

# A Decade of PAOs

1 ทศวรรษการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2553-2563)  
อบจ. กับการเลือกตั้ง 20 ธันวาคม 2563

ธเนศวร์ เจริญเมือง บรรณาธิการ

จัดพิมพ์โดย

ศูนย์สร้างสรรค์เมืองเชียงใหม่ : แหล่งเรียนรู้นอกห้องเรียน  
ร่วมกับ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สนับสนุนโดย

มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (สำนักงานประเทศไทย)

# A Decade of PAOs

1 ทศวรรษการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2553-2563)

อบจ. กับการเลือกตั้ง 20 ธันวาคม 2563

ผู้เขียน  
รศ.ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ  
ดร. อนุรักษ์ วิทิตานนท์  
อ. ปฐวี โชติอนันต์  
รศ.ดร. อลงกรณ์ อรรคแสง  
ศ. เกียรติคุณ ดร. ชเนศวร์ เจริญเมือง

พิมพ์ครั้งแรก ธันวาคม 2563

พิสูจน์อักษร นางสาวอารยา ฟ้ารุ่งแสง

สนับสนุนโดย มูลนิธิคอนราต อาเดนาวร์ (สำนักงานประเทศไทย)  
Konrad-Adenauer-stiftung, Office Thailand

จัดพิมพ์โดย ศูนย์สร้างสรรค์เมืองเชียงใหม่ : แหล่งเรียนรู้นอกห้องเรียน  
ร่วมกับ สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

# บทนำ

ศูนย์สร้างสรรค์เมืองเชียงใหม่ แหล่งเรียนรู้นอกห้องเรียน ร่วมกับสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ จัดรายการเสวนาวิชาการครั้งสำคัญที่สอดรับกับสถานการณ์บ้านเมืองเป็นอย่างยิ่ง หัวข้อคือ “1 ทศวรรษการปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2553-2563) กับ การเลือกตั้ง อบจ. 20 ธันวาคม 2563” ในวันพุธ ที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2563 ณ ห้องประชุม 1 อาคารรวมวิจัยและบัณฑิตศึกษา สถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สนับสนุนโดยมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ (สำนักงานประเทศไทย)

การเสวนาครั้งนี้ได้รับความสนใจอย่างมากจากประชาชนวงการต่างๆ ที่ใส่ใจในการบริหารกิจการบ้านเมือง การปกครองท้องถิ่น และการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่สังคมไทยไม่มีการเลือกตั้งไม่ว่าระดับใดมาเป็นเวลา 6 ปีเต็มนับตั้งแตรัฐประหารเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2557 เป็นต้นมา

ผู้นำเสนอทัศนะต่างๆ มีทั้งหมด 8 ท่าน ได้แก่

1. ปาฐกถานำโดย รศ.ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ หัวข้อ “1 ทศวรรษ อบจ. (2552-2563) : มิติด้านการคลังและการบริหาร”
2. บทความ “65 ปี อบจ. : การเดินทางของประชาธิปไตยท้องถิ่นระดับจังหวัด พ.ศ. 2498-2563” โดย ดร. อนุรักษ์ วิทิตานนท์
3. บทความ “การแข่งขันทางการเมืองใน อบจ. เชียงใหม่ : ว่าด้วยผู้สมัครรับเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2547, 2551, 2555 และ พ.ศ. 2563” โดย อ. พิณสุดา วงศ์อนันต์
4. บทความ “รัฐกับท้องถิ่นในประเด็นการอนุรักษ์โบราณสถานในเขตเมืองเก่า : กรณี อบจ. แพร่ และภาคีเครือข่าย” โดย อ. ธีรยุทธ์ บำบัด
5. บทความ “มองอุบลราชธานีผ่านแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2561-2564 กับการเลือกตั้ง 20 ธันวาคม 2563” โดย อ. ปฐวี โชติอนันต์
6. บทความ “บทบาทสภา อบจ. ในการตรวจสอบหน่วยราชการส่วนภูมิภาค” โดย รศ. ดร. อลงกรณ์ อรรคแสง
7. บทความ “อบจ. กับนวัตกรรมท้องถิ่น” โดย ดร. ไกรวุฒิ ใจคำปัน

8. บทความ “ผู้หญิงกับการเมืองท้องถิ่น” โดย ผศ. ดร. ไพลิน ภูจินาพันธุ์ ทั้งหมดนี้เป็นการนำเสนอในช่วงเช้า และมีการเสวนาในประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับ อบจ. และการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในสัปดาห์ถัดไป แต่เนื่องจากงบประมาณที่มีจำกัด จึงจำเป็นต้องคัดสรรบทความจำนวนหนึ่งเพื่อนำเสนอในโอกาสนี้ จำนวน 5 บทความนี้ นับเป็นครั้งแรกที่การนำเสนอบทความและการเสวนาประกอบด้วยนักวิชาการจากกรุงเทพฯ, ภาคอีสาน และภาคเหนือตอนบน ช่วยให้ผู้อ่านได้เห็นมุมมองจากที่ตั้ง 3 จุดใหญ่ ที่แม้จะห่างกัน แต่ก็มีข้อสังเกตและบทสรุปที่สอดคล้องกันอย่างน่าสนใจยิ่ง.

บรรณาธิการ 20 มกราคม 2563.

# Abstract

The book came from a seminar project entitled, “A Decade of Local Government in Thailand (A.D. 2010-2020): Provincial Administrative Organizations and the December 20th 2020 Election, the First Local Elections in the Past 6 Years.” The seminar was held on December 9, 2020 at Social Research Institute (SRI), Chiang Mai University, organized by SRI and Chiang Mai Urban Creation and Solutions Center (UCSC), funded by Konrad Adenauer Stiftung (Thailand).

The purposes of this project were threefold: 1. To understand an overall picture of local government and decentralization problems in the past decade, especially those of Provincial Administrative Organizations (PAOs); 2. To learn and understand the results of the 7 papers written and presented by scholars from 4 universities; and 3. To discuss different approaches and viewpoints of over 100 participants on local government, PAOs, and decentralization problems in this country. Questionnaires were given to all participants and the answers were collected at the end of the seminar.

A speech and 4 papers are chosen for publication of this book. The speech on the financial and administrative aspects of Provincial Administrative Organizations (PAOs) during 2010-2020 was delivered by Dr. Veerasak Kruea-theep, local financial expert from Chulalongkorn University, Bangkok. The 4 papers were written by Dr. Nuttakorn Vititanon from Chiang Mai Rajabatra University; Lecturer Patawee Chotanan from Ubol Rajthani University; Assoc. Prof. Dr. Alongkorn Akkrasaeng from Maha Sarakham University; and Emeritus Prof. Dr. Tanet Charoenmuang from Chiang Mai University.

The book contents first indicate the government's political motive in hastily conducting the first PAO elections in 6 years so that opposition parties would have difficulties preparing for finding candidates. The date Dec. 20, furthermore, made impossible for voters far from home to return to vote since the 4-day holiday was just a week earlier and there was no voting by mail. Second, the strong control over PAO by government's regional administrative officers, particularly appointed governor, has had major negative impacts on local government, namely a weak role played by PAO and the overlapping authorities of PAO and regional administrative work which confuse and discourage voters to go to vote. Third, over the past 3 decades local people have been led to pay little attention to the idea of directly elected governor while downgrading the capacity of people-elected PAO Chairman. Thus, the weak local government system and an irresponsible and inefficient regional administrative system have caused a deadlock in identifying an appropriate solution for Thailand's primitive administrative and political system. Whereas local democracy has been weakened for many decades, national democracy has been time and again disrupted and destroyed by 13 coups since 1947. Those two weaknesses have led to an authoritarian regime several times since 2006, the year the most popular and elected government was crushed by a military coup. In this regard, as the local elections returned for the first time in 6 years, there are both weaknesses and advantages that need to be understood. Local people should therefore be optimistic in pushing forward both local and national democracy this new year and in the 2020s.

# สารบัญ

<b>บทนำ</b>	i
<b>Abstract</b>	iii
<b>ปาฐกถานำ : “ 1 ทศวรรษ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มิติด้านการคลังและการบริหาร พ.ศ. 2552-2563”</b>	1
รองศาสตราจารย์ ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ	
<b>บทความ : “65 ปี อบจ. การเดินทางของประชาธิปไตยท้องถิ่น ระดับจังหวัด พ.ศ. 2498-2563 กับผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563”</b>	9
ดร. อนุรักษ์ วิฑิตานนท์	
<b>บทความ : “มองอุบลราชธานีผ่านแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี พ.ศ. 2561-2564 กับการเลือกตั้งนายก อบจ. 20 ธันวาคม 2563 (ตอนที่ 1-2)</b>	38
อาจารย์ปฐวี โชติอนันต์	
<b>บทความ : “บทบาทสภา อบจ. ในการตรวจสอบหน่วยราชการ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค”</b>	67
รองศาสตราจารย์ ดร. อลงกรณ์ อรรคแสง	
<b>บทความ : “1 ทศวรรษ การปกครองท้องถิ่นไทย (2553-2563): อบจ. กับการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งแรกในรอบ 6 ปี (วันอาทิตย์ที่ 20 ธันวาคม 2563)”</b>	96
ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร. ชเนศวร์ เจริญเมือง	





# 1 ทศวรรษ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มิติด้านการคลังและการบริหาร : พ.ศ. 2552-2563

## ปาฐกถา

รศ.ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ

จากประสบการณ์การทำงานเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย ปัญหาการกระจายอำนาจในประเทศไทย มีข้อสมมติฐาน 2 ประการ คือ 1. การกระจายอำนาจของไทยอยู่ในช่วงขาลง และถูกกำหนดชะตากรรมโดยฝ่ายรัฐมากกว่า ถูกขับเคลื่อนจากพลังอันเข้มแข็งในการปกครองตนเองของประชาชน ท้องถิ่นจึงมักเป็นฝ่ายถูกระงับและจำต้องเล่นไปตามเกมของรัฐมากกว่าที่จะมีอิสระในการกำหนดเส้นทางการเดินของตนเองอย่างแท้จริง 2. การพัฒนาประเทศไทยเกิดขึ้นอย่างล่าช้า เพราะนโยบายรัฐและการจัดการทุกอย่างอยู่บนฐานคิดของรัฐรวมศูนย์ ซึ่งคาดว่า เป็นผลมาจากการสมคบคิดของฝ่ายต่างๆ ที่ยึดกุมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่งหากเราสามารถกระจายอำนาจได้ประสบความสำเร็จ อาจสร้างผลเป็นลูกโซ่ ต่อการปลดล๊อคการเป็นรัฐรวมศูนย์ในเรื่องอื่นๆ ตามมา

## ประเด็นข้อเสนอร่วมข้อสังเกตที่ส่งอิทธิพลทางความคิดในการเลือกตั้ง 20 ธันวาคม 2563

สถานการณ์และความก้าวหน้าเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของไทย โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษหลังระหว่างปี พ.ศ. 2552 – 2563

การกระจายอำนาจของไทยเผชิญกับปัญหา ข้อจำกัด มายาคติ และสิ่งท้าทายในเรื่องใดบ้าง โดยเฉพาะในช่วงรัฐบาล คสช. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ถึงปัจจุบัน ถ้าวเคราะห์เรื่องการบริหารจัดการและการเงินการคลังของท้องถิ่นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เรามองเห็นอะไร และมีอะไรบ้างที่จะต้องปรับปรุงแก้ไข

การเลือกตั้ง อบจ. ในวันอาทิตย์ที่ 20 ธันวาคม 2563 บ่งบอกความหวัง ความผิดหวัง ความสิ้นหวัง หรือสะท้อนถึงสัญญาณใดๆ ที่มีต่อการกระจายอำนาจของไทย

**ประเด็นที่ 1** สถานการณ์ และความก้าวหน้าเรื่องการกระจายอำนาจของไทย ตั้งแต่ 2553-2563 (งานวิจัยเรื่องการเมืองการปกครองไทยเริ่มขึ้นพร้อมกับการเรียกร้องให้มี “การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” แต่ก็เจอแรงเสียดทานจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงต่างๆ สุดท้ายฝ่ายการเมืองในยุคนั้นเปลี่ยนท่าทีและผ่อนคลายกระแสสังคมโดยจัดให้มี “องค์กรบริหารส่วนตำบล” อาจเรียกว่าส่งผลดีเพียงส่วนเดียว

ยุคการต่อสู้เคลื่อนไหว และการเรียกร้อง พ.ศ. 2535 – 2538 หลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬสิ้นสุดลง การปฏิรูปการเมืองการปกครองไทยเริ่มขึ้นพร้อมกับการเรียกร้องให้มี “การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด” แต่ก็เจอแรงเสียดทานจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงต่างๆ สุดท้ายฝ่ายการเมืองในยุคนั้นเปลี่ยนท่าทีและผ่อนคลายกระแสสังคมโดยจัดให้มี “องค์กรบริหารส่วนตำบล” อาจเรียกว่าส่งผลดีเพียงส่วนเดียว

ยุคทองของการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2540 – 2554 ผลจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีกลไกในการผลักดันการกระจายอำนาจ มีการถ่ายโอนภารกิจ ทรัพยากรและบุคลากรให้แก่อปท. อย่างก้าวกระโดด พร้อมกับการหนุนเสริมบทบาทของผู้บริหารท้องถิ่นโดยการจัดให้มีการเลือกตั้งทางตรง

ยุคถอยหลัง และการกลับมาของผู้ว่า CEO และกลไกราชการส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2546 -2557 รัฐบาลเสียงข้างมากโดยพรรคไทยรักไทย ริเริ่มแนวคิด “รัฐบาลคิดผู้ว่าฯ ทำ” ภายใต้สโลแกนผู้ว่าฯ CEO ทำให้เกิดความสับสนว่าภูมิภาคและท้องถิ่นจะจับมือเดินไปอย่างไร แต่พลังของการต่อสู้และเรียกร้องของท้องถิ่น และถูกตอกย้ำด้วยรัฐธรรมนูญปี 2550 หลังการรัฐประหารปี 2549 จังหวัดมีตัวตนและบทบาทสำคัญ กลับขึ้นมาอีกครั้ง และมีงบประมาณจังหวัดของตนเอง เปรียบเสมือนศึกชิงพื้นที่ระหว่างจังหวัด (ภูมิภาค) และอบจ. (ท้องถิ่น) แต่ว่าอปท. ก็ไม่เคยประสบความสำเร็จในการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจมากนัก

และยุคสิ้นหวัง พ.ศ.2557 – ปัจจุบัน ความสนใจเกี่ยวกับประเด็นการเลือกตั้งท้องถิ่นของการเมืองระดับชาติลดน้อยลง เห็นได้จาก การชะลอการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นถูกสั่งให้ยุติบทบาท ส่งผลให้การเมืองระดับชาติกับท้องถิ่นมีส่วนที่แยกออกจากกัน แม้จะมีความสัมพันธ์ชุดอื่นๆ ที่ทับซ้อนกันอยู่ และการไม่เห็นความสำคัญของ อปท. ด้วยวาทกรรม “การกระจายอำนาจกับการแบ่งแยกดินแดน” ยังคงถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวถึงเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในช่วงปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา และกฎหมายที่สำคัญคือ ยุทธศาสตร์ชาติ ท้องถิ่นได้กลายเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรของรัฐ การดำเนินนโยบายของท้องถิ่นจะเป็นอิสระจากยุทธศาสตร์หรือไม่เป็นสิ่งที่น่าสนใจ

การสร้างกลไกต่างๆ ผ่านกฎหมายการบริหารจัดการที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานของ อปท. และการสร้างแบบแผนใหม่ในการปกครองโดยการ “มอบอำนาจ” แทนที่ “การถ่ายโอนภารกิจ” อาทิเช่น การเปลี่ยนจากสถานีนอนามัยเป็นโรงพยาบาลประจำตำบล แต่ไม่มีการกำหนดโครงสร้างในการบริหารงาน สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึง ความสิ้นหวังของท้องถิ่น

**ประเด็นที่ 2** ปัจจัยท้าทายที่ยังคงมีอยู่ และน่าจะยังอยู่ต่อไปในการกระจายอำนาจของไทย คือมาตรการสกัดดาวรุ่ง : ท้องถิ่น 3 ถูก

**ถูกบอนไซ :** และมีแต่จะเหี่ยวลงเรื่อยๆ หลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจในทางสากล คือ อปท. ต้องมีอิสระในการตัดสินใจ มีทรัพยากรเพียงพอในการปฏิบัติงาน งาน เงิน คน จะต้องไปด้วยกัน

งาน > เงิน > คน ทำให้อปท. มีหน้าที่รับผิดชอบ แต่ขาดแคลนบุคลากรและทรัพยากรที่เหมาะสมเพียงพอในการทำงานให้ลุล่วง

งาน > อำนาจการตัดสินใจ ทำให้อปท. มีหน้าที่รับผิดชอบจำนวนมาก แต่ปราศจากอำนาจตัดสินใจที่จะจัดการปัญหาต่างๆ

แนวคิดนวัตกรรม > ความเป็นอิสระในการทำงาน ทำให้อปท. คิด เรียนรู้ และพัฒนาได้แต่ไม่สามารถลงมือปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงได้

**ถูกใส่ร้าย :** ตลอด 2 ทศวรรษ ชาวคราวเกี่ยวกับท้องถิ่นมีทั้งส่วนที่ดีและไม่ดี มีส่วนที่เป็นจริงและไม่เป็นจริงปะปนอยู่มาก หลายครั้งชาวทางลบกี้ถูกโจมตีอย่างหนัก สอดคล้องกับความเชื่อหรือมายาคติในทางลบที่สังคมไทยมีต่อ อปท. อยู่แล้ว เช่น

อปท. ถูกกล่าวหาว่าเป็น “เจ้าพ่อ นักเลงหัวไม้ หรือมาเฟียท้องถิ่น”

อปท. ถูกกล่าวหาว่าทุจริตคดโกง เพราะมีจำนวนหน่วยงานค่อนข้างมาก  
ในบรรดาหน่วยงานราชการด้วยกัน

อปท. ถูกกล่าวหาว่านิยมระบอบอุปถัมภ์ แต่กลับไม่มองว่ารัฐส่วนกลางและ  
ฝ่ายการเมืองระดับชาติก็มีปัญหารุนแรง และหลายครั้งเป็นการต่อท่อตรง

อปท. ถูกใส่ร้ายว่าใช้เงินไม่เป็น มีเงินสะสมค้างท่อมาก

อปท. ทำให้เกิดความขัดแย้งในพื้นที่ โดยไม่มองกลับกันว่า อปท. ไม่เคยเป็น  
สาเหตุที่ทำให้ความขัดแย้งทางการเมืองในระดับชาติ

อปท. ถูกมองว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความแตกต่างเหลื่อมล้ำ แต่ไม่มองกลับ  
ว่าความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยมักเกิดจากอำนาจรัฐรวมศูนย์และนโยบายเศรษฐกิจ  
การคลังต่างๆ

**ดูวงวาท :** ในช่วงสถานการณ์โควิด การประชุมเพื่อหาแนวทางในการ  
ไขปัญหาผ่าน กกต. มติที่ประชุมท้องถิ่นได้รับมอบหมายให้ดำเนินงาน เมื่อเกิดปัญหา  
ท้องถิ่นได้แบกรับความผิดทั้งหมด หรือ ปัญหาการขาดแคลนทรัพยากรบุคคลและ  
งบประมาณ อาทิเช่น การบริหารจัดการน้ำของ อปท. จำนวน 27 ล้าน แต่เงินเข้า  
จังหวัด ท้องถิ่นไม่มีงบประมาณในการดำเนินงาน

ท้องถิ่นตกเป็นเหยื่อความฉ้อฉลของกลไกอยู่หลายครั้ง รัฐลงมาเป็นผู้เล่น  
ในการดำเนินการกิจต่างๆ เองมากขึ้น และปรากฏในหลายนโยบาย เช่น รัฐอยากจะ  
ส่งเสริมการท่องเที่ยวก็มาสั่งให้ อปท. ดูแลจัดการท่องเที่ยววันวิถี รัฐลงมาสร้าง  
โครงการต่างๆ มากมายภายใต้ทั้งบจังหวัด/กลุ่มจังหวัด/ยุทธศาสตร์ชาติ/การจัดการ  
ภัยพิบัติ ฯลฯ แต่ในความเป็นจริงกลไกภาครัฐมักสนใจเพียงการก่อสร้าง แต่ไม่สนใจ  
การดูแล หรือใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่าในระยะยาว “รัฐเป็นผู้สร้างและส่งต่อให้ อปท.  
ดูแล” โครงการต่าง ๆ ที่น่าจะรู้ว่าไม่คุ้มค่าตั้งแต่แรก ทั้งหมดนี้สร้างภาระ  
ทางการเงินการคลังและความเสี่ยงต่อ อปท.ตามมา

### ประเด็นที่ 3 สภาวะลับ-ลวง-พรางกับการเงินการคลังท้องถิ่น

ท้องถิ่นถูกทำให้เข้าใจว่ามีงบประมาณจำนวนมาก หากเมื่อพิจารณางบประมาณกับการกิจที่ต้องดำเนินงาน พบว่า งบประมาณท้องถิ่นมีประมาณ 6 แสนล้านบาท (เป็นงบประมาณรายได้เพียง 1 ใน 4 ของรัฐบาล) แต่ต้องดำเนินงานประมาณปีละหลายแสนล้านบาท ส่วนต่างรายได้ของ อปท. ต่อปีเหลือไม่เกินแสนล้านบาท ส่วนภูมิภาคยุคแรกๆ มีงบประมาณไม่มากนักต้องพึ่งพางบประมาณจากท้องถิ่น ต่อมา ส่วนภูมิภาคมีเงินงบประมาณมากกว่าท้องถิ่น หากแต่ธรรมเนียมการขอเงินสนับสนุนมายังท้องถิ่นยังคงปรากฏ ในขณะที่ท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำงบประมาณของตนเองได้อย่างอิสระ จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาจากส่วนภูมิภาค ระบบนี้คือผลประโยชน์ทับซ้อนมีส่วนได้เสียกับงบประมาณของท้องถิ่น ระเบียบงบประมาณแผ่นดินล่าสุดยังคงมีการดำเนินงาน “เงินอุดหนุน” ในลักษณะดังกล่าว นอกจากนี้ รัฐบาลยังคงล้วงเงินท้องถิ่นไปใช้ผ่านการดำเนินนโยบาย อาทิเช่น การลดภาษีที่ดิน เป็นการลดภาษีที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นไม่ใช่ของรัฐบาล การกำหนดนโยบายไม่มีการปรึกษาท้องถิ่น รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินงาน นั่นคือ นโยบายของรัฐบาลเอเปรียบท้องถิ่นในนโยบายการเงินและการคลัง

## - รายได้จริงของ อปท. ปี 2555 -2562

รายได้	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559	ปี 2560	ปี 2561	ปี 2562	
1. รายได้ที่จัดเก็บเอง	43,745.41	48,326.55	52,489.71	56,700.93	58,115.73	62,033.98	63,623.12	66,689.45	
2. รายได้จากภาษีจัดสรร	222,410.76	265,909.21	259,018.10	274,820.28	279,004.33	302,333.41	327,662.56	328,933.50	
3. รายได้จากเงินอุดหนุน	215,148.07	221,133.10	224,238.00	259,787.99	246,745.65	238,744.45	245,287.52	275,803.82	
- เงินอุดหนุนทั่วไป	89,188.25	106,472.75	124,105.98	157,145.13	182,583.63	216,225.55	223,867.55	245,218.68	
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	125,959.82	114,660.35	110,132.02	102,642.86	64,162.02	22,518.90	21,419.97	30,585.14	
4. รวบรวมรายได้ท้องถิ่น	481,304.24	535,368.86	535,745.81	591,309.20	583,865.71	603,111.84	636,573.20	671,426.76	
5. รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,050,741.40	2,161,791.67	2,067,869.55	2,211,133.02	2,394,621.72	2,335,662.86	2,536,945.00	2,566,116.00	
6. สัดส่วนรายได้ท้องถิ่น	23.47	24.77	25.91	26.74	24.38	25.60	25.09	26.17	
เฉลี่ย									
7. อัตราการขยายตัวของรายได้ท้องถิ่น (%)	n.a.	11.23	0.07	10.37	-1.26	3.30	5.55	5.48	4.96
8. อัตราขยายตัวของ GDP (%)	7.20	2.70	1.00	3.00	3.30	4.00	4.20	2.40	3.48

หมายเหตุ : ตัวเลขรายได้จริงของ อปท. จากการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

**ประเด็นที่ 4** การเลือกตั้ง อบจ. 20 ธันวาคม 2563 กับนโยบายที่มีต่อการกระจายอำนาจของไทย

การเลือกตั้ง อบจ. ที่กำลังจะเกิดขึ้นวันที่ 20 ธันวาคม 2563 มีนัยยะสำคัญต่อการกระจายอำนาจของไทย ที่เห็นได้ชัด คือ การกำหนดวันเลือกตั้ง 20 ธันวาคม แทนกำหนดวันหยุดยาวตั้งแต่ 10-13 ธันวาคม ซึ่งเป็นวันหยุดยาวถึง 4 วัน ย่อมมีผลกระทบต่อคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่อื่นๆ จะเดินทางกลับมาเลือกตั้ง และการที่คนในพื้นที่ส่วนใหญ่เลือกกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกลายเป็นหมากทางการเมืองของการเมืองระดับชาติ เห็นได้ชัดกรณีจังหวัดเชียงใหม่มีความตื่นตัวทางการเมืองค่อนข้างมาก เป็นการต่อสู้ของขั้วทางการเมืองมากกว่าการต่อสู้ด้วยนโยบาย เพราะจากข้อสังเกตไม่มีการชูประเด็นการบริหารงานของ อบท. หรือนโยบายที่มีความเปลี่ยนแปลง อาทิเช่น การวางแผนพัฒนาจังหวัดเชียงใหม่ ช่วงสถานการณ์โควิดทำให้เห็นว่าเชียงใหม่มีการพัฒนาที่พึ่งพาการท่องเที่ยวมาก ควรจะมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาพื้นที่ และที่สำคัญ การสนับสนุนประเด็นจังหวัดจัดการตนเองไม่ปรากฏในนโยบายของกลุ่มหรือพรรคการเมืองใดๆ และท้ายที่สุดประชาชนไม่มีความตื่นตัวทางการเมืองมากนัก การเลือกตั้งท้องถิ่นในครั้งนี้ไม่ค่อยคึกคัก หลังจากการเลือกตั้งประเด็นท้องถิ่นจะถูกกลืนหายไป ส่งผลให้การกระจายอำนาจไม่สามารถกลับมามีพลังเข้มแข็งได้

#### - สนามเลือกตั้ง อบจ.เชียงใหม่



ที่มา : ผู้จัดการออนไลน์ (<https://mgronline.com/locat/detail/9630000122420>)



ที่มา : ผู้จัดการออนไลน์ (<https://www.naewna.com/politic/443088>)

## บทสรุป

การกระจายอำนาจที่ผ่านมาในรอบหนึ่งทศวรรษ ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร และอาจส่งผลให้การเลือกตั้งในวันที่ 20 ธันวาคม นี้ ไม่ส่งเสริมและผลักดันให้ท้องถิ่นเข้มแข็งได้ แต่ถึงแม้ว่าเราจะสิ้นหวังกับระบอบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่จะต้องไม่สิ้นหวังกับ “อปท.” เราจึงต้องผลักดันต่อไป นักวิชาการต้องผลิตผลงานที่เป็นองค์ความรู้ทางวิชาการเพื่อพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นและการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง เพื่อหนุนเสริมให้ อปท. สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างเต็มที่ ภาคประชาชนก็ต้องตื่นตัวทางการเมือง มีส่วนร่วมทำหน้าที่ของพลเมือง และร่วมผลักดันตรวจสอบการทำงานของ อปท. อย่างเต็มที่



# 65 ปี อบจ. การเดินทางของประชาธิปไตยท้องถิ่นระดับจังหวัด พ.ศ. 2498-2563 กับผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2563

ดร. ณัฐกร วิทิตานนท์<sup>1</sup>

ก่อนการเลือกตั้ง 20 ธันวาคม 2563

ยุบ อบจ.!

ภายหลังการเข้ามาของ คสช. ประเด็นการยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือ “อบจ.” ถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงอีก เพราะมองว่าสิ้นเปลืองงบประมาณ พื้นที่ดูแล ของ อบจ. ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อันที่มีอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็น เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

ถ้ายังจำกันได้ ช่วงแรกที่ คสช. เข้ามา สิ่งที่ คสช. ได้ทำกับท้องถิ่นต่างๆ เป็นความพยายามที่จะรื้อฟื้นระบอบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic polity) ในระดับ ท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง ย้อนยุคไม่ใช่แค่ช่วงก่อนใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่ต้องการ ทำเหมือนกับที่จอมพลสฤษดิ์-จอมพลถนอมเคยทำสำเร็จมาก่อน นั่นคือ ปฏิเสธ การเลือกตั้งแล้วนำระบบ ‘แต่งตั้ง’ ข้าราชการ (ซึ่งเรียกให้ดูดีขึ้นด้วยคำว่า การสรรหา) มาใช้แทน ในกรณีที่ อปท. แห่งนั้นครบวาระ ซึ่งก็ไม่มีข้อยกเว้นสำหรับ อบจ. ประกอบ กับมีคำให้สัมภาษณ์ของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีขณะนั้นพูดตำหนิพฤติกรรมของ นายก อบจ. โดยรวมหาว่าใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือย เป็นที่มาของการตอบโต้ของคน อบจ. ทั่วประเทศด้วยการนัดแต่งชุดดำประท้วง

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

ต่อมา พลเอกประยุทธ์ถึงขั้นต้องออกมาปฏิเสธในรายการคืนความสุขให้คนในชาติว่าอย่าหลงเชื่อข่าวลือ ยืนยันว่ารัฐบาลไม่เคยคิดที่จะยุบ อบจ. (รวมถึง อบต.) แต่อย่างไร ในที่สุดในฐานะหัวหน้า คสช. พลเอกประยุทธ์ก็ออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจพิเศษตามมาตรา 44 เป็นครั้งแรก ด้วยการให้นักการเมืองท้องถิ่นที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วด้วยอิทธิฤทธิ์ของประกาศ คสช. กลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมทั้งหมด ซึ่งจนถึง ณ ตอนนั้นยังไม่มี อบจ. แห่งใดที่ได้นำระบบสรรหามาใช้ เนื่องจาก อบจ. ส่วนใหญ่เพิ่งจัดเลือกตั้งไปเมื่อปี พ.ศ. 2555 กำหนดครบวาระจริงคือ ปี พ.ศ. 2559 คสช. จึงทำได้เพียงเพื่อชะลอการเลือกตั้งออกไป โดยให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้เรื่อยๆ ยกเว้นเพียง อบท. รูปแบบพิเศษคือ กรุงเทพมหานครกับเมืองพัทยาที่ไม่ยอมปล่อยกับบางกรณี เช่น รมว. ว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งยุบสภาท้องถิ่น ถ้าเป็นเช่นนี้ก็ให้นำระบบ ‘สรรหา’ มาใช้ ย่อมทำให้สภาท้องถิ่นแห่งนั้นกลายสภาพเป็นสภาข้าราชการแทน

ข้างต้นนี้จึงพอจะสะท้อนให้เห็นว่า คสช. ต้องพึ่งพาท้องถิ่นแค่ไหน ทั้งเพื่อใช้เป็นฐานค้ำยันอำนาจในระยะเปลี่ยนผ่าน และเพื่อจะสืบทอดอำนาจต่อหลังจากนั้น

สรุปได้ว่า 5 ปีเศษภายใต้ระบอบ คสช. ไม่มีความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างใหญ่โตเกิดขึ้นกับ อบจ. อบจ. ยังคงอยู่ดังเดิม แต่ก็อยู่ในแบบที่ดูเฉื่อยชา เพราะปราศจากบรรยากาศของการแข่งขันมานาน ประเทศไม่มีการเลือกตั้ง อบจ. มากกว่า 7 ปีแล้วเป็นอย่างน้อย เพราะการเลือกตั้งนายก อบจ. ครั้งสุดท้ายนั้นมีขึ้นที่จังหวัดเชียงราย เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2557 หรือเพียงแค่ 10 กว่าวันก่อนเกิดรัฐประหาร

## กว่าจะมี อบจ.

รากเหง้าความเป็นมาของ อบจ. ต้องย้อนกลับไปตั้งแต่หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งคณะราษฎรริเริ่มจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” ขึ้น โดยในกฎหมายเทศบาลได้มีระบุถึง “สภาจังหวัด” ซ่อนไว้อยู่ด้วย (หมวด 3 มาตรา 54-57) หวังให้สมาชิกสภาจังหวัดเป็นตัวแทนของประชาชน มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือและให้คำแนะนำในกิจการต่างๆ ของทางส่วนภูมิภาคคือ จังหวัด และเทศบาลที่เป็นส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงการตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัด (สมัยนั้นยังไม่มีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด) ในที่ประชุมสภาได้ คำที่หลายคนใช้เรียกสมาชิกสภา อบจ. อย่างติดปากว่า ‘ส.จ.’ มีที่มาเช่นนี้เอง

กระทั่งปี พ.ศ. 2481 สภาจังหวัดจึงถูกจับแยกจากกฎหมายเทศบาล ผลของการออก พ.ร.บ. สภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของจังหวัด ถึงกระนั้นก็ยังไม่ถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่เท่ากับเปิดพื้นที่ทางการเมืองให้กว้างขึ้น นักการเมืองอาวุโสหลายคนที่เคยมีบทบาทในการเมืองระดับประเทศ เช่น ณรงค์ วงศ์วรรณ (แพรว) ชัย ชิดชอบ (บุรีรัมย์) ก็เริ่มจากการเป็น ส.จ. ตำแหน่ง ส.จ. ถูกใช้เป็นบันไดเพื่อก้าวสู่การเป็น ส.ส. แม้กระทั่งยุคนี้ ศรีนิเวศ บุญลือ ก็เคยเป็น ส.อบจ. (เชียงใหม่) มาก่อน

จวบจนสมัยของจอมพล ป. พิบูลสงคราม อบจ. จึงถือกำเนิดขึ้นภายใต้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 หลังจอมพล ป. ไปเห็นมาจากการเดินทางเยือนสหรัฐอเมริกาและยุโรปแล้วพบว่าหน่วยงานท้องถิ่นของไทยที่มียังมีน้อยเกินไป และจำกัดอยู่แต่เพียงเขตชุมชนเมือง ด้วยความตั้งใจให้ทุกพื้นที่ของประเทศมีหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลคอยดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในเรื่องพื้นฐานต่างๆ อดช่องว่างของเขตพื้นที่ที่ไม่เคยมีส่วนท้องถิ่นใดเลยโดยมอบหมายให้ อบจ. รับผิดชอบพื้นที่ชนบท ซึ่งอยู่ ‘นอก’ เทศบาล (เขตเมือง) และสุขาภิบาล (เขตกึ่งเมือง) ที่เพิ่งรื้อฟื้นเอากลับมาเมื่อไม่กี่ปีก่อนหน้า (ปี พ.ศ. 2495) แรกเริ่มจึงมี อบจ. ทั้งสิ้น 70 แห่งเท่ากับจำนวนจังหวัดเวลานั้น รวมทั้งจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรีที่ยังไม่ถูกรวมเข้ากันเป็นกรุงเทพมหานคร

อีกด้านหนึ่งก่อให้เกิดความสับสนคือ อบจ. ที่เป็นส่วนท้องถิ่นมีเขตทับทับกับจังหวัดที่เป็นส่วนภูมิภาค ประกอบกับกฎหมายดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตำแหน่ง (ไม่ได้เรียกนายก อบจ. เหมือนทุกวันนี้) และให้มีสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (local state-government) มิใช่การปกครองตนเอง (local self-government) บทบาท อบจ. เอง ตลอดจนงบประมาณก็มีอย่างจำกัด

สาเหตุที่ไม่ยึดเอาโครงสร้างของเทศบาลที่เป็นประชาธิปไตยสูงมาใช้ เนื่องจากในสายตาของจอมพล ป. เห็นว่าเทศบาลล้มเหลว สมาชิกสภาที่ได้รับเลือกส่วนใหญ่มีแต่พวกที่เข้ามาหาผลประโยชน์จากตำแหน่ง ประกอบกับภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สภาพทางการเงินของเทศบาลตกต่ำ หลายแห่งไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ กลายเป็น

ภาระหนักของรัฐบาล การให้ฝ่ายราชการเข้าควบคุมท้องถิ่นแบบที่เคยทำมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ย่อมเป็นการดีกว่า<sup>2</sup>

## อบจ. บรรอยต่อของรัฐธรรมณูญใหม่

เหตุการณ์พฤษภาทมิฬได้นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงหลายสิ่งอย่างกับท้องถิ่น นโยบายของหลายพรรคการเมืองเสนอให้เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ทว่าด้วยความเป็นรัฐบาลผสมทำให้รัฐบาลที่มีแกนนำคือพรรคประชาธิปัตย์ยังไม่แข็งพอที่จะฝ่าแรงต้านของกระทรวงมหาดไทย “อบต.” กลายเป็นทางลงที่ประนีประนอมที่สุดของข้อเสนอกระจายอำนาจในยามนั้น

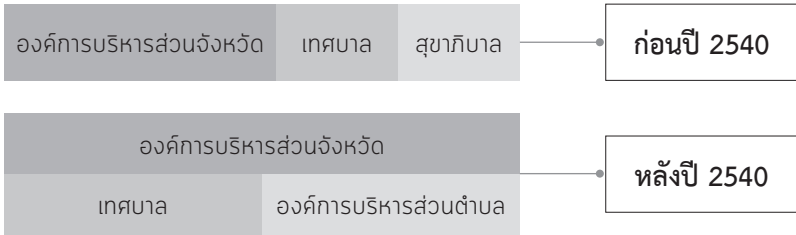
เมื่อทยอยยกฐานะสภาตำบล ตั้งเป็น อบต.เพิ่มเท่าไร ก็เท่ากับกินบริเวณรับผิดชอบของ อบจ. ให้เหลือน้อยลงเท่านั้น จนแทบไม่เหลือพื้นที่ให้ดูแล พร้อมกับฐานะรายได้ที่หดแคบลงเรื่อยๆ เกิดเป็นกระแสกดดันให้รัฐบาลต้องตัดสินใจ ช่วงเวลาคาบเกี่ยวกับกระแสปฏิรูปการเมืองที่มีรัฐธรรมนูญ 40 ให้ยึดเป็นหลัก รัฐบาลขณะนั้นนำโดยพรรคความหวังใหม่เลือกเก็บ อบจ. ไว้โดยตรา พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540<sup>3</sup> ยกให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเขตอำนาจครอบคลุม ‘เต็ม’ พื้นที่จังหวัด เน้นทำภารกิจใหญ่ๆ กินพื้นที่กว้าง และแม่พื้นที่ ‘ทับซ้อน’ กับเทศบาลและ อบต. แต่อำนาจยังไม่ซ้อนทับเสียทีเดียว ตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของ อบจ. เปลี่ยนมาเป็น นายก อบจ. มีที่มาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) คนหนึ่งที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา หาใช่ผู้ว่าฯ อีกต่อไป

อบจ. ก่อนและหลังปี 40 จึงแตกต่างกันสิ้นเชิง พูดได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยใช้โครงสร้างท้องถิ่นตามแนวคิดแบบสองชั้น (two tier system) ซึ่งมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับบนคือ อบจ. ส่วนระดับล่างก็คือ เทศบาล กับ อบต.

<sup>2</sup> สุวัสดิ โภชนพันธ์ุ, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย เรื่อง ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), หน้า 24-25.

<sup>3</sup> ถึงแม้กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ภายหลังกฎรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้ แต่กระบวนการทั้งหมดได้ดำเนินการก่อนรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

(ดูรูปประกอบ) และมีความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น จากที่เคยเป็นแบบชั้นเดียว (single tier system) และอาศัยผู้บริหารจากการแต่งตั้งมาโดยตลอด



### พ.ร.บ.กระจายอำนาจ อีกจุดเปลี่ยนของ อบจ.

ปฏิเสรมิได้เลยว่าในบรรดาองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบนั้น อบจ. มีอำนาจต่อรองสูง ในนามของสหพันธ์สมาชิกรัฐสภาจังหวัดแห่งประเทศไทย (หรือสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน) ปัญหาที่ส่งผลให้ อบจ. ยามนั้นทำงานลำบากคือ ไม่มีอำนาจของตัวเองชัดเจนนัก กฎหมายให้ทำเพียงประสาน สนับสนุน ให้ความร่วมมือ แบ่งสรรเงินให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นต้น ขณะที่ฐานรายได้ก็มาจากแหล่งเดียวกัน

เนื้อหาใน พ.ร.บ.กระจายอำนาจ (ชื่อเต็ม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) ที่ออกมาหลังจากนั้น จึงเขียนขยายอำนาจของ อบจ.อย่างเต็มที่ รวมแล้วมากถึง 29 เรื่อง (มาตรา 17) จากเดิมตามกฎหมายจัดตั้งให้มีอำนาจเพียง 9 เรื่อง (มาตรา 45) และกำหนดฐานภาษีระหว่าง อบจ.กับ อบท.อื่นๆ ให้แบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน คาดหวังให้ อบจ. เป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่รับผิดชอบดำเนินการในกิจการบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถที่ อบท. ขนาดเล็กจะทำได้ เช่น สถานีกำจัดขยะ ถนนสายหลักที่เชื่อมต่อหลายพื้นที่ ฯลฯ งบประมาณก้อนใหญ่จึงเขี่ยลงสู่ อบจ. แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ทำให้ภารกิจของ อบจ. ไป ‘ซ้อนทับ’ กับภารกิจของ อบท. ขนาดเล็ก (เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา) สร้างปัญหาติดตามมา ทั้งจากการ ‘เกี่ยง’ หรือ ‘แย่ง’ กันทำงานนั่นเอง

## สภาผู้รับเหมา เจ้าพ่อนายก และการลอบสังหาร

ชื่อโจมตี อบจ. หลายเรื่อง เป็นต้นว่านักการเมืองท้องถิ่นในสภาระดับจังหวัด จำนวนไม่น้อยผันตัวเองมาจากนักธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง พร้อมกับ กบงบประมาณพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ของ อบจ. ที่ค่อยๆ เพิ่มขึ้น เช่น ถนน สะพาน อ่างเก็บน้ำ สถานที่ราชการ ตำแหน่งในทางการเมืองท้องถิ่นจึงเริ่มเป็นที่เฝ้าหวง<sup>4</sup> หลายจังหวัด คงปฏิเสธไม่ได้ว่าก็มีส่วนที่จริงอยู่ คนในพื้นที่ต่างๆ ย่อมรู้ดี

คล้ายกับเหตุผลที่ถูกหยิบขึ้นมาพูดเสมอในหมู่ผู้คัดค้านการกระจายอำนาจ ว่าการเลือกตั้งจะทำให้ได้เจ้าพ่อ มาเพียมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น เพราะประชาชน ยังไม่พร้อม แน่ละ ความเชื่อดังกล่าวมักถูกตอกย้ำด้วยข่าวการลอบยิงนักการเมือง ท้องถิ่นอันเนื่องมาจากความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ที่พบเห็นได้ตามหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์หัวสีเป็นประจำ

จากข้อมูลพบว่าเคยมีผู้ที่เป็นนายก อบจ. ถูกยิงเสียชีวิตขณะอยู่ในตำแหน่ง รวมทั้งสิ้น 8 คน กระจายออกไปในแต่ละห้วงเวลา และพบได้เกือบครบทุกภาค ของประเทศ

ลำดับที่	ชื่อนายก อบจ.	อบจ.	วันที่ถูกยิง
1	นายประเสริฐ วิบูลย์รัตน์	นครสวรรค์	29 ม.ค. 43
2	นายอำนาจ แซ่ม้อย	กาญจนบุรี	17 ก.พ. 43
3	นายพิเชษฐ ฉัตรรัตนศักดิ์	เพชรบูรณ์	12 ส.ค. 46
4	นายอนันต์ บุณย์รักษ์	พังงา	23 ธ.ค. 47
5	นายแพทย์ชาญชัย ศิลปอวยชัย	แพร่	22 ต.ค. 50
6	นายอำนาจ ศิริชัย	นครสวรรค์	11 ก.ค. 53
7	นายสุบรรณ จิระพันธุ์วานิช	ลพบุรี	16 มิ.ย. 54
8	นายอุดร ไกรวัฒน์สุธรรม์	สมุทรสาคร	25 ธ.ค. 54

<sup>4</sup> แคนเธอริน เอ. เบาว์วี (เขียน), พงษ์เลิศ พงษ์วานานต์ (แปล), “การซื้อเสียงและความเดือดดาลของหมู่บ้านในการเลือกตั้งที่ภาคเหนือของไทย: การปฏิรูปกฎหมายในบริบททางประวัติศาสตร์” ใน ประจักษ์ ก้องกีรติ (บรรณาธิการ), การเมืองว่าด้วยการเลือกตั้ง: วาทกรรม อำนาจ และพลวัตชนบทไทย, (กรุงเทพฯ: ฟ้าเดียวกัน, 2555), หน้า 156-157.

จากข้อมูลที่มีช่วงปี 2543-2552 บ่งชี้ว่าการเมืองท้องถิ่นระดับจังหวัด มีความสับสนเสี่ยงต่อความรุนแรง โดยมากมักเกิดช่วงปีที่มีการเลือกตั้ง แต่ในแง่เหตุผล เบื้องลึกเบื้องหลังแล้วสลับซับซ้อนเกินกว่าพื้นที่ข่าวจะสาธยายได้หมดจด ซึ่งในบางคดี ก็อาจไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์เลยด้วยซ้ำ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอของผู้เขียน คือ ฝ่ายที่สังคมตั้งข้อสงสัยว่าอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับความตายของนายก อบจ. ในจังหวัดต่างๆ มักถูกปฏิเสธด้วยเสียงของประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไปเสมอ แน่นนอน การกระจายอำนาจไม่สามารถหยุดยั้งความรุนแรงได้ แต่กระบวนการ ประชาธิปไตยนี้แหละที่จะช่วย ‘ปิดทาง’ มิให้คนที่อยู่ข้างหลังการสั่งการให้ใช้ความรุนแรงได้มีโอกาสขึ้นมาอำนาจอีก<sup>5</sup> กรณีล่าสุดที่สมุทราสารก็ยังคงยืนยันเช่นนั้น

## นายกฯ ที่มาจากการเลือกตั้ง ‘โดยตรง’

ปี 2546 จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นกับ อบจ. อีกครั้ง เมื่อมีการแก้ไขกฎหมาย กำหนดให้นายก อบจ. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ไล่หลังเทศบาล ที่นำร่องใช้ระบบการเลือกตั้งแบบนี้ไปบ้างแล้ว เจตนาให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีภาวะผู้นำ และรับผิดชอบต่อประชาชนยิ่งขึ้น พร้อมทั้งแก้ปัญหาเกมการเมืองในสภา

โครงสร้างภายในของ อบจ. นับแต่นั้นมาจึงประกอบฝ่ายสภา อบจ. กับนายก อบจ. อันมีที่มาแยกจากกัน เป็นรูปแบบมาตรฐานเดียวที่ใช้กับท้องถิ่น ทุกประเภทเหมือนกัน (ไม่ว่า อบต. เทศบาล เมืองพัทยา หรือ กทม.) คือ รูปแบบ นายก-สภา (Mayor-council Form) ในนานาประเทศ ทั้งสองฝ่ายมีวาระดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปีเท่ากัน แต่ไม่จำเป็นว่าจะต้องมีการเลือกตั้งพร้อมกันเสมอไป เช่นที่มีให้เห็นบ่อยๆ ว่านายกฯ ชิงลาออกก่อนพ้นตำแหน่งแค่ไม่กี่เดือน เพื่อป้องกันความเสี่ยง อันเนื่องมาจากการถูกร้องเรียน หลีกเลี่ยงข้อห้ามของกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่น อันหยุ่มหุยมิม และเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบเหนือคู่แข่ง ทำให้ประชาชนต้องออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง อบจ. ถึง 2 รอบในเวลาไล่เลี่ยกัน เพราะเหตุนี้ การเลือกตั้งนายก อบจ.

<sup>5</sup> ดู ฌูร์จ วิตานนท์, “การลอบสังหารในการเมืองท้องถิ่นไทย: ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจ (พ.ศ. 2543-2552),” *Kyoto Review of Southeast Asia*, Issue 21 (March, 2017), จาก <https://kyotoreview.org/thai/assassination-thai-local-politics-th/>

โดยตรงพร้อมเพียงกัน 74 จังหวัดเมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2547<sup>6</sup> จึงเป็นครั้งแรก และครั้งเดียวที่มีการบันทึกสถิติเอาไว้อย่างเป็นทางการเป็นระบบที่สุด<sup>7</sup>

การเลือกตั้ง อบจ. ครั้งนี้เป็นไปอย่างคึกคัก แม้ไม่เท่าการเลือกตั้ง ส.ส. เพราะเป็นการเลือกตั้งพร้อมกันทั่วประเทศ และได้เลือกตั้งสมาชิกสภา อบจ. กับ นายก อบจ. ในคราวเดียว โดยที่อดีตนายก อบจ. ส่วนใหญ่ (56 จังหวัด) ตัดสินใจ ลงเลือกตั้งครั้งนี้ ยิ่งไปกว่านั้น เราได้เห็นนักการเมืองระดับชาติไม่น้อยหันเหความสนใจ มาลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายก อบจ. บ้างถึงกับลาออกจาก ส.ส. เช่น อัญชลี วานิช เทพบุตร (อบจ. ภูเก็ต) บ้างคือ ส.ส. เก่า เช่น รัตนา จงสุทธานามณี (อบจ. เชียงราย) บ้างเคยเป็นถึงอดีตรัฐมนตรี เช่น ธวัชวงศ์ ณ เชียงใหม่ (อบจ. เชียงใหม่) รวมแล้ว กลุ่มนี้มี 26 คน ยังไม่พูดถึงคนในครอบครัวหรือเครือญาตินักการเมืองระดับชาติที่ก็มี อีก 10 กว่าคนด้วย

ลักษณะของการแข่งขันพบทั้งประเภทที่มีการแข่งขันอย่างชัดเจนระหว่าง “คนละพรรคการเมือง” กับ “พรรคการเมืองเดียวกัน” กลวิธีการหาเสียงของผู้สมัคร มีแนวโน้มที่จะผูกตัวเองเข้ากับพรรคการเมือง โดยเฉพาะกับพรรคไทยรักไทยที่เป็น รัฐบาลเสียงข้างมากอยู่ขณะนั้น (ผู้สมัครนายก อบจ. มากถึง 84 คนประกาศตัวเองว่า เป็นผู้สมัครในนามพรรคไทยรักไทย เฉพาะที่เชียงใหม่ บ้านเกิด พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จังหวัดเดียวมีถึง 3 รายที่แสดงตนว่าสังกัดไทยรักไทย) ซึ่งก่อนการเลือกตั้งครั้งนี้ไม่มี ให้เห็นชัดเจนเท่านี้ มีเพียงกรุงเทพฯ และบางจังหวัดภาคใต้ที่พอจะมีลักษณะดังกล่าว บ้างเท่านั้น

ป้ายหาเสียงที่มีภาพผู้สมัครเคียงคู่คุณชวนทางภาคใต้ หรือคุณทักษิณทาง ภาคเหนือ พร้อมกับโลโก้พรรคที่ติดอยู่ เป็นเรื่องปกติมากสำหรับการเลือกตั้งท้องถิ่น ในยุคนั้น

<sup>6</sup> อันที่จริง อบจ.บุรีรัมย์ นับเป็น อบจ.แห่งแรกของประเทศที่จัดให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ.โดยตรง เมื่อ 14 ธันวาคม 2546 เนื่องจากครบวาระก่อนตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน 2546 ขณะที่ อบจ.อื่นทั่วประเทศ 74 แห่งหมดวาระพร้อม กันในวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2547

<sup>7</sup> สถิติตัวเลข และข้อมูลต่างๆ ในหัวข้อนี้โดยส่วนใหญ่ สรุปลจาก อีรพรรณ ใจมั่น และภาสกร อินแถลง, ฐานข้อมูลการ เลือกตั้งนายก อบจ., (นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2547).



ค่าคะแนนเฉลี่ยของผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งนายก อบจ. ทั่วประเทศอยู่ที่ 62.4% หากนำไปเทียบกับการเลือกตั้ง ส.ส. ต้องถือว่าเปอร์เซ็นต์ยังห่างกันมาก หากจะสรุปว่าความตื่นตัวของคนทั่วไปต่อการเมืองท้องถิ่นในส่วนของ อบจ. ค่อนข้างน้อยก็คงไม่ผิดนัก แต่ข้ออธิบายไม่ได้กับการเมืองท้องถิ่นประเภทอื่น (อบต., เทศบาล) ที่สถิติของคนออกไปใช้สิทธิแต่ละร้อยละ 80-90 ถือว่าปกติมาก

นายก อบจ. ส่วนใหญ่ที่ชนะการเลือกตั้งครั้งนี้อิงพรรคไทยรักไทยมากถึง 47 จังหวัด (ทางภาคเหนือกับภาคอีสานเป็นส่วนใหญ่) รองลงมาคือ พรรคประชาธิปัตย์ 13 จังหวัด โดยมีผู้สมัครอิสระสามารถชนะเลือกตั้งได้เพียง 7 จังหวัด จุดนี้เองที่ทำให้พอมองเห็นเค้าลางของสงครามตัวแทน (proxy war) ระหว่างพรรคการเมืองที่แจ่มชัดขึ้นหลังรัฐประหาร 19 กันยา'49 เรื่อยมา

ความได้เปรียบของนายก อบจ. ที่ยึดโยงกับพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคที่ได้เป็นรัฐบาล หมายถึงศักยภาพในอันที่จะดึงเอางบประมาณและโครงการพัฒนาต่างๆ จากส่วนกลางมาลงในจังหวัดตนเอง แลกกับการเป็นฐานคะแนนเสียงขนาดใหญ่ให้พรรคนั้นในการเลือกตั้ง แต่ถ้าเป็นฝ่ายค้าน เรื่องของการ 'วิ่งบ' ก็อาจเป็นไปได้ในทิศทางตรงกันข้าม แต่สายสัมพันธ์เช่นนี้ก็ไม่ได้มีรากฐานที่มั่นคงนัก โดยเฉพาะในระยะหลัง เมื่อการเมืองระดับชาติเต็มไปด้วยภาวะอันไม่แน่นอนสืบเนื่องจากการรัฐประหารบ่อยครั้ง การผูกตัวเองเข้ากับบางพรรคในมุกกลับจึงอันตราย นักการเมืองท้องถิ่นหลายคนเริ่มไม่แสดงท่าทีสนับสนุนพรรคการเมืองใดออกนอกหน้า<sup>8</sup> นายกฯ ที่ครองตำแหน่งยาวนานในหลายจังหวัดคือ ผู้ที่ประกาศตัวว่าลงนามอิสระไม่อิงพรรคการเมือง ซึ่งลึกๆ แล้วสื่อถึงความยึดหยุ่นที่พร้อมทำงานเข้ากับทุกขั้วอำนาจ

<sup>8</sup> เวียงรัฐ เนติโพธิ์, หนีบัตรกับบุญคุณ การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครื่องข่ายอุปถัมภ์, (เชียงใหม่: ศูนย์อาเซียนศึกษา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่), หน้า 140-141.

## สงครามเสื้อสี

เหตุผลในการตัดสินใจ ‘เลือกตั้ง’ ระดับท้องถิ่นของคณันมีหลากหลาย ทั้งเรื่อง (1) พื้นฐานส่วนบุคคล (personal background) เช่น ครอบครัว อายุ อาชีพ ฐานะ การศึกษา ศาสนา เชื้อชาติ ฯลฯ (2) ความผูกพันในพรรคการเมือง (loyalty to a political party) (3) กลยุทธ์หาเสียง (campaign issues) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านนโยบาย (4) ภาพลักษณ์ของผู้สมัคร (image of candidate) (5) การโฆษณาชวนเชื่อ (propaganda) ที่หมายถึงประเด็นเฉพาะหน้าที่มีผลต่อการเลือกตั้งครั้งนั้นๆ

ทว่าเรื่องนี่ยังตอบไม่ได้ชัด เพราะขาดแคลนงานศึกษาที่ทำการสำรวจชนิด เป็นเรื่องเป็นราวจริงจัง แต่ก็พอสันนิษฐานได้ว่าคงไม่น่ามีเหตุผลข้อใดข้อหนึ่งเพียงข้อเดียว แต่ใช้เหตุผลหลายข้อผสมกันไป และเชื่อว่าคนโดยทั่วไปแล้วค่อนข้างให้น้ำหนักไปยัง ‘พรรคที่สังกัด’ อยู่ไม่น้อย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ประเด็นความขัดแย้งในการเมืองระดับชาติ ได้กลายเป็นเงื่อนไขปัจจัยในการเลือกตั้งท้องถิ่นของหลายพื้นที่เพิ่มมากขึ้น กลุ่มคนเสื้อสีได้แสดงตัวสนับสนุนผู้สมัครบางรายโดยเปิดเผย ในมุมมองชาวบ้าน นโยบายของผู้สมัครแต่ละคนแต่ละกลุ่มไม่ได้แตกต่างกันมากนัก อุดมการณ์สำคัญกว่า ดูได้จากผลการเลือกตั้งของบางจังหวัดที่นายก อบจ. หลายสมัย แม้นทำผลงานไว้มากมายเพียงใดก็มีอันต้องพ่ายแพ้ เพราะสวมเสื้อผัดผั่งสี หลายตระกูลการเมืองที่มีอำนาจมาอย่างยาวนานถึงคราวต้องยุติบทบาท โดยเฉพาะกับหลายจังหวัดในภาคเหนือและภาคอีสานที่เป็นฐานเสียงเหนียวแน่นของพรรคไทยรักไทยเดิม มีปรากฏการณ์ที่น่าสนใจคล้ายกัน เฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์สลายการชุมนุมในปี พ.ศ. 2553 นั่นคือ ผู้สมัครจากปากผั่งอุดมการณ์เดียวกันคือกลุ่มคนเสื้อแดงลงแข่งกันเองคราวละหลายคน บางคนก็ยึดโยงกับพรรคชัดเจน บางคนก็ไม่เลย ป้ายหาเสียงของผู้สมัครกลุ่มนี้ไม่มีพื้นเลือกใช้ ‘สีแดง’ เป็นหลัก และแทบไม่ได้กล่าวถึงนโยบายในการพัฒนาจังหวัดที่อยากจะทำ ผู้ชนะคือคนที่แสดงให้เห็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่เชื่อว่าตนเอง ‘แดงกว่า’ คนอื่นอย่างไร เช่น เคยสนับสนุนการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเสื้อแดงที่กรุงเทพฯ มีแกนนำ นปช. มาช่วยปราศรัยหาเสียง กลุ่มเสื้อแดงหลักของจังหวัดให้การ

สนับสนุน ฯลฯ วิกฤตการณ์การเมืองระดับชาติได้ลดทอนความเป็นการเมืองท้องถิ่น  
ในบรรดาจังหวัดเหล่านี้ลงอย่างน่าเสียดาย

## ทบทวน อบจ. ในรอบ 2 ทศวรรษ

กว่า 2 ทศวรรษของการกระจายอำนาจได้ช่วยให้การเมืองท้องถิ่นเปิดกว้าง  
ขึ้น การเมืองท้องถิ่นในจังหวัดส่วนใหญ่มีลักษณะหลายชั่ว และแบ่งปันอำนาจหลาย  
ระดับ แต่ละฝ่ายไม่สามารถผูกขาดอำนาจได้อย่างเบ็ดเสร็จไว้ในกลุ่มวงศาณาญาติ  
ของตนเท่านั้น บางตระกูลการเมืองประสบความสำเร็จในสนามการเมือง ส.ส.  
แต่ก็พ่ายแพ้ในเวทีท้องถิ่น บางกลุ่มยึดครองอำนาจใน อบจ. ได้ แต่ก็พ่ายแพ้ในการ  
เลือกตั้งเทศบาล ยกเว้นบางจังหวัดที่ถือเป็นกรณียกเว้นจริงๆ เช่น สระแก้ว สรุปได้ว่า  
ตระกูลการเมืองที่โดดเด่นไม่น้อยถูกลดทอนบทบาทนำลงมาตั้งแต่หลังปี 2540<sup>9</sup>  
การเมืองใน อบจ. เองก็มีพลวัตสูง ความเปลี่ยนแปลงตัวผู้เล่นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้  
ในทุกครั้งที่มีการเลือกตั้ง ทั้งระดับนายก อบจ. และ ส.อบจ. เท่าที่มีข้อมูลมี อบจ.  
ไม่กี่แห่งเท่านั้นที่มีนายกฯ คนเดิมไม่เคยเปลี่ยนหน้าเลยตลอด 20 กว่าปีมานี้ ซึ่งแน่นอน  
ว่าเกี่ยวพันกับหลายปัจจัยดังกล่าวมาแล้ว

ในด้านบริการสาธารณะ การปกครองท้องถิ่นตอบสนองประชาชนเป็นอย่างดี  
(เรียกว่าอาจดีเสียยิ่งกว่าราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลางในหลายเรื่อง)  
หลาย อบจ. ได้คิดทำโครงการริเริ่มที่ไม่เหมือนใคร อาทิ โรงพยาบาลของ อบจ. ภูเก็ต  
รถโดยสารประจำทาง 2 สายของ อบจ. ตรัง แพขนานยนต์ข้ามทะเลสาบของ อบจ. สงขลา  
อุทยานการเรียนรู้หอชมเมืองของ อบจ. สมุทรปราการ สถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำบึงฉวากฯ  
ของ อบจ. สุพรรณบุรี สนามฟุตบอลทุ่งทะเลหลวงของ อบจ. สุโขทัย โรงเรียนซึ่งเน้น  
ทางการกีฬาของ อบจ. เชียงราย ศูนย์การเรียนรู้ดาราศาสตร์และหอดูดาวฯ ของ อบจ.  
น่าน ฯลฯ แม้ในภาพรวมยังเต็มไปด้วยข้อจำกัดและอุปสรรคนานัปการก็ตาม ทั้งจาก  
การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ

<sup>9</sup> ประจักษ์ ก้องกีรติ, ระบบการเลือกตั้งท้องถิ่น: สภาพปัญหาและข้อเสนอในการปฏิรูป, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559), หน้า 48.

อย่าง สดง. และ ปปช. แต่ในอีกด้านหนึ่ง หลาย อบจ. ก็ถูกตั้งคำถามจากสังคม เพราะ เต็มไปด้วยโครงการอันน่ากังขาต่างๆ ถึงความคุ้มค่าในเชิงงบประมาณที่สูงสูญเสียไป ดังที่มีกระแสติดแฮชแท็ก #อบจอินไซด์ ขึ้นเทรนด์ในทวิตเตอร์ ซึ่งผู้ใช้ช่วยกันแชร์รูป สิ่งปลูกสร้างที่สะท้อนความล้มเหลวของการบริหารงาน อบจ. เข้ามามากมาย อาทิ อกวามเรียบหอยสังข์ จ. สงขลา, โครงการสวนลิงที่ จ. ลพบุรี, ศูนย์เรียนรู้โลกใต้ทะเล บางแสน จ. ชลบุรี

## ทำไมต้องไปเลือกตั้ง อบจ.

สำหรับคนที่ไม่ได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านที่กรุงเทพฯ อยากให้ลองนึกถึง ทุกครั้งที่เติมน้ำมัน นั่นแหละเงินที่คุณเสียให้ อบจ. ไป โดยเฉพาะยิ่งคนสูบบุหรี่ด้วย แล้ว นั่นคือแหล่งรายได้ใหญ่ที่สุดของ อบจ. ทุกแห่งเลยก็ว่าได้ (มีเพียง อบจ. ภูเก็ต แห่งเดียวที่ไม่ได้เป็นเช่นนี้) หรือต่อให้เป็นคนกรุงเทพฯ ถ้าคุณออกไปเที่ยวต่างจังหวัด แล้วเข้าพักโรงแรม นั่นก็เป็นเงินที่คุณต้องจ่ายสำหรับ อบจ. เหมือนกัน ส่วนนี้เรียกว่า เป็นรายได้ที่ อบจ. จัดเก็บเอง ยิ่งกว่านั้น อบจ. ยังมีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เฉพาะส่วน นี้ปีล่าสุด ปีงบประมาณ 2564 มากถึง 28,797.8 ล้านบาท<sup>10</sup> ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ และแบ่งสรรให้ รวมถึงรายได้อื่นๆ รวมแล้ว อบจ. แต่ละแห่งมีงบประมาณปีละหลาย ร้อยล้านขึ้นไปทั้งสิ้น

จากข้อมูลปีงบประมาณ 2563 งบประมาณเกินพันล้านบาทมีนับ 20 กว่าแห่ง อบจ. ที่มีงบประมาณมากที่สุดคือ ชลบุรี (4,143,479,700 บาท) น้อยที่สุดคือ ระนอง (258,110,700 บาท)<sup>11</sup>

<sup>10</sup> ที่มา [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/article/article\\_20200826094833.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download/article/article_20200826094833.pdf)

<sup>11</sup> ที่มา [https://drive.google.com/file/d/1R-BSwNrINbbxE1m51OqUSJeZ7-ixeOG/view?fbclid=IwAR0Tpn-wkEyH4G168tVUAVCJBYqNrAzHk0aqvUr5ypr49V\\_rLSELa5\\_JDqws](https://drive.google.com/file/d/1R-BSwNrINbbxE1m51OqUSJeZ7-ixeOG/view?fbclid=IwAR0Tpn-wkEyH4G168tVUAVCJBYqNrAzHk0aqvUr5ypr49V_rLSELa5_JDqws)

อันดับ	อบจ.	งบประมาณ
1	ชลบุรี	4,143,479,700 บาท
2	นครราชสีมา	3,855,275,300 บาท
3	ระยอง	2,745,504,200 บาท
4	สมุทรปราการ	2,495,794,100 บาท
5	นนทบุรี	2,455,051,600 บาท
6	เชียงใหม่	2,232,615,800 บาท
7	ขอนแก่น	2,200,920,300 บาท
8	อุบลราชธานี	1,797,837,900 บาท
9	สงขลา	1,768,267,460 บาท
10	ศรีสะเกษ	1,742,303,200 บาท

ทั้งหมดนี้คือราคาที่คนไทยต้องจ่ายเพื่อให้คงมี อบจ. อยู่ต่อไป

## หลังการเลือกตั้ง 20 ธันวาคม 2563

### ระบายนโยบายความอัดอั้น

การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เมื่อ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2563 ทำให้ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นในสังคมไทยได้กลับมามีชีวิตชีวาอีกครั้ง นับแต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช.เข้ายึดอำนาจ และสั่งยุติไม่ให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นกินระยะเวลายาวนานกว่า 6 ปี แต่สำหรับ อบจ.ส่วนใหญ่แล้วปลอดจากการเลือกตั้งนานกว่านั้นมากถึง 8 ปีเต็ม

จำนวนผู้สมัครในตำแหน่งนายก อบจ. ใช้สะท้อนความตื่นตัวต่อการเลือกตั้ง อบจ. ครั้งนี้ได้ดี หลายจังหวัดมีคนลงสมัครมากที่สุดอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน ในภาพรวมผู้สมัครนายก อบจ. มีจำนวน 335 คนใน 76 จังหวัด เทียบกับการเลือกตั้งนายก อบจ. โดยตรงครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2547 ครั้งนั้นมีผู้สมัคร 314 คนจากการเลือกตั้งใน 74 จังหวัด (ยกเว้นบุรีรัมย์จังหวัดเดียว) ขณะที่จำนวนผู้สมัครสมาชิกสภา อบจ. คราวนี้ก็มากถึง 8,186 คน ก่อนที่ต่อมาผู้สมัครบางส่วนจะถูก กกต. ตัดสิทธิเพราะตรวจพบว่าขาดคุณสมบัติ แยกเป็นผู้สมัครนายก อบจ. 3 คน และ ส.อบจ. อีก 116 คน

บรรยากาศที่ถนนสองข้างทาง ตลอดจนเสาไฟฟ้าเต็มไปด้วยป้ายหาเสียง (คูขนานไปกับการหาเสียงในโลกออนไลน์ โดยเฉพาะในเฟซบุ๊กซึ่งผู้สมัครส่วนใหญ่เลือกใช้ช่องทางนี้) เป็นภาพที่ชินตาคนทั่วประเทศตลอด 1 เดือนเศษที่ผ่านมา แต่ไม่ใช่กับที่กรุงเทพมหานคร คนกรุงเทพฯ อาจมีหลายสิ่งอย่างที่คนต่างจังหวัดไม่มีวันได้มี แต่ตอนนี้สิ่งหนึ่งที่คนต่างจังหวัดมีแล้ว แต่คนกรุงเทพฯ ยังไม่มีนั่นคือ โอกาสเลือกผู้บริหารท้องถิ่นด้วยตัวเอง ซึ่งก็ยังไม่เห็นทีว่าจะได้เลือกกันเมื่อใดแน่

วงเสวนาวิชาการเกี่ยวกับการเลือกตั้ง อบจ. ในแต่ละจังหวัด และเวทีประชาชน วิสัยทัศน์ผู้สมัครในตำแหน่งนายก อบจ. (ที่บางคนมักเรียกว่าดีเบต) ถูกจัดขึ้นอย่างคึกคัก บางเวทีตั้งใจจัดขึ้นเพื่อให้ผู้สมัครมารับฟังข้อเรียกร้องของกลุ่มตนเองไปทำเป็นนโยบายถ้าหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไป พบทั้งที่จัดโดยสถาบันการศึกษา สื่อมวลชน ระดับชาติและท้องถิ่น ภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน อย่างหอการค้า สภาอุตสาหกรรม กระทั่งกลุ่มนักเรียนนักศึกษาที่ออกมาเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงปีที่ผ่านมา

จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง อบจ.ทั้งประเทศหนีจากการแถลงของ กกต. 62.25% ต่ำกว่าเมื่อปี พ.ศ. 2547 เล็กน้อยเพียงจุดทศนิยมแค่นั้น ทั้งที่บรรยากาศทางการเมืองระดับชาติในปีไม่ได้เปิดกว้าง สถานการณ์เศรษฐกิจไม่เอื้อ แคมเปญต้องมาเจอข่าวการระบาดของโควิดระลอกใหม่ในคืนก่อนการเลือกตั้งพอดี ประกอบกับวันเลือกตั้งซึ่งถูกกำหนดลงมาเหมือนไม่ยอมให้คนกลับบ้านไปเลือกตั้งกันง่ายๆ ตรงนี้ กกต.เอง (กับรัฐบาล) ต้องรับไปเต็มๆ ส่วนเรื่องที่ไม่มีการอำนวยความสะดวกโดยจัดเลือกตั้งล่วงหน้าและให้มเลือกตั้งนอกเขต รวมถึงตัดสิทธิคนย้ายทะเบียนบ้านข้ามจังหวัดมายังไม่ถึง 1 ปีนั้น อันนี้ต้องย้อนกลับไปตั้งคำถามถึง สนช. ที่ออก กม. แบบนี้ออกมา แต่เพียงแค่นี้ก็แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวของประชาชนที่ได้ระบายความรู้สึกออกมาในรูปของการไปใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง บางจังหวัดที่มีการแข่งขันเข้มข้น เช่น เชียงใหม่ สถิติพุ่งจากเดิมที่เคยอยู่ระดับ 60 กว่าเปอร์เซ็นต์ไปเป็น 70 กว่าเปอร์เซ็นต์ว่ากันว่าเป็นผลจากวีดีโอคลิปอดีตอื้อนขอคะแนนเสียงของคุณทักษิณ ชินวัตร ที่ถูกปล่อยออกมาในช่วงไม่กี่วันก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งไปช่วยกระตุ้นให้คนออกมาใช้สิทธิกันมากขึ้น

การเลือกตั้งของจังหวัดเชียงใหม่			
อบจ.		ส.ส.	
วันเลือกตั้ง	% การใช้สิทธิเลือกตั้ง	วันเลือกตั้ง	% การใช้สิทธิเลือกตั้ง
14 มีนาคม 2547	74.06	6 กุมภาพันธ์ 2548	82.66
11 พฤษภาคม 2551	66.29	23 ธันวาคม 2550	83.18
23 มิถุนายน 2555	67.80	3 กรกฎาคม 2554	83.13
20 ธันวาคม 2563	71.98	24 มีนาคม 2562	78.26

## เบี่ยงเบนกระแส

ตลอดช่วงเวลาของการรณรงค์หาเสียง การเลือกตั้ง อบจ. ช่วยเบี่ยงเบนความสนใจของสังคมออกจากรัฐบาลและปัญหาการเมืองระดับชาติได้หลายเรื่อง เป็นประเด็นปัญหาที่รัฐบาลต้องทำ แต่คนหันมาฟังเป้าเรียกร้องให้ อบจ. แก้ไขให้ได้แทน เช่น เศรษฐกิจย่ำแย่-การท่องเที่ยวซบเซาผลกระทบจากโควิด-19, ฝุ่นควัน PM 2.5, ปัญหาป่าไม้-ที่ดินทำกิน, ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ เป็นต้น ด้วยความรู้รับรู้อันจำกัดเกี่ยวกับบทบาทของการปกครองท้องถิ่นไทย สังคมจึงตั้งความหวังกับ อบจ. เกินกว่าความเป็นจริงที่ อบจ.สามารถปฏิบัติได้

## พรรคการเมืองกับการเลือกตั้ง อบจ.

การเลือกตั้งนายก อบจ.ในปี พ.ศ. 2547 จากฐานข้อมูลที่สรุปโดยสถาบันพระปกเกล้า ระบุว่า 80% ของผู้สมัครในตำแหน่งนายก อบจ. ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับพรรคการเมืองคิดเป็นร้อยละ 43% ของจำนวนผู้สมัครทั้งหมด<sup>12</sup> เทียบกับปี 2563 จากข้อมูลของ Rocket Media Lab บริษัททำงานด้านข้อมูลเพื่อการสื่อสารมวลชน พบว่ามีมากถึง 68% จากผู้สมัครทั้งหมด<sup>13</sup> เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 25 เลยทีเดียว

แต่นั่นไม่ใช่ข้อมูลที่เป็นทางการ หากยึดข้อมูลที่เป็นทางการแล้วมีเพียง 3 พรรคเท่านั้นที่ประกาศรับรองผู้สมัครนายก อบจ. ในนามพรรค ปีกพรรคร่วมฝ่ายค้าน ได้แก่ คณะก้าวหน้า 42 คน (จากที่แรกเคยแถลงข่าวเปิดตัว 32 ผู้สมัครไปแล้ว และต่อมาก่อนเลือกตั้งมีเพิ่มเป็น 41 คน) พรรคเพื่อไทย 25 คน (ลดลงจากเคยแถลงว่าจะส่ง 29 จังหวัด จังหวัดที่เปลี่ยนใจไม่ส่งคือ พิษณุโลก ปทุมธานี ชัยนาท สงขลา และสตูล และเพิ่มเติม จ. แพร่) ขณะที่ฟากฝั่งรัฐบาลก็มีเพียงพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้นที่ประกาศส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกฯ จำนวน 2 คน (สงขลา กับ สตูล) พรรคการเมืองอื่นนอกเหนือจากนี้ไม่มีนโยบายส่งผู้ลงสมัคร อบจ. ในนามพรรคแต่อย่างใด บางพรรคถึงขั้นห้ามใช้โลโก้พรรคในการหาเสียงอย่างเด็ดขาด ด้วยเกรงว่าอาจสุมเสี่ยงต่อการ

<sup>12</sup> อีรพรรณ ไจมัน และภาสกร อินแถลง, *อ้างแล้ว*.

<sup>13</sup> “เปิดข้อมูลการเลือกตั้งนายกและสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด,” The Momentum (4 ธันวาคม 2563), จาก <https://themomentum.co/elections-provincial-administration-organisation/>



ทำผิดกฎหมายเลือกตั้งท้องถิ่นที่ห้ามข้าราชการการเมือง ตลอดจน ส.ส. กระทำการใดๆ ที่เป็นคุณหรือโทษต่อผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะประเด็นที่ กกต. ย้ำมิให้กลุ่มบุคคลดังกล่าวช่วยผู้สมัครหาเสียงผ่านทางโซเชียลมีเดีย

สีสันบนเวทีปราศรัยที่หายไป คงเหลือแต่แกนนำพรรคที่ไม่มีตำแหน่ง ส.ส. มาช่วยหาเสียง แตกต่างกับการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2555 ที่แม้แต่ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรียังขึ้นเวทีช่วยผู้สมัครบางคนได้ ภาพคนมาฟังปราศรัยเรื่อนหมื่น จึงไม่ค่อยมีให้เห็นเหมือนเคย

อย่างไรก็ดี สำหรับตำแหน่งสมาชิกสภา อบจ. มีเพียงคณะก้าวหน้าเพียงกลุ่มเดียวที่ประกาศส่งผู้สมัครในนามกลุ่มลงชิงชัยมากถึง 1,001 คน แตกต่างกับพรรคเพื่อไทยที่ไม่มีนโยบายส่งผู้สมัคร ส.อบจ. ในนามพรรค แต่อนุญาตสมาชิกพรรคที่ลงสมัครให้ใช้โลโก้หาเสียงได้ เช่นเดียวกับพรรคประชาธิปัตย์

ถึงกระนั้น เมื่อพิจารณาการตั้งชื่อกลุ่มของผู้สมัครในหลายพื้นที่ทั่วประเทศ จุดที่น่าสนใจคือ ความพยายามที่จะเอาตัวเองยึดโยงเข้ากับพรรคอนาคตใหม่ซึ่งถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ยุบพรรคไปแล้ว รวมถึงพรรคก้าวไกลกับคณะก้าวหน้าที่ถือเป็นสองปีกของพรรคอนาคตใหม่เดิในปัจจุบัน ทั้งๆ ที่ก็ไม่ใช้ผู้สมัครของคณะก้าวหน้าแต่อย่างใด โดยการตั้งชื่อกลุ่มที่มีคำว่า ‘ก้าว’ อยู่ด้วย เช่น กลุ่มเชียงใหม่ก้าวหน้า กลุ่มก้าวหน้าเพราะต่อเนื่อง (แม่ฮ่องสอน) ทีมเพื่ออนาคตขอนแก่นก้าวหน้า ยังไม่พูดถึงการออกแบบป้ายที่ตั้งใจใช้สีส้ม (คล้ายการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งสีแดงเป็นสีที่ถูกนำมาใช้มากเป็นพิเศษ) หรือคำขวัญก็หนีไม่พ้นต้องมีคำเหล่านี้อยู่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นคำว่าก้าว อนาคต และคนรุ่นใหม่ ป้ายของผู้สมัครบางส่วนพยายามผูกตัวเองเข้ากับกระแสการชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตย บางคนถึงขนาดใช้คำว่า “ไม่เอาเผด็จการ” ก็มี ในทางตรงข้าม พบน้อยมากที่ตั้งชื่อกลุ่มโดยอิงพรรคพลังประชารัฐ เช่น กลุ่มประชารัฐเชียงใหม่ ทีมสงขลาประชารัฐ ทีมนครประชารัฐ (นครศรีธรรมราช) บ่งชี้ว่าเอาพรรคพลังประชารัฐมาใช้เป็นจุดขายได้ยาก เพราะกลุ่มเหล่านี้ล้วนประสบความล้มเหลวในการเลือกตั้งครั้งนี้ทั้งสิ้น

## การเมืองใหญ่สะท้อนภาพการเมืองเล็ก

ทฤษฎีที่ผมนำมาใช้วิเคราะห์ว่าผู้สมัครรายใดจะชนะ นั่นคือ ดูจากผลการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อครั้งที่ผ่านมา (24 มีนาคม พ.ศ. 2562) เป็นอย่างไร ผลการเลือกตั้ง นายก อบจ. ในครั้งนี้ก็น่าจะสอดคล้องกัน ด้วยสมมติฐานว่าคนส่วนใหญ่เลือกชิงพรรค และการเลือกตั้งใหญ่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อปีที่ผ่านมา ถือเป็นวิธีประเมินอย่างง่าย ๆ ซึ่งเอาเข้าจริงยังมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้ออีกมากตามแต่บริบทของพื้นที่

ผลลัพธ์ภาพรวมทั้งประเทศค่อนข้างยืนยันยืนยันเช่นนั้น หากยึดข้อมูลเชิงสันนิษฐานที่ทาง Rocket Media Lab พยายามเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครนายก อบจ. กับพรรคการเมือง พบว่าผู้สมัครที่ประสบชัยชนะในการเลือกตั้ง นายก อบจ. ทั้งประเทศ จำแนกเป็นพรรคเพื่อไทย จำนวน 20 คน ชนะทางภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง (โดยผู้สมัครที่ถูกส่งลงอย่างเป็นทางการแพ้เป็นส่วนใหญ่ในจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง) รองลงมาคือ พรรคพลังประชารัฐ 18 คน กระจายอยู่เกือบครบทุกภาค (ยกเว้นเฉพาะภาคใต้) ไม่ได้กระจุกตัวอยู่แค่ภาคใดภาคหนึ่งเฉกเช่นพรรคอื่นที่มักมีฐานที่มั่นสำคัญของตัวเอง พรรคภูมิใจไทยที่ปักธงชัยในแถบอีสาน และพรรคประชาธิปัตย์ เจ้าของพื้นที่ทางภาคใต้มายาวนาน สองพรรคนี้ได้นายก อบจ. 15 คน และ 9 คนตามลำดับ โดยผู้สมัครอิสระจริงๆ มีเพียง 5 คนเท่านั้น

พรรคการเมือง	พลัง	ภูมิใจ	ประชา	เพื่อไทย	พรรค	ผู้สมัคร	รวม
ภาค	ประชารัฐ	ไทย	ธิปัตย์		อื่นๆ	อิสระ	
เหนือ	1	-	-	7	1	-	9
ตะวันออกเฉียงเหนือ	4	9	1	6	-	-	20
กลาง	7	3	-	6	4	1	21
ตะวันออก	3	1	1	-	-	2	7
ตะวันตก	3	-	1	1	-	-	5
ใต้	-	2	6	-	4	2	14
<b>รวม</b>	<b>18</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>20</b>	<b>9</b>	<b>5</b>	<b>76</b>

แต่ในรายละเอียดมีความแตกต่างกัน เช่น ภาคเหนือตอนบน ในการเลือกตั้ง ส.ส. พรรคเพื่อไทยได้ไป 24 ที่นั่งจากทั้งหมด 31 ที่นั่ง ไม่ได้ยกจังหวัดที่พะเยา เชียงราย แพร่ และแม่ฮ่องสอน ผลการเลือกตั้งนายก อบจ. ก็ออกมาใกล้เคียงกัน นั่นคือ เพื่อไทยชนะ 5 จังหวัด จาก 8 จังหวัด (แต่ส่งลงจริงๆ แค่ 6 จังหวัด) จังหวัดที่ไม่มี นายก อบจ. เป็นคนในสังกัดพรรคอย่างเป็นทางการคือ พะเยา เชียงราย (แต่ผู้ชนะเลือกตั้งก็เป็นสมาชิกพรรคที่ไม่ถูกทางพรรคส่งลงสมัคร) และแม่ฮ่องสอนเช่นเดียวกัน เมื่อเทียบกับสัดส่วนที่นั่ง ส.ส. ก็ใกล้เคียงกันมากๆ คือ พรรคเพื่อไทยอยู่ที่ร้อยละ 77 กับ 76 พรรคพลังประชารัฐอยู่ที่ร้อยละ 11 กับ 9 (อบจ. ต่อ ส.ส.) ทว่าในภาคใต้กลับไม่ได้เป็นเช่นนี้ พรรคพลังประชารัฐที่เคยได้ ส.ส. มากถึง 13 คน กลับไม่ชนะเลือกตั้ง นายก อบจ. แม้แต่คนเดียว โดยเฉพาะพื้นที่เอกสุชาติ จันทร์โชติกุล เพื่อนร่วมรุ่น เติริยมทหารของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็น ผอ. เลือกตั้งภาคใต้ของพรรคพลังประชารัฐเองก็ยังสอบตกที่สงขลา โดยที่นั่งส่วนใหญ่ยังเป็นของพรรคประชาธิปัตย์ รองลงมาคือ พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคภูมิใจไทย เมื่อเทียบกับสัดส่วนที่นั่ง ส.ส. ค่อนข้างใกล้เคียงพอสมควรคือ พรรคประชาธิปัตย์อยู่ที่ร้อยละ 43 กับ 44 พรรคประชาธิปัตย์อยู่ที่ร้อยละ 21 กับ 12 พรรคภูมิใจไทยอยู่ที่ร้อยละ 14 กับ 16 (อบจ. ต่อ ส.ส.) ขวนมองได้ว่าพลังประชารัฐเป็นเพียงพรรคเฉพาะกิจ ไม่ได้มีฐานเสียงที่แน่นอน หากแต่เกิดจากการรวบรวมฐานเสียงของคนอื่นมาเป็นของตัวเอง

## เก่าไป ใหม่มา

แบบที่ผมมกีย้ำกับสื่อที่มาขอสัมภาษณ์ การเมืองท้องถิ่นมีพลวัตสูง ทุกๆ ครั้งที่มีการเลือกตั้งจะได้คนหน้าใหม่เข้ามาประมาณ 60% หรือเกือบ 2 ใน 3 เสมอ (แม้ส่วนใหญ่เป็นคนหน้าเก่ามาจากสนามอื่นหรือมีสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายกคนเดิม) ครั้งนี้ก็ใกล้เคียงกัน นั่นคือ มีนายก อบจ. สมัยที่ผ่านมาได้รับการเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกครั้งรวม 32 คน ขณะที่มีนายก อบจ. คนใหม่ จำนวน 44 คน คิดเป็นร้อยละ 58<sup>14</sup>

<sup>14</sup> “สรุปผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 จังหวัด (อย่างไม่เป็นทางการ),” วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (25 ธันวาคม 2563), จาก [https://www.kpi-corner.com/content/8231/local00095?fbclid=IwAR2Qd\\_52DScsqZeYFj7KWuATn5hT22MybrPx\\_0JQn59WSZUqcm6BcocCnUs](https://www.kpi-corner.com/content/8231/local00095?fbclid=IwAR2Qd_52DScsqZeYFj7KWuATn5hT22MybrPx_0JQn59WSZUqcm6BcocCnUs)

อีกทั้งยังสำรวจพบว่ามีอดีตนายก อบจ. ที่ต้องประสบกับความพ่ายแพ้ถึง 12 คน (จากอดีตนายกทั้งหมดที่ลงเลือกตั้ง 44 คน) ใน 12 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ นครพนม บึงกาฬ ร้อยเอ็ด นครปฐม ปทุมธานี พิษณุโลก กาญจนบุรี พังงา สกลนคร สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี ชื่อที่นึกข่าวสนใจไม่พ้นบุญเลิศ บุรณุปกรณ์ (เชียงใหม่) ชาญ พวงเพชร (ปทุมธานี) และสมชอบ นิตีพจน์ (นครพนม)

อย่างไรก็ดี นายก อบจ. ที่ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งก็ยังมีมากกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่่นายกฯ ที่ผูกขาดตำแหน่งมานานหลายสมัยติดต่อกันที่ล้วนได้รับชัยชนะถล่มทลาย เช่น สมศักดิ์ กิตติธรรกุล นายก อบจ. กระบี่ (เข้าสู่สมัยที่ 7 แบบไร้คู่แข่ง) วิชิต ไตรสรณกุล นายก อบจ. ศรีสะเกษ (ขึ้นสมัยที่ 6) พงษ์ศักดิ์ ตั้งวานิชกพงษ์ นายก อบจ. ขอนแก่น (ขึ้นสมัยที่ 6) ซึ่งนับแต่ครั้งนี้ไป นายกเหล่านี้จะดำรงตำแหน่งได้อีกไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ผลของกฎหมายที่ถูกแก้ไขในปี พ.ศ. 2562

ขณะที่นายก อบจ. คนสำคัญหลายคนตัดสินใจวางมือทางการเมือง เช่น กรรณชาติชอบ (บุรีรัมย์) ระนองรักษ์ สุวรรณฉวี (นครราชสีมา) นรินทร์ เหล่าอารยะ (น่าน) โดยไม่ลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้อีก

ประเด็นผมคือ ถ้าปล่อยให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นได้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง มีการเลือกตั้งเป็นประจำทุกๆ 4 ปี ไม่มีหยุดยั้งกระบวนการประชาธิปไตย ประชาชนจะได้เรียนรู้บทเรียนจากการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ไม่ว่าจะด้านตัวบุคคลหรือนโยบายย่อมเกิดขึ้นได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป เพียงแต่ต้องอดทนรอ

## อยู่ข้างรัฐบาลกุมความได้เปรียบจริงหรือ

การเลือกตั้ง อบจ. ส่วนใหญ่ที่ผ่านมาล้วนเกิดขึ้นในช่วงที่รัฐบาลเป็นขั้วไทยรักไทยเดิมทั้งสิ้น

ปี พ.ศ. 2547 รัฐบาลทักษิณ พรรคไทยรักไทย

ปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลสมัคร สุนทรเวช พรรคพลังประชาชน

ปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลยิ่งลักษณ์ พรรคเพื่อไทย

ปรากฏการณ์ที่มีการแข่งขันกันเองระหว่างผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยจึงถือเป็นเรื่องปกติในหลายจังหวัดทางภาคเหนือและภาคอีสาน ทว่าครั้งนี้ไม่ใช่ เพราะเพื่อไทยเป็นฝ่ายค้าน และมีนโยบายส่งผู้สมัครนายก อบจ. ลงในนามพรรคเพียงคนเดียว

ผู้สมัครบางคนจึงตัดสินใจลงในนามอิสระ ไม่ขอสังกัดพรรค จนสามารถเอาชนะอดีตนายกฯ คนเดิมที่เป็นมาหลายสมัยลงได้ ตัวอย่างสำคัญคือ กรณีของ พล.ต.ท. คำรณวิทย์ ธูปกระจ่าง ที่ใช้ชื่อกลุ่มว่าครอบครัวคนรักปทุม ทั้งๆ ที่เพจบุ๊กของพรรคเพื่อไทยเคยช่วยแชร์โพสต์ให้มาอย่างต่อเนื่อง จู่ๆ ก็หยุดไปหลังวันสมัครรับเลือกตั้งแล้ว

เกี่ยวกับเรื่องนี้ อัครเดช วันไชยธนวงศ์ นายก อบจ. แม่ฮ่องสอน สมัยที่ 3 ให้เหตุผลที่ต้องลงอิสระ (แต่ Rocket Media Lab สันนิษฐานว่าเขามีความสัมพันธ์กับพรรคชาติไทยพัฒนา) ว่าเป็นเพราะ อบจ. แม่ฮ่องสอนมีงบประมาณน้อยเกือบจะที่สุดของประเทศ มากกว่าระนองแค่จังหวัดเดียว เพราะเราจัดเก็บภาษีได้น้อย เงินที่ใช้ในการพัฒนาจึงมาจากการจัดสรรให้ของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ หากเลือกพรรคผิด แม่ฮ่องสอนก็จะลำบาก

เมื่อลองสำรวจตรวจตราดูรายชื่อนายก อบจ. ที่เคยโดนหัวหน้า คสช. ใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี พ.ศ. 2557 สั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งสิ้น 15 คน ในจำนวนนี้ 10 คนได้กลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมก่อนจะมีการเลือกตั้งทั่วไปไม่นานนัก เชื่อว่าเพราะหันไปสนับสนุนพรรคพลังประชารัฐในการเลือกตั้งใหญ่เมื่อปีที่ผ่านมา<sup>15</sup>

<sup>15</sup> “เลือกตั้ง 62: เปิดรายชื่อ 13 นักการเมืองท้องถิ่นพ้นตรวจสอบทุจริตหันหนุนพลังประชารัฐ,” iLaw (28 มกราคม 2562), จาก <https://ilaw.or.th/node/5116>

จังหวัด	ชื่อ	ผลการเลือกตั้ง
กำแพงเพชร	สุนทร รัตนากกร	ชนะการเลือกตั้ง
ชัยนาท	อนุสรณ์ นาคาศัย	ชนะการเลือกตั้ง
เชียงใหม่	บุญเลิศ บุรณุปกรณ์	แพ้การเลือกตั้ง
นครพนม	สมชอบ นิตินจน์	แพ้การเลือกตั้ง
ปทุมธานี	ชาญ พวงเพ็ชร์	แพ้การเลือกตั้ง
เพชรบูรณ์	อัครเดช ทองใจสด	ชนะการเลือกตั้ง
มุกดาหาร	มลัยรัก ทองผา	สามีมลึงสมัครรับเลือกตั้งแทน แพ้การเลือกตั้ง
ยโสธร	สถิรพร นาคสุข	ไม่ลงสมัครรับเลือกตั้ง
เลย	ธนาวุฒิ ทิมสุวรรณ	ชนะการเลือกตั้ง
สกลนคร	ชัยมงคล ไชยรบ	แพ้การเลือกตั้ง

ดังนั้น ในทางการเมืองท้องถิ่น การอยู่ฝั่งรัฐบาลก็ว่าจะสร้างความได้เปรียบและกักรันตีชัยชนะได้ตลอดไป สำหรับบางพื้นที่ที่มีการแข่งขันรุนแรง และเป็นฐานเสียงหลักของพรรคฝ่ายค้านอย่างเพื่อไทยด้วยแล้ว การเลือกข้างรัฐบาลอาจกลายเป็นผลด้านร้ายในมุมมองกลับ

## น้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า

คำหนึ่งที่น่าสนใจใช้กันมากคือ “บ้านใหญ่” เมื่อต้องการเอ่ยถึงการเมืองในระดับจังหวัดที่ถูกผูกขาดโดยตระกูลการเมืองที่มีอิทธิพลเพียงตระกูลเดียว ซึ่งความเป็นจริงของการเมืองท้องถิ่นต่างจังหวัดโดยส่วนใหญ่ไม่มีบ้านใหญ่บ้านเดียว แต่มีบ้านเล็กหลายๆ หลัง อาจแบ่งได้ตามลักษณะพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ของจังหวัด เช่น สายเหนือ/ใต้/ตะวันออก/ตะวันตก จึงยากที่จะมีใครสามารถควบคุมฐานเสียงได้หมดทั้งจังหวัด ส.ส. ของบางจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งเข้าไปแบบยกทีม แม้จะสังกัดพรรค

เดียวกัน แต่ก็ไม่เคยเป็นเนื้อเดียวกัน กล่าวคือ ในแต่ละจังหวัดประกอบด้วยฐานเสียงหลายระดับชั้นลดหลั่นลงไป โดยเขตเลือกตั้งนายก อบจ. ถือเป็นเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ที่สุดแล้ว รองลงมาคือเขตเลือกตั้ง ส.ส. (เขตละ 1 คน) เขตเลือกตั้ง ส.อบจ. (เขตละ 1 คน) เขตเลือกตั้งนายกเทศบาล/อบต. (เขตละ 1 คน) เขตเลือกตั้ง ส.ท. (เขตละ 6 คน) และเขตเลือกตั้ง ส.อบต. (เขตละ 1 คน) ตามลำดับ ยังมีพักเอื่อยถึงเขตเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านที่ก็เป็นเขตเดียวกับ ส.อบต. ผู้ที่จะประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งนายก อบจ. ได้คือ ผู้ที่มีศักยภาพในการรวบรวมฐานคะแนนเหล่านี้เข้าด้วยกันให้ได้มากที่สุด

ต่อคำถามที่ว่าแล้วตกลง ส.อบจ. เป็นฐานให้นายก อบจ. หรือนายก อบจ. เป็นฐานให้ ส.อบจ. และการเมืองท้องถิ่นเป็นฐานให้การเมืองระดับชาติ (ส.ส.) หรือการเมืองระดับชาติเป็นฐานให้การเมืองท้องถิ่น (นายก อบจ.) สรุปก็คือมันต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน

กรณีเชียงใหม่น่าสนใจ บางพื้นที่ตัวผู้สมัคร ส.อบจ. สำคัญต่อการตัดสินใจเลือกนายก อบจ. มากกว่าหวังพึ่ง ส.ส. เช่น บางเขตเลือกตั้ง (ระดับ ส.ส.) ที่มีข่าวว่า ส.ส. เจ้าของพื้นที่ช่วยคุณบุญเลิศที่มีฐานะเป็นอดีตนายกด้วย คุณบุญเลิศก็ไม่ได้ชนะในทุกอำเภอของเขตเลือกตั้งนี้ อำเภอที่ชนะได้คือ อำเภอที่ ส.อบจ. ของกลุ่มเชียงใหม่คุณธรรมของเขาชนะแค่นั้น ขณะที่อำเภอที่ถือเป็นฐานเสียงหลักของ ส.ส. คนนั้นแท้ๆ คุณบุญเลิศกลับแพ้ แต่ ส.อบจ. ฟังคุณบุญเลิศก็ยังสามารถเอาชนะในเขตอำเภอนั้นได้อยู่ ขณะที่บางพื้นที่ก็ไม่ชัดเจน อาจเป็นปัจจัยร่วม ระหว่างผู้สมัคร ส.อบจ. กับผู้สมัครนายก อบจ. ดังผลการเลือกตั้ง ส.อบจ. ทั้ง 5 เขตของ อ. เมืองเชียงใหม่ ซึ่งกลุ่มเพื่อไทยชนะยกทีม ได้ ส.อบจ. หน้าใหม่ที่สามารถเอาชนะ ส.อบจ. คนเดิมของกลุ่มเชียงใหม่คุณธรรมเข้ามาได้หลายคน แน่นนอนว่าย่อมสัมพันธ์กับฐานคะแนนของว่าที่ผู้สมัครนายกเทศมนตรีกับทีมผู้สมัคร ส.ท. ในปีกเดียวกันที่คอยเกื้อหนุนกันอยู่ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น นอกฐานเสียงที่แบ่งตามโซนแล้ว ยังมีฐานเสียงที่อิงตามกลุ่มคน อาทิ นักศึกษา ชนชั้นกลาง คนเมือง (ที่หมายถึงคนที่พูดด้วยภาษาพื้นถิ่น) คนชาติพันธุ์ เกษตรกร กลุ่มผู้สูงอายุ กระทั่งแพนบอล ทำให้ผู้สมัครต้องใช้กลวิธีสื่อสารหาเสียงที่แตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่ม

## การเมืองเรื่องฟุตบอล

เท่าที่ลองไล่ดูรายชื่ออดีตนายก อบจ. (รวมทั้งทายาททางการเมือง) ที่มีส่วนทำทีมฟุตบอลของจังหวัดมาอย่างยาวนาน ทั้งในฐานะประธานสโมสรหรือมีตำแหน่งอื่น ไม่มีใครประสบความสำเร็จล้มเหลวจากการเลือกตั้งครั้งนี้เลยซักคน เช่น วิทยา คุณปลื้ม (ชลบุรี เอฟซี) วิวัฒน์ นิติกาญญา (ราชบุรี มิตรผล เอฟซี) สราวุธ ลิ้มอรุณรักษ์ (ประจวบ เอฟซี) อนุสรณ์ นาคาศัย (ชัยนาท เอฟซี) สมเกียรติ กิตติธรรกุล (กระบี่ เอฟซี) ในทางตรงข้าม นักการเมืองที่เพิ่งหันมาทำบอล และลงเลือกตั้งเป็นครั้งแรก กลุ่มนี้ต่างพ่ายแพ้เกือบทั้งสิ้น อาทิ วิสาระดี เตชะธีราวัฒน์ (เชียงราย ยูไนเต็ด) สุภวัฒน์ ศุภศิริ (แพร่ ยูไนเต็ด) พล.ต.ต. กริช กิติลือ (ลำพูน วอร์ริเออร์) จันทรพิชญ์ ประเสริฐศรี (อำนาจ ยูไนเต็ด) ยกเว้นเพียงคนเดียวคือ พิชัย เลิศพงศอดิศร ผู้ที่เคยมีประสบการณ์ทำทีมทั้งเชียงใหม่ เอฟซี และเจแอล เชียงใหม่ ยูไนเต็ด โดยเขาเพิ่งประกาศลาออกจากตำแหน่งประธานสโมสรเชียงใหม่ ยูไนเต็ด ก่อนที่จะมีการรับสมัครเลือกตั้งนายก อบจ. ไม่นาน

แน่นอน ฟุตบอลไม่ใช่ปัจจัยสำคัญที่จะมาชี้ขาดผลการเลือกตั้งได้ แต่ฟุตบอลก็ถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่นักการเมืองบางส่วนเลือกใช้ เพื่อให้ผู้เลือกตั้งภาคภูมิใจในจังหวัดของตน พร้อมส่งเสริมความนิยมให้กับตัวเอง โดยหวังแปรเปลี่ยนเป็นคะแนนเสียงกลับคืนเมื่อการเลือกตั้งมาถึง

## นโยบายสำคัญจริงไหม

ผลสำรวจความคิดเห็นประชาชนทางโทรศัพท์ของ “นิด้าโพล” เรื่อง “ได้เวลาเลือกนายก อบจ.” จำนวน 1,329 ตัวอย่าง (ซึ่งทำการสำรวจก่อนหน้าจะมีการเลือกตั้งร่วม 2 เดือน) สิ่งที่ประชาชนใช้พิจารณาในการตัดสินใจเลือกนายก อบจ. พบว่าส่วนใหญ่ ร้อยละ 60.50 ระบุว่าพิจารณาจากผลงานที่ผ่านมา รองลงมา ร้อยละ 38.07 ระบุว่าพิจารณาจากนโยบายของผู้สมัคร ร้อยละ 24.91 ระบุว่าพิจารณาจากคุณสมบัติส่วนบุคคล เช่น อายุ การศึกษา อาชีพ มีเพียงร้อยละ 8.58 เท่านั้นที่ระบุว่าพิจารณาจากพรรคการเมือง/กลุ่มการเมืองที่สังกัด<sup>16</sup>

<sup>16</sup> “ได้เวลาเลือก นายก อบจ.,” NIDA Poll (18 ตุลาคม 2563), จาก [https://nidapoll.nida.ac.th/survey\\_detail?survey\\_id=176](https://nidapoll.nida.ac.th/survey_detail?survey_id=176)



แม้ประชาชนไม่น้อยยให้น้ำหนักเรื่องนโยบาย แต่เอาจริง ด้วยข้อจำกัดหลายอย่าง เป็นต้นว่านโยบายที่ถูกกำหนดต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อบจ. มิเช่นนั้นก็อาจทำให้ถูกร้องเรียนได้ว่าหาเสียงเกินจริง อดีตนายกฯ ที่ลงสมัครเข้าใจถึงขีดความสามารถของ อบจ. มักเลี่ยงไปใช้คำว่า ‘ประสาน’ แทน ด้วยทราบดีว่าเป็นภารกิจของหน่วยงานอื่น ไม่ใช่เรื่องที่ อบจ. จะทำได้เอง เช่น รถไฟฟ้าขนส่งมวลชน บ้ายหาเสียงผู้สมัครที่พบเห็นได้ทั่วไปจุดเน้นจึงอยู่ที่ตัวผู้สมัครกับกลุ่มที่สังกัด โดยเป็นรูปคู่ขนาดใหญ่ของผู้สมัครนัยกับผู้สมัครสมาชิกสภา หลายเวทีปราศรัยก็พูดเรื่องนโยบายน้อยกว่าที่ควรจะเป็น นโยบายที่ใช้หาเสียงมักเป็นนโยบายกว้างๆ ซึ่งไม่ได้ลงรายละเอียดที่เป็นรูปธรรมนัก เช่น ยกย่องคุณภาพชีวิต ส่งเสริมด้านการศึกษา พัฒนาสุขภาพแวดล้อม แก้ไขปัญหาภัยแล้ง/น้ำท่วม ฯลฯ เพื่อมิให้เกิดข้อผูกมัดจนเกินไปหากได้รับเลือกตั้งแล้วไม่สามารถทำได้อย่างที่รับปากไว้กับประชาชน มีเพียงคณะก้าวหน้าเท่านั้นที่ได้สร้างชุดนโยบายที่จับต้องได้ออกมา 42 แบบสำหรับ 42 อบจ. ซึ่งมีแกนกลางร่วมกันในประเด็นระบบขนส่งสาธารณะ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันด้วยการดึงประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยใช้เทคโนโลยี ทว่านโยบายกลับไม่ช่วยให้ผู้สมัครของคณะก้าวหน้าประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งแต่อย่างใด พอแสดงให้เห็นว่านโยบายยังคงไม่ใช่เรื่องสำคัญอะไร อย่างน้อยก็กับการเลือกตั้งคราวนี้

## ความพ่ายแพ้ของคณะก้าวหน้า

เพราะเลือกตั้งท้องถิ่นไม่ใช่ระบบจัดสรรปันส่วนผสมแบบที่พรรคอนาคตใหม่เคยเก็บเกี่ยวคะแนนที่ได้รับความนิยมเพื่อรับปันที่นั่งกลับคืนมาจนได้ ส.ส.แบบบัญชีรายชื่อไปมากถึง 50 ที่นั่ง แต่ระบบการเลือกตั้ง อบจ. เป็นแบบที่มีผู้ชนะเพียงหนึ่งเดียว ไม่ว่าจะป็นกรณีนายก อบจ. หรือ ส.อบจ. ก็ตาม ต่อให้ได้คะแนนมากมายเพียงใด หากไม่มากพอจะเป็นที่ 1 คะแนนเหล่านั้นก็ไม่มี ความหมาย เป็นคะแนนเสียงตกน้ำอย่างแท้จริง

อีกข้อสังเกตหนึ่งที่ได้ยินบ่อยๆ คือ ถ้าจังหวัดไหนมีผู้สมัครของพรรคเพื่อไทย ลงชงกับผู้สมัครจากคณะก้าวหน้าจะทำให้เกิดการตัดคะแนนกันเอง

จากการสำรวจผลการเลือกตั้งใน 13 จังหวัดที่ทั้งสองพรรคนี้ส่งผู้สมัคร นายก อบจ. ลงแข่งกัน พบเหมือนกันคือ โดยส่วนใหญ่ 8 จังหวัด (นครปฐม นครพนม สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สิงห์บุรี ระยอง หนองบัวลำพู ปราจีนบุรี) ปล่อยให้เอาคะแนนมารวมกันก็ยังเอาชนะผู้สมัครที่เป็นคู่แข่งคนสำคัญไม่ได้ ตัวอย่างเช่นที่นครพนม เพื่อให้ไทยได้ 110,596 คะแนน รวมกับก้าวหน้าที่ได้ 50,012 คะแนน เท่ากับ 160,608 คะแนน ยิ่งไงก็แพ้ ศุภพานี โพธิ์สุ ที่ได้ 161,933 คะแนน หรือที่ระยอง ก้าวหน้าได้ 61,583 คะแนน รวมกับเพื่อไทยที่ได้ 8,715 เท่ากับ 70,298 คะแนน ยิ่งคงแพ้ ปิยะ ปิตุเตชะ ที่ได้ 158,413 คะแนน ตามด้วยกลุ่มจังหวัดที่เพื่อไทยมีคะแนนมาเป็นลำดับหนึ่ง 4 จังหวัด (อุดรธานี อุบลราชธานี มุกดาหาร แพร่) เช่นที่อุดรธานี เพื่อไทยโดยวิเชียร ขาวขำ ได้ 325,933 คะแนน ชนะก้าวหน้าที่ได้ 185,801 คะแนน หรือที่แพร่ เพื่อไทย อนุวัธ วงศ์วรรณ ได้ 140,133 คะแนน ชนะก้าวหน้าที่ได้ 48,571 คะแนน หนองคายจึงเป็นเพียงจังหวัดเดียวที่พอพูดได้ว่าการตัดคะแนนกันเอง เพราะหากนำคะแนนที่เพื่อไทยได้ 76,976 คะแนนมารวมกับที่ก้าวหน้าที่ได้ 50,702 คะแนนแล้วได้มากถึง 127,678 คะแนน สามารถเอาชนะ ยุทธนา ศรีตะบุตร ที่ได้ 85,777 คะแนนได้เลย

ข้อสังเกตดังกล่าวจึงใช้อธิบายไม่ได้เสมอไป ส่วนตัวผมเห็นว่าการทำงานในสภาตลอดปีเศษที่ผ่านมาได้แบ่งกลุ่มคนสนับสนุนพรรคเพื่อไทยกับอนาคตใหม่แยกออกจากกันชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ เพื่อที่จะบอกว่าคนเลือกเพื่อไทยกับก้าวหน้าเป็นคนละกลุ่มกัน

ถึงกระนั้น การลงสนามท้องถิ่นของคณะก้าวหน้า เอาเข้าจริงก็คงไม่ได้หวังที่จะชนะในตำแหน่งนายก อบจ. แต่เป็นไปเพื่อการรักษาฐานคะแนนเสียงชนชั้นกลางและคนรุ่นใหม่ของพรรคก้าวหน้าเอาไว้ เตรียมพร้อมสำหรับการเลือกตั้งทั่วไปครั้งหน้า และการเลือกตั้งเทศบาลกับ อบต. ซึ่งน่าจะมีโอกาสได้ที่นั่งมากกว่า โดยเฉพาะพื้นที่ตัวเมืองกับเขตที่มีมหาวิทยาลัยตั้งอยู่ จากคะแนนที่ได้รับ (2.6 ล้านคะแนนตามคำแถลงของธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ) แสดงให้เห็นว่าคณะก้าวหน้ายังรักษาฐานคะแนนเสียงของอดีตพรรคอนาคตใหม่เอาไว้ได้อย่างค่อนข้างเหนียวแน่น

แม้คณะกรรมการจะไม่สามารถชนะการเลือกตั้งได้นายก อบจ. ของจังหวัดใด แต่ก็ได้ ส.อบจ. เป็นการชดเชย ด้วยที่นั่งไม่น้อยคือ 57 คนจาก 20 จังหวัด โดยมีหลายจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาจำนวนมาก ได้แก่ อุตรธานี 10 คน ฉะเชิงเทรา 10 คน ยโสธร 7 คน และหนองคาย 5 คน นอกนั้นได้จังหวัดละ 1-3 คน หวังว่าคงได้เห็นบทบาทของฝ่ายค้านที่แข็งขันในสภา อบจ. ของจังหวัดเหล่านี้ เหมือนกับที่เคยเห็นบทบาทของพรรคอนาคตใหม่หรือพรรคก้าวไกลในฐานะฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว ซึ่งที่ผ่านมาเราแทบไม่เคยเห็นสภา อบจ. แสดงบทบาทในบางด้าน เช่น เรียกส่วนราชการต่างๆ ที่มาตั้งอยู่ในจังหวัด กระทั่งผู้ว่าราชการจังหวัดให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงได้ ทั้งที่กฎหมายได้ให้อำนาจนี้ไว้ตั้งแต่ต้น

## นายกฯ เสียข้งน้อย ฝ่ายค้านเสียข้งมาก

การเลือกตั้งนายก อบจ. กับสมาชิกสภา อบจ. พร้อมกันเช่นนี้เอื้อให้เกิดสภาวะซึ่งฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นคนละขั้วได้ง่ายขึ้น แตกต่างจากหลายครั้งที่ผ่านมาซึ่งนายก อบจ. มักชิงลาออกก่อนครบวาระ ทำให้ต้องจัดการเลือกตั้งนายก อบจ. ก่อนเมื่อผู้ผลนายกฯ ก่อน กลุ่มที่ไม่ได้เป็นฝ่ายบริหารก็ไม่ส่งทีมลงสมัครแข่งในการเลือกตั้ง ส.อบจ. ที่มีขึ้นภายหลัง คงมีแต่ฝั่งผู้บริหารเท่านั้นที่ส่งทีมลง จึงกลายเป็นว่าผู้บริหารกับฝ่ายสภามาจากกลุ่มเดียวกันทั้งหมด

หลายจังหวัดที่มีการแข่งขันสูง และคะแนนสูสีกันมาก ไม่มีทางที่เสียงในสภาจะถูกยึดกุมโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเพียงกลุ่มเดียว เช่นที่เชียงใหม่ ผลที่ออกมาคือเสมอกัน 21 ต่อ 21 ระหว่างเพื่อไทยกับกลุ่มเชียงใหม่คุณธรรม ที่อุบลราชธานีเพื่อไทยได้ 17 คน ตามหลังกลุ่มอุบลคนดีที่ได้ไป 21 คน นอกนั้นที่เหลือเป็นกลุ่มอื่นและผู้สมัครอิสระรวมกันอีก 4 คน แสดงว่าชาวบ้านหลายๆ พื้นที่ก็ไม่ได้เลือกแบบ ‘ยกทีม’ เหมือนที่ผู้สมัครในตำแหน่งนายกฯ พยายามรณรงค์

การที่เสียงในสภาเก้าอี้ ต่างฝ่ายต่างมีเสียงพอพิดพอเหวี่ยงกันเช่นนี้ ปัญหาที่ตามมาคือ เกมการเมืองเรื่องงบประมาณ อาจทำให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถูกคว่ำกลางสภา จนนำไปสู่กลไกตั้งกรรมการร่วมพิจารณา ซึ่งย่อมทำให้สถานการณ์ยืดเยื้อในปีแรกๆ ก่อนที่โดยธรรมชาติของการเมืองในปีหลายๆ จะเริ่มมีการย้ายไปอยู่ขั้วเดียวกันกับฝ่ายบริหารเพื่อเร่งสร้างผลงานเตรียมลงเลือกตั้งคราวในถัดไป

## จับตา กทต.

สถิติของทางคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กทต.) นับแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึงปี พ.ศ. 2558 พบว่า กทต. ได้มีมติวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นไปแล้วเกือบ 1,800 เรื่อง แยกเป็นใบแดงหรือสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง 1,110 เรื่อง และใบเหลืองหรือสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ 670 เรื่อง<sup>17</sup> การเลือกตั้งครั้งนี้ที่ดูเหมือนจะจบแล้วตั้งแต่เมื่อนับคะแนนเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงยังไม่จบง่ายๆ

รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560 ให้ กทต. มีอำนาจเต็มที่จะ “สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี” หรือที่ถูกเรียกจนติดปากว่า “ใบส้ม” หากพบว่าผู้ชนะการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นทุจริต รู้เห็นให้มีการทุจริต หรือรู้แต่ไม่ยับยั้ง แต่ต้องมีคำวินิจฉัยออกมา ‘ก่อน’ ประกาศผลการเลือกตั้ง พร้อมทั้งให้ยกเลิกผลเลือกตั้งและจัดเลือกตั้งใหม่ โดยไม่มีการรับสมัครเลือกตั้งใหม่ ให้เฉพาะผู้สมัครรายเดิมในเขตนั้นกลับเข้าสู่การเลือกตั้งใหม่อีกครั้ง ยกเว้นผู้สมัครที่ถูกระงับสิทธิซึ่งโดนใบส้ม ในแง่นี้คำวินิจฉัยของ กทต. เป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ แต่ถ้าเป็นช่วงหลังจากนั้นแล้วต้องไปจบที่ศาลอุทธรณ์ และต้องกลายเป็น “ใบแดง” แทน

หลังผ่านพ้นการเลือกตั้ง อบจ. แค่วันเดียว มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้งเข้ามายัง กทต. ไม่ต่ำกว่า 200 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการให้ทรัพย์สินเพื่อจูงใจให้เลือกผู้สมัครประมาณ 30-40 เรื่อง เรื่องปราศรัยหาเสียงใส่ร้าย หรือหลอกลวงต่างๆ ประมาณ 20-30 เรื่อง นอกนั้นเป็นเรื่องอื่นปนๆ กันไป<sup>18</sup>

ประเด็นนี้จึงเป็นอีกปัจจัยชี้ขาดความเป็นไปทางการเมืองของ อบจ. แต่ละแห่งที่ไม่อาจมองข้ามได้

<sup>17</sup> “ใบแดงใบเหลือง เครื่องมือการปราบทุจริตเลือกตั้ง,” สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (10 กันยายน 2558), จาก [https://www.ect.go.th/ect\\_th/news\\_page.php?nid=31&filename=](https://www.ect.go.th/ect_th/news_page.php?nid=31&filename=)

<sup>18</sup> “ประเดิมร้องทุจริตเลือกตั้ง อบจ. 200 เรื่อง! เลขฯ กทต. ชี้ก้านัน-ผญบ. ส่วนสำคัญแก้ปัญหา,” สำนักข่าวอิศรา (24 ธันวาคม 2563), จาก <https://www.isranews.org/article/isranews-news/94487-isranfsews-721.html>

## อนาคตการกระจายอำนาจ

การเลือกตั้ง อบจ. ครั้งนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม ซึ่งตามมาด้วยการเลือกตั้งท้องถิ่นในรูปแบบอื่นทั้งเทศบาล อบต. ตลอดจนองค์กรท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่าง กทม. และเมืองพัทยาแน่นอน ประชาธิปไตยไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง ท้องถิ่นซึ่งถูกกดทับมานานจะต้องไม่พอใจเพียงแค่นี้ ก้าวเดินต่อไปคือ การเร่งรัดผลักดันให้มีการกระจายอำนาจโดยเพิ่มความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นในทุกมิติ หลังหยุดชะงักไปโดยสิ้นเชิงนับแต่มีการรัฐประหารเป็นต้นมา.

# มองอุบลราชธานี

## ผ่านแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561-2564

### กับการเลือกตั้งนายก อบจ. 20 ธันวาคม พ.ศ. 2563

#### (ตอนที่ 1)

อ.ปฐวี โชติอนันต์<sup>1</sup>

#### ประเด็นหลักในการนำเสนอ

1. นโยบายหาเสียงของผู้สมัครนายก อบจ.อุบลราชธานีถูกกำหนดให้อยู่ในกรอบของแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนพัฒนาอีสานใต้ แผนพัฒนาจังหวัดที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทย และแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ต้องล้อตามแผนต่างๆ ข้างต้น จึงไม่แปลกที่นโยบายของแต่ละคนที่ออกมาจะคล้ายกัน

2. นโยบายที่ออกมาจึงไม่มีเรื่องของการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพื้นที่ โดยเฉพาะการแย่งชิงทรัพยากรของรัฐกับประชาชน

3. สถานะการกระจายอำนาจที่ผ่านมา สะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นถึงแม้ได้มีการกระจายอำนาจจริงแต่เป็นอำนาจที่ถูกรัฐรวมศูนย์กำหนดขอบเขตมาให้ทำแต่งงาน สร้าง ซ่อม ปรับปรุง แก้ไข หรือการพัฒนา นโยบายใหม่ๆ หรือ นวัตกรรม (Innovation) ใหม่ๆ ของตนเองที่ถูกกำหนดโดยแผนและโครงสร้างของรัฐส่วนกลาง

อย่างไรก็ตาม ถ้าอยากรู้ว่าท้องถิ่นมีอำนาจและอิสระมากแค่ไหน ไม่ใช่เพียงแค่เรื่องของการสร้างนโยบาย หรือ นวัตกรรมใหม่ๆ (Innovation) เท่านั้น แต่ต้องดูไปถึงท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ได้มากน้อยเพียงใด

<sup>1</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จ.อุบลราชธานี

E-mail: pataweechotanan@gmail.com

สิ่งเหล่านี้จะเป็นตัวสะท้อนความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างท้องถิ่นกับรัฐส่วนกลางว่า ท้องถิ่นเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ (State Local Government) หรือ เป็นการปกครองท้องถิ่น (Local government) ที่ท้องถิ่นทำเพื่อประชาชนในพื้นที่

4. การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นเป็นการกระจายในขอบข่ายของ อปท. เท่านั้น การมีอำนาจในการตัดสินใจที่รัฐเป็นผู้กำหนดไม่ได้กระจายสู่ประชาชน ดังนั้น สถาบันท้องถิ่นจึงไม่ได้ถูกทำให้เป็นพื้นที่ที่กลุ่มต่างๆ มีอำนาจในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาความความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เช่น ปัญหาการรุกรานไล่ที่ของประชาชน ปัญหาเขื่อนปากมูล ปัญหาความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ทางการเมือง เป็นต้น ปัญหาความขัดแย้งเหล่านี้จึงถูกชุกไว้ได้พรม หรือโยนไปที่การเมืองระดับชาติ แทนที่ท้องถิ่น อบจ. ซึ่งมองภาพรวมของจังหวัดควรจะเปิดเวทีในการพูดคุย ออกนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหา

5. การที่พรรคการเมืองระดับชาติ หรือ กลุ่มการเมืองระดับชาติลงมา เชื่อมต่อกับการเลือกตั้งท้องถิ่นอาจจะเป็นภาพสะท้อนให้เห็นถึงสถานะและบทบาทของพรรคและกลุ่มการเมืองในระดับชาติที่จะมีต่อการเลือกตั้ง ส.ส. ในครั้งต่อไป ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เปิดให้หัวคะแนนในท้องถิ่นมีอำนาจในการต่อรองกับพรรคการเมืองได้มากขึ้น

## เกริ่นนำ

ในขณะที่การเมืองระดับชาติกำลังร้อนแรงจากการเรียกร้องของประชาชน ผู้รักประชาธิปไตยที่ต้องการให้นายกฯ ประยุทธ์ จันทร์โอชา ลาออกจากตำแหน่ง เรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ตามข้อเรียกร้องของกลุ่มคณะราษฎร การเมืองในระดับท้องถิ่นก็มีความร้อนแรงไม่แพ้กัน ภายหลังเครือข่ายรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยท้องถิ่น (คปท.) ซึ่งมีนักวิชาการ 105 คน เรียกร้องร่วมลงชื่อและออกแถลงการณ์ให้รัฐบาลจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นภายใน พ.ศ.2563 เมื่อวันที่ 8 กันยายน ที่ผ่านมา

ในวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ.2563 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ได้ประกาศให้มีการจัดการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) และสมาชิก

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ส.อบจ.) ขึ้นภายใน 60 วัน กกต.ได้มีการกำหนดให้วันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2563 เป็นวันเลือกตั้งนายก อบจ. และ ส.อบจ. ซึ่งเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งแรกในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ทำการรัฐประหารยึดอำนาจจากรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในพ.ศ. 2557 คณะรัฐบาลทหารได้ประกาศใช้ ม.44 ปลดผู้บริหารท้องถิ่นบางท่าน และให้ข้าราชการประจำปฏิบัติงานแทน ที่สำคัญคือการไม่อนุญาตให้มีการจัดการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและให้ผู้บริหารท้องถิ่นในระดับต่างๆ ดำรงตำแหน่งต่อไป

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ 1.ระดับบน (Upper Tier) นั่นคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่ทำหน้าที่ดูแลในระดับนโยบายหรือภาพรวมในการพัฒนาจังหวัดและช่วยสนับสนุนการทำงานของท้องถิ่นในระดับล่าง 2. ระดับล่าง (Lower Tier) ซึ่งได้แก่ เทศบาลทำหน้าที่ดูแลพื้นที่เมืองและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทำหน้าที่ดูแลในพื้นที่เขตชนบท

จังหวัดอุบลราชธานี เป็นอีกพื้นที่การเมืองหนึ่งที่น่าสนใจของประเทศไทย ในการเลือกตั้งท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากลักษณะของจังหวัดอุบลราชธานีจะเป็นจังหวัดใหญ่ในบริเวณภาคอีสาน มีทรัพยากรจำนวนมากและเป็นพื้นที่การค้าชายแดนที่สำคัญที่รัฐให้ความสนใจในเรื่องของการพัฒนาแล้ว ภายใต้วงจังหวัดอุบลราชธานียังมีเรื่องของความขัดแย้งที่เกิดจากการพัฒนาของรัฐและการต่อสู้ทางการเมืองของคนในพื้นที่กับอำนาจรัฐซึ่งมีมาตลอดนับตั้งแต่ การเกิดขึ้นของกบฏผีบุญที่ต้องการต่อต้านการขยายอำนาจของสยาม การเกิดขบวนการเสรีไทย การต่อต้านการสร้างเขื่อนปากมูล การต่อสู้ในเรื่องของที่ดิน และการต่อสู้ของคนเสื้อแดงที่ต่อต้านเผด็จการซึ่งถูกจับเข้าคุก ข่มขู่ และปรับทัศนคติจำนวนมาก ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นนั้น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีโดนคำสั่ง ม.44 จากคณะรักษาความสงบแห่งชาติให้หยุดการปฏิบัติหน้าที่และให้รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ราชการของรัฐทำงานแทน

เมื่อมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ. และ ส.อบจ. ในการเลือกรอบนี้มีผู้สมัครชิงตำแหน่ง นายก อบจ. 7 ท่าน และผู้ชิงตำแหน่ง ส.อบจ. ท่าน 281 ท่าน จากพื้นที่เขตเลือกตั้งทั้งหมด 42 เขต 2,950 หน่วยเลือกตั้ง มีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 1,433,346 คน



มากกว่านั้น การเลือกตั้งในรอบนี้พรรคการเมืองระดับชาติ เช่น พรรคเพื่อไทย และกลุ่มการเมืองในระดับชาติ เช่น กลุ่มก้าวหน้า มีการประกาศสนับสนุนผู้สมัครนายก อบจ. อย่างเป็นทางการ หรือ ผู้สมัครนายก อบจ. ท้องถิ่นบางท่านมีการใช้โลโก้ และชื่อของพรรคพลังประชาชนในการหาเสียง แต่ทำในนามกลุ่มท้องถิ่นที่ตนสังกัด ปრაกฏการณ์ดังกล่าวทำให้การเลือกตั้งท้องถิ่นรอบนี้แตกต่างจากการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ผ่านมา เนื่องจากพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองระดับชาติได้มีการสนับสนุนผู้สมัคร อบจ. อย่างชัดเจนอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนในอดีต

เมื่อลองสังเกตการณ์วิธีการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครชิงตำแหน่งนายก อบจ. ใช้กันมีทั้งหมด 4 ช่องทาง คือ 1. Facebook 2. รถแห่ 3. การเดินลงพื้นที่ 4. การติดป้ายหาเสียงตามที่ต่างๆ การหาเสียงส่วนใหญ่ของผู้สมัครมีนโยบายที่คล้ายกันอย่างมาก โดยผู้สมัครให้ความสำคัญกับการสร้างและซ่อมถนน ขุดคูคลอง ทำไฟฟ้า ทำอินเทอร์เน็ต พัฒนาโรงเรียน และการเน้นให้ประชาชนเลือกคนดี มีคุณธรรม ทำงานโปร่งใส

คำถามที่เกิดขึ้นคือ 1. เมื่อผู้สมัครมีนโยบายคล้ายกันแล้วจะเลือกใคร? 2. ทำไมนโยบายถึงได้ออกมาคล้ายกันซึ่งต่างจากการเลือกตั้งในระดับชาติที่แต่ละพรรคการเมืองมีการเสนอนโยบายต่างๆ ออกมาแข่งกันให้ประชาชนได้พิจารณาเป็นจำนวนมาก? 3. การเลือกตั้งอบจ.เชื่อมต่อการเมืองระดับชาติอย่างไร?

### 1. เมื่อผู้สมัครมีนโยบายคล้ายกันแล้วจะเลือกใคร?

สำหรับคำถามแรก ผู้เขียนได้ลองสอบถามจากนักศึกษาที่เรียนวิชาการบริหารท้องถิ่นเบื้องต้น และวิชาโครงสร้างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมอีสานกับ ผู้เขียน มีนักศึกษารวมกันประมาณ 80 คน สิ่งที่พบคือ เมื่อมีนโยบายหาเสียงที่คล้ายกัน ผู้ที่มีสิทธิ์เลือกตั้งจะเลือกคนที่เขารู้สึกว่าเขามีความใกล้ชิดสนิท และช่วยเหลือเขาได้ ถึงแม้นโยบายจะคล้ายกันแต่การเข้าถึงของประชาชนที่มีต่อนักการเมืองมีความสำคัญอย่างมากในการเลือกตั้ง นักศึกษาบางส่วนกล่าวว่าเขาเลือกเพราะอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งผู้สมัครมีการประกาศชัดเจนว่าสังกัดพรรคการเมืองฝ่ายไหน และมีความคิดการเมืองแบบใด

2. ทำไมนโยบายถึงได้ออกมาคล้ายกันซึ่งต่างจากการเลือกตั้งในระดับชาติที่แต่ละพรรคการเมืองมีการเสนอนโยบายต่างๆ ออกมาแข่งกันให้ประชาชนได้พิจารณาเป็นจำนวนมาก?

สิ่งที่ผู้เขียนค้นพบจากการศึกษาคือ การที่ผู้สมัครนายก อบจ. มีนโยบายที่ไม่แตกต่างกันนั้นมีปัจจัยดังต่อไปนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง รัฐไทยเป็นรัฐที่รวมศูนย์อำนาจอย่างมากและการปกครองท้องถิ่นถูกควบคุมโดยข้าราชการส่วนภูมิภาคมาอย่างยาวนาน ถึงแม้จะมีการกระจายอำนาจที่ถูกกำหนดในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีการให้ประชาชนเลือกผู้นำท้องถิ่นและถ่ายโอนภาระงานมาให้ท้องถิ่นทำ อย่างไรก็ตาม การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีปัญหาอย่างมากทั้งในเรื่องอำนาจของผู้บริหารที่อยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการภูมิภาค ความขาดแคลนในเรื่องของงบประมาณและบุคลากรมากกว่านั้น ภายหลังจากรัฐประหาร พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ที่ให้การกระจายอำนาจต้องชะงัก โดยเฉพาะการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ที่รัฐบาลทหารได้มีการขยายอำนาจของรัฐลงมาควบคุมท้องถิ่นและพยายามเปลี่ยนท้องถิ่นให้มีความเป็นราชการมากยิ่งขึ้น จากการไม่ให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่น ปลดผู้บริหารท้องถิ่น แต่งตั้งข้าราชการและตัดขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่

ปัจจัยที่สอง การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ขาดความมีอิสระ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีมีการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดทำดังกล่าวมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่สิ่งที่พบคือการจัดแผนต้องล้ากับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 และแผนพัฒนาภูมิภาคของอีสานใต้ รวมถึงแผนพัฒนาจังหวัดของกระทรวงมหาดไทย เมื่อประชาชนแสดงความคิดเห็นไปแล้ว สิ่งที่ถูกเสนอขึ้นไป ถ้าเข้าตามกรอบแนวทางของแผนที่ถูกกำหนดมาแล้วข้างต้น ประเด็นต่างๆ ที่ประชาชนเป็นผู้เสนอจะถูกบรรจุลงไปแผนพัฒนาท้องถิ่นของ อบจ. เช่น ส่งเสริมการปลูกข้าว ส่งเสริมการค้าชายแดน ทำถนน ไฟฟ้าให้ดี ส่งเสริมประเพณี เป็นต้น ส่วนประเด็นที่ประชาชนเสนอถ้าไม่ตรงในสิ่งที่ถูกกำหนดมาก็ไม่ได้รับการบรรจุลงไป ทั้งในเรื่องของปัญหาน้ำท่วมที่ไปไกลกว่าการสร้างคูคลอง ทำฝายกันน้ำ ความขัดแย้งในเรื่องที่ดิน ซึ่งเป็นความขัดแย้งที่เกิด

มาจากการพัฒนาของรัฐที่มาจากอดีต รวมถึงความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นของ อบจ.<sup>2</sup> ที่เกิดขึ้นมีลักษณะไปในทางการกำหนดจากบนสู่ล่าง (Top-down) มากกว่า และมองไม่เห็นปัญหาของพื้นที่จริง ๆ ดูได้จาก แผนพัฒนาท้องถิ่นอุบลราชธานี พ.ศ.2561-2564 ที่มี 5 ยุทธศาสตร์ในการพัฒนา ดังนี้

1. การบริหารจัดการทรัพยากร อบจ. มี 114 โครงการ วงเงิน 166,046,820 บาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการจัดซื้อครุภัณฑ์ และส่งเสริมพัฒนาบุคลากร
  2. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มี 114 โครงการ วงเงิน 681,644,265 บาท เน้นโครงการป้องกันยาเสพติด การจัดการศึกษา พัฒนาคุณภาพโรงเรียนตามแนวพระราชดำริ ส่งเสริมเกษตรพอเพียง
  3. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มี 284 โครงการ วงเงิน 1,705,032,300 บาท ซ่อมแซมถนน ปรับปรุงการคมนาคม
  4. การพัฒนาคุณภาพชีวิต มี 84 โครงการ วงเงิน 625,156,000 บาท การปรับปรุงโรงกีฬา พัฒนาคุณภาพผู้สูงอายุ ใส่ใจคนพิการ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมตามระบอบประชาธิปไตย ทำนุบำรุงศาสนา
  5. การส่งเสริมการลงทุนและการท่องเที่ยว วงเงิน 310,458,700 บาท ที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของการส่งเสริมการท่องเที่ยวการค้าชายแดน
- เมื่อลองพิจารณาดูโครงการที่จัดทำในแผนพัฒนาท้องถิ่นต้องทำให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด คือ “เมืองน่าอยู่ทันสมัย ประตูลู่การค้าการลงทุนท่องเที่ยวหลายมิติ เกษตรสู่สากล” ที่ออกกโดยกลุ่มยุทธศาสตร์จังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่มีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแล สิ่งที่พบคือ ในเรื่องของการพัฒนาเมืองน่าอยู่ทันสมัย และเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชน มีการพูดถึงผังเมืองน้ำท่วม แต่พอโครงการ

<sup>2</sup> ดูแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปีเพิ่มเติมได้ที่ สำนักงานองค์การบริหารจังหวัดอุบลราชธานี. 2560. แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี พ.ศ. 2561-2564. สืบค้น 20 พฤศจิกายน 2563, จาก <http://www.ubon.go.th/webdatas/articles/Article-File6565.pdf?fbclid=IwAR2C8NMawVPGhZai1bFKdrKkdj75Apj4UQxZkKlR1h9kekRXGPvrKwoSpl0>

และตัวชี้วัดที่ออกมา เน้นไปทางสุขภาพ ตรวจสอบหาเบาหวาน ส่วนการพัฒนาด้านอื่นๆ เน้นในเรื่องการส่งเสริม พัฒนาบุคลากร และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น

**ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของรัฐและสังคมกับการพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานีผ่านการเลือกตั้งครั้งนี้ได้ดังต่อไปนี้**

ประการที่หนึ่ง แผนพัฒนาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นถูกสื่อทำให้ล้ากับแผนยุทธศาสตร์แห่งชาติ 20 ปี แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาจังหวัดที่ส่วนกลางกำหนดมาแล้ว กระบวนการรับฟังความเห็นของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำขึ้นดังกล่าวได้ผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเพียงแค่ตราแสดมภ์สร้างความชอบธรรมที่แสดงให้เห็นว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นอุบลราชธานีของ อบจ. ผ่านความเห็นชอบของประชาชนแล้วเท่านั้น

ประเด็นที่สอง สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงพลวัตของอำนาจของท้องถิ่นถึงแม้รัฐไทยจะมีการกระจายอำนาจแต่อำนาจส่วนใหญ่ถูกกระจุกไว้ในขอบเขตที่รัฐส่วนกลางกำหนดเท่านั้น อำนาจไม่ได้ถูกกระจายออกไปให้กับกลุ่มอื่นๆ ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันทางการเมืองที่ใกล้ชิดกับคนในพื้นที่ ดังนั้น การทำงานของ อบจ. ส่วนใหญ่จึงอยู่ในขอบเขตอำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะภายใต้การปกครองของกระทรวงมหาดไทยที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอำนาจเหนือกว่านายก อบจ. ทั้งๆ ที่ อบจ. เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ นายก อบจ. มาจากการเลือกตั้งของประชาชน แต่ลักษณะของงานที่ทำเป็นงานประจำมากกว่าการวางนโยบายในการพัฒนาหรือนำจังหวัดไปข้างหน้า หรือแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังที่ได้จะได้กล่าวในประเด็นถัดไป

ประการที่สาม แผนพัฒนาท้องถิ่นที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้มองเห็นปัญหาในพื้นที่ที่มีความหลากหลาย แต่ผู้มีอำนาจเลือกที่จะบรรจุสิ่งที่กรอบการพัฒนาต้องการยกตัวอย่าง อุบลราชธานีเป็นจังหวัดน้ำท่วม แต่แผน อบจ. แทบไม่พูดเรื่องน้ำท่วมจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ อบจ. พบว่าตอนนี้ อบจ. มีเรืออยู่แค่ 4 ลำ ช่างน้ำท่วมทำได้แค่สนับสนุนเพราะพื้นที่ในการทำงานมีจำกัด หรือปัญหาความขัดแย้งในเรื่องของที่ดิน

ที่รัฐมีปัญหาเกี่ยวกับชาวบ้าน อบจ.ไม่ได้มีอำนาจอะไรที่จะเข้าไปช่วยเหลือชาวบ้านที่ถูกฟ้องร้องจากทางภาครัฐในการไล่ออกจากพื้นที่

มากกว่านั้น ในเรื่องของความขัดแย้งทางการเมือง อบจ.ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนควรจะมึบทบาทในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งหรือเข้าไปช่วยเหลือ แต่สิ่งที่พบคือไม่มีอำนาจจะทำได้ เพราะแผนไม่ได้กำหนด และต้องปล่อยให้เป็นการเผชิญหน้ากันระหว่างรัฐกับประชาชน สิ่งเหล่านี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงสภาวะการกระจายอำนาจของไทยที่ผ่านมา นั่น สถาบันท้องถิ่นมีหน้าที่หลักคือ การสร้าง ปรับปรุง ซ่อม และแก้ไขโครงสร้างพื้นฐาน หรือทำงานที่ถูกถ่ายโอนมาจากส่วนภูมิภาค แต่ไม่ได้เป็นพื้นที่ที่ประชาชนกลุ่มต่างๆจะใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น หรือการวางนโยบายในการพัฒนาหรือนำจังหวัดไปข้างหน้า

ประเด็นที่สี่ ยิ่งช่วงรัฐประหาร พ.ศ. 2557 นายก อบจ. อุบลราชธานีถูก ม.44 ห้ามปฏิบัติงาน สิ่งที่เกิดขึ้นคือการทำงานของผู้ที่รักษาการแทน เป็นข้าราชการที่มาจากการแต่งตั้งซึ่งเพียงแค่ทำหน้าที่ตามกรอบแผนงาน และนโยบายที่ทางส่วนกลาง และภูมิภาคกำหนดเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องมีการริเริ่มอะไรใหม่ เพราะกรอบคิดของข้าราชการกับนักการเมืองต่างกัน ข้าราชการทำตามที่กฎหมาย และเจ้านายของตนสั่งเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องทำอะไรมาก 2-4 ปีก็ย้ายไปดำรงตำแหน่งในที่ใหม่ แต่นักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งต้องรับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งมีความหลากหลาย ต้องคิดและพัฒนาโครงการใหม่ๆ เพื่อตอบโจทย์คนในพื้นที่มากเท่าที่จะเป็นไปได้

ประเด็นที่ห้า การไล่เช็คบิลนักการเมืองโดยเฉพาะคดีทุจริต คำว่าทุจริตนี้ เราสามารถมองได้หลายมุม กล่าวคือ นักการเมืองยกยอกเงิน เอาผลประโยชน์เข้าตนเอง หรือว่าเขาต้องการทำนโยบายหรือโครงการเพื่อตอบสนองคนในพื้นที่ แต่กฎหมายจำกัดอำนาจเขาไว้ไม่สามารถทำโครงการ หรืออนุมัติเงินได้ แต่เขาต้องทำ เพราะเป็นประโยชน์หรือแก้ไขปัญหให้กับประชาชน จึงถูกเหมารวมว่าทุจริต สิ่งเหล่านี้ต้องกลับไปตั้งคำถามกับภาวะเปียบที่ออกมาโดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย สตง. ปปช. ว่าระเบียบต่างๆ โดยเฉพาะการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นที่ออกมา นั้นช่วยให้ท้องถิ่นทำงานรับใช้ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ หรือลดศักยภาพท้องถิ่นให้ท้องถิ่นทำงานยากยิ่งขึ้นซึ่งมีผลทำให้ผู้นำท้องถิ่นไม่กล้าทำอะไรเพราะกลัวถูกฟ้องร้องว่าผิดระเบียบ

### ป้ายหาเสียงผู้สมัครลงรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี



### ตาราง เบอร์ รายชื่อผู้สมัคร และนโยบายผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนายก อบจ. อุบลราชธานี<sup>3</sup>

เบอร์ รายชื่อผู้สมัคร และนโยบายผู้ลงรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อุบลราชธานี

เบอร์	ชื่อผู้สมัคร	นโยบายหลัก
1	นายเชษฐา ไชยสัตย์	เพิ่มอำนาจให้ประชาชน เพิ่มสวัสดิการพื้นฐานให้ประชาชน พัฒนาระบบบริการสาธารณะ สิ่งแวดล้อม ต้องดี เศรษฐกิจในชุมชนต้องดี มีพื้นที่สาธารณะในการเรียนรู้
2	นางสาวนายกแอนสมปรารถนา วกรัยเจตเจริญญ	มุ่งการบ้าน ก้าวข้ามการเมือง แก้เจ็บ แก้แค้น แก้กัน
3	นายบัณฑิต วิลามาต	โคล้นตัว ปัญหาकिनอยากปากแห้ง เกษตรคุณ 2
4	นายเชิดศักดิ์ (ทีเล็ก) โภคกุลกานนท์	ถนนดี มีน้ำใช้ เจ็บไข้ดูแล
5	นายกานต์ กัลป์ตินันท์	สุขภาพดี ถนนดี เกษตรดี ให้เครื่องมือการเกษตร ท่องเที่ยวดี การศึกษาดี
6	นายถนอม คะตะวงษ์	มุ่งสร้างสรรค์ จริ่งใจพัฒนา เพื่อชาวอุบลฯ
7	นายพรวิชัย มิ่งวงษ์	ส่งเสริมคนดี คนเก่ง คนกล้า คนมีธรรมภิบาล

<sup>3</sup> ข้อมูลในตารางถูกปรับปรุงมาจาก **อีสานเดลี่**, 2563. อุบลราชธานี-ศึกชิงนายก อบจ.อุบล ใครเป็นใครในสมรภูมิเดือด จับตาไฟต์ล้างตา มีลมข้าง, สืบค้น 29 พฤศจิกายน 2563, จาก <https://www.esandailyonline.com/61542>

ประเด็นสุดท้าย เมื่อกลับมาพิจารณาโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งนายก อบจ.อุบลราชธานี สิ่งที่พบคือ ใ้หาเสียงแต่ละคนมีแค่เลขผู้สมัคร รูปหล่อๆ สวยๆ คำคมเท่ๆ และนโยบายที่เกี่ยวกับการซ่อมถนน

ทำไฟฟ้า ทำคลองชลประทาน การกีฬา การรักษาพยาบาล การทำตลาด การศึกษา การเกษตร เป็นต้น แต่ไม่มีเรื่องการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องแปลก เมื่อเราลองพิจารณาโครงสร้างของรัฐไทย ความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง และแผนการพัฒนาต่างๆ ที่ผ่านมานักการเมืองทำอะไรไม่ได้มากไปกว่านี้เพราะถูกควบคุมโดยแผนของส่วนกลาง และแผนของส่วนภูมิภาค ยิ่งในช่วงรัฐประหารที่ผู้นำท้องถิ่นโดน ม.44 ให้อภัยการปฏิบัติงาน การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นตกอยู่ในอำนาจของข้าราชการที่ถูกแต่งตั้งมา แน่แน่นอนทีเดียวว่าแผนพัฒนาท้องถิ่นของ อบจ. จึงไม่แตกต่างจากแผนที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำหนดมาข้างต้น สิ่งเหล่านี้จึงสะท้อนออกมาในการหาเสียงผู้สมัครชิงตำแหน่งนายก อบจ. อุบลราชธานี ที่มีความคล้ายกันและไปไม่ไกลจากการ สร้าง ซ่อม ปรับปรุง แก้ไข และส่งเสริม หรือ การเลือกคนดี มีศีลธรรม ซึ่งต่างจากการเมืองระดับชาติที่เสนอนโยบายเอาใจประชาชนกันอย่างเต็มที่

### 3. การเลือกตั้งอบจ.เชื่อมต่อการเมืองระดับชาติอย่างไร?

คำถามที่สามผู้เขียนมีความพยายามที่จะวิเคราะห์ความเชื่อมโยงและบทบาทของการเมืองระดับชาติที่เชื่อมต่อการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากการเลือกตั้งรอบนี้ พรรคการเมืองระดับชาติ เช่น พรรคเพื่อไทยลงมาเล่นการเมืองท้องถิ่นโดยส่งผู้สมัครในนามพรรคถึง 25 จังหวัด รวมทั้งจังหวัดอุบลราชธานี คณะก้าวหน้าซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับพรรคอนาคตใหม่ที่ถูกลบไปลงมาเล่นการเมืองท้องถิ่น โดยนายธนธร จิงรุ่งเรืองกิจ อดีตหัวหน้าพรรค และลูกพรรคที่ถูกตัดสิทธิ์ทางการเมืองลงมาช่วยผู้สมัครหาเสียง สุดท้ายพรรคพลังประชารัฐที่ถึงแม้จะไม่ส่งผู้สมัครลงในนามพรรค แต่ผู้สมัครบางคนตั้งกลุ่มโดยใช้โลโก้ ตราสัญลักษณ์ของพรรคซึ่งทำให้คนในพื้นที่ทราบว่าเป็นคนของพรรคพลังประชารัฐส่งลงแข่งขัน

ข้อสังเกตความเชื่อมโยงของการเลือกตั้ง อบจ. กับการเมืองระดับชาติดังต่อไปนี้

1. ระบบการเลือกตั้งระดับชาติแบบที่เป็นอยู่ได้ทำลายกติกาท้องถิ่นบางอย่าง คือ หัวคะแนนบางคนที่อาจจะเป็นเบอร์ 2 หรือ 3 ในการเลือกตั้งท้องถิ่น ถ้าย้ายพรรคอาจจะได้เป็น ส.ส.ปาร์ตี้ลิสต์ของพรรคนั้นๆ ในการเลือกตั้งระดับชาติครั้งต่อไป เนื่องจากกติกาการเลือกตั้งที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีการนับเสียงต่างๆ ในทุกพื้นที่และนำมาจัดสรร ส.ส. ในระบบปาร์ตี้ลิสต์

2. พรรคเพื่อไทยเล่นเกมสัที่แน่ใจว่าสามารถคุมฐานเสียงและหัวคะแนนได้ใน 25 จังหวัด ส่วนจังหวัดอื่นที่ไม่ส่งมีความเป็นไปได้ คือ 1. จังหวัดนั้นมีนักการเมืองท้องถิ่นเจ้าเก่าคุมไว้อยู่แล้ว 2. นักการเมืองเจ้าเก่าที่ลงแข่งกับคนอื่นๆ อาจจะเป็นหัวคะแนนของเพื่อไทย เพราะถ้าส่งใครในนามพรรคอาจจะขัดแย้ง และก่อให้เกิดการย้ายข้างตอนเลือก ส.ส. เพราะเขามีคะแนนอยู่ในมือ

3. พรรคพลังประชารัฐคล้ายเพื่อไทย การเกิดพลังประชารัฐมาจากหลายกลุ่มรวมกัน ถ้าไปหุ่่มหรือไปผูกกับคนใดคนหนึ่งจะทำให้เกิดความแตกแยกในระดับภาพรวมในการเลือกตั้ง ส.ส. สมัยต่อไปได้

4. เมื่อดูการเลือกตั้ง อบจ. อุบลราชธานี เบอร์ 5 นายกานต์ กัลปตินันท์ ประกาศตัวว่าพรรคเพื่อไทยสนับสนุน แต่เบอร์ 4 เป็นอดีต ส.ส. ผู้สมัครพลังประชารัฐ เขต 7 ลงสมัครนายก อบจ. ในนามกลุ่มอุบลคนดี แต่คนในพื้นที่รู้ว่าเป็นคนของพลังประชารัฐ ส่วนเบอร์ 2 นางสาวนายกแอนสมปรารถนา วิกรัยเจิตเจริญ คนในพื้นที่บอกว่ามีความสัมพันธ์กับทางนายพรชัย ไควสุรัตน์ อดีตนายก อบจ. อุบลราชธานี ซึ่งให้การสนับสนุนพรรคพลังประชารัฐในการเลือกตั้ง ส.ส. รอบที่ผ่านมา

5. สำหรับ คณะก้าวหน้า เอาอดีตหัวหน้าพรรค นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ มาผูกกับผู้สมัคร และส่งลงในนามกลุ่มคณะก้าวหน้า เกมสัที่คณะก้าวหน้าเล่นดูเหมือนจะออกไปเชิงนโยบายพัฒนาท้องถิ่น แต่ถ้ามองให้ลึกไปกว่านั้นสิ่งที่คณะก้าวหน้าทำคือการเมืองเชิงอุดมการณ์เพื่อหวังได้คะแนนจากคนรุ่นใหม่ และชนชั้นกลางในเมือง

6. สถานะของพรรคเพื่อไทยตอนนี้ อยู่ก้ำกึ่งระหว่างพรรคพลังประชารัฐกับพรรคก้าวไกลเพราะตัวเองไม่ได้เป็นรัฐบาล อีกทั้งนโยบายหาเสียงก็โดนพลังประชารัฐเลียนแบบ การหาเสียงจึงเน้นไปที่การวิจารณ์การทำงานของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา และนำทีมงานของพรรคในระดับชาติลงมาช่วยสนามท้องถิ่น ให้ถึงที่สุด พรรคเพื่อไทยจะเอาทีมเศรษฐกิจของพรรคซึ่งเคยสร้างผลงานการพัฒนาเศรษฐกิจในอดีตมาช่วย



พัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น ถ้าได้คนของเพื่อไทยเป็นนายก อบจ. มากกว่านั้น ถ้าเพื่อไทยได้เป็นรัฐบาลในระดับชาติและนายก อบจ. เป็นของเพื่อไทย การทำงานในการพัฒนาเศรษฐกิจจะยิ่งง่ายมากขึ้น ดูได้จากกรณีที่ทีมพรรคเพื่อไทยหาเสียงในอุบลฯ ว่า ถ้าเกรียง กัลป์ตินันท์ เป็น รมว. มหาตมไทย จะลงมาช่วยน้อง (นายกานต์ กัลป์ตินันท์) ที่เป็นนายก อบจ. ในการทำงาน คำถามคือ ในทางกลับกันถ้าเพื่อไทยไม่ได้เป็นรัฐบาลล่ะ? อบจ. จะเป็นอย่างไรภายใต้รัฐที่รวมศูนย์ กึ่งเผด็จการ ระบบราชการเป็นใหญ่

ตอนนี้เราจึงเห็นเพื่อไทยขายผลงานเก่า และวิจารณ์รัฐบาล แต่ความไม่ชัดเจนทางการเมืองของเพื่อไทยทำให้คนไม่แน่ใจว่าจะเอาอย่างไรในเรื่องจุดยืนในการสู้กับเผด็จการซึ่งก้าวหน้าและก้าวไกลชัดเจนกว่า

7. สถานะพลังประชารัฐ ออกนโยบายระดับชาติ เพื่อเอาใจและปล่อยให้แต่ละกลุ่มใช้บารมีอิทธิพล และความอิงแอบกับพรรคในหาเสียง เพราะสร้างและคุมนโยบาย กลไกรัฐได้ ถือเป็นจุดแข็งที่เพื่อไทยไม่มี

8. สถานะก้าวไกลเล่นเกมส์เชิงอุดมการณ์นำหน้า เก็บฐานเสียงคนรุ่นใหม่และชนชั้นกลางในเมือง ผ่านการใช้กลุ่มก้าวหน้าในการลงช่วยผู้สมัครหาเสียงเราแทบไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าระหว่างพรรคก้าวไกลกับกลุ่มก้าวหน้ามีความสัมพันธ์ทางการเมืองกัน การเลือกตั้งรอบนี้ผู้เขียนมองว่าถ้าผู้สมัครจากคณะก้าวหน้าไม่ได้นายก อบจ. ไม่ได้เสียหายเท่าไร แต่การทำแบบนี้จะส่งผลดีในการเลือก ส.ส. ของพรรคก้าวไกลในรอบหน้า เพราะความชัดเจนของพรรคที่มีมากกว่าพรรคเพื่อไทย และได้ขยายฐานมวลชนออกไป

9. การเมืองท้องถิ่นรอบนี้ ตัวชี้ขาดอาจจะไปอยู่ที่ กกต. อีกครั้งในเรื่องการฟ้องร้องที่พรรคการเมืองหรือ ส.ส. เข้ามามีส่วนในการหาเสียง มากกว่านั้น ถ้าสังเกตให้ดี กฎหมายที่ กกต. ออกมานั้นส่วนใหญ่จะเป็นไปในลักษณะของการไล่จับผิดผู้สมัครรับเลือกตั้งมากกว่าส่งเสริมให้ประชาชนออกมาใช้เสียงในการเลือกตั้ง ยกตัวอย่างเช่น การไม่มีการเลือกตั้งล่วงหน้า หรือ การจัดการเลือกตั้งในวันอาทิตย์ที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นช่วงวันที่อยู่ระหว่างวันหยุดยาวในช่วงต้นเดือนธันวาคม และใกล้จะถึงวันปีใหม่ที่เป็นช่วงหยุดยาวประจำปีอีกช่วงหนึ่ง สิ่งเหล่านี้ทำให้ประชาชนที่ไม่อยู่ในพื้นที่เลือกตั้งถึงเลที่จะเดินกลับภูมิลำเนาเนื่องจากได้เดินทางกลับบ้านช่วงหยุดยาวก่อนหน้าวันเลือกตั้งแล้ว หรือรอกลับช่วงปีใหม่ที่เดียว เพราะการเดินทางแต่ละครั้งมีค่าใช้จ่ายที่สูงสำหรับพนักงานเงินเดือน และผู้ใช้แรงงานหาเช้ากินค่ำ

10. อาจารย์พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ฯ วิเคราะห์ว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นรอบนี้ไม่ใช่เรื่องการวัดว่าการเมืองใหม่หรือเก่าใครจะอยู่ต่อไป แต่วัดว่าใครจะคุมฐานเสียงและหวัคະแนมไม่ให้ย้ายได้ใหม่ซึ่งมีผลกับการเลือก ส.ส. ในสมัยหน้า ภายใต้กติกาที่รุดอกันต่อไปครับ

จากที่กล่าวมา สิ่งเหล่านี้ทำให้เราต้องกลับมาตั้งคำถามกับ อบจ. ว่าจะวางบทบาทอย่างไรในรัฐที่รวมศูนย์อำนาจและเป็นรัฐกึ่งเผด็จการเช่นนี้ อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งนายก อบจ. รอบนี้ ผู้เขียนเห็นว่าจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดต่างๆ เนื่องจากประชาชนสามารถเลือกผู้นำของเขาเองได้ และมีช่องทางในการติดต่อกับผู้นำของเขา

สิ่งสำคัญตอนนี้คือ สถาบันการศึกษา กกต. ต้องจัดเวทีเปิดโอกาสให้ผู้สมัครได้แถลงวิสัยทัศน์ ให้ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกได้รับฟังข้อมูลและนโยบายของผู้สมัครได้มากที่สุดเพื่อให้พวกเขามีข้อมูลประกอบการตัดสินใจลงคะแนน และส่งเสริมให้ประชาชนมาเลือกตั้งท้องถิ่นให้มากที่สุด

ประชาชนกลุ่มต่างๆ ทั้งในจังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัดอื่นๆ ควรออกมาส่งเสียงให้กับผู้สมัครนายก อบจ. ว่าต้องการอะไร อย่าปล่อยให้ผู้สมัครเสนอมารายเดียว เราต้องหาความรู้และข้อมูลของผู้สมัครแต่ละคน วิวิจารณ์ และเสนอความเห็นให้เขาไปทำเพราะเขาเป็นตัวแทนของประชาชน กลุ่มต่างๆ ในจังหวัดต้องส่งเสียงว่าต้องการอะไร มีปัญหาอะไร มีความขัดแย้งอะไรในจังหวัดเพื่อให้ผู้สมัครนำไปพิจารณาออกเป็นนโยบาย หรือจัดทำโครงการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

ยิ่งในรัฐที่รวมศูนย์อำนาจและเป็นกึ่งเผด็จการเช่นนี้ ประชาชนต้องช่วยกันออกมาสร้างอำนาจของตนเอง ออกมายืนยันสิทธิและเสรีภาพผ่านการเลือกตั้ง สิ่งเหล่านี้จะช่วยทำให้การกระจายอำนาจ การพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น และการพัฒนาจังหวัดของ อบจ. จะไปได้ไกลกว่าเรื่องของ สร้าง ช่อม ปรับปรุง แก้ไข และส่งเสริม หรือการทำงานประจำที่หน่วยงานส่วนภูมิภาคถ้ายโอนมาให้เหมือนที่ผ่านมา

1 ธันวาคม 2563

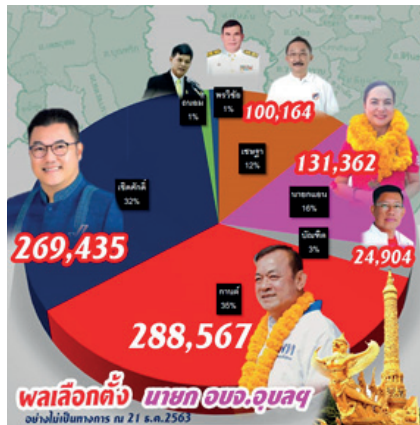
แก้ไขเพิ่มเติม 18 ธันวาคม 2563

## มองอุบลราชธานีภายหลังการเลือกตั้ง อบจ. 20 ธันวาคม 2563 (ตอนที่ 2)

อ. ปฐวี โชติอนันต์<sup>4</sup>

### ผลการเลือกตั้ง อบจ. อุบลราชธานี

ณ ตอนนี้ประชาชนในหลายจังหวัดคงได้รู้กันแล้วว่าใครที่ได้มาเป็นนายก อบจ. และ ส.อบจ. จังหวัดของตนเอง พรรคเพื่อไทยที่ส่งผู้สมัครลงในนามพรรค 25 จังหวัด ผลที่ออกมาคือ พรรคเพื่อไทยได้นายก อบจ. 9 จังหวัด ประกอบด้วยภาคเหนือ 4 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง แพร่ และน่าน ในภาคอีสาน 4 จังหวัด ประกอบด้วย อุตรธานี อุบลราชธานี ยโสธร และมุกดาหาร ส่วนกลุ่มก้าวหน้าที่ส่งผู้สมัครถึงแม้จะไม่ได้นายก อบจ. แต่ได้ ส.อบจ. ถึง 57 คน<sup>5</sup>



(ภาพที่ 1 : ที่มา : เพจคนอุบลพัฒนา)<sup>6</sup>

<sup>4</sup> อาจารย์ประจำหลักสูตรปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี E-mail: pataweechothan@gmail.com

<sup>5</sup> ส่วนกลุ่มก้าวหน้าที่ส่งผู้สมัครถึงแม้จะไม่ได้นายก อบจ. แต่ได้ ส.อบจ. ถึง 57 คน สูงสุดคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 28 คน โดยจังหวัดที่ได้ ส.อบจ. มากที่สุดคือ อุตรธานี 10 คน ยโสธร 7 คน หองคาย 5 คน ร้อยเอ็ด 3 คน สกลนคร 2 คน หนองบัวลำภู 2 คน บึงกาฬ 1 คน มุกดาหาร 1 คน รongลงมาคือภาคตะวันออก ได้ ส.อบจ. 11 คน ได้แก่ ฉะเชิงเทรา 10 คน ชลบุรี 1 คน ภาคกลาง ได้ ส.อบจ. 9 คน ได้แก่ อุตรดิตถ์ 3 คน สมุทรปราการ 1 คน สมุทรสาคร 1 คน นนทบุรี 3 คน อ่างทอง 1 คน ภาคเหนือ ได้ ส.อบจ. 3 คน ได้แก่ ลำพูน 2 คน พะเยา 1 คน และภาคใต้ ได้ ส.อบจ. 1 คน คือ ภูเก็ต

<sup>6</sup> คนอุบลพัฒนา. 2563. ผลการเลือกตั้งนายก อบจ.อุบล เข้าถึงได้จาก <https://www.facebook.com/%E0%B8%84%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B8%9A%E0%B8%A5%E0%B8%9E%E0%B8%B1>

ที่จังหวัดอุบลราชธานี ภายหลังจากที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งอย่างไม่เป็นทางการในช่วงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2563 ลำดับที่ 1 คือ ผู้สมัครหมายเลข 5 นายกานต์ กัลป์ตินันท์ ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทย ได้ 288,567 คะแนน ลำดับที่ 2 หมายเลข 4 นายเชิดศักดิ์ โภคกุลกานนท์ ได้ 269,435 คะแนน ลำดับที่ 3 หมายเลข 2 นางสาวนายกแอนสมปรารถนา วิกรัยเจติเจริญ ได้ 131,362 คะแนน ลำดับที่ 4 หมายเลข 1 นายเชษฐา ไชยस्थ्य ได้ 100,164 คะแนน ลำดับที่ 5 และ 7 คือ หมายเลข 3 นายบัณฑิต วิลามาศ ได้ 24,904 คะแนน หมายเลข 6 นายถนอม คะตะวงค์ ได้ 10,348 คะแนน และหมายเลข 7 นายพรวิชัย มิ่งวงษ์ ได้ 7,189 คะแนน<sup>7</sup>

บทความนี้วิเคราะห์คะแนน ผลคะแนนของผู้สมัครที่ลงนามพรรคการเมือง และกลุ่มการเมืองที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองมาเปรียบเทียบกับคะแนนการเลือกตั้งใหญ่เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 การเปรียบเทียบดังกล่าวมีเหตุผลสำคัญคือ การเลือกตั้งนายก อบจ. เป็นการเลือกตั้งที่มีเขตการเลือกตั้งทั้งจังหวัด และมีการส่งผู้สมัครลงนามพรรคการเมืองและกลุ่มการเมือง ตัวเลขของผู้มาใช้สิทธิในการเลือกตั้ง ส.ส. และนายก อบจ. เป็นภาพรวมของพรรคการเมืองในระดับจังหวัดที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่นได้

---

E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2-102466571644709/photos/pcb.140388241185875/140387014519331 (วันที่ค้นข้อมูล 25 ธันวาคม 2563)

<sup>7</sup> คนอุบลพัฒนา. 2563. ผลเลือกตั้งนายก อบจ. อุบล. เข้าถึงได้จาก (วันที่ค้นข้อมูล 25 ธันวาคม 2563)

ตารางที่ 1 : รายชื่อพรรคการเมืองและคะแนนรวมที่ได้จากการเลือก ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานี 24 มีนาคม 2562<sup>8</sup>

รายชื่อพรรคการเมืองและคะแนนรวมที่จะได้จากการเลือก ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานี 24 มีนาคม 2562				
ลำดับ	สังกัดพรรค	คะแนนรวมจาก ส.ส. ทั้งจังหวัด	บัตรเสีย	บัตรไม่ประสงค์เลือก
1	เพื่อไทย	347,617		
2	อนาคตใหม่	112,230		
3	พลังประชารัฐ	257,357		
4	ประชาธิปไตย	97,286		
5	อื่นๆ	135,025		
จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	1,433,296			
จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	1,038,618		58770	11167
เปอร์เซ็นต์ผู้มาใช้สิทธิ	74.87%		5.66%	1.08%

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2562. ข้อมูลสถิติการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562. หน้า 57, 85 เข้าถึงได้จาก [https://www.ect.go.th/ect\\_th/download/article/article\\_20201002121233.pdf](https://www.ect.go.th/ect_th/download/article/article_20201002121233.pdf) (วันที่ค้นข้อมูล 25 ธันวาคม 2563)

ตารางที่ 2 : รายชื่อผู้สมัคร เครือข่ายทางการเมืองและความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองและคะแนนเลือกตั้งรวมในการเลือกตั้งนายก อบจ. อุบลราชธานี 20 ธันวาคม 2563<sup>9</sup>

รายชื่อผู้สมัคร เครือข่ายทางการเมืองและความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง และคะแนนเลือกตั้งรวมในการเลือกตั้งนายก อบจ. อุบลราชธานี 20 ธันวาคม 2563					
เบอร์ผู้สมัคร	รายชื่อ	เครือข่ายทางการเมืองและความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง	คะแนนรวม	บัตรเสีย	บัตรไม่ประสงค์เลือกผู้สมัครคนใด
1	นายเชษฐา ไชยสัจย์	กลุ่มก้าวหน้า, กลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองบางกลุ่มในอุบล	100,164		
2	น.ส. นายกแอนสมปราชณา วิกฤษเจตเจริญญ	นายชิตชัย วรรณสถิตย์, เพจอุบลวันนี้ และนายพรชัย โควสุรัตน์	131,362		
3	นายบัณฑิต วิลามาต	อดีตผู้สมัคร ส.ส. พรรคอนาคตใหม่	24,904		
4	นายเชิดศักดิ์ โภคกุลกานนท์	ผู้ก่อตั้งใหญ่เมืองเหนือเป็นท่อน้ำเลี้ยง, กลุ่มอุบลคนดี, นายสุพล ฟองงาม, ส. เขมราฐ	269,435		
5	นายกานต์ กัลป์ตินันท์	นายเกรียง กัลป์ตินันท์ พรรคเพื่อไทย และกลุ่มเสื้อแดงบางส่วน	288,567		
6	นายถนอม คมตะวงษ์	N/A	10,348		
7	นายพรวิชัย มิ่งวงษ์	อดีตผู้สมัคร ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ใหม่	7,189		
จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	907,073				
จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	831,969			42,010	33,094
เปอร์เซ็นต์ผู้มาใช้สิทธิ์	63.00%			4.63%	3.65%

<sup>9</sup> ตารางที่ 2 จัดทำจากข้อมูลใน แบบสรุปรายงานการใช้สิทธิเลือกตั้ง (อย่างไม่เป็นทางการ) และการนับคะแนนเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี (เอกสารอัดสำเนา) และข้อมูลจากการลงพื้นที่สอบถามคนในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีถึงเครือข่ายทางการเมืองและความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง

เมื่อนำผลคะแนนของผู้สมัครที่ลงในนามพรรคการเมือง และกลุ่มการเมืองที่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองมาเปรียบเทียบกับคะแนนการเลือกตั้งใหญ่เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 พบว่า

1. พรรคเพื่อไทย ตอนเลือก ส.ส. จาก 10 เขต เพื่อไทยได้ 7 เขต ในจังหวัดอุบลราชธานี คะแนนรวมจาก ส.ส. ทุกคนได้ 347,617 คะแนน แต่ตอนเลือกนายก อบจ. ซึ่งมีเขตการเลือกตั้งทั้งจังหวัด พรรคเพื่อไทยส่งนายกานต์ กัลป์ตินันท์ หมายเลข 5 ลงรับสมัครในนามพรรคได้ 288,567 คะแนน

2. สำหรับพรรคอนาคตใหม่ในการเลือกตั้ง ส.ส. พรรคอนาคตใหม่ได้คะแนนรวม 112,230 คะแนน เมื่อพรรคอนาคตใหม่ถูกยุบ อดีตหัวหน้าพรรค นายธนาธร จึงรุ่งเรืองกิจ และสมาชิกพรรคที่ถูกตัดสิทธิ์ทางการเมือง 10 ปี ได้มาตั้งกลุ่มก้าวหน้า และส่งผู้สมัครลงในนามกลุ่มได้คะแนนเสียง 100,164 คะแนน

3. สำหรับพรรคพลังประชาชนรัฐในการเลือกตั้ง อบจ. รอบนี้ ถึงแม้ไม่ได้ส่งผู้สมัครนายก อบจ. และ ส.อบจ. อย่างเป็นทางการ แต่นายเชิดศักดิ์ โภคกุลกานนท์ อดีตผู้ลงสมัคร ส.ส. พรรคพลังประชาชนรัฐเขต 7 ลงในนามกลุ่มอุบลคนดี คนในพื้นที่จังหวัดอุบลราชธานีรู้กันดีว่าผู้สมัครคนดังกล่าวเป็นกลุ่มการเมืองที่มีความสัมพันธ์อย่างดีกับทางพรรคพลังประชาชน ผ่านทางนายสุพล ฟองงาม กรรมการบริหารพรรคพลังประชาชน ผู้กองใหญ่ภาคเหนือ กลุ่มอุบลคนดี และ ส.เขมราฐ ซึ่งทำธุรกิจก่อสร้าง

พรรคพลังประชาชน ตอนเลือกตั้ง ส.ส. จาก 10 เขตได้ 1 เขต คะแนนรวมจากการเลือก ส.ส. ทั้งจังหวัด 257,357 คะแนน แต่เมื่อเลือกนายก อบจ. หมายเลข 4 นายเชิดศักดิ์ โภคกุลกานนท์ ได้คะแนนรวมทั้งจังหวัด 269,435 คะแนน คะแนนของหมายเลข 4 เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับคะแนนรวมในการเลือกตั้ง ส.ส. ของพรรคพลังประชาชน 12,078 คะแนน

4. นางสาวนายกแอนสมปรารถนา วิกรัยเจิดเจริญ หมายเลข 2 จากกลุ่มคุณธรรม จากการสอบถามคนในพื้นที่พบว่าหมายเลข 2 มีเครือข่ายทางการเมืองกับทางนายพรชัย โควสุรัตน์ อดีตนายก อบจ. อุบลราชธานีซึ่งถูก ม.44 ให้หยุดปฏิบัติงาน และภายหลังได้เข้าปฏิบัติงานตามคำสั่ง ม.44 และนายชิตชัย วรรณสถิตย์ อดีต รมต.สมัยทักษิณ ชินวัตรซึ่งภายหลังย้ายไปพรรคพลังประชาชน

## ข้อสังเกตภายหลังจากการเลือกตั้ง อบจ. อุบลราชธานี 20 ธันวาคม พ.ศ. 2563 : การเมืองท้องถิ่น และการพัฒนาประชาธิปไตย

เมื่อผลคะแนนการเลือกตั้งออกมา ผู้เขียนมีข้อสังเกตต่อปรากฏการณ์การเลือกตั้ง อบจ. จังหวัดอุบลราชธานีในครั้งนี้ 11 ประการ ที่จะชี้ให้เห็นพลวัตและความสัมพันธ์ของการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดอุบลราชธานีกับการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นและประชาธิปไตยในระดับชาติ

**ประการแรก** คะแนนเสียงในภาพรวมของพรรคเพื่อไทยในการเลือกนายก อบจ. อุบลราชธานีลดลง จากคะแนนรวมตอนเลือก ส.ส. 59,050 คะแนน ระดับเกือบหกหมื่นคะแนนถือว่าค่อนข้างมากในการเลือกตั้ง (โปรดดูตารางที่ 1 และ 2 เปรียบเทียบ)

เหตุผลที่คะแนนของพรรคเพื่อไทยหายประมาณครึ่งแสน มีการตั้งข้อสังเกตว่ามี 2 สาเหตุสำคัญ คือ 1) ระบบการเลือกตั้งที่ไม่มีการเลือกตั้งล่วงหน้า และการเลือกตั้งนอกเขต มากกว่านั้นการเลือกตั้ง นายก อบจ. ถูกจัดขึ้นในช่วงวันหยุด 2 ช่วง คือ ช่วงต้นเดือนธันวาคม (วันที่ 10-13 ธันวาคม) และช่วงปีใหม่ จากบทความเรื่อง Thailand's 2019 Elections : A State of Democratic Dictatorship? แต่งโดย Duncan MacCargo และ Saownee T. Alaalexander<sup>10</sup> ได้ชี้ให้เห็นว่าในการเลือกตั้ง ส.ส. เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2562 ผู้ใช้สิทธิ์เป็นนักศึกษาและแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่เลือกพรรคเพื่อไทยและอนาคตใหม่ และการเลือกตั้งล่วงหน้านาดังกล่าว มีผู้ลงทะเบียนขอใช้สิทธิ์ 19,245 คน และมีผู้ที่มาใช้สิทธิ์ล่วงหน้า 17,107 คน คิดเป็นร้อยละ 86.90 (โปรดดูตารางที่ 1 และ 2 เปรียบเทียบ)

การที่ผู้มีสิทธิ์เลือกตั้งทั้งนักศึกษาที่ไปเรียนหนังสือและแรงงานที่ออกไปทำงานในจังหวัดอื่นที่ห่างไกล การเดินทางกลับมาเลือกตั้งมีต้นทุนค่าใช้จ่ายที่สูงมากและที่สำคัญ วันหยุดช่วงต้นเดือนธันวาคมอาจจะเดินทางกลับภูมิลำเนาแล้วหรือมีแผนที่จะกลับช่วงปีใหม่ หลายคนไม่อยากเดินทางหลายรอบและต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก

<sup>10</sup> Duncan MacCargo and Saownee T. Alaalexander. 2019. Thailand's 2019 Elections: A State of Democratic Dictatorship?. ASIA POLICY 14(8) retrieved December 25 2020 from [https://thaipolitics.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/87/2019/12/McCargo-Alexander\\_Thailands-2019-elections.pdf](https://thaipolitics.leeds.ac.uk/wp-content/uploads/sites/87/2019/12/McCargo-Alexander_Thailands-2019-elections.pdf).



สาเหตุที่ 2) การเลือกตั้ง ส.ส.และ การเลือกตั้ง อบจ.มีความแตกต่างกัน ในการเลือกตั้ง ส.ส.มีผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง 1,433,296 คน มีผู้มาใช้สิทธิ 1,038,618 คน นับเป็นร้อยละ 72.46 ส่วนการเลือกตั้ง อบจ.มีผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง 1,439,177 คน มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 907,073 คิดเป็นร้อยละ 63 เมื่อเปรียบเทียบผู้ที่มาใช้สิทธิระหว่างการเลือกตั้ง ส.ส.และอบจ. การเลือกตั้ง อบจ.มีผู้มาใช้สิทธิร้อยละประมาณ 131,545 คน (โปรดดูตารางที่ 1 และ 2 เปรียบเทียบ)

นอกจากความไม่สะดวกที่ไม่มีการจัดให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้าและนอกเขต แล้ว สิ่งสำคัญคือคนที่คนไม่เดินทางกลับมาเลือกตั้งนั้นเป็นเพราะว่าตัวเขาที่ทำงานอยู่นอกจากจังหวัดอุบลราชธานีไม่ได้รับผลกระทบหรือเกี่ยวข้องอะไรกับการทำงานของอบจ. ส่วนในการเลือกตั้ง ส.ส. นั้น การที่เขายอมเดินทางกลับมาเลือกตั้งนั้น สาเหตุที่สำคัญคือ จำนวน ส.ส. มีส่วนสำคัญที่จะกำหนดว่าพรรคการเมืองใดจะได้เป็นรัฐบาล และกระแสการเมืองเชิงอุดมการณ์ที่ร้อนแรงภายหลังการรัฐประหาร

ในช่วงท้ายของการหาเสียงของหมายเลข 5 นั้น จะมีลักษณะของการหาเสียงในรูปแบบร้องขอให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ทำงานที่อื่นเดินทางกลับมาเลือกตั้ง และรูปแบบการหาเสียงอีกอย่างหนึ่งคือ การเชิญชวนให้เลือกในเชิงอุดมการณ์ทางการเมืองกับพรรคที่สนับสนุนประชาธิปไตย

**ประการที่สอง** คะแนนเสียงในภาพรวมของพรรคพลังประชารัฐในการเลือก ส.ส. เมื่อเปรียบเทียบกับ หมายเลข 4 คะแนนเพิ่มขึ้น 12,078 คะแนน การที่คะแนนของหมายเลข 4 เพิ่มขึ้นนั้น (โปรดดูตารางที่ 1 และ 2 เปรียบเทียบ) มีเหตุผลสำคัญคือ

เหตุผลแรกคือ นายเชิดศักดิ์ โภคกุลกานนท์ เป็นนักการเมืองที่มีความสด ยังไม่มีบาดแผลทางการเมือง หรือประวัติทางการเมืองที่ไม่ดี

เหตุผลที่สอง คือ ตระกูลโภคกุลกานนท์ เป็นนักการเมืองเก่า พ่อของเขาเป็น ส.ส. ในจังหวัดอุบลราชธานีหลายสมัยและเคยเป็นรัฐมนตรีในสมัยทักษิณ ชินวัตร ทำให้มีผลงานและเครือข่ายฐานเสียงในพื้นที่

เหตุผลที่สาม คือ กลไกของรัฐและเครือข่ายทางการเมืองสนับสนุน เนื่องจากเป็นผู้สมัครที่ถือว่าเป็นคนของพรรคพลังประชารัฐที่ครองอำนาจรัฐอยู่ตอนนี้ทำให้ได้เปรียบด้านเครือข่ายในกลไกของรัฐในการเข้าถึงประชาชน

เหตุผลที่สุดท้าย คือ นโยบายของรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นสิ่งที่ช่วยหนุนให้กับผู้สมัครเพราะในช่วงใกล้เลือกตั้งรัฐบาลมักจะมีนโยบายการแจกหรือให้สิทธิ์กับประชาชนอย่างมาก เช่น การเลือกตั้ง อบจ. มีขึ้นในวันที่ 20 ธันวาคม 2563 รัฐบาลมีการเปิดลงทะเบียนเพื่อใช้สิทธิ์ในโครงการคนละครึ่ง ในวันที่ 16 ธันวาคม 2563 เหตุผลต่อมาคือ การลงคะแนนเสียงเชิงยุทธศาสตร์ของประชาชน (strategic voting) ที่มองว่าเราเป็นฝั่งเดียวกับรัฐบาล ซึ่งถ้าได้เข้าไปทำงานการเมืองมีโอกาสที่จะนำงบประมาณและโครงการเข้ามาให้คนในพื้นที่มากกว่า

**ประการที่สาม** ความพ่ายแพ้ของผู้สมัครหมายเลข 4 นายเชิดศักดิ์ โภคกุลกานนท์ เกิดขึ้นจากการตัดคะแนนกันเองกับผู้สมัครหมายเลข 2 นางสาวนายกแอนสมปรารถนา วิกรัยเจิดเจริญ ในการเลือกนายก อบจ. รอบนี้ ผู้สมัครหมายเลข 4 และผู้สมัครหมายเลข 2 ถูกมองว่าเป็นเครือข่ายของพรรคพลังประชาชนรัฐทั้งคู่ โดยที่หมายเลข 2 นั้นไม่ได้เปิดเผยอย่างโจ่งแจ้งเหมือนหมายเลข 4 จากการพูดคุยกับทีมงานของทางพรรคเพื่อไทยที่ลงหาเสียงเลือกตั้ง ทางพรรคเพื่อไทยค่อนข้างมั่นใจมากกว่าทางหมายเลข 5 ที่พรรคสนับสนุนจะชนะการเลือกตั้ง เนื่องจากหมายเลข 2 และหมายเลข 4 มีฐานเสียงคะแนนทับกันจะตัดคะแนนกันเองในที่สุด

**ประการที่สี่** สำหรับหมายเลข 1 นายเชษฐา ไชยสัตย์ ที่ลงในนามกลุ่มก้าวหน้า เมื่อเปรียบเทียบกับคะแนนที่พรรคอนาคตใหม่ได้ ตอนเลือกตั้ง ส.ส. ลดลงประมาณ 12,066 คะแนน แต่ในภาพรวมถือว่ารักษารัฐธรรมนูญคะแนนเสียงได้ พรรคก้าวไกลซึ่งเป็นพรรคที่สืบทอดอุดมการณ์ทางการเมืองจากพรรคอนาคตใหม่ ถ้าสามารถรักษารัฐธรรมนูญคะแนนตรงนี้ได้ การเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งหน้าอาจจะไม่ได้ ส.ส.พื้นที่ เพราะคะแนนแต่ละพื้นที่ยังไม่สามารถสู้ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทย และกลุ่มการเมืองที่มีความสัมพันธ์กับพรรคพลังประชาชนรัฐได้ แต่คะแนนรวมที่ได้ในระดับหลักแสนสามารถทำได้ ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อถึง 2 คน ดูตัวอย่างได้จากนายไพบุลย์ นิติตะวัน ที่ได้คะแนนรวมจากการเลือกตั้งในแบบระบบบัญชีรายชื่อ (Party List) 4.5 หมื่นคะแนนแต่ยังได้รับการจัดสรรเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

นอกจากนี้ เมื่อลองนำคะแนนของผู้สมัครหมายเลข 3 นายบัณฑิต วิลามาศ ซึ่งเป็นอดีตผู้สมัคร ส.ส. ของพรรคอนาคตใหม่ ลงในนามกลุ่มอนาคตชาวอุบล

ได้คะแนน 24,904 คะแนน ถ้าพิจารณาคะแนนของกลุ่มก้าวหน้าที่หายไปอาจจะเป็นคะแนนที่เป็นฐานเสียงส่วนบุคคลของนายบัณฑิต วิลามาศ มากกว่านั้น การที่ไม่มีการเลือกตั้งนอกเขตเป็นอีกผลหนึ่งที่ทำให้คะแนนของกลุ่มก้าวหน้าลดลง

การที่ผู้สมัครจากกลุ่มก้าวหน้าได้คะแนนถึงหลักแสนและได้คะแนนใกล้เคียงกับคะแนนรวมที่ ส.ส. อนาคตใหม่ได้รับนั้น ดร.ประเทือง ม่วงอ่อน แห่งคณะรัฐศาสตร์ ม. อุบลราชธานี กล่าวว่าในการเลือกตั้งครั้งนี้ กลุ่มก้าวหน้าและพรรคก้าวไกลสามารถ “ตั้งมั่น” ในจังหวัดอุบลราชธานีได้แล้ว<sup>11</sup>

**ประการที่ห้า** หลายคนผู้รักประชาธิปไตยอาจจะผิดหวังกับผลการเลือกตั้งหลายคนพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า การเลือกตั้งท้องถิ่นยังไม่พ้นจากระบบอุปถัมภ์ มีบ้านใหญ่ บ้านเล็กหรือจักรกลการเมือง (Machine Politics) ในการสร้างและระดมฐานคะแนนเสียง ผ่านการซื้อเสียงและการอุปถัมภ์กันในพื้นที่ซึ่งเป็นการเมืองแบบเก่า ประชาชนยังไม่เลือกนักการเมืองที่มีอุดมการณ์ทางการเมือง หรือเลือกนักการเมืองจากนโยบาย ซึ่งนักวิชาการหลายคนเรียกว่าการเมืองแบบใหม่ นอกจากนี้เริ่มมีการสร้างวาทกรรมในเลือกตั้งของชาวบ้านว่าโง่งที่เลือกนักการเมืองท้องถิ่นจากการขายเสียง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในเรื่องของเงินที่มีผลต่อการซื้อเสียงการเลือกตั้งนั้น จากงานเรื่อง *การศึกษาความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดอุบลราชธานี* ของอาจารย์ประเทือง ม่วงอ่อน<sup>12</sup> ทำการศึกษาพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้ง ส.ส. ในจังหวัดอุบลราชธานี พบว่าเงินไม่ใช่ปัจจัยหลักในการเลือกตั้งอีกต่อไปแล้วโดยเฉพาะการเลือกตั้งในระดับชาติ

ในส่วนของการเมืองท้องถิ่น เงินไม่ใช่ปัจจัยหลักในการชนะการเลือกตั้งท้องถิ่นเช่นกัน เพราะจากการเก็บข้อมูลในพื้นที่พบว่าผู้สมัครหลายท่านมีการแจกเงิน ซึ่งมีจำนวนมูลค่าอยู่ที่ 100-300 บาทต่อคน ที่สำคัญผู้ที่แจกเงินจำนวนมากไม่ได้ชนะการเลือกตั้งครั้งนี้

<sup>11</sup> ประเทือง ม่วงอ่อน.2563. มองอุบลหลายหลังการเลือกตั้ง อบจ. 20 ธันวาคม 2563. เข้าถึงได้จาก <https://www.facebook.com/polsciubu/videos/1062461497500966> (วันที่ค้นข้อมูล 25 ธันวาคม 2563)

<sup>12</sup> ประเทือง ม่วงอ่อน. 2563. ความเคลื่อนไหวทางการเมืองและพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2562 จังหวัดอุบลราชธานี. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.

ประเด็นสำคัญคือ ในมุมมองของชาวบ้านผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง ความหมายในการรับเงินนั้นเปลี่ยนแปลงไป การรับเงินซื้อเสียงไม่ใช่เรื่องของการรับมาแล้วต้องเป็นบุญคุณและต้องตอบแทนในการเลือกผู้สมัครคนนั้นหรือคนที่ให้เงินมากที่สุดเหมือนเมื่อก่อนแต่เขามองว่าเงินเป็นเพียงสินน้ำใจ ค่าเสียเวลา ค่าน้ำมันที่ต้องไปฟัง หรือออกไปเลือกตั้งมากกว่า

สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า นักการเมืองหน้าเก่า บ้านใหญ่ที่มีจักรกลการเมือง ต้องมีการปรับตัว กล่าวคือ ไม่ใช่เพียงการจ่ายเงินซื้อเสียงแล้วจะชนะการเลือกตั้ง แต่ถ้าตลอดเวลาที่ผ่านมานักการเมืองเหล่านี้ไม่ลงพื้นที่ ไม่ไปงานศพ งานแต่ง งานบุญ งานขึ้นบ้านใหม่ เปิดร้าน เปิดตลาด หรือพูดง่ายๆ ไม่มาให้ประชาชนเห็นหน้า หรือทำกิจกรรมร่วมกับเขา หรือมีประวัติไม่ดี มันมีความเป็นไปได้สูงที่ประชาชนจะไม่เลือก แต่จะไปเลือกอีกคนที่ลงพื้นที่พบปะและทำกิจกรรมร่วมกับเขามาโดยตลอด

การเมืองแบบเก่าหรือระบบเก่าไม่ได้จะมีหมด มันมี function ที่ต้องปรับตัวเข้าหาประชาชน ดูแลคนในพื้นที่ และยิ่งถ้ามีการเลือกตั้งเป็นปกติทุก 4 ปี มีนักการเมืองหน้าใหม่ๆ เข้ามาแข่งขัน บ้านใหญ่ บ้านเล็ก กลไกการเมืองยังต้องเข้าหา และดูแลประชาชนมากขึ้นไปอีก

**ประการที่หก** ในเรื่องการเลือกตั้งของประชาชนที่มีต่อนักการเมืองที่สัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคหรือกลุ่มการเมือง ถ้ามองจากมุมมองประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง การเลือกของเขามีลักษณะของการคิดคำนวณ (Calculation) มีเหตุผล (Rationale) และมีลักษณะการเลือกตั้งเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Voting) กล่าวคือ

ประชาชนบางกลุ่มที่อาศัยอยู่ในเมืองและไม่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาทางด้านเศรษฐกิจ หรือการจัดการทรัพยากรจากรัฐ มีแนวโน้มที่จะเลือกผู้สมัครจากกลุ่มก้าวหน้าที่มีจุดยืนและนโยบายทางการเมืองชัดเจน แต่ยังไม่มีโอกาสได้พิสูจน์ผลงาน

ประชาชนบางกลุ่มที่อาศัยอยู่ในพื้นที่นอกเมือง หรือต้องพึ่งพิงการเข้าถึงทรัพยากรจากนักการเมืองท้องถิ่นมีแนวโน้มสูงที่จะเลือกคนที่ใกล้ชิดกับเขา คนที่เขาสามารถพึ่งพา และเข้าหาได้ง่าย เขาจะคิดว่าผู้สมัครคนใดสามารถทำประโยชน์ให้เขาได้เพราะการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจจำกัด นโยบายของผู้สมัครแต่ละคนที่คล้ายกัน ชาวบ้านเลือกคนที่เขารู้สึกสนิท ใกล้ชิด เข้าถึงง่าย จึงเป็น

อีกเหตุผลสำคัญในการเลือกเข้าไปทำงาน เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำงานใกล้ชิดประชาชน เราจึงจะเห็นปัญหาเสียง ประเภท ใช้งานง่าย เข้าถึงง่าย เป็นที่พึงของประชาชน

มากกว่านั้น ถ้าประชาชนรู้จักผู้สมัครหรือเครือข่ายผู้สมัครมากกว่า 1 หมายเลข และมีการแจกเงินให้กับประชาชน สิ่งที่ประชาชนผู้รับเงินทำคือ การแบ่งคะแนนเสียง คนในครอบครัวให้ผู้สมัครแต่ละคนเพื่อรักษาความสัมพันธ์กับนักการเมืองเหล่านั้นไว้

สุดท้าย ประชาชนบางกลุ่มที่ไม่เพียงแต่พิจารณาถึงเรื่องความใกล้ชิดของผู้สมัครเท่านั้น แต่มีการคิดคำนวณถึงโอกาสและความเป็นไปได้ของผู้นำท้องถิ่นที่เข้าไปทำงานจะสามารถทำงานได้มากน้อยแค่ไหนภายใต้บรรยากาศการเมืองที่เป็นอยู่ กล่าวให้ถึงที่สุด การพิจารณาถึงความเชื่อมต่อระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนโยบายและผลงานของรัฐบาลที่ออกมาซึ่งค่อนข้างไปในทางประชานิยม

จากที่กล่าวมา การเลือกของประชาชนนั้นมีการตัดสินใจหลายระดับ ทั้งจากตัวผู้สมัคร ผลงานที่ผ่านมา อุดมการณ์ทางการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างพรรคหรือกลุ่มการเมืองกับผู้สมัคร สิ่งเหล่านี้ถูกนำมาคิดคำนวณผ่านการเลือกตั้งทั้งสิ้น แต่การเลือกของแต่ละคนจะวางอยู่บนเงื่อนไขและบริบทที่ต่างกัน

**ประการที่เจ็ด** เมื่อพิจารณาผู้สมัคร ส.อบจ. พบว่า มี ส.อบจ. ที่ลงสมัครในนามพรรคเพื่อไทยได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำงาน 17 คนจาก 42 คน ส่วนจาก ส.อบจ. ที่ลงในนามกลุ่มอุบลคนดี หมายเลข 4 ได้รับเลือกตั้งเข้ามา 21 คน จากกลุ่มหมายเลข 2 ได้รับเลือกตั้งเข้ามา 1 คน และส่วนผู้สมัครอิสระได้รับเลือกตั้งเข้ามา 3 คน

ตัวเลขดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยไม่ได้เป็นเสียงข้างมากใน ส.อบจ. ประเด็นที่สำคัญคือ ถ้ากานต์ กัลป์ตินันท์ ได้เข้าปฏิบัติงานในฐานะนายก อบจ. อาจจะต้องทำงานหนักเพราะฝ่ายสภาเป็นคนละข้าง (ดูได้จากภาพที่ 2)

**42 เขต ส.อบจ.อุบล**

**เพจ : คนอุบลพัฒนา**  
ข้อมูล อัปเดต : 21.12.2563 12.00

อ.ศาลสม นทร บุญชิต  
อ.คอนคตคน ณัฐนันท์ รัตโน  
อ.กุดจางุ่น ปรียารจ จันทมาศย์

อ.เมืองสามสิบ 1 สักคีดา จันทร์กิจ  
อ.เมืองสามสิบ 2 ไกร ไทยวงษ์

อ.เขื่องใน 1 จิตรพันธ์ ทวีศรี  
อ.เขื่องใน 2 สมศักดิ์ บุญสิทธิ์

อ.เมือง 1 พระพรหม ทนอมเสมอ  
อ.เมือง 2 ยุทธ ชิงชัย  
อ.เมือง 3 คนสีห์ โตใหญ่ยังเจริญผล  
อ.เมือง 4 มออลอง กลั่นนิ่มนึ่ง  
อ.เมือง 5 อนันต์ วงษ์เทก

อ.วารินชำราบ 1 นันทกัมภัส วาจาดี  
อ.วารินชำราบ 2 บิยะ วงศ์คำเหล่า  
อ.วารินชำราบ 3 โยธา วาจาดี

อ.เหล่าเสือโก้ก ประสาน ศรีพิบูลย์  
อ.นาเยีย เบธานีรัตน์ ขวาทอง  
อ.สำโรง วิษรพา เอื้ออง

อ.เดชอุดม 1 วิษระ นวลอินทร์  
อ.เดชอุดม 2 ประพัฒน์ พาพันธ์  
อ.เดชอุดม 3 ทรายทอง อิ่มนราษ  
อ.เดชอุดม 4 เนืงษา จินตะเวช

อ.น้ำยืน กมลรัตน ปิคกาสาย  
อ.น้ำยืน อุคน จากชัยภูมิ  
อ.ทุ่งศรีอุดม ศุภโชค ฐาบทเจริญ  
อ.นาจะหลวย อลาคน บุญอิน

อ.เขมราฐ 1 ชูศักดิ์ สุทธิธราธิชัย  
อ.เขมราฐ 2 บุญศักดิ์ น้าโนน

อ.ตระการพิณผล 1 ประเสริฐ พรหมกิติ  
อ.ตระการพิณผล 2 สุธีรา ฐฤญบุตร  
อ.ตระการพิณผล 3 สุวรรณ เก้าทอง

อ.ศรีเมืองใหม่ นัฐกร ส่งตระกูล  
อ.นาตาล สมินทร ชินสิทธิ์  
อ.โพธิ์ไทร กฤต สายใจ

อ.โขงเจียม สุรพล กอมณี  
อ.สิรินธร แสง ศรีบูร

อ.สว่างวีระวงศ์ ทรงศิลป์ แสนกรวย

อ.บุญมิ่งสาหาร 1 ประสิทธิ์ กองเทพ  
อ.บุญมิ่งสาหาร 2 ก้องจักร ศรีชนะ  
อ.บุญมิ่งสาหาร 3 วิเชียร นาคอุบล

อ.บุณฑริก 1 จินทรศรี งานไพบเมือง  
อ.บุณฑริก 2 กงสย คำอินทร์

(ภาพที่ 2: ที่มา: เพจคนอุบลพัฒนา)<sup>13</sup>

นอกจากนี้ การประกาศตัวลงในนามพรรคและใช้นโยบายของพรรคเพื่อไทย โดยนำความรู้ระดับชาติมาพัฒนาท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้มากน้อยแค่ไหนต้องรอดูต่อไป เพราะนอกจาก จำนวน ส.อบจ. ที่น้อยกว่าแล้ว ยังต้องติดกับกลไกของส่วนภูมิภาค และรัฐบาลกลางที่มาจากพรรคพลังประชารัฐอีกด้วย

**ประการที่แปด** นายก อบจ. คนใหม่ คงต้องหาทางสร้างความสมานฉันท์ขึ้น ในจังหวัดเพราะคะแนนที่ออกมาขณะกันประมาณ 20,000 คะแนน สิ่งนี้เป็นความท้าทายของนายก อบจ. คนใหม่ว่าจะมีความสามารถในการดึงทุกฝ่ายเข้ามาร่วมกันพัฒนาจังหวัดอุบลราชธานีเพียงใด เพราะเมื่อการเลือกตั้งจบลง นายก อบจ. ไม่ใช่ตัวแทนของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอีกต่อไป แต่เป็นตัวแทนของคนทั้งจังหวัดซึ่งมีหน้าที่ให้บริการและดูแลประชาชนที่อยู่ในจังหวัดอย่างทั่วถึง

<sup>13</sup> คนอุบลพัฒนา. 2563. 42 เขต ส.อบจ. อุบล. เข้าถึงได้จาก <https://www.facebook.com/%E0%B8%84%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B8%9A%E0%B8%A5%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2-102466571644709/photos/pcb.140388241185875/140387044519328/> (วันที่ค้นข้อมูล 25 ธันวาคม 2563)

**ประการที่เก้า** ภายหลังจากรัฐประหาร ท้องถิ่นไม่มีการเลือกตั้งมา 6 ปี ความท้าทายที่สำคัญของนายก อบจ. และ ส.อบจ. คือ จะทำอย่างไรให้สถาบันท้องถิ่นเป็นฟันเฟืองที่สำคัญในการกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตย เพราะระยะเวลา 6 ปีที่ผ่านมา รัฐส่วนกลางขยายอำนาจลงมาในท้องถิ่นและควบคุมท้องถิ่นอยู่ตลอด เมื่อท้องถิ่นมีผู้แทนของตนเองแล้วสิ่งสำคัญคือ นายก อบจ. ที่เปรียบเสมือนกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน และ ส.อบจ. ที่เป็นตัวแทนของประชาชนแต่ละเขตจะต้องทำงานหนักในการช่วยกันขยายอำนาจของท้องถิ่นให้เพิ่มมากขึ้น (ลดอำนาจภูมิภาค) นายก อบจ. ควรที่ต้องทำหน้าที่มากกว่าแค่โครงการในด้านการพัฒนา แต่ควรเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐส่วนกลางกับประชาชน (ป่าไม้ ที่ดิน เชื้ออน) แสดงผลงานให้เห็นว่าในอีก 4 ปีข้างหน้า อุบลราชธานีจะเป็นอย่างไรต่อไป

ส่วน ส.อบจ. นั้นความท้าทายที่สำคัญคือ นอกจากจะตรวจสอบการทำงานของนายก อบจ. แล้ว สิ่งสำคัญคือ การตรวจสอบการทำงานของหัวหน้าหน่วยงานส่วนภูมิภาคในการดำเนินโครงการต่างๆ ในพื้นที่ตามอำนาจที่มี สิ่งเหล่านี้เป็นภารกิจที่ทำทนายการทำงานของ อบจ. ในรัฐที่รวมศูนย์อำนาจมาอย่างยาวนาน

**ประการที่สิบ** ในการเลือกตั้งรอบนี้ มีทั้งสี่ระดับชาติ และสี่ท้องถิ่น ให้ความสนใจการเลือกตั้งท้องถิ่นในรอบ 6 ปี อบจ. บางแห่ง 8 ปี ในจังหวัดอุบลราชธานี มีการจัดติเบตประชันวิสัยทัศน์ของผู้สมัคร มีการวิเคราะห์การหาเสียงของผู้สมัคร รวมถึงการติดตามสัมภาษณ์ผู้สมัคร สิ่งเหล่านี้ถือว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีที่จะทำให้ประชาชนได้รับรู้ข่าวสารของผู้สมัครมากขึ้นเพื่อใช้ในการตัดสินใจ และภายหลังการเลือกตั้งเราจะได้เห็นสื่อท้องถิ่นร่วมกับนักวิชาการทำการวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ

**ประการสุดท้าย** ถึงแม้ว่าในการเลือกตั้ง อบจ. นี้จะมีประชาชนมาใช้สิทธิ น้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับเลือกตั้ง ส.ส. ทั้งนี้มีเหตุผลมาจากระบบเลือกตั้งที่ไม่เอื้ออำนวยและการไม่มีความสัมพันธ์กับพื้นที่เหมือนการเลือก ส.ส. อย่างไรก็ตาม จำนวนคนที่มาเลือกตั้ง อบจ. มีสูงถึง 900,000 กว่าคน หรือประมาณร้อยละ 63

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเลือกตั้ง ประชาชนควรที่จะเก็บใบปลิวหาเสียง และนโยบายของผู้สมัครที่ได้เป็นนายก อบจ. หรือผู้ที่ได้เป็น ส.อบจ. ในเขตพื้นที่ให้ตี เพราะนั่นคือสัญญาที่เขาให้กับประชาชน หลังจากนั้น เมื่อเวลาผ่าน 1 ปี 2 ปี หรือครบเทอม ต้องจัดตั้งวงสนทนามาพูดคุยกันว่าสัญญาที่ให้ไว้ทำอะไรทำได้ หรือไม่ได้ หรือแค่ราคาคุย สิ่งสำคัญต้องมีการทวงถามและตรวจสอบทั้งนายก อบจ. และ ส.อบจ. จากกลุ่มต่างๆ ของภาคประชาชน

ในการจัดวงคุยหรือการดำเนินการตรวจสอบการทำงาน ภาคประชาชนจะจัดเองผ่านทางออนไลน์ หรือสื่อสำนักข่าวท้องถิ่น หรือระดับชาติจะช่วยก็ได้ ยิ่งเป็นสถาบันการศึกษายิ่งดีเยี่ยมในการเป็นตัวกลางประเมินผลงานของผู้นำท้องถิ่นว่าโครงการไหนทำไม่ได้เพราะอะไร อย่างไร ตัดขาดตรงไหน ผู้ว่าไม่เซ็น ??? ส่วนผู้สมัครที่ผิดหวังจากการเลือกตั้งรอบนี้ก็ต้องพิสูจน์ตัวเอง ลงทำงานในพื้นที่มากขึ้น ไม่ใช่จะเลือกตั้งแล้วค่อยโผล่มา ไม่มีผลงานอะไรเป็นชิ้นเป็นอัน

## บทส่งท้าย : อุปสรรค และความท้าทายของ อบจ. กับ ฝันที่ต้องไปให้ถึง

การเลือกตั้ง อบจ. อุปสรรคนี้เป็นเพียงสนามการเลือกตั้งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นว่าการเมืองท้องถิ่นมันมีพลวัตและความเปลี่ยนแปลงที่เชื่อมต่อการเมืองระดับชาติ และการเมืองท้องถิ่นก็มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยภายหลังการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2540 มีการเกิดรัฐประหารขึ้นถึง 2 ครั้ง คือ ในพ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 โดยเฉพาะในครั้งหลังทำให้อำนาจของรัฐส่วนกลางและภูมิภาคขยายลงมาและครอบงำท้องถิ่นอย่างมาก

รัฐบาลที่สืบทอดอำนาจจากเผด็จการประกาศให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่น (อบจ.) อย่างรวดเร็ว ซึ่งก่อนหน้านั้นมีการป่ายเปี้ยวมาตลอด ส่งผลให้นักการเมืองเตรียมตัวไม่ทัน และยิ่งในช่วงที่มีรัฐบาลเผด็จการ การทำงานของนักการเมืองบางพรรค บางคนทำงานได้ยากเพราะถูกจับจ้องจากฝ่ายความมั่นคง โดยเฉพาะการรวมกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถสร้างผลงานเพื่อมัดใจคนในพื้นที่ได้ทัน นักการเมืองที่มีฐานเสียงเครือข่ายการเมืองและจักรกลการเมือง (Machine politics) ที่มีอยู่ก่อนจึงได้เปรียบอย่างมากในการเลือกตั้ง ยิ่งไปกว่านั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนายกท้องถิ่นโดน



มาตรา 44 ให้หยุดปฏิบัติงาน และต้องให้ข้าราชการเข้ามาปฏิบัติงานแทน อย่างเช่น อบจ. อุบลราชธานี ส่งผลให้เกิดการตัดความสัมพันธ์และความรับผิดชอบระหว่างนักการเมืองกับประชาชน และการพัฒนาประชาธิปไตยโดยเฉพาะในเรื่องของการตรวจสอบการทำงาน

การเลือกตั้งท้องถิ่นในรอบนี้ถึงแม้จะมีอุปสรรคในเรื่องระบบการเลือกตั้ง แต่สิ่งสำคัญคือ การเลือกตั้งท้องถิ่นที่ถูกเรียกว่าเป็นสนามบ่มเพาะประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนในหลายพื้นที่ตื่นตัว และทบทวนผลงานที่นักการเมืองได้ทำในช่วงที่ผ่านมา อีกทั้งประชาชนได้จุดประกายความฝัน และเรียนรู้ทางการเมือง ถ้ามีการเลือกตั้งแบบปกติทุก 4 ปี มีการแข่งขันการเสนอนโยบาย ประชาชนมีความตื่นตัว สิ่งเหล่านี้จะช่วยเป็นแรงผลักดันให้การเมืองระดับประเทศค่อยๆ เปลี่ยน โดยเริ่มการเปลี่ยนแปลงจากการเมืองในชีวิตประจำวันผ่านการสร้างอำนาจและช่องทางต่อรองระหว่างประชาชนผู้มีอำนาจน้อย กับบ้านใหญ่ จักรกลการเมือง และระบบราชการ ในรัฐธรรมนูญได้

ตราบไคที่มีการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่อง สื่อทำงาน ภาคประชาชนคนรุ่นใหม่ ที่เข้มแข็ง และนักการเมืองท้องถิ่นที่เพิ่งเริ่มต้นเส้นทางการเมืองและยังไม่มีผลงาน เริ่มทำงานลงพื้นที่อย่างจริงจังตั้งแต่ตอนนี้ สิ่งเหล่านี้จะช่วยเสริมสร้างให้ประชาธิปไตยในท้องถิ่นเข้มแข็งและเป็นรากฐานที่สำคัญของประชาธิปไตยที่จะเกิดขึ้นในระดับชาติได้

ในปีหน้า พ.ศ. 2564 จะเป็นปีที่มีความสำคัญต่อการเมืองท้องถิ่นและการเมืองไทยอีกปีหนึ่ง กล่าวคือ จะเป็นปีที่ครบรอบ 30 ปี การเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงของประชาชน จะเป็นปีที่ประเด็นปัญหาการเมืองระดับชาติ โดยเฉพาะเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 จะถูกหยิบยกขึ้นมาพูดในสังคมอย่างกว้างขวาง และเป็นปีที่จะมีการเลือกตั้งท้องถิ่นเกิดขึ้นอีก คือ การเลือกตั้งระดับเทศบาลและ อบต. (ถ้าไม่เกิดการรัฐประหารขึ้นเสียก่อน) นี่เป็นโอกาสอันดีที่ผู้รักในประชาธิปไตยและสนใจในการเมืองท้องถิ่นจะช่วยกันออกไปรณรงค์ในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น เพิ่มอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มอำนาจให้กับประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของท้องถิ่นและราชการ

ส่วนภูมิภาค รวมถึงการไปให้ถึงฝั่งฝันที่เคยฝันไว้ คือ การจัดสถาบันการเมืองใหม่ในอดีตเคยมีการเสนอในเรื่องของการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง จังหวัดจัดการตนเอง หรือการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ไปไกลกว่าเรื่องของจังหวัดแต่เป็นในลักษณะของการจัดการท้องถิ่นในระดับภูมิภาคเพื่อตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของเมืองต่างๆที่เติบโตขึ้น เศรษฐกิจมีความเชื่อมโยงกันมากขึ้น ที่สำคัญคือการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่างๆที่เกิดขึ้นจากการแย่งชิงทรัพยากรระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น และปัญหาที่เกิดขึ้นข้ามพื้นที่ เช่น หมอกควัน น้ำท่วม ไฟป่า การจัดการป่า แรงงานข้ามชาติ โรคระบาด เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นปัญหาที่กำลังท้าทายสังคมไทยอยู่ในตอนนี้

สุดท้ายฝันจะเป็นจริงได้หรือไม่

ก็ขึ้นอยู่กับประชาชนผู้รักประชาธิปไตยและรักท้องถิ่นทุกคน  
เหมือนดังคำกล่าวที่ว่า **“บ้านเมืองดีไม่มีขาย อยากได้ต้องร่วมกันสร้าง”**

22 ธันวาคม 2563

## ทบพาสภา อบจ. กับการตรวจสอบราชการส่วนกลางและภูมิภาค

อลงกรณ์ อรรคแสง<sup>1</sup>

เมื่อมีการเลือกตั้งท้องถิ่น เรามักจะให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งนายกฯ หรือฝ่ายบริหารท้องถิ่น สนใจว่ามีใครลงสมัครแข่งขันบ้าง ผู้สมัครแต่ละคนนำเสนอนโยบายอะไรบ้าง โดยเรามักจะละเอียดหรือไม่ค่อยสนใจสภาท้องถิ่น ทั้งที่เมื่อถึงเวลาเข้าคูหาเราจะได้บัตรเลือกตั้ง 2 ใบ ใบหนึ่งกาเลือกนายกฯ อีกใบหนึ่งเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น

ในความเป็นจริงแล้วสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท อำนาจหน้าที่และความสำคัญไม่น้อยกว่าฝ่ายบริหาร เป็นองค์กรที่ทำอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ทั้งอำนาจในการตรากฎหมายหรือข้อบัญญัติท้องถิ่น และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

นอกจากการทำหน้าที่ในการถ่วงดุลตรวจสอบการทำงานขององค์กรคือตรวจสอบนายก อบจ. แล้ว เมื่อพิจารณากฎหมายเราจะพบว่าสภา อบจ. ยังมีอำนาจในการตรวจสอบหน่วยงานราชการทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดอีกด้วย

แต่ที่ผ่านมาราถูกทำให้ติดกับดักของการทำให้สนใจแต่ในองค์กรปกครองท้องถิ่น ตกหลุมพรางภาษาการเมือง เป็นภาษาที่เชิดชูบางอย่าง แต่ปิดบังอำพรางซ่อนเร้นบางอย่าง

รัฐทำให้เราไปสนใจในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ งบประมาณ บุคลากรที่จำกัด ไม่มีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะที่ใกล้ชิดชีวิตประจำวันของพี่น้องประชาชน ที่สุดจึงไม่แปลกใจที่ทำให้ประชาชนไม่ค่อยสนใจการปกครองท้องถิ่น

<sup>1</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ในขณะที่ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด เป็นผู้ มีบทบาทหลักในการจัดทำบริการสาธารณะที่ใกล้ชิดกับประชาชน อาทิ โรงพยาบาล โรงเรียน ตำรวจ ประปา ไฟฟ้า ไฟส่องสว่าง มหาวิทยาลัย ที่ดิน อุทยาน ป่าไม้ น้ำบาดาล ถนนหนทาง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน พระ อสม. กรมเจ้าท่า ตรวจคนเข้าเมือง สรรพกร สรรพสามิต ฯลฯ

เราจะพบว่า จังหวัด หน่วยงานภูมิภาคในจังหวัด ราชการส่วนกลางในจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและใช้อำนาจปกครองจำนวนมาก แต่กลับไม่ถูกตรวจสอบ ไม่มีความเชื่อมโยง ไม่มีความสัมพันธ์ หรือไม่มีความรับผิดชอบกับพื้นที่มากนักหรือไม่มีเลย ย้ายมาแล้วก็ย้ายไป บางครั้งก็ทิ้งปัญหาไว้มากมาย

ภายใต้บริบทของความพยายามกระจายอำนาจ ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ส่งเสริมมีส่วนในการตัดสินใจของประชาชน มุ่งเน้นส่งเสริมการบริหารงานที่เป็นแนวระนาบมากขึ้น ลดการบริหารแบบแนวตั้งให้ลดลง (Governance) จึงเป็นที่มาของการที่เราจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหารราชการและการจัดบริการสาธารณะที่เป็นอยู่

เรามีการพูดถึงข้อเสนอหลายอย่างเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ อาทิ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดจัดการตนเอง หรือกรณีผมหลายปีที่ผ่านมา มักจะพูดถึงการทบทวนราชการส่วนภูมิภาค

แต่ข้อเสนอดังกล่าวเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากมาก เพราะเกี่ยวข้องกับการแก้กฎหมายพระราชบัญญัติมากมายมหาศาล ภายใต้บริบทที่สภาผู้แทนราษฎรไม่มีความต่อเนื่อง และมีสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การแต่งตั้งและค่อนข้างมีแนวคิดอนุรักษนิยม

ฉะนั้นผู้เขียนเลยคิดว่าเราควรจะสร้างตัวเชื่อมหรืออะไรสักอย่างเพื่อตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานราชการเหล่านี้ ประเด็นคือเราพูดถึงเรื่องการกระจายอำนาจ เรามักพูดถึงเรื่องเรื่องจังหวัดจัดการตนเอง เราพูดถึงเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เรื่องเหล่านี้เราก็ยังคงต้องผลักดันกันต่อไป แต่เรื่องเหล่านี้ไปพัวพันกับกฎหมายหลายร้อยฉบับ เพราะสมมติเราเลือกตั้งผู้ว่าฯ ได้แล้ว คำถามต่อมาคือ หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในจังหวัดราว 30-40 หน่วยงาน หน่วยงาน

เหล่านี้พวกเขาถือกฎหมายคนละฉบับกับผู้ว่าฯ แต่หน่วยงานมีสถานภาพและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานไหนหน่วยงานนั้น ถ้าเลือกตั้งผู้ว่าฯ อย่างเดียว คำถามคือผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งนั้นไม่มีอำนาจในการจัดการบริการสาธารณะ เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน ถนนหนทาง ผังเมือง สิ่งแวดล้อม การพัฒนาเศรษฐกิจ การดูแลจัดการป่าไม้ลำธาร คำถามคือแล้วมีผู้ว่าฯ ที่มาจากการเลือกตั้งจะมีประโยชน์อันใด ดังนั้นสิ่งที่ผมอยากจะเสนอนอกจากการผลักดันการจัดการตนเองหรือการเลือกตั้งผู้ว่าฯ คือ “เราต้องสร้างกลไกในการเชื่อมส่วนภูมิภาคกับส่วนกลางในจังหวัดกับพี่น้องประชาชนในพื้นที่”

บทความชิ้นนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาโครงสร้างกฎหมายที่เป็นอยู่สามารถทำอะไรได้บ้างที่สามารถนำไปสู่กระจายอำนาจที่มากขึ้น ส่งเสริมการมีส่วนร่วม ส่งเสริมมีส่วนในการตัดสินใจของประชาชน มุ่งเน้นส่งเสริมการบริหารงานที่เป็นแนวระนาบมากขึ้น ลดการบริหารแบบแนวตั้งให้น้อยลง (Governance) โดยพยายามเสนอการใช้กลไกที่มีอยู่โดยเฉพาะกลไกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้เกิด ความเชื่อมโยง ความสัมพันธ์ หรือความรับผิดชอบกับพื้นที่หรือแต่ละท้องถิ่น

### 1) ทศวรรษของการกระจายอำนาจที่เต็มไปด้วยการรวมศูนย์ที่มากขึ้น

หลังการได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่หลายคนกล่าวว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ก่อให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างก้าวกระโดด เพราะมีการบัญญัติถึงการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวาง มีหมวดที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะคือหมวดที่ 9 และมีมาตราที่บัญญัติไว้หมวดดังกล่าวถึง 9 มาตรา ตั้งแต่มาตรา 282-290 ก่อให้เกิดกฎหมายลูกหรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นตามมาหลายฉบับ อาทิ

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และ
- พระราชบัญญัติว่าด้วยเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- รวมถึงมีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

แต่ทว่าในการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น เราไม่สามารถพูดถึงหรือศึกษาเฉพาะการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น เพราะจะไม่สามารถทำให้เราเห็นภาพหรือสถานการณ์ที่แท้จริงของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นไทยตั้งหรือดำรงอยู่ท่ามกลางการบริหารราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ในแต่ละพื้นที่แต่ละท้องถิ่นหรือแต่ละอนุของประเทศไทยมีหน่วยการปกครองที่ลงไปใช้อำนาจหรือจัดทำบริการสาธารณะทับซ้อนกันหลายหน่วยงานทั้ง 1) หน่วยงานราชการส่วนกลาง อาทิ โรงเรียน มหาวิทยาลัย อุทยาน หน่วยงานทางทหาร 2) หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค อาทิ จังหวัด อำเภอ และแขวนชาติที่เรียกว่าการปกครองท้องถิ่นได้แก่ตำบลและหมู่บ้าน 3) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นทั้ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา ดังนั้นในการศึกษาการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย เราจำเป็นต้องศึกษาหรือพิจารณาองค์กรที่กล่าวมาเหล่านี้ด้วยจึงจะทำให้เราเห็นภาพหรือสถานการณ์ที่แท้จริงของการปกครองท้องถิ่นไทย

หนึ่งในมิติที่ผู้เขียนหยิบยกมาพิจารณาหรือการวิเคราะห์ถึงการตราพระราชบัญญัติในช่วงทศวรรษที่หลายฝ่ายกล่าวว่าเป็นทศวรรษของการกระจายอำนาจ แต่เมื่อเราลองพิจารณากฎหมายแล้วจะพบว่าในทศวรรษเดียวกันนี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2540-2549 รัฐไทยมีการตรากฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจให้กับราชการส่วนกลางและภูมิภาคมากกว่าการกระจายอำนาจหลายเท่า

ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์การขยายตัวหรือการเพิ่มขึ้นของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยพิจารณาผ่านพระราชบัญญัติที่มีการตราขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2540

ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ฉบับที่กล่าวกันว่าก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทยขนานใหญ่ จนถึงปี พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นปีที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสิ้นสุดลง รวมระยะเวลาเป็นหนึ่งทศวรรษพอดี

เมื่อเริ่มลงมือรวบรวมพระราชบัญญัติในช่วงเวลา 10 ปีดังกล่าว พบว่าในช่วงหนึ่งทศวรรษนั้น ประเทศไทยมีการตราพระราชบัญญัติออกมาประกาศใช้จำนวนกว่า 436 ฉบับ พิจารณาตามรายปีได้ดังนี้

พ.ศ.	จำนวนพระราชบัญญัติที่ประกาศใช้
2540	35
2541	68
2542	96
2543	65
2544	25
2545	35
2546	32
2547	31
2548	32
2549	17
<b>รวม</b>	<b>436 ฉบับ</b>

และเมื่อทำการพิจารณาพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ ผู้เขียนได้แยกประเภทจัดหมวดหมู่ของกฎหมายทั้ง 436 ฉบับ พบว่ามาสามารถจัดออกได้เป็น 15 ประเภทหมวดหมู่กฎหมายดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานราชการและอำนาจหน้าที่ขึ้นใหม่
2. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานเดิมที่มีอยู่
3. พระราชบัญญัติยกฐานะหน่วยงานเดิมที่มีอยู่ให้ใหญ่ขึ้น
4. พระราชบัญญัติตั้งรัฐวิสาหกิจหรือแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่รัฐวิสาหกิจ
5. พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรอิสระหรือแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่องค์กรอิสระ
6. พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรศาลหรือแก้ไขเพิ่มอำนาจหน้าที่ศาล
7. พระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญา
8. พระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
9. พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินหรือโอนที่ราชพัสดุ
10. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
11. พระราชบัญญัติที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน
12. พระราชบัญญัติที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน
13. พระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ
14. พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายเก่า
15. พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 15.1 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง
  - 15.2 พระราชบัญญัติที่มีการเพิ่มอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
  - 15.3 พระราชบัญญัติมีการกล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้างเล็กน้อย
  - 15.4 พระราชบัญญัติมีการแต่งตั้งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปเป็นกรรมการ



แม้ผู้เขียนจะจัดหมวดหมู่ของพระราชบัญญัติไว้เป็น 15 ประเภทดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ในส่วนนี้ผู้เขียนจะขอเสนอข้อมูลเพียง 7 ประเภทพระราชบัญญัติ พร้อมจำนวนที่มีการตราในแต่ละปี พิจารณาได้จากตารางดังต่อไปนี้

	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	รวม
1. พระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานราชการใหม่และอำนาจหน้าที่ใหม่ให้แก่ส่วนกลาง	5	6	17	6	5	8	4	7	1	2	61
2. พระราชบัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานราชการส่วนกลางเดิมที่มีอยู่	6	21	26	25	13	11	16	12	14	10	154
3. พระราชบัญญัติยกฐานะหน่วยงานราชการส่วนกลางเดิมที่มีอยู่ให้ใหญ่ขึ้น	-	3	-	-	1	-	-	2	4	-	10
4. พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง	-	1	11	2	-	1	5	-	1	1	22
5. พระราชบัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	-	-	2	5	-	2	2	3	-	3	17
6. พระราชบัญญัติที่มีการกล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ้าง	-	-	1	-	-	2	1	2	-	1	9
7. พระราชบัญญัติที่มีการแต่งตั้งผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปเป็นกรรมการ	-	-	1	1	-	-	3	2	-	-	15

จากตารางจะเห็นว่าในบรรดาพระราชบัญญัติ 436 ฉบับ นั้น เป็นพระราชบัญญัติที่เป็นการจัดตั้งหน่วยงานราชการใหม่และให้อำนาจหน้าที่แก่ส่วนกลางกว่า 61 ฉบับ เป็นพระราชบัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานราชการส่วนกลางเดิมที่มีอยู่แล้ว 154 ฉบับ และเป็นพระราชบัญญัติยกฐานะหน่วยงานราชการส่วนกลางเดิมที่มีอยู่ให้ใหญ่ขึ้นอีก 10 ฉบับ

เมื่อรวมกันแล้วจะเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ทำให้อำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางเพิ่มขึ้นรวมเป็น 225 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 51.6 หรือมากกว่าครึ่งหนึ่งของพระราชบัญญัติที่ตราออกมาทั้งหมด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นรวมกันทุกประเภทแล้วพบว่ามีอยู่ด้วยกัน 63 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 14.45 ของพระราชบัญญัติทั้งหมด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติที่เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพบว่ามีเพียง 17 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 3.9 ซึ่งเทียบไม่ได้เลยกับราชการส่วนกลางที่อำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 51.6 ในการนี้ยังไม่ได้พูดถึงรายละเอียดของพระราชบัญญัติที่อำนาจหน้าที่ของส่วนกลางเพิ่มขึ้นในเนื้อหาสาระจำนวนมาก ในขณะที่อำนาจหน้าที่ที่เพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นช่างเป็นภารกิจที่กระจัดย่อย

	จำนวน	ร้อยละ
พระราชบัญญัติเพิ่มอำนาจให้แกราชการส่วนกลาง	225 ฉบับ	51.6
พระราชบัญญัติที่เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	17 ฉบับ	3.9

จากอำนาจหน้าที่ที่ใหญ่โตและเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ของราชการส่วนกลาง ฉะนั้นจึงมีความสำคัญและความจำเป็นเป็นอย่างยิ่งที่เราต้องสร้างกลไกความสัมพันธ์ทางอำนาจอะไรบางอย่างขึ้นมาระหว่างสร้างการตรวจสอบ สร้างการมีส่วนร่วม สร้างความเป็นเจ้าของ สร้างความรับผิดชอบ ระหว่างราชการส่วนกลางและภูมิภาค กับพี่น้องประชาชนในพื้นที่

## 2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสภา อบจ. ในการตรวจสอบราชการส่วนกลางและภูมิภาคในท้องถิ่น

ความพยายามออกแบบให้สภา อบจ. ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคเกิดขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 แล้ว สภาจังหวัดกำเนิดมาพร้อมกับสภาเทศบาลใน พ.ร.บ. จัดระเบียบเทศบาล 2476 โดยถูกบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ของกฎหมาย สภาจังหวัดเมื่อแรกกำเนิดถูกกำหนดให้มีหน้าที่ในการให้ความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรี มีปัญหาอะไรในท้องถิ่นก็ส่งมาให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ ต่อมากฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดได้รับการปรับปรุงแก้ไขอีกหลายครั้ง ในปี พ.ศ. 2481, 2498, 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2562 และแม้จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายครั้ง แต่อำนาจหน้าที่ของสภา อบจ. ในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของราชการส่วนกลางและภูมิภาคในพื้นที่ยังคงอยู่ตลอดมา โดยสามารถพิจารณาพัฒนาการของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในกฎหมายแต่ละฉบับได้ดังต่อไปนี้

### 2.1) พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476<sup>2</sup>

มาตรา 55 สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ปรึกษาหารือในกิจการต่อไปนี้

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

### 2.2) พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481<sup>3</sup>

มาตรา 23 ในการประชุมสภาจังหวัดสมาชิกสภาย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามกรรมการจังหวัดในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่กรรมการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด

<sup>2</sup> “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476” (2477, 24 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 51. หน้า 82.

<sup>3</sup> “พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481” (2482, 1 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 56. หน้า 187.

มาตรา 24 กรรมการจังหวัดมีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัด และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

มาตรา 25 ให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนการคลังทางจังหวัด ตามระเบียบซึ่งได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้

2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด

3. เสนอแนะและให้คำปรึกษาต่อคณะกรรมการจังหวัดในกิจการของจังหวัด ดังต่อไปนี้

(ก) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

(ข) การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา

(ค) การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานการณืพยาบาล

(ง) การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ

(จ) การกสิกรรมและขนส่ง

(ฉ) การเก็บภาษีอากรโดยตรงซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด

(ช) การเปลี่ยนแปลงเขตตำบล อำเภอและเขตเทศบาล

4. ให้คำปรึกษาในกิจการที่คณะกรรมการจังหวัดหรือรัฐบาลร้องขอ

มาตรา 26 สภาจังหวัดอาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม มีจำนวนตั้งแต่สามถึงห้ารายตั้งขึ้นเป็นคณะกรรมการสภาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณซึ่งตั้งทางจังหวัดและสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบซึ่งจะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้และให้กรรมการคณะนี้มีอำนาจหน้าที่ใกล้เคียงข้อแตกต่างระหว่างเทศบาล ทั้งให้มีอำนาจหน้าที่อย่างอื่นตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดไว้

นอกจากที่บัญญัติไว้ในวรรคก่อน สภาจังหวัดอาจเลือกสมาชิกสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกะทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา

คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมาตรา นี้ อาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงแสดง  
ความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

### 2.3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 <sup>4</sup>

มาตรา 25 สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดใน  
ข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด  
ย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่ไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผย  
เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับ  
นโยบายราชการบริหารส่วนกลาง

นอกจากตั้งกระทู้ในสภาแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดย่อมมีสิทธิสอบถาม  
ข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการ  
ส่วนภูมิภาค คำสอบถามและการตอบให้บันทึกหรือทำเป็นหนังสือเสนอ  
กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น โดยผ่านทางผู้ว่าราชการภาค

มาตรา 26 ผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด  
ซึ่งกระทรวงทบวงกรมส่งมาประจำจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร  
ราชการแผ่นดิน มีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัด และมีสิทธิแสดงความเห็น  
เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบในสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลง  
คะแนน

#### หมวด ๒

#### คณะกรรมการสภาจังหวัด

มาตรา 27 สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญ  
ประจำสภาและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกสภา หรือมิได้เป็นสมาชิก  
ก็ตาม เป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการกิจ หรือพิจารณาสอบสวน  
ข้อความใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภา แล้วรายงานต่อสภา

<sup>4</sup> “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498” (2498, 8 กุมภาพันธ์). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 72. หน้า 176.

## 2.4) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540<sup>5</sup>

(กฎหมายปัจจุบัน)

มาตรา 32 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้

ผู้ว่าราชการจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคและ

ให้หัวหน้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้

ทั้งนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการดังกล่าวชี้แจงด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายในเวลาอันสมควรก็ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าหน่วยงานราชการย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบคำถามเมื่อเห็นว่าข้อเท็จจริงนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติหรือเกี่ยวกับนโยบายของการบริหารราชการส่วนกลางที่ยังไม่สมควรเปิดเผย

มาตรา 33 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใดๆ อันอยู่ในวงงานของของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้กิจการหรือการสอบสวนดังกล่าวต้องมีใ้เรื่องที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา 32

<sup>5</sup> “พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540” (2540, 31 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก. หน้า 1.

ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งคณะกรรมการสามัญประจำ  
 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการ  
 ออกข้อบัญญัติชั่วคราวตามมาตรา 57

จากบทบัญญัติในกฎหมายที่ยกมาข้างต้นแสดงให้เห็นอำนาจที่มีหน้าที่ที่ต้อง  
 ทำของสภา อบจ. บทบาทของท่านไม่ได้มีเพียงการทำหน้าที่ในการตรวจสอบนายก  
 องค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น ท่านสามารถเรียกทุกหน่วยงานราชการที่ตั้งอยู่  
 ในจังหวัดทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน  
 ปกครองท้องที่มีชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ นับเป็นอำนาจหน้าที่  
 และบทบาทในการทำงานด้านตรวจสอบที่กว้างขวางและสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

### 3) อำนาจหน้าที่และงบประมาณของผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงาน ราชการที่ตั้งอยู่ในพื้นที่จังหวัด

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะพยายามชี้ให้เห็นว่าเหตุใดหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค  
 และส่วนกลางที่ตั้งสำนักงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดจึงต้องถูกตรวจสอบ โดยจะชี้ให้เห็นถึง  
 อำนาจหน้าที่ที่ตามกฎหมายที่มีอยู่อย่างกว้างขวางตราไว้ในพระราชบัญญัติจำนวน  
 มากมายมหาศาล รวมถึงงบประมาณจำนวนมากที่ถูกใช้ถูกบริหารผ่านหน่วยเหล่านี้  
 จริงอยู่แม้หน่วยงานเหล่านี้จะถูกตรวจสอบโดยหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานตรวจ  
 เงินแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน  
 ศาลปกครอง เป็นต้น แต่หน่วยงานเหล่านี้ก็มีข้อจำกัดในงบประมาณและบุคลากร  
 ไม่ได้มีหมัดมีแขนมีขาตรวจสอบทุกพื้นที่ ในขณะที่ อบจ. มีอยู่ในทุกจังหวัด มีสมาชิก  
 สภาที่มาจากทุกอำเภอ ดังนั้นหากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเอางาน  
 เอาการในการทำการกิจและสวมบทบาทในการทำหน้าที่ตรวจสอบนี้ จะทำให้การใช้  
 อำนาจและการใช้งบประมาณของประเทศชาติเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ  
 มีอภิบาล มีธรรมาภิบาล ตอบสนองความเป็นอยู่ของพี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้ตรงจุด  
 และโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

### 3.1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดคือคนที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งส่งออกมาปกครองจังหวัดต่างๆ ผู้ว่าราชการจังหวัดถือกฎหมายหรือมีอำนาจตามกฎหมายกว่า 126 ฉบับ (เท่าที่ผู้เขียนรวบรวมได้) กล่าวได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในมือนมหาศาล และในการกลับกันก็แสดงว่าสภา อบจ. ก็มีอำนาจในการตรวจสอบในมือนมหาศาล เช่นเดียวกัน กฎหมายที่ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดบางส่วนพิจารณาได้จากรายชื่อกฎหมายดังต่อไปนี้

ลำดับ	รายชื่อพระราชบัญญัติ
1	พระราชบัญญัติสุภาพจิต พ.ศ. 2551
2	พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477
3	พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497ประมวลกฎหมายที่ดิน
4	พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
5	พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
6	พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542
7	พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491
8	พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546
9	พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
10	พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528
11	พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537
12	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
13	พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554
14	พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550
15	พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558
16	พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560



17	พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518
18	พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558
19	พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
20	พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542
21	พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509
22	พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องตีมีแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551
23	พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559
24	พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
25	พระราชบัญญัติควบคุมโรคจากการประกอบอาชีพและโรคจากสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2562
26	พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ. 2558
27	พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2497
28	พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
29	พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
30	พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543
31	พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
32	พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558
33	พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. 2558
34	พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534
35	พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
36	พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. 2522
37	พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
38	พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
39	พระราชกำหนดควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524
40	พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

41	พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553
42	พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558
43	พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
44	พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
45	พระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. 2558
46	พระราชบัญญัติประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542
47	พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550
48	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539
49	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551
50	พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
51	พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560
52	พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
53	พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558
54	พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
55	พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558
56	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
57	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
58	พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457
59	พระราชบัญญัติลูกเสือ พ.ศ. 2551
60	พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559
61	พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542
62	พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
63	พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาศึกและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550

64	พระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551
65	พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560
66	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
67	พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541
68	พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. 2551
69	พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509
70	พระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโภคภัณฑ์ พ.ศ. 2497

### 3.2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในจังหวัด

ในการบริหารงานการส่วนภูมิภาคนั้น เรามักจะนึกถึงแต่ผู้ราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้บริหารหรือใช้อำนาจเพียงผู้เดียว ในแต่ละจังหวัดจะประกอบด้วยหน่วยงานราชการระดับจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนกรมในกรุงเทพฯ ลงมาใช้อำนาจ ใช้งบประมาณ ทำโครงการในพื้นที่จำนวนมาก โดยแต่ละจังหวัดจะมีหน่วยงานดังกล่าวอยู่ประมาณ 30-40 หน่วยงาน ขึ้นอยู่กับขนาดของแต่ละจังหวัด พิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. สำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัด
2. สำนักงานคลังจังหวัด
3. สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด
4. สำนักงานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด
5. สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด
6. สำนักงานเกษตรจังหวัด
7. สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
8. สำนักงานปศุสัตว์จังหวัด
9. สำนักงานประมงจังหวัด
10. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด

11. สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด
12. สำนักงานพลังงานจังหวัด
13. สำนักงานพาณิชย์จังหวัด
14. สำนักงานวัฒนธรรมจังหวัด
15. สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด
16. สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัด
17. สำนักงานขนส่งจังหวัด
18. สำนักงานสถิติจังหวัด
19. สำนักงานบังคับคดีจังหวัด
20. สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด
21. เรือนจำจังหวัด
22. สำนักงานแรงงานจังหวัด
23. สำนักงานจัดหางานจังหวัด
24. สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
25. สำนักงานประกันสังคมจังหวัด
26. สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด
27. สำนักงานพัฒนาชุมชน
28. ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
29. สำนักงานจังหวัด
30. ที่ทำการปกครองจังหวัด

### 3.3) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัด

ในพื้นที่แต่ละจังหวัด นอกจากมีหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ลงมาตั้งสำนักงานใช้อำนาจ ใช้งบประมาณและทำโครงการแล้ว ยังมีตัวแทนหรือแขนขาของกรมจากกรุงเทพฯ ลงมาตั้งสำนักงาน มาใช้อำนาจ มาใช้งบประมาณ โดยตรงไม่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเห็นหัวหน้าในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการส่วนกลางนี้ในจังหวัดขนาดใหญ่อาจมีหน่วยงานเหล่านี้ลงมาตั้งสำนักงาน 200-300

หน่วยงาน และแน่นอนเมื่อมาตั้งสำนักงานอยู่ในจังหวัด ดังนั้นสภา อบจ. จึงมีอำนาจเชิญ มาชี้แจงข้อเท็จจริงได้ ตัวอย่างของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในจังหวัดได้แก่

กระทรวง	สำนักงานที่ตั้งในจังหวัด
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต</li> <li>- บ้านพักเด็กและครอบครัว</li> <li>- ศูนย์เรียนรู้และพัฒนาสตรีและครอบครัว</li> <li>- ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ</li> <li>- ศูนย์พัฒนาศักยภาพและอาชีพคนพิการ</li> <li>- สถานสงเคราะห์เด็ก</li> <li>- สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและครอบครัวภาคฯ</li> <li>- ศูนย์บริการบุคคลออทิสติก</li> <li>- สำนักงานเคหะชุมชน</li> </ul>
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานตำรวจภูธรภาค</li> <li>- กองบังคับการตำรวจภูธรจังหวัด</li> <li>- ศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธร</li> <li>- กองบังคับการตำรวจตระเวนชายแดนภาค</li> <li>- สำนักงานตำรวจสันติบาล</li> <li>- ตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด</li> <li>- กองกำกับการตำรวจทางหลวง</li> <li>- กองบังคับการตำรวจท่องเที่ยว</li> <li>- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเขต</li> </ul>
กระทรวงแรงงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานภาค</li> <li>- ศูนย์ข่าวสารตลาดแรงงาน</li> </ul>
กระทรวงสาธารณสุข	<ul style="list-style-type: none"> <li>- วิทยาลัยการสาธารณสุข</li> <li>- วิทยาลัยพยาบาล</li> <li>- สำนักงานสนับสนุนบริการสุขภาพเขต</li> <li>- ศูนย์อนามัย</li> <li>- ศูนย์วิทยาศาสตร์การแพทย์</li> <li>- สำนักงานป้องกันควบคุมโรค</li> <li>- สถาบันสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นภาค</li> </ul>

กระทรวง	สำนักงานที่ตั้งในจังหวัด
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักชลประทาน</li> <li>- ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำจืดเขต</li> <li>- สำนักปศุสัตว์เขต</li> <li>- ศูนย์วิจัยและบำรุงพันธุ์สัตว์</li> <li>- ศูนย์วิจัยการผสมเทียมและเทคโนโลยีชีวภาพ</li> <li>- ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาหารสัตว์</li> <li>- ศูนย์วิจัยและพัฒนาการสัตวแพทย์ภาคฯ</li> <li>- ศูนย์วิจัยและพัฒนาการเกษตร</li> <li>- ศูนย์วิจัยและพัฒนาปัจจัยการผลิตทางการเกษตร</li> <li>- ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาการเกษตรเขต</li> <li>- ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพการเกษตร</li> <li>- ศูนย์บริหารศัตรูพืช</li> <li>- สำนักงานพัฒนาที่ดินเขต</li> <li>- สถานีพัฒนาที่ดิน</li> <li>- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร</li> <li>- ศูนย์วิจัยข้าว</li> <li>- ศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว</li> <li>- สำนักงานหม่อนไหมเฉลิม</li> <li>- ศูนย์วิจัยเกษตรวิศวกรรม</li> <li>- ศูนย์วิจัยพืชไร่</li> <li>- ศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์</li> <li>- นิคมสหกรณ์</li> </ul>
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานสิ่งแวดล้อมภาค</li> <li>- สำนักงานทรัพยากรน้ำภาค</li> <li>- ศูนย์สำรวจอุทกวิทยา</li> <li>- สำนักงานทรัพยากรธรณีเขต</li> <li>- สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์</li> <li>- สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้</li> </ul>

กระทรวง	สำนักงานที่ตั้งในจังหวัด
กระทรวงวัฒนธรรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักศิลปากร</li> <li>- พิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ</li> </ul>
กระทรวงศึกษาธิการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานอาชีวศึกษาจังหวัด</li> <li>- วิทยาลัยเทคนิคต่างๆ</li> <li>- วิทยาลัยการอาชีพต่างๆ</li> <li>- วิทยาลัยอาชีวศึกษาต่างๆ</li> <li>- สำนักงานการศึกษานอกโรงเรียน</li> <li>- สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาและโรงเรียนในสังกัด</li> <li>- ศูนย์วิทยาศาสตร์เพื่อการศึกษา</li> <li>- สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา</li> </ul>
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานการกีฬาแห่งประเทศไทยจังหวัด</li> <li>- มหาวิทยาลัยกีฬาแห่งชาติ</li> <li>- โรงเรียนกีฬาจังหวัด</li> </ul>
สำนักนายกรัฐมนตรี	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค</li> <li>- ศูนย์ประสานข่าวกรองแห่งชาติภาค</li> <li>- สำนักประชาสัมพันธ์เขต</li> <li>- สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย</li> </ul>
กระทรวงคมนาคม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานพัฒนาและบำรุงรักษาทางน้ำ</li> <li>- สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขา</li> <li>- สำนักงานทางหลวง</li> <li>- ศูนย์สร้างทาง</li> <li>- แขวงทางหลวง</li> <li>- สำนักงานทางหลวงชนบท</li> <li>- แขวงทางหลวงชนบท</li> <li>- ท่าอากาศยาน</li> </ul>

กระทรวง	สำนักงานที่ตั้งในจังหวัด
กระทรวงยุติธรรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานยุติธรรมจังหวัด</li> <li>- สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ภาค</li> <li>- เรือนจำกลาง</li> <li>- ทักษสถานบำบัดพิเศษ</li> <li>- สำนักงานบังคับคดี</li> <li>- สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน</li> <li>- ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต</li> <li>- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐเขต</li> <li>- สำนักงานคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ</li> </ul>

ที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นเป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น เป็นตัวอย่างจากบางกระทรวง หากสมาชิกสภา อบจ. มีความมุ่งมั่นแข็งขันในการทำหน้าที่ตัวแทนของพี่น้องประชาชนในพื้นที่จริง จำเป็นต้องไปค้นหาข้อมูลว่าจังหวัดของท่านมีหน่วยงานราชการอะไรตั้งอยู่บ้าง เพื่อจะได้ทำหน้าที่ตรวจสอบติดตามอย่างรอบด้านและครอบคลุมในการรักษาผลประโยชน์ของพี่น้องประชาชน ท่านในฐานะสมาชิกสภา อบจ. ที่มีอำนาจตามกฎหมาย สามารถเรียกหน่วยงานเหล่านี้มาชี้แจงและเอาไปขยายผลต่อได้ แม้นท่านอาจจะไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษกับตัวหัวหน้าสำนักงานหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้ แต่ท่านสามารถเอาไปขยายผลต่อได้ เช่น สามารถนำข้อมูลที่ได้รับการชี้แจงไปแจ้งข่าวต่อพี่น้องประชาชนในพื้นที่ได้ หรือนำประเด็นไปขยายผลกดดันในโลกโซเชียลมีเดียหรือสื่อมวลชนได้ ฉะนั้นการที่หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำนาจหน้าที่มีมหาศาล นั้นหมายความว่าสมาชิกสภา อบจ. ก็มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบมหาศาลด้วยเช่นกัน



### 3.4) งบประมาณในจังหวัด

นอกจากสมาชิกสภา อบจ. จะมีอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานราชการส่วนกลางและภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในจังหวัดแล้วยังสามารถตรวจสอบงบประมาณที่ถูกใช้และบริหารโดยหน่วยงานเหล่านี้อีกด้วย

งบประมาณ อบจ.		
อบจ.ที่มีงบประมาณเกินพันล้านบาท 10 อันดับแรก ข้อมูลปีงบประมาณ 2563		
ลำดับ	อบจ.	งบประมาณ (บาท)
1	ชลบุรี	4,143,479,700
2	นครราชสีมา	3,855,275,300
3	ระยอง	2,745,504,200
4	สมุทรปราการ	2,495,794,100
5	นนทบุรี	2,455,051,600
6	เชียงใหม่	2,232,615,800
7	ขอนแก่น	2,200,920,300
8	อุบลราชธานี	1,797,837,900
9	สงขลา	1,768,267,460
10	ศรีสะเกษ	1,742,303,200

เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หลายท่านอาจจะรู้สึกรู้ว่าเป็นงบประมาณที่สูงมาก แต่เมื่อเราลองพิจารณาถึงงบประมาณของหน่วยงานราชการส่วนกลางและภูมิภาคในแต่ละจังหวัดแล้ว ต้องกล่าวว่างบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นดูเล็กไปเลย อาทิเช่น

ตารางแสดงหน่วยงานจัดซื้อ จำนวนโครงการและมูลค่าโครงการรวมจังหวัดขอนแก่น  
 ระหว่าง พ.ศ.2560-2563

ขอนแก่น	2563	2562	2561	2560	รวม 4 ปี
หน่วยงานจัดซื้อ	2,992	2,984	2,982	2,969	11,927 หน่วยงาน
จำนวนโครงการ	125,304	11,5641	103,389	58,896	403,230 โครงการ
มูลค่าโครงการรวม	18,914.29	16,153.42	17,785.37	12,296.32	65,149.40 ล้านบาท

ตารางแสดงหน่วยงานจัดซื้อ จำนวนโครงการและมูลค่าโครงการรวมจังหวัดเชียงใหม่  
 ระหว่าง พ.ศ.2560-2563

เชียงใหม่	2563	2562	2561	2560	รวม 4 ปี
หน่วยงานจัดซื้อ	3,498	3,495	3,481	3,470	13,944 หน่วยงาน
จำนวนโครงการ	142,794	131,050	119,307	80,373	473,524 โครงการ
มูลค่าโครงการรวม	21,320.89	21,724.91	19,617.21	14,709.49	77,372.50 ล้านบาท

ตารางแสดงหน่วยงานจัดซื้อ จำนวนโครงการและมูลค่าโครงการรวมจังหวัดสงขลา  
 ระหว่าง พ.ศ.2560-2563

สงขลา	2563	2562	2561	2560	รวม 4 ปี
หน่วยงานจัดซื้อ	2,159	2,158	2,157	2,146	8,620 หน่วยงาน
จำนวนโครงการ	94,005	89,761	79,437	48,127	311,330 โครงการ
มูลค่าโครงการรวม	16,199.40	18,350.96	20,421.87	11,808.79	66,781.02 ล้านบาท

ตารางแสดงหน่วยงานจัดซื้อ จำนวนโครงการและมูลค่าโครงการรวมจังหวัดชลบุรี  
ระหว่าง พ.ศ.2560-2563

ชลบุรี	2563	2562	2561	2560	รวม 4 ปี
หน่วยงานจัดซื้อ	1,522	1,514	1,512	1,509	6,057 หน่วยงาน
จำนวนโครงการ	97,906	93,502	81,818	46,242	319,468 โครงการ
มูลค่าโครงการรวม	26,100.66	24,907.48	21,496.09	15,099.46	87,603.69 ล้านบาท

ตารางแสดงงบประมาณจังหวัดและกลุ่มจังหวัดขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง  
(งบประมาณ ปี 2564)

จังหวัด	งบประมาณจังหวัดที่ขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง
เชียงใหม่	396,112,400 บาท
ขอนแก่น	373,039,700 บาท
สงขลา	307,300,000 บาท
ชลบุรี	294,195,000 บาท

จากตารางงบประมาณข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็น  
อย่างว่าเหตุใดต้องตรวจสอบจังหวัดและหน่วยงานราชการที่ตั้งอยู่ในจังหวัด ยกตัวอย่าง  
เช่นเมื่อเราพิจารณาของงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีปี 2563 ที่ได้รับ  
งบประมาณสูงที่สุดในประเทศคือ 4.14 พันล้าน แต่เทียบไม่ได้เลยกับงบประมาณที่  
ถูกใช้โดยราชการกลางและภูมิภาคในชลบุรีที่มีมูลค่าสูงกว่า 2.61 หมื่นล้าน ซึ่งคิดเป็น  
6.29 เท่าของงบประมาณ อบจ. ชลบุรี

เพราะฉะนั้นหากสมาชิกสภา อบจ. มีความมุ่งมั่นแข่งขันในการทำหน้าที่  
ตัวแทนของพี่น้องประชาชนในพื้นที่จริง นอกจากการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบ  
ประมาณของ นายก อบจ. แล้ว จำเป็นต้องให้ความสำคัญ และทุ่มเทกับการตรวจสอบ  
การใช้งบประมาณของหน่วยงานราชการส่วนกลางและภูมิภาคที่ตั้งอยู่ในจังหวัดอีกด้วย

หากสมาชิกสภา อบจ. อยู่ครบวาระ 4 ปี และขยันทำหน้าที่ตรวจสอบยกตัวอย่างสภา อบจ. เชียงใหม่จะมีอำนาจในการใช้งบประมาณของหน่วยงานระหว่าง พ.ศ.2560-2563 กว่า 13,944 หน่วยงาน และมีอำนาจในการตรวจสอบโครงการการใช้จ่ายเงินภาษีประชาชนกว่า 473,524 โครงการ รวมมูลค่าโครงการมากกว่าเจ็ดหมื่นเจ็ดพันล้านบาท

สมาชิกสภา อบจ. หรือพี่น้องประชาชนที่สนใจว่าในจังหวัดของท่านมีหน่วยงานใดบ้างจัดทำโครงการ หน่วยงานใดบ้างจัดซื้อจัดจ้าง หรือหน่วยงานเหล่านั้นใช้เม็ดเงินภาษีของเราไปเท่าไร ท่านสามารถหาข้อมูลได้ง่ายๆ เพียงเข้าเว็บไซต์ “ภาษีไปไหน” ตามลิงค์นี้ <https://govspending.data.go.th/>

### ภาพแสดงหน้าตาเว็บไซต์ภาษีไปไหน?



ภาพแสดงตัวอย่างข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างในเว็บไซต์ภาษีไปไหน?

ผลการค้นหาโครงการจัดซื้อจัดจ้าง 143,927 โครงการ				รวม 21,361.49 ล้านบาท	
#	ชื่อหน่วยจัดซื้อ	ชื่อโครงการ	วงเงินงบประมาณ ▼	วันที่ลงนามในสัญญา	
1	มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงใหม่	ประกวดราคาจ้างก่อสร้างกลุ่ม อาคารสนามกีฬาากลาง จำนวน 1	515.00 ลบ.	1 ต.ค. 62	>
2	ศูนย์ศรีพัฒน์ คณะ แพทยศาสตร์	ประกวดราคาจ้างก่อสร้างโครงการ ก่อสร้างอาคารผู้ป่วยนอก (OPD)	140.25 ลบ.	30 ม.ค. 63	>
3	มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงใหม่	ประกวดราคาจ้างก่อสร้างกลุ่ม อาคารหอพักนักศึกษา กลุ่มที่ 3	137.05 ลบ.	10 มี.ย. 63	>
4	โรงพยาบาลนครพิงค์	ประกวดราคาซื้อครุภัณฑ์การ แพทย์ จำนวน ๒ รายการ ๑.เครื่อง	127.50 ลบ.	25 พ.ค. 63	>
5	กรมราชทัณฑ์	ซื้อข้าวสารขาว 5% และอาหาร ดิบ(อาหารดิบเป็นรายสิ่งและเครื่อง	121.95 ลบ.	14 พ.ย. 62	>
6	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	ประกวดราคาจ้างก่อสร้างโครงการ ปรับปรุงอาคารหอประชุม	119.95 ลบ.	9 มี.ค. 63	>
7	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	ประกวดราคาซื้อ 136.อุดหนุน โครงการเช่าระบบเอ็กซ์เรย์หลอด	100.00 ลบ.	31 ก.ค. 63	>
8	เทศบาลนครเชียงใหม่	ประกวดราคาจ้างเอกชนดำเนินการ ขนขยะไปกำจัด โดยวิธีที่ตกลง	99.50 ลบ.	1 พ.ย. 62	>
9	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	ประกวดราคาซื้อ 135.อุดหนุน โครงการเช่าเครื่องตรวจวัดคลื่น	99.48 ลบ.	31 ก.ค. 63	>
10	กรมทางหลวงชนบท	ประกวดราคาจ้างก่อสร้างถนนสาย แยก ทล.๑๐๙๙ - บ้านดง ฮ่าเกอ	79.75 ลบ.	13 ส.ค. 63	>
11	มหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงใหม่	ประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคาร หอพักนักศึกษานานาชาติ ด้วยวิธี	77.98 ลบ.	24 ก.พ. 63	>
12	กรมทางหลวงชนบท	ประกวดราคาจ้างก่อสร้างงาน ปรับปรุงถนนสายทางเขาวัดป่าดิ่ง	71.96 ลบ.	17 เม.ย. 63	>
13	กรมทางหลวง	ประกวดราคาจ้างก่อสร้างตามแผน รายประมาณการ ประจำปี	69.75 ลบ.	12 พ.ค. 63	>
14	องค์การบริหารส่วน จังหวัดเชียงใหม่	ประกวดราคาซื้อเครื่องผสมยางแอส ฟัลท์ แบบเคลื่อนที่ จำนวน ๑ ชุด	68.65 ลบ.	12 พ.ค. 63	>
15	กองบัญชาการกองทัพ ไทย	ซื้อวัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น เพื่อ ใช้ในภารกิจการดำเนินงานพัฒนาแหล่ง	66.13 ลบ.	25 พ.ค. 63	>
16	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	ซื้อจัดซื้อที่ดินสำหรับก่อสร้าง สถานีไฟฟ้าสันติธรรม 1	64.60 ลบ.	24 ธ.ค. 62	>
17	กรมทางหลวงชนบท	ประกวดราคาจ้างก่อสร้างถนนสาย ขม.๔๐๓๔ แยก ทล.๑๐๐๑ - บ้าน	59.91 ลบ.	23 มี.ย. 63	>

#### 4) กล่าวโดยสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาข้างต้นกล่าวโดยสรุปคือ อบจ. ตั้งอยู่ท่ามกลางการบริหารราชการส่วนราชการและส่วนภูมิภาคที่ใหญ่โตมาก ทั้งในแง่ของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย งบประมาณ และบุคลากร และขณะเดียวกันกฎหมายได้ให้อำนาจแก่สภา อบจ. ในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตรวจสอบงบประมาณ และตรวจสอบบุคลากรของราชการส่วนราชการและส่วนภูมิภาคที่ใหญ่โตมากนั้นไว้ด้วย

ดังนั้นในการศึกษาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เราไม่ควรสนใจหรือให้ความสำคัญกับเพียงแค่ตัวนายก อบจ. พวกเราจำเป็นต้องสนใจและให้ความสำคัญของการทำหน้าที่ของที่สภา อบจ. ด้วย นั่นคือเป้าประสงค์หลักของบทความชิ้นนี้คือในข้อเสนอ “การสร้างกลไกในการเชื่อมส่วนภูมิภาคกับส่วนกลางในจังหวัดกับพี่น้องประชาชนในพื้นที่” โดยผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับการดำเนินงานของสภา อบจ. ดังต่อไปนี้

1) เสนอว่าในการเลือก อบจ. นอกจากให้ความสำคัญตัวผู้สมัครนายกแล้ว เราจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการเลือก สมาชิกสภา อบจ. ด้วย เราต้องเลือกคนที่จะเข้าไปทำหน้าที่ตรวจสอบราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง เป็น “การตรวจสอบทั้งการใช้อำนาจ” และ “ตรวจสอบการใช้งบประมาณ” ใครหาเสียงแบบนี้เลือกเลย ต้องก้าวข้ามการหาเสียงประเภทที่ว่า “มุ่งมั่น ตั้งใจ” “คนรุ่นใหม่ หัวใจเพื่อประชาชน” “หัวใจพัฒนา สร้างศรัทธาประชาชน” มันเป็นการหาเสียงที่นามธรรมจนเกินไป

2) เสนอให้สภา อบจ. ต้องตั้ง “คณะกรรมการสามัญ” เพื่อตรวจสอบติดตาม นายก อบจ. ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนกลางในพื้นที่ สภา อบจ. จำเป็นต้องพิจารณาว่าในจังหวัดของตนเองนั้นพี่น้องประชาชนประสบปัญหาอะไรบ้าง แล้วตั้งคณะกรรมการสามัญให้ครอบคลุมประเด็นปัญหาเพื่อศึกษาปัญหาดังกล่าวให้รอบด้าน ปัญหาใดที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการใดก็เชิญหน่วยงานนั้นมารับทราบปัญหา มาชี้แจงและหาทางออกร่วมกัน แล้วแจ้งความคืบหน้าให้พี่น้องประชาชนได้ทราบความคืบหน้า

3) เสนอให้สภา อบจ. ตั้ง “กรรมการวิสามัญ” เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทั้งนายก อบจ. ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนกลางในพื้นที่ ผู้เขียนเสนอให้ตั้งกรรมการวิสามัญให้มากๆ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ กฎหมายอนุญาตให้สภา อบจ. แต่งตั้งบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาสามารถดำรงตำแหน่งกรรมการวิสามัญได้ ประโยชน์ด้านหนึ่งคือการเกิดช่องทางในการมีส่วนร่วมของประชาชน ประโยชน์อย่างที่สองคือการเพิ่มกำลังหนุนในการศึกษาและตรวจสอบทั้งนายก อบจ. ราชการกลางและภูมิภาค ในจังหวัด

# 1 ทศวรรษ การปกครองท้องถิ่นไทย (2553-2563): อบจ. กับการเลือกตั้งท้องถิ่นครั้งแรกในรอบ 6 ปี (วันอาทิตย์ที่ 20 ธันวาคม 2563)

ธเนศวร์ เจริญเมือง<sup>1</sup>

## การปกครองท้องถิ่นระดับเมือง, จังหวัดและ อบจ. ในห้วง 122 ปี (พ.ศ. 2435-2557)

1. การตกเป็นรัฐกึ่งเมืองขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2398 ในสมัยรัชกาลที่ 4 ทำให้สยามกลายเป็นรัฐศักดินา ที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างอย่างมากจากรัฐอื่นๆ โดยรอบ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐโดยรอบได้ตกเป็นอาณานิคมของชาติตะวันตกในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนั้น

ลักษณะเฉพาะที่สำคัญ เช่น การไม่มีภัยต่างชาติเข้ามาคุกคามกดขี่ขูดรีดโดยตรงเช่นรัฐอื่นๆ ทำให้คนสยามนับแต่นั้นขาดความรู้สึกชาตินิยม ขาดความตื่นตัวทางการเมือง คุ่นชินกับระบอบการปกครองแบบเดิมที่เคยกดขี่ข่มเหงและเอารัดเอาเปรียบประชาชนผู้เป็นไพร่ทาสมายาวนานในประวัติศาสตร์ ขาดการเคลื่อนไหวทางการเมือง การจัดตั้งกลุ่มหรือชมรมทางการเมือง การไม่มีปัญญาชนจำนวนมากออกไปเรียนรู้จากประเทศล่าอาณานิคมโดยตรง เพราะสยามมิได้ตกเป็นเมืองขึ้นของชาติใด การขาดประสบการณ์ทางการเมืองที่กล่าวมาจึงแตกต่างจากรัฐที่ตกเป็นอาณานิคมโดยรอบ

กล่าวโดยรวม ผลกระทบที่สำคัญยิ่งของรัฐสยามที่เป็นกึ่งเมืองขึ้น 5 ด้าน คือ การพัฒนาทางการเมืองที่ล่าช้า 3 ด้าน ได้แก่ 1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองที่ล่าช้า, 2. การพัฒนาประชาธิปไตยที่ล่าช้า 3. การกระจายอำนาจที่ล่าช้า, ส่วนผลกระทบอีก 2 ข้อ คือ 4. ความอ่อนแอของทุนชาติ (National capitalism) และ 5. การเติบโตของทุนนิยมนายหน้า (Comprador capitalism) ผลกระทบของข้อ 4 และ 5 โดยเฉพาะข้อ 4 ทำให้ความล่าช้าของ 3 ข้อแรกมีอุปสรรคมากขึ้น และถูกพลังเก๋าร้อยรัดมากขึ้น



2. การตื่นรนของชนชั้นปกครองชุดเก่าเพื่อมิให้ตกเป็นรัฐเมืองขึ้น ส่งผลให้ชนชั้นปกครอง กระชับอำนาจมากขึ้น ด้านหนึ่งเร่งสร้างสยามรัฐเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์และสร้างรัฐรวมศูนย์อำนาจเต็มรูปทีละขั้นๆ อีกด้านหนึ่ง เพื่อสร้างความเข้มแข็ง หวังปกป้องตนเองจากการที่จะต้องตกเป็นเมืองขึ้น ซึ่งจะทำให้ตนเองและกลุ่มของตนเองต้องสูญเสียอำนาจในการปกครอง ถูกชาตินักล่าอาณานิคมเข้ามาปกครองสยามโดยตรงแทนที่ ดังกรณีอังกฤษเข้ายึดครองอินเดียน และพม่า ญี่ปุ่นเข้ายึดครองเกาหลี สถาบันกษัตริย์ถูกยกเลิก และในภายหลังได้โฆษณาโอ้อวดตนเองว่าเปี่ยมด้วยความสามารถจึงไม่ตกเป็นเมืองขึ้นของชาติตะวันตก ขณะเดียวกัน อีกด้านหนึ่งคือ ผลการถูกสัญญาเอาเปรียบจาก 15 ชาติ ทำให้สยามสูญเสียการผูกขาดการค้าโดยรัฐ เก็บภาษีนำเข้าได้ในอัตราที่ต่ำ รายได้ของรัฐจึงเสื่อมทรุดลง จึงต้องแสวงหารายได้เพิ่มเป็นการเร่งด่วน

วิธีการสำคัญคือสร้างอำนาจรัฐให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น จะได้รับดมรายได้จากทุกๆ ท้องถิ่นมาเพิ่มความแข็งแกร่งและประสิทธิภาพในการบริหารงานให้แก่ตนเอง ดำเนินนโยบายล่าอาณานิคมภายใน (Internal colonialism) โดยเฉพาะการยกเลิกฐานะประเทศราชของล้านนาและปัตตานี ให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสยาม เป็นการเพิ่มอำนาจของสยามเข้าไปในดินแดนทั้ง 2 ให้มากขึ้น มีการแต่งตั้งพื้นที่นอกพระนครเป็นมณฑลเทศาภิบาล และแต่งตั้งข้าหลวงไปปกครอง ให้ประจำการตามหัวเมืองใหญ่ๆ ปี พ.ศ. 2417 แต่งตั้งข้าหลวงครั้งแรกในดินแดนประเทศราช (ล้านนา) เรียกว่า ข้าหลวง 3 หัวเมือง (เชียงใหม่-ลำพูน-ลำปาง) ต่อจากนั้น ก็ค่อยเพิ่มอำนาจของส่วนกลางเข้าไปมากขึ้นๆ จนยกเลิกฐานะประเทศราชของล้านนาในปี พ.ศ. 2442 ยกเลิกฐานะประเทศราชของปัตตานีในปี พ.ศ. 2445 และยกเลิกตำแหน่งเจ้าหลวงในล้านนาได้ที่ละเมืองจนหมดสิ้นไปในปี พ.ศ. 2482 นโยบายล่าอาณานิคมภายในส่งผลสำคัญหลายด้าน เช่น รัฐบาลสยามเก็บภาษีอากรในเขตประเทศราช สามารถสร้างรายได้เพิ่มอีกเป็นจำนวนมาก ใช้นโยบายรวมศูนย์อำนาจบริหารทุกพื้นที่ด้วยอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และนโยบายดังกล่าวมิได้แตกต่างจากนโยบายล่าอาณานิคมของชาติมหาอำนาจแต่อย่างใด นั่นคือ การยกเลิกสถาบันการปกครองแบบเดิม คือ ระบอบราชาธิปไตย เช่นที่อินเดีย พม่า และเกาหลีประสพ<sup>2</sup>

3. ขณะที่ชาติล่าอาณานิคมสถาปนาระบบการปกครองแบบสมัยใหม่ขึ้นในอาณานิคม สยามที่เป็นกึ่งเมืองขึ้นในความเป็นจริง กลับได้รับการยกย่องจากชาติตะวันตกทางการทูตว่าเป็นมิตรประเทศ ผู้นำสยามได้ไปเยือนชาติตะวันตก ได้นำเอาระบบการปกครองของตะวันตกมาใช้แต่เพียงรูปแบบ คือมีคณะรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรี มีสภา แต่ทั้งหมดมาจากการแต่งตั้งภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์และยังได้หยิบบรรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของตะวันตกมาใช้ เรียกว่า “สุขาภิบาล” เริ่มต้นที่กรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2440 และเมืองอื่นๆทั่วประเทศเริ่มในปี พ.ศ. 2448 แต่นั่นก็เป็นเพียงเปลือกนอก เพราะผู้บริหารของท้องถิ่นก็คือข้าราชการที่รัฐเป็นผู้แต่งตั้ง คนในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วมใดๆ ไม่มีแม้แต่การประชุมปรึกษาหารือหรือความคิดเห็นจากคนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งผู้บริหาร (ประธานกรรมการสุขาภิบาล) หรือกรรมการสุขาภิบาล

อนึ่ง ขณะที่เมืองในตะวันตกหรือในเอเชียเติบโตขึ้นมาจากการค้าขายที่หนาแน่น และตามมาด้วยการปฏิวัติอุตสาหกรรมเริ่มต้นที่อังกฤษในศตวรรษที่ 1770 แต่เมืองของสยามคือที่อยู่ของผู้ปกครองและพ่อค้าชาวจีน ทุนนิยมแห่งชาติที่อ่อนแอและเติบโตอย่างเชื่องช้า การค้าที่ต่างชาติเข้ามามีบทบาทครอบงำจึงไม่อาจสร้างเศรษฐกิจในประเทศให้แข็งแกร่ง ฟังตนเองได้ สามารถเติบโตขึ้นและรวมตัวกันจนสามารถสร้างระบบการบริหารท้องถิ่นของตนเองได้ ด้วยอำนาจท้องถิ่นที่เป็นอิสระ (Local autonomy) เหมือนในตะวันตก<sup>3</sup>

คณะราษฎรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เปลี่ยนระบบ “ข้าหลวง” มาเป็นระบบ “ผู้ว่าฯ” และ “จังหวัด – อำเภอ” ลงไปเป็นขั้นๆ ทั้งหมดก็เป็นข้าราชการที่แต่งตั้งจากส่วนกลาง โดยการสถาปนาระบบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ชั้น คือ ระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น นี่คือโมเดลของฝรั่งเศสที่จักรพรรดินโปเลียน (ค.ศ. 1804-1814, 1815) จัดตั้งขึ้นเพื่อให้หน่วยราชการส่วนภูมิภาคควบคุมการปกครองระดับท้องถิ่นไว้ ผู้นำคณะราษฎรหลายคนซึ่งจบจากฝรั่งเศส จึงได้นำเอาโมเดลนี้มาใช้ในสยาม ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475

เราจะเห็นว่ารัฐใช้กลไกที่สำคัญในการควบคุมท้องถิ่นคือ ส่วนภูมิภาค (ผู้ว่าฯ นายอำเภอ และตำรวจ รวมทั้งกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งรัฐถือว่าเป็นการปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ไม่ใช่ส่วนท้องถิ่น) อย่างไรก็ตาม ขณะที่เราเร่งเสพยายามควบคุมท้องถิ่น หลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332 หรือ 7 ปีหลังการสถาปนากรุงรัตนโกสินทร์) เนื่องจากท้องถิ่นเติบโตและเข้มแข็งขึ้นอย่างมาก ไทยเรากลับนำส่วนภูมิภาคมาใช้ ส่งผลให้ส่วนภูมิภาคกลายเป็นเครื่องมือของรัฐที่กดทับและควบคุมท้องถิ่นซึ่งอ่อนแอ อยู่แล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2435 ให้อ่อนล้าเสื่อมทรุดลงไป และส่งผลให้ท้องถิ่นพัฒนา อย่างล่าช้าในแทบทุกๆด้านในระยะยาว

4. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลคณะราษฎร ตั้งสภาจังหวัด แต่ก็ยังเป็นเพียง คณะที่ปรึกษา มีบทบาทเพียงให้คำแนะนำการบริหารงาน และเป็นส่วนหนึ่งของการ บริหารส่วนภูมิภาคนาโดยผู้ว่าฯ แต่งตั้ง ในระดับเมือง มีการจัดตั้งเทศบาล ให้นายก เทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยสภาเทศบาล แต่ก็ถูกคุมโดยผู้ว่าฯ

5. พ.ศ. 2498 จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีจากการเยือนสหรัฐอเมริกา ได้ไปเห็นการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งที่นั่นจึงกลับมาจัดตั้ง อบจ. ให้เป็นองค์กร ปกครองท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นครั้งแรก ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) แต่กลับเสียท่าปล่อยให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งผู้ว่าฯ เป็นนายก อบจ. คือควบ 2 ตำแหน่ง ไม่ต่างอะไรจากการปกครองท้องถิ่นในสมัยรัชกาลที่ 5 สุดท้าย ภายใต้อำนาจเด็ดขาดการทหารตั้งแต่ปี พ.ศ. 2500 ส.จ. เลือกตั้งก็ถูกยุบ กลายเป็น ส.จ. ระบบแต่งตั้ง<sup>4</sup>

6. พ.ศ. 2500-2535 ข้าราชการส่วนภูมิภาคครอบงำ อบจ. ได้หมด มี ส.จ. ที่มาจากการเลือกตั้งเป็นเพียงครั้งคราว และมีบทบาทในตรวจสอบการทำงานของ นายก อบจ. น้อยมาก เพราะนายก อบจ. เป็นคนเดียวเท่ากับ ผู้ว่าฯ - ผู้ว่าฯ ที่มี อำนาจ แต่ต้องโยกย้ายแทบทุกปีในทุกๆ จังหวัด เพราะคำสั่งจากส่วนกลาง อบจ. ในช่วงเวลาดังกล่าวที่ผู้ว่าฯ โยกย้ายทุกๆ ปีเรื่อยมา ก็คือ อำนาจอยู่กับส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นก็ถูกดองไว้<sup>5</sup>

7. พ.ศ. 2518 ในยุครัฐบาลเลือกตั้ง มีการออกกฎหมายให้เลือกตั้งผู้ว่าฯ กรุงเทพฯ แต่กลับมีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ กทม. เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2528 อนึ่ง ในปี พ.ศ. 2518 นายไกรสร ดันติพงศ์ ส.ส. เชียงใหม่ได้จุดพลุเป็นครั้งแรกในสภาผู้แทนฯ ด้วยการเสนอให้ผู้ว่าฯ เชียงใหม่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

8. พ.ศ. 2534-2538 ได้มีการรณรงค์ให้เลือกตั้งผู้ว่าฯ ทั่วประเทศ ผลของความตื่นตัวดังกล่าวทำให้รัฐบาลจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เริ่มในปี พ.ศ. 2537 เพื่อลดกระแสการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ อนึ่ง เมืองที่ขยายตัวขึ้นตั้งแต่แผนการพัฒนาเศรษฐกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ตามภาคต่างๆ ก็ยังไม่มีพลังมากพอที่จะผลักดันประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ได้ (ที่สำคัญเกิดจากการทำให้ทุนนิยมแห่งชาติอ่อนแอ และระบบการศึกษาไม่ส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้และแก้ไขปัญหาในระดับท้องถิ่น) เนื่องจากรัฐบาลสามารถควบคุมสภาพการค้าของแต่ละจังหวัดได้ ขณะที่ชมรมนายกเทศมนตรีเริ่มสนใจประเด็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชนมากขึ้นเรื่อยๆ ขณะเดียวกัน ปัญหาเมืองและการเติบโตของเมืองก็เริ่มเป็นที่สนใจมากขึ้นๆ เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาเมืองในอนาคตและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

9. พ.ศ. 2538 ส.จ. ทั่วประเทศรวมตัวกันจัดตั้งสมาพันธ์สมาชิกสภาจังหวัด (ส.ว.ท.) แต่การรวมตัวกันในที่สุดก็เป็นเพียงรูปแบบเพราะขาดความตื่นตัวอย่างจริงจังของภาคพลเมืองและประชาสังคม ส.ว.ท. ขาดทิศทางการทำงาน เช่น จะมีทำอย่างไรต่อการบริหารงานของนายก อบจ. คือจะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารอย่างไร จะมีความสัมพันธ์อย่างไรกับหน่วยราชการส่วนภูมิภาค และไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าฯ โดยตรง

10. พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนให้ความสำคัญแก่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์โดยเฉพาะการระบุให้เพิ่มงบประมาณเป็นลำดับให้แก่ อบต. ที่มีเพียง 9% เป็น 35% ของงบประมาณแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้นายก อบจ. ต้องมาจากประชาชน ผู้ว่าฯ แต่งตั้งไม่อาจเป็นนายกฯ อบจ. ได้อีก และตั้งแต่นั้น ส.จ. จึงได้เลือกตั้งนายกฯ อบจ. กันเอง

11. ในช่วงปี พ.ศ. 2546-2547 รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งได้แก้กฎหมายให้นายก อบต. นายกเทศมนตรี และนายก อบจ. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนนับเป็นครั้งแรก เป็นที่น่าสังเกตว่า หลังจากนั้น แม้ผู้ว่าฯ กทม. นายก อบจ. นายกเทศมนตรี และนายก อบต. ทั่วประเทศจะมาจากเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน แต่ภายใต้ระบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ที่ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคควบคุมอยู่ทุกระดับ ด้วยอำนาจหน้าที่ที่มีจำกัด งบประมาณที่ถูกลำหนดโดยรัฐบาล

กลาง และโครงการต่างๆที่ต้องได้รับอนุมัติจากส่วนภูมิภาค ทั้งถูกตรวจสอบและ ถูกลงโทษโดย ส.ต.จ. และ ส.ป.ป. ตลอดจนระบบการศึกษาที่ไม่ส่งเสริมการให้ความรู้ เหล่านี้แก่นักเรียน-นักศึกษา จะพบว่า การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง และการมี สมาชิกสภาท้องถิ่นทุกระดับก็ไม่อาจแสดงบทบาทรับใช้ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่<sup>6</sup>

12. ตั้งแต่ พ.ศ. 2547-2548 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การรณรงค์ของกลุ่ม การเมืองใหม่ชื่อ “จังหวัดจัดการตนเอง” ได้เติบโตขึ้นเป็นลำดับ โดยมีสาระสำคัญ 2 ข้อคือ 1. การบริหารราชการส่วนภูมิภาคทับซ้อนกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งไทยอาจ จะเป็นประเทศเดียวในโลกที่มีระบบการบริหารเช่นนี้ ก่อให้เกิดการบริหารท้องถิ่นแบบ อาณานิคม และทับซ้อนกันของหน่วยงานบริหารถึง 3 ระดับและ 4 แบบ คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ซ้ำซ้อนกันไปมาในท้องถิ่น ทำให้การ แก้ไขปัญหาต่างๆ ในท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ ประชาชนไม่รู้ว่าจะไปร้องเรียนได้ที่ไหน เพื่อให้มีการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่ทับถมมากขึ้นๆ จึงสมควรยกเลิกหน่วยบริหารราชการ ส่วนภูมิภาค และการทับซ้อนอื่นๆ ทั้งหมด และ 2. ให้มีการจัดระบบใหม่คือ จังหวัด จัดการตนเอง โดยจัดให้มีการบริหารจัดการท้องถิ่นที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการ เลือกตั้งโดยประชาชนในจังหวัดนั้นๆ และย้ายระบบบริหารจังหวัดที่มีอยู่เดิมคือ ส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นมาอยู่ภายใต้การบริหารงานของระบบใหม่ เพื่อให้เกิดการ บริหารงานและการบังคับบัญชาแบบเดียว (One single command) เพื่อให้การแก้ไข ปัญหาต่างๆ ในจังหวัดนั้นมีเอกภาพ เป็นไปอย่างฉับไวและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมี การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในจังหวัดนั้นได้อย่างเต็มที่

13. เมืองหรือชุมชน หรือหมู่บ้าน ไม่ว่าจะมีความหนาแน่นแค่ไหนก็ตาม ก็คือหน่วย การปกครองที่เล็กที่สุด ขนาดรัฐเอกราชเช่น สิงคโปร์ หรือองค์กรปกครองชนิดพิเศษ เช่น ฮองกง หรือมาเก๊า กระทั่งปับัง หน่วยเหล่านี้มีลักษณะคล้ายๆ กัน คือ ชุมชนขนาดเล็ก ที่ย่อยลงไป ดังที่ภาษาล้านนาเรียกว่าป้อก หรือย่านในภาษาไทย สังคมศักดินา ปกครองด้วยระบบเจ้าที่ควบคุมไพร่-ทาส สังคมดังกล่าวไม่ว่าทวีปใดๆ ก็เหมือนๆ กัน แต่เมื่อการค้าคึกคักมากขึ้นๆ และการค้าต้องการจุดซื้อขาย-แลกเปลี่ยนและพักสินค้า ที่มีให้จุดศูนย์กลางแบบเกษตร เพราะต้องดูเส้นทางคมนาคม และแม่น้ำหรือการเป็น เมืองท่าชายทะเล (อากาศไม่หนาวจัด-หิมะตกหนัก ยิ่งเป็นผลดีต่อการค้าการเดินทาง)

เมืองจึงอยู่ในการควบคุมของพ่อค้ามากขึ้นเป็นลำดับ ชุมชนการค้าต้องการแรงงานเสรีเป็นจำนวนมากเพื่อการขนส่ง-ถ่ายเทสินค้า การดูแลยานพาหนะและสัตว์ใช้งานในการขนส่ง และการทำอาหารและโรงแรมที่พักเลี้ยงดูพ่อค้าที่เดินทางมาไกล ตลอดจนเสื้อผ้าและสินค้าของฝาก ฯลฯ นี่คือชุมชนเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ อันเป็นต้นทางของการปะทะกันระหว่างสังคมศักดินาที่ต้องการแรงงานควบคุมกับสังคมพาณิชย์ที่ต้องการแรงงานเสรี ทั้งหมดนี้นำไปสู่การที่พ่อค้าขอทำสัญญา (Charter) จากเจ้าศักดินา เพื่อได้สิทธิในการดูแลบริหารพื้นที่ค้าขาย และจ่ายค่าตอบแทนให้มีประสิทธิภาพ ดังที่เรียกกันว่า การปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local self-government) ในขั้นต่อมา และพ่อค้าที่มีจำนวนมากขึ้นและแรงงานเสรีในกิจการต่างๆ ต้องการความเป็นอิสระเหล่านั้น รวมทั้งสิทธิในการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และมีสภาผู้แทนที่ทำหน้าที่เป็นปากเสียงให้แก่ประชาชน<sup>7</sup>

14. ปรากฏการณ์ที่กล่าวมาเกิดขึ้นในเขตชุมชนศูนย์กลางอำนาจของแต่ละเมืองในสังคมไทยเมื่อมีชาวจีนเข้ามาค้าขายมากขึ้นๆ คนเหล่านี้มิได้หลบหนีมาเพื่อแสวงหาเสรีภาพทางการเมืองหรือทางศาสนาในอังกฤษและยุโรปตะวันตก แต่พวกเขาหลบหนีความแร้นแค้นทางธรรมชาติและภัยเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้ พวกเขาถูกดึงเข้ารับตำแหน่งในระบบราชการ กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจแบบศักดินาภายหลังเกิดมีหอการค้าหรือหอธุรกิจ-อุตสาหกรรมต่างๆ และก็เป็นชมรมที่ไม่สนใจต่อสู้และปกป้องสิทธิในการปกครองและบริหารท้องถิ่นของตนเอง ยอมจำนนหรือไม่สนใจระบบการปกครองแบบอำนาจอธิปไตยในระดับชาติ

สภาพดังกล่าวทำให้เทศบาลหรือ อบจ. ที่เกิดขึ้นโดยรัฐ ขาดลักษณะมวลชนเข้าร่วม เกิดลักษณะประชาชนได้แต่ยื่นดู ขณะที่ตัวแทนฝ่ายบริหารจากส่วนกลางคือหน่วยราชการส่วนภูมิภาคก็ย้ายไปรับงานตามจังหวัดต่างๆตามวาระ และเข้าควบคุมการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นมา หรือแม้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเหล่านั้นจะอยู่นานก็ทำได้เพียงรอรับคำสั่งจากส่วนกลางและทำงานตามนโยบายที่เบื้องบนให้ไว้ แต่ไม่เคยใส่ใจรับฟังหรือศึกษาปัญหาต่างๆของท้องถิ่นจริงจัง เมืองที่เกิดขึ้นในสังคมไทยตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมาจึงเป็นการรวมตัวของคนจำนวนมากที่ทำการค้าขาย หารายได้ เสียภาษีให้รัฐ และขาดทั้งสำนึกและระบบที่จะจัดการบริหาร

ท้องถิ่น หรือชุมชนเมืองของเขาเอง (Lack of local urban autonomy and local urban governance) เราจึงไม่เห็นท้องถิ่นใดที่ลุกขึ้นมาเรียกร้องให้เกิดสิ่งที่เรียกว่าการบริหารเมืองโดยชาวเมืองเอง หรือนายกเทศมนตรี – นายก อบจ. ที่เป็นตัวแทนและได้ต่อสู้เป็นปากเสียงของคนท้องถิ่น.<sup>8</sup>

## 1 ทศวรรษการปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2553 – 2563)

### ข้อที่ 1 การสะกิดกันประชาธิปไตยทั้ง 2 ระดับจากบนสู่ล่างอีกครั้ง

การเติบโตของประชาธิปไตยระดับชาติในช่วง พ.ศ. 2540-2547 และการเติบโตของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นในช่วง พ.ศ. 2535-2538 และ 2542-2547 ซึ่งในที่สุดทั้งสองสายก็เข้ามารวมกัน และเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในช่วงปี พ.ศ. 2540-2542-2546-2548 ถือว่าเป็นเหตุการณ์ปกติเพราะประชาธิปไตยทั้ง 2 ระดับต้องพึ่งพาอาศัยกันและสนับสนุนกันอยู่เสมอ แต่เพราะในช่วงทศวรรษ 2540 นี้มีการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ทั้ง 2 ระดับ และที่สำคัญเป็นครั้งแรกที่นายกฯ ระดับชาติบริหารงานครบวาระ 4 ปีและได้รับเลือกตั้งซ้ำด้วยคะแนนเสียงท่วมท้นอีก ทั้งสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ ส่อแนวโน้มที่จะสร้างระบบประชาธิปไตยระดับชาติให้แข็งแกร่งและมีเสถียรภาพเช่นเดียวกับสถานการณ์ในญี่ปุ่นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และด้วยเหตุนี้ ฝ่ายอำนาจนิยมจึงใช้กำลังเข้าแทรกแซงการเมืองและทำลายระบบรัฐสภาหลายครั้ง (พ.ศ. 2501, 2514, 2519, 2521, 2534, 2535, 2549, 2551, 2552-2553 และ 2557) และล่าสุดคือการห้ามการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2562 เพื่อมุ่งครองอำนาจนาน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นอย่างแน่นอน

### ข้อที่ 2 การเสนอแนวคิดผิดๆ เกี่ยวกับลักษณะของรูปแบบการบริหารท้องถิ่นที่ยังคงดำรงอยู่

นับตั้งแต่การจัดให้มีการเลือกตั้งนายก อบจ. นายกเทศมนตรี และนายก อบต. โดยตรงจากประชาชนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 (รวมทั้งการริเริ่มการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงมาตั้งแต่ พ.ศ. 2542) ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในประเทศนี้ ด้านหนึ่ง เกิดจากการ

รณรงค์ของฝ่ายวิชาการและนักการเมืองท้องถิ่นเอง แต่อีกด้านหนึ่ง ก็คือการเติบโตของการเมืองแบบประชาธิปไตยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่งผลให้มีความต้องการเข้าไปมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น เริ่มจากการรณรงค์ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในเขตเมือง และรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในปี พ.ศ. 2544 เห็นความตื่นตัวของนักการเมืองท้องถิ่นจึงเกิดการตัดสินใจจัดให้นายก อบจ. และนายก อบต. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนด้วยเช่นกัน จนเกิดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงทั้ง 3 แบบในปี พ.ศ. 2546-2547

การเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง มีความหมายสำคัญคือ ความต้องการในการสร้างระบบการบริหารงานที่มีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ (Strong executive form) ขณะเดียวกัน ก็ไม่ปรารถนาจะเห็นระบบดังกล่าวมีอำนาจมากเกินไป ขาดการตรวจสอบควบคุม จนเกิดการฉ้อฉลอำนาจ ดังที่คนอังกฤษเผชิญกับระบบกษัตริย์ต้องหลบหนีออกไปตั้งประเทศใหม่คือ สหรัฐอเมริกา นั่นคือ ที่มาของระบบประธานาธิบดี (Presidential system) ที่คนอเมริกันแก้ไขและป้องกันจุดอ่อนที่อาจเกิดขึ้นด้วยการแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

ในระดับท้องถิ่น ระบบบริหารที่เข้มแข็ง หรือ ระบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong and directly elected mayor form) ก็เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ตามแบบการบริหารงานระดับชาติที่คนอเมริกันได้สถาปนาขึ้นแล้วตามรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2330 (ค.ศ. 1787) ดังนั้น นายกเทศมนตรีของเมืองต่างๆ เป็นจำนวนมากในสหรัฐซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจึงบริหารเมืองโดยมีการตรวจสอบอย่างเข้มแข็งอย่างน้อยจาก 3 ทางคือ สภาท้องถิ่น (ที่ประชาชนเลือก), ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Voters) และสื่อมวลชนในฐานะผู้รายงานข่าวให้สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยนับแต่ปี พ.ศ. 2546-2547 ที่มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง ท้องถิ่นกลับเผชิญกับปัญหาใหม่ที่ไม่เคยมีการพิจารณาหาทางแก้ไขกันอย่างจริงจังนับตั้งแต่นั้นจนถึงบัดนี้ 2 ประเด็นใหญ่ คือ 1. ผู้สมัครตำแหน่งนายก อบจ. (รวมทั้งนายกเทศมนตรีและนายก อบต.) ได้ไปจับมือกับผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อทำงานเป็นทีม ทั้งๆที่ระบบการบริหารไม่ว่าระดับใด ก็ต้องมีการแบ่งแยก ฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจ เป็นผู้บริหาร ฝ่ายหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบเป็นสภา และ



อาจมีอีกฝ่ายทำหน้าที่เป็นศาลตัดสินความขัดแย้งต่างๆ และ 2. หน่วยบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง (ได้แก่ ส.ต.จ. และ ส.ป.ป. ฯลฯ) ควบคุมและคอยจำกัดบทบาทและหน้าที่ตลอดจนงบประมาณขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างเหนียวแน่น แทนที่จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ทำงานเพื่อรับใช้ท้องถิ่นอย่างเต็มที่โดยให้ประชาชนผู้เลือกตั้งเป็นคนควบคุมและวินิจฉัยการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น

สภาพดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่หลังการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทุกระดับในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2540 เรื่อยมา ความขัดแย้งทางการเมืองในระดับชาติ คือการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายประชาธิปไตยกับฝ่ายอำนาจนิยมตั้งแต่ พ.ศ. 2549 ที่เกิดขึ้นหลายครั้งตั้งแต่นั้น จนกระทั่งมีการเลือกตั้งและฝ่ายประชาธิปไตยได้จัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งในปี พ.ศ. 2554 (รัฐบาลพรรคไทยรักไทย) ซึ่งบริหารงานท่ามกลางความขัดแย้งในระดับชาติ ย่อมไม่อาจทุ่มเทสนใจปัญหาการบริหารงานในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ดังที่ได้กล่าวมาได้ และในที่สุด ระบบการเมืองก็หวนคืนสู่ยุคอำนาจนิยมอีกครั้งในปี พ.ศ. 2557 และในคราวนี้ ก็ได้เกิดปรากฏการณ์ใหม่ตลอดช่วง 6 ปีที่ผ่านมา นั่นคือ การยุติการเลือกตั้งทั้งหมดในระดับการปกครองท้องถิ่น การกำจัดนักการเมืองท้องถิ่นฝ่ายประชาธิปไตยออกไป

นี่คือ 6 ปีของการควบคุมการเมืองการบริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลฝ่ายอำนาจนิยมในระดับชาติ คือ ความพยายามที่จะสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ดูจะเดียวกันกับระบบกำนันผู้ใหญ่บ้านในอดีต คือไม่ให้ประชาชนมีบทบาททางการเมืองไม่ว่าระดับใด แต่ต้องการสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นอีกส่วนราชการหนึ่ง คงหวังที่จะให้คนเหล่านั้นทำงานไปเรื่อยๆ ตามคำสั่งของรัฐบาล ไม่ต้องมีวาระให้ประชาชนได้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่มีการสร้างขาดความรู้ความเข้าใจและขาดการถกเถียงกันเรื่องการบริหารงานท้องถิ่นแบบผู้บริหารเข้มแข็งที่จะต้องมีการตรวจสอบจากสภาท้องถิ่นและภาคประชาสังคม ไม่ต้องสนใจว่าระบบการศึกษาซึ่งขึ้นต่อรัฐจะให้ความรู้ทางการเมืองที่ถูกต้องหรือไม่ ไม่มีการเลือกตั้งใดๆ ก็คือทำให้ระบบสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่เคยมาจากการเลือกตั้งขาดหายไป ไม่ต้องมีการตรวจสอบ การวิพากษ์วิจารณ์ หรือการปรับเปลี่ยนตัวบุคคลทุกๆ 4 ปี การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นระบบราชการเหมือนข้าราชการประจำของ

รัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (Bureaucratization of local politics and local political officers) และด้วยเหตุนี้ เราจึงได้เห็นการรณรงค์ เรียกร้องให้มีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่แผ้วเบาทั้งจากภาคนักการเมืองท้องถิ่น และภาคประชาสังคม

### ข้อที่ 3 การควบคุมการปกครองท้องถิ่นด้วยการควบคุมด้านงบประมาณ

กล่าวสำหรับการกระจายอำนาจ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นั้นยิ่งใหญ่มากนั่นคือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (พศจิกายน 2542) มาตราที่ 30 ระบุว่าภายในเวลา 7 ปี (พ.ศ. 2549) ให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่า 35% ของรายได้ของรัฐบาล อันจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการบริหารท้องถิ่นของตนเอง อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

แต่แล้ว เจตนารมณ์ดังกล่าวก็ถูกทำลายลงหลังรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ด้วยการยกเลิกข้อความระบุนเวลาการกระจายรายได้ให้ท้องถิ่นภายในปี พ.ศ. 2549 แก้ไขด้วยการโอนภารกิจของรัฐบาลกลางให้ อปท. นำไปปฏิบัติโดยมอบงบประมาณให้ด้วย ทำให้ดูเหมือนว่า อปท. มีงบรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งๆ ที่อปท. มีงานเพิ่มขึ้น แต่เป็นงานฝาก ไม่ใช่งานที่เกิดจากความคิดหรือความปรารถนาของคนท้องถิ่น<sup>9</sup>

### ข้อที่ 4 การคุมกำเนิดการปกครองท้องถิ่นด้านอื่นๆ

เมื่อระบอบอำนาจนิยมหวนกลับคืน และผลักไสนายกรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งให้ต้องออกไปเสียในต่างแดนถึง 2 คน 2 ครั้ง ก็เท่ากับว่าการกลับคืนสู่ระบอบประชาธิปไตยย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยง่ายอย่างแน่นอน เราจึงได้เห็นทั้งการเพิ่มวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันและผู้ใหญ่บ้านจนถึงอายุ 60 ปีที่วราชาณาจักร บทบาทของกระทรวงวัฒนธรรมที่แข็งขันมากขึ้นในระดับท้องถิ่น เป็นการแทรกแซงและแย่งงานของคนท้องถิ่น ทั้งๆ ที่ศิลปวัฒนธรรมของคนท้องถิ่นควรจะเป็นงานของเขาที่เขาสร้างและกำหนดเอง ไม่ใช่ให้คนจากส่วนกลางซึ่งร้อยวันพันปีมาขมสักรั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เช่นเดียวกับกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการอุดมศึกษา และวิทยาศาสตร์ฯ ที่ยังคงเจียบเฉยต่อการปรับปรุงหลักสูตรเรื่องการพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ส่วนกิจการตำรวจที่ยังคงถูกควบคุมโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติอย่างเหนียวแน่น

จนถึงบัดนี้ 120 กว่าปีผ่านไปนับแต่การสถาปนา อปท. ในปี พ.ศ. 2448 ยังคงไม่มีตำรวจท้องถิ่น การบริหารระบบขนส่งมวลชนโดย อปท. ยังคงเต็มไปด้วยปัญหาและอุปสรรค เกิดขึ้นน้อยมากๆ ทำให้ปัญหาจราจรในภาพรวมติดขัดยากที่จะแก้ไขได้ และปัญหาหมอกควันซึ่งนับวันจะเป็นปัญหาที่รุนแรงมากขึ้นในแทบทุกภาคของประเทศ ลามออกไปเป็นปัญหาข้ามจังหวัด และข้ามชาติ ปัญหาผังเมืองยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่ท้องถิ่นมีบทบาทน้อยมาก และความรู้ของท้องถิ่นต่อปัญหานี้ก็มีจำกัดอย่างมาก<sup>10</sup>

### **ข้อที่ 5 ไม่มีการเลือกตั้งก็เท่ากับนักการเมืองท้องถิ่นนับวันกลายเป็นข้าราชการประจำ**

เมื่อสมาชิกสภา อบจ. และนายก อบจ. จำนวนหนึ่งถูกลงโทษพักงานหรือถูกปลดโดยรัฐบาล คสช. จะทำให้อย่างไรให้พวกเขากลับมาดำรงตำแหน่งเดิมได้ความเป็นไปได้จึงมีอย่างน้อย 2 ทางคือ พิสูจน์ข้อกล่าวหาในขณะที่ถูกสอบสวนหลังร้องเรียน หรือ ให้สัญญากับรัฐว่าจะไม่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลอีก ส่วนที่ยังคงดำรงตำแหน่งต่อไปจะทำได้หรือไม่ นอกจาก 1. ทำงานตามที่กฎหมายกำหนดให้ 2. ไม่เรียกร้องระบอบประชาธิปไตยหรือแม้แต่การเลือกตั้ง พร้อมกันกับที่ประชาชนเองก็ไม่ได้เคลื่อนไหวทางการเมืองใด และ 3. แทบไม่มีชาวสมาชิกสภา อบจ. ในจังหวัดใดตรวจสอบการทำงานของนายก อบจ. อย่างดูเด็ดจนตกเป็นข่าวพร้อมกันกับการที่แทบไม่มีประชาชนในจังหวัดใดคอยตรวจสอบติดตามพฤติกรรมและการทำงานของสมาชิกสภา อบจ. และนายก อบจ.

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าในสภาพดังกล่าว การไม่มีการเลือกตั้งและแทบไม่มีการตรวจสอบจากภาคประชาชน สภา อบจ. และนายก อบจ. ที่ทำงานและรับเงินเดือนทุกๆ เดือนก็นับวันเป็นเสมือนข้าราชการประจำที่ทำงานใน อปท. ยิ่งเวลาผ่านไปโดยไม่มีการเลือกตั้ง ไม่มีแม้แต่ข่าวเพื่อให้ประชาชนเกิดความคึกคักที่จะได้สมัครหรือส่งเสียงเชียร์ฝ่ายของตน และคตินโยบายเพื่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป รัฐประหารและการไม่มีการเลือกตั้งในระดับการปกครองท้องถิ่นก็คือ การทำให้การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นระบบราชการที่เห็นห่างกระทั่งแยกตัวออกไปจากประชาชน ระบอบอำนาจนิยมต่อเวลาทำงานให้ตัวเอง ปฏิเสธการรับฟังคำวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ และพยายาม

ทำให้เห็นการเมืองหมดความหมาย ดังกรณีการประโคมข่าวว่าหน่วยราชการสำคัญของรัฐมีการฟ้องร้องเรื่องทุจริตคอร์รัปชันน้อยที่สุด ฯลฯ

**ข้อที่ 6 ความเข้าใจผิดเกี่ยวกับเรื่องพื้นที่รับผิดชอบของ อบจ., เทศบาล และ อบต.**

ไม่น่าเชื่อว่าจนถึงขณะนี้ ก็ยังมีคนเข้าใจผิดว่าพื้นที่การทำงานของ อบจ., เทศบาล และของอบต. ในแต่จังหวัดนั้น ทับซ้อนกันและเป็นปัญหาใหญ่ข้อหนึ่ง ที่จริงปัญหานี้จะไม่เกิดขึ้นเลย หากมีการให้ความรู้แก่นักเรียนในทุกๆ โรงเรียน วิทยาลัยและมหาวิทยาลัยทุกแห่งตลอดจนที่วัด สถานีวิทย์-โทรทัศน์และสื่อมวลชนทุกประเภทอย่างสม่ำเสมอ ความไม่รู้และไม่สนใจเป็นสาเหตุสำคัญของการไม่เห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ก็เพราะรัฐไม่ให้ความสำคัญไม่บรรจุลงไปเนื้อหาของการศึกษา รวมไปถึงไม่เอายกให้ประชาชนเห็นความสำคัญ ไม่เอายกเห็นความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชน

ก็เพราะในแต่ละจังหวัด มี อบจ. ดูแลพื้นที่ทั่วทั้งจังหวัด และในแต่ละจังหวัด มีเทศบาล และอบต. หลายแห่งสังกัดอยู่ในทุกๆ อำเภอ การปกครองท้องถิ่นของไทย จึงมี 2 ระดับ (Two-tier local government system) คือระดับจังหวัด (ได้แก่ อบจ.) มี อบจ. ในทุกจังหวัด และระดับล่างลงไป คือ เทศบาล และ อบต. เทศบาลปัจจุบันมี 2,469 แห่งทั่วประเทศ เทศบาลมี 3 แบบคือ เทศบาลนคร ซึ่งมีขนาดใหญ่และมีประชากรหนาแน่น 5 หมื่นคนขึ้นไปในพื้นที่นั้น เทศบาลนครในขณะนี้มีทั้งหมด 30 แห่ง เทศบาลเมือง เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดกลาง มีประชากรในพื้นที่นั้น 1 หมื่นคนขึ้นไป ปัจจุบันมีจำนวน 193 แห่ง และเทศบาลตำบล มีจำนวน 2,237 แห่ง มีประชากรไม่ถึง 1 หมื่นคน ส่วนอบต. (องค์การบริหารส่วนตำบล) ก็คือ อปท. ระดับตำบล มีจำนวน 5,300 แห่งในปัจจุบัน

เนื่องจากในแต่ละจังหวัดมีเทศบาลหลายแบบตามเขตชุมชนต่างๆ และมีอบต. ในทุกๆ ตำบล แต่ละแห่งเป็นอิสระต่อกัน ในจังหวัดนั้นๆ จึงมี อบจ. ดูแลพื้นที่ทั้งหมด แต่แม้พื้นที่ของอบจ. เทศบาล และอบต. จะทับซ้อนกัน แต่ความรับผิดชอบต่างกัมนั้นคือ อบจ. ดูแลกิจการขนาดใหญ่ที่ประชากรในจังหวัดนั้นได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ห้องสมุดจังหวัด พิพิธภัณฑ์สถาน โรงละคร หอดูดาว วิทยาลัย สนามกีฬาจังหวัด

โรงพยาบาลจังหวัด โรงงานกำจัดขยะ แม่น้ำที่ไหลผ่านหลายพื้นที่รวมทั้งที่ดิน 2 ฝั่งริมน้ำ ฯลฯ นี่เป็นส่วนงานที่ อบจ. ควรมิบทบาทดูแล เพราะเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ และรับใช้คนทั่วทั้งจังหวัด ส่วนเทศบาลและอบต. ก็ดูแลเฉพาะงานที่อยู่ในพื้นที่ของตน ด้วยเหตุนี้ เมื่อทุกคนเข้าใจ ก็ขึ้นอยู่กับว่าในจังหวัดนั้นๆ อบต. ใดดูแลงานส่วนใด

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียดายอย่างยิ่งที่ในประเทศของเรา อำนาจของรัฐ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ขยายแผ่ออกมาควบคุมท้องถิ่นมากเกินไปตลอดเกือบ 1 ศตวรรษที่ผ่านมา โดยอาศัยการยึดอำนาจบ่อยครั้ง ส่งผลให้ระบบราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมั่นคงและเติบโต ควบคุมงานต่างๆที่ควรจะเป็นของ อบจ. ไปเป็นจำนวนมาก เมื่อการเมืองแบบประชาธิปไตยทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นเกิดความระส่ำระสาย ขาดความต่อเนื่อง เพราะถูกระบบอำนาจนิยมทำลาย นักการเมืองหลายคนทั้งระดับ ชาติและระดับท้องถิ่นก็เลิกرا ประชาชนท้องถิ่นก็ขาดการเรียนรู้การเมืองอย่างต่อเนื่อง หลายคนหันไปตำหนินักการเมืองว่าไม่พัฒนาตนเอง โดยไม่มองว่าการแทรกแซงของระบอบเผด็จการต่างหากที่เป็นตัวการทำลายหลักตลอด 7 ทศวรรษที่ผ่านมาในประเทศนี้

ผลที่ตามมาคือ การมอบหมายให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคดูแลกิจการต่างๆ มากมายในแต่ละจังหวัด กระทั่งเกิดหน่วยงานราชการส่งกลางลงไปประจำที่จังหวัดต่างๆ ผลก็คือ 1. เกิดการทับซ้อนของหน่วยงานและภารกิจ จนเกิดความสับสนว่าหน่วยงานใดเป็นผู้ดูแลกันแน่ กลายเป็นคำที่หยอกล้อกันสนุกสนานและเป็นความจริง นั่นคือคำว่า “จึงขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เร่งดำเนินการแก้ไข” (ซึ่งจบลงด้วยความเงียบงัน ไม่มีปฏิบัติการใดๆ ตามมา เพราะไม่รู้ว่าหน่วยงานไหนบ้างที่เกี่ยวข้อง) ที่ผ่านมา อบจ. จึงมีภารกิจที่จำกัดมากๆ เมื่อเทียบกับงานของทางจังหวัด ด้านหนึ่ง เพราะความไม่รู้อันเป็นผลของระบบการศึกษาและการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ อีกด้านหนึ่ง ก็คือ คนทั่วๆ ไปได้ยินแต่ข่าวท้องถิ่นคือ ข่าวกิจกรรมต่างๆ ของผู้ว่าฯ และหน่วยงานระดับจังหวัด เมื่อแต่ละวัน คนท้องถิ่นได้ยินแต่ข่าวกิจกรรมของจังหวัด อบจ. จึงถูกมองเป็นสิ่งแปลกปลอม และถูกมองว่าไปทำงานทับซ้อนงานเทศบาลและอบต. กระทั่งเคยมีการเสนอให้ยุบ อบจ. แทนที่จะเสนอว่าให้ อบจ. เข้าไปแทนที่จังหวัด เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมากขึ้น แทนที่จะเสนอว่า ส. อบจ. และ

นายก อบจ. ควรออกมาให้ความเห็นบ่อยๆ ว่าวันๆ ข้าราชการระดับจังหวัดทำอะไร นอกจากงานประจำ และงานที่คอยรับแขก โดยเฉพาะข้าราชการจากกรุงเทพฯ ที่มาดูงาน (เดี่ยวเดียวกลับ) โดยเฉพาะจังหวัดใหญ่ๆ ในแต่ละภาค

## การเลือกตั้ง อบจ. ในวันอาทิตย์ที่ 20 ธันวาคม 2563

หนึ่ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2557 จนถึงขณะนี้รวม 6 ปี (พ.ศ. 2557-2563) ภายใต้การปกครองของ คสช. การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นถูกยกเลิกอีกครั้ง นายก อบต. นายก เทศมนตรี และนายก อบจ. จำนวนหนึ่งถูกลงโทษให้หยุดปฏิบัติงานหรือถูกถอดออกจากตำแหน่ง แต่ส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในตำแหน่ง และเป็นตำแหน่งรักษาการ และแล้วรัฐบาลก็ตัดสินใจแบบฉับพลันจัดให้มีการเลือกตั้ง ส.จ. และนายก อบจ. นับเป็นครั้งแรกในวันเสาร์ที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2563

นอกจากนี้ รัฐบาลยังกำหนดวันเลือกตั้งที่แปลกออกไป นั่นคือ แทนที่รัฐบาลจะกำหนดวันเลือกตั้งในระหว่างวันที่ 10-13 ธันวาคม เนื่องจากเป็นวันหยุดยาว กลับจัดวันเลือกตั้งในอีก 1 สัปดาห์ถัดไป รวากับว่าไม่ต้องการให้คนที่กลับไปทำงานในต่างจังหวัดไม่กลับมาลงคะแนนเพราะสิ้นเปลือง หรือเสียเวลา ด้วยเหตุนี้ จึงมีคนมองว่ารัฐบาลไม่ต้องการให้คนที่อยู่ไกลบ้าน แต่มักสนใจและตื่นตัวทางการเมืองมากกว่า ได้กลับบ้านไปลงคะแนน กระทั่งไม่มีการเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งล่วงหน้า หรือการส่งคะแนนทางระบบไปรษณีย์หรือใช้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีให้เป็นประโยชน์ ตอกย้ำความล้มหลังอย่างยิ่งของการบริหารงานการเมืองไทยขณะที่ระบบเทคโนโลยีก้าวไปไกลมาก ฯลฯ

สอง การเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วของการเลือกตั้งท้องถิ่นในระดับจังหวัด (20 ธันวาคม 2563) ย่อมก่อให้เกิดการกระจายตัวของพรรคและกลุ่มการเมืองฝ่ายประชาธิปไตย และความตื่นตัวทางการเมืองของปัจเจกชนหรือคนที่อยากเข้าสังกัดบางพรรค-บางกลุ่มแต่ไม่ได้รับการคัดเลือก ผลก็คือ ความหลากหลายในการตั้งรกรากและประเพณีประชาธิปไตยที่หายไปถึง 6 ปีในระดับท้องถิ่น เราจึงได้เห็นทั้งความสับสนและคำถามต่างๆ ในหมู่ประชาชน เช่น จะไม่เลือกใครเพราะไม่รู้จักใคร หรือบทบาทของนักการเมืองระดับเทศบาลและ อบต. ที่เข้าไปช่วยและเตรียมตัวทางการเมือง

เพราะคาดว่าจะมีการเลือกตั้งของเทศบาลและ อบต. ในปีหน้า หรือการที่พรรครัฐบาล (พรรคพลังประชาชน) ไม่ส่งผู้สมัครคนใด เพราะเกรงผิดกฎหมาย ขณะที่พรรคเพื่อไทย และฝ่ายอนาคตใหม่ส่งผู้สมัคร ด้านหนึ่งก็คือพรรคฝ่ายประชาธิปไตยเตรียมต่อสู้ ส่วนฝ่ายรัฐบาลเตรียมจะต่อสู้ในแบบอื่น ตลอดจนการดูแลคะแนนในระดับจังหวัด เพื่อตัดสินใจกำหนดทิศทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาลในอนาคต (อย่างน้อยสำหรับปี พ.ศ. 2564)

**สาม** ภายใต้บรรยากาศการเมืองที่เข้มข้น และเต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่าง 2 ระบอบ (ประชาธิปไตยกับอำนาจนิยม) ในระดับชาติ การให้ความสนใจต่อรูปแบบ และโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับจังหวัดจึงมีความสำคัญยิ่งขึ้น ด้านหนึ่ง รัฐบาลล้มล้างมากที่ยังคงพยายามควบคุมการปกครองท้องถิ่นไว้ในมือโดยอาศัยทั้งการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อีกด้านหนึ่ง รัฐบาลไทยเป็นหนึ่งในรัฐที่การพัฒนาประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยล่าช้าอย่างมาก และตกเป็นข่าวดังระดับโลกบ่อยครั้ง

6 ทศวรรษเศษของ ออบจ. นับแต่ พ.ศ. 2498 บัดนี้ สังคมไทยควรมอง ออบจ. ในแง่มุมใหม่ นั่นคือ จะนำ ออบจ. เข้าแทนที่ระบบผู้ว่าฯ แต่งตั้งที่ล้มล้างมากขึ้นๆ เป็นลำดับนับตั้งแต่มีระบบข้าหลวงในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะระบบที่ผู้ว่าฯ มาดำรงตำแหน่งคราวละ 1-2 ปี ในแต่ละจังหวัด ทำให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ ของแต่ละจังหวัด เป็นไปไม่ได้เลย ไม่ว่าจะเป็นตัวผู้ว่าฯ เอง หรือบทบาทของกระทรวงมหาดไทย<sup>11</sup>

ได้เวลาที่ประชาชนในแต่ละจังหวัดต้องหันมามองจังหวัดของตนเสียใหม่ ยกเลิกความคิดประเภท “ท่านพ่อเมือง” “ท่านข้าหลวง” ที่มาบริหารจังหวัดปี 2 ปี ย้ายหรือมาอยู่เป็นจังหวัดสุดท้ายก่อนเกษียณอายุ ในปัจจุบันความอ่อนล้าของอปท. ตลอด 6 ปีที่ผ่านมา ไม่เพียงแต่มองเห็นได้จากสภาวะไร้การรณรงค์ให้มีการเลือกตั้ง ระดับท้องถิ่นที่หายไปนานถึง 6-7 ปี ผลการเลือกตั้ง 20 ธันวาคม นี้ให้เห็นว่าประชาชนพร้อมที่จะให้โอกาสแก่คนมาทำงานการเมือง ผู้นำเยาวชนหนึ่งกล่าวว่าชัดเจนว่า “จากนี้ไป จะต้องลงมาศึกษาการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วย”

เส้นทางการพัฒนาประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ ที่สำคัญคือการเรียนรู้ทั้งจากข่าวสาร การติดตามบทบาทของนักการเมือง และผลที่เกิดขึ้นจากการบริหารงาน

และการมีสภาท้องถิ่น (รวมทั้งระดับชาติ) แน่นนอน เรื่องเงินเป็นปัจจัยสำคัญโดยเฉพาะในรัฐที่ด้อยพัฒนา และความเหลื่อมล้ำมีมาก แต่ทั้งประชาชนผู้เลือกตั้ง และผู้สมัครก็ได้เรียนรู้จากการจ่ายเงินและการรับเงิน คนจ่ายเงินย่อมรู้ดียิ่งว่าเขาจ่ายไปทำไม และเขายินดีที่จะจ่ายอีกไหม ถ้าหากคะแนนที่ปรากฏไม่สอดคล้องกับปริมาณเงินที่จ่ายไป ฯลฯ

เราก้าวเข้าสู่ทศวรรษ 2020 ได้เวลาที่นานมาก อบจ. บางจังหวัด และ/หรือ ผู้สมัครที่ไม่ได้รับชัยชนะจะแสดงให้เห็นว่า พวกเขามีค่า-ความหมายมากนักต่อจังหวัด บ้านเกิดของตนเอง เหนือกว่าผู้ว่าฯ แต่งตั้งที่มาอยู่ 1-2 ปีแล้วก็ถูกโยกย้าย หลังจากทำงานประจำคือ “คอยรับแขกที่เป็นผู้บังคับบัญชาจากกระทรวง คอยเลี้ยงอาหารหวานคาวให้พวกเขา ต้องไปรอต้อนรับและคอยส่งที่สนามบินบ่อยครั้ง และวันๆ ก็ตัดรับปิ่นหรือดีฮ่องเพื่อเปิดงาน”

เฉพาะกรณีของจังหวัดเชียงใหม่ การมีมหาวิทยาลัยถึง 10 กว่าแห่งกระจุกกันอยู่เฉพาะในตัวอำเภอเมือง ในจังหวัดที่มีถึง 25 อำเภอ ห่างไกลศูนย์กลางเมืองเกิน 100 กม. มากถึง 10 อำเภอ การเป็นเมืองใหญ่อันดับ 2 ของประเทศ แต่ไม่มีระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ระบบการจราจรติดขัดมากขึ้นๆ เส้นทางรถไฟมาถึงใกล้ตัวเมืองเมื่อปี พ.ศ. 2464 แล้วนิ่งสนิทไม่พัฒนาต่อมาจนครบ 100 ปีในปีนี้ ไม่คืบหน้าต่อไปยังแม่ฮ่องสอน ฝาง ตาก เวียงป่าเป้า-เชียงใหม่ หรือวังเหนือ-เด่นชัย ตลอดจนปัญหาหมอกควันช่วงฤดูหนาวที่นับวันเลวร้ายลงทุกๆ ปี การกระจุกตัวทางเศรษฐกิจต่างๆ ด้านในตัวจังหวัด ตอกย้ำความเป็น “เอกนครระดับภูมิภาค” (Regional primate city) ไม่มีเปลี่ยน<sup>12</sup> ฯลฯ ทั้งหมดนี้คือ ตัวอย่างที่สะท้อนให้ความแข็งแกร่งของรัฐรวมศูนย์อำนาจ และความอ่อนแอของการปกครองท้องถิ่นระดับ อบจ. และระดับเมืองใหญ่รวมทั้งภาคประชาสังคมตลอด 1 ศตวรรษที่ผ่านมา

วิกฤตการเมืองระดับชาติในรอบปี 2563 และแน่นอนว่าจะทวีความเข้มข้นยิ่งกว่าเดิมในปีถัดไป และวิกฤตปัญหาการปกครองท้องถิ่นของ อบจ. และปัญหาในระดับเทศบาลและ อบต. ที่จะเผยให้เห็นในปีใหม่นี้ ล้วนสะท้อนให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นของการแสวงหาและสร้าง “ระบอบการเมืองที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมเพื่อประชาชนส่วนใหญ่” มากขึ้นๆ เป็นลำดับ



การพัฒนาประเทศก็เหมือนกับการเดินของผู้คน มีประเทศที่พัฒนาได้เร็วต่างกัน เช่นเดียวกับที่มีคนเดินเร็วในอัตราที่ต่างกันบนท้องถนน ในรอบ 165 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2398-2563) ความเป็นรัฐกึ่งเมืองขึ้น ความเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ความเป็นรัฐรวมศูนย์อำนาจมากเกินไป ได้ช่วยทำให้สังคมไทยอ่อนล้า การกลับมาของระบอบเก่า (Ancient regime) ในสังคมไทยยุคทศวรรษ 2490s-2500s และสืบเนื่องมายาว จนนำไปสู่การเติบโตของระบอบนวมสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในโลกยุคปัจจุบันท่ามกลางการพัฒนาต่างๆของประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศทุกระดับในปัจจุบันมากและสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาและการสร้างใหม่ที่ทยอยคลี่คลายแจ่มชัดมากขึ้นอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. 2563 ต่อหน้าต่อตาโลกแห่งเทคโนโลยีข่าวสารที่ไร้ขอบเขต

ความล่าช้าทำให้คนไทยเสียโอกาสมากมายที่ผ่านมา แต่เมื่อสำนึกได้ เมื่อได้ตระหนักถึงปัญหาต่างๆ และช่วยกันค้นหาต้นตอและร่วมกันหาทางออก โดยเฉพาะในโลกสมัยใหม่ที่เต็มไปด้วยความเร็วของข้อมูล-ข่าวสาร จะช้าอย่างไรในอดีตก็ไม่สำคัญอีกแล้วเท่ากับการเร่งเรียนรู้และตระหนักในพลวัตของโลกใหม่วันนี้ เพื่อการก้าวต่อไปสู่ออนาคตที่คนรุ่นใหม่กำลังพบแขนเสื้อและขากางเกง รอคอยอย่าง ใจจดใจจ่อ.....

5 ธันวาคม 2563.

ปรับปรุงอีกครั้ง 20 ธันวาคม 2563.

## เชิงอรรถท้ายบท

- <sup>1</sup> นำเสนอครั้งแรกในการเสวนาวิชาการเรื่อง “1 ทศวรรษ การปกครองท้องถิ่นไทย (2553-2563): **อบจ. กับการเลือก ตั้ง 20 ธันวาคม 2563**” ณ ห้องประชุม 1 อาคารรวมวิจัยและบัณฑิตศึกษา สถาบันวิจัยสังคม ม.ช. วันพุธที่ 9 ธันวาคม 2563
- <sup>2</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, “เส้นทางสังคมไทย 156 ปี (พ.ศ. 2398-2554)” นิตยสาร **ฟ้าเดียวกัน**. ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2554 หน้า 74-83
- <sup>3</sup> Thongchai Winichakul, **Siam Mapped: A History of the Geo-Body of a Nation**. Chiang Mai: Silkworm Books, 1994 Chapters 8 and 9. และ กุลลดา เกษบุญชู-มัต, “ทุนนิยมโลกกับวิวัฒนาการของรัฐไทย” นิตยสาร **ฟ้าเดียวกัน**. ปีที่ 9 ฉบับที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2554 หน้า 84-93
- <sup>4</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, **พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทย จาก พ.ศ. 2535-2561**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2562 บทนำ.
- <sup>5</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, **100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540**. แก้ไขปรับปรุงพิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, ตุลาคม 2550 คำแถลงในการจัดพิมพ์ครั้งที่ 3-6
- <sup>6</sup> ไกวิทย์ พวงงาม, **การปกครองท้องถิ่นไทย: หลักการและมิติใหม่ในอนาคต**. พิมพ์ครั้งที่ 9, กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, เมษายน 2559
- <sup>7</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, **2 ทศวรรษของการกระจายอำนาจ (พ.ศ. 2540-2562): การปกครองท้องถิ่น, ภาคพลเมืองกับก้าวต่อไป**. เชียงใหม่: สถาบัน Lannaissance เชียงใหม่ ร่วมกับ Konrad Adenauer Stiftung, Thailand, ตุลาคม 2562
- <sup>8</sup> ศึกษาบทเรียนการเติบโตและบริหารเมืองของคนท้องถิ่นในฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือของสหรัฐ จาก Kenneth A. Lockridge, **A New England Town: The First Hundred Years**. Dedham, Massachusetts, 1636-1736. New York: W.W. Norton & Company, Inc., 1970
- <sup>9</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, **ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนารายได้ท้องถิ่น พ.ศ. 2563-2565**. กรุงเทพฯ: โครงการการพัฒนาระบบการบริหารจัดเก็บรายได้ของ อบท. รัฐศาสตร์ จุฬาฯ, สิงหาคม 2563.
- <sup>10</sup> ดวงจันทร์ อภาวชูธรรม, **การผังเมืองกับการปกครองท้องถิ่น**. เอกสารชุดปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 10 เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ ม.ช.. ตุลาคม 2539.
- <sup>11</sup> ธเนศวร์ เจริญเมือง, **บรรณาธิการ, เลือกตั้งผู้ว่า เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มกราคม 2537**
- <sup>12</sup> ดวงจันทร์ อภาวชูธรรม, **เชียงใหม่: เอกนระดับภาค**. เอกสารชุดปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 3 เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มีนาคม 2539

## เกี่ยวกับผู้เขียน

---

### รองศาสตราจารย์ ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ

รองศาสตราจารย์ด้านรัฐประศาสนศาสตร์

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### ดร. อนุรักษ์ วิทิตานนท์

อาจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่

### อาจารย์ปฐวี โชติอนันต์

อาจารย์ประจำสาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

### รองศาสตราจารย์ ดร. อลงกรณ์ อรรคแสง

อาจารย์ประจำวิทยาลัยการเมืองการปกครอง

มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

### ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง

อาจารย์ประจำสำนักวิชาการเมืองการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

กรรมการประสานงานศูนย์สร้างสรรค์เมืองเชียงใหม่ : แหล่งเรียนรู้นอกห้องเรียน.

