กรอบความคิดการวิจัย.....	6
สมมุติฐานการวิจัย.....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
การนำเสนอผลการวิจัย.....	11
บทที่ 2 กรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	12
แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน.....	12
แนวความคิดเรื่องเครือข่ายและ Clique.....	27
แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์.....	30
แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล.....	33
แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ.....	37
บทที่ 3 การก่อตัวของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย.....	42
องค์การบริหารส่วนจังหวัด.....	42
ความเป็นมา.....	42
อำนาจหน้าที่.....	43
สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย.....	48
การก่อตัวของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย.....	49
วัตถุประสงค์ของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย.....	54

สมาชิกของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย.....	55
คณะกรรมการบริหารสมาคมของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่ง ประเทศไทย.....	56
ปัญหาและอุปสรรคของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย.....	61
บทที่ 4 การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และการผลักดัน ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน.....	70
การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.....	70
วิเคราะห์การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.....	76
การผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจาก ประชาชน.....	80
วิเคราะห์การผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง จากประชาชน.....	94
การเปรียบเทียบการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง.....	99
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	103
รายการอ้างอิง.....	109
ภาคผนวก.....	114
ภาคผนวก ก.....	115
ภาคผนวก ข.....	134
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	165

สารบัญญภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1 แผนภาพแสดงกลุ่ม (group) ที่มี clique อยู่ภายใน.....	29
แผนภาพที่ 2 แผนภาพแสดงเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์.....	32
แผนภาพที่ 3 แผนภาพแสดงกระบวนการการผลักดันพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.....	75
แผนภาพที่ 4 แผนภาพแสดงกระบวนการการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน.....	93
แผนภาพที่ 5 แผนภาพแสดงการเปรียบเทียบการล๊อบบี้ผู้มีอำนาจทางการเมือง ของการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง.....	100

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความสำคัญของปัญหา

การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ยอมให้มีการจัดตั้งกลุ่มต่างๆ ในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) หรือ กลุ่มผลักดัน (Pressure group) ขึ้นในสังคม โดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการของแนวคิดพหุนิยม (Pluralism) ซึ่งมีแนวความคิดว่า การปกครองในระบบประชาธิปไตยจะมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคงถ้ามีกลุ่มอยู่ในสังคมอย่างหลากหลายครอบคลุมทั่วทั้งสังคม เช่น กลุ่มสมาคม, กลุ่มสหพันธ์, กลุ่มสันนิบาต หรือ กลุ่มทางการเมืองต่างๆ เป็นต้น¹ กลุ่มต่างๆ เหล่านี้มีบทบาททางการเมืองมากจนเกือบจะเท่ากับพรรคการเมือง (แต่แตกต่างกันที่วัตถุประสงค์ กล่าวคือ กลุ่มผลักดันมีวัตถุประสงค์เพียงแต่ให้รัฐบาลสนองตอบต่อผลประโยชน์ของกลุ่ม และพยายามที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้าไปเป็นผู้บริหารประเทศหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด ในขณะที่พรรคการเมืองต้องการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อดำเนินการบริหารประเทศ) โดยเฉพาะกลุ่มที่มีพลังในการต่อรองกับรัฐบาลค่อนข้างสูง ทำให้กลุ่มเหล่านี้เป็นกลุ่มพลังทางการเมืองที่สำคัญที่ไม่อาจมองข้ามได้

การเกิดกลุ่มหรือสมาคมเป็นเครื่องหมายแสดงถึงสังคมที่มีวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่เอื้อต่อประชาธิปไตย กลุ่มหรือสมาคมเกิดขึ้นบนพื้นฐานของความเสมอภาค สิทธิ และเสรีภาพของสังคมนั้นๆ² กล่าวคือ ประชาชนทุกคนในสังคมสามารถรวมตัวกันในรูปแบบของกลุ่มหรือสมาคมต่างๆ เพื่อเรียกร้องหรือต่อรองผลประโยชน์จากรัฐได้ ทั้งนี้การรวมกลุ่มของประชาชนจะอยู่ภายใต้เงื่อนไขของรัฐว่ารัฐจะเปิดโอกาสและให้เสรีภาพกับประชาชนในการรวมกลุ่มมากน้อยเพียงใด และยิ่งขึ้นอยู่กับการตื่นตัวของประชาชนว่าจะมีความต้องการที่จะรวมตัวกันอีกด้วย ซึ่งการรวมตัวกันนี้ก็อยู่ในรูปของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันนั่นเอง

¹ วิทยา นาศิริกุลกิจ, พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ไบปรากฎที่พิมพ์, 2521), หน้า 185.

² สุนทร ลิขิตทวน, "กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : ศึกษากรณีสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 39.

กลุ่มผลประโยชน์ที่ดำเนินกิจกรรมในการเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเองและส่วนรวมที่มีการจัดองค์กรอย่างเป็นระบบ อาจถือเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับประชาชน³ คือ เป็นตัวแทนของประชาชนที่จะต่อรองหรือเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับประชาชน แต่โดยทั่วไป กลุ่มผลประโยชน์มักไม่ค่อยให้ความสนใจกับผลประโยชน์ของส่วนรวมมากนัก แต่จะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของกลุ่มตนมากกว่า โดยจะพยายามเข้าไปมีอิทธิพลโดยการสนับสนุนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมผลประโยชน์ของกลุ่ม และในขณะเดียวกันก็จะพยายามขัดขวางการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ขัดหรือทำให้กลุ่มเสียผลประโยชน์ นอกจากนี้ กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ก็มีบทบาทในการผลักดันนโยบายต่างๆ ที่เป็นประโยชน์กับกลุ่มอีกด้วย

คำว่ากลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) และกลุ่มผลักดัน (Pressure group) มีความหมายที่ใกล้เคียงกันมากจนไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างชัดเจน ซึ่งทั้ง 2 คำนี้มักจะถูกใช้ควบคู่กันไป เนื่องจากกลุ่มทั้ง 2 แบบต่างก็รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเองเป็นสำคัญ กลุ่มผลักดันเป็นกลุ่มที่ทำการเรียกร้อง/ผลักดันให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองในระบบการเมืองหรือระบบย่อยของระบบการเมืองดำเนินการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าโดยมีอำนาจซึ่งบังคับใช้ได้รองรับการจัดสรรนั้น โดยทำหน้าที่ด้านการแทนและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยจะผลักดันผ่านสถาบันการปกครองต่างๆ เช่น รัฐบาล, รัฐสภา หรือองค์กรอื่นๆ เป็นต้น ให้มีนโยบายที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มตน ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มที่ทำการเป็นตัวแทนบุคคลในหน้าที่การงานหรือผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการผลักดัน ปกป้อง และเพิ่มพูนผลประโยชน์ของสมาชิก แต่ไม่จำเป็นต้องผลักดันนโยบาย จึงอาจจะเป็นเพียงการต่อรองผลประโยชน์กับกลุ่มผลประโยชน์ด้วยกันเองเท่านั้นก็ได้⁴

การที่กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันจะมีช่องทาง/พยายามหาทางที่จะเข้าถึงผู้ตัดสินใจทางการปกครองเพื่อให้ได้รับการตอบสนองได้นั้น กลุ่มต่างๆ เหล่านี้จะต้องเป็นกลุ่มที่มีการจัดองค์กรอย่างเป็นระบบ มีบทบาทของกลุ่มที่ชัดเจน มีกิจกรรมที่ต่อเนื่อง และมีช่องทางที่จะเข้าไปสู่ศูนย์กลางในการตัดสินใจของรัฐบาล จึงจะทำให้กลุ่มมีความเข้มแข็ง มีพลังในการต่อรองและ/หรือ

³ เสนาะ เรียนเมฆ, "การเกิดกลุ่มสมาคมในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 1.

⁴ พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 198 - 199.

ต่อสู้เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ทางการเมือง ทำให้สามารถเข้าไปยับยั้งหรือผลักดันนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลได้

กลุ่มผลักดันหรือกลุ่มผลประโยชน์จะมีกิจกรรมเช่นใด หรือมีช่องทาง มีอิทธิพลต่อการปกครองหรือเข้าผลักดันนโยบายของรัฐอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับบริบทหรือโครงสร้างโอกาสทางการเมืองเป็นสำคัญ กล่าวคือ ช่องทางในการผลักดันนโยบายมีอยู่หลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นการผลักดันผ่านรัฐบาล, รัฐสภา, กระทรวง, ศาล, สื่อมวลชน หรือการรณรงค์สาธารณะ ดังนั้น การจะใช้ช่องทางใดก็ขึ้นอยู่กับว่าส่วนใดมีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องที่จะทำการผลักดัน หรือขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหา เช่น ปัญหาที่มีลักษณะเป็นคดีความก็ต้องอาศัยการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อทำให้เกิดเป็นประเด็น และทำให้หน่วยงานหรือส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าวหันมาสนใจ หรืออาจจะใช้สื่อมวลชนและการรณรงค์สาธารณะทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงประเด็นปัญหา เพื่อสร้างกระแสความคิดเห็นที่เอื้อต่อการที่กลุ่มจะเรียกร้องผลักดันนโยบาย ซึ่งช่วยให้กลุ่มมีอิทธิพล(Influence)มากขึ้น นอกจากนี้ การเลือกใช้ช่องทางในการผลักดันนโยบายก็ยังขึ้นอยู่กับลักษณะของกลุ่มเองว่าเป็นกลุ่มวงในหรือกลุ่มวงนอก⁵ เพราะกลุ่มวงในและกลุ่มวงนอกมีช่องทางในการผลักดันที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มวงในสามารถผลักดันผ่านรัฐบาลได้ เพราะเป็นกลุ่มที่มีช่องทางในการเข้าถึงรัฐบาลได้ง่ายและอาจจะใช้ช่องทางอื่นร่วมด้วย ส่วนกลุ่มวงนอกเข้าถึงรัฐบาลได้ยาก ก็อาจจะใช้วิธีการอื่นในการผลักดัน เช่น ผลักดันผ่านรัฐสภา, สื่อมวลชน หรือการรณรงค์สาธารณะ เป็นต้น

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และมีกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันอยู่ด้วยเช่นกัน ในสังคมไทย กลุ่มต่างๆ เหล่านี้เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองการปกครอง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกประเทศที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยด้วย โดยได้รับการยอมรับมากขึ้นว่ามีความสำคัญ ภายหลังจากเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ทางการเมืองเปิดกว้างให้กลุ่มทางการเมือง หรือองค์กรของประชาชนทั้งหลายได้แสดงบทบาทกันอย่างเต็มที่⁶ กลุ่มเหล่านี้ได้มีพัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งสามารถเข้ามามีอิทธิพลทั้งในการเมืองระดับชาติและในการเมืองระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการเมืองในระดับท้องถิ่นที่กลุ่มผลประโยชน์เป็นส่วนหนึ่งขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่นับวันจะมีบทบาทและอิทธิพลทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น โดยในที่นี่จะศึกษา

⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 205 – 219.

⁶เสนาะ เรียนเมฆ, “การเกิดกลุ่มสมาคมในประเทศไทย,” หน้า 2.

กลุ่มผลักดันที่มีสมาชิกของกลุ่มเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารจังหวัดซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปัจจุบัน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มตระหนักถึงบทบาทของตนเองมากขึ้น จึงมีการจัดตั้งกลุ่มในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐ เพื่อรักษาและเรียกร้องผลประโยชน์จากรัฐบาล ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้เกิดจากความสมัครใจและความเห็นพ้องต้องกันของสมาชิกที่จะรวมตัวกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่ม

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะทำการศึกษาวิจัย “สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย”⁷ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีนักการเมืองท้องถิ่นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดยสมัครใจ เพื่อรักษาและเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มตน โดยจะทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของกลุ่มดังกล่าวในการผลักดันการกระจายอำนาจ โดยได้ผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ซึ่งจะได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบถึงบทบาทในการผลักดันทั้ง 2 ครั้งโดยจะศึกษาว่าสมาคม(สหพันธ์)องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยมีบทบาทอย่างไรบ้างในการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง และมีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้กลุ่มประสบความสำเร็จในการผลักดัน

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ถือได้ว่าเป็นกลุ่มผลักดันที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในระดับท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ขององค์กรหนึ่ง โดยสมาชิกของกลุ่มก็คือผู้ที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยในสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แบ่งออกเป็น “สมาพันธ์” ของแต่ละภาค ได้แก่ สมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยภาคเหนือ, ภาคกลาง, ภาคอีสาน, ภาคตะวันออก, ภาคตะวันตก, และภาคใต้ ซึ่งเป็นกลุ่มย่อยๆ ในลักษณะของ clique อยู่ภายใต้กลุ่มใหญ่

⁷ในการจดทะเบียนเป็นสมาคม ตามข้อบังคับฉบับแรกใช้ชื่อภาษาไทยว่า สมาคมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และใช้ชื่อภาษาอังกฤษว่า Provincial Administration Organization Council of Thailand แต่ในข้อบังคับฉบับที่ 2 ใช้ชื่อภาษาไทยว่า สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แต่ยังคงใช้ชื่อภาษาอังกฤษตามข้อบังคับฉบับแรก คือ ยังคงใช้คำว่า Council แทนที่จะใช้คำว่า Association ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงใช้ชื่อภาษาอังกฤษตามที่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยกำหนดไว้ในข้อบังคับทั้ง 2 ฉบับ

clique หรือ ก๊ิก, พวก(faction), มุ้ง, ค่าย หรือ คณะ ก็คือ กลุ่มที่อยู่ภายในเครือข่ายความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ โดยใน clique จะมีปฏิสัมพันธ์ภายในบ่อยครั้ง และกระทำการในหลายๆ เรื่อง แต่ไม่เป็นทางการหรือไม่ถาวรเท่ากลุ่ม ทั้งนี้ clique อาจเชื่อมต่อเข้าไปในกลุ่มที่เป็นทางการ หรือ เกิดขึ้นภายในกลุ่มที่เป็นทางการก็ได้ เช่น กรณีของมุ้งในพรรคการเมืองไทย แต่ที่สำคัญคือ clique อาจแยกตัวออกมาหรือสลายตัวไปได้ ไม่จำเป็นต้องเป็นกลุ่มที่เป็นทางการ⁸

สรุปได้ว่า สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยมีโครงสร้างที่มีกลุ่มเล็กๆ(Clique) ซึ่งก็คือกลุ่มของภาคต่างๆ อยู่ภายในกลุ่มใหญ่(สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย) ที่พิจารณาจากภายนอกเห็นได้ว่าเป็นกลุ่มผลิตภัณฑ์กลุ่มหนึ่งที่สมาชิกมีความคุ้นเคยสนิทสนมกับนักการเมืองในระดับชาติ ทำให้มีช่องทางเข้าสู่ศูนย์กลางการตัดสินใจทางการเมือง อันเป็นปัจจัยที่ถือได้ว่ามีความสำคัญในการที่จะผลักดันหรือเรียกร่องผลประโยชน์ให้กับกลุ่ม แต่ในขณะเดียวกันก็เคยมีความขัดแย้งภายในจนเกือบทำให้เกิดความแตกแยก ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสนใจที่จะศึกษาว่าสมาคมมีบทบาทอะไรบ้างในการผลักดัน และจะผลักดันด้วยวิธีการอย่างไรเพื่อให้กลุ่มประสบความสำเร็จ รวมทั้งจะสามารถมีอิทธิพลระดับใดในการที่จะผลักดันการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จึงเป็นการศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวต่อการผลักดันให้มีการกระจายอำนาจในภาวะที่ส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทยพยายามรักษาอำนาจไว้ที่ตน แต่กลุ่มสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยต้องการให้ส่วนกลางกระจายอำนาจ โดยที่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยอาจจะต้องทำงานภายใต้ความขัดแย้งภายในที่อาจจะเกิดขึ้นอีก ซึ่งอาจจะทำให้กลุ่มแสดงบทบาทได้ไม่เต็มที่ ทำให้ต้องแสวงหาวิธีการอื่นๆ ในการผลักดันเพื่อให้กลุ่มประสบความสำเร็จ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของการก่อตัวของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

⁸ พงุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. "เครือข่าย," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. เอก ตังทรัพย์วัฒนา และสิริพรรณ นกสวน, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 210 - 211.

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาทของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ในการผลักดันการกระจายอำนาจใน 2 กรณี คือ การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และการผลักดันเรื่องการเลือกตั้งนายกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน และศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้การผลักดันทั้ง 2 ครั้งประสบผลสำเร็จ

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยจะทำการศึกษาถึงบทบาทของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ในการผลักดันการกระจายอำนาจในประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
2. การผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน

วิธีการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาดังนี้

1. ศึกษาจากเอกสาร เช่น ข่าวจากหนังสือพิมพ์ และสื่ออื่นๆ
2. ใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับกรณีการผลักดันการกระจายอำนาจของทั้ง 2 กรณี โดยจะสัมภาษณ์ทั้งในส่วนของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยและนักวิชาการ

กรอบความคิดการวิจัย

แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน

ทฤษฎีกลุ่มผลประโยชน์มีต้นกำเนิดมาจากทฤษฎีกลุ่ม โดย Almond และ Powell ได้ให้คำจำกัดความของกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันไว้ว่าเป็น “กลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน และโดยมีความสำคัญอยู่ไม่มากนักน้อยกว่าเขามีความเชื่อมโยงดังกล่าวอยู่”⁹ จากคำจำกัดความดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันตามคำจำกัดความนี้ไม่จำเป็นต้องมีการจัดองค์กรที่ชัดเจน แต่เมื่อกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันมีการจัดองค์กรที่ชัดเจน ความหมายก็จะนำไปตามคำจำกัดความของ Dowes

⁹ พงุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 115.

และ Hughes ที่กล่าวว่า “กลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดัน คือ การรวมตัวของบุคคลซึ่งมุ่งหมายที่จะมีอิทธิพลต่อการปกครองในรูปลักษณะที่จะเอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่ม โดยที่กลุ่มดังกล่าวมิใช่พรรคการเมือง”¹⁰ กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันเหล่านี้จะไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้ามาเป็นผู้ทำการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของรัฐ แต่มีจุดมุ่งหมายที่จะกดดันหรือชักจูงให้ผู้ที่ทำการตัดสินใจทำตามความต้องการของกลุ่มตน เพื่อรักษากลุ่มผลประโยชน์ไว้ให้ได้มากที่สุด

อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผลักดันไม่ว่าจะเป็นในระดับชาติหรือในระดับท้องถิ่นต่างก็มีความสำคัญทางการเมืองเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีส่วนในการกำหนดนโยบาย(ทางอ้อม) โดยการเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือแทรกแซงการตัดสินใจของรัฐบาล

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย จัดได้ว่าเป็นกลุ่มผลักดันเนื่องจากเป็นกลุ่มที่รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องให้รัฐกระจายอำนาจมาสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น(ในที่นี้คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด) เพื่อให้สมาชิกของกลุ่ม(ซึ่งเป็นสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัด)มีอำนาจและมีอิสระในการบริหารงานมากขึ้น โดยมีได้มีจุดประสงค์ที่จะเข้าไปเป็นผู้ตัดสินใจหรือเป็นผู้กำหนดนโยบายด้วยตนเองในการเมืองระดับชาติ

เครือข่ายและ Clique

เครือข่ายหรือ Network คือ ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการของบุคคลแต่ละคนที่มีความเกี่ยวข้องกับสนิทสนมกัน โดยที่บุคคลในเครือข่ายไม่จำเป็นที่จะต้องมีสถานภาพทางสังคมที่เท่าเทียมกัน บุคคลที่อยู่ในเครือข่ายจะมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันตามความสามารถของแต่ละคน กล่าวคือเมื่อบุคคลใดในเครือข่ายต้องการความช่วยเหลือก็จะบอกไปยังบุคคลอื่นที่ตนรู้จักและมีความสนิทสนม ส่วนบุคคลที่ถูกขอความช่วยเหลือถ้าตนเองให้ความช่วยเหลือไม่ได้ก็จะบอกต่อไปยังผู้ที่ตนสนิทอีกต่อหนึ่งไปเรื่อยๆ การบอกต่อๆ ไปตามเครือข่ายเรียกว่าเป็น action set และเมื่อผู้ที่ขอความช่วยเหลือได้รับความช่วยเหลือตรงตามวัตถุประสงค์แล้ว action set ก็ จะสลายไป¹¹

Clique คือ คนจำนวนหนึ่งที่มีความสนิทสนมกันเป็นพิเศษ แต่คนเหล่านี้เป็นสมาชิกหรือเป็นส่วนหนึ่งของคนจำนวนมากที่มีความเกี่ยวข้องกัน ซึ่งอาจจะอยู่ในเครือข่ายใดเครือข่ายหนึ่งก็ได้ แต่ผู้ที่อยู่ใน Clique จะมีความใกล้ชิดกันมากกว่าสมาชิกคนอื่นๆ ในเครือข่าย และในเครือข่ายหนึ่งๆ จะมี Clique อยู่มากกว่าหนึ่งก็ได้

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

¹¹ พฤติศาสตร์ ชุมพล, ม.ร.ว., “เครือข่าย,” หน้า 210.

แนวคิดความเรื่องความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์เป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านาน เนื่องจากสังคมไทยเป็นสังคมที่มีการกำหนดสถานภาพของบุคคลลดหลั่นจากบนมาสู่ล่าง นั่นคือสังคมไทยเป็นสังคมที่มีโครงสร้างที่เน้นความแตกต่างระหว่างสถานภาพทางสังคม ซึ่งได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์ที่มีสถานภาพทางสังคมสูงกว่า และผู้รับการอุปถัมภ์ที่มีสถานภาพต่ำกว่า¹² โดยรูปแบบของความสัมพันธ์จะเป็นความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างคน 2 คนในลักษณะของ การช่วยเหลือ,

การตอบแทน, และแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ซึ่งผู้ที่อยู่ในฐานะให้ความช่วยเหลือ คือ ผู้อุปถัมภ์ และผู้ที่รับความช่วยเหลือก็คือผู้ได้รับการอุปถัมภ์ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จึงมีลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์จะใช้อิทธิพลและสิ่งที่ตนมีอยู่คุ้มครองให้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างแก่ผู้รับการอุปถัมภ์ ซึ่งก็ต้องตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดีแบบช่วยเหลือตอบแทน ทั้งนี้รวมถึงการอุทิศตนรับใช้ผู้อุปถัมภ์¹³

ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคนดังกล่าวอาจขยายไปเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงไปถึงผู้รับการอุปถัมภ์รายอื่นๆ เข้ามาไว้ภายใต้การคุ้มครองของผู้อุปถัมภ์ในลักษณะตามแนวดิ่ง หรือในลักษณะของปิระมิด ซึ่งความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่เป็นการรวมเครือข่ายอุปถัมภ์ต่างๆ เข้ามาไว้ภายใต้ผู้อุปถัมภ์คนใดคนหนึ่งก็ยังมีลักษณะความสัมพันธ์เช่นเดียวกับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างบุคคลสองคน ความสัมพันธ์ในเครือข่ายอุปถัมภ์นี้ไม่จำเป็นที่ผู้อุปถัมภ์หรือผู้รับการอุปถัมภ์ทุกคนจะต้องมีความสัมพันธ์กันโดยตรง¹⁴

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ ระบบอุปถัมภ์, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 1.

¹³วงศ จันทพานิช, "บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 47.

¹⁴Prudhisan Jumbala, "Interest and Pressure Groups," in *Government and Politics of Thailand*, Edited by Somsakdi Xuto (New York : Oxford University Press, 1987), p.111.

แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล

Steven Lukes ให้ความหมายของอำนาจ(power) ไว้ว่า หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ต้องการ¹⁵

Robert A Dahl ให้ความหมายของอิทธิพล(influence) ไว้ว่า หมายถึง ความสามารถของบุคคลในการจูงใจหรือทำให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งถ้าไม่มีการจูงใจผู้อื่นก็จะไม่กระทำในสิ่งนั้นๆ¹⁶

จากความหมายของคำว่าอำนาจและอิทธิพลที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าคำทั้ง 2 คำ มีความหมายใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ต่างก็เป็นการพยายามทำให้ผู้อื่นกระทำในสิ่งที่ผู้ใช้อำนาจหรืออิทธิพลต้องการ

อำนาจและอิทธิพล จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การทํากิจกรรมต่างๆ บรรลุผลสำเร็จไปได้ด้วยดี โดยที่อำนาจสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แบบ คือ 1) อำนาจในมิติที่หนึ่ง ที่ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมที่แสดงออกซึ่งอำนาจ 2) อำนาจในมิติที่ 2 ที่นอกจากจะให้ความสำคัญกับพฤติกรรมที่แสดงออกซึ่งอำนาจแล้วยังให้ความสำคัญกับการแสดงอำนาจที่ไม่มีพฤติกรรมด้วย และ 3) อำนาจในมิติที่ 3 ซึ่งเป็นการควบคุมความคิดความเชื่อของผู้อยู่ใต้อำนาจให้มีความคิดและความเชื่อไปในทิศทางเดียวกับผู้ที่มีอำนาจ เพื่อให้ผู้อยู่ใต้อำนาจทำตามความต้องการของผู้มีอำนาจนั่นเอง¹⁷

แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจถือเป็นสิ่งสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและดูแลท้องถิ่นของตน และเป็นก้าวแรกของการเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองในระดับประเทศ

¹⁵Steven Lukes, *Power : A Radical View* (London : The Macmillan Press, 1980), pp. 27 – 28.

¹⁶Robert A Dahl, *Modern Political Analysis*, อ้างใน สุวัฒน์ ศิริโกตาภิรมย์, "อิทธิพลของผู้นำชุมชนที่มีต่อส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษากรณีผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 14.

¹⁷เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, "อำนาจ," ใน *คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย*. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และสิริพรรณ นกสวน, บรรณาธิการ, หน้า 272 – 274.

การกระจายอำนาจก็คือการที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองให้กับประชาชนในท้องถิ่นให้สามารถปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นคนในท้องถิ่นเอง โดยผู้ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจให้เหตุผลว่าจะทำให้การบริหารท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคนที่อยู่ในท้องถิ่นก็ย่อมต้องรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาคือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง และการมีการบริหารงานในท้องถิ่นที่แยกออกจากราชการส่วนกลางทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะผู้บริหารท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและสั่งการต่างๆ ได้ทันที โดยไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลางที่มีขั้นตอนการทำงานหลายขั้นตอน ทำให้ท้องถิ่นสามารถแก้ปัญหาได้อย่างรวดเร็ว¹⁸

ในประเทศไทยมีการกระจายอำนาจโดยการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นขึ้นหลายรูปแบบด้วยกัน แต่ในปัจจุบันนำมาใช้ 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล, เทศบาล, การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานคร และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเมืองพัทยา แต่ละท้องถิ่นจะใช้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับลักษณะของท้องถิ่นนั้นๆ เช่น จำนวนประชากร ลักษณะความเป็นเมือง หรือสภาพทางเศรษฐกิจ ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ต้องมีในทุกๆ จังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร¹⁹

สมมุติฐานการศึกษาวิจัย

ความสำเร็จของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยในการผลักดันการปฏิบัติการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำในการเข้าถึงตัวผู้กำหนดนโยบายในระดับชาติ โดยใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนตัว(Interpersonal relationship) ในการผลักดัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย มีดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะของการก่อตัวของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

¹⁸ประทาน คงฤทธิศึกษาการ, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2535), หน้า 6.

¹⁹ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์เนต ฟันท์ตั้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539). หน้า 84 – 85.

2. ทำให้ทราบถึงบทบาทต่างๆ ที่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยนำมาใช้ในการผลักดันการกระจายอำนาจ
3. ทำให้ทราบถึงปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้สมาคมประสบความสำเร็จในการผลักดันให้มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และการผลักดันเรื่องการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน

การนำเสนอผลการวิจัย

- บทที่ 1 บทนำ
- บทที่ 2 กรอบแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
- บทที่ 3 สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
- บทที่ 4 การผลักดันการกระจายอำนาจ
- บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง "บทบาทของ 'สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย' ในการผลักดันการกระจายอำนาจ" ใช้แนวคิด 5 แนวคิดเป็นกรอบในการศึกษาและวิเคราะห์ดังต่อไปนี้ คือ

1. แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน
2. แนวคิดเรื่องความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์
3. แนวความคิดเรื่องเครือข่ายและ clique
4. แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล
5. แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

โดยจะนำทั้ง 5 แนวความคิดนี้มาอธิบายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ กล่าวคือ แนวความคิดเรื่องเรื่องกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันใช้ในการศึกษาว่าสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย มีการก่อตัวและมีลักษณะเช่นใด และจัดอยู่ในกลุ่มผลประโยชน์ประเภทใด, ส่วนแนวความคิดเรื่องความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และแนวความคิดเรื่องเครือข่ายและ clique ใช้ในการอธิบายถึงลักษณะความสัมพันธ์ภายในสมาคมและระหว่างสมาคมกับภายนอก รวมทั้งบทบาทและวิธีการผลักดันที่สมาคมนำมาใช้, แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล จะใช้ในการอธิบายว่าการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจทั้ง 2 กรณีของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยมีผลอย่างไร เพราะเหตุใด และแนวความคิดสุดท้ายคือ แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจนั้น จะนำมาใช้เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงการกระจายอำนาจอย่างกว้างๆ

แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์(interest group) และกลุ่มผลักดัน(pressure group)

การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบพหุนิยมให้ความสำคัญกับการมีกลุ่มต่างๆ ในสังคม เนื่องจากแนวคิดแบบพหุนิยมเชื่อว่าอำนาจในสังคมไม่ได้กระจุกตัวอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว เพราะเมื่อมีกลุ่มต่างๆ หลากหลายที่แข่งขันชิงอำนาจระหว่างกลุ่มอยู่ตลอดเวลา ทำให้อำนาจกระจายไปยังกลุ่มต่างๆ แต่กลุ่มจะมีอำนาจมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับความสามารถของกลุ่มนั้นๆ

การที่ปัจเจกบุคคลมารวมตัวกันเป็นกลุ่มก็เพื่อต้องการต่อสู้แย่งชิงอำนาจและต่อรองผลประโยชน์กับกลุ่มอื่นๆ และกับรัฐบาล เพื่อให้กลุ่มและตนเองสามารถดำเนินกิจการไปในทิศทางที่ต้องการได้

ผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องกลุ่มที่ได้รับการยอมรับคือ อาร์เธอร์ เอฟ เบนท์ลีย์ (Arthur F. Bentley) และ เดวิด บี ทรูแมน (David B Truman) แม้ว่าทั้ง Bentley และ Truman จะศึกษาเรื่องกลุ่มเหมือนกัน แต่ให้ความสำคัญกับการศึกษาเรื่องกลุ่มกันไปในคนละด้าน กล่าวคือ Bentley จะให้ความสำคัญกับกลุ่มมากกว่าปัจเจกบุคคล ส่วน Truman นอกจากจะศึกษากลุ่มแล้วยังให้ความสำคัญกับการศึกษาปัจเจกบุคคลในกลุ่มด้วย

อาร์เธอร์ เอฟ เบนท์ลีย์ (Arthur F. Bentley) ได้รับการยอมรับว่าเป็นบิดาของการศึกษารัฐศาสตร์แนวกลุ่ม โดย Bentley ให้ความสนใจกับกิจกรรมที่มุ่งสู่ผลประโยชน์ของกลุ่มมากกว่าปัจเจกบุคคลที่รวมตัวกันเป็นกลุ่ม Bentley มองว่า การเมืองเป็นการปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ และการปฏิสัมพันธ์นั้นก็ทำให้เกิดนโยบายรัฐ¹ ซึ่งการมองในลักษณะนี้ทำให้รัฐบาลถูกมองว่าเป็นกลุ่มด้วยเช่นกัน นอกจากนี้เขายังเชื่อว่าการทำความเข้าใจกับกิจกรรมของกลุ่มเป็นหัวใจสำคัญของการอธิบายการเมือง การให้ความสำคัญกับกลุ่มเป็นอย่างมากทำให้ Bentley เห็นว่าการศึกษาทศนคติ ความเชื่อ และพฤติกรรมของแต่ละบุคคลนั้นกระทำนอกบริบทของกลุ่มไม่ได้ และเขาก็ไม่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคล เพราะเขามองว่าพฤติกรรมของปัจเจกบุคคลเป็นส่วนหนึ่งและ/หรือได้รับอิทธิพลมาจากกลุ่มที่สังกัดทั้งสิ้น

นอกจาก Arthur F. Bentley แล้ว ยังมีนักรัฐศาสตร์แนวกลุ่มที่โดดเด่นอีกคนหนึ่ง คือ เดวิด บี ทรูแมน (David B Truman) โดย Truman ศึกษากลุ่มในฐานะที่เป็นศูนย์รวมของปัจเจกบุคคลที่มีการปฏิสัมพันธ์กันจนมีทัศนคติและทำที่ร่วมกัน และได้เข้าไปมีบทบาทเกี่ยวข้องกับสถาบันการปกครอง Truman ศึกษากลุ่มในลักษณะดังกล่าวก็เพื่อต้องการให้วิชารัฐศาสตร์มีความเป็นวิทยาศาสตร์มากขึ้น²

เมื่อมีกลุ่มเกิดขึ้นมาในสังคม และกลุ่มเหล่านั้นได้ต่อสู้แย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์กันระหว่างกลุ่มด้วยตนเองและระหว่างกลุ่มกับรัฐบาล ทำให้กลุ่มดังกล่าวกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน

¹ พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., "กลุ่มผลประโยชน์," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และสิริพรรณ นกสวน, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 171.

² เรื่องเดียวกัน.

ในกระบวนการทางการเมืองย่อมจะหนีไม่พ้นการเรียกร้องให้รัฐจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมอย่างเป็นธรรม โดยผู้เรียกร้องก็คือประชาชน แต่การที่ประชาชนมีจำนวนมาก ทำให้การเรียกร้องไม่เป็นระบบ จึงไม่ได้รับความสนใจจากรัฐมากเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อที่จะให้ได้รับความสนใจจากรัฐ และเพื่อทำให้การเรียกร้องชัดเจนมากขึ้น ประชาชนที่มีความต้องการคล้ายๆ กันจึงมารวมตัวกันเพื่อทำการเรียกร้องผลประโยชน์ หรือผลักดันให้รัฐทำในสิ่งที่ตนต้องการ ทำให้เกิดกลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ขึ้นในรัฐ

กลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์ ถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะในรัฐที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่ยอมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง และยังยอมให้ประชาชนรวมกลุ่มกันเพื่อเรียกร้องทางการเมืองได้อีกด้วย ดังนั้น กลุ่มผลักดันและกลุ่มผลประโยชน์จึงอาจถือได้ว่าเป็นองค์กรที่อยู่ระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยทำหน้าที่ส่งผ่านข้อเรียกร้องของประชาชนหรือของกลุ่มไปยังรัฐบาล

ความหมายของกลุ่มผลประโยชน์

นักรัฐศาสตร์ได้ให้ความหมายของคำว่ากลุ่มผลประโยชน์ไว้มากมาย ซึ่งสามารถนำมาจัดประเภทได้ 2 ประเภท คือ ความหมายที่ไม่ได้กล่าวถึงรัฐ/นโยบาย และความหมายที่กล่าวถึงรัฐ/นโยบาย ดังต่อไปนี้

ความหมายประเภทที่ 1 ความหมายที่ไม่ได้กล่าวถึงรัฐ/นโยบาย

International Encyclopedia of the Social Sciences ให้ความหมายคำว่ากลุ่มผลประโยชน์ว่าคือ การที่ปัจเจกบุคคลมารวมตัวกันด้วยความสมัครใจเพื่อต่อสู้เพื่อผลประโยชน์³

G.A. Almond and G. Bingham Powell ให้ความหมายของคำว่ากลุ่มผลประโยชน์ว่าคือ กลุ่มคนที่เชื่อมโยงกันโดยมีความสนใจหรือห่วงใยในสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันและโดยมีความสำนึกอยู่ไม่มากนักน้อยกว่าเขามีความเชื่อมโยงดังกล่าวอยู่⁴

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³International Encyclopedia of the Social Sciences, Volume 7 (New York : The Macmillan & the Free Press, 1968), p. 486.

⁴G.A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics : A Developmental Approach*. อ้างใน พงศทิศาน ชุมพล, ม.ร.ว., *ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 115.

ความหมายประเภทที่ 2 ความหมายที่กล่าวถึงรัฐ/นโยบาย

David B. Truman ได้ให้ความหมายไว้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ คือ กลุ่มที่มีทัศนคติร่วมกัน มีการต่อรองกับกลุ่มอื่นๆ ในสังคม และเมื่อกลุ่มดังกล่าวมีการต่อรองกับสถาบันของรัฐ ก็จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง⁵

Robert Salisbury กล่าวว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง กลุ่มที่มีการจัดองค์กรโดยมีความเกี่ยวพันกันในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาล⁶

จากคำจำกัดความของกลุ่มผลประโยชน์ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้น อาจสรุปได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์หมายถึง การรวมตัวกันของปัจเจกบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อทำการต่อรองกับกลุ่มอื่นๆ ในสังคมและ/หรือต่อรองกับรัฐเพื่อให้กลุ่มได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ต้องการ โดยการรวมกลุ่มกันเป็นไปด้วยความสมัครใจของสมาชิก

ความหมายของกลุ่มผลึกตัน

มีนักวิชาการได้ให้ความหมายของกลุ่มผลึกตันไว้ดังต่อไปนี้

International Encyclopedia of The Social Sciences ได้ให้ความหมายคำว่ากลุ่มผลึกตันว่า คือ การรวมกลุ่มโดยสมัครใจของบุคคลต่างๆ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่อาจจะเป็นผลประโยชน์ทั่วไปหรือเฉพาะเจาะจงของกลุ่ม และการเข้าร่วมกันนี้ก็เพื่อที่จะให้มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ⁷

แสวง รัตนมงคลมาศ ได้พิจารณาแยกองค์ประกอบภายในที่สำคัญๆ ของกลุ่มผลึกตัน จากความหมายใน International Encyclopedia of The Social Sciences ไว้ 3 ประการ⁸ คือ

- 1) เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นจากการรวมกันของบุคคลต่างๆ โดยสมัครใจ มิใช่เป็นการรวมตัวกันเพราะถูกบังคับ หรือถูกภาวะครอบงำบางอย่างที่ทำให้เกิดการรวมตัวกันขึ้น

สถาบันวิทยบริการ

คลังข้อมูลมหาวิทยาลัย

⁵David B. Truman, The Governmental Process : Political Interest and Public Opinion (New York : Alfred A. Knopf, 1959), p. 37.

⁶Robert Salisbury, quoted in Graham Wootton, Interest Group : Policy & Politics in America (New Jersey : Prentice – Hall, 1985), p. 21.

⁷International Encyclopedia of The Social Sciences, Ibid.

⁸แสวง รัตนมงคลมาศ, “กลุ่มอิทธิพล : กำเนิด บทบาท ผู้สร้างและทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลง,” ใน สัตว์การเมือง. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 213.

- 2) โดยเจตนาของการเข้าร่วมกลุ่มก็เพื่อที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน โดยมีใช่เป็นการรวมกันเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์แต่อย่างใด
- 3) เจตนาของการรวมกลุ่มกันนี้ยังพาดพิงไปถึงเรื่องของความต้องการที่จะใช้กลุ่มเป็นเครื่องมือในการดำเนินการทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายต่างๆ ของรัฐอันจะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของกลุ่ม

สังข์ พัดโนทัย ให้ความหมายของกลุ่มผลักดันไว้ว่า เป็นกลุ่มบุคคลผู้ทรงอิทธิพลซึ่งมิได้สังกัดพรรคการเมืองใดๆ และใช้อิทธิพลนั้นดำเนินการโฆษณาชักจูงหรือดำเนินการอย่างอื่น เพื่อให้การเมืองหันเหไปเป็นประโยชน์แก่กลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการค้า ในสหรัฐอเมริกา กลุ่มผลักดันมีอิทธิพลทางการเมืองมาก มีการส่งบุคคลไปเฝ้าคอยจีบสมาชิกรัฐสภาอยู่ที่สภาเพื่อให้พูดหรือออกเสียงให้ตรงตามเป้าหมายของตน บุคคลพวกนี้มักเรียกกันว่า lobbyists⁹

ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล ให้ความหมายของกลุ่มผลักดันไว้ว่าเป็นกลุ่มที่พยายามผลักดันนโยบายสาธารณะ(นโยบายของรัฐ) คือ โน้มน้าว(influence)ให้ผู้ตัดสินใจหรือปฏิบัตินโยบายของรัฐดำเนินการให้สอดคล้องกับผลประโยชน์หรือความหวังใจ/ใส่ใจของกลุ่ม¹⁰

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ กล่าวว่า กลุ่มผลักดันได้แก่ กลุ่มที่มีอุดมการณ์หรือเป้าหมายเด่นชัด และพยายามบรรลุเป้าหมายนั้นด้วยวิธีการที่เป็นระเบียบ เช่น โดยการใช้วิธี lobbying กลุ่มผลักดันมักมีการรวมตัวที่เหนียวแน่นและมีกิจกรรมที่เด่นชัด¹¹

จากคำจำกัดความของคำว่ากลุ่มผลักดันที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น อาจสรุปได้ว่า กลุ่มผลักดันเป็นกลุ่มที่พยายามที่จะผลักดันให้รัฐหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองดำเนินนโยบายไปในทิศทางที่กลุ่มต้องการ โดยไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะเข้ามามีอำนาจหรือดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการอธิบายถึงคำจำกัดความของกลุ่มทั้ง 2 ประเภทที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันมีความหมายใกล้เคียงกันมาก โดยเฉพาะความหมายของกลุ่มผลประโยชน์ในประเภทที่ 2 ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับรัฐและการกำหนดนโยบาย นอกจากนั้นกลุ่มทั้ง

⁹สังข์ พัดโนทัย, ปทานุกรมศัพท์การเมืองอังกฤษ - ไทย (กรุงเทพฯ : บริษัทแพรวพิตยา, 2511), หน้า 752.

¹⁰พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., "กลุ่มผลประโยชน์," หน้า 168.

¹¹สัญญา สัญญาวิวัฒน์, สังคมวิทยาการเมือง : หลักการและการประยุกต์ (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527), หน้า 89.

2 ประเภทยังมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน คือ การผลักดันและเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มโดยมิได้ต้องการเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือปกครองประเทศแต่อย่างใด ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันจึงเป็นคำที่สามารถใช้แทนกันได้

เมื่อทราบถึงความหมายของทั้งกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดันแล้ว ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงปัจจัยที่ทำให้ปัจเจกบุคคลมารวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันว่ามีปัจจัยใดบ้าง

ปัจจัยที่ทำให้ปัจเจกบุคคลมารวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน

ปัจจัยที่ทำให้ปัจเจกบุคคลมารวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน อาจจะสรุปได้เป็นข้อๆ ดังต่อไปนี้

1. การมีผลประโยชน์ร่วมกันหรืออย่างเดียวกัน
2. ปัจเจกบุคคลมารวมตัวกันเพื่อเป็นการสร้างพลังในการเรียกร้อง/ผลักดันผลประโยชน์ เพราะการมารวมกลุ่มกันทำให้การเรียกร้อง/ผลักดันได้รับความสนใจมากกว่าที่จะทำในลักษณะต่างคนต่างทำ
3. รวมตัวกันเพื่อไม่ให้ถูกแย่งชิงผลประโยชน์จากกลุ่มอื่นได้ง่าย

เมื่อปัจเจกบุคคลได้รวมกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันตามปัจจัยต่างๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว เราสามารถจัดแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันเหล่านั้นออกเป็นหลายประเภท ซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน

การแบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันในที่นี้จะแบ่งในเชิงพัฒนาการ (developmental model) คือ เริ่มจากกลุ่มที่มีลักษณะดั้งเดิม(กลุ่มที่ไม่มีการจัดองค์กร) ไปจนถึงกลุ่มที่มีความเป็นสมัยใหม่(กลุ่มที่มีการจัดองค์กร) การใช้การแบ่งในลักษณะนี้เป็นการแบ่งเพื่อให้ทราบว่ากลุ่มมีพัฒนาการอยู่ในระดับใด โดยจะใช้การแบ่งประเภทของ Almond และ Powell

Almond และ Powell ได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท โดยใช้ระดับของการจัดองค์กรภายในกลุ่มเป็นตัวแบ่ง กล่าวคือ เริ่มจากกลุ่มที่ไม่มีการจัดองค์กรหรือมีการจัดองค์กรใน

ระดับต่ำ ไปจนถึงกลุ่มที่มีการจัดองค์กรในระดับสูงหรือกลุ่มที่เป็นทางการ กลุ่มทั้ง 4 ประเภท มีดังต่อไปนี้¹²

1. กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคว้งคว้างไร้บรรทัดฐาน (anomic interest groups)
เป็นกลุ่มที่เกิดขึ้นทันทีทันใดตามสถานการณ์ในขณะนั้นโดยไม่ได้มีการเตรียมการไว้ก่อน เช่น การจลาจล การลอบสังหาร ตลอดจนการเดินทางโดยกลุ่มเหล่านี้จะไม่มีการจัดตั้งองค์กรอย่างเป็นทางการ

2. กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง (non - associational interest groups)
เป็นอีกประเภทหนึ่งที่ไม่มีการจัดองค์กร โดยเป็นกลุ่มที่สมาชิกมีความเชื่อมโยงกันทางจิตใจและวัฒนธรรม และมีการพบปะกันเป็นครั้งคราว กลุ่มประเภทนี้ ได้แก่ กลุ่มเครือญาติ กลุ่มเชื้อชาติ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มสถานภาพ กลุ่มชนชั้น

3. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน (institutional interest groups)
คือ ในสถาบัน (function) ที่มีหน้าที่ของตนในระบบการเมืองอยู่แล้ว และหน้าที่นั้นมีได้เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องหรือต่อรองผลประโยชน์ให้กับตนเอง เช่น พรรคการเมือง สถาบันนิติบัญญัติ กองทัพ สถาบันศาสนา หน่วยราชการและสถาบันอื่นๆ อาจมีกลุ่มเกิดขึ้นภายในสถาบันนั้นๆ เพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับกลุ่มเอง โดยอาศัยความยอมรับนับถือในสถาบันที่สังกัดอยู่หรือสถาบันนั้นเองทำตัวเป็นกลุ่มเรียกร้องผลประโยชน์ โดยกลุ่มประเภทนี้มีการจัดองค์กรอย่างเป็นทางการ

ในประเทศกำลังพัฒนา กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ มักเกิดขึ้นภายในสถาบันราชการหรือสถาบันทหาร ซึ่งมีการจัดตั้งอย่างเหนียวแน่นและมีอำนาจหรือได้รับความเชื่อถือมากในสังคม ตัวอย่างในประเทศไทยมีเช่น กลุ่มยังเติร์กและกลุ่มทหารประชาธิปไตยภายใต้กองทัพสมัย พ.ศ. 2420 - 2430

4. กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ (associational interest groups)
คือ กลุ่มที่มีการจัดตั้งขึ้นเองอย่างเป็นทางการ เพื่อเป็นตัวแทนของคนจำพวกหนึ่ง มีสมาชิกเป็นการแน่นอน และมีการดำเนินงานที่ชัดเจนและต่อเนื่อง แต่ไม่ได้หมายความถึง "ทางราชการ" ตัวอย่างกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ คือ สหภาพแรงงาน สมาคมนักธุรกิจ สมาคมชาติพันธุ์ และกลุ่มประชาชนประจำท้องถิ่นต่างๆ

¹²G.A. Almond and G. Bingham Powell, *Comparative Politics : A Developmental Approach*. อ้างใน พงุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., *ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น*, หน้า 116 - 120.

จะเห็นได้ว่า กลุ่ม 2 ประเภทแรก เป็นกลุ่มที่ไม่มีการจัดองค์กรหรือถ้ามีก็มีการจัดองค์กรในระดับต่ำ ส่วนกลุ่ม 2 ประเภทหลังเป็นกลุ่มที่เป็นทางการโดยมีการจัดองค์กรในระดับสูง ในสังคมที่พัฒนาแล้วกลุ่มที่ไม่มีการจัดองค์กรจะมีอิทธิพลน้อยเมื่อมาต่อรอกับกลุ่มอื่นๆ เพราะในสังคมเช่นนั้นจะมีกลุ่มที่เป็นทางการเป็นจำนวนมาก และกลุ่มที่เป็นทางการก็จะพยายามปิดกั้นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการในการเข้ามาแข่งขันและต่อรอกผลประโยชน์

นอกจากนี้ เพื่อที่จะแยกแยะว่ากลุ่มใดมีความใกล้ชิดกับหน่วยงานของรัฐเพียงใด เรายังสามารถแบ่งกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันออกเป็น 2 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน

กลุ่มผลักดันซึ่งหมายถึงกลุ่มที่ทำการผลักดันนโยบายของรัฐสามารถแบ่งได้อย่างกว้างๆ เป็น 2 ลักษณะ ตามการจัดแบ่งของ วิน กรานท์(Wyn Grant) ซึ่งได้แบ่งกลุ่มผลักดันออกเป็นกลุ่มวงใน(insider group) คือ กลุ่มที่มีช่องทางเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมือง และกลุ่มวงนอก(outsider group) คือ กลุ่มที่ไม่มีช่องทางเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมือง (ต่อไปจะเรียกสั้นๆ ว่ากลุ่มวงในและกลุ่มวงนอก) และได้แบ่งแต่ละลักษณะออกเป็นประเภทย่อยๆ ไว้ดังต่อไปนี้¹³

กลุ่มวงใน (insider groups) มีลักษณะดังนี้

1. กลุ่มที่แสดงตนมาก (high profile) คือ กลุ่มที่ใช้สื่อมวลชนช่วยให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐบาล
2. กลุ่มที่แสดงตนน้อย (low profile) คือ กลุ่มที่ใช้ความสัมพันธ์กับรัฐบาลอย่างเงียบๆ
3. กลุ่มที่ "ถูกคุมขัง" ("prisoners" group) คือ กลุ่มที่ไม่สามารถออกมาจากการเป็นกลุ่มวงในได้ เพราะต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐบาลหรือไม่ก็เป็นตัวแทนของคนในภาครัฐ

การที่กลุ่มผลักดันจะเป็นกลุ่มวงในได้นั้นต้องมีปัจจัยดังต่อไปนี้

1. ความเป็นตัวแทน (representativeness) คือ มีความสามารถอย่างแท้จริงที่จะเป็นปากเสียงแทนคนจำนวนมาก ในจำพวกที่กลุ่มอ้างว่าเป็นตัวแทน
2. การมีข้อเรียกร้องที่สมเหตุสมผล (reasonable) และไปกันได้ (compatibility) กับเป้าหมายของรัฐบาลในขณะนั้น ดังนั้น จะต้องมีความพร้อมที่จะประนีประนอมกับฝ่ายรัฐ

¹³อ้างถึงใน พุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 207 – 208, และคำอธิบายเพิ่มเติมด้วยวาจา.

3. สามารถให้ข่าวสารข้อมูล(information)ที่มีความน่าเชื่อถือ(reliable)และเป็นที่ต้องการแก่รัฐบาล
4. การมีพลังต่อรองทางเศรษฐกิจ (economic leverage) และพลังอำนาจยับยั้ง (veto power) เช่น การนัดหยุดงานของกลุ่มสหภาพแรงงานซึ่งสามารถสร้างความชะงักงันทางเศรษฐกิจ

กลุ่มวงนอก (outsider group) มีได้หลายประเภท ดังนี้

1. กลุ่มที่มีศักยภาพจะเป็นกลุ่มวงใน (potential insider) คือ กลุ่มที่พยายามจะเป็นกลุ่มวงในโดยการเข้าหา และเสนอประเด็น(lobby)อย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นกลุ่มวงใน
2. กลุ่มที่เป็นกลุ่มวงนอกด้วยความจำเป็น (outsiders by necessity) คือ กลุ่มที่อาจต้องการเป็นกลุ่มวงใน แต่ยังมีขาดทักษะทางการเมืองที่จะทำได้สำเร็จ
3. กลุ่มที่เป็นกลุ่มวงนอกเพราะอุดมการณ์ (ideological outsiders) คือ กลุ่มที่มีค่านิยมว่าการดำเนินการทางการเมืองในช่องทางทางการเมืองปกติผ่านสถาบันการปกครองจะ ไม่ได้รับการยอมรับ

ปัจจัยที่ทำให้กลุ่มไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นกลุ่มวงในจนต้องเป็นกลุ่มวงนอกมีดังต่อไปนี้

1. การมีค่านิยมที่ไปด้วยกันไม่ได้กับรัฐ
2. การที่แนวความคิดของกลุ่มไม่สอดคล้องกับกลุ่มอื่นๆ ทำให้กลุ่มถูกต่อต้าน เช่น การเรียกร้องให้มีการทำแท้งเสรี

อย่างไรก็ตาม การมีสถานภาพเป็นกลุ่มวงในหรือกลุ่มวงนอกไม่ใช่ว่าจะเปลี่ยนแปลงไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของกลุ่มผลักดันจากการเป็นกลุ่มวงในเป็นกลุ่มวงนอกหรือจากกลุ่มวงนอกเป็นกลุ่มวงใน สามารถเกิดขึ้นได้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางการเมือง หรือการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจากพรรคหนึ่งไปสู่อีกพรรคหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงต่างๆ นี้ สามารถทำให้กลุ่มวงในเปลี่ยนไปเป็นกลุ่มวงนอกและกลุ่มวงนอกก็สามารถกลายมาเป็นกลุ่มวงใน กล่าวคือ กลุ่มผลักดันกลุ่มหนึ่งมีแนวคิดที่สอดคล้องกับรัฐบาลจึงได้รับการยอมรับให้เป็นกลุ่มวงใน แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลขึ้น แนวคิดของกลุ่มดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับรัฐบาลชุดใหม่ ก็อาจจะทำให้กลุ่มกลายเป็นกลุ่มวงนอกได้ เพราะรัฐบาลชุดใหม่ไม่ให้การยอมรับ แต่ในขณะเดียวกัน กลุ่มอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเคยเป็นกลุ่มวงนอก เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ แนวคิดของกลุ่มได้รับการยอมรับจากรัฐบาลใหม่ ก็อาจทำให้กลุ่มกลายเป็นกลุ่มวงในได้

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนสถานภาพของกลุ่มวงในเป็นกลุ่มวงนอกและกลุ่มวงนอกเป็นกลุ่มวงในอาจมีปัจจัยอื่นๆ ประกอบอีกหลายปัจจัย ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว

ในการผลักดันนโยบายไม่ว่าจะเป็นกลุ่มวงนอกหรือกลุ่มวงในต่างก็ต้องเลือกช่องทางและวิธีการในการผลักดันให้เหมาะสมกับลักษณะของกลุ่ม เพื่อให้การการผลักดันมีประสิทธิภาพและมีโอกาสที่จะประสบผลสำเร็จสูง ช่องทางและวิธีการในการเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมืองก็มีด้วยกันหลายช่องทาง

ช่องทางและวิธีการในการเข้าไปมีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน

ช่องทางในการเข้าไปมีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน

การที่กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันจะใช้ช่องทางใดในการเข้าสู่ศูนย์กลางการตัดสินใจทางการเมืองนั้น ถ้ากล่าวอย่างกว้างๆ ก็คงจะขึ้นอยู่กับสถานภาพของกลุ่มว่าเป็นกลุ่มวงในหรือกลุ่มวงนอก เพราะกลุ่มวงในและกลุ่มวงนอกมีช่องทางที่ไม่เหมือนกันในการเข้าสู่ระบบการเมือง กล่าวคือ กลุ่มวงในจะสามารถเข้าไปมีอิทธิพลต่อระบบการเมืองผ่านทางรัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้ตัดสินใจทางการเมืองได้โดยตรง เพราะกลุ่มวงในติดต่อกับบุคคลเหล่านี้อยู่แล้ว จึงเป็นการง่ายที่จะใช้ช่องทางนี้

ส่วนกลุ่มวงนอก ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่ากลุ่มไม่สามารถติดต่อกับผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือถ้าทำได้ก็ทำได้ไม่สะดวก กลุ่มเหล่านี้จึงใช้ช่องทางอื่นที่จะทำให้ตนได้รับความสนใจจากรัฐบาลหรือผู้ตัดสินใจทางการเมือง กล่าวคือ อาจจะใช้ประชาชนเป็นช่องทางที่จะทำให้กลุ่มเข้าถึงศูนย์กลางการตัดสินใจหรืออย่างน้อยก็ทำให้กลุ่มได้รับความสนใจจากรัฐ นอกจากการเรียกร้องโดยการให้ประชาชนและสื่อมวลชนเป็นแนวร่วมแล้ว กลุ่มวงนอกก็อาจจะใช้องค์กรอื่นๆ ที่มีอิทธิพลจากรัฐบาล เช่น ศาล เป็นช่องทางในการทำให้รัฐหันมาให้ความสนใจกับประเด็นที่กลุ่มเรียกร้อง

กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันที่อยู่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาสามารถใช้ช่องทางในการผลักดันหรือเรียกร้องผลประโยชน์ได้หลายช่องทางด้วยกันไม่ว่าจะเป็น การผลักดันผ่านรัฐสภา ซึ่งเป็นช่องทางที่กลุ่มวงในใช้มากกว่ากลุ่มวงนอก โดยจะใช้ช่องทางนี้ในกรณีที่ไม่มีช่องทางสู่รัฐบาลโดยตรง¹⁴, การผลักดันผ่านพรรคการเมือง ถือเป็นช่องทางทางอ้อมในอันที่จะผลักดันนโยบาย เพราะกลุ่มมักจะเลือกที่จะผลักดันผ่านข้าราชการในกระทรวง รัฐมนตรี สื่อมวลชน รัฐสภาก่อนที่จะใช้ช่องทางนี้ โดยกลุ่มจะใช้วิธีสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง และพยายามนำประเด็นเรื่องราวของกลุ่มเข้าไปเป็นหนึ่งในนโยบายที่พรรคใช้หา

¹⁴พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 214.

เสียง เพื่อที่จะได้รับประโยชน์เมื่อสมาชิกในพรรคที่กลุ่มสนับสนุนได้รับการเลือกตั้ง¹⁵, *การผลักดันผ่านการฟ้องร้องต่อศาล* (การผลักดันผ่านช่องทางนี้มีน้อยมาก) เป็นการทำให้ประเด็นที่กลุ่มต้องการให้รัฐบาลรับทราบ ได้รับการจุดประเด็นให้สื่อมวลชนและประชาชนได้รับรู้เพื่อสร้างให้เป็นประเด็นสาธารณะ¹⁶, *การผลักดันผ่านสื่อมวลชน* เป็นที่ทราบกันดีว่าสื่อมวลชนเป็นผู้เสนอข่าวสารสามารถทำให้เรื่องราวต่างๆ เกิดเป็นประเด็นขึ้นมาได้ กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันจึงต้องพยายามทำให้สื่อมวลชนสนใจในเรื่องราวที่ต้องการผลักดัน เพื่อให้สื่อมวลชนเป็นสื่อในการเสนอข้อมูลให้สังคมรับทราบ เมื่อมีคนจำนวนมากรับทราบ และมีความเห็นสาธารณะ (public opinion) เกิดขึ้น รัฐบาลก็ต้องหันมาสนใจในเรื่องนั้นๆ และ *การผลักดันผ่านประชาชน* จะถูกเลือกใช้เมื่อกลุ่มไม่สามารถติดต่อกับผู้มีอำนาจทางการเมืองได้โดยตรงจะต้องพยายามโน้มน้าวหรือชักจูงให้ประชาชนร่วมสนับสนุนในสิ่งที่กลุ่มพยายามจะผลักดัน โดยพยายามทำให้ประชาชนหมู่เหล่าต่างๆ เห็นว่าสิ่งที่กลุ่มกำลังพยายามผลักดันเป็นสิ่งที่ดีที่ถูกต้อง เมื่อประชาชนให้ความสนใจและเห็นด้วยกับกลุ่ม พลังของกลุ่มก็จะเพิ่มมากขึ้นเพราะมีผู้สนับสนุนเป็นจำนวนมาก ซึ่งก็เป็นการยากที่รัฐบาลจะเพิกเฉย

วิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันใช้ในการเข้าไปมีอิทธิพลต่อรัฐบาล

วิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันใช้ในการผลักดันผลประโยชน์หรือนโยบายต่อรัฐมีหลายวิธีด้วยกัน ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันก็จะใช้วิธีการเหล่านั้นไปตามความเหมาะสม โดยบางครั้งการเลือกวิธีการผลักดันก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของกลุ่มด้วย กล่าวคือ ถ้าเป็นกลุ่มวงในก็จะสามารถใช้วิธีการที่เข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมืองได้โดยตรง เช่น วิธีการล็อบบี้ (lobby) ส่วนกลุ่มวงนอกก็อาจจะใช้วิธีการที่เป็นทางอ้อม เช่น การชักชวนให้ประชาชนเข้าร่วมในการเรียกร้องกับกลุ่ม ทำให้กลุ่มได้รับความสนใจจากรัฐบาล

วิธีการที่กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันนำมาใช้ มีดังต่อไปนี้

การล็อบบี้ (lobby)

การล็อบบี้เป็นวิธีการหนึ่งที่กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันนำมาใช้ โดยจะทำการโน้มน้าวผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองและผู้ตัดสินใจนโยบายสาธารณะให้คล้อยตามความคิดเห็นของกลุ่ม การ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 218.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 219.

ลือบปีนั้นสามารถมีผู้กระทำได้หลากหลาย เช่น ตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันลือบปี สมาชิกสภานิติบัญญัติ รัฐมนตรี หรือข้าราชการ เป็นต้น¹⁷

ส่วนใหญ่แล้วการลือบปีเป็นวิธีการที่กลุ่มวงในใช้ เพราะกลุ่มวงในสามารถเข้าถึงหรือพูดคุยหรือต่อรองกับผู้มีอำนาจทางการเมืองได้ง่าย โดยการลือบปีอาจถือได้ว่าเป็นวิธีการผลักดันทางตรง เพราะกลุ่มสามารถเจรจาทันทีกับผู้มีอำนาจทางการเมืองได้เลยโดยไม่ต้องอาศัยสื่อมวลชนหรือประชาชน

การรณรงค์สาธารณะ (public campaigns)¹⁸

การรณรงค์สาธารณะเป็นวิธีการทางอ้อม ในอันที่กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันจะผลักดันนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันมุ่งสู่สาธารณะใน 2 ระดับด้วยกัน คือ 1) ในระดับของการมุ่งสู่การสร้างความคิดเห็นบนฐานของข่าวสารข้อมูล คือ การใช้หนังสือพิมพ์ และนิตยสารเป็นเครื่องมือช่วยสร้างความคิดเห็นในประเด็นที่กลุ่มต้องการ โดยกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันพยายามเสนอข่าวสารข้อมูลและชักจูงให้สื่อมวลชนลงเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม เพื่อสร้างทัศนคติเช่นนั้นให้กับกลุ่มผู้แสดงความคิดเห็นบนฐานของข่าวสารข้อมูล ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ตัดสินใจทางการเมืองหันมาสนใจ และ 2) การมีอิทธิพลต่อความคิดเห็นสาธารณะ(ประชาชนทั่วไป) โดยทำการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนเพื่อสร้างกระแสความคิดเห็น(climate of opinion) ให้เป็นไปในทางเดียวกันกับกลุ่ม และจะต้องพยายามชี้ให้เห็นว่าสิ่งที่ตนเรียกร้องนั้นเป็นผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) หรือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างไร

การที่กลุ่มจะมุ่งสู่สาธารณะขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ 2 อย่างด้วยกัน คือ 1) กระแสความคิดเห็นสาธารณะเอื้อหรือไม่ และ 2) กลุ่มมีช่องทางผลักดันนโยบายกับกระทรวงและรัฐบาลหรือไม่เพียงใด

นอกจากจะมีช่องทางและวิธีการในการผลักดันนโยบายแล้ว กลุ่มจะต้องสร้างพลังกำลังในการผลักดันให้กับตัวเอง รวมทั้งกลุ่มยังจะต้องได้รับโอกาสที่จะเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางการเมืองด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷ พงุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., "ลือบปี," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. เอก ตังทรัพย์วัฒนา และสิริพรรณ นกสวน, บรรณาธิการ, หน้า 182 – 183.

¹⁸ พงุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 216 – 218.

การระดมทรัพยากรและโครงสร้างโอกาสทางการเมือง

การระดมทรัพยากร(resource mobilization) คือ การระดมรวมหมู่ (collective mobilization)¹⁹ เป็นวิธีการที่สำคัญและจำเป็นสำหรับกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน เพราะหากกลุ่มมีทรัพยากรที่สำคัญอยู่ในมือ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิก(เป็นจำนวนมาก)ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน, มีผู้มีอิทธิพล/ผู้มีอำนาจทางการเมือง หรือสื่อมวลชนให้การสนับสนุน หรือมีผู้ให้การสนับสนุนทางการเงิน เช่น นักธุรกิจ เป็นต้น ก็จะทำให้กลุ่มมีความได้เปรียบกว่ากลุ่มอื่นที่มีทรัพยากรน้อยกว่า และยิ่งถ้ากลุ่มสามารถระดมทรัพยากรได้มากเท่าใดก็จะทำให้การเรียกร้องผลักดันมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จมากขึ้นเท่านั้น เพราะทรัพยากรดังกล่าวจะเป็นตัวช่วยให้กลุ่มมีพลังในการผลักดันมากขึ้น กล่าวคือ ถ้ากลุ่มมีสมาชิก(ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน)มาเข้าร่วมผลักดันเป็นจำนวนมากเท่าใด กลุ่มก็จะได้รับความสนใจมากขึ้นเท่านั้น ยิ่งถ้ากลุ่มมีสมาชิกหรือผู้ที่เห็นด้วยกับกลุ่มเป็นผู้ที่มีอิทธิพลหรือมีอำนาจทางการเมือง ก็อาจจะทำให้การต่อรองหรือการผลักดันทำได้ง่ายขึ้นหรือสามารถเข้าสู่ผู้ตัดสินใจทางการเมืองได้ง่ายขึ้น และถ้ากลุ่มได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากผู้สนับสนุนอื่นๆ ด้วย ก็จะทำให้กลุ่มสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้สะดวกขึ้น เหล่านี้เป็นทรัพยากรที่สำคัญเป็นอย่างมากที่กลุ่มควรจะต้องพยายามรวบรวมให้มาอยู่ในมือให้มากที่สุด

การเรียกร้องผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันนอกจากจะต้องมีการระดมทรัพยากรแล้วก็ต้องอาศัย “โครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure)” ด้วย เพราะแม้ว่ากลุ่มจะสามารถระดมทรัพยากรได้มากแต่ระบบการเมืองไม่เปิดโอกาสให้เข้ามามีบทบาท การผลักดันก็จะทำได้ยากลำบาก

โครงสร้างโอกาสทางการเมืองจะมีมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับการควบคุมของรัฐบาล กล่าวคือ ถ้าเป็นรัฐบาลรวมอำนาจก็จะไม่ค่อยเปิดโอกาสให้มีการรวมกลุ่มเพื่อเข้ามามีบทบาททางการเมือง และอาจใช้วิธีการปราบปรามที่รุนแรงด้วย²⁰ แต่ถ้าเป็นรัฐบาลที่ยอมรับกับการมีบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน ก็จะเป็นไปได้มากที่จะเปิดโอกาสให้กลุ่มต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการต่อรองทางการเมือง

ในการผลักดันเรียกร้องผลประโยชน์ กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะเสมอ เพราะส่วนใหญ่การตัดสินใจของรัฐบาลจะออกมาในรูปของ

¹⁹ ประภาส ปิ่นตบแต่ง, “การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 22.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22 - 23.

นโยบายสาธารณะ ดังนั้นกลุ่มจะต้องพยายามโน้มน้าวหรือชักจูงให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจนโยบาย กำหนดนโยบายไปในทิศทางที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มให้มากที่สุด โดยกลุ่มจะต้องพยายามเข้าไป มีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายซึ่งกลุ่มสามารถเข้าไปมีอิทธิพลได้ในหลายขั้นตอนด้วยกัน

การเข้าไปมีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันในกระบวนการนโยบาย

การที่เราจะทราบว่ากลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันสามารถเข้าไปมีอิทธิพลในขั้นตอนใด บ้างของการกำหนดนโยบาย เราจะต้องทราบถึงขั้นตอนของการกำหนดนโยบายทั้งหมดก่อน เพราะ ขั้นตอนเหล่านั้นสามารถบอกได้ว่ากลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันจะเข้าไปมีอิทธิพลในช่วงใดของการกำหนดนโยบาย

Thomas Dye ได้อธิบายถึงกระบวนการนโยบายไว้ดังนี้²¹

1. การชี้ปัญหา นโยบาย (identification of policy problems) ขั้นตอนนี้มักเป็นเรื่องของการค้นหาประเด็นนโยบายและการกลั่นกรองประเด็นนโยบาย
2. การกำหนดประเด็น (agenda setting) หรือการดึงความสนใจของสื่อมวลชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐไปยังปัญหา นโยบายที่เฉพาะเจาะจงเพื่อให้ตัดสินใจว่าจะต้องทำการตัดสินใจอะไรบ้าง
3. การวางหรือกำหนดข้อเสนอ นโยบาย (formulation of policy proposals) โดยการริเริ่มและพัฒนาองค์กรที่ทำหน้าที่วางแผนนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์ ฝ่ายราชการ ฝ่ายบริหารและรัฐสภา
4. การทำให้นโยบายชอบธรรมด้วยกฎหมาย (legitimation of policies) ซึ่งกระทำผ่านการดำเนินการทางการเมืองโดยพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ ฝ่ายบริหาร และรัฐสภา
5. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (implementation of policies) กระทำผ่านระบบราชการ และกิจกรรมของหน่วยงานฝ่ายบริหาร
6. การประเมินผลนโยบาย (evaluation of policies) อาจกระทำโดยหน่วยงานของรัฐเอง ที่ปรึกษาภายนอก สื่อมวลชน และสาธารณชน
7. การพัฒนาปรับปรุงนโยบายและการยกเลิกนโยบาย (policy succession and policy termination)

²¹Thomas Dye, "Understanding Public Policy," แปลโดย แก้วคำ ไกรสรพงษ์, เอกสารประกอบการเรียนการสอนนโยบายสาธารณะ (ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ไม่ปรากฏปีพิมพ์), หน้า 19.

จากขั้นตอนของกระบวนการนโยบายทั้งหมดจะเห็นได้ว่าขั้นตอนที่กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันสามารถเข้าไปผลักดันนโยบายได้มีอยู่หลายขั้นตอนด้วยกัน โดยเริ่มจากขั้นตอนแรกที่เป็นขั้นตอนของการชี้ปัญหา นโยบาย กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการชี้ปัญหาได้ และยังสามารถกำหนดประเด็นปัญหาในขั้นตอนที่สอง รวมทั้งสามารถมีส่วนร่วมในการวางหรือกำหนดข้อเสนอนโยบายด้วย

ในสังคมกำลังพัฒนาที่นิยมการรวมอำนาจไว้ที่ผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบาย กลุ่มผลประโยชน์จะไม่ค่อยมีโอกาสมีบทบาทในขั้นตอนที่ 1 ถึง 4 ในกรณีเช่นนั้น กลุ่มผลประโยชน์อาจถูกกระตุ้นให้ทำการเคลื่อนไหวในกระบวนการนโยบายในขั้นตอนที่ 5 คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยหากนโยบายที่นำมาปฏิบัตินั้นไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์กับกลุ่มหรือสร้างความเดือดร้อนให้กับกลุ่ม นำมาสู่การเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนของการประเมินผลนโยบาย (ขั้นที่ 6) และกลุ่มอาจจะผลักดันให้รัฐบาลพัฒนาปรับปรุงนโยบายหรือยกเลิกนโยบาย (ขั้นที่ 7) ก็ได้

กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันเป็นตัวเชื่อมระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยมีส่วนร่วมในการส่งผ่านความต้องการของประชาชนไปยังรัฐ ในขณะที่เดียวกันกลุ่มดังกล่าวก็ยังทำหน้าที่ควบคุมรัฐบาลไม่ให้มีอำนาจและใช้อำนาจมากเกินไป และยังคงควบคุมรัฐบาลไม่ให้กำหนดนโยบายไปในทิศทางที่ทำให้ประชาชนเสียผลประโยชน์ โดยกลุ่มจะเข้าไปทำการต่อรอง ผลักดัน และกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายไปในทิศทางที่เหมาะสม แต่ในขณะเดียวกัน กลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันก็จะทำการเรียกร้อง ผลักดันผลประโยชน์ให้กับกลุ่มเองด้วย

อย่างไรก็ตาม การมารวมตัวกันของคนกลุ่มหนึ่ง เพื่อเรียกร้องผลักดันผลประโยชน์ให้กับกลุ่มหรือสังคมส่วนรวม อาจจะมีผู้ที่ได้ประโยชน์จากการเรียกร้องผลักดันของกลุ่มโดยไม่ได้เข้าร่วมกับกลุ่ม ที่เรียกว่า free rider หรือผู้เอาประโยชน์โดยไม่ลงทุนลงแรง ซึ่งหมายถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องทำอะไรเลย²²

แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการระดมทรัพยากร (resource mobilization) และโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) ที่จะนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีความเกี่ยวข้องกับแนวความคิดอื่นๆ อีก 2 ชุด คือ ชุดแรกประกอบด้วย 2 แนวความคิด คือ แนวความคิดเรื่องเครือข่ายและ clique และแนวความคิด

²² แก้วคำ ไกรสรพงษ์, "ทรัพยากรร่วมของส่วนรวม/ทางเลือกที่เป็นปัญหาของทรัพยากรร่วม," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. เอก ตั้งทรัพยากรพัฒนา และสิริพรรณ นกสวน, บรรณาธิการ, หน้า 60.

คิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ โดยแนวความคิดชุดนี้จะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ภายในและภายนอกของกลุ่มผลประโยชน์ ส่วนแนวความคิดในชุดที่ 2 ประกอบด้วย แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล และแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ โดยแนวความคิดชุดนี้เป็นแนวความคิดที่เกี่ยวกับการที่กลุ่มจะเข้าไปต่อสู้ในกระบวนการทางการเมือง

ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงแนวความคิดชุดแรก คือ แนวความคิดเรื่องเครือข่ายและ clique และแนวความคิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นเป็นแนวความคิดที่มาจากสังคมตะวันตกที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว แตกต่างจากสังคมไทยที่การเมืองมีความแตกต่างจากในสังคมตะวันตก ดังนั้น การรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันในสังคมไทยอาจจะไม่สามารถอธิบายได้ด้วยแนวความคิดที่มีฐานมาจากสังคมตะวันตกเพียงอย่างเดียว จะต้องอาศัยแนวความคิดอื่นที่สอดคล้องกับลักษณะการรวมกลุ่มของสังคมไทยมาอธิบายด้วย โดยในที่นี้จะใช้แนวความคิดเรื่องเครือข่าย, clique และแนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ มาช่วยในการอธิบาย เพราะสังคมไทยยังเป็นสังคมที่ยึดโยงกับความสัมพันธ์ส่วนตัวและการตอบแทนบุญคุณอยู่มาก

เครือข่าย(network) และ Clique

เครือข่ายหรือ network เป็นความสัมพันธ์ระหว่างคนจำนวนหนึ่งที่อยู่จักคุ้นเคยกัน โดยความสัมพันธ์นั้นมีลักษณะแบบร่างแห²³ โดยอาจเป็นความสัมพันธ์ตามแนวดิ่งหรือแนวนอนก็ได้ ซึ่งอาจจะเริ่มจากการที่คน 2 คนรู้จักกัน ในขณะที่เดียวกันคนทั้งคู่ก็มีคนรู้จักของตนอยู่แล้ว และอาจจะแนะนำคนที่เพิ่งรู้จักต่อไปยังคนรู้จักคนอื่นๆ ของแต่ละฝ่าย ซึ่งเป็นการทำให้เครือข่ายเกิดการขยายตัว

ความสัมพันธ์แบบเครือข่ายหรือ network ทำให้เกิด action set กล่าวคือ เมื่อมีคนหนึ่งในเครือข่ายต้องการความช่วยเหลือก็จะบอกไปยังคนรู้จักคนที่คิดว่ามีความสามารถหรือมีเพื่อนที่สามารถช่วยเหลือได้ (การกระทำดังกล่าวอาจเรียกว่าการกระตุกเส้นใย) ส่วนคนที่ถูกขอความช่วยเหลือก็จะบอกคนอื่นๆ ในเครือข่ายต่อไปเป็นลูกโซ่ และเมื่อใดก็ตามที่การกระตุกเส้นใยบรรลุวัตถุประสงค์คือ คนที่ขอความช่วยเหลือได้รับความช่วยเหลือแล้ว action set ก็will disappear²⁴

²³ พงุทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., "เครือข่าย," ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และสิริพรรณ นกสวน, บรรณาธิการ, หน้า 208.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 210.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์ อธิบายลักษณะของเครือข่ายไว้ดังต่อไปนี้

- “ 1. ไม่ใช่องค์กรที่มีการจัดตั้งตามสายการบังคับบัญชาหรือมีการรวมศูนย์ที่ชัดเจน
2. แม้จะมีสายสัมพันธ์ที่ผูกพันกันในเครือข่ายเข้าไว้ด้วยกัน แต่สายสัมพันธ์นี้ไม่จำเป็นต้องแน่นจนตายตัว อาจจะชัดเจนแน่นแฟ้นในบางกิจกรรม และเปราะบางในบางกิจกรรมก็ได้
3. องค์กรประกอบหรือสมาชิกในเครือข่ายอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน เพราะในบางกิจกรรมตัวบุคคลคนหนึ่งมีความจำเป็น แต่อีกกิจกรรมหนึ่งคนคนนั้นอาจจะไม่จำเป็นก็ได้ สิ่งที่จะตัดสินว่าคนเหล่านั้นเป็นเครือข่ายเดียวกันหรือไม่ ดูได้โดยง่ายว่าพวกเขาพร้อมกันสนับสนุนทางการเมืองหรือเป็นคู่แข่งทางการเมืองในช่วงเวลานั้น”²⁵

อาจกล่าวได้ว่า “เครือข่ายเป็นรูปแบบการจัดองค์กรที่มักจะพบในกลุ่มที่ไม่เป็นทางการ (informal group) โดยมีรูปร่างแบน(flat)กว่า หรือเป็นแนวราบ(horizontal)กว่า กล่าวคือ สมาชิกมีความเท่าเทียมกันและมีการรับผิดชอบร่วมกัน หรือมีรูปแบบคล้ายกับเป็นสหายนกัน (collegiate form)”²⁶

ส่วน Clique คือ กลุ่มคนกลุ่มเล็กๆ ที่มีความใกล้ชิดสนิทสนมกันเป็นอย่างมาก มีความคิดเห็นคล้ายกัน หรือสนใจในสิ่งใดสิ่งหนึ่งเหมือนกัน แต่กลุ่มคนดังกล่าวนี้ต่างก็เป็นสมาชิกของกลุ่มที่มีขนาดใหญ่อีกทีหนึ่ง โดยคนที่อยู่ใน clique มักจะมีการปฏิสัมพันธ์กันเองบ่อยครั้งและมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจไปในแนวทางเดียวกัน แต่ clique ก็ไม่ใช่กลุ่มที่เป็นทางการและไม่มีความคงทนถาวรเท่ากลุ่ม สามารถจะสลายไปเมื่อใดก็ได้²⁷ โดยในกลุ่มหนึ่งกลุ่มสามารถมี clique อยู่ภายในที่กลุ่มก็ได้ สามารถแสดงได้ดังแผนภาพ ดังนี้

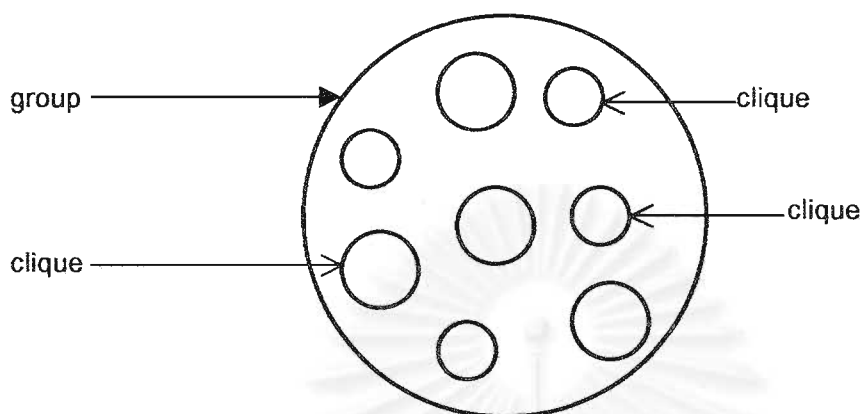
สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁵เวียงรัฐ เนติโพธิ์, “อิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นของไทย : ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่,” (วารสารสังคมศาสตร์ 31 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2543) : 178-179.

²⁶พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว., “เครือข่าย,” หน้า 216.

²⁷สรุปจากคำอธิบายของ รศ.ม.ร.ว.พฤทธิสถาน ชุมพล.

แผนภาพที่ 1 แผนภาพแสดงกลุ่ม (group) ที่มี clique อยู่ภายใน



การมารวมกันเป็น clique อาจจะไม่คล้ายๆ กับในประเทศไทยที่มีการรวมตัวกันของพรรคการเมืองหลายๆ พรรคที่มาร่วมกันเป็นรัฐบาลผสม (coalition government) ที่เรียกว่ารัฐบาลเสียงข้างมาก เพื่อให้มีเสียงมากกว่าฝ่ายค้าน ส่วนสมาชิกของกลุ่มที่มารวมตัวกันเป็น clique นั้นก็อาจมารวมตัวกันเพื่อให้เกิดแนวร่วมในการเสนอความคิดเห็นหรือต่อรองกับกลุ่มอื่น

นอกจากคำว่า clique แล้วก็ยังมีคำอื่นที่มีความหมายเหมือนหรือใกล้เคียงกับ clique อีกด้วย เช่น คำว่า พวก, มุ้ง, ค่าย หรือ คณะ โดยกลุ่มเล็กๆ เหล่านี้อาจจะเชื่อมต่อเข้าไปในกลุ่มที่เป็นทางการหรือเกิดขึ้นและอยู่ในกลุ่มที่เป็นทางการก็ได้ เช่น มุ้งที่อยู่ในพรรคการเมืองไทย เป็นต้น²⁸

จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายและ clique เป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ สามารถจะเกิดขึ้นและสลายไปเมื่อใดก็ได้

นอกจากสังคมไทยจะมีการรวมกลุ่มในลักษณะของเครือข่ายและ clique แล้ว สังคมไทยยังยึดโยงกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ด้วย โดยความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์มีลักษณะคล้ายกับความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่าย แต่ต่างกันที่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ชัดเจนมากกว่าความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่าย

²⁸ พงศพิศาน ชุมพล, ม.ร.ว., "เครือข่าย," หน้า 210 – 211.

แนวความคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron – Client Relationships)

ดังที่ได้กล่าวไปในตอนต้นแล้วว่าสังคมไทยเป็นสังคมที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ส่วนตัว และการช่วยเหลือตอบแทนบุญคุณ ทำให้เราไม่สามารถมองข้ามความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ด้อยกว่าซึ่งเรียกว่าผู้รับการอุปถัมภ์ ส่วนผู้รับการอุปถัมภ์เมื่อได้รับการช่วยเหลือก็ต้องมีการตอบแทนให้กับผู้อุปถัมภ์ตามกำลังและความสามารถที่มี โดยมักจะตอบแทนด้วยแรงงานหรือการให้บริการ/ให้ความสะดวกแก่ผู้อุปถัมภ์

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยก็มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ด้วยเช่นกัน ในฐานะที่สมาชิกส่วนใหญ่ของสมาคมฯ เป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่จะต้องมีการติดต่อกับนักการเมืองระดับประเทศ นักการเมืองท้องถิ่นจะอยู่ในฐานะของผู้รับการอุปถัมภ์ที่ได้รับความช่วยเหลือจากนักการเมืองระดับประเทศซึ่งผู้ในฐานะผู้อุปถัมภ์ ความช่วยเหลือที่นักการเมืองระดับประเทศให้กับนักการเมืองท้องถิ่นก็คือ การจัดสรรงบประมาณของรัฐมาให้กับท้องถิ่น หรืออาจจะช่วยผลักดันนโยบายที่ส่งผลดีต่อการปกครองท้องถิ่น เช่น นโยบายการกระจายอำนาจ เป็นต้น ส่วนนักการเมืองท้องถิ่นก็จะตอบแทนโดยการเป็นฐานเสียงให้กับนักการเมืองระดับประเทศ เพราะนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่มักจะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นนั้นๆ จึงสามารถโน้มน้าวหรือชักจูงประชาชนให้เลือกผู้ที่ตนสนับสนุนได้

ดังนั้น การวิจัยเรื่องนี้จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องศึกษาในเรื่องของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ซึ่งจะทำให้การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ระบบอุปถัมภ์นั้นเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านาน ซึ่งเห็นได้ชัดจากระบบศักดินาในสมัยอยุธยาที่เจ้าขุนมูลนายจะต้องมีไพร่และทาสในสังกัดของตน กล่าวคือ มูลนายจะเป็นผู้คุ้มครองดูแลไพร่และทาสในลักษณะที่เป็นเจ้านาย ส่วนไพร่และทาสก็จะทำงานให้กับมูลนายตามแต่มูลนายจะสั่ง

เมื่อกาลเวลาเปลี่ยนแปลงไป ระบบศักดินาถูกยกเลิกไป ความสัมพันธ์ในลักษณะของมูลนายกับไพร่และทาสได้แปรเปลี่ยนมาเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการระหว่างบุคคล (informal and interpersonal) ในลักษณะของผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์แทน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าผู้อุปถัมภ์ก็คือมูลนาย ส่วนไพร่และทาสก็เป็นผู้รับการอุปถัมภ์ และเปลี่ยนความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติต่อกันมาเป็นความสัมพันธ์ทางจิตใจ

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้งระหว่างผู้ที่มีทรัพยากรต่างกัน ซึ่งทรัพยากรหมายถึง ทรัพย์สิน, อำนาจทางการเมือง หรือสิทธิพิเศษทางสังคม เป็นต้น²⁹ โดยผู้อุปถัมภ์จะเป็นผู้ที่มีทรัพยากรมากกว่าผู้รับการอุปถัมภ์ ผู้อุปถัมภ์จะใช้ทรัพยากรที่มีมากกว่าช่วยเหลือผู้รับการอุปถัมภ์ ส่วนผู้รับการอุปถัมภ์ก็จะตอบแทนผู้อุปถัมภ์ตามกำลังความสามารถและทรัพยากรที่มีอยู่ของตนหรือตามแต่ผู้อุปถัมภ์ต้องการ แต่ส่วนใหญ่แล้วการตอบแทนของผู้รับการอุปถัมภ์นั้นไม่สามารถเทียบค่าได้กับสิ่งที่ได้รับจากผู้อุปถัมภ์ ความช่วยเหลือที่ได้รับไปมากแต่สามารถตอบแทนได้น้อยนั้นจึงเป็นต้นเหตุของการตอบแทนที่ไม่สมดุลกัน³⁰ เพราะผู้รับการอุปถัมภ์มักจะเป็นผู้ที่ขาดแคลนทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน หรืออำนาจทางการเมือง และเมื่อได้รับการช่วยเหลือหลายๆ ครั้งโดยไม่สามารถตอบแทนได้หมด ความช่วยเหลือนั้นก็จะเป็นหนี้บุญคุณที่ไม่สามารถตอบแทนจนหมดได้ ทำให้เกิดความผูกพันกันในลักษณะเจ้านายกับลูกน้องที่ต้องให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามกำลังและทรัพยากรที่มีอยู่ของแต่ละฝ่าย

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ไม่ได้มีแค่ผู้อุปถัมภ์กับผู้รับการอุปถัมภ์อย่างละหนึ่งคนเท่านั้น เพราะผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งสามารถมีผู้รับการอุปถัมภ์ได้มากกว่าหนึ่งคน และในขณะเดียวกันผู้รับการอุปถัมภ์ก็อาจจะเป็นผู้อุปถัมภ์ให้กับคนอื่นด้วยก็ได้ ในลักษณะเช่นนี้เราอาจเรียกได้ว่าเป็น “เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์”

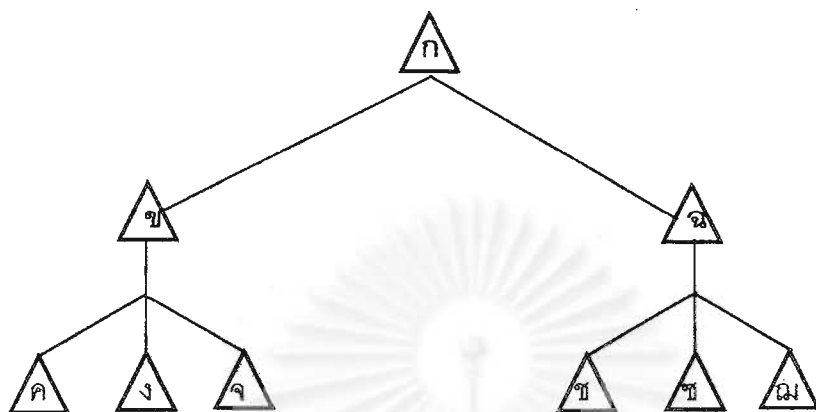
เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถูกสร้างขึ้นจากบรรดาผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์หลายๆ คู่ที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยมีผู้รับการอุปถัมภ์ที่กลายเป็นตัวกลางระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ของเขาเอง ซึ่งมีลักษณะดังแผนภาพต่อไปนี้³¹

²⁹อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คูวินทรพันธ์, บรรณาธิการ, ระบบอุปถัมภ์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 4.

³⁰เจมส์ ซี สกอตต์, “การเมืองในระบบอุปถัมภ์กับผู้อุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” ใน อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คูวินทรพันธ์, บรรณาธิการ ระบบอุปถัมภ์, หน้า 48.

³¹Prudhisana Jumbala, “Interest and Pressure Group,” in *Government and Politics of Thailand*, Edited by Somsakdi Xuto (New York : Oxford University Press, 1987), pp.111 – 112.

แผนภาพที่ 2 แผนภาพแสดงเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า ก เป็นผู้อุปถัมภ์สูงสุดของเครือข่าย ซึ่งมีความสัมพันธ์กับผู้รับการอุปถัมภ์ในลักษณะแนวดิ่ง ส่วน ข และ จ มีสองสถานภาพในเวลาเดียวกัน คือ ต่างก็เป็นผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ลำดับที่ 1 ของ ก และในขณะเดียวกันก็ยังเป็นผู้อุปถัมภ์ให้กับคนอื่นๆ ในเครือข่ายด้วย

เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จะมีความยั่งยืนเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับผู้อุปถัมภ์สูงสุดเพียงคนเดียว (ตามแผนภาพคือ ก) เพราะถ้าผู้อุปถัมภ์คนดังกล่าวตายหรือไม่มีทรัพยากรเพียงพอในการอุปถัมภ์ผู้อื่นในเครือข่าย เครือข่ายการอุปถัมภ์ก็อาจจะสลายไป ตามปกติแล้ว ผู้รับการอุปถัมภ์ในเครือข่ายจะขึ้นตรงกับผู้นำในระดับที่ตนสังกัดอยู่ กล่าวคือ ถ้า ข หรือ จ ซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์ระดับรองลงมาเห็นว่า ก ไม่สามารถให้การอุปถัมภ์ได้อีกต่อไป ข/จ ก็อาจจะออกจากการอุปถัมภ์ของ ก โดยนำเอาผู้ได้อุปถัมภ์ของตนไปด้วย ซึ่งก็คือ ค ง จ/ ช ซ ฅ เพื่อไปหาผู้อุปถัมภ์คนใหม่หรือไม่ก็ได้ แต่ก็จะทำให้ ค ง จ/ ช ซ ฅ ขาดจากการเป็นเครือข่ายอุปถัมภ์ของ ก และ จ ตามลำดับด้วย

จะเห็นได้ว่า เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นั้นเกิดการแตกแยกได้ง่าย เนื่องจากเป็นความพอใจระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย และเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจก็สามารถตัดความสัมพันธ์กับอีกฝ่ายหนึ่งได้ และเมื่อเป็นเช่นนั้นเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์นั้นก็อาจจะสลายไปได้ ซึ่งต่างกับกลุ่ม (group) ที่มีความสัมพันธ์ที่เป็นทางการมากกว่า ซึ่งคนในกลุ่มมีความสัมพันธ์กันตามหน้าที่ และโดยภาพรวม กลุ่มจะไม่ได้รับผลกระทบมากนักจากการแยกตัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งภายในกลุ่ม เพราะกลุ่มจะสามารถหาคนอื่นมาแทนได้³²

³²Ibid., p. 112.

อนึ่ง ในสังคมกำลังพัฒนา ข และ จ อาจมีความสัมพันธ์ในแนวราบต่อกันได้พร้อมๆ กับการมีความสัมพันธ์แนวตั้งกับ ก ซึ่งหากความสัมพันธ์นั้นแน่นแฟ้นและ ข และ จ เกิดมีความไม่พอใจ ก ก็อาจร่วมมือกันทำลายอำนาจของ ก ได้

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่า แนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการระดมทรัพยากร (resource mobilization) และโครงสร้างโอกาสทางการเมือง (political opportunity structure) จะเกี่ยวข้องกับแนวความคิดอื่นๆ ที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ชุด โดยชุดที่หนึ่งได้กล่าวถึงไปแล้ว ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงแนวความคิดชุดที่ 2 คือ แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล และแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

อำนาจและอิทธิพล (Power and Influence)

อำนาจเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งให้ประสบผลสำเร็จด้วยดี อำนาจจึงเป็นสิ่งที่ถูกนำมาใช้อยู่ตลอดเวลา รวมทั้งสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยที่เป็นการศึกษาวิจัยในครั้ง นี้ ก็ได้ใช้อำนาจของทั้งตนเองและของผู้อื่นช่วยทำให้การผลักดันการกระจายอำนาจประสบผลสำเร็จ ดังนั้น แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพลจึงเป็นแนวความคิดหนึ่งที่สำคัญในการศึกษาครั้งนี้

ความหมายของอำนาจ

Steven Lukes ให้คำจำกัดความของคำว่าอำนาจว่าเป็น ความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่จะบังคับให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ตนต้องการ³³

D. G. Winter ให้คำจำกัดความของคำว่าอำนาจว่าเป็น การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถที่จะทำให้เกิดผลกระทบ(จะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม)ต่อพฤติกรรมหรือความรู้สึกของผู้อื่น³⁴

ภาณุ แยมศิริ กล่าวอำนาจว่าเป็น "พฤติกรรมของฝ่ายหนึ่ง(ผู้มีอำนาจ)ในอันที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้อื่น(ผู้อยู่ใต้อำนาจ)ให้เบี่ยงเบนไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง เพื่อผลประโยชน์ของตนและของส่วนรวม"³⁵

³³Steven Lukes, *Power : A Radical View* (London : The Macmillan Press, 1980), pp. 27 – 28.

³⁴D. G. Winter, *The Power Motive* (New York : The Free Press, 1973), p. 10.

³⁵ภาณุ แยมศิริ. "อิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพลด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีการคัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจน 2525-2529," (วิทยานิพนธ์

จากคำจำกัดความที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น อาจสรุปได้ว่าอำนาจ คือ การกระทำของผู้ใดผู้หนึ่งซึ่งเป็นผู้ที่มีอำนาจที่ส่งผลกระทบต่อคนอื่น ๆ โดยมีผลให้คนอื่น ๆ เหล่านั้นปฏิบัติสิ่งที่ผู้มีอำนาจต้องการโดยที่คนอื่น ๆ เหล่านั้นไม่ได้ต้องการที่จะทำเช่นนั้นอยู่แล้ว

อำนาจดังกล่าวถูกแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

- การมองอำนาจในมิติเดียว (The one – dimensional view)
- การมองอำนาจใน 2 มิติ (The two – dimensional view)
- การมองอำนาจใน 3 มิติ (The three – dimensional view)

การมองอำนาจในมิติเดียว

Robert A. Dahl กล่าวว่า อำนาจในมิติเดียวนั้นเป็นอำนาจที่ A สามารถทำให้ B ทำในสิ่งที่ A ต้องการ แม้ว่า B จะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม³⁶

การมองอำนาจในมิติเดียวก็คือการมองอำนาจที่ให้ความสำคัญกับการแสดงออกซึ่งอำนาจอย่างเป็นทางการและชัดเจน(ให้ความสำคัญกับการกระทำ/พฤติกรรม) เช่น การสั่งการให้ผู้ใดผู้หนึ่งกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ แม้ว่าผู้ที่ได้รับคำสั่งจะไม่เต็มใจที่จะกระทำก็ตาม โดยอาจกล่าวได้ว่า ผู้มีอำนาจได้ทำการตัดสินใจเพื่อสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งแก่ผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจ

การมองอำนาจในมิติที่ 2

Peter Bachrach และ Morton S. Baratz ได้เสนออำนาจในอีกมิติหนึ่งเพิ่มเติม คือ การที่ A พยายามกีดกันไม่ให้ B เข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยการไม่ตัดสินใจที่จะกระทำการใดๆ³⁷

การมองอำนาจในมิตินี้ เป็นการมองอำนาจที่ไม่ได้ให้ความสำคัญเฉพาะพฤติกรรมการแสดงอำนาจที่ได้แสดงออกมาอย่างประจักษ์ดังในการมองอำนาจในมิติเดียวเท่านั้น แต่มองถึงการแสดงอำนาจที่ไม่มีการแสดงพฤติกรรมหรือการกระทำด้วย เนื่องจากการมองอำนาจในมิติที่ 2 นี้ เห็นว่า การแสดงอำนาจไม่จำเป็นที่จะต้องมีการแสดงพฤติกรรม/การกระทำเสมอไป แต่อาจจะเกิดขึ้นจากการไม่แสดงพฤติกรรม/การกระทำใดๆ เลยก็ได้ และถ้านำอำนาจในมิติที่ 2 ไปปรับใช้กับการ

ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 30.

³⁶ เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา. "อำนาจ". ใน คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และสิริพรรณ นกสวน, บรรณาธิการ, หน้า 272.

³⁷ เรื่องเดียวกัน.

กำหนดนโยบาย ตัวอย่างของการใช้อำนาจในมิติที่ 2 นั่นก็คือ การไม่ตัดสินใจ(non-decision making) ซึ่งนับได้ว่าเป็นการตัดสินใจ(decision)อย่างหนึ่งเพราะมีผลปรากฏนั่นเอง

การไม่ตัดสินใจเกิดขึ้นจากการที่ผู้มีอำนาจไม่ได้สั่งการใดๆ ทำให้ไม่เกิดพฤติกรรมหรือการกระทำที่เป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจให้เห็นอย่างชัดเจน ซึ่งถ้ามองอำนาจในแบบมิติเดียวก็จะไม่เห็นว่าการใช้อำนาจขึ้น แต่ถ้าใช้การมองอำนาจในมิติที่ 2 ก็จะทราบว่าผู้มีอำนาจได้ใช้อำนาจโดยปราศจากพฤติกรรม

การมองอำนาจในมิติที่ 3

Steven Lukes เป็นผู้ที่เสนอให้มองอำนาจในอีกมิติหนึ่งเป็นมิติที่ 3 เนื่องจากเขาเห็นว่าการอธิบายเรื่องอำนาจใน 2 มิติแรกยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ โดยการมองอำนาจในมิตินี้ Lukes ได้กล่าวว่า อำนาจ คือ "A สามารถสร้างอุดมการณ์ ความเชื่อ และควบคุมให้ B มีความคล้อยตาม และเมื่อ B คล้อยตาม B ก็จะปฏิบัติตามความต้องการของ A ก็เท่ากับว่า A ได้ใช้อำนาจเหนือ B" Lukes ถือว่า อำนาจในมิติที่ 3 นี้ เป็นสุดยอดของการใช้อำนาจ เพราะเป็นการทำให้คนอื่นต้องการทำในสิ่งที่เราต้องการ ซึ่งก็คือ เราสามารถควบคุมความคิดและความต้องการของคนอื่นได้นั่นเอง³⁸ แต่ปัญหาของอำนาจในมิติที่ 3 ก็คือ เราไม่สามารถที่จะพิสูจน์ให้เห็นการใช้อำนาจมิตินี้ในเชิงประจักษ์ได้เลย

นอกจากคำว่า อำนาจที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีคำอีกหนึ่งคำซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกัน นั่นก็คือ คำว่า อิทธิพล (influence) ซึ่งมีผู้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

ความหมายของอิทธิพล

R. J. Mokken และ F. N. Stokman ได้ให้ความหมายของคำว่าอิทธิพลว่าเป็น ความสามารถของผู้ใดผู้หนึ่ง(actor) ในการตัดสินใจกระทำการหรือเป็นผู้คัดเลือกคนอื่น ๆ เพื่อกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเลือกทางเลือกอื่นๆ ให้กับผู้อื่นกระทำการ³⁹

Robert A. Dahl กล่าวว่า อิทธิพลเป็นความสามารถของบุคคลในการจูงใจหรือทำให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งถ้าไม่มีการจูงใจ ผู้อื่นก็จะไม่กระทำในสิ่งนั้นๆ⁴⁰

³⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 274.

³⁹R. J. Mokken and F. N. Stokman, "Power and Influence as Political Phenomena," Power and Political Theory, Edited by Brian Barry (The Pitman Press Ltd., 1976), p. 37.

⁴⁰Robert A. Dahl, Modern Political Analysis, อ้างใน สุวัฒน์ ศิริโกตาภิรมย์, "อิทธิพลของผู้นำชุมชนที่มีต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษากรณีผู้นำชุมชนในเขตเทศบาล"

Amitai Etzioni กล่าวว่า อิทธิพล คือ การเปลี่ยนแปลงการกระทำของใครคนใดคนหนึ่งให้ทำอีกอย่างหนึ่งที่ต่างไปจากแนวทางเดิมที่เขาคิดจะทำก่อนหน้านี้⁴¹

จากความหมายของคำว่าอิทธิพลที่ได้กล่าวมานั้น สามารถสรุปได้ว่าอิทธิพล คือ การที่ผู้หนึ่งผู้ใดสามารถชักจูงให้ผู้อื่นกระทำการตามที่ตนต้องการได้

จะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่า อำนาจและอิทธิพลมีความใกล้เคียงกันมาก ซึ่งในบางกรณีก็อาจใช้แทนหรือคู่กันได้ เพราะต่างก็เป็นการทำให้ผู้อื่นทำตามความต้องการของผู้ที่มีอำนาจและอิทธิพล อย่างไรก็ตาม อำนาจและอิทธิพลก็มีความแตกต่างกัน ดิน ปรัชพฤทธิ์ ได้อธิบายความแตกต่างไว้ว่า “อำนาจและอิทธิพลมีข้อแตกต่างกัน คือ อิทธิพลมีความรุนแรงน้อยกว่าอำนาจ นั่นก็คือหากผู้อยู่ใต้อิทธิพลไม่ปฏิบัติตามความประสงค์ของผู้มีอิทธิพล ผู้มีอิทธิพลก็ไม่สามารถจะลงโทษผู้อยู่ใต้อิทธิพลได้อย่างเต็มที่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า สิ่งที่มีอิทธิพลจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อิทธิพลที่ไม่ยอมปฏิบัติตามความประสงค์ของตนก็มีเพียงการ ‘ยักย้ายถ่ายเท’ (manipulate) * อันได้แก่ การโน้มน้าวจิตใจ การให้กำลังใจ และการชักชวน เป็นต้น ซึ่งต่างกับสิ่งที่ผู้มีอำนาจจะกระทำต่อผู้อยู่ใต้อำนาจ ซึ่งมีความรุนแรงมากกว่า เช่น การขู่บังคับ การใช้กำลัง รวมทั้งการยักย้ายถ่ายเท”⁴²

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจและอิทธิพลต่างกันเชิงเทคนิคและวิธีการที่ใช้หรือมีให้ใช้ แต่ให้ผลที่เหมือนกัน คือ ให้ผู้อื่นทำในสิ่งที่เราให้ความต้องการแม้ว่าเขาจะไม่ต้องการทำก็ตาม

บาลตำบลหัวหิน,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 14.

⁴¹Amitai Etzioni, “Power as a Social Force” in *Power in Modern Societies*, Edited by Marvin E. Olsen and Martin N. Marger (USA : Westview Press, 1993), p. 27.

* คำว่า “ยักย้ายถ่ายเท” มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “manipulate” โดยปทานุกรมอังกฤษ-ไทยของ ม.ร.ว. สฤษดิคุณ กิตติยากร (2534) ได้ให้ความหมายของคำว่า manipulate ไว้ว่า “เป็นการใช้อิทธิพลหรือเล่ห์ให้บรรลุผลตามต้องการ” ในขณะที่ ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล แปลความหมายคำนี้เป็นไทยตามรากศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “นู้ยี่นู้ย่า” ในความหมาย “ขยำด้วยมือ”

⁴²ดิน ปรัชพฤทธิ์, “อำนาจและการเมืองในองค์กร,” อ้างใน ภาณุ แยมศิริ. “อิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพลด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีการคัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจน 2525-2529,” หน้า 30 - 31.

ตามความหมายของและความแตกต่างระหว่างคำว่าอำนาจกับคำว่าอิทธิพลที่ได้กล่าวไปแล้ว ทำให้สามารถกล่าวได้ว่าสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยที่กำลังทำการศึกษานี้ เป็นผู้ใช้อิทธิพล เพราะสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยไม่สามารถลงโทษผู้ใดได้ แต่ในทางกลับกันรัฐบาลเป็นผู้ใช้หรือมีอำนาจ เพราะรัฐบาลสามารถลงโทษผู้ที่ไม่กระทำตามได้

นอกจากแนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพลแล้ว ยังมีแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจอีกแนวความคิดหนึ่งที่อยู่ในชุดนี้ และเป็นแนวความคิดสุดท้ายที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

แนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่ได้ศึกษาถึงการกระจายอำนาจโดยตรง แต่ศึกษาถึงการเรียกร้องให้ได้มาซึ่งการกระจายอำนาจ โดยมีสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเป็นผู้เรียกร้อง ดังนั้น ผู้ทำวิทยานิพนธ์จึงขออธิบายถึงการกระจายอำนาจอย่างกว้างๆ เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงความสำคัญสำคัญและจำเป็นที่สมาคมฯ ได้พยายามเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ โดยจะกล่าวถึงการกระจายอำนาจใน 4 หัวข้อดังต่อไปนี้

1. ความหมายของการกระจายอำนาจ
2. หลักการของการกระจายอำนาจ
3. ความสำคัญของการกระจายอำนาจ
4. ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

ความหมายของการกระจายอำนาจ

มีผู้ที่ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจในแนวทางคล้ายๆ กันเป็นจำนวนมาก ดังนั้นจึงขอนำมาเป็นตัวอย่าง 3 ความหมาย ดังต่อไปนี้

"การกระจายอำนาจ คือ การโอนกิจการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางไปในชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่างๆ ของประเทศหรือหน่วยงานบางหน่วยรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์การปกครองส่วนกลาง"⁴³

⁴³วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "หลักการรวมอำนาจ หลักการแบ่งอำนาจ และหลักการกระจายอำนาจ," อ้างใน ตระกูล มีชัย, การกระจายอำนาจ (กรุงเทพฯ : บริษัทสุทุมและบุตรจำกัด, 2538), หน้า 2.

“การกระจายอำนาจ คือ การที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อให้องค์กรนั้นสามารถจัดบริการสาธารณะบางอย่างได้โดยมีอิสระตามสมควร และรัฐบาลโดยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจะทำหน้าที่ควบคุมดูแล แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาสั่งการ”⁴⁴

“การกระจายอำนาจ หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่างๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลายๆ ด้านของตนเอง เช่น ระบบสาธารณูปโภค, การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม, การดูแลชีวิตและทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม”⁴⁵

จากความหมายที่ยกมาข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจ คือ การที่ท้องถิ่นได้รับการมอบอำนาจจากรัฐบาล(ส่วนกลาง)ให้บริหารจัดการกิจการสาธารณะที่เป็นของท้องถิ่นเองได้อย่างอิสระ รวมทั้งมีหน่วยงานและบุคลากรที่เป็นของท้องถิ่นนั้นๆ เอง

หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจให้มีประสิทธิภาพควรเป็นไปตามหลักการดังต่อไปนี้⁴⁶

1. ให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการบริหารงานโดยสามารถวินิจฉัยสั่งการในกิจการที่เกี่ยวกับท้องถิ่นเองได้
2. หน่วยงานส่วนกลางหรือผู้กระจายอำนาจต้องให้การสนับสนุนให้ผู้รับการกระจายอำนาจมีความพร้อมในการปกครองตนเอง
3. ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบเดิมกับอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น

⁴⁴สถาบันพระปกเกล้า, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 3 , ธรรมดาเพรส บจก., 2545), หน้า 525.

⁴⁵ธเนศวร์ เจริญเมือง, “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น,” ใน กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย, ดร. สังคีต พิริยะรังสรรค์ และดร. ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 60.

⁴⁶จุมพล นิมพานิช และคณะ, “การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในช่วง 2535 – 2539,” (ไม่ปรากฏที่พิมพ์, 2541), หน้า 4.

4. การกระจายอำนาจต้องเป็นไปเพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมส่วนรวม
5. การกระจายอำนาจต้องมีเป้าหมายชัดเจนที่สามารถประเมินได้ และต้องมีการดำเนินการอย่างมีระบบ

จากหลักการของการกระจายอำนาจข้างต้นทำให้การกระจายอำนาจมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้⁴⁷

1. มีการแยกหน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจออกจากหน่วยงานส่วนกลางโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล
 2. มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น
 3. หน่วยงานที่ได้รับการกระจายอำนาจต้องมีอิสระ (Autonomy) ในการบริหารงาน
- ความสำคัญของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจมีความสำคัญเป็นอย่างมากโดยเฉพาะในทางการเมือง เพราะการกระจายอำนาจถือเป็นรากฐานที่สำคัญของระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างเบื้องต้น คือ การปกครองระดับชาติ และโครงสร้างเบื้องล่าง คือ การปกครองระดับท้องถิ่น การจะทำให้การปกครองในระบบนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องพัฒนาโครงสร้างทั้งสองด้านควบคู่กันไป เพราะถ้าเน้นแต่การพัฒนาโครงสร้างเฉพาะส่วนบน เช่น ที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ สภานิติบัญญัติ รัฐบาล เป็นต้น เท่านั้น โดยไม่ได้พัฒนาโครงสร้างส่วนล่างที่เกี่ยวกับเรื่องของการตื่นตัวทางการเมือง ความสามารถและโอกาสในการปกครองตนเอง ก็เท่ากับเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยในลักษณะหัวโตตัวลีบ⁴⁸ ซึ่งทำให้การกระจายอำนาจไม่มีประสิทธิภาพ เพราะประชาชนไม่มีความตื่นตัวที่จะเข้าร่วมทางการเมืองซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อระบอบประชาธิปไตย

ข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจก็เหมือนกับสิ่งอื่นๆ ทั่วไป ที่ต้องมีทั้งข้อดีและข้อเสียในตัวเอง ดังนั้นจึงสามารถจะสรุปข้อดีและข้อเสียของการกระจายอำนาจได้ดังนี้

⁴⁷สถาบันพระปกเกล้า, การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. หน้าเดียวกัน.

⁴⁸ลิขิต ธีรเวคิน, การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท (เอกสารทางวิชาการหมายเลข 5 ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 3.

ข้อดีของการกระจายอำนาจ

1. เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยการเลือกตั้งผู้บริหารได้ด้วยตนเอง หรือสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ถือเป็นการส่งเสริมและพัฒนากระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ดีอีกทางหนึ่ง
2. สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นคนที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นๆ ย่อมจะรู้ปัญหาและแนวทางแก้ไขได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง
3. การบริหารงานในท้องถิ่นที่ได้รับการกระจายอำนาจจะสามารถทำงานได้อย่างคล่องตัว เพราะไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่เคร่งครัดและขั้นตอนการทำงานที่ซับซ้อนของทางราชการ
4. การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากไม่ต้องรอคำสั่งจากส่วนกลาง

ข้อเสียของการกระจายอำนาจ

1. การพัฒนาในแต่ละท้องถิ่นเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกัน เพราะถ้าท้องถิ่นใดมีผู้บริหารที่ดีท้องถิ่นก็พัฒนาได้รวดเร็ว ส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารไม่ดีการพัฒนาก็จะเป็นไปอย่างล่าช้า
2. ขาดความต่อเนื่องในการบริหารและพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากต้องมีการเลือกตั้งผู้บริหารเป็นระยะๆ โดยเฉพาะท้องถิ่นที่มีการเปลี่ยนผู้บริหารบ่อย
3. ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองเพราะแต่ละท้องถิ่นต้องมีเจ้าหน้าที่และทรัพย์สินเป็นของตัวเอง ไม่สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปในท้องถิ่นอื่นได้

ในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ในมาตราที่ 282 ถึง 290 รวม 9 มาตรา เท่ากับว่าได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก

ทั้งหมดนี้เป็นแนวความคิดที่จะนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยเริ่มจากแนวความคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ ที่จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ว่าสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ว่ามีการก่อตัวและมีลักษณะอย่างไร และจัดเป็นกลุ่มผลประโยชน์ประเภทใด ตามด้วยแนวความคิดอื่นๆ อีก 4 แนวความคิด ซึ่งถูกแบ่งออกเป็น 2 ชุด

ชุดละ 2 แนวความคิด โดยแนวความคิดชุดแรกประกอบด้วย แนวความคิดเรื่องเครือข่าย, clique และแนวความคิดเรื่องความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แนวความคิดชุดนี้จะนำมาใช้อธิบายถึงลักษณะความสัมพันธ์ภายในและภายนอกของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

ส่วนแนวความคิดชุดที่ 2 ประกอบด้วย แนวความคิดเรื่องอำนาจและอิทธิพล และแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจ ที่จะนำมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์การผลักดันการกระจายอำนาจทั้งสองครั้งของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

ก่อนที่จะกล่าวถึงความเป็นมาของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย จะขอกล่าวถึงความเป็นมา และอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน เพื่อจะได้ทราบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเป็นมาอย่างไร และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง เพราะจะช่วยทำให้เข้าใจบทบาทและเหตุผลของการเรียกร้องหรือผลักดันการกระจายอำนาจของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะสมาชิกเกือบทั้งหมดของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นการปูพื้นความเข้าใจเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อนเพื่อช่วยทำให้เกิดความเข้าใจในเรื่องของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยมากขึ้น และยังทำให้ทราบถึงสาเหตุของการรวมตัวกันของสมาชิกสภาจังหวัดด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลได้จัดตั้งสภาจังหวัดขึ้น เพื่อให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่จังหวัด สภาจังหวัดจึงเป็นเพียงสภาที่ปรึกษา ไม่ใช่องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด แม้ว่าจะมีการผ่านพระราชบัญญัติสภาจังหวัดในปี พ.ศ. 2481 แต่สภาจังหวัดก็ยังมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาเช่นเดิม คือ เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค¹ เพราะพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 เป็นเพียงการแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ จนเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงทำให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ต่อมาได้เกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนได้เข้า

¹ ไรเนสวอร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540 (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2540), หน้า 147.

มามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้น ทำให้เกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล²

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ข้าราชการประจำเป็นฝ่ายบริหาร คือ ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถออกข้อบังคับจังหวัดได้ชั่วคราว, ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัด, ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเพิกถอนมติสภาจังหวัดและห้ามไม่ให้อภิปรายคำสั่งเพิกถอนดังกล่าว, ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิไม่ตอบกระทู้หรือข้อซักถามของสมาชิกสภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่ง³

อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามหลักเกณฑ์ของการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น เหตุผลประการหนึ่งก็เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นได้ดำเนินการจัดทำภารกิจ/หน้าที่ด้วยตนเอง ทั้งนี้เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล และยังเป็น การปฏิบัติงานที่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการกิจด้านการบริการสาธารณะในพื้นที่ของตน ที่เรียกว่า "กิจการส่วนจังหวัด" และยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นๆ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสาธารณสุข
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล

² ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์เนศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539), หน้า 102.

³ ธีรนทร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540, หน้า 150.

⁴ หลักเกณฑ์ในที่นี้คือหลักเกณฑ์การกระจายอำนาจที่ใช้ในประเทศประชาธิปไตย.

5. การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
6. การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
12. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
15. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์
20. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

นอกจากอำนาจหน้าที่จากพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดและมอบให้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535, พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้วย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในมาตราที่ 40 ไว้ดังนี้

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีบำรุงท้องที่, ภาษีป้าย, อากรฆ่าสัตว์)
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนด
3. รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
4. รายได้จากการสาธารณสุขโรคและการพาณิชย์ของจังหวัด
5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคลหรือองค์กรต่างๆ ทั้งนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณะประโยชน์
9. เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ในปีพ.ศ. 2537 รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ขึ้น ทำให้สภาตำบลสามารถที่จะได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีอำนาจในการบริหารงานในเขตพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 67 และ 68 และที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในมาตรา 74 – 83 ไว้ดังนี้

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
2. รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
3. ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
4. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
5. ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
6. ส่งเสริมพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
7. คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ราชการมอบหมาย

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

1. ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
2. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
3. ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
4. ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

5. ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
6. ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครัวเรือน
7. บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
8. การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
9. หนาลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
10. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
11. กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

ที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- มาตรา 74 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากร การฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์
- มาตรา 75 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยภาษานั้น
- มาตรา 76 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้
1. ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
 2. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
 3. ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล
- มาตรา 77 รายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรั้งนกกีแ่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น
- มาตรา 78 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

- มาตรา 79 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎกระทรวง
- มาตรา 80 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม
- มาตรา 81 องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บ ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์ การบริหารส่วนตำบลก็ได้
- มาตรา 82 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้
1. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
 2. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
 3. รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
 4. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
 5. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 6. รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
 7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
 8. รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วน ตำบล
- มาตรา 83 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติ บุคคลต่างๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การ บริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่า องค์การปกครองท้องถิ่นทั้ง 2 แบบมีความซ้ำซ้อนกันทั้งด้านอำนาจ หน้าที่ การจัดเก็บรายได้ และพื้นที่การปกครอง⁵ นั้นหมายความว่า เมื่อมีองค์การบริหารส่วนตำบล ครอบคลุมทุกจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะไม่มีพื้นที่การบริหารเหลืออยู่ และที่สำคัญก็คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่มีรายได้ของตัวเองด้วย เพราะรายได้จากการเก็บภาษีที่เป็นรายได้ ส่วนใหญ่ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเคยได้รับ ได้ตกไปเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็น เป็นภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน, และภาษีสุราและเครื่องดื่ม⁶

⁵ ตระกูล มีชัย, สภาตำบล (กรุงเทพฯ : บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด, 2537), หน้า 198.

⁶ ธีเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540, หน้า 156.

นอกจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะมีผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ก็มีปัญหาเช่นกัน กล่าวคือ การกำหนดให้ข้าราชการประจำซึ่งก็คือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งขัดกับสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน

ปัญหาต่างๆ ดังกล่าว จึงเป็นตัวผลักดันให้สมาชิกสภาจังหวัดรวมตัวกันผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้น โดยสมาชิกสภาจังหวัดรวมตัวกันภายใต้ชื่อ "สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย" และเปลี่ยนเป็น "สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย" ในภายหลัง

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

เมื่อได้ทราบถึงความเป็นมา, อำนาจหน้าที่ และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว จะเห็นได้ว่าหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังบริหารงานภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 อยู่ การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ย่อมส่งผลกระทบต่อพื้นที่การบริหารงานและรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างแน่นอน

สมาชิกสภาจังหวัดทุกคนก็ตระหนักถึงความจริงข้อนี้ดี จึงได้รวมตัวกันเมื่อเดือนพฤษภาคม 2539 จัดตั้งสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย (ซึ่งปัจจุบันได้จดทะเบียนเป็นสมาคม) เพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ที่สมาชิกสภาจังหวัดเห็นว่าการให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากผู้ดำรงตำแหน่งของส่วนภูมิภาคโดยมิได้มาจากการเลือกตั้งขัดกับหลักการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย และได้มีการเรียกร้องให้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น เพื่อให้มีโครงสร้างและการบริหารงานสอดคล้องกับการกระจายอำนาจ เช่น ให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง และเพื่อเป็นหลักประกันว่า แม้ว่าจะมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่นเต็มพื้นที่ของจังหวัดแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังมีอยู่ต่อไป

ดังนั้นในการพิจารณาในที่นี้ ในบทนี้จะขอลำถึงการก่อตัว, วัตถุประสงค์, และปัญหาและอุปสรรคของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย โดยจะยังไม่กล่าวถึงการผลักดันการกระจายอำนาจของสหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ซึ่งเนื้อหาส่วนนี้จะอยู่ในบทต่อไป

การก่อตั้งของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยนั้น เมื่อแรกก่อตั้งใช้ชื่อว่า “สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” โดยมีการก่อตั้งอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2539 แต่ยังไม่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคม และสมาชิกทั้งหมดได้เลือกให้นายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่(ตำแหน่งในขณะนั้น) ดำรงตำแหน่งประธานสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยคนแรก

สาเหตุที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งองค์กรของตนเองขึ้นมาก็เป็นเพราะต้องการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย โดยไม่ต้องการให้มีข้าราชการประจำเป็นผู้บริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบกับในปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง กล่าวคือ ในอนาคตถ้าทุกตำบลได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะไม่มีพื้นที่ของตนเอง ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลยกเลิกการมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะไม่มีความจำเป็นต้องมีอีกต่อไปแล้ว นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังได้รับผลกระทบในเรื่องของรายได้และเงินอุดหนุนจากรัฐ ที่เคยได้รับอย่างเต็มที่เพื่อนำมาบริหารและพัฒนาความเจริญให้กับท้องถิ่น ก็ถูกตัดทอนลงเป็นจำนวนมาก⁷ เพราะฐานรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิม(เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีป้าย, ภาษีบำรุงท้องที่)กลายเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อเป็นเช่นนี้สมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศจึงได้เข้าร่วมประชุมกันเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหา แล้วได้มีการจัดตั้งสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยขึ้นมาเพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนและเป็นผู้ประสานงานระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด ในการผลักดันกฎหมายและเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งทำให้การทำงานเป็นไปอย่างมีระบบและมีพลังในการเรียกร้องมากกว่าต่างคนต่างทำ⁸

⁷“อบจ. องค์การบริหารท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ประชาชนหวังได้จริงหรือ?” หนังสือพิมพ์มติชน (2 มกราคม 2541) : 17.

⁸ เหตุการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงที่ยังรวมตัวกันเป็นสหพันธ์ฯ อยู่ นั้น จะขอยกไปกล่าวถึงในหัวข้อปัญหาและอุปสรรคของสหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย.

หากแต่ว่า การรวมตัวกันในรูปแบบของสหพันธ์ที่ไม่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย จึงประสบกับปัญหาการไม่ได้รับความร่วมมือและการยอมรับจากรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเท่าที่ควร เพราะเป็นองค์กรที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น เมื่อไปติดต่อกับทางราชการมักไม่ค่อยได้รับความสนใจหรือได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร⁹ ดังนั้นเมื่อต้นปี 2542 สมาชิกส่วนหนึ่งซึ่งก็คือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเห็นว่าการควรจะให้กลุ่มจดทะเบียนเป็นสมาคม เพราะถ้าหากจดทะเบียนเป็นสมาคมก็จะทำให้ทำงานได้สะดวกขึ้น และสามารถตัดสินใจที่จะดำเนินการในเรื่องต่างๆ ง่ายและรวดเร็วขึ้น รวมทั้งเมื่อมีข้อเรียกร้องต่างๆ ไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ สมาคมก็สามารถทำในนามของสมาคมได้ทันที โดยไม่ต้องให้สมาชิกทุกคนมาลงชื่อกันทุกครั้งที่มีการดำเนินการเรียกร้องในเรื่องใดๆ ก็ตาม¹⁰ ซึ่งทำให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการดำเนินงาน แต่ถ้าสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว สมาชิกในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงก็จะแยกตัวออกมาจดทะเบียนเป็นสมาคมกันเอง

อย่างไรก็ตามในที่สุดสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยก็ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกให้จดทะเบียนเป็นสมาคม แต่ก็ยังปฏิบัติงานไปในนามของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยไปก่อน เนื่องจากนายอุดรพันธ์ จันทรวโรจน์ ประธานสหพันธ์ในขณะนั้น ต้องการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน¹¹ จึงจะประกาศลาออกจากตำแหน่งประธานสหพันธ์ และสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยก็จะถูกยุบไปโดยปริยาย โดยในระหว่างรอการเลือกตั้งสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ให้นายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดกลุ่มภาคกลางดำเนินการขอจดทะเบียนเป็นสมาคม โดยสามารถทำการจดทะเบียนเป็นสมาคม เมื่อวันที่ **16 กรกฎาคม 2542** สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้รับการจดทะเบียนเป็นสมาคม โดยใช้ชื่อเมื่อจดทะเบียนแล้วว่า "สมาคมองค์การ

⁹สัมภาษณ์ นายศักดิ์ดา จาละ, นายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี และอดีตนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย, 2 ตุลาคม 2546.

¹⁰"สหพันธ์ อบจ. ส่อแววร้างหนัก : ตั้งสมาคมไม่ยุติ-สายอีสานด้าน-ภาคกลางแยกตัว," หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (20 - 21 กุมภาพันธ์ 2542) : 10.

¹¹ขณะนั้นวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ กำลังจะหมดลง และจะมีการเลือกตั้งใหม่ในอีก 5 เดือน

บริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย” ซึ่งมีนายวิทยา บุรณศิริ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นตัวแทนในการจัดการในเรื่องการจัดทะเบียน¹²

หลังจากจดทะเบียนแล้ว สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2543 เพื่อเลือกตั้งนายกสมาคมฯ โดยที่ประชุมได้เสนอให้นายศักดิ์ดา จალะ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมอย่างเป็นทางการ¹³ โดยนายศักดิ์ดา ได้หมดวาระการดำรงตำแหน่งนายกสมาคมในเดือน ธันวาคม 2545 ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมต่อจากนายศักดิ์ดา คือ นายภิญโญ ตันวิเศษ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และได้หมดวาระในเดือน ธันวาคม 2547 แต่นายภิญโญ ก็ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนี้อีกหนึ่งสมัย

จะเห็นได้ว่าการรวมตัวกันของสมาชิกสภาจังหวัดมาจากความต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีองค์กรย่อย เพื่อจะได้ดำเนินการผลักดันที่เป็นระบบและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ยังเห็นตัวอย่างจากเทศบาลที่มีต้นนิบาตเทศบาลเป็นองค์กรย่อยในการดูแลผลประโยชน์และเป็นศูนย์กลางประสานงานของเทศบาลทั่วประเทศ ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ควรจะมีองค์กรย่อยเพื่อเรียกร้องและดูแลผลประโยชน์ของตนเช่นเดียวกับเทศบาล

สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เกิดจากการที่กลุ่มรู้สึกว่ามีความไม่มั่นคงเกิดขึ้น ซึ่งตรงกับสาเหตุของการเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในข้อที่ว่า “กลุ่มผลประโยชน์เกิดจากความรู้สึกว่าถูกคุกคาม(threatened) กีดกัน หรือบั่นทอนสิทธิ(deprived) กล่าวคือ กลุ่มมีความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกันหรือรู้สึกว่าสถานภาพของกลุ่มของตนตกต่ำลง(status loss)”¹⁴ โดยในตอนที่ยกก่อตั้งสหพันธ์ ขึ้นนั้น สมาชิกทุกคนต่างก็ตระหนักถึงสถานะที่ไม่มั่นคงของตน เพราะเมื่อใดก็ตามที่มีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

¹² สัมภาษณ์ นายภิญโญ ตันวิเศษ, นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย, 20 ตุลาคม 2546.

¹³ ก่อนหน้าการประชุมวันที่ 29 มิถุนายน 2543 ได้เกิดปัญหาความขัดแย้งภายในขึ้นซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งที่เลือกให้นายอุดรพันธ์ จันทร์วิโรจน์ ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมฯ โดยรายละเอียดในเรื่องนี้จะขอกล่าวถึงในหัวข้อปัญหาและอุปสรรคของสหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย.

¹⁴ พงษ์พิธาน ชุมพล, ม.ร.ว., ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 128 - 129).

ก็จะหมดความสำคัญจนไม่จำเป็นที่จะต้องมีอีกต่อไป ดังนั้นสมาชิกทุกคนจึงร่วมมือกันตั้งกลุ่มขึ้น เพื่อเรียกร้องให้รัฐตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขึ้น เพื่อเป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจน และยังทำให้ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสถานะที่มั่นคงยิ่งขึ้น

สหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยถือได้ว่าเป็นกลุ่มผลึกต้นกลุ่มหนึ่ง เพราะเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อผลักดันนโยบาย ซึ่งในที่นี้ก็คือนโยบายการกระจายอำนาจ และกลุ่มก็มีกิจกรรมและการประชุมอย่างต่อเนื่อง และเป็นกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกิจกรรมที่สหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้ทำ เช่น การปกป้องผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีต่างๆ เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า สหพันธ์/สมาคมฯ เกิดจากการที่ตั้งสมาคมขึ้นเอง(voluntary) อีกทั้งมีฐานะเป็นองค์กรขจรโดยรัฐไม่ได้เข้ามาบังคับหรือชี้นำ แต่ว่าสมาชิกของสหพันธ์/สมาคมฯ เป็นสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นนักการเมืองผู้มีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยังเป็นส่วนของรัฐระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม มีกลุ่มของผู้มีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่อีกกลุ่มหนึ่ง คือ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งกลุ่มนี้แตกต่างจากสหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยตรงที่ เป็นกลุ่มที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎหมายให้เทศบาลสามารถตั้งงบประมาณอุดหนุนสันนิบาตเทศบาลได้ แต่สหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย กระทรวงมหาดไทยไม่ได้ออกกฎหมายแบบเดียวกันไว้ ที่เป็นเช่นนี้อาจจะมาจากสาเหตุที่ว่า สันนิบาตเทศบาลเป็นองค์กรที่รัฐบาลเป็นผู้จัดตั้งขึ้น เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ ของเทศบาลแทนรัฐ รัฐจึงต้องหารายได้ให้กับสันนิบาตเทศบาลเพื่อนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ จึงต้องออกกฎหมายในลักษณะดังกล่าวไว้

แต่ในทางตรงกันข้ามสหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย รัฐไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งแต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้น กิจกรรมหรือการเรียกร้องต่างๆ ของสหพันธ์/สมาคมฯ ก็เป็นการผลักดันต่อรัฐหรือกระทรวงมหาดไทยโดยตรง ให้มีนโยบายอย่างที่กลุ่มต้องการ ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ซึ่งการเรียกร้องเหล่านี้อาจจะสร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทยก็เป็นได้

ดังที่ได้กล่าวแล้วในบทที่ 2 Almond และ Powell ได้แบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน 4 ประเภท คือ 1) กลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่เคื่องกว้างไร้บรรทัดฐาน, 2) กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง, 3) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน, 4) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ โดยกล่าวว่า เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงเป็นสังคมสมัยใหม่นั้น กลุ่มประเภทที่ 1 และ 2 จะมีอิทธิพลลดลงเมื่อเทียบกับประเภทที่ 3 และ 4 โดยกลุ่มประเภทที่ 4 จะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ประเภทหลักในสังคมสมัยใหม่

ตามเกณฑ์นี้ เราอาจจัดให้สหพันธ์ฯ/สมาคมฯ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เป็นกลุ่มผลักดันในประเภทที่ 2, 3 และ 4 กล่าวคือ ในเบื้องต้นเป็นกลุ่มผลักดันในประเภทที่ 2 คือ กลุ่มที่ไม่มีการจัดตั้ง(non associational interest group) เพราะสมาชิกของสหพันธ์ฯ/สมาคมฯ มีสถานภาพเดียวกันคือ เป็นนักการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ซึ่งมีความรู้สึกเหมือนกันว่าสถานภาพของตนเองตกต่ำลงแต่ยังไม่ได้รวมตัวกัน, เป็นกลุ่มผลักดันในประเภทที่ 3 คือ กลุ่มที่เป็นสถาบัน(institutional interest groups) เพราะสมาชิกของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่อยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐจัดตั้งขึ้นและให้การยอมรับ และได้อาศัยความเป็นสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าวสร้างความชอบธรรมให้แก่ตนเองในอันที่จะผลักดันนโยบายที่เป็นประโยชน์กับกลุ่ม และเป็นกลุ่มผลักดันในประเภทที่ 4 คือ กลุ่มที่เป็นทางการ(associational interest group)ด้วย แม้ว่าในตอนแรกที่เป็นสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยจะมิได้จดทะเบียนกับทางราชการก็ตามแต่ก็มีการจัดองค์กรในระดับหนึ่ง คือ มีการแบ่งโครงสร้างการทำงานออกเป็นสมาพันธ์ 5 ภาค โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางประสานงานระหว่างสหพันธ์ฯ กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นการรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศเข้าด้วยกัน แล้วจึงนำสมาคมฯ มาเป็นศูนย์กลาง ทำให้กลุ่มเป็นกลุ่มที่เป็นทางการ

ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า สหพันธ์ฯ/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีลักษณะผสมระหว่างการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว การอิงสถาบันกับความเป็นทางการ ซึ่งลักษณะผสมนี้บ่งบอกถึงความเป็นกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศกำลังพัฒนาที่กำลังอยู่ในภาวะเปลี่ยนผ่านสู่ความเป็นสมัยใหม่

นอกจากการจัดประเภทตามพัฒนาการในการจัดองค์กรของกลุ่มผลประโยชน์ตามแบบของ Almond และ Powell แล้ว ก็ยังมีการแบ่งลักษณะของกลุ่มผลักดันของกรานท์ (Grant) ที่แบ่งกลุ่มผลักดันออกเป็นกลุ่มวงนอกและกลุ่มวงใน โดยทั้งสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่ง

ประเทศไทยและสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยสามารถจัดอยู่ในกลุ่มวงใน และเป็นกลุ่มที่แสดงตนน้อย (low profile) คือกลุ่มที่ใช้ความสัมพันธ์กับรัฐบาลอย่างเฉียบๆ

เมื่อได้ทำการจดทะเบียนเป็นสมาคมแล้ว สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้กำหนดวัตถุประสงค์ สมาชิกภาพ และวิธีการคัดเลือกคณะกรรมการบริหารงานของสมาคมฯ ดังนี้

วัตถุประสงค์ของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้¹⁵

1. ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างสมาชิกสมาคมฯ
2. ปกป้องรักษาหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสมาชิกสมาคมฯ
3. เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานงานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
4. ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ให้พบปะสังสรรค์ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
5. ส่งเสริมทางด้านการศึกษา ศิลธรรมจรรยา รวมทั้งร่วมมือกับองค์การกุศลอื่นๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ
6. ปกป้องรักษาเกียรติของมวลสมาชิกและสถาบันองค์การบริหารส่วนจังหวัด
7. ส่งเสริมพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและอื่นๆ ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย
8. ส่งเสริมขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีงามของบ้านเมือง
9. ไม่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการเมืองแต่ประการใด
10. ไม่มีการจัดตั้งโต๊ะสนุ๊กเกอร์และบิลเลียด¹⁶

¹⁵ข้อบังคับ(ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)ของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 หมวดที่ 1 ความทั่วไป ข้อ 5, หน้า 1 – 2. (ไม่แตกต่างจากข้อบังคับฉบับเดิม).

¹⁶จากการสัมภาษณ์นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขานุการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ทำให้ทราบว่า วัตถุประสงค์ในข้อ 9 และ ข้อ 10 นี้กำหนดขึ้นตามกฎหมายของการจัดตั้งสมาคม.

สมาชิกของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

ในส่วนของสมาชิกของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยมีด้วยกัน 3 ประเภท¹⁷ คือ

1. สมาชิกสามัญ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. สมาชิกวิสามัญ ได้แก่
 - 2.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นสมาชิกวิสามัญโดยปริยาย
 - 2.2 ข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมฯ
 - 2.3 บุคคลที่เคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด(ส.จ.)มาแล้วที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมฯ
 - 2.4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมฯ¹⁸
3. สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ บุคคลผู้ทรงเกียรติ หรือทรงคุณวุฒิ หรือผู้มีอุปการคุณที่คณะกรรมการลงมติให้เชิญเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม

ในเรื่องของสมาชิกมีข้อสังเกตบางประการ คือ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นตัวองค์กรเป็นสมาชิกสามัญ โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพียงสมาชิกวิสามัญ นั่นก็หมายความว่า สมาชิกของสมาคมฯ ที่มีสิทธิออกเสียงในเรื่องต่างๆ มีเพียง 150 คนเท่านั้น ในขณะที่ข้อบังคับฉบับแรก กำหนดให้ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ และบุคคลที่เคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัด(ส.จ.)มาแล้วเป็นสมาชิกสามัญ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ถ้าเงื่อนไขเรื่องสมาชิกเป็นไปตามข้อบังคับฉบับแรก สมาคมฯ ก็จะมีสมาชิกสามัญที่สามารถออกเสียงในเรื่องต่างๆ และนับเป็นองค์ประชุมถึง 3,000 คน

¹⁷ข้อบังคับ(ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)ของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546 หมวดที่ 2 สมาชิก ข้อ 6, หน้า 2.

¹⁸นายชาติรัฐ อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย กล่าวว่า การเปิดโอกาสให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมฯ ได้ก็เพื่อเป็นการสร้างพันธมิตรให้กับสมาคมฯ.

ในประเด็นนี้ จากการสัมภาษณ์นายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขานุการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้กล่าวว่า สมาชิกประเภทวิสามัญไม่สามารถออกเสียงเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ แต่สามารถเข้าร่วมประชุมและสามารถเสนอแนะหรือท้วงติงในเรื่องต่างๆ ได้ นอกจากนี้ นายชาติรี ยังกล่าวถึงสาเหตุที่ต้องกำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสมาชิกวิสามัญของสมาคมฯ ว่าหากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสมาชิกสามัญ อาจจะทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของสมาชิกมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม เพราะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศมีประมาณ 2,000 – 3,000 คน

เมื่อเป็นเช่นนี้ สมาคมฯ จึงได้ลดจำนวนสมาชิกสามัญลงให้เหลือเพียง 150 คน เพื่อที่จะให้องค์ประชุมมีน้อยลง คือมีเพียง 75 คน ก็สามารถทำการประชุมได้

การลดจำนวนสมาชิกสามัญเหลือเพียง 150 คน นอกจากจะเป็นไปเหตุผลตามที่เลขานุการสมาคมฯ ได้กล่าวไว้แล้ว ในประเด็นนี้อาจจะมองได้อีกเหตุผลหนึ่ง คือ สมาคมฯ ต้องการลดอำนาจของผู้ที่มีอิทธิพล (เช่น อดีตสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ต่อสมาคมฯ และสมาชิกของสมาคมฯ การทำเช่นนี้ก็เหมือนกับเป็นการลดบทบาทของคนกลุ่มนี้ลง ซึ่งอาจช่วยลดความขัดแย้งภายใน และการแบ่งพรรคแบ่งพวกภายในสมาคมได้

อย่างไรก็ตาม การลดจำนวนสมาชิกสามัญลงแสดงให้เห็นว่า สมาคมฯ ไม่ได้มีจุดประสงค์ในการใช้จำนวนสมาชิกสร้างพลังให้กับสมาคมฯ แต่อย่างใด

คณะกรรมการบริหารสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

ตามข้อบังคับฉบับแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้คณะกรรมการของสมาคมฯ มีจำนวน 7 – 30 คน และให้นายกสมาคมฯ เป็นหัวหน้าในการบริหารกิจการของสมาคมฯ โดยนายกสมาคมฯ มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกสามัญ และให้นายกสมาคมฯ เป็นผู้แต่งตั้งอุปนายกและกรรมการคนอื่นๆ¹⁹

¹⁹ ข้อบังคับฉบับเดิมกำหนดที่มาของคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ ไว้ว่า คณะกรรมการบริหารสมาคมฯ มีจำนวน 7 – 20 คน โดยคณะกรรมการนี้ได้มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ของสมาคมฯ โดยเลือกจากผู้แทนของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จังหวัดละไม่เกิน 2 คน และให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งกันเองเป็นนายกสมาคมฯ 1 คน และอุปนายก 2 คน สำหรับตำแหน่งกรรมการในตำแหน่งอื่นๆ ให้นายกสมาคมฯ เป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ของสมาคม.

คณะกรรมการบริหารสมาคมฯ ในสมัยของนายภิญโญ ตันวิเศษ สมัยแรก(ซึ่งได้นำข้อบังคับฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมาใช้แล้ว) มีรายชื่อดังต่อไปนี้

1. นายภิญโญ ตันวิเศษ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี นายกสสมาคม
2. นายเฉลิม วงษ์ไพโร นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี อุปนายก
3. นายกิตติภักดิ์ รุ่งธนเกียรติ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ อุปนายก
4. นายวรวีทย์ ชาวทอง นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสงขลา อุปนายก
5. นายชิงชัย ก่อประกาศกิจ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก อุปนายก
6. นายวิเชียร ทรัพย์เจริญ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราด อุปนายก
7. นายสนอง เทพอักษรณรงค์ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดบุรีรัมย์ อุปนายก
8. นายสฤษฏ์พงษ์ เกี้ยวข้อง รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ อุปนายก
9. นายสมบัติ สิทธิกรวงศ์ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี ปฏิคม
10. นางบังอร วิลาวลัย นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี เกร์ญญิก
11. นายวิโรจน์ วิบูลย์รัตน์ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครสวรรค์ ประชาสัมพันธ์
12. นายสมศักดิ์ ผ่องแผ้ว รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยอง นายทะเบียน
13. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยุธยา เลขานุการ
14. นายธานี เทือกสุบรรณ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี กรรมการ
15. นายอาซิส เบ็ญหาวัน นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดยะลา กรรมการ
16. นายสายัณห์ ยุติธรรม ประธานสภาอบจ. นครศรีธรรมราช กรรมการ
17. นายวิสูตร สุทธินุ่น ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี กรรมการ
18. นายทรงยศ เทียนทอง นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว กรรมการ
19. นายธีรชัย บัวประทุม นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุทัยธานี กรรมการ
20. นายโสภณ โกซุม รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ กรรมการ
21. นายเสน่ห์ แก้วมาลัย นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง กรรมการ
22. นายวิลาศ สุริวงษ์ รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร กรรมการ
23. นายพิเชษฐ ฉัตรรัตนศักดิ์ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพชรบูรณ์ กรรมการ
24. นายไพรัตน์ ตันบรรจง นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา กรรมการ
25. นายชาฤทธิ์ ชัยพิสุทธิสกุล นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม กรรมการ
26. นายกานต์ กัลป์ตินันท์ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี กรรมการ
27. นายไพบุลย์ นามประกาย นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร กรรมการ
28. นายไพศาล คงอานนท์ รองนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น กรรมการ

29. นายไชยา เขี่ยมสะอาด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี กรรมการ

30. นายอนุกุล แพร่ไพศาล รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี กรรมการ

จากรายชื่อและตำแหน่งของคณะกรรมการบริหารข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีผู้ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสามัญรวมอยู่ด้วย คือ ผู้ที่เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมอยู่ด้วย

จากรายชื่อคณะกรรมการ จะสังเกตได้ว่า คณะกรรมการบริหารบางคนเป็นญาติกับนักการเมืองระดับประเทศ เช่น นายธานี เทือกสุบรรณ เป็นญาติกับนายสุเทพ เทือกสุบรรณ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์, นายทรงยศ เทียนทอง เป็นญาติกับนายเสนาะ เทียนทอง ประธานคณะกรรมการประสานงานร่วมฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น

สหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยจึงนับว่าเป็นกลุ่มวงในที่มีช่องทางเข้าถึงรัฐบาล คือ นักการเมืองระดับชาติได้มาก การจะผลักดันความต้องการของกลุ่มให้กลายเป็นนโยบาย หรือเข้าไปในกระบวนการกำหนดนโยบายจึงไม่ต้องอาศัยสื่อมวลชนมากนักในการช่วยทำให้รัฐบาลหันมาสนใจ ซึ่งต่างจากกลุ่มวงนอกทั้งหลาย เช่นองค์กรชาวบ้าน เป็นต้น

การเป็นกลุ่มวงในมีสาเหตุเนื่องมาจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างสมาชิกของสมาคมฯ กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังที่ นายภิญโญ ตันวิเศษ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ได้ให้สัมภาษณ์ว่า "นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนอย่างน้อยที่สุดต้องสนิทกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดของตน เพื่อให้ทำการประสานงานกับรัฐบาลสะดวกขึ้น"²⁰ นอกจากการมีช่องทางเข้าถึงรัฐบาลจากการที่มีความสนิทสนมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแล้ว สมาคมยังมีอดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วยด้วย เช่น นายวิทยา บุรณศิริ อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ปัจจุบันเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พรรคไทยรักไทย, นางกอบกุล นพอมรบดี อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี ปัจจุบันเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี พรรคชาติพัฒนา, นายคมกฤษ หงษ์วีไล อดีตประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี ปัจจุบันเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี พรรคความหวังใหม่ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้สมาคมสามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมืองได้โดยไม่ต้องใช้สื่อมวลชน

²⁰ สัมภาษณ์ นายภิญโญ ตันวิเศษ.

การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องทำความสนิทสนมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดของตน ลักษณะดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นการสร้างเครือข่าย(network) อย่างหนึ่ง โดยเมื่อใดก็ตามที่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยจะทำการผลักดันนโยบายหรือต้องการให้รัฐบาลสนับสนุนในเรื่องใด ก็จะทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีสายสัมพันธ์ส่วนตัว(interpersonal) กับนักการเมืองระดับประเทศติดต่อไปยังนักการเมืองเหล่านั้นเพื่อขอความสนับสนุน และช่วยติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองอื่นๆ ให้การสนับสนุนด้วย

เครือข่ายของสมาคมฯ อาจเริ่มจากตัวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งที่มีความสนิทสนมกับนักการเมืองระดับประเทศอีกคนหนึ่ง และนักการเมืองระดับประเทศคนนั้นก็มีความสนิทสนมกับนักการเมืองระดับประเทศคนอื่นๆ หรือรัฐมนตรีต่อไปเป็นลูกโซ่ และในขณะที่เดียวกันนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็รู้จักคุ้นเคยกันดี

เครือข่ายที่ถูกกระตุ้นให้ทำงาน หรือ action - set อาจเริ่มจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องการผลักดันหรือเรียกร้องสิ่งใดสิ่งหนึ่งจากรัฐบาล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนต่างก็บอกต่อไปยังผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่สุดในเครือข่าย ซึ่งก็คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ของแต่ละจังหวัด และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะติดต่อไปยังผู้มีอำนาจที่ตนสนิทสนมต่อไป จนกระทั่งความต้องการของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการตอบสนอง การทำงานของเครือข่ายก็จะจบลง จนกว่าจะมีเหตุให้ได้รับการ "กระตุก" ขึ้นมาใหม่

สหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย จะต้องสร้างเครือข่ายไปยังผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อช่วยให้กลุ่มมีช่องทางหรือมีโอกาสที่จะเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมืองได้มาก นายกอบจ.แต่ละคนต่างก็มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับประเทศ โดยที่นักการเมืองระดับประเทศเองก็มีความสัมพันธ์โยงใยถึงกัน เมื่อมีการกระตุกเส้นใยในเครือข่ายจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด/สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปยังผู้มีอำนาจทางการเมือง ผู้มีอำนาจทางการเมืองก็จะทำการกระตุกเส้นใยต่อไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจ จนกว่าข้อเรียกร้องจะบรรลุผล

ความสัมพันธ์ระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่ายแล้ว ยังอาจจะเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ด้วย ในความเป็นจริงพรรคการเมืองต่างๆ และนักการเมืองระดับชาติมักจะสนับสนุนนักการเมืองในท้องถิ่น เพื่อที่จะให้นักการเมืองท้องถิ่นเป็นฐานเสียงในการเลือกตั้งระดับประเทศ และเมื่อนักการเมืองท้องถิ่น

ถิ่นต้องการที่จะเรียกเรื่องผลประโยชน์หรือผลลัคนโยบายก็จะติดต่อไปยังนักการเมืองระดับประเทศที่ให้การสนับสนุน เพื่อขอให้ช่วยสนับสนุนและช่วยโน้มน้าวให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองตัดสินใจไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์²¹

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของนักการเมืองระดับประเทศกับนักการเมืองท้องถิ่นจะอยู่ในลักษณะที่นักการเมืองระดับประเทศเป็นผู้อุปถัมภ์ ส่วนนักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้รับการอุปถัมภ์ เหตุที่นักการเมืองระดับประเทศอยู่ในฐานะผู้อุปถัมภ์ก็เนื่องจาก นักการเมืองระดับประเทศมักจะเป็นผู้ที่ให้ความสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นในการลงสมัครรับเลือกตั้งในท้องถิ่นต่างๆ โดยอาจจะให้เป็นเงินสนับสนุนการหาเสียง เป็นต้น

ส่วนนักการเมืองท้องถิ่นเมื่อได้รับตำแหน่งในพื้นที่แล้ว ก็จะเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่านักการเมืองระดับประเทศเพราะทำงานใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า รวมทั้งมีพวกพ้องในท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ดังนั้นเมื่อมีการเลือกตั้งระดับประเทศ นักการเมืองท้องถิ่นจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้นักการเมืองระดับประเทศได้รับคะแนนเสียงจากประชาชน กล่าวคือ นักการเมืองท้องถิ่นก็จะพยายามโน้มน้าวให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคที่ให้การสนับสนุนตน เป็นการตอบแทนบุญคุณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคนั้นๆ นั้นเอง²²

การมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับนักการเมืองระดับประเทศทำให้สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยสามารถรวบรวมทรัพยากรทางการเมืองไว้ได้มาก โดยเฉพาะผู้มีอำนาจทางการเมือง ทำให้สมาคมฯ มีช่องทางและมีโอกาสที่จะเข้าถึงผู้ตัดสินใจทางการเมืองมาก ทำให้ความเป็นไปได้ที่จะประสพผลสำเร็จในการผลักดันต่างๆ มีมากตามไปด้วย

²¹ สมโภชน์ ศรีโกชน์สมบุรณ์, "การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของหัวคะแนน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา," (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 121.

²² สุริยพันธ์ จิรสัตย์สุนทร, "ความสัมพันธ์ระหว่างหัวคะแนนกับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบการเลือกตั้งของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดสุราษฎร์ธานี," (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 122 - 127.

หลังจากได้กล่าวถึงความเป็นมาและลักษณะของสหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยแล้ว ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคของของสหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

ปัญหาและอุปสรรคของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

การเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่ และมีสมาชิกเป็นจำนวนมากอยู่ในทุกจังหวัดทั่วประเทศ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ทำให้สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยประสบกับปัญหาต่างๆ อยู่ตลอดเวลา แต่ปัญหาที่สำคัญๆ มีด้วยกัน 2 ปัญหา คือ

- ปัญหาเรื่องการเงิน
- ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสมาคมฯ

1. ปัญหาเรื่องการเงิน

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นเองโดยไม่ได้พึ่งพิงรัฐ ซึ่งต่างกับสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยที่รัฐบาลให้การสนับสนุน²³ รวมทั้งกระทรวงมหาดไทยยังได้ออกระเบียบให้เทศบาลสามารถให้เงินอุดหนุนแก่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้ แต่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยนั้น กระทรวงมหาดไทยไม่ได้ออกกฎให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เงินอุดหนุนแก่สมาคมฯ ได้ ซึ่งอาจเป็นเพราะรัฐบาลไม่ได้มีส่วนสนับสนุนให้มีการก่อตั้งสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ดังนั้นสมาคมฯ จึงไม่มีเงินอุดหนุนจากที่ใดเลย นอกจากจะได้มาจากการบริจาคของสมาชิก และส่วนหนึ่งได้มาจากการเก็บค่าสมัครสมาชิกของสมาคมฯ

การที่สมาคมฯ มีข้อจำกัดในเรื่องงบประมาณ ทำให้การทำงานเกิดความไม่สะดวก เนื่องจากการทำกิจกรรมของสมาคมในทุกๆ เรื่องต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการประชุม ทั้งการประชุมในระดับสมาคมฯ และระดับสหพันธ์, ค่าใช้จ่ายในการเดินทางของผู้

²³ สำหรับสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2502 คือ ในช่วงของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดตั้งขึ้น เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลประสบปัญหาหลายๆ ด้าน กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีความคิดริเริ่มที่จะจัดตั้งสันนิบาตเทศบาลขึ้น เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเทศบาล รวมทั้งร่วมกันแก้ไขอุปสรรคและปัญหาข้อขัดข้องต่างๆ ของเทศบาล (ประภัสสรร์ มณฑุสินธุ์, “สมาคมเทศบาล,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ลักษณะวิชากฎหมายปกครองพิศดาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505, หน้า 92 – 108).

เข้าร่วมประชุม และค่าใช้จ่ายในส่วนของเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุม โดยบางครั้งผู้เข้าร่วมประชุมก็จะต้องออกค่าใช้จ่ายในบางส่วนเอง เช่น ค่าเดินทาง เป็นผลให้มีสมาชิกบางคนไม่มาร่วมประชุมเพราะไม่ต้องการใช้เงินส่วนตัวเป็นค่าเดินทางและค่าใช้จ่ายอื่นๆ ซึ่งสาเหตุนี้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีผู้เข้าร่วมประชุมไม่ครบจำนวน

การไม่เข้าร่วมประชุมของสมาชิกบางคน ทำให้เกิด free rider หรือผู้ที่ได้รับประโยชน์แต่ไม่ต้องทำอะไร คือ ไม่ต้องเสียเวลา เสียเงินมาร่วมประชุม แต่ก็ได้รับประโยชน์เช่นเดียวกับผู้ที่มาเข้าร่วมประชุม

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาในเรื่องของงบประมาณที่ทางสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยปฏิบัติอยู่ คือ การใช้วิธีช่วยกันออกค่าใช้จ่ายเท่าๆ กัน เช่น ในการประชุมในระดับสมาพันธ์นั้นแต่ละจังหวัดจะหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม จังหวัดที่ไม่ได้เป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุมก็จะช่วยเงินจังหวัดที่เป็นเจ้าภาพเป็นจำนวนเงินเท่าๆ กัน และผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นเจ้าภาพทุกจังหวัด²⁴

จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานต่างๆ ของสมาคมฯ สมาชิกต้องใช้จ่ายเงินของตัวเองทั้งสิ้น ซึ่งถ้าผู้บริหารไม่มีความเสียสละ และสมาชิกไม่ให้ความร่วมมือ ก็จะทำให้การทำให้การดำเนินงานของสมาคมเป็นไปอย่างยากลำบาก

2. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด(นายภิญโญ ตันวิเศษ), อดีตนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด(นายศักดิ์ดา จาละ) และชาวที่เสนอในหนังสือพิมพ์ ทำให้ทราบว่าสมาคมฯ มีปัญหาเรื่องความขัดแย้ง ซึ่งมาจากการที่สมาชิกมีความคิดเห็นไม่ตรงกันและไม่เข้าใจกัน ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงแรกเริ่มจากการที่นายอุดรพันธ์ จันทรวโรจน์ อดีตประธานสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ซึ่งมาจากจังหวัดเชียงใหม่ถูกสมาชิกสหพันธ์ฯ ในภาคอีสานมองว่านำสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเข้าไปเกี่ยวข้องกับพรรคความหวังใหม่ ซึ่งเป็นพรรคที่นายอุดรพันธ์มีความสนิทสนม สาเหตุที่นายอุดรพันธ์ถูกมองว่านำสหพันธ์เข้าไปเกี่ยวข้องกับพรรคความหวังใหม่ ก็เนื่องมาจากพรรคความหวังใหม่ติดต่อขอให้นายอุดรพันธ์ซึ่งมีฐานะเป็นประธานสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเข้าเสวนาในหัวข้อ “ปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดใครจะรับผิดชอบ” โดยนายอุดรพันธ์เห็นว่าควรให้นายกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคน

²⁴ สัมภาษณ์ นายศักดิ์ดา จาละ.

เข้าร่วมสัมมนาด้วย จึงได้ออกหนังสือเชิญในนามสหพันธ์ฯ จากกรณีนี้สมาชิกภาคดังกล่าวเห็นว่า นายอุดรพันธ์กำลังนำสหพันธ์ฯ เข้าร่วมกับพรรคความหวังใหม่ก่อดันรัฐบาล (สมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย) และจากเหตุการณ์ในครั้งนี้นำให้สมาพันธ์ภาคใต้ประกาศว่าจะไม่ร่วมเคลื่อนไหวกับสหพันธ์ฯ อีกต่อไปถ้านายอุดรพันธ์ยังนำสหพันธ์ฯ เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม นายอุดรพันธ์ก็ได้ออกมาชี้แจงว่าตนไม่ได้คิดที่จะนำสหพันธ์ฯ เข้าไปอิงกับพรรคการเมือง เพียงแต่เห็นว่าพรรคความหวังใหม่ต้องการเข้ามาช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น²⁵

บริบทของความเคลือบแคลงสงสัยกันนี้ คือ ขณะนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดกำลังมีปัญหาการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ทางอ้อม) ครั้งแรกเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2540 ซึ่งคำสั่งของกระทรวงมหาดไทยขัดกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดระบุให้มีการเลือกตั้งเฉพาะตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่กระทรวงมหาดไทยกลับให้มีการเลือกตั้งทั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมา นั้นถูกต้องหรือไม่ และจะต้องมีการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ แล้วผู้ใดจะเป็นผู้รับผิดชอบกับความผิดพลาดในครั้งนี (ขณะนั้นพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรครัฐบาล มีพล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และมีนายธานี ศักดิ์เศรษฐ์ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนพรรคความหวังใหม่เป็นพรรคฝ่ายค้าน)

จากกรณีข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งในเรื่องของฝักฝ่ายพรรคการเมือง โดยเป็นที่ทราบกันดีว่า ประธานสหพันธ์ฯ มีความใกล้ชิดกับพรรคความหวังใหม่เป็นอย่างดี โดยเฉพาะกับ นายโกศล พลกุล ซึ่งเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในสมัยที่พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี บวกกับการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ก็ประสบผลสำเร็จในสมัยที่พรรคความหวังใหม่เป็นแกนนำรัฐบาล

การจัดเสวนาของพรรคความหวังใหม่(ซึ่งในขณะนั้นเป็นพรรคร่วมฝ่ายค้าน)ในครั้งนี้อยู่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ประธานสหพันธ์ฯ จึงเห็นว่าไม่น่าจะเกิดความเสียหายหากสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเข้าร่วมเสวนากับพรรคความหวังใหม่ แต่สมาชิกบางส่วน โดยเฉพาะภาคอีสานและภาคใต้ ไม่ได้เห็นเช่นเดียวกับประธานสหพันธ์ฯ โดยมองว่าการเข้าร่วม

²⁵ ทีมข่าวภูมิภาค, "จับตาสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดชุกปีความหวังใหม่ของจริงหรือแค่สร้างฉาก," หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (16 พฤศจิกายน 2541) : 8.

เสวนากับพรรคความหวังใหม่ เป็นการแสดงให้เห็นว่าสหพันธ์ฯ ต่อต้านรัฐบาล จึงไม่น่าจะเป็นผลดีต่อสหพันธ์ฯ

การที่สมาชิกบางส่วนไม่ต้องการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่เป็นพรรคร่วมฝ่ายค้าน อาจจะเป็นเพราะว่า สมาชิกกลุ่มนั้นต้องการให้สหพันธ์ฯวางตัวเป็นกลาง เพราะกลุ่มจะสามารถผลักดันหรือเรียกร้องผลประโยชน์ได้ไม่ว่าฝ่ายใดจะมีอำนาจทางการเมือง แต่ถ้ากลุ่มเข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็จะทำให้เกิดความยากลำบากในการเรียกร้อง/ผลักดันผลประโยชน์หากเกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

นอกเหนือจากกรณีความไม่เข้าใจกันระหว่างประธานสหพันธ์ฯ และสมาชิกข้างต้นแล้ว ก็ยังมีเหตุการณ์ที่ค่อนข้างรุนแรงอีกเหตุการณ์หนึ่งซึ่งอยู่ในช่วงของการจดทะเบียนเป็นสมาคมกับทางราชการ ก็คือ การที่มีสมาชิกในภาคกลางและภาคตะวันออกเรียกร้องให้สหพันธ์ฯทำการจดทะเบียนเป็นสมาคม แต่สหพันธ์ฯภาคเหนือและอีสานไม่เห็นด้วย โดยที่ภาคกลางและภาคตะวันออกให้เหตุผลของการจดทะเบียนเป็นสมาคมก็เพื่อให้เป็นองค์กรที่ถูกกฎหมาย เพราะที่ผ่านมาสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยถูกมองว่าเป็นองค์กรเถื่อน ทำให้ไม่ได้รับการยอมรับและความสนใจจากหน่วยงานของรัฐเท่าที่ควร โดยกลุ่มนี้มีนายวิทยา บุรณะศิริ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเป็นแกนนำ และขณะเดียวกันนายวิทยาก็ได้แยกภาคกลางและภาคตะวันออกมายื่นจดทะเบียนเป็นสมาคมก่อน²⁶

ส่วนสหพันธ์ภาคเหนือและอีสาน นำโดยนายวิฑูร ชาติปฏิมาพงศ์ ที่ไม่เห็นด้วยกับการจดทะเบียนเป็นสมาคม มีความเห็นว่าสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยนั้นเป็นองค์กรที่ถูกกฎหมายอยู่แล้ว เพราะเป็นการรวมตัวกันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกกฎหมาย จึงไม่จำเป็นที่จะต้องจัดตั้งเป็นสมาคมให้เกิดการซ้ำซ้อน และยังทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งขาดอิสระ เพราะต้องขอความคิดเห็นจากสมาคมฯ ในทุกๆ เรื่อง²⁷

อย่างไรก็ตามปัญหานี้ก็ได้ยุติลงที่นายชอุรพันธ์ จันทร์วิโรจน์ ประธานสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยในขณะนั้นตัดสินใจที่จะลาออกจากตำแหน่งประธานสหพันธ์ฯ มีผลทำให้สหพันธ์ฯ ถูกยุบเลิกไปด้วย และได้มีการยื่นจดทะเบียนกลุ่มเป็นสมาคมตามที่ภาคกลางและภาคตะวันออกเสนอ เนื่องจากไม่ต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละจังหวัดหรือแต่ละ

²⁶ "สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่อแววรว้าวหนัก : ตั้งสมาคมไม่ยุติ-สายอีสานต้าน-ภาคกลางแยกตัว," : 10.

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

ส่วนไปก่อตั้งองค์กรของตนเองขึ้นมาเป็นต่างหาก ซึ่งทำให้ดูว่า(สมาชิก)องค์การบริหารส่วนจังหวัด
ไม่มีความเป็นเอกภาพและมีความแตกแยกเกิดขึ้น²⁸

เมื่อได้ยุบสหพันธ์และมีการรวมตัวกันในรูปแบบสมาคมเพียงองค์กรเดียวแล้ว ได้มีการนัด
ประชุมสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศในวันที่ 28 มีนาคม 2543 เพื่อคัดเลือกนาย
กสมาคมฯ จากตัวแทนของแต่ละภาค โดยการให้สมาชิกเสนอชื่อผู้ที่ควรจะดำรงตำแหน่งดังกล่าว
และที่ประชุมได้มีมติให้นายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เป็น
นายกสมาคมคนแรก²⁹ อย่างเป็นทางการ³⁰

เมื่อนายอุดรพันธ์เข้ารับตำแหน่งนายกสมาคม กลุ่มนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดภาค
กลางซึ่งนำโดยนายภิญโญ ตันวิเศษ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และนายศักดิ์ จาละ
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี ได้แสดงความไม่พอใจที่นายอุดรพันธ์ได้รับคัดเลือกให้
ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมฯ เป็นสมัยที่ 2 เนื่องจากเห็นว่าการประชุมของสมาคมฯ ในครั้งนั้นเป็น
การประชุมที่ไม่ถูกต้องเพราะไม่มีวาระการประชุม และสมาคมฯ ยังไม่มีการรับสมาชิกอย่างเป็นทางการ
นอกจากนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลุ่มภาคกลางยังเห็นว่าตำแหน่งนายก
สมาคมควรเป็นของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มภาคกลาง เพราะเป็นผู้ที่ริเริ่มที่จะจัด
ทะเบียนเป็นสมาคม รวมทั้งนายอุดรพันธ์ได้เคยกล่าวว่าจะไม่รับตำแหน่งนายกสมาคม แต่จะให้
การสนับสนุนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลุ่มภาคกลางขึ้นเป็นนายกสมาคม³¹

ดังนั้น แกนนำกลุ่มนายกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคกลางได้เตรียมที่จะเชิญ
นายกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศมาประชุมที่จังหวัดปทุมธานี วันที่ 29 มิถุนายน
2543 เวลา 13.00 น. เพื่อคัดเลือกนายกสมาคมแทนนายอุดรพันธ์และคัดเลือกกรรมการผู้แทน
องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อเป็นคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ใน
ขณะเดียวกัน ทางนายอุดรพันธ์ ก็ได้เตรียมที่จะเชิญนายกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่ว
ประเทศมาประชุมเช่นกันในวันเดียวกัน แต่เป็นเวลา 19.00 น. โดยจัดการประชุมที่โรงแรม
กานต์มณีพาเลซ การประชุมครั้งนี้เป็นไปเพื่อหารือถึงปัญหาความขัดแย้งต่างๆ และมีการคัดเลือก

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁹ สัมภาษณ์ นายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์, อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่
และอดีตประธานสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย, 4 กันยายน 2546.

³⁰ อภิชาติ วังบุญคง, "ถอดรหัสทำไมอบจ.ภาคกลางก่อหวอดไม่ยอมรับเก้าอี้นายกสมาคม
คนแรก," หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (24 เมษายน 2543) : 12.

³¹ เรื่องเดียวกัน.

กรรมการผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อเป็นคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเช่นกัน³²

จากความขัดแย้งดังกล่าว กลุ่มผู้ดำเนินการขอจดทะเบียน(ซึ่งอยู่ในภาคกลาง)อาจจะไม่พอใจที่นายอุดรพันธ์ไม่ได้เห็นด้วยกับการจดทะเบียนมาตั้งแต่ต้น รวมทั้งเคยกล่าวว่าจะไม่รับตำแหน่งนายกสมาคมฯ จึงเห็นว่าไม่เป็นการถูกต้องที่นายอุดรพันธ์จะรับตำแหน่งนี้ และการจัดประชุมที่ขอนแก่นอาจจะเป็นการหยั่งเชิงของกลุ่มภาคกลางที่อาจจะต้องการดูว่าสมาชิกมีแนวโน้มที่จะเข้ามาประชุมกับฝ่ายใด โดยถ้าสมาชิกเข้าร่วมประชุมกับนายอุดรพันธ์ นายอุดรพันธ์ก็จะดำรงตำแหน่งนายกสมาคมต่อไป แต่ความเป็นเอกภาพของสมาคมฯ ก็คงจะหมดไป เพราะกลุ่มภาคกลางคงจะไม่เข้าร่วมเป็นองค์กรเดียวกันกับนายอุดรพันธ์ ในขณะที่เดียวกันถ้าสมาชิกมาเข้าร่วมกับการประชุมที่กลุ่มภาคกลางเป็นผู้จัด ก็จะทำให้สมาคมได้นายกสมาคมฯ คนใหม่ เพราะวาระการประชุมครั้งนี้มีเรื่องของการคัดเลือกนายกสมาคมฯ ด้วย

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งนี้ได้จบลงที่สมาชิกได้เข้าร่วมการประชุมที่กลุ่มภาคกลางเป็นผู้จัด และในการประชุมครั้งนี้ นายอุดรพันธ์ได้ประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกสมาคมฯ ที่ประชุมจึงคัดเลือกผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนี้ ซึ่งก็คือ นายศักดิ์ดา จਾਲะ ที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มภาคกลางรวมทั้งได้รับการสนับสนุนจากนายอุดรพันธ์ด้วย

การช่วงชิงการเป็นผู้นำ คือ เป็นนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ในครั้งนี้ อาจจะมาจากความต้องการเป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในคณะกรรมการกระจายอำนาจซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 284 เพราะมีผลประโยชน์เกี่ยวกับการจัดสรรเงินอุดหนุน, งบประมาณอื่นๆ ไปยังองค์การบริหารส่วนจังหวัดในกลุ่มของตน

แต่ปัญหานี้ก็จบลงด้วยดี เพราะนายอุดรพันธ์ยอมลงจากตำแหน่ง และยังเป็นผู้เสนอชื่อให้นายศักดิ์ดา จาละ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมฯ แทนตน จึงเป็นการยอมรับได้ของกลุ่มสมาชิกที่สนับสนุนนายอุดรพันธ์ เพราะนายศักดิ์ดาเปรียบเสมือนตัวแทนของนายอุดรพันธ์ เนื่องจากนายอุดรพันธ์เป็นผู้เสนอชื่อของนายศักดิ์ดาขึ้นมา ส่วนกลุ่มภาคกลางก็พอใจที่นายอุดรพันธ์ลงจากตำแหน่งนายกสมาคมฯ และมีนายกสมาคมฯ คนใหม่ซึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตภาคกลาง โดยนายศักดิ์ดา จาละ เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดของจังหวัด

³²“สมาคม อบจ. ส่องแตก : เรียกประชุมขอนแก่นประชุม, ‘อุดรพันธ์’ ชนกลุ่มภาคกลาง,” หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (22 มิถุนายน 2543) : 12.

สุพรรณบุรี และถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมฯ โดยไม่มีคู่แข่ง ดังนั้นที่ประชุมจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้นายศักดิ์ ทำหน้าที่นี้ ความขัดแย้งดังกล่าวจึงจบลง

การที่นายอุดรพันธ์ตัดสินใจลาออกอาจจะเป็นเพราะว่าเขาเคยกล่าวว่าจะไม่รับตำแหน่งนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แต่เขาก็รับตำแหน่งนี้ อย่างไรก็ตามสาเหตุของการยอมลงจากตำแหน่งนายกสมาคมฯ ของนายอุดรพันธ์ก็ยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจน เพราะเมื่อถามไปยังนายอุดรพันธ์ก็ได้รับคำตอบว่า ต้องการให้ผู้อื่นมาทำหน้าที่แทนตนบ้าง³³ และเมื่อสอบถามนายชาติรี อยู่ประเสริฐ เลขาธิการสมาคมฯ ได้รับคำตอบว่า ไม่เคยมีปัญหาความขัดแย้งในเรื่องนี้เกิดขึ้น และนายอุดรพันธ์ก็ไม่เคยได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมฯ เลย³⁴

จะเห็นได้ว่าทั้ง 2 คน พยายามที่จะหลีกเลี่ยงไม่พูดถึงความขัดแย้งที่ปรากฏเป็นข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ โดยนายชาติรี กล่าวว่าข่าวที่หนังสือพิมพ์ได้เสนอไปนั้นเป็นความเข้าใจผิดของสื่อ ซึ่งความจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น³⁵ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงไม่สามารถทราบถึงข้อเท็จจริงเพื่อนำมาสู่ข้อสรุปที่สมบูรณ์

ปัญหาของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ล้วนแต่เป็นปัญหาสำคัญที่สมาคมฯ ยังต้องเผชิญอยู่แม้กระทั่งในปัจจุบัน ซึ่งปัญหาทั้งหมดดังกล่าวอาจทำให้พลังในการดำเนินงาน, การเรียกร้อง หรือการต่อรองกับรัฐบาลลดน้อยลงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าขาดความสามัคคีและเงินสนับสนุนแล้ว การดำเนินงานต่างๆ ก็อาจจะไม่มีความสะดวกและราบรื่น

จากปัญหาความขัดแย้งที่ได้กล่าวไปนั้น จะสังเกตได้ว่าเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกลุ่มมากกว่าจะเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างคน 2 คน เช่น ความขัดแย้งในเรื่องของการจดทะเบียนเป็นสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ที่ภาคกลางและภาคตะวันออก³⁶ เสนอว่าสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยควรจดทะเบียนเป็นสมาคม ขณะเดียวกันภาคเหนือและภาคอีสานได้ออกมาคัดค้าน จะสังเกตได้ว่า ไม่ได้เป็นว่าใครคนใดคนหนึ่ง

³³ สัมภาษณ์ นายอุดรพันธ์ จันทร์วิโรจน์.

³⁴ สัมภาษณ์นายชาติรี อยู่ประเสริฐ.

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁶ ภายในสมาคมได้แบ่งออกเป็นภาคต่างๆ คือ กลุ่มภาคกลาง, กลุ่มภาคเหนือ, กลุ่มภาคอีสาน และกลุ่มภาคใต้ โดยการแบ่งดังกล่าวเป็นการแบ่งอย่างไม่เป็นทางการ คือ ไม่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคม.

เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับอีกคนหนึ่ง แต่เป็นการที่กลุ่มๆ หนึ่งขัดแย้งกับอีกกลุ่มหนึ่ง ลักษณะเช่นนี้ก็คือ ลักษณะของ clique นั้นเอง ซึ่งเกิดจากการเกาะกลุ่มกันเป็นภาค และได้มีการประชุมปรึกษาพูดคุยกันอยู่บ่อยๆ ทำให้สมาชิกที่อยู่ในภาคเดียวกันสนิทสนมคุ้นเคยกันมากกว่าในภาคอื่นๆ

ดังนั้น เมื่อมีการประชุมในภาค ข้อสรุปในการประชุมจึงกลายเป็นข้อสรุปของภาคด้วย ดังที่เราจะเห็นได้จากคำพูดที่ว่า “ภาคนั้นมีความเห็นอย่างนั้น ภาคนี้มีความเห็นไปอีกทางหนึ่ง”³⁷ ถ้าภาคหนึ่งมีข้อสรุปไม่ตรงกันกับอีกภาคหนึ่ง คือ มีความคิดเห็นแตกต่างกัน จึงเป็นความขัดแย้งระหว่างภาคนั้นเอง

กล่าวโดยสรุปแล้วในบทนี้ได้กล่าวถึงการก่อตัวของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย โดยที่สหพันธ์/สมาคมฯ เป็นการผสมความเป็นกลุ่มประเภทที่ 2 กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีการจัดตั้ง, ประเภทที่ 3 กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นสถาบัน และประเภทที่ 4 กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ ตามการแบ่งประเภทกลุ่มผลประโยชน์ของ Almond และ Powell เนื่องจากสมาคมฯ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวอันเนื่องมาจากการที่สมาชิกเป็นบุคคลในสถาบันทางการเมือง แต่ดำเนินการในรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นทางการ เพื่อที่จะเป็นกลุ่มวงในที่สามารถมีช่องทางในการเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมือง

สหพันธ์/สมาคมฯ มีลักษณะเป็นกลุ่มวงในที่มีช่องทางที่จะเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมือง เพราะสมาชิกของสหพันธ์/สมาคมฯ เป็นผู้ที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับประเทศ นอกจากนี้ภายในกลุ่มยังแบ่งออกเป็นกลุ่มเล็กๆ ที่เรียกว่า clique ด้วย

ลักษณะทั่วไปของสหพันธ์/สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเป็นเช่นนี้ ส่วนบทบาทในการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน จะกล่าวถึงในบทต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁷ เป็นคำพูดที่พบเมื่อเวลาเกิดความขัดแย้งภายในชั้น โดยเฉพาะเรื่องการจัดทะเบียนเป็นสมาคมที่กลุ่มภาคกลางต้องการให้จัดทะเบียนเป็นสมาคม แต่ทางภาคเหนือเห็นอย่างไม่จำเป็น.

การผลักดันการกระจายอำนาจ

ในบทนี้จะกล่าวถึงบทบาทในการผลักดันการกระจายอำนาจทั้ง 2 ครั้ง ของสหพันธ์/ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย โดยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นเรื่องของการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, ส่วนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ในเรื่องบทบาทในการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540, ส่วนที่ 3 เป็นเรื่องของการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน และส่วนที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ในเรื่องการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน และส่วนสุดท้าย เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง

การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ในปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้จัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ทำให้ในอนาคตเมื่อทุกตำบลได้รับการยกฐานะให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะไม่มีพื้นที่ในการบริหารงานของตนเอง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องการให้รัฐบาลกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจน ว่าถึงแม้จะมีองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดขึ้นเต็มพื้นที่จังหวัดในทุกๆ จังหวัดแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังคงจะมีบทบาทและหน้าที่อยู่โดยไม่ซ้ำซ้อนกับองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาจังหวัดจึงร่วมกันผลักดันให้มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.... เพื่อเป็นหลักประกันถึงความคงอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคต และเพื่อให้มีโครงสร้างการบริหารงานสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ

สมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศได้มีการรวมตัวกันขึ้นอย่างเป็นทางการภายใต้กลุ่มสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2539 ที่จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีประธานสภาจังหวัดและรองประธานสภาจังหวัดจำนวน 54 จังหวัด เข้าร่วมประชุม เพื่อหารือเกี่ยวกับการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และที่ประชุมได้เลือกนายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ ประธานสภาจังหวัดเชียงใหม่ขึ้นเป็นประธานสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

การเคลื่อนไหวผลักดันให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เริ่มขึ้นทันทีหลังจากการประชุมประธานสภาจังหวัดและรองประธานสภาจังหวัดที่ได้กล่าวไปแล้ว คือ ในวันที่ 29 พฤษภาคม 2539 ประธานสภาจังหวัดและรองประธานสภาจังหวัดทั้ง 75 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 150 คน ได้เดินทางไปยังทำเนียบรัฐบาลเพื่อเข้าพบ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี, นายบุญเหลือ ประเสริฐสุวรรณ ประธานรัฐสภา และนายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานวุฒิสภา เพื่อยื่นร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นร่างที่จัดทำขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย แต่จริงๆ แล้ว ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีด้วยกัน 5 ฉบับ คือร่างของกระทรวงมหาดไทย, ร่างของพรรคความหวังใหม่, ร่างของพรรคประชาธิปัตย์, ร่างของพรรคชาติไทย และร่างของพรรคชาติพัฒนา¹ โดยที่ประชุมสมาชิกสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2539 ได้เลือกร่างของกระทรวงมหาดไทยเพราะเห็นว่ามีความเป็นกลางและเพื่อไม่ให้ถูกมองว่าฝักฝ่ายพรรคการเมือง โดยทุกฝ่ายยืนยันว่าจะนำร่างดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็ว โดยเฉพาะ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ได้กล่าวกับตัวแทนของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยว่า ในอนาคตหากได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับนี้ออกมาเป็นกฎหมายอย่างแน่นอน² (ต่อมา พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ได้เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงปลายปี 2539)

หลังจากนั้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2539 ตัวแทนสมาชิกสภาจังหวัดประมาณ 3,000-5,000 คน ได้เข้าพบนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

ร่างพระราชบัญญัติ 5 ฉบับนี้ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกประกอบด้วยร่างของกระทรวงมหาดไทย และร่างของพรรคความหวังใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดเหมือนกัน ส่วนกลุ่มที่ 2 ประกอบด้วยร่างของพรรคประชาธิปัตย์, ร่างของพรรคชาติไทย และร่างของพรรคชาติพัฒนา ซึ่งมีรายละเอียดเหมือนกัน เว้นแต่ร่างของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีส่วนของคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและการอภิปรายไม่ไว้วางใจเพิ่มเข้ามาด้วย ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 2 กลุ่ม มีความแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติในกลุ่มที่ 2 ได้แจกแจงในเรื่องของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดละเอียดกว่าร่างในกลุ่มแรก และยังสามารถเพิ่มหมวดคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มเข้ามา อย่างไรก็ตาม โดยรวมแล้วสาระสำคัญของร่างทั้ง 5 ฉบับไม่มีความแตกต่างกัน.

²“จิวรับปากสจ.ดันกม.องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ต้องรอเป็นนายกรัฐมนตรีก่อน.” หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (30 พฤษภาคม 2539) : 15.

มหาดไทย³ เพื่อเร่งให้รัฐบาลนำร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และถ้านายกรัฐมนตรีไม่นำร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีสมาชิกสภาจังหวัดก็จะชุมนุมประท้วงที่หน้าทำเนียบรัฐบาลและจะนำตัวแทนชาวบ้านจากทุกตำบล ตำบลละ 10 คน ทั่วประเทศมาร่วมผลัดเปลี่ยนกันขึ้นเวทีชี้แจงเหตุผลให้ประชาชนได้รับทราบถึงความจำเป็นในการเคลื่อนไหวผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁴ อย่างไรก็ตามการประชุมของสมาชิกสภาจังหวัดก็ไม่ได้เกิดขึ้น เพราะนายบรรหาร ศิลปอาชา กล่าวว่าจะช่วยผลักดันร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าสู่การพิจารณาของสภาให้เร็วที่สุด⁵ โดยนายบรรหารได้นำร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2539 และคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว หลังจากนั้นได้ส่งร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณาแก้ไขโดยละเอียดเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2539 แต่เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 นายบรรหารได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร⁶ เพราะเกิดความขัดแย้งทางการเมืองภายในพรรคร่วมรัฐบาล หลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการสานต่อโดยรัฐบาลของพล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ นายกรัฐมนตรีคนต่อมา หลังจากที่ พล.อ. ชวลิต เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายธวัชชัย กันนะพันธ์ ประธานสภาจังหวัดพิษณุโลกและมีตำแหน่งเป็นรองประธานสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้เข้าพบ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ที่ทำเนียบรัฐบาล เมื่อประมาณต้นเดือนธันวาคม 2539 โดยได้สอบถามถึงความคืบหน้าของร่างพระราชบัญญัติองค์การ

³ในขณะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย คือ นายอารีย์ วงศ์อารยะ และอธิบดีกรมการปกครอง คือ นายชูวงศ์ ฉายะบุตร.

⁴"ส.จ.ครึ่งหมื่นยกพลบีกรัฐทวงร่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด," หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (27 มิถุนายน 2539) : 20,21.

⁵"รัฐฉวาทพิสดจ.เร่งกร่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด," หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (28 มิถุนายน 2539) : 18,17.

⁶"ทีมข่าวกรุงเทพมหานคร-ภูธร, "ฝ่าวิบากกรรมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดกว่าจะถึงวันที่ประกาศชัชชนะ," หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (31 สิงหาคม 2540) : 15.

บริหารส่วนจังหวัดว่ากำลังอยู่ในขั้นตอนใด และ พล.อ.ชวลิต ได้กล่าวว่า จะช่วยผลักดันให้ร่างดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้เร็วที่สุด⁷

เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2540 นายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ ประธานสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้นำคณะกรรมการและตัวแทนสมาชิกสภาจังหวัดทั่วประเทศเข้าพบ นายกรัฐมนตรี(พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ) เพื่อขอรับทราบแนวนโยบายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยนายอุดรพันธ์ ได้ขอให้นายกรัฐมนตรีช่วยเร่งผลักดันเรื่องดังกล่าวด้วยความรวดเร็ว⁸

ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้ถูกนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2540 โดยที่ประชุมมีมติรับหลักการ แต่ให้น่ากลับมาทบทวนและแก้ไขในประเด็นที่เกี่ยวกับที่มาของรายได้และอำนาจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลและสุขาภิบาล เพราะในปี 2541 คาดว่าจะมีองค์การบริหารส่วนตำบลครบทุกพื้นที่⁹

หลังจากนั้น นายโสภณ โกชุม รองเลขาธิการสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย, นายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร สมาชิกสภาจังหวัดบุรีรัมย์ และสมาชิกสภาจังหวัดต่างๆ เช่น สระแก้ว ปราจีนบุรี บุรีรัมย์ เพชรบูรณ์ ราชบุรี กาญจนบุรี และเชียงใหม่ เป็นต้น ได้เข้าพบนายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอให้ช่วยผลักดันร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง¹⁰ หลังจากถูกที่ประชุมคณะรัฐมนตรีตีกลับโดยมีมติให้กระทรวงมหาดไทยนำกลับไปทบทวนในเรื่องของกรอบอำนาจหน้าที่และที่มาของรายได้ ต่อมาร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะถูกเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีกครั้งเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540 และได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะทำงานของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ไม่ว่าจะ เป็นนาย

⁷“จิตสำนึกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องผ่านสภาฯ,” หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (28 ธันวาคม 2539) : 6.

⁸“กลุ่มสจ.ชูจิตเร่งออกก.ม.องค์การบริหารส่วนจังหวัด,” หนังสือพิมพ์คู่แข่งรายวัน (24 มกราคม 2540) : A3.

⁹“กรม. ถกเครียดตีกลับร่างอบจ.,” หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ (29 มกราคม 2540) : 12.

¹⁰“สจ. อ้อนเสนาะดันร่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด,” หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (30 มกราคม 2540) :15.

ประเสริฐ บุญชัยสุข, นายโสภณ โกษุม, นายบุญลือ ประเสริฐโสภณ, นายศักดิ์ชัย เตชะเกรียงไกร ได้ทำการลือบบัญชีแก่นำพรรคการเมืองหลายพรรค เช่น พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ เลขานุการพรรคประชาธิปัตย์, ดร.โกคิน พลกุล รองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่, นายปองพล อดิเรกสาร แกนนำคนสำคัญของพรรคชาติไทยที่มีความสนิทสนมกับนายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ และยังได้เข้าพบนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกล่าวว่า จะพยายามช่วยให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรให้ได้ และเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2540 ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร พร้อมกันนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้อนุญาตให้ตัวแทนสมาชิกสภาจังหวัดของทุกจังหวัดได้เข้าไปรับฟังการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรถึง 300 คน¹¹ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2540

เมื่อผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้รับการนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา แต่ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเข้าสู่วุฒิสภา นายอุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์ ประธานสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้เข้าปรึกษาประสานงานกับนายโกคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี โดยนายโกคิน สัญญาว่าจะประสานงานกับวุฒิสภาให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวให้ได้ นอกจากนี้ ทางสหพันธ์ฯ ยังได้เข้าพบกับนายมิชัย ฤชุพันธ์ ประธานวุฒิสภา เพื่อชี้แจงถึงความสำคัญของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งประธานวุฒิสภาก็ให้ความสนับสนุนเป็นอย่างดี¹²

ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2540 โดยที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ 12 มาตรา¹³ ด้วยกัน เช่น ในมาตรา 44 วุฒิสภาได้เพิ่มเติมการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา, แก้ไขในมาตรา 6 ที่เดิมมีข้อความว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่วุฒิสภาได้ตัด

¹¹"19 กุมภาพันธ์ 2540 วันพิสูจนใจ ส.ส. ผ่านร่างพ.ร.บ. อบจ.," หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (16 กุมภาพันธ์ 2540) :10.

¹²"ร่างอบจ. uly ผ่านวุฒิสภา วันนี้," หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (25 กรกฎาคม 2540) : 21,22.

¹³มาตรา 22, 32, 40, 42, 43 ทวิ, 44, 45, 62, 70, 75, 84 ทวิ, 85 ทวิ.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออก เป็นต้น ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาดังกล่าว สมาชิกแทนราษฎรเห็นว่าไม่ได้มีการแก้ไขในสาระสำคัญ เป็นแต่เพียงการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเป็นประโยชน์ในการนำกฎหมายไปใช้ในอนาคต¹⁴

หลังจากนั้นในวันที่ 3 กันยายน 2540 ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกนำกลับเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรรับทราบ โดยสภาผู้แทนราษฎรมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าการแก้ไขของวุฒิสภาไม่ได้แก้ไขในสาระสำคัญ หลังจากนั้นได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้เป็นกฎหมาย โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2540¹⁵

กระบวนการในการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 สามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร(สมัยสามัญ ครั้งที่ 2), ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 18, (3 กันยายน 2540).

¹⁵ราชกิจจานุเบกษา (เล่มที่ 114 ตอนที่ 62 ก, 31 ตุลาคม 2540).

แผนภาพที่ 3 แผนภาพแสดงกระบวนการการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540



ในส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ถึงบทบาทของสหพันธ์(สมาคม)องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยในการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

วิเคราะห์การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด(พ.ศ. 2540) เริ่มขึ้นเมื่อเดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2539 ซึ่งอยู่ในช่วงที่การผลักดันยังอยู่ในช่วงที่การกระจายอำนาจได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก ประกอบกับขณะนั้นมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความสำคัญกับการกระจายอำนาจเช่นกัน คือ ในหมวดที่ 9 เรื่องการปกครองท้องถิ่น มาตรา 282 - 290 จึงเป็นโครงสร้างโอกาสที่ดีของที่สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

จากบทบาทในการผลักดันของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าวิธีการที่สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยใช้ในการผลักดันเน้นไปที่การเข้าพบกับผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในฝ่ายบริหารเพื่อขอความร่วมมือให้สนับสนุนการผลักดันของสหพันธ์ฯ ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี, รองนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, ประธานรัฐสภา, ประธานวุฒิสภา รวมทั้งได้ลobbypowerการเมืองต่างๆ ด้วย วิธีการดังกล่าวเป็นวิธีการที่กลุ่มวงในมักจะนำมาใช้ โดยสหพันธ์ฯ อาศัยตำแหน่งของการเป็นนักการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัดที่มีความสนิทสนมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่ เป็นช่องทางในการเข้าถึงศูนย์กลางทางการเมือง

นอกจากสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยจะอาศัยความเป็นกลุ่มวงในในการเข้าพบผู้มีอำนาจทางการเมืองแล้ว ผู้นำของกลุ่ม ซึ่งก็คือ นายอุดรพันธ์ จันทรวโรจน์ ก็เป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมาก เริ่มจากการที่เป็นผู้ริเริ่มที่จะทำการผลักดันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้และผู้ก่อตั้งสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยขึ้น โดยได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากสมาชิกสภาจังหวัดที่มาเข้าร่วมการประชุม และในการผลักดัน นอกจากนายอุดรพันธ์จะได้รับความร่วมมือจากสมาชิกสภาจังหวัดแล้ว ยังได้รับความร่วมมือจากรองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ คือ นายโกศล พลกุล ซึ่งเป็นบุคคลที่นายอุดรพันธ์ สามารถขอคำปรึกษาเมื่อมีปัญหาในการดำเนินงานเสมอ และเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สหพันธ์ประสบความสำเร็จในการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฉบับดังกล่าว¹⁶ นอกจากนี้ สหพันธ์ฯ ยังได้รับความร่วมมือ

¹⁶ ติมชาวกุมิภาค, "จับตาสหพันธ์ฯ อบจ. ชุกปีกความหวังใหม่ของจริงหรือแค่สร้างฉาก," หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (16 พฤศจิกายน 2541) : 8.

มือจากผู้มีอำนาจทางการเมืองอื่นๆ อีก โดยเฉพาะ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งเคยกล่าวในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ว่าจะสนับสนุนการผลักดันพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างเต็มที่ถ้าได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹⁷ โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ก็ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในสมัยที่ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นั่นเอง

หากจะวิเคราะห์การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ของสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยตามกระบวนการนโยบาย(policy process)แล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า การผลักดันของสหพันธ์ฯ ได้เข้ามาในกระบวนการนโยบายตั้งแต่ขั้นตอนแรก คือ การที่ประเด็นปัญหา(identification of policy) ซึ่งทางสหพันธ์พยายามทำให้รัฐบาลและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเห็นถึงปัญหาที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อทำให้ทุกฝ่ายรับทราบถึงปัญหาแล้ว การผลักดันก็เข้าสู่ขั้นตอนที่สองของกระบวนการนโยบาย คือ การกำหนดประเด็น(agenda setting) หรือการดึงความสนใจของสื่อมวลชนไปยังปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในขั้นตอนนี้สหพันธ์ได้มีการเข้าร่วมสัมมนากับพรรคความหวังใหม่ และพยายามให้ข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดผ่านทางสื่อต่างๆ รวมทั้งการพูดว่าจะมีการชุมนุมของสมาชิกสภาจังหวัดก็เพื่อสร้างความสนใจให้กับสื่อและนำไปเสนอเป็นข่าว

จะสังเกตได้ว่า แม้ว่าสหพันธ์ฯ จะเป็นกลุ่มวงในที่มีช่องทางในการเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมืองก็ตาม แต่สหพันธ์ฯ ก็ไม่ได้ทิ้งวิธีการใช้สื่อเป็นเครื่องมือร่วมกับการใช้วิธีการลobbies เพราะสื่อจะทำหน้าที่เป็นผู้เผยแพร่ข่าวสารต่างๆ ให้ประชาชนรับทราบ ทำให้ประเด็นการผลักดันกลายเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากประชาชนและสังคม ทำให้รัฐบาลถูกกดดันและจับตามองจากทั้งสมาคมฯ และสังคม

จนในที่สุด สหพันธ์ฯ ก็ผลักดันมาถึงขั้นตอนของการทำให้นโยบายชอบธรรมด้วยกฎหมาย(legitimation of policy) ซึ่งก็คือการผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยในขั้นตอนนี้ทางสหพันธ์ฯ ได้ส่งตัวแทนเข้าพบกับผู้มีอำนาจทางการเมืองหลายฝ่ายด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, ประธานรัฐสภา, ประธานวุฒิสภา, รวมทั้งพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อขอให้ทุกฝ่ายสนับสนุนพระราชบัญญัติฉบับนี้ จนกระทั่ง พระราชบัญญัติฉบับนี้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้ในที่สุด

¹⁷ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ให้สัมภาษณ์เช่นนี้ เมื่อเดือนมกราคม 2539.

นอกจากนี้ โครงสร้างโอกาสทางการเมือง(political opportunity)ก็มีส่วนสำคัญต่อการผลักดันในครั้งนี้ กล่าวคือ เมื่อนายบรรหาร ศิลปอาชา ประกาศยุบสภา ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วประเทศ ทำให้เป็นโอกาสของสหพันธ์ฯ ที่จะสามารถนำเรื่องฐานเสียงมาต่อรองกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้

ในการผลักดันครั้งนี้ มีร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 5 ฉบับด้วยกัน คือ ร่างของกระทรวงมหาดไทย, ร่างของพรรคความหวังใหม่(ในขณะนั้นพรรคความหวังใหม่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล), ร่างของพรรคประชาธิปัตย์(เป็นผู้นำพรรคฝ่ายค้าน), ร่างของพรรคชาติไทย(พรรคฝ่ายค้าน) และร่างของพรรคชาติพัฒนา โดยทางสหพันธ์ฯ ได้เลือกร่างของกระทรวงมหาดไทยโดยให้เหตุผลว่า “การเลือกร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยถือว่าเป็นยุทธศาสตร์อย่างหนึ่งของการผลักดัน เพราะสหพันธ์ฯ เน้นที่ผลสำเร็จ กล่าวคือ สหพันธ์ฯ เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็อยู่ในการดูแลของกระทรวงมหาดไทย จึงควรเลือกใช้ร่างของกระทรวงมหาดไทยจึงจะตรงประเด็นที่สุด ซึ่งจะเป็นร่างที่สมบูรณ์หรือไม่นั้นคงจะต้องมาดูและแก้ไขในภายหลัง”¹⁸

จากการให้สัมภาษณ์ข้างต้นทำให้ทราบว่า การเลือกใช้ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่างใดร่างหนึ่งนั้น สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยไม่ได้คำนึงถึงเนื้อหาความในแต่ละร่างแต่อย่างใด แต่คำนึงถึงแค่เพียงว่าร่างใดจะง่ายต่อการผลักดันให้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของรัฐบาลและรัฐสภามากที่สุด ถ้าสหพันธ์ฯ เลือกร่างของพรรคการเมืองไม่ว่าจะเป็นของพรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน สหพันธ์ฯ ก็อาจจะถูกมองว่าอยู่ฝ่ายพรรคการเมืองนั้น แต่ถ้าสหพันธ์ฯ เลือกร่างของกระทรวงมหาดไทยก็เหมือนกับว่าสหพันธ์ฯ วางตัวเป็นกลาง จึงน่าจะทำการผลักดันได้ง่ายกว่า แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลก็ตาม

การที่สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยซึ่งไม่ได้เป็นกลุ่มที่มีการก่อตั้งขึ้นตามกฎหมาย คือ ไม่ได้ทำการจดทะเบียนอย่างถูกต้องกับทางราชการ สามารถที่จะผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจที่มีความสำคัญ กล่าวคือ สามารถดึงอำนาจในการปกครองท้องถิ่นออกมาจากรัฐบาลได้ ย่อมแสดงให้เห็นว่า แม้กระนั้น สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยมีการรวมตัวกันทำให้เกิดการระดมทรัพยากรที่สามารถนำมาใช้และช่วยให้การผลักดัน

¹⁸สัมภาษณ์ นายชาติตรี อยู่ประเสริฐ, เลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยุธยา, 7 ธันวาคม 2547.

ประสบความสำเร็จ คือ การรวบรวมผู้ที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับประเทศที่มีอำนาจในการตัดสินใจ เข้ามาทำงานร่วมกัน และผู้ที่มาารวมกัน(ในสหพันธ์)ก็คือนักการเมืองท้องถิ่นแถวหน้าที่อยู่ในสายของนักการเมืองระดับประเทศ ซึ่งเมื่อมองลึกลงไปแล้ว คนเหล่านี้ไม่ใช่เพียงแค่นำตัวเองคนเดียวเข้ามาร่วมงานกับกลุ่ม แต่ยังสามารถชักชวนภายใต้เครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของตนเข้ามาาร่วมด้วย รวมทั้งขู่ว่าจะดึงประชาชนเข้ามาาร่วมผลักดันด้วยเช่นกัน เนื่องจากคะแนนเสียงของประชาชนจะถูกใช้เป็นเครื่องต่อรองของนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับประเทศ เพราะการดึงประชาชนเข้ามาาร่วมสนับสนุน ทำให้ดูเหมือนว่ามีประชาชนต้องการในสิ่งที่สหพันธ์กำลังผลักดันอยู่เช่นกัน รัฐบาลจึงถูกกดดันจากประชาชนด้วย

โดยเฉพาะ ในช่วงเวลาที่ทำกรผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประเทศไทยยังไม่ได้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาใช้ เพราะฉะนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน(คือ ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ) ซึ่งต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ทำให้ต้องอาศัยฐานเสียงจากนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งอยู่ในเขตที่ตนลงสมัครเพราะนักการเมืองท้องถิ่นเป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า นักการเมืองท้องถิ่นจึงสามารถนำเรื่องของฐานเสียงมาต่อรองได้ นับได้ว่าโครงสร้างทางการเมืองในขณะนั้นเอื้อให้กับนักการเมืองท้องถิ่นให้มีข้อต่อรองกับนักการเมืองระดับประเทศ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงทำให้กลุ่มมีความเข้มแข็งมากขึ้น จนสามารถทำการผลักดันนโยบายได้

นอกจากจะมีข้อต่อรองที่นักการเมืองระดับประเทศค่อนข้างให้ความสำคัญเพราะมีผลต่ออนาคตทางการเมืองของตนแล้ว สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยยังมีผู้นำที่มีความสัมพันธ์อันดีกับพรรคความหวังใหม่ที่ในสมัยของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ก็เป็นพรรคร่วมรัฐบาล และในสมัยต่อมาหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ก็ได้เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ความสำเร็จของการผลักดันในครั้งนี้มาจากหลายๆ ส่วนประกอบกัน กล่าวคือ การมีผู้นำที่เข้มแข็งและมีความเอาใจจริงเขาจึงในการผลักดัน และได้รับความร่วมมือจากสมาชิกทุกฝ่ายในการประสานงานไปยังผู้มีอำนาจทางการเมือง รวมทั้งยังได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีที่ให้การสนับสนุนกับการผลักดันในครั้งนี้เป็นอย่างดี

การผลักดันครั้งนี้ยังทำให้เห็นด้วยว่า การเป็นกลุ่มที่จดทะเบียนหรือไม่นั้นไม่มีผลต่อการผลักดันเพราะสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยสามารถทำการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สำเร็จ แม้ว่ากลุ่มจะยังไม่ได้ทำการจดทะเบียนเป็นสมาคมก็ตาม แต่สิ่งที่ทำให้การผลักดันของสหพันธ์ ประสบผลสำเร็จนั้นก็คือ การที่สหพันธ์ สามารถระดมทรัพยากรของกลุ่มมาใช้ได้อย่างเต็มที่ ซึ่งก็คือ การรวบรวมผู้ที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับ

ประเทศที่มีอำนาจในการตัดสินใจมาทำงานร่วมกัน โดยที่ทุกคนต่างก็ติดต่อไปยังนักการเมืองผู้ที่มีสายสัมพันธ์ ทำให้สมาคมฯ มีช่องทางที่จะเข้าสู่ผู้มีอำนาจตัดสินใจหลายช่องทาง ทั้งช่องทางที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การผลักดันในครั้งนี้ประสบผลสำเร็จ

นอกจากนี้ การมีจุดร่วมทางผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกสภาจังหวัดที่เป็นจุดร่วมสำคัญจุดเดียว จึงทำให้กลุ่มมีพลังในการผลักดันมากขึ้นไปอีก

ในส่วนต่อไปเป็นเรื่องการผลักดันให้นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

การผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน

ประเด็นในการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ก็เป็นการอ้างถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 285 วรรค 3 ที่ว่า “คณะผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น” ทั้งนี้แม้ว่าพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น แต่การที่รัฐบาลได้ยอมให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน¹⁹ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยต้องการให้รัฐบาลออกกฎหมายให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงด้วยเช่นกัน

จากการสัมภาษณ์ รศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจศึกษาการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทยว่า “สำหรับกระทรวงมหาดไทยนั้น ไม่ค่อยเห็นด้วยกับเรื่องนี้ เพราะเกรงผลเสียของการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นธรรมดาที่กระทรวงมหาดไทยจะไม่สนับสนุนเต็มที่ เพราะเป็นการลดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เหมือนกับว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการเลือกตั้งจาก

¹⁹ตามพระราชบัญญัติเทศบาล ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนในเขตเทศบาลนครและเทศบาลเมือง.

ประชาชนโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลทั้งจังหวัด ทำให้บารมีของผู้ว่าราชการจังหวัดถูกดบดบัง เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง”²⁰

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ให้ความสนใจอย่างจริงจังที่จะเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน หลังจากที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดผ่านพ้นวิกฤตการณ์ที่ว่าจะถูกยกเลิก และสมาคมฯ ได้ประสบความสำเร็จในการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 สมาคมฯ จึงมีความมั่นใจมากขึ้นว่าจะทำการผลักดันครั้งนี้ได้สำเร็จ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย จึงได้เรียกประชุมนายกและปลัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2544 ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี เพื่อหารือในเรื่องการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เพื่อให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากประชาชนโดยตรง

ในวันที่ 8 มิถุนายน 2544 สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้จัดการประชุมคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ โดยมีนายศักดิ์ดา จาละ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี ในฐานะนายกสมาคมเป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งที่ประชุมมีมติว่าจะเข้าพบหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรคเพื่อขอให้พรรคการเมืองต่างๆ สนับสนุนการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน รวมทั้งจะยื่นร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ฉบับแก้ไขให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้ยื่นหนังสือขอการสนับสนุนต่อนายเสนาะ เทียนทอง ประธานที่ปรึกษาพรรคไทยรักไทย และนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2544 หลังจากนั้น ในวันที่ 8 สิงหาคม 2544 ได้ยื่นหนังสือต่อตัวแทนพรรคความหวังใหม่ และนายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นฝ่ายค้าน และได้ยื่นหนังสือต่อ นายกร ทักษะรังสี หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา ในวันที่ 14 สิงหาคม 2544 โดยในการยื่นหนังสือขอความสนับสนุนนี้ สมาคมได้ดำเนินการประสานงานเป็นการภายใน (อย่างไม่เป็นทางการ) กับหัวหน้าพรรคการเมืองต่างๆ ซึ่งทุกพรรคที่ได้รับหนังสือมีท่าทีที่จะสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน ทำให้เลขาธิการ

²⁰ สัมภาษณ์ รัต.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู, ประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจศึกษาการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน(กันยายน - พฤศจิกายน), 1 มีนาคม 2548.

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย(นายชาติรี อยู่ประเสริฐ) เชื่อว่าจะมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนในปี พ.ศ. 2547 อย่างแน่นอน²¹

ในการเข้าพบหัวหน้าพรรคการเมืองในครั้งนี้ สมาคมได้รับความช่วยเหลือในการประสานงานจากอดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายท่านซึ่งได้เข้าไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็น นายวิทยา บุรณศิริ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พรรคไทยรักไทย อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, นางกอบกุล นพอมรบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดราชบุรี พรรคชาติพัฒนา อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี, นายคมกฤษ หงษ์วิไล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดปราจีนบุรี พรรคความหวังใหม่ อดีตประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี²² ซึ่งน่าจะเป็นที่แน่นอนว่าบุคคลเหล่านี้จะให้ความร่วมมือกับสมาคมฯ เป็นอย่างดี เพราะเคยอยู่ในองค์กรเดียวกัน

ในวันที่ 4 กันยายน 2544 นายสุวิทย์ คุณกิตติ รองนายกรัฐมนตรีและประธานคณะกรรมการกระจายอำนาจ ได้ลงนามตั้ง "คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน" โดยมอบให้นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์จากทุกมหาวิทยาลัย เช่น รศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู, รศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง, รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, รศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา เป็นต้น และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกันศึกษาในเรื่องนี้ ทั้งนี้คณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการศึกษา วิเคราะห์ผลดีและผลเสียของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน และนำเสนอแนวทางในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน²³ โดยที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ มีข้อสรุปเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2544 ถึงข้อดีและข้อเสียดังต่อไปนี้²⁴

²¹นายชาติรี อยู่ประเสริฐ ได้ให้สัมภาษณ์เช่นนี้กับหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 7 สิงหาคม 2544, หน้า 7.

²²"สมาคมอบจ. รุกเลือกตั้งตรงนายก," หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (7 สิงหาคม 2544) : 7.

²³"เลือกตั้งตรงนายก อบจ. ผันใกล้เป็นจริง," หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (7 กันยายน 2544) : 15,16.

²⁴"ใคร อะไร ที่ไหน อย่างไร : เลือกนายก อบจ.โดยตรง," หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ (18 พฤศจิกายน 2544) : 8.

ข้อดี

1. สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. ได้ผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัดอย่างแท้จริง
3. ได้ผู้รับผิดชอบที่ตรงตามความต้องการของประชาชนและรัฐสภาพื้นที่เป็นอย่างดี
4. นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเสถียรภาพในการบริหารจัดการมากขึ้น
5. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น
6. มีการแถลงนโยบายต่อประชาชนทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้
7. สามารถใช้งบประมาณไปพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยไม่ต้องประสานประโยชน์กับสภา ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง
8. สามารถแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือ ทำให้ได้คนดีมีความรู้ความสามารถมาช่วยเหลือการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อเสีย

1. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาแยกจากกัน จึงทำให้ขาดการถ่วงดุลอำนาจ
2. การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งแท้จริงด้านการเมือง ตัวผู้บริหารมองว่าถูกจำกัดสิทธิ (นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกัน 2 วาระไม่ได้)
3. การกำหนดอายุและคุณวุฒิการศึกษาอาจจะมีข้อโต้แย้งกับรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย
4. อาจได้คนที่ไม่เหมาะสมเข้ามา และอยู่ในวาระถึง 4 ปี

จากข้อดีและข้อเสียของการให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนข้างต้น มีข้อดีและข้อเสียที่มีความขัดแย้งกัน คือ ข้อดีข้อที่ 7 กับข้อเสียข้อที่ 1 และข้อดีข้อที่ 2,3 กับข้อเสียข้อที่ 4

- ข้อดีข้อที่ 7 กับข้อเสียข้อที่ 1

ข้อดีข้อที่ 7 กล่าวว่า "สามารถใช้งบประมาณไปพัฒนาท้องถิ่นอย่างจริงจัง โดยไม่ต้องประสานประโยชน์กับสภาทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง" ซึ่งก็คือ การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถตั้งงบประมาณเพื่อใช้จ่ายได้อย่างมีอิสระ โดยไม่ต้องกลัวว่าจะต้องออกจากตำแหน่งหากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อนุมัติร่างงบประมาณ (ในกรณีนี้ ถ้าเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องออกจากตำแหน่ง

หากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงมติไม่ผ่านร่างงบประมาณ ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจะถูกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกั้นแกลงให้ออกจากตำแหน่งโดยการใช้วิธีนี้ได้ เพราะถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถตั้งงบประมาณที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ถูกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดค้านหรือกั้นแกลง ก็จะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นเป็นไปอย่างรวดเร็วกว่าที่เคย และยังทำให้ฝ่ายบริหารมีเสถียรภาพมากขึ้นด้วย

แต่ในข้อเสียข้อที่ 1 กล่าวว่า "ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาแยกจากกัน จึงทำให้ขาดการถ่วงดุลอำนาจ" เมื่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ทำให้ขาดการถ่วงดุลอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถลงมติให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ แม้ว่าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะลงมติไม่ผ่านร่างงบประมาณที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอมา โดยทำได้เพียงการตั้งกระทู้ถามเมื่อเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารงานไม่ถูกต้องเท่านั้น ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถอยู่ในตำแหน่งได้แม้ว่าจะบริหารงานผิดพลาดหรือมีการทุจริตเกิดขึ้น

- ข้อดีข้อที่ 2,3 กับข้อเสียข้อที่ 4

ข้อดีข้อที่ 2 กล่าวว่า "ได้ผู้บริหารซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัดอย่างแท้จริง" และข้อดีข้อที่ 3 กล่าวว่า "ได้ผู้รับผิดชอบที่ตรงตามความต้องการของประชาชนและรู้สภาพพื้นที่เป็นอย่างดี" การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนนั้น ทำให้ประชาชนรู้ว่าหนึ่งในผู้สมัครรับเลือกตั้งจะได้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เท่ากับว่าประชาชนสามารถเลือกผู้ที่ตนต้องการได้ด้วยตัวเอง ซึ่งไม่เหมือนกับการเลือกตั้งโดยอ้อมที่ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะรู้ว่าผู้ใดจะมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง(จากประชาชน)เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเป็นผู้เลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกทีหนึ่ง ซึ่งบุคคลนั้นอาจจะเป็นคนที่ไม่ต้องการก็ได้ การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงทำให้ได้ผู้ที่ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนมากกว่าการเลือกตั้งโดยอ้อม

ในขณะที่ข้อเสียข้อที่ 4 กล่าวว่า "อาจได้คนที่ไม่เหมาะสมเข้ามา และอยู่ในวาระถึง 4 ปี" การที่การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงจากประชาชนจะทำให้ได้ผู้บริหารที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง แต่ก็ใช่ว่าคนๆ นั้นจะเป็นคนดีหรือมีความเหมาะสมเสมอไป การได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนอาจจะมาจากการซื้อเสียงหรือการทุจริตอื่นๆ ก็ได้ ยิ่งเมื่อเข้ามาแล้วถูกถอดถอนได้ยาก ก็ยิ่งทำให้คนๆ นั้นมีโอกาสที่จะบริหารงานโดยทุจริตตลอดวาระการดำรงตำแหน่ง

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น²⁵ ได้พิจารณาเสนอประเด็นการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนให้รัฐบาลออกเป็นกฎหมาย²⁶ นับเป็นนิมิตหมายที่ดีว่าการผลักดันครั้งนี้ของสมาคมฯ จะประสบความสำเร็จ ยิ่งเมื่อสมาคมฯ สามารถรวบรวมนักวิชาการจำนวนมากให้เข้าร่วมสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งนักวิชาการและผู้เข้าร่วมสัมมนาอื่นๆ ก็มีแนวโน้มที่จะเห็นด้วยและสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน ยิ่งทำให้ดูเหมือนว่าโอกาสที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงมีมากขึ้นเท่านั้น

แม้ว่าจะมีนักวิชาการ, รัฐมนตรี และตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้การสนับสนุนและเห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนเป็นจำนวนมาก แต่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยนั้นก็ยังทำการผลักดันเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2545 สมาคมฯ ได้ยื่นหนังสือขอความสนับสนุนจาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี, นายชวน หลีกภัย ผู้นำฝ่ายค้าน และนายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานรัฐสภา เพื่อให้ช่วยผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน ซึ่งทุกฝ่ายก็ได้ให้การตอบรับที่จะให้การสนับสนุน

นอกจากนี้ สมาชิกของสมาคมฯ ยังได้หารือถึงวิธีการผลักดันอื่นๆ ถ้าหากไม่ได้รับการสนับสนุนเท่าที่ควรจากนายกรัฐมนตรี, ผู้นำพรรคฝ่ายค้าน หรือประธานรัฐสภา โดยสมาชิกมีความเห็นชอบให้จัดทำแผนงาน 3 ด้านด้วยกัน คือ อย่างแรกจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศยื่นป้ายประชาสัมพันธุ์เพื่อสนับสนุนการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน โดยมีข้อความประชาสัมพันธุ์ว่า "ประชาชนและท้องถิ่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศสนับสนุนกฎหมายเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง" หลังจากจัดทำป้ายประชาสัมพันธุ์แล้ว ก็จะทำประชาพิจารณ์ถึงความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง และนำผลการทำประชาพิจารณ์ที่ได้นั้น

²⁵ จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 หมวดที่ 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 284 ซึ่งคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง, ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน.

²⁶ โกวิท พงงาม, "ผลักดันเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรงเริ่มแล้วที่จังหวัดนครศรีธรรมราช," หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (26 พฤศจิกายน 2544) : 7.

เสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภา หากยังไม่ได้รับการสนับสนุนอีก ก็จะมีการลงรายชื่อประชาชนจำนวน 50,000 คน เพื่อสนับสนุนกฎหมายฉบับนี้²⁷ สาเหตุที่สมาคมต้องวางแผนผลักดันทั้ง 3 อย่างดังกล่าวก็เนื่องมาจากเกิดความไม่แน่ใจว่ารัฐบาลจะให้การสนับสนุน เพราะมักมีกระแสออกมาว่า รัฐบาลจะไม่ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนตามที่สมาคมฯ เรียกร้อง²⁸

หลังจากที่ได้มีการทำหนังสือขอการสนับสนุนในเรื่องของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากหลายๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นแกนนำฝ่ายรัฐบาล หรือแกนนำฝ่ายค้านแล้ว สมาคมฯ ได้ทำการลوبيสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรและประธานรัฐสภาให้เสนอเรื่องดังกล่าวเข้าไปในวาระการประชุม เพราะไม่แน่ใจว่ารัฐบาลจะนำเรื่องนี้เข้าที่ประชุม และสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยก็เกรงว่ากฎหมายฉบับนี้จะได้รับการประกาศใช้ไม่ทันการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาจังหวัดที่จะมีขึ้นในเดือนมีนาคม 2547 จึงได้ทำการลوبيผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้นำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเร็วที่สุด

นอกจากนี้ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยยังได้ยื่นหนังสือขอเรียกร้องของสมาคมผ่านทาง พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ไปยังรัฐบาลในวันที่สมาคมฯ จัดการประชุมสัมมนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ประจำปี 2545 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2545 ที่จังหวัดภูเก็ต ซึ่ง พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ ให้เกียรติเป็นประธานในพิธีเปิดการประชุม การยื่นหนังสือขอเรียกร้องไปยังรัฐบาลก็เพื่อต้องการความมั่นใจว่ารัฐบาลจะให้การสนับสนุน เพราะทุกฝ่ายที่ได้ขอความสนับสนุนไปก็ได้เห็นชอบแล้ว คงเหลือแต่รัฐบาลว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่

ในวันที่ 6 พฤศจิกายน 2545 สมาชิกรัฐสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยประมาณ 50 - 60 คน นำโดยนายศักดิ์ดา จਾਲะ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้เข้าพบนายประชา มาสินนทร์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย²⁹ ซึ่งได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแสดงความยินดีที่ได้รับตำแหน่ง และขอให้ นายประชาช่วยสนับสนุนการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน โดยนายประชาได้รับปากว่าจะดำเนินการตามข้อเสนอของสมาคม

²⁷“อบจ. จัด 3 แผนเลือกตั้งโดยตรง,” หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (29 พฤษภาคม 2545) : 21.

²⁸“ลือรัฐคว่าเลือกตั้งนายก อบจ.,” หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (28 พฤษภาคม 2545) : 21.

²⁹ในขณะนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็คือ นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา.

หลังจากนั้นประมาณเดือนธันวาคม 2545 นายศักดิ์ จาละ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้หมดวาระการดำรงตำแหน่งนายกสมาคมฯ จึงได้มีการเลือกตั้งนายกสมาคมฯ คนใหม่ โดยสมาชิกสมาคมฯ ได้เลือกให้นายภิญโญ ตันวิเศษ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมฯ คนใหม่³⁰

หลังจากเข้ารับตำแหน่งแล้ว นายภิญโญ ได้สานต่อการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนต่อจากนายศักดิ์ โดยในวันที่ 13 มกราคม 2546 นายภิญโญได้นำคณะผู้บริหารสมาคมชุดใหม่เข้าพบนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อขอความสนับสนุนจากกระทรวงมหาดไทย และนายภิญโญยังได้เข้าพบนายวันมูหะมัดนอร์ มะทา อีกครั้งเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2546 เพื่อขอให้ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่..... พ.ศ..... ที่ระบุให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการนำเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ในระหว่างที่ขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบกับเรื่องดังกล่าว สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้ขอความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการต่างๆ ว่ามีความเห็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนหรือไม่ ปรากฏว่าผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการให้การสนับสนุนและเห็นชอบกับเรื่องดังกล่าว ต่อมา นายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และในที่สุดที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบเมื่อเดือนเมษายน 2546 จึงเสนอต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ยังไม่ได้รับการจัดเข้าสู่วาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยจึงต้องทำหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรนำเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมโดยเร็ว แต่ทางสภาผู้แทนราษฎรชี้แจงว่าคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลยังไม่ได้เสนอเรื่องขึ้นมาจึงยังพิจารณาไม่ได้ สมาคมจึงต้องทำหนังสือถึงประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล คือ นายเสนาะ เทียนทอง เพื่อแจ้งถึงข้อดีของการให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และข้อเสียของการมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากเลือกตั้งโดยทางอ้อม เมื่อประธานคณะกรรมการประสานงานพรรค

³⁰ เหตุที่นายศักดิ์ จาละ ไม่เสนอตัวเป็นผู้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยในสมัยที่ 2 ก็เพราะเห็นว่าตนได้ทำงานให้กับสมาคมมาเพียงพอแล้ว จึงต้องการเปิดโอกาสให้กับคนอื่นเข้ามาทำงานบ้าง (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นายชาติอยู่ ประเสริฐ เลขานุการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย).

ร่วมรัฐบาลเข้าใจและให้การสนับสนุน ประเด็นดังกล่าวจึงได้รับการบรรจุเป็นวาระการประชุมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ยังไม่หยิบยกขึ้นมาพิจารณา สมาคมจึงต้องเข้าพบทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา และได้รับการสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรี³¹ จึงได้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 24 กันยายน 2546 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเอกฉันท์ 395 เสียง

หลังจากผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างกฎหมายดังกล่าวถูกส่งเข้าสู่วุฒิสภา ในวันที่ 3 ตุลาคม 2546 ในการพิจารณาในครั้งนี มีข่าวว่า สมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะผู้ที่เคยแสดงว่ามีความโน้มเอียงเข้าข้างฝ่ายรัฐบาลเสนอให้มีการพิจารณาอย่างละเอียดและควรจะต้องมีการแก้ไขในบางมาตรา³² เมื่อเป็นเช่นนี้ สมาคมฯ จึงได้เข้าพบกับประธานวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาอีกหลายท่าน เพื่อขอร้องไม่ให้แก้ไขร่างกฎหมายฉบับนี้³³

สาเหตุที่สมาชิกวุฒิสภายฝ่ายรัฐบาล ไม่ต้องการให้มีการพิจารณาใน 3 วาระรวด เพราะรัฐบาลไม่ต้องการให้กฎหมายฉบับนี้ใช้ได้ทันในการเลือกตั้งในเดือนกุมภาพันธ์ 2547 แกนนำรัฐบาลจึงขอให้วุฒิสภายฝ่ายรัฐบาลดึงร่างกฎหมายฉบับนี้ไว้ให้นานที่สุด โดยให้มีการแก้ไขในบางมาตรา เพราะถ้ามีการแก้ไข เมื่อส่งกลับมายังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะไม่รับร่าง จึงต้องมีการตั้งกรรมาธิการร่วม เมื่อเป็นดังนั้น ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็จะผ่านการพิจารณาไม่ทันในการนำมาใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2547³⁴

แต่ก็มีสมาชิกวุฒิสภาบางคนที่เห็นด้วยกับการให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน เช่น นายแก้วสรร อดีโพธิ์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดกรุงเทพมหานคร³⁵, นายชุมพล ศิลปอาชา สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดกรุงเทพมหานคร³⁶ เป็นต้น เห็นว่าควรให้ตั้งกรรมาธิการเต็มสภาเพื่อพิจารณา 3 วาระรวด เนื่องจากต้องการให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้ได้ทันในการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศที่จะมีขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ 2547 เพราะ

³¹ สัมภาษณ์ นายภิญโญ ตันวิเศษ, นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย, 20 ตุลาคม 2546.

³² "ข้าแหละ เบื้องหลังผลักดัน 'พ.ร.บ.อบจ.' ผ่านความพ่ายแพ้ ส.ว. ซีกรัฐบาลอีกหน," หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (15 ตุลาคม 2546) : 13.

³³ สัมภาษณ์ นายภิญโญ ตันวิเศษ.

³⁴ "ข้าแหละ เบื้องหลังผลักดัน 'พ.ร.บ.อบจ.' ผ่านความพ่ายแพ้ ส.ว. ซีกรัฐบาลอีกหน," : 13.

³⁵ "วุฒิสภาผ่านกฎหมายนายกอบจ.," หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (4 ตุลาคม 2546) : 1,13.

³⁶ "หวั่นเลือกตั้งนายกอบจ. ล่ม," หนังสือพิมพ์คม ชัด ลึก (6 ตุลาคม 2546) : 13.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเกือบทุกจังหวัดจะครบวาระในช่วงดังกล่าว นอกจากจะมีนายแก้วสรร
 อติโพธิ์ และนายชุมพล ศิลปอาชา ที่เห็นว่าควรให้ตั้งกรรมมาธิการเพื่อพิจารณา 3 วาระรวดแล้ว ก็ยังมี
 สมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ใช่ฝ่ายรัฐบาลเห็นด้วยในประเด็นนี้ด้วย และเมื่อมีการออกเสียง ที่ประชุมได้มี
 มติให้ตั้งกรรมมาธิการเต็มสภาเพื่อพิจารณา 3 วาระรวด ด้วยคะแนนเสียง 94 เสียง ต่อ 54 เสียง และ
 วุฒิสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไขในมาตราใดเลยเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2546
 ด้วยคะแนนเสียง 74 เสียง ต่อ 65 เสียง งดออกเสียง 1 คน ไม่ลงคะแนน 1 คน โดยไม่มีการแก้ไขใน
 มาตราใด ๆ และได้ผ่านการพิจารณารับทราบจากสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 24 ตุลาคม 2546

“พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546” มี
 ผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 5 พฤศจิกายน 2546

ที่ได้กล่าวไปทั้งหมดนั้นเป็นกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการผลักดันให้มีการ
 เลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน ที่ในท้ายที่สุดรัฐบาลได้ยอมทำตาม
 ข้อเรียกร้อง อย่างไรก็ตามในการผลักดันในครั้งนี้มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการผลักดันเช่นกัน

ผู้ที่ไม่เห็นด้วยมีทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, สมาชิกวุฒิสภา (ที่เป็นพรรคพวกกับ
 รัฐบาล) และนายกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางจังหวัด เช่น จังหวัดน่านและจังหวัดนครพนม
 โดยผู้ที่คัดค้านเห็นว่า การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง อาจจะทำให้นายกองค์
 การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นเพียงนักการเมืองท้องถิ่นจะมีอำนาจมากกว่าสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นนักการเมืองระดับประเทศ เพราะนายกองค์การบริหารส่วน
 จังหวัดมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งจังหวัด เท่ากับว่าเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัด
 ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่แห่งใดแห่งหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น
 จึงเหมือนกับว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจมากกว่าเพราะได้รับการเลือกตั้งจาก
 ประชาชนมากที่สุด นอกจากนี้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยยังเห็นว่า การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 โดยตรงนั้นจะทำให้ผู้มีสิทธิพลในท้องถิ่นได้รับเลือกให้มาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วน
 จังหวัดอีกด้วย³⁷

ในส่วนของนักวิชาการนั้นค่อนข้างจะเห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วน
 จังหวัดโดยตรงจากประชาชน ไม่ว่าจะเป็น รศ. สมคิด เลิศไพฑูริย์³⁸, รศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง
 และ

³⁷บทสัมภาษณ์ นายสมชาย นันทิเกียรติกุล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครพนม ใน
 “ค่านเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง,” หนังสือพิมพ์แนวหน้า (8 พฤษภาคม 2546) : 18.

³⁸สัมภาษณ์(ทางโทรศัพท์) รศ. สมคิด เลิศไพฑูริย์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 11 มีนาคม 2547.

รศ. วุฒิสสาร ตันไชย ที่ต่างก็เห็นด้วยในเรื่องนี้ โดย รศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง ได้กล่าวถึงข้อดีของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนไว้ว่า

“โดยสรุปแล้ว การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงทำให้เกิดการกระตุ้นความตื่นตัวทางการเมือง ทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทางการเมือง ได้ถกเถียงทางการเมือง โดยเฉพาะการถกเถียงเกี่ยวกับนโยบายของผู้สมัคร เพื่อจะไปผลักดันนโยบายใหม่ให้เกิดขึ้น แล้วทำให้ประชาชนใกล้ชิดกับผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารรู้สึกใกล้ชิดกับประชาชน จะทำให้นายกหรือผู้บริหารรู้สึกว่าจะถ้าไม่ทำงานจะไม่ได้รับเลือกตั้งคราวหน้า การที่มาหาการรับรู้การนั่งคุยกันบ่อยเข้าประชาชนก็มั่นใจว่าถ้าเลือกใครก็สามารถไปหาคนนั้นได้ ทั้งหมดนี้ทำให้การเลือกตั้งดีขึ้น³⁹

ส่วน รศ. วุฒิสสาร ตันไชย กล่าวถึงข้อดีของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนไว้ว่า

“การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงเป็นความพยายามที่จะทำให้เกิดระบบความเข้มแข็ง ความเข้มแข็งแบบนี้มีประโยชน์ คือ ทำให้เกิดความต่อเนื่องของการบริหารงาน ทำให้ผู้บริหารไม่ต้องพะวักพะวงมากนักกับสภา ในขณะที่เดียวกันประโยชน์กับประชาชน คือ ประชาชนจะเห็นว่าใครจะมาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก่อนหน้านั้นเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปก็ไม่ว่าใครจะเป็น แล้วแต่ว่าใครจะฮั้วกันหรือตกลงกันอย่างไร แต่ปัจจุบันประชาชนมีทางเลือก คือจะเห็นเลยว่าผู้บริหารอบจ.คือใคร และอาจจะได้เห็นว่ามีทีมบริหารนำเชื่อถือขนาดไหน คือการเสนอตัวรองนายก รวมทั้งประชาชนมีโอกาสได้ฟังนโยบายว่ามีความคิดอย่างไรกับจังหวัด จะทำอะไรกับจังหวัด เป็นไปได้จริงหรือไม่ ทำให้เกิดทางเลือกกับประชาชนในการที่จะทำให้ประชาชนได้ข้อมูลที่จะมาพิจารณามากขึ้น รวมทั้งประชาชนมีโอกาสตั้งคำถามให้กับผู้สมัคร นี่คือพัฒนาการที่คาดหวังในอนาคต นอกจากนี้ ประชาชนยังได้มีตัวเลือกมากขึ้น ก็คือ ผู้สมัครที่คิดว่าชาตินี้คงเป็นไม่ได้เพราะไม่มีทางที่จะรวมสจ.ได้ 30 กว่าคน คือต้องมีบารมีต้องมีความอุปลักษณ์กันมานานจึงจะมีสจ. แต่เป็นคนที่มีความสามารถ อาจจะมีประสบการณ์มากมายแต่ไม่มีความพร้อมที่จะไปจัดการแบบนั้น ตอนนี้เขาสามารถลงสมัครได้ เพราะว่าเป็น

³⁹ สัมภาษณ์ รศ.ดร.ธเนศวร์ เจริญเมือง, อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 27 มกราคม 2547.

การเปิดโอกาสที่ว่าไม่ต้องอาศัยพรรคพวกเพียงอย่างเดียว แต่มาอาศัยความคิดความอ่าน ความสามารถ ประสบการณ์ ประวัติตัวเอง การเป็นที่รู้จักของคน ตรงนี้มันเป็นการเปิดโอกาสให้คนเข้ามาสู่การเลือกตั้งหรือมาบริหารท้องถิ่นมากขึ้น เพราะฉะนั้นปรากฏการณ์พวกนี้ก็เห็นจากการที่มีนักการเมือง มีอดีตรัฐมนตรี มีอดีตรัฐมนตรี กลับมาลงเลือกตั้งนายกอบจ.มากขึ้น ผมคิดว่าอันนี้ก็เป็นที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งทางตรง"⁴⁰

ความเห็นในทางบวกของนักวิชาการอาจเป็นสิ่งที่ส่งผลให้นายกรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตัดสินใจยินยอมทำตามข้อเรียกร้องของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ซึ่งในประเด็นนี้ รศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ได้กล่าวว่า "การตัดสินใจครั้งนี้ของรัฐบาลเป็นการแสดงออกถึงการสนับสนุนการกระจายอำนาจ แม้ว่าจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม เพราะถ้าไม่สนับสนุนก็คงจะต้องหาทางยับยั้ง และรัฐบาลคงจะยับยั้งเรื่องนี้ได้ไม่ยากเพราะมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร"⁴¹

หากจะกล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน มีผู้ที่มิชอบ 2 กลุ่มด้วยกัน คือ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และนักวิชาการ โดยสมาคมฯ เป็นผู้ริเริ่มผลักดันเรื่องนี้ขึ้นมา เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ ขึ้นมาศึกษาเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ ทำให้นักวิชาการซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีความเป็นกลาง คือ ไม่ได้รับหรือเสียประโยชน์ในเรื่องนี้⁴² มีโอกาสที่จะได้ศึกษา และเสนอข้อสรุปของการศึกษาไปยังผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งข้อสรุปนั้นก็สอดคล้องกับความต้องการของสมาคมฯ

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ผลการศึกษาของคณะกรรมการเฉพาะกิจ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักวิชาการจากสถาบันต่างๆ ก็นับได้ว่ามีส่วนไม่น้อยในการเพิ่มพลังในการผลักดันให้กับสมาคมฯ เนื่องจากผลการศึกษาเป็นไปในทางสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง อย่างไรก็ตาม รศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ได้ให้ความเห็นว่า "ถ้าสมาคมฯ ไม่เรียกร้องในเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการเฉพาะกิจ ก็อาจจะไม่เกิดขึ้น และอาจจะไม่ได้ทำการศึกษาเรื่องนี้"

⁴⁰ สัมภาษณ์ รศ. วุฒิสาร ตันไชย, ผู้อำนวยการวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นสถาบันพระปกเกล้า, 3 มีนาคม 2547.

⁴¹ สัมภาษณ์ รศ.ดร.ไชยวัฒน์ คำชู.

⁴² เรื่องเดียวกัน.

จริงจัง”⁴³ จึงถือได้ว่าบทบาทสำคัญในการผลักดันยังอยู่ที่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

กระบวนการในการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนสามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังนี้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴³ เรื่องเดียวกัน.

แผนภาพที่ 4 แผนภาพแสดงกระบวนการการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน



ในส่วนต่อไปจะเป็นการวิเคราะห์ในเรื่องการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน

วิเคราะห์การผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน

หลังจากที่สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยประสบความสำเร็จกับการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ก็ได้ทำหน้าที่เรียกร้องและปกป้องผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในหลายๆ เรื่อง เช่น การต่อสู้กับกระแสการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการดำเนินงานที่อาจถือได้ว่ามีความสำคัญมาก คือ การผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน⁴⁴

การผลักดันในครั้งนี้สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยใช้วิธีการเหมือนกับการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 คือ ใช้การเข้าพบกับผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองเพื่อขอให้ช่วยสนับสนุนการผลักดันของสมาคมฯ โดยสมาคมได้เข้าพบบุคคลดังกล่าวหลายคนด้วยกัน เช่น พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี, นายเสนาะ เทียนทอง ประธานที่ปรึกษาพรรคไทยรักไทย, นายอุทัย พิมพ์ิโชน ประธานรัฐสภา, และหัวหน้า/แกนนำพรรคการเมืองต่างๆ จนทำให้การผลักดันครั้งนี้ประสบความสำเร็จในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 (ในขณะนั้น นายภิญโญ ตันวิเศษ ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมฯ) รวมใช้เวลาในการผลักดันประมาณ 2 ปี 6 เดือน

เป็นที่น่าสังเกตว่า การผลักดันในครั้งนี้ใช้เวลานานกว่าการผลักดันในครั้งแรก ทั้งๆ ที่กลุ่มดูจะมีความพร้อมมากกว่า กล่าวคือ ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมกับทางราชการเรียบร้อยแล้ว ผ่านการทำงานในเรื่องสำคัญๆ พอสมควร และยังมีอดีตนายกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่งเข้าไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จัดได้ว่าเป็นกำลังสำคัญที่คอยช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานของสมาคมฯ

⁴⁴ ก่อนหน้าที่จะทำการผลักดันในเรื่องนี้ สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้ทำการจดทะเบียนและเปลี่ยนชื่อเป็นสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย โดยได้ดำเนินงานในฐานะสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย มาตั้งแต่ พ.ศ. 2542.

ในขั้นตอนของการผลักดันจะเห็นได้ว่า การผลักดันในครั้งนี้ ถูกทำให้หยุดชะงักถึง 2 ครั้งด้วยกัน โดยในครั้งแรกคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลไม่ได้เสนอเรื่องขึ้นมา ทั้งๆ ที่ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้วเมื่อเดือนเมษายน 2546 ทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถนำร่างกฎหมายฉบับนี้มาพิจารณาได้ ส่วนในครั้งที่ 2 นั้น สภาผู้แทนราษฎรไม่หยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยไม่ทราบสาเหตุ ทั้งๆ ที่ถูกบรรจุเป็นวาระการประชุมแล้ว

การกระทำดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าผู้มีอำนาจทางการเมืองกำลังใช้อำนาจในมิตินี้ 2 คือ การเพิกเฉยหรือการไม่ตัดสินใจที่จะกระทำใดๆ (non-decision making) กับร่างกฎหมายฉบับนี้นั่นเอง

การที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองเลือกที่จะใช้อำนาจในมิตินี้ 2 อาจเกิดจากความต้องการประวิงเวลา เพราะรัฐบาลอาจจะยังไม่ต้องการให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านเพื่อให้ทันใช้ในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2547 เพราะเกรงว่าจะไม่สามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ทัน⁴⁵ จึงต้องการให้นำกฎหมายฉบับนี้ไปใช้ในการเลือกตั้งสมัยหน้า แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็ไม่ต้องการที่จะปฏิเสธกฎหมายฉบับนี้อย่างสิ้นเชิง เพราะทางสมาคมฯ ขอความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงซึ่งนักวิชาการก็ได้แสดงความเห็นด้วยกับเรื่องนี้ไปยังรัฐบาล โดยเฉพาะนักวิชาการที่รัฐบาลได้มอบหมายให้ศึกษาในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

เมื่อหลายๆ ฝ่ายเห็นด้วยกับการให้มีเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงทำให้รัฐบาลต้องใช้เทคนิคในกระบวนการนิติบัญญัติช่วยชะลอไม่ให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านโดยง่าย ซึ่งนอกจากรัฐบาลจะใช้การเพิกเฉยแล้ว ก็ยังถ่วงเวลาโดยการไม่ตั้งให้ร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายการเงินที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องนำมาพิจารณาก่อน แต่พระราชบัญญัติเทศบาลซึ่งมีเนื้อหาแบบเดียวกันกับขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับถูกตั้งเป็นกฎหมายการเงิน⁴⁶

นอกจากนี้ รัฐบาลยังใช้วิธีการยืมมือวุฒิสภาผ่านคนของฝ่ายรัฐบาล โดยใช้เทคนิคการให้ตั้งกรรมาธิการและแปรญัตติแก้ไขให้มาก จากนั้นก็ส่งเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็จะพิจารณาไม่รับร่าง เมื่อไม่รับร่างก็ต้องมีการตั้งกรรมาธิการร่วม ทำให้การพิจารณา

⁴⁵บทสัมภาษณ์ นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดบุรีรัมย์ ใน "เผยเบื้องหลังรัฐบาลยื้อเลือกตั้งนายก อบจ.," หนังสือพิมพ์มติชน (5 ต.ค. 2546) : 8.

⁴⁶บทสัมภาษณ์ นายแก้วสรร อติโพธิ์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดกรุงเทพมหานคร ใน "วุฒิสภาผ่านกฎหมายนายก อบจ.," หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (4 ต.ค. 2546) : 1,13.

ยึดเยื้อออกไปไม่ทันการเลือกตั้งในปี 2547⁴⁷ (เพราะในขณะนั้นใกล้จะปิดสมัยประชุมประจำปี 2546)

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาได้ โดยสมาชิกวุฒิสภาที่ไม่ได้เป็นคณบดีของรัฐบาลร่วมกันเสนอให้มีการพิจารณา 3 วาระรวด โดยสมาชิกวุฒิสภาในกลุ่มนี้ให้เหตุผลว่า ร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะพิจารณา 3 วาระรวดได้⁴⁸ และส่วนหนึ่งก็อาจจะมาจากการที่สมาคมฯ เข้าพบกับประธานวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอร้องไม่ให้มีการแก้ไขใดๆ ในขั้นตอนนี้

อีกส่วนหนึ่งในการที่สมาคมต้องใช้เวลาในการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนอาจจะเป็นเพราะว่า การผลักดันในครั้งนี้ไม่ได้เกิดจากความต้องการของสมาชิกของสมาคมฯ ทุกคน แต่มาจากการต้องการของนายกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งมีนายกสมาคมฯ รวมอยู่ด้วย ทำให้การผลักดันในครั้งนี้เป็นการผลักดันของกลุ่มผู้ที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนเท่านั้น จึงดูเหมือนว่ากลุ่มนี้มีพลังในการผลักดันค่อนข้างน้อย สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ รศ. วุฒิสาร ตันไชย ผู้อำนวยการวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทบาทของสมาคมฯ ในการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนไว้ว่า “สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยมีบทบาทในเรื่องนี้น้อย เพราะมีเพียงกลุ่มที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงเท่านั้น ที่ออกมาดำเนินการ โดยใช้ผู้ที่มี connection (สายสัมพันธ์ - ผู้เขียน) กับผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้าไปเจรจาเพื่อขอความสนับสนุน”⁴⁹

ที่ผ่านมาในสมัยที่นายศักดิ์ จาละ ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้พยายามเข้าพบบุคคลต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางนโยบาย ไม่ว่าจะเป็น นายกรัฐมนตรี, รองนายกรัฐมนตรี, นายเสนาะ เทียนทอง ประธานที่ปรึกษาพรรคไทยรัก

⁴⁷ บทสัมภาษณ์ นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดบุรีรัมย์ ใน “เผยเบื้องหลังรัฐบาลยื้อเลือกตั้งนายก อบจ..” .

⁴⁸ “วุฒิสภาผ่านกฎหมายนายก อบจ..” หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (4 ต.ค. 2546) : 1,13.

⁴⁹ สัมภาษณ์ รศ. วุฒิสาร ตันไชย.

ไทย⁵⁰, รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทุกคน, ประธานรัฐสภา, ประธานวุฒิสภา และเมื่อนายภิญโญ ตันวิเศษ ได้เข้ามาทำหน้าที่นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยแทนนายศักดิ์ดา ก็ได้พยายามเข้าพบกับบุคคลเหล่านี้เพื่อขอให้สนับสนุนการผลักดันของสมาคมเช่นกัน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า บทบาทหลักของสมาคมอยู่ที่การติดต่อประสานงานไปยังผู้มีอำนาจทางการเมืองเป็นหลัก

นอกเหนือไปจากการเข้าพบกับผู้มีอำนาจทางการเมืองแล้ว สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ยังได้ขอความคิดเห็นในเรื่องของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง จากนักวิชาการต่างๆ เช่น นักวิชาการจากสถาบันพระปกเกล้า และจากมหาวิทยาลัยต่างๆ⁵¹ การที่นักวิชาการเหล่านี้เห็นตรงกันว่าควรให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง เป็นประโยชน์ต่อการผลักดันของสมาคมไม่น้อย

อีกประเด็นหนึ่งที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการผลักดันในครั้งนี้ คือ บริบททางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปจากการผลักดันในครั้งแรก กล่าวคือ ประเทศไทยได้นำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาใช้ ทำให้ที่มาของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเปลี่ยนไปจากเดิม คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่มาจากสัดส่วนคะแนนที่พรรคได้รับจากการเลือกตั้ง ทำให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ต้องอาศัยฐานเสียงในพื้นที่ต่างๆ มากดังแต่ก่อน และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตไม่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีได้ ดังนั้น สมาคมฯ ก็ไม่สามารถนำเรื่องฐานเสียงที่มีมาต่อรองได้ อีกทั้ง ความสัมพันธ์ของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจก็ไม่ใช่โดยตรงเหมือนที่ผ่านมา แต่จะต้องติดต่อผ่านตัวกลาง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่อีกต่อหนึ่ง ทำให้อำนาจและความเข้มแข็งในการต่อรองน้อยลง คือ ทำได้แต่เพียงเข้าไปเจรจาเพื่อขอให้สนับสนุนเท่านั้น ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตที่ต้องอาศัยฐานเสียงจากนักการเมืองท้องถิ่นเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้วก็ยังเป็นเพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาเท่านั้น จึงทำได้แต่เพียงช่วยล๊อบบี้ผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองในฝ่ายบริหาร(รัฐบาล)และช่วยยกมือสนับสนุนเมื่อการผลักดันเข้าสู่ขั้นตอนการนิติบัญญัติสภาผู้แทนราษฎร

⁵⁰ แม้ว่านายเสนาะ เทียนทอง จะไม่มีตำแหน่งทางการเมืองใดๆ แต่นายเสนาะเป็นผู้ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล.

⁵¹ สัมภาษณ์นายภิญโญ ตันวิเศษ.

เมื่อเป็นเช่นนี้ บทบาทหลักจึงอยู่ที่ผู้นำกลุ่มที่จะต้องหาช่องทางในการเข้าถึงตัวผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อผลักดันให้ข้อเรียกร้องเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ต้องอาศัยฐานเสียงจากนักการเมืองท้องถิ่นโดยตรงจากการเลือกตั้ง แต่พรรคต้องอาศัยฐานเสียงดังกล่าวกับการลงคะแนนให้กับพรรคและการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเพื่อให้พรรคได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรให้มากที่สุด และนี่ก็อาจจะเป็นข้อต่อของอย่างหนึ่งของสมาคมฯ ก็เป็นไปได้

อีกประการหนึ่ง การให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งโดยตรงจากประชาชนส่งผลดีต่อรัฐบาล เพราะเวทีการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นเวทีที่ใช้ระบายนักการเมืองระดับประเทศที่ไม่มีพื้นที่ในการลงสมัครรับเลือกตั้งระดับประเทศซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญของพรรคไทยรักไทย ที่มีสมาชิกพรรคจำนวนมากกว่าพื้นที่ลงสมัคร จึงจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่รองรับนักการเมืองที่ไม่มีพื้นที่ที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในครั้งต่อไป นอกจากนี้ ยังมีการวางแผนที่จะส่งนักการเมืองที่พรรคเห็นว่าอายุมากเกินไปจะทำงานในระดับประเทศได้ ลงไปยังสนามของการเมืองท้องถิ่นด้วย ซึ่งเป็นการตัดคนที่พรรคเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์ในระดับชาติต่อพรรคออกไปอย่างนุ่มนวล⁵²

นอกจากการเมืองท้องถิ่นจะเป็นที่รองรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีพื้นที่ในการลงสมัครรับเลือกตั้งในระดับประเทศแล้ว ยังเป็นการขยายฐานของพรรคลงสู่ระดับท้องถิ่นโดยตรงอีกด้วย ซึ่งจะช่วยให้พรรคที่มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคนในสังกัดพรรคจะได้คะแนนเสียงในการเลือกตั้งระดับประเทศในพื้นที่ต่างๆ มากขึ้น

แม้ว่าการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนจะมีผลดีต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่โดยเฉพาะพรรคที่อยู่ในฝ่ายรัฐบาลในแง่ของการระบายนคนของพรรคลงสู่การเมืองท้องถิ่น แต่ข้อดีดังกล่าวไม่ใช่สาเหตุที่ทำให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติ ข้อดีนี้เป็นแค่เพียงผลพลอยได้ที่ไม่ตั้งใจเท่านั้น เพราะรัฐบาลไม่เต็มใจที่จะให้กฎหมายฉบับนี้ผ่านการพิจารณา ซึ่งเห็นได้จากการที่คณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลไม่เสนอเรื่องเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ทั้งๆ ที่ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว และเมื่อเสนอเรื่องขึ้นไปก็ไม่ได้ตั้งเป็นกฎหมายการเงิน นอกจากนี้รัฐบาลยังพยายาม

⁵²“เออร์ลิทไทร์ ‘ส.ส.ลายคราม’ สยายปีกสู่การเมืองท้องถิ่น,” สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 50

ลือบบี่สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นฝ่ายรัฐบาลให้เสนออภิปรายแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ สิ่งเหล่านี้เป็นการพยายามขัดขวางหรือถ่วงเวลา แต่ถ้ารัฐบาลเห็นถึงผลดีข้อนี้แล้ว รัฐบาลก็อาจจะเป็นผู้ผลักดันกฎหมายฉบับนี้เอง เพราะรัฐบาลมีศักยภาพที่จะทำได้ ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่าการให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนเป็นผลมาจากการผลักดันของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยบวกกับผลการศึกษาของนักวิชาการที่ส่งผลทางด้านบวก จึงมีส่วนช่วยสมาคมฯ อีกทางหนึ่งด้วย

ทั้งหมดที่กล่าวมานั้นเป็นการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจทั้ง 2 ครั้งของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และบทวิเคราะห์ของการผลักดันในแต่ละครั้ง ในส่วนต่อไปซึ่งเป็นส่วนสุดท้ายของบทนี้ เป็นเรื่องของการเปรียบเทียบการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง โดยจะเปรียบเทียบเฉพาะประเด็นที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยให้มองเห็นภาพรวมของสิ่งที่เหมือนและต่างกันในการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง

การเปรียบเทียบการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง

ในการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง สิ่ง que เหมือนกันมากที่สุดคือ วิธีการที่สมาคมฯ ใช้ในการผลักดัน คือ การใช้สายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับประเทศเป็นช่องทางในการเข้าถึงผู้มีอำนาจตัดสินใจ กล่าวคือ สมาชิกของสมาคมฯ ต่างก็จะเข้าไปขอความร่วมมือกับนักการเมืองระดับประเทศหรือผู้มีอำนาจทางการเมืองที่ตนมีสายสัมพันธ์อยู่ สมาชิกของสมาคมฯ เองก็เป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความสำคัญในระดับจังหวัด จึงไม่ใช่เรื่องยากที่กลุ่มจะสามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะเห็นได้จากข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ ที่แกนนำของสมาคมไม่ว่าจะเป็นนายกสมาคมฯ, เลขาธิการสมาคมฯ, หรือแกนนำในระดับภาค เข้าพบกับผู้มีอำนาจทางการเมืองอยู่บ่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเวลาที่การผลักดันเกิดปัญหา และแทบทุกครั้งสมาคมมักจะได้รับ การตอบสนองในด้านบวกเสมอ

การลือบบี่ผ่านผู้มีอำนาจทางการเมืองของการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง สามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 5 แผนภาพแสดงการเปรียบเทียบการลobbีของผู้อำนาจทางการเมืองของการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

↓ lobby

นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรี
นายบุญเื้ออ ประเสริฐสุวรรณ ประธานรัฐสภา
นายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานวุฒิสภา
นายเสนาะ เทียนทอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์
นายโคติน พลกุล รองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่
นายปองพล อดิเรกสาร แกนนำพรรคชาติไทย
นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา ประธานสภาผู้แทนราษฎร

การผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง

↓ lobby

นายเสนาะ เทียนทอง ประธานที่ปรึกษาพรรคไทยรักไทย
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี
นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์
นายกร ทักษะรังสี หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา
นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาผู้แทนราษฎร
พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี
นายประชา มาลีนนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย
นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
พล.ต.มณูญภต ฐปไพจร ประธานวุฒิสภา
สมาชิกวุฒิสภา

นอกจากสิ่งที่เหมือนกันแล้ว การผลักดันทั้ง 2 ครั้งยังมีสิ่งที่ต่างกันอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเป็นเอกภาพของกลุ่ม, บริบททางการเมือง และสถานการณ์ของกลุ่มที่เปลี่ยนแปลงไป

ดังที่ได้กล่าวไปในเรื่องการผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แล้วว่าสาเหตุที่สมาชิกสภาจังหวัดมารวมตัวกันเพื่อทำการผลักดันกฎหมายฉบับนี้ก็เนื่องมาจากการที่ทุกคนได้ตระหนักถึงสถานการณ์ที่ไม่มั่นคงของตน ส่งผลให้สมาชิกทุกคนให้ความร่วมมือเป็นอย่างดี โดยเห็นได้จากการที่ไม่เคยมีการเสนอข่าวว่ามีสมาชิกสภาจังหวัดคนใดออกมาคัดค้านการผลักดันในครั้งนั้น ซึ่งต่างจากการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน ที่มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางคนแสดงความไม่เห็นด้วย แม้จะเป็นเพียงส่วนน้อย แต่ก็แสดงให้เห็นว่า การผลักดันในครั้งนี้ได้มาจากการต้องการของสมาชิกทุกคน

นอกจากนี้ ก่อนการผลักดันในครั้งนี้ได้เกิดความขัดแย้งขึ้นภายในสมาคมฯ ในเรื่องของการจดทะเบียนกับทางราชการ ความขัดแย้งดังกล่าวอาจจะนำมาซึ่งความไม่พอใจกับฝ่ายที่เสียประโยชน์และอาจทำให้ฝ่ายที่เสียประโยชน์ไม่ช่วยสมาคมฯ ดำเนินการใดๆ ในการผลักดันครั้งนี้ จึงมีเพียงแค่แกนนำของสมาคมฯ ที่ออกมาเป็นผู้ดำเนินการผลักดัน จึงดูเหมือนว่าสมาคมฯ มีบทบาทในการผลักดันครั้งที่ 2 น้อยกว่าการผลักดันในครั้งแรก⁵³

การผลักดันทั้ง 2 ครั้งนอกจากจะมีปัจจัยภายในสมาคมฯ ที่ต่างกันแล้ว ยังมีเรื่องของบริบททางการเมืองที่ต่างกันด้วย กล่าวคือ การผลักดันครั้งแรกอยู่ในช่วงที่การกระจายอำนาจได้รับความสนใจเป็นอย่างมากและกำลังจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความสำคัญกับการกระจายอำนาจด้วย ซึ่งต่างจากการผลักดันในครั้งที่ 2 การตัดสินใจของรัฐบาลขึ้นอยู่กับมติของผู้นำ จึงทำให้การผลักดันทำได้ยากกว่าการผลักดันในครั้งแรก ยิ่งไปกว่านั้น การเลือกตั้งระบบใหม่ยังทำให้การต่อรองทำได้ยากขึ้น เพราะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่มีอำนาจในการตัดสินใจเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในระบบบัญชีรายชื่อที่ไม่ต้องอาศัยฐานเสียงจากท้องถิ่นมากนัก เพราะคนเหล่านี้มักจะมีรายชื่ออยู่ในลำดับต้นๆ อยู่แล้ว ไม่เหมือนกับการเลือกตั้งระบบเก่าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนต้องอาศัยฐานเสียงในพื้นที่ของตนเพียงอย่างเดียว จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความพึงพอใจให้กับนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อให้ นักการเมืองท้องถิ่นช่วยเป็นฐานเสียงให้กับตนเพื่อตนจะได้รับการเลือกตั้ง ดังนั้น การผลักดันในครั้งที่ 2 จึงทำได้ยากกว่าการผลักดันในครั้งแรก ทำให้สมาคมฯ ต้องใช้เวลาในการผลักดันมากกว่า

⁵³ สัมภาษณ์ รัช. วุฒิสาร ต้นไชย.

ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งระหว่างการผลิตทั้ง 2 ครั้ง คือ สถานภาพของกลุ่ม กล่าวคือ ในการผลิตครั้งแรก สมาชิกรวมตัวกันในนามสหพันธ์ฯ โดยไม่มีการจดทะเบียนกับทางราชการ สหพันธ์ฯ จึงไม่มีฐานะนิติบุคคล แต่การที่กลุ่มไม่ได้จดทะเบียนก็ไม่ได้เป็นอุปสรรคในการผลิตกันแต่อย่างใด เพราะกลุ่มก็ยังสามารถผลิตต้นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จนสำเร็จ แม้ว่าจะถูกมองว่าเป็นองค์กรเถื่อนก็ตาม แต่การผลิตครั้งที่ 2 กลุ่มได้มีการจดทะเบียนกับทางราชการเป็นสมาคม แต่การจดทะเบียนก็ไม่ได้ทำให้การผลิตง่ายขึ้น ซึ่งดูได้จากอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการถูกเพิกเฉยไม่หยิบยกประเด็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมาพิจารณา เป็นต้น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การจดทะเบียนเป็นสมาคมไม่ได้ทำให้กลุ่มมีพลังในการปลงดันนโยบายมากขึ้นแต่อย่างใด แต่พลังในการผลิตเกิดจากความเป็นเอกภาพของกลุ่มและโครงสร้างโอกาสทางการเมือง บนฐานของการมีเครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วย



สถาบันวิทย์บริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงการผลลัคนโยบายการกระจายอำนาจของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย โดยได้ทำการศึกษากการผลลัคนใน 2 กรณีด้วยกัน คือ การผลลัคนให้มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และการผลลัคนให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา 2 ข้อ คือ

- 1) เพื่อให้ทราบถึงลักษณะของการก่อตัวของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบบทบาทในการผลลัคนการกระจายอำนาจทั้ง 2 ครั้ง รวมทั้งศึกษาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้การผลลัคนทั้ง 2 ครั้ง ประสบผลสำเร็จ

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ก่อนการจดทะเบียนกับทางราชการใช้ชื่อว่าสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย เป็นการรวมตัวกันเองของนายก, รองนายก และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจัดว่าเป็นการผสมความเป็นกลุ่มผลลัคนที่สมาชิกมีความเชื่อมโยงกันทางจิตใจและวัฒนธรรม, เป็นกลุ่มอิงสถาบัน รวมทั้งเป็นกลุ่มผลลัคนที่เป็นทางการด้วย โดยรวมตัวกันเพื่อทำการผลลัคน/ต่อรองนโยบายกับสถาบันการปกครอง ในลักษณะของกลุ่มผลลัคนที่เป็นกลุ่มวงใน นอกจากนี้ ภายในกลุ่มยังแบ่งออกเป็นกลุ่มเล็กๆ ที่เรียกว่า clique ด้วย

ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งกลุ่ม สมาคม/สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้ทำการผลลัคนเรื่องต่างๆ มากมาย แต่การผลลัคนที่จะนำมาศึกษาในที่นี่คือการผลลัคนพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และการผลลัคนให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน โดยได้ศึกษาถึงวิธีการที่กลุ่มนำมาใช้ในการผลลัคน โดยดูในส่วนของความสำเร็จของกลุ่มว่ามาจากวิธีการใด

สาเหตุที่นำมาการผลลัคนทั้ง 2 ครั้งที่กล่าวมานี้ มาทำการศึกษา ก็เนื่องจากการผลลัคนดังกล่าวเป็นการผลลัคนนโยบายการกระจายอำนาจที่มีความสำคัญกับการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ในกรณีแรกเป็นการผลลัคนให้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้กับองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดอย่างแท้จริง คือ ไม่ให้มีข้าราชการจากหน่วยการปกครองส่วนกลาง(ผู้ว่าราชการจังหวัด)มาทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารในระดับท้องถิ่น(นายกสภาจังหวัด) และเป็นกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจนเมื่อสภาตำบลทุกแห่งได้รับการยกสถานะให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจนมีอำนาจหน้าที่เต็มพื้นที่ของจังหวัด คือ เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงมีบทบาทหน้าที่และสามารถดำรงอยู่ได้ต่อไป ดังนั้น การผลักดันในเรื่องดังกล่าว นอกจากจะมีความสำคัญต่อการกระจายอำนาจแล้ว ยังมีความสำคัญต่ออำนาจหน้าที่ของผู้ที่มีตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

ส่วนการผลักดันในกรณีที่ 2 เป็นการผลักดันให้การกระจายอำนาจมีความสมบูรณ์แบบเชิงอำนาจอธิปไตยของปวงชนมากขึ้น โดยการให้ประชาชนสามารถเลือกผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้โดยตรง

ถ้าจะเปรียบเทียบความสำคัญและความจำเป็นของการผลักดันทั้ง 2 ครั้งแล้ว การผลักดันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 น่าจะมีความสำคัญและจำเป็นต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากกว่าการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง เพราะถ้าไม่มีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 การกระจายอำนาจที่แท้จริงในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจจะไม่เกิดขึ้นหรืออาจจะต้องใช้เวลาานกว่านี้ และยังมีโอกาสที่จะถูกยุบเลิกเพราะมีการปกครองท้องถิ่นในแบบองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาแทน ดังนั้น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จึงมีความสำคัญทั้งต่อการกระจายอำนาจและอนาคตของนักการเมืองท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างมาก ส่วนการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงเป็นเพียงการต่อยอดของการกระจายอำนาจให้สมบูรณ์แบบเชิงอำนาจอธิปไตยของปวงชนยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่าสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยใช้วิธีการเดียวกันในการผลักดันนโยบายการกระจายอำนาจทั้ง 2 ครั้ง คือ ใช้การประสานงานไปยังผู้มีอำนาจทางการเมือง หรือที่เรียกว่าวิธีการล็อบบี้ โดยให้สมาชิกของสมาคมฯ โดยเฉพาะผู้นำกลุ่มที่มีสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมืองระดับประเทศติดต่อไปยังบุคคลเหล่านั้นเพื่อให้ช่วยให้การสนับสนุนการผลักดันของสมาคมฯ ทำให้การผลักดันทั้ง 2 ครั้งประสบผลสำเร็จด้วยดี

นอกจากนี้ การเป็นกลุ่มวงในเพราะมีช่องทางเข้าถึงผู้มีอำนาจทางการเมืองทั้งกับรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรโดยการมีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับประเทศ และสถานะของการเป็นกลุ่มที่อิงสถาบัน ทำให้กลุ่มมีความน่าเชื่อถือ(แม้ไม่ได้จดทะเบียน) ด้วยความเป็นกลุ่มลักษณะดังกล่าว ทำให้ทราบความเคลื่อนไหวและความคืบหน้าตลอดจนข้อขัดข้องของขั้นตอนต่างๆ ในการ

ผลิตภัณฑ์อยู่ตลอดเวลา กล่าวคือ สามารถติดตามได้อย่างใกล้ชิดว่าการผลิตภัณฑ์อยู่ในขั้นตอนใดแล้ว มีปัญหาและอุปสรรคใดหรือไม่ เช่น ถ้าเรื่องที่ทำผลิตภัณฑ์ยังไม่ถูกบรรจุอยู่ในวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มก็จะทำหนังสือหรือขอเข้าพบกับผู้ที่มีอำนาจในการบรรจุวาระการประชุม หรือเมื่อการผลิตภัณฑ์ได้ผ่านขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งไปแล้ว และกำลังเข้าสู่ขั้นตอนต่อไป กลุ่มก็สามารถที่จะเข้าพบกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้สนับสนุนให้การผลิตภัณฑ์ผ่านขั้นตอนนั้นๆ ไปได้ อย่างสะดวก

จะเห็นได้ว่า แม้ว่าสมาชิกสภาจังหวัด/องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมารวมตัวกันในรูปแบบสหพันธ์/สมาคม เพื่อทำให้กลุ่มมีพลังในการผลิตภัณฑ์ในเรื่องต่างๆ มากขึ้น แต่ในการผลิตภัณฑ์ที่ได้ทำการศึกษา พบว่า กลุ่มเน้นการใช้วิธีการผลิตภัณฑ์ผ่านผู้ที่มีสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองมากกว่าจะใช้ความเป็นกลุ่มกดดันรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แม้ว่ากลุ่มจะมีการรวมตัวกันอย่างเป็นทางการตามลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ในสังคมสมัยใหม่แล้ว แต่กลุ่มก็ยังใช้วิธีการของกลุ่มผลประโยชน์ที่อยู่ในสังคมที่ยังไม่มีความเป็นสังคมสมัยใหม่

แม้ว่าการผลิตภัณฑ์ทั้ง 2 ครั้ง จะประสบผลสำเร็จเหมือนกัน แต่ก็มีความยากง่ายและระยะเวลาที่ใช้ต่างกัน คือ การผลิตภัณฑ์พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ใช้เวลาทำการผลิตภัณฑ์ประมาณ 1 ปี 6 เดือน ส่วนในการผลิตภัณฑ์ให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงใช้เวลามากกว่า คือ ประมาณ 2 ปี 6 เดือน ทั้งๆ ที่การผลิตภัณฑ์ในครั้งที่ 2 นี้ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยได้ทำการจดทะเบียนกับทางราชการแล้ว ซึ่งช่วยให้กลุ่มได้รับการยอมรับจากหน่วยงานต่างๆ มากกว่าที่เมื่อครั้งที่ยังไม่ได้ทำการจดทะเบียน จึงมีช่องทางเข้าสู่กระบวนการนโยบายเพิ่มขึ้น คือ เข้าสู่ข้าราชการในกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นนี้ การศึกษาการผลิตภัณฑ์กลับพบว่า การจดทะเบียนเป็นสมาคมของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยไม่ได้ทำให้กลุ่มมีพลังในการผลิตภัณฑ์มากขึ้น แต่พลังนั้นขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้นำว่าจะวางแผนงานในการผลิตภัณฑ์อย่างไรจึงจะได้รับความสนใจจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายการเมือง และผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจให้หันมาให้ความสนับสนุน

ในเรื่องดังกล่าว จากการศึกษา พบว่า การใช้เวลาทำการผลิตภัณฑ์เป็นเวลานานจะมาจากความต้องการที่ไม่พร้อมเพรียงกันของสมาชิก คือ มีสมาชิกเพียงบางส่วนที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง ทำให้กลุ่มขาดความเป็นเอกภาพและทำให้มีพลังในการผลิตภัณฑ์น้อยกว่าการผลิตภัณฑ์ในเรื่องแรกที่สมาชิกทุกคนของสมาคมต่างก็ต้องการให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น

อย่างไรก็ตาม กลุ่มก็ยังสามารถทำการผลักดันในเรื่องที่สองจนประสบความสำเร็จ เพราะแกนนำกลุ่มคือผู้ที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง และเป็นผู้ที่มีสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้อำนาจตัดสินใจระดับต่างๆ รวมทั้งได้ระดมความสนับสนุนจากนักวิชาการจากหลายสถาบัน เช่น สถาบันพระปกเกล้า ตลอดจนนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่างๆ ที่เสนอผลการศึกษาที่เป็นประโยชน์ต่อการผลักดันของสมาคมฯ คือ เห็นว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนส่งผลดีต่อการปกครองท้องถิ่นมากกว่าผลเสีย

นอกจากนี้บริบททางการเมืองหรือโครงสร้างโอกาสทางการเมืองก็มีความสำคัญด้วยเช่นกัน โดยบริบททางการเมืองในการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การผลักดันครั้งแรกเป็นช่วงก่อนการใช้รัฐธรรมนูญ ปี 2540 ในช่วงนั้น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีส่วนใหญ่มาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตต่างๆ ทั่วประเทศ แล้วได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ซึ่งการเลือกตั้งจะต้องอาศัยฐานเสียงในพื้นที่นั้นๆ และผู้ที่มีฐานเสียงมากก็คือนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถชักจูงให้ประชาชนเลือกผู้ที่ต้องการได้ ทำให้นักการเมืองท้องถิ่นสามารถนำเรื่องฐานเสียงไปต่อรองกับนักการเมืองระดับประเทศได้

แต่เมื่อมีการนำรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาใช้ ทำให้นักกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ต้องมาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนในเขตต่างๆ ที่เรียกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต แต่มาจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งไม่ต้องอาศัยฐานเสียงโดยตรง ซึ่งอาจทำให้การนำเรื่องของฐานเสียงมาต่อรองไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ไม่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ได้รับการเลือกตั้งมาจากคะแนนของพรรคเมื่อเป็นเช่นนี้ บทบาทหลักจึงตกอยู่ที่แกนนำของกลุ่มที่จะต้องประสานงานไปยังนักการเมืองระดับประเทศที่มีความสัมพันธ์กันเป็นการส่วนตัวให้สนับสนุนการดำเนินงานของกลุ่ม และจะต้องพยายามติดต่อไปยังผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจอื่นๆ โดยใช้ความเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นเป็นช่องทางในการเข้าพบบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความสนับสนุน

การเป็นกลุ่มผลักดันที่อิงสถาบันที่ผู้นำมีสายสัมพันธ์ส่วนตัวกับนักการเมืองระดับประเทศ และมีตำแหน่งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นช่องทางในการเข้าถึงผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองทำให้สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยสามารถประสบผลสำเร็จในการผลักดันการกระจายอำนาจทั้ง 2 ครั้ง ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อการผลักดันติดอยู่ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง สมาคมฯ ก็จะหาทางเข้าพบกับผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนดังกล่าว และเมื่อได้เข้าพบแล้วการผลักดันก็สามารถผ่านขั้นตอนนั้นๆ ไปได้ด้วยดี

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความสำเร็จของการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง เป็นเพราะนักการเมืองท้องถิ่นที่มีความสนิทสนมกับนักการเมืองระดับประเทศ และมีดีตสมาชิกส่วนหนึ่งได้เข้าไปเป็นนักการเมืองระดับประเทศ ซึ่งเป็นผู้ที่คอยช่วยเหลือและบอกถึงปัญหาต่างๆ ในการผลักดัน ซึ่งตรงกับสมมุติฐานที่ได้ตั้งไว้ว่า “ความสำเร็จของสมาคมในการผลักดันการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ดำเนินการเข้าถึงตัวผู้กำหนดนโยบายในระดับชาติ โดยใช้เครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนตัว(Interpersonal Relationship)ในการผลักดัน”

อย่างไรก็ตาม การผลักดันในครั้งที่ 2 ปัจจัยที่ทำให้สมาคมฯ ประสบความสำเร็จไม่ใช่แค่การเป็นกลุ่มวงในที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับประเทศเพียงอย่างเดียว แต่มีผลการศึกษาของนักวิชาการที่เห็นว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนมีผลดีต่อการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผลการศึกษาในครั้งนี้มีส่วนไม่น้อยที่ช่วยให้ผู้ตัดสินใจทางการเมืองหันมาสนใจ การผลักดันของสมาคมฯ จึงประสบผลสำเร็จ

หากแต่ว่าโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและความเป็นเอกภาพของสมาคมเอง ยังผลให้ในการผลักดันครั้งที่ 2 สมาคมฯ ต้องใช้เวลาและความพยายามมากกว่าการผลักดันในครั้งแรก

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้ใช้อำนาจในมิติที่ 2 คือ การไม่ตัดสินใจ มาทำให้กระบวนการนโยบายหยุดลงหลายครั้ง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะสำหรับการค้นคว้าวิจัย

เพื่อเพิ่มพูนและพัฒนาองค์ความรู้ในเรื่องของบทบาทการผลักดันการกระจายอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดัน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการศึกษาเปรียบเทียบบทบาทการผลักดันการกระจายอำนาจ หรือการผลักดันนโยบายอื่นๆ ของกลุ่มผลประโยชน์/กลุ่มผลักดันที่เป็นกลุ่มวงในด้วยกัน หรือเป็นกลุ่มวงนอกด้วยกัน หรือเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มวงในกับกลุ่มวงนอก ซึ่งอาจจะศึกษาว่า เฉพาะกลุ่มอิงสถาบัน/กลุ่มวงในเท่านั้นหรือไม่ที่ใช้สายสัมพันธ์ส่วนตัวในการผลักดันต่อรัฐบาล

การศึกษาวิจัยในลักษณะดังกล่าวจะเป็นการเปรียบเทียบบทบาท, โครงสร้างโอกาสทางการเมือง และวิธีการผลักดันนโยบายที่แต่ละกลุ่มใช้ในการผลักดันว่าเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร นำมาซึ่งผลสำเร็จที่แตกต่างกันหรือไม่อย่างไร เพราะเหตุใด

การศึกษาในเรื่องนี้จะทำให้ทราบว่า กลุ่มแต่ละกลุ่มมีโครงสร้างโอกาสทางการเมืองเหมือนกันหรือแตกต่างกัน และถ้ากลุ่มมีโครงสร้างโอกาสทางการเมืองที่แตกต่างกัน กลุ่มจะใช้วิธีการผลักดัน

ที่เหมือนหรือแตกต่างกัน อันจะเป็นประโยชน์ในการสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกใช้วิธีการผลักดันในบริบทที่ต่างกันของแต่ละกลุ่มและถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการผลักดัน

นอกจากนี้ยังอาจศึกษาด้วยว่า กลุ่มผลประโยชน์กลุ่มอื่นๆ ในประเทศไทยมีลักษณะเป็นกลุ่มแบบผสมเหมือนกับสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยหรือไม่



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- 19 กุมภาพันธ์ 2540 วันปิฎกญาติ ส.ส. ผ่านร่างพ.ร.บ. อบจ. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (16 กุมภาพันธ์ 2540) :10.
- กลุ่มสจ.ชูฉิวเร่งออกก.ม.องค์การบริหารส่วนจังหวัด. หนังสือพิมพ์คู่แข่งรายวัน (24 มกราคม 2540) : A3.
- แก้วคำ ไกรสรพงษ์ (แปล). เอกสารประกอบการเรียนการสอนนโยบายสาธารณะ. ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (ม.ป.ป.).
- โกวิท พวงงาม. “ผลักดันเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรงเริ่มแล้วที่จังหวัดนครศรีธรรมราช”. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (26 พฤศจิกายน 2544) : 7.
- ข้อบังคับ(ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม)ของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2546, (ม.ป.ท.).
- กรม. ถกเครียดดีกลับร่างอบจ. หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ (29 มกราคม 2540) : 12.
- ใคร อะไร ที่ไหน อย่างไร : เลือกนายก อบจ.โดยตรง. หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ (18 พฤศจิกายน 2544) : 8.
- โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดน้ำกั้งการพิมพ์, 2542.
- จิตัญญาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องผ่านสภา. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (28 ธันวาคม 2539) : 6.
- จิตร์ปากสจ.ต้นกม.องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ต้องรอเป็นนายกรัฐมนตรีก่อน. หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (30 พฤษภาคม 2539) : 15.
- จุมพล นิรมพานิช และคณะ. การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในช่วง 2535 – 2539. ไม่ปรากฏที่พิมพ์, 2541.
- ชาติรี อยู่ประเสริฐ. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยุธยา และเลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 7 ธันวาคม 2547.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (บรรณาธิการ). **สัตว์การเมือง**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514.
- ชูวงศ์ ฉายะบุตร. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์เนศ ฟรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539.
- ไชยวัฒน์ คำชู, รศ.ดร. ประธานคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน(กันยายน – พฤศจิกายน). สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2548.

ข้าหลวงเบื้องหลังผลักดัน ‘พ.ร.บ.อบจ.’ ผ่านความพ่ายแพ้ ส.ว.ซีกรัฐบาลอีกหน. หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (15 ตุลาคม 2546) : 13.

ตระกูล มีชัย. **การกระจายอำนาจ**. กรุงเทพฯ : บริษัทสุชุมและบุตรจำกัด, 2538.

ตระกูล มีชัย. **สภาตำบล**. กรุงเทพฯ : บริษัท สุชุมและบุตร จำกัด, 2537.

ทีมข่าวกรุงเทพมหานคร-ภูธร. ฝ่าวิบากกรรมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดกว่าจะถึงวันที่ประกาศชัชชนะ. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (31 สิงหาคม 2540) :15.

ทีมข่าวภูมิภาค. จับตาสหพันธ์ อบจ. ชุกปีกความหวังใหม่ของจริงหรือแค่สร้างฉาก. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (16 พฤศจิกายน 2541) : 8.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. **100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540**. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2540.

ธเนศวร์ เจริญเมือง, รศ.ดร. อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. สัมภาษณ์, 27 มกราคม 2547.

บทสัมภาษณ์ นายการุณ ไสงาม สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดบุรีรัมย์ ใน เผยเบื้องหลังรัฐบาลย่อยเล็กตั้งนายก อบจ. หนังสือพิมพ์มติชน (5 ต.ค. 2546) : 8.

บทสัมภาษณ์ นายแก้วสรร อติโพธิ์ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดกรุงเทพมหานคร ใน วุฒิผ่านกฎหมายนายก อบจ. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (4 ต.ค. 2546) : 1,13.

ประภัสสร มั่นทูลสินธุ์. **สมาคมเทศบาล**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ลักษณะวิชากฎหมายปกครองพิชิตาร คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505.

ประภาส ปิ่นตบแต่ง. **การเมืองของขบวนการชาวบ้านด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมไทย**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทปริญญาตรีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

พระปกเกล้า, สถาบัน. **การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : การประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าครั้งที่ 3 , ธรรมดาเพรส บจก., 2545.

พฤทธิสถาน ชุมพล,ม.ร.ว. **ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

พฤทธิสถาน ชุมพล, ม.ร.ว. **ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ภาณุ แยมศรี. **อิทธิพลและอำนาจของกลุ่มอิทธิพลด้านอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล : ศึกษาเฉพาะกรณีการคัดค้านการสร้างเขื่อนน้ำโจน 2525–2529**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

ภิญโญ ตันวิเศษ. นายกองดีการบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 20 ตุลาคม 2546.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 62 ก, 31 ตุลาคม 2540.

ร่างอบจ. อดุลย์ ผ่านวุฒิสภา. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (25 กรกฎาคม 2540) : 21,22.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร(สมัยสามัญ ครั้งที่ 2). ปีที่ 1 ครั้งที่ 18, (3 กันยายน 2540).

รัฐสภาท.พสจ.เร่งกร่าง'องค์การบริหารส่วนจังหวัด" หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (28 มิถุนายน 2539) : 18,17.

ลิขิต ธีรเวคิน. **การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท.** เอกสารทางวิชาการหมายเลข 5 ศูนย์วิจัยคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

สื่อรัฐคว่ำเลือกตรงนายก อบจ. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (28 พฤษภาคม 2545) : 21.

เลือกตรงนายก อบจ. ผันใกล้เป็นจริง. หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (7 กันยายน 2544) : 15,16.

วงศก จันทพานิช. **บทบาทและอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มผลประโยชน์ด้านธุรกิจการท่องเที่ยว.** วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

วิทยา นภาศิริกุลกิจ. **พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์.** พิมพ์ครั้งที่ 2, 2521.

วุฒิสภาผ่านกฎหมายนายกอบจ. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (4 ตุลาคม 2546) : 1,13.

วุฒิสภา ตันไชย, รศ. ผู้อำนวยการวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่นสถาบันพระปกเกล้า. สัมภาษณ์, 3 มีนาคม 2547.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. **อิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นของไทย : ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่.** วารสารสังคมศาสตร์, 31 (2 กรกฎาคม - ธันวาคม 2543) : 178 – 179.

ศักดิ์ดา จาละ. นายกองดีการบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี และอดีตนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 2 ตุลาคม 2546.

ส.จ.ครึ่งหมื่นยกพลบีกรัฐทวงร่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด. หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (27 มิถุนายน 2539) : 20,21.

สจ. ข้อเสนอแนะต้นร่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด. หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ (30 มกราคม 2540) :15.

สหพันธ์ อบจ. สอแวรวัวหนัก : ตั้งสมาคมไม่ยุติ-สายอีสานด้าน-ภาคกลางแยกตัว. หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (20 – 21 กุมภาพันธ์ 2542) : 10.

สมาคมอบจ. รุกเลือกตั้งตรงนายก. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (7 สิงหาคม 2544) : 7.

- สมาคม อบจ. ส่องแวงแตก : เรียกประชุมชั้นอนุประชุม, 'อุดรพันธ์' ชนกลุ่มภาคกลาง. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (22 มิถุนายน 2543) : 12.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, รศ. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สัมภาษณ์, 11 มีนาคม 2547.
- สมโภชน์ ศรีโกชน์สมบุรณ์. **การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ของหัวคะแนน : ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- สังข์ พันโนทัย. **ปทานุกรมศัพท์การเมืองอังกฤษ-ไทย.** กรุงเทพฯ : บริษัทแพรวพิทยา, 2511.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพโรจิตร (บรรณาธิการ). **กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย.** กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- สัญญา สัญญาวิวัฒน์. **สังคมวิทยาการเมือง : หลักการและการประยุกต์.** กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2527.
- สุริยัณท์ จิรศักดิ์สุนทร. **ความสัมพันธ์ระหว่างหัวคะแนนกับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระบบการเลือกตั้งของไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีเขตเลือกตั้งที่ 1 จังหวัดสุราษฎร์ธานี.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- สุวัฒน์ ศิริโกดาภิรมย์. **อิทธิพลของผู้นำชุมชนที่มีต่อส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน : ศึกษากรณีผู้นำชุมชนในเขตเทศบาลตำบลหัวหิน.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- สุนทร ลีชีทวน. **กระบวนการก่อเกิดกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทย : ศึกษากรณีสหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- เสนาะ เวียนเมฆ, พ.ต.ท. **การเกิดกลุ่มสมาคมในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- หวั่นเลือกตั้งนายก อบจ. ล่ม. หนังสือพิมพ์คม ชัด ลึก (6 ตุลาคม 2546) : 13.
- อบจ. องค์การบริหารท้องถิ่นรูปแบบใหม่ ประชาชนหวังได้จริงหรือ?. หนังสือพิมพ์มติชน (2 มกราคม 2541) : 17.
- อภิชาติ วังบุญคง. **ถอดรหัสทำไม อบจ.ภาคกลางก่อหวอดไม่ยอมรับเก้าอี้นายกสมาคมคนแรก.** หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (24 เมษายน 2543) : 12.

- อบจ. จัด 3 แผนเลือกตั้งโดยตรง. หนังสือพิมพ์สยามรัฐ (29 พฤษภาคม 2545) : 21.
- อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธุ์(บรรณาธิการ). **ระบบอุปถัมภ์**. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- อุดรพันธ์ จันทรวีโรจน์. อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ และอดีตประธานสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์, 4 กันยายน 2546.
- เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และสิริพรรณ นกสวน (บรรณาธิการ). **คำและความคิดในรัฐศาสตร์ร่วมสมัย**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- เออร์ลิรีไทร์ 'ส.ส.ลายคราม' สยายปีกสู่การเมืองท้องถิ่น. สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 50 (5 – 11 ธันวาคม 2546) : 6 – 7.

ภาษาอังกฤษ

- Barry, Brian (Editor). **Power and Political Theory**. The Pitman Press Ltd., 1976.
- International Encyclopedia of the Social Sciences**. (Volume 7) New York : The Macmillan & the Free Press, 1968.
- Jumbala, Prudhisan. Interest and Pressure Groups. in **Government and Politics of Thailand**. Edited by Somsakdi Xuto. New York : Oxford University Press, 1987.
- Lukes, Steven. **Power : A Radical View**. London : The Macmillan Press, 1980.
- Olsen, Marvin E. and Marger, Martin N. (Editor). **Power in Modern Societies**. USA : Westview Press, 1993.
- Truman, David B. **The Governmental Process : Political Interest and Public Opinion**. New York : Alfred A. Knopf, 1959.
- Winter, D. G. **The Power Motive**. New York : The Free Press, 1973.
- Wootton, Graham. **Interest Group : Policy & Politics in America**. New Jersey : Prentice – Hall, 1985.

ภาคผนวก ก

ข้อบังคับ

สมาคมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

หมวดที่ 1

ความทั่วไป

ข้อ 1. สมาคมนี้มีชื่อว่า "สมาคมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย"

ชื่อย่อว่า ส.สจ.ท.

เรียกเป็นภาษาอังกฤษ Provincial Administration Organization
Council of Thailand

ข้อ 2. เครื่องหมายของสมาคมมีลักษณะเป็นรูป

วงกลม 2 วง ซ้อนกันอยู่ วงนอกจะมีชื่อสมาคม
สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
ส่วนวงในจะประกอบด้วยพานรัฐธรรมนูญขนาดข้าง
ด้านรูปทั้งสอง ด้านล่างจะมีห่วงเกี่ยวกัน 12 วง

ข้อ 3. สำนักงานของสมาคมตั้งอยู่ ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ถนนสายเอเชีย ต.คลองสวนพูล อ.พระนครศรีอยุธยา จ.พระนครศรีอยุธยา

ข้อ 4. ในข้อบังคับของสมาคมฯ คำว่า "สมาคม" หมายถึง สมาคมสภาองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด

"สมาชิก" หมายถึง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อ 5. วัตถุประสงค์ของสมาคมเพื่อ

5.1 ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างสมาชิกสมาคม

5.2 ปรีกษาหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสมาชิกสมาคม

5.3 เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานงานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

5.4 ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ

ให้พบปะสังสรรค์ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

5.5 ส่งเสริม ทางด้านการศึกษา ศิลปกรรมจรรยา รวมทั้งร่วมมือกับองค์กรกุศล

อื่น ๆ เพื่อสาธารณประโยชน์



- 5.6 ปลัดอาวุโส อบต.หรือ อบจ. อาจสมาชิกและสถาบันองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5.7 ส่วนเสริมเทศบาล อบต.หรือ อบจ. ส่วนจังหวัด ให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและอื่น ๆ
ที่ไม่จัดหรือรับเข้าบัญชี
- 5.8 ส่วนเสริมชนบทรวมถือการประเพณีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีงามของบ้านเมือง
- 5.9 ไม่ดำเนินการก่อสร้างอาคารเมืองแต่ประการใด
- 5.10 ไม่มีการจัดเก็บภาษีเงินอุดหนุนและบิลเลียด

หมวดที่ 2

สมาชิก

ข้อ 6. สมาชิกของสมาคมมี 2 ประเภท คือ

- 6.1 สมาชิกสามัญ ได้แก่ บุคคลซึ่งตนเองจัดการบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศและบุคคลที่เคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.)มาแล้ว
- 6.2 สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ บุคคลผู้ทรงเกียรติ หรือทรงคุณวุฒิ หรือผู้มีคุณูปการคุณประโยชน์แก่สมาคม ซึ่งคณะกรรมการลงมติให้เชิญเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม

ข้อ 7. สมาชิกจะห้องประกอบด้วยคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- 7.1 เป็นผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว
- 7.2 เป็นผู้มีคามประพฤติเรียบร้อย
- 7.3 ไม่เป็นโรคที่ห้ามรับเลือกตั้ง
- 7.4 ไม่ต้องส่งสภาพภาษามาจนถึงที่สุดให้เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือต้องโทษจำคุก ยกเว้นความผิดฐานประมาท หรือผิดทุจริตการต้องส่งสภาพภาษามาจนถึงที่สุดในกรณีดังกล่าว จะต้องเป็นในขณะที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกหรือในระหว่างที่เป็นสมาชิกของสมาคมเท่านั้น



ข้อ 8. ค่าลงทะเบียนและค่าบำรุงสมาคม

8.1 สมาชิกสามัญ	จะต้องเสียค่าลงทะเบียนครั้งแรก	100	บาท
	ค่าบำรุงสมาคมเป็นรายเดือน ๆ ละ	-	บาท
	หรือค่าบำรุงสมาคมเป็นรายปี ๆ ละ	500	บาท
	หรือค่าบำรุงตลอดชีพครั้งละ	2,000	บาท
8.2 สมาชิกกิตติมศักดิ์	ไม่ต้องเสียค่าลงทะเบียนและค่าบำรุงสมาคมแต่อย่างใดทั้งสิ้น		

ข้อ 9. การสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม ให้ผู้ประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม
ยื่นใบสมัครตามแบบของสมาคมต่อเลขานุการ โดยมีสมาชิกสามัญรับรองอย่างน้อย 1 คน และให้เลขานุการ
จัดพิมพ์ประกาศรายชื่อผู้สมัครไว้ ณ สำนักงานของสมาคมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อให้สมาชิกอื่น ๆ
ของสมาคมจะได้คัดค้านการสมัครนั้น เมื่อครบกำหนดประกาศแล้วก็ให้เลขานุการนำใบสมัครและหนังสือ
คัดค้านของสมาชิกของสมาคม และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาการสมัครแล้ว ผลเป็นประการใด ให้เลขานุการ
เป็นผู้แจ้งให้ผู้สมัครทราบโดยเร็ว

ข้อ 10. ถ้าคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติให้ผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิก ก็ให้ผู้สมัครนั้นชำระเงิน
ค่าลงทะเบียนและค่าบำรุงสมาคมให้เสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากเลขานุการและสมาชิกภาพ
ของผู้สมัครให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้สมัคร ได้ชำระเงินลงทะเบียนและค่าบำรุงสมาคมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว
แต่ถ้าผู้สมัครไม่ชำระเงินลงทะเบียนและค่าบำรุง ภายในกำหนดก็ให้ถือว่า การสมัครคราวนั้นเป็นอันยกเลิก

ข้อ 11. สมาชิกภาพของสมาชิกกิตติมศักดิ์ ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่หนังสือตอบรับคำเชิญ
ของผู้ที่คณะกรรมการได้พิจารณาอนุมัติให้เชิญเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม ได้มาถึงยังสมาคม

ข้อ 12. สมาชิกภาพของสมาชิกให้สิ้นสุดลงด้วยเหตุดังต่อไปนี้

12.1 ตาย

12.2 ลาออก โดยยื่นหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการได้
พิจารณาอนุมัติ และสมาชิกผู้นั้นได้ชำระหนี้สินที่ยังติดค้างอยู่กับสมาคมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

12.3 ขาดคุณสมบัติสมาชิก

12.4 ที่ประชุมใหญ่ของสมาคม หรือคณะกรรมการได้พิจารณาอนุมัติให้ลบชื่อออกจาก
ทะเบียนเพราะสมาชิกผู้นั้นได้ประพฤติไม่เหมาะสมมาสู่สมาคม

ข้อ 13. สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

13.1 มีสิทธิเข้าใช้สถานที่ของสมาคม โดยเท่าเทียมกัน

13.2 มีสิทธิเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของสมาคมต่อคณะกรรมการ

13.3 มีสิทธิได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ที่สมาคมได้จัดให้มีขึ้น

13.4 มีสิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่ของสมาคม

13.5 สมาชิกสามัญมีสิทธิในการเลือกตั้งหรือได้รับการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้ง

เป็นกรรมการสมาคม และมีสิทธิออกเสียงลงมติต่าง ๆ ในที่ประชุม

ได้คนละ 1 คะแนนเสียง



วิชา ดมรเทศกาล

- วิชาวัดมวัดม (เริ่มก่อตัว 2542) วิชา 2 11/1/18 118

- 13.6 มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการการเพื่อตรวจสอบเอกสารและบัญชีทรัพย์สินของสหกรณ์
- 13.7 มีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันอย่างน้อย 1 ใน 5 ของสมาชิกสามัญทั้งหมด หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 100 คน ทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการให้จัดประชุมใหญ่วิสามัญได้
- 13.8 มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติและข้อบังคับของสมาคม โดยเคร่งครัด
- 13.9 มีหน้าที่ประพฤตินอกให้สมกับเกียรติที่เป็นสมาชิกของสมาคม
- 13.10 มีหน้าที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ของสมาคม
- 13.11 มีหน้าที่ร่วมกิจกรรมที่สมาคม ได้จัดให้มีขึ้น
- 13.12 มีหน้าที่ช่วยเหลือแพร่ชื่อเสียงของสมาคมให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย

หมวดที่ 3

การดำเนินงานกิจการของสมาคม

ข้อ 14. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารกิจการของสมาคม มีจำนวนอย่างน้อย 7 คน อย่างมากไม่เกิน 20 คน คณะกรรมการนี้ ได้มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ของสมาคม โดยถือจากผู้แทนของสมาชิกสภาของจังหวัดจะไม่เกิน 2 คน และให้ผู้ที่ได้เลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งกันเองเป็นนายกสมาคม 1 คน และอุปนายก 2 คน สำหรับตำแหน่งกรรมการในตำแหน่งอื่น ๆ ให้นายกเป็นผู้แต่งตั้งผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของสมาคม ตามที่ได้กำหนดไว้ซึ่งตำแหน่งของกรรมการสมาคมมีตำแหน่งและหน้าที่โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

- 14.1 นายกสมาคม ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการบริหารกิจการของสมาคม เป็นผู้แทนสมาคมในการติดต่อกับบุคคลภายนอก และทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุม คณะกรรมการ และการประชุมใหญ่ของสมาคม
- 14.2 อุปนายก ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายกสมาคมในการบริหารกิจการบริหารกิจการสมาคม ปฏิบัติตามหน้าที่นายกสมาคมได้มอบหมาย และทำหน้าที่แทนนายกสมาคมเมื่อนายกสมาคมไม่อยู่ หรือไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่การทำหน้าที่แทนนายกสมาคม ให้อุปนายกปฏิบัติตามลำดับตำแหน่งเป็นผู้กระทำการแทน



- 14.3 เลขานุการ ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของสมาคมทั้งหมด เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ของสมาคมในการปฏิบัติกิจการของสมาคม และปฏิบัติตามคำสั่งของนายกสมาคม ตลอดจนทำหน้าที่เป็นเลขานุการในการประชุมต่าง ๆ ของสมาคม
- 14.4 เภรียญฤๅก มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินทั้งหมดของสมาคม เป็นผู้จัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย บัญชีงบดุลของสมาคม และเก็บเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสมาคมไว้เพื่อตรวจสอบ
- 14.5 ปฏิภม มีหน้าที่ในการให้การต้อนรับแขกของสมาคม เป็นหัวหน้าในการจัดเตรียมสถานที่ของสมาคม และจัดเตรียมสถานที่ประชุมต่าง ๆ ของสมาคม
- 14.6 นายทะเบียน มีหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิก ประสานงานกับเพรียญฤๅกในการเรียกเก็บเงินค่าปารุงสมาคมจากสมาชิก
- 14.7 ประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่เผยแพร่กิจการและชื่อเสียงเกียรติคุณของสมาคมให้สมาชิกและบุคคลโดยทั่วไป ให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย
- 14.8 กรรมการตำแหน่ง ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะกรรมการเห็นสมควรกำหนดอื่น ๆ ให้มีขึ้น โดยมีจำนวนเพื่อร่วมกับตำแหน่งกรรมการตามข้างต้น แล้วจะต้องไม่เกินจำนวนที่ข้อบังคับได้กำหนดไว้ แต่ถ้าคณะกรรมการมิได้กำหนดตำแหน่งก็ถือว่า เป็นกรรมการกลาง

คณะกรรมการชุดแรก ให้ผู้เริ่มการจัดตั้งสมาคมเป็นผู้เลือกตั้ง ประกอบด้วยนายกสมาคม และกรรมการอื่น ๆ ตามจำนวนที่เห็นสมควรตามข้อบังคับของสมาคม

ข้อ 15. คณะกรรมการของสมาคมสามารถอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 2 ปี และเมื่อ

คณะกรรมการอยู่ตำแหน่งครบกำหนดตามวาระแล้ว แต่คณะกรรมการชุดใหม่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจากทางราชการก็ให้คณะกรรมการที่ครบกำหนดตามวาระรักษาการไปพลางก่อน จนกว่าคณะกรรมการ



ชุดใหม่จะได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจากทางราชการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็ให้ทำการส่งและรับมอบงานกัน
ระหว่างคณะกรรมการชุดเก่าและคณะกรรมการชุดใหม่ให้เป็นที่เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่
คณะกรรมการชุดใหม่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจากทางราชการ

ข้อ 16. ตำแหน่งกรรมการสมาชิก นำต้องว่างลงก่อนครบกำหนดตามวาระก็ให้คณะกรรมการ
แต่งตั้งสมาชิกสามัญคนใดคนหนึ่งขึ้นเสมอวาระเข้าดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลงนั้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่ง
บุคคลอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากับวาระของผู้ที่ตามแทนเท่านั้น

ข้อ 17. กรรมการอาจจะพ้นจากตำแหน่งซึ่งมิใช่เป็นการออกตามวาระด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

17.1 ตาย

17.2 ลาออก

17.3 ขาดจากสมาชิกภาพ

17.4 ที่ประชุมใหญ่ลงมติให้ออกจากตำแหน่ง

ข้อ 18. กรรมการที่ประสงค์จะออกจากตำแหน่งกรรมการให้ยื่นใบลาออกเป็นลายลักษณ์อักษร
ต่อคณะกรรมการและให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะกรรมการมีมติให้ออก

ข้อ 19. อำนาจและหน้าที่คณะกรรมการ

19.1 มีอำนาจออกระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกได้ปฏิบัติ โดยระเบียบปฏิบัติ
นั้นจะต้องไม่ขัดต่อข้อบังคับฉบับนี้

19.2 มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ของสมาคม

19.3 มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการที่ปรึกษาหรืออนุกรรมการได้ แต่กรรมการที่ปรึกษา
หรืออนุกรรมการจะสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกินวาระของคณะกรรมการ
ที่แต่งตั้ง

19.4 มีอำนาจเรียกประชุมใหญ่สามัญประจำปี และประชุมใหญ่วิสามัญ

19.5 มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการในตำแหน่งอื่น ๆ ที่ยังมีได้กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้

19.6 มีอำนาจบริหารกิจการของสมาคม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตลอดจนมี
อำนาจอื่น ๆ ตามที่ข้อบังคับได้กำหนดไว้

19.7 มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการทั้งหมด รวมทั้งการเงินและทรัพย์สินทั้งหมด
ของสมาคม



- 19.8 มีหน้าที่จัดให้มีการประชุม การประชุมใหญ่วิสามัญตามที่สมาชิกสามัญจำนวน 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดได้เข้าชื่อร้องขอให้จัดประชุมใหญ่วิสามัญขึ้น ซึ่งการนี้จะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญขึ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ได้รับหนังสือร้องขอ
- 19.9 มีหน้าที่จัดทำเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับการเงิน ทรัพย์สิน และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาคมให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและ สามารถจะให้สมาชิกตรวจสอบได้เมื่อสมาชิกร้องขอ
- 19.10 จัดทำบันทึบเกี่ยวกับการประชุมต่าง ๆ ของสมาคมเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานและ จัดส่งให้สมาชิกได้รับทราบ
- 19.11 มีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ข้อบังคับได้กำหนดไว้

ข้อ 20. คณะกรรมการจะต้องประชุมกันอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง โดยให้จัดขึ้นภายใน วันที่ 10 ของเดือน ทั้งนี้ เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการบริหารกิจการของสมาคม

ข้อ 21. การประชุมคณะกรรมการ จะต้องมีการเข้าร่วมประชุม ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง ของกรรมการทั้งหมด จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม มติของที่ประชุมคณะกรรมการ ถ้าข้อบังคับมิได้กำหนดไว้ เป็นอย่างอื่นก็ให้ถือคะแนนเสียงมาเป็นเกณฑ์และน้ำคะแนนเสียงเท่ากัน ก็ให้ประธานในการประชุมเป็นผู้ชี้ขาด

ข้อ 22. ในการประชุมคณะกรรมการ ด้านนายกสมาคมและอุปนายกสมาคม ไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติงานหน้าที่ได้ก็ให้กรรมการที่เข้าประชุมในคราวนั้นเลือกตั้งกันเอง เพื่อให้กรรมการคนใด คนหนึ่งเป็นประธานในการประชุมคราวนั้น

หมวดที่ 4

การประชุมใหญ่

ข้อ 23. การประชุมใหญ่ของสมาคม 2 ชนิด คือ

23.1 ประชุมใหญ่สามัญ

23.2 ประชุมใหญ่วิสามัญ

ข้อ 24. คณะกรรมการ จะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ประจำปี ๑ ละ 1 ครั้ง ภายใน

เดือนธันวาคม ของทุก ๆ ปี



ข้อ 25. การประชุมใหญ่สามัญ อาจจะมีขึ้นได้ก็โดยเหตุที่คณะกรรมการเห็นควรจัดให้มีขึ้นหรือเกิดขึ้นด้วยการเข้าชื่อร่วมกันของสมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสามัญทั้งหมด หรือสมาชิกสามัญไม่น้อยกว่า 100 คน ทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการให้จัดให้มีขึ้น

ข้อ 26. การแจ้งกำหนดนัดประชุมใหญ่ให้เลขานุการเป็นผู้แจ้งกำหนดนัดประชุมใหญ่ ให้สมาชิกได้ทราบและการแจ้งจะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร โดยระบุวัน เวลา และสถานที่ให้ชัดเจนโดยจะต้องแจ้งให้สมาชิกได้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน และประกาศแจ้งกำหนดนัดประชุมไว้ ณ สำนักงานของสมาคมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนถึงกำหนดการประชุมใหญ่

ข้อ 27. การประชุมใหญ่สามัญประจำปีจะต้องมีวาระการประชุมอย่างน้อยดังต่อไปนี้

27.1 แสดงกิจการที่ผ่านมาในรอบปี

27.2 แสดงบัญชีรายรับรายจ่ายและบัญชีงบดุลของปีที่ผ่านมาให้สมาชิกรับทราบ

27.3 เลือกตั้งคณะกรรมการชุดใหม่เมื่อครบกำหนดวาระ

27.4 เลือกตั้งผู้สอบบัญชี

27.5 เรื่องอื่น ๆ ถ้ามี

ข้อ 28. ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีหรือการประชุมใหญ่วิสามัญจะต้องมีสมาชิกสามัญเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสามัญทั้งหมด จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม แต่ถ้าเมื่อถึงกำหนดเวลาประชุมยังมีสมาชิกสามัญเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม ให้คณะกรรมการของสมาคมเรียกประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่ง โดยจัดให้มีประชุมขึ้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นัดประชุมครั้งแรก สำหรับการประชุมในครั้งหลังนี้ ถ้ามีสมาชิกสามัญเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนเท่าใด ก็ให้ถือว่าครบองค์ประชุม ยกเว้นถ้าในการประชุมใหญ่วิสามัญที่เกิดขึ้นจากการร้องขอของสมาชิกก็ไม่ต้องจัดประชุมใหญ่ให้ถือว่าการประชุมเป็นอันยกเลิก

ข้อ 29. การลงมติต่าง ๆ ในที่ประชุมใหญ่ ถ้าข้อบังคับได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ให้ถือคะแนนเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ แต่ถ้าคะแนนเสียงที่ลงมติดีคะแนนเสียงเท่ากันก็ให้ประธานในการประชุมเป็นผู้ชี้ขาด

ข้อ 30. ในการประชุมใหญ่ของสมาคมด้านนายกสมาคมและอุปนายกสมาคมไม่รวมประชุม

วิสามัญ ไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ทำการเลือกตั้งกรรมการที่มาประชุมคนใดคนหนึ่งให้เป็นผู้เป็นประธานในการประชุมคราวนั้น



หมวดที่ 5.

การเงินและทรัพย์สิน

- ข้อ 31. การเงินและทรัพย์สินทั้งหมดให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ เงินสด
และสมาชิกไม่มีให้นำฝากไว้ในธนาคารกรุงไทย สาขาอยุธยา
- ข้อ 32. การลงนามในตั๋วเงินหรือเช็คของสมาคม จะต้องมียลายมือชื่อของนายกสมาคมหรือ
ผู้ทำการแทนลงนามร่วมกับเหรียญกษาปณ์ หรือเลขานุการพร้อมกับประทับตราของสมาคม จึงจะถือว่าใช้ได้
- ข้อ 33. ให้นายกสมาคมมีอำนาจสั่งจ่ายเงินของสมาคมได้ครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท
ถ้าเกินกว่านั้นจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ และคณะกรรมการจะอนุมัติให้จ่ายเงินได้ครั้งละไม่เกิน
300,000 บาท (สามแสนบาทถ้วน) ถ้าจำเป็นจะต้องจ่ายเกินกว่านี้ต้องได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ของสมาคม
- ข้อ 34. ให้เหรียญกษาปณ์มีอำนาจเก็บรักษาเงินสดของสมาคมได้ไม่เกิน 20,000 บาท ถ้าเกินกว่า
จำนวนนี้จะต้องนำฝากธนาคารในบัญชีของสมาคมทันที ที่โอกาสอำนวยให้
- ข้อ 35. เหรียญกษาปณ์จะต้องทำบัญชีรายรับรายจ่าย บัญชีงบดุลให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ
การรับหรือจ่ายเงินทุกครั้ง จะต้องมียหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของนายกสมาคมหรือผู้ทำการแทน
ร่วมกับเหรียญกษาปณ์ หรือผู้ทำการแทนพร้อมกับประทับตราของสมาคมทุกครั้ง
- ข้อ 36. ผู้สอบบัญชีจะต้องมีใบกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ของสมาคม และจะต้องเป็นผู้สอบบัญชี
ที่ได้รับอนุญาต
- ข้อ 37. ผู้สอบบัญชี มีอำนาจหน้าที่จะเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเงินและทรัพย์สินจาก
คณะกรรมการและสามารถจะเชิญกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของสมาคมเพื่อสอบถามเกี่ยวกับบัญชี และ
ทรัพย์สินของสมาคมได้
- ข้อ 38. คณะกรรมการจะต้องให้ความร่วมมือกับผู้สอบบัญชี เมื่อได้รับการร้องขอ

หมวดที่ 6

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับและการเลิกสมาคม

- ข้อ 39. ข้อบังคับของสมาคมจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยมติของที่ประชุมใหญ่เท่านั้น
และองค์ประชุมใหญ่จะต้องมีสมาชิกสามัญเข้าร่วมประชุม ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด
ของที่ประชุมใหญ่ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับจะต้องมีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของ
สมาชิกที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมด



ข้อ 40. การเลิกสมาคมจะเลิกให้โดยมติของที่ประชุมใหญ่ของสมาคม ยกเว้นเป็นการเลิกเพราะเหตุของกฎหมาย มติของที่ประชุมใหญ่ที่ได้ให้เลิกสมาคมจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกสามัญที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมด และองค์ประชุมใหญ่จะต้องไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสามัญทั้งหมด

ข้อ 41. เมื่อสมาคมต้องเลิกไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ทรัพย์สินของสมาคมที่เหลืออยู่ดังกล่าวที่ได้ชำระบัญชีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ให้ตกเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ผู้ว่าต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณประโยชน์)

หมวดที่ 7

บทเฉพาะกาล

ข้อ 42. ข้อบังคับฉบับนี้ให้เริ่มใช้บังคับได้นับตั้งแต่วันที่สมาคมได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เป็นต้นไป

ข้อ 43. เมื่อสมาคมได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจากทางราชการก็ให้ถือว่าผู้เริ่มการทั้งหมดเป็นสมาชิกสามัญ และรักษาการในตำแหน่งกรรมการของสมาคม เพื่อรับสมัครสมาชิก และเมื่อรับสมาชิกสามัญ ได้จำนวนพอสมควร ก็ให้จัดให้มีการประชุมใหญ่ขึ้น เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการชุดแรกของสมาคม แต่ทั้งนี้จะต้องดำเนินการจัดประชุมใหญ่ให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่สมาคมได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล



(นายวิทยา บุรณศิริ)

ผู้จัดทำข้อบังคับ

ข้อบังคับ

125

สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

พ.ศ. 2546

หมวดที่ 1

ความทั่วไป

ข้อ 1. สมาคมนี้นี้ชื่อว่า "สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย"
ย่อว่า ส.สจ.ท.
เรียกเป็นภาษาอังกฤษ "Provincial Administration Organization Council Of Thiland"

ข้อ 2. เครื่องหมายของสมาคมมีลักษณะเป็นรูป มีวงกลม 2 วง ซ้อนกันอยู่ วงนอกจะมีชื่อ
สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ส่วนวงในจะประกอบด้วย
พานรัฐธรรมนูญชนาบข้างด้วยมือทั้งสอง ด้านล่างมีห่วงเกี่ยวกัน 12 วง



ข้อ 3. สำนักงานของสมาคมตั้งอยู่ ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ถนนศูนย์ราชการ – วัดใหญ่ชัยมงคล ตำบลคลองสวนพลู อำเภอพระนครศรีอยุธยา จังหวัด
พระนครศรีอยุธยา

ข้อ 4. ในข้อบังคับของสมาคมฯ คำว่า
"สมาคม" หมายถึง สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
"สมาชิก" หมายถึง สมาชิกของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย

ข้อ 5. วัตถุประสงค์ของสมาคมเพื่อ

- 5.1 ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างสมาชิกสมาคม
- 5.2 ปรีกษาหาหรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสมาชิกสมาคม
- 5.3 เพื่อเป็นศูนย์กลางประสานงานการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5.4 ส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ ให้พบปะสังสรรค์
ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

- 5.5 ส่งเสริมทางการศึกษา ศิลปวัฒนธรรมฯ รวมทั้งร่วมมือกับองค์การกุศลอื่น ๆ เพื่อสาธารณประโยชน์
- 5.6 ปกป้องรักษาเกียรติของมวลสมาชิกและสถาบันองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5.7 ส่งเสริมพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและอื่น ๆ ที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย
- 5.8 ส่งเสริมขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมและศีลธรรมอันดีงามของบ้านเมือง
- 5.9 ไม่ดำเนินการเกี่ยวข้องกับการเมืองแต่ประการใด
- 5.10 ไม่มีการจัดตั้งโต๊ะสนุกเกอร์และบิลเลียด

หมวดที่ 2 สมาชิก

ข้อ 6. สมาชิกของสมาคมมี 3 ประเภท คือ

- 6.1 สมาชิกสามัญ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดย นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6.2 สมาชิกวิสามัญ ได้แก่
 - 6.2.1 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นสมาชิกวิสามัญโดยปริยาย
 - 6.2.2 ข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม
 - 6.2.3 บุคคลที่เคยได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.จ.)มาแล้วที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม
 - 6.2.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม
- 6.3 สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ บุคคลผู้ทรงเกียรติ หรือทรงคุณวุฒิ หรือผู้มีอุปการะคุณที่คณะกรรมการลงมติให้เชิญเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม

ข้อ 7. สมาชิกจะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- 7.1 เป็นนิติบุคคลหรือบุคคลผู้บรรลุนิติภาวะแล้ว
- 7.2 เป็นผู้มีสติปัญญาดีเรียบร้อย
- 7.3 ไม่เป็นโรคที่สังคมรังเกียจ
- 7.4 ไม่ต้องคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดให้เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ หรือต้องโทษจำคุก ยกเว้นความผิดฐานประมาท หรือลหุโทษ การต้องคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดในกรณีดังกล่าว จะต้องเป็นในขณะที่สมัครเข้าเป็นสมาชิก หรือในระหว่างที่เป็นสมาชิกของสมาคมเท่านั้น

ข้อ 8. ค่าลงทะเบียนและค่าบำรุงสมาคม

8.1 สมาชิกสามัญ	จะต้องเสียค่าลงทะเบียนครั้งแรก	-	บาท
	ค่าบำรุงสมาคมเป็นรายเดือน ๆ ละ	-	บาท
	หรือค่าบำรุงสมาคมเป็นรายปี ๆ ละ	-	บาท
	หรือค่าบำรุงสมาคมตลอดชีพครั้งละ	-	บาท

8.2 สมาชิกวิสามัญ ไม่ต้องเสียค่าลงทะเบียนและค่าบำรุงสมาคมแต่อย่างใดทั้งสิ้น

8.3 สมาชิกกิตติมศักดิ์ ไม่ต้องเสียค่าลงทะเบียนและค่าบำรุงสมาคมแต่อย่างใดทั้งสิ้น

ข้อ 9. การสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม ให้ผู้ประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมยื่นใบสมัครตามแบบของสมาคมต่อเลขานุการ โดยมีสมาชิกสามัญรับรอง และให้เลขานุการประกาศรายชื่อผู้สมัครไว้ ณ สำนักงานของสมาคมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 วัน เพื่อให้สมาชิกอื่น ๆ ของสมาคมจะได้คัดค้านการสมัครนั้น เมื่อครบกำหนดประกาศแล้ว ให้เลขานุการนำใบสมัครและหนังสือคัดค้านของสมาชิกของสมาคม ให้คณะกรรมการเพื่อพิจารณา เมื่อคณะกรรมการพิจารณาการสมัครแล้ว ผลเป็นประการใด ให้เลขานุการเป็นผู้แจ้งให้ผู้สมัครทราบโดยเร็ว

ข้อ 10. ถ้าคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติให้รับผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมแล้ว ให้เลขานุการแจ้งผู้สมัคร และให้สมาชิกภาพของผู้สมัครนั้น เริ่มนับแต่วันที่ผู้สมัครได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเลขานุการ แต่ถ้าผู้สมัครไม่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือ ก็ให้ถือว่าการสมัครคราวนั้นเป็นอันยกเลิก

ข้อ 11. สมาชิกภาพของสมาชิกกิตติมศักดิ์ ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่หนังสือตอบรับคำเชิญของผู้ที่คณะกรรมการได้พิจารณาอนุมัติให้เชิญเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม ได้มาถึงยังสมาคม

ข้อ 12. สมาชิกภาพของสมาชิกให้สิ้นสุดลงด้วยเหตุดังต่อไปนี้

12.1 ตาย

12.2 ลาออก โดยยื่นหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการได้พิจารณาอนุมัติ และสมาชิกผู้นั้นได้ชำระหนี้ที่ยังติดค้างอยู่กับสมาคมเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

12.3 ขาดคุณสมบัติสมาชิก

12.4 ที่ประชุมใหญ่ของสมาคม หรือคณะกรรมการได้พิจารณาอนุมัติให้ลบชื่อออกจากทะเบียน เพราะ สมาชิกผู้นั้นได้ประพฤติไม่เหมาะสมเสียมาสู่สมาคม

ข้อ 13. สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

13.1 มีสิทธิเข้าใช้สถานที่ของสมาคมโดยเท่าเทียมกัน

13.2 มีสิทธิเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการของสมาคมต่อคณะกรรมการ

13.3 มีสิทธิได้รับสวัสดิการต่าง ๆ ที่สมาคมได้จัดให้มีขึ้น

13.4 มีสิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่ของสมาคม

- 13.5 สมาชิกสามัญมีสิทธิในการเลือกตั้งหรือได้รับการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งเป็นกรรมการ
สมาคมและมีสิทธิออกเสียงลงมติต่าง ๆ ในที่ประชุมได้
- 13.6 มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบเอกสารและบัญชีทรัพย์สินของสมาคม
- 13.7 มีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันอย่างน้อย 1 ใน 5 ของสมาชิกสามัญทั้งหมด หรือสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 100 คน ทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการให้จัดประชุมใหญ่สามัญได้
- 13.8 มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติและข้อบังคับของสมาคมโดยเคร่งครัด
- 13.9 มีหน้าที่ประพฤติดินให้สมเกียรติที่เป็นสมาชิกของสมาคม
- 13.10 มีหน้าที่ให้ความร่วมมือและสนับสนุนการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของสมาคม
- 13.11 มีหน้าที่ร่วมกิจกรรมที่สมาคมได้จัดให้มีขึ้น
- 13.12 มีหน้าที่ช่วยเผยแพร่ชื่อเสียงของสมาคมให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย

หมวดที่ 3

การดำเนินกิจการของสมาคม

- ข้อ 14. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ทำหน้าที่บริหารกิจการของสมาคม มีจำนวนอย่างน้อย 7 คน
อย่างมากไม่เกิน 30 คน โดยนายกสมาคมเป็นหัวหน้าในการบริหารกิจการของสมาคม
นายกสมาคมได้มาจากการเลือกตั้งกันเองในที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกสามัญ เท่านั้น
(โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง มีสิทธิลงคะแนนได้ 1 คะแนน จากนายกองค์การ
บริหารส่วนจังหวัด หรือบุคคลผู้ได้รับมอบอำนาจโดยถูกต้องลงคะแนนได้ 1 คะแนน)
โดยเลือกตั้งเป็นนายกสมาคม 1 คน สำหรับตำแหน่งอุปนายกและกรรมการในตำแหน่งอื่น ๆ
ให้นายกสมาคมเป็นผู้แต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่ง ตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งตำแหน่งของกรรมการ
สมาคม มีตำแหน่งและหน้าที่โดยสังเขป ดังต่อไปนี้
- 14.1 นายกสมาคม ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการบริหารกิจการของสมาคมเป็นผู้แทนสมาคมในการ
ติดต่อกับบุคคลภายนอก และทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการ
และการประชุมใหญ่ของสมาคม
- 14.2 อุปนายก ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนายกสมาคมในการบริหารกิจการสมาคมปฏิบัติตามหน้าที่นายก
สมาคมได้มอบหมาย และทำหน้าที่แทนนายกสมาคม เมื่อนายกสมาคมไม่อยู่ หรือไม่สามารถ
จะปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่การทำหน้าที่แทนนายกสมาคม ให้อุปนายกตามลำดับตำแหน่งเป็นผู้
กระทำการแทน

- 14.3 เลขานุการ ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการของสมาคมทั้งหมด เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่ของสมาคมในการปฏิบัติกิจการของสมาคม และปฏิบัติตามคำสั่งของนายกสมาคม ตลอดจนทำหน้าที่เป็นเลขานุการในการประชุมต่าง ๆ ของสมาคม
- 14.4 เภรัญญิก มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินทั้งหมดของสมาคม เป็นผู้จัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย บัญชีงบดุลของสมาคม และเก็บเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของสมาคม ไว้เพื่อตรวจสอบ
- 14.5 ปฏิคม มีหน้าที่ในการให้การต้อนรับแขกของสมาคม เป็นหัวหน้าในการจัดเตรียมสถานที่ของสมาคมและจัดเตรียมสถานที่ประชุมต่าง ๆ ของสมาคม
- 14.6 นายทะเบียน มีหน้าที่เกี่ยวกับทะเบียนสมาชิกทั้งหมดของสมาชิก ประสานงานกับ เภรัญญิก ในการเรียกเก็บเงินค่าบำรุงสมาคมจากสมาชิก
- 14.7 ประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่เผยแพร่กิจการและชื่อเสียงเกียรติคุณของสมาคม ให้สมาชิกและบุคคลโดยทั่วไปให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย
- 14.8 กรรมการตำแหน่งอื่น ๆ ตามความเหมาะสม ซึ่งคณะกรรมการเห็นสมควรกำหนดให้มีขึ้นโดยมีจำนวนเพื่อร่วมกับตำแหน่งกรรมการตามข้างต้นแล้วจะต้องไม่เกินจำนวนที่ข้อบังคับได้กำหนดไว้ แต่ถ้าคณะกรรมการมิได้กำหนดตำแหน่งก็ถือว่าเป็นกรรมการกลาง คณะกรรมการชุดแรก ให้ผู้เริ่มการจัดตั้งสมาคมเป็นผู้เลือกตั้ง ประกอบด้วยนายกสมาคม และกรรมการอื่น ๆ ตามจำนวนที่เห็นสมควรตามข้อบังคับของสมาคม

ข้อ 15. คณะกรรมการของสมาคมสามารถอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 2 ปี และเมื่อคณะกรรมการอยู่ในตำแหน่งครบกำหนดตามวาระแล้ว แต่คณะกรรมการชุดใหม่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจากทางราชการ ก็ให้คณะกรรมการที่ครบกำหนดตามวาระรักษาการไปพลางก่อน จนกว่าคณะกรรมการชุดใหม่จะได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจากทางราชการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็ให้ทำการส่งและรับมอบงานกันระหว่าง คณะกรรมการชุดเก่าและคณะกรรมการชุดใหม่ให้เป็นที่เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ คณะกรรมการชุดใหม่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนจากทางราชการ

ข้อ 16. ถ้าตำแหน่งกรรมการสมาคมตำแหน่งใด ต้องว่างลงก่อนครบกำหนดตามวาระ ก็ให้นายกสมาคม แต่งตั้งสมาชิกคนใดคนหนึ่งซึ่งเห็นสมควร เข้าดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างลงนั้น และให้ผู้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งได้เท่ากับวาระของผู้ที่ตนแทนเท่านั้น

ข้อ 17. กรรมการอาจจะพ้นจากตำแหน่งซึ่งมิใช่เป็นการออกตามวาระด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

17.1 ตาย

17.2 ลาออก

- 17.3 ขาดจากสมาชิกภาพ
- 17.4 ที่ประชุมใหญ่ลงมติให้ออกจากตำแหน่ง
- ข้อ 18. กรรมการที่ประสงค์จะออกจากตำแหน่งกรรมการให้ยื่นใบลาเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการ และให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะกรรมการมีมติให้ออก
- ข้อ 19. อำนาจหน้าที่คณะกรรมการ
- 19.1 มีอำนาจออกระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้สมาชิกได้ปฏิบัติ โดยระเบียบปฏิบัตินั้น จะต้องไม่ขัดต่อข้อบังคับฉบับนี้
- 19.2 มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่ของสมาคม
- 19.3 มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการที่ปรึกษาหรือนุกรรมการได้ แต่กรรมการที่ปรึกษาหรือนุกรรมการจะสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกินวาระของคณะกรรมการที่แต่งตั้ง
- 19.4 มีอำนาจเรียกประชุมใหญ่สามัญประจำปี และประชุมใหญ่วิสามัญ
- 19.5 มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการในตำแหน่งอื่น ๆ ที่ยังมีได้กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้
- 19.6 มีอำนาจบริหารกิจการของสมาคม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตลอดจนมีอำนาจอื่น ๆ ตามที่ข้อบังคับได้กำหนดไว้
- 19.7 มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการทั้งหมด รวมทั้งการเงินและทรัพย์สินทั้งหมดของสมาคม
- 19.8 มีหน้าที่จัดให้มีการประชุม การประชุมใหญ่วิสามัญตามที่สมาชิกจำนวน 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดได้เข้าชื่อร้องขอให้จัดประชุมใหญ่วิสามัญขึ้น ซึ่งการนี้จะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญขึ้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องขอ
- 19.9 มีหน้าที่จัดทำเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับการเงิน ทรัพย์สิน และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาคมให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและสามารถจะให้สมาชิกตรวจสอบได้เมื่อสมาชิก ร้องขอ
- 19.10 จัดทำบันทึกการประชุมต่าง ๆ ของสมาคมเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานและจัดส่งให้สมาชิกได้รับทราบ
- 19.11 มีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ข้อบังคับได้กำหนด
- ข้อ 20. คณะกรรมการจะต้องประชุมกันอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง โดยให้จัดขึ้นภายในวันที่ 10 ของเดือน ทั้งนี้เพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับการบริหารกิจการของสมาคม
- ข้อ 21. การประชุมคณะกรรมการ จะต้องมีการเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม มติของที่ประชุมคณะกรรมการ ถ้าข้อบังคับมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ให้ถือคะแนนเสียงมากเป็นเกณฑ์ แต่ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ก็ให้ประธานในการประชุมเป็นผู้ชี้ขาด
- ข้อ 22. ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้านายกสมาคมและอุปนายกสมาคมไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ให้กรรมการที่เข้าประชุมในคราวนั้นเลือกตั้งกันเอง เพื่อให้กรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธานในการประชุมคราวนั้น

หมวดที่ 4 การประชุมใหญ่

- ข้อ 23. การประชุมใหญ่ของสมาคม 2 ชนิด คือ
- 23.1 ประชุมใหญ่สามัญ
 - 23.2 ประชุมใหญ่วิสามัญ
- ข้อ 24. คณะกรรมการ จะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ประจำปี ๗ ละ 1 ครั้ง ภายในเดือนธันวาคม ของทุก ๆ ปี
- ข้อ 25. การประชุมใหญ่วิสามัญ อาจจะมีขึ้นได้ก็โดยเหตุที่คณะกรรมการเห็นควรจัดให้มีขึ้นหรือเกิดขึ้นด้วยการเข้าที่ร่วมกันของสมาชิกสามัญไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสามัญทั้งหมด
- ข้อ 26. การแจ้งกำหนดนัดประชุมใหญ่ให้เลขานุการเป็นผู้แจ้งกำหนดนัดประชุมใหญ่ ให้สมาชิกได้ทราบและการแจ้งจะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร โดยระบุวัน เวลา และสถานที่ให้ชัดเจนโดยจะต้องแจ้งให้สมาชิกได้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน และประกาศแจ้งกำหนดนัดประชุมไว้ ณ สำนักงานของสมาคมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนถึงกำหนดการประชุมใหญ่
- ข้อ 27. การประชุมใหญ่สามัญประจำปีจะต้องมีวาระการประชุมอย่างน้อยดังต่อไปนี้
- 27.1 แถลงกิจการที่ผ่านมาในรอบปี
 - 27.2 แถลงบัญชีรายรับรายจ่าย และบัญชีสมดุลของปีที่ผ่านมาให้สมาชิกรับทราบ
 - 27.3 เลือกตั้งคณะกรรมการชุดใหม่เมื่อครบกำหนดวาระ
 - 27.4 เลือกตั้งผู้สอบบัญชี
 - 27.5 เรื่องอื่น ๆ ถ้ามี
- ข้อ 28. ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีหรือการประชุมใหญ่วิสามัญจะต้องมีสมาชิกสามัญเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสามัญทั้งหมด จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม แต่ถ้าเมื่อถึงกำหนดเวลาประชุมยังมีสมาชิกสามัญเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุมให้คณะกรรมการของสมาคมเรียกประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่ง โดยจัดให้มีประชุมขึ้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นัดประชุมครั้งแรก สำหรับการประชุมในครั้งหลังนี้ ถ้ามีสมาชิกสามัญเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนเท่าใด ก็ให้ถือว่าครบองค์ประชุม ยกเว้น ถ้าเป็นการประชุมใหญ่วิสามัญที่เกิดขึ้นจากการร้องขอของสมาชิกสามัญก็ไม่ต้องจัดประชุมใหญ่ ให้ถือว่าการประชุมคราวนั้นเป็นอันยกเลิก
- ข้อ 29. การลงมติต่าง ๆ ในที่ประชุมใหญ่ ถ้าข้อบังคับได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ให้ถือคะแนนเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ แต่ถ้าคะแนนเสียงที่ลงมติมีคะแนนเสียงเท่ากันก็ให้ประธานในการประชุมเป็นผู้ชี้ขาด

ข้อ 30. ในการประชุมใหญ่ของสมาคมถ้านายกสมาคมและอุปนายกสมาคมไม่ร่วมประชุมหรือไม่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ให้ที่ประชุมใหญ่ทำการเลือกตั้งกรรมการที่มาร่วมประชุม คนใดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมคราวนั้น

หมวดที่ 5 การเงินและทรัพย์สิน

ข้อ 31. สมาคมอาจมีรายได้ ดังนี้

- (1) เงินอุดหนุนจากสมาชิก หน่วยราชการ สถาบัน องค์การหรือภาคเอกชน
- (2) การบริหารงาน หรือกิจกรรมต่าง ๆ ของสมาคม
- (3) จากการจำหน่ายพัสดุ หรือเอกสารต่าง ๆ ของสมาคม
- (4) เงินบริจาค เงินอุทิศและอื่น ๆ

การเงินและทรัพย์สินทั้งหมดให้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ เงินสดของสมาคมถ้ามีให้นำฝากไว้ในธนาคารตามบัญชีเงินฝากของสมาคม

ข้อ 32. การลงนามในตั๋วเงินหรือเช็คของสมาคม จะต้องมียามือชื่อของนายกสมาคมหรือผู้ทำการแทนลงนามร่วมกับเหรียญกษาปณ์หรือเลขานุการพร้อมกับประทับตราของสมาคม จึงจะถือว่าใช้ได้

ข้อ 33. ให้นายกสมาคมมีอำนาจสั่งจ่ายเงินของสมาคมได้ครั้งละไม่เกิน 100,000 บาท

ถ้าเกินกว่านั้นจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ และคณะกรรมการจะอนุมัติให้จ่ายเงินได้ครั้งละไม่เกิน 300,000 บาท (สามแสนบาทถ้วน) ถ้าจำเป็นจะต้องจ่ายเกินกว่านี้ต้องได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ของสมาคม

ข้อ 34. ให้เหรียญกษาปณ์มีอำนาจเก็บรักษาเงินสดของสมาคมได้ไม่เกิน 20,000 บาท ถ้าเกินกว่าจำนวนนี้จะต้องนำฝากธนาคารในบัญชีของสมาคมทันที ที่โอกาสอันควรได้

ข้อ 35. เหรียญกษาปณ์จะต้องทำบัญชีรายรับ รายจ่าย บัญชีซึ่งบุคคลใดถูกต้องตามหลักวิชาการ การรับหรือจ่ายเงินทุกครั้ง จะต้องมียามือชื่อของนายกสมาคมหรือผู้ทำการแทนร่วมกับเหรียญกษาปณ์หรือผู้ทำการแทนพร้อมกับประทับตราของสมาคมทุกครั้ง

ข้อ 36. ผู้สอบบัญชีจะต้องมิใช่กรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ของสมาคม และจะต้องเป็นผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาต

ข้อ 37. ผู้สอบบัญชี มีอำนาจหน้าที่จะเรียกเอกสารที่เกี่ยวกับการเงินและทรัพย์สินจากคณะกรรมการและสามารถจะเชิญกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของสมาคมเพื่อสอบถามเกี่ยวกับบัญชี และทรัพย์สินของสมาคมได้

ข้อ 38. คณะกรรมการจะต้องให้ความร่วมมือกับผู้สอบบัญชี เมื่อได้รับการร้องขอ

หมวดที่ 6

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับและการเลิกสมาคม

- ข้อ 39. ข้อบังคับของสมาคมจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้โดยมติของที่ประชุมเท่านั้น และองค์ประชุมใหญ่จะต้องมีสมาชิกสามัญเข้าร่วมประชุม ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสามัญทั้งหมด มติของที่ประชุมใหญ่ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมด
- ข้อ 40. การเลิกสมาคมจะเลิกได้ก็โดยมติของที่ประชุมใหญ่ของสมาคม ยกเว้นเป็นการเลิกเพราะเหตุของกฎหมาย มติของที่ประชุมใหญ่ที่ได้ให้เลิกสมาคมจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกสามัญที่เข้าร่วมประชุมทั้งหมด และองค์ประชุมใหญ่จะต้องไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกสามัญทั้งหมด
- ข้อ 41. เมื่อสมาคมต้องเลิกไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ทรัพย์สินของสมาคมที่เหลืออยู่หลังจากที่ได้ชำระบัญชีเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ให้ตกเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ผู้รับต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะประโยชน์)

หมวดที่ 7

บทเฉพาะกาล

- ข้อ 42. ข้อบังคับฉบับนี้ให้เริ่มใช้บังคับได้นับตั้งแต่วันที่สมาคมได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลเป็นต้นไป
- ข้อ 43. เมื่อสมาคมได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลจากราชการ ก็ให้ถือว่าผู้เริ่มการทั้งหมดเป็นสมาชิกสามัญ และรักษาการในตำแหน่งกรรมการของสมาคม เพื่อรับสมัครสมาชิกและเมื่อรับสมาชิกสามัญได้จำนวนพอสมควร ก็ให้จัดให้มีการประชุมใหญ่ขึ้น เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการชุดแรกของสมาคม แต่ทั้งนี้จะต้องดำเนินการจัดประชุมใหญ่ให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่สมาคมได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

ภาคผนวก ข

นายอุตรพันธ์ จันทรวีโรจน์ อดีตประธานสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และอดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 4 กันยายน 2546

1. สหพันธ์อบจ.แห่งประเทศไทยก่อตั้งขึ้นมาอย่างไร

แต่ก่อนอบจ.จะมีแต่การเลือกประธานสภาจังหวัดทุกปี เกิดจากความคิดว่าการเมืองท้องถิ่นถ้าอยู่ในลักษณะของการเป็นสภาก็จะมีอำนาจหน้าที่ คือ ดูแลหรือควบคุมการทำงานของหน่วยราชการ เช่น หน่วยงานใดทำงานไม่ถูกต้องก็สามารถเชิญมาพูดคุยได้ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจนถึงหัวหน้าหน่วยงานทุกหน่วยงานแถมองว่าในท้องถิ่นอย่างนี้ อบจ.สามารถเชิญประธานอบต.มาพูดคุยกันได้ถ้ามีอะไรไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งอาจจะถูกมองว่าเป็นการสร้างศัตรู แต่รัฐบาลมองว่าอบจ.เป็นผู้คุ้มครองผลประโยชน์และสิทธิให้กับประชาชน แต่ในความเป็นจริงเราอาจจะปกป้องประชาชนแต่ในขณะเดียวกันก็ไปคุกคามสิทธิของคนบางคนด้วย ผมว่าอำนาจนี้เป็นอำนาจที่ไม่ถูกต้อง แต่อำนาจในการบริหารเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนใหญ่ผู้ว่าฯ ให้ปลัดจังหวัดเป็นตัวแทนในการทำงานอบจ. ซึ่งจะดูแลในส่วนของการนำงบประมาณไปลงแต่ละพื้นที่ ผู้ว่าฯ ใช้อำนาจของนายอำเภอเป็นคนผสมผสานกันในพื้นที่ แต่มาดูแลว่าตอนที่เป็นสภาจังหวัดเราจะมีหน่วยงานทุกหน่วยงานในแผนกต่างๆ ไปประจำอยู่ตามอำเภอต่างๆ ซึ่งจริงๆ แล้วนายอำเภอบางคนก็มาอยู่ไม่ถึงปีก็ย้ายแล้วอย่างมากก็ไม่เกิน 4 ปี แต่อย่างเราอยู่นาน บางครั้งอยู่ถึง 5 - 10 ปี ทำให้สจ.รู้ทิศทางในการบริหารและรู้ปัญหาของประชาชนดีกว่า และสจ.ก็มีหน่วยงานต่างๆ เป็นกำลังหนุน โดยมีสำนักงานของเราเองตามอำเภอต่างๆ

สหพันธ์มาเริ่มทำการเรียกร้องพรบ.อบจ.เมื่อปี พ.ศ. 2539 โดยจัดประชุมที่จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 พฤษภาคม 2539 มีผู้เข้าร่วมประชุม 58 จังหวัด จากการทำหนังสือเชิญ 75 จังหวัด ผู้ที่มาร่วมประชุมเป็นประธานสภาและสมาชิกประมาณพันกว่าคน ประชุมกันที่โรงแรมดิเอ็มเพรส วันนั้นมีการก่อตั้งสมาพันธ์ 5 แห่ง คือ ภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคกลาง ภาคอีสาน ภาคตะวันออก โดยให้แต่ละกลุ่มไปเลือกประธานสมาพันธ์กันเอง และผมบังเอิญได้เป็นสมาพันธ์ภาคเหนือ มีการประชุมกันเรื่องแนวทางในการดำเนินงาน และจึงเลือกประธานสหพันธ์อบจ.แห่งประเทศไทย โดยเลือกได้ผม เราทำงานประมาณ 18 เดือน โดยเริ่มทำงานเดือนมิถุนายน 2539 และผลักดันสำเร็จในเดือนธันวาคม 2540 ทำให้การบริหารงานเปลี่ยนแปลงไป การบริหารงานดีขึ้น

ผมไม่ได้เป็นนายกสมาคมมา 2 ปีกว่าแล้ว เมื่อลงจากตำแหน่งได้ให้คุณศักดิ์ จาละเข้ารับตำแหน่งนายกสมาคมแทน และดำรงตำแหน่งอยู่ปีเศษ หลังจากนั้นคุณภิญโญ ตันวิเศษมาดำรงตำแหน่งนายกสมาคม หลังจากการตั้งสหพันธ์ต่อมาก็ได้เปลี่ยนเป็นสมาคมโดยผมเป็นนายกสมาคมคนแรก ดำรงตำแหน่งอยู่ 6 เดือน ก็ลงจากตำแหน่ง ให้คุณศักดิ์เป็นแทน ซึ่งเป็นการหมุน

เวียนให้คนอายุน้อยๆ ขึ้นมาบ้าง ผมเป็นคนเชื่อว่าควรจะเป็นคนนี่ที่จะมาดำรงตำแหน่งนายกสมาคมสมาชิกได้ตั้งให้ผมเป็นประธานที่ปรึกษาของสมาคม ตอนนั้นผมไม่ค่อยได้เข้าไปยุ่งกับสมาคมเท่าใดนัก แต่ก็คิดว่าศักยภาพของสมาคมก็ไปได้ดี ก็มีการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรงจนสำเร็จ แต่ทุกอย่างก็สำเร็จมาเพราะนายกทักษิณ โดยนายกรัฐมตรีมองภาพว่าการเลือกตั้งโดยตรงเป็นระบบที่ถูกต้อง นายกอบจ. จะหมดวาระในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2547 และจะมีการเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรงในเดือนมีนาคม 2547

2. มีวิธีการผลักดันทั้ง 2 เรื่องอย่างไรบ้าง

การผลักดันเรื่องพ.ร.บ.อบจ. เริ่มการผลักดันตั้งแต่สมัยที่นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ประเทศไทยเป็นประเทศที่ค่อนข้างพูดกันเข้าใจ คือ เมื่อรัฐบาลเห็นว่าจะอะไรมีความสำคัญ ก็จะมีการช่วยเหลือกัน เราทำการผลักดันสำเร็จในสมัยของ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีนายบรรหารเป็นรัฐบาลร่วม และมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นฝ่ายค้าน และถ้าพรรคประชาธิปัตย์ค้าน พ.ร.บ.อบจ. ก็จะไม่ผ่านไม่ได้ ทั้งหมดก็เป็นการสมยอมของพรรคการเมืองทุกพรรคที่ยอมให้พ.ร.บ.ฉบับนี้ผ่าน ผมมองเห็นว่าระบบนี้เป็นระบบที่ถูกต้อง ซึ่งต่อไปจะต้อง follow up (ทำตาม - ผู้สัมภาษณ์) ต่างประเทศที่เจริญแล้วว่าการปกครองประเทศต้องมาจากท้องถิ่นไม่ใช่มาจากส่วนกลาง ตอนนีเราได้รับอำนาจหน้าที่จากรัฐธรรมนูญเพียงแค่ 40% เท่านั้น ผมถือว่าผมเป็นผู้นำคนหนึ่งในการผลักดันพ.ร.บ.อบจ. และมีทีมงานประมาณ 20 คน (เป็นประธานสภา) แต่ผู้อยู่เบื้องหลังอีกประมาณ 40 กว่าคน ก็ให้ความช่วยเหลือกันดี โดยช่วยพูดกับผู้ใหญ่แต่ละจังหวัด คือ จะล็อบบี้พวกสส. ก่อน พอถึงขั้นของวุฒิสภาก็จะช่วยเหลือล็อบบี้วุฒิสมาชิก นี่เป็นวิธีที่ทำให้ประสบผลสำเร็จ เราทำงานเป็นหนึ่งเดียวและจริงจัง

ส่วนการเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรงต้องถือว่าเป็นความสำเร็จของสมาคม ซึ่งนำโดยคุณภิญโญ และเลขาธิการสมาคม และนี่คือความเป็นหนึ่งของสหพันธ์และกลายมาเป็นสมาคม คือความเป็นหนึ่งของท้องถิ่นด้วยกัน

การผลักดันทั้ง 2 อย่างใช้วิธีการเหมือนกัน แต่พ.ร.บ. อบจ. ยากกว่าการผลักดันเรื่องการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรง การตัดสินใจในเรื่องหลังนี้ขึ้นอยู่กับบุคคลเพียงคนเดียวคือท่านนายกรัฐมนตรี ขึ้นอยู่กับว่าท่านจะเห็นควรอย่างไร อย่างไรก็ตาม ท่านก็ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายๆ ฝ่าย อย่างเช่น จากมหาวิทยาลัยต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นนิด้า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อวิเคราะห์หาข้อมูล นักวิชาการต่างๆ และมหาวิทยาลัยเห็นด้วยให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรง แต่จะมีสส. บางท่านเกรงว่าถ้ามีการเลือกตั้งตรงแล้วสจ. จะใหญ่กว่าสส. เพราะมาจากเสียงของประชาชนทั้งจังหวัด จึงถือว่าการเลือกตั้งนายก อบจ. เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัดเพียงคนเดียว ซึ่งต่างจากสส. ที่เป็นตัวแทนของประชาชนเพียงพื้นที่เดียว

นายศักดิ์ดา จาละ อดีตนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และอดีต
นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุพรรณบุรี วันที่ 2 ตุลาคม 2546

1. มีการจัดโครงสร้างของสมาคมฯ อย่างไรบ้าง

เดิมทีสมาคมฯ มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวประสานระหว่างอบจ.ทั้ง 75 จังหวัด เดิมที่ไม่ได้เป็นสมาคมแต่เป็นสหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย(สหพันธ์ฯ คือตัวรวมใหญ่ ส่วนสมาพันธ์คือแต่ละภาค) แล้วมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อปี พ.ศ.2542 ซึ่งทางราชการรับจดทะเบียนเมื่อเดือนกรกฎาคม 2542 จากนั้น พ.ศ. 2543 เป็นช่วงคาบเกี่ยวระหว่างตัวสหพันธ์ฯ กับตัวสมาคมฯ เหตุผลที่เปลี่ยนจากสหพันธ์ฯ มาเป็นสมาคมฯ เนื่องจากเวลาไปติดต่อกับทางราชการมักจะได้รับคำถามหรือคำตอบที่ไม่ค่อยจะน่าฟังนัก เนื่องจากเขาไม่ยอมรับทั้งสหพันธ์และสมาพันธ์ เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ ไม่ได้เป็นนิติบุคคล พอไม่มีกฎหมายรองรับที่จะทำอะไรให้ชัดเจนและถูกต้องทางราชการก็ไม่ค่อยกล้าจะร่วมมือด้วย ดังนั้นคณะกรรมการก็ได้หาทางจดทะเบียนขึ้นเป็นสมาคมในปี พ.ศ. 2542 และปี พ.ศ. 2543 ก็ได้มีการประชุมสามัญครั้งแรกเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2543 คือ 1 ปีต้องประชุม ผมเป็นนายกสมาคมคนแรกตั้งแต่วันที่ 29 มิถุนายน 2543 ในวันนั้นก็เป็นการไปเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารกันที่อาคารหอประชุม 100 ปี วิทยาลัยการปกครอง จากวันนั้นก็ได้รับเลือกตั้งเป็นนายกสมาคมคนแรก สหพันธ์กับสมาคมทำงานในลักษณะเดียวกัน ส่วนวัตถุประสงค์นั้น 1) เพื่อที่จะให้เป็นศูนย์กลาง เราเห็นอย่างท้องถิ่นอื่นอย่างเทศบาลก็มีสันนิบาตเทศบาล อย่างเราถ้าทั้ง 75 จังหวัด ต่างคนต่างเดิน ต่างคนต่างคิดเองทำเอง โดยที่ไม่มีส่วนกลางหรือมีศูนย์รวมอยู่ การทำอะไรหรือการประสานงานคงจะลำบาก ดังนั้นก็จะพูดถึงภาพรวมทั้งแต่ก่อตั้งสหพันธ์มาเลย ก็เพื่อที่จะได้กระทำกิจกรรมในเรื่องของการเมืองให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งถ้ามีศูนย์กลางจะทำให้การประสานงานเป็นไปอย่างสะดวกเพราะปัญหาอะไรต่างๆ จะได้มาพูดคุยกันตรงนี้ เพราะการตั้งขึ้นมาแล้วคนเดียวยังทำงานคนเดียวไม่ได้ นายกสมาคมคงจะทำงานไม่ได้ คงต้องมีอุปนายก มีคณะกรรมการบริหาร มีเหรียญกษาปณ์ มีปฏิคม มีประธานสหพันธ์ในรูปแบบที่เขามีกัน อันนั้นก็คือการรวมตัวกันเพื่อที่จะให้การเมืองที่เราทำกันนั้นเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. ตอนที่เปลี่ยนมาเป็นสมาคมมีปัญหาอะไรไหม

ไม่มี เพราะนายกสมาคมอย่างผมก็ไม่ได้เลือกตั้ง คือถูกเสนอชื่อขึ้นมาแล้วไม่มีผู้แข่งขัน นั้นเป็นเหตุผลที่ไม่ได้เกิดความขัดแย้ง ถ้าเกิดความขัดแย้งก็ต้องมีอีกพวกหนึ่งหรือมีอีกพรรคหนึ่งขึ้นมาแล้วทำให้การบริหารงานในสมาคมค่อนข้างที่จะลำบาก นายกสมาคมจะอยู่ในวาระแค่ครั้งละ 2 ปี ผมหมดในปี 2545 เดือนธันวาคม 2545 ที่มีการเลือกนายกสมาคมใหม่ มีโครงสร้างแบบนี้เพื่อความสะดวกในการประสานงานกันกับแต่ละอบจ. หรือเพื่อความสะดวกในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ

3. การมารวมตัวกันมีอุปสรรคอย่างไรบ้าง

เรามองดูในศักยภาพของผู้นำท้องถิ่นทั้งหมดทุกรูปแบบ ศักยภาพหรือวุฒิภาวะของอบจ. มีเหนือท้องถิ่นอื่นๆ ดังนั้นการที่เรามีศักยภาพหรือคนที่มาบริหารงานมีวุฒิภาวะก็มีความสะดวกที่จะชี้แจงชี้แนะอะไรต่างๆ เพราะการที่จะไม่ให้มีสมาพันธ์แต่ละภาคนั้น การทำงานของสมาคมก็ลำบาก เพราะต้องประสานไปในแต่ละจังหวัดเอง แทนที่จะประสานงานไปที่สมาพันธ์ภาคได้ ใครเป็นประธานสมาพันธ์อยู่ ภาคกลาง ภาคเหนือ หรือภาคอีสาน ก็เป็นการสะดวก เพราะแต่ละภาคก็มีการประชุมเคลื่อนไหวยกกันอยู่ตลอดเวลา ทางสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคกลางก่อตั้งกันมาก่อนที่สมาคมจะเกิดอีก ตอนนั้นใช้ชื่อว่าชมรมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคตะวันตก ผมเป็นประธานมา 2 สมัย ภาคกลางรวมตัวกันได้ 26 จังหวัด เค้กก็มีกิจกรรมกันเหมือนองค์กรใหญ่ เป็นการย่อจากสมาคมลงมา คือต้องมีการประชุมทุก 2 เดือน โดยปลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นเจ้าของภาพ คนที่ไม่ได้เป็นเจ้าของภาพก็สนับสนุน สนับสนุนจังหวัดละ 20,000 - 30,000 บาท เพื่อให้เจ้าของภาพไม่ลำบากใจ ก็มีกิจกรรมอย่างของภาคกลางมีกิจกรรมตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ถึงปัจจุบัน เป็นเวลา 11 ปีที่อยู่กันมาตลอด และมีกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง และจะทำอะไรก็จะหารือกันจากชาวต่างๆ เช่น การยุบอบจ. ภาษีน้ำมัน เหล่านี้ก็จะมีการหารือกันในระดับของสมาพันธ์ จากนั้นปัญหาของสมาพันธ์ก็จะเข้าสู่สมาคม สมาคมก็ประกอบด้วยโครงสร้าง ก็จะมีคณะกรรมการของสมาคมในแต่ละภาค อย่างผมตอนนี้เป็นประธานที่ปรึกษา มีนายกสมาคม มีอุปนายกซึ่งมีด้วยกัน 7 คน ก็แบ่งหน้าที่กันไป อีกทั้งก็มีคณะกรรมการบริหารงานของสมาคม มีประชาสัมพันธ์ มีปฏิคม มีเหรียญกษาปณ์ก็มาจากสัดส่วนของแต่ละภาค แต่ละภาคก็จะคัดมา ส่วนใหญ่ที่จะคัดมา ตัวอุปนายกก็คือประธานสมาพันธ์ของแต่ละภาค ก็จะเป็นสื่อออกไปอีกทีหนึ่ง สื่อออกไปว่าทางใต้ต้องการอย่างนี้ ทางอีสานต้องการอย่างนี้ เป็นต้น

4. สมาชิกของสมาคมฯ คือใคร

มีสมาชิกสามัญและวิสามัญ สมาชิกสามัญก็คือสมาชิกที่มีตำแหน่งอยู่ สมาชิกวิสามัญก็คือจากบุคคลนอก คนที่เป็นอดีตสมาชิกสภาอบจ. บ้าง หรือจากคนนอกที่เชิญเข้ามาบ้าง ก็มีอยู่ 2 แบบ

5. สหพันธ์มีบทบาทอย่างไรในการผลักดัน พ.ร.บ.อบจ. ปี พ.ศ. 2540

พ.ร.บ.อบจ. ปี พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้วันที่ 1 พฤศจิกายน 2540 ส่วนกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับใช้วันที่ 1 ตุลาคม 2540 รัฐธรรมนูญ ออกมาก่อน แต่พ.ร.บ.ออกทีหลัง เมื่อพ.ร.บ.ออกมาแล้วก็ให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร มหาตมไทยก็ประกาศให้วันที่ 16 ธันวาคม 2540 ให้ทุกจังหวัดเรียกประชุมเพื่อเลือกนายกอบจ. ผมเป็นหนึ่งใน 75 จังหวัดที่มาจาก 16 ธันวาคม 2540

พอมาทำงานก็เห็นปัญหาหลายอย่าง จึงพยายามให้มีการแก้ไข พ.ร.บ. อบจ. โดยเฉพาะ การให้นายกอบจ. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เราก็พยายามทำงานติดต่อดิตตามกัน อย่างตลอด แต่ก็ไม่ได้หวังอะไรมากนัก เพราะคิดว่ารัฐบาลคงไม่เห็นด้วย แต่อยู่ดีที่ รัฐบาลกลับเห็น ด้วย และเสนอไปสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม สภาผู้แทนราษฎรก็รับหลักการในวาระที่ 1 ตั้งคณะกรรมการพิจารณา คณะกรรมการพิจารณาเสร็จจะเข้านำเข้าสภาในวันพุธที่ 10 กันยายน แต่เมื่อเขาเข้าแล้วประชุมไม่ทัน ก็ผลัดมาเป็นวันที่ 17 ธันวาคม จากวันที่ 17 ธันวาคม ก็คิดว่าวาระ จะถึง รองประธานสภา คุณสุชาติ ตันเจริญ ออกไปก่อน ท่านรองประธานสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล ก็ มา นั่งเป็นประธานแทน และสั่งปิดประชุม จนกระทั่งวันที่ 24 ธันวาคม เราก็รอว่าจะผ่านหรือไม่ ปรากฏว่าวันที่ 24 ธันวาคม ผ่านตอนค่ำๆ ในวาระ 2 และ 3 สภาฯ ผ่าน ก็ส่งขึ้นไปสู่วุฒิสภา คณะ กรรมการของเรา ก็ไปพบท่านประธานวุฒิสภา ท่านประธานวุฒิสภา ก็เห็นด้วยกับการที่จะต้องการการ เลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง ท่านก็รับปากว่าจะบรรจุในวาระแรกของประชุมให้ และคิดว่าน่าจะไม่เกิน 3 สัปดาห์ คงจะสรุปได้ ถ้าไม่มีการแย้งกันมากก็คิดว่ากฎหมายตัวนี้คงจะเสร็จทันการเลือกตั้งปี หน้า(2547) เพราะว่าสมาชิกภาพของสมาชิกก็จะหมดในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2547 และคงจะไป เลือกตั้งในเดือนมีนาคม 2547 นี้เป็นกฎหมายสำคัญๆ ที่เราผลักดัน ถ้าจะถามว่าสมาคมทำอะไร บ้าง ก็ทำทุกเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เราคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก รัฐธรรมนูญมาตรา 78 เขียนไว้ว่ารัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น มาตรานี้เป็นเสมือนหนึ่ง บังคับรัฐบาล ว่าจะต้องกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น แต่ในรูแบบไหนบ้างก็อยู่ที่คณะกรรมการ รัฐบาลได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง คือ คณะกรรมการกำหนดแผนขึ้นตอนการกระจาย อำนาจ มีรองนายกรัฐมนตรีจตุรณ ฉายแสง เป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีไตรภาคีประกอบไป ด้วยบุคคล 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายท้องถิ่น 12 คน แบ่งเป็นอบจ. 2 คน เทศบาลเมืองพัทยา 2 คน เทศบาล 3 คน อบต. 5 คน อีกส่วนหนึ่งคือคณะรัฐมนตรี ข้าราชการ ก็อีก 12 คน และอีกฝ่ายคือฝ่ายนักวิชา การอีก 12 คน ก็ตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องการกระจายอำนาจ

ปัญหาและอุปสรรคของสมาคมก็คือสมาคมไม่มีเงินอุดหนุนจากที่อื่น เรายังไม่ได้รับการ สนับสนุนเงินจากทางราชการหรือองค์กรเอกชน ที่ดำเนินการผ่านๆ มาส่วนใหญ่ก็ใช้เงินส่วนตัวกัน และคณะผู้บริหารหลายๆ จังหวัดเค้าก็สนับสนุนให้ก็เป็นเงินส่วนตัวทั้งนั้นเพื่อที่จะให้สมาคมอยู่ได้ เพื่อเป็นค่าเอกสารบ้าง เพื่อเป็นค่าอาหารว่างบ้าง

6. ท่านคิดว่าทำไมรัฐบาลจึงเห็นด้วยกับการเลือกตั้งโดยตรง

จริงๆ แล้วท้องถิ่นไปลอกรูปแบบของต่างประเทศมาโดยเฉพาะฝรั่งเศส ที่มีคณะผู้บริหาร ท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ถ้ามาใช้ในประเทศไทยก็จะทำให้เกิดความชัดเจนว่าเราจะได้ ผู้บริหารท้องถิ่นแบบไหน มันเป็นทางเลือกที่ประชาชนจะได้ประโยชน์ อีกทั้งถ้านายกมาจากการ

เลือกตั้งโดยตรง ตัวนายกเองจะเกิดความสง่างาม อีกทั้งการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นอาจจะเกิดความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ผมคิดว่ารัฐบาลน่าจะมองและให้ความสำคัญกับจุดนี้จริงอยู่ที่บางคนกล่าวว่า นายกอบจ.จะใหญ่กว่า ส.ส. ใหญ่กว่า ส.ว. พวกนี้ไม่ได้ถูกกฎหมายว่าภารกิจหน้าที่เค้าทำอะไรกัน ว่าส.ส.มีหน้าที่อะไร ส.ว. มีหน้าที่อะไร นายกอบจ.มีหน้าที่อะไร มองแต่ว่าเขตใหญ่ต้องเลือกจากคนทั้งจังหวัด ถ้ามองว่าถ้าเราได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง การแก้ปัญหาหรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมันจะเกิดความเป็นอิสระ มีความคล่องตัวขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ตอนนี้นายก กอบจ.มาจากสมาชิกกอบจ. เรายังต้องเอาใจสมาชิก ไม่สามารถขัดใจได้ ปัญหาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของ กอบจ.ก็คงจะไม่มีปัญหาราบรื่นเป็นอิสระ เพราะได้รับความสนับสนุนจากสมาชิก เพราะนายกต้องพยายามที่จะไม่ขัดใจสมาชิก แต่เมื่อมีความขัดแย้งกันระหว่างนายกอบจ.กับสมาชิกกอบจ. ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการทำงานร่วมกัน ซึ่งนายกไม่สามารถไปก้าวท้าวโครงการต่างๆ ที่สมาชิกรับไปทำได้ การเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรงจะทำให้นายกสามารถดูแลประชาชนที่ได้ให้การสนับสนุนได้อย่างเต็มที่ ไม่ใช่ฟังแต่สมาชิกกอบจ.อย่างเดียว

7. มีฝ่ายรัฐบาลคัดค้านหรือไม่

มี เพราะคิดว่านายกอบจ.จะใหญ่กว่าส.ส. แต่ถ้าดูภารกิจหน้าที่ของทั้งสองอย่างจะเห็นว่าไม่เหมือนกัน ไม่เท่ากัน ผมเป็นคนที่มีหลักดันการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง

8. สมาคมฯ ใช้วิธีการใดในการผลักดันให้มีการเลือกตั้งโดยตรง

ใช้วิธีชี้แจงให้ผู้ใหญ่เข้าใจ ทำตามขั้นตอนทางกฎหมาย เพื่อที่จะสามารถเข้าถึงประชาชนได้ด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งช่องเรียกร้องของประชาชนผ่านทางสมาชิกกอบจ. ซึ่งนายกไม่สามารถขัดหรือโต้แย้งได้

วิธีการผลักดันทั้ง 2 ครั้ง ทำเหมือนกัน คือ ตั้งคณะกรรมการเพื่อไปพบหัวหน้าพรรคฝ่ายค้าน ไปพบท่านประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา และรัฐมนตรีที่กำกับดูแลเรื่องนี้ ไปพบและเสนอปัญหา เสนอเอกสารต่างๆ ให้ท่านเหล่านี้ดู ถึงความจำเป็น

9. ทำไมพ.ร.บ.อบจ.ปี 2540 ได้มาง่ายกว่าการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง

อาจจะเป็นเพราะว่าทุกคนมองว่าการเลือกตั้งผู้บริหารน่าจะเป็นสากลอย่างที่อื่นๆ

10. การแบ่งออกเป็นสมาพันธ์ภาคต่างๆ จะทำให้เกิดความขัดแย้งหรือไม่ในกรณีที่แต่ละภาคมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน

มีความขัดแย้งกันในระยะแรกๆ เพราะแต่ละคนมีความต้องการไม่ตรงกัน เช่นบางคนไม่ต้องการการเลือกตั้งโดยตรง แต่บางคนต้องการ แต่ทุกคนก็ต้องยอมรับมติที่ประชุมใหญ่

นายภิญโญ ตันวิเศษ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และนายก
องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี วันที่ 20 ตุลาคม 2546

1. มีวัตถุประสงค์อะไรบ้างในการก่อตั้งสหพันธ์

จริงๆ แล้วการก่อตั้งสหพันธ์เป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญปี 2540 ได้เปลี่ยนแปลง
ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง เราก็ได้รับการแต่งตั้งครั้งแรกเมื่อวันที่ 16
ธันวาคม 2540 หลังจากที่ได้นายกมาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศแล้ว เราก็มีการคุยกันว่าในเมื่อเรา
เป็นนายกมาจากการเลือกตั้ง เทศบาลก็มีสันนิบาตเทศบาล ซึ่งไว้คอยแก้ปัญหาให้ เราก็น่าจะมีสห
พันธ์หรือว่าสมาคม หลังจากนั้นเราก็มีการนัดพบปะสังสรรค์กันกับนายกใหม่เพื่อพูดคุยถึงปัญหา
ว่าสมาชิกมีปัญหาอะไรกันบ้าง ก็เลยเกิดแนวคิดในช่วงแรกนี้เราก่อตั้งสหพันธ์ ใช้ชื่อว่า สห
พันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย แล้วสมัยนั้นก็มีท่านอุดรพันธ์ จันทร์วิโรจน์ นายกฯ
เชียงใหม่ ซึ่งเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงที่ร่วมกันผลักดันให้มีการเลือกตั้งโดยอ้อม ที่ประชุมจึงมอบหมายให้
คุณอุดรพันธ์เป็นประธานสหพันธ์ วัตถุประสงค์ ประเด็นหลักๆ ก็คือ 1)รวบรวมปัญหาที่เราประสบ
กันแล้วก็นำไปยังกระทรวงมหาดไทยในนามสหพันธ์ฯ ว่าระเบียบอะไรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องขอแก้ไข
อะไรต่างๆ

2. โครงสร้างในการบริหารเป็นอย่างไร

โครงสร้างของสหพันธ์แบ่งออกเป็น 4 ภาค เดิมทีแบ่ง 5 ภาค มีภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาค
กลาง ภาคตะวันออก ภาคใต้ เราแบ่งออกเป็น 5 ภาค เพื่อสะดวกในการประสานงาน ในจำนวน 5
ภาค ก็มีประธานภาค อย่างภาคตะวันออกสมัยนั้นก็มีอยู่ 8 จังหวัด ผมเองรับเป็นประธานภาค
และภาคก็แบ่งงานกันทำ และเหมือนเดิมว่าจังหวัดไหนมีปัญหาอะไร เราก็ลงไปช่วยกันแก้ไข สห
พันธ์ก็ตั้งรองประธานสหพันธ์โดยให้ประธานภาคทั้ง 5 ภาคเป็นรองประธาน และตั้งเหรียญกิตติ ตั้ง
ปฏิคม พุดง่าย ๆ ก็คือรูปแบบของสมาคมที่กฎหมายกำหนด แล้วก็มีการประชุมทุกๆ 2 เดือนในช่วง
นั้น เพราะกำลังอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะเป็นกฎหมาย หลังจากสหพันธ์ประชุมทุก 2 เดือน
ภาคทุกภาคก็ให้ประธานภาคลงไปทำหน้าที่ประชุมระหว่างภาคและนำเสนอปัญหาของภาคขึ้น
มายังสหพันธ์

3. ทำไมจึงเปลี่ยนจากสหพันธ์เป็นสมาคม

เรื่องที่เปลี่ยนจากสหพันธ์มาเป็นสมาคมเนื่องจากสหพันธ์ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เราก็มา
คิดกันว่าสมาคมสันนิบาตของเทศบาลถูกต้องตามกฎหมายมีอธิบดีกรมการปกครองเป็นเลขา
สมาคม เราก็เลยคิดว่าจะดำเนินการก่อตั้งเป็นสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
ให้ถูกต้อง สมัยนั้นก็มีคุณวิทยา บุรณะศิริ เป็นนายกอบจ. อยุธยา ก็รับดำเนินการในเรื่องการจัด
ตั้งสมาคมจนเสร็จ

4 มีข่าวว่ามีกลุ่มหนึ่งที่แยกตัวออกไปจัดตั้งสมาคมก่อนที่สหพันธ์จะเปลี่ยนเป็นสมาคม

คือจริงๆ แล้วไม่ได้เป็นการแตกแยกของสหพันธ์ เนื่องจากว่าแนวคิดการจัดตั้งสมาคมเราต้องการทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย และสหพันธ์เองก็เห็นด้วยที่ให้จัดตั้งสมาคม ในขณะนั้นก็มีการแตกแยกทางความคิดเนื่องจากบางครั้งสมาชิกกลุ่มหนึ่งมองว่าสหพันธ์ทำไม่ถูกต้อง เราก็บอกว่าอย่างให้มันเป็นอย่างนั้นเพราะภาพพจน์มันจะไม่ดี สหพันธ์ก็ยอมว่าให้ไปดำเนินการจัดตั้งเป็นสมาคม และได้จัดตั้งเป็นสมาคม แต่ก็ไม่ได้ยุบในส่วนของภาค แต่ยุบเพียง 5 ภาค เหลือ 4 ภาค คือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออกมีแค่ 8 จังหวัดไม่จำเป็น เพราะอีสานมี 19 จังหวัด ภาคกลาง 21 จังหวัด เหนือ 17 จังหวัด ใต้ 14 จังหวัด เราเห็นว่าให้เหลือ 4 ภาคตามการแบ่งของกระทรวง ก็ยุบรวมให้เหลือ 4 ภาค ทุกวันนี้ก็ยังมีประธานภาคเหมือนเดิม

5 ในการรวมตัวกันมีอุปสรรคอะไรบ้าง

ต้องยอมรับว่าในการรวมตัวมีปัญหาและอุปสรรคเยอะมากเนื่องจากนายกอบจ.ทั้งหลายมาจากทั้งประเทศ แล้วส่วนหนึ่งปัญหาจริงๆ ก็คือเป็นเรื่องของแต่ละจังหวัดที่ไม่ค่อยยอมรับความคิดเห็นของนายก(อบจ.)เก่า ปัญหาที่ตามมาคือ ในช่วงแรกๆ ครั้งประเทศมีการเปลี่ยนแปลงนายกบ่อยมาก นั่นคือเหตุผลทางการเมือง แต่ทำให้กระทบสมาคมแรง เพราะว่าเราเรียกประชุมนายกครั้งใดประเด็นที่ไม่ครบก็คือจังหวัดนั้นมีเปลี่ยนนายกอีกแล้ว บางจังหวัดเปลี่ยนนายกทุกๆ 3 เดือน บางจังหวัดเปลี่ยนนายกทุกๆ 6 เดือน นี่คือนโยบายใหญ่มาก แล้วนายกคนเก่ามาทำข้อตกลงไว้กับสมาคมพวคนใหม่ขึ้นมาเค้าไม่ยอมรับกติกา ก็ทำให้สมาคมค่อนข้างเหนื่อย ประเด็นต่อมา สมาคมเราก็ถือว่าได้ระดับหนึ่งเพราะเพิ่งตั้งมาได้ประมาณ 3 ปีเศษ ปัญหาที่ตามมาอีกอันหนึ่งก็คือ ต้องยอมรับตรงๆ ว่าการเป็นสมาคมนิติบุคคลมันต้องมีค่าใช้จ่าย เราเองก็ลำบากพอสมควร เรายึดกับสันนิบาตเทศบาล เนื่องจากสันนิบาตกระทรวงมหาดไทยไปออกระเบียบให้เทศบาลสามารถอุดหนุนเงินสมาคมได้แต่ของอบจ.กระทรวงมหาดไทยไม่ได้ทำ พอไม่ให้ทำผู้บริหารทุกคนที่ไม่เสียสละก็จะเกิดปัญหา ในการประชุมแต่ละครั้งเรานัดศูนย์กลางก็คือกรุงเทพฯ ก็ต้องไปเช่าห้องประชุมที่โรงแรม ต้องมีค่าใช้จ่ายให้เจ้าหน้าที่ และอื่นๆ ซึ่งค่าใช้จ่ายต่างๆ ก็สูงพอสมควร เพราะฉะนั้น ที่ผ่านมาก็พยายามรวบรวมเหล่านี้ก็ได้รับความร่วมมือค่อนข้างมาก แต่พอหลายครั้งเข้าทุกคนก็เริ่มท้อถอย มันก็จะพันไปถึงเรื่องการเปลี่ยนผู้บริหารอีก(นายกอบจ.) ตรงนี้ก็ปัญหา 2 เรื่องใหญ่ๆ ที่ว่าสมาคมเราทุกวันนี้อยู่ได้โดยนายกเกือบทั้งหมดให้ความร่วมมือ เพราะขณะนี้สมาคมมีทรัพย์สินน้อยมาก แล้วก็เจ้าหน้าที่น้อยมาก มันก็เลยทำให้เกิดอุปสรรค ส่วนปัญหาทางด้านการทำงาน สมาคมถือว่าถ้าเทียบบุคลากรที่มีอยู่กับการทำงานถือว่าสมาคมประสบความสำเร็จสูงมาก ตั้งแต่มีสมาคมมาเราพยายามเรียกร้องในนามสมาคม เพราะว่าเราคงไม่ให้แต่ละจังหวัดเรียกร้องส่วนตัว ก็ได้รับการตอบสนองอย่างดีจากทางราชการ ขณะนี้กระทรวงมหาดไทยมี

อะไรก็จะแจ้งสมาคม คณะกรรมการกระจายอำนาจมีอะไรก็จะแจ้งสมาคม จึงเหมือนกับว่าสมาคมเป็นศูนย์กลาง ก็จะทำให้ลดปัญหาลงได้บ้าง แต่ขณะเดียวกันปัญหาที่สมาคมยังแก้ไขมีอีกเยอะมากก็ต้องแก้ไขกันไป สมาคมฯ ก็ยังเดินไปเรื่อยๆ โดยขณะนี้ผมเป็นนายกสมาคมก็พยายามใช้บุคคลกรกับวัสดุที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

6. สมาคมมีบทบาทอย่างไรบ้างในการผลักดันพ.ร.บ.อบจ.

ขณะนั้นยังเป็นสหพันธ์ ก็ได้มานั่งคิดกันว่าในปี 2540 ก่อนช่วงโอกาสดีและจังหวัดที่รัฐบาลสมัยนั้นกำลังมีแนวความคิดที่จะทำตามรัฐธรรมนูญใหม่ มันก็อยู่ในยุคการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างเฟื่องฟูพอสมควร เราในนามสหพันธ์ก็ประชุมกันเกือบทุกอาทิตย์ว่าแนวทางเราจะทำกันอย่างไร ก็เลยไปปรึกษานักวิชาการเยอะมาก โดยปรึกษานักวิชาการ ศึกษารัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ศึกษาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แล้วสหพันธ์ก็ประมาณเหตุการณ์ต่างๆว่าน่าจะมีแนวโน้มที่ดี จึงทำเรื่องถึง ฯพณฯท่านนายกรัฐมนตรี ทำเรื่องถึงรัฐมนตรีมหาดไทย พุดง่ายๆ ว่าสหพันธ์ทำเรื่องถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทุกท่าน แล้วก็ได้รับการตอบสนของอย่างดี แต่ขณะเดียวกันทางมหาดไทยค่อนข้างที่จะไม่เห็นด้วย เพราะเราไปแย้งอำนาจผู้ว่าฯ มหาดไทยก็ขวาง เราก็พยายามที่จะเข้าพบผู้นำรัฐบาล เข้าพบผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งแจ้งทำความเข้าใจต่างๆ สุดท้ายประสบความสำเร็จ เพราะในสหพันธ์ได้รับความร่วมมืออย่างดียิ่งจากสมาชิก โดยสหพันธ์ได้ขอร้องสมาชิกทั่วประเทศ แต่งชุดสีก็ประมาณ 3,000 คน ไปทำเนียบในวันที่รัฐบาลประชุมกรม. รัฐบาลก็เลยเห็นว่าสหพันธ์มีความตั้งใจ รัฐบาลก็ให้มีการเลือกตั้งโดยทางอ้อมในสมัยนั้น

7. นอกจากปัจจัยที่ว่าสหพันธ์มีความพร้อม แล้วยังมีปัจจัยอื่นอีกหรือไม่

ส่วนหนึ่งผมคิดว่าเป็นผลจากรัฐธรรมนูญ ถ้าไม่มีรัฐธรรมนูญคิดว่ารัฐบาลคงไม่ให้ เพราะตลอดระยะเวลา 60 ปีที่ผ่านมา ผู้ว่าฯ เป็นนายกอบจ.ตลอด ก็เปรียบเสมือนอบจ.เป็นกระเปาะของผู้ว่าฯ การที่จะเอากระเปาะเงินไปให้คนอื่นคงไม่มีใครยอม เหตุผลหลักจริงๆ ผมว่าน่าจะมาจากการที่เป็นยุคเฟื่องฟูของการกระจายอำนาจ และรัฐธรรมนูญเขียนบังคับไว้โดยตรงว่าผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งในมาตรา 284 รัฐบาลก็เลยตัดสินใจให้ แต่ให้เป็นการเลือกตั้งมาจากการอ้อม และในปี 2541 ที่ให้มีนายกมาจากการเลือกตั้งนั้น อบจ.ค่อนข้างลำบาก เพราะรัฐบาลไม่ได้จัดสรรงบประมาณใดๆ เลยให้กับองค์กร ปี 2541 – 2542 อบจ. ทั่วประเทศมีงบประมาณเพียงแค่ 3-4 พันล้านบาท เราก็เปลี่ยนจากสหพันธ์มาเป็นสมาคม เราก็ได้นำเสนอปัญหาต่างๆ รัฐบาลได้รับทราบก็ได้มีการแก้ไขมาตลอด

8. สมาคมฯ ได้ทำอะไรบ้างในการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง

ในขณะที่เปลี่ยนมาเป็นสมาคมนั้น ครั้งแรกก็ไม่ได้มีแนวโน้มว่าจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรง เราก็ได้เห็นรูปแบบว่ารัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยการให้เทศบาลมา

จากการเลือกตั้งโดยตรง เราก็ประชุมสมาคมพยายามสอบถามว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่จะให้มีการเลือกตั้งโดยตรง ส่วนใหญ่ 90% เห็นด้วย ผลจากการประชุมสมาคมและสมาชิกอบจ. กับนายกอบจ. เห็นด้วยที่จะให้มีการเลือกตั้งโดยตรง เราก็เริ่มดำเนินการ เริ่มดำเนินการทั้งนี้ก็เอากฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องมานั่งดูกัน จัดที่มกฎหมายของสมาคม และไปปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ ไปปรึกษานักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องท้องถิ่นว่าแนวทางจะเป็นอย่างไร และศึกษาขั้นตอนการเสนอกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร หลังจากนั้นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดอบรมนายกอบจ. หรือผู้บริหารระดับสูงรุ่นที่ 1 ที่วิทยาลัยการปกครอง ก็ทำให้เรามีโอกาสพบปะนายกทั้งประเทศ หัวข้อหนึ่งที่เรานำมาถกแถลงกันก็คือการเลือกตั้งโดยตรงมีผลดีผลเสียอย่างไร จากกรณีที่เราบริหารงานกันมาโดยทางอ้อมตลอดระยะเวลา 5 ปีเศษ ข้อดีคืออะไร ข้อเสียคืออะไร เลือกตั้งโดยตรงข้อดีอย่างไรข้อเสียอย่างไร สมาคมก็พยายามรวบรวมข้อมูลเหล่านี้ แล้วจึงนำไปสู่การสอบถามความคิดเห็นของนายกทั้งประเทศที่มาอบรม ในจำนวน 75 จังหวัด เห็นด้วย 67 จังหวัด ให้มีการเลือกตั้งโดยตรง ไม่ออกเสียง 5 จังหวัด คัดค้าน 3 จังหวัด เราก็เลยถือเป็นมติส่วนใหญ่ว่าในเมื่อ 90 กว่าเปอร์เซ็นต์เห็นด้วย สมาคมก็ทำหนังสือถึง ฯพณฯ ท่านนายกรัฐมนตรี(พ.ต.ท.ดร. ทักษิณ ชินวัตร) ทำหนังสือถึงประธานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ คุณจาตุรณ รวงนายก ทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ว่าสมาคมมีมติเป็นเอกฉันท์

9. แล้วทำไมตอนนั้นถึงไม่ได้รับความร่วมมือ

คือการทำที่จะกระจายอำนาจให้มีการเลือกตั้งโดยตรง ในยุคนั้นผมคิดว่า ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี มีเสียงเบ้เจ้เสร็จ มติสภาค่อนข้างเด็ดขาด เพราะฉะนั้นถึงว่าเป็นนโยบายแห่งรัฐ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี หรือไม่ให้ขึ้นอยู่กับคุณทักษิณคนเดียว ก็คงเรื่องให้หลายเดือนมาก เราก็ทำหนังสือขอเข้าพบ เราก็ทราบว่าการกิจของท่านนายกค่อนข้างมาก ท่านจึงมอบหมายให้ไปพบ พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ เราก็ไป ก็ได้พบบ้างไม่ได้พบบ้าง ก็พยายามจัดลอต มีโอกาสทุกเวทีที่ให้เราแสดงความคิดเห็นได้ เราก็จะไปทุกเวที จนครั้งหลังสุดกระทรวงมหาดไทยได้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการกระจายอำนาจ คุณจาตุรณ ในหลักการเห็นด้วย ก่อนที่จะนำเสนอตรงนี้ กรมการปกครองได้ใช้เงิน 30 - 40 ล้านบาทจ้าง 10 มหาวิทยาลัยศึกษา ผลการศึกษาของ 10 มหาวิทยาลัยเห็นด้วยกับการเลือกตั้งโดยตรง บังเอิญก็โชคดีของอบจ. และยังมีการศึกษาโดยกรมการสภาผู้แทนราษฎรก็เห็นด้วยอีก ในเมื่อผลการศึกษาออกมาอย่างนี้ กระทรวงมหาดไทยก็นำเสนอกฎหมายผ่านกรมการการกระจายอำนาจ คุณจาตุรณก็เห็นชอบ จึงนำไปเสนอคณะรัฐมนตรี ในครั้งที่ 1 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ แต่ไม่ยอมเสนอสภา(ไม่ทราบเหตุผล) ตั้งมา 5 - 6 เดือน กระแสการเลือกตั้งโดยตรงก็เริ่มแรงขึ้นๆ เพราะเทศบาลก็อยากเลือกตั้งโดยตรง อบต. ก็อยากเลือกตั้งโดยตรง ในเมื่อรัฐบาลจะให้เฉพาะ อบต. กับเทศบาลคงเป็นไปได้ยาก เราก็คงเป็นโอกาสดีอีกก็ทำหนังสือย้ายไปอีกสอบถามความคืบหน้า แล้ว

พยายามที่จะของความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและจากนักวิชาการ ก็บังเอิญโชคดีที่นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ทั้งหมดเห็นด้วย สถาบันพระปกเกล้าเห็นด้วย จัดเวทีมีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ท่านนายกได้รับคำชี้แจงแล้วเป็นที่น่าพอใจก็เลยสั่งให้นำเข้าคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง พอครั้งที่ 2 ผ่านคณะรัฐมนตรีก็เลยเสนอสภา สภาฯ ก็ไม่ยอมพิจารณาอีก เราก็ทำหนังสือถึงประธานรัฐสภาขอความเห็นใจว่าท้องถิ่นรัฐบาลอย่าเลือกปฏิบัติ ท้องถิ่นในประเทศไทยขณะนี้ก็มีเมืองพัทยา มีเทศบาลนคร เทศบาลเมือง ที่เลือกตั้งตรง อบจ. ซึ่งมีเนื้อที่จังหวัดควรให้เลือกตั้งตรง เพราะถึงแม้อำนาจหน้าที่ต่างๆ จะยังน้อยอยู่ อะไรต่างๆ ก็ดี อบจ. ก็สามารถทำประโยชน์ให้ประชาชนได้ รัฐสภาก็ไม่กล้านำเข้าประชุมอีก อ้างว่าวิปรัฐบาลยังไม่เสนอ เราก็ทำหนังสือถึงวิปรัฐบาลอีก ประธานวิปก็คุณเสนาะ เทียงทอง ในครั้งแรกก็ไม่เห็นด้วย เราก็พยายามเข้าไปชี้แจงว่าข้อดีข้อเสียเป็นอย่างนี้ เสนาะก็บอกว่าอย่าเพิ่งรีบร้อน ขอให้เลือกตั้งทางอ้อมไปอย่างนี้ก่อน เราก็ได้ชี้แจงให้ท่านทราบว่าการเลือกตั้งทางอ้อม ณ ปัจจุบันประชาชนได้ประโยชน์น้อยมาก เพราะผู้บริหารจะต้องไปเอาใจสมาชิก เพราะสมาชิกเป็นผู้ชี้เป็นชี้ตายเพราะถ้าต้องการให้ผู้บริหารหลุดสมาชิกไม่ผ่านงบประมาณผู้บริหารก็หลุดแล้ว มันก็เลยลำบาก สุดท้ายทุกคนเห็นชอบหมด วิปก็เลยไม่คัดค้าน นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทน บวรจจะเบียดวาระเสร็จเรียบร้อยก็มีปัญหาอีก ไม่ยอมหยิบยกขึ้นมาพิจารณา เราก็ต้องไปขอร้องผู้ใหญ่ เดินสายชี้แจงกันจนครบหมด จึงได้รับการพิจารณา แล้วบังเอิญในช่วงนั้นนายกทักษิณเห็นดีด้วยก็เลยเร่งให้พิจารณาเร็ว ก็เลยเป็นกฎหมายฉบับเดียวที่แปรญัตติภายใน 7 วัน ตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 35 ท่าน ผมก็เป็นหนึ่งในกรรมาธิการวิสามัญ 1 ใน 35 ก็พิจารณา 3 ครั้งจบ ก็เลยนำสู่สมาชิกวุฒิสภา วุฒิสภาก็จะแก้ไข ก็ต้องไปพบท่านประธานวุฒิสภา ไปพบท่านประธานวิปวุฒิสภา และพบวุฒิสมาชิกอีกหลายท่าน ก็ไปชี้แจงถึงความสำคัญว่าขอความกรุณาสมาชิกวุฒิสภาอย่างได้แก้ไข ถ้าแก้ไขส่งกลับมายังสภาล่างก็ต้องตั้งกรรมาธิการร่วม ก็จะไม่ทันการเลือกตั้งในเดือนมีนาคม กฎหมายฉบับนี้ก็จะไม่เกิดประโยชน์เพราะเร่งรีบออกกฎหมายมารอใช้อีก 4 ปี วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ก็เห็นด้วยก็เลยไม่แก้ไข ก็ผ่าน 3 วาระ ตั้งกรรมาธิการเต็มสภา ถึงวันนี้ก็ผ่านเรียบร้อยแล้ว

10. ในภาพรวมปัจจุบันนี้ สภาฯ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง

ปัญหาและอุปสรรคจริงๆ ก็คิดว่าเราก็คงพอไปได้ ปัญหาและอุปสรรคหลักๆ มี 2 เรื่องหลักคือ เป็นเรื่องของการรวมตัวของนายกทั้งประเทศลำบากมาก และประเด็นที่สองก็คือการเปลี่ยนแปลงนายกที่บ่อยมาก ณ วันนี้หลายจังหวัดยังเปลี่ยนแปลงนายกอยู่ ประเด็นที่สามที่ตั้งสมาคมที่ตั้งสมาคมตามกฎหมายอยู่ที่อบจ. อยุธยา แต่มีมติให้ย้ายมาที่นนทบุรีซึ่งเป็นศูนย์กลาง และปัญหาอีกอย่างหนึ่งก็คือเรื่องค่าใช้จ่ายของสมาคม ที่ใช้แบบช่วยกันออก บางท่านก็คิดว่าเสียเวลามาประชุมแล้วก็ยังต้องมาเสียเงินอีก ก็เลยบางครั้งเชิญประชุมก็ไม่ว่าง บางครั้งก็ติดธุระจริงๆ มันก็เลย

ทำให้ทุกคนมองว่าสมาคมไม่มีเอกภาพ แต่จริงๆ สมาคมมีเอกภาพสูงมาก ถ้าเป็นเรื่องใดที่จำเป็น ขอร้องกันจริงๆ ส่วนใหญ่จะให้ความร่วมมือหมด ปัญหาอย่างอื่นๆ ก็เป็นเรื่องปกติ เพราะมันเป็น นิติบุคคล ก็ต้องมีการตรวจสอบบัญชี รายรับของสมาคมจริงๆ ทุกวันนี้ก็ได้มาจากการบริจาคของผู้ บริหาร ส่วนรายจ่ายก็พยายามประหยัดให้มากที่สุด เจ้าหน้าที่สมาคมก็ไม่ได้จ้างไว้ แต่จะหมดไป กับการส่งเอกสาร หมดไปกับการจัดประชุม เพราะก็เห็นใจอย่างภาคใต้จะเดินทางมาประชุมครั้ง หนึ่งค่าเครื่องบิน 5 - 6 พันบาท เชียงใหม่ลงมาที่ 5 - 6 พันบาท ซึ่งลำบากมาก เพราะฉะนั้นส่วน ใหญ่ในขณะที่ผมดำรงตำแหน่งนายกสมาคมผมจะเลือกวิธีว่าประชุมที่ภาคผมจะไปเอง ผมถือว่า ผมไปคนเดียว ง่ายกว่าที่จะให้คนอื่นต้องมากรุงเทพฯ ปัญหาอย่างอื่นก็เป็นเรื่องของการประสาน งานระหว่างสมาคมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากกว่า หลายหน่วยงานโดยเฉพาะหน่วยงานภูมิภาค ไม่รู้ว่าอบจ.มีหน้าที่อะไร ไม่รู้ว่ามีส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หลักจริงๆ คือกระทรวงมหาดไทยกับคณะกรรมการกระจายอำนาจ ซึ่งตรงนี้เราจะประสานกันค่อนข้าง ได้ดี

11. สมาชิกแต่ละกลุ่มมีความสนิทสนมกับนักการเมืองจริงหรือไม่

ที่เป็นกลุ่มๆ น่าจะเป็นภาคมากกว่า อย่างภาคอีสานประธานกลุ่มก็เป็นนายกอบจ. สุรินทร์ ประธานภาคใต้ก็เป็นนายกอบจ. สงขลา ประธานภาคเหนือก็เป็นนายกอบจ. พิษณุโลก ภาคกลางก็ เป็นนายกอบจ. สระบุรี นี่ก็เปรียบเสมือนเป็นกลุ่มเหมือนกัน สาเหตุที่ต้องแบ่งอย่างนี้ก็เพื่อสะดวกใน การติดต่อกับสมาชิก เพราะภาคอีสานนัดที่อุดรหรือขอนแก่นซึ่งใกล้กว่าที่จะมากรุงเทพฯ แล้วผมไป คนเดียวสะดวกกว่า ส่วนการสนิทกับนักการเมืองนายกอบจ. ทุกคนอย่างน้อยที่สุดก็ต้องสนิทกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดของตัวเอง สนิทกับสมาชิกวุฒิสภาในจังหวัดของตัวเอง การผ่าน กฎหมายพ.ร.บ.อบจ. ก็เช่นเดียวกันเราก็ใช้วิธีการล๊อบบี้โดยให้นายกอบจ. ทุกจังหวัดไปล๊อบ บี้สส. ของตัวเอง ไปล๊อบบี้วุฒิสมาชิกของตัวเอง เพื่อทำให้การดำเนินงานง่ายขึ้น และสมาชิกวุฒิ สภาส่วนใหญ่ก็เห็นด้วย เพราะกฎหมายครั้งที่แล้วที่ตกไปก็เนื่องจากวุฒิสมาชิกได้แก่แต่มีหลักการ ว่าต้องให้เลือกตั้งตรง ครั้งนี้ก็เลยติดต่อกับสมาชิกวุฒิสภาค่อนข้างง่ายขึ้นคือมันไปตรงกับวัตถุประสงค์ของสมาชิกวุฒิสภา อย่างถามว่ารัฐมนตรีสนธยา คุณปลื้ม อยู่ชลบุรี ผมก็ต้องรู้จักและ สนิทด้วยเป็นธรรมดา อย่างสุรินทร์ก็สนิทกับสมาชิกวุฒิสภาที่ทำหน้าที่ มหาสารคามก็สนิทกับท่าน ศรีเมือง ส่วนประธานวุฒิสมาชิกคุณมนูญกิจ ภูษजर เราก็ต้องอาศัยนายกอบจ. สระบุรีเพราะ สนิทกัน การเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติจะแยกกันไม่ขาด เพียงแค่เราแยกขาดในเรื่องการ บริหาร อย่างการบริหารส่วนใหญ่แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภาออกพื้นที่ ชาว บ้านเดือดร้อนก็โทรศัพท์บอกท่านนายก อบจ. ว่าชาวบ้านหมู่นี้เดือดร้อนเรื่องถนนหรือเรื่องน้ำ ให้ลงไปพัฒนาให้ เป็นต้น อย่างภาคใต้เป็นเอกภาพมากทั้ง 14 จังหวัด จังหวัดสุราษฎร์ธานีถึงแม้จะเป็น

ประชาธิปไตย แต่ ส.ว.ไม่สังกัดพรรค เราก็ขอรับรองว่าภาคใต้โทร. ไปสุราษฎร์ธานี สงขลา ช่วยกัน
 อย่างเชียงใหม่ คุณอุดรพันธ์ก็ประสานกับ พล.ต.อินทวิรัตน์ ยอดบางเตย อย่างที่นี้ผมก็ประสานคุณ
 ปรีชา ทุกคนก็ช่วยกันเพื่อให้การทำงานง่ายขึ้น เพราะถ้าให้นายกสมาคมในนามสมาคมไป
 พบสว.ทั้งหมดคงไม่ไหว แล้วบังเอิญโชคดีมีสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งที่มาจากนายกและรอง
 นายกอบจ. อย่างเช่น ชัยนาทก็เป็นนายกอบจ.เก่า เชียงใหม่ ก็มาจากรองนายก ท่านก็เข้าใจก็ช่วย
 อธิบาย และโดยเฉพาะคุณอุดร ต้นตีสุนทร ซึ่งเป็นประธานมูลนิธิท้องถิ่น ท่านก็เป็นคนชี้แจงเรื่อง
 นี้ได้ดีมาก สว.ทุกท่านฟังคำชี้แจงทั้งหมดแล้วก็เข้าใจ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ.ดร. ธเนศวีร์ เจริญเมือง อาจารย์ภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัย
เชียงใหม่ วันที่ 27 มกราคม 2547

1. พ.ร.บ.อบจ.มีความสำคัญหรือไม่อย่างไร

ช่วง 7 ปีที่ผ่านมา อบจ.ได้ผ่านรั้ว 2 รั้ว คือ 1)ให้อบจ.มีนายกที่มาจากการเลือกตั้ง 2)ให้นายกอบจ.มาจากการเลือกตั้งโดยตรง การรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ในปี 2534 – 2536 มันได้ทำให้คนที่ทำงานในระดับอบจ.หรือเป็นสจ.ได้รับผลสะท้อนอย่างสูง คือ เค้าคิดว่าจะน่าจะเลือกตั้งโดยตรง ส่วนผู้ว่าฯ ก็สะท้อนเหมือนกันเพราะมาจากการแต่งตั้งก็เลยไม่เห็นด้วย ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการโต้แย้งกันอย่างหนักในปี 2536 – 2537 ไม่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งขาดตรงที่คุณจรัสศรีได้เป็นผู้ว่าฯ ที่จังหวัดนครนายก เป็นผู้ว่าฯ หญิงแล้วก็ทำให้สถานการณ์การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ อ่อนตัวลง ทางสจ.เองก็คิดว่าถึงเวลาแล้วที่จะทำอะไรบ้างก็เลยเรียกร้องให้ผู้ว่าฯ ออกมาจากอบจ. ทำไมตอนนั้นจึงไม่เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรงพร้อมๆ กับให้ผู้ว่าฯ ออกไปจากอบจ. ผมคิดว่าอบจ.ในช่วงนั้นได้รับผลสะท้อนจากกระแสการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในปี 2535 – 2537 ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ จึงผลักดันให้ผู้ว่าฯ ออกไปจากอบจ. มันสะท้อนให้เห็นว่าคนของอบจ./สจ.เริ่มมีความสำนึกที่จะเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น ถึงเวลาแล้วที่เค้าไม่อยากจะให้ผู้ว่าฯ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งมาเป็นใหญ่เป็นโตในอบจ. ช่วงนั้นมีข่าวบางข่าวคือว่ามีผู้ว่าฯ บางแห่งได้เอางบประมาณของอบจ.ไปซื้อรถประจำตำแหน่งอย่างดี แล้วเขาไปใช้เป็นเสมือนหนึ่งรถของผู้ว่าฯ ทำให้อบจ.คิดว่าจะนอกจากผู้ว่าฯ จะมาจากการแต่งตั้งซึ่งไม่ใช่คนของประชาชนแล้วยังเอาเปรียบอบจ.ด้วย ทำให้ความรู้สึกที่ว่าผู้ว่าฯ ไม่ควรมาอยู่กับอบจ.แรงขึ้น

2. เห็นด้วยหรือไม่กับการเรียกร้องให้ตรา พ.ร.บ. อบจ. 2540

เห็นด้วย เพราะเป็นการสะท้อนว่าสจ.ได้รับผลสะท้อนจากการเลือกตั้งอยากจะให้อำนาจของผู้ว่าฯ หดไปจากอบจ.

3. การที่รัฐบาลยอมให้มีการตรา พ.ร.บ. อบจ. 2540 เป็นเพราะสาเหตุอะไร

ด้านหนึ่งเป็นพลังของสหพันธ์ และอีกด้านหนึ่งเป็นบทบาทของรัฐธรรมนูญปี 2540 ด้วย คือ ช่วงปี 2537 – 2540 เป็นช่วงที่อยู่ในกระแสของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพราะฉะนั้นเมื่อมีคนมาเรียกร้องว่าให้ผู้ว่าฯ ไม่ต้องเป็นนายกอบจ. ผมคิดว่ารัฐบาลรับได้ เพราะไม่ได้รุนแรงอะไรและจริงๆ แล้วผู้ว่าฯ ก็ไม่ควรมาอยู่กับอบจ.อีกแล้ว เพราะฉะนั้นการเรียกร้องแบบนี้ก็ชอบด้วยเหตุด้วยผล 1) ผู้ว่าฯ ไม่ควรมาอยู่กับอบจ.เพราะเป็นคนละองค์กรคือเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค อบจ.เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น 2) ในสภาวะการณ์ที่มีการเรียกร้องให้เลือกตั้งผู้ว่าฯ อยู่และรัฐบาลไม่ยอมและก็ยังไปเป็นส่วนหนึ่ง(นั่งทับ)ของอบจ.อีก ดังนั้นการตรา พ.ร.บ. อบจ. 2540 เหมือนเป็นการลดกระแสให้ผู้ว่าฯ ไม่ต้องไปอยู่กับอบจ.

4. ถ้าไม่มีการเรียกร้องของสหพันธ์ฯ พ.ร.บ. อบจ. 2540 จะมีหรือไม่

คิดว่าไม่มี แต่พวกที่อยู่สายวิชาการอย่างผมเราก็ไปไกลขนาดว่าอบจ.กับจังหวัดควรจะอยู่ด้วยกัน ผู้ว่าฯ ควรจะมาจากการเลือกตั้งอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นในแนวการเลือกตั้งแบบนี้ เราไม่ได้เรียกร้องอย่างเป็นทางการ ตามว่าถ้าไม่มีมันจะเกิดใหม่ ก็คงไม่เกิดแต่ว่าประเด็นคือว่าใครในการเรียกร้องให้ปรับปรุงอบจ. องค์กรไหนจะมีความชอบธรรมเท่าองค์กรนี้เพราะเป็นเจ้าของเรื่อง ถ้าให้นักวิชาการพูดก็เป็นคำพูดของนักวิชาการ ให้รัฐบาลพูดก็พูดแบบรัฐบาล คุณอุดรพันธุ์ต้องการจะมีบทบาทมากก็เลยรวมตัวขึ้น ประเด็นสำคัญคือการที่อบจ.มีบทบาทสำคัญในการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งมันทำให้มีความชอบธรรม เพราะเป็นเจ้าขององค์กรเองบอกว่าจะมันถึงเวลาแล้วที่ผู้ว่าฯ ควรออกไปจากอบจ.ดูมีเหตุผล และเป็นการลดแรงกดดันเรื่องเลือกตั้งผู้ว่าฯ ด้วย

5. ข้อดีและข้อเสียของการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง

ก็เหมือนกับการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงทั่วไป สรุปสั้นๆ ก็คือการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงคือการกระตุ้นความตื่นตัวทางการเมือง การเลือกตั้งโดยตรงจะทำหน้าที่แทนสถาบันอุดมศึกษาซึ่งอ่อนด้อยในเรื่องนี้ ไม่สนใจจะเลยมานานจะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทางการเมือง ได้ถกเถียงทางการเมืองและจะทำให้มาเถียงกันเรื่องนโยบายของผู้สมัคร เพื่อจะไปผลักดันนโยบายใหม่ให้เกิดขึ้นแล้วทำให้ประชาชนใกล้ชิดกับผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารรู้สึกใกล้ชิดกับประชาชน จะทำให้นายกหรือผู้บริหารรู้สึกว่าจะถ้าไม่ทำงานจะไม่ได้รับเลือกตั้งคราวหน้า การที่มาหา การรับรู้การนั่งคุยกันบ่อยเข้าประชาชนก็มั่นใจว่าถ้าเลือกใครก็สามารถไปหาคนนั้นได้ ทั้งหมดนี้ทำให้การเลือกตั้งดีขึ้น

6. การที่รัฐยอมให้มีการเลือกตั้งโดยตรงมาจากปัจจัยใดบ้าง

เรื่องอบจ.อยู่ในกระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นภาพรวม ก่อนหน้านั้นตั้งแต่หนังสือการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ของผมคือมีการถกเถียงกันตลอดเวลาว่าควรจะมีการยุบอบจ.หรือไม่ เพราะฉะนั้นความเห็นส่วนหนึ่งอย่างผมไม่ค่อยจะมีบทบาทมากนักเรื่องอบจ. เพราะผมคิดว่ายุบดีกว่า เพราะการไม่ยุบทำให้อบจ.กับผู้ว่าฯ เหมือนเสือสองตัวอยู่ถ้าเดียวกันแล้วก็แย่งเหมือนกัน ซึ่งดีซึ่งเด่นกันอยู่ตลอดเวลา ทีนี้เมื่อไม่ยุบมันก็เป็นการแย่งบประมาณกันและทำให้เกิดงานบางอย่างซ้ำซ้อนกัน ผมก็เลยคิดว่ายุบดีกว่า แล้วก็ให้ผู้ว่าฯ มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทีนี้มาตอนหลังๆ ประมาณปลายปีที่แล้ว(2546) ก็มีการคุยกันอีกผมก็เสนอให้ยุบอบจ. ด้วยเหตุผลใหม่ ผมคิดว่าประชาชนไทยเป็นประชาชนที่คุ้นเคยกับระบบรัฐรวมศูนย์ การสั่งการจากศูนย์กลางมานาน ค้นชินกับข้าราชการส่วนภูมิภาคมานาน รอคอยความเมตตาจากเบื้องบนมานานจึงไม่ active (กระตือรือร้น - ผู้สัมภาษณ์) สจ.และ อบจ.ที่ผ่านมามีแต่ก่อสร้าง และ สจ.ส่วนใหญ่ก็เป็นผู้รับเหมา เพราะฉะนั้นคิดว่าถ้าเราเลือกสจ. ต่อไป สจ. ก็จะไปกินกันที่ระดับจังหวัด ประชาชนก็ไม่ตรวจสอบเพราะมันไกล ประชาชนจะมีบทบาทที่ดี และตอนนี้ที่ดูๆ แล้วอบต. กับเทศบาลพอไปได้ เพราะว่าอยู่ใกล้ชิด

ประชาชน ประชาชนก็ตรวจสอบได้ ยิ่งอบต.ไหนพี่น้องประชาชนใกล้ชิดกันรู้จักกันดีและได้คนดีเข้าไปทำงานแล้วอบต.ก็ไปได้ และถ้าใครทำไม่ดีโอกาสที่ประชาชนจะเอาออกก็สูงเพราะมันใกล้ชิด แต่สจ.มันห่างไกล ประชาชนตรวจสอบได้ยาก ยิ่งอำเภอที่อยู่ห่างไกลก็ยิ่งไม่รู้ว่าสจ.ทำงานหรือไม่ ผมจึงคิดว่าเรามาทำอย่างนี้ดีกว่า คือเรามาเน้นพัฒนาการปกครองท้องถิ่น 2 ระดับ คือ เทศบาล และอบต. และเราก็ปล่อยให้อบจ.ขึ้นกับผู้ว่าฯ ให้งานทั้งหมดของอบจ.คืองานของผู้ว่าฯ ข้อเสนอของผมก็คือ 1) ยุบอบจ. 2) ให้สจ.เป็นตัวแทนของประชาชนระดับเขตหรืออำเภอมานั่งอยู่ในสภาประชาชน ตั้งใหม่ให้ผู้ว่าฯ เป็น CEO แล้วอีกด้านหนึ่งก็มีสภาประชาชน สภาประชาชนก็ประกอบด้วย 1) สจ. และ 2) ตัวแทนองค์กรต่างๆ เช่น มหาวิทยาลัยคัดมา ที่ประชุมอธิการบดีอาจจะคัดมา 3 คน ที่ประชุมครู 3 คน องค์กรเอกชนองค์กรศาสนา 3 คน เข้าไปนั่งในสภา แล้วสภานี้ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร มีหน้าที่ 1) ติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าฯ ให้ข้อเสนอแนะ วิพากษ์วิจารณ์ ตำหนิ หรือ เป็นปากเป็นเสียงแทนประชาชน เช่น ประชุมกันเดือนละครั้ง ผู้ว่าฯ ประชุมสภาประชาชน ข้อเสนอของผมนี้ คุณจตุรณ เห็นด้วย เค้าวินิจฉัยว่าอบจ.ต้องเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง นักวิชาการที่กรุงเทพฯ ก็เห็นด้วยกับคุณจตุรณ ตอนแรกที่ประชุมหลายฝ่ายเห็นด้วยกับผมให้ยุบอบจ. แต่ฝั่งที่เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรงขณะคือคนที่ยุบอบจ.มีเหตุผลคนละอย่างกับผมคนที่ยุบอบจ.ส่วนใหญ่คิดว่าอบจ.ไปแทรกแซงและเข้าช้อนกับอบต.และเทศบาล ซึ่งเป็นคนละเหตุผลกับผม แต่ว่าผมได้เหตุผลเขาได้ ถ้าหากว่าอบจ.ต้องยุบเพราะทับซ้อนกับอบต.และเทศบาล จังหวัดไทยก็ต้องยุบเพราะอบต.ทับเชียงใหม่ ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน จริงๆ แล้วองค์กรมันทับซ้อนกันจริงแต่หน้าที่มันคนละอย่าง อบจ.ดูงานใหญ่ๆ ของจังหวัด เช่น สนามกีฬา ห้องสมุด มหาวิทยาลัย ทางหลวงจังหวัด ส่วนอบต.ดูงานในเขตอบต. และเทศบาลก็ดูงานในเขตเทศบาล ผมไม่เห็นว่ามันซ้อน แต่ผมให้ยุบเพราะผมคิดว่าถ้ากิจการเหล่านี้ประชาชนไม่สนใจ เลือกไปแล้วสจ.จะไปกินกัน และสจ.กับนายกอบจ.จะไปร่วมมือกันทำไม่ดีมากกว่า และนอกจากนี้เหตุผลอีกข้อหนึ่งคือมันไปทับซ้อนกับจังหวัด ควรจะบุบตีกว่า เขาเลือกตั้งผู้ว่าฯ ให้สภาคูม ในอนาคตผู้ว่าฯ คนนี้จะตกอยู่ในฐานะลำบากเพราะด้านหนึ่งจะต้องรับฟังเสียงของสภาประชาชน อีกด้านหนึ่งต้องคอยฟังนายกรัฐมนตรีที่กรุงเทพฯ หลายเรื่องจะเกิดความขัดแย้ง ผู้ว่าฯ คนนี้จะต้องลำบากมากเพราะจะต้องดูแลประชาชนด้วยต้องฟังเสียงส่วนบนด้วย แล้วในที่สุดก็จะเกิดความขัดแย้ง อีก 3 ปี 5 ปี 10 ปี ภายหน้าประชาชนจะตื่นตัวมากกว่านี้และในที่สุดแล้วผู้ว่าฯ CEO คนนั้น ก็เลือกตั้ง แต่คนอื่นไม่เห็นด้วยเค้าให้เลือกตั้งนายกอบจ. ผมคิดว่าการเลือกตั้งนายกอบจ.มันเป็นทางออกที่เหมาะสมทางการเมืองไม่ใช่เหมาะสมทางวิชาการ ทำไมเค้าถึงเห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกอบจ. ในทางการเมืองนั้นประการที่ 1 ก็คือ มันทำให้คนจำนวนหนึ่งที่ไม่แออัดยึดเยียดกันอยู่ในสส. บัญชีรายชื่อกับสส.แบบแบ่งเขตให้มีที่ลง คือไม่อย่างนั้น เนื่องจากไทยรักไทยเป็นที่ปรารถนาของผู้คน ถ้าคนอยู่

อบจ. คนก็ผิดหวังเสียใจว่างาน คนส่วนหนึ่งก็จะไปลงสส. บัญชีรายชื่อ เพราะฉะนั้นการมีนายกอบจ. ก็จะเป็นการทำให้พนักงานเมืองระดับท้องถิ่นอยู่กับอบจ. ต่อไป สองก็เป็นการลดความตึงเครียดภายในพรรค เป็นการผ่อนปรนแรงกดดันจากพรรคคู่ต่อสู้ทางการเมือง คือว่าคนจำนวนหนึ่งเริ่มมองลู่ทางแล้วว่าไปสมัครเป็นสส. บัญชีรายชื่อหรือสส. คงสู้ไทยรักไทยไม่ได้ เค้าก็ลงมาระดับล่างดีกว่า ด้วยหลายเหตุผล บางคนก็คิดว่าสู้ไม่ได้ บางคนก็อยากจะลงมาทำงานท้องถิ่น ประการที่ 3 ก็คือ ทรนงค์ให้นายกอบจ. เป็นคนของไทยรักไทยก็จะทำให้ไทยรักไทยไม่เพียงแต่จะทำงานผู้ว่าฯ CEO สะดวก แต่ยังจะได้รับความร่วมมือจากนายกอบจ. ซึ่งเป็นคนของไทยรักไทยด้วย ดังกรณีเชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง ที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เพราะฉะนั้นการตัดสินใจในครั้งนี้จึงเป็นการตัดสินใจทางการเมือง ที่หวังผลทางการเมืองสูงมาก และหวังผลจากหลายทิศ ในความเห็นของผมคิดว่าในทางวิชาการแล้วยังจะมีปัญหาต่อไปอีก ยกตัวอย่างเช่น ถ้าสมมุติว่าเกิดเลือกตั้งแล้วคนของอบจ. ไม่ใช่คนของไทยรักไทย ก็ต้องขัดแย้งกัน ประการที่ 2 แม้จะเป็นคนของไทยรักไทยเหมือนกันแต่ก็อาจจะขัดแย้งกัน เพราะใหญ่เหมือนกัน นายกอบจ. กับผู้ว่าฯ CEO ก็จะมีการแย่งชิงการเป็นเจ้าภาพไม่มากก็น้อย ประการที่ 3 เนื่องจากมันอยู่ห่างไกลจากประชาชนก็เป็นไปได้เมื่อไม่มีใครตรวจสอบสจ. ก็จะไปเป็นพวกนายกอบจ. ก็จะกินหรืออะไรกันอีก เพราะอย่างที่บอกว่าประชาชนรู้เรื่องอบต. เทศบาลดีกว่า จังหวัดไกลดูไปก็ไม่รู้เรื่องราวใครเป็นใคร สมาคมอบจ. แทบจะไม่มีบทบาทในการผลักดันเลย แต่ความสำเร็จก็อาจจะไม่ได้มาจากรัฐบาลทั้งหมด ต้องไปดูว่าคุณศักดามีปัญหาเรื่องธุรกิจ การดำเนินงานของสมาคมมีคนอื่นเป็นผู้ทำแต่ใช้คุณศักดาเป็นหุ่นเชิด แต่ก็ก็เป็นหุ่นที่มีลับลมคมใน แล้วคุณภิญโญก็เป็นนายกที่มีปัญหา เป็นคนเก่งทำงานเพื่อท้องถิ่น แต่คุณภิญโญเป็นคนมีจุดอ่อนมากก็คือเป็นคนพูดจาแรงอัดรัฐบาลแรงทำให้ไม่เกิดบรรยากาศสร้างสรรค์ ทำให้หามิตรร่วมแรงสามัคคีได้น้อย คุณภิญโญก็เลยไม่เป็นที่นับถืออีก เพราะฉะนั้นถ้าให้ผมเดาตั้งแต่คุณศักดาและคุณภิญโญเป็นนายกสมาคมอบจ. สมาคมก็ไม่มีบทบาทอะไรเลย ส่วนคุณอุดรพันธ์ตั้งแต่ทะเลาะกับกำนันเปาะก็ไม่ได้ไปยุ่งอีกเลย ทำให้อบจ. ไม่มีใครโดดเด่น ผมคิดว่าเรื่องการผลักดันเลือกตั้งนายกอบจ. เป็นฝีมือของสายนักวิชาการรวมกับสายการเมืองคือคุณจาตุรนต์ที่ดูแลเรื่องการกระจายอำนาจมากกว่า สายสถาบันพระปกเกล้า คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจการกระจายอำนาจคือตอนนั้นถามว่าผมจะให้ใครเป็นประธาน ผมก็บอกว่าผมอยู่เชียงใหม่บทบาทผมมันน้อยเพราะไม่อยากเดินทางบ่อยผมก็เลยไปชวนเพื่อมาเป็นซึ่งก็เลยไปชวนอาจารย์ไชยวัฒน์ คำชู ถึงตอนนั้นทุกฝ่ายที่คุยกันต้องรักษาอบจ. ไว้ ตอนนั้นผมยังไม่มีความคิดจะยุบอบจ. ผมยังคิดแบบทฤษฎีแบบตะวันตกอยู่ คือว่ามีแล้วต้องรักษาต่อไป ผมเพิ่งมาเปลี่ยนความคิดปลายปี(2546)นี้ ผมคิดว่ายุบดีกว่าอาจจะเป็นเพราะผมอยู่ท้องถิ่นนานแล้วผมรู้สึกเหนื่อยกับการสู้รบกับอบต./เทศบาลพอแล้ว ผม

ว่าอบจ.เอาไว้ก่อน ผมคิดว่าคุณจาดูรณก็อยู่กับผมอยู่ก็ต้องรักษาอบจ.เอาไว้ ต้องทำให้อบจ.เข้มแข็ง

7. ทำไมบางครั้งเรื่องถึงไม่ได้รับการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาต่างๆ ที่รัฐบาลค่อนข้างจะเห็นด้วย

คือว่าในพรรคการเมืองพรรคหนึ่งไม่ได้มีความเป็นเอกภาพ คุณทักษิณมีตัวแทนกลุ่มธุรกิจต่างๆ มาร่วม คุณวัฒนา เมืองสุข ก็เป็นเสียงของ CP เสนาก็อีกสายหนึ่ง สายสภาพเป็นของทางฝั่งคุณเสนาะ เพราะฉะนั้นมันก็มีวิธีคิดความเห็นที่ต่างกัน เช่น ฝ่ายหนึ่งอยากให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ.โดยตรง อีกฝ่ายหนึ่งก็เลื่อนๆ ไปก่อน เพราะฉะนั้นมันก็สู้กันในสภาวะจะเอาเข้าเร็วหรือเอาเข้าช้า ประชาธิปไตยเองก็คิดเหมือนกันว่าถ้ารวมแล้วมันจะเป็นผลงานของไทยรักไทยหรือเปล่านั้นก็ดูๆ เอาไว้บ้างเพื่อให้เป็นผลงานของคนอื่นบ้าง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รศ. วุฒิสาร ตันไชย ผู้อำนวยการสถาบันพระปกเกล้า วันที่ 3 มีนาคม 2547

1. การเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรงมีข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้าง

การเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรงมีข้อเปลี่ยนแปลงสำคัญ คือ การทำให้ระบบของการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้มแข็งขึ้น เพราะฉะนั้นเราจะเห็นว่าในกฎหมายที่แก้ไขใหม่มีสาระสำคัญหลายเรื่องที่จะส่งเสริมให้การบริหารงานของอบจ. เข้มแข็ง เมื่อก่อนบทบาทของอบจ. ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นระดับบน เป็นภาพรวมในระดับจังหวัด ตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ มีบทบาทหน้าที่ในการที่จะไปบริหารหรือไปให้บริการกับประชาชนมากขึ้น เพราะฉะนั้นบทบาทของอบจ. ก็เด่นชัดขึ้น ความพยายามของกรมการกระจายอำนาจที่จะทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างท้องถิ่นระดับบนที่เป็นอบจ. กับท้องถิ่นระดับล่างคือ อบต. เทศบาลก็ชัดขึ้น ถ้าไปดูในประกาศกรมการกระจายอำนาจวันที่ 14 สิงหาคม ก็จะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่และข้อห้ามไว้หลายข้อ เมื่อบทบาทเรื่องนี้สำคัญมากขึ้น มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับประชาชนมากขึ้น ปัญหาที่ผ่านมาในอดีตก็คือการที่อบจ. มีการเลือกตั้ง ระบบการบริหารงานไม่ค่อยเข้มแข็ง จะเห็นว่าระบบการได้มาของนายกมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยสมาชิก สิ่งนี้ทำให้การบริหารเกิดการต่อรองเกิดการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียน ทำให้ขาดความต่อเนื่องทางนโยบายและวิธีการปฏิบัติ นั่นคือภาพที่เป็นปัญหาในอดีต เมื่อกฎหมายฉบับนี้แก้ มันก็แก้หลายเรื่องโดยเฉพาะเรื่องคุณสมบัติของผู้สมัคร ให้นายกอบจ. ต้องจบปริญญาตรี ห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เหล่านี้เป็นข้อกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติม รวมทั้งกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 สมัย รวมทั้งวิธีการในการบริหารจัดการ เช่น การแยกอำนาจชัดเจนระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา เรื่องการแถลงนโยบายก็ตาม เรื่องของการทำข้อบังคับงบประมาณก็ตาม ผมคิดว่านี่คือความพยายามที่จะทำให้เกิดระบบความเข้มแข็ง ความเข้มแข็งแบบนี้มีประโยชน์ คือ ทำให้เกิดความต่อเนื่องของการบริหารงาน ทำให้ผู้บริหารไม่ต้องพะวักพะวงมากนักกับสภา ในขณะเดียวกันประโยชน์กับประชาชนคือ ประชาชนจะเห็นว่าใครจะมาเป็นนายก ก่อนหน้านั้นเลือกสจ. ไปก็ไม่รู้ว่าใครจะเป็น แล้วแต่ว่าใครจะฮั้วกันหรือตกลงกันอย่างไร แต่ปัจจุบันประชาชนมีทางเลือก คือ จะเห็นเลยว่าผู้บริหารอบจ. คือใคร และอาจจะได้เห็นว่ามีทีมบริหารนำเชื่อถือขนาดไหน คือการเสนอตัวรองนายก รวมทั้งประชาชนมีโอกาสได้ฟังนโยบายว่ามีความคิดอย่างไรกับจังหวัด จะทำอะไรกับจังหวัด เป็นไปได้จริงหรือไม่ ทำให้เกิดทางเลือกกับประชาชนในการที่จะทำให้ประชาชนได้ข้อมูลที่จะมาพิจารณามากขึ้น รวมทั้งประชาชนมีโอกาสตั้งคำถามให้กับผู้สมัคร กลุ่มคนชราหรือชมรมคนชราของจังหวัด อาจจะตั้งคำถามว่ามีนโยบายอย่างไรเกี่ยวกับเรื่องของคนชราที่จะดูแลคนในจังหวัด นี่คือพัฒนาการที่คาดหวังในอนาคต ในแง่ของการเลือกตั้งทางตรงนอกจากประชาชนจะได้อะไรแบบนี้แล้ว ผมคิดว่าประชาชนมีตัวเลือกมากขึ้น ก็คือ ผู้สมัครที่คิดว่าชาตินี้คงเป็นไม่ได้เพราะไม่มีทางที่จะ

รวมสง.ได้ 30 กว่าคน คือต้องมีบารมีต้องมีความอุปถัมภ์กันมานานจึงจะมีสง. แต่เป็นคนที่มีความสามารถ อาจจะมีประสบการณ์มากมายแต่ไม่มีความพร้อมที่จะไปจัดการแบบนั้น ตอนนี้อาจสามารถลงสมัครได้ เพราะว่าเป็นการเปิดโอกาสที่ว่าไม่ต้องอาศัยพรรคพวกเพียงอย่างเดียว แต่มาอาศัยความคิดความอ่าน ความสามารถ ประสบการณ์ ประวัติตัวเอง การเป็นที่รู้จักของคน ตรงนี้มันเป็นการเปิดโอกาสให้คนเข้ามาสู่การเลือกตั้งหรือมาบริหารท้องถิ่นมากขึ้น เพราะฉะนั้นปรากฏการณ์พวกนี้ก็เห็นจากการที่มีนักการเมือง มีอดีตรัฐมนตรี มีอดีตรัฐมนตรี กลับมาลงเลือกตั้งนายก อบจ.มากขึ้น ผมคิดว่าอันนี้ก็เป็นข้อดีที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งทางตรง

ข้อเสีย

จุดอ่อนส่วนหนึ่ง คือ เมื่อเราพูดถึงการเลือกตั้งทางตรงโดยระบบมันหมายความว่าผู้บริหารเข้มแข็ง กลไกการตรวจสอบโดยภาคประชาชนต้องเข้มแข็ง กลไกการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนหรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นเรื่องสำคัญ เพราะฉะนั้นในขณะเดียวกันก็ต้องสร้างให้ประชาชนหันมาตรวจสอบ มามีส่วนร่วมในการบริหารงาน เรื่องการมีส่วนร่วมเป็นเรื่องที่พูดยากว่าให้มีส่วนร่วมก่อน ให้ประชาชนเข้มแข็งก่อนถึงจะให้มีการเลือกตั้งทางตรง เพราะว่าหากที่ประชาชนตัดสินใจมามีส่วนร่วมก็ต้องอาจจะมึบตบเรียนก่อนว่า ถ้าอยู่เฉยๆ จะไม่ดี เสียประโยชน์จึงต้องเข้ามาดู เพราะฉะนั้นผมคิดว่าระหว่างระดับความกระตือรือร้นของประชาชนกับการเข้ามามีส่วนร่วมกับการเลือกตั้งทางตรงเป็นบทเรียนที่ต่อเนื่องกัน คือ เป็นการเรียนรู้ไปเรื่อยๆ แล้วมีพัฒนาการ ไม่ใช่การทำคนเดียว เพราะฉะนั้นจะเห็นว่าอย่างเวลานี้การเลือกตั้งครั้งที่หนึ่งดีกว่าเก่าหรือไม่ ถ้าดีกว่าเก่าก็ต้องสร้างกลไกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น จุดอ่อนอีกเรื่องก็คือการทำให้ผู้บริหารเข้มแข็งมากๆ ส่งผลให้บทบาทความหมายของสภามีน้อย เพราะในกฎหมาย อบจ.เองสภาก็ได้เพียงแค่ตั้งคำถามทั่วไปและตั้งกระทู้ แต่ลงมติไม่ได้และจับใครไม่ได้ เพราะฉะนั้นความผิดที่นายกจะออกได้ต้องเป็นความผิดเฉพาะนายก มันเป็นการเลือกถ้าเราเลือกเขาแบบระบบผู้บริหารเข้มแข็ง ฝ่ายสภาก็ต้องมีอำนาจตรวจสอบน้อยลง แต่สภาก็ต้องไปใช้อำนาจทางประชาชนเข้าไปตรวจสอบ ผมคิดว่าอันนี้เป็นข้อที่น่าเป็นห่วงแต่ไม่ถึงกับเป็นข้อเสีย หมายความว่าถ้าระบบดีก็จะทำได้

2. เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงหรือไม่

เห็นด้วย

3. พอจะทราบไหมว่ามีฝ่ายใดบ้างที่ไม่เห็นด้วย

ผมคิดว่าคนที่ไม่เห็นด้วยในกลุ่มของนายก อบจ.ก็มีทั้งคนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย คนที่อยู่ในกลุ่มจังหวัดที่มีขนาดใหญ่หลายๆ จะไม่เห็นด้วยเพราะต้องทำงานหนัก และเสี่ยงต่อการจัดการไม่ได้ ผมคิดว่าส่วนหนึ่งฝ่ายการเมืองระดับชาติ คือ สส. อาจจะไม่เห็นด้วยบ้าง เพราะคล้ายๆ กับว่าคนๆ นี้ก็จะกลายเป็นคนที่มีคะแนนมากในจังหวัด และกลายเป็นว่าเมื่อย้อนกลับมาคิดเรื่องฐาน

เสี่ยงว่าตกลงคนๆ นี้จะเป็นฐานให้ใคร เพราะฉะนั้นนักการเมืองบางส่วนก็คงไม่ค่อยเห็นด้วยเพราะว่ามันดูว่าเขตจะใหญ่ บางคนอธิบายว่าใหญ่กว่าวุฒิสมาชิกเสียอีก เพราะวุฒิสมาชิกเขตเลือกตั้งทั้งจังหวัดก็จริงแต่อาจจะมีหลายคน แต่นายกอบจ.มีคนเดียว ข้อไม่เห็นด้วยบางกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยอีก เช่น บอกว่าใช้งบประมาณมาก เลือกลงครั้งหนึ่งใช้เงิน 30 ล้าน แต่ผมเคยมีโอกาสชี้แจงและตั้งคำถามกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยว่าเรากำลังเลือกคนที่จะมาบริหารเงิน 200-300 ล้าน เพราะฉะนั้นการลงทุนที่จะให้ระบบได้สามารถถ่วงดุลของเขาคอนที่จะมาบริหารดีแม้ว่าต้องลงทุน ผมคิดว่าจำเป็น เพราะฉะนั้นค่าใช้จ่ายก็เป็นส่วนหนึ่งแต่ไม่ใช่เรื่องสำคัญที่สุดว่าไม่เอาแบบนี้เพราะว่าเปลืองงบประมาณ กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยก็อาจจะมีบ้าง และประชาชนส่วนหนึ่งก็อาจจะไม่เห็นด้วยเพราะว่าเกรงว่าจะนำไปสู่การเลือกผู้ว่าฯ แต่ผมคิดว่าในทางปฏิบัติก็ยังคงแยกกันชัดเจนว่าระหว่างราชการส่วนภูมิภาคก็ยังคงอยู่ต่อไป ราชการท้องถิ่นก็ควรทำให้เข้มแข็ง และมีอำนาจหน้าที่บทบาทตามกรอบกฎหมายที่ให้

4. พอจะทราบไหมว่าสมาคมฯ มีการผลักดันหรือกดดันรัฐบาลอย่างไรบ้าง

ผมคิดว่าหลังๆ สมาคมอบจ.แห่งประเทศไทย ชื่อสมาคมมีแต่กิจกรรมจริงๆ ที่จะผลักดันไม่ได้ผลักดันในรูปสมาคมเท่าใดนัก เพราะว่าแม้แต่การประชุมสุดท้ายที่ชลบุรีที่มีการเลือกนายกสมาคมที่เปลี่ยนแปลงจากนายกศักดิ์ดา มาเป็นนายกภิญโญ ก็กำลังเพราะผมเป็นคนที่ไม่คิดกรอบให้ในการประชุม และก็เสนอแนวทางการเลือกนายกโดยตรงว่ามีข้อดีข้อเสียอย่างไร แต่เราก็จะเห็นว่าการมีเอกภาพของสมาคมฯ ก็ไม่ได้มีมากนัก เพราะฉะนั้นการผลักดันก็คือการใช้ชื่อและตัวบุคคลก็มีส่วน แต่ผมคิดว่าบทบาทของสมาคมฯ ตัวชื่อเหมือนกับเป็นนิติบุคคล แต่จริงๆ แล้วคือกลุ่มคนที่อยู่ในสมาคมบางกลุ่มที่เห็นด้วยมีส่วนในการผลักดัน เช่น ความพยายามที่จะไปเจรจากับผู้มีอำนาจทางการเมืองซึ่งอาจจะไม่มีตำแหน่งแต่เป็นคนที่มีความรู้และเป็นคนที่บอกว่าเขาหรือไม่ว่าเขา ทางสมาคมก็ทำอยู่ โดยใช้เส้นทางเส้นสายของการที่บอกมีนายกสนิทกับสส. สส.สนิทกับผู้มีบารมี ก็เข้าไปคุยกัน เพราะฉะนั้นประเด็นจริงๆ ที่เค้าสู้กันมากๆ กับสมาคมฯ ผมคิดว่าไม่ใช่การเลือกตั้งทางตรง เค้าสู้เรื่องของการไม่ยุบอบจ. บทบาทของสมาคมในการผลักดันเรื่องเลือกตั้งทางตรงมีน้อย น้อยกว่าการผลักดันเรื่องการดำรงอยู่ของอบจ. ใช้คนที่มี connection ที่เห็นด้วยอยู่กลุ่มเดียวในการผลักดันเรื่องเลือกตั้งทางตรง ในสมาคมมี 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ไม่เห็นด้วยแต่ไม่ได้คัดค้านอะไร กลุ่มกลางๆ เขายังไงก็ได้ และกลุ่มที่พยายามเคลื่อนไหว กลุ่มนี้ก็มี connection ก็พยายามเคลื่อนไหวผ่านสื่อ แต่ว่าถ้าจะถามว่าสมาคมเองมีความเป็นเอกภาพทั้ง 70 กว่าจังหวัดไหม ผมคิดว่าก็ไม่น่าใจ เพราะว่าถ้าไปดูข้อบังคับสมาคมก็สมาชิกคือตัวส.อบจ. คือ สมาชิกไม่ใช่ตัวองค์กร จะเห็นว่าการออกแบบความเป็นสมาคมยังไม่ค่อยชัดเจนเท่าใด

5. รัฐบาลมีแนวคิดเรื่องนี้มาก่อนหรือเปล่า

ไม่ทราบ แต่ผมคิดว่าการเลือกตั้งทางตรงถ้าดูร่องรอยมันก็มีเรื่องของการเลือกตั้งผู้ว่า มีเรื่องของการเลือกนายกเทศมนตรีเมืองกับนคร ซึ่งก็มีการเลือกทางตรงอยู่ เพราะฉะนั้นมันก็ไม่ได้หมายความว่าไม่ได้เคยคิดเลย เพียงแต่ว่าจะเอาทุกรูปแบบหรือเปล่าและจะเอาเร็วแค่ไหน เพราะอย่างในเทศบาลตามกฎหมายเดิมก็จะมีเลือกตั้งโดยตรงในปี 2550 แต่ว่าได้เลือกเร็วขึ้นก็เพราะว่าอาจจะเห็นความจำเป็นว่าถ้าไม่ทำให้เกิดเลือกตั้งทางตรงก็มีปัญหาการต่อรอง เรื่องของการแบ่งทหารแบ่งกระจายงบประมาณกันไปจนเป็นเบี้ยหัวแตกและไม่เกิดประโยชน์กับประชาชน ผมคิดว่านั่นคือจุดตัดสินใจของรัฐบาล แต่ไม่ใช่ สส. เพราะรัฐบาลกับ สส. เป็นคนละพวกกัน คือ สส. อาจจะไม่ได้เห็นด้วยก็ได้ในการตัดสินใจครั้งนี้

6. แล้วทำไมรัฐบาลถึงยอมให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรงทั้งๆ ที่ตอนแรกไม่ยอม และมีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้รัฐบาลยอมในเรื่องดังกล่าว

ผมคิดว่าส่วนหนึ่งคือการได้ข้อมูลที่มากขึ้นและการเห็นภาพว่าการเลือกตั้งทางตรงมีความจำเป็นอย่างไร การเห็นภาพว่าบทบาทหน้าที่ในอนาคตของท้องถิ่นต้องทำอะไร กับกรอบรัฐธรรมนูญกรอบกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นกรอบหลักที่เป็นคล้ายๆ หลักประกันว่าทิศทางต้องไปอย่างไร เพราะฉะนั้นเรื่องการกระจายอำนาจ เรื่องให้บทบาทท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ไม่ว่าใครเป็นรัฐบาลก็ต้องเดินแนวนั้นเพราะรัฐธรรมนูญเขียนไว้ เพราะฉะนั้นตรงนี้รัฐบาลก็อาจต้องกลับมาคิดว่าวิธีที่จะทำให้แนวทางนี้ไปได้ดีที่สุดที่ไม่สูญเสียคืออะไร รัฐบาลจึงตัดสินใจ ผมคิดว่าที่รัฐบาลตัดสินใจเพราะว่าการได้ข้อมูลได้ฟังความเห็นจากหลายฝ่าย

7. สรุปแล้วการให้มีการเลือกตั้งโดยตรงมาจากรัฐบาลหรือสภาคมา

ปัจจัยที่ทำให้มีการเลือกตั้งโดยตรงก็คือเรื่องของเหตุผล เหตุผลทางวิชาการ เหตุผลทางสิ่งที่ควรจะเป็น น่าจะเป็นสิ่งที่ เป็นปัจจัยที่มีน้ำหนักในการตัดสินใจ ผมคิดว่าไม่ใช่เรื่องของการกดดันว่าจะรวมตัวกันจะนำมาขอมาแล้วจะได้ ผมคิดว่าคราวนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการตัดสินใจ เนื่องจากการตัดสินใจคราวนี้เป็น การตัดสินใจที่ คือ รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่ไม่ต้องกลัวอะไรมาก เพราะว่ามีความเข้มแข็งมีเสถียรภาพ เพราะฉะนั้นการตัดสินใจขึ้นอยู่กับ การได้ข้อมูลและการได้เห็นภาพที่ชัดเจน เห็น road map ว่า จะเดินยังไงแล้ว ก็เกิดการตัดสินใจ

รศ. สมคิด เลิศไพฑูรย์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 11 มีนาคม 2547 (สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์)

1. เห็นด้วยหรือไม่กับการเลือกตั้งทางตรง พอจะทราบไหมว่ามีฝ่ายใดบ้างที่ไม่เห็นด้วย
เห็นด้วย เพราะเดิมเลือกโดยอ้อมเกิดการขัดกัน ทำให้อยู่ไม่ได้นาน ไม่เห็นด้วย 3 กลุ่ม มีส.ว. ไม่เห็นด้วย เพราะการเลือกตั้งคล้ายๆ ประธานาธิบดี เลือกตั้งทั้งจังหวัดทำให้นายกอบจ.ใหญ่กว่า
2. สภาคฯ มีการผลักดันเรื่องนี้อย่างไรบ้าง
รวมชื่อกัน
3. มีปัจจัยใดบ้างที่ทำให้รัฐบาลยอมให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรง
คงใกล้เลือกตั้งระดับประเทศ ทำให้เสียคะแนน ตั้งใจจะหาเสียง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นายชาติรี อยู่ประเสริฐ (สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยุธยา) เลขาธิการสมาคม
องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย วันที่ 7 ธันวาคม 2547

1. เป็นเลขาธิการสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยตั้งแต่เมื่อใด
ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสมาคมฯ เป็นผู้ริเริ่มการจัดตั้งสมาคมฯ และเป็นผู้ดำเนินการจดทะเบียนเอง
2. ทำไมจึงต้องจดทะเบียนเป็นสมาคมฯ

เพราะการเป็นสหพันธ์ มีปัญหาและอุปสรรคในการทำงานมาก คือ ไม่เป็นนิติบุคคล ไม่มี
กฎหมายรองรับ การรวมตัวไม่เป็นเอกภาพ จึงต้องปรับให้เป็นสมาคมฯ ตอนเป็นสหพันธ์ มีปัญหา
เช่น ทางราชการอ้างว่าเป็นองค์กรเถื่อน ไม่มีกฎหมายรองรับ ทางราชการมีความสงสัยว่าคนที่
เป็นตัวแทนไปเจรจาเรื่องต่างๆ เป็นตัวแทนของสหพันธ์ จริงหรือไม่ ใครเป็นผู้แต่งตั้ง อบจ.เป็นหน่วย
งานที่ทางราชการไม่ยอมพบอยู่แล้ว เมื่อเป็นสหพันธ์จึงไม่มีน้ำหนัก ทางราชการจึงไม่ต้องการที่จะ
ช่วยเหลือ

3. มีกระบวนการอย่างไรในการเลือกตั้งนายกสมาคมฯ เมื่อตั้งเป็นสมาคมฯ แล้ว

ไม่มีการนัดประชุมข้อกัน มีแต่เพียงข่าว และคุณอุตรพันธ์ก็ไม่เคยเสนอตัวเป็นนายก
สมาคมฯ และไม่เคยได้รับเลือกเป็นนายกสมาคมฯ สื่อต้องการให้มีความขัดแย้งกัน แต่จริงๆ ไม่มี
เรื่องอะไร การเลือกตั้งนายกสมาคมครั้งแรกก็ไม่มีการแข่งขันกัน คือ เสนอผู้ที่จะมาเป็นนายกคน
เดียวและสมาชิกก็เห็นด้วย

4. การเลือกประธานสหพันธ์ ทำอย่างไร

แล้วแต่ทางภาคจะเลือกตั้งกันเอง

5. ใครบ้างที่สามารถผู้ที่จะมาลงรับเลือกตั้งเป็นนายกสมาคมฯ

เป็นนายก อบจ. แต่ภาคเห็นชอบร่วมกันจึงเสนอชื่อขึ้นมา ตอนแรกทุกภาคจะคุยกันก่อน
ครั้งล่าสุดก็ไม่มีคนแข่งขัน

6. ทำไมทาง จ. อยุธยาไม่เป็นนายกสมาคมฯ คนแรก ทั้งๆ ที่เป็นผู้ก่อตั้งสมาคมฯ

ทางอยุธยาเป็นผู้ก่อตั้งจึงดูไม่เหมาะสมที่จะเป็นนายกสมาคมเอง แล้วทางคุณศักดิ์ เมื่อ
ถูกเสนอชื่อขึ้นมาก็ไม่มีคนแข่งด้วย จึงได้รับเลือกให้เป็นนายกสมาคม

7. คณะกรรมการบริหารสมาคมฯ มีที่มาอย่างไร

แต่เดิมใช้เลือกตั้งหมดทุกตำแหน่ง แต่ในปัจจุบันให้นายกสมาคมเป็นผู้คัดเลือก(แต่งตั้ง)
ประธานสหพันธ์ทั้ง 4 ภาค จะเป็นคณะกรรมการบริหารสมาคมฯ ด้วย ในปัจจุบัน นายก
สมาคมฯ เป็นผู้เลือกกรรมการบริหารสมาคม

8. ส.อบจ. ทำไมจึงเป็นสมาชิกวิสามัญ

เดิม ส.อบจ. เป็นสมาชิกสามัญ ต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิก ตอนหลังก็ปรับตัว อบจ. ให้เป็นสมาชิกสามัญ (ตัวองค์กร) ผู้ทำการสมัครเป็นสมาชิกแทนตัว อบจ. ก็คือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ ส.อบจ. เป็นสมาชิกวิสามัญ ถ้าไม่ทำเช่นนี้จะมีปัญหาต่อองค์ประชุมใหญ่ เพราะมีสมาชิกประมาณ 2000 – 3000 คน ทำให้เวลาเรียกประชุมจะเกิดปัญหาเรื่องสมาชิกไม่ครบองค์ประชุม

9. สิ่งที่ ส.อบจ. ทำได้ในฐานะสมาชิกวิสามัญของสมาคมฯ คืออะไร

ส.อบจ. ไม่สามารถออกเสียงเลือกตั้งกรรมการบริหารสมาคมฯ ได้ โดยให้นายก(ในฐานะตัวแทนของตัว อบจ. กับประธานสภาเป็นผู้เลือก ประธานสภาเป็นตัวแทนของ ส.อบจ. ส่วน ส.อบจ. มีสิทธิที่จะเสนอแนะ มีสิทธิที่จะท้วงติง และมีสิทธิในการเข้าร่วมประชุม

10. โครงสร้างของสมาคมฯ เป็นอย่างไร

สมาพันธ์ภาคต่างๆ ไม่ได้อยู่ในสมาคม ตามปกติแล้วประธานสมาพันธ์จะดำรงตำแหน่งอุปนายกสมาคมอยู่แล้ว เป็นการจัดตั้งขึ้นเองของสมาชิกภาคต่างๆ ซึ่งทางสมาคมจะไม่ลงไปเกี่ยวข้อง เพราะถือว่าทุกคนเป็นสมาชิกของสมาคมอยู่แล้ว แต่การดำเนินกิจการของสมาพันธ์ส่วนใหญ่ก็จะรับมาจากสมาคมและเดินตามสมาคมเป็นหลัก อาจกล่าวได้ว่าสมาพันธ์เป็นองค์กรที่ไม่เป็นทางการ เป็นการรวมตัวกันเองของแต่ละภาคเพื่อความสะดวกในการทำงาน สมาพันธ์ตั้งขึ้นมาเพื่อความสะดวกในการประสานงานในพื้นที่แต่ละภาค

11. ทำไมจึงต้องมีวัตถุประสงค์ข้อที่ 10

เป็นกฎหมายในการจัดตั้งสมาคมที่จะต้องมี

12. ทำไมต้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นสมัครเข้าเป็นสมาชิก เพื่ออะไร

เพื่อเป็นพันธมิตร เพราะว่าเป็นรูปของท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กันอยู่แล้ว อย่าง อบจ. ใหญ่สุดในจังหวัด แล้วก็ยังมีเทศบาล กับ อบต. การทำงานต้องสัมพันธ์กัน แม้ว่าเทศบาลจะมีองค์กรของเขาอยู่แล้ว แต่ก็ไม่ได้ห้าม ทาง อบจ. ก็ไปสมัครเป็นสมาชิกของเทศบาลได้ เพื่อเป็นการประสานงานร่วมกัน อาจจะประชุมร่วมกันก็ได้ และยังสามารถขอความสนับสนุนจากองค์กรอื่นๆ ที่ สมาคม อบจ. เข้าเป็นสมาชิกได้ ในทางกฎหมายการประสานแผนงานต่างๆ อบจ. เป็นเจ้าภาพอยู่แล้วแต่ละจังหวัด

13. ทำไม คุณศักดิ์ดา จาละ ไม่เป็นนายกต่อสมัยที่ 2

คุณศักดิ์ดา ต้องการที่จะให้คนอื่นมาทำหน้าที่นี้แทน เนื่องจากเห็นว่าตนได้ทำงานให้กับสมาคมมากพอสมควรแล้ว

14. ตอนที่พรรคความหวังใหม่จัดเสวนาเรื่อง "ปัญหา อบจ. ใครจะรับผิดชอบ" ทางภาคกลางมองว่าอย่างไร

จริงๆ ไม่มีความขัดแย้งใดๆ เพราะจริงๆ แล้ว ทางสหพันธ์ฯ ก็มีการประสานกับพรรคการเมืองทุกพรรค ก็มีเรื่องของความใกล้ชิดกับนักการเมืองระดับประเทศของสมาชิกสหพันธ์ฯ โดยเฉพาะนายกอบจ. แต่ก็ได้เป็นเรื่องที่สหพันธ์ฯ จะเกิดความขัดแย้งกันหรือมีการห้ามใกล้ชิดกับนักการเมือง อย่างไรก็ตาม ทางสหพันธ์ฯ ก็ได้ส่งตัวแทนเข้าร่วมในการเสวนาในครั้งนั้น แต่เราก็ส่งตัวแทนไปทุกพรรคถ้ามีการประชุม

15. ทำไมทางสหพันธ์ฯ จึงเลือกใช้ร่างของกระทรวงมหาดไทย และร่างนี้มีที่มาอย่างไร

เพราะมีความเป็นกลาง และเป็นยุทธศาสตร์ในการต่อสู้ คือทำอย่างไรก็ได้ให้ พรบ. ฉบับนี้ผ่านออกมาก่อน เพราะถ้าไปเอาของฝ่ายค้าน คือ พรรคประชาธิปัตย์ คงจะไม่ผ่าน ที่ไม่เลือกของพรรคความหวังใหม่เพราะคิดว่า ร่างของกระทรวงมหาดไทยน่าจะเป็นตัวแทนของรัฐบาลตรงๆ มากกว่า แล้ว อบจ. ก็ขึ้นกับมหาดไทยอยู่แล้ว ก็ต้องเป็นร่างของมหาดไทยที่ตรงประเด็นที่สุด ซึ่งจะสมบูรณ์หรือไม่นั้นก็คงต้องแก้ทีหลัง สรุปเหตุผลที่เลือกร่างของกระทรวงมหาดไทย คือ เป็นของรัฐบาล และสามารถปฏิบัติงานด้วยกันได้เพราะมหาดไทยดูแล ที่มาของร่างนี้ เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยที่จะต้องออกอยู่แล้ว คือ พอออก พรบ.อบต. แล้วก็ตั้งออกของ อบจ. ด้วย แต่ทางมหาดไทยก็ไม่ออก ทางสหพันธ์ฯ จึงต้องบอกให้ออกพรบ.อบจ. ด้วย

16. ได้เข้าพบทุกฝ่ายหรือไม่

ได้เข้าพบหมดทุกฝ่าย

17. ถ้าไม่มีการผลักดันของสหพันธ์ฯ จะมีพรบ.อบจ. หรือไม่

คิดว่ามีแต่คงช้า เพราะตามกฎหมายคงต้องออกและเป็นหน้าที่ของมหาดไทยอยู่แล้ว การผลักดันของสหพันธ์ฯ จึงเป็นการเร่งให้รัฐบาลออกพรบ. เร็วขึ้น ถ้าออกช้าจะมีผลต่ออบจ. คือ อบจ. จะไม่มีงานทำ

18. อบจ. ถูกหักรายได้ไปให้อบต. เท่าใด

ทั้งหมด

19. สมาคมทำอะไรบ้างในการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกอบจ. โดยตรง

จากปัญหาของอบจ. คือ นายก อบจ. แทบจะไม่มีเสถียรภาพ อยู่ได้ด้วยมือของสมาชิก นายกก็ต้องประสานกับสมาชิก จัดงบประมาณให้สมาชิกสภาอบจ. เมื่อไม่พอใจก็ล้มนายก การทำงานก็ไม่ค่อยตอบสนองประชาชนเท่าใด เราจึงต้องปรับองค์กร ให้ผู้บริหารมาจากประชาชนโดยตรงทั้งจังหวัด แล้วจะทำให้องค์กรตอบสนองประชาชนจริงๆ และมีเสถียรภาพมั่นคงในการทำงาน เพราะฉะนั้น อันดับแรก คือ ต้องให้นายกมาจากการเลือกตั้งทางตรง

20. มีผู้ที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่

มีผู้ไม่เห็นด้วย คือ คิดว่าเลือกตรงก็แพ้ แต่มีส่วนน้อย ส่วนใหญ่เห็นด้วย คือ ประมาณ 69 จังหวัด สมาคม เป็นผู้เปิดประเด็นเรื่องนี้ เปิดเรื่องเลือกตั้งนายก อบจ. ทางตรงที่จังหวัดอยุธยา

21. สมาคมฯ ได้ทำอะไรบ้าง

ได้ประสานทุกพรรคการเมือง ทุกรัฐบาลว่าขอให้เสนอกฎหมายให้ที่ ไปพบมหาดไทยก่อน เพราะเป็นต้นเรื่อง พบท่านนายกรัฐมนตรี พบหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรค ตรงนี้เป็นเรื่องที่ดี ที่ จะปรับองค์กรให้เป็นองค์กรที่รับใช้ประชาชนจริงๆ มีร่างมาจากทุกพรรค แต่สมาคมฯ เลือกร่าง ของกระทรวงมหาดไทย เพราะแค่แก้ไขข้อความให้เป็นการเลือกตั้งทางตรงเท่านั้น

22. มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง

ถ้ามองกันจริงๆ อบจ. เหมือนเป็นหอกข้างแคร่ อบจ. เป็นองค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพ คือ รองรับงานจากส่วนกลางได้ แล้วบทบาทของสมาชิกใกล้เคียงกับ สส. ดังนั้น สส. เองก็ไม่ชอบถ้า อบจ. แข็ง กลัวอบจ. จะเป็นคู่แข่ง การกระจายอำนาจมายังท้องถิ่น กระทรวง ทบวง กรม ก็ไม่ชอบ เพราะงานทุกอย่าง อบจ. สามารถรองรับได้ ถ้าไป อบต. ไปเทศบาล จะไปได้แค่งานเล็กๆ แต่งานใหญ่ๆ มา อบจ. ได้หมด กระทรวง ทบวง กรม จึงไม่อยากให้อบจ. อยู่ ดังนั้นจะไปหวังให้ใคร มาร่วมมือหรือสนับสนุนแทบไม่มี ฉะนั้นเราก็ต้องกำหนดประเด็นในการเรียกร้องต่างๆ ในการเข้า พบบุคคลต่างๆ ในการปรับองค์กร

23. เข้าพบใครเป็นพิเศษหรือไม่

ในทางปฏิบัติใช้วิธีการที่ใครรู้จักใครก็ประสานไป นายกทุกคนมีเครือข่ายอยู่แล้ว ส.อบจ. ส่วนใหญ่ก็มีเครือข่ายเป็นนักการเมืองระดับประเทศอยู่แล้ว ต่างคนก็ต่างช่วยกัน เพราะเรา ทำในเรื่องที่ดี และวิธีนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สมาคมฯ ประสบความสำเร็จ แต่หลักจริงๆ คือ สมาคมฯ ต้องรุกจริงๆ และมีคนทำงาน ต้องมีประเด็น คือ ต้องตอบคำถามได้

24. เพราะอะไรจึงประสบความสำเร็จในการผลักดันครั้งนี้

หนึ่ง คือ เป็นเรื่องที่ถูกต้อง เป็นเรื่องที่ดี เราไม่ได้ทำเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง เราทำเพื่อ ผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อองค์กร นี่คือนโยบายที่สำคัญ ข้อเสนออีกว่าข้อดี เค้าก็ปฏิเสธไม่ได้ สมาคมรุกจริงๆ รุกถึงนายกรัฐมนตรี ใช้วิธีการชี้แจงเหตุผลในที่สาธารณะ ว่าเรามาเรียกร้อง เพราะอะไร

25. มีใครคัดค้านหรือไม่

มี เค้ากลัวว่าจะเกิดความแตกแยกบ้าง แต่เหตุผลมันเบา สส. ก็ค้าน นักวิชาการบางส่วนก็ ค้าน ว่าเกิดความแตกแยกบ้าง เป็นเผด็จการบ้าง

26. เข้าพบสว. หรือ ไม่

มีการเข้าพบประธานวุฒิสภา เข้าประสานกับผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

27. ตอนนี้อย่างไรบ้าง มีแผนงานอะไรบ้าง

มีแผนงานที่จะทำให้สมาคมมีความเข้มแข็ง เพราะตัวสมาคมเองก็มีปัญหาในเรื่องของเงินสนับสนุนซึ่งยังไม่ชัดเจน คือ ไม่เหมือนกับเทศบาล ทุกเทศบาลสามารถตั้งเงินอุดหนุนสนับสนุนได้เลย แต่ของ อบจ. ได้ประสานไปยังส่วนกลางแล้วก็ยังไม่ชัดเจน โดยมีข้อตกลงให้ทบกอบจ. ตั้งงบประมาณสนับสนุนสมาคมฯ อันดับแรกคือต้องปรับตัวสมาคมให้เข้มแข็งก่อน มีคณะกรรมการที่มั่นคง เป็นรูปธรรมที่ถาวร มีที่ปรึกษา

28. รายได้หลักของสมาคมฯ มาจากไหน

เดิมคือเงินช่วยกันของนายกฯ บ้าง ค่าสมัครสมาชิกบ้าง

29. สมาคมฯ มีปัญหาและอุปสรรคอะไรบ้าง

หนึ่ง คือ ไม่มีเงินสนับสนุน สอง คือ ตัวบุคคลากรที่ประจำจริงๆ ไม่มีอาศัยว่าใครว่างก็มาทำ

30. สมาคมฯ ใช้วิธีการอะไรในการพูดคุยกับฝ่ายรัฐบาล

ใช้วิธีการประสานที่แจ้งข้อดีข้อเสีย ว่าถ้าเลือกตรงนายกจะเป็นอย่างไร องค์การจะดีอย่างไร เข้มแข็งอย่างไร ถ้าปล่อยไว้เหมือนเดิมจะเป็นอย่างไร โดยมีนายกสมาคมฯ เลขาธิการ และคณะทำงานไปชี้แจง ซึ่งได้เข้าพบฝ่ายรัฐบาล ตั้งแต่นายกรัฐมนตรีลงมา ทางประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และหัวหน้าพรรคการเมืองทุกพรรค โดยมีการส่งทั้งบันทึกข้อความและร่างที่นำร่องไปให้ดู ส่วนทางสส. ใช้วิธีการกระจายว่าใครสนิทกับสส. คนไหนคนนั้นก็ช่วยประสานให้ ส่วนใหญ่จะสนิทกันทุกคน สจ. จะสนิทกับสส. ทุกคน ส่วนใหญ่จะส่งตัวแทนไปพบ โดยไม่ใช้มือบ ใช้คณะทำงานเข้าไปประสาน

31. ระหว่าง พรบ. ปี 2540 กับ เลือกตั้งทางตรง อันไหนยากกว่ากัน

เลือกตั้งยากกว่า เพราะตอนนั้นรัฐบาลเบ็จเสร็จ เราไม่มีสิทธิต่อรองเลย อาศัยการชี้แจงเหตุผลอย่างเดียว รัฐบาลจะฟังเราหรือไม่ฟังก็ได้ นายกมีส่วนสำคัญในการให้ผ่านเรื่องการเลือกตั้งโดยตรง ในฐานะที่เป็นผู้ตัดสิน ตอนพรบ. 40 ยังมีสิทธิในการต่อรองได้บ้าง คือสามารถโจมตีได้ว่า รัฐบาลมีเจตนาไม่ดีถ้าจะปล่อยให้อบจ. อยู่โดยไม่มี พรบ. 40

ร.ศ. ดร. ไชยวัฒน์ คำชู ประธานคณะกรรมการเฉพาะกิจศึกษาการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน 1 มีนาคม 2548

1. การเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรง มีข้อดีและข้อเสียอย่างไรบ้าง

ข้อดี ทำให้มีความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร ไม่ต้องขอเสียงสนับสนุนจากสภาเหมือนการเลือกตั้งทางอ้อม เพราะฉะนั้นทำให้สามารถที่จะได้รับเลือกแล้วจะดำเนินนโยบายตามที่ได้หาเสียงทำให้เกิด strong executive

ข้อเสีย ในกรณีที่ผู้สมัครได้รับเลือกโดยอาศัยความไม่ชอบมาพากลต่างๆ เราก็ได้คนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยอาจจะใช้อิทธิพล ใ้การซื้อเสียงเข้ามาได้ และพวกนี้ก็อาจจะเข้ามาหาประโยชน์จากตำแหน่งได้ แต่ก็ก็เป็นสิ่งที่ถ้าประชาชนมีความตื่นตัวเขาก็ไม่เลือกคนประเภทนี้เข้ามา อันนี้พูดถึงว่าในกรณีที่ท้องถิ่นไม่พร้อมแล้วก็เลือกคนอย่างนี้เข้ามาก็เป็นข้อเสีย แล้วก็ทำให้ไม่ขัดแย้งกับฝ่ายสภาท้องถิ่น เพราะว่าเหมือนอย่างระบบประธานาธิบดี ซึ่งแยกอำนาจกันไปบริหาร ฝ่ายบริหารก็บริหารได้เต็มที่ มันก็ดีกว่าที่จะต้องเอาใจหรืออาจจะมีการถูกฝ่ายสภาต่อรอง มันทำให้ความรวดเร็ว ประสิทธิภาพ อาจจะช้าไม่ทันการ

2. เห็นด้วยหรือไม่กับการเลือกตั้งนายก อบจ.

เห็นด้วย เพราะว่ามันแก้ไขปัญหาที่เคยเป็นมาในอดีต

3. แล้วในคณะกรรมการมีผู้ไม่เห็นด้วยหรือไม่

ก็มีบ้าง เป็นเรื่องปกติอยู่ แต่ส่วนใหญ่เห็นด้วย ที่ไม่เห็นด้วยก็มีบ้าง

4. ถ้าเป็นระบบเข้มแข็ง แล้วผู้ที่ได้รับเลือกตั้งมาบริหารงานโดยไม่สุจริตจะทำอย่างไร

ใช้กระบวนการถอดถอนได้ มีกระบวนการของมันอยู่ เพราะฉะนั้นเราก็เลยเห็นว่ายังไงก็ยังมีกลไกที่จะสามารถถอดถอนได้ที่หลัง

5. ส่วนใหญ่นักวิชาการเห็นด้วยกับเรื่องนี้ใช่หรือไม่

ส่วนใหญ่ก็จะสนับสนุน

6. จะสรุปได้หรือไม่ว่านักวิชาการมีบทบาทในการช่วยสมาคมฯ ผลักดันในเรื่องนี้ด้วย

เราก็มีส่วนไม่น้อยเหมือนกัน เพราะว่าเราซึ่งไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย มองเหตุผลมองผลข้อดีข้อเสีย นักการเมืองบางที่ก็มีส่วนได้ส่วนเสีย อาจจะตัดสินใจโดยเหตุผลทางการเมืองก็เป็นไปได้ แต่นักวิชาการไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย จึงตัดสินใจไปตามหลักเหตุผล

7. สมาคมฯ จึงได้ประโยชน์ตรงส่วนนี้ไป

ก็ไม่รู้ได้ประโยชน์หรือเปล่าแต่หมายความว่าเราไม่ได้สนใจว่าใครหรือกลุ่มไหนจะได้ประโยชน์ แต่เรามองที่ระบบ

8. สมาคมเขามีบทบาทในการผลักดันเรื่องนี้ยังไปบ้าง

สมาคมฯ ก็มีส่วนในการเสนอแสดงความคิดเห็น ตอนที่เราพิจารณาเรื่องข้อดีข้อเสีย เพราะฉะนั้นฝ่ายที่เขาสนับสนุน เขาก็มีบทบาทแข่งขันเหมือนกัน ที่นี้นักวิชาการในฐานะคนกลาง เราก็ฟังเหตุผลของเขา ซึ่งเป็นเหตุผลที่รับฟังได้ นักวิชาการก็รับฟัง บทบาทของสมาคมก็มีส่วนที่จะผลักดัน แต่ถ้าหากว่าข้อเสนอว่ามันไม่มีเหตุมีผล ก็คงจะถูกคัดค้านโดยนักวิชาการ

9. กระทรวงมหาดไทยคัดค้านเรื่องนี้หรือไม่

ฝ่ายมหาดไทยก็มีการท้วงติงบ้าง ซึ่งเป็นในส่วนของข้อเสีย ในส่วนของมหาดไทยมันก็ลดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เหมือนกับว่านายก อบจ. เลือกตั้งโดยตรงดูแลครอบคลุมทั้งจังหวัด ทำให้บารมีของผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจะถูกบดบังลงเพราะผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้ง ก็เป็นธรรมดาที่ฝ่ายมหาดไทยจะไม่สนับสนุนเต็มที่

10. รัฐบาลมีแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้มาก่อนหรือไม่

รัฐบาลก็รับฟังข้อดีข้อเสีย ที่นักวิชาการเสนอ โดยเห็นว่านักวิชาการมีความเป็นกลาง ไม่ได้เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

11. ถ้าสมาคมฯ ไม่ผลักดันในเรื่องนี้ จะมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงหรือไม่

ผมก็ไม่ทราบ สมาคมเขารณรงค์มา แล้วนักวิชาการบางคนอาจจะเห็นด้วย แต่ก็ยังไม่มีโอกาสได้มาพิจารณาร่วมกัน ที่นี้บังเอิญมีความเห็นพ้องกันว่าเป็นประโยชน์ต่อพัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่น

12. สามารถพูดได้หรือไม่ว่าประเด็นนี้เกิดขึ้นเพราะสมาคมฯ เป็นผู้ยกประเด็นขึ้นมา ทำให้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง

สมาคมด้วยและก็อาจมีผู้เห็นด้วย มันก็สอดคล้องกัน คือถ้าไม่มีเหตุผล ถึงแม้ว่าสมาคมฯ จะริเริ่ม ก็อาจจะไม่ได้รับการสนับสนุน เพราะฉะนั้นจะบอกว่าเป็นความริเริ่มของสมาคมเลยก็ไม่ได้ทีเดียว แต่การเคลื่อนไหวของสมาคมมันสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง เพื่อเป็นการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น

13. ฝ่ายรัฐบาล มีใครบ้างที่ไม่เห็นด้วยหรือพยายามจะขัดขวาง

มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลชุดนี้ไม่สนับสนุนการกระจายอำนาจ แต่รัฐบาลก็สนับสนุนให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรง นั่นแสดงว่ารัฐบาลจะเต็มใจหรือไม่เต็มใจก็ตาม เขาก็ให้การสนับสนุน ถ้าไม่สนับสนุนก็คงจะหาทางยับยั้งได้ เพราะว่ารัฐบาลคงเสียงข้างมาก นั่นก็แสดงว่ารัฐบาลยอมรับฟังเหตุผล

14. นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนี้หรือไม่

ก็มีส่วน นายกรัฐมนตรีก็ต้องมีส่วนในฐานะซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล เพราะถ้านายกไม่เห็นด้วยก็อาจจะเป็นอุปสรรคได้ ถ้าไม่เห็นด้วยก็อาจจะไปโน้มน้าวให้ลูกพรรครัฐบาลไม่ให้สนับสนุนก็ได้ อันนี้ก็ตัองยอมรับว่านายกรัฐมนตรีก็ไม่ได้เป็นอุปสรรค แต่ผมก็ไม่ทราบโดยตรงว่านายกสนับสนุนมากน้อยขนาดไหน แต่การที่ไม่เป็นอุปสรรคนั้นก็แสดงว่ายอมรับว่าเป็นเรื่องที่รัฐบาลก็ไม่ได้ขัดข้องอะไร

15. มีใครในรัฐบาลที่คัดค้านหรือไม่

ผมว่าก็จะมีติงมาจากกระทรวงมหาดไทย แต่กระทรวงมหาดไทยไม่ได้เป็นรัฐบาล เป็นข้าราชการประจำซึ่งเขาก็มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ถึงเวลาเขาก็ยอมรับ เมื่อผมได้ข้อสรุปว่าผลดีมากกว่าผลเสีย เขาก็ไม่ได้คัดค้านแข็งขันอะไร เพียงแต่ว่าตั้งข้อสังเกตว่า ข้อเสียมันเป็นยังไง

16. สามารถสรุปได้หรือไม่ว่าการที่นายกรัฐมนตรียอมให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงเป็นเพราะต้องการระบายคนของพรรคตัวเองให้ลงไปเล่นการเมืองท้องถิ่น

มันไม่จำเป็น เพราะว่าพรรคฝ่ายค้านเขาก็เล่นการเมืองท้องถิ่นได้ อาจจะไม่คิดถึงขนาดนั้น เพราะมันมีส่วนได้ส่วนเสียด้วยกันทั้งรัฐบาลทั้งฝ่ายค้าน ฝ่ายค้านถ้าเขาชนะเลือกตั้งท้องถิ่น ก็เป็นฐานเสียงที่ดีสำหรับเขา ถ้าฝ่ายรัฐบาลชนะก็เป็นผลประโยชน์ของรัฐบาล เพราะฉะนั้นมันไม่มีใครได้เปรียบเสียเปรียบกัน การที่นายกสนับสนุนให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรง เพราะใครจะรู้ว่าวันหนึ่งฝ่ายค้านอาจจะได้ความนิยมก็ได้ คิดในแง่ว่ามันถึงเวลาจำเป็นที่จะต้องกระจายอำนาจ เพื่อที่จะไม่ให้ถูกกล่าวหาว่าขัดขวางการกระจายอำนาจ แต่ที่แน่ๆ รัฐบาลก็ใช้ข้อนี้เป็นข้ออ้างสำหรับผู้ที่วิจารณ์ว่ารัฐบาลไม่มีความจริงใจในการกระจายอำนาจ เมื่อเร็วๆ นี้คำสัมภาษณ์ของคนในรัฐบาลผมไม่รู้ใคร บอกว่าถ้าไม่จริงใจทำไมให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรง รู้สึกว่าเขายังบอกว่าเขาเป็นคนผลักดันด้วยซ้ำไป รัฐบาลผลักดัน ที่จริงก็มีส่วนพูดได้ว่ารัฐบาลผลักดัน เพราะว่ารัฐบาลให้ตั้งกรรมการขึ้นมา แสดงว่าก็เปิดใจทุกๆ ที่ก็ยังไม่ว่าข้อสรุปจะเป็นยังไง แต่รัฐบาลก็ไม่ได้แสดงท่าทีว่าไม่ยอมให้มี ถ้าไม่ยอมให้มีก็ไม่จำเป็นต้องตั้งขึ้นมาพิจารณา เพราะตั้งพิจารณามันก็เสี่ยงถ้าหากว่าคณะกรรมการไม่เห็นด้วย ก็อาจจะมีปัญหา แสดงว่าถ้ามองในแง่ดีก็หมายความว่ารัฐบาลถือว่าสนับสนุนให้เป็นอย่างที่เราได้ตกลง ผมว่าส่วนหนึ่งก็เพราะว่ารัฐบาลนอกจากจะเห็นข้อดีแล้ว เขาก็อาจจะเห็นว่าถ้าไม่ทำอย่างนี้ก็หาว่าถูกวิจารณ์ได้ว่าไม่ส่งเสริมการกระจายอำนาจ เพราะฉะนั้นก็เลยแสดงให้เห็นว่ามีความจริงใจที่จะกระจายอำนาจ

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวปิยะมาศ ทัทมงคล เกิดวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2520 ที่จังหวัด กรุงเทพมหานคร จบการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปี การศึกษา 2542 ได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตร รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2544



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย