

กลุ่มผลประโยชน์กับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



นางสาวสุพรรณิ เกื่อนกลาง

สถาบันวิทยบริการ
วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Interest Groups and Local Administration Organization: A Case Study of 4 Municipalities
in the Northeastern Region

Miss Supanee Kluanklad

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

สุพรรณณี เกลี่อนกกลาด: กลุ่มผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (THE INTEREST GROUPS AND LOCAL ADMINISTRATION ORGANIZATION: A CASE STUDY OF 4 MUNICIPALITIES IN THE NORTHEASTERN REGION) อ. ที่ปรึกษา: รศ. ดร. นवलน้อย ตริรัตน์, 173 หน้า.

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) วิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองใน 4 เทศบาล ประกอบด้วยเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครอุบลราชธานี เทศบาลนครอุดรธานี และเทศบาลนครนครราชสีมา และ 2) วิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ เครือข่ายความสัมพันธ์ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลดังกล่าวข้างต้น

จากการศึกษาพบว่าสมาชิกใน "กลุ่มการเมือง" ก่อนเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นต่างมีการสะสมทุนในภาคธุรกิจโดยมีระดับความมั่นคงทางการเงินในระดับหนึ่งแล้ว จึงเข้าสู่การเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา "กลุ่มธุรกิจ" ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น ในลักษณะของการทำธุรกิจควบคู่ไปกับการทำงานทางการเมือง โดยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองกับนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น และรวมถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ

การศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ของ "กลุ่มผลประโยชน์" กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีลักษณะการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ใน 3 ระดับ คือ 1) กลุ่มการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้คุมฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมือง 2) นักการเมืองระดับชาติมีความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจกับกลุ่มธุรกิจในท้องถิ่นโดยเป็นผู้ประสานการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กลุ่มการเมืองในท้องถิ่นมีความพยายามที่จะสร้างเครือข่ายทางการเมืองให้ครอบคลุมการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยการส่งคนในครอบครัวและเครือญาติลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่นทั้ง 3 ระดับ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

สาขาวิชา เศรษฐศาสตร์การเมือง

ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่อนิติ

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

สุพรรณณี เกลี่อนกกลาด

หวล ฐนิ

#4685920029 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEY WORD: INTEREST GROUPS/ POLITICAL GROUPS/LOCAL ADMINISTRATION

ORGANIZATION /MUNICIPAL/CONFLICT OF INTEREST

SUPANNEE KLUANKLAD: THE INTEREST GROUPS AND LOCAL

ADMINISTRATION ORGANIZATION: A CASE STUDY OF 4 MUNICIPALITIES IN

THE NORTHEASTERN REGION.THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. NUALNOI

TREERAT, PH.D., 173 PP.

The objectives of this study are 1) to analyze the structure of economic and political systems in 4 municipals: Khon Kaen municipal, Ubon Ratchathani municipal, Udon Thani municipal, and Nakorn Ratchasima municipal, and 2) to analyzes interest groups, network relation, exchange of interests, and budget allocation of the 4 municipals.

The study finds that the "political groups" members have accumulated capitals from their own business until gaining financial stability up to certain level before entering into local politics. After the 2540 B.E. Constitution came into effect, "political groups" have become more politically involve, in the form of running a business together with creating connection with politician. This is done by the set up of patronage political relation network, both with national and local politicians, as well as a setup of benefit exchange.

The study also finds that there are 3 levels of relationship between "political groups" and local administration organizations in the exchange of interests. 1) Local political groups act as a vote base for political party. 2) Politicians at the national level have business-like relationship in the exchange of benefits with local business group by coordinating special government funding with the local administration organization. 3) Local political group try to build political networks locally by sending family members and relatives to local election at all 3 levels: provincial administration organization, municipal, and local administration organization.

Field of study Political Economy

Student's signature *Supannee*

Academic year 2006

Advisor's signature *N Treerat*

กิตติกรรมประกาศ

ในการนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้ที่ช่วยและสนับสนุนให้ผู้ศึกษาให้เดินทางมาถึง ณ จุดนี้ที่ประสบความสำเร็จในการศึกษาจบปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณนายสุทัศน์ เรือง ผู้สนับสนุนทุนการศึกษา ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. สมชัย ฤชุพันธุ์ ที่ให้คำปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์ สนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้ได้บังคับบัญชาในด้านการงาน การศึกษาในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์และแนวทางในการดำรงชีวิต ขอขอบพระคุณคุณจรรยาพร ชัยหาดีที่กรุณาให้พักที่บ้านเพื่อทำวิทยานิพนธ์ รวมถึงขอขอบพระคุณนักวิจัยและเพื่อนร่วมงานจากสถาบันพัฒนาสยามทุกคนที่ให้โอกาสและกำลังใจเสมอมา

ขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาประวัติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวรที่เปิดโลกทรรศน์ให้ผู้ศึกษาได้ค้นพบความศาสตร์อันยิ่งใหญ่ เป็นนิยามการที่หล่อหลอมให้ผู้ศึกษาเป็น “นักเรียนประวัติศาสตร์” ที่ชอบตั้งคำถาม มีความใคร่รู้ ชอบค้นคว้าอ่านหนังสือ และหาคำตอบด้วยวิธีการต่างๆ อย่างมีเหตุผล ส่งผลให้ผู้ศึกษานำความรู้ที่ได้มาปรับใช้เรียนรู้ในสิ่งรอบตัวเพื่อประยุกต์ใช้ในดำเนินชีวิตได้อย่างมั่นใจ และขอขอบพระคุณรุ่นพี่และเพื่อนๆ สำนักประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวรทุกคนที่ให้กำลังใจมาโดยตลอด

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ทุกคน ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. กนกศักดิ์ แก้วเทพ ประธานคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และผู้ช่วยศาสตราจารย์วรเวศม์ สุวรรณระดา กรรมการผู้สอบวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านที่ร่วมให้คำแนะนำ รวมถึงช่วยสร้างกรอบแนวคิด แนวทางหาข้อมูล แนวทางการศึกษาและอื่นๆ ให้แก่ผู้ศึกษา ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. นวลน้อย ตีร์รัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ผู้คอยกำกับเวลา ช่วยสร้างกรอบแนวคิด วิธีการจัดทำวิทยานิพนธ์ คอยให้คำชี้แนะในช่วงที่ผู้ศึกษามองประเด็นไม่แตก คำสอนและข้อชี้แนะของท่านเป็นพระคุณอย่างสูง ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาแล้ว ยังมีผลต่อเนื่องให้ผู้ศึกษามีพยายามหาคิดหาใจทักวิจัยและหาคำตอบด้วยกระบวนการวิจัยที่มีเทคนิคและวิธีการทำเรื่องยากๆ ให้ง่ายขึ้นและเป็นแนวทางวิพากษ์การเมือง เศรษฐกิจและสังคมไทยของผู้ศึกษาต่อไปในอนาคต และขอขอบพระคุณท่านที่สละเวลาอันมีค่าในการอ่านงานของผู้ศึกษาที่ส่งซ้ำกว่ากำหนด

ในพื้นที่กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์และสนับสนุนข้อมูลจากเทศบาลนครอุดรธานี ขอขอบพระคุณฝ่ายบริหารเทศบาลนครขอนแก่น คุณหาญชัย ชีฆะนนท์ นายกเทศมนตรีนครอุดรธานี คุณอุษณา ปานสูง ปลัดเทศบาล คุณสมลักษณ์ โกพลรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักการคลัง และขอขอบพระคุณ คุณตันหยง ทิศรักษ์ กองวิชาการและแผนงาน ขอบคุณน้องฝึกงานทุกคน และผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ท่านอื่นๆ ที่สนับสนุนข้อมูล

ขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์และสนับสนุนข้อมูลจากเทศบาลนครขอนแก่น ขอขอบพระคุณ คุณสุชาติ โคตรทุม รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น ขอขอบพระคุณฝ่ายบริหารเทศบาลนครขอนแก่น นายพีระพล พัฒนพีระเดช นายกเทศมนตรีเทศบาลนครขอนแก่น ขอขอบคุณคุณวารีสา ธรรมวงศา คุณวิรุณทิพย์ ดอกสวยและคุณมัตติกา เกิดพิทักษ์ เจ้าหน้าที่จากกองวิชาการและแผนงาน เทศบาลนครขอนแก่น ขอขอบพระคุณผู้อำนวยการสำนักการคลัง เทศบาลนครขอนแก่น และขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ท่านอื่นๆ ที่สนับสนุนข้อมูล

ขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์และสนับสนุนข้อมูลจากเทศบาลนครอุบลราชธานี ขอขอบพระคุณฝ่ายบริหารเทศบาลนครอุบลราชธานี คุณรจนา กัลป์ตินันท์ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี คุณสมลักษณ์ บุญณภัทร หัวหน้างานวิเคราะห์นโยบายและแผน คุณพรพิมล พิมพ์บุญมา หัวหน้างานจัดทำงบประมาณ กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครอุบลราชธานี

ขอขอบพระคุณผู้ให้สัมภาษณ์และสนับสนุนข้อมูลจากเทศบาลนครนครราชสีมา ขอขอบพระคุณฝ่ายบริหารเทศบาลนครนครราชสีมา รศ.เชิดชัย ไชศรีตันชัย นายกเทศมนตรีนครนครราชสีมา คุณสายชน กองวิชาการและแผนงานเทศบาลนครนครราชสีมาและขอขอบพระคุณผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่สำนักการคลัง เทศบาลนครนครราชสีมาทุกท่าน

ขอขอบพระคุณผู้สนับสนุนและเอาใจช่วยมาโดยตลอด คือคุณสุภรธรรม มงคลสวัสดิ์และครอบครัว ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่และน้องๆ ศูนย์จัดหางานและศูนย์การดำรงชีวิตอิสระโรงเรียนอาชีวะพระมหาไถ่ พัทยา ขอขอบพระคุณ คุณช้าง กรจนารัตน์ ขอพระขอบคุณคุณโสภณฉิมจินดาที่คอยช่วยเหลือในช่วงเวลาที่นั่งเขียนวิทยานิพนธ์ ณ ศูนย์คณะพระมหาไถ่ พัทยาและขอขอบพระคุณ ร.ต.อ.เกรียงไกรวูธ บัวกล้าที่ช่วยชี้แนะในข้อกฎหมายและช่วยเหลือในทุกๆ เรื่องที่ผู้ศึกษาร้องขอและให้กำลังใจมาโดยตลอด

ขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ สำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกคน ขอขอบพระคุณนพคุณ ศิราเนรและครอบครัวที่ช่วยให้กำลังใจยามท้อแท้ให้ลุกขึ้นมาทำวิทยานิพนธ์ต่อ ขอขอบคุณคุณธนกร ศรีสุขใส ผู้ให้คำแนะนำสำหรับการเขียน ขอพระขอบคุณ พี่เก้และพี่แหวน เจ้าหน้าที่ของหลักสูตรที่ช่วยเหลือทุกอย่างและขอบพระคุณ

ขอขอบพระคุณคุณพ่อ แม่ ผู้มีพระคุณสูงสุดในชีวิตและทุกคนในครอบครัวที่ส่งเสริมให้ผู้ศึกษามีโอกาสเรียนในสาขาที่ชอบ เป็นกำลังใจในทุกเรื่องและสั่งสอนให้ผู้ศึกษาเป็นคนดีของสังคม สุดท้ายนี้ ขอผิดพลาดอันที่ปรากฏอยู่ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอกราบอภัยเป็นอย่างสูง และขอรับผิดขอแต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฏ
สารบัญรูป.....	ฒ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 ขอบเขตในการศึกษา.....	4
1.4 สมมติฐานในการศึกษา.....	5
1.5 นิยามศัพท์.....	6
1.6 วิธีการศึกษาและข้อมูลที่ใช้.....	6
1.7 โครงสร้างการนำเสนอ.....	7
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 แนวคิดและวรรณกรรมเกี่ยวข้อง.....	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการอำนาจ.....	9
2.1.1 การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	9
2.1.2 แนวความคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยอำนาจ.....	13
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups).....	17
2.2.1 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์.....	19
2.2.2 กลุ่มผลประโยชน์: การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ.....	19
2.2.3 กลุ่มผลประโยชน์: การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมือง.....	22
2.3 แนวความคิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย.....	24
2.4 วรรณกรรมและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง.....	30

บทที่ 3	โครงสร้างสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	42
3.1	พัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย	42
3.1.1	การจัดตั้ง “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ของไทย	42
3.1.2	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล”	43
3.1.3	เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจ	50
3.2	วิเคราะห์โครงสร้างสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	54
3.3	การเมืองการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนคร : ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	60
3.3.1	เทศบาลนครขอนแก่น	62
3.3.2	เทศบาลนครอุบลราชธานี	63
3.3.3	เทศบาลนครอุดรธานี	63
3.3.4	เทศบาลนครนครราชสีมา	64
บทที่ 4	กลุ่มผลประโยชน์ในเทศบาลนครภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	66
4.1	กลุ่มผลประโยชน์ในเทศบาลนครขอนแก่น	66
4.1.1	สภาพทั่วไป	66
4.1.2	ขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการของเทศบาล	66
4.1.3	การก่อรูปของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ	67
	1) ประเภทของธุรกิจในเขตเทศบาล	67
	2) การสะสมทุนของนักธุรกิจท้องถิ่นในเขตเทศบาล	68
	3) การปรับตัวและการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น	70
4.1.4	พัฒนาการของ “กลุ่มการเมือง” ในเทศบาลนครขอนแก่น	72
4.1.5	งบประมาณกับการพัฒนาเทศบาลนครขอนแก่น	75
4.2	กลุ่มผลประโยชน์ในเทศบาลนครอุบลราชธานี	77
4.2.1	สภาพทั่วไป	77
4.2.2	ขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการของเทศบาล	77
4.2.3	การก่อรูปของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ	78
	1) ประเภทของธุรกิจในเขตเทศบาล	78
	2) การสะสมทุนของนักธุรกิจท้องถิ่นในเขตเทศบาล	79
	3) การปรับตัวและการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น	80
4.2.4	พัฒนาการของ “กลุ่มการเมือง” ในเทศบาลนครอุบลราชธานี	85
4.2.5	งบประมาณกับการพัฒนาเทศบาลนครอุบลราชธานี	88

4.3	กลุ่มผลประโยชน์ในเทศบาลนครอุดรธานี.....	89
4.3.1	สภาพทั่วไป.....	89
4.3.2	ขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการของเทศบาล.....	89
4.3.3	การก่อรูปของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ.....	90
	1) ประเภทของธุรกิจในเขตเทศบาล.....	90
	2) การสะสมทุนของนักธุรกิจท้องถิ่นในเขตเทศบาล.....	91
	3) การปรับตัวและการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น.....	93
4.3.4	พัฒนาการของ “กลุ่มการเมือง” ในเทศบาลนครอุดรธานี.....	94
4.3.5	งบประมาณกับการพัฒนาเทศบาลนครอุดรธานี.....	96
4.4	กลุ่มผลประโยชน์ในเทศบาลนครนครราชสีมา.....	98
4.4.1	สภาพทั่วไป.....	98
4.4.2	ขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการของเทศบาล.....	98
4.4.3	การก่อรูปของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ.....	100
	1) ประเภทของธุรกิจในเขตเทศบาล.....	100
	2) การสะสมทุนของนักธุรกิจท้องถิ่นในเขตเทศบาล.....	100
	3) การปรับตัวและการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น.....	101
4.4.4	พัฒนาการของ “กลุ่มการเมือง” ในเทศบาลนครนครราชสีมา.....	103
4.4.5	งบประมาณกับการพัฒนาเทศบาลนครนครราชสีมา.....	105
บทที่ 5	กลุ่มผลประโยชน์ : ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมือง.....	108
5.1	การรวมตัวของ “กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ” ในท้องถิ่น.....	108
5.2	การรวมตัวของ “กลุ่มผลประโยชน์การเมือง” ในท้องถิ่น.....	117
5.2.1	ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์ในแบบจารีต.....	118
	1) ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ.....	118
	2) ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เคยร่วมงานกันมาก่อน.....	121
	3) ความสัมพันธ์แบบเพื่อนฝูง.....	122
5.2.2	ความสัมพันธ์ในลักษณะการอุปถัมภ์ทางการเมือง.....	123
5.3	ความสัมพันธ์ในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์(exchange).....	126
5.3.1	การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่าง “กลุ่มผลประโยชน์” กับพรรคการเมือง และนักการเมืองระดับชาติ.....	126

5.3.2 การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองภายใน “กลุ่มผลประโยชน์”	137
5.3.3 ความสัมพันธ์ “กลุ่มผลประโยชน์” ในเทศบาลนครกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบอื่นในจังหวัดเดียวกัน	146
บทที่ 6 บทสรุป	149
รายการอ้างอิง	153
ภาคผนวก	168
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	175



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1	การวิเคราะห์กลุ่มการเมืองเฉพาะเทศบาลนครในภาควันออกเฉียงเหนือ ปี พ.ศ. 2547.....	6
ตารางที่ 2.1	สาระสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	12
ตารางที่ 3.1	เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496.....	43
ตารางที่ 3.2	จำนวน อปท. ที่ครบวาระการเลือกตั้งในปี 2547.....	47
ตารางที่ 3.3	เปรียบเทียบรายได้ของรัฐบาลเทียบกับรายได้ของท้องถิ่น.....	52
ตารางที่ 4.1	กิจการของคหบดีตระกูล “พัฒน์ดำรงจิตร”.....	61
ตารางที่ 4.2	กิจการของกลุ่มตระกูล “พัฒนพีระเดช”.....	62
ตารางที่ 4.3	กิจการของกลุ่มตระกูล “รักสุจริต”.....	63
ตารางที่ 4.4	รายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจริงตามแผนงบประมาณของ เทศบาลนครขอนแก่น ประจำปี 2545 – 2549.....	69
ตารางที่ 4.5	ประเภทของธุรกิจของกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุน “กลุ่มรักอุบล”.....	74
ตารางที่ 4.6	ประเภทของธุรกิจของ “กลุ่มอุบลยุคใหม่”.....	75
ตารางที่ 4.7	ประเภทของธุรกิจของ “กลุ่มนครอุบล”.....	77
ตารางที่ 4.8	รายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจริงตามแผนงบประมาณของ เทศบาลนครอุบลราชธานี ประจำปี 2545 – 2549.....	81
ตารางที่ 4.9	ประเภทธุรกิจกลุ่ม “เจริญศรี กู๊ป” และธุรกิจตระกูล “ตรีวัฒน์สุวรรณ”.....	85
ตารางที่ 4.10	รายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจริงตามแผนงบประมาณของ เทศบาลนครนครอุตรธานี ประจำปี 2545 – 2549.....	90
ตารางที่ 4.11	ความสัมพันธ์และประเภทธุรกิจของ “กลุ่มประสานมิตร”.....	94
ตารางที่ 4.12	รายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจริงตามแผนงบประมาณของ เทศบาลนครนครราชสีมา ประจำปี 2545 – 2549.....	99
ตารางที่ 5.1	ประเภทธุรกิจของ “กลุ่มผลประโยชน์” กรณี 4 เทศบาลนครใน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ.....	116
ตารางที่ 5.2	จำนวนประชากรในเขตเทศบาลกับจำนวนคะแนนเสียงที่เลือก ส.ส.....	127
ตารางที่ 5.3	สรุปความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองกับนักการเมืองระดับชาติ.....	128
ตารางที่ 5.4	สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นแบ่งตามประเภทต่างๆ.....	129

ตารางที่ 5.5	ความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับเหมาก่อสร้างกับนักการเมืองท้องถิ่น.....	136
ตารางที่ 5.6	การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มการเมืองในเทศบาลนครขอนแก่น..	140
ตารางที่ 5.7	การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มการเมืองใน เทศบาลนครนครราชสีมา.....	141
ตารางที่ 5.8	การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มการเมืองใน เทศบาลนครนครอุบลราชธานี.....	145



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

หน้า

แผนภูมิ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้คุมทัณฑ์และผู้รับการคุมทัณฑ์เพียงสายเดียว หรือกลุ่มเดียว.....	25
แผนภูมิ 5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการสะสมความมั่งคั่งกับอิทธิพลทางการเมือง	112



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญรูป

หน้า

รูป 5.1 กระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....131

รูป 5.2 การจัดสรรผลประโยชน์ที่อาจเกิดจากกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ อบจ. เทศบาล132



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายหลังเหตุการณ์เดือนตุลาคมปี พ.ศ. 2516 นักการเมืองและพรรคการเมืองมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ขณะที่ระบบราชการยังคงมีบทบาทค่อนข้างมากในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายของรัฐ โดยมีกลุ่มธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์พยายามเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายโดยผ่านการสนับสนุนด้านการเงินแก่พรรคการเมืองและการสร้างเครือข่ายระบบอุปถัมภ์กับข้าราชการ

จากการที่กลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองดังกล่าว ทำให้กลุ่มนี้มีอิทธิพลทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมืองถึงขนาดได้เข้าไปมีส่วนในการกำหนดนโยบายหรือมาตรการทางเศรษฐกิจของรัฐบาลให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มทั้งในรูปแบบที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย โดยรูปแบบที่เปิดเผย คือ การเข้าไปมีบทบาทและอิทธิพลในรูปของกลุ่มองค์กร สมาคม เพื่อการต่อรองเจรจา การวิ่งเต้นกับหน่วยงานราชการกับรัฐบาลระดับต่างๆ

สำหรับรูปแบบที่ไม่เปิดเผยส่วนใหญ่ได้แก่ การวิ่งเต้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มธุรกิจ โดยการสร้างความสัมพันธ์กับข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนระดับสูง หรือนักการเมืองที่มีอำนาจเพื่อแสวงหาอภิสิทธิ์ในการทำธุรกิจ โดยมีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้มีการพัฒนาที่ซับซ้อนกลายมาเป็นความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน และนักการเมืองกับกลุ่มธุรกิจ

ผลจากการที่กลุ่มธุรกิจเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบาย พร้อมๆ กับการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ส่งผลให้เกิดการเติบโตของกลุ่มธุรกิจที่ถือเป็นชนกลุ่มใหม่และได้เข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจในรูปของการมีอำนาจผูกขาดและการครอบงำทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ตัวอย่างเช่น “หอการค้า” ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะความเจริญและการขยายตัวของเศรษฐกิจ ด้านการผลิต การค้าและการเงิน ก่อให้เกิดการรวมกลุ่มซึ่งมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม เช่น สมาคมหอการค้า สมาคมธนาคารไทย หอการค้าไทย เป็นต้น

ขณะเดียวกันขบวนการต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยก็มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและการเมืองเพิ่มมากขึ้น ในรูปแบบของการเรียกร้องนโยบายโดยตรง การเรียกร้องนโยบายผ่านสื่อมวลชน และการรวมกลุ่มผลประโยชน์เพื่อผลักดันให้รัฐบาลปรับเปลี่ยนนโยบาย ตลอดจนเรียกร้องผ่านสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือ

ได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับหนึ่ง ภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 ได้นำไปสู่แรงกดดันให้เกิดการปฏิรูปการเมืองและนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ถูกขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เพราะได้เกิดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่างๆ ในขณะร่าง

ในช่วงการปฏิรูปการเมืองทำให้สังคมไทยเกิดการตื่นตัวต่อการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น ขนานใหญ่เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจในทางปฏิบัติ จากเดิมที่มีเพียงนโยบายในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ภาพโดยรวมแล้วรัฐบาลส่วนกลางยังคงมุ่งพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมอารยประเทศ และพยายามผลักดันนโยบายการพัฒนาความเจริญไปยังเมืองใหญ่ๆ ในแต่ละภูมิภาค รัฐบาลจึงมิได้สนใจในรูปแบบที่เหมาะสมในการปกครองท้องถิ่นมากนัก แต่สนใจที่จะให้การบริหารงานของการปกครองท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศโดยรวมมากกว่า แม้ว่าจะมีการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อำนาจในการบริหารการเงินและการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นยังคงผูกติดกับการบริหารจัดการของส่วนราชการส่วนกลางเป็นอย่างมาก

สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) เป็นสภาที่เกิดขึ้นมาเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ขึ้นทั้งฉบับ จุดประสงค์เพื่อปฏิรูปการเมืองอันจะนำไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องและยั่งยืน รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ มีการทำประชาพิจารณ์ รวมถึงการหาทางแก้ไขปัญหาคืออื่นๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้แก่ การเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์และเที่ยงธรรมเนื่องจากการใช้เงินซื้อเสียง การแย่งชิงกันดำรงตำแหน่งบริหารในกระทรวงต่างๆ การแทรกแซงการบริหารของข้าราชการประจำ การใช้อำนาจรัฐบังหลวง และการเสนอโครงการใหญ่ๆ ของนักการเมืองเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 กำหนดให้การกระจายอำนาจถือเป็นนโยบายหลักของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วหลายเรื่อง อาทิ การแก้ไขกฎหมายระเบียบปฏิบัติงานเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามหลักการกระจายอำนาจของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ข้อบัญญัติในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่ารัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณสุขโรคและสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศใน

ท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกับทั้งประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)¹

ในการนี้ถือเป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบริบทของการกระจายอำนาจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการเงิน การคลัง บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในเรื่องการจัดสรร สัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ นอกจากนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลกลางมีสัดส่วนไม่น้อยไปกว่าร้อยละ 20 ในปีงบประมาณ 2544 และเพิ่มเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปีงบประมาณ 2549 (มาตรา 284)² นับว่ามีผลต่อการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น โดยสภาระดับท้องถิ่นจะต้องมีผู้แทนซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่น แทนที่เดิมจะมีเฉพาะ "ส่วนผู้บริหารท้องถิ่น" (นายก อบจ. นายกเทศมนตรี และนายก อบต.) เท่านั้นที่จะต้องมาการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน หากพิจารณาข้อบัญญัติข้างต้นถือว่าเป็นการให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยในท้องถิ่น (Local democracy) มากขึ้น ทำให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองภาคประชาชนในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นและส่งผลกระทบต่อโครงสร้างสถาบันการเมืองการปกครองในทิศทางที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชนได้เข้าไปมีบทบาทในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น และกฎหมายยังกำหนดให้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ส่งผลให้ประชาชนสามารถเข้ามากำหนดนโยบายสาธารณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยได้มากขึ้น นอกเหนือจากการถูกกำหนดมาจากส่วนกลางในลักษณะเดิมๆ อย่างที่ผ่านมา

¹ สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี. คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2546) หน้า 26.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 114.

การศึกษาการเมืองการปกครองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมส่งผลให้การพัฒนาการในการก่อตัวของ “กลุ่มผลประโยชน์” ในท้องถิ่นก็เปลี่ยนไปด้วยเช่นกัน วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาถึงความเป็นมาของการรวมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงออกถึงการเรียกร้องการกีดกัน การจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวทีสาธารณะรวมถึงการศึกษาถึงความสัมพันธ์ของแต่ละกลุ่มในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นและเสนอแนะแนวทางในการป้องกัน แก้ไขในเชิงนโยบายต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองใน 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. ศึกษาและวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ เครือข่ายความสัมพันธ์ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ และการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

1.3 ขอบเขตในการศึกษา

1) การเลือกกรณีศึกษา ผู้ศึกษาได้เลือก “เทศบาลนคร” ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่กรณีศึกษา ประกอบด้วยเทศบาลนครอุดรธานี อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี เทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น และเทศบาลนครนครราชสีมา อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา เป็นกรณีศึกษาโดยมีเหตุผล ดังนี้

ก) “กลุ่มการเมือง” ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล ทั้งนี้เพราะเทศบาลมีพัฒนาการทางการเมืองต่อเนื่องยาวนานมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในกาครั้งนี้ “เทศบาล” มีพัฒนาการทางการเมืองต่อเนื่องยาวนานกว่า 100 ปี จึงทำให้สามารถวิเคราะห์การก่อการรวมกลุ่มและการปรับตัวของ “กลุ่มผลประโยชน์” ได้ชัดเจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น

ข) ลักษณะของพื้นที่ของ “เทศบาลนคร” ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้ง 4 จังหวัดเป็นตัวแทนของเทศบาลที่อยู่ในเขตที่มีความเจริญสูง มีประชากรอาศัยอยู่ค่อนข้างมากและเป็นเขตเศรษฐกิจ และมีกลุ่มการเมืองเข้ามามีบทบาทเป็นฝ่ายของบริหารเทศบาล โดยแบ่งออกเป็น

กลุ่มฐานอำนาจเก่า ได้เลือกตั้งแบบยกทีมได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารในสภาเทศบาล คือ เทศบาลนครขอนแก่นและเทศบาลนครอุดรธานี

กลุ่มฐานอำนาจใหม่ ซึ่งเคยเป็นฝ่ายคู่แข่งในการเลือกตั้งในสมัยก่อนมีโอกาสได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารในสภาเทศบาลแทนกลุ่มการเมืองเดิมที่ผูกขาดอำนาจในการบริหารมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง คือ เทศบาลนครนครราชสีมาและเทศบาลนครอุบลราชธานี

ตารางที่ 1.1 การวิเคราะห์กลุ่มการเมืองเฉพาะเทศบาลนครใน ภาควันออกเฉียงเหนือปี พ.ศ. 2547

เทศบาล	กลุ่มฐานอำนาจเก่าได้รับเลือกตั้ง พ.ศ. 2547	กลุ่มฐานอำนาจใหม่ได้รับเลือกตั้ง พ.ศ. 2547	อัตราการแข่งกันทางการเมืองสูง	อัตราการแข่งกันทางการเมืองต่ำ
เทศบาลนครอุดรธานี	√			√
เทศบาลนครขอนแก่น	√			√
เทศบาลนครอุบลราชธานี		√	√	
เทศบาลนครนครราชสีมา		√	√	

ที่มา : สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก “เจาะแผนเลือกตั้งสภาท้องถิ่นขอนแก่นจับตาสมรภูมิรบ226อปท”,สยามรัฐ (9 กุมภาพันธ์ 2546) :2.

2) การใช้เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม ผู้ศึกษาใช้วิธีการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยมีการกำหนดสำคัญในการสัมภาษณ์ เพื่อเป็นแนวในการถามแหล่งข้อมูลและดำเนินการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในแต่ละเทศบาลไว้ดังนี้

- 1) นายกเทศมนตรี และ/หรือรองนายกเทศมนตรี (ตัวแทนฝ่ายบริหาร)
- 2) สมาชิกสภาเทศบาล (ตัวแทนฝ่ายสภาเทศบาล)
- 3) ปลัดเทศบาลและเจ้าหน้าที่ (ตัวแทนพนักงานเทศบาล)
- 4) ประชาชน
- 5) อื่นๆ (กลุ่มนักธุรกิจ พ่อค้า ข้าราชการ NGOs กลุ่มอาชีพอิสระ ฯลฯ)

1.4 สมมติฐานในการศึกษา

ในองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น “กลุ่มการเมือง” มีสัมพันธเชิงอุปถัมภ์และมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับ “กลุ่มธุรกิจ” และ “กลุ่มธุรกิจ” ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น โดยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองและผลประโยชน์แลกเปลี่ยนทางธุรกิจในระดับท้องถิ่น – ระดับชาติ ดังนั้น ฐานอำนาจทางธุรกิจจะเป็นปัจจัยสนับสนุนการเข้ามาสู่อำนาจทางการเมือง และอำนาจทางการเมืองจะถูกนำมาใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มธุรกิจของตน

1.5 นิยามศัพท์

การเมืองท้องถิ่น หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคล และสถาบันต่างๆ ในแบบและวิถีของสังคมการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กลุ่มผลประโยชน์ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมกันเพราะมีอาชีพหรือมีจุดประสงค์อย่างเดียวกัน และมีความต้องการที่จะให้นโยบายของรัฐบาลสนองต่อความต้องการของกลุ่มตน

กลุ่มการเมือง หมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น

กลุ่มธุรกิจ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ เช่น สมาคมผู้ค้าพืชไร่ สมาคมกลุ่มผู้ค้าหมู สมาคมกลุ่มค้าวัสดุก่อสร้าง ฯลฯ เป็นต้น

กลุ่มข้าราชการ หมายถึง กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานเดียวกัน และสายงานเดียวกัน

การเมืองแบบเป็นทางการ (Formal Political) หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรหรือภายในสถาบันที่ได้รับจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยมีตัวบทกฎหมายหรือฝ่ายรัฐบาลรับรอง เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่มีความชอบธรรม การระบุหน้าที่ การกำหนดนโยบาย มีแนวทางการตรวจสอบ กำหนดบทลงโทษและการให้รางวัลตอบแทนต่างๆ ไว้อย่างชัดเจน ในที่นี้รวมถึงการจัดตั้งกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาล

การเมืองแบบไม่เป็นทางการ (Informal Political) หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรหรือภายในสถาบันที่ได้รับจัดตั้งขึ้นอย่างไม่เป็นทางการคือ ไม่มีกฎหมายรับรอง เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพล หรืออำนาจที่มีและไม่มี ความชอบธรรม การกำหนดหน้าที่และบทบาทที่ไม่มีความชัดเจน ยอมรับกันเองหรือการตอบแทนซึ่งกันและกันโดยไม่มีแนวทางของการควบคุม ไม่มีบทลงโทษหรือการให้รางวัลที่ชัดเจน หรือรับรู้ว่ากันโดยทั่วไป

1.6 วิธีการศึกษาและข้อมูลที่ใช้

ในการศึกษานี้ใช้การพรรณนาวิเคราะห์เกี่ยวกับโครงสร้างสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีต - ปัจจุบัน (ก่อนและหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) โดยใช้กรอบความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ แนวคิดอุปถัมภ์และแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มอื่นๆ

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบด้วย **ข้อมูลจากเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง** ได้แก่ ตัวบทกฎระเบียบ พระราชบัญญัติและประกาศของทางราชการต่างๆ ในส่วนนี้เป็นการศึกษาเพื่อทำความเข้าใจโครงสร้างและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังครอบคลุมไปถึงเอกสารทางราชการ

รายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ บันทึกรหรือเอกสารของผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง เอกสาร งานวิจัย บทความ ตำรา หนังสือ เอกสารประกอบการสัมมนาและวิทยานิพนธ์ในสาขาต่างๆ เป็นต้น แหล่งข้อมูล ได้แก่ เทศบาลนครนครราชสีมา เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลนครนครราชสีมา เทศบาลนครอุบลราชธานี ห้องสมุดในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น อินเทอร์เน็ต ฯลฯ

ข้อมูลจากการประมวลและรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม ซึ่งผู้ศึกษาจะใช้ทั้งวิธีการสัมภาษณ์ (interview) ตัวแทนแต่ละกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีบทบาทในทางการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ในส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำ ฝ่ายปฏิบัติการและประชาชนในเขตเทศบาลทั้ง 4 พื้นที่

นอกจากนี้ผู้ศึกษามีโอกาสได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงได้ใช้การสังเกตการณ์อย่างมีส่วนร่วม (participate observation) เป็นระยะเวลา 2 ปี (พ.ศ. 2547-2548) เพื่อศึกษาถึงกระบวนการทำงานของนายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ของเทศบาล โดยสังเกตพฤติกรรมการทำงาน ในบริบทของ การสนทนาใน สภากาแฟ การประชุมสภาเทศบาล การสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของเทศบาล รวมถึงการสนทนากลุ่ม (focus group) กับผู้นำชุมชน ผู้นำทางสังคม ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มแม่บ้านผู้ผลิตสินค้า OTOP กลุ่มผู้สูงอายุ ฯลฯ ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งในวิธีการศึกษาดังกล่าว

1.7 โครงสร้างการนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำ นำเสนอถึงสภาพปัญหากับความสำคัญของการศึกษา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษาและข้อมูลที่ใช้ โครงสร้างการนำเสนอ และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจ แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และแนวคิดระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย รวมถึงเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 ศึกษาโครงสร้างสถาบันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาล

บทที่ 4 ศึกษากลุ่มผลประโยชน์กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือศึกษาจากสภาพทั่วไป การเกิดขึ้นและการปรับตัวของกลุ่มผลประโยชน์ของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ เทศบาลนครอุดรธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครนครราชสีมา

บทที่ 5 วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างของกลุ่มผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับกลุ่มอื่นๆ

บทที่ 6 บทสรุป

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงความเป็นมาของการรวมกลุ่มผลประโยชน์ การแสดงออกถึงการเรียกร้อง การกดดัน การจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อทราบถึงบทบาทและทิศทางและรูปแบบของกลุ่มผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่
3. เพื่อสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นและเสนอแนะแนวทางในการป้องกัน แก้ไขในเชิงนโยบายซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในอันที่จะทำไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจ

การศึกษาอำนาจทางการเมืองในบริบทการเมืองการปกครองไทยนั้น สำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองและสำนักเศรษฐศาสตร์สถาบันได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในการศึกษาเรื่องอำนาจควบคู่ไปกับการศึกษาเศรษฐกิจและสังคม ในการนี้ถือได้ว่า “อำนาจ” (power) คือ ศูนย์ กลางในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับเศรษฐกิจ¹

2.1.1 การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลิขิต ธีรเวคิน² ได้กล่าวว่า “การกระจายอำนาจการปกครองนั้นมีความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยเป็นอย่างมาก” โดยหลักการกระจายอำนาจการปกครองถือเป็นรากแก้วของระบอบประชาธิปไตย ด้วยโครงสร้างระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบนระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐานคือระดับท้องถิ่น การพัฒนาและส่งเสริมการเมืองการปกครองตนเองของท้องถิ่นอย่างแท้จริงแล้ว เสมือนการรักษารากแก้วซึ่งเป็นฐานเสริมสำคัญของการพัฒนาระบบการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย

สำหรับการปกครองและการบริหารจัดการ แบบรวมศูนย์ซึ่งเคยเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย และได้มีบทบาทช่วยพัฒนาประเทศไทยมาเป็นเวลานาน บัดนี้ได้กลายเป็นรูปแบบการปกครอง และการบริหารจัดการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปแล้ว หากจะพัฒนาต่อไปให้ได้ดีจะต้องกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นโดย สมชัย ฤทธิพันธ์ กล่าวว่าการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ การแบ่งอำนาจรัฐซึ่งขณะนั้นรวมศูนย์ที่ส่วนกลางอย่างมากบางส่วนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้

ทั้งนี้เป็นผลจากความสำเร็จในการปกครองบ้านเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจในสมัยรัชกาลที่ 5 ส่งผลให้ได้มีการรวบรวมบ้านเมืองให้เป็นปึกแผ่น โดยสร้างทางรถไฟ และมีการปฏิรูประบบการปกครอง ยุบมณฑลต่าง ๆ มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทำให้บ้านเมืองมีเอกภาพและมีความสงบสุข มีเสถียรภาพ มีความเจริญมาจนถึงปัจจุบัน แต่การบริหารบ้านเมืองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง มีข้อด้อย

¹Bartlett, Randall, Economics and power: an inquiry into human relations and markets. (Cambridge University Press, 1989), p. 6.

² ลิขิต ธีรเวคิน, “การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท”, รายงานเสนอต่อสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยและมูลนิธิ Friedrich Ebert, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 3.

หลายอย่างซึ่งทำให้ไม่เหมาะสมกับสภาพของระดับชั้นแห่งความเจริญ ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และสภาวะของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

ในปัจจุบันประเทศไทยโดยรวมประชาชนมีการศึกษา มีความรอบรู้ มีความสามารถ เอกชนมีความเข้มแข็งและสามารถดำเนินการ จังหวัดต่างๆ ในส่วนภูมิภาคต่างเจริญก้าวหน้าขึ้นมามาก หากยังคงมีการบริหารจัดการโดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยถือกรุงเทพฯ เป็นประเทศไทย อาจส่งผลให้การใช้ประโยชน์จากส่วนภูมิภาคที่มีอยู่ขอบเขตทั่วประเทศได้ อีกทั้งยังทำให้ประเทศไม่สามารถนำเอาสิ่งซึ่งสามารถแข่งขันได้ดีที่สุดออกไปแข่งขันในระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจจึงมีความสำคัญในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นสำคัญ

ตามความหมายของหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ การกระจายความเป็นนิติบุคคล (legal person) เพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมาย การมีอิสระในการบริหารงาน (autonomy) เพื่อเป็นอิสระในการปฏิบัติภารกิจ มีอิสระในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจแก้ปัญหาต่างๆ ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ รวมถึงการมีงบประมาณในการบริหารได้เอง ถือเป็น การมอบอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การบริหารและการบริการประชาชนในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบได้

จากความหมายข้างต้น ในการนี้นิยามของ “การกระจายอำนาจ” คือ การแบ่งอำนาจรัฐ ซึ่งขณะนี้อยู่รวมศูนย์ที่ส่วนกลางอย่างมากบางส่วนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการกระจายอำนาจที่ถูกต้องจะต้องไม่ทำให้อำนาจรัฐโดยรวมเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ผลบวกของอำนาจรัฐของรัฐบาลกับอำนาจรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการกระจายต้องไม่มากกว่าก่อนการกระจาย หมายความว่า การกระจายอำนาจทำให้อำนาจรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และอำนาจรัฐของรัฐบาลลดลง

ในการนี้ “แหล่งที่มาของอำนาจ” คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจจากรัฐบาล ให้ทำการบริหารงานท้องถิ่นได้ภายในกรอบที่รัฐบาลกำหนดโดยกฎหมาย และได้จากการที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมอบอำนาจจากประชาชนในท้องถิ่น โดยฉันทานุมัติของคนในท้องถิ่น ผ่านการเลือกตั้งให้ทำการบริหารจัดการงานของท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนกลางแต่ได้รับเลือกตั้งจากคนในท้องถิ่น และเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้จ่าย ได้จากการจัดเก็บภาษีจากคนในท้องถิ่นเป็นส่วนใหญ่³

นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเลือกตั้งตนมา และเสียภาษีให้ตนมาบริหารปกครอง และการที่รัฐบาลกลางกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³สมชัย ฤชุพันธุ์, การกระจายอำนาจทำไม เพื่อใครและอย่างไร, (กรุงเทพฯ : บริษัท เอส แอล พลับพลิตเคชั่น, 2545), หน้า 14.

ปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย ก็เหมือนกับการที่รัฐบาลกลาง กำกับดูแลให้ประชาชน หรือธุรกิจปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลมิได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินชีวิตของประชาชน และมิได้เข้าไปแทรกแซงการบริหารจัดการของธุรกิจ แต่รัฐบาลจะเข้าไปใช้อำนาจรัฐก็ต่อเมื่อมีการละเมิดกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำกับเมื่อมีการกระทำผิด ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลกลางในเชิงนโยบาย เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้รับการแต่งตั้งจากราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบต่อสังคมและบ้านเมืองในเชิงกฎหมาย⁴

ในการนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหลายด้าน โดยเฉพาะหมวดที่ 5 ตามรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐมีพันธกิจต้องดำเนินการตามเพื่อเป็นหลักประกันพื้นฐานให้กับประชาชนในด้านต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การศึกษา การสาธารณสุข ด้านสิ่งแวดล้อม การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เป็นต้น

ข้อบัญญัติในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่ารัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)⁵

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญยังได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น ประชาชนมีสิทธิในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 286) และการเสนอให้สภาท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 287) รวมทั้งการแต่งตั้งหรือพ้นจากตำแหน่งของพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น (มาตรา 288)⁶

หากพิจารณาข้อบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้น ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง โดยเฉพาะการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น และถือได้ว่าเป็นการให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยในท้องถิ่น (local democracy) มากขึ้น ดังนั้น หากมีการเคลื่อนไหวทาง

⁴ เรื่องเดียวกัน, 20.

⁵ สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี, คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2546), หน้า 26.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 117.

การเมืองภาคประชาชนในระดับท้องถิ่นย่อมมีผลกระทบต่อโครงสร้างสถาบันการเมืองการปกครองของไทยเป็นอย่างมาก และเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดลักษณะ แบบแผนการใช้อำนาจ กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยได้มากขึ้น นอกเหนือจากการถูกกำหนดให้จากส่วนกลางในลักษณะเดิมๆ อย่างที่ผ่านมา

ตาราง 2.1 สารระสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สารสำคัญของหมวด 9 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	
มาตรา 282	รัฐต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง
มาตรา 283	ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแลต้องทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น
มาตรา 284	ให้มีกฎหมายและคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะ และจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
มาตรา 285	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากมติของสภาท้องถิ่น
มาตรา 286	ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 สามารถลงมติถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งได้
มาตรา 287	ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในท้องถิ่นจำนวนไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนต้องการ
มาตรา 288	ให้มีกฎหมายและคณะกรรมการเพื่อดูแลการบริการงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มาตรา 289	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นหรือวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่นและมีสิทธิจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่น
มาตรา 290	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และมีส่วนร่วมในการส่งเสริม จัดการ มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม

ที่มา: สำนักคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2546. หน้า 7.

2.1.2 แนวความคิดเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยอำนาจ

ในความหมายทางเศรษฐศาสตร์การเมืองนั้น “อำนาจ” คือ ความสามารถในการที่จะจัดการให้ตนได้ประโยชน์ เมื่อเกิดความขัดแย้งกับผู้อื่น⁷ ดังนั้นเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคมมนุษย์ ย่อมต้องพิจารณาถึงเรื่องอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับเศรษฐกิจ คือ เรื่องที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดแก่มนุษย์ ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้นการศึกษาอธิบายระบบเศรษฐกิจและสังคม จึงไม่สามารถที่จะละเลยเรื่องอำนาจได้

“อำนาจทางการเมือง” หมายถึง อำนาจที่นำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ในการนี้ Harold D. Lasswell⁸ ในงานการศึกษาเรื่อง Property, Power, and Public Choice: An Inquiry into Law and Economics ได้สรุปว่าอำนาจทางการเมืองคือ (1) สิทธิในการออกกฎหมาย (2) กฎหมายใด ๆ ก็ตามสามารถมีโทษตั้งแต่สถานเบาที่สุดไปสู่สถานหนักที่สุด (3) กฎหมายมีอำนาจบังคับทั้งในทางบวกและทางลบ ดังนั้นอำนาจทางการเมืองจึงเกี่ยวข้องกับมนุษย์ทุกกลุ่ม โดยผู้มีและใช้อำนาจทางการเมืองจะใช้อิทธิพลโน้มน้าว ใช้กำลังบังคับ ช่มชู้ กระทำหรือไม่กระทำทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามที่กำหนด อำนาจทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่บุคคลแต่ละฝ่ายต้องการเข้ามาครอบครองเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำรง รักษา และแสวงหาผลประโยชน์ตามที่ได้ตั้งจุดหมายไว้

สำหรับประเทศไทยตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุการใช้อำนาจทางการเมืองในระดับชาติแบ่งออกเป็น 3 อำนาจหลัก ได้แก่ (1) อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ อำนาจในการตรากฎหมายออกใช้บังคับ การควบคุมฝ่ายบริหารและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมาย โดยรัฐสภา (2) อำนาจฝ่ายบริหาร ได้แก่ อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายที่ได้ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยคณะรัฐมนตรี ผ่านส่วนราชการคือกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และ (3) อำนาจฝ่ายตุลาการ ได้แก่ อำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีโดยศาล และนับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองของไทยที่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรอิสระ (อาจถือเป็นอำนาจที่ 4) เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)⁹ เป็นต้น

ในด้านการเมืองระดับชาติสามารถอธิบายความสัมพันธ์และการคานอำนาจกันได้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกกฎหมายโดยฝ่าย

⁷A. Allan Schmid, *Property, Power, and Public Choice: An Inquiry into Law and Economics*, (New York: Praeger, 1978), p. 9.

⁸ ประมวล รุจนเสรี, *การใช้อำนาจเป็นธรรมชาติของมนุษย์*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : สุเมธ รุจนเสรี, 2547), หน้า 17.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

บริหารจะเป็นผู้เสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณา และฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้กฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ในขณะที่เดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็มีการถ่วงดุลอำนาจด้วยการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารผ่านการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และฝ่ายบริหารก็มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน

ส่วนการเมืองในระดับท้องถิ่นทั้งนี้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตาม พรบ. ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยสภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลได้รับการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ในทางทฤษฎีแล้วการเมืองในระดับท้องถิ่นมีหลักในการคานอำนาจกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลุ่มการเมืองของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภามักจะเป็นกลุ่มการเมืองเดียวกัน โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามักจะได้รับการสนับสนุนหรืออยู่ใน “กลุ่มผลประโยชน์” เดียวกัน จึงยากที่จะเกิดการคานอำนาจกันได้ในทางทฤษฎี

โดยเฉพาะหากสมาชิกเทศบาล ผ่านระบบพรรคการเมือง และพรรคการเมืองแต่ละพรรคมักจะมีกลุ่มทุนที่อยู่เบื้องหลังพรรคการเมืองอีกทอดหนึ่ง ดังนั้นอำนาจของกลุ่มทุนที่อยู่เบื้องหลังพรรคการเมือง ย่อมมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับอำนาจการบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และเป็นผู้ผลักดันให้เกิดการใช้อำนาจทางการเมืองที่มีลักษณะการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนถือเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการกระทำในลักษณะ “การขัดกันแห่งทางผลประโยชน์” (Conflict of Interest) ในทางการเมือง

ทฤษฎี “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” (Conflict of interest) หรือ “การทับซ้อนของผลประโยชน์” หรือ “ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ” The Random House Dictionary of English Language (1968) ให้ความหมายว่า “เป็นสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อิทธิพลทางการเมือง” ส่วน Walter J. Raymond¹⁰ ที่รวบรวมความหมายเกี่ยวกับ Conflict of interest ใน Dictionary of Politics: Selected American and Foreign Political and Legal Term ให้ความหมายว่า “เป็นความไม่สอดคล้องกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ของส่วนรวมของบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ”

¹⁰ Walter J. Raymond, Dictionary of Politics: Selected American and Foreign Political and Legal Term [Online] Available from <http://www.amazon.com/gp/help/customer/display.html/002-6833652-5272044?ie=UTF8&nodeId=14061791>

ทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องหน่วยงานราชการสมัยใหม่ หรือองค์กรทางด้านการปกครองสมัยใหม่ (Public office) และแนวความคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ที่เห็นว่าหน่วยงานราชการสมัยใหม่มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งก็คือ ผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากที่สุด ส่วนบุคคลสาธารณะ (Public person) ซึ่งได้แก่นักการเมืองและข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จากประชาชนจะต้องเป็นผู้ที่มีหลักจริยธรรมในการทำงาน คือ ปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนมิใช่เพื่อมุ่งแสวงหาความร่ำรวยส่วนตัว ในขณะที่เดียวกันบุคคลสาธารณะจะต้องปราศจากอิทธิพลหรือสิ่งล่อใจอันไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อป้องกันการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพราะฉะนั้นหลักการของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในหน่วยงานราชการสมัยใหม่จึงมีไว้เพื่อบุคคลสาธารณะสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างเป็นธรรมซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐในเวลาเดียวกัน

ซูมาส มิลเลอร์และคณะ¹¹ ในงานศึกษาเรื่อง Ethical Issues In Policing เห็นว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นสถานการณ์ที่บุคคล (ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือหมู่คณะ) มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งบุคคลผู้นั้นจะมีการขัดกันผลประโยชน์ถ้าหากเขาถูกขอร้องจากบุคคลอื่นให้ตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของผู้ร้องขอโดยที่ตัวเองก็มีผลประโยชน์ที่แน่นอนจากการเข้าไปแทรกแซงในการดำเนินการอย่างเต็มที่ในความสัมพันธ์ดังกล่าว มิลเลอร์และคณะเห็นว่าคำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนิยามของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ก็คือ “ความสัมพันธ์” (Relationship) “การตัดสินใจ” (Judgment) “ผลประโยชน์” (Interest) และ “การดำเนินการอย่างเต็มที่” (proper exercise)

การขัดกันแห่งผลประโยชน์เกิดขึ้นเมื่อการปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐก่อให้เกิดผลได้ผลเสียส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือกระทำตามหน้าที่โดยขาดความก่อให้เกิดเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ว่าเป็น “สถานการณ์ (หรือการกระทำ) ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัวทางการเงินสูงพอที่จะกระทบต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือเป็นสถานการณ์ที่ดูเสมือนว่าประโยชน์ทางการเงินอาจมีอิทธิพลต่อการใช้อำนาจหน้าที่

¹¹ Seumas Miller and John Blackler, Ethical Issues In Policing [Online]. Available from <http://www.amazon.com/Ethical-Issues-Policing-Seumas-Miller/dp/0754622444>, May 13, 2007]

อัทกินสันและแมนควิซ¹² ในงานเรื่อง Edicts and etiquette: Regulating conflict of interest in Congress and the House of Commons ได้ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายการควบคุมการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างสภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกากับของอังกฤษ ทั้งสองเสนอว่า “การทำลายความเป็นอิสระของสภานิติบัญญัติคือหัวใจของปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์” และสิ่งที่คุกคามต่อความเป็นอิสระของสภานิติบัญญัติมีสามประการ คือ การเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) ผลประโยชน์ทางการเงิน (Financial interest) และธุรกิจหรืออาชีพที่นอกเหนือจากการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ(outside employment)

คอร์รัปชันมีความสัมพันธ์กับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งโดยทั่วไปกล่าวได้ว่า คอร์รัปชันทุกกรณีเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ แต่การขัดกันแห่งผลประโยชน์เพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่จะกลายเป็นคอร์รัปชัน เพราะการขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจเป็นเพียงเงื่อนงำ โอกาสหรือมีความเป็นไปได้ (Potential) ที่จะเกิดคอร์รัปชัน แต่การคอร์รัปชันจริงมิได้เกิดขึ้น การขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจจะนำไปสู่คอร์รัปชันเชิงสถาบัน (Institute corruption) ได้หลายรูปแบบ ขึ้นกับคุณลักษณะและบทบาทของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกันอยู่ ตัวอย่างเช่น ผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมก็อาจจะไม่สามารถรักษาความยุติธรรมเอาไว้ได้ นักธุรกิจที่ดำรงตำแหน่งบริหารในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นอาจจะลงมติเลือกโครงการที่บริษัทของตนเองมีส่วนเกี่ยวข้องของด้านผลประโยชน์เข้าไปแข่งขันประมูลงาน เป็นต้น

การขัดกันของผลประโยชน์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีสองระดับ คือ บุคคลในคณะรัฐบาล และข้าราชการประจำ ในแง่ของกรอบการวิเคราะห์การขัดกันของผลประโยชน์ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องอาจไม่ใช่บุคคลระดับสูงในรัฐบาลและข้าราชการประจำเท่านั้น แต่อาจจะครอบคลุมไปถึงธุรกิจของครอบครัวนักการเมือง ธุรกิจเอกชน ธุรกิจข้ามชาติ นักการเมืองท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลและอื่นๆ ได้ด้วย

การแสวงหาผลประโยชน์จากการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของบุคคลสาธารณะอาจจะใช้กฎหมาย การออกเป็นนโยบายของรัฐบาล การออกเป็นมติของคณะรัฐมนตรี การออกกฎหมายใหม่ การแก้ไขหรือการออกกฎระเบียบของทางราชการใหม่ การวิ่งเต้นชักจูง การรับรู้อาสาภายใน การอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว รวมถึงการจัดการที่ไม่ถูกกฎหมาย เช่น “การฮั้ว” และ “การอุ้ม” คู่แข่งเพื่อสร้างตลาดผูกขาด ฯลฯ

¹² M. Atkinson and M. Mancuso, "Edicts and Etiquette" Regulating Conflict of Interest in Congress and the House of Commons [Online] Available from <http://www.aph.gov.au/LIBRARY/pubs/RN/1995-96/96rn50.htm>, May 13, 2007]

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)

ในความหมายของสังคมตะวันตก กลุ่มผลประโยชน์เป็นการรวมกลุ่มกันเองของบุคคลที่มีผลประโยชน์ (interest) อย่างเดียวกัน หรือมีความห่วงใย ใฝ่ใจในเรื่องเดียวกัน ตัวอย่างเช่น สหภาพแรงงาน (trade union) สมาคมการค้า (trade association) สมาคมอุตสาหกรรมและสมาคมวิชาชีพต่างๆ เป็นกลุ่มที่มีผลประโยชน์อย่างเดียวกัน เพราะอยู่ในวงการอาชีพของการงานอย่างเดียวกัน

กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งได้รับการแปลเป็นภาษาไทยไว้หลากหลาย เช่น กลุ่มกดดัน กลุ่มผลักดัน และกลุ่มอิทธิพล มักใช้คู่กับคำว่า lobby group โดยเน้นให้เห็นว่าเป็นกลุ่มที่พยายามผลักดันนโยบายสาธารณะ ใช้วิธีการโน้มน้าว (Influence) ให้ผู้ตัดสินใจหรือปฏิบัตินโยบายของรัฐดำเนินการให้สอดคล้องกับผลประโยชน์หรือความห่วงใย ใฝ่ใจของกลุ่ม ในปัจจุบันคำจำกัดความของกลุ่มผลประโยชน์ส่วนใหญ่รวมความถึงความเกี่ยวข้องกับกระบวนการกำหนดนโยบาย¹³

2.2.1 ประเภทของกลุ่มผลประโยชน์

ในการนี้ผู้ศึกษาได้แบ่งกลุ่มผลประโยชน์เพื่อวิเคราะห์กลุ่มการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ตามแนวทางของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์¹⁴ ดังนี้

1) **กลุ่มผลประโยชน์ภายในของกลุ่มการเมืองแบบเป็นทางการ** มีลักษณะในทางสถาบัน อธิบายว่ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นแบบเป็นทางการมีความเป็นสถาบัน (institutionalization) โดยมีเครื่องบ่งชี้ว่ามีความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ อธิบายได้ 3 ระดับ คือ

ประการแรก ระบบความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้ได้อุปถัมภ์ในแบบจารีต

ประการที่สอง ความสัมพันธ์ในระบบความสัมพันธ์ที่เป็นการอุปถัมภ์ทางการเมือง ได้แก่ระดับความภักดีและความเชื่อฟัง เป็นพันธมิตรทางการเมือง

ประการที่สาม ลักษณะของการแลกเปลี่ยน (exchange) ซึ่งแตกต่างจากในแบบแรก เป็นเรื่องของการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ในขณะที่แบบหลังความสัมพันธ์ที่เป็นตัวเงิน หรือความสัมพันธ์ที่เป็น “ผลประโยชน์” ที่สามารถแลกเปลี่ยนเป็นตัวเงินได้ จะเป็นลักษณะของการแลกเปลี่ยน

¹³ จุมพล หนีมพานิช, กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย Interest Group and Thai Politics, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545), หน้า 87.

¹⁴ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย : ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542)

2) กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฝักฝ่ายกับนักการเมืองระดับชาติ ข้าราชการและกลุ่มผู้มีอิทธิพล

- **นักการเมืองระดับชาติ** เป็นลักษณะกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ที่เอนเอียง มีความสนิทสนม โดยแอบมีใจช่วยเหลือ โดยการเลือกคนที่มีความสัมพันธ์อันดีกับพรรคการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มตน หรือเข้าไปหนุนช่วยพรรคการเมืองระดับชาติในยามเลือกตั้ง และเข้าไปขอความช่วยเหลือจากพรรคการเมืองที่ตนเองมีความสัมพันธ์ในบางเรื่อง (อาทิเช่น ขอความช่วยเหลือในเรื่องงบประมาณ)

- **กลุ่มฝักฝ่ายข้าราชการประจำ** ข้าราชการประจำในระดับสูง รวมทั้งผู้บัญชาการของฝ่ายทหาร ตำรวจที่ออกไปทำหน้าที่ “บริการ” ประชาชน หรือประกอบภารกิจหน้าที่พิเศษในเขตพื้นที่ของจังหวัดนั้นๆ เป็นการแน่นอนว่าในการประกอบภารกิจหน้าที่ของบรรดาข้าราชการระดับสูงเหล่านี้ย่อมคำนึงถึงสายการบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ในระดับของส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ (ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของหน่วยงาน) เช่น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถใช้ “ดุลยพินิจ” ได้เป็นอย่างมาก เป็นต้น

ในสภาพความเป็นจริงข้าราชการระดับสูงเหล่านี้มีผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนหนึ่งมีงบประมาณจำนวนหนึ่ง ซึ่งจำเป็นต้องใช้จ่ายอยู่ในเขตจังหวัด และในเขตของตัวเมืองอยู่จำนวนหนึ่ง อีกทั้งมีภาระหน้าที่และมีอำนาจที่อาจให้คุณให้โทษ สามารถให้บริการ หรือสามารถ “ไม่” ให้บริการบุคคลและองค์กรอื่นๆ ได้เป็นพิเศษมากกว่าบุคคลและองค์กรอื่นๆ ได้ บรรดาข้าราชการระดับสูงของไทยในจังหวัดต่างๆ สามารถมี “ดุลยพินิจ” ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ได้ด้วยตนเอง และสามารถ “บริหารจัดการ” เขตสำนักงานของตนเองในอันที่จะประกอบภารกิจหน้าที่การงานตามปกติ และประกอบกิจการอันเป็น “การส่วนตัว” อยู่ด้วยในเวลาเดียวกันได้เป็นอันมาก

- **กลุ่มฝักฝ่ายผู้มีอิทธิพล** คำว่าผู้มีอิทธิพล หรือผู้กว้างขวาง ในที่นี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อการแยกแยะคนกลุ่มนี้ออกจากกลุ่มของข้าราชการและนายทหาร ตำรวจ รวมทั้งเพื่อแยกออกจากกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เนื่องด้วยทั้งข้าราชการ นายทหาร ตำรวจและบรรดา ส.ส. จัดเป็นกลุ่มที่มีสถานภาพ มีอำนาจหน้าที่ และมีบทบาทอย่างเป็นทางการในโครงสร้างทางการเมืองส่วนบนและส่วนกลาง (higher and intermediate structures) ฉะนั้น การที่ผู้นำของระบบราชการหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ก็ดีมีการใช้ “อำนาจในรูปการใช้อิทธิพล” ในท้องถิ่นเทศบาลและในองค์กรที่ไม่เป็นทางการต่างๆ จึงเป็นไปได้เพราะโครงสร้างทางการเมืองของไทยที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์เกิดขึ้น และบวกกับการกระทำโดยพลการที่อยู่ “นอกเหนือ” ดังที่กล่าวมาข้างต้น

3) **กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวจากกลุ่มธุรกิจการค้า** กลุ่มธุรกิจการค้าเหล่านี้มีลักษณะในทางการเมืองจัดเป็น “กลุ่มผลประโยชน์” (interest groups) อีกกลุ่มหนึ่งในขั้นพื้นฐานกล่าวคือเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ล้วนมีเหตุผลทางเศรษฐกิจ และมีเหตุในการเคลื่อนไหวซึ่งจะทำการวิ่งเต้น

เจรจาต่อรอง ขอรับสัมปทาน ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ฯลฯ โดยติดต่อกลุ่มองค์กรทางการเมืองหรือสถาบันการเมืองที่มีงบประมาณจำนวนมากอย่างหนึ่ง และมี “อำนาจ” มากพอ หรือเป็นเด็ดขาดที่จะสามารถอำนวยความสะดวกให้ความต้องการของกลุ่มประโยชน์ต่างๆ สมประสงค์ในอีกประการหนึ่ง

หากพิจารณาในกรอบทฤษฎีทางเลือกอย่างมีเหตุผล (rational choice) จะเห็นได้ว่ากลุ่มธุรกิจการค้าโดยส่วนใหญ่จะมีขนาดใหญ่ นับตั้งแต่ภาคการเงิน การธนาคาร การค้าชายแดน ธุรกิจการท่องเที่ยว การขนส่งระหว่างจังหวัด (รถยนต์ เครื่องบิน รถไฟ ขนส่งทางน้ำ ฯลฯ) บริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่ เป็นต้น คงไม่มีเหตุผลสำคัญอะไรมากกว่าการไปติดต่อเจรจา ขอรับสัมปทาน แลกผลประโยชน์ ฯลฯ กับเทศบาล

ในการจัดกลุ่มธุรกิจการค้าหรือกลุ่มของนายทุน ในฐานะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการในเขตเทศบาล โดยพิจารณาจากขนาดของกิจกรรม ผสมผสานไปกับลักษณะของกิจกรรมที่เป็นของกลุ่มธุรกิจการค้าที่เป็นทุนของพ่อค้าท้องถิ่นและมีกิจกรรมในท้องถิ่นเป็นหลัก เรียกล้วนๆ ได้ว่า เป็น “กลุ่มทุนในท้องถิ่น” กับ “กลุ่มทุนนอกท้องถิ่น”

กล่าวโดยภาพรวมกลุ่มการเมืองแบบไม่เป็นทางการ ซึ่งห้อมล้อมหรือแวดล้อมอยู่รอบๆ และอยู่ข้างๆ องค์กรเทศบาลนั้นมีอยู่หลายกลุ่ม มีอยู่ด้วยกันหลายวง (circle) นับจากกลุ่มทางสังคม – ปัญญาชนและพลังมวลชนที่อยู่รอบนอกสุด เข้าไปสู่วงของกลุ่มทุน และเข้าไปจนถึงกลุ่มฝักใฝ่ฝ่ายการเมืองจนกระทั่งถึงวงภายในอย่างที่สุด คือ การเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นย่อยๆ หรือเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการที่วางซ้อน และทับอยู่กับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นแบบเป็นทางการของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารของเทศบาล

ทฤษฎีที่สอดคล้องกับกลุ่มผลประโยชน์นี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะสอดคล้องกับทฤษฎีการเมืองในข้อที่ว่า การเป็น “เรื่องของชนชั้นนำ” รวมทั้ง มิได้เป็นเครื่องที่จะสนับสนุนโดยตรงว่า การเมืองท้องถิ่นไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นการเมืองแบบ “พหุนิยม” ทั้งนี้ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้วิเคราะห์ว่า การเมืองท้องถิ่นของไทยน่าจะอยู่ตรงกลาง ซึ่งต้องการประสานความรู้ความเข้าใจระหว่างทฤษฎีทั้งสองเข้าด้วยกัน

2.2.2 กลุ่มผลประโยชน์: การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ

ในการนี้ผู้ศึกษาได้ผลการทดลอง B.F. Skinner เป็นแนวคิดเกี่ยวกับพฤติกรรมของมนุษย์ว่า “พฤติกรรมของมนุษย์ไม่แตกต่างจากสัตว์โลกชนิดอื่นๆ กล่าวคือ มนุษย์มีความต้องการที่จะคบหาสมาคมกับผู้อื่นและจะแสดงความใกล้ชิด หรือไม่ขึ้นอยู่กับ การตอบสนองความต้องการและทำประโยชน์ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยการแสดงความช่วยเหลือซึ่งกันและกันนี้ ถือเป็นลักษณะหนึ่งของความต้องการผลประโยชน์ เป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของคนที่อยู่ร่วมกัน และเมื่อมองในระดับ

สังคม คือ การปฏิสัมพันธ์ (interaction process) หมายถึง กระบวนการแห่งการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์¹⁵

ในลักษณะพฤติกรรมของมนุษย์ดังกล่าว Geerge Homans ได้อธิบายว่า มนุษย์จะคบหาสมาคมกันแบบใกล้ชิดหรือไม่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการและทำประโยชน์ช่วยเหลือกันและกัน ความต้องการผลประโยชน์จึงเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ที่อยู่ร่วมกันในด้านเศรษฐกิจ การสูญเสียประโยชน์ การได้รับรางวัล และการได้กำไร เป็นต้น ความรู้สึกพื้นฐานในการคบหาสมาคม การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี การให้บริการให้แก่อีกฝ่ายหนึ่งก็ดี โดยมนุษย์จะแสดงพฤติกรรมต่อผู้อื่นซึ่งจะทำให้ตนเองได้รับประโยชน์มากที่สุด ถึงจะสูญเสียอะไรไปบ้างก็สูญเสียเพียงเล็กน้อย ผลจากการที่เราได้กระทำไปแล้ว คือ รางวัลหรือกำไรจำนวนมากจากผู้อื่นๆ เป็นการสนอง¹⁶

ดังนั้น การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์จึงเป็นกลไกหนึ่งระหว่างบุคคลที่ดำรงอยู่ได้ และช่วยให้ขอบข่ายของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลดำเนินอยู่ภายใต้ความเสี่ยงและความไม่แน่นอน บุคคลไม่อาจแน่ใจได้ว่าจะรับบริการหรือรางวัลที่ให้แก่ผู้อื่นกลับมาเพื่อลดอัตราความเสี่ยงและความไม่แน่นอนได้หรือไม่ มนุษย์จึงต้องสร้างข้อผูกมัด (obligation) และความเชื่อถือในสายสัมพันธ์ขึ้นมา ด้วยการสร้างความเชื่อถือซึ่งกันและกัน โดยความเชื่อดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นเมื่อคู่สัมพันธ์มีการตอบสนองความต้องการของกันและกันได้ และจะเพิ่มสายสัมพันธ์ที่มีให้กันแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

โดยความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคลหนึ่งที่มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับอีกคนหนึ่ง ทั้งนี้บุคคลผู้นั้นมีความรู้สึกที่ข้อผูกพันที่จะต้องตอบแทนผลประโยชน์เป็นการลงทุนทางสังคมอย่างหนึ่งเรียกว่า “การพึ่งพาอาศัยใจไว้วางใจ” ซึ่งเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ซึ่งก่อให้เกิดความผูกพันที่มีให้กัน ส่งผลให้มีความเชื่อถือและข้อผูกมัดทางใจที่มีต่อกัน ซึ่งจะกระทบต่อพฤติกรรมในอนาคต และเมื่อบุคคลมีความผูกพันทางสายสัมพันธ์หนึ่งๆ มากเท่าใดเขาก็จะอุทิศเวลาและกำลังกายกำลังใจเพื่อมารักษาสายสัมพันธ์นั้นมากขึ้น

นอกจากนี้ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ อาจนำไปสู่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจได้ในกรณีที่ฝ่ายหนึ่งสามารถให้ผลประโยชน์ได้มากกว่า ในขณะที่เดียวกับที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่มีสิ่งใดตอบแทน หรือตอบแทนได้น้อยกว่าอาจจะใช้วิธีการคงอยู่ได้อำนาจเป็นการแลกเปลี่ยน ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอำนาจดังกล่าวผู้ที่อยู่ได้อำนาจ หรือกรณีของผู้ที่มีทรัพยากรน้อยกว่ายอมอยู่ได้อำนาจของผู้ที่มี

¹⁵ สัจญา สัจญาวิวัฒน์, ทฤษฎีสังคมวิทยา : เนื้อหาและแนวทางใช้เบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2531), หน้า 211 -212.

¹⁶ Peter M. Blau, *Exchange and Power In Social Life* (New York : John Wiley & Sons, 1964), p.91.

ทรัพยากรมากกว่า เป็นต้น ในการนี้สามารถจำแนกลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ได้ 2 ลักษณะ คือ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางสังคม

จากรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้น สามารถอธิบายถึงการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของ “กลุ่มผลประโยชน์” ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะการสร้างฐานอำนาจระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นด้วยกันเอง นักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ นักธุรกิจกับนักการเมืองท้องถิ่นและนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองระดับท้องถิ่นกับพรรคการเมืองระดับชาติ ฯลฯ ทั้งนี้เป็นที่แน่นอนว่าการให้การอุปถัมภ์และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกันนั้นเกิดขึ้นในทุกระดับของความสัมพันธ์

ในส่วนของ การแสดงออกถึงการเรียกร้องการกดดัน การจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการนี้มีการศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ร่วมสมัยมากที่สุด คือ อรรถัย ก๊กผล ได้ศึกษาวิจัยประเด็นความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานศึกษาของนวนน้อย ตริรัตน์และคณะ รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พบมากที่สุด คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทำธุรกิจค้าขายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองดำรงตำแหน่ง ในลักษณะของการเข้ามาทำธุรกิจนั้นมีทั้งโดยตรง คือ เป็นเจ้าของบริษัทเองหรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ได้ผลประโยชน์ตรงๆ หรือโดยอ้อมผ่านทางภรรยา หรือญาติสนิท รวมทั้งเป็นตัวแทนของบริษัทมาติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับรูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมอันดีบรองคือ การใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือฐานเสียง เห็นได้ชัดจากกรณีของงบประมาณอุดหนุนของกรุงเทพมหานคร ที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีบทบาทขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมโดยเป็นทั้งผู้อนุมัติและผู้ใช้งบประมาณ ผู้วิจัยพบว่าในหลายกรณีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นต้นตอของการทุจริตคอร์รัปชัน และเป็นการทุจริตที่แนบเนียน ในขณะที่บทบัญญัติของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายมีข้อบัญญัติห้ามที่ไม่ครอบคลุมถึงการทุจริตดังกล่าว¹⁷

นอกจากนี้ นวนน้อย ตริรัตน์และคณะได้ทำการวิจัยประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือ อบต. โดยสรุปว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่

¹⁷ อรรถัย ก๊กผล, ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546).

ในระดับต่ำ ผู้วิจัยชี้ว่าการมีส่วนร่วมค่อนข้างจำกัดอยู่ในเรื่องของการรับรู้ข่าวสารข้อมูลเป็นหลัก ในขณะที่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงนโยบาย หรือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบต. อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. และชุมชน เป็นไปอย่างค่อนข้างห่างเหิน ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. กับกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นหรือระดับชาติ นั้นค่อนข้างสูง โดยสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่าย เพื่อนฝูง และห้วคະແນน นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ระหว่าง อบต. กับนักธุรกิจ มีในลักษณะที่พึ่งพา และแบ่งปันผลประโยชน์กัน¹⁸

งานวิจัยของ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะพบว่าตลาดการจัดซื้อจัดจ้างเป็นตลาดที่เต็มไปด้วยอุปสรรคคิดขวางกั้นขั้นหน้าใหม่เพื่อรักษาส่วนแบ่ง “ค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking)” ของคนของรัฐกับนักธุรกิจให้อยู่ในระดับสูงสุด วิธีการที่กลุ่มผู้ทุจริตใช้ในการกีดกันคู่แข่งมีหลายวิธี เช่น การร่วมมือระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจกำหนดลักษณะหรือแบบของสินค้าหรือบริการที่รัฐจะซื้อ การกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะประมูลหรือเข้ามาขายสินค้า หากมีการประกวดราคาก็จะมีการกีดกันแก่งแย่งมิให้คู่แข่งเข้าประกวดราคาต่าง ๆ นานา และเมื่อกีดกันไม่ได้ ต้องประกวดราคา ก็จะใช้วิธีสมคบกับคู่แข่ง(ฮั้ว) เพื่อโกงราคาประมูลให้สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หรือถ้าหากคู่แข่งชนะการประมูลก็ให้เจ้าหน้าที่หาหนทางกีดกันแก่งแย่งในขั้นตอนต่างๆ โดยเฉพาะการตรวจรับงาน ฯลฯ¹⁹

ดังนั้น การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองในการเลือกตั้งแต่ละครั้งของกลุ่มผลประโยชน์ จึงอยู่ที่การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว ด้วยความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และฐานคะแนนเสียงถือเป็นตัวกลางในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของกลุ่ม และความสัมพันธ์ภายในกลุ่มซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ในการเลือกที่จะรวมกลุ่ม แยกออกจากกลุ่ม หรือเป็นตัวกำหนดบทบาททางการเมือง การจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง และการจัดสรรผลประโยชน์ทางธุรกิจ

2.2.3 กลุ่มผลประโยชน์: การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมือง

ในการนี้ “กลุ่มผลประโยชน์” ที่เป็นกลุ่มการเมืองที่เข้าไปมีบทบาทเป็นฝ่ายบริหารในเขตเทศบาล ในการการรวมตัวของกลุ่มการเมืองนั้น จากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่จะประกอบด้วยกลุ่มธุรกิจที่ได้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตเทศบาล ซึ่งมีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกของกลุ่มการเมืองก่อน หลังจากนั้นจึงมีการชักชวน สนับสนุนในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรูปแบบ

¹⁸ นวพลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล. (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช. 2546)

¹⁹ นิพนธ์ พัวพงศกร, เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุวรรณา ตูลยวสินพงศ์. คอร์รัปชันในวงราชการ : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์. ใน คอร์รัปชันในประเทศไทย:รายงานการวิจัย. (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ., 2544).

ต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มการเมืองในลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนตัวและเพื่อการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ

กรณีการรวมกลุ่มทางการเมืองเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัว เป็นต้นทุนของการรวมกลุ่มทางการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจึงมีการรวมกลุ่มที่มีการยึดตัวบุคคลในกลุ่มให้สามารถอยู่ร่วมกันและทำงานร่วมกันได้ เมื่อความสัมพันธ์ส่วนตัวหมดไปส่งผลให้เกิดการแตกแยกและแตกสลายของกลุ่มการเมือง และความสัมพันธ์ส่วนตัวดังกล่าวเมื่อมีความขัดแย้งภายในกลุ่มการเมือง มักยุติความขัดแย้งได้ด้วยวิธีการประนีประนอมโดยอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นเครื่องมือ

หากกลุ่มการเมืองมีการรวมตัวกันจาก**ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ** ในลักษณะของการรวมทางการเมือง เมื่อจำนวนสมาชิกในกลุ่มเพิ่มจำนวนมากขึ้น ส่งผลให้ผู้นำกลุ่มการเมืองได้ตั้งกฎ กติกา เพื่อให้ในกลุ่มการเมือง ในฐานะของกลุ่มการเมืองในระบบประชาธิปไตย ผู้ที่จะมีบทบาทในกำหนดนโยบายได้จะต้องมีเสียงสนับสนุน จากความสัมพันธ์ส่วนตัวจำเป็นต้องเพิ่มจำนวนผู้สนับสนุนให้มาก และในทางกลับกันผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองจะต้องรักษาอำนาจไว้จะต้องเพิ่มระดับความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ มีผลประโยชน์ต่างตอบแทนโดยเฉพาะผลประโยชน์ทางการเมือง

จากแนวความเกี่ยวกับอำนาจทางการเมือง หมายถึง ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องกับคนที่มนุษย์ หรือ กลุ่ม สามารถให้อิทธิพล โน้มน้าว หรือใช้กำลังบังคับ ช่มชู้ให้บุคคลอื่นๆ กระทำตามที่ผู้มีและใช้อำนาจทางการเมือง เพราะฉะนั้นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองจำเป็นต้องมีฐานอำนาจทางการเมืองเพื่อสร้างการยอมรับจากประชาชน รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างอำนาจให้เข้มแข็งเพื่อที่จะสามารถรักษาอำนาจที่ตนมีอยู่ไว้ได้ ซึ่งฐานอำนาจทางการเมืองมี 3 ทางด้วยกัน²⁰ ประกอบด้วย

สิทธิอำนาจ (Authority) หมายถึง สิ่งที่เป็นบุคคลหรือกลุ่มที่ได้จากกฎเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับในสังคม มีสถาบันรองรับ การใช้สิทธิอำนาจยังเป็นฐานอำนาจที่ชัดเจนที่สุดในลักษณะของตำแหน่งทางการเมืองอย่างเป็นทางการ (Formal Position) โดยจะได้รับการยอมรับการมีอำนาจในลักษณะนี้คือ เช่น ตำแหน่งนายกเทศมนตรี ข้าราชการ เจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ ฯลฯ

ทรัพยากรทางวัตถุ (Material Resource) คือ สิ่งของคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่งมีมากกว่าคนอื่นๆ เช่น เงิน ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่หายากและเป็นสิ่งที่ต้องการของคนในสังคม ชนชั้นนำ ผู้ใช้อำนาจมักจะมีทรัพยากรทางวัตถุมากกว่าคนอื่นๆ และจะนำมาแลกเปลี่ยนเพื่อนำประโยชน์มาสู่ตน ขณะเดียวกัน ชนชั้นนำดังกล่าวจะให้ประโยชน์ต่อกันและสามารถให้ผู้ที่ยอมปฏิบัติตามโดยผลประโยชน์ที่

²⁰ จรูญ สุภาพ, ระบบการเมืองเปรียบเทียบ ใน ประชาธิปไตย : เผด็จการและหลักการวิเคราะห์การเมือง แผนใหม่, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 12.

ตอบสนอง คือ ผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ ทรัพยากรทางวัตถุ หรือตำแหน่งที่เป็นฐานอำนาจทางวัตถุเช่น พ่อค้า คหบดี นายทุน เป็นต้น

ทรัพยากรที่ไม่มีใช้วัตถุ (Non - Material Resource) คือ ทรัพยากรที่ไม่เป็นวัตถุที่จับต้องได้ เช่น เกียรติยศ ชื่อเสียง เงินทอง ตำแหน่ง ความเชื่อถือ ความรอบรู้ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นฐานอำนาจของชนชั้นนำในลักษณะหนึ่งที่จะได้รับการยอมรับ ความนิยมชมชอบ ตลอดจนความศรัทธาจากคนในชุมชน หรือในสังคม ผู้ที่มีสิทธิอำนาจในลักษณะความหมายนี้ คือ พระ ครู ครูเฒ่าคนแก่ หัวหน้าครัวเรือน เป็นต้น

2.3 แนวความคิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในสังคมไทย

แนวความคิดเรื่องระบบอุปถัมภ์เป็นแนวความคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากในการอธิบาย “ความสัมพันธ์ทางสังคม” เป็นลักษณะโครงสร้างระบบความสัมพันธ์ที่หลากหลายมีลักษณะวงกลมที่ซ้อนทับกันอยู่ และสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ของกลุ่มต่างๆ ในสังคมไทยไว้ด้วยกัน โดยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มักจะแอบอิงอยู่บนฐานของสถานภาพที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคลเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์ที่ประกอบขึ้นด้วยผู้อุปถัมภ์ (patron) และผู้รับอุปถัมภ์ (client)

ในการนี้ อคิน รพีพัฒน์²¹ ได้กล่าวว่า “ระบบอุปถัมภ์” เป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งในสังคมไทย เนื่องจากเป็นสังคมที่มีการกำหนดสถานภาพของบุคคลลดหลั่นจากบนลงมาล่าง ทั้งนี้เพราะในสังคมไทยเป็นสังคมที่มีโครงสร้างที่เน้นความแตกต่างระหว่างฐานะ ตำแหน่ง โดยผู้อุปถัมภ์จะมีภาพลักษณ์ของผู้ที่มีอำนาจควบคุมทรัพย์สินสมบัติ บารมี หรือทรัพยากรที่ผู้รับอุปถัมภ์ไม่มี และจะใช้ทรัพยากรเหล่านี้ในการช่วยปกป้อง ค้ำครอง หรือเสนอผลประโยชน์ต่อผู้รับอุปถัมภ์ ที่มีสถานภาพและความสามารถในการควบคุมทรัพยากรที่ต่ำกว่าผู้อุปถัมภ์ และความสัมพันธ์จะเป็นไปในลักษณะที่ตอบแทนซึ่งกันและกัน

นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ยังเป็นผลมาจากความเชื่อของสังคมไทยเรื่องบุญ – กรรมด้วย เช่น ความเชื่อที่ว่าผู้ที่เกิดมาท่ามกลางเงินทอง ทรัพย์สิน อำนาจ เป็นผลเพราะบุญบารมีอันได้สะสมไว้แต่ปางก่อน เป็นต้น ในขณะที่ผู้รับอุปถัมภ์จะตอบแทนผู้อุปถัมภ์ด้วยการสนับสนุน ความจงรักภักดี และให้การบริการช่วยเหลือในสิ่งที่ผู้อุปถัมภ์ไม่มีเช่น การช่วยเหลือด้านแรงงาน เป็นต้น แต่ผู้อุปถัมภ์จะยังเป็นผู้รับผลประโยชน์สุทธิที่มากกว่าจากความสัมพันธ์นี้²² ทั้งนี้เพราะระบบอุปถัมภ์ถือเป็น

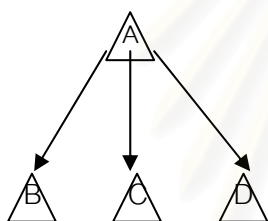
²¹ ม.ร.ว. อคิน รพีพัฒน์, “ระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น,” แปลโดยจรรยา เศรษฐบุตตร, ใน ระบบอุปถัมภ์, อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 139-184.

²² สุนทรีย์ อาสะโวทย์, “องค์ความรู้ว่าด้วยระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย,” *จุลสารไทยศึกษา* 4,2(พฤศจิกายน-มกราคม 2541): 26.

ความสัมพันธ์แนวตั้งมาจากความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมถือเป็นความสัมพันธ์เชิงอำนาจ และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีทั้งในรูปของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างทาสและเจ้าในสังคมศักดินา และความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการอาวุโสและข้าราชการผู้น้อย²³ หรือความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและนักธุรกิจ เป็นต้น

แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เป็นทางการจะปรากฏขึ้นในลักษณะของรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างหรือองค์กรที่เป็นทางการและสมาชิก ที่มีการกำหนดหน้าที่และกรอบกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่ชัดเจน และความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการจะมีแนวโน้มที่จะปรากฏขึ้นในลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนตัวเสียมากกว่า โดยเฉพาะในกรณีของพื้นที่ที่การเข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยทางสังคมต่างๆ ตั้งอยู่บนฐานของความสัมพันธ์และความคาดหวังส่วนตัว

แผนภูมิที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ เพียงสายเดียวหรือกลุ่มเดียว



ลักษณะความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว ซึ่งเกิดขึ้นระหว่างบุคคล 2 คน หรือในทางปฏิบัติมักจะพบว่าอาจจะมีการขยายเครือข่ายออกไปเชื่อมโยงกับผู้รับการอุปถัมภ์คนอื่นๆ เป็นการรวมเอาสายสัมพันธ์แบบกลุ่มมารวมกันไว้โดยมีศูนย์กลางอยู่ที่บุคคลเดียว และภายในกลุ่มก็ยังคงมีความไม่เท่าเทียมกันในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างผู้ถูกอุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ และยังคงความสัมพันธ์ในลักษณะแนวตั้งไว้

ในขณะเดียวกัน ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์สามารถที่จะแผ่ขยายออกไปมากกว่าขอบเขตของจำนวนผู้เกี่ยวข้องแค่สองบุคคล ซึ่งผู้อุปถัมภ์หนึ่งคนอาจมีผู้รับอุปถัมภ์มากกว่าหนึ่ง โดยที่กลุ่มของผู้รับอุปถัมภ์หลายคนที่อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งจะก่อตัวขึ้นเป็นกลุ่มบริวาร (entourage) ที่มีผู้อุปถัมภ์เป็นแกนกลางของกลุ่มบริวาร และหน่วยบริวารแต่ละหน่วยจะมีลักษณะความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนตัวและมีความใกล้ชิดกับผู้อุปถัมภ์ ซึ่งหน่วยบริวารนี้จะคงอยู่ตราบเท่าที่ผู้อุปถัมภ์สามารถที่จะเอาใจใส่กลุ่มบริวารอย่างพอเพียงและหยิบยื่นผลประโยชน์ที่ผู้รับอุปถัมภ์ต้องการได้

²³ ม.ร.ว. อคิน ทรัพย์พัฒน, “ระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น”, หน้า 139-184.

แต่เมื่อเงื่อนไขข้อนี้ได้ถูกทำลายไป ไม่ว่าจะเพราะผู้อุปถัมภ์เสียชีวิตลงหรือมีการลดการช่วยเหลือ กลุ่มบริวารจะสลายไป และทั้งนี้ กลุ่มบริวารยังสามารถมีส่วนขยายที่รวมไว้ด้วยกลุ่มบริวารย่อยของกลุ่มบริวารหลัก หรือเครือข่ายทางสังคมของกลุ่มบริวารที่แผ่ขยายออกไปครอบคลุมหน่วยบริวารอื่น ที่เรียกว่า แวดวง (circle) โดยที่กลุ่มบริวารต่างๆ จะมีการซ้อนทับกัน และมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ แต่ปรากฏอยู่ในรูปแบบของเครือข่ายและสายสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งผู้อุปถัมภ์จะมีอิทธิพลในการได้รับการช่วยเหลือและผลประโยชน์จากเครือข่ายด้วย²⁴

ในการนี้ กระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (localization of power) จะพบว่าในสถาบันราชการและการเมืองซึ่งผูกพันกับรัฐบาลกลาง มีการนำกรอบของสถาบันใหม่เข้าไปใช้ในท้องถิ่นเป็นการแบ่งอำนาจให้กับท้องถิ่น ผลการจัดระเบียบสถาบันก่อให้เกิดความเจริญเติบโตในด้านอำนาจของบุคคลในราชการและพรรคการเมือง รวมถึงสิ่งที่เข้ามาแทนสถาบันคือเครือข่ายที่ซับซ้อนระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ โดยจะส่งผลให้ อำนาจท้องถิ่นเก่าเข้ามามีบทบาทในการ “ผูกขาดอำนาจ” โดยกลุ่มเก่าที่ยังคงรักษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับการอุปถัมภ์เดิมไว้ได้ หรือ “การเปลี่ยนหัวอำนาจ” เมื่อผู้ให้การอุปถัมภ์ได้หยิบนโยบายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบใหม่ให้ที่ผู้รับอุปถัมภ์มากกว่าที่เคยได้รับ

ในขณะที่การขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโดยรัฐ โดยเฉพาะในยุคของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจและการส่งเสริมการส่งออกส่งผลให้เกิดการเป็นเมืองที่เพิ่มขึ้น (urbanization) และการขยายตัวของเศรษฐกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แผ่ขยายเข้าสู่ภาคชนบท อันมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจในระดับท้องถิ่น เพราะชุมชนในท้องถิ่นเกิดความเชื่อมโยงกับภาคเมืองในด้านเศรษฐกิจและการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ และได้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเกิดชนชั้นพ่อค้า²⁵ หรือการเกิดกลุ่มผู้นำในชุมชนท้องถิ่นที่สร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

ลักษณะของการรวม “กลุ่มผลประโยชน์” กลายเป็นกลุ่มที่ซ้อนทับและมีความเชื่อมโยงกับการเมือง เศรษฐกิจ ระหว่างเมืองกับภาคชนบท โดยการรวมกลุ่มดังกล่าวต่างพยายามผลักดันให้กลุ่มสามารถเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรจากส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นได้ และการที่สามารถผลักดันกลุ่มให้เข้ามามีบทบาทนำทางเศรษฐกิจ หรือการสร้างความสำเร็จต่อทางเศรษฐกิจและ

²⁴ ลูเซียน เอม แสงส์, “การจัดระเบียบสังคมไทยในรูปบริวารและแวดวง,” แปลโดย ชญาดา ศิริภรณ์, ใน ระบบอุปถัมภ์, อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 187-217.

²⁵ ปลายอ้อ ชนชนะนทร์, พ่อค้ากับพัฒนาการระบบทุนนิยมในภาคเหนือ พ.ศ. 2464-2523, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 52.

การเมืองกับหน่วยจากภายนอก ถือเป็นปัจจัยสำคัญของการเปลี่ยนแปลงของระบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจในท้องถิ่น

นอกจากนี้ นลินี ตันธุนิตย²⁶ ได้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในชนบทไทย: ศึกษาเปรียบเทียบหมู่บ้านที่มีโครงการพัฒนาของรัฐและหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการพัฒนา ผลการศึกษาพบว่า พัฒนาการทางเศรษฐกิจและการเมืองได้มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เคยตั้งอยู่บนพื้นฐานของศีลธรรม กลับกลายเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนการแลกเปลี่ยนเชิงเศรษฐกิจและแอบอิงติดเข้ากับผลประโยชน์มากขึ้น ทำให้มีลักษณะชั่วคราวและไม่ถาวร เหมือนความสัมพันธ์ในรูปแบบเก่าที่มีความเป็นส่วนตัวสูงและมีข้อกำหนดทางศีลธรรมซึ่งทำหน้าที่กำกับและควบคุม โดยเฉพาะในกรณีของพื้นที่ที่รัฐเข้าไปมีบทบาทผ่านการดำเนินโครงการพัฒนาทำให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่เคยตั้งอยู่บนข้อกำหนดทางศีลธรรมเปลี่ยนแปลงไปอิงติดอยู่กับผลประโยชน์และเพิ่มระดับของการเอารัดเอาเปรียบมากขึ้น²⁷

ดังจะเห็นได้จากความสัมพันธ์ภายในกลุ่มผลประโยชน์ เช่น กลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมือง ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้อุปถัมภ์จากภายนอกและเสนอผลประโยชน์ต่อทั้งผู้อุปถัมภ์ท้องถิ่นและบริวารของเครือข่ายอุปถัมภ์หรือประชาชนในท้องถิ่นด้วย ในรูปของเงินสด โครงการงบประมาณ หรือการช่วยเหลือด้านต่างๆตามความจำเป็นและตามเทศกาล และผู้รับอุปถัมภ์จะเสนอสิ่งตอบแทนในรูปของคะแนนเสียง การสนับสนุนทางการเมืองและความจงรักภักดี นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้อุปถัมภ์มีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง จะมีการใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง โดยที่ผู้รับอุปถัมภ์จะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ แต่ไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่า เพราะไม่ได้มีอำนาจเหนือปัจจัยในการผลิตและกลไกอื่นที่จะสามารถสร้างอำนาจต่อรองขึ้นมาได้อย่างมีประสิทธิภาพ²⁸

²⁶ นลินี ตันธุนิตย, การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในชนบทไทย: ศึกษาเปรียบเทียบหมู่บ้านที่มีโครงการพัฒนาของรัฐและหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการพัฒนา (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิตแผนกอิสระสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525).

²⁷ เจมส์ ซี สก็อตต์ และ เบเนดิก เจ เคิร์ควิลเลียต, “ผู้อุปถัมภ์ดั้งเดิมในชนบทสูญเสียความชอบธรรมได้อย่างไร : ทฤษฎีจากประสบการณ์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” แปลโดย พิชญ์ พงศ์สวัสดิ์, ใน ระบบอุปถัมภ์, อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คูรินทร์พันธ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 439-519.

²⁸ ธีรวิฑูฒิ จินากุล, โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย : ศึกษากรณีบ้านตา อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาวิชามานุษยวิทยา ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538).

แต่การเกิดขึ้น การปรับตัวและคงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นผลจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคการเมือง ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของการกระจายรายได้และปัญหาความยากจนในภาคชนบทและภาคนอกระบบ แต่การเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้กลายเป็นปัจจัยทางการเมืองที่สำคัญในการเข้าช่วงชิงอำนาจทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ เพราะเครือข่ายและแวดวงของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่นหนึ่งนั้น มีศักยภาพเพียงพอที่จะถูกปรับเปลี่ยนให้เป็นฐานคะแนนเสียงสำหรับนักการเมืองได้

โดยเฉพาะการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นการมอบอำนาจในการบริหารจัดการในเชิงพื้นที่ ตามระดับของอำนาจ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและอบต. ฐานอำนาจทางการเมืองได้เริ่มเปิดออกมากขึ้นและการเลือกตั้งทั่วไปในแต่ละระดับจึงกลายเป็นกลไกทางการเมืองและสร้างการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และในขณะเดียวกันเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่นถือเป็นแหล่งอำนาจในการสร้างการต่อรองจากพลังภายนอกท้องถิ่น โดยที่ผู้นำหรือผู้อุปถัมภ์ในท้องถิ่นจะใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ให้กับพรรคพวกของตนและสร้างเงื่อนไขในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับหน่วยการเมืองได้เพิ่มมากขึ้น

แม้ว่ากระบวนการทางการเมืองที่ตั้งอยู่บนระบบการเลือกตั้งและหน่วยการเมืองที่เป็นทางการได้ส่งผลต่อการแทรกแซงและปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในท้องถิ่นของภาคชนบท โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรในชนบทที่ได้กลายเป็นฐานเสียงที่สำคัญของนักการเมือง เนื่องด้วยสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าประชาชนกลุ่มอื่น โดยเฉพาะกลุ่มชนชั้นนำในสังคม เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมถึงผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งต่างมีพฤติกรรมในการ “ระดม” คะแนนเสียงทางการเมืองทั้งหลายเหล่านี้เพื่อชัยชนะในการเลือกตั้งของนักการเมืองและได้รับการเอื้อประโยชน์จากเงื่อนไขความยากจนและการไร้ซึ่งความสามารถในการเข้าถึงและจัดสรรทรัพยากรของประชากรกลุ่มนี้ โดยที่ผลตอบแทนสำหรับประชาชนผู้รับอุปถัมภ์จะมีทั้งในรูปของเงิน สิ่งของ และโครงการงบประมาณ²⁹

ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ให้ความร่วมมือกับผู้อุปถัมภ์จากภายนอกหรือนักการเมือง มีการเข้าแข่งขันช่วงชิงและให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง จะได้รับสิ่งตอบแทนจากการช่วยเหลือและสนับสนุนทั้งในรูปของตำแหน่งหน้าที่การงานและผลประโยชน์อื่นๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่นใน

²⁹ วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ, การกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ลงคะแนน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการศึกษา การปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

กรณีของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และข้าราชการตำรวจ³⁰ เป็นต้น โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง และชุมชนหรือท้องถิ่น จะเป็นไปในลักษณะของความสัมพันธ์ในรูปแบบของสัญญา และมีการคำนึงถึง ผลตอบแทนเป็นหลัก แทนที่จะเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตั้งอยู่บนความไว้วางใจ เพราะ นักการเมืองระดับชาติจำนวนมากจะไม่ใช้คนในท้องถิ่น จึงจะทำให้ความสัมพันธ์กับภายนอกเป็นไป ในระยะสั้นและพร้อมมีการเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อ ถ้าข้อสัญญาไม่ได้รับการปฏิบัติตามข้อตกลงใน เบื้องต้น

จึงจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ได้มีการเชื่อมโยงและหลอมรวมเข้ากับพลังทาง เศรษฐกิจและการเมืองภายนอก พร้อมช่วยส่งเสริมผู้อุปถัมภ์ให้สามารถเพิ่มบทบาททางเศรษฐกิจและ การเมืองในท้องถิ่นของตน แต่ความสัมพันธ์ที่ดำรงอยู่ก็ไม่ได้มีความคงทนถาวร เพราะเป็นสาย สัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไขของผลประโยชน์เป็นสำคัญ ทำให้การสลายตัวพร้อมที่จะเกิดขึ้นได้ถ้าการ ตอบสนองซึ่งผลประโยชน์ไม่ได้เกิดขึ้น หรือเกิดการเอาวัดเอาเปรียบเกิดขึ้นในระดับที่สูงจนเกินเลย

ด้วยความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนไปนี้ ผลกระทบเชิงลบได้เกิดขึ้นต่อชุมชนและท้องถิ่นในรูปแบบของ กระบวนการจัดสรรทรัพยากรที่ถูกบิดเบือนและรวมศูนย์อยู่ที่กลุ่มบุคคลจำนวนน้อย เพราะระบบ อุปถัมภ์ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแย่งชิงทรัพยากรจากทั้งภายในและภายนอกชุมชน รวมถึงการ ผูกขาดผลประโยชน์จากการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเข้าสู่เครือข่ายอุปถัมภ์อันทรง อิทธิพลในท้องถิ่นที่จะมีการดำเนินการจัดสรรผลประโยชน์กันเองภายในกลุ่มเครือข่ายที่จำกัด และ เป็นไปตามระดับชั้นอำนาจภายในกลุ่ม โดยเงื่อนไขและกลไกสำคัญในการผลิตซ้ำโครงสร้าง ความสัมพันธ์อุปถัมภ์นี้จะได้แก่ นโยบาย แนวคิดของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้าน การพัฒนา และโครงสร้างภายในชุมชน ซึ่งต่างทำหน้าที่เอื้อหนุนต่อการผูกขาดทรัพยากรในชุมชนและ ลดอำนาจการต่อรองของผู้รับอุปถัมภ์³¹

ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางสังคมซึ่งมีลักษณะสนองตอบต่อกันบน พื้นฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัวและข้อกำหนดทางศีลธรรม ที่ทำหน้าที่ในการบังคับพฤติกรรมและการเอา วัดเอาเปรียบ พร้อมทั้งร้อยรัดชุมชนเข้าไว้ด้วยกันแล้ว จะเห็นได้ว่าพัฒนาการทางเศรษฐกิจและ การเมือง ไม่ว่าจะเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ การเมืองและการที่หน่วยทางการเมือง จากภายนอกได้เข้ามาแสวงหาเครือข่ายทางการเมืองเพื่อฐานคะแนนเสียงและประโยชน์ทางการเมือง

³⁰ ธนเดช ศรีเรไร, ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

³¹ สมหญิง สุนทรวงษ์, ระบบอุปถัมภ์กับการกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนาชนบท: กรณีศึกษาหมู่บ้าน ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535).

โดยลักษณะดังกล่าวได้ส่งผลต่อโครงสร้างทางสังคม และแปรเปลี่ยนความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ในชุมชนท้องถิ่นต่างๆ ไปเป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะของการแลกเปลี่ยนเชิงเศรษฐกิจ ที่ต่างฝ่ายต่างสนองตอบซึ่งกันและกันบนพื้นฐานของผลประโยชน์ และถ้าผู้อุปถัมภ์เอาใจเอาเปรียบ มาก ความสัมพันธ์ก็พร้อมที่จะสิ้นสุดลง หรือมีการปรับเปลี่ยนเมื่อผู้รับอุปถัมภ์ไม่ได้รับการสนองตอบ ในเรื่องของผลประโยชน์ หรืออาจกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นในการ ปรับเปลี่ยนไปเป็นความสัมพันธ์ทางการเมือง ถ้าเงื่อนไขเชิงโครงสร้างมีความเหมาะสมและเกื้อหนุน ต่อการเปลี่ยนแปลง

2.4 วรรณกรรมและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

ในด้านผลกระทบด้านอำนาจท้องถิ่นเมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลแล้ว สุวัสต์ โภชน์พันธุ์³² ได้ศึกษาถึงพัฒนาการของเทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ให้เห็นภาพการ เกิดขึ้นของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล” เกิดการโอนถ่ายอำนาจในการตัดสินใจและ อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่นโดยรัฐมีบทบาทและอำนาจในการจัดการปกครอง การถ่ายโอนอำนาจแต่ไม่ได้มีลักษณะเบ็ดเสร็จ แต่ก็ทำให้กลุ่มอำนาจท้องถิ่นต่างๆ ที่เข้ามาเป็นสมาชิก สภาเทศบาลรวมถึงการเข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจความเจริญใน ท้องถิ่น กำหนดอัตราการเก็บภาษี และมีอิทธิพลในการสัมปทานและการผูกขาดการค้าแก่เอกชน ซึ่งอำนาจในลักษณะนี้ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชจะอยู่ภายใต้ระบบราชการเป็นหลักส่งผลให้กลุ่ม ผลประโยชน์มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ การศึกษาพัฒนาการของเทศบาล โดยวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ในยุคเริ่มแรกของการ จัดตั้งเทศบาลภายใต้บริบทอำนาจการเมืองท้องถิ่นช่วง พ.ศ. 2476 - 2500 ซึ่งเป็นช่วงการจัดวาง ระเบียบและทิศทางของเทศบาล กลุ่มผลประโยชน์ยังไม่มีบทบาทมากนักและเป็นไปตามแนวทางที่รัฐ มุ่งหวังให้เทศบาลมีส่วนในการฝึกอบรมประชาชนให้เข้าใจวิธีการปกครองแบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญ องค์การเทศบาลจึงแบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร ตามอย่าง โครงสร้างการเมืองระดับบน

จากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วง พ.ศ. 2504 - 2520 รัฐบาลได้ส่งเสริมเศรษฐกิจภูมิภาคทำให้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การขยายตัวทางเศรษฐกิจ ดังกล่าวเป็นไปในรูปของการจัดวิสาหกิจพื้นฐาน โดยเฉพาะการสร้างทางหลวง การชลประทาน

³² สุวัสต์ โภชน์พันธุ์, “เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500”, (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 184-190.

การไฟฟ้า ฯลฯ เป็นต้น ส่งผลให้ภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับภาครัฐและส่วนราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการเมืองหรือการบริหารราชการประกอบกับนโยบายจากรัฐที่เปิดกว้างมากขึ้นสำหรับคนกลุ่มต่างๆ ประกอบกับค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นเมื่อมีความเจริญทางวัตถุมากขึ้น³³

ถือได้ว่าเป็นช่วงที่เชื้อให้กลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้องกับเทศบาลเป็นอย่างมาก คือ กลุ่มธุรกิจ ประกอบไปด้วย พ่อค้า คนหบดี นายทุนซึ่งถือได้ว่าเป็นคนที่มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นและเป็นกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการจัดการเทศบาลอย่างมาก สาเหตุเพราะเป็นผลมาจากลักษณะการจัดสรรทรัพยากรในเขตเทศบาลมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางด้านการค้าอยู่มาก กลุ่มนี้ได้หาโอกาสเข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการเทศบาลเป็นอย่างมาก

ในช่วงนี้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคมีสถานะเป็นทั้งการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในเวลาเดียวกันนั้น ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม³⁴ ที่ได้ศึกษาถึงบทบาทของเงินและการสะสมความมั่งคั่งและการผูกขาดในประเทศไทย โดยทั้งนี้ผู้ที่ได้เปรียบทางการค้าจะเป็นผู้ที่สามารถสะสมความมั่งคั่งหรือการออกเพื่อการลงทุนต่อไป ทำให้มีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจและการสะสมความมั่งคั่งได้มากกว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2511 – 2528 ซึ่งถือเป็นช่วงของการเปลี่ยนอำนาจการบริหารเทศบาลที่สำคัญ ทั้งนี้ช่วงเวลาดังกล่าวท้องถิ่นยังมีการแข่งขันทางการเมืองเพื่อดำรงตำแหน่งบริหารเทศบาล

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมพัฒนาการในการก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในท้องถิ่นก็เปลี่ยนด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ กลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวยังคงแฝงอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไปโดยผู้ศึกษาต้องการศึกษาถึงกลุ่มธุรกิจว่ามีกระบวนการในการเข้าสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอย่างไร การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่ม เป็นต้น

ในช่วงนี้กลุ่มธุรกิจมุ่งที่จะเข้าสู่เทศบาลผ่านกระบวนการเลือกตั้งและแต่งตั้ง เมื่อเข้าสู่กระบวนการได้แล้วกลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลงบประมาณท้องถิ่น ตลอดจนจัดสรรผลประโยชน์เกี่ยวกับกิจการอันเกิดจากโครงการสร้างสาธารณูปโภค และมีการเอื้อให้ประโยชน์ต่อกลุ่มในสายสัมพันธ์ของตนด้วยการให้อภิสิทธิ์ผูกขาดและในการรับสัมปทานจำนวนมาก นับตั้งกลุ่มพ่อค้าคนหบดีในท้องถิ่นที่มีบทบาทในการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นอย่างชัดเจน

³³ นลินี ต้นธวนิตย์, “การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในชนบท (ศึกษาเปรียบเทียบหมู่บ้านที่มีโครงการพัฒนาของรัฐและหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการพัฒนา)”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต หลักสูตรสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 1.

³⁴ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม “บทบาทของเงินในการสะสมความมั่งคั่งและการผูกขาดในทางเศรษฐกิจในประเทศไทย,” ใน ห้องสมุดเศรษฐศาสตร์ 2524 (เอกสารประกอบการจัดนิทรรศการห้องสมุดเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 4 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524), หน้า 114-116.

การศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในเขตเทศบาล ส่วนใหญ่จะมีบทบาทในการมีส่วนร่วมร่วมกับกลุ่มต่างๆ ในเขตเทศบาล เช่น นักธุรกิจ พ่อค้า สมาคมการค้า กลุ่มแม่บ้าน ฯลฯ ทั้งนี้เพราะเทศบาลอยู่ในเมืองที่มีการติดต่อสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ ในเขตเทศบาลอิทธิพลทางการค้าอยู่ในมือของคนจีน ทั้งนี้เพราะชาวจีนมีนิสัยชอบการพาณิชย์กรรม จึงเป็นผู้ควบคุมเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนใหญ่ การรวมตัวของพ่อค้าชาวจีนนั้นได้มีการจัดตั้งสมาคม และเมื่อมีอำนาจในการรวมกลุ่มบวกกับอำนาจทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้สมาคมจีนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

หรรณพ พุกจันทร์³⁵ ได้ศึกษาสมาคมจีนกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษาสมาคมจีนจังหวัดพิษณุโลกกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลปี พ.ศ. 2528 ผลการศึกษาพบว่าสมาชิกสมาคมจีนซึ่งเป็นกลุ่มธุรกิจที่มีจำนวนมากเขตเทศบาลและมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในเทศบาลทั้งโดยตรงและทางอ้อมของสมาชิกเทศบาลส่งผลให้เกิดความร่วมมือกันในการแสวงหาธุรกิจที่จะดำเนินการในส่วนของประเทศ และยังเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กัน ตั้งแต่กระบวนการเลือกตั้งจนถึงการบริหารงานของเทศบาล

ในด้านเชื้อชาตินี้สอดคล้องกับการศึกษาของดาร์วิน เมตตาริกานนท์³⁶ ที่ศึกษาเรื่องผู้นำท้องถิ่นอีสานกับเครือข่ายความสัมพันธ์ : กรณีศึกษาสมาชิกเทศบาล ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มธุรกิจที่มีบทบาทในการกุมอำนาจในท้องถิ่น ประกอบด้วยแกนนำของกลุ่มและเครือข่ายที่เติบโตมาจากธุรกิจก่อสร้างและบริการ-บันเทิง ร่วมกับพ่อค้าชาวจีนในเมือง โดยมีสายสัมพันธ์กับผู้นำคุ่ม (เป็นผู้นำทางความเชื่อ พิธีกรรมต่างๆ) ที่มีเชื้อสายไทยอีสานและได้ร่วมกันจัดตั้งกลุ่มการเมืองขึ้น สิ่งหนึ่งที่ชี้ชัดในการที่จะจัดตั้งกลุ่มการเมืองที่ประสบความสำเร็จ คือ “ทุน” ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญอันเป็นที่มาของอำนาจ ความสัมพันธ์ภายในกลุ่ม ซึ่งกลุ่มธุรกิจกับผู้นำถือว่ามีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองซึ่งกันและกัน บุคคลในกลุ่มที่จะเข้าสู่อำนาจทางการเมืองได้จะต้องอาศัยฐานเครือข่ายความสัมพันธ์ของสมาชิกแต่ละคนช่วยกันหาคะแนนเสียงให้

นอกจากนี้การศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มคนที่มีบทบาทสูงทางเศรษฐกิจในประเทศไทย William G Skinner³⁷ ได้สรุปชัดเจนว่าคนจีนส่วนใหญ่มีคุณลักษณะที่ขยันและอดทน มีความปรารถนาความมั่ง

³⁵หรรณพ พุกจันทร์, “สมาคมจีนกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง: ศึกษากรณีสมาคมจีนจังหวัดพิษณุโลกกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ปี พ.ศ. 2528”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 162-174.

³⁶ดาร์วิน เมตตาริกานนท์, ผู้นำท้องถิ่นอีสานกับเครือข่ายความสัมพันธ์: กรณีศึกษาสมาชิกสภาเทศบาล, ในเอกสารการประชุมวิชาการประจำปี 2536 โครงการวิจัย “Socio-Cultural Change and Political Development in Thailand, 1950-1990, 10-11 ธันวาคม 2536 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี.

³⁷G. William Skinner, *Chineses Society in Thailand: An Analysis History*, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1957).

คั่งและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจจึงประสบความสำเร็จในการประกอบกิจการค้าขาย ตลอดจนสามารถรวมกลุ่มช่วยเหลือซึ่งกันและกันรักษาผลประโยชน์ของคนจีนด้วยกัน การที่คนจีนมีบทบาทและอิทธิพลเพิ่มมากขึ้นในสังคมไทย แต่ในขณะเดียวกันในสังคมมีการแบ่งแยกชัดเจนระหว่างกลุ่มผู้ปกครองและกลุ่มผู้ถูกปกครอง ส่วนคนจีนในฐานะคนนอกซึ่งมีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเป็นหลัก แล้วย่อมต้องการที่จะเข้าไปอยู่ร่วมกับชนชั้นปกครองในสังคม จึงจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์กับฝ่ายผู้ปกครองของไทย โดยฝ่ายผู้ปกครองของไทยเองก็มีความต้องการที่จะดึงชาวจีนมาเป็นพวกด้วย เพราะมีฐานะทางเศรษฐกิจสูง ทั้งสองฝ่ายจึงมีความสัมพันธ์อันดีต่อกัน โดยที่ฝ่ายชนชั้นผู้ปกครองจะให้ความคุ้มครองทางอำนาจ ส่วนชาวจีนจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนทางเศรษฐกิจ ซึ่ง Skinner ได้เรียกความสัมพันธ์แบบนี้ว่า “ผู้อุปถัมภ์กับบริวาร”

ทั้งนี้สอดคล้องกับที่ ระดม วงษ์น้อย ได้ตั้งข้อสังเกตเรื่องการแข่งขันชั้นทางสังคมว่าในสังคมหนึ่งอาจแบ่งชั้นทางสังคมได้เป็นรูปปิรามิด โดยผู้ที่อยู่บนยอดสุดจะเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดและเป็นชนกลุ่มน้อย (Elite) ปกครองชนส่วนมากที่เหลือ เรียกว่า มวลชน (The Masses) ปัจจัยสำคัญที่กำหนดความเป็นชนชั้นนำมีอยู่ 3 ประการ คือ 1) ทรัพย์ 2) อำนาจ 3) สถานภาพในสังคม โดยทั้ง 3 คุณลักษณะจะมีความสัมพันธ์ควบคู่กันไป ผู้ที่มีอำนาจมักจะใช้อำนาจนั้นในการแสวงหาทรัพย์สิน ผู้ที่มีทรัพย์สินมักจะใช้ทรัพย์สินในการแสวงหาอำนาจ ซึ่งปัจจัยทั้งสองคือการมีอำนาจและการมีทรัพย์สินจะทำให้เขามีสถานภาพทางสังคมสูงสุดในสังคม³⁸

และ**กลุ่มการเมืองท้องถิ่น** ผู้ศึกษาได้ให้คำจำกัดความโดยถือว่าเป็น “กลุ่มผลประโยชน์” กลุ่มหนึ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง “กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือผู้บริหารท้องถิ่น” โดยกลุ่มผลประโยชน์ในเขตเทศบาลมุ่งหวังที่จะส่งสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานในเขตเทศบาล เพื่อมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่ม โครงสร้างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในอดีตจะมีลักษณะบุคคลที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการในผลประโยชน์ส่วนตัวของสมาชิกมากกว่าและอุดมการณ์ทางการเมืองที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้มีประชาชนในท้องถิ่นมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นนั้นมีน้อย โดยมีผู้นำกลุ่มเป็นบุคคลสำคัญในการรวบรวมสมาชิกและอาศัยความสัมพันธ์แบบส่วนตัวตามระบบพรรคพวกและระบบอุปถัมภ์³⁹

ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของสุรเชษฐ์ เนียมทัง พบว่าลักษณะและพัฒนาการกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่ ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 – 2537 พบว่าโครงสร้างภายในกลุ่มการเมืองจะมี

³⁸ ระดม วงษ์น้อย, แนวความคิดชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชน (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า 6-7.

³⁹ เฉลิมพล คงจิตต์, “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในเขตชุมชนสันติธรรมต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่”, (การศึกษาแบบอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 68.

ลักษณะการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ อย่างไม่เป็นทางการ และไม่มีโครงสร้างทางการบริหารของกลุ่ม ไม่มีการจัดแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจน เมื่อเทียบกับกลุ่มการเมืองในระดับชาติ (เช่น พรรคการเมือง) ลักษณะของการคงอยู่ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นโดยอาศัยความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของสังคมไทย การจัดสรรผลประโยชน์ของสมาชิกภายในกลุ่ม⁴⁰ นอกจากนี้สิ่งที่ทำให้กลุ่มการเมืองท้องถิ่นคงอยู่ได้ยาวนานต่อเนื่อง คือ การสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการและกลุ่มการเมืองระดับชาติมาประกอบด้วย

ลักษณะของการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้นถือเป็นจุดยืนอันสำคัญของการคงอยู่หรือเปลี่ยนแปลงของกลุ่มการเมืองในท้องถิ่น ในกรณี กระบวนการสร้างฐานอำนาจทางการเมืองส่วนใหญ่จะพยายามที่จะผูกขาดอำนาจในการบริหารไว้ให้ได้ ด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ภายในกลุ่ม สร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองและพรรคการเมืองระดับชาติ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ เดชะ สิทธิสุทธิ⁴¹ ได้ทำการศึกษาถึงการสร้างฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองแห่งหนึ่งในจังหวัดนครปฐมพบว่า กลุ่มการเมืองที่สามารถสร้างฐานและผูกขาดอำนาจในการบริหารเทศบาลได้เป็นระยะเวลายาวนาน จะต้องให้ความสำคัญในการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับสมาชิกในกลุ่มให้ได้ทั่วถึง โดยเฉพาะกลุ่มที่มีบทบาทในการสนับสนุนด้านทุนทรัพย์ การส่งสมาชิกเข้ามาเป็นตัวแทนลงรับสมัครรับเลือกตั้ง หรือแม้กระทั่งการเอื้อประโยชน์ในรูปแบบอื่นที่สมาชิกเสนอขอมา

การรักษาฐานอำนาจของกลุ่มการเมืองได้ยาวนานของแต่ละพื้นที่นั้น ส่งผลให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยกลุ่มการเมืองเพียงกลุ่มเดียว และการสะท้อนการคงอยู่ของกลุ่มการตอบสนองความต้องการของสมาชิกในกลุ่มการเมืองนั้น โดยภาวะความต้องการของสมาชิกในกลุ่ม อาจจะมีทั้งที่ชอบด้วยกฎหมายและผิดกฎหมาย บางครั้งอาจมีการกระทำที่ผิดกฎหมาย สมาชิกในกลุ่มมีการเจรจาต่อรองกันเพื่อการประสานผลประโยชน์ของกันและกันไว้ ซึ่งการดำเนินการโครงการต่างๆ ในเทศบาลอาจจะไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แต่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป็นหลัก และเมื่อถึงเวลาในการเลือกตั้งกลุ่มการเมืองที่ลงรับสมัครอาจจะมีกลุ่มเดียว โดยไม่ได้เปิดโอกาสให้กลุ่มอื่นเข้ามาเป็นตัวเลือกรับประชาชนได้ ประชาชนมิได้ใช้อำนาจในการเลือกตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

⁴⁰ สุรเชษฐ นียมทัง, “ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่ ระหว่าง พ.ศ. 2517 – 2537”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538), หน้า 112.

⁴¹ เดชะ สิทธิสุทธิ. “การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองในการเมืองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่ม “สันติธรรม” ในเทศบาลเมืองนครปฐม”. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541) หน้า 138.

นอกจากนี้ งานวิจัยศึกษากลุ่มการเมืองในเทศบาลตั้งแต่แรกเริ่ม – พ.ศ. 2540 ส่วนใหญ่ ทำการศึกษากลุ่มการเมืองท้องถิ่นในลักษณะของการศึกษาสภาพปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองภายในองค์กรเฉพาะความขัดแย้งของสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) กับฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) งานวิจัยได้ระบุถึงการเข้ามามีบทบาทของกลุ่มการเมืองในเทศบาลถือเป็นประตูสู่ความได้เปรียบในเรื่องการมีอำนาจทางการเมืองและทางเศรษฐกิจแล้ว ยังหมายรวมถึงเกียรติยศ ชื่อเสียง ศักดิ์ศรี และความมีหน้ามีตาในสังคมท้องถิ่นอีกด้วย สิ่งเหล่านี้เป็นเหตุจูงใจให้หลายคนลงสมัครเพื่อรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ในทางปฏิบัติพบว่าการรวมกลุ่มการเมืองที่ผ่านมาต่างประสบปัญหาในการแข่งขันกันด้วยวิธีการต่างๆ บางครั้งความขัดแย้งในหมู่สมาชิกที่มาจากการรวมกลุ่มทางการเมืองในท้องถิ่นเดียวกัน ย่อมส่งผลกระทบต่อกิจการของเทศบาลโดยรวม และกระทบต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่เป็นผู้รับบริการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยในเขตเทศบาลประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรมเป็นหลัก สภาพการค้ำจิ้งมีลักษณะการค้ำปลักและค้ำส่ง ผู้ประกอบการค้ำมีทั้งรายใหญ่และรายย่อย ประกอบด้วย ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญ ธนาคารพาณิชย์ สำนักงาน ประกันภัย บริษัท โรงแรม โรงภาพยนตร์ ร้านอาหาร ฯลฯ

เนื่องจากผู้ประกอบการดังกล่าวอยู่ในเขตเมืองมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูงกลุ่มธุรกิจจึงมีบทบาทในเขตเทศบาลสูง และเป็นกลุ่มที่แสดงออกถึงการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองค่อนข้างสูง โดยการสนับสนุนให้ชนชั้นนำทางการเมือง นอกจากนี้ในงานการศึกษาของศิริศักดิ์ ศิริมังคะลา⁴² พบว่ากระบวนการในการรักษาอำนาจทางการเมืองของกลุ่มการเมืองก็มีความสำคัญเช่นเดียวกัน การเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มตนเองผ่านทางเทศบัญญัติ งบประมาณ เป็นต้น โดยการศึกษาที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะสรุปได้ว่าการรักษาอำนาจนั้น มีลักษณะการรักษาบทบาท อำนาจ หน้าที่ของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลว่ามีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

และในทางตรงกันข้ามหากกระบวนการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง เช่น การระงับความขัดแย้งเกิดจากการช่วงชิงอำนาจที่จะให้ได้มาเพื่อการเป็นผู้นำทางการเมือง โดยต่างฝ่ายต่างมองเห็นอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นหลัก กลุ่มการเมืองจะใช้วิธีการจัดสรรระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งไว้ และปฏิบัติตามกฎ กติกาของกลุ่มที่ตั้งขึ้น และหากสมาชิกของกลุ่มมิได้ปฏิบัติตามผู้มีอำนาจสูงสุดจะเป็นผู้ยุติความขัดแย้งและจัดสรรผลประโยชน์ให้ลงตัวที่สุด

⁴²ศิริศักดิ์ ศิริมังคะลา, "ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองอุทัยธานี (พ.ศ. 2528-2533)", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533)

ในส่วนของกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับพรรคการเมืองนั้น มีนัยสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพราะการเมืองท้องถิ่นและการเมืองในระดับชาติมีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่นและลึกซึ้ง โดยการเมืองท้องถิ่นถือเป็นแหล่งทรัพยากรทางการเมืองที่สำคัญสำหรับพรรคการเมืองที่ต้องการแสวงหาอำนาจและการครอบครองเพื่อให้ได้เข้าสู่อำนาจทางการเมืองโดยจะมาซึ่งอำนาจ อิทธิพล และผลประโยชน์ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองระดับชาติกับกลุ่มการเมืองท้องถิ่นนั้นจะมีลักษณะของการครอบงำมากกว่า ด้วยอำนาจการบริหารที่ครอบคลุมพื้นที่จังหวัด และภูมิภาคที่มากกว่า รวมถึงอำนาจในกระบวนการวางแผนในระดับหน่วยงานส่วนกลางที่กำหนดโดยรัฐบาล

จากการศึกษาของวรุตม์ เจตียภัทรนาท⁴³ พบว่าพรรคการเมืองไทยได้อาศัยระบบราชการกลไกการปกครองท้องถิ่นโดยกระทรวงมหาดไทยและระบบการจัดตั้งตัวแทนของพรรคเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์โดยตรงกับประชาชน ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่จะสามารถชักจูง หรือชักนำประชาชนได้ ทั้งนี้ การอาศัยกลไกในระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยควบคู่ไปกับการไม่รู้ไม่เข้าใจในการปกครองของประชาชน ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า จึงทำให้พรรคการเมืองสามารถใช้การเมืองท้องถิ่นเป็นฐานอำนาจทางการเมืองระดับชาติได้

การศึกษาการเมืองท้องถิ่นในด้านความสัมพันธ์ระหว่างชุมชน หมู่บ้าน ในเขตเมืองเทศบาลจะพบว่าประชาชนในท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองซึ่งยังเป็นลักษณะสำคัญของการเมืองไทย ทั้งนี้เพราะประชาชนส่วนใหญ่ได้รับข้อมูลข่าวสาร วิธีการกระบวนการในเข้าถึงอำนาจทางการเมืองต่ำ ส่งผลให้ชนชั้นนำในชุมชนมีบทบาทสำคัญในการชักจูงหรือชักนำให้ประชาชนให้เลือกบุคคล กลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมืองที่ชนชั้นนำในสังคมนั้นๆ ชื่นชอบหรือมีผลประโยชน์จากการให้แสวงหาอำนาจได้⁴⁴

ทั้งนี้ เพราะการเมืองท้องถิ่นเป็นเรื่องของคนส่วนใหญ่ในต่างจังหวัด ลักษณะความสัมพันธ์พื้นที่ยังคงต้องการการพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ และเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของประเทศไทย ถึงแม้ว่าการพัฒนาประชาธิปไตยของไทยจะมีขั้นของการพัฒนาที่เป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้น การเปิดโอกาสผ่านรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ฯลฯ แต่ประชาชนก็ยังรับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ และกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองต่ำ และส่วนใหญ่รับรู้แต่เพียงว่าแสดงบทบาททางการเมือง

⁴³ วรุตม์ เจตียภัทรนาท, "ความเกี่ยวข้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับพรรคการเมือง", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541) หน้า 42.

⁴⁴ ณัฐวุฒิ จินากุล, "โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย : ศึกษากรณีบ้านตา อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาวิทยาและมานุษยวิทยา บัณฑิตศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 150.

คือ การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพราะเป็นหน้าที่ ส่งผลให้กลไกความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้ปกครอง และผู้ถูกปกครองยังคงเป็นรูปแบบหนึ่งที่ยังคงใช้ในการครอบงำประชาชนมาจนถึงปัจจุบัน

ในการนี้ การศึกษากระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นกับกลุ่มพรรคการเมืองภายใต้ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างในสังคมไทย โดยการเกี่ยวเนื่องผ่านอำนาจและผลประโยชน์ที่เป็นประโยชน์ซึ่งกันและกันของนักการเมืองระดับชาติ กับการเมืองในระดับท้องถิ่นจากการศึกษาของนพดล สุคนวิท⁴⁵ ได้อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มอำนาจท้องถิ่นผ่าน การแสดง “อำนาจ” ได้อย่างชัดเจนว่า พรรคการเมืองจะมีอำนาจทางการเมืองได้จะต้องมีจำนวน ส.ส. และการคงอยู่ของพรรคการเมืองในสมัยต่อไปได้จะต้องมีปริมาณของ ส.ส. ในสังกัดถ้าพรรคใดมี ส.ส. เป็นจำนวนมาก อำนาจในการต่อรองที่จะได้เป็นพรรคร่วมรัฐบาล หรือมีสิทธิที่จะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลได้

และการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองในระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่นเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์เชิงอุปถัมภ์โดยสนับสนุนกลุ่มการเมืองท้องถิ่นให้เป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับประชาชนในท้องถิ่นและเป็นฐานอำนาจในการเมืองท้องถิ่นให้กับพรรคการเมือง นอกจากนี้การสนับสนุนและอุปถัมภ์กลุ่มการเมืองท้องถิ่นผ่านเงื่อนไขระบบราชการกระบวนการจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ ทั้งนี้ นักการเมืองท้องถิ่นจะได้มีผลงานเป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่นได้ และตอบสนองความต้องการของพรรคการเมืองโดยการสร้างฐานเสียงของพรรคในพื้นที่เป็นการต่างตอบแทน

นอกจากนี้ จะพบว่ากลุ่มการเมืองทั้งในระดับการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ จะพบว่าวิธีการที่จะสร้างฐานอำนาจทางการเมืองได้ยาวนานที่สุด คือ “การสืบทอดทายาททางการเมือง” ทั้งนี้ เพราะการให้ทายาทเป็นตัวแทนของกลุ่มให้เข้ามามีบทบาททางการเมืองเต็มตัวเพื่อเกื้อหนุนและพิทักษ์ผลประโยชน์ของกลุ่มได้อย่างต่อเนื่อง โดยผู้ที่สืบบทบาทสูงสุดในกลุ่มมั่นใจว่า จะสามารถจัดสรรผลประโยชน์ของกลุ่มได้เป็นอย่างดี เพื่อป้องกันความเสี่ยงจากการที่ให้ผู้อื่นเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนแล้ว ดังจะเห็นได้จากการมีจัดสรรผลประโยชน์และอำนาจที่ไม่สมดุล อาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งได้ และส่งผลประโยชน์เศรษฐกิจเกิดการสั่นคลอนได้

จากการศึกษาวิจัย กฤติยาภิชาติกุล⁴⁶ “ได้ศึกษาเกี่ยวกับการสร้างทายาททางการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทยพบว่าการสร้างฐานการเมืองให้กว้าง โดยให้สมาชิกในครอบครัวที่เป็นเครือ

⁴⁵ นพดล สุคนวิท, “พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น : ผลประโยชน์และฐานอำนาจ”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) หน้า 185.

⁴⁶ รัชชัย กฤติยาภิชาติกุล, “การสร้างทายาททางการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 412.

ญาติพี่น้องกันโดยตรง ลงเล่นการเมืองในระดับท้องถิ่นทุกระดับและเป็นระยะเวลาอย่างต่อเนื่องถือเป็นการสร้างฐานการเมืองที่ดีที่สุด ส่งผลให้สามารถรักษาบทบาททางการเมืองในระดับชาติเป็นไปอย่างต่อเนื่องการรวมถึงเชื้อให้นักการเมืองท้องถิ่นก้าวสู่การเมืองในระดับชาติ ตลอดจนความมั่นคงและมีเกียรติภูมิตามมาด้วย

การสร้างทายาททางการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทยเป็นที่น่าสนใจเพราะได้สะท้อนภาพสังคมไทยที่มีความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในตระกูล ความต่อเนื่องทางการเมืองและการขยายฐานทางการเมืองล้วนอาศัยเครือข่ายของตระกูลการเมือง หากมองในด้านการขยายผลประโยชน์ทางธุรกิจ ผลปรากฏว่ากลุ่มการเมืองที่มีทายาทเล่นการเมืองทุกระดับจะสามารถครอบงำทั้งผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ การสร้างเครือข่ายดังกล่าวล้วนเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจของตระกูลนั้นๆ ในแต่ละพื้นที่ทั้งด้านอิทธิพล ความเกรงใจ ยกตัวอย่างเช่นการประมูลงานหากบริษัทที่มีเครือข่ายทายาททางการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติจะประมูลงานรับเหมาก่อสร้าง จะส่งผลให้มีโอกาสชนะการประมูลงานหรือได้รับจัดสรรผลประโยชน์เหล่านั้นมากกว่าบริษัทอื่นที่ไม่มีฐานการเมืองสนับสนุน เป็นต้น

งานศึกษาเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่นอยู่ในช่วงปัจจุบัน จะพบว่ามีการศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มการเมืองเช่นเดียวกัน แต่ได้เพิ่มบริบทการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ผลการศึกษาจะพบว่ากลุ่มคนที่เข้าสู่อำนาจทางการเมืองระดับท้องถิ่นมาจากกลุ่มธุรกิจประกอบไปด้วย พ่อค้า นักธุรกิจท้องถิ่นและส่วนใหญ่ยังคงเป็นกลุ่มการเมืองเดิมที่เคยมีบทบาทในท้องถิ่นมาเป็นเวลานาน เพราะมีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจสูงประกอบกับการครอบครองและผูกขาดอำนาจดังกล่าวมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์รวมทั้งการปกป้องรักษาสิทธิประโยชน์ ภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองส่งผลให้กลุ่มธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์วางแผนว่าช่วงใดจะเข้าสู่อำนาจท้องถิ่นและช่วงใดจะเข้าสู่อำนาจระดับชาติ ซึ่งกระบวนการเข้าสู่อำนาจยังเป็นเช่นเดิม

ในการนี้จะพบว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มใหม่จากเดิมที่มีในอดีตอำนาจในการต่อรองกับกลุ่มการเมืองน้อยและในการรวมกลุ่มในลักษณะเรียกร้องให้กลุ่มการเมืองสนองตอบความต้องการของกลุ่มตนเองได้แทบจะไม่มีเลย กลุ่มผลประโยชน์ใหม่คือ **การเมืองภาคประชาชน** ซึ่งเป็นตัวละครหนึ่งที่มีบทบาทในการเป็นกลุ่มผลักดันให้เกิดผลทางการเมือง บทบาทของการเมืองภาคประชาชนเกิดขึ้นภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากเดิมที่จะมีแต่กลุ่มข้าราชการ กลุ่มธุรกิจ ซึ่งได้มีการผูกขาดอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลานาน ตามที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้ข้างต้น

การเมืองภาคประชาชนมีบทบาทในเขตเทศบาลมากขึ้นเกิดจากการจัดตั้งชุมชนในเขตเทศบาลเป็นผลมาจากนโยบายการต่อต้านตั้งชุมชนย่อยในเขตเทศบาลของกระทรวงมหาดไทย คือ

มีคณะกรรมการบริหารกลุ่มหรือชุมชน รับผิดชอบหน้าที่ในการดูแลผู้ที่อยู่ในชุมชน ซึ่งคณะกรรมการทั้งหมดได้รับการเลือกจากหมู่สมาชิกให้ไปดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยอาศัยความสัมพันธ์ทางเครือญาติ การรู้จักคุ้นเคยกัน และความเคารพนับถือซึ่งกันและกันมา การรวมกลุ่มนี้เทศบาลให้การสนับสนุนอย่างเป็นทางการด้วยการมอบความช่วยเหลือ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่ม อสม. เป็นต้น

“ชุมชน” จึงเป็นฐานเสียงหนึ่งของนักการเมืองท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่นักการเมืองต้องหันมาสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชุมชน และคอยสนองตอบต่อความต้องการของกลุ่มต่างๆ เพื่อให้เกิดความพึงพอใจ และยอมรับเป็นฐานเสียงให้กับนักการเมืองด้วย จากการศึกษาของเฉลิมพล คงจิตต์พบว่าภายในบริบทของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการประชาสัมพันธ์ สื่อ เอกสารเผยแพร่ เสียงตามสาย และอื่นๆ เกี่ยวกับการมีบทบาท การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้ชุมชนมีพลังในการต่อรองหรือเรียกร้องถึงความต้องการของชุมชนต่อภาครัฐมากขึ้น

แต่ในด้านความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองยังคงเป็นไปในลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน และรูปแบบความสัมพันธ์มีความซับซ้อนมากขึ้นภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ยกตัวอย่าง กรณีศึกษาที่เทศบาลนครเชียงใหม่พบว่ารูปแบบของประชาชนที่คอยรับสิ่งของหรือเงินทองเป็นการตอบแทนจากหัวหน้าหรือกลุ่มการเมืองนั้นยังคงมีอยู่และเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจเลือกตั้ง แต่ความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวนี้ไม่ได้ลดบทบาทไป โดยลักษณะอำนาจต่อรองของกลุ่มมากขึ้น ต้องการให้ปรับปรุงถนน ปรับปรุงการให้บริการประชาชน เป็นต้น เป็นผลให้นักการเมืองและสมาชิกสภาให้ความสำคัญกับการลงพื้นที่สร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้นำชุมชน รวมทั้งเสนอนโยบายการบริหารที่สอดคล้องกับความต้องการของชุมชนมากขึ้น และเมื่อมีโอกาสเข้าไปบริหารเทศบาลจะต้องทำผลงานในเชิงรูปธรรมให้เห็นภายในชุมชนด้วย⁴⁷

นอกจากนี้ภายหลังจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น รวมถึงความเข้มแข็งของแต่ละชุมชนที่สามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีพลังต่อรองทางการเมืองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ สอดคล้องกับการศึกษาของธีระพล อินทรลิบที่ศึกษาถึงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ภายใต้กลุ่ม “สมัชชาคนจน”⁴⁸ ซึ่งเกิดขึ้นจากชาวบ้านผู้ด้อยโอกาสและประสบปัญหาจาก

⁴⁷เฉลิมพล คงจิตต์, “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในเขตชุมชนสันติธรรมต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครเชียงใหม่”, (การศึกษาแบบอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 72.

⁴⁸ธีระพล อินทรลิบ, “บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อระบบการเมืองไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีการเรียกร้องของกลุ่มสมัชชาคนจนต่อรัฐบาล”, (การค้นคว้าแบบอิสระปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541), หน้า 113.

การดำเนินนโยบายของรัฐ ทั้งจากปัญหาที่คนจนเผชิญโดยตรงและเกิดจากปัญหาความไม่เป็นธรรมของรัฐในการแก้ไขปัญหา

กลยุทธ์ที่สำคัญของสมัชชาคนจน คือ ใช้แนวทางการต่อสู้แบบสันติวิธีเพื่อต่อรองกับผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจในรัฐบาล แต่ทั้งนี้ในการเคลื่อนไหวยังคงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการกลุ่มเป็นหลัก⁴⁹ แต่เมื่อมีการรวมกลุ่มในลักษณะนี้ได้ ถือเป็นการพัฒนาอีกขั้นหนึ่งของวิวัฒนาการที่ผู้ถูกปกครองของไทยที่ออกมาเรียกร้องให้ผู้ปกครองแก้ปัญหาให้กับกลุ่มของตน ทั้งนี้ถือได้ว่าเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีการปฏิรูปการเมืองระบบราชการมีการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเต็มที่ในการใช้ประโยชน์จากรูปแบบการรวมตัวของชุมชนตนเอง

นอกจากนี้ การศึกษาถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของการกระจายอำนาจ พบว่าการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนต่อการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบประชาชนมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของเทศบาลเพิ่มมากขึ้น จะเห็นได้ว่าการศึกษาของธวัชชัย ไชยเทพ ได้สำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลนครภูเก็ตพบว่านักธุรกิจต้องการเทศบาลเข้ามาดูแลเรื่องการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การสร้างและการบำรุงรักษาการคมนาคมทางบก ทางน้ำ การป้องกันสาธารณภัยและบรรเทาสาธารณภัย การวางผังเมือง การสาธารณสุข การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพื่อให้การดำเนินในเรื่องเหล่านี้ด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นบริการที่ประทับใจของประชาชนและเอื้อประโยชน์ให้กับการดำเนินธุรกิจด้วย⁵⁰

เนื่องจากงานของเทศบาลมีความเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่และชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด กิจกรรมของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อาทิเช่น งานทะเบียนราษฎร การสาธารณสุขและสุขภาพอนามัย การศึกษา การรักษาความสงบเรียบร้อย เมื่อประชาชนแสดงออกถึงความพึงพอใจที่ได้รับการบริการจากเทศบาลแล้ว จะส่งผลให้ประชาชนจะลงคะแนนเสียงให้กับคณะบริหารเทศบาลในครั้งต่อไปและให้ความร่วมมือในการแสดงความคิดเห็นในการพัฒนาท้องถิ่นมากขึ้น

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 112.

⁵⁰ ธวัชชัย ไชยเทพ, “ความคิดเห็นของนักธุรกิจในจังหวัดภูเก็ตต่อการกระจายอำนาจทางการเมือง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

รวมถึงอภิชาติ ตีรสวัสดิ์ชัย⁵¹ ได้สำรวจความคิดเห็นของประชากรในเขตเทศบาลเมืองสกลนคร ที่มีต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลแสดงความไม่พึงพอใจต่อการบริการสาธารณะของเทศบาลและแสดงออกถึงความไม่พอใจผ่านกระบวนการเลือกตั้ง โดยไม่เลือกกลุ่มการเมืองดังกล่าวให้เข้ามาบริหารงานในเทศบาลอีก ทั้งนี้ เพราะเป็นผลมาจากการที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ประชาชนจึงใช้กระบวนการร้องเรียนผ่านสื่อ นักการเมือง หน่วยงานราชการ ผลปรากฏว่าการร้องเรียนดังกล่าวมีผลให้การบริการของเทศบาลได้รับการปรับปรุงและพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้น และกลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามได้เสนอตัวอาสาในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว การเกิดกลุ่มการเมืองใหม่ที่เป็นตัวเลือกให้ประชาชนได้ตัดสินใจเลือกเกิดการแข่งขันกันมากขึ้นส่งผลให้การเมืองแบบผูกขาดค่อยๆ ลดลงไป



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵¹ อภิชาติ ตีรสวัสดิ์ชัย, "ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองสกลนคร", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537).

บทที่ 3

การก่อรูปของการปกครองท้องถิ่นและเทศบาลนคร

บทนี้ศึกษาและวิเคราะห์การก่อรูปของการปกครองท้องถิ่นและเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยศึกษาพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย นับตั้งแต่จัดตั้งการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย การก่อรูปของเทศบาลและเทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจ รวมถึงการวิเคราะห์โครงสร้างสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่น และเทศบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ในการศึกษาและทำความเข้าใจ “การเมือง” มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเรื่อง “อำนาจรัฐ” เพราะอำนาจรัฐจะเป็นกลไกที่กำหนดลักษณะการเมือง เศรษฐกิจและสังคมตลอดจนทิศทางและความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

3.1 พัฒนาการปกครองท้องถิ่นของไทย

3.1.1 การจัดตั้ง “การปกครองส่วนท้องถิ่น” ของไทย

สำหรับการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองของไทยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 มีการสถาปนาในรูปแบบสุขาภิบาลเป็นครั้งแรกชื่อ “สุขาภิบาลกรุงเทพฯ” ในปี พ.ศ. 2440 ด้วยมีพระราชดำริให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลและวัตถุประสงค์ที่ว่า “การใดควรทำเพื่อเป็นการบูรณะหรือจัดสร้างขึ้นเพื่อความสะอาดแห่งชุมชน ก็ให้เป็นหน้าที่ของชุมชนหรือคนในท้องถิ่นนั้นเป็นลักษณะของการปกครองตนเอง”¹ แต่รูปแบบและเนื้อหาในการบริหารงาน ยังมีใช้การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง เพราะการบริหารงานทั้งหมดดำเนินการโดยข้าราชการประจำผู้ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2448 รัฐบาลกลางได้จัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสงครามขึ้นมา โดยแต่งตั้งให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และพ่อค้าเป็นผู้ดำเนินการบริหารสุขาภิบาล จนกระทั่งในที่สุดก็ได้มีการนำระบบสุขาภิบาลดังกล่าวนี้ไปใช้ในหัวเมืองต่างๆ แพร่หลายยิ่งขึ้น จากความตั้งใจของรัชกาลที่ 5 ที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้เป็นแบบตะวันตก ผู้บริหารของสุขาภิบาลในระยะแรกเป็นข้าราชการทั้งหมด เช่น สุขาภิบาลเมืองแบบกรุงเทพฯ มีกรรมการ 11 คน เป็นข้าราชการประจำซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลางถึง 6 คน คือ ผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร หัวหน้าฝ่ายการศึกษา ปลัดเมือง นายอำเภอ หมอและช่าง และกำนันในเขตพื้นที่อีก 5 คน แม้ว่าดูเหมือนจะเปิดโอกาสให้บุคคลในท้องถิ่น แต่อำนาจการบริหารได้ตกอยู่ภายใต้การกำกับและชี้นำอย่างใกล้ชิดของรัฐบาลกลางอยู่เป็นหลัก

¹ประทวน คงฤทธิศึกษากร, “เทศบาล:สถาบันการปกครองตนเอง” ใน รวมบทความทางวิชาการเกี่ยวกับเทศบาล. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2522) ,หน้า 4.

ในสมัยรัชกาลที่ 5 กระทรวงมหาดไทยได้ขานรับนโยบายการจัดการปกครองท้องถิ่นด้วยการจัดตั้งสุขาภิบาลรวมทั้งหมด 35 แห่ง จนกระทั่งต่อมาภายหลังการสวรรคตของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การขยายกิจการสุขาภิบาลเป็นอันระงับไปส่งผลให้จำนวนสุขาภิบาลเท่าเดิม ในช่วงรัชสมัยสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 6 ได้มีนโยบายส่งเสริมการปกครองตนเองของระบอบประชาธิปไตยถึงขั้นการจัดตั้งระบบการปกครองตามพระราชดำริของพระองค์ที่มี ความสนใจของผู้นำที่จะทดลองจัดตั้งสภาประชาธิปไตย ดังที่เรียกว่า “ดุสิตธานี” ซึ่งเป็นเมืองสมมติโดยให้พระองค์และข้าราชการบริพารสมมติเป็นรัฐบาล เป็นฝ่ายค้าน มีการจัดตั้งพรรคการเมือง มีหนังสือพิมพ์ อันเป็นการจำลองรูปแบบสถาบันทางการเมืองต่างๆ ตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้ เพื่อเป็นการฝึกหัดให้ข้าราชการบริพารและประชาชนได้รู้จักใช้สิทธิใช้เสียงตามวิถีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้

โดยเฉพาะในช่วงการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 6 แม้ว่าสุขาภิบาลจะไม่ถูกยกเลิก แต่ก็ไม่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาลเช่นในสมัยรัชกาลก่อนจึงส่งผลให้สุขาภิบาลมีสภาพอยู่กับที่โดยจำนวนสุขาภิบาลมี 35 แห่งทั่วประเทศเท่าเดิมไม่เพิ่มมากขึ้น และไม่มี การดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงหรือจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นอีกเลย² เมื่อพระองค์สวรรคตกิจการดุสิตธานีเป็นอันต้องระงับไปด้วยเช่นกัน ในช่วงพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว สมัยรัชกาลที่ 7 พระองค์ทรงพระราชดำริในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับรัชกาลก่อนโดยบางเรื่องทรงได้ดำเนินการต่อเนื่องและเพิ่มเติมในบางส่วน

แต่แนวทางของพระองค์ได้ทรงมีพระราชประสงค์ให้ประชาชนชาวไทยได้มีสิทธิมีเสียงในวิธีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เพิ่มมากขึ้นและมีความยั่งยืน ทรงเริ่มจากแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำการศึกษาแนวทางในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับประเทศไทยขึ้นรวมถึงการศึกษานโยบายจากประเทศเพื่อนบ้านมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยจัดตั้งคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตย และแต่งตั้งชาวต่างประเทศชื่อ ริชาร์ด ดี. เครก (Richard D. Craig) เป็นหัวหน้า ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ได้ไปศึกษาดูงานต่างประเทศในยุโรป พร้อมทั้งกลับมานำเสนอการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

3.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบ “เทศบาล”

จากผลการศึกษาของคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตยพบว่าประเทศไทยควรจัดตั้ง “เทศบาล” จากนั้นจึงช่วยกันร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้นมามีการพิจารณาในสภาเสนาบดี และ

² ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2544), หน้า 90.

สภาเสนาบดีมีความเห็นชอบในหลักการ และให้กรมร่างกฎหมายฉบับนั้น แต่ก็ยังไม่มีให้นำออกมาบังคับใช้เป็นกฎหมายจนกระทั่งเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครอง

ช่วงความพยายามในการจัดตั้งรูปแบบการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (พ.ศ. 2475-2480) โดยรัฐบาลของคณะราษฎรมีนโยบายชัดเจนในการจัดตั้งการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นที่จะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ได้มีการตรากฎหมายขึ้นอีกหลายฉบับซึ่งประกอบด้วยกฎหมายภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข และกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของเทศบาล สาระสำคัญของพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 จึงเป็นเรื่องของการวางรูปแบบขององค์กรและกลไกในการจัดระเบียบเทศบาล นอกจากนี้รัฐบาลของคณะราษฎรมุ่งหมายที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียว

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งเทศบาลจึงวางไว้อย่างกว้างๆ ซึ่งมีงบประมาณ ทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ของตนเองและมีอำนาจในการปฏิบัติในเขตท้องถิ่นตามกฎหมาย หน้าที่ของเทศบาล ได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อย จัดสร้างและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาด กำจัดขยะ ป้องกันและระงับโรคติดต่อ การจัดการดับเพลิง จัดการศึกษาขั้นต้น จัดทำท่าเรือท่าข้าม สุสาน บำรุงการหาเลี้ยงชีพของประชาชน จัดการไฟฟ้า จัดการประปา โรงฆ่าสัตว์ จัดการเรื่องตลาด โรงพยาบาล จัดทำและบำรุงการกีฬา จัดทำและบำรุงสวนสาธารณะและสวนสัตว์ ฯลฯ

การแบ่งระดับเทศบาลได้แบ่งออก เป็น 3 ระดับ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร **เทศบาลตำบล** ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นมาเป็นเทศบาลตำบล โดยถือหลักเกณฑ์ว่าเป็นท้องถิ่นที่มีความเจริญ มีประชากรหนาแน่น และมีรายได้พอสมควร ซึ่งเป็นวิธีการบัญญัติอย่างกว้างๆ **เทศบาลเมือง** ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นซึ่งมีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไป โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อตารางกิโลเมตร มีรายได้สมควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องทำตามกฎหมายกำหนด และ**เทศบาลนคร** ได้แก่ ท้องถิ่นหรือชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไปโดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่น เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าสามพันคนต่อหนึ่งตารางกิโลเมตร และมีรายได้พอที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

นอกจากนโยบายของรัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาลให้เป็นรูปแบบการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นแล้ว รัฐพยายามที่จะสนับสนุนให้ท้องถิ่นหรือชุมชนต่างๆ ให้มีการจัดตั้งหรือได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาล และให้ข้าราชการประจำมีบทบาทในการนำหรือการควบคุม ในส่วนของการควบคุมรัฐได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคือนายอำเภอ ข้าหลวงประจำจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยในส่วนของการควบคุมดูแลกิจการของเทศบาลและเทศบาลเมืองให้อยู่ในอำนาจของข้าหลวง ส่วนนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยข้าหลวงประจำจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอนั้น

รวมถึงการควบคุมในระดับที่รัฐสามารถถอดถอนสภาพของเทศบาลได้ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจข้าหลวงประจำจังหวัดว่าเทศบาลใดไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องกระทำหรือการกระทำใดอันจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นแล้วให้ข้าหลวงแนะนำรัฐบาลให้ตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเทศบาลนั้นได้ แต่การที่ตราพระราชกฤษฎีกาถอนถอนนั้นจะต้องให้โอกาสแก่เทศบาลชี้แจงเหตุผลเสียก่อน การถอดถอนเทศบาลนี้กิจการในเทศบาลนั้นยังคงจะต้องทำอยู่เสมอ ฉะนั้นกฎหมายจึงบัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัดจัดตั้งบุคคลขึ้นสำหรับการบริหารกิจการในเทศบาลนั้นได้

และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้บัญญัติให้ข้าหลวงประจำจังหวัดมีอำนาจยุบสภาเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมาใหม่ การยุบสภาเทศบาลนี้อาจทำในกรณี que เห็นว่าสภาพเทศบาลปฏิบัติการอันขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือขัดต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือขัดขวางการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีเหตุอันสมควร การยุบสภานี้ในทางปฏิบัติก่อนที่ข้าหลวงจะยุบสภา ข้าหลวงจะต้องขอความเห็นต่อกระทรวงมหาดไทยก่อน

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่เริ่มมีการจัดตั้งเทศบาลในปี พ.ศ.2476 – 2495 ปรากฏว่าเทศบาลทั่วประเทศมีเพียง 117 เทศบาล³ จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งเทศบาลในประเทศนั้นเกิดขึ้นด้วยนโยบายหรือความมุ่งประสงค์ของรัฐบาลที่จะฝึกหัดให้ประชาชนได้มีความรู้ความเข้าใจในการเมืองการปกครอง ได้มีสิทธิมีเสียงในการปกครองตนเอง รูปแบบการปกครองเทศบาลจึงได้เกิดขึ้นโดยนัยนี้เกณฑ์ต่างๆ ดังกล่าว ชูบ กาญจนประกกร⁴ ได้วิเคราะห์ไว้ว่าการปกครองท้องถิ่นไทยตั้งแต่แนวคิด การจัดตั้งกฎหมายเทศบาลในระบบโครงสร้างข้าราชการเป็นผู้เริ่ม ข้าราชการก็ต้องเป็นผู้ควบคุม ประชาชนเป็นเพียงผู้รับเอาระบบการปกครองท้องถิ่น โดยข้าราชการหรือรัฐเป็นผู้หยิบยื่นให้

ช่วงการสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (พ.ศ. 2481 – 2499)
เมื่อหลวงพิบูลสงคราม (ยศในขณะนั้น) ได้จัดตั้งรัฐบาลในเดือนธันวาคม พ.ศ.2481 ได้ดำเนินปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2496 ได้นำเสนอเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมีหลักการ “เพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการเทศบาลให้เหมาะสมกับการปกครองส่วนภูมิภาค

โดยมุ่งพัฒนาระบบการเมืองเพื่อจะได้แรงสนับสนุนจากประชาชนต่อตัวของท่านจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นพิเศษ ในอันที่จะสนับสนุนให้ท่านสามารถทัดทานกับกลุ่มการเมืองอื่น ในขณะนั้นมีคู่แข่งชั้น คือ จอมพลผิน ชุณหะวัณ กับกลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (ซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจทางการเมืองที่

³ ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2544), หน้า 93.

⁴ ชูบ กาญจนประกกร, “อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย,” บทความและการรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น, (พระนคร:โรงพิมพ์สมาคมนักสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2509), หน้า 9-19.

พร้อมจะทำรัฐประหารให้กลุ่มของตนได้เป็นรัฐบาล) โดยกลุ่มการเมืองดังกล่าวมีทัศนคติต่อการเลือกตั้งในทางลบ⁵

โดยมีสาระสำคัญของ พรบ.เทศบาล พ.ศ. 2496 คือ ได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี และสำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำในเทศบาลจะมีโครงสร้างของพนักงานเทศบาลด้วย โดยสภาเทศบาลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและตรวจสอบฝ่ายบริหารอันเป็นวิถีทางแห่งการถ่วงดุลอำนาจ กำหนดให้เทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนและสมาชิกสภาเทศบาลนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี

ในส่วนของสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งนี้ได้ลดจำนวนลงเมื่อเปรียบเทียบกับ พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ. 2476 โดยสภาเทศบาลตำบลจากเดิมมี 19 คน ให้เพิ่มเป็น 12 คน สภาเทศบาลเมืองเดิมให้มีสมาชิกทั้งหมดได้ 24 คน ให้ลดลงเหลือ 18 และสภาเทศบาลนครเดิมให้มีสมาชิกทั้งหมดได้ 36 คน ให้ลดลงเหลือ 24 คน นอกจากนี้ยังให้มีประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 1 คนโดยยังคงให้ผู้ว่าราชการมาแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาลตามมติของสภา⁶

การแก้ไขจำนวนสมาชิกนี้สืบเนื่องสภาพการเงินของเทศบาลมีอยู่อย่างจำกัด เมื่อต้องนำมาใช้จ่ายเพื่อเป็นประชุมของสมาชิกเทศบาลซึ่งมีอยู่จำนวนมากทำให้รายได้ของเทศบาลถูกนำมาใช้อย่างไม่เต็มที่ประกอบกับการที่สมาชิกมีอยู่มากเกินไปทำให้การดำเนินงานของสมาชิกไม่มีความพร้อมเพรียงกันจึงควรที่จะลดจำนวนสมาชิกให้มีความเหมาะสม ทั้งนี้เพราะในช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทำให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีได้ลดลง ส่งผลให้รัฐมีค่าใช้จ่ายที่ลดลงด้วย นอกจากนี้แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของข้าหลวงและนายอำเภอ ในส่วนที่จะควบคุมฐานะทางการเงินของเทศบาล และได้แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงธรรมการ ให้มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลและช่วยเหลือกิจการของกิจการของเทศบาลในด้านต่างๆให้ดียิ่งขึ้น

ในด้านฝ่ายบริหารกิจการเทศบาล ได้แก่ คณะเทศมนตรีนั้นมาจากสมาชิกสภาเทศบาลที่สมาชิกสภาเทศบาลมีมติเห็นชอบซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีอีก 2-4 คน ตามฐานะของเทศบาล (กรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน ส่วนเทศบาลนครให้มีเทศมนตรีได้ 4 คน) นอกจากนี้ในด้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจประจำของเทศบาลซึ่งมีความเกี่ยวพันกับชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน พนักงานเทศบาลประกอบด้วย ปลัดเทศบาล เป็นหัวหน้า และพนักงานแบ่งออกเป็นส่วนๆ ได้แก่ ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนการช่าง ส่วนการประปา ส่วนการศึกษา โดยส่วนต่างๆเหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนก หรือ

⁵นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย : ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า 68.

⁶ เรื่องเดียวกัน.

งานก็ได้โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสมของแต่ละเทศบาล รายละเอียดตามตาราง

ตาราง 3.1 เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

เทศบาลตำบล	เทศบาลเมือง	เทศบาลนคร
1.รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน	มีหน้าที่เช่นเดียวกับเทศบาลตำบลตามข้อ 1-7 และมีหน้าที่เพิ่มเติมดังต่อไปนี้	มีหน้าที่เพิ่มเติมจากเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองดังต่อไปนี้
2.ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ	1.ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา	1.ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก
3.รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล	2.ให้มีโรงฆ่าสัตว์	2.กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
4.ป้องกันและระงับโรคติดต่อ	3.ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษา	
5.ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง	4.ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ	
6.ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม	5.ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ	
7.หน้าที่อื่นๆซึ่งกระทรวง-มหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล	6.ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น	
	7.ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น	

ที่มา: พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

ช่วงดำเนินนโยบายการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1-6 (พ.ศ. 2500-2535) ในช่วงนี้รัฐบาลมีความพยายามเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรี และนำเศรษฐกิจไทยเข้าไปผูกพันกับเศรษฐกิจโลกมากยิ่งขึ้น และเป็นยุคที่ข้าราชการประจำมีบทบาทในการกำหนดนโยบายพัฒนาประเทศ ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเริ่มนำแผนพัฒนาประเทศระยะเวลา 5 ปี มาใช้เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2504 โดยอาศัยความช่วยเหลือของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลก และมีแผนพัฒนาฉบับต่อๆ มาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเหล่านี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าได้ยึดติดกับแนวทางการพัฒนาแบบตะวันตกและเป็นการพัฒนาแบบรวมศูนย์อันเป็นรากฐานฝังลึกยากแก่การกระจายอำนาจในปัจจุบัน นโยบายการปกครองท้องถิ่นอันเป็นผลมาจากนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีส่งผลให้เกิดภาวะชะงักงันของการปกครองท้องถิ่น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา รัฐบาล

ได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรม และส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของข้าราชการประจำ ไม่มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าว

นอกจากนี้ คณะรัฐบาลของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กับคณะ ได้สถาปนาระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญใหม่ เรียกว่า “รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” ส่งผลให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2499 โดยได้ยกเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งสิ้น ทั้งในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและระดับชาติส่งผลให้ไม่มีการเลือกตั้งต่อเนื่องยาวนานระหว่างปี พ.ศ. 2502-2512 รวม 10 ปี⁷ จากนโยบายดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องจากคณะปฏิวัติได้ใช้ระบบการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและสนับสนุนให้อดีตสมาชิกสภาเทศบาลในสมัยเดิมและชนชั้นนำที่มีตระกูลเป็นคหบดี หรือเป็นเศรษฐีท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

ช่วงดำเนินนโยบายการการปฏิรูปการปกครอง (พ.ศ. 2535-2540) ภายหลังเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 ถือเป็นช่วงการปฏิรูปการเมืองทำให้สังคมไทยเกิดการตื่นตัวต่อการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ จากเดิมที่มีเพียงนโยบายในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นโดยที่รัฐบาลส่วนกลางยังคงมุ่งพัฒนาประเทศให้ทัดเทียมอารยประเทศ และพยายามผลักดันนโยบายการพัฒนาความเจริญไปยังเมืองใหญ่ๆ ในแต่ละภูมิภาค รัฐบาลจึงมิได้สนใจในรูปแบบที่เหมาะสมในการปกครองท้องถิ่นมากนัก แต่จะสนใจที่จะบริหารงานของการปกครองท้องถิ่นที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศโดยรวมมากกว่า แม้ว่าจะมีการกำหนดนโยบายการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อำนาจในการบริหารการเงินและการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นยังคงผูกติดกับการบริหารจัดการของส่วนราชการส่วนกลางเป็นอย่างมาก

รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจในระดับหนึ่ง จะเห็นได้จากรัฐบาลนำโดย นายชวน หลีกภัย (ก.ย. 2535 – ก.ค. 2538) และนายบรรหาร ศิลปอาชา (ก.ค. 2538-พ.ย. 2539) ได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ต่างก็ให้ความสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยระบุชัดเจนว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลมีการออก พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) กำหนดเขตและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหาร

⁷นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตย : ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือ ของประเทศไทย.(กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า 58.

ส่วนตำบลเกิดขึ้นทั่วประเทศ⁸ ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยได้ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นใหม่เพื่อเป็นการลดกระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ต่อมาสมัยรัฐบาลนำโดย พลเอกเผอญพิชิต ยงใจยุทธ (พ.ศ. 2539 -2540) เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในเรื่องที่จะปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกัน มีนโยบายเร่งจัดการกระจายภาระหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นและมีการถ่ายโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามความเหมาะสม มีการออก พรบ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ อบจ. มีเขตพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดและกำหนดภารกิจของ อบจ. ไม่ให้ซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เป็นต้น

นอกจากนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) เป็นสภาที่เกิดขึ้นมาเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทั้งฉบับ จุดประสงค์เพื่อปฏิรูปการเมืองอันจะนำไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ต่อเนื่องและยั่งยืน รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเสนอข้อคิดเห็นต่างๆ มีการทำประชาพิจารณ์ในหลายๆ เรื่อง ทั้งนี้ อุปสรรคต่อการปฏิรูประบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้แก่ การเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์และเที่ยงธรรมเนื่องจากการใช้เงินซื้อเสียง การแย่งชิงกันดำรงตำแหน่งบริหารในกระทรวงต่างๆ การแทรกแซงการบริหารของข้าราชการประจำ การฉ้อราษฎร์บังหลวง และเสนอโครงการใหญ่ๆ เพื่อผลประโยชน์จากการได้ค่าตอบแทน เป็นต้น

จากอุปสรรคในการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยดังกล่าวข้างต้นสะท้อนถึงภาคธุรกิจและการเมืองมีความสัมพันธ์กัน การเมืองกลายเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบธุรกิจ การใช้เงินซื้อเสียง การเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจ การหาผลประโยชน์จากตำแหน่งต่างๆ ด้วยการละเมิดกฎหมาย กฏระเบียบ เป็นต้น ทั้งหมดเป็นปัญหาหลักที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเมือง ขณะเดียวกันการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่การเมืองภาคประชาชน โดยมีการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนอย่างครอบคลุม มีการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน คัดค้านการแสวงหาผลประโยชน์ ความเสมอภาค และสิทธิทางการเมืองต่างๆ เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการชุมนุม ฯลฯ เป็นต้น

⁸ กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทยกับการกระจายอำนาจ, (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์อสาการศึกษา ดินแดง, 2543), หน้า 43.

3.1.3 เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันกำหนดหลักการสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังที่ปรากฏในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ และหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึงการจัดสรรรายได้จากส่วนกลางสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจที่เป็นรูปธรรมที่สำคัญคือ แผนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ตามหลักการของนโยบายกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังกล่าว ได้ระบุถึงการกระจายอำนาจสำหรับประเทศไทยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น คือ การแบ่งอำนาจรัฐซึ่งขณะนี้รวมศูนย์ที่ส่วนกลางอย่างมากบางส่วนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหลักการกระจายอำนาจที่ถูกต้องจะต้องไม่ทำให้อำนาจรัฐโดยรวมเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ผลบวกของอำนาจรัฐของรัฐบาลกับอำนาจรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการกระจายต้องไม่มากกว่าก่อนการกระจาย หมายความว่า การกระจายอำนาจทำให้อำนาจรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นและอำนาจรัฐของรัฐบาลลดลงดังกล่าวข้างต้น

ในปี พ.ศ. 2545 เมื่อมีการปฏิรูประบบราชการมีการยุบ ควบรวม และตั้งกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนของกระทรวงมหาดไทยนั้นเพื่อให้การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขึ้นเพื่อส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมพัฒนาและให้คำปรึกษาในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และการบริหารจัดการ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล, เมืองพัทยา, และกรุงเทพมหานคร ได้มีความเข้มแข็ง และมีศักยภาพในการให้บริการสาธารณะ

นอกจากนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานใหม่ ยังไม่เคยมีรายงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ การที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีภารกิจที่สำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์ พัฒนานโยบาย ชี้นำเป้าหมายการพัฒนาสนับสนุนความรู้วิทยาการใหม่ และกำกับดูแลตรวจวัดผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านการกำกับ พรบ. ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีอำนาจหน้าที่จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการดังกล่าว เพื่อกำหนดการจัดระบบบริการสาธารณะตามอำนาจและ ภาระสำคัญของ พรบ. คือ กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกันเอง และเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำกับดูแล โดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น ว่ากิจการใดควรเป็นระดับชาติหรือเป็นกิจการระดับชาติ (National Affairs) รัฐบาลจึงควรจะเป็นฝ่ายทำ ในขณะที่เรื่องใดเป็นเรื่องของท้องถิ่น (Local Affairs) ท้องถิ่นก็ควรเป็นฝ่ายทำ

โดยคณะกรรมการข้าราชการจากส่วนราชการต่างๆ จากกระทรวงมหาดไทยจะกระทรวงการคลัง จากสำนักนายกฯ จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงาน ก.พ. โดยเป็นข้าราชการโดยตำแหน่ง 12 คน เป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากผู้แทน อบจ. ผู้แทนเทศบาล ผู้แทน อบต. ผู้แทน กทม. และผู้แทนเมืองพัทยา จำนวน 12 คน และมีผู้แทนผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 12 คน รวมทั้งหมด 36 คน กรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ในการดำเนินการทำแผนกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่งผลให้ภารกิจของเทศบาลมีเพิ่มมากขึ้น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

ซึ่งได้กำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลัง มีรายได้จากแหล่งของท้องถิ่นเองโดยอำนาจในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น หรือเก็บโดยรัฐบาลกลางหรือจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการแบ่งสรรจำนวนภาษี และจำนวนเงินรายได้จากภาษีไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

รวมถึงการกำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 โดยให้สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสม

นอกจากนี้ยังได้เพิ่ม **หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ** ในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการ สาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ (4) การสาธารณสุขูปโภค และการก่อสร้างอื่น ๆ (5) การสาธารณสุขูปการ (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

(9) การจัดการศึกษา (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ (14) การส่งเสริมกีฬา (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

(20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์ (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์ (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (25) การผังเมือง (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (28) การควบคุมอาคาร (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2) พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

นอกจากนี้ในบริบทของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงแล้ว ในด้านการเลือกผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสได้เลือกคนที่คิดว่าดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดเป็นผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่ต้องให้สมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกกันเอง และหากเห็นว่าผู้บริหาร

ท้องถิ่นมีความไม่เหมาะสม สามารถถอดถอนได้ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภา/ผู้บริหารท้องถิ่น แม้ช่วงของการหาเสียงของคณะผู้บริหารได้เสนอนโยบายสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้ตัดสินใจก่อนที่จะลงคะแนนเสียง ประชาชนจะได้ทราบถึงแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาท้องถิ่นของผู้สมัครแต่ละคนอย่างชัดเจนในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้งมาตรการหรือคำมั่นสัญญาที่ประชาชนในระหว่างการหาเสียงถือได้ว่าเป็น “สัญญาประชาคม” ที่ต้องดำเนินการหากได้รับเลือกมาแล้ว

ในส่วนของประชาชนที่ได้ทราบนโยบายการบริหารของผู้สมัครรับเลือกตั้งแล้ว นอกจากนี้ยังจะต้องติดตามการแสดงผลงานการปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะผู้บริหารได้แถลงต่อสภาทุกปี ทั้งนี้เพราะในกฎหมายกำหนดว่าให้ผู้บริหารท้องถิ่นแถลงนโยบายต่อสภา โดยสภาท้องถิ่นไม่ต้องลงมติ และให้ผู้บริหารท้องถิ่นจัดทำรายงานแสดงผลการปฏิบัติงานตามนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาเป็นประจำทุกปี และให้ประกาศคำแถลงนโยบายและรายงานการปฏิบัติงานตามนโยบายไว้โดยเปิดเผย ณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

โดยหลักการแล้วนับได้ว่า พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ดังกล่าวมีผลให้ประชาชนได้รับการดูแลประโยชน์สุขมากขึ้น และมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานมากขึ้น เพราะกฎหมายกำหนดไว้ว่าการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในปี 2547 มีทั้งสิ้นรวม 2,859 แห่ง นับตั้งแต่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเริ่มต้นตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 เป็นต้นไปสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 74 แห่งหมดวาระและมีการเลือกตั้งใหม่ภายใต้ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ตาราง 3.2 จำนวน อบท. ที่ครบวาระการเลือกตั้งในปี 2547

เดือน	จำนวน อบท. ที่ครบวาระในปี 2547								
	จังหวัด	อบจ.	กทม.	เมือง พัทยา	เทศบาล นคร	เทศบาล เมือง	เทศบาล ตำบล	อบต.	รวม
ม.ค.	69	-	-	-	8	8	42	350	408
ก.พ.	74	74	-	1	-	-	13	-	88
มี.ค.	24	-	-	-	-	-	39	-	39
เม.ย.	29	-	-	-	-	-	38	-	38
พ.ค.	20	-	-	-	-	-	25	-	25
มิ.ย.	72	-	-	-	1	-	26	2,141	2,168
ก.ค.	8	-	-	-	-	-	7	-	8
ส.ค.	7	-	1	-	-	-	6	-	6
ก.ย.	15	-	-	-	-	1	18	1	20
ต.ค.	11	-	-	-	-	-	13	-	13
พ.ย.	22	-	-	-	-	3	30	-	33
ธ.ค.	11	-	-	-	-	-	12	1	13
รวม		74	1	1	9	12	269	2,493	2,859

ที่มา: “กกด.รับศึกเลือกตั้งท้องถิ่น ปฏิรูปใหญ่องค์กร-เสริมไอที”, ประชาชาติธุรกิจ(26-28 ม.ค. 47): 9.

3.2 วิเคราะห์โครงสร้างสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่น

โครงสร้างสถาบันขององค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล วิเคราะห์จากพัฒนาการกลุ่มอำนาจที่มีบทบาทในการกำหนดรูปแบบและวิธีการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่น นับตั้งแต่ระยะเริ่มแรกที่มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 ถึงปัจจุบัน ถือได้ว่าการกำหนดรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยกลุ่มข้าราชการที่มีอำนาจในรัฐบาลกลาง องค์กรการปกครองท้องถิ่นในหลายรูปแบบของไทยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ได้ถือหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) เป็นแนวคิดพื้นฐานเป็นหลักการแบ่งอำนาจ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าด้วยลักษณะของการตัดสินใจอย่างหนึ่งและควมรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการตัดสินใจ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามีการศึกษาเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมากเกี่ยวกับลักษณะทางกฎหมาย การจัดองค์กร ภารกิจหน้าที่ การดำเนินงานรายได้ และสถานทางการคลัง ฯลฯ ล้วนต่างมีข้อสรุปตรงกันว่า การจัดการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลของไทยซึ่งมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารูปแบบอื่นๆ เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้น

นับตั้งแต่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเป็นเวลากว่า 100 ปี ของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ นับว่าเป็นช่วงเวลาที่เราจะวิเคราะห์ปรากฏการณ์ของโครงสร้างสถาบันของการปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านปรากฏการณ์และสาระหลายๆ ด้านเกี่ยวกับการบริหารชุมชนในระดับต่างๆ และสัมพันธ์ภาพระหว่างรัฐบาลกับชุมชนระดับต่างๆ จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ (องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) เกิดขึ้นโดยความคิดของชนชั้นนำในสังคมไทย

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2440 จนกระทั่งเกิดการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2535 ในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเกิดจากความคิดริเริ่มของชนชั้นนำในสังคม การเปลี่ยนแปลงในรูปแบบและตัวบทกฎหมายเกิดขึ้นจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (Top-down approach) โดยที่เบื้องล่างเป็นผู้รับคำสั่งและคอยการปฏิบัติตาม ดังจะเห็นได้จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเกี่ยวกับการแก้ไขการปกครองในแผ่นดินในปี พ.ศ. 2430 กล่าวถึงการปกครองท้องถิ่นว่า

“...ประเทศอื่นๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินเห็นว่าควรทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมืองและเป็นความสุขแก่ราษฎรทั่วไปจึงได้คิดทำ เป็นการผิดกันตรงข้าม...”⁹

ด้วยเหตุนี้ เมื่อชนชั้นนำต้องการสถาปนากการปกครองท้องถิ่นที่มีข้าราชการประจำเป็นผู้ควบคุม ต่อมาชนชั้นนำอีกรุ่นหนึ่งได้สถาปนาระบบเทศบาลให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาได้ แต่ก็ยังมีการควบคุมโดยข้าราชการอยู่ ในระยะต่อมาชนชั้นนำได้เปลี่ยนแปลงในด้านรูปแบบและกระบวนการไปใช้แนวทางในการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ ด้วยลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น การจัดรูปและการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละยุคสมัยจึงเป็นไปตามความมุ่งหมายและทัศนคติของชนชั้นนำ เช่น ในบางยุคสุขาภิบาลได้รับการเอาใจใส่และส่งเสริมอย่างจริงจัง และในบางยุคก็ถูกละเลย หรือแม้กระทั่งเทศบาลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความต่อเนื่องมายาวนาน ในบางยุคได้รับการส่งเสริมให้อำนาจแก่สภาเทศบาลในการบริหาร แต่บางยุคได้รับการควบคุมโดยการแต่งตั้งข้าราชการมาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หรือองค์กรปกครองส่วนตำบล (อบต.) ถูกยกเลิกไปและตั้งสภาตำบลขึ้นมาแทน เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าชนชั้นนำประกอบไปด้วยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว หรือแม้กระทั่งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งทั้งหมดต่างเคยได้ใช้ชีวิตในต่างประเทศ หรือได้ไปศึกษาดูงานด้านการปกครองท้องถิ่นจากสหรัฐอเมริกาและยุโรปมา และ

⁹ ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย : คำกราบบังคมทูลของเจ้านายและข้าราชการให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง รศ. 103, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2513), หน้า 27.

ต่างมีความสนใจในนโยบายการปกครองท้องถิ่นตามความรู้ ทัศนคติ และตามสิ่งที่ได้เห็นมาจากต่างประเทศ โดยสรุปแล้วรูปแบบและวิธีการจัดการปกครองท้องถิ่นในแต่ละระดับเกิดจากทัศนะของผู้บริหารในยุคนั้นเป็นหลัก

และด้วยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและกระบวนการปกครองท้องถิ่นอันเกิดจากเบื้องบน โดยที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดรูปแบบ แม้ว่าจะมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการฝึกฝนให้คนในท้องถิ่นเรียนรู้การรักษาดูแลท้องถิ่นของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติ กลับปรากฏว่าโดยส่วนใหญ่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นตกอยู่ใน การควบคุมของรัฐบาลและข้าราชการประจำ

1) **การครอบงำด้วยวิธีการบริหาร** จากการควบคุมของรัฐบาลกลางที่สามารถควบคุมทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาเทศบาลด้วยการยับยั้งร่างกฎหมายเทศบาลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจในการแนะนำและตรวจสอบการทำงานของเทศบาล รวมถึงสามารถเพิกถอนหรือสั่งระงับการทำงานของฝ่ายบริหารได้ทุกเมื่อ โดยปัญหาความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจในการบริหารจัดการเทศบาลระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาลทำให้เกิดช่องว่างในทางปฏิบัติ เช่น ในทางกฎหมายตัวแทนของรัฐบาลกลางมีอำนาจและหน้าที่ในการทำการควบคุมการทำงานของเทศบาล แต่ในทางปฏิบัติผู้บริหารอาจมีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคไม่กล้าตรวจสอบการทำงานของเทศบาล

และด้วยโครงสร้างของสภาเทศบาลจะเป็นผู้เลือกฝ่ายบริหารด้วยเสียงข้างมาก โดยหลักการทำงานของฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมโดยตรงจากสมาชิกสภาฝ่ายค้าน ซึ่งในหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงสมมติฐานที่ว่าฝ่ายบริหารจะมีคุณธรรมในการทำงาน และสมาชิกสภาฝ่ายค้านมีบทบาทในการตรวจสอบและการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติแล้วสมาชิกสภาฝ่ายค้านไม่อาจกระทำการตรวจสอบได้มาก เพราะฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ใดๆ ก็ได้ และเมื่อมีการลงมติฝ่ายค้านย่อมเป็นเสียงข้างน้อย และฝ่ายเสียงข้างมากเข้าข้างฝ่ายบริหารซึ่งเป็นพรรคพวกของตนเองในแทบทุกกรณี ซึ่งเป็นจุดอ่อนประการสำคัญในการปกครองในระบบประชาธิปไตยภายใต้ระบบรัฐสภา เป็นต้น

2) **การครอบงำด้วยอำนาจการปกครอง** โดยเฉพาะด้านกฎหมายทำให้เทศบาลมีอำนาจอย่างจำกัดแต่มีภาระหน้าที่มาก รวมทั้งมีงบประมาณจำกัดด้วย มาตรการที่รัฐบาลควบคุมการดำเนินงานของเทศบาลประกอบไปด้วย รัฐบาลกลางสามารถยุบสภาเทศบาล ปลดฝ่ายบริหาร ปลดสมาชิกสภา แต่งตั้งสมาชิกสภา ควบคุมพนักงานของเทศบาลและเป็นผู้อนุมัติเทศบัญญัติหรือข้อบังคับต่างๆ ที่ผ่านมารัฐบาลกลางได้พยายามแทรกแซงเทศบาลหลายครั้งและหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการยึดอำนาจ ล้มระบอบรัฐสภา เช่นที่เทศบาลนครเชียงใหม่ รัฐบาลกลางได้เข้าไปมีบทบาทในการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี พ.ศ. 2496- 2501, 2501-2507 และยุบสภา

พร้อมกับแต่งตั้งคนจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกสภาทั้งหมดในปี พ.ศ. 2517 แทนที่จะให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้ง¹⁰

ตามกฎหมายเทศบาล ปลัดเทศบาลเป็นข้าราชการส่วนกลางมีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลหลายระดับ ส่วนผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งแต่เดิมไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาปลัดและพนักงานเทศบาล ซึ่งส่งผลให้อำนาจของผู้ที่มาจากการเลือกตั้งโดยคนท้องถิ่นมีจำกัด อำนาจการบริหารเทศบาลส่วนหนึ่งอยู่ในมือของรัฐบาลกลาง นอกจากนี้รัฐบาลกลางยังตั้งคณะกรรมการบริหารบุคลากรของข้าราชการท้องถิ่น (ก.ท.) และกรรมการส่วนใหญ่เป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นพึ่งรัฐบาลกลางแทนที่จะรับฟังและปฏิบัติงานตามคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่น¹¹

นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องของการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่น กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทำงานซ้ำซ้อนกับการทำงานของจังหวัด (หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค) ทั้งสองหน่วยงานมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ยกตัวอย่างเช่น การจัดให้ทางบก-ทางน้ำ, ทางระบายน้ำ, กำจัดขยะจัดให้มีน้ำสะอาด, ตลาด, สุสาน, การไฟฟ้า, สนามกีฬา, สวน, ถนน ฯลฯ เมื่อเป็นเช่นนี้การทำงานที่ซ้ำซ้อนกันและการทำงานที่ไม่ประสานกันจึงเกิดขึ้น ส่งผลทำให้เกิดการสูญเสียงบประมาณและปัญหาอื่นๆ ประกอบกับราชการได้ขยายหน่วยงานจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคอย่างมาก เนื่องจากงานเหล่านี้ เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค กรมทางหลวงเป็นหลักในการดำเนินการดังกล่าว ฯลฯ เป็นต้น

3) การครอบงำด้วยระบบงบประมาณในส่วนการคลังของท้องถิ่นเป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างรายรับ - รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการครอบงำด้วยระบบงบประมาณในด้านรายรับซึ่งประกอบไปด้วยภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณูปโภค รายได้เบ็ดเตล็ด รายได้อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด กรณีของเทศบาลและกรุงเทพมหานครจะมีภาษีการพนันด้วย และเงินกู้ (ถือเป็นรายรับมิใช่รายจ่าย) จากการศึกษาของสมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้ตั้งข้อสังเกตว่า กรุงเทพมหานคร สุขาภิบาลเทศบาล เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 รูปแบบที่มีรายได้ประเภทเดียวกัน แต่องค์การ

¹⁰ สุรเชษฐ์ เนียมทัง, “ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่ ระหว่าง พ.ศ.2517-2537,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538), หน้า 66.

¹¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาการทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพาพาส, 2539), หน้า 46.

บริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบล นั้นมีรายได้จากภาษีที่แตกต่างจากท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ อยู่หลายประการ¹²

ในส่วนรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แบ่งออกเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายพิเศษ รายจ่ายประจำได้แก่รายจ่ายงบกลาง เช่น ค่าระงับเงินกู้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินช่วยเหลือเฉพาะการ ฯลฯ รายจ่ายของหน่วยงาน เช่น เงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว และหมวดครุภัณฑ์ เป็นต้น ส่วนรายจ่ายพิเศษ เป็นรายจ่ายที่ท้องถิ่นตั้งจ่ายจากเงินสะสม เงินกู้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือเงินงบประมาณอื่นๆ นอกเหนือจากที่เป็นรายได้ประจำ เป็นต้น จากรายละเอียดด้านรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น มีความสัมพันธ์กับการบริหารจัดการในหน่วยการปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก

ในด้านโครงสร้างรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จะเห็นได้ชัดเจนว่ามีความแตกต่างอย่างชัดเจนนับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นมีงบประมาณที่จำกัด เมื่อกล่าวถึงจำนวนรายได้ที่จัดเก็บได้ทั่วประเทศ ในอดีตช่วงก่อนการปฏิรูปการปกครอง รัฐบาลกลางมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 75-90 ของรายได้ทั้งหมดโดย แต่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยใน 76 จังหวัด (รวมถึงสองหน่วยองค์กรปกครองท้องถิ่นลักษณะพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) ทั้งหมดได้รับรายได้จากการจัดสรรให้ในจำนวนร้อยละ 7-10 ดังรายละเอียดในตารางการเปรียบเทียบรายได้ระหว่างรายได้ของรัฐบาลกลางและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศโดยเทียบสัดส่วนให้เห็นภาพชัดเจน

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบรายได้ของรัฐบาลเทียบกับรายได้ของท้องถิ่น

ปี	รายได้รัฐบาลสุทธิ	รายได้รวมของ อบท.	สัดส่วนรายได้ อบท. ต่อรัฐบาล(%)
2533	395,074	30,577	7.74
2534	465,169	32,283	6.94
2535	497,934	37,773	7.59
2536	550,601	44,637	8.11
2537	649,460	50,459	7.77
2538	756,284	57,226	7.57
2539	846,567	64,954	7.67

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, วิเคราะห์เศรษฐกิจและการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาระชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 13.

ปี	รายได้รัฐบาลสุทธิ	รายได้รวมของ อปท.	สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรัฐบาล(%)
2540	843,366	93,880	11.13
2541	733,464	96,055	13.1
2542	709,118	100,805	14.22
2543	749,949	94,721	12.63
2544	772,574	159,297	20.62
2545	850,692	180,902	21.27
2546	829,496	184,066	22.19

- ที่มา: 1. <http://e-fpo.fpo.go.th/e-local/รายได้ของอปท/เป้าหมาย.asp> (วันที่ 26 สิงหาคม 2547)
2. กรมการปกครอง กรุงเทพมหานคร และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ศูนย์ข้อมูลและประมวลผล)

4) การจำกัดบทบาททางการเมืองของประชาชน จากการที่วิวัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลเป็นหลักทั้งรูปแบบและวิธีการบริหารจัดการ ตั้งแต่แนวคิดในการเริ่มการจัดตั้ง ปรับปรุง แก้ไข ก็เป็นผลมาจากราชการเช่นกัน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความผูกพันกับข้าราชการเป็นหลักและรัฐบาลเข้ามาประดับประดาอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ไม่มีประสบการณ์หรือเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างเต็มที่ ซึ่งมีความแตกต่างจากการการเมืองท้องถิ่นในต่างประเทศ

สาเหตุสำคัญของการไม่ตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนอันมีเหตุผลมาจากการที่ประชาชนไม่เข้าใจว่าการปกครองตนเองให้ประโยชน์อย่างไรกับท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการปกครองในระดับกลางถึงระดับล่าง (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มิใช่เรื่องของการดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการปกครองตนเองของประชาชน เหมือนอย่างในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส ฯลฯ แต่ในประเทศไทยแม้กระทั่งแนวคิดริเริ่มในการจัดการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นอันเกิดจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งได้เห็นว่าจะต้องมีการจัดการ เพราะบ้านเมืองสกปรกจนผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองร้อนตัวได้เสนอให้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้น การปกครองท้องถิ่นจึงเกิดจากดำริของรัฐ ซึ่งประชาชนมองการปกครองท้องถิ่นด้วยทัศนคติที่ว่าเป็น “ของขวัญ” จากรัฐบาลมากกว่า

และประเด็นสำคัญประการหนึ่งที่ประชาชนไม่มีความตื่นตัวทางการเมือง คือ ประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจหลักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ประชาชนมักคิดว่าเรื่องการเมืองการปกครองเป็นหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางจะต้องเป็นผู้ดำเนินการ ประชาชนยังไม่มี

ความรู้สึกว่าตนเองเป็นเจ้าของการปกครองท้องถิ่น และประชาชนยังไม่เข้าใจระบบและกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังจะเห็นได้ว่าประชาชนขาดความสนใจทางการเมือง ขาดบทบาทในการมีส่วนร่วม ไม่สนใจใช้สิทธิในการเลือกตั้งมากเท่าที่ควร กรอบแนวความคิดในเรื่องการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนส่วนใหญ่รับรู้และเข้าใจว่าบทบาทของตนเองในการปกครองในระบบรัฐสภา (ทั้งการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น) มีหน้าที่เพียงการลงคะแนนเสียงและการวิ่งเต้นขอความช่วยเหลือต่างๆ จากนักการเมืองหรือข้าราชการ และเมื่อลงคะแนนเสียงแล้วถือได้ว่าเป็นกระบวนการและไม่ทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานของผู้ที่ตนได้เลือกไปแล้ว นับว่าเป็นข้อจำกัดในส่วนนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแสวงหาประโยชน์จากการบริหารได้

ทั้งนี้ เอนก เหล่าธรรมทัศน์¹³ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าประชาชนมักจะเรียกร้องให้รัฐบาลหรือทางราชการทำตามความต้องการของตน หรือขอให้จัดทำบริการอย่างนั้นอย่างนี้ให้ ซึ่งถือเป็นการลดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการขอความช่วยเหลือจากทางราชการนั้น ยิ่งเป็นการดึงภาครัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ผลที่ตามมาคือประชาชนถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพไปโดยปริยาย ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์¹⁴ ในการศึกษาเรื่อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเทศบาล โดยศึกษาการเมืองเชียงใหม่และนครสวรรค์ โดยพบว่าประชาชนมีบทบาททางการเมืองจำกัด ถึงแม้ปัจจุบันบทบาททางการเมืองมีเพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับอดีต รวมถึงการมีบทบาทอันจำกัดอย่างของสื่อมวลชนยังเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เห็นว่าประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองในระดับท้องถิ่นน้อยมาก เพราะหากสื่อมวลชนยังอยู่ในมือของกลุ่มบางกลุ่ม หรือมุ่งแต่เสนอข่าวอาชญากรรม ภาพโป๊ ข่าวสังคม-บริการ ซึ่งทั้งหมดมิได้กระตุ้นให้ประชาชนให้มีความรู้ว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำอะไรบ้าง และมีผลกระทบต่อสังคมอย่างไร เป็นต้น

3.3 การเมืองการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนคร : ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

สมัยรัฐกาลที่ 5 เป็นช่วงการดำเนินการปฏิรูปการปกครองซึ่งได้ดำเนินการยกเลิก “ระบบกินเมือง” จากเดิมที่เจ้าเมืองชาวพื้นเมือง ซึ่งมีการปกครองสืบตระกูลกันมา โดยเปลี่ยนมาเป็นการส่งเจ้านายหรือข้าราชการที่มาจากต่างถิ่นอื่นและข้าราชการที่เป็นชาวพื้นเมืองซึ่งผ่านการศึกษาแบบใหม่เข้ามาปกครองแทนที่ โดยรับนโยบายและขึ้นตรงต่อกระทรวงต้นสังกัดในพระนคร นอกจากนี้ยังเปิด

¹³ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติอันเนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติใหม่, ม.ป.ป.), หน้า 121.

¹⁴ พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์, “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเทศบาล : ศึกษาการเมืองเชียงใหม่และนครสวรรค์,” ใน ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2544), หน้า 124.

โอกาสให้คนกลุ่มต่างๆ เข้ามามีบทบาททางการเมืองได้มากขึ้นโดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มหรือตระกูล โดยอาศัย “ความรู้” เข้าสู่ระบบราชการ

จากนโยบายที่เน้นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลมีผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ดังนั้นจึงปรากฏว่าผู้นำท้องถิ่นในระยะแรกๆ คือ กลุ่มผู้นำที่ได้ผ่านการศึกษาระดับใหม่ที่มีเชื้อสายไทยอีสานร่วมกับกลุ่มพ่อค้าชาวจีนที่มีสายสัมพันธ์กับผู้นำที่มีเชื้อสายไทยอีสาน¹⁵ โครงสร้างการกลุ่มเมืองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะเห็นได้ว่าชาวนวนจะเป็นกลุ่มชนแรกที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลที่กรุงเทพฯ

ขณะเดียวกันก็เกิดผลกระทบต่อกลุ่มผู้นำท้องถิ่นเดิม ซึ่งจำเป็นจะต้องผ่านระบบการศึกษาจึงจะมีโอกาสเข้ามาแสวงหาความก้าวหน้าในชีวิตราชการ ถือได้ว่ากลุ่มข้าราชการจึงกลายเป็นชนชั้นนำของเมืองต่างๆ ตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ ต่อมาการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยผ่าน “ผู้แทนราษฎร” ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างนักการเมืองท้องถิ่น และที่สำคัญนักการเมืองจากท้องถิ่นต่างๆ ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทแสดงความคิดเห็นในระดับชาติ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น ในช่วงนี้กลุ่มการเมืองส่วนใหญ่เป็นคหบดีของเมืองและเป็นกลุ่มที่มีเชื้อสายไทยอีสานเป็นส่วนใหญ่

ผลจากนโยบายของรัฐบาลที่การตรากฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเป็นครั้งแรก เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476” และเริ่มมีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในเขตเมืองต่างๆ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ¹⁶ นอกจากนี้สิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงตามลำดับ คือ การพัฒนาการด้านเศรษฐกิจและเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกรุงเทพฯ ที่ต้องการให้ราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผลผลิตทางการค้าเพิ่มมากขึ้น และต้องการย้ายเส้นทางการค้าในเมืองๆ ให้หันมาติดต่อค้าขายกับกรุงเทพฯ¹⁷ ดังนั้น จึงมีนโยบายการขยายเส้นทางรถไฟเข้ามาหัวเมืองภาคต่างๆ ศูนย์การค้าค่อยๆ ขยายตัวออกไป ตามเส้นทางรถไฟ สิ่งที่ตามมาภายหลังการมีการคมนาคมที่สะดวกขึ้น ได้แก่ การเข้ามา มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจของพ่อค้าชาวจีน เป็นต้น

¹⁵ ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, “ผู้นำท้องถิ่นอีสานกับเครือข่ายความสัมพันธ์: กรณีศึกษาสมาชิกสภาเทศบาล” ใน เอกสารการประชุมวิชาการประจำปี 2536 โครงการวิจัย “Socio-Cultural Change and Political Development in Thailand, 1950-1990, 10-11 ธันวาคม 2536 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี).

¹⁶ วิทยา นาศิริกุลกิจ, การเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 37.

¹⁷ ชุมพล แนวจำปา. “การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจบริเวณลุ่มน้ำมูลตอนบน พ.ศ. 2433-2468”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 145.

3.3.1 เทศบาลนครขอนแก่น

เดิมได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองขอนแก่น มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2478 นายยกเทศมนตรีเมืองขอนแก่นคนแรก คือ พระเสนา ราชภัคดี เข้าดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ.2478 ก่อนได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง ตามพระราชกฤษฎีกา 2 เดือน นายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน คือ นายพีระพล พัฒนพีระเดช เข้าดำรง ตำแหน่งเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 เป็นนายกเทศมนตรีคนที่ 33

เดิมที่ทำการเทศบาลเมืองขอนแก่น ตั้งอยู่ในที่ดินราชพัสดุแปลงที่ตั้งศาลากลางจังหวัดขอนแก่น (ตลาดบางลำภูในปัจจุบัน) ในขณะนั้นอยู่ส่วนทางทิศใต้ ด้านทิศตะวันตกของถนนกลางเมือง ตำบลในเมือง อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น ตรงข้ามสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองขอนแก่น ในปัจจุบัน จนกระทั่งถึงปี พ.ศ.2492 จึงได้ย้ายที่ทำการไปอยู่ในที่ดินแปลงที่ตั้งสถานีอนามัยและสถานีดับเพลิงทางด้านตะวันออกของถนนกลางเมือง สถานีรถปรับอากาศในปัจจุบัน อยู่ตรงกันข้ามกับโรงเรียนขอนแก่นวิทยายน จนมาถึง พ.ศ.2508 รวมเป็นเวลา 16 ปี

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้ใช้ชั้นล่างของศาลากลางจังหวัดขอนแก่นหลังเดิมเป็นที่ทำการของเทศบาลเมืองขอนแก่น จึงได้ย้ายมาอยู่ตั้งแต่วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2508 จนถึงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ.2527 รวมเป็นเวลา 19 ปี และในปี พ.ศ.2527 เทศบาลเมืองขอนแก่น ได้ดำเนินการก่อสร้างที่ทำการใหม่ที่ถนนประชาสำราญ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่นและได้เปิดทำการตั้งแต่วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ.2527 จนถึงปัจจุบัน

ลักษณะที่ตั้งเมื่อพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองขอนแก่น พ.ศ. 2478 นั้น เขตเทศบาลมีพื้นที่ 4.031 ตารางกิโลเมตร โดยมีอาณาเขต ดังนี้ทิศเหนือ จรดถนนประชาสโมสรทิศใต้ จรดหมู่บ้านเมืองเก่าทิศตะวันออก จรดร่องเหมืองทิศตะวันตก จรดทางรถไฟต่อมาในปี พ.ศ. 2514 ได้มีพระราชกฤษฎีกาย้ายเขตเทศบาล เป็นพื้นที่ทั้งสิ้น 46 ตารางกิโลเมตร ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 88 ตอนที่ 92 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2514 โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้ ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลศิลา ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลเมืองเก่า ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลพระลับทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลบ้านเป็ด

และในปี พ.ศ. 2538 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นเทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับราชกฤษฎีกาเล่มที่ 112 ตอนที่ 40 ก ลงวันที่ 24 กันยายน 2538 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2538 ส่งผลให้ขนาดพื้นที่ เทศบาลนครขอนแก่นมีพื้นที่ 46 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือตอน บนของประเทศไทยระหว่างเส้นรุ้งที่ 16 องศา 16.8 ลิปดา 00 ฟลิปดาเหนือ กับเส้นแวงที่ 112 องศา 27.8 ลิปดา 00 ฟลิปดาตะวันออก โดยเทศบาลนครขอนแก่นมีระยะห่างจากกรุงเทพประมาณ 445 กิโลเมตร

3.3.2 เทศบาลนครอุบลราชธานี

เดิมนั้น ที่ตั้งเมืองอุบลราชธานี มิได้รับการยกฐานะเป็นสุขาภิบาลมาก่อน ท้องถิ่นจึงเข้าสู่ระบบการปกครองเป็นครั้งแรก โดยได้รับการสถาปนาเป็น เทศบาลเมืองอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2478 โดยผลของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองอุบลราชธานี ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 52 ตอนที่ 79 พ.ศ.2478 การจัดตั้งเทศบาลในขั้นต้น มีเนื้อที่ 1.65 ตารางกิโลเมตร

ต่อมา เมื่อเมืองมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ได้มีการประกาศขยายเขตเทศบาลอีก 2 ครั้ง คือ ประกาศขยายเขตโดยพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2480 กับพระราชกฤษฎีกาขยายเขต พ.ศ.2499 อันมีเนื้อที่ 5.30 ตารางกิโลเมตร เป็นครั้งแรก โดยประกาศขยายเขต ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2524 เป็นครั้งที่ 2 โดยมีเนื้อที่ 29.04 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมเนื้อที่ ตำบลในเมือง พร้อมทั้งบางส่วนของตำบลแจระแม ตำบลขามใหญ่ ตำบลปทุม ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ.2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 14 ก. วันที่ 8 มีนาคม 2542 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 7 พฤษภาคม 2542 เป็นต้น โดยยังมีเนื้อที่ 29.04 ตารางกิโลเมตร เท่าเดิม ปัจจุบัน พื้นที่ของเทศบาลนครอุบลราชธานี ส่วนใหญ่เป็นที่ราบ มีแม่น้ำมูลไหลผ่านเมืองทางด้านทิศใต้ บริเวณตอนกลางของเมือง คือ ท่งศรีเมืองและบริเวณรอบ ๆ

3.3.3 เทศบาลนครอุดรธานี

เทศบาลนครอุดรธานี เดิมเป็นเทศบาลเมืองอุดรธานี จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งเทศบาลเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี พุทธศักราช 2479 เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2479 มีพื้นที่ 5.6 ตารางกิโลเมตร การขยายเขตครั้งที่ 1 ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี พุทธศักราช 2495 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2495 มีพื้นที่ 8.30 ตารางกิโลเมตร เหตุผลที่มีการขยายเขตเพราะท้องที่นอกเขตเทศบาลด้านทิศใต้ ได้เจริญก้าวหน้าและมีชุมชนรวมกันอยู่อย่างหนาแน่น สมควรขยายเขตเทศบาลทางด้านทิศใต้ เพื่อให้เทศบาลได้ทำการทะนุบำรุงท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย

การขยายเขตครั้งที่ 2 ตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองอุดรธานี (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2536 มีพื้นที่ 47.70 ตารางกิโลเมตร โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2536 เหตุผลที่มีการขยายเขต เนื่องจากท้องที่นอกเขตเทศบาลได้เจริญขึ้นและมีชุมชนอยู่หนาแน่น สมควรขยายเขตเทศบาล เพื่อประโยชน์ในการบริหารและทะนุบำรุงท้องถิ่น การขยายเขตครั้งที่ 2 ครอบคลุมพื้นที่ขึ้นอีก 5 ตำบล คือ ตำบลนาดี ตำบลหนองบัว ตำบลบ้านจั่น ตำบลบ้านเลื่อม และตำบลหนองขอนกว้าง

เทศบาลเมืองอุดรธานี ยกฐานะเป็นเทศบาลนครอุดรธานี ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี พุทธศักราช 2538 เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2538 สภาพพื้นที่ของเทศบาลนครอุดรธานีมีลักษณะการตั้งถิ่นฐานและการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณศูนย์กลางชุมชน ซึ่งเป็นย่านธุรกิจการค้าบริการที่สำคัญที่สุดของชุมชนอยู่บริเวณจุดตัดของถนนโพศรีและถนนอุดรคูขี้ ถนนประจักษ์ศิลปาคมและถนนหมากแข้ง

3.3.4 เทศบาลนครนครราชสีมา ในปี พ.ศ.2478 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับเทศบาลขึ้น จึงมีผลให้มีการพิจารณายกฐานะสุขาภิบาลเมืองนครราชสีมาขึ้นเป็นเทศบาลเมืองนครราชสีมา ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา พุทธศักราช 2478 ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2478 สุขาภิบาลเมืองนครราชสีมา จึงได้เปลี่ยนมาเป็นเทศบาลเมืองนครราชสีมา

ปี พ.ศ. 2480 เทศบาลเมืองนครราชสีมา ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลตามความจำเป็นแห่งการบริหารงานของเทศบาล จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา (ฉบับที่ 2) ตราขึ้นเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2480 ให้ยกเลิกเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมาเดิม และให้กำหนดเขต เทศบาลเมืองนครราชสีมาขึ้นใหม่ทั้งหมด มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 4.397 ตารางกิโลเมตร

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2525 ได้มีพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนแปลงเขตเทศบาลเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา พ.ศ. 2525 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 99 ตอนที่ 197 ลงวันที่ 31 ธันวาคม 2525 อันเป็นผลให้เขตเทศบาลเดิม 4.397 ตารางกิโลเมตร ขยายเป็น 37.50 ตารางกิโลเมตร มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2526 เป็นต้นมา และในปี พ.ศ. 2538 ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลนครนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 112 ตอนที่ 40 ก. ลงวันที่ 24 กันยายน 2538 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 25 กันยายน 2538 เป็นต้นไป

ในขณะที่มีฐานะเป็นเทศบาลเมืองนครราชสีมา ได้ถูกกำหนดบทบาทให้เป็นหนึ่งในเมืองศูนย์กลางความเจริญในภูมิภาคของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมตำบลในเมืองทั้งหมด เนื้อที่ 37.5 ตารางกิโลเมตร หรือ 23,437 ไร่ 2 งาน คิดเป็นร้อยละ 4.96 ของพื้นที่อำเภอเมือง (อำเภอเมืองนครราชสีมา มีพื้นที่ประมาณ 755.596 ตารางกิโลเมตร) หรือประมาณร้อยละ 0.18 ของพื้นที่ทั้งจังหวัด (จังหวัดนครราชสีมา มีพื้นที่ประมาณ 20,493.9 ตารางกิโลเมตร)

สภาพการณ์ทั่วไปของเทศบาลในนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นับตั้งแต่ยุคแรกของการก่อตั้งลักษณะของพัฒนาการและปัจจัยของการเปลี่ยนแปลงที่ผลักดันให้แต่ละจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเปลี่ยนแปลงไปเป็นเมืองขนาดใหญ่ ทั้งนี้ได้อธิบายลักษณะของผู้บริหารเทศบาล

ถึงกลุ่มการเมืองต่างๆ นับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด จากแต่เดิมซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นกลุ่มข้าราชการ และกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นมาถึงปัจจุบันซึ่งกลุ่มผู้นำธุรกิจจากกลุ่มการค้าประเภทต่างๆ ได้ก้าวเข้าไปเป็นผู้บริหารเทศบาล

ทั้งนี้ ได้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นทั้งที่เป็นแบบเป็นทางการ และเป็นกลุ่มการเมืองท้องถิ่นแบบไม่เป็นทางการหลายระดับ หรือหลายวงโดยซ้อนทับและเกี่ยวโยงกันอย่างซับซ้อน โดยมีแรงขับเคลื่อนสำคัญๆ มาจากลักษณะของผู้นำท้องถิ่น และภูมิหลังทางธุรกิจของกลุ่มธุรกิจท้องถิ่น แรงจูงใจทางการเมือง การแสวงหาผลประโยชน์ รวมทั้งการปกป้องรักษาสิทธิประโยชน์และช่วงจังหวะเวลา (อาทิ เช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติ) ที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นต่างๆ เหล่านี้ก่อตัวขึ้นมาเพื่อเข้าไปมีบทบาทเป็นฝ่ายบริหารเทศบาลต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

กลุ่มผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษา 4 เทศบาลนคร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ในบทนี้เป็นการศึกษา “กลุ่มผลประโยชน์ในเทศบาลนครภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” ซึ่งประกอบไปด้วยเทศบาลนครอุดรธานี อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี เทศบาลนครอุบลราชธานี อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี เทศบาลนครขอนแก่น อำเภอขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น และเทศบาลนครนครราชสีมา อำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา

4.1 กลุ่มผลประโยชน์ในเทศบาลนครขอนแก่น

4.1.1 สภาพทั่วไป

จังหวัดขอนแก่นเป็นจังหวัดที่มีความเป็นมายาวนาน ถือได้ว่าเป็นศูนย์กลางของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและเป็นศูนย์กลางทางการศึกษาและเทคโนโลยี ด้วยเป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัยขอนแก่น ระบบสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ และศักยภาพทางการท่องเที่ยวด้วย ขอนแก่นมีพื้นที่ประมาณ 10,900 ตารางกิโลเมตร

การเมืองการบริหารของเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่นแบ่งส่วนการบริหารออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี จำนวน 4 คนฝ่ายเลขา นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ฝ่ายที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน

4.1.2 ขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการของเทศบาล

ด้านการคมนาคม เทศบาลมีเส้นทางในการคมนาคมทางบกความยาวของถนนในพื้นที่เขตเทศบาล โดยเฉลี่ย 9.8 กิโลเมตร ต่อพื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตร มีถนน สายหลัก 146 สาย ถนนซอย 239 ซอย โดยแยกเป็น **ถนนคอนกรีต** จำนวน 118 สาย : ยาวประมาณ 92 กิโลเมตร **ถนนลาดยาง** จำนวน 48 สาย : ยาวประมาณ 29 กิโลเมตร **ถนนหินคลุก** จำนวน 173 สาย : ยาวประมาณ 169 กิโลเมตร **ถนนลูกรัง** จำนวน 46 สาย : ยาวประมาณ 162 กิโลเมตร รวมจำนวน 385 สาย : ยาวประมาณ 452 กิโลเมตร **ทางรถไฟ** การเดินทางโดยรถไฟ จากสถานีรถไฟกรุงเทพมีรถธรรมดา รถเร็ว รถด่วน มีจุดจอดรับ - ส่งผู้โดยสารที่สถานีต่างๆ ในจังหวัดขอนแก่น ดังนี้ สถานีอำเภอพล สถานี อำเภอบ้านไผ่ สถานีอำเภอเมือง สถานีอำเภอน้ำพอง สถานีอำเภอเขาสมอทอง **ทางอากาศ** จังหวัดขอนแก่นมีท่าอากาศยานพาณิชย์ของกรมการบินพาณิชย์ ขอนแก่น - กรุงเทพฯ โดยสายการบินไทย สายการบินแอร์เอเชีย โดยให้บริการทุกวัน

ด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การประปา ประชาชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ได้รับบริการน้ำประปาจากสำนักงาน การประปาส่วนภูมิภาคจังหวัดขอนแก่น (แหล่งน้ำดิบที่ใช้ผลิตน้ำประปา ใช้จากลำน้ำพอง คลองชลประทาน) **การไฟฟ้า** ประชาชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ได้รับบริการไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคโดยมีแหล่งผลิตกระแสไฟฟ้า คือ โรงไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนอุบลรัตน์และโรงไฟฟ้าพลังความร้อนน้ำพอง พื้นที่ได้รับบริการไฟฟ้า 100 % ของพื้นที่ทั้งหมด ไฟฟ้าสาธารณะ (ไฟฟ้าส่องสว่าง) : ในเขตเทศบาล จำนวน 14,600 จุด ครอบคลุม ถนนสายหลักทุกสาย ส่วนตรอก / ซอย ครอบคลุมประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่

ด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม ในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ประกอบด้วย สถานีวิทยุ จำนวน 24 สถานี สถานีวิทยุโทรทัศน์ จำนวน 1 สถานี คือ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11 สำนักประชาสัมพันธ์เขต 1 ขอนแก่น ศูนย์ข่าว จำนวน 5 ศูนย์ข่าว โทรทัศน์ทางสาย (เคเบิลทีวี) จำนวน 2 แห่ง หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น จำนวน 16 ฉบับ หอกระจายข่าว มีจำนวน 67 แห่ง ไปรษณีย์ โทรเลข : จำนวน 4 แห่ง คือ สาขาขอนแก่น สาขาเทพารักษ์ สาขาศรีจันทร์ และสาขามหาวิทยาลัยขอนแก่น และองค์การโทรศัพท์ มี 2 สาขา

โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครขอนแก่น ประกอบด้วยโรงเรียนเทศบาลสวนสนุก โรงเรียนเทศบาลวัดกลาง โรงเรียนเทศบาลบ้านหนองใหญ่ โรงเรียนเทศบาลบ้านโนนชัย โรงเรียนเทศบาลบ้านสามเหลี่ยม โรงเรียนเทศบาลบ้านโนนทัน โรงเรียนเทศบาลคุ้มหนองคู โรงเรียนเทศบาลหนองแขวง โรงเรียนเทศบาลบ้านโนนหนองวัด โรงเรียนเทศบาลบ้านศรีฐาน โรงเรียนเทศบาลบ้านตุม

กิจการเทศพาณิชย์ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติขอนแก่น และตลาดเทศบาล 4 แห่ง

4.1.3 การก่อรูปของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ

1) ประเภทของธุรกิจในเขตเทศบาล

ในปี 2545 จังหวัดขอนแก่นมีผลิตภัณฑ์จังหวัดตามราคาประจำปี ประมาณ 76,494 ล้านบาท โดยเป็นภาคเกษตร เช่นเกษตรกรรม การล่าสัตว์ การป่าไม้ และการประมง จำนวน 8,223 ล้านบาท ภาคนอกเกษตร เช่น การผลิตอุตสาหกรรม การไฟฟ้า ก๊าซ การประปา การก่อสร้าง การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ ของใช้ในครัวเรือนและของใช้ส่วนบุคคล โรงแรม และภัตตาคาร การขนส่ง การคมนาคม การศึกษา เป็นต้น จำนวน 68,271 ล้านบาท โดยร้อยละ 29.59 เป็นผลิตภัณฑ์จากการผลิตอุตสาหกรรม ร้อยละ 17.98 เป็นการขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ จักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคลและของใช้ในครัวเรือน และร้อยละ 10.24 เป็นภาคเกษตรกรรม การล่าสัตว์ และการป่าไม้ จำนวนสถานประกอบการตามเทศบัญญัติเทศบาลนครขอนแก่นรวม 2,996 ร้าน มีตลาดเอกชน 7 แห่ง ตลาดเทศบาล 4 แห่ง

2) การสะสมทุนของนักธุรกิจท้องถิ่นในเขตเทศบาล

คหบดีตระกูล “พัฒน์ดำรงจิตร” นายเจริญ พัฒน์ดำรงจิตร หรือเป็นที่รู้จักกันในนามของ “เสี้ยมเล้ง” นับได้ว่านายเจริญเป็นนักธุรกิจคนสำคัญของจังหวัดขอนแก่นและในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นายเจริญถือได้ว่าเป็นผู้มีอิทธิพลทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และมีฉายาทางการเมืองมากมาย เช่น “มังกรอีสาน” “เจ้าพ่อแดนอีสาน” “เล้งขอนแก่น”¹ ฯลฯ เป็นต้น ด้านครอบครัวนายเจริญได้สมรสกับนางสมจิตร พัฒน์ดำรงจิตร มีบุตรด้วยกัน 5 คน ส่วนใหญ่ประกอบธุรกิจส่วนตัวโดยดูแลกิจการของนายเจริญที่ได้สร้างเครือข่ายไว้เป็นอย่างมาก

ในส่วนธุรกิจที่นายเจริญได้ดำเนินการในระยะเริ่มต้นคือการตั้งกิจการห้างหุ้นส่วนจำกัดขอนแก่นพืชผล รับซื้อพืชไร่ในจังหวัดขอนแก่นและจังหวัดใกล้เคียง ต่อมาได้ขยายไปสู่กิจการมันสำปะหลังโดยเอาพันธุ์มาแจกชาวบ้านและรับซื้อผลผลิตเพื่อป้อนเข้าโรงงาน ซึ่งกิจการดังกล่าวสร้างความปึกแผ่นและสามารถขยายกิจการการลงทุนไปด้านอื่นๆ ในเวลาต่อมา เช่น ธุรกิจการส่งออกพืชไร่ ธุรกิจการสัมปทานป่าไม้ ธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์สร้างตลาดสด คอนโดเนียม และโรงแรม² เป็นต้น รายละเอียดดูจากตาราง ดังนี้

ตาราง 4.1 กิจการของคหบดีตระกูล “พัฒน์ดำรงจิตร”

ลำดับ	กิจการ	ประเภท	สถานที่ตั้ง
1	หจก. ขอนแก่นพืชผล	ค้าพืชไร่ทุกชนิด	ขอนแก่น
2	บ. รง แป้งมันพืชผล	ผลิตแป้งมันสำปะหลัง	ขอนแก่น
3	บ. คลังสินค้าขอนแก่นพืชผล	รับจำหน่าย รับฝากพืชไร่	ขอนแก่น
4	บ. ชุมสินอินเตอร์เนชั่นแนล	ส่งออกพืชไร่	ขอนแก่น
5	บ. ชุมสินค้าไม้	ค้าไม้แปรรูป	ขอนแก่น
6	บ. ขอนแก่นเจริญเทวาเวอร์	ตลาดสด อาคารพาณิชย์ คอนโดเนียมและโรงแรม	ขอนแก่น
7	บ. ยูนิเวิร์ลดีซีฟู้ด	ขายส่งสินค้าทะเล รับสัมปทานเดินรถไฟกรุงเทพฯ – ขอนแก่น- อุดรธานี	ปัจจุบันเลิกกิจการแล้ว
8	บ. เมืองเลยสามัคคีแกรนิต	ทำเหมืองหินแกรนิต	เลย
9	บ. สายสุธาขอนแก่น (1985)	ค้าสุราตระกูล “หงส์”	ปัจจุบันเลิกกิจการแล้ว
10	โรงแรมเจริญธานี ปรีณเซส	โรงแรม (ธุรกิจบริการ)	ขอนแก่น

ที่มา: สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก “เสี้ยมเล้ง” รับบัญชานายกฯ ตั้งโรงปุ๋ย ๕ พัน ล. ขอนแก่น,” ประชาชาติธุรกิจ (16 ธันวาคม 2533): 6-9.

¹ “ขนานนามว่าก๊อดฟาเธอร์,” กรุงเทพธุรกิจ (25 กันยายน 2540): 91-128.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

คหบดีตระกูล “พัฒนพีระเดช” ธุรกิจแรกของครอบครัว “พัฒนพีระเดช” เริ่มต้นจากร้านขายของชำมีลักษณะเป็นร้านค้าปลีก – ส่งสินค้าในจังหวัดและอำเภอรอบนอกในจังหวัดขอนแก่น โดยช่วงแรกเปิดเป็นตึกแถว 2 ชั้น ต่อมาได้ขยายกิจการโดยซื้อตึกแถว 3 ชั้น 9 คูหา มาดัดแปลงเป็นห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ชื่อห้างสรรพสินค้าแพริทาวน์ ส่วนร้านเดิมก็ได้เปลี่ยนเป็นร้านขายของที่ระลึกและของขวัญต่างๆ ซึ่งเน้นเฉพาะกลุ่มวัยรุ่น ปี พ.ศ. 2530 จากการสะสมทุนและพัฒนาจึงได้มีโครงการที่จะสร้างห้างสรรพสินค้าที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดขอนแก่น คือ “ศูนย์สรรพสินค้าแพริพลาซ่า” และในปี พ.ศ. 2535 ได้ขยายเป็น “แพริพลาซ่าโครงการ 2³” ในการนี้ลูกชายคนโต คือ นายพีระพล พัฒนพีระเดช เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกิจการดังกล่าว

ตาราง 4.2 กิจการของกลุ่มตระกูล “พัฒนพีระเดช”

ลำดับ	กิจการ	ประเภท	สถานที่ตั้ง
1	ห้างสรรพสินค้าแพริ พลาซ่า	ห้างสรรพสินค้า - ธุรกิจการพาณิชย์	ขอนแก่น
2	ห้างบิ๊ก ซี (ร่วมทุนกับ เซ็นทรัลและโรบินสัน)	ห้างสรรพสินค้า - ธุรกิจการพาณิชย์	ขอนแก่น
3	โครงการหมู่บ้านธารารมย์	ธุรกิจก่อสร้าง	ขอนแก่น
4	ห้างสรรพสินค้าโรบินสันแพริ	ห้างสรรพสินค้า - ธุรกิจการพาณิชย์	ขอนแก่น

ที่มา: สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก อัครวิทย์ ชันแก้ว. นักธุรกิจภูมิภาคกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษากรณีจังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

ต่อมาเมื่อสถานการณ์การค้าปลีกในจังหวัดเติบโตมากขึ้น มีบริษัทยักษ์ใหญ่ใหญ่จากกรุงเทพฯ เข้ามาประกอบกิจการอย่างมากมาย เช่น กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เปิดห้างแม็คโครและห้างโลตัส ส่งผลให้ห้างสรรพสินค้าถูกรดต้องร่วมลงทุนกับกลุ่มเซ็นทรัลและโรบินสัน โดยการเปิดห้างบิ๊กซีเพื่อแข่งขันกับกลุ่มกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ เป็นต้น รวมถึงการรวมกลุ่มกันเป็นชมรมห้างสรรพสินค้าภูธร หรือ PDS ด้วยกัน ประกอบไปด้วย กลุ่มเจริญศรีพลาซ่าของตระกูล “ทีฆธนา นนท์” ห้างสรรพสินค้าใหญ่ของจังหวัดอุดรธานี กลุ่มตระกูลรุ่งธนเกียรติที่มีกิจการห้างสรรพสินค้าของจังหวัดสุรินทร์ เป็นต้น

³ นิรันดร์ ทองปาน, 200 เศรษฐกิจภูธร. (กรุงเทพฯ : บอนไซท์กรุ๊ป, 2535), หน้า 207.

คหบดีตระกูล “รักสุจริต” ครอบครัวนายวิชัย – นางพนิดา รักสุจริต เจ้าของธุรกิจในเครือราชากรุ๊ปอันประกอบไปด้วย บริษัท ราชามิลเลอร์ ราคาแมชชีนเนอร์รี่ ผลิตเครื่องจักรกลการเกษตร ราชามอเตอร์จำหน่ายรถยนต์ บริษัทโรงแรมราชาออคิต ซึ่งมีโรงแรมโซฟีเทลราชาออคิต เป็นโรงแรมชั้น 1 ขนาด 330 ห้องมูลค่าโครงการกว่า 2,000 ล้านบาท นอกจากนี้วิชัย รักสุจริตและครอบครัวนับได้ว่าเป็นผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ของจังหวัดขอนแก่นโดยประมาณการถือครองที่ดินมากถึง 7,000 ไร่ในจังหวัดขอนแก่นและใกล้เคียง⁴

โดยด้านความสัมพันธ์ระหว่างตระกูล “พัฒนพีระเดช” และ ตระกูล “รักสุจริต” คือ การแต่งงาน ทั้งนี้นายพีระพล พัฒนพีระเดช ได้สมรสกับนางอรวรรณ (รักสุจริต) พัฒนพีระเดช ซึ่งเป็นลูกสาวคนโตของ คหบดีตระกูล “รักสุจริต” การที่นายพีระพลได้แต่งงานกับตระกูลนี้ นับได้ว่าเป็นฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงมาก ทั้งนี้ตนเองและครอบครัวก็มีฐานธุรกิจดีอยู่แล้ว ทางภรรยายังมีกิจการที่มั่นคงเป็นปีกแผ่นอีกด้วย

ตาราง 4.3 กิจการของกลุ่มตระกูล “รักสุจริต”

(ซึ่งนายพีระพล พัฒนพีระเดชเป็นลูกชาย)

ลำดับ	กิจการ	ประเภท	สถานที่ตั้ง
1	บ. ราชามิลเลอร์ แอนด์ซัน จำกัด	จำหน่ายเครื่องจักรกลการเกษตร	ขอนแก่น
2	บ. ราคาแมชชีนเนอร์รี่ จำกัด	จำหน่ายเครื่องจักรกลการเกษตร	ขอนแก่น
3	บ. ราชามอเตอร์ขอนแก่น จำกัด	ตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ฮอนด้า	ขอนแก่น
4	บ. โรงแรมราชาออคิต จำกัด	ธุรกิจบริการ (โรงแรม)	ขอนแก่น
5	บ. ราชาเรียลเอสเตท จำกัด	ธุรกิจพัฒนาที่ดินระดับมาตรฐาน	ขอนแก่น
6	บ. ราชา คอนสตรัคชั่น จำกัด	ธุรกิจก่อสร้าง	ขอนแก่น

ที่มา: สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก อัครวิทย์ ชันแก้ว, นักธุรกิจภูมิภาคกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษากรณีจังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

3) การปรับตัวและการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น

การเมืองถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างเครือข่าย เส้นสายที่จำเป็นในการประกอบธุรกิจ เพราะธุรกิจบางประเภทต้องการอำนาจทางการเมืองมาเป็นฐานค้าจุนหรือเป็นกลไกปกป้องคุ้มครอง

⁴ “ทำเนียบ 100 นักบริหารดาวเด่นภาคอีสาน,” ผู้จัดการรายวันออกเฉียงเหนือ, (25 พฤศจิกายน 2540): 25.

มากกว่าธุรกิจบางประเภท ธุรกิจที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ (เช่น การทำเหมืองแร่ การทำไม้) กิจกรรมสาธารณูปโภค (เช่น รับเหมาก่อสร้าง ถนนหนทาง หรือจัดสร้างสถานที่ราชการ) หรือการเป็นตัวแทนจำหน่ายสุรา ฯลฯ โดยธุรกิจเหล่านี้ต้องการอำนาจทางการเมืองเกื้อหนุนหรือต่อเส้นสายกับศูนย์อำนาจทางธุรกิจ การเมืองจากส่วนกลางได้ จึงทำให้กลุ่มธุรกิจเข้ามามีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นโดยอ้อม และอาศัยอำนาจความสัมพันธ์กับฝ่ายทหารและการเมืองระดับชาติอย่างแนบแน่น

โดยจะเห็นได้ว่าการที่กลุ่มธุรกิจของคหบดีตระกูล “พัฒน์ดำรงจิตร” ที่สร้างสายสัมพันธ์กับฝ่ายทหาร โดยเฉพาะพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ (เป็นผู้บัญชาการทหารสูงสุดขณะนั้น) ซึ่งรู้จักสนิทสนมกันตั้งแต่คราวที่กลุ่มธุรกิจได้มีบทบาทประสานงานระหว่างวัด – ราษฎร – ราชการในโครงการอีสานเขียวที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธเป็นประธาน ในด้านการเมืองท้องถิ่นแรกเริ่มจากการที่นายเจริญถือได้ว่าเป็นนายทุนใหญ่จังหวัด ได้ให้การสนับสนุนพรรคพวกเป็นรายบุคคล โดยขึ้นอยู่กับคนไหนจะมาขอรับการสนับสนุน ทั้งที่ลงรับสมัครในระดับเทศบาล หรือองค์การบริหารจังหวัด ความสนใจอย่างจริงจังและให้การสนับสนุน “กลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น” โดยมีน้องชายของนายเจริญมีบทบาทสำคัญในกลุ่มการเมืองนี้ด้วย

ต่อมานายเจริญได้ส่งลูกชายลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วย คือ นายจักริน พัฒน์ดำรงจิตร ซึ่งได้ก้าวเข้ามาสู่การเมืองท้องถิ่นภายใต้การสนับสนุนจากนายเจริญ เคยดำรงตำแหน่งเทศมนตรีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อมในเทศบาลนครขอนแก่น และเปลี่ยนแปลงตัวเองลงรับสมัครการเมืองระดับชาติได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. เขต 1 จังหวัดขอนแก่น นายวาริชิต พัฒน์ดำรงจิตร เคยดำรงตำแหน่งประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น นายวราดล พัฒน์ดำรงจิตร เคยเป็นเทศมนตรีฝ่ายการคลังและเคยเป็นประธานสภาเทศบาลเมืองขอนแก่นด้วย โดยทั้งนายวิโรจน์ พัฒน์ดำรงจิตรและนายวิสิทธิ์ พัฒน์ดำรงจิตร ลูกชายอีก 2 คนยังคงดูแลงานด้านธุรกิจของครอบครัวเป็นหลักด้วย

ส่วนบทบาททางการเมืองของนายพีระพล พัฒน์พีระเดช หรือที่รู้จักกันในนาม “เสียต้อง” เริ่มต้นปี พ.ศ. 2533 โดยได้ลงรับสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ภายใต้การชักชวนจากนายชาญชัย ศุภธีระ สาเหตุของการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นด้วยความสนใจการเมือง คนรอบข้างสนับสนุน ชักชวน ในด้านการดำเนินธุรกิจถือว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งแล้ว ยังมีสาเหตุที่ทำให้ตัดสินใจเข้าไปมีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น คือ ด้วยความที่ไม่พอใจการปฏิบัติงานของ

เจ้าหน้าที่บางคนและบางหน่วยงานในเทศบาลที่ใช้อำนาจในทางมิชอบโดยเฉพาะกระทบต่อธุรกิจที่ เขาบริหารงาน⁵

การเข้าสู่การเมืองของนายพีระพล นับได้ว่าประสบความสำเร็จตามลำดับและได้ดำรง ตำแหน่งสำคัญ ๆ แรกเริ่มเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องทำงานการเมืองเน้นการคลุกคลีกับชาวบ้าน ในช่วง 2 ปีแรกได้ดำรงตำแหน่งรองประธานสภาเทศบาล ตำแหน่งเทศมนตรีของอนามัยและ สิ่งแวดล้อม ในช่วงปี พ.ศ. 2538 และในปี พ.ศ. 2543 – ปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) นายพีระพลมีบทบาท ทางการเมืองที่สำคัญคือได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น นอกจากนี้การที่ครอบครัว “พัฒนพีระเดช” ดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ในจังหวัดขอนแก่น เป็นผลนายพีระพลได้รับความไว้วางใจ จากสมาชิกสภาหอการค้าจังหวัดขอนแก่นให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการหอการค้าไปในช่วงระยะเวลา หนึ่งทำให้ทำให้มีความกว้างขวางในการดำเนินธุรกิจ

4.1.4 พัฒนาการของ “กลุ่มการเมือง” ในเทศบาลนครขอนแก่น

ในยุคเริ่มแรก ในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 – 2520 ผู้ที่เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองจะประกอบ ไปด้วย กลุ่มอาชีพทนายความในพื้นที่ ข้าราชการเกษียณอายุ และผู้นำชุมชนในเขตเทศบาล ส่วนใหญ่จะวนเวียนอยู่ในกลุ่มคนแคบๆ และส่วนใหญ่จะเป็นคนในจังหวัดขอนแก่นโดยกำเนิด การ ก่อรูปและพัฒนาการรวมกลุ่มการเมืองของคนในท้องถิ่นเพื่อเป็นกลุ่มต่อรองผลประโยชน์ของค้กร ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในช่วงเวลาหนึ่งที่ “กลุ่มข้าราชการ” สามารถครองตำแหน่งเป็นฝ่ายบริหาร ของเทศบาลเมืองขอนแก่นได้อย่างต่อเนื่องเพราะได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลาง

ทั้งนี้เพราะการจัดรูปแบบของค้กรการปกครองแบบเป็นทางการในสมัยแรกๆ เทศบาลเมือง ขอนแก่นตั้งแต่เริ่มแรก พ.ศ. 2496 มีการจัดรูปองค์กรที่คล้ายระบบรัฐสภาและระบบการเมือง ของส่วนกลางของเทศบาลในช่วงสมัยนั้น กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) ประกอบด้วยสมาชิก สองประเภท คือ มีที่มาจากกาแต่งตั้งส่วนหนึ่งและมาจากการเลือกตั้ง โดยประชาชนส่วนหนึ่ง

สมาชิกสภาเทศบาลเมืองขอนแก่นในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2479 – 2503 ล้วนเป็นข้าราชการ ทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลา 20 ปีแรกของเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรี เป็นจำนวน 11 ครั้ง นายกเทศมนตรีในช่วงแรกแทบจะเปลี่ยนปีละครั้ง แสดงให้เห็นว่าการเมืองใน ระดับท้องถิ่นถูกควบคุมโดยข้าราชการ สามารถที่จะดำรงตำแหน่งเทศมนตรีด้วย และมีลักษณะของ การหมุนเวียนไปมาระหว่างผู้นำจากระบบราชการด้วยกันเองและได้ดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลาสั้นๆ (รายละเอียดดูที่ภาคผนวก ก)

⁵ อัครวิทย์ ชันแก้ว, “นักธุรกิจภูมิภาคร่วมกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษากรณีจังหวัดขอนแก่น,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 80.

ในการนี้การเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยในรูปแบบเทศบาลมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอันเนื่องมาจากการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2499 โดยให้มีสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้ง และยกเลิกระบบการแต่งตั้งสมาชิกเทศบาลไป แต่ก็มีผลในช่วงระยะเวลาสั้นๆ เพราะในปี พ.ศ. 2501 คณะรัฐบาลของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กับคณะได้ยกเลิกระบบการเลือกตั้งทั้งสิ้น และได้สถาปนาระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญใหม่ เรียกว่า “รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระดับชาติไม่มีการเลือกตั้งต่อเนื่องยาวนานระหว่างปี พ.ศ. 2502- 2512 รวม 10 ปี⁶ (รายละเอียดดูที่ภาคผนวก ก)

จากนโยบายดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เนื่องด้วยคณะปฏิวัติได้ใช้ระบบการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและเลือกสนับสนุนให้สมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งในสมัยเดิมและชนชั้นนำที่มีตระกูลเป็นคหบดี หรือเป็นเศรษฐีท้องถิ่นให้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล ดังจะเห็นได้จากตระกูล “ศุภดิระ” ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในช่วงปี พ.ศ. 2483 - 2491 เป็นระยะเวลาเกือบ 10 ปี ทั้งนี้เพราะมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับข้าราชการประจำโดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัด⁷ รวมถึงตระกูล “เสนาวงษ์” ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาแล้วถึง 3 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2501 - 2502 ช่วงปี พ.ศ. 2510 - 2513 และในช่วงปี พ.ศ. 2523- 2526 เป็นต้น (รายละเอียดดูที่ภาคผนวก) แต่ทั้งนี้ นโยบายการบริหารเทศบาลจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายรัฐบาลคณะปฏิวัติอีกที

ภายหลังปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา กลุ่มผลประโยชน์ในการเมืองท้องถิ่นของเทศบาลเมืองขอนแก่นเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงไปเป็น “กลุ่มธุรกิจ” อันเป็นผลจากความสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ในการนี้พรรคกิจสังคมถือได้ว่าเป็นการรวมกลุ่มของนักการเมืองระดับชาติโดยมี ส.ส.ในจังหวัดขอนแก่นได้รับเลือกตั้งทั้งหมด 9 คน และเมื่อพรรคได้มีบทบาทในการบริหารประเทศในขณะนั้น นโยบายการพัฒนาภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงได้รับการอนุมัติเป็นจำนวนมาก⁸

โดยเฉพาะโครงการ “พัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนให้มีงานทำในฤดูแล้ง” (ปชล.) หรือเป็นที่รู้จักกันในนาม “โครงการเงินผัน” ซึ่งโครงการนี้ถือได้ว่าเป็นผลักดันเพื่อหวังผลทางการเมือง ถือได้ว่าเป็นวิธีการของรัฐบาลที่ต้องการนำเสนอผลประโยชน์ต่างตอบแทนเพื่อให้ประชาชนยินยอมพร้อมใจกันลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ ทั้งนี้ยังคงใช้กลไกระบบราชการอยู่เช่นเดิม การเปลี่ยนแปลงจาก

⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือ ของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า 58.

⁷ “กลุ่มทางเลือกใหม่ ทำชิงนายกฯ เทศบาลขอนแก่น,” ผู้จัดการรายวัน (26 กุมภาพันธ์ 2547): 13.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

โครงการดังกล่าวส่งผลให้จำนวนเงินมากมายที่ล้นสู่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี พ.ศ. 2518 ใช้มาก ถึง 2,500 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2519 เพิ่มเป็น 3,500 ล้านบาท⁹

การที่นักการเมืองระดับชาติในจังหวัดขอนแก่นสามารถดึงงบประมาณเข้ามาพัฒนาพื้นที่ของตนเองผ่านกลไกทางราชการ และก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบสามเส้าระหว่างนักการเมืองระดับชาติ – หัวคะแนนเครือข่าย – ข้าราชการ นักการเมืองระดับชาติจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนผ่านหัวคะแนนที่เป็นเครือข่ายของตนเพื่อมุ่งสนองความต้องการของชาวบ้านในพื้นที่ โดยเฉพาะผู้นำชุมชนในแต่ละท้องถิ่นจะได้รับมอบหมายให้มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น อำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการ ตลอดจนกลุ่มผู้รับเหมาในท้องถิ่นซึ่งมีเครื่องมือเครื่องจักรในการทำงานได้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของเทศบาลเพิ่มมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิด “กลุ่มธุรกิจ” ได้ที่เข้ามาบทบาทในเทศบาลเพิ่มมากขึ้น

ระยะต่อมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา เริ่มมีคนต่างถิ่นซึ่งอพยพเข้ามาตั้งรกรากทำมาหากินที่จังหวัดขอนแก่นมานานพอสมควรได้ให้ความสนใจในการจัดทีมลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งขัน และยิ่งปรากฏลักษณะเช่นนี้มากขึ้นเรื่อยๆ การรวมกลุ่มดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของการรวมกลุ่มการเมืองอย่างเป็นทางการ ถือได้ว่าเป็นการเปิดศักราชของการแข่งขันที่มีความหลากหลายมากขึ้น กลุ่มต่างๆ ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งประกอบไปด้วย

1. กลุ่มแก่นศรีเมือง ประกอบด้วย นายวิญญู เสนาวงษ์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปี พ.ศ. 2512 และเคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาแล้วถึง 2 สมัย ในปี พ.ศ. 2500 - 2501 และ พ.ศ. 2501 - 2502 และได้คนรุ่นใหม่ในขณะนั้นอย่างนายเรืองชัย ตราชู ร่วมในกลุ่มด้วย

2. กลุ่มพิทักษ์ธรรม นำโดยนายสุธรรม พลการ เจ้าของสำนักกฎหมายพลธรรม นายสุรียา โกมุทพงษ์ เจ้าของกิจการรับเหมาก่อสร้างและขายแทรกเตอร์ กลุ่มนี้จะเป็นคนต่างถิ่นซึ่งเข้ามาทำงานประกอบอาชีพจนมีชื่อเสียงในจังหวัดขอนแก่น ด้วยความต้องการนำเสนอสิ่งใหม่ๆ และผู้บริหารใหม่สำหรับเทศบาลเมืองขอนแก่น

3. กลุ่มเสรีธรรม นำโดยนายอร่าม ครุตตรานนท์ อดีตนายกเทศมนตรีสมัย พ.ศ. 2518 - 2523

4. กลุ่มพลังใหม่ นำโดยนายปิ่น สมใจวงษ์ กลุ่มนี้ได้รับการสนับสนุนจากนายบุญเรือง ถาวรสวัสดิ์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังใหม่ในสมัยนั้น (พ.ศ. 2523)

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า “กลุ่มแก่นศรีเมือง” ได้รับเลือกตั้งทั้งหมด 15 คน กลุ่มเสรีธรรมได้รับเลือกตั้ง 2 คน และกลุ่มพิทักษ์ธรรมได้รับเลือกตั้ง 1 คน ในการจัดสรรตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้แบ่ง

⁹ พรศิลป์ แท้มศิริชัย, “การพัฒนาธุรกิจสมัยใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ,” จดหมายเหตุชาวสังคมศาสตร์ 11, 2 (3 พฤศจิกายน 2531 - เมษายน 2532):152.

ออกเป็น 2 ช่วง คือ นายวิญญู เสนาวงษ์ได้เป็นนายกเทศมนตรีก่อนและให้นายเรืองชัย ตราชูรับหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีต่อในช่วงปี พ.ศ. 2526 – 2528 (รายละเอียดดูที่ภาคผนวก ก) โดย “กลุ่มแก่นศรีเมือง” มีบทบาทในการบริหารเทศบาลมาอย่างต่อเนื่อง

จนกระทั่งการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2533 ได้เกิด “กลุ่มพัฒนาเมือง” มาต่อสู้กับกลุ่มนายเรืองชัย ตราชู โดยกลุ่มใหม่พยายามเสนอนักการเมืองรุ่นใหม่ เป็นผู้มีความรู้ดี ชื่อเสียงดี ฐานทางเศรษฐกิจดี รวมถึงนายพีระพล พัฒนพีระเดช ได้ร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้อย่างผลปรากฏว่ากลุ่มรักขอนแก่นได้รับเลือกตั้ง 8 คน และกลุ่มพัฒนาเมืองได้รับเลือกตั้ง 10 คน ดังนั้นกลุ่มพัฒนาเมืองจึงได้อำนาจในการบริหาร โดยมีนายชาญชัย ศุภธีระ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในช่วง 2 ปีแรก คือ พ.ศ. 2533 – 2535¹⁰

สำหรับการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2538 มีกลุ่มการเมืองใหม่ คือ “กลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น” ได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีม จำนวน 24 คน จนกระทั่ง การเลือกตั้งปี พ.ศ. 2543 กลุ่มการเมืองรักพัฒนานครขอนแก่น ยังคงได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีอำนาจในการบริหารเทศบาลเช่นเดิม ส่วนผู้นำกลุ่มการเมืองรักพัฒนานครขอนแก่นคนสำคัญ คือ นายประจักษ์ แก้วกัลยาญ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เขต 1 จังหวัดขอนแก่น สังกัดพรรคไทยรักไทย

การเลือกตั้งภายใต้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 คือ พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 สำหรับผลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในปี 2547 มีกลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น ยังคงได้รับความนิยมในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ถึงแม้การเลือกตั้งครั้งนี้จะมี “กลุ่มทางเลือกใหม่” ที่นำโดยนายชาญชัย ศุภธีระ ซึ่งเคยเป็นอดีตนายกเทศมนตรีได้เสนอตัวเป็นกลุ่มการเมืองทางเลือกเพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้พิจารณาเพิ่มจากเดิมที่มีกลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่นเพียงกลุ่มเดียวที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารเทศบาลเป็นระยะเวลายาวนาน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ากลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่นยังคงได้รับเลือกตั้งแบบยกทีม จำนวน 24 คน เช่นเดิม¹¹

4.1.5 งบประมาณกับการพัฒนาเทศบาลนครขอนแก่น

ภายใต้ขอบเขตพื้นที่ 46 ตารางกิโลเมตรของเทศบาลนครขอนแก่น อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่นจะดำเนินการครอบคลุมการพัฒนา การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ เทคโนโลยี และส่งเสริมการลงทุน

¹⁰ สัมภาษณ์ นาย ม, 13 พฤษภาคม 2547.

¹¹ “กลุ่มทางเลือกใหม่” ทำชิงนายกฯ เทศบาลขอนแก่น,” ผู้จัดการรายวัน (26 กุมภาพันธ์ 2547):13.

การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การผังเมือง การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร ฯลฯ¹²

โดยในพื้นที่เขตเทศบาลเป็นเขตเมืองอยู่แล้ว แต่มีงบประมาณในการบริหารจัดการจำนวนมากโดยเฉพาะงบประมาณในการบริหารเทศบาลจำนวนมากที่ใช้ไปกับหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงื่อนไขความสัมพันธ์นี้สอดคล้องกับอาชีพ และธุรกิจของสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารเทศบาล รวมถึงข้อมูลรายจ่ายของเทศบาลนครขอนแก่นในช่วงปี พ.ศ. 2545 – 2549 จะเห็นได้ในหมวดรายว่าด้วยเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นมีจำนวนที่สูง ในบางปีงบประมาณมีรายจ่ายสัดส่วนมากกว่า 50% เมื่อเทียบกับงบประมาณหมวดอื่นๆ และเมื่อพิจารณาจากรายละเอียดการดำเนินงานตารางโครงการของเทศบาลแล้วพบว่าส่วนใหญ่ใช้ไปในหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

โดยลักษณะเงินอุดหนุนคือเงินที่รัฐบาลส่งให้ท้องถิ่น เพื่ออุดหนุนการทำงานตามที่รัฐบาลมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินการ เช่น การดูแลถนนหนทาง ทางระบายน้ำ การดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม การบำรุงศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ เป็นที่น่าสังเกตว่า “กลุ่มผลประโยชน์” ที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารเทศบาล ผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตว่าการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าว กลุ่มผลประโยชน์ได้ใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์จากนักการเมืองระดับชาติ พรรคการเมืองที่เป็นฐานสนับสนุนในการจัดสรรเงินอุดหนุนมาให้เทศบาลหรือไม่ โดยจะวิเคราะห์รายละเอียดในบทต่อไป

ตาราง 4.4 รายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจริงตามแผนงบประมาณ
ของเทศบาลนครขอนแก่น ประจำปี 2545 - 2549

ลำดับ	รายการ	2545		2546		2547		2548		2549	
		ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
1	เงินเดือน	30.17	10.61	27.56	6.55	30.85	4.78	41.81	5.02	45.23	5.88
2	ค่าจ้างประจำ	6.83	2.40	6.75	1.60	6.69	1.04	6.77	0.81	6.45	0.84
3	ค่าจ้างชั่วคราว	24.32	8.55	26.24	6.23	28.83	4.47	35.45	4.26	49.37	6.42
4	ค่าตอบแทน	11.48	4.04	8.49	2.02	9.15	1.42	15.75	1.89	13.86	1.80
5	ค่าใช้สอย	33.98	11.95	34.41	8.17	41.92	6.49	75.47	9.06	79.09	10.28
6	ค่าวัสดุ	29.73	10.46	29.92	7.11	28.63	4.43	58.34	7.00	39.35	5.11

¹² กระทรวงมหาดไทย. กระทรวงมหาดไทยกับการกระจายอำนาจ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสารักขา
ดินแดง, 2543) หน้า 64.

ลำดับ	รายการ	2545		2546		2547		2548		2549	
		ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
7	ค่าสาธารณูปโภค	5.64	1.98	8.72	2.07	11.22	1.74	11.01	1.32	10.66	1.39
8	รายจ่ายเงินอุดหนุน ทั่วไป	0.40	0.14	0.20	0.05	1.55	0.24	5.23	0.63	12.00	1.56
9	รายจ่ายงบกลาง	52.95	18.62	17.01	4.04	24.83	3.85	41.87	5.03	34.53	4.49
10	ค่าครุภัณฑ์	16.59	5.83	40.22	9.55	46.05	7.13	41.23	4.95	43.58	5.66
11	ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	23.23	8.17	106.16	25.22	72.15	11.18	85.66	10.28	29.45	3.83
12	รายจ่ายเงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	49.00	17.23	115.28	27.39	343.69	53.24	414.43	49.75	405.85	52.75
	รวม	284.32	100	420.96	100	645.56	100	833.02	100	769.42	100

ที่มา: สำนักการคลังเทศบาลนครขอนแก่น

4.2 กลุ่มผลประโยชน์ในเทศบาลนครอุบลราชธานี

4.2.1 สภาพทั่วไป

อุบลราชธานีตั้งอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง อยู่ห่างจากกรุงเทพฯ เป็นระยะทาง 629 กิโลเมตร สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปเป็นที่ราบสูงและภูเขา มีแม่น้ำมูลไหลผ่านตอนกลางของพื้นที่ และมีหน้าผาหินทรายบริเวณชายฝั่งแม่น้ำโขงอันเป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยและลาว จังหวัดอุบลราชธานี มีพื้นที่ประมาณ 15,750 ตารางกิโลเมตร

การเมืองการบริหารของเทศบาลนครอุบลราชธานี แบ่งส่วนการบริหารออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน ฝ่ายเลขานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ฝ่ายที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน

4.2.2 ขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการของเทศบาล

ด้านการคมนาคม การคมนาคมในเขตเทศบาลประกอบไปด้วย ถนนขยางกูร ถนนแจ้งสนิท ถนนสรรพสิทธิ์และถนนสายอื่นๆ **ทางรถไฟ** มีเส้นทางรถไฟจากกรุงเทพฯ ผ่าน นครราชสีมา บุรีรัมย์ ศรีสะเกษ ไป สิ้นสุดที่อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี โดยผ่านสถานีย่อย 2 แห่ง คือ สถานีบึงหวาย และสถานีห้วยชะยุ้ง **ทางรถยนต์** มีถนนภายในจังหวัด และเชื่อมต่อกับจังหวัดใกล้เคียง ทั้งทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด และถนนท้องถิ่น ได้อย่างสะดวกสบาย โดยมีรถยนต์ประจำทาง ของบริษัทขนส่ง และบริษัทเอกชนให้บริการอย่างสม่ำเสมอ **ทางอากาศ** มีสนามบินพาณิชย์ 1 แห่ง โดยบริษัทการบินไทย จำกัด จัดเที่ยวบิน บริการรับส่งผู้โดยสาร ระหว่างกรุงเทพฯ - อุบลราชธานี เป็นประจำทุกวันๆละ 2 เที่ยวบิน

ด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ประปา สำนักงานประปาเขต 8 อุบลราชธานี การประปาส่วนภูมิภาคมีเขต มีหน่วยบริการ 24 หน่วย รวมเป็น การประปา รับผิดชอบทั้งสิ้น 45 การประปา **การไฟฟ้า** การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดอุบลราชธานี

ด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม - สถานีวิทยุกระจายเสียง ในปัจจุบันจังหวัดอุบลราชธานี มีสถานีวิทยุกระจายเสียง ออกอากาศในจังหวัดทั้งระบบ A.M และ F.M โดยระบบ A.M 6 สถานี และ ระบบ F.M. มี 8 สถานี จำแนกเป็น สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย 3 สถานี สถานีวิทยุทหาร 4 สถานี และสถานีวิทยุของทางราชการอื่นอีก 3 สถานี **โทรศัพท์** มีชุมสายโทรศัพท์ 18 แห่ง **การไปรษณีย์โทรเลข** มีที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข ให้บริการด้าน การสื่อสารไปรษณีย์ และโทรคมนาคม ในประเทศ และต่างประเทศ

โรงเรียนในสังกัดเทศบาล โรงเรียนอนุบาลในสังกัดเทศบาล จำนวน 2 แห่ง โรงเรียนชั้นประถมศึกษาในสังกัดเทศบาล จำนวน 2 แห่ง และโรงเรียนมัธยมในสังกัดเทศบาลจำนวน 2 แห่ง คือ โรงเรียนเทศบาลบูรพาอุบล โรงเรียนเทศบาล 2 หนองบัว เป็นต้น

กิจการเทศพาณิชย์ มีสถานธนาถนุบาลจำนวน 2 แห่ง ตลาดสด จำนวน 2 แห่งและตลาดกกยาง ตลาดท่าวันหิน รวมทั้งหมด 8 แห่ง

4.2.3 การก่อรูปของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ

1) ประเภทของธุรกิจในจังหวัดอุบลราชธานี

ประชาชนโดยทั่วไปประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก ซึ่งมีพื้นที่การเกษตรทั้งสิ้น 6,034,170 ไร่ (51.07%) ประกอบกับมีสภาพภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมเพราะเป็นที่ราบลุ่มและมีแม่น้ำที่สำคัญ 2 สาย คือ แม่น้ำมูลและแม่น้ำชี สภาพทางเศรษฐกิจของจังหวัดอุบลราชธานี ในปี 2540 ประชากรมีรายได้เฉลี่ยต่อหัว 25,928 บาทต่อคนต่อปี (รายได้ต่อหัว ในชนบท 10,826 บาท/คน/ปี) มีผลิตภัณฑ์มวลรวม 43,196 ล้านบาท รายได้ส่วนใหญ่ ขึ้นอยู่กับสาขาการค้าส่ง และค้าปลีกมากที่สุด ถึงร้อยละ 22.69 คิดเป็นมูลค่า 9,801 ล้านบาท รองลงมาเป็นสาขาการเกษตรร้อยละ 18.21 คิดเป็นมูลค่า 7,779 ล้านบาท สาขา บริการร้อยละ 18.01 คิดเป็นมูลค่า 7,779 ล้านบาท และสาขาอื่นๆ ร้อยละ 41.04 คิดเป็นมูลค่า 17,228 บาท (สถิติปี 2540)

นอกจากนี้ สถานประกอบธุรกิจการค้าสินค้าอุปโภค บริโภค อยู่ในตัวอำเภอ และมีร้านค้ากระจัดกระจายทั่วไปในหมู่บ้าน และตำบล สินค้าดังกล่าว เป็นการสั่งเข้ามาจากแหล่งผลิตที่สำคัญในกรุงเทพฯ สมุทรปราการ และจังหวัดในภาคกลาง เช่น น้ำมันเชื้อเพลิง ปูนซีเมนต์ และวัสดุก่อสร้าง

2) การสะสมทุนของนักธุรกิจท้องถิ่นในเขตเทศบาล

ในกรณีของจังหวัดอุบลราชธานี การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเรื่องบทบาทและอำนาจในการเมืองท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวได้เอื้อต่อการเติบโตของกลุ่มธุรกิจ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในจังหวัดอุบลราชธานีที่ส่งผลให้กลุ่มผลประโยชน์มีหลายกลุ่มประกอบไปด้วย กลุ่มข้าราชการ กลุ่มธุรกิจ กลุ่มประชาสังคม เมื่อการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ ส่งผลให้อำนาจของกลุ่มการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงด้วย

คหบดีตระกูล “ศรีธัญรัตน์” ตระกูลศรีธัญรัตน์ เป็นตระกูลเก่าแก่ของเมืองอุบลราชธานีที่สืบเชื้อสายมายาวนานมากกว่า 100 ปี ถึงปัจจุบันเป็นทายาทรุ่นที่ 6 จึงทำให้มีคนในสกุลเป็นจำนวนมาก บรรพบุรุษรุ่นแรก อยู่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 "หลวงศรีโกศา" บรรพบุรุษของตระกูลศรีธัญรัตน์ เกิดเมื่อปี พ.ศ.2382 และถึงแก่อนิจกรรมเมื่อปี พ.ศ. 2452 มีชีวิตอยู่ 3 รัชกาล คือ รัชกาลที่ 4-5-6 มูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ตระกูลศรีธัญรัตน์กว้างขวางและยิ่งใหญ่ขึ้นสืบเนื่องมาจากในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้ทรงประกาศให้มีการใช้นามสกุล โดยหลวงศิริ เป็นบุตรของหลวงโกศา ซึ่งรับราชการใช้นามสกุล “ศรีธัญรัตน์” ซึ่งมีความหมายว่า เป็นแหล่งข่าวที่อุดมสมบูรณ์

บุคคลแรกที่ก้าวสู่เวทีการเมืองท้องถิ่นของตระกูล “ศรีธัญรัตน์” การเมืองท้องถิ่นในเมืองอุบลราชธานียาวนานควบคู่กับเวทีการเมืองระดับชาติ คือ นายประจวบ ศรีธัญรัตน์ ซึ่งเป็นทายาทสายที่ 3 ของ "หลวงศรีโกศา" และ "นางนกแก้ว" ภรรยาคนที่ 3 ของหลวงโกศา นอกจากนี้คนในตระกูลศรีธัญรัตน์ได้ประกอบอาชีพหลากหลาย ส่วนหนึ่งประกอบอาชีพรับราชการและเป็นพ่อค้า นักธุรกิจ ส่วนหนึ่งเป็นพ่อค้าข้าวรายใหญ่ของจังหวัดอุบลราชธานี มีกิจการค้าข้าว ค้าบุหรี่ปั้ว น้ำมัน โดยล่องเรือจากอุบลฯไปขายถึงกรุงเทพฯ

โดยนายประจวบเป็นบุตรคนที่ 6 ของนายคำ ศรีธัญรัตน์ กับนางเลี้ยงหลังเรียนสำเร็จจากโรงเรียนในจังหวัดอุบลราชธานี ประมาณ พ.ศ.2497 ได้เริ่มทำธุรกิจร้านหนังสือและเป็นตัวแทนจำหน่ายหนังสือพิมพ์ในจังหวัดอุบลราชธานี ก่อนที่จะหันมาทำธุรกิจโรงพิมพ์และหันมาทำหนังสือพิมพ์ท้องถิ่น ของจังหวัดอุบลราชธานี ในการนี้นายประจวบเป็นนักหนังสือพิมพ์ชุดที่ 2 ที่ได้มีโอกาสเดินทางไปประเทศจีน พร้อมกับนักหนังสือพิมพ์ส่วนกลางหลายคน หลังจาก ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้เปิดสัมพันธไมตรีทางการทูตกับทางประเทศจีน โดยการจำหน่ายหนังสือและทำหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นได้ทำให้เป็นที่รู้จักกว้างขวาง ในหมู่เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์ในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะนายกำพล วัชรพลผู้ก่อตั้งหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ

คหบดีตระกูล “เรืองกาญจนเศรษฐ์” ประวัติความเป็นมาของตระกูลเริ่มจากนายวุฒิพงษ์และนางทองพูน เรืองกาญจนเศรษฐ์ เดิมมีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดขอนแก่น ทั้งสองมีลูก

ทั้งหมด 11 คน¹³ และคนในครอบครัวได้ที่เข้าสู่สนามการเมืองนั้นประกอบไปด้วยพี่ชายคนโต คือ นายไชยศิริ เรื่องกาญจนเศรษฐ์ เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุรินทร์ โดยนายประสาน ศรีรัษฎรัตน์ได้เข้าสู่การเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองอุบลราชธานี ภายใต้การแนะนำของนายประจวบ ศรีรัษฎรัตน์ เคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีด้วย นอกจากนี้ยังมีนายกำชัย เรื่องกาญจนเศรษฐ์ น้องชายนายประสานเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดสุรินทร์ และยังมีนายสมบุญธรรม เรื่องกาญจนเศรษฐ์ ซึ่งเป็นน้องชายคนเล็กยังเคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์ โดยธุรกิจหลักของนายไชยศิริ เรื่องกาญจนเศรษฐ์ คือกิจการโรงแรม¹⁴

คหบดีตระกูล “กัลป์ตินันท์” เมื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาของนายเกรียง กัลป์ตินันท์ ถือได้ว่าเป็นผู้มีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นของจังหวัดอุบลราชธานีเป็นอย่างมาก แรกเริ่มนายเกรียงเติบโตมาจากครอบครัวที่ทำธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง นายเกรียงเริ่มมีบทบาทการเมืองครั้งแรกในปี พ.ศ. 2537 และได้รับตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ การเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นและการดำเนินธุรกิจรับเหมาก่อสร้างควบคู่กันในช่วงที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น นายเกรียงได้รับการสนับสนุนจากนายสุทัศน์ เงินหมื่นและเป็นหัวหน้าคณะให้กับ ส.ส. พรรคประชาธิปัตย์ จนได้รับความไว้วางใจได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2539

3) การปรับตัวและการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น

นอกจากนี้ “**กลุ่มธุรกิจ**” ในการศึกษาคครั้งนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง และการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอ้อม โดยแบ่งตามประเภทของธุรกิจเป็นหลักในการวิเคราะห์ การเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยอ้อม ได้แก่ การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรืออาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในการล็อบบี้ (Lobby) ให้มีการตัดสินใจในแนวทางที่ตนต้องการ รวมถึงการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง ได้แก่ การรวมของ “กลุ่มธุรกิจ” ที่รวมกันเป็นทีมลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะได้ใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารองค์การการเมือง

ถึงแม้ว่าการดำเนินธุรกิจให้ประสบความสำเร็จนั้นไม่จำเป็นต้องไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยตนเอง แต่ในความเป็นจริงการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความเป็นเครือญาติมิตรของ กลุ่มธุรกิจอาจจะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง เกิดการผูกขาดอำนาจ และมีโอกาสสร้างมูลค่าเพิ่มทางธุรกิจกับกลุ่มของตนเองได้ ผู้ศึกษาหมายความถึงการที่กลุ่มธุรกิจมีความสัมพันธ์ทาง

¹³ อนุชา พงษ์บริบูรณ์, “ประสาน” ล่าลิ้นนายชัชวาลเตรียมฟอร์มทีมลุยงานใหม่,” คู่แข่ง (22 กรกฎาคม 2534): 26.

¹⁴ “ตั้งฮั่ว” กับสนามการเมืองเล็กยากที่จะหยุดตะวันไว้ที่ปลายฟ้า,” ผู้จัดการรายวัน (5 ตุลาคม 2538):15.

การเมืองในรูปแบบที่ “ไม่เป็นทางการ” ของกลุ่มการเมืองในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ในการศึกษาพบว่าแต่ละกลุ่มการเมืองได้มีความพยายามที่จะส่งตัวแทนเข้ามาดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารของเทศบาลพร้อมๆ กับการบริหารธุรกิจไปด้วย ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่ศึกษาพบว่า

บทบาททางการเมืองท้องถิ่นของ “กลุ่มรักอุบล” ถือได้ว่าตระกูล “ศรีธัญรัตน์” ได้มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นเป็นหลัก ภายใต้กลุ่มการเมืองที่ชื่อว่า “กลุ่มรักอุบล” และกล่าวได้ว่าเป็น “กลุ่มธุรกิจ” เข้ามามีอำนาจในการบริหารเทศบาลและเป็นกลุ่มการเมืองเดียวที่เข้าไปมีบทบาทในการบริหารเทศบาลเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เริ่มตั้งแต่ นายประจวบ ศรีธัญรัตน์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกเทศมนตรีและไปดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี เป็นระยะเวลามากกว่า 20 ปี อย่างต่อเนื่องโดยไม่มีกลุ่มการเมืองอื่นมาแทรกในการบริหารเทศบาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 – 2533

นอกจากนี้กลุ่มธุรกิจที่สนับสนุนกลุ่มการเมือง “กลุ่มรักอุบล” ประกอบไปด้วยนายประธาน ศรีธัญรัตน์ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งประธานหอการค้า ประธานกรรมการบริษัทเครือไทยยนต์ ซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายรถจักรยานยนต์ยี่ห้อซุซูกิรายใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นายสมชาย สุรพันธ์ เป็นสถาปนิกและเป็นผู้จัดการเถลิงทัวร์อุบลฯ นอกจากนี้ยังดำรงตำแหน่งรองประธานหอการค้าจังหวัดด้วย นอกจากนี้ยังมีนางเพ็ญพักตร์ ศรีทอง ซึ่งเป็นเจ้าของร้านขายวัสดุก่อสร้าง หจก. ปิ่นเพชร¹⁵ นายสมศักดิ์ ธนาพรสิน เจ้าของกิจการขายรถยนต์ (ในเครือบริษัทศรีกมลตัวแทนจำหน่ายรถยนต์นั่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้) กิจการโรงแรม “ศรีกมล” จังหวัดอุบลราชธานี และกลุ่มนักธุรกิจอื่นๆ อาทิ พิศิระ เช่น นักกฎหมาย นักวิชาการ รวมถึงธุรกิจร้านขายเครื่องจักรกลทางการเกษตรและอื่นๆ โดยดูรายละเอียดจากตาราง 4.5

ตาราง 4.5 ประเภทของธุรกิจของกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุน “กลุ่มรักอุบล”

ลำดับ	รายนามนักการเมือง	ประสบการณ์/ประเภทธุรกิจ	สถานที่ตั้ง
1	นายประจวบ ศรีธัญรัตน์	-คหบดีตระกูล “ศรีธัญรัตน์” - อดีตนายกเทศมนตรีหลายสมัย	- จังหวัดอุบลราชธานี
2	นายประธาน ศรีธัญรัตน์	-คหบดีตระกูล “ศรีธัญรัตน์” เป็นน้องชายของนายประจวบ - กลุ่มหอการค้าจังหวัด - กิจการขายรถจักรยานยนต์ (จำหน่ายรถจักรยานยนต์ยี่ห้อซุซูกิ)	- จังหวัดอุบลราชธานี - รายใหญ่ในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ
3	นางเพ็ญพักตร์ ศรีทอง	- ธุรกิจก่อสร้าง - ประธานหอการค้าจังหวัด	- กิจการก่อสร้าง หจก. ปิ่นเพชร

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

ลำดับ	รายชื่อนักการเมือง	ประสบการณ์/ประเภทธุรกิจ	สถานที่ตั้ง
		อุบลราชธานี	
4	นายสมชาย สุรพัฒน์	- กลุ่มอาชีพอิสระ (สถาปนิก) - กลุ่มบริษัททัวร์	- จังหวัดอุบลราชธานี
5	นายสมศักดิ์ ธนาพรสิน	- กิจการขายรถยนต์ (ในเครือบริษัท ศรีกมลตัวแทนจำหน่ายรถยนต์นั่ง) - กิจการโรงแรม	- ภาตะวันออกเฉียงเหนือตอนใต้ - โรงแรม “ศรีกมล” จังหวัดอุบลราชธานี
6.	นพ. บัณฑิต เชาวกุล	- กิจการโรงพยาบาล	- โรงพยาบาลอุบลรักษ์ธนบุรี จ. อุบลราชธานี
7.	นายเต็มบุญ ศรีธัญรัตน์	- คหบดีตระกูล “ศรีธัญรัตน์” เป็นลูกชายของนายประวิทย์ ศรีธัญรัตน์ - กิจการรับเหมาก่อสร้าง - กิจการปั้มน้ำมัน	จังหวัดอุบลราชธานี
8.	อื่นๆ	- กลุ่มนักธุรกิจอื่นๆ - อาชีพอิสระ เช่น นักกฎหมาย นักวิชาการ - ร้านขายเครื่องจักรกลทางการเกษตร	จังหวัดอุบลราชธานี

ที่มา : สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก

1. “ “ตั้งฮั่ว” กับการเมืองสนามเล็กยากที่จะหยุดตะวันไว้ที่ปลายฟ้า,” ผู้จัดการรายวัน (5 ตุลาคม 2538):15.
2. “ไฟการเมืองอุบลฯ คุกรุ่นวัดบารมี “สุทัศน์-เกรียง,” กรุงเทพธุรกิจ (2 พฤษภาคม 2542): 16.
3. “3 กลุ่ม” ประลองกำลังเลือกนายก “นครอุบลฯ,” มติชนรายวัน (6 ธันวาคม 2547): 12.

บทบาททางการเมืองท้องถิ่นของ “กลุ่มอุบลยุคใหม่” ถือได้ว่าตระกูล “เรืองกาญจน-เศรษฐ์” เข้ามามีบทบาทในการบริหารเทศบาลช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2537 ก่อนหน้านั้นมิได้มีบทบาททางการเมืองระดับชาติในจังหวัดอุบลราชธานีและสุรินทร์ จากการศึกษามหาวิทยาลัยการเมืองของตระกูล “เรืองกาญจนเศรษฐ์” ในการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ทั้งนี้ถือได้ว่าเป็น “กลุ่มธุรกิจ” ที่คนในครอบครัวได้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติหลายคน โดยนายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์ให้ก้าวลงสู่เวทีการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองอุบลราชธานี หลังจากสอบตกในการเลือกตั้งก่อน โดยการแนะนำของนายสุรพล พรทวิวัฒน์ อดีตผู้จัดการหนังสือพิมพ์ไทยรัฐที่พานายไชยศิริไปพบนายประจวบ ศรีธัญรัตน์ที่บ้านส่งผลให้ในเวลา

ต่อมา นายไชยศิริ ได้รับเลือกเป็น ส.ส. ที่มีบทบาททางการเมืองในระดับชาติของจังหวัดอุบลราชธานีหลายสมัย

ตาราง 4.6 ประเภทของธุรกิจของ “กลุ่มอุบลยุคใหม่”

ลำดับ	รายชื่อนักการเมือง	ประสบการณ์/ประเภทธุรกิจ	สถานที่ตั้ง
1	นายไชยศิริ เรื่องกาญจนเศรษฐี	-คหบดีตระกูล“เรื่องกาญจนเศรษฐี” ฉายา “ตั้งฮั่ว” - อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายก - ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานี	จังหวัดอุบลราชธานี
2	นายประสาน เรื่องกาญจนเศรษฐี	-คหบดีตระกูล“เรื่องกาญจนเศรษฐี” เป็นน้องชายของนายไชยศิริ	จังหวัดอุบลราชธานี
3	นายนิรันดร์ เรื่องกาญจนเศรษฐี	-คหบดีตระกูล“เรื่องกาญจนเศรษฐี” เป็นลูกชายของนายไชยศิริ - กิจการโรงแรม (โรงแรมปทุมรัตน์)	จังหวัดอุบลราชธานี
4	อื่นๆ	- กลุ่มนักธุรกิจอาชีพอิสระ เช่น นักกฎหมาย นักวิชาการ	

ที่มา: สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก “ ‘ตั้งฮั่ว’ กับการเมืองสนามเด็กหยากที่จะหยุดตะวันไว้ที่ปลายฟ้า,” ผู้จัดการรายวัน (5 ตุลาคม 2538):15.

บทบาททางการเมืองท้องถิ่นของ “กลุ่มอุบลยุคใหม่” การเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยอ้อม ได้แก่ การให้การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรืออาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในการล็อบบี้ (Lobby) ให้มีการตัดสินใจในแนวทางที่ตนต้องการ โดยนายเกรียง กัลป์ตินันท์แรกเริ่มนายเกรียงเติบโตมาจากครอบครัวที่ทำธุรกิจรับเหมาก่อสร้างและการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในช่วงที่ดำรงตำแหน่ง ส.ส. หลายสมัย ในบทบาททางการเมืองระดับชาตินั้นนายเกรียงมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหลายพรรค มีการย้ายพรรคการเมืองเพื่อลงสมัคร ส.ส. ส่งผลให้นายเกรียงได้รับการเลือกตั้ง 3 สมัย โดยนายเกรียงได้สานความสัมพันธ์กับกลุ่มวังน้ำเย็นและได้ย้ายจากพรรคประชาธิปัตย์เข้ามาสังกัดพรรคความหวังใหม่โดยผลประโยชน์ต่างตอบแทนที่นายเกรียงได้รับภายหลังการย้ายพรรค และจากการสร้างสายสัมพันธ์ดังกล่าวส่งผลให้เขาได้เป็นผู้รับเหมาในโครงการของกรมชลประทานรายใหญ่¹⁶

ในช่วงแรกการรวมกลุ่มการเมืองความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัดและในเขตเทศบาล ปรากฏว่านักการเมืองระดับชาติ คือ นายเกรียง กัลป์ตินันท์เข้ามามีอิทธิพลในการ

¹⁶ “สนามเลือกตั้งสท.อุบลฯเดือด“เกรียง” ทำทุกอย่างเพื่อไม่แพ้”, ผู้จัดการรายวัน (17 มิถุนายน 2542):16.

เลือกตั้งด้วย ทั้งนี้เพราะนักการเมืองระดับชาติมีฐานอำนาจทางการเมืองที่มีบทบาทในการบริหารจัดการมากกว่านักการเมืองท้องถิ่น ฉะนั้น กลุ่มการเมืองท้องถิ่นจึงมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับนักการเมืองระดับชาติด้วยในเรื่องการเมืองทางการเมือง ส่วนการนักการเมืองสนามการเมืองเลือกตั้งใหญ่ในระดับชาติก็พยายามที่จะเข้าไปมีบทบาทในการเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่นเพื่อรักษาฐานเสียงด้วยเช่นกัน

ในการนี้ นายเกรียงได้พยายามผลักดันให้นายกาญจน์ กัลป์ตินันท์ผู้เป็นน้องชายเข้าดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้สำเร็จ ในส่วนของพื้นที่การเมืองในเขตเทศบาลนายเกรียงได้ให้การสนับสนุน “กลุ่มนครอุบล” ซึ่งเป็นกลุ่มการเมืองใหม่ที่เข้าสมัครรับเลือกตั้งในเขตเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 โดยส่งนางรจนา กัลป์ตินันท์ ภรรยา ลงรับสมัครเลือกตั้งในครั้งนี้ด้วย¹⁷ ก่อนที่จะตั้ง “กลุ่มนครอุบล” นั้นนายเกรียงได้ให้การสนับสนุน “กลุ่มอุบลยุคใหม่” เป็นที่น่าสังเกตว่าการเลือกตั้งครั้งนี้ ส.ส. เกรียงได้ให้การสนับสนุนกลุ่มนครอุบล จากเดิมที่ให้การสนับสนุนกลุ่มอุบลยุคใหม่ นอกจากนี้ ส.ส. เกรียงยังได้ย้ายจากพรรคประชาธิปไตยไปสังกัดพรรคความหวังใหม่ด้วย¹⁸

จากเหตุการณ์การเปลี่ยนกลุ่มทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาล หรือการย้ายพรรคของนักการเมืองระดับชาติสะท้อนให้เห็นถึงการใช้ฐานอำนาจจากการเลือกตั้งจากประชาชนเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจการผูกขาดทางการเมืองในทุกระดับนับตั้งแต่ในเขตการปกครองเล็กๆ อย่างพื้นที่ในเขตเทศบาล เขตการปกครองในระดับจังหวัดรวมไปถึงเขตการเมืองในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ จะเห็นได้ว่าการที่นักการเมืองระดับชาติ ยกตัวอย่าง นายเกรียง ผู้ประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งได้เป็น ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานีหลายสมัย ซึ่งถือได้ว่ามีฐานเสียงของประชาชนในระดับหนึ่งแล้วนายเกรียงได้ให้การสนับสนุนให้น้องชาย คือ นายกานต์ กัลป์ตินันท์เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมานายเกรียงได้เข้ามามีบทบาทในการผลักดันให้ภรรยา คือ นางรจนา กัลป์ตินันท์เพื่อให้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในเขตเทศบาล เพื่อวางรากฐานทางการเมืองของกลุ่มตนเองให้ครอบคลุมพื้นที่ทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ

¹⁷ “ไฟการเมืองอุบลฯ คู่รุ่นวัดบารมี “สุทัศน์-เกรียง”, กรุงเทพธุรกิจ (12 พฤษภาคม 2542) หน้า 16.

¹⁸ “สนามเลือกตั้งสท. อุบลฯ เดือด “เกรียง” ทำทุกอย่างเพื่อไม่แพ้”, ผู้จัดการรายวัน (17 มิถุนายน 2542)

ตาราง 4.7 ประเภทของธุรกิจของ “กลุ่มนครอุบล”

ลำดับ	รายชื่อผู้ประกอบการเมือง	ประสบการณ์/ประเภทธุรกิจ	สถานที่ตั้ง
1	นายเกรียง กัลป์ตินันท์	- ประธาน ส.จ.อุบลราชธานี พ.ศ. 2537 - ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานี 3 สมัย - กิจการรับเหมาก่อสร้าง	สังกัดพรรคการเมือง - พรรคประชาธิปัตย์ - พรรคความหวังใหม่ - พรรคไทยรักไทย
2	นายสุรศักดิ์ นเรนทร์พิทักษ์ ฉายา “เสี้ยมอ้วน”	- กลุ่มธุรกิจในเครือ “อุบลเจริญศรี”	เครือข่ายธุรกิจรายใหญ่ใน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
3	นางรจนา กัลป์ตินันท์ (เป็นภรรยาของนายเกรียง กัลป์ตินันท์)	- ภรรยา - กิจการรับเหมาก่อสร้าง	จังหวัดอุบลราชธานี
4	อื่นๆ	- กลุ่มนักธุรกิจ - อาชีพอิสระ เช่น นักกฎหมาย นักวิชาการ	จังหวัดอุบลราชธานี

ที่มา: สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก“บุคคลภูมิภาค,”บ้านเมือง (1 เมษายน 2542):15.

4.2.4 พัฒนาการของ “กลุ่มการเมือง” ในเทศบาลนครอุบลราชธานี

จังหวัดอุบลราชธานีเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ได้รับผลจากการเปลี่ยนแปลงจากภาพรวมของการเมืองการพัฒนาภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก่อให้เกิดอัตราเร่งของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของชาติที่ส่งผลต่อการเมืองท้องถิ่นในอุบลราชธานี ทั้งนี้เพราะดินแดนที่ราบสูงโคราชและภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงหลังการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ในอินโดจีน ประเทศไทย จึงให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติในดินแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากขึ้นเป็นลำดับ

ต่อมารัฐบาลมีนโยบายการใช้แผนพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งเป็นรูปธรรมของการพัฒนาที่สำคัญอยู่ที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นสิ่งสำคัญ เช่น การสร้างเขื่อน ถนนทางรถไฟ การก่อสร้างสถานศึกษาชั้นสูง โรงพยาบาล และสาธารณูปโภคต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมไปถึงผลกระทบต่อการเมืองการปกครองในระดับชาติและระดับท้องถิ่นด้วย กล่าวได้ว่าเป็นสัญญาณการเปลี่ยนแปลงในเชิงอำนาจท้องถิ่นซึ่งสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในเมืองอุบลราชธานี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเติบโตของกลุ่มธุรกิจอันเนื่องมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ

ผลกระทบในเชิงโครงสร้างของเทศบาลเมืองอุบลราชธานีด้วย ทั้งนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นแห่งแรกในเมืองอุบลราชธานี คือ เทศบาลโดยได้รับการสถาปนาเป็นเทศบาลเมืองอุบลราชธานี เมื่อ

วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2478 อันเป็นผลของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 และพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งเทศบาลเมืองอุบลราชธานี ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 52 ตอนที่ 79 พ.ศ. 2478 การ จัดตั้งเทศบาลในขั้นต้น มีเนื้อที่ 1.65 ตารางกิโลเมตร ต่อมาเมื่อเมืองมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น ได้มีการ ประกาศขยายเขตเทศบาลอีก 2 ครั้ง คือ ประกาศขยายเขตโดยพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2480 กับพระ รชกฤษฎีกาขยายเขต พ.ศ. 2499 อันมีเนื้อที่ 5.30 ตารางกิโลเมตร เป็นครั้งแรก โดยประกาศขยาย เขต ตั้งแต่วันที่ 24 ธันวาคม 2524 เป็นครั้งที่ 2 โดยมีเนื้อที่ 29.04 ตารางกิโลเมตร

ช่วงแรกภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยทั่วไปรวมถึงจังหวัดอุบลราชธานีมีสภาพเศรษฐกิจและ สังคมยังคงเป็นแบบดั้งเดิม กล่าวคือ การเติบโตทางเศรษฐกิจและการค้ายังมีน้อย ผู้คนในสังคมยังคง ยึดมั่นในขนบธรรมเนียม วัฒนธรรมที่สืบทอดมาจากสมัยก่อน ที่สำคัญคือ กลุ่มคนที่มีบทบาทใน การเมืองท้องถิ่นยังคงเป็น “กลุ่มข้าราชการ” ทำหน้าที่ด้านปกครอง อันได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หรือแม้กระทั่งครูบาอาจารย์ที่ทำหน้าที่สั่งสอนให้การศึกษาใน โรงเรียนต่างๆ (รายละเอียดดูจากภาคผนวก)

นอกจากนี้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นคนหัตถ์ตระกูล “ศรีธัญรัตน์” ภายใต้ “กลุ่มรักอุบล” เป็นกลุ่มการเมืองที่สามารถเข้ามามีอำนาจในการบริหารเทศบาลนับตั้งแต่ต้นนโยบายการแต่งตั้งคนหัตถ์ ท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์เป็นนายกรัฐมนตรี และเป็นกลุ่มการเมืองเดียวที่เข้าไปมีบทบาทในการบริหารเทศบาลเป็นระยะเวลานาน เริ่มตั้งแต่ นาย ประจวบ ศรีธัญรัตน์ได้รับเลือกตั้ง ปี พ.ศ. 2511 – 2533 เป็นระยะเวลามากกว่า 20 ปี อย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีกลุ่มการเมืองอื่นมาเปลี่ยนแปลง

ระยะต่อมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา เริ่มมีการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่นเพิ่มมา กขึ้น ในการจัดทีมลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งขัน และมีมากขึ้นเรื่อยๆ ในการลงรับสมัครเลือกในช่วงหลังๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533, 2538, 2542 และ 2547 ตามลำดับ โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใน พ.ศ. 2533 ถือได้ว่าเป็นการเปิดศักราชของการแข่งขันที่กลุ่มการเมืองมีความหลากหลายมากขึ้น เกิด มีกลุ่มผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มการเมืองประกอบไปด้วยกลุ่มต่างๆ ดังนี้

1. กลุ่มรักอุบล นำโดยนักการเมืองท้องถิ่นตระกูล “ศรีธัญรัตน์” ทั้งนี้กลุ่มรักอุบลเป็นกลุ่ม การเมืองที่เข้าไปมีบทบาทในการบริหารเทศบาลเป็นระยะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 – 2533 อย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีกลุ่มการเมืองอื่นมาเปลี่ยนแปลง

2. กลุ่มอุบลยุคใหม่ นำโดยนายประสาน เรืองกาญจนเศรษฐ์ เป็นหัวหน้ากลุ่มในการลงรับ สมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี 2533 ทั้งนี้ผู้ที่อยู่เบื้องหลังการสนับสนุนกลุ่มอุบลยุคใหม่ คือ นักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นในตระกูล “เรืองกาญจนเศรษฐ์”

3. กลุ่มนครอุบล นำโดยนายสุรศักดิ์ นเรนทร์พิทักษ์ เป็นกลุ่มการเมืองที่ตั้งขึ้นมาภายหลังเกิดความขัดแย้งในกลุ่มรักอุบล กลุ่มทุนที่สนับสนุนกลุ่มนครอุบลประกอบไปด้วยกลุ่มทุนเครือเจริญศรี¹⁹

ผลการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2533 ปรากฏว่ากลุ่มอุบลยุคใหม่ นำโดยนายประสาน เรืองกาญจนเศรษฐ์ ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งนายเทศมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2533 – 2538 และสละตำแหน่งนายกเทศมนตรีให้กับนายอนันต์ ตันติศิริรินทร์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นระหว่างปี พ.ศ. 2537-2538 โดยนายอนันต์ถือได้ว่าเป็นผู้ร่วมก่อตั้งกลุ่ม และมีบทบาทสำคัญในการประสานความร่วมมือทางการเมืองจนสามารถชนะเลือกตั้งซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองในเทศบาลได้สำเร็จ

สำหรับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2538 ได้มีกลุ่มการเมือง 2 กลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยกลุ่มอุบลยุคใหม่ ได้ส่งนายนิรันดร์ เรืองกาญจนเศรษฐ์ ซึ่งเป็นลูกชายของนายประสาน เรืองกาญจนเศรษฐ์ ส่วนกลุ่มรักอุบลได้ส่งนายประสาน ศรีวัชรรัตน์ อดีตนายกเทศมนตรีหลายสมัยลงแข่งขันในการเลือกตั้งครั้งนี้ ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 กลุ่มรักอุบลได้รับเลือกด้วยเสียงข้างมากและได้กลับมามีบทบาททางการเมืองอีกครั้ง โดยได้รับเลือกตั้งทั้งหมด 16 คน และกลุ่มอุบลยุคใหม่ได้รับเลือกตั้งเพียง 2 คน ส่งผลให้นายประสาน ศรีวัชรรัตน์เป็นนายกเทศมนตรี ระหว่างปี พ.ศ. 2538 - 2541

นับได้ว่าการเมืองตั้งในปี พ.ศ. 2546 ถือเป็นทางเลือกครั้งที่มีการแข่งขันกันอย่างมากอีกครั้งระหว่าง “กลุ่มรักอุบล” กับ “กลุ่มอุบลยุคใหม่” การเลือกตั้งครั้งนี้กลุ่มรักอุบลได้มอบหมายให้นายเต็ม บุญ ศรีวัชรรัตน์ ซึ่งเป็นลูกชายนายประสาน ศรีวัชรรัตน์ ลงสมัครตำแหน่งนายกเทศมนตรีแทน และในการเลือกตั้งครั้งนี้เกิดปัญหาและอุปสรรคที่รุนแรงต่อ “กลุ่มรักอุบล” เป็นอย่างมากเมื่อมีผลการตัดสินคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานีที่ได้ตัดสินให้นายเต็ม บุญ ศรีวัชรรัตน์ เนื่องจากคุณสมบัติไม่ครบที่จะสมัครรับเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าสมาชิกสภาทั้ง 24 คนประชาชนยังคงเลือกกลุ่มรักอุบลแบบยกทีม แต่นายเทศมนตรีได้เลือกนายสมยศ จรัสดำรงนิตย์ ผู้สมัครอิสระที่อาสาเข้ามาเป็นนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี²⁰

นายสมยศ จรัสดำรงนิตย์ เข้าดำรงตำแหน่งและบริหารงานเทศบาลได้ไม่นาน กรณีการตรวจสอบคุณสมบัติและผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานี ได้ให้ใบเหลืองนายสมยศ เป็นผลให้ต้องพ้นจากตำแหน่งและคณะกรรมการเลือกตั้งได้จัดให้มีการเลือกตั้ง

¹⁹ ประสาท สายดวง, “การเมืองท้องถิ่นอุบลฯ ร้าว 2 กลุ่มเปิดศึกสายเลือดชิงเก้าอี้ “เทศบาลนคร,” มติชน (30 เมษายน 2542): 11.

²⁰ “ “กัลปตินันท์” พ่ายชิงนายกเด็กนครอุบลฯ สะท้อนพลังเงิบ “บารมี” แพ้แรง “สงสาร,” สยามรัฐ (4 สิงหาคม 2546): 22.

ใหม่ในปี พ.ศ. 2547 ผลการเลือกตั้งในที่สุดตกเป็นของนางรจนา กัลป์ตินันท์ หัวหน้ากลุ่มการเมือง นครอุบลได้รับเลือกตั้งเป็นคณะบริหารเทศบาล และนางรจนา กัลป์ตินันท์ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีในปี พ.ศ. 2547²¹

4.2.5 งบประมาณกับการพัฒนาเทศบาลนครอุบลราชธานี

โดยเทศบาลมีเนื้อที่ 29.04 ตารางกิโลเมตร เท่าเดิม พื้นที่ของเทศบาลนครอุบลราชธานี ส่วนใหญ่เป็นที่ราบ มีแม่น้ำมูลไหลผ่านเมืองทางด้านทิศใต้ บริเวณตอนกลางของเมือง คือ ทุ่งศรีเมือง และบริเวณรอบ ๆ โดยเทศบาลมีภารกิจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ

รวมถึงเทศพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การผังเมือง การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร ฯลฯ²² โดยในพื้นที่เขตเทศบาลเป็นเขตเมืองอยู่แล้ว แต่มีงบประมาณในการบริหารจัดการจำนวนมากโดยเฉพาะงบประมาณที่ใช้ไปกับหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงื่อนไขความสัมพันธันี่สอดคล้องกับอาชีพ และธุรกิจของสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารเทศบาล

ข้อมูลรายจ่ายของเทศบาลนครอุบลราชธานี ในช่วงปี พ.ศ.2545 – 2549 จะเห็นได้ในหมวดรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีจำนวนที่สูงในช่วงปี 2548 – 2549 โดยใช้มีสัดส่วนที่สูงมากถึง 150 ล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31.47- 44.92 ของงบประมาณทั้งหมด) เมื่อเทียบกับงบประมาณหมวดอื่นๆ เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้งบประมาณลักษณะดังกล่าวมานั้นมีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองที่เข้ามาบริหารหรือไม่ อย่างไร โดยจะได้วิเคราะห์รายละเอียดในบทต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹ “ปลด2รองนายกเล็กดอกบัวเผยปมขัดแย้งภายในกลุ่มรักอุบล”, คมชัดลึก (13 พฤษภาคม 2547): 11.

²² กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทยกับการกระจายอำนาจ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อสาการศึกษา ดินแดง, 2543), หน้า 64.

ตาราง 4.8 รายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจริงตามแผนงบประมาณของ
เทศบาลนครอุบลราชธานี ประจำปี 2545 - 2549

ลำดับ	รายการ	2545		2546		2547		2548		2549	
		ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
1	งบกลาง	16.18	6.55	15.33	5.28	14.69	5.73	22.25	6.64	20.47	4.29
2	เงินเดือนค่าจ้างประจำ	31.75	12.84	32.48	11.19	37.55	14.66	39.91	11.90	44.64	9.35
3	ค่าจ้างชั่วคราว	23.75	9.61	25.50	8.79	25.77	10.06	28.25	8.43	38.49	8.06
4	ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ	51.64	20.89	66.63	22.96	55.39	21.62	67.40	20.10	99.21	20.77
5	ค่าสาธารณูปโภค	2.96	1.20	4.29	1.48	4.04	1.58	4.01	1.20	4.87	1.02
6	รายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป	0.24	0.10	0.50	0.17	0.44	0.17	0.54	0.16	7.24	1.52
7	ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	64.99	26.29	63.75	21.96	57.68	22.51	22.33	6.66	86.48	18.11
8	หมวดรายจ่ายอื่นๆ	3.00	1.21	3.00	1.03	0.00	0.00	0.00	0.00	25.93	5.43
9	รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	52.68	21.31	78.78	27.14	60.63	23.67	150.60	44.92	150.31	31.47
	รวม	247.19	100.00	290.26	100.00	256.19	100.00	335.29	100.00	477.64	100.00

ที่มา: สำนักการคลังเทศบาลนครอุบลราชธานี

4.3 กลุ่มผลประโยชน์ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี

4.3.1 สภาพทั่วไป

จังหวัดอุบลราชธานีเป็นศูนย์กลางการคมนาคมและการท่องเที่ยวทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย และยังเป็นดินแดนที่มีอารยธรรมเก่าแก่แห่งหนึ่งของโลก นอกจากนี้ยังมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติหลายแห่ง จังหวัดอุบลราชธานีมีเนื้อที่ประมาณ 11,700 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 18 อำเภอ 2 กิ่งอำเภอ

การเมืองการบริหารของเทศบาลนครอุบลราชธานี แบ่งส่วนการบริหารออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน ฝ่ายเลขานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ฝ่ายที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน

4.3.2 ขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการของเทศบาล

ด้านการคมนาคม มีทั้งเส้นทางรถไฟและเส้นทางรถยนต์ โดยเส้นทางรถไฟมีหลายขบวนด้วยกัน มีทั้งที่ไปจังหวัดอุบลราชธานีโดยตรง และขบวนรถที่ผ่านต่อไปยังจังหวัดหนองคาย โดยได้ให้บริการทุกวันดังนี้ ขบวนรถเร็ว กรุงเทพฯ – หนองคาย ขบวนรถดีเซลราง กรุงเทพฯ – หนองคาย ขบวนรถดีเซลราง อุบลราชธานี – นครราชสีมา โดยทั้งหมดมีบริการไป – กลับ วันละ 4 เที่ยว และขบวน

รถด่วนพิเศษ กรุงเทพฯ – หนองคาย มีบริการ ไป – กลับ วันละ 2 เที่ยว **สถานีรถไฟ**ภายในจังหวัดอุดรธานีมีสถานีทั้งหมด 7 แห่ง คือ อำเภอเมืองอุดรธานี หนองตะไก้ กุมภวาปี โนนสะอาด หนองขอนกว้าง ห้วยสามพาด และห้วยเกิ้ง สถานีที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครอุดรธานีได้แก่ สถานีอำเภอเมืองอุดรธานี

สำหรับเส้นทางรถยนต์มีเส้นทางหลวงที่สำคัญ คือ **ทางหลวงหมายเลข 2** เป็นเส้นทางจากกรุงเทพฯ ผ่านจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระยะทางถึงจังหวัดอุดรธานีประมาณ 562 กิโลเมตร **ทางหลวงหมายเลข 22** เชื่อมระหว่างจังหวัดอุดรธานีและจังหวัดสกลนคร สิ้นสุดที่จังหวัดนครพนม มีระยะทางประมาณ 230 กิโลเมตร และ**ทางหลวงหมายเลข 210** เชื่อมระหว่างจังหวัดอุดรธานีและจังหวัดเลย มีระยะทางประมาณ 140 กิโลเมตร

การคมนาคมทางอากาศ จังหวัดอุดรธานีมีสนามบินพาณิชย์ ซึ่งอยู่ติดกับสนามบินกองบิน 23 เปิดบริการเมื่อปี 2535 ใช้เป็นเส้นทางคมนาคมรับส่งผู้โดยสาร และการขนส่งสินค้า ปัจจุบันมีสายการบิน 3 สาย ได้แก่สายการบินของบริษัทยูไนเต็ดแอร์ไลน์ จำกัด สายการบินของแอร์เอเชีย โดยมีเที่ยวบินจากอุดรธานี – กรุงเทพฯ

โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครอุดรธานี ประกอบด้วยโรงเรียนเทศบาล 1-9 จำนวน 9 แห่ง

กิจการเทศพาณิชย์ เทศบาลนครอุดรธานีดำเนินกิจการเทศพาณิชย์ในรูปแบบสถานธนาอนุบาล เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่มีความเดือดร้อน ด้านการเงิน จำนวน 2 แห่ง คือ สถานธนาอนุบาลเทศบาลนครอุดรธานี แห่งที่ 1 ถนนสีศรีรัทธา และสถานธนาอนุบาลเทศบาลนครอุดรธานี แห่งที่ 2 ถนนหมากแข้ง

4.3.3 การก่อรูปของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ

1) ประเภทของธุรกิจในเขตเทศบาล

กิจการพาณิชย์กรรมและบริการ ประกอบด้วย ร้านค้าขายของชำ ขายอาหาร เครื่องดื่ม ขายอุปกรณ์ก่อสร้าง เสื้อผ้าสำเร็จรูป กิจกรรมบริการขนาดใหญ่ ได้แก่ ธนาคาร บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ โรงแรม สถานบันเทิง โรงมหรสพ และห้างสรรพสินค้า ส่วนอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเป็น โรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กประมาณ 62 โรงงาน อาทิ โรงงานแปรรูปสินค้า เกษตรกรรม โรงสีข้าว เครื่องดื่ม ร้านซ่อมเครื่องยนต์ – ยานพาหนะ โรงเลื่อย โรงงานถักทอไหมพรม และ โรงงานทำผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ

เขตเทศบาลนครอุดรธานียังเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญของจังหวัดในภูมิภาค สถานประกอบการขนาดใหญ่จะให้บริการทั้งลูกค้าในเขตอำเภอเมืองและอำเภอข้างเคียง ได้แก่ อำเภอกุดจับ อำเภอเพ็ญ อำเภอหนองวัวซอ อำเภอบ้านผือ อำเภอน้ำโสม อำเภอสร้างคอม อำเภอนาแก อำเภอ

หนองหาน อำเภอบ้านดุง อำเภอไชยวาน และอำเภอทุ่งฝน โดยมีห้างสรรพสินค้าและร้านค้าส่ง/ค้าปลีกที่ให้บริการ ได้แก่ ห้างสรรพสินค้าเจริญศรีโรบินสัน ห้างสรรพสินค้าที่ศูนย์บริษัทอุดรทอปเวิลด์ จำกัด ห้างสรรพสินค้าตั้งเงินเซ็ง ตลาดผ้าศรีรุ่ง ร้านเจริญชัยสตรี เซเว่นอีเลฟเว่น ห้าแยกสแควร์ ห้างสรรพสินค้าแมคโคร ห้างสรรพสินค้าบิ๊กซี นอกจากนี้ยังมีโรงแรมและที่พักอีกจำนวน 20 แห่ง

ลักษณะการตั้งถิ่นฐานและการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณศูนย์กลางชุมชน ซึ่งเป็นย่านธุรกิจการค้าบริการที่สำคัญที่สุดของชุมชนอยู่บริเวณจุดตัดของถนนโพศรีและถนนอุดรสุขวิถีนถนนประจักษ์ศิลปาคมและถนนหมากแข้ง ซึ่งให้บริการแก่ชุมชนภายในเขตผังเมืองรวม อำเภอต่างๆ ภายในจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียงอีกด้วย ย่านที่พักอาศัยของเมือง เกิดขึ้นตามพื้นที่ระหว่างพื้นที่พาณิชยกรรม และขยายไปทางด้านใต้ของตัวเมืองบริเวณถนนศรีชมชื่น ถนนอดุลยเดชทางด้านเหนือ ส่วนด้านตะวันออกขยายตัวไปตามแนวถนนนิตโย และทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 22 นอกจากนี้ยังมีย่านพักอาศัยใหม่ ๆ เกิดขึ้นตามแนวถนนเลียบเมืองโดยรอบของเมืองอีกด้วย

โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลนครอุดรธานี โดยอุตสาหกรรมหลักของชุมชนเป็นอุตสาหกรรมบริการและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร ประเภทโรงงานซ่อมรถยนต์และโรงกลึง โรงสีข้าว และโรงงานเฟอร์นิเจอร์ ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กกระจายอยู่บริเวณถนนสุรสาร ถนนโศกานุสรณ์ และถนนอดุลยเดช ส่วนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ตั้งอยู่ในบริเวณถนนไปจังหวัดสกลนคร (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 22) และถนนไปจังหวัดขอนแก่น (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2)

สถานที่ราชการในเขตผังเมืองรวม ส่วนใหญ่เกาะกลุ่มกันอยู่ทางตะวันตกของชุมชนบริเวณโดยรอบทุ่งศรีเมืองและหนองประจักษ์ศิลปาคม และด้านทิศตะวันตกของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2 ทางทิศใต้ของชุมชนเป็นเขตทหารและสนามบินอุดรธานี และในปัจจุบันสถานที่ราชการและสถาบันการศึกษาได้ขยายไปตั้งอยู่ตามแนวทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2 ที่บริเวณตำบลโนนสูง อำเภอเมือง ซึ่งอยู่ห่างจากบริเวณตัวเมืองออกไปทางจังหวัดขอนแก่นเป็นระยะทางประมาณ 15 กิโลเมตร สำหรับสถานที่พักผ่อนหย่อนใจที่มีชื่อเสียงคือ หนองประจักษ์ศิลปาคม ที่เป็นหนองน้ำธรรมชาติ ได้รับการปรับปรุงให้เป็นสวนสาธารณะที่สวยงาม เป็นที่พักผ่อน หย่อนใจ และใช้เป็นแหล่งน้ำดิบสำหรับน้ำประปา รวมทั้งพื้นที่ทุ่งศรีเมือง ที่ใช้เป็นสนามกีฬา สวนสาธารณะและศูนย์เยาวชน

2) การสะสมทุนของนักธุรกิจท้องถิ่นในเขตเทศบาล

ตระกูล “กาญจนแก้ว” ประเภทธุรกิจมีทั้งร้านขายวัสดุก่อสร้าง กลุ่มค้าพืชไร่ ในส่วนของนายฤทธิรงค์ กาญจนแก้ว ประกอบธุรกิจหลายอย่าง เช่น สำนักงานทนายความ นักพัฒนาที่ดินและถือหุ้นในบริษัทแชนคองกรีต (กิจการก่อสร้าง)²³

²³ “จับตาเลือกเทศบาลนครกลุ่มทุนใหม่ลุ่มพลิกพลิก,” ผู้จัดการรายวัน (16 ธันวาคม 2538):14.

กลุ่ม “เจริญศรี กรุ๊ป” ของคหบดีตระกูล “ทิฆนนานนท์” ซึ่งเป็นคหบดีเชื้อสายจีนที่ประกอบธุรกิจในจังหวัดอุดรธานีและจังหวัดใกล้เคียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จุดเริ่มต้นของ “เจริญศรีกรุ๊ป” ตั้งแต่มูลนิธิเบิกกายใต้การนำของนายเจริญ ทิฆนนานนท์และนางสลับศรี ทิฆนนานนท์ เริ่มต้นชีวิตคู่ด้วยการวิ่งรถสองแถวรับส่งผู้โดยสารมีรายได้เลี้ยงครอบครัว ต่อมาทำกิจการโรงงานน้ำตาลแต่ไม่ประสบความสำเร็จและมีหนี้สินจำนวนมากถึงขั้นล้มละลาย

ในระยะต่อมานายเจริญและภรรยาได้ทำธุรกิจจำหน่ายรถยนต์และพัฒนาเป็นผู้จำหน่ายรถยนต์ขนาดใหญ่ในภูมิภาคอีสาน จนกระทั่งธุรกิจมีความมั่นคงนายเจริญจึงเริ่มธุรกิจใหม่ คือ การซื้อโรงแรมเจริญศรีพาเลส และพื้นที่ในเขตการค้าแหล่งใหญ่ในจังหวัดอุดรธานี และเป็นจุดเริ่มต้นการทำศูนย์การค้า โรงแรม และศูนย์จำหน่ายรถยนต์ภายใต้เครือ “เจริญศรีกรุ๊ป”²⁴

โดยนายหาญชัย เป็นบุตรชายคนที่ 4 ในจำนวน 8 คน และเป็นผู้หนึ่งที่บริหารกิจการในเครือเจริญศรีให้เจริญก้าวหน้าจนกระทั่งมีธุรกิจโรงแรมเจริญศรี แกรนด์ รอยัล เป็นโรงแรมระดับ 5 ดาว ใหญ่ในอันดับต้นๆ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีศูนย์การค้า “เจริญศรีคอมเพล็กซ์” นอกจากนี้ลูกชายของนายเจริญที่ได้ดำเนินธุรกิจในจังหวัดต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบไปด้วยบริษัท 23 บริษัทในเครือเจริญศรี²⁵ (รายละเอียดดูในภาคผนวก) ส่วนใหญ่บริษัทตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ยี่ห้อเบนซ์ มาสด้า มิตซูบิชิ บริษัทเกี่ยวกับธุรกิจบันเทิง ศูนย์ค้าปลีก ศูนย์การค้าครบวงจร บริษัทเช่าซื้อ-ปล่อยสินเชื่อบริษัทเกี่ยวกับซื้อขายสินค้าการเกษตร กิจการโรงแรม และธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่ง²⁶ ซึ่งบริษัทต่างๆ ในเครือเจริญศรีกรุ๊ปได้กระจายอยู่ในจังหวัดอุดรธานี สกลนคร อุบลราชธานี หนองคาย ขอนแก่น หนองบัวลำภู มุกดาหาร และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

คหบดีตระกูล “ตรีวัฒน์สุวรรณ” เป็นตระกูลดังในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในส่วนของบริษัทซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินธุรกิจหลายด้าน โดยให้บุคคลในครอบครัวและเครือญาติเป็นผู้ดูแลกิจการ ประกอบด้วยบริษัทตรีรุ่ง ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีรุ่งอุดร ห้างหุ้นส่วนอุดรธานี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ศรีรุ่งข้าวทอง และ บริษัท ศรีรุ่งการ์เมนต์ จำกัด บริษัทต่างๆ ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการรับเหมาก่อสร้าง การค้าขายวัสดุก่อสร้าง สนามกอล์ฟ เป็นต้น²⁷

โดยด้านความสัมพันธ์ระหว่างตระกูล “ทิฆนนานนท์” และ ตระกูล “ตรีวัฒน์สุวรรณ” คือ การแต่งงาน ทั้งนี้นายหาญชัย ทิฆนนานนท์ ได้สมรสกับนางสาวอรพรรณ ตรีวัฒน์สุวรรณ ซึ่งเป็นลูกสาวของ คหบดีตระกูล “ตรีวัฒน์สุวรรณ” การที่นายหาญชัยได้แต่งงานกลับตระกูลนี้

²⁴ “เจริญศรีกรุ๊ปตำนาน “เจ้าแก”อีสาน,” ผู้นำท้องถิ่น 3,26 (มกราคม 2546):99.

²⁵ อัครวิทย์ ชันท์แก้ว, “นักธุรกิจภูมิภาคกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง: กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 124.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 134.

²⁷ “ศึกชิง ส.ท. โคราซร้อนยาไม่ถึงคราถ่ายเลือด,” ผู้จัดการรายวัน (27 มกราคม 2543):17.

นับได้ว่าเป็นฐานเศรษฐกิจที่มั่นคงมาก ทั้งนี้ตนเองและครอบครัวก็มีฐานธุรกิจดีอยู่แล้ว ทางภรรยายังมีกิจการที่มั่นคงเป็นปีกแผ่นอีกด้วย

ตาราง 4.9 ประเภทธุรกิจกลุ่ม “เจริญศรี กรุ๊ป” และธุรกิจตระกูล “ตรีวัฒน์สุวรรณ”

ลำดับ	รายชื่อ	ประเภทธุรกิจ	จังหวัด
1.	นายหาญชัย ชีฆมนานนท์	บริษัท 23 บริษัทในเครือเจริญศรีส่วนใหญ่ บริษัทตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ยี่ห้อเบนซ์ มาสดา มิตรชุนิชิ บริษัทเกี่ยวกับธุรกิจ บันเทิง ศูนย์ค้าปลีก ศูนย์การค้าครบวงจร บริษัทเช่าซื้อ-ปล่อยสินเชื่อ บริษัทเกี่ยวกับ ซื้อขายสินค้าการเกษตร กิจการโรงแรม และธุรกิจเกี่ยวกับการขนส่ง	กระจายอยู่ในจังหวัด อุดรธานี สกลนคร อุบลราชธานี หนองคาย ขอนแก่น หนองบัวลำภู มุกดาหาร และกรุงเทพฯ
2.	นายอิทธิพล ตรีวัฒน์สุวรรณ	กิจการการรับเหมาก่อสร้าง กิจการการค้าขายวัสดุก่อสร้าง สนามกอล์ฟ	จังหวัดอุดรธานีและ จังหวัดใกล้เคียง ในภาคตะวันออกเฉียง เหนือ

ที่มา: สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก

1. อัครวิทย์ ชันท์แก้ว. นักธุรกิจภูมิภาคกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง: กรณีศึกษาจังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

2. “เจริญศรีกรุ๊ปตำนาน “เก้าแก็” อีสาน,” ผู้นำท้องถิ่น 3,26 (มกราคม 2546): 99.

3) การปรับตัวและการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น

ในการศึกษาครั้งนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง และการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอ้อม โดยแบ่งตามประเภทของธุรกิจเป็นหลักในการวิเคราะห์ การเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยอ้อม ได้แก่ การให้การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรืออาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในการเลือกตั้ง (Lobby) ให้มีการตัดสินใจในแนวทางที่ตนต้องการ รวมถึงการเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง

การรวมกลุ่มการเมือง “กลุ่มอุดรพัฒนา” ได้บริหารงานเทศบาลมาอย่างยาวนานเป็นเวลา 25 ปี นับตั้งแต่ นายมณเฑียร แก้ววงศ์ เป็นนายกเทศมนตรี และได้ชักชวนนายฤทธิรงค์ กาญจนแก้ว ซึ่งสมัยนั้นได้ลงสมัครเลือกตั้ง ส.ส. แต่สอบตก และได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา

และได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครอุดรธานีในปี พ.ศ. 2528²⁸ กลุ่มอุดรพัฒนาเป็นกลุ่มการเมืองพรรคเดียวที่บริหารงานเทศบาลเป็นระยะเวลาานาน ทั้งนี้มีกลุ่มธุรกิจที่สนับสนุน ได้แก่ นักธุรกิจขายวัสดุก่อสร้าง กลุ่มค้าพืชไร่ เป็นต้น

การรวมกลุ่มการเมืองภายใต้ “**กลุ่มนครหมากแข้ง**” โดยเข้ามามีบทบาทในการบริหารเทศบาลนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถือได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจกลุ่มหนึ่งของเทศบาลนครอุดรธานีที่รวมกันเป็นที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะได้ใช้อำนาจทางการเมืองในการเข้าไปมีบทบาทในการบริหารเทศบาล ในการนี้ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์กลุ่มธุรกิจที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงหรือให้การสนับสนุนโดยส่งตัวแทนของกลุ่มเข้ามามีบทบาทภายในกลุ่มนำโดย นายหาญชัย ทีฆธนานนท์ ทายาทของคหบดีตระกูล “ทีฆธนานนท์” ซึ่งมีเครือข่ายธุรกิจในทั่วประเทศวันออกเฉียงเหนือ โดยมีบริษัท 23 บริษัทในเครือเจริญศรีกรุ๊ป²⁹

4.3.3 พัฒนาการของ “กลุ่มการเมือง” ในเทศบาลนครอุดรธานี

การขยายตัวของหน่วยราชการหรือสถาบันการปกครองที่เป็นทางการ (formal institutions) ซึ่งเป็นกลไกและแขนงขาของรัฐธรรมนูญใหม่ไปปฏิบัติงานอยู่ในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะจังหวัดอุดรธานี แต่เดิมได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองอุดรธานี โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2479 นายยกเทศมนตรีเมืองอุดรธานีคนแรก เข้าดำรงตำแหน่งเมื่อ พ.ศ. 2480 คือ พ.ต.ท. พระยงพลพ่าย (พลอย กฤษณะกัลด)

ในส่วนของการจัดรูปแบบองค์กรการปกครองแบบเป็นทางการในสมัยแรกๆ เทศบาลเมืองอุดรธานี ตั้งแต่เริ่มแรก พ.ศ. 2596 การจัดรูปองค์กรที่คล้ายระบบรัฐสภาและระบบการเมืองของส่วนกลางของเทศบาลในช่วงสมัยนั้น กล่าวคือ สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทคือมีที่มาจากกาแต่งตั้งและมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน โดยเฉพาะตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางประกอบไปด้วย หลวงพิณัยการโกวิท(อิน วัฒนศิริ) พระยาอุดรธานีศรีโขมสาคเรขตรี (จิตรี จิตตยโสธร) ขุนแววประศาสตร์ (แวว วงษ์ไทย) เป็นต้น แต่ทั้งนี้ถือได้ว่าช่วงเวลานี้ที่ “**กลุ่มข้าราชการ**” สามารถครองตำแหน่งเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาลนครได้อย่างต่อเนื่อง

ต่อมาภายหลังคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และคณะรัฐบาลสมัยนั้นได้ใช้ “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” ในการปกครองประเทศซึ่งมีผลถึงยกเลิกระบบการเลือกตั้งในการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรปกครองส่วน

²⁸ “สนามเทศบาลเมืองอุดรวังเวง,” แนวหน้า (12 สิงหาคม 2533): 6.

²⁹ สัมภาษณ์ นาย ข. ,4 พฤษภาคม 2549.

ท้องถิ่นโดยคณะปฏิวัติได้ใช้ระบบการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งในสมัยเดิม ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มข้าราชการที่เกษียณแล้วและชนชั้นที่เป็นคนหบดีตระกูลใหญ่ๆ หรือเศรษฐีท้องถิ่นในพื้นที่ให้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

เมื่อเวลาผ่านไปผลกระทบจากนโยบายของรัฐที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทาง เศรษฐกิจและสังคมภายในเขตเทศบาลนครอุดรธานีเป็นอย่างมาก รัฐบาลมีความพยายามเร่งรัด พัฒนาเศรษฐกิจตามนโยบายการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ต่อมารัฐบาลได้ตั้งสำนักงาน คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเริ่มนำแผนพัฒนาประเทศระยะเวลา 5 ปี โดยในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้เน้นนโยบายกระจายรายได้ไปยัง ต่างจังหวัดตามคำแนะนำของธนาคารโลก³⁰

โดยได้มุ่งเน้นการพัฒนาภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นอย่างมากและได้ยึดจังหวัดอุดรธานีเป็น เมืองศูนย์กลางของภูมิภาคแห่งนี้ ผลกระทบด้านเศรษฐกิจและสังคมเกิดขึ้นในเขตเมืองอุดรธานีด้วย นโยบายของรัฐบาล มีการสร้างถนนหนทาง สร้างสนามบิน หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคได้มาตั้ง สำนักงานภาคขึ้นที่จังหวัดอุดรธานีอย่างไรก็ตามแม้ว่าจะมีการอัดฉีดความเจริญต่างๆ อย่างมาก แต่ กลุ่มธุรกิจท้องถิ่นจำนวนน้อยรายที่จะได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการพัฒนาดังกล่าวทั้งนี้เพราะ งานส่วนใหญ่จะถูกประมูลไปโดยนักธุรกิจจากเมืองหลวง แต่ถึงกระนั้นธุรกิจท้องถิ่นต่างได้รับผลพวง จากการที่เม็ดเงินหมุนเวียนในจังหวัดเป็นจำนวนมาก ธุรกิจที่ขายบริการ เช่น โรงแรม สถานบันเทิงจึง ดำเนินกิจการได้ดี

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี พ.ศ. 2538 กลุ่มอุดรพัฒนายังคงได้รับการสนับสนุนจาก ประชาชนในเขตเทศบาลให้เข้ามามีบทบาทในฝ่ายบริหารอีกครั้งสมัย ต่อมากลุ่มอุดรพัฒนามีปัญหา ความขัดแย้งภายในได้แบ่งแยกออกเป็น 2 ฝ่าย และสมาชิกส่วนใหญ่มีความเห็นตรงไม่ตรงกัน ในที่สุดนายฤทธิรงค์ ได้ขอลาออกจากตำแหน่งโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี โดยระบุว่าการบริหารงานของเทศบาลเกิดความขัดแย้งกันภายในทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภา เทศบาลจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานได้ เพื่อยุติความขัดแย้งดังกล่าวจึงขอลาออก³¹ แต่ทั้งนี้ได้ วางตัวให้นายสวัสดิ์ พรหมมินทร์ ซึ่งเป็นเทศมนตรีอาวุโสดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีแทน ในที่สุดรองผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้อนุมัติให้นายหาญชัยและเทศมนตรีให้กลับเข้ามาดำรง

³⁰ ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ, โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2530) หน้า 20.

³¹ “สภาเทศบาลนครอุดรฯ ป่วยหนักประชุมล่มนายกฯไขก๊อกลาออก,” ประชาชาติธุรกิจ (30 กรกฎาคม 2541): 22.

ตำแหน่งบริหารในเทศบาลนครต่อไป ส่งผลให้นายหาญชัยและคณะยอมถอนฟ้อง³² โดยนายหาญชัยได้ตั้งกลุ่มการเมืองขึ้นมาใหม่ชื่อ “กลุ่มนครหมากแข้ง”

ภายใต้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 คือ พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ส่งผลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในปี 2547 จากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของเทศบาลนครอุดรธานีมีขึ้น เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2547 ในการนี้ได้มีกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกลุ่มการเมืองถิ่นกลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มหลักเมืองอุดรธานี และการเคลื่อนไหวทางการเมืองของผู้สมัครอิสระและกลุ่มการเมืองเพื่อชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครอุดรธานี จำนวน 4 กลุ่มด้วยกัน คือ 1) กลุ่มนครหมากแข้ง 2) กลุ่มหลักเมืองอุดรธานี 3) กลุ่มอุดรพัฒนา 4) นายสีบวงส์ วุฒิเสน ผู้สมัครอิสระ

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในกลุ่มการเมืองถิ่นกลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มหลักเมืองอุดรธานี และการเคลื่อนไหวทางการเมืองของผู้สมัครอิสระ ดังจะเห็นได้จากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงใน พ.ศ. 2547 ภายหลังรัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกคนที่คิดว่าดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดเป็นผู้บริหารท้องถิ่นโดยไม่ต้องสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เลือกกันเองเหมือนเช่นก่อน รวมถึงการคาดหวังว่าฐานเสียงเก่าสมัยที่ตนเองและครอบครัวได้รับการสนับสนุนในการเมืองท้องถิ่นจะส่งผลให้มีโอกาสได้รับเลือกตั้งภายใต้ ระเบียบ กฎ กติกาใหม่นี้ แต่ในที่สุดผลการเลือกตั้งเป็นของกลุ่มนครหมากแข้งแบบยกทีม คือ คณะผู้บริหารจำนวน 4 คนและสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน 24 คน เป็นสมัยที่ 2

4.3.5 งบประมาณกับการพัฒนาเทศบาลนครอุดรธานี

โดยเทศบาลมีเนื้อที่ 29.04 ตารางกิโลเมตร เท่าเดิม ปัจจุบัน พื้นที่ของเทศบาลนครอุดรธานี ส่วนใหญ่เป็นที่ราบ มีแม่น้ำมูลไหลผ่านเมืองทางด้านทิศใต้ บริเวณตอนกลางของเมืองคือทุ่งศรีเมืองและบริเวณรอบ ๆ โดยเทศบาลมีภารกิจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาดท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ รวมถึงเทศาภิบาล การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การรักษาความสะอาดและความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การผังเมือง การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร ฯลฯ³³ โดยในพื้นที่เขตเทศบาลเป็นเขตเมืองอยู่แล้ว แต่มีงบประมาณในการ

³² “นายกเล็กอุดรฯ ฟ้องปลัด มท. 200ล,” กรุงเทพธุรกิจ (17 มิถุนายน 2542):12,16.

³³ กระทรวงมหาดไทย, กระทรวงมหาดไทยกับการกระจายอำนาจ, (กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์อสาธรรักษาดินแดง, 2543), หน้า 64.

บริหารจัดการจำนวนมากโดยเฉพาะงบประมาณที่ใช้ไปกับหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงื่อนไขความสัมพันธ์นี้สอดคล้องกับอาชีพ และธุรกิจของสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามา มีบทบาทในการบริหารเทศบาล

ข้อมูลรายจ่ายของเทศบาลนครอุดรธานีในช่วงปี พ.ศ.2545 – 2549 จากตารางรายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจริงตามแผนงบประมาณของเทศบาลนครอุดรธานี พบว่าสัดส่วนงบประมาณในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้งบประมาณลักษณะดังกล่าวมานั้น มีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองที่เข้ามาบริหารหรือไม่ อย่างไร โดยจะได้วิเคราะห์รายละเอียดในบทต่อไป

ตาราง 4.10 รายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจริงตามแผนงบประมาณของเทศบาลนครนครอุดรธานี ประจำปี 2545 - 2549

ลำดับ	รายการ	2545		2546		2547		2548		2549	
		ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
1	เงินเดือน	18.9	4.00	29.9	5.03	31.79	5.15	37.8	5.16	45.17	5.66
2	ค่าจ้างประจำ	26.8	5.68	12.16	2.04	12.33	2.00	13.2	1.81	14.43	1.81
3	ค่าจ้างชั่วคราว	43.1	9.13	47.9	8.05	51.39	8.32	70.5	9.63	77.76	9.75
4	ค่าตอบแทน	7.47	1.58	10.55	1.77	10.52	1.70	19	2.59	31.52	3.95
5	ค่าใช้สอย	23	4.88	29.86	5.02	31.11	5.04	53.7	7.34	86.75	10.88
6	ค่าวัสดุ	24.3	5.15	28.53	4.80	60.25	9.76	48	6.56	58.30	7.31
7	ค่าสาธารณูปโภค	1.38	0.29	1.33	0.22	1.6	0.26	1.64	0.22	3.41	0.43
8	อื่นๆ	0	0.00	4.73	0.80	1.28	0.21	0.7	0.10	0.97	0.12
9	รายจ่ายบกลาง	18.9	4.00	18.68	3.14	20.02	3.24	34.4	4.70	60.11	7.54
10	ค่าครุภัณฑ์	2.47	0.52	23.62	3.97	7.15	1.16	36.8	5.02	14.96	1.88
11	ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	73.2	15.51	14.34	2.41	25.93	4.20	51.5	7.04	64.75	8.12
12	รายจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	232	49.25	373.3	62.75	364.17	58.97	365	49.82	339.57	42.57
	รวม	472	100	594.9	100	617.54	100	732	100	797.70	100

ที่มา: สำนักการคลังเทศบาลนครอุดรธานี

4.4 กลุ่มผลประโยชน์ในเทศบาลนครนครราชสีมา

4.4.1 สภาพทั่วไป

จังหวัดนครราชสีมา หรือที่เรียกว่า “โคราช” เปรียบเสมือนประตูสู่ภาคอีสานอยู่ห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 260 กิโลเมตร เป็นเมืองใหญ่บนดินแดนที่ราบสูง ที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากร และสิ่งอำนวยความสะดวกทางการท่องเที่ยว มีพื้นที่ประมาณ 20,500 ตารางกิโลเมตร แบ่งการปกครองออกเป็น 26 อำเภอ

การเมืองการบริหารของเทศบาลนครนครราชสีมา แบ่งส่วนการบริหารออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 24 คน ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน ฝ่ายเลขานายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน ฝ่ายที่ปรึกษานายกเทศมนตรี จำนวน 4 คน

4.4.2 ขอบเขตอำนาจในการบริหารจัดการของเทศบาล

ด้านการคมนาคม เนื่องจากเป็นชุมชนเมืองที่มีที่ตั้งอยู่บริเวณประตูเข้า-ออกของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงสามารถติดต่อ จังหวัดต่างๆ ที่อยู่ในภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้อย่างทั่วถึง สะดวกและรวดเร็ว ถนนในเขตเทศบาลนครนครราชสีมา จำแนก ออกเป็นถนนสายหลักและสายย่อย ถนนสายหลักยังจำแนกออกเป็นถนนสายประธาน และสายกระจายรูปแบบ โครงข่ายถนนแบ่งได้เป็น 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 เป็นโครงข่ายถนนในบริเวณเมืองเก่า ซึ่งอยู่ในบริเวณคูเมืองล้อมรอบทั้งหมดเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบตาราง ถนนส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่ดี

ส่วนที่ 2 เป็นโครงข่ายถนนในบริเวณเมืองเก่าเป็นถนนในส่วนขยายของตัวเมืองทางทิศตะวันตกของ ตัวเมืองเก่าที่ขาดการวางผัง โครงข่ายถนนในส่วนนี้จึงค่อนข้างขาดระเบียบ มีถนนทางหลวงแผ่นดิน ถนนมิตรภาพ ถนนสุรนารายณ์ ถนนมิตรภาพ-โชคชัย ถนนปักธงชัยตัดผ่าน และมีถนน ตรอก ซอย ต่างๆ หลายสายจาก เมืองเชื่อม ได้แก่ ถนนมุขมนตรี ถนนอัษฎางค์ ถนนราชินีกุล ถนนกำแพงสงคราม ถนนสรรพสิทธิ์ ถนนช้างเผือก ถนนราชดำเนิน ถนนเบญจรงค์ ถนนประจักษ์ และถนนกุดต้น ฯลฯ ประเภทถนนภายในเขตเทศบาล ประเภท สาย ยาว (เมตร) คอนกรีต 335 122,920 เมตร ราวคาน 37 28,440 เมตร ลูกรัง 65 19,500 เมตร รวม 437 170,860 เมตร บริการขนส่งสาธารณะ

ทางรถยนต์ การบริการขนส่งโดยสารทางรถยนต์ระหว่างอำเภอและจังหวัดต่างๆ มีทั้งรถตู้ รถสองแถว รถโดยสาร ธรรมดาและรถโดยสารปรับอากาศให้บริการ รับ-ส่ง ผู้โดยสารตลอดวัน โดยมีสถานีขนส่ง 2 แห่ง การบริการขนส่งสาธารณะทางรถยนต์โดยสารประจำทางในเขตเทศบาล

การบริการขนส่งสาธารณะทางรถยนต์โดยสารประจำทาง และรถโดยสารขนาดเล็ก มีเส้นทางเดินรถ 18 เส้นทาง จากจำนวน 15 สาย

ในเขตเทศบาลนครราชสีมา มี **สถานีรถไฟที่สำคัญ** 2 แห่ง คือ สถานีนครราชสีมา เป็นสถานีใหญ่ของจังหวัด ตั้งอยู่บริเวณถนนมุขมนตรี และที่ ชุมทางถนนจรูญ เป็นสถานีรถไฟที่มีขนาดและความสำคัญรองลงมาจากสถานีนครราชสีมา โดยมี ขบวนรถผ่านขึ้น-ลง วันละกว่า 60 ขบวน โดยมีเส้นทางรถไฟสายตะวันออกเฉียงเหนือ

ด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การประปา เทศบาลนครนครราชสีมา ประกอบด้วยระบบส่งน้ำดิบ ระบบผลิตน้ำประปาและระบบท่อส่งน้ำประปาในเขตพื้นที่บริการ **การไฟฟ้า** ระบบไฟฟ้าของจังหวัดนครราชสีมาอยู่ในความรับผิดชอบของสองหน่วยงาน คือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค สถานีไฟฟ้าย่อย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 5 แห่ง

ส่วนเทศบาลนครนครราชสีมา จะรับผิดชอบเฉพาะในการจัดหาอุปกรณ์ไฟฟ้าสาธารณะเพื่อติดตั้ง ซ่อมแซม ให้แสงสว่างตามถนน ตรอก ซอย และพื้นที่สาธารณะต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกปลอดภัยแก่ประชาชน ที่สัญจรไปมา ซึ่งเทศบาลได้ทำการติดตั้งดวงโคมไฟฟ้าสาธารณะให้แสงสว่างในประเภทต่างๆ ไปแล้ว รวมทั้งได้มีการปรับปรุงระบบสัญญาณไฟจราจรให้เหมาะสมกับสภาพการจราจรตาม ถนนสายต่างๆ ซึ่งบริเวณจุดทางแยกภายในเขตเทศบาลที่ได้มีการติดตั้งสัญญาณไฟจราจร **โทรศัพท์** กิจการโทรศัพท์ในจังหวัดนครราชสีมา มีพื้นที่ให้บริการรวม 33 ชุมสาย

ด้านการสื่อสารและโทรคมนาคม การให้บริการด้านการสื่อสารไปรษณีย์ และโทรคมนาคมในเขตเทศบาลนครราชสีมา อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานไปรษณีย์และโทรเลขเขต 3 ปัจจุบันในเขตเทศบาลมีที่ทำการไปรษณีย์ 4 แห่ง คือ ที่ทำการไปรษณีย์นครราชสีมา, จอมสุรางค์, สวนหม่อน, และอัมพวัน มีการให้บริการหลายประเภท เช่น บริการไปรษณีย์, บริการไปรษณีย์ด่วน (EMS), โทรเลข, โทรสาร, บริการเทเล็กซ์, บริการการเงิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการสื่อสารมวลชนที่ให้ข่าวสารของจังหวัดนครราชสีมาในด้านต่าง ๆ เช่น มีหนังสือพิมพ์ ท้องถิ่น จำนวน 12 ฉบับ, วิทยุกระจายเสียง จำนวน 8 แห่ง และสถานีถ่ายทอดวิทยุโทรทัศน์ จำนวน 5 แห่ง และเทศบาลนครราชสีมา ยังได้ติดตั้งเครื่องส่งเสียงตามสายให้บริการแก่ประชาชนในด้านการสื่อสารมวลชน อีกทางหนึ่งด้วย

โรงเรียนในสังกัดเทศบาลนครนครราชสีมา มีโรงเรียนระดับประถมศึกษาอยู่ในสังกัด จำนวน 5 โรงเรียน และในปี พ.ศ. 2534 ที่ผ่านมามีโรงเรียนเทศบาล 1 (บูรพาวิทยากร) และโรงเรียนเทศบาล 3 (ยมาราชสามัคคี) ได้เปิดรับนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 1-3 ขึ้นเพื่อเป็นการขยายโอกาสทางการศึกษา และยังมีเปิดสอนชั้นก่อนประถมศึกษา (ชั้นเด็กเล็ก) เพื่อบริการแก่ประชาชน ที่อยู่ในเขตเทศบาลซึ่งไม่มีเวลาเลี้ยงดูบุตรหลาน

4.4.3 การก่อรูปของกลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ

1) ประเภทของธุรกิจในเขตเทศบาล

สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตเทศบาล อาคารสำนักงาน อาคารพาณิชย์ กระจายตัวอย่างหนาแน่นรอบๆ บริเวณที่เป็นเมืองเก่าที่มีคูเมืองล้อมรอบ ซึ่งถือว่าบริเวณนี้เป็นย่านศูนย์กลางธุรกิจ การค้าหลักของเทศบาลนครนครราชสีมา ส่วนพื้นที่บริเวณรอบนอก ถัดออกมามีการขยายตัวไปทางด้านตะวันตก ตามฝั่งถนนไปสู่สถานีรถไฟ สำหรับสถานที่ราชการ สถาบันการศึกษา สถานพยาบาล จะกระจายตัวอยู่บริเวณด้านเหนือ ส่วนแหล่งอุตสาหกรรมจะกระจายตัวอยู่ทั่วไปทั้งในเขต และนอกเขตเทศบาล โดยอุตสาหกรรมภายในเขตเทศบาลจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็กหรืออุตสาหกรรมภายในครัวเรือนเท่านั้น นอกจากนี้พื้นที่ปลูกสร้างบ้านเรือนและเขตการตั้งถิ่นฐานของชุมชนยังขยายตัวไปตามเส้น ทางคมนาคมสลายสำคัญๆ ได้แก่ ถนนมิตรภาพ, ถนนท้าวสุระ, ถนนราชสีมา-ปักธงชัย และถนนสุรนารายณ์ เป็นต้น

2) การสะสมทุนของนักธุรกิจท้องถิ่นในเขตเทศบาล

คหบดีตระกูล “เชิดชัย” โดยนายวิชัย เชิดชัย ผู้มีบทบาททางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติในจังหวัดนครราชสีมา โดยนายวิชัย เชิดชัยเจ้าของบริษัทในเครือเชิดชัยอุตสาหกรรมเจ้าของธุรกิจต่อรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเจ้าของสัมปทานเดินรถ บขส. รายใหญ่ของประเทศ³⁴ มีภรรยาชื่อนางสุจินดา เชิดชัย หรือ “แจ้เกี้ยว” นายวิชัยเริ่มเล่นการเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัด และได้หันมาทำธุรกิจมากขึ้นภายหลังได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งผลให้การดำเนินธุรกิจของนายวิชัยประสบความสำเร็จเพราะนายวิชัยได้พยายามผลักดันให้เกิดการรวมกลุ่มของภาคเอกชนในจังหวัดเพื่อหวังผลให้มีอำนาจต่อรองต่อส่วนราชการและกลุ่มอื่นๆ ส่งผลให้การดำเนินธุรกิจประสบความสำเร็จอย่างสูง³⁵

คหบดีตระกูล “เรืองธนานุรักษ์” โดยนายนิธ เรืองธนานุรักษ์ โดยชื่อที่เรียกกันทั่วไปในจังหวัดนครราชสีมาว่า “เสี่ยชิก” เป็นกำนัน ต.ประทาย ประกอบธุรกิจรับเหมารายใหญ่ในจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีดำรงตำแหน่งเลขาธิการกลุ่มประสานมิตร ถือได้ว่าเป็นผู้จัดการผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาต่างๆ ของเทศบาลฯ โดยมีบริษัทรับเหมาที่ตั้งขึ้นมาเพื่อรองรับงานของเทศบาล 4 บริษัท ประกอบไปด้วย บริษัทประทายพาณิชย์ บริษัทปทุมสถาปัตย์ บริษัทประทานก่อสร้าง ไซเคติมอเตอร์และกิจการรับเหมาทั่วไป³⁶

³⁴ “การเมืองโคราชพลิกหลัง “เสี่ยไซ” จากไป”, ผู้จัดการรายวัน (14 เมษายน 2538):1,2.

³⁵ เรื่องเดียวกัน.

³⁶ “แจ้เกี้ยว “เปลี่ยนหุ่นเชิดรักษาฐานที่มั่น สท.โคราช”, ผู้จัดการรายวัน (28 มกราคม 2543):13.

คหบดีตระกูล “ศรีวิไลลักษณ์” โดยนายบวร ศรีวิไลลักษณ์และนางชูศรี ศรีวิไลลักษณ์ โดยทั้งสองได้เข้ามามีบทบาทในตำแหน่งนายกเทศมนตรี ในด้านการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับธุรกิจก่อสร้าง ทั้งในการมีบทบาททางการเมือง การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างเครือข่ายเส้นสายที่จำเป็นในการประกอบธุรกิจ เพื่อเกื้อหนุนหรือต่อเส้นสายกับศูนย์อำนาจทางธุรกิจ การเมืองจากส่วนกลางได้ ทั้งนี้ นายบวร ศรีวิไลลักษณ์และนางชูศรี ศรีวิไลลักษณ์ โดยทั้งสองได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรง แต่อำนาจในการบริหารยังคงต้องปฏิบัติตามผู้มีบทบาททางการเมืองอยู่เบื้องหลัง “กลุ่มประสานมิตร” เป็นหลัก

3) การปรับตัวและการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น

นอกจากนี้ นายวิชัยได้ผลักดันนโยบายการบริหารจนเกิดสภาอุตสาหกรรมจังหวัดนครราชสีมา โดยนัยเพื่อปกป้องธุรกิจที่ตนเองดำเนินอุตสาหกรรมการต่อรถยนต์ด้วย แม้ว่าจะสามารถตั้งสภาอุตสาหกรรมจังหวัดนครราชสีมาได้แล้ว บางครั้งมีความขัดแย้งกับกลุ่มหอการค้าจังหวัดด้วยกัน ในที่สุดก็สามารถไกล่เกลี่ยได้สำเร็จโดยนายวิชัย เชิดชัยเป็นผู้ประสานความสัมพันธ์ แต่บทบาทของนายวิชัยซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายภาคเอกชนที่ต่อสู้ผลักดันนโยบายอุตสาหกรรมต่อรถยนต์และการสัมปทานการเดินรถ ถือได้ว่าเป็นผู้มีบารมีมากในจังหวัดนครราชสีมา ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ บริษัทในเครือเชิดชัยอุตสาหกรรม ธุรกิจต่อรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้การสัมปทานเดินรถ บขส. รายใหญ่ของประเทศ เป็นต้น

ดังจะเห็นอิทธิพลและบารมีทางการเมืองนับตั้งแต่การเลือกตั้งประธานสภาจังหวัดนครราชสีมา (ส.จ.) ในปี พ.ศ. 2533 ซึ่งมีกลุ่มการเมืองในจังหวัด 2 กลุ่มในขณะนั้น คือ 1) กลุ่มนายอัสนี เชิดชัย 2) กลุ่มนายวิฑูร ชาติปฏิมาพงษ์ ส.จ. อารุโส³⁷ ในช่วงที่มีการเลือกประธานสภาผ่านการโหวตเสียงเลือกตั้งในวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2533 เมื่อมีการลงคะแนนสามารถผลปรากฏว่าตำแหน่งประธานสภาจังหวัดภายใต้การผลักดันของนายวิชัย เชิดชัยส่งผลให้บุตรชายคนโตของนายวิชัย ซึ่งขณะนั้นเพิ่งอายุสี่สิบกว่าเท่านั้นและได้รับการลงคะแนนเสียงให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาจังหวัดนครราชสีมา³⁸

นอกจากนี้บทบาททางการเมืองของกลุ่มประสานมิตรในจังหวัดนครราชสีมาในขณะนั้น การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัดเป็นอย่างมากถือเป็นการเชื่อมโยงผลประโยชน์ในเรื่องของการรับเหมาก่อสร้างโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา กับกลุ่มผู้รับเหมาที่ผูกขาดมาโดยตลอด ซึ่งกลุ่มผู้รับเหมาในจังหวัดนครราชสีมาส่วนใหญ่ส่วนเป็นฐาน

³⁷ “สภาจังหวัดโคราชกับเค้ากลางความดูเด็ด,” ประชาชาติธุรกิจ (18 พ.ย. 2533):16.

³⁸ สัมภาษณ์ นาย อ. , 23 มกราคม 2547.

เสียงของกลุ่มประสานมิตรด้วย เป็นผลมาจากการที่นายวิชัยมีความสัมพันธ์สนิทสนมกับพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้นด้วย

ตาราง 4.11 ความสัมพันธ์และประเภทรูทกิจของ “กลุ่มประสานมิตร”

ลำดับ	รายชื่อ	ความสัมพันธ์/ประเภทรูทกิจ	จังหวัด
1.	นายวิชัย เชิดชัย (เสียชีวิต พ.ศ. 2538) นางสุจินดา เชิดชัย เป็นหลักในการดูแลกิจการ	คหบดีตระกูล “เชิดชัย” บริษัทในเครือเชิดชัยอุตสาหกรรม ธุรกิจต่อรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้การสัมปทานเดินรถ บขส. รายใหญ่ของประเทศ สมาชิกวุฒิสภาจังหวัดนครราชสีมา	จังหวัดนครราชสีมา และทั่วทุกภาคใน ประเทศไทย รวมถึงประเทศ ต่างๆใน เอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้
2.	นายนิศ เรืองธนาบุรุษ ฉายา “เสี้ยชิก”	ประกอบธุรกิจรับเหมาราย ดำรงตำแหน่งเลขาธิการกลุ่มประสานมิตร	จังหวัดนครราชสีมา
3.	นายบวร ศรีวิไลลักษณ์	คหบดีตระกูล “ศรีวิไลลักษณ์”	จังหวัดนครราชสีมา
4.	นางชูศรี ศรีวิไลลักษณ์	คหบดีตระกูล “ศรีวิไลลักษณ์” มี ความสัมพันธ์โดยเป็น “ภรรยา” ของนาย บวร	จังหวัดนครราชสีมา
5.	นายชูชีพ หาญสวัสดิ์	อดีต ส.ส. จังหวัดนครราชสีมา มีความสัมพันธ์เชิงเครือญาติเป็นเขยของ คหบดีตระกูล “เชิดชัย”	สังกัดพรรค ความหวังใหม่
6.	นายอัสนี เชิดชัย	คหบดีตระกูล “เชิดชัย” มีความสัมพันธ์ ลูกชายนายวิชัย – สุจินดา เชิดชัย ประธานสภาจังหวัดนครราชสีมา อดีต ส.ส. จังหวัดนครราชสีมา	จังหวัดนครราชสีมา
7.	นายสุรภูมิ เชิดชัย	คหบดีตระกูล “เชิดชัย” มีความสัมพันธ์ ลูกชายนายวิชัย – สุจินดา เชิดชัย อดีตนายกเทศมนตรีนครราชสีมา	จังหวัดนครราชสีมา

ที่มา: สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก

1. “เจ้าเกี่ยว “เปลี่ยนหุ่นเชิดรักษาฐานที่มั่น สท.โคราช,” ผู้จัดการรายวัน (28 มกราคม 2543):13.
2. “การเมืองโคราชพลิกหลัง “เสี้ยไซ” จากไป,” ผู้จัดการรายวัน (14 เมษายน 2538): 1,2.

4.4.3 พัฒนาการของ “กลุ่มการเมือง” ในเทศบาลนครราชสีมา

นับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2500-2528 มีการขยายตัวของหน่วยราชการหรือสถาบันการปกครองที่เป็นทางการ (formal institutions) ซึ่งเป็นกลไกและแขนงของรัฐสมัยใหม่ไปปฏิบัติงานอยู่ในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลนครนครราชสีมา แต่เดิมได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองนครราชสีมา มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2478 โดยมีพระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดินทร์ ณ อยุธยา) เข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองนครราชสีมาคนแรก

ในส่วนของการจัดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นทางการในสมัยแรกๆ ตั้งแต่เริ่มแรกปี พ.ศ. 2500 - 2500 การจัดรูปองค์กรมีลักษณะคล้ายระบบรัฐสภาและระบบการเมืองของส่วนกลางในช่วงสมัยนั้น สมาชิกสภาเทศบาล (สท.) ประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทคือ สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งโดยส่วนกลางและมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ถือได้ว่าเป็นช่วงแรกๆ ของการจัดตั้งเทศบาล คณะผู้บริหารจึงเป็น “กลุ่มข้าราชการ” โดยเฉพาะข้าราชการประจำจากกระทรวงมหาดไทยที่ผลัดเปลี่ยนกันดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี โดยแต่ละคนดำรงตำแหน่งในระยะเวลาสั้นๆ 1-2 ปี ดังจะเห็นได้จากรายชื่อนายกเทศมนตรีในช่วงแรกๆ ประกอบไปด้วย พ.อ. พระนาประสิทธิ์ศีลยการ (เจ้า อุดมศิลป์) ร.ต. ปุณ สิทธิเวชช์ พระอนุบาลสากลเขตต์ (สันมหาสันทนะ) ฯลฯ เป็นต้น (รายละเอียดดูได้ที่ภาคผนวกท้ายเล่ม)

ต่อมาภายหลังคณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และคณะรัฐบาลสมัยนั้นได้ใช้ “ธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน” ในการปกครองประเทศซึ่งมีผลถึงยกเลิกระบบการเลือกตั้งในการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคณะปฏิวัติได้ใช้ระบบการแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในสมัยเดิม ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มข้าราชการที่เกษียณแล้วและชนชั้นที่เป็นคหบดีตระกูลใหญ่ๆ หรือเศรษฐีท้องถิ่นในพื้นที่ให้เข้ามาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล

จากนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว ส่งผลให้กลุ่มผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในเทศบาลเมืองนครราชสีมาเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเป็น “กลุ่มธุรกิจ” อันเป็นผลจากความสัมพันธ์ทางการเมืองระดับชาติเป็นส่วนใหญ่ ก่อให้เกิดการผูกขาดทางการเมืองของ “กลุ่มมิตรประชา” ได้มีอำนาจในการผูกขาดในการบริหารเทศบาลเป็นระยะเวลาอันยาวนานมากกว่า 20 ปี (พ.ศ. 2500 - 2528)

นอกจากการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในสังคมแล้ว ในกรณีของจังหวัดนครราชสีมา เมื่อพิจารณาเกี่ยวกับการเมืองการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตยแล้ว การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในเรื่อบทบาทและอำนาจของคนในสังคมด้วย ทั้งนี้เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวได้เอื้อต่อการเติบโต

ของกลุ่มธุรกิจ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในจังหวัดนครราชสีมาที่ทำให้คนกลุ่มนี้เริ่มมีอำนาจทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ก็มีส่วนสำคัญให้ได้รับความสำเร็จทางด้านการเมืองตามไปด้วย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2528 ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มการเมืองเกิดขึ้นเมื่อเกิดความขัดแย้งภายใน “กลุ่มมิตรประชา” โดยแกนนำในกลุ่มต่างได้แยกกันไปรวมตัวกับนักธุรกิจและก่อตั้งกลุ่มการเมืองขึ้นใหม่โดยเฉพาะ “กลุ่มประสานมิตร” โดยนายสง่า เกียรติภิญโญชัย เป็นผู้ก่อตั้งกลุ่ม ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ากลุ่มประสานมิตรได้รับเลือกตั้งยกทีมส่งผลให้มีการจัดสรรระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยให้นายเด็สดวง สุคนจันทร์ ดำรงตำแหน่งในช่วงแรกในปี พ.ศ. 2528 - 2531 และนายนิวัติชัย สุทธนาวัฒน์ ดำรงตำแหน่งต่อ ในช่วงหลัง พ.ศ. 2531- 2533 (รายละเอียดดูที่ภาคผนวก)

ในการนี้กลุ่มนักธุรกิจที่สนับสนุน “กลุ่มประสานมิตร” ประกอบไปด้วยนายวิชัย เชิดชัย กลุ่มทุนท้องถิ่นของจังหวัดนครราชสีมา โดยนายวิชัย เชิดชัยเจ้าของบริษัทในเครือเชิดชัยอุตสาหกรรมเจ้าของธุรกิจต่อรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเจ้าของสัมปทานเดินรถ บขส. รายใหญ่ของประเทศ³⁹ ถือเป็นคนสำคัญที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารกลุ่มประสานมิตร ซึ่งได้กล่าวรายละเอียดแล้วข้างต้น

สำหรับการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2533 และ 2538 กลุ่มประสานมิตรยังเข้าได้รับความนิยมนำได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารเทศบาลได้อย่างต่อเนื่อง 2 สมัยติดกัน โดยในสมัยแรกกลุ่มประสานมิตรได้ให้นางชูศรี ศรีวิไลลักษณ์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตลอดสมัย แต่สำหรับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2538 ผลปรากฏว่ากลุ่มประสานมิตรมิได้รับการเลือกตั้งยกทีมเหมือนเช่นสมัยก่อน แต่ด้วยความเป็นเสียงส่วนมากในการบริหารเทศบาล ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในด้านการบริหารงานภายในเทศบาลเกิดขึ้น

นอกจากนี้ ประเด็นการลงรับสมัครเลือกตั้งที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ทั้งนี้เพราะส่วนหนึ่งมาจากประเด็นความขัดแย้งในเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์ของนักธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่เริ่มไม่พอใจกลุ่มประสานมิตรที่ยึดอำนาจในการบริหารเทศบาลมาเป็นระยะเวลานาน ความขัดแย้งดังกล่าวมีผลต่อการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2543 เป็นอย่างมาก ในการเลือกตั้งครั้งนี้กลุ่มประสานมิตรภายใต้การนำโดยนางสุจินดา เชิดชัยได้ใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์และบารมีทางการเมืองกับนักการเมืองระดับชาติให้เข้ามาช่วยเหลือในการหาเสียง ประกอบไปด้วยนายชูชีพ หาญสวัสดิ์ ส.ส. พรรคความเป็นหวังใหม่ จังหวัดนครราชสีมาเข้ามาร่วมด้วย โดยมีความสัมพันธ์กับนางสุจินดาในฐานะลูกเขย และกลุ่ม

³⁹ “การเมืองโคราชพลิกหลัง “เฮียไซ” จากไป,” ผู้จัดการรายวัน (14 เมษายน 2538): 1,2.

การเมืองที่นางสุจินดามีความสนิทสนมเป็นพิเศษกับนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ นายกร ทักษิณสี รวมไปถึง ส.ส. กลุ่มวังน้ำเย็นของนายเสนาะ เทียนทองด้วย⁴⁰

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี พ.ศ. 2543 กลุ่มประสานมิตรยังคงเป็นกลุ่มการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง ส่วนหนึ่งจากการวางรากฐานในการยึดอำนาจในการบริหารมาได้โดยตลอด และในครั้งนี้นางสุจินดาได้พยายามผลักดันให้นายสุรวุฒิ เชิดชัยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นสมัยแรกได้สำเร็จตลอดสมัยการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2543 –2547 นอกจากนี้บทบาทของนางสุจินดา ยังคงรักษาความสัมพันธ์ทางการเมืองกับการเมืองระดับชาติอีกชั้นหนึ่ง โดยการเตรียมส่งลูกชายคนโต คือ นายอัสนี เชิดชัย ลงรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เขต 1 ในจังหวัดนครราชสีมา⁴¹

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี พ.ศ. 2547 โดยกลุ่มประสานมิตรไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคชาติพัฒนาดังเช่นในการเลือกตั้งในครั้งก่อนๆ โดยพรรคชาติพัฒนาได้เรียกประชุมแกนนำและคณะทำงานเพื่อวางแผนการเลือกตั้งโดยตรง และได้จัดตั้ง กลุ่มการเมืองขึ้นใหม่ชื่อว่า “กลุ่มโคราชพัฒนา”⁴² ทั้งนี้เพราะสนามการเลือกตั้งในเขตเทศบาลถือได้ว่าเป็นฐานคะแนนเสียงที่มีความสำคัญของพรรคชาติพัฒนาเป็นอย่างมาก ในที่สุดจึงได้ส่ง รศ. เชิดชัย ไชครัตนชัย ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งอธิการบดีสถาบันราชภัฏนครราชสีมา⁴³ ที่พึงเกียรณอายุราชการมาลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า “กลุ่มโคราชพัฒนา” ได้รับเลือกตั้งแบบยกทีม

4.4.5 งบประมาณกับการพัฒนาเทศบาลนครนครราชสีมา

เทศบาลมีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมตำบลในเมืองทั้งหมด เนื้อที่ 37.5 ตารางกิโลเมตร หรือ 23,437 ไร่ 2 งาน คิดเป็นร้อยละ 4.96 ของพื้นที่อำเภอเมือง (อำเภอเมืองนครราชสีมา มีพื้นที่ประมาณ 755.596 ตารางกิโลเมตร) หรือประมาณร้อยละ 0.18 ของพื้นที่ทั้งจังหวัด (จังหวัดนครราชสีมา มีพื้นที่ประมาณ 20,493.9 ตารางกิโลเมตร) โดยเทศบาลมีภารกิจในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง โดยจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณสุขโรคและการก่อสร้างอื่นๆ

⁴⁰ เรื่องเดิม, หน้า 12.

⁴¹ “เจ็ทภัยส่งลุย เชิดชัยสบายปีกุมโคราชยึดเก้าอี้เทศบาล-ส.ส.,” ประชาชาติธุรกิจ (21 กุมภาพันธ์ 2543) : 23.

⁴² “อินไซด์ “ชาติพัฒนา” ลุยจัดทัพผู้ศึกเลือกตั้งนายกเล็กเมืองโคราช,” ประชาชาติธุรกิจ (12 พฤษภาคม 2546): 29.

⁴³ “ประชันสองว่าที่นายกเล็กโคราช “เมืองมหานคร” กับ “ประปาถูกที่สุด” ตัดสินอนาคต พชน. – ททท.,” ไทยโพสต์ (6 ธันวาคม 2546): 2.

รวมถึงเทศบาลนิชย์ การส่งเสริมการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย การผังเมือง การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร ฯลฯ⁴⁴ โดยในพื้นที่เขตเทศบาลเป็นเขตเมืองอยู่แล้ว แต่มีงบประมาณในการบริหารจัดการจำนวนมากโดยเฉพาะงบประมาณที่ใช้ไปกับหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงื่อนไขความสัมพันธ์นี้สอดคล้องกับอาชีพ และธุรกิจของสมาชิกในกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามามีบทบาทในการบริหารเทศบาล

ข้อมูลรายจ่ายของเทศบาลนครราชสีมาในช่วงปี พ.ศ.2545–2549 จะเห็นได้ในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างมีจำนวนที่สูงในช่วงปี 2545 – 2546 โดยใช้มีสัดส่วนที่สูงมากถึง 105 -130 ล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 39.96 – 40.7 ของงบประมาณทั้งหมด) เมื่อเทียบกับงบประมาณหมวดอื่นๆ จากตารางรายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจริงตามแผนงบประมาณของเทศบาลนครราชสีมา พบพบว่าสัดส่วนงบกลางในปี พ.ศ. 2548 มีสัดส่วนที่สูงมากถึง 203 ล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 35.05 ของงบประมาณทั้งหมด) เป็นที่น่าสังเกตว่าการใช้งบประมาณลักษณะดังกล่าวมานั้นมีความสัมพันธ์กับกลุ่มการเมืองที่เข้ามาบริหารหรือไม่ อย่างไร โดยจะได้วิเคราะห์รายละเอียดในบทต่อไป

ตาราง 4.12 แสดงรายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจริงตามแผนงบประมาณของเทศบาลนครนครราชสีมา ประจำปี 2545 - 2549

ลำดับ	รายการ	2545		2546		2547		2548		2549	
		ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
1	เงินเดือน	38.4	11.80	45.83	10.32	16.4	4.56	57.1	9.87	64.2	12.59
2	ค่าจ้างประจำ	12.6	3.86	15.28	3.44	7.92	2.20	15.1	2.60	15.7	3.07
3	ค่าจ้างชั่วคราว	28.8	8.85	34.4	7.75	33.2	9.22	37.9	6.55	51.3	10.07
4	ค่าตอบแทน	16.8	5.16	16.82	3.79	18.5	5.15	22.7	3.92	44.6	8.74
5	ค่าใช้สอย	23.8	7.33	30.02	6.76	31.4	8.72	46	7.94	69.8	13.68
6	ค่าวัสดุ	40.9	12.57	60.83	13.70	38.6	10.72	51.6	8.91	56.6	11.10
7	ค่าสาธารณูปโภค	8.74	2.69	10.57	2.38	10.3	2.86	10.6	1.84	8.65	1.70
8	รายจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไป	0.35	0.11	0.71	0.16	4.88	1.35	4.81	0.83	3.11	0.61

⁴⁴ กระทรวงมหาดไทย. กระทรวงมหาดไทยกับการกระจายอำนาจ. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสารักขา ดินแดง, 2543) หน้า 64.

ลำดับ	รายการ	2545		2546		2547		2548		2549	
		ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%	ล้านบาท	%
9	รายจ่ายงบกลาง	13.6	4.19	12.9	2.90	64.9	18.00	203	35.05	37.2	7.30
10	ค่าครุภัณฑ์	11.3	3.48	35.98	8.10	29.4	8.15	25.5	4.41	43.7	8.57
11	ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	130	39.96	180.8	40.70	105	29.07	105	18.08	115	22.57
12	รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	na		na		na		na		na	
	รวม	325.31	100	444.09	100	360.21	100	578.72	100	509.98	100

ที่มา: สำนักการคลังเทศบาลนครนครราชสีมา



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

กลุ่มผลประโยชน์ : ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมือง

ในบทนี้ได้ศึกษาถึงลักษณะความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ของ “กลุ่มผลประโยชน์” โดยแบ่งออกเป็นการศึกษาถึงการรวมตัวของ “กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ” และการรวมตัวของ “กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง” ของ 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

5.1 การรวมตัวของ “กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ” ในท้องถิ่น

การศึกษากลุ่มผลประโยชน์กับองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่นผู้ศึกษาได้วิเคราะห์โครงสร้างการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของเทศบาลใน 4 พื้นที่ศึกษา คือ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครอุบลราชธานี เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลนครนครราชสีมา โดยเทศบาลดังกล่าวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ถึงพัฒนาการทางประวัติศาสตร์นับตั้งแต่ภายหลังการปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชการที่ 5 – ปัจจุบัน (พ.ศ. 2550) ทั้งนี้เพราะบริบทของเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผลต่อการรวมกลุ่ม “ผลประโยชน์ทางธุรกิจ”

นับตั้งแต่การปฏิรูปการปกครองในสมัยรัชการที่ 5 โดยการพัฒนาประเทศในช่วงดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมากเพราะการดำเนินนโยบายของรัฐบาลกรุงเทพฯ ที่ต้องการให้ราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีผลผลิตทางการค้าเพิ่มมากขึ้น มีการขยายเส้นทางการค้าในเมืองให้หันมาติดต่อกับกรุงเทพฯ ดังนั้น จึงมีนโยบายการขยายเส้นทางรถไฟเข้ามาหัวเมืองภาคต่างๆ ศูนย์การค้าค่อยๆ ขยายตัวออกไป ตามเส้นทางรถไฟ สิ่งที่มาภายหลังการมีการคมนาคมที่สะดวกขึ้น ได้แก่ การเข้ามามีอิทธิพลทางเศรษฐกิจของ “กลุ่มพ่อค้าชาวจีน”¹

โดยกลุ่มดังกล่าวเข้ามามีบทบาทเป็นคนกลางในการรับซื้อสินค้าและนำสินค้าสำเร็จรูปจากภายนอกเข้ามาขายให้กับประชาชนในเขตพื้นที่เมือง หากมองพัฒนาการของนักธุรกิจเชื้อสายจีนในภาคอีสานตะวันออกเฉียงเหนือจะมีลักษณะคล้ายกับภูมิภาคอื่นๆ ในประเทศไทย คือ แรกเริ่มกลุ่มนักธุรกิจชาวจีนรุ่นบุกเบิกจะทำธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับผลิตภัณฑ์การเกษตร ป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลัก และต่อมากลุ่มพ่อค้าชาวจีนจะมีความสัมพันธ์โดยการแต่งงานระหว่างกลุ่มเดียวกัน และ

¹ การรวมกลุ่มธุรกิจ ผู้ศึกษาได้ให้คำจำกัดความหมายของกลุ่มธุรกิจ คือ กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ เช่น สมาคมผู้ค้าพืชไร่ สมาคมกลุ่มผู้ค้าหมู สมาคมกลุ่มค้าวัสดุก่อสร้าง ฯลฯ เป็นต้น ในการนี้ กลุ่มพ่อค้าชาวจีน นักธุรกิจชาวจีน พ่อค้า ฯลฯ ที่มีความหมายโดยรวมถึงความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ จึงถือว่าเป็น “กลุ่มธุรกิจ” ด้วย

แต่งงานกับคนท้องถิ่นทำให้มีการติดต่อประสานกัน และเติบโตใหญ่มาจนถึงปัจจุบัน แต่ความสัมพันธ์ยังคงจำกัดตนเองอยู่ในเฉพาะแวดวงธุรกิจและเครือญาติ เป็นต้น

นับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ดำเนินการบริหารประเทศด้วยนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมุ่งเน้นการขยายตัวและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในภูมิภาค โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวมทั้งรัฐบาลในยุคต่อๆ มาได้ขานรับนโยบายนี้มาโดยตลอด ทำให้กลุ่มนักธุรกิจทั้งชาวจีนและชาวไทยเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และขยายตัวสู่ระดับตำบล อำเภอ จังหวัด โดยเฉพาะในสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชเป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายเงินผันไปสู่เขตเมืองในแต่ละภูมิภาค รวมถึงนโยบายโครงการสร้างงานในชนบท (กสข.)²

นับได้ว่าช่วงเวลาดังกล่าวก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นไทยโดยตรง ได้แก่ การพัฒนาของเมือง (urbanization) การพัฒนาชีวิตทางสังคมเศรษฐกิจของความเป็นเมือง ทั้งในแง่ของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษา โรงพิมพ์และหนังสือพิมพ์ โรงแรม ห้างสรรพสินค้า ธนาคาร โรงพยาบาล บริษัทห้างร้านและธุรกิจสมัยใหม่ในท้องถิ่น³ เป็นต้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของ “เทศบาล” ซึ่งถือได้ว่าเป็นเขตเมืองที่มีความเจริญสูงสุดในแต่ละจังหวัด เกิดการรวมกลุ่มที่มีความหลากหลาย โดยแต่ละกลุ่มมีการแข่งขันกันเองในเวทีสาธารณะและมีพลวัตการเมืองมากน้อยต่างกันด้วย หากมองถึงศูนย์กลางของเมืองในเขตเทศบาลในแต่ละจังหวัด จะพบว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบการเมืองและเศรษฐกิจในระดับชาติเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีอำนาจอิทธิพลทางการเมืองด้วย รวมถึงการรวมกลุ่มของธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งการรวมตัวกันดังกล่าวส่งผลให้มีอำนาจในการผูกขาดทางเศรษฐกิจมากขึ้น ขณะเดียวกันได้เข้ามามีอำนาจอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้น

² ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์, “ผู้นำท้องถิ่นอีสานกับเครือข่ายความสัมพันธ์: กรณีศึกษาสมาชิกสภาเทศบาล, ในเอกสารการประชุมวิชาการประจำปี 2536 โครงการวิจัย “Socio-Cultural Change and Political Development in Thailand, 1950-1990, 10-11 ธันวาคม 2536 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีตี้ จอมเทียน ชลบุรี. หน้า 5.

³ อัศววิทย์ ชันแก้ว, “นักธุรกิจภูมิภาคกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษากรณีจังหวัดขอนแก่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 14.

ในระยะแรกอาจจะมีได้แสดงตัวในลักษณะเปิดเผยหรือเป็นทางการ แต่จะมีกลุ่มข้าราชการ โดยเฉพาะพวกทหารยังเป็นกลุ่มที่เป็นกลไกทางการเมืองและยังคงมีอำนาจในการเหนือธุรกิจอยู่ ภายหลังเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 เมื่อมีการเลือกตั้งในยุคประชาธิปไตยครั้งแรก โดยมียุทธศาสตร์เข้ามาบีบบังคับในการบริหารประเทศส่งผลให้เกิดการจัดตั้งกลุ่มเพื่อดำเนินการรักษารักษาหรือแสวงหาประโยชน์ หรือเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายปลายทางบางอย่างผ่านสถาบันทางการเมืองและทางราชการ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “กลุ่มผลประโยชน์” ในการดำเนินการกลุ่มดังกล่าวพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลเหนือกระบวนการตัดสินใจหรือกำหนดนโยบายของรัฐ

ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี กระบวนการบริหารประเทศรัฐบาลได้ส่งเสริมกระจายไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น จากเดิมที่กระจุกตัวอยู่เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลโดยมีหอการค้าจังหวัดเป็นศูนย์กลางของผู้ประกอบธุรกิจในจังหวัดนั้นๆ แรกเริ่มหอการค้าในแต่ละจังหวัดมีน้อย ต่อมาตามเมื่อรัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน (กกร.) ในปี พ.ศ. 2524 หลังจากตั้ง กกร. รัฐบาลพยายามจัดการประชุม กกร. สัญจรไปยังจังหวัดต่างๆ ที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคทั่วประเทศ ในการประชุมเหล่านี้มุ่งเสนอปัญหาของภูมิภาค มีการเชิญข้าราชการและผู้นำธุรกิจในจังหวัดนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วม และต่อมารัฐบาลใช้วิธีการสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต่างๆ ตั้งคณะกรรมการ กกร. จังหวัด⁴ ส่งผลหอการค้าจังหวัดเริ่มมีจำนวนมากและมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดมากขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลให้นักธุรกิจท้องถิ่นเริ่มเข้าหาศูนย์กลางและเริ่มเข้าใจบทบาทและอำนาจทางการเมืองส่วนเหตุผลที่ทำให้กลุ่มธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ในการนี้มีเหตุผลหลายประการ โดยผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ว่าเป็นผลมาจาก **ประการที่แรก** คือ ผลมาจากการพัฒนา ในที่สุดการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วง พ.ศ. 2504 - 2520 รัฐบาลได้ส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจภูมิภาค การขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นไปในรูปของการจัดวิสาหกิจพื้นฐาน โดยเฉพาะการสร้างทางหลวง การชลประทาน การไฟฟ้า ฯลฯ เป็นต้น **ประการที่สอง** ผลอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะเมืองหลักๆ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยเฉพาะเขตเมืองในแต่ละจังหวัดเพราะมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระดับสูง

มีการเลื่อนฐานะของเทศบาล จากเทศบาลตำบลเป็น “เทศบาลเมือง” อันเป็นผลมาจากการเลื่อนที่เมืองต่างๆ ได้รับการยกฐานะเป็นจังหวัดในปี พ.ศ. 2515 และจากเทศบาลเมืองเป็น “เทศบาลนคร” ในช่วงปี พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา ส่งผลให้ภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับภาครัฐและส่วนราชการ

⁴ โอนก เหล่าธรรมทัศน์, มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ. (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2539), หน้า 76.

อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการเมืองหรือการบริหารราชการประคบกับนโยบายจากรัฐที่เปิดกว้างมากขึ้นสำหรับคนกลุ่มต่างๆ ด้วยเหตุผลดังกล่าวกลุ่มธุรกิจ ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น อาจถือได้ว่าเป็นการปรับตัวของกลุ่มธุรกิจเพื่อตอบสนองต่อระบบเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวสูงมาก และเพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองด้วย

นอกจากนี้ในกลุ่มธุรกิจยังมีเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเครือข่าย ถือได้ว่าเป็นการขยายขอบข่ายทางธุรกิจได้เป็นจำนวนมากด้วย โดยเฉพาะพ่อค้าชาวจีนซึ่งมีความสัมพันธ์โดยการแต่งงาน และมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติที่กระจายไปในแต่ละพื้นที่ในภูมิภาค เช่น มีเครือญาติซึ่งมีโรงงานผลิตเส้นไหม ธุรกิจร้านอาหาร – บันเทิง และพ่อค้าชาวจีนในตลาดอื่นๆ เข้ามามีบทบาทในกลุ่มร่วมกัน รวมไปถึงการมีสายสัมพันธ์กับกลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทในเทศบาล ส่วนราชการในจังหวัด กลุ่มผู้นำท้องถิ่นที่มีเชื้อสายไทยอีสาน

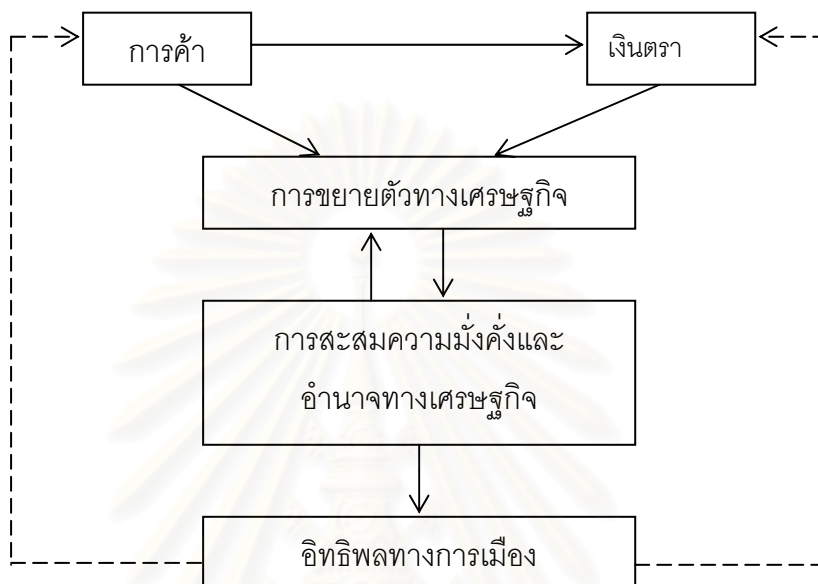
จากการศึกษาพบว่า ฐานเครือข่ายความสัมพันธ์ที่สำคัญในการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาลจะประสบความสำเร็จได้นั้นจะต้องกระทำเป็น “ทีม” หรือ “กลุ่ม” โดยอาศัยความสัมพันธ์ของสมาชิกแต่ละคนช่วยกันหาคะแนนเสียงให้แก่กลุ่ม และฐานเครือข่ายความสัมพันธ์ที่สำคัญได้แก่ ฐานเครือข่ายความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ซึ่งกลุ่มนี้จะมีเครือญาติเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะหัวหน้ากลุ่มกับคนในชุมชนเป็นผู้นำชุมชน ผู้นำความคิด ความเชื่อจะเป็นผู้ที่ควบคุมคะแนนเสียงของประชาชนได้มาก ถือเป็นความสัมพันธ์ที่เหนียวแน่นที่สุด

ผลการศึกษาสอดคล้องกับดาร์วาร์ตัน ซึ่งศึกษาพบว่าเครือข่ายความสัมพันธ์ทางการค้า โดยเฉพาะผู้รับเหมาก่อสร้าง พ่อค้ารับซื้อพืชไร่ พ่อค้าขายสินค้าเงินผ่อน โดยเฉพาะรถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องจักรการเกษตรและอื่นๆ มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนโดยตรง และมีผลต่อการเลือกตั้งและผลต่อกลุ่มนักรบการเมืองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อนักการเมืองสามารถเข้าไปมีบทบาทในเทศบาลแล้วหัวหน้ากลุ่มจะมีโอกาสในการโยกโยยความสัมพันธ์ถึงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะฝ่ายบริหารเทศบาลในระดับที่สูงกว่า รวมถึงการมีโอกาสในการเข้าถึงข้อข่าวสารต่างๆ อันเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มของตนได้มากกว่ากลุ่มอื่นๆ และได้จำกัดเพียงเฉพาะการอุปถัมภ์ทางการเมืองเท่านั้น อาจผูกพันไปจนถึงการอุปถัมภ์ทางเศรษฐกิจซึ่งกันและกันด้วย

จากการที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า “การรวมกลุ่มธุรกิจ” ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่างมีแนวโน้มที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่น และการเมืองในระดับชาติเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะธุรกิจรุ่นใหม่ที่ทำธุรกิจควบคู่ไปกับการทำงานทางการเมืองและมีทรัพย์สิน อำนาจและสถานภาพทางสังคม ซึ่งคุณลักษณะทั้ง 3 ประการนี้จะมีควบคู่และเกื้อกูลกัน โดยผู้มีอำนาจมักจะใช้อำนาจในการแสวงหาทรัพย์สิน ผู้ที่มีทรัพย์สินมักจะใช้ทรัพย์สินแสวงหาอำนาจ โดยจะทำให้ปัจจัยทั้งสอง คือ อำนาจและทรัพย์สินส่งผลให้บุคคลมีสถานภาพสูงในสังคม

ในขณะที่เกริกเกรียติ พิพัฒน์เสวีธรรมได้เสนอผังความสัมพันธ์ระหว่างการสะสมความมั่งคั่งกับอิทธิพลการเมืองไว้ ดังนี้

แผนภูมิที่ 5.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการสะสมความมั่งคั่งกับอิทธิพลทางการเมือง



ที่มา: เกริกเกรียติ พิพัฒน์เสวีธรรม “บทบาทของเงินในการสะสมความมั่งคั่งและการผูกขาดในทางเศรษฐกิจในประเทศไทย,” ใน ห้องสมุดเศรษฐศาสตร์ 2524 (เอกสารประกอบการจัดนิทรรศการ ห้องสมุดเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 4 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524), หน้า 114-116.

จากแผนภูมิข้างต้นอธิบายได้ว่า กลุ่มธุรกิจถือได้ว่าเป็นชนชั้นนำของสังคมและเป็นกลุ่มคนที่มีความมั่งคั่งจากการประกอบธุรกิจ เมื่อสะสมความมั่งคั่งได้ถึงระดับหนึ่งก็จะแสวงหาอำนาจทางการเมือง เพราะการมีอำนาจทางการเมืองของกลุ่มธุรกิจจะส่งผลให้สถานะทางสังคมสูงขึ้น และสามารถใช้อำนาจทางการเมืองในการปกป้องธุรกิจของตนเองหรือเป็นช่องทางในการสะสมความมั่งคั่งเพิ่มมากขึ้น

ในกรณีของเทศบาลนครขอนแก่น กรณีของนายเจริญ พัฒน์ดำรงจิตร การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของนายเจริญแรกเริ่มจากการที่นายเจริญถือได้ว่าเป็นนายทุนใหญ่จังหวัด ได้ให้การสนับสนุนพรรคพวกเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นเป็นรายบุคคล โดยขึ้นอยู่กับคนไหนจะมาขอรับการสนับสนุน โดยเฉพาะการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมานายเจริญได้ส่งลูกชายทั้ง 3 คนลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ คนแรกนายจักริน พัฒน์ดำรงจิตร เคยดำรงตำแหน่งเทศมนตรีฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อมในเทศบาลนครขอนแก่น ต่อมาลงรับ

สมัครการเมืองระดับชาติได้รับเลือกตั้งเป็น ส.ส. เขต 1 ในจังหวัดขอนแก่น (ปี พ.ศ. 2544)⁵ คนที่สอง นายวารโชติ พัฒน์ดำรงจิตร เคยดำรงตำแหน่งประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่นและคนที่สาม นายวาราดล พัฒน์ดำรงจิตร เคยเป็นเทศมนตรีฝ่ายการคลังและเคยเป็นประธานสภาเทศบาลเมืองขอนแก่น เป็นต้น⁶

กรณีของนายพีระพล พัฒนาพีระเดช หรือที่รู้จักกันในนาม “เสี้ยมต้อง” เริ่มต้นจากการสะสมทุนและพัฒนาธุรกิจเดิมจากการค้าปลีกในห้างแถวธรรมดาที่ประสบความสำเร็จจากขยายกิจการจนเป็นห้างสรรพสินค้าที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดขอนแก่น จนในที่สุดจึงได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองควบคู่กับการดำเนินธุรกิจ ในปี พ.ศ. 2533 ได้ลงรับสมัครเป็นสมาชิกสภาเทศบาล สาเหตุของการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นเพราะความสนใจการเมือง คนรอบข้างสนับสนุน ชักชวน ในด้านการดำเนินธุรกิจถือว่าประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งแล้ว และที่สำคัญทำให้ตัดสินใจเข้าไปมีบทบาทในการเมืองท้องถิ่น คือ ด้วยความที่ไม่พอใจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บางคนและบางหน่วยงานในเทศบาลที่ใช้อำนาจในทางมิชอบส่งผลกระทบต่อธุรกิจที่เขาบริหารงาน⁷ เป็นต้น

ในกรณีของเทศบาลนครอุบลราชธานี กรณีของนางเพ็ญพักตร์ ศรีทอง อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครอุบลราชธานี เดิมครอบครัวของนางเพ็ญพักตร์ ศรีทองได้ทำธุรกิจหลายอย่าง ประกอบไปด้วยดำเนินธุรกิจโรงแรมลักกี้ (ปัจจุบันไม่มีแล้ว) ร้านขายยาไทย และธุรกิจก่อสร้าง โดยมีการสะสมทุนมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันได้พยายามมีบทบาทในการรวมกลุ่มในท้องถิ่นทั้งเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจและฐานะทางสังคม เช่น หอการค้าจังหวัด สมาคมต่างๆ ทั้งนี้นางเพ็ญพักตร์ได้เป็นนายกก่อตั้งสมาคมสตรีธุรกิจและวิชาชีพแห่งประเทศไทย จ. อุบลราชธานี การเข้าเป็นสมาชิกหอการค้า และในปี พ.ศ. 2540 ได้รับเลือกเป็นประธานหอการค้าจังหวัดอุบลราชธานี⁸ ก่อนที่จะเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น จนได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปี พ.ศ. 2541 – 2543)

กรณีของนางรจนา กัลป์ตินันท์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครอุบลราชธานี (ปี พ.ศ. 2550) ก่อนที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นเดิมได้ทำธุรกิจกับครอบครัว ต่อมาได้แต่งงานกับนายเกรียง กัลป์ตินันท์ โดยมีการสะสมทุนทั้งของตนเองและสามีโดยมีธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้าง ภายหลังสามีได้ลงเล่นการเมืองท้องถิ่นโดยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา

⁵ “ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร,” ไทยโพสต์ (24 มกราคม 2544): 2-3.

⁶ สัมภาษณ์ นาย ช., 24 มกราคม 2547.

⁷ อัครวิทย์ ชันแก้ว, “นักธุรกิจภูมิภาคกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษากรณีจังหวัดขอนแก่น,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), หน้า 80.

⁸ “พีสะใ้ VS น้องผัว..ศึกชิงเก้าอี้นายกฯ อุบล”. ผู้จัดการรายวัน (17 มิถุนายน 2542) : 16.

จังหวัดอุบลราชธานี โดยนางรจนาในฐานะผู้สนับสนุนอยู่เบื้องหลังได้มีบทบาททางสังคมไปด้วย เช่น การเป็นกรรมการสมาคมวัฒนธรรมหญิง จ. อุบลราชธานี สมาชิกกิตติมศักดิ์ สมาคมกาชาดไทยในพระบรมราชินูปถัมภ์ และเข้ามามีบทบาททางการเมืองในการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาในปี พ.ศ. 2543 และได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีในปี พ.ศ. 2547

กรณีของเทศบาลนครอุบลราชธานี การเข้ามามีบทบาททางการเมืองของ นายหาญชัย ฑีฆธนานนท์ เป็นทายาทตระกูล “ฑีฆธนานนท์” ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยผู้ที่ชักชวนให้นายหาญชัยลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลก็คือนายฤทธิรงค์ กาญจนแก้ว หัวหน้ากลุ่มการเมืองที่มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นเป็นฐานเดิมอยู่แล้ว จากมีความสัมพันธ์ระหว่างนายหาญชัยกับนายฤทธิรงค์ในฐานะเพื่อนร่วมงานกันมาก่อน¹⁰ โดยนายหาญชัย เป็นผู้หนึ่งที่บริหารกิจการในเครือเจริญศรีให้เจริญก้าวหน้ามีกิจการโรงแรมเจริญศรี แกรนด์ รอยัล ซึ่งเป็นโรงแรมระดับ 5 ดาว ใหญ่ในอันดับต้นๆ ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีศูนย์การค้า “เจริญศรีคอมเพล็กซ์” นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายธุรกิจ “เครือเจริญศรี” ในจังหวัดต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ¹¹

กรณีเทศบาลนครนครราชสีมา กรณีคหบดีตระกูล “เชิดชัย” โดยนายวิชัย เชิดชัยเจ้าของบริษัทในเครือเชิดชัยอุตสาหกรรม เจ้าของธุรกิจต่อรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเจ้าของสัมปทานเดินรถ บขส. รายใหญ่ของประเทศ¹² บทบาททางเศรษฐกิจและสังคม คือ นายวิชัยได้ผลักดันนโยบายการบริหารจนเกิดสภาอุตสาหกรรมจังหวัดนครราชสีมา มีการรวมกลุ่มตั้งสภาอุตสาหกรรมจังหวัดนครราชสีมา นายวิชัยมีบทบาทโดยอ้อมในการเมืองท้องถิ่น คือ การสนับสนุนทุนให้กับกลุ่มการเมืองท้องถิ่น ต่อมาเริ่มส่งคนในครอบครัวเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 นายวิชัยได้เสียชีวิตลง นางสุจินดา เชิดชัยผู้เป็นภรรยา และลูกชายต่างเข้ามามีบทบาททางการเมืองแทน

ในเวลาต่อมาสมาชิกในตระกูล “เชิดชัย” ได้มีบทบาททางการเมืองในหลายระดับ โดยนางสุจินดาได้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดนครราชสีมา ลูกชายคนโตนายอัสนี เชิดชัยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดนครราชสีมา และลูกชายคนเล็ก นายสุรภูมิ เชิดชัยได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลนครนครราชสีมา ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2547

กรณีนายบวร ศรีวิไลลักษณ์และนางชูศรี ศรีวิไลลักษณ์ อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครนครราชสีมา โดยสามี-ภรรยาทั้งคู่ได้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับธุรกิจก่อสร้างก่อนที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมือง และการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างเครือข่ายเส้น

⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰ “หาญชัย ฑีฆธนานนท์ ผู้ชายชื่อ “หมู” ที่ชีวิตไม่หมู,” ผู้นำท้องถิ่น 3,26 (มกราคม 2546): 97.

¹¹ สัมภาษณ์ นาย ม., 30 พฤศจิกายน 2548.

¹² “การเมืองโคราชพลิกหลัง “เฮียไซ” จากไป,” ผู้จัดการรายวัน (14 เมษายน 2538):1,2.

สายที่จำเป็นในการประกอบธุรกิจ เพื่อเกี่ยวพันหรือต่อเส้นสายกับศูนย์อำนาจทางธุรกิจ การเมืองจาก ส่วนกลางได้

จากประวัติความเป็นมาของนายกเทศมนตรีและผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละพื้นที่ พบว่าก่อนเข้าสู่ การเมืองท้องถิ่นของนายกเทศมนตรีทั้ง 4 กรณีศึกษาพบว่าก่อนที่จะเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น ทุกคนต่าง สะสมทุนในภาคธุรกิจโดยมีความระดับความมั่นคงในฐานะทางการเงินในระดับหนึ่งแล้ว ประกอบกับ การมีบทบาททางสังคม เป็นที่รู้จักในท้องถิ่นโดยเฉพาะในเขตที่เลือกตั้ง เนื่องจากการมีตำแหน่งใน หอการค้า สมาคมต่างๆ หรือแม้กระทั่งการมีคนในครอบครัวเป็นนักการเมืองอยู่แล้วถือว่าเป็นเพิ่ม ฐานะสังคมเพื่อให้เป็นที่รู้จักถือเป็นการสร้างเครือข่าย (connection) ในแวดวงสาธารณะเพิ่มมากขึ้น

นอกเหนือจากบทบาทของเจ้าของกิจการเพื่อประโยชน์ในการประมูลงานจากภาคส่วนราชการ และเมื่อถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญของกลุ่มการเมือง หรือความพร้อมในทางเศรษฐกิจและสังคมบุคคล เหล่านั้นจึงเข้ามามีบทบาททางการเมือง ในด้านบทบาททางการเมืองของ **“กลุ่มธุรกิจ”** ใน การศึกษาครั้งนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง และ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอ้อม โดยแบ่งตามประเภทของธุรกิจเป็นหลักในการวิเคราะห์ การเข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยอ้อม ได้แก่ การให้การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรืออาศัย ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจในการเลือกตั้ง (Lobby) ให้มีการตัดสินใจในแนวทางที่ตน ต้องการ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่ศึกษาพบว่า **“นักธุรกิจรุ่นเก่า”** ที่เลือกการเลือกตั้ง (Lobby) มากกว่าจะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเอง

การดำเนินธุรกิจให้ประสบความสำเร็จนั้นไม่จำเป็นเสมอไปว่าจะต้องไปดำรงตำแหน่งทาง การเมืองด้วยตนเอง แต่ในความเป็นจริงแล้วการใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว ความเป็นเครือข่ายมิตร ของกลุ่มธุรกิจอาจจะเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง เกิดการผูกขาดอำนาจ และมีโอกาสสร้าง มูลค่าเพิ่มทางธุรกิจกับกลุ่มของตนเองได้ โดยเฉพาะลักษณะของกลุ่มธุรกิจมีความสัมพันธ์ทาง การเมืองในรูปแบบที่ **“ไม่เป็นทางการ”** ในการนี้ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์กลุ่มธุรกิจที่เข้ามามีบทบาททาง การเมืองโดยตรงหรือให้การสนับสนุนโดยส่งตัวแทนของกลุ่มเข้ามามีบทบาทในฝ่ายบริหารของ เทศบาล

กล่าวโดยภาพรวมกลุ่มของ **“กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ”** มีลักษณะของวงกลมที่ห้อมล้อม หรือแวดล้อมอยู่รอบๆ อยู่และอยู่ข้างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวงกลมซ้อนๆ อยู่ด้วยกัน หลายวง (circle) นับจากกลุ่มทางสังคม – ปัญญาชน พลังมวลชนที่อยู่รอบนอกสุด เข้าไปสู่วงของ กลุ่มทุน และเข้าไปจนถึงกลุ่มฝ่ายการเมืองจนกระทั่งถึงวงภายในอย่างที่สุด คือ การเป็นกลุ่ม การเมืองท้องถิ่นย่อยๆ หรือเป็นกลุ่มที่ไม่เป็นทางการที่วางซ้อน และทับอยู่กับกลุ่มการเมืองท้องถิ่น แบบเป็นทางการของสมาชิกสภาเทศบาลและคณะผู้บริหารของเทศบาล

โดยลักษณะการรวมตัวของ “กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ” จะส่งผลถึงความมั่นคงทางการเมืองของกลุ่มด้วย ทั้งนี้ระดับของความมั่นคงกลุ่มธุรกิจมีผลถึงความมั่นคงของกลุ่มทางการเมืองด้วย ดังจะเห็นได้จากกลุ่มนครหมากแข้งของเทศบาลนครอุดรธานี กลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่นของเทศบาลนครขอนแก่นที่สามารถมีบทบาททางการเมืองได้ต่อเนื่องมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – ปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2550) ทั้งนี้เพราะมีกลุ่มทุนสนับสนุนเป็นทุนใหญ่เพียง 1-2 กลุ่ม เป็นต้น รายละเอียดในตาราง 5.2

**ตาราง 5.1 ประเภทธุรกิจของ “กลุ่มผลประโยชน์” กรณี 4 เทศบาลนคร
ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ**

กลุ่มการเมือง	ประเภทธุรกิจ	สถานที่ / เครือข่าย
1. กลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น	- กิจการโรงเรียนเอกชน - กิจการห้างสรรพสินค้า - กิจการขายรถยนต์ - กิจการโรงแรม - กิจการรับเหมาก่อสร้าง - กิจการค้าขายของฝาก - กลุ่มหอการค้าจังหวัด - กลุ่มห้างทอง - การค้าพืชไร่และเครื่องจักรกล การเกษตร	จังหวัดขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดใกล้เคียง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
2. กลุ่มรักอุบล เทศบาลนครอุบลราชธานี	- กลุ่มหอการค้าจังหวัด - กิจการขายรถจักรยานยนต์ (จำหน่ายรถจักรยานยนต์ยี่ห้อซุซูกิ) - ธุรกิจก่อสร้าง - กลุ่มหอการค้าจังหวัด - กลุ่มอาชีพอิสระ (สถาปนิก) - กลุ่มบริษัททัวร์ - กิจการขายรถยนต์ (ในเครือบริษัทศรี กมลตัวแทนจำหน่ายรถยนต์นั่ง) - กิจการโรงแรม - กิจการปั้มน้ำมัน	- จังหวัดอุบลราชธานี - จังหวัดอุบลราชธานีและจังหวัด ใกล้เคียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ - จังหวัดอุบลราชธานี - จังหวัดอุบลราชธานี - จังหวัดอุบลราชธานี - จังหวัดอุบลราชธานี - จังหวัดอุบลราชธานี - รายใหญ่ในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ - จังหวัดอุบลราชธานี
3. กลุ่มนครอุบล เทศบาลนครอุบลราชธานี	- กิจการรับเหมาก่อสร้าง - กลุ่มธุรกิจในจังหวัดอุบลราชธานี	จังหวัดอุบลราชธานี (เครือข่าย นักการเมืองระดับชาติ- ส.ส. จังหวัด อุบลราชธานี 3 สมัย

กลุ่มการเมือง	ประเภทธุรกิจ	สถานที่ / เครือข่าย
4. กลุ่มนครหมากแข้ง เทศบาลนครอุดรธานี	คหบดีตระกูล “ทีฆธนานนท์” -ธุรกิจในเครือ “เจริญศรีกรุ๊ป” - สนง. ประสานงาน - กิจการโรงแรม(ระดับ5ดาว) - ตัวแทนฯ รถเบนซ์ ตัวแทนฯ รถมิซูมิชิ ตัวแทนฯ รถมาสด้า ตัวแทนฯ รถสยามนิสสัน - คู่ซ่อมและต่อตัวถังรถ - กิจการห้างสรรพสินค้า - ศูนย์ธุรกิจซ่อมปั๊มเซ็นเตอร์ - ธุรกิจบันเทิง - ตัวแทนฯ เครื่องจักรกลการเกษตร - กิจการการรับเหมาก่อสร้าง - กิจการการค้าขายวัสดุก่อสร้าง - สนามกอล์ฟ	จำนวน 23 บริษัท (รายละเอียดในภาคผนวก) กรุงเทพมหานคร จังหวัดอุดรธานี จังหวัดสกลนคร จังหวัดขอนแก่นและจังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุบลราชธานีและ จังหวัดมุกดาหาร จังหวัด หนองบัวลำภู จังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี จังหวัดขอนแก่น จังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี
5. กลุ่มประสานมิตร เทศบาลนครนครราชสีมา	-บริษัทในเครือเซิตชัยอุตสาหกรรม ธุรกิจต่อรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ การสัมปทานเดินรถ บขส. รายใหญ่ของ ประเทศ - กิจการรับเหมาก่อสร้าง	- จังหวัดนครราชสีมา ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ และประเทศ ต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง ใต้ - ภาคเหนือและภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ - จังหวัดนครราชสีมาและใกล้เคียง
6. กลุ่มโคราชพัฒนา เทศบาลนครนครราชสีมา	- กิจการรับเหมาก่อสร้าง	- จังหวัดนครราชสีมา (เครือข่าย นักการเมืองระดับชาติ - พรรคชาติพัฒนา

5.2 การรวมตัวของ “กลุ่มผลประโยชน์การเมือง” ในท้องถิ่น

ในการนี้ผู้ศึกษาได้มุ่งศึกษาถึง “กลุ่มผลประโยชน์” ที่เป็นกลุ่มการเมืองที่เข้าไปมีบทบาทเป็นฝ่ายบริหารในเขตเทศบาล ลักษณะในทางสถาบันอธิบายว่ากลุ่มการเมืองท้องถิ่นแบบเป็นทางการที่มีความเป็นสถาบัน (institutionalization) ในการนี้ผู้ศึกษาได้นิยาม “การเมืองแบบเป็นทางการ”

(Formal Political) หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในองค์กรหรือภายในสถาบันที่บริหารจัดการขึ้นอย่างเป็นทางการ ในที่นี้รวมถึงการจัดตั้งกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในเขตเทศบาล

เมื่อพิจารณาถึงการรวมกลุ่มทางการเมืองในเขตเทศบาลใน 4 พื้นที่ศึกษา คือ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครอุบลราชธานี เทศบาลนครขอนแก่น และเทศบาลนครนครราชสีมา โดยเทศบาลดังกล่าวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ กลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น กลุ่มนครหมากแข้ง กลุ่มรักอุบล กลุ่มประสานมิตร ฯลฯ หากพิจารณาในแง่ของกฎหมายแล้ว จะพบว่าไม่มีตัวบทกฎหมายหรือฝ่ายรัฐบาลรับรอง หรืออนุญาตให้มีการจัดตั้งกลุ่มการเมืองแบบเป็นทางการในแบบของพรรคการเมือง แต่การเข้ามารวมกันเพื่อจัดตั้งกลุ่มการเมืองในเทศบาลนั้นเป็นการจัดตั้งโดยสมาชิกสภาและฝ่ายคณะผู้บริหารของเทศบาลเพื่อดำเนินการผลักดันกลุ่มการเมืองของตนเองให้มีโอกาสได้รับเลือกตั้ง และถือเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่มีความชอบธรรม การระงับหน้าที่ มีการกำหนดนโยบาย มีแนวทางการตรวจสอบ กำหนดบทบาทโทษและการให้รางวัลตอบแทนแบบต่างๆ ในลักษณะของการควบคุมกันเองตามมติของกลุ่ม

ในการศึกษานี้ใช้เครื่องบ่งชี้ว่ามีความสัมพันธ์โดยแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ *ประการแรก* ระบบความสัมพันธ์ของผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์ในแบบจารีต *ประการที่สอง* ความสัมพันธ์ในระบบความสัมพันธ์ที่เป็นการอุปถัมภ์ทางการเมือง ได้แก่ระดับความภักดีและความเชื่อฟัง เป็นพันธมิตรทางการเมือง ในการนี้ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ดังนี้

5.2.1 ความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์และผู้ใต้อุปถัมภ์ในแบบจารีต

1) ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ

ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนตัวเป็นอย่างมาก อย่างน้อยใครจะเป็นผู้อุปถัมภ์และใครที่จะอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของใคร โดยบุคคลเหล่านั้นคงต้องมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกันอย่างมาก ในขณะที่เดียวกันเป็นไปในทางตรงข้ามกล่าวคือ ความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนตัวมีอยู่ในระดับมาก กลาง และน้อย หากเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นส่วนตัวมากจะกลายเป็นอุปสรรคทำให้กลุ่มการเมืองมีความอ่อนแอ โดยเฉพาะการขาดระบบการจัดการโดยสถาบัน

โดยลักษณะความสัมพันธ์เชิงเครือญาติจะช่วยให้กลุ่มผลประโยชน์มีการรวมตัวทางการเมืองได้ง่ายยิ่งขึ้น ภายใต้ความสัมพันธ์ที่เกิดความไว้วางใจกัน ทำให้มีความเหนียวแน่นในการรวมตัวกันมากขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ทางครอบครัวจะช่วยให้บุคคลในกลุ่มการเมืองสามารถที่จะรวมตัวกันได้ง่าย และมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ลักษณะความสัมพันธ์ทางครอบครัวมักจะทำให้เกิดความสัมพันธ์กันในทางเครือญาติ ซึ่งจะทำให้เกิดการรวมตัวกันทางการเมืองและร่วมกันแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จาก

“กลุ่มนครหมากแข้ง” เป็นการรวมกลุ่มการเมืองที่นำโดยนายหาญชัย ทัฬหะนา นนท์ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลนครอุดรธานี ในการนี้ความสัมพันธ์ระหว่างตระกูล “ทัฬหะนา นนท์” และตระกูล “ตรีวัฒน์สุวรรณ” มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติทั้งนี้ นายหาญชัย ได้สมรส กับนางอรพรรณ (ตรีวัฒน์สุวรรณ) ซึ่งเป็นลูกสาวของ คหบดีตระกูล “ตรีวัฒน์สุวรรณ” ส่งผลให้ นายอิทธิพล ตรีวัฒน์สุวรรณ มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับนายหาญชัย โดยเป็น พี่ภรรยาของนายหาญชัย ทัฬหะนา นนท์

ในการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นนั้น นายอิทธิพล เป็นสมาชิกสภาเทศบาลมาหลาย ปีก่อนที่นายหาญชัย จะเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นเทศมนตรีฝ่ายโยธา ของเทศบาลนครอุดรธานี ในปี พ.ศ. 2542 ต่อมาเกิดความเปลี่ยนแปลงชั่วคราวทางการเมืองภายใน “กลุ่มอุดรพัฒนา” โดยในช่วงระหว่างการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นฐาน อำนาจเก่าที่นำโดยนายฤทธิรงค์ กาญจนแก้ว กับกลุ่มฐานอำนาจใหม่ที่นำโดยนายหาญชัย ทัฬหะนา นนท์ และสมาชิกคนอื่นๆ ได้ร่วมมือกันในการต่อสู้ทางการเมือง ผลที่สุดแล้ว นายหาญชัย สามารถกลับเข้ามา มีบทบาทในฝ่ายบริหารของเทศบาลได้อีกครั้ง และก่อตั้ง “กลุ่มนครหมากแข้ง” โดยนายหาญชัย ได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีและนายอิทธิพล ตรีวัฒน์สุวรรณ ได้รับตำแหน่ง เทศมนตรีฝ่ายโยธา รับผิดชอบดูแลงานสำนักการช่างของเทศบาลนครอุดรธานี

“กลุ่มนครอุบล” ผู้ที่บทบาทในการก่อตั้งกลุ่มการเมือง คือ นายเกรียง กัลป์ตินันท์ แรกเริ่มครอบครัวของนายเกรียง ทำธุรกิจก่อสร้าง ในเวลาต่อมา นายเกรียง ได้ลงและเข้ามาสมัครรับ เลือกลงตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดในปี พ.ศ. 2537 และได้รับตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารจังหวัด นายเกรียง มีความสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติโดยนายเกรียง ได้รับการสนับสนุนจากนายสุทัศน์ เงิน หมื่น และเป็นหัวหน้าคณะให้กับ ส.ส. พรรคประชาธิปไตยประชาชนได้รับความไว้วางใจให้รับเลือกตั้งในการเมือง ระดับชาติโดยผู้สมัคร ส.ส. สังกัดพรรคประชาธิปไตย ส่งผลให้ปี พ.ศ. 2539 ได้รับเลือกเป็น ส.ส. อุบลราชธานี ที่สำคัญนายเกรียงได้เปลี่ยนสังกัดพรรคการเมืองหลายครั้ง แต่ก็ยังคงได้รับเลือกตั้ง เป็น ส.ส. อุบลราชธานีเช่นเดิม

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์แบบเครือญาติในการรวมกลุ่มทางการเมืองคือ การ สนับสนุนให้น้องชาย คือ นายกานต์ กัลป์ตินันท์ เข้าไปมีบทบาททางการเมืองในองค์การบริหารส่วน จังหวัดในจังหวัดอุบลราชธานี ต่อมา นายเกรียง ได้รวมกลุ่มกับนักธุรกิจเพื่อจัดตั้ง “กลุ่มรักอุบล” ขึ้นมาเพื่อเข้าไปมีบทบาทในการบริหารเทศบาล โดยได้ให้ภรรยา คือ นางรจนา กัลป์ตินันท์ เป็น ผู้สมัครลงรับเลือกตั้งในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 และการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2547 กลุ่มสมัครอุบลได้รับเลือกตั้งแบบยกทีมและนางรจนา กัลป์ตินันท์ ได้รับเลือกตั้งโดยตรงได้ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานีในปี พ.ศ. 2547

“กลุ่มรักอุบล” กลุ่มรักอุบล ผู้ที่มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น คือ ตระกูล “ศรีธัญรัตน์” ทั้งนี้กลุ่มรักอุบลเป็นกลุ่มการเมืองกลุ่มเดียวที่เข้าไปมีบทบาทในการบริหารเทศบาลเป็นระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 – 2533 อย่างต่อเนื่องโดยไม่มีกลุ่มการเมืองอื่นมาเปลี่ยนแปลง โดยผู้ที่มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นที่สำคัญ คือ นายประจวบ ศรีธัญรัตน์ และนายประสาน ศรีธัญรัตน์ ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเป็นนายกเทศมนตรี นอกจากนี้คนในตระกูล “ศรีธัญรัตน์” ที่มีบทบาททางการเมืองในระดับชาติ คือ นายประวิทย์ ศรีธัญรัตน์ โดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดอุบลราชธานี นอกจากนี้นายเต็มบุญ ศรีธัญรัตน์ซึ่งเป็นบุตรชาย นายประวิทย์ ศรีธัญรัตน์ ได้เข้ามามีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นและดำรงตำแหน่งเทศมนตรีเทศบาลนครอุบลราชธานีในสมัยที่นายประสาน ศรีธัญรัตน์ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีด้วย (พ.ศ. 2543 – 2547)

“กลุ่มอุบลยุคใหม่” ถือได้เป็นกลุ่มการเมืองที่คนในของตระกูล “เรืองกาญจนเศรษฐ์” โดยเข้ามามีบทบาทในการบริหารเทศบาลในช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2537 ทั้งนี้ตระกูล “เรืองกาญจนเศรษฐ์” ถือได้ว่ามีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติของภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นอย่างมาก โดยคนในครอบครัวได้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติหลายคน ประกอบไปด้วยพี่ชายคนโต คือ นายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีและเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ส่วนกลุ่มอุบลยุคใหม่ในบทบาททางการเมืองท้องถิ่นนั้น เริ่มจากนายประสานได้เข้าสู่อำนาจการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองอุบลราชธานี เคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ในปี พ.ศ. 2533 - 2538 นอกจากนี้ยังคนในตระกูล “เรืองกาญจนเศรษฐ์” ที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองท้องถิ่น อาทิเช่น นายนายกำชัย เรืองกาญจนเศรษฐ์ น้องชายนายประสานเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดสุรินทร์ และยังมีนายสมบุญ เรืองกาญจนเศรษฐ์ ซึ่งเป็นน้องชายคนเล็กยังเคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์อีกด้วย

“กลุ่มประสานมิตร” ผู้ที่มีบทบาทในกลุ่มแรกเริ่ม คือ นายวิชัย เชิดชัยโดยมีบทบาททางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติในจังหวัดนครราชสีมา ในทางธุรกิจนายวิชัยเป็นเจ้าของบริษัทในเครือเชิดชัยอุตสาหกรรม ธุรกิจต่อรถยนต์ที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเจ้าของสัมปทานเดินรถ บขส. รายใหญ่ของประเทศ นายวิชัยเริ่มเล่นการเมืองท้องถิ่นในระดับจังหวัด และได้หันมาทำธุรกิจมากขึ้นภายหลังได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมืองระดับชาติ ส่วนการเมืองในระดับท้องถิ่นได้สนับสนุนโดยอ้อมโดยการสนับสนุนทุน ดูแลฐานคะแนนเสียงให้กับนักการเมืองระดับชาติ

ในปี พ.ศ. 2533 นายวิชัยถือได้ว่าเป็นผู้มีบทบาทในการผลักดันนายอัสนี เชิดชัย บุตรชายคนโตของนายวิชัย ซึ่งขณะนั้นพึ่งอายุสี่สิบกว่าเท่านั้นให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาจังหวัดนครราชสีมา ต่อมาในปี พ.ศ. 2538 นายวิชัยได้เสียชีวิตลง ส่งผลให้นางสุจินดา เชิดชัยภรรยาได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารกิจการทั้งหมด โดยนางสุจินดาได้พยายามผลักดันให้นายสุรวุฒิ เชิดชัย

ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นสมัยแรกได้สำเร็จตลอดสมัยการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2543 – 2547 รวมถึงบทบาทของนางสุจินดายังคงรักษาความสัมพันธ์ทางการเมืองท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้ลูกชายคนโต คือ นายอัสนี เติตชัย ลงรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เขต 1¹³ นอกจากนี้ ยังมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติกับนายชูชีพ หาญสวัสดิ์ ส.ส. พรรคความหวังใหม่ โดยนายชูชีพได้แต่งงานกับลูกสาวนางสุจินดา เติตชัย

2) ความสัมพันธ์ในลักษณะที่เคยร่วมงานกันมาก่อน

ลักษณะความสัมพันธ์ของนักการเมืองท้องถิ่นที่เคยร่วมงานกันมาก่อนที่จะมาร่วมมือในการจัดตั้ง “กลุ่มการเมือง” ดังจะเห็นได้จาก “กลุ่มอุดรพัฒนา” ซึ่งมีบทบาทในการบริหารงานเทศบาลยาวนานเป็นเวลา 25 ปี นับตั้งแต่นายมณฑิร แก้ววงศ์เป็นนายกเทศมนตรี และได้ชักชวนนายฤทธิรงค์ กาญจนแก้ว ซึ่งสมัยนั้นได้ลงสมัครเลือกตั้ง ส.ส. จังหวัดอุดรธานีแต่สอบตก และได้รับการสนับสนุนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา และได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนครอุดรธานีในปี พ.ศ. 2528 และได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีต่อมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานกว่า 10 ปี

ในส่วนของนายฤทธิรงค์ ประกอบธุรกิจหลายอย่าง เช่น สำนักงานทนายความ นักพัฒนาที่ดินและถือหุ้นในบริษัทแชนคอนกรีต (กิจการก่อสร้าง) สำหรับการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2538 นายฤทธิรงค์ในฐานะหัวหน้ากลุ่มอุดรพัฒนาได้ชักชวนให้นายหาญชัยลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลก็เป็นนายฤทธิรงค์เอง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับนายหาญชัย ที่ฆมนานนท์ ในฐานะเพื่อนกับน้ำชายของนายหาญชัยและเคยเป็นทนายให้กับเครือเจริญศรีกรุ๊ปด้วย แต่ส่วนหนึ่งของการมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในลักษณะที่เคยร่วมงานกันมาก่อน ส่งผลให้ได้รับรู้จัก มีการแลกเปลี่ยนทัศนคติทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน และมีความสัมพันธ์ในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการชักชวนนายหาญชัยให้เข้ามามีบทบาททางการเมือง

ในฐานะของผู้อุปถัมภ์จะเป็นผู้มอบอำนาจในการสั่งการ และการบังคับบัญชา โดยผู้รับการอุปถัมภ์นอกจากจะปฏิบัติตามคำสั่งแล้ว ยังรวมถึงการแสดงความจงรักภักดีให้กับผู้อุปถัมภ์เพื่อแลกกับผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับ เช่น เกียรติยศ ชื่อเสียง การได้รับการเลือกตั้งหรือตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ให้การอุปถัมภ์มีความเป็นไปได้สูงในการบังคับบัญชาให้เกิดการรวบอำนาจทางการเมืองโดยเริ่มต้นมาจากความสัมพันธ์ในฐานะที่เคยเป็นเพื่อนร่วมงานกันในฐานะการงานที่สูงกว่า ส่งผลให้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ใหม่ในทางกลับกันโดยผู้ที่อยู่ใต้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจทรัพยากรที่มากกว่าอาจจะเปลี่ยนความสัมพันธ์มาเป็นผู้อุปถัมภ์ได้

¹³ “เสีเกี่ยวสังลุย เติตชัยสบายปทุมโคราชยึดเก้าอี้เทศบาล – ส.ส.” ประชาชาติธุรกิจ (21 กุมภาพันธ์ 2543): 23.

ดังกรณีของความขัดแย้งระหว่าง นายฤทธิรงค์ กาญจนแก้วและนายหาญชัย ฐิษณานนท์ จากเดิมที่เริ่มความสัมพันธ์อยู่ในระดับบนมาล่าง คือนายฤทธิรงค์ซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นนายกเทศมนตรี ได้ชักชวนนายหาญชัยในฐานะที่มีความสัมพันธ์ในฐานะเคยร่วมงานกันมาก่อน แต่ทั้งนี้ นายหาญชัยมีทรัพยากรที่มากกว่าจึงก่อให้เกิดความผกผันในระดับความสัมพันธ์ในลักษณะเคยร่วมงานกันมาก่อนให้เข้ามามีบทบาททางการเมือง โดยให้นายหาญชัยดำรงตำแหน่งเทศมนตรี ในการนี้เมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์แล้วนายหาญชัยถือได้ว่าเป็นผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์จาก นายฤทธิรงค์

แต่เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองมีการเปลี่ยนแปลง เกิดความขัดแย้งเริ่มเมื่อเทศมนตรีฝ่ายโยธาธิการจะต้องเห็นอนุมัติโครงการก่อสร้างต่างๆ บางโครงการมีความไม่ชอบมาพากล และมีความเห็นที่แตกต่างของสมาชิกสภาเทศบาล และเกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับอดีตขอรับความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีเพิ่มเติม โดยเฉพาะกรณีการพิจารณางบประมาณพัฒนาห้วยหมากแข้งตอนปลาย¹⁴ ในการนี้กลุ่มนายหาญชัย ฐิษณานนท์ เทศมนตรีฝ่ายโยธาธิการ และสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนหนึ่งลงมติไม่รับร่างดังกล่าว

เมื่อเกิดความขัดแย้งทางการเมืองภายในกลุ่ม การบริหารจัดการภายในเทศบาลเต็มไปด้วยความขัดแย้ง และภายในกลุ่มอุดรพัฒนาได้แบ่งแยกออกเป็น 2 กลุ่ม เมื่อสมาชิกส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกับนายหาญชัย ส่งผลให้ความสัมพันธ์ในกลุ่มการเมืองเริ่มแตกแยก มีความขัดแย้งและก่อให้เกิดการแยกตัวของสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงภายในกลุ่มสมาชิกสภาจึงต้องแสวงหาผู้อุปถัมภ์ที่จะตอบสนองความต้องการของตนได้ ดังจะเห็นได้จากกรณีของนายหาญชัยเป็นกลุ่มทุนที่มีบทบาทเหนือกว่ากลุ่มของนายฤทธิรงค์ ส่งผลให้สมาชิกสภาเทศบาลลงเสียงในการสนับสนุนนายหาญชัยเป็นจำนวนมากกว่านายฤทธิรงค์

3) ความสัมพันธ์แบบเพื่อนฝูง

ในการนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างนายประจวบ ศรีธัญรัตน์เป็นบุคคลที่ชักนำนายไชยศิริ เรืองกาญจนเศรษฐ์ ให้เข้ามามีบทบาททางการเมืองในจังหวัดอุดรราชธานี หลังจากเป็น ส.ส. สอบตก โดยผ่านการแนะนำของนายสุรพล พรทวิวัฒน์ อดีตผู้จัดการหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ที่พานายไชยศิริไปพบที่บ้านพัก ทั้งสองตกลงเป็นเพื่อนและสนับสนุนทางการเมืองกันและกันโดยนายไชยศิรินั้น มีบทบาททางการเมืองในระดับชาติ ส่วนนายประจวบนั้นเป็นนักการเมืองที่มีบทบาทใน

¹⁴ “ฟ้องมท. 200 ล้านเบี่ยงลึกชิงผลประโยชน์เทศบาลนครอุดรธานี,” สยามรัฐ (21 มิถุนายน 2542):12.

ท้องถิ่นโดยเฉพาะในเขตเทศบาลมาเป็นระยะเวลายาวนาน และมีคนในตระกูลศรีวัชรินทร์ที่มีบทบาททางการเมืองในระดับชาติด้วยเช่นกัน¹⁵

ต่อมาภายหลังจากนายไชยศิริได้ตั้งกลุ่มการเมือง “กลุ่มอุบลยุคใหม่” มาลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งขันกับกลุ่มรักอุบลของนายประจวบ ศรีวัชรินทร์ ส่งผลให้นายประจวบยุติบทบาททางการเมืองอย่างสิ้นเชิง ปีพ.ศ. 2534 โดยไม่มีใครทราบสาเหตุที่แท้จริง นอกจากข่าวลือว่าเขามีความขัดแย้งกับนายไชยศิริ ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้นำเข้าสู่เวทีการเมือง โดยได้ถอยตัวเองออกไปเปิดกิจการโรงแรมที่อำเภอแก่งสะพือ จังหวัดอุบลราชธานี

ภายใต้ความสัมพันธ์ดังกล่าววิเคราะห์ได้ว่าการเกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ขึ้นในกลุ่มการเมือง โดยที่หัวหน้ากลุ่มเป็นผู้อุปถัมภ์ และสมาชิกในกลุ่มเป็นผู้อุปถัมภ์ในแนวราบระดับเดียวกัน กรณีของนายประสานสนับสนุนด้านการเมืองให้นายไชยศิริ ทั้งนี้ในพื้นที่เทศบาลและเขตเมืองมีจำนวนประชากรมากเพียงพอสำหรับการเลือกตั้ง ส.ส. การที่นายประจวบเป็นนายกเทศมนตรีมาเป็นระยะเวลานาน ส่งผลให้มีฐานเสียงมากพอที่จะสนับสนุนให้ ส.ส. ได้รับเลือกตั้งในการเมืองระดับชาติได้ ในการนี้นายประจวบได้รับความอุปถัมภ์จากนายไชยศิริในฐานะที่เป็นผู้เคยมีบทบาททางการเมืองระดับชาติมาก่อนและนับถือกัน¹⁶

5.2.2 ความสัมพันธ์ในลักษณะการอุปถัมภ์ทางการเมือง

ความสัมพันธ์ในลักษณะการอุปถัมภ์ทางการเมือง ได้แก่ ระดับของความภักดีและความเชื่อฟัง กล่าวคือ หากเป็นความสัมพันธ์ในแบบของความภักดีจะมีลักษณะการรวมกลุ่มทางการเมืองที่เข้มขันมากกว่าแบบแรก และลักษณะการอุปถัมภ์ทางการเมืองแบบความเชื่อฟัง เป็นการแสดงถึงแนวโน้มที่สัมพันธ์กันในแบบ “พันธมิตรทางการเมือง” (political alliances) และมีความเข้มขันในการอุปถัมภ์ทางการเมืองมากกว่าความภักดีส่วนตัว

ในการนี้ ความสัมพันธ์ในลักษณะการอุปถัมภ์ทางการเมืองจะพบได้ทุกกลุ่มการเมือง ดังจะเห็นได้จากการประสานความขัดแย้งของผู้ที่มีบทบาทสูงสุดในการบริหาร “กลุ่มประสานมิตร” ภายหลังจากการเสียชีวิตของนายวิชัย การบริหารภายในกลุ่มประสานมิตรทั้งในการเมืองท้องถิ่นระดับเทศบาลและในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มอุปสรรค เนื่องจากในเขตเทศบาลมีกลุ่มการเมือง

¹⁵ “เทศบาลนครอุบลราชธานีเหลือแต่ซาก บทสรุปการผูกขาดอำนาจยาวนาน,” กรุงเทพธุรกิจ (18 มิถุนายน 2542): 15-16.

¹⁶ เจริญลักษณ์ เพชรประดับ, “เรื่องเล่าตระกูลดัง : “ศรีวัชรินทร์” ตำนานแห่งเมืองดอกบัว (ตอน3) บนถนนการเมืองจากระดับชาติสู่ท้องถิ่น แหล่งที่มา

หลายกลุ่มที่สนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งมีหลายกลุ่มการเมือง กล่าวประกอบไปด้วย กลุ่มพลังธรรม กลุ่มโคราชพัฒนา กลุ่มอิสระ ฯลฯ

สำหรับการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2533 และ 2538 กลุ่มประสานมิตรยังเข้าได้รับความนิยมนับได้เลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารเทศบาลได้อย่างต่อเนื่อง 2 สมัยติดกัน โดยในสมัยแรกกลุ่มประสานมิตรได้ให้นางชูศรี ศรีวิไลลักษณ์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตลอดสมัย แต่สำหรับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2538 ผลปรากฏว่ากลุ่มประสานมิตรมิได้รับการเลือกตั้งยกทีมเหมือนเช่นสมัยก่อน แต่ด้วยความเป็นเสียงส่วนมากในการบริหารเทศบาล ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในด้านการบริหารงานภายในเทศบาลเกิดขึ้น ผลปรากฏว่ามีสมาชิกสภาเทศบาลที่เป็นฝ่ายค้านที่มีบทบาทในการควานอำนาจกับฝ่ายบริหารจำนวนมากถึง 4 คน ประกอบด้วย 1) นายอภิชาติ จงเจริญใจ 2) นายพีระพงศ์ อังกุพันธุ์ 3) นายสันทัต จิ่งพิชาญวณิชย์ และ 4) นายอิทธิพล จิตรภูมิศักดิ์¹⁷

นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งภายในกลุ่มประสานมิตรเริ่มรุนแรง ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งระหว่างนายบวร ศรีวิไลลักษณ์ กับนายประชิด วงษ์มณี สาเหตุมาจากกลุ่มของนายประชิดได้ออกมาเรียกร้องให้นายบวรลงจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีจากข้อตกลงเดิมที่นายบวรจะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในระยะหนึ่งและจะผลัดเปลี่ยนให้กลุ่มนายประชิดได้ดำรงตำแหน่งบ้าง เมื่อครบตามสัญญาผลปรากฏว่านายบวรไม่ทำตามสัญญา¹⁸

รวมถึงนายประชิด ขณะนั้นดำรงตำแหน่งเทศมนตรีและคณะประกอบด้วย นายมงคล สิทธิบุรุษ นายปราโมทย์ เปรมฤทัยรัตน์ นายจรูญ บุญมุษย์และนายพงศ์เลิศ สุภัทรวณิชย์ ได้ยื่นคำขาดที่จะลาออก “กลุ่มประสานมิตร” แต่ทั้งนี้นางสุจินดาผู้มีอำนาจสูงสุดในกลุ่มประสานมิตรเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยได้ และในที่สุดผลจากการประนีประนอมจึงให้นายประชิด วงษ์มณี ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง โดยในลักษณะของความสัมพันธ์ทางการเมืองดังกล่าวสมาชิกในกลุ่มยังมีความเชื่อฟังผู้มีอำนาจในการตัดสินใจความขัดแย้งดังกล่าวและเป็นวิธีการแก้ไขตัวเองภายในกลุ่ม

นอกจากนี้ ในกรณีของความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งระบบการอุปถัมภ์ทางการเมืองภายในกลุ่มไม่มีแล้ว ส่งผลให้สมาชิกในกลุ่มได้ใช้ระบบการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งด้วยกระบวนการทางกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากกรณีความขัดแย้งของ “กลุ่มอุดรพัฒนา” โดยมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอุบัติเหตุขอรับความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีเพิ่มเติมกรณีการพิจารณางบประมาณพัฒนาห้วยหมากแข้งตอนปลาย¹⁹ ของเทศบาลนครอุดรธานี

¹⁷ ‘เจ้าเกี่ยว’ เปลี่ยนหน้าเขตรักษาฐานที่มั่นสท.โคราช,” ผู้จัดการรายวัน (28 มกราคม 2543) : 13.

¹⁸ “จับกระแสร้อยเลือกตั้งส.ท.นครโคราชหนีไม่พ้นอำนาจเงิน-บารมี,” สยามรัฐ (4 มกราคม 2543) :12.

¹⁹ “หาญชัยเทศมนตรีนครอุดรฯลาออก”, ประชาชาติธุรกิจ (18 มิถุนายน 2541):13.

โดยสมาชิกสภาผู้เสนอขอความเห็นชอบมติดังกล่าวนำโดยนายหาญชัย ฑีฆธนานนท์ เทศมนตรีฝ่ายโยธาธิการและสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนหนึ่งลงมติไม่รับร่างดังกล่าว²⁰ ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งภายในกลุ่ม และมีการออกเสียงลงคะแนนในสภา ความขัดแย้งรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนในที่สุดนายฤทธิรงค์ ได้ขอลาออกจากตำแหน่งโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี โดยระบุว่าการบริหารงานของเทศบาลเกิดความขัดแย้งกันภายในทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถบริหารงานได้ เพื่อยุติความขัดแย้งดังกล่าวจึงขอลาออก แต่ทั้งนี้ได้วางตัวให้นายสวัสดิ์ พรหมมินทร์ ซึ่งเป็นเทศมนตรีอาวุโสดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีแทน

กลุ่มนายหาญชัยได้เคลื่อนไหวอีกครั้งเมื่อนายกเทศมนตรีคนใหม่เป็นเพื่อนสนิทของนายฤทธิรงค์ ประกอบกับกลุ่มนายหาญชัยได้มีสมาชิกสภาเทศบาลสนับสนุนถึง 16 เสียง ต่อมาได้มีการเปิดประชุมสภาเพื่อลงมติขับ 3 แกนนำกลุ่ม คือ นายฤทธิรงค์ กาญจนแก้ว นายสวัสดิ์ พรหมมินทร์ และนายมนูศักดิ์ วิจิตรศิลป์ ประธานสภาเทศบาลให้พ้นจากสมาชิกภาพตามการลงมติของที่ประชุม โดยมีความผิดในข้อหา “ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ” ในโครงการพัฒนาบึงหนองสิมของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากธนาคารโลก 50 ล้านบาท สาเหตุจากความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อที่ดินเพื่อสร้างบ่อน้ำบาดน้ำเสีย ซึ่งมีโฉนดบางแปลงเป็นชื่อของผู้บริหารเทศบาล²¹ เป็นต้น

เมื่อกลุ่มนายฤทธิรงค์ถูกปลดแล้ว จึงทำให้จำนวนเสียงส่วนมากของสมาชิกสภาเทศบาลสนับสนุนนายหาญชัย แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้อนุมัติให้นายหาญชัยเป็นเทศมนตรีชั่วคราว ต่อมานายฤทธิรงค์ได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดอุดรธานีขอให้ศาลสั่งคุ้มครองโจทก์ โดยระบุว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีไม่มีสิทธิ์เรียกประชุมสภาเพื่อลงมติขับไล่นายหาญชัยและพวก ซึ่งได้มีคำสั่งตามที่โจทก์ขอร้องและเมื่อภายหลังศาลมีคำสั่ง กลุ่มนายฤทธิรงค์ก็ได้ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีและสมาชิกสภาเทศบาลกลุ่มนายหาญชัยในข้อหาละเมิด โดยเรียกค่าเสียหาย 100 ล้านบาท²²

ภายหลังการพิจารณาคดี ต่อมาศาลได้มีคำสั่งว่าการเรียกประชุมสภาเทศบาลโดยผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2542 เป็นโมฆะ เพราะฉะนั้นเมื่อมีการประชุมเพื่อปลดผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล ทั้ง 3 คน เป็นโมฆะ และการประชุมเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2542 เพื่อเลือกตั้งนายกเทศมนตรีก็เป็นโมฆะด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงมีคำสั่งให้นายหาญชัย

²⁰ “หาญชัย ฑีฆธนานนท์ ผู้ชายชื่อ “หมู” ที่ชีวิตไม่หมู,” ผู้นำท้องถิ่น 3,26 (มกราคม 2546): 97.

²¹ “เทศบาลนครอุดรธานีเหลือแต่ซาก บทสรุปการผูกขาดอำนาจยาวนาน,” กรุงเทพธุรกิจ (18 มิถุนายน 2542):15-16.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

ที่สมณานนท์และคณะผู้บริหารคืนอำนาจให้ปลัดเทศบาลนครอุดรธานีตามคำสั่งของนายอภัย จันทนจุลกะ รองปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย²³

จากคำสั่งศาลดังกล่าวทำให้กลุ่มของนายหาญชัยและเทศมนตรีซึ่งประกอบด้วย นายอิทธิพล ศรีวัฒน์สุวรรณ นายสมพล ศรีปัดติวงศ์ นายสีบวงส์ วุฒิเสนและนายสุรัตน์ เนาวรัตน์ รวม 5 คนได้ยื่นฟ้องนายชนะศักดิ์ ยูวบูลย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย นายอภัย จันทนจุลกะ รองปลัดฯ และนายวิชัย ทศนเศรษฐ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีและกระทรวงมหาดไทย ในข้อหาละเมิดศาล มีคำสั่งตามด่วนมาก มท.0313.1/856 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2542 และหนังสือ จังหวัดอุดรธานี ที่ 0018/406 ลงวันที่ 15 มิถุนายน 2542 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและให้เพิกถอนพร้อม เรียกเรื่องค่าเสียหาย 200 ล้านบาท เพราะคำสั่งดังกล่าวทำให้โจทก์เสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติยศหน้าที่ และวงศ์ตระกูล²⁴

และให้เหตุผลว่าถึงแม้ศาลจะมีคำสั่งห้ามผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเรียกประชุม เพื่อเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2543 แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้ง นายกเทศมนตรีชั่วคราวไปก่อนหน้านั้นแล้ว ฉะนั้น ตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่ถูกแต่งตั้งเมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2543 ยังต้องดำเนินต่อไป ต่อมานายวิชัย ทศนเศรษฐ์ได้ทำเรื่องเสนอไปยัง กระทรวงมหาดไทยเพื่อขอให้พิจารณายุบสภาเทศบาลนครอุดรธานี การต่อสู้ทางคดีและความขัดแย้ง ดังกล่าวเป็นการแย่งชิงตำแหน่งทางการเมืองในเทศบาลนครอุดรธานี และต้องการพิสูจน์ให้เห็นว่า กลุ่มการเมืองใหม่พร้อมที่จะโค่นล้มกลุ่มการเมืองเก่าให้หมดอำนาจไปจากเทศบาลอย่างถาวร²⁵ ในที่สุดรองผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้เซ็นอนุมัติให้นายหาญชัยและเทศมนตรี รวมทั้ง 5 คน ให้กลับเข้ามาดำรงตำแหน่งบริหารในเทศบาลนครได้ส่งผลให้นายหาญชัยและคณะยอมถอนฟ้อง

5.3 การแลกเปลี่ยน (exchange) ผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3.1 การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่าง “กลุ่มผลประโยชน์” กับพรรคการเมือง และนักการเมืองระดับชาติ

ในการนี้ผู้ศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทนักการเมืองระดับชาติที่ให้การสนับสนุน “กลุ่มผลประโยชน์” ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะในเขตเทศบาล มีบทบาทของ กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่เข้าไปมีความสัมพันธ์ที่เอนเอียง มีความสนิทสนม หรือแอบมีใจช่วยเหลือ โดยการเลือกคนที่มีความสัมพันธ์อันดีกับพรรคการเมืองเข้ามาเป็นสมาชิกของกลุ่มตน หรือเข้าไป

²³ สัมภาษณ์ นาย ก., 15 กันยายน 2549

²⁴ “ปลัด มท. โดนฟ้องเรียก 200 ล้าน สท.อุดรฯ แค้นสั่งปลดโดยมิชอบ,” ผู้จัดการรายวัน (17 มิถุนายน 2542):13,14.

²⁵ “สมรภูมิลือเลือกตั้งเทศบาลนครอุดรธานี “หาญชัย หลังชนฝาผู้,” สยามรัฐ (10 กุมภาพันธ์ 2547):22.

หนุนช่วยพรรคการเมืองระดับชาติในยามเลือกตั้งและเข้าไปขอความช่วยเหลือจากพรรคการเมืองที่ตนเองมีความสัมพันธ์ในบางเรื่อง ในการนี้ผู้ศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองกับพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองกับนักการเมือง ดังนี้

กลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่ามีความสัมพันธ์กัน ในด้านการเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมือง โดยจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคการเมือง ทั้งนี้เพราะในเขตพื้นที่ของเทศบาลนครมีจำนวนประชากรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป แต่ด้วยความเป็นเขตเมืองที่มีความเจริญจึงมีประชากรอยู่ในเขตเมืองเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากความสอดคล้องระหว่างจำนวนประชากรกับฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระดับชาติ โดยวิเคราะห์จากผลการเลือกตั้งของพรรคการเมืองระดับชาติในเขตการเลือกตั้งเขต 1 ซึ่งเป็นเขตพื้นที่กรณีศึกษาทั้ง 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังนี้

ตาราง 5.2 จำนวนประชากรในเขตเทศบาลกับจำนวนคะแนนเสียงที่เลือก ส.ส.

ลำดับ	จำนวนประชากร (ปี พ.ศ. 2546)	จำนวนคะแนนเสียง	พรรคการเมืองที่สังกัด
1. เทศบาลนครขอนแก่น	359,851	30,782 23,563 (การเลือกตั้งปี 2549)	- นายประจักษ์ แก้วกัลยาฬาทู พรรค. - นายจักริน พัฒน์ดำรงจิตร พรรค. เขต 1 จังหวัดขอนแก่น
2. เทศบาลนครอุบลราชธานี	262,919	34,749 (การเลือกตั้งปี 2549)	- นายเกรียง กัลป์ตินันท์ เขต 1 จังหวัดอุบลราชธานี
3. เทศบาลนครอุดรธานี	394,103	56,876 (การเลือกตั้งปี 2549)	- นายศราวุธ เพชรพนมพร พรรค. เขต 1 จังหวัดอุดรธานี
4. เทศบาลนครนครราชสีมา	487,034	38,712 18,321 (การเลือกตั้งปี 2544)	- นายเทวัญ ลิปตพัลลภ พรรค พชพ. - นายอัสนี เชิดชัย พรรค พรรค. เขต 1 จังหวัด

ที่มา : 1. <http://service.nso.go.th/nso/thailand/thailand.jsp> วันที่ 8 พฤษภาคม 2550.

2. “ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแห่งชาติ”, ไทยโพสต์ (24 มกราคม 2544)
: 2-3.

3. “คะแนนผู้สมัคร ส.ส. แบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อทั่วประเทศอย่างเป็นทางการ”, เดลินิวส์
(4 เมษายน 2549):35-36.

ตาราง 5.3 สรุปความสัมพันธ์ของกลุ่มการเมืองกับนักการเมืองระดับชาติ

(ในช่วงสมัยการเมืองตั้งปี พ.ศ. 2544 - 2549)

เครื่องบ่งชี้ / ความสัมพันธ์	สมาชิกใน "กลุ่มผลประโยชน์"	ฐานคะแนนเสียงจากการเลือกตั้ง	นักการเมืองระดับชาติ
1. กลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น	มีความสัมพันธ์แบบเครือญาติและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์	-พรรคไทยรักไทย	-นายประจักษ์ แก้วกัล้าหาญ - นายจักริน พัฒน์ดำรงจิตร
2. กลุ่มนครอุบล เทศบาลนครอุบลราชธานี	ความสัมพันธ์แบบเครือญาติและแลกเปลี่ยนผลประโยชน์	- พรรคไทยรักไทย	- นายเกรียง กัลป์ตินันท์ - นายสุรศักดิ์ เทียมประเสริฐ
3. กลุ่มนครหมากแข้ง เทศบาลนครอุดรธานี	ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ	-พรรคชาติพัฒนา - พรรคไทยรักไทย	- พล.ต.อ ประชา พรหมนอก - นายอรรถพล สนิทวงศ์ชัย
4. กลุ่มประสานมิตร เทศบาลนครนครราชสีมา	ความสัมพันธ์แบบเครือญาติ	- พรรคความหวังใหม่ - พรรคไทยรักไทย	- นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ (ลูกเขยนางสุจินดา เขียดชัย) - นางสุจินดา เขียดชัย (ส.ว.)
5. กลุ่มโคราชพัฒนา เทศบาลนครนครราชสีมา	ความสัมพันธ์แบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์	-พรรคชาติพัฒนา	นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ

กรณีเทศบาลนครขอนแก่นกับการเลือกตั้งระดับชาติในปี พ.ศ. 2549 ฐานคะแนนเสียงในเขตเทศบาลเป็นของพรรคไทยรักไทย ในกาครั้งนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ นายประจักษ์ แก้วกัล้าหาญ อดีตนายกเทศมนตรีเทศบาลนครขอนแก่น (ปี พ.ศ. 2540 -2543) ต่อมาได้สังกัดพรรคไทยรักไทยเข้าสู่การเลือกตั้งระดับชาติ โดยได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต 1 จังหวัดขอนแก่น ภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งแล้วนายประจักษ์ แก้วกัล้าหาญยังคงเดินทางมาประชุมและทำงานร่วมกับเทศบาลหลายครั้ง²⁶

กรณีเทศบาลนครอุบลราชธานีกับการเลือกตั้งระดับชาติในปี พ.ศ. 2549 ฐานคะแนนเสียงในเขตเทศบาลเป็นของพรรคไทยรักไทย ในกาครั้งนี้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ นายเกรียง กัลป์ตินันท์ผู้สมัครซึ่งมีความสัมพันธ์กับฐานคะแนนเสียงของเทศบาลนครอุบลราชธานี ทั้งนี้เพราะนางรจนา กัลป์ตินันท์ ผู้เป็นภรรยาได้รับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานีในปี พ.ศ. 2547

กรณีเทศบาลนครนครราชสีมากับการเลือกตั้งระดับชาติในปี พ.ศ. 2544 (ทั้งนี้เพราะผู้ศึกษาต้องการชี้ให้เห็นชัดถึงความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างฐานการคะแนนเสียงของเทศบาลกับฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองระดับชาติ) โดยฐานคะแนนเสียงในเขตเทศบาลในช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2547 นั้นมีการแข่งขันระหว่างพรรคไทยรักไทยกับพรรคชาติพัฒนา ส่งผลให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสอง

²⁶ สัมภาษณ์ นาย ง., 18 พฤศจิกายน 2549.

พรรคจึงมีการแข่งขันกันสูง ในการนี้ช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2547 กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีบทบาทในเทศบาลขณะนั้น คือ กลุ่มประสานมิตรซึ่งเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคไทยรักไทย ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคไทยรักไทยได้ ส.ส. 1 คน คือนายอัสนี เชิดชัย และพรรคชาติพัฒนาได้ ส.ส. 1 คน คือนายเทวัญ ลิปตพัลลภ ซึ่งเป็นน้องชายของนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา

นอกจากนี้กลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ โดยผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่ามีความสัมพันธ์กันในเชิงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ โดยเฉพาะการขอความช่วยเหลือในเรื่องงบประมาณจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เงินอุดหนุนมีความสำคัญอย่างมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้ว่าในปี 2542 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 37,740 ล้านบาทคิดเป็นร้อยละ 34.94 ของรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนดังกล่าวได้เพิ่มเป็น 79,138 ล้านบาท ในปี 2547 รัฐบาลหรือคิดเป็นร้อยละ 37 ของรายได้รวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อมามีการขยายตัวของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเกิดขึ้นในขณะที่เงินรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้รวมมีสัดส่วนที่ลดลงโดยตลอด กล่าวคือ ในปี 2542 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ที่จัดเก็บเองจำนวน 20,150 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.60 ของรายได้รวมทั้งหมดก่อนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 5.4 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งตามประเภทต่างๆ

หน่วย : ล้านบาท

ประเภท รายการ	ก่อนกระจายอำนาจ		หลังกระจายอำนาจ			
	2542	%	2544	2545	2546	2547
1. รายได้จัดเก็บเอง	20,150.24	18.60	19,696.09	20,084.96	21,346.81	22,519.43
2. รายได้จากรัฐ จัดสรร	50,131.12	46.46	51,672.94	58,446.15	61,218.62	69,073.94
3. รายได้จากรัฐ แบ่งเพิ่มให้	-	-	11,532.27	19,349.00	35,504.44	38,120.00
4. เงินอุดหนุน	37,740.76	34.94	73,629.90	77,273.30	66,085.60	79,138.00
รวม	108,022.1	100	156,531.20	175,153.4	184,155.4	208,851.3

ที่มา: ประชาคมท้องถิ่น ปีที่ 3 ฉบับที่ 35 ประจำเดือนมกราคม 2547 หน้า 26

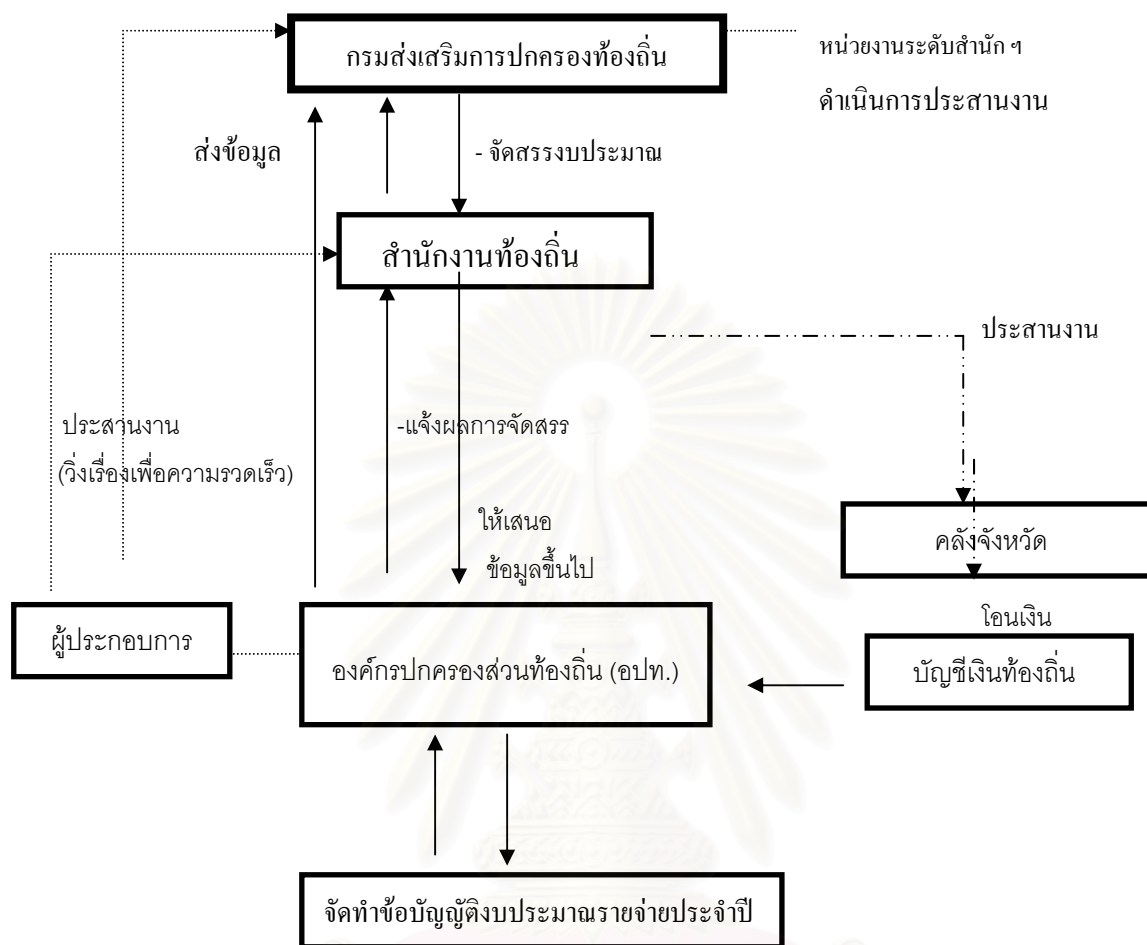
การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรัฐบาลจัดสรรผ่านกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เงินอุดหนุนเหล่านี้รัฐบาลใช้เกณฑ์ในการพิจารณาหลายประการ เช่น เกณฑ์จำนวนประชากร เกณฑ์พื้นที่ เกณฑ์ความหนาแน่นของประชากร เกณฑ์รายได้ของประชาชน รวมถึงพิจารณาตามความเหมาะสม อื่น ๆ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติเงินอุดหนุนส่วนใหญ่ที่รัฐบาลให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกระทำการโอนผ่าน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ในการนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขนาดใหญ่มักจะจัดสรรให้กับโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา เทศบาลนคร เทศบาลเมือง หรือบางกรณีอาจจัดสรรให้เทศบาลตำบล หรือองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ การได้มาซึ่งเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ นั้นหากวงเงินมากกว่า 20 ล้านบาทขึ้นไป **มักเป็นงานก่อสร้างขนาดใหญ่** มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากตั้งแต่ นักการเมืองระดับประเทศ เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) นักการเมืองซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการระดับสูงในระดับกระทรวง และกรมส่งเสริม ฯ การได้มาซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวผู้ดำเนินการประสานงานมักเป็น ส.ส. โดยมีผู้รับเหมารายใหญ่ซึ่งมักเป็นผู้รับเหมาระดับประเทศเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการประสานงาน

นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์พบว่าการบริหารเงินอุดหนุนของเทศบาลปัจจุบันผู้บริหารมักจะจัดทำโครงการในวงเงินต่ำกว่า 5 ล้านบาท แต่เกินกว่า 2 ล้านบาทโดยผู้ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหลัก โดยที่รูปแบบการได้มาซึ่งเงินดังกล่าว นั้น นักการเมืองผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีศักยภาพทางการเงินหรือผู้รับเหมารายใหญ่ในจังหวัด ในเขตเทศบาล ซึ่งรูปแบบดังกล่าวนำไปสู่การปิดงานการก่อสร้างหรือการฮั้วงานตามมาเช่นกัน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 5.1 กระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา : โครงการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการไทย : กรณีศึกษากรมส่งเสริมการ ปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546.

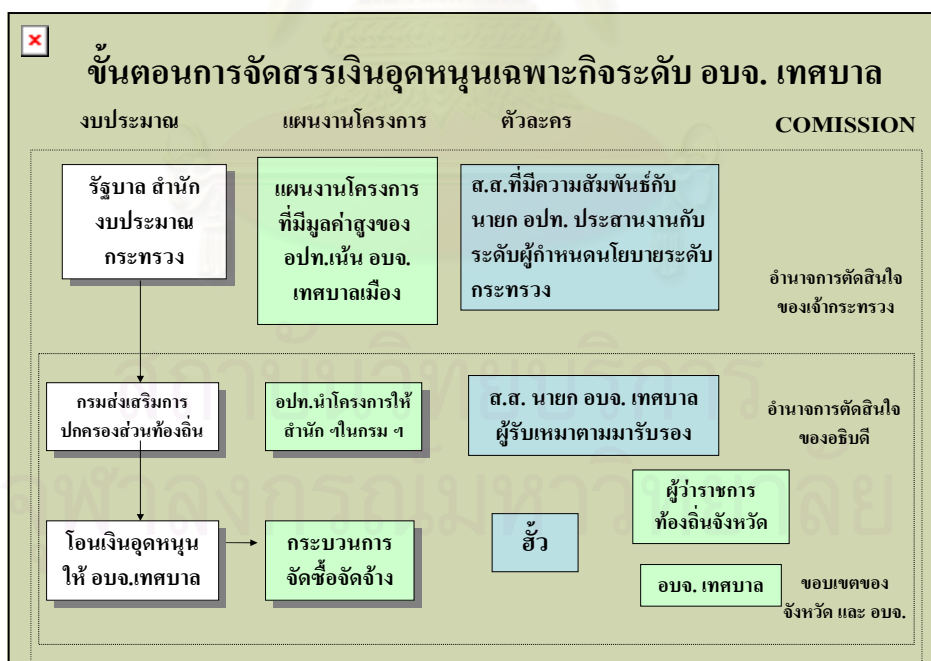
ในการนี้ หากวิเคราะห์เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับกลุ่มผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีลักษณะของการจัดสรรผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นส่วนใหญ่ รูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทำธุรกิจค้าขายกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์เกี่ยวกับการรับเหมางานก่อสร้างของเทศบาลในโครงการต่างๆ

รูปแบบการได้มาของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าว ตามมาซึ่งการกีดกันผู้เข้าประกวดราคา รายอื่นอาจในรูปของการปิดงาน (ไม่เปิดประกาศ) การปิดประกาศแต่ใช้สิทธิพลข่มขู่ไม่ให้ยื่นซอง

ประกวดราคา การไม่ให้ความสำคัญในการขายแบบประกวดราคาเป็นต้น เนื่องจากเกิดการวิ่งเต้นในการได้มาซึ่งงบประมาณเกิดขึ้นแล้ว รูปแบบของการปิดงานที่เกิดขึ้นบ่อยๆ คือ การปิดงานการก่อสร้าง มีการปกปิดข้อมูลข่าวสารในประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง โดยให้ความร่วมมือกับผู้รับเหมาบางกลุ่ม การเร่งรัดเวลาในการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้มีผู้รับจ้างมาร่วมน้อยราย กล่าวคือ ระยะเวลาในการจัดซื้อจัดจ้างมีน้อย ทั้งการประกาศแจ้งความและระยะเวลาในการประมาณราคา ทำให้ผู้สนใจไม่ทราบข้อมูล หรือทราบก็ทำไม่ทัน²⁷

กรณีประเด็นความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของอรรถัย ก็ภผล ผู้วิจัยพบว่ารูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในกรณีพื้นที่ศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่า สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทำธุรกิจค้าขายกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองดำรงตำแหน่ง ซึ่งการเข้ามาทำธุรกิจนั้นมีทั้งโดยตรง คือ เป็นเจ้าของบริษัทเอง หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ได้ผลประโยชน์ตรงๆ หรือโดยอ้อมผ่านทางภรรยา หรือญาติสนิท รวมทั้งเป็นตัวแทนของบริษัทมาติดต่อกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดิม

รูปที่ 5.2 การจัดสรรผลประโยชน์ที่อาจเกิดจากกระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับ อบจ. เทศบาล



ที่มา : โครงการศึกษาวิจัยการทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงานราชการไทย : กรณีศึกษากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546.

²⁷ สัมภาษณ์ นาย ต.,3 กันยายน 2548.

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประมูลงานของเทศบาลจะมีลักษณะการดำเนินการโดยให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างของคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกลุ่มการเมืองชนะการประมูลอยู่ไม่กี่บริษัท โดยมีสูตรการแบ่งสรรงบประมาณว่าอย่างน้อยต้องหักจากงบประมาณการก่อสร้างมา 10% โดยผู้ประสานงานให้ได้โครงการจะรับไปรวม 4% ที่เหลือ 6% จะจัดแบ่งกันเองในกลุ่มผู้บริหารและข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้นๆ ทั้งนี้แต่ละคนจึงได้ลดหลั่นกันไปตามความสำคัญของตำแหน่ง และอำนาจสั่งการไม่นับรวมกับจำนวนที่หักเข้ากองกลางอีกจำนวนหนึ่ง²⁸

ในการนี้จากการสัมภาษณ์นักธุรกิจพบว่าต้องจ่ายให้นักการเมืองและข้าราชการสำหรับโครงการจัดซื้อจะอยู่ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 5-10 ของวงเงินงบประมาณจัดซื้อ ส่วนโครงการจัดจ้างจะต้องจ่ายประมาณร้อยละ 10-20 ของวงเงินงบประมาณจัดจ้าง และในบางโครงการอัตราสินบนที่จ่ายกันสูงถึงร้อยละ 25-40 การที่อัตราสินบนดังกล่าวเพิ่มขึ้นมาก²⁹ โดยเฉพาะโครงการลงทุนขนาดใหญ่

กรณีเทศบาลนครนครราชสีมา “กลุ่มประสานมิตร” ที่เข้าไปมีบทบาทในการจัดสรรผลประโยชน์จากกรณีเงินอุดหนุน โครงการก่อสร้างระบบกำจัดขยะเทศบาลนครราชสีมา ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งโครงการดังกล่าวได้รับการอนุมัติงบประมาณจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ จำนวน 104 ล้านบาท กรณีนี้เกิดจากการจัดสรรผลประโยชน์ทางธุรกิจที่ไม่ลงตัวภายในกลุ่มการเมืองจึงก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายค้าน โดยฝ่ายสมาชิกสภาฝ่ายค้านพยายามที่คัดค้านในเรื่องต่างๆ ที่เห็นว่าฝ่ายบริหารทำไม่ถูกต้องในเรื่องการอนุมัติงบประมาณในหลายโครงการ ซึ่งมีชี้แจงว่าการอนุมัตินั้นมีความไม่โปร่งใสในการดำเนินการ และมีการทุจริตในการประมูลงาน โดยคณะผู้บริหารเทศบาลได้อนุมัติการจัดซื้อที่ดินจำนวน 540 ไร่ ที่ตำบลกฤษณา อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา³⁰

จากความขัดแย้งดังกล่าวส่งผลให้สมาชิกในกลุ่มการเมืองออกมาเปิดเผยความไม่โปร่งใสในการดำเนินงาน และความขัดแย้งดังกล่าวมีผลต่อการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2543 เป็นอย่างมากโดยสมาชิกในกลุ่มถึงกลับแยกตัวออกจากกลุ่มการเมืองไปจัดตั้งกลุ่มการเมืองใหม่ คือ “กลุ่มโคราช 2000” ผู้นำกลุ่มคือ นายอิทธิพล จิตรภูมิศักดิ์ ซึ่งเดิมเคยเป็นสมาชิกสภาฝ่ายค้านเพียงคนเดียวที่ต่อสู้เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลในการบริหารงานของนายบวร ดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี ทั้งนี้เพราะส่วนหนึ่งมาจากประเด็นความขัดแย้งในเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์ของนักธุรกิจรับเหมาก่อสร้างที่เริ่มไม่พอใจกลุ่มประสานมิตรที่ยึดอำนาจในการบริหารเทศบาลมาเป็นระยะ

²⁸ สัมภาษณ์ นาย ก., 13 สิงหาคม 2549.

²⁹ สัมภาษณ์ นาย ส., 5 เมษายน 2550.

³⁰ สัมภาษณ์ นาย ค., 13 สิงหาคม 2549.

เวลานาน ส่งผลให้สมาชิกในกลุ่มประสานมิตรได้ออกไปตั้งกลุ่มการเมืองใหม่ และเข้ามามีเสนาอตัวในการลงสมัครรับเลือกตั้ง ในปี พ.ศ. 2547

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี พ.ศ. 2547 กลุ่มประสานมิตรจึงไม่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคชาติพัฒนาดังเช่นในการเลือกตั้งในครั้งก่อนๆ เนื่องมาจากความขัดแย้งในประเด็นปัญหาเกิดจากฝ่ายบริหารได้อนุมัติโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียของเทศบาลนครนครราชสีมา ในปี พ.ศ. 2543 จำนวน 580 ล้านบาท ประเด็นความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อกลุ่มธุรกิจในห้องถิ่นที่สนับสนุน “กลุ่มประสานมิตร” ได้พยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการประมูลด้วย แต่ด้วยข้อจำกัดด้านคุณสมบัติของบริษัทรับเหมาที่มีอยู่ไม่เข้าเกณฑ์ และโครงการดังกล่าวนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ เป็นผู้ผลักดัน³¹ เป็นผลให้การเข้ามามีส่วนร่วมในการประมูลครั้งนี้สร้างความไม่พอใจให้กับผู้ผลักดันโครงการเป็นอย่างมาก

กรณีเทศบาลนครอุบลราชธานีมีลักษณะความสัมพันธ์กันในเชิงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ โดยเฉพาะการขอความช่วยเหลือในเรื่องงบประมาณจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะความสามารถในการผลักดันงบประมาณของนายเกรียง กัลป์ตินันท์ สมัยที่เป็น ส.ส. จังหวัดอุบลราชธานีในปี พ.ศ. 2541 และเป็นผู้ผลักดันงบประมาณปี พ.ศ. 2542 จากกรมโยธาธิการ กระทรวงมหาดไทย เป็นเงิน 90,750,000 บาท เพื่อก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำมูล ความยาว 590 เมตร ใช้เวลาก่อสร้างเป็นเวลา 720 วัน เป็นต้น³²

กรณีของเทศบาลนครอุบลราชธานีของผลประโยชน์ทับซ้อน คือ กรณีการที่บริษัทรับเหมาก่อสร้างของเครือญาตินักการเมืองสามารถประมูลงานของทางเทศบาลได้ โดยเฉพาะโครงการลงทุนขนาดใหญ่ เช่น โครงการก่อสร้างสถานีขนส่งผู้โดยสารประจำจังหวัดอุบลราชธานี โดยบริษัทที่ประมูลได้มีความเกี่ยวข้องกับนายกเทศมนตรี³³ เป็นต้น

หรือในกรณีของการตั้งกรรมการสอบสวนเทศมนตรีในเรื่องการประมูลการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย ในวงเงินงบประมาณ 650 ล้านบาทจากกระทรวงวิทยาศาสตร์ โดยบริษัทที่ประมูลได้ คือ หจก. อุบลมนตรี ซึ่งเป็นธุรกิจของครอบครัวนายเกรียง กัลป์ตินันท์ และนางรจนา กัลป์ตินันท์ นายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี³⁴ เป็นต้น

กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติที่มีบทบาทในรัฐบาล โดยมีตำแหน่งทางการเมืองและเป็นผู้ผลักดันให้มีการผ่านงบประมาณดังกล่าว ถือเป็นความ

³¹ “เสี้ยม” เปลี่ยนหุ่นเชิดรักษาฐานที่มั่น สท. โคราช,” ผู้จัดการรายวัน (28 มกราคม 2543):13.

³² “บุคคลภูมิภาค,”บ้านเมือง (1 เมษายน 2542):15

³³ “ตั้งฮั่ว” กบการเมืองสนามเล็กยากที่จะหยุดตะวันไว้ที่ปลายฟ้า,” ผู้จัดการรายวัน (5 ตุลาคม 2538):15.

³⁴ “เหนาะ” แพ้หมดรูปสนามรบอุปถุข ดับฝัน ทรท. ผนวกการเมืองท้องถิ่น,” คม ชัด ลึก (9 กรกฎาคม 2546): 12-15.

ขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม และมีการใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์เกี่ยวกับการรับเหมางานก่อสร้างของเทศบาลในโครงการต่างๆ และเมื่อโครงการดังกล่าวได้รับการอนุมัติแล้ว การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปแบบการให้สิทธิแก่เอกชนการจัดซื้อจัดจ้างกับคนในกลุ่มเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน

ตาราง 5.5 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับเหมาก่อสร้างกับนักการเมืองท้องถิ่น

บริษัทที่รับเหมางานก่อสร้าง	ความสัมพันธ์ทางการเมือง	ลักษณะงานที่ประมูลได้
เทศบาลนครอุบลราชธานี อุบลมนตรีก่อสร้าง	นางรจนา กัลป์ตินันท์ นายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2550)	- ก่อสร้างสะพาน คสล. ข้ามห้วยขุหลุ ของสำนักโยธาธิการที่ 7 (งบประมาณ 15.78 ล้านบาท) - ก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย (งบประมาณ 650 ล้านบาท)
หจก. ปิ่นเพชร	นางเพ็ญพัชร ศรีทอง อดีตนายกเทศมนตรี (พ.ศ. 2540 – 2543)	- งานก่อสร้างและพัฒนาแหล่งน้ำของกรมชล (งบประมาณ 22.04 ล้านบาท) - งานก่อสร้างประปาผิวดิน (งบประมาณ 22.7 ล้านบาท) - จ้างเหมาบูรณะลาดยาง สาย อบ.100 (งบประมาณ 4.8 ล้านบาท)
เทศบาลนครนครราชสีมา ประจักษ์วิศรกรรมช่าง วรวิศร์แลนด์	นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา	โครงการก่อสร้างบำบัดน้ำเสียของเทศบาล นครนครราชสีมา จำนวน 580 ล้านบาท

ที่มา: สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและการ search จาก Internet

ลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) อื่น ๆ

กรณีเทศบาลนครขอนแก่น จากการสัมภาษณ์และตรวจสอบข้อมูลจากหนังสือพิมพ์พบข้อร้องเรียนในเรื่องที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมี

หน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อทางคณะกรรมการทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งและพ้นตำแหน่งทางการเมือง³⁵

การใช้ดุลพินิจในการอนุมัติโครงการต่างๆ ซึ่งถือเป็นความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากนายกเทศมนตรีอนุมัติให้ก่อสร้างอาคารคร่อมถนนสาธารณะเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทเอกชนที่เข้ามาเช่าและก่อสร้างเป็นอาคารเพื่อการค้าของเอกชนให้แบ่งเช่าจำหน่ายสินค้า โดยไม่คำนึงถึงลักษณะแบบการก่อสร้างที่ผิด พ.ร.บ. ควบคุมอาคารปิดทางเข้าตลาด ซึ่งเดิมเป็นทางสาธารณะประโยชน์ที่ใช้เข้า-ออกตลาดได้³⁶

นอกจากนี้ยังข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานของกลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าโรงแรมไซไฟเทล ราชอาออกคิดและห้างสรรพสินค้าแพริพลาซ่าเป็นธุรกิจของนายพีระพล พัฒนาพีระเดชและครอบครัว ซึ่งนายพีระพลได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นนายกเทศมนตรีนครขอนแก่นด้วย ข้อร้องเรียนบ่งชี้ถึงลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) เมื่อฝ่ายบริหารของเทศบาลได้อนุมัติการก่อสร้างในพื้นที่ที่เป็นคลองร่องเหมือง ซึ่งถือได้ว่าเป็นลำน้ำสาธารณะภายในเขตเทศบาล โดยฝ่ายบริหารเทศบาลได้อนุมัติให้ถมที่กลายเป็นที่จอดรถของห้างดังกล่าว

กรณีของเทศบาลนครขอนแก่นยังมีประเด็นปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานของฝ่ายบริหารที่เอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง ญาติ ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาการยึดเอาที่ดิน คลองระบายน้ำสาธารณะมาให้เป็นประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนและครอบครัว รวมถึงการสร้างถนนเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจของคนและญาติ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของตลาดและย่านธุรกิจสาธารณะ เช่น ตลาดสด เพื่อให้ธุรกิจของตนและญาติได้ประโยชน์ เป็นต้น³⁷

ในการนี้ตามข้อกฎหมายของเทศบาลแล้ว อำนาจหน้าที่ในการ การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ เทศบาลมีอำนาจในการดำเนินการได้ แต่ผลของการดำเนินโครงการดังกล่าวแล้ว ส่งผลให้เกิดมูลค่าเพิ่มในเชิงเศรษฐกิจให้กับโรงแรมไซไฟเทล ราชอาออกคิดและห้างสรรพสินค้าแพริพลาซ่า ซึ่งเป็นธุรกิจของนายพีระพล พัฒนาพีระเดชและครอบครัวได้รับประโยชน์จากการอนุมัติดำเนินการดังกล่าวด้วย

³⁵ “ป.ป.ช. ลงดาบ ส.ท. นักการเมืองท้องถิ่นขอนแก่นงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สิน,” สยามรัฐ (25 ตุลาคม 2543): 12.

³⁶ “เตรียมฟ้องเทศบาลขอนแก่นลักใถ้อนุมัติตึกคร่อมถนน,” กรุงเทพธุรกิจ (16 พฤศจิกายน 2543):27.

³⁷ “กลุ่มทางเลือกใหม่ ทำชิงนายกฯ เทศบาลนครขอนแก่น,” ผู้จัดการรายวัน (26 กุมภาพันธ์ 2547):13.

กรณีเทศบาลนครอุดรธานีจากการสัมภาษณ์พบว่าคณะเทศมนตรีบริหารงานไม่โปร่งใสโดยมีผลประโยชน์ร่วมกับบริษัทเอกชนเกี่ยวกับการซ่อมรถยนต์ที่ใช้งานภายในเทศบาล มีการผูกขาดให้บริษัทได้รับงานซ่อมบำรุงรถและเครื่องจักรของเทศบาลเป็นประจำ³⁸

นอกจากนี้ เทศบาลนครอุดรธานียังมีประเด็นที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้ตรวจสอบพบว่าเทศบาลนครอุดรธานีได้ซื้อที่ดินเพื่อก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย โรงฆ่าสัตว์ของเทศบาลนครอุดรธานีที่ตำบลหนองนาคำ อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ซึ่งทำการซื้อจากนางทองวัน นันทพงษ์จำนวน 68 ไร่ 3 งาน 38 ตารางวา ในราคาไร่ละ 286,000 บาท เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 19,689,670 บาท ทาง สตง. ตรวจสอบว่าทางเทศบาลนครอุดรธานีได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวแพงกว่าราคาในท้องตลาดถึง 13,917,705 บาท และให้นายกเทศมนตรีและคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินโดยให้วิธีเสนอราคาแบบพิเศษขาดใช้เงินเทศบาลในจำนวนดังกล่าว³⁹

5.3.2 การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองภายใน “กลุ่มผลประโยชน์”

เมื่อพิจารณาถึง การจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมือง ในเขตเทศบาลใน 4 พื้นที่ศึกษา พบว่า กรณีเทศบาลนครขอนแก่น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา เริ่มมีคนต่างถิ่น ซึ่งอพยพเข้ามาตั้งรกรากทำมาหากินที่จังหวัดขอนแก่นมานานพอสมควรได้ให้ความสนใจในการจัดทีมลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งขัน และยิ่งปรากฏลักษณะเช่นนี้มากขึ้นเรื่อยๆ การรวมกลุ่มดังกล่าวเป็นไปในลักษณะของการรวมกลุ่มการเมืองอย่างเป็นทางการ ถือได้ว่าเป็นการเปิดศักราชของการแข่งขันที่มีความหลากหลายมากขึ้น กลุ่มต่างๆ ที่ลงสมัครรับเลือกตั้งประกอบไปด้วย “กลุ่มแก่นศรีเมือง” นำโดยนายวิญญูเสนาวงศ์ (อดีตรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรปี พ.ศ. 2512 และเคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีมาแล้วถึง 2 สมัย ในปี พ.ศ. 2500 - 2501 และ พ.ศ. 2501 - 2502) รวมถึงได้คนรุ่นใหม่ในขณะนั้นอย่างนายเรืองชัย ตราชู ร่วมในกลุ่มด้วย

“กลุ่มพิทักษ์ธรรม” นำโดยนายสุธรรม พลการ เจ้าของสำนักกฎหมายพลธรรม นายสุริยา โกมุทพงษ์ เจ้าของกิจการรับเหมาก่อสร้างและขายแทรกเตอร์ กลุ่มนี้จะเป็นคนต่างถิ่นซึ่งเข้ามาทำงานประกอบอาชีพจนมีชื่อเสียงในจังหวัดขอนแก่น ด้วยความต้องการนำเสนอสิ่งใหม่ๆ และผู้บริหารใหม่สำหรับเทศบาลเมืองขอนแก่น “กลุ่มเสรีธรรม” นำโดยนายอร่าม ครุตตรานนท์ อดีตนายกเทศมนตรีสมัย พ.ศ. 2518 - 2523 และ”กลุ่มพลังใหม่” นำโดยนายปิ่น สมใจวงศ์

³⁸ “ออกหมายจับเทศมนตรี “นครอุดรธานี” ร้องเอกชนเกี่ยวประโยชน์กับเทศบาล,” มติชนรายวัน (8 พฤษภาคม 2546): 24.

³⁹ “บ่อบำบัดน้ำเสียพันพิษ สตง. เสนอผู้ว่าพื้น “นายกหาญชัย,” พิมพ์ไทย (13 เมษายน - 13 พฤษภาคม 2546): 2.

กลุ่มนี้ได้รับการสนับสนุนจากนายบุญเรือง ถาวรสวัสดิ์ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังใหม่ ในสมัยนั้น (พ.ศ. 2523)

ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า “กลุ่มแก่นศรีเมือง” ได้รับเลือกตั้งทั้งหมด 15 คน กลุ่มเสรีธรรมได้รับเลือกตั้ง 2 คน และกลุ่มพิทักษ์ธรรมได้รับเลือกตั้ง 1 คน ในการจัดสรรตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ นายวิญญู เสนาวงษ์ได้เป็นนายกเทศมนตรีก่อนและให้นายเรืองชัย ตราชูรับหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีต่อในช่วงปี พ.ศ. 2526 – 2528 โดยในปี พ.ศ. 2528 เมื่อนายเรืองชัย ตราชูได้รับการเลือกจากสมาชิกสภาให้เป็นนายกเทศมนตรีอย่างต่อเนื่องถึง 2 สมัย ส่งผลสมาชิกสภาเทศบาลเริ่มเปลี่ยนชั่วคราวโดย “กลุ่มแก่นศรีเมือง” ได้สลายตัวไป ต่อมานายเรืองชัย ตราชู กับนายประมวญ จันทนพิมพ์ รวมตัวกันจัดตั้ง “กลุ่มรักขอนแก่น” ขึ้นมา ในขณะเดียวกันกับที่นายวิญญู เสนาวงษ์ ได้หันไปร่วมมือกับนายอร่าม ครุฑตรานนท์จัดตั้ง “กลุ่มขามแก่นนคร” ผลการเลือกตั้งในครั้งต่อมากลุ่มรักขอนแก่นได้รับเลือกส่งให้นายเรืองชัยได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีอีกครั้งตลอดสมัย

จนกระทั่งการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2533 ได้เกิด “กลุ่มพัฒนาเมือง” มาต่อสู้กับกลุ่มนายเรืองชัย ตราชู โดยกลุ่มใหม่พยายามเสนอนักการเมืองรุ่นใหม่ เป็นผู้มีความรู้ดี ชื่อเสียงดี ฐานทางเศรษฐกิจดี รวมถึงนายพีระพล พัฒนพีระเดช ได้ร่วมลงสมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้อย่างผลปรากฏว่า กลุ่มรักขอนแก่นได้รับเลือกตั้ง 8 คน และกลุ่มพัฒนาเมืองได้รับเลือกตั้ง 10 คน ดังนั้นกลุ่มพัฒนาเมืองจึงได้อำนาจในการบริหาร โดยมีนายชาญชัย ศุภธีระ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในช่วง 2 ปีแรก คือ พ.ศ. 2533 – 2535⁴⁰

การเปลี่ยนแปลงชั่วคราวทางการเมืองเกิดอีกด้วยขึ้นเมื่อเวลาต่อมากลุ่มสมาชิกสภาผู้นำโดยนายอาจหาญ ศิริพูลได้ยึดอำนาจโดยโหวตให้นายชาญชัยลาออกจากการเป็นนายกเทศมนตรี และเพื่อที่นายอาจหาญได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีแทน โดยจัดสรรอำนาจให้นายวรชาติ พัฒน์ดำรงจิตร น.ส. จิตรา ศรีไสว นายประจักษ์ แก้วกัล้าหาญ เป็นเทศมนตรี และให้นายพีระพล พัฒน์พีระเดช เป็นรองประธานสภา ต่อมาได้มีการสลับตำแหน่งระหว่างกันโดยให้นายพีระพลดำรงตำแหน่งเป็นเทศมนตรี ส่วนนายวรชาติสลับมาเป็นรองประธานสภาเทศบาลตลอดจนครบวาระการเลือกตั้งใหม่ในปี พ.ศ. 2538⁴¹

ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2538 เกิดความเปลี่ยนแปลงในการเทศบาลเป็นอย่างมาก เนื่องจากเทศบาลได้รับการยกฐานะจาก “เทศบาลเมืองขอนแก่น” เปลี่ยนเป็น “เทศบาลนครขอนแก่น” ส่งผลให้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลได้เพิ่มขึ้นจากเดิมด้วยโดยเพิ่มจาก 18 คน เป็น 24 คน ในการนี้ กลุ่มพัฒนาเมืองขอนแก่นนำโดยนายอาจหาญ ศิริพูล นายประจักษ์ แก้วกัล้าหาญ นายพีระพล

⁴⁰ สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ นาย ม., 13 พฤษภาคม 2547.

⁴¹ สัมภาษณ์ สัมภาษณ์ นาย ก., 13 พฤษภาคม 2547.

พัฒนพระเดช ได้หันไปจับมือกับฝ่ายค้านเดิมคือ กลุ่มรักขอนแก่นของนายเรืองชัย ตรีธาตุ โดยทั้งสองกลุ่มได้ยุบกลุ่มของตนเองแล้วมารวมกลุ่มใหม่ชื่อ “กลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น” และได้ระดมคนหนุ่ม – สาว มีการศึกษาดี ฐานะทางเศรษฐกิจดี ส่งผลให้กลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่นได้รับการเลือกตั้งแบบยกทีม จำนวน 24 คน ส่งผลให้นายอาจหาญ ศิริพุด และนายประจักษ์ แก้วกัล้าหาญได้สลับกันดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี

ในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2543 กลุ่มการเมืองรักพัฒนานครขอนแก่น ยังคงได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีอำนาจในการบริหารเทศบาลเช่นเดิม ในการนี้นายพีระพล พัฒนพีระเดชได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตลอดสมัย โดยไม่ได้มีการสลับตำแหน่งกับคนอื่น ทั้งนี้เพราะในสมัยการเมืองที่ผ่านมาช่วงปี พ.ศ. 2538 นายพีระพลมีโควต้าที่จะดำรงตำแหน่งทางนายกเทศมนตรีได้ เพราะร่วมมือกันก่อตั้งกลุ่มการเมืองมาด้วยกัน สาเหตุสำคัญที่ทำให้นายพีระพลสละตำแหน่งทางการเมืองเนื่องมาจากการที่ห้างสรรพสินค้าแฟรี่ พลาซ่าไฟไหม้ ส่งผลให้เขาต้องกลับไปฟื้นฟูกิจการของครอบครัว⁴²

ส่วนผู้นำกลุ่มการเมืองรักพัฒนานครขอนแก่นคนสำคัญ คือ นายประจักษ์ แก้วกัล้าหาญ ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เขต 1 จังหวัดขอนแก่น สังกัดพรรคไทยรักไทย ภายใต้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2540 คือ พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ส่งผลให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในปี 2547 ซึ่งมีทั้งสิ้นรวม 2,859 แห่ง นับตั้งแต่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่ภายใต้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การแข่งขันในการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2547 กลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น ยังลงได้รับความนิยมในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ถึงแม้การเลือกตั้งครั้งนี้จะมี “กลุ่มทางเลือกใหม่” ที่นำโดยนายชาญชัย ศุภธีระ ซึ่งเคยเป็นอดีตนายกเทศมนตรีได้เสนอตัวเป็นกลุ่มการเมืองทางเลือกเพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้พิจารณาเพิ่มมากขึ้น จากเดิมที่มีกลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่นเพียงกลุ่มเดียวที่เข้ามามีบทบาทในการเทศบาลเป็นระยะเวลายาวนาน ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ากลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่นยังคงได้รับเลือกตั้งแบบยกทีม จำนวน 24 คน เช่นเดิม โดยนายพีระพล พัฒนพีระเดชได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเช่นเดิมเป็นสมัยที่ 2⁴³

⁴² สัมภาษณ์ นาย ต., 14 พฤษภาคม 2547.

⁴³ “กลุ่มทางเลือกใหม่” ทำชิงนายกฯ เทศบาลขอนแก่น,” ผู้จัดการรายวัน (26 กุมภาพันธ์ 2547):13.

**ตาราง 5.6 การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มการเมืองใน
เทศบาลนครขอนแก่น**

ชื่อกลุ่มการเมือง	ปี พ.ศ. ที่เข้ามาบริหารเทศบาล	การบริหารตำแหน่ง
1. กลุ่มเสรีธรรม นำโดยนายอร่าม ครุฑตรานนท์	2518 – 2523	นายอร่าม ครุฑตรานนท์ ดำรง ตำแหน่งนายกเทศมนตรีคนเดียว
2. กลุ่มแก่นศรีเมือง นำโดยนาย วิญญู เสนาวงศ์	2523 – 2526 ปี 2528 เกิดการสลายกลุ่ม	นายวิญญู เสนาวงศ์ ดำรง ตำแหน่งนายกเทศมนตรีคนเดียว
3. กลุ่มรักขอนแก่น นำโดย พ.ต.อ. (พิเศษ) สำเนียง เวียงสมุทร ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น กลุ่ม “รักพัฒนานครขอนแก่น”	2526 – 2526 2527 - 2533 2533 - 2535 2535 - 2540 2540 - 2543 2543 – ปัจจุบัน (2550)	มีการแบ่งอำนาจการให้ นายประมวญ จันทพิมพ์ (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี) นายเรืองชัย ตราชู (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี) นายชาญชัย สุภธีระ (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี) นายอาจหาญ ศิริพูล (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี) นายประจักษ์ แก้วกล้าหาญ (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี) นายพีระพล พัฒนาพีระเดช (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)

ที่มา: สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก

1. ทำเทียบรายชื่อนายกเทศมนตรีนครขอนแก่น
2. “กลุ่มทางเลือกใหม่” ทำชิงนายกฯ เทศบาลขอนแก่น,” ผู้จัดการรายวัน (26 กุมภาพันธ์ 2547):13.
3. สัมภาษณ์สัมภาษณ์ นาย ก., 13 พฤษภาคม 2547.

เทศบาลนครนครราชสีมา การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2528 ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มการเมืองเกิดขึ้นเมื่อเกิดความขัดแย้งภายใน “กลุ่มมิตรประชา” โดยผู้นำกลุ่มต่างได้รวมตัวกับนักธุรกิจได้ก่อตั้งกลุ่มการเมืองขึ้นใหม่ ก่อให้เกิดกลุ่มประสานมิตร โดยนายสง่าเกียรติภิญโญชัย เป็นผู้ก่อตั้งกลุ่ม ในเวลาต่อมาผลการเลือกตั้งปรากฏว่ากลุ่มประสานมิตรได้รับเลือกตั้งยกทีมส่งผลให้มีการจัดสรรระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยให้นายเด็สดวง สุ

คนจันทร์ ดำรงตำแหน่งในช่วงแรกในปี พ.ศ. 2528 – 2531 นายนิวัตชัย สุธาดารัตน์ ดำรงตำแหน่ง ต่อในช่วงหลังพ.ศ. 2531- 2533 (รายละเอียดดูที่ภาคผนวก ก)

สำหรับการเลือกตั้งปี พ.ศ. 2533 และ 2538 กลุ่มประสานมิตรยังเข้าได้รับความนิยมนำมาเลือกตั้งเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารเทศบาลได้อย่างต่อเนื่อง 2 สมัยติดกัน โดยในสมัยแรกกลุ่มประสานมิตรได้นำนางชูศรี ศรีวิไลลักษณ์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตลอดสมัย แต่สำหรับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2538 ผลปรากฏว่ากลุ่มประสานมิตรมิได้รับการเลือกตั้งยกทีมเหมือนเช่นสมัยก่อน แต่ด้วยความเป็นเสียงส่วนมากในการบริหารเทศบาล ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในด้านการบริหารงานภายในเทศบาลเกิดขึ้น

นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งภายในกลุ่มประสานมิตรเริ่มรุนแรง ซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ดังจะเห็นได้จากความขัดแย้งระหว่างนายบวร ศรีวิไลลักษณ์ กับนายประชิด วงษ์มณี สาเหตุมาจากกลุ่มของนายประชิดได้ออกมาเรียกร้องให้นายบวรลงจากตำแหน่งนายกเทศมนตรี จากข้อตกลงเดิมที่นายบวรจะดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในระยะเวลาหนึ่งและจะผลัดเปลี่ยนให้กลุ่มนายประชิดได้ดำรงตำแหน่งบ้าง เมื่อครบตามสัญญาผลปรากฏว่านายบวรไม่ทำตามสัญญา แต่ทั้งนี้ นางสุจินดาผู้มีอำนาจสูงสุดในกลุ่มประสานมิตรเข้ามาช่วยไกล่เกลี่ยได้ และในที่สุดผลจากการประนีประนอมจึงให้นายประชิด วงษ์มณี ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในสมัยนั้นไป

ในการนี้ส่งให้การเลือกตั้งในครั้งต่อมานางสุจินดา เชิดชัยได้พยายามผลักดันให้นายสุรวุฒิ เชิดชัย ซึ่งเป็นลูกชายเข้าดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นสมัยแรกได้สำเร็จ และดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีคนเดียวตลอดสมัยการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2543 – 2547

ตาราง 5.7 การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มการเมือง ในเทศบาลนครนครราชสีมา

ชื่อกลุ่มการเมือง	ปี พ.ศ. ที่เข้ามาบริหารเทศบาล	การบริหารตำแหน่ง
1. กลุ่มมิตรประชา นำโดย นายอรุณ ตั้งพาณิชย์	2518 – 2523	นายอรุณ ตั้งพาณิชย์
	2523 – 2526	(ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
2. กลุ่มประสานมิตร นำโดยนายสง่า เกียรติภิญโญชัย	2526 – 2528	นายชัยวิทย์ ก้อนจันทร์
		(ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
	2528 – 2531	นายเต็ดดวง สุคนธ์รัตน์
		(ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
	2531 – 2533	นายนิวัตชัย สุธาดารัตน์
		(ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)

ชื่อกลุ่มการเมือง	ปี พ.ศ. ที่เข้ามาบริหารเทศบาล	การบริหารตำแหน่ง
	2533 – 2538	นางชุศรี ศรีวิไลลักษณ์ (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
	2540 – 2543	นายบวร ศรีวิไลลักษณ์ (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
	2543 – 2547	นายสุรวุฒิ เฑิดชัย (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
3. กลุ่มโคราชพัฒนา	2547 – ปัจจุบัน (2550)	รศ. เฑิดชัย ไชครัตนชัย (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)

ที่มา: สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก

1. “ประชันสองว่าที่นายกเล็กโคราช “เมืองมหานคร” กับ “ประปาถูกที่สุด” ตัดสินอนาคต พชน. – ทรท.,” ไทยโพสต์ (6 ธันวาคม 2546): 4.
2. “อินไซด์ “ชาติพัฒนา” ลุยจัดทัพผู้ศึกเลือกตั้งนายกเล็กเมืองโคราช,” ประชาชาติธุรกิจ (12 พฤษภาคม 2546):29.
3. “จับตาคารเลือกตั้งนายกเล็กโดยตรงเมืองย่าโม พรรคการเมืองท้องถิ่นแควดล้อมวงพรรค ระดับชาติ,” สยามรัฐ (3 มิถุนายน 2546): 22.

เทศบาลนครอุบลราชธานี

กลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่นคหบดีตระกูล “ศรีธัญรัตน์” ภายใต้ “กลุ่มรักอุบลสามารถ เข้ามามีอำนาจในการบริหารเทศบาลและเป็นกลุ่มการเมืองเดียวที่เข้าไปมีบทบาทในการบริหาร เทศบาลเป็นระยะเวลาานาน เริ่มตั้งแต่ นายประจวบ ศรีธัญรัตน์เข้าไปดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2511 – 2533 เป็นระยะเวลามากกว่า 20 ปี

ต่อมาผลการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2533 ปรากฏว่ากลุ่มอุบลยุคใหม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา มีบทบาทในการบริหารเทศบาล นำโดยนายประสาน เรืองกาญจนเศรษฐ์ ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีระหว่างปี พ.ศ. 2533 – 2538 และสละตำแหน่งนายกเทศมนตรีให้กับนาย อนันต์ ตันติศิริินทร์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเป็นระหว่างปี พ.ศ. 2537-2538 โดยนายอนันต์ ถือได้ว่าเป็นผู้ร่วมก่อตั้งกลุ่มและมีบทบาทสำคัญในการร่วมระสานความร่วมมือทางการเมืองจน สามารถชนะเลือกตั้งซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองในเทศบาลได้สำเร็จ

ระยะต่อมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา เริ่มมีการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่น เพิ่มมากขึ้น ในการจัดทีมลงสมัครรับเลือกตั้งแข่งขัน และมีมากขึ้นเรื่อยๆ ในการลงรับสมัครเลือก

ในช่วงหลังๆ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533, 2538, 2542 และ 2547 ตามลำดับ โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลใน พ.ศ. 2533 ถือได้ว่าเป็นการเปิดศักราชของการแข่งขันที่กลุ่มการเมืองมีความหลากหลายมากขึ้น

ส่วนกลุ่มรักอุบลซึ่งแพ้การเลือกตั้งได้กลับไปทบทวนบทบาททางการเมืองของตนอีกครั้งเพื่อเตรียมตัวในการกลับมาทวงอำนาจคืนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป และการที่กลุ่ม “รักอุบล” ได้แพ้การเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2533 โดย “กลุ่มอุบลยุคใหม่” สำหรับการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2538 ได้มีกลุ่มการเมือง 2 กลุ่มลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยกลุ่มอุบลยุคใหม่ ได้ส่งนายนิรันดร์ เรืองกาญจนเศรษฐ์ ซึ่งเป็นลูกชายของนายประสาน เรืองกาญจนเศรษฐ์ ส่วนกลุ่มรักอุบลได้ส่งนายประสาน ศรีวัชรรัตน์ อดีตนายกเทศมนตรีหลายสมัยลงแข่งขันในการเลือกตั้งครั้งนี้ ผลการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 กลุ่มรักอุบลได้รับเลือกด้วยเสียงข้างมากและได้กลับมาบริหารทางการเมืองอีกครั้ง โดยได้รับเลือกตั้งทั้งหมด 16 คน และกลุ่มอุบลยุคใหม่ได้รับเลือกตั้งเพียง 2 คน ส่งผลให้นายประสาน ศรีวัชรรัตน์เป็นนายกเทศมนตรี ระหว่างปี พ.ศ. 2538 - 2541

แต่ภายหลังจากการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองแล้วนั้นได้เกิดความขัดแย้งภายในกลุ่มรักอุบล โดยมีสาเหตุมาจากความไม่ลงตัวของตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่ได้ทำการตกลงกันไว้ในกลุ่ม โดยมติของกลุ่มรักอุบลได้ตกลงกันว่าในช่วงเวลาปีแรกถึงปีที่สองจะมอบหมายให้นายประสาน ศรีวัชรรัตน์ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีก่อน และต่อมากจะมอบหมายให้นางเพ็ญพักตร์ ศรีทองได้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นเวลาหนึ่งปี โดยอีกสองปีหลังจะมอบหมายให้นายสุรศักดิ์ นเรนทร์พิทักษ์ได้เข้าดำรงตำแหน่งเป็นลำดับสุดท้าย แต่ในทางปฏิบัติแล้วในช่วง 3 ปีแรก เมื่อถึงเวลาตามที่ตกลงกันได้ นางเพ็ญพักตร์ ศรีทองยังคงดำรงตำแหน่งต่อไม่ได้ลาออก⁴⁴ จึงก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในกลุ่มและส่งผลให้การเลือกตั้งครั้งต่อมาด้วย โดยนายสุรศักดิ์ นเรนทร์พิทักษ์ได้ออกจากกลุ่มรักอุบลไปตั้งกลุ่มการเมืองใหม่เพื่อแข่งขันลงสมัครรับเลือกตั้ง ส่งผลให้หัวอำนาจทางการเมืองของกลุ่มรักอุบลเริ่มเปลี่ยนแปลง

ในส่วนการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของการเมืองท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2542 ทั้งนี้การปกครองระดับเทศบาลได้ถูกยกระดับจาก “เทศบาลเมือง” เป็น “เทศบาลนคร” จำนวนทั้งสิ้น 12 แห่ง นอกจากนี้ได้ยกระดับสุขาภิบาลจำนวน 980 แห่ง ยกฐานะเป็น “เทศบาล” โดยมีผลปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 14 กรกฎาคม พ.ศ. 2542⁴⁵

ในปี พ.ศ. 2546 ในเขตเทศบาลนครอุบลราชธานี ถือได้ว่าเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีผลส่งผลกระทบต่อถึงสมัยการเลือกตั้งใน

⁴⁴ “การเมืองท้องถิ่นอุบลฯ ร้าว 2 กลุ่มเปิดศึกสายเลือดชิงเก้าอี้ “เทศบาลนคร,” มติชน (30 เมษายน 2542):11.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ครั้งหน้า ซึ่งถือได้ว่าเป็นสมัยการเลือกตั้งที่เทศบาลมีการยกฐานะจาก "เทศบาลเมือง" ยกฐานะเป็น "เทศบาลนคร" ส่งผลให้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจากเดิมที่มีจำนวน 18 คนนั้น ตามกฎหมายหากเทศบาลนครสามารถมีสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 6 คน รวมเป็น 24 คน โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนครอุบลราชธานีในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2546 การแข่งขันของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นอย่างรุนแรง โดยที่แต่ละกลุ่มจะเปิดตัวผู้สมัครและหาเสียงกันด้วยยุทธวิธีต่างๆ

"กลุ่มนครอุบล" เป็นกลุ่มการเมืองหนึ่งที่มาเข้ามามีส่วนแบ่งทางการเมืองในเขตเทศบาล โดยสุรศักดิ์ นเรนทร์พิทักษ์พร้อมด้วยสมาชิกสภาเทศบาล จำนวน 7 คน ประกอบไปด้วยนายจรงรักษ์ โฆษิตากาศ อดีตประธานสภา นางบัวหลวง อาษาพล อดีตรองประธานสภานายกมนตรี จุมพระบุตร อดีตเทศมนตรี นายสมชัย วจนะวิชากร นายณัฐวุฒิ ศรีธัญรัตน์และนายประจวบ ศรีธัญรัตน์ อดีตเทศมนตรี 5 สมัย⁴⁶ ส่วน "กลุ่มรักอุบล" ยังคงใช้แกนนำเดิมในการลงสมัครรับเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2541 ประกอบไปด้วยนายประสาน ศรีธัญรัตน์ นางเพ็ญพัทธ์ ศรีทอง แต่ด้วยความขัดแย้งภายในกลุ่มรักอุบลดังที่กล่าวไว้ข้างต้นส่งผลให้คนในตระกูล "ศรีธัญรัตน์" ได้ออกจาก "กลุ่มรักอุบล" ไปสังกัด "กลุ่มนครอุบล" คือ นายธนา ศรีธัญรัตน์ ซึ่งเป็นญาติของนายประสาน ศรีธัญรัตน์ ด้วย⁴⁷

ผลการเลือกตั้งครั้งนี้ "กลุ่มรักอุบล" ได้รับเลือกตั้ง โดยได้คะแนนเสียงจำนวน 23 เสียง ส่วนกลุ่มนครอุบลได้เพียง 1 เสียง คือ นางรจนา กัลปตินันท์⁴⁸ ต่อมาเกิดความขัดแย้งภายในกลุ่มรักอุบล โดยภายหลังจากที่นางเพ็ญพัทธ์ได้ลงจากตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้เข้าไปสังกัดพรรคไทยรักไทย และได้ส่งลูกชายเข้าสมัครรับเลือกตั้งแข่งกับ "กลุ่มรักอุบล" ในเวลาต่อมา

นับได้ว่าการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 ถือเป็นทางเลือกครั้งที่มีการแข่งขันกันอย่างมากอีกครั้งระหว่าง "กลุ่มรักอุบล" กับ "กลุ่มอุบลยุคใหม่" การเลือกตั้งครั้งนี้กลุ่มรักอุบลได้มอบหมายให้นายเต็มบุญ ศรีธัญรัตน์ ซึ่งเป็นลูกชายนายประวิทย์ ศรีธัญรัตน์ ลงสมัครตำแหน่งนายกเทศมนตรีแทน และในการเลือกตั้งครั้งนี้เกิดปัญหาและอุปสรรคที่รุนแรงต่อ "กลุ่มรักอุบล" เป็นอย่างมากเมื่อมีผลการตัดสินคดีของคณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดอุบลราชธานีที่ได้ตัดสินให้นายเต็มบุญ ศรีธัญรัตน์ เนื่องจากคุณสมบัติไม่ครบที่จะสมัครรับเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าสมาชิกสภาทั้ง 24 คน

⁴⁶ "ศึกสายเลือดยึดเทศบาลอุบลฯ (1)," ประชาชาติธุรกิจ (3 มิถุนายน 2542): 27.

⁴⁷ "ศึกสายเลือดยึดเทศบาลอุบลฯ (2)," ประชาชาติธุรกิจ (4 มิถุนายน 2542): 27.

⁴⁸ "เลือกตั้งนายกเล็กโดยตรงนครอุบลฯ ศึกล้างตาคู่กัด "นครอุบล" กับ "รักอุบล"," สยามรัฐ (10 มิถุนายน 2546):12.

ประชาชนยังคงเลือกกลุ่มรักอุบลแบบยกทีม แต่นายกเทศมนตรีได้เลือกนายสมยศ จรัสดำรงนิทย์ ผู้สมัครอิสระที่อาสาเข้ามาเป็นนายกเทศมนตรีนครอุบลราชธานี⁴⁹

**ตาราง 5.8 การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองของกลุ่มการเมือง
ในเทศบาลนครนครอุบลราชธานี**

ชื่อกลุ่มการเมือง	ปี พ.ศ. ที่เข้ามาบริหารเทศบาล	การบริหารตำแหน่ง
1. กลุ่มรักอุบล	2511 - 2533	นายประจวบ ศรีธัญรัตน์ (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
2. กลุ่มอุบลยุคใหม่	2533 - 2537	นายประสาน เรืองกาญจนเศรษฐ์ (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
	2537 - 2538	นายอนันต์ ตันตศิรินทร์ (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
กลุ่มรักอุบล (ได้รับเลือกให้เข้ามาเป็น ฝ่ายบริหารอีกครั้ง)	2538 - 2541	นายประสาน ศรีธัญรัตน์ (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
	2541- 2543	นางเพ็ญพักตร์ ศรีทอง (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
	2543 - 2546	นายประสาน ศรีธัญรัตน์ (ดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรี)
	2546 – 2547	นายสมยศ จรัสดำรงนิทย์ (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)
3. กลุ่มนครอุบล	2547 – ปัจจุบัน (2550)	นางรจนา กัลป์ตินันท์ (ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี)

ที่มา: สรุปข้อมูลโดยผู้ศึกษาและค้นหาข้อมูลจาก

- 1.“ตั้งฮั่ว”กับการเมืองสนามเด็กหยากที่จะหยุดตะวันไว้ที่ปลายฟ้า,“ผู้จัดการรายวัน”(5 ตุลาคม 2538),15.
- 2.“การเมืองท้องถิ่นอุบลฯร้าว 2 กลุ่มเปิดศึกสายเลือดชิงเก้าอี้ “เทศบาลนคร”,มติชนรายวัน (20 เมษายน 2542):11.
- 3.“เกมชิงนายกเด็กนครอุบลฯ ยุทธศาสตร์การพลัง“รักอุบล”กับ“ทรท,”สยามรัฐ (15กรกฎาคม2546): 22.
- 4.“แห่ทุจริตเลือกนายกฯเด็กชู “ดับเครื่องชน,” ไทยโพสต์ (21 กรกฎาคม 2548):18.

⁴⁹ “กัลป์ตินันท์” พ่ายชิงนายกเด็กนครอุบลฯ สะท้อนพลังเงียบ “บารมี” แพ้แรง “สงสาร”, สยามรัฐ (4 สิงหาคม 2546) หน้า 22.

5.3.3 ความสัมพันธ์ “กลุ่มผลประโยชน์” ในเทศบาลนครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นในจังหวัดเดียวกัน

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มการเมืองใน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในพื้นที่กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การศึกษาพบว่า “กลุ่มผลประโยชน์” ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น โดยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองด้วยการส่งคนในครอบครัวเข้าลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ถือเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีความเป็นมาและวิวัฒนาการปรับปรุงแก้ไขมาตลอด โครงสร้างการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้ง (ส.จ.) หรือเรียกกันทั่วไปว่า สจ. เดิมผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะถูกแต่งตั้งจากส่วนกลาง ส่วนใหญ่ตำแหน่งว่าราชการจังหวัดต้องรั้งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปด้วย ในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งจะคอยออกข้อบังคับจังหวัด และคอยติดตามการทำงานของคณะผู้บริหารซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด

สภาจังหวัดเป็นสถาบันหนึ่งที่กลุ่มการเมืองท้องถิ่นให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากลักษณะของพื้นที่ของ “เทศบาลนคร” อยู่ในเขตที่มีความเจริญสูง มีประชากรอาศัยอยู่ค่อนข้างมาก และเป็นเขตเศรษฐกิจ แต่เขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีจุดเด่นที่มีพื้นที่ในการดูแลและดำเนินการครอบคลุมทั้งจังหวัด ยกเว้นเฉพาะในเขตพื้นที่ที่อยู่ในความควบคุมดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาล อบต. เป็นต้น

ความสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มการเมืองในเทศบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด “กลุ่มผลประโยชน์” ส่วนใหญ่มีความสนใจที่จะเข้าเป็นสมาชิกสภาเป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่าสมาชิกจะมีได้มีอำนาจและบทบาทในฝ่ายบริหารก็ตาม แต่การที่อาณาในการดูแลพื้นที่เกือบจะทั้งจังหวัด ดังนั้นเมื่อพรรคการเมืองและนักการเมืองระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่นให้การสนับสนุนให้ส่งตนเองหรือพรรคพวกเข้าลงรับสมัครสมาชิกสภาจังหวัด นอกจากนี้กลุ่มนักธุรกิจยังได้สนับสนุนด้านทุนและอื่นเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองระดับจังหวัดนี้เห็นได้ชัด

ความสัมพันธ์ในลักษณะของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ ทั้งนี้เพราะกลุ่มการเมืองที่สามารถเข้าไปเป็นสมาชิกสภาจังหวัดแล้วย่อมง่ายต่อการเป็นบันไดไปสู่การเมืองระดับชาติในตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) อีกขั้นหนึ่งของการดำรงตำแหน่งทางการเมืองและอีกประการหนึ่งคือ การที่สภาจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาจังหวัดทุกปีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากจังหวัด

เสียก่อน การต่อรองผลประโยชน์จึงเกิดขึ้นในจุดนี้และบ่อยครั้งที่สภาจังหวัดถูกมองว่าเป็น “สภาผู้รับเหมา”

ทั้งนี้เพราะเป็นแหล่งรวมนักธุรกิจ พ่อค้า ผู้ประกอบการเกี่ยวกับก่อสร้างเป็นจำนวนมากที่สำคัญ คือ เป็นการรวมผู้ประกอบการจากอำเภอต่างๆเพื่อจะให้มีการผ่านงบประมาณในการพัฒนาแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องเป็นผู้ประนีประนอมประสานประโยชน์กับสมาชิกสภา (ส.จ.) โดยผลมักจะออกมาในรูปแบบของการให้กลุ่มที่เป็นพรรคพวกตนเองได้รับการประมูลงานนั้นไปก่อนหลัง มีการจัดสรรผลประโยชน์ให้อย่างสมดุล เพื่อที่จะมีให้มีผลต่อการตรวจรับงาน หรือเวลาตรวจสอบการทำงานของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในส่วนของการหวังผลทางการเมืองในระดับชาตินั้น สิ่งสำคัญคือฐานคะแนนเสียง สมาชิกสภาจังหวัดมักจะได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนและพรรคการเมืองดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ในการนี้ **ความสัมพันธ์ในลักษณะการเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมือง** เพราะจะเกี่ยวเนื่องกับบทบาทการต่อรองในการจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองของแต่ละพรรคการเมืองด้วย ซึ่งมีการแข่งขันกันหลายในจังหวัดหนึ่งๆ ทั้งนี้ เพราะการที่กลุ่มธุรกิจ นักการเมืองท้องถิ่น นักการเมืองระดับชาติและพรรคการเมืองต่างให้การสนับสนุนหรือส่งคนของตนลงรับสมัครสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อเป็นการรักษาฐานคะแนนเสียงแล้ว

ในทางกลับกันเมื่อจะมีการเลือกตั้งการเมืองระดับท้องถิ่นในแต่ละครั้งกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมักจะให้การสนับสนุนด้านเงินทุน บารมี และฐานคะแนนเสียงจากนักการเมืองและพรรคการเมืองในระดับชาติเป็นการตอบแทนด้วย และการดูแลพื้นของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก และจะมีการแข่งขันกันสูงของพรรคการเมืองที่จะส่งคน กลุ่ม คณะและพรรคพวกของตนเองไปมีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นให้ได้ฐานเสียงมากที่สุด เมื่อจะมีการเลือกตั้งโดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.)

ดังนั้น อำนาจในการบริหารที่แท้จริงจึงมีน้อยหรือแทบจะไม่มีเลย ประกอบกับผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ส่วนใหญ่จะเลือกมาจากทุกอำเภอ โดยเฉพาะตามประชากร และผู้ที่เข้ามาเป็นสมาชิกสภาส่วนใหญ่จะเป็นนักธุรกิจ พ่อค้า หรือผู้รับเหมาซึ่งรับงานกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งตรงกับฉายาที่หลายฝ่ายตั้งข้อสังเกตว่าเป็น “สภาผู้รับเหมา” ส่วนหนึ่งการที่ ส.จ. ได้มีบทบาทเข้าไปทำงานกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้ง่ายต่อการอนุมัติงบประมาณ และไม่ถูกอภิปรายโจมตีในสภาจังหวัดเมื่อดำเนินการกิจกรรมทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการทำหน้าที่ทางการเมือง

การจัดสรรงบประมาณในแต่ละครั้งผู้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะจัดสรรงานและงบประมาณตามพื้นที่ที่ ส.จ. แต่ละอำเภอเสนอมา โดยส่วนใหญ่มีการประมูลงาน ผลของการประมูลงานแต่ละครั้งผู้ที่ได้รับการประมูลงานส่วนใหญ่คือ บริษัทของ ส.จ.หรือพรรคพวกของ ส.จ. เท่านั้น ในประเด็นที่มีความ

ขัดแย้งภายในกลุ่ม ในขั้นต้นอาจจะมีการแก้ไขปัญหาด้วยการประนีประนอมโดยหัวหน้ากลุ่ม หรือผู้ที่มีบทบาทในการจัดสรรอำนาจก่อน และส่วนใหญ่จะประนีประนอมกันได้ แต่ทั้งนี้หากแก้ไขในเบื้องต้นไม่ได้ความขัดแย้งที่รุนแรงถึงขั้นวางแผนในการฆ่าตัวตกรวม

โดยนักการเมืองระดับชาติจะเป็นผู้จัดตั้งเครือข่ายหัวคะแนนของตนเองในระดับจังหวัดตนเอง เพื่อแสดงความสัมพันธ์เชื่อมโยงเข้ากับหัวคะแนน และจากหัวคะแนนก็โยงเข้าหาชาวบ้านและผู้นำท้องถิ่นอีกที งานหลักของเครือข่ายเหล่านี้ คือ การมุ่งทำงานเพื่อรักษาและขยายฐานเสียง องค์การการเมืองระดับชาติ (พรรคการเมือง) มุ่งสร้างโอกาสให้นักการเมืองสร้างความสัมพันธ์และบุญคุณกับหัวคะแนนและประชาชนในกลุ่มต่างๆ โดยออกมาแสดงตนรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน เพื่อที่นักการเมืองระดับชาตินั้นๆ จะได้หาทางไปดึงงบประมาณจากโครงการจากหน่วยงานราชการต่างๆ มาแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการให้กับประชาชนและชุมชนในพื้นที่ของตน

นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างหัวคะแนนของนักการเมืองเหล่านั้น นอกจากจะเป็นญาติสนิท มิตรสหายของนักการเมืองในระดับท้องถิ่นแล้ว ยังมีความสัมพันธ์รวมไปถึงผู้กว้างขวางในท้องถิ่น ผู้นำทางศาสนา ผู้นำทางความเชื่อ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และนักการเมืองในระดับท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เมื่อนักการเมืองระดับชาติทราบข้อมูลความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนจากหัวคะแนนแล้ว โดยจะใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะนักการเมืองระดับชาติวิ่งเต้นหรือกดดันให้ข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้จัดโครงการพัฒนาต่างๆ ไปลงในพื้นที่ของตนอีกทอดหนึ่ง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

บทสรุป

วิทยานิพนธ์นี้ได้ทำการวิเคราะห์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองในกรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยศึกษาและวิเคราะห์กลุ่มผลประโยชน์เครือข่ายความสัมพันธ์ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากนโยบายการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการปกครองตนเองของท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งมีวิวัฒนาการมายาวนานกว่า 100 ปี โดยตามหลักการ “การกระจายอำนาจ” คือ การแบ่งอำนาจรัฐที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางโดยแบ่งบางส่วนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจรัฐสู่ท้องถิ่นมีผลต่อการพัฒนาประเทศหลายประการ คือ การกระจายรายได้เท่าเทียมขึ้นจะส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อไป การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะช่วยให้เกิดการใช้ประโยชน์ของปัจจัยที่แข่งขันได้ดีที่สุดในขอบข่ายทั่วประเทศ ลดภาระของรัฐบาลเกี่ยวกับงานท้องถิ่น เปิดโอกาสให้รัฐรับภาระงานระดับชาติและระหว่างประเทศเป็นหลัก

จากการศึกษาโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและการเมืองเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลกลาง ภายหลังจากใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (ปี พ.ศ. 2504) เป็นต้นมา และรัฐบาลได้ส่งเสริมเศรษฐกิจภูมิภาคมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการจัดวิสาหกิจพื้นฐาน การสร้างทางหลวง การชลประทาน การไฟฟ้า ฯลฯ โดยเฉพาะจังหวัดนครราชสีมา ขอนแก่น อุดรธานีและอุบลราชธานีถือเป็นเมืองหลักของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่งผลให้ในแต่ละจังหวัดดังกล่าวมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 กำหนดให้การกระจายอำนาจถือเป็นนโยบายหลักของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ รัฐบาลได้ดำเนินการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วหลายเรื่อง อาทิ การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติงานเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามหลักการกระจายอำนาจของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

นอกจากนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รวมถึงการจัดสรรรายได้จาก

ส่วนกลางสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบริบทของการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงแล้ว ในด้านการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นมี พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองของไทยดังกล่าว หากพิจารณาข้อบัญญัติข้างต้นถือว่าเป็นการให้ความสำคัญกับการสร้างกระบวนการประชาธิปไตยในท้องถิ่น (Local democracy) มากขึ้น และจะส่งผลดีเพื่อเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชนได้รับการดูแลผลประโยชน์ของกลุ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะประชาชนถือเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารงานในการเมืองระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

การศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจและการเมือง ในกรณีพื้นที่ศึกษา 4 เทศบาลนคร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พบว่าการสะสมทุนทางของนักธุรกิจท้องถิ่นมีรวมกลุ่มกันเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เช่น หอการค้า รวมกลุ่มสมาคมต่างๆในพื้นที่ส่งผลให้เกิด “กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ” โดยเฉพาะในเขตเทศบาลซึ่งความเจริญทางเศรษฐกิจสูง ทั้งนี้การรวมกลุ่มภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความหลากหลาย โดยแต่ละกลุ่มมีการแข่งขันกันเองในเวทีสาธารณะและมีพลวัตการเมืองมากน้อยต่างกันด้วย จากการศึกษาพบว่าดังกล่าวมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบการเมืองและเศรษฐกิจในระดับชาติเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกลุ่มธุรกิจได้เข้ามามีอำนาจอิทธิพลทางการเมืองด้วย รวมถึงการรวมกลุ่มของธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งการรวมตัวกันดังกล่าวส่งผลให้มีอำนาจในการผูกขาดทางเศรษฐกิจมากขึ้น ขณะเดียวกันได้เข้ามามีอำนาจอิทธิพลทางการเมืองมากขึ้น

พบว่าการรวมตัวของ “กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ” ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย “กลุ่มธุรกิจ” ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่างมีแนวโน้มที่จะเข้ามามีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่น และการเมืองในระดับชาติเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะธุรกิจรุ่นใหม่ที่ทำธุรกิจควบคู่ไปกับการทำงานทางการเมือง โดยมีปัจจัยสำคัญในการกำหนดความเป็นชนชั้นมีอยู่ 3 ประการ คือ ทรัพย์สิน อำนาจและสถานภาพทางสังคม ซึ่งคุณลักษณะทั้ง 3 ประการนี้จะมีควบคู่และเกื้อกูลกัน โดยผู้มีอำนาจมักจะใช้อำนาจในการแสวงหาทรัพย์สิน ผู้ที่มีทรัพย์สินมักจะใช้ทรัพย์สินแสวงหาอำนาจ ซึ่งปัจจัยทั้งสอง (อำนาจและทรัพย์สิน) จะทำให้บุคคลมีสถานภาพสูงในสังคม

นอกเหนือจากบทบาทของเจ้าของกิจการเพื่อประโยชน์ในการประมูลงานจากภาครัฐราชการ และเมื่อถึงจุดเปลี่ยนที่สำคัญของกลุ่มการเมือง หรือความพร้อมในทางเศรษฐกิจและสังคมบุคคลเหล่านั้นจึงเข้ามามีบทบาททางการเมือง ในด้านบทบาททางการเมืองของ “กลุ่มผลประโยชน์

ธุรกิจ” ในการศึกษาครั้งนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง และการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยอ้อม

จากสมมติฐานในการศึกษาว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น “กลุ่มการเมือง” มีสัมพันธเชิงอุปถัมภ์และมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับ “กลุ่มธุรกิจ” ในกรณีพื้นที่ศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จากการศึกษาพบว่าสมาชิกใน “กลุ่มการเมือง” ก่อนเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นต่างมีการสะสมทุนในภาคธุรกิจโดยมีความระดับความมั่นคงในฐานะทางการเงินในระดับหนึ่งแล้วถึงเข้าสู่การเมืองในระดับท้องถิ่น รวมถึงการมีบทบาททางสังคมซึ่งเป็นที่รู้จักในท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาล เนื่องจากการมีตำแหน่งในหอการค้า สมาคมต่างๆ หรือแม้กระทั่งการมีคนในครอบครัวเป็นนักการเมืองอยู่แล้วถือว่าได้เป็นเพิ่มฐานะสังคมเพื่อให้เป็นที่รู้จัก ถือเป็นการสร้างเครือข่าย (connection) ในแวดวงสาธารณะเพิ่มมากขึ้น

เมื่อวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ภายในกลุ่มการเมืองพบว่าการอุปถัมภ์แบบจารีต **ในลักษณะเครือญาติ** ซึ่งจะช่วยให้อุปถัมภ์การรวมตัวทางการเมืองได้ง่ายยิ่งขึ้น ภายใต้ความสัมพันธ์ที่เกิดจากความไว้วางใจกัน ทำให้มีความเหนียวแน่นในการรวมตัวกันมากขึ้น ซึ่งพิจารณาได้จากลักษณะความสัมพันธ์ทางครอบครัวมักจะทำให้ความสัมพันธ์กันในทางเครือญาติจะส่งผลให้กลุ่มการเมืองสามารถที่จะรวมตัวกันได้ง่าย เมื่อเกิดการรวมตัวกันทางการเมืองและร่วมกันแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายยิ่งขึ้น

การแลกเปลี่ยน (exchange) ผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การศึกษาพบว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการการแลกเปลี่ยน (exchange) ผลประโยชน์ใน 3 ระดับ คือ **การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่าง “กลุ่มผลประโยชน์” กับพรรคการเมืองและนักการเมืองระดับชาติ** ผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่ามีความสัมพันธ์กันในการเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมือง โดยจำนวนประชากรในเขตเทศบาลเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคการเมือง ทั้งนี้เพราะในเขตพื้นที่ของเทศบาลนครเป็นเขตเมืองที่มีความเจริญจึงมีประชากรอยู่จำนวนมาก และเมื่อกลุ่มการเมืองที่เข้ามามีบทบาทในเทศบาลจะสอดคล้องกับกลุ่มการเมืองระดับชาติที่เข้ามามีบทบาทในเทศบาล โดยผู้ศึกษาพบว่าเป็นกลุ่มเดียวกัน และนอกจากนี้กลุ่มการเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ โดยผู้ศึกษาวิเคราะห์ว่ามีความสัมพันธ์กันในเชิงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ โดยเฉพาะการขอความช่วยเหลือในเรื่องงบประมาณจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการอุปถัมภ์แบบแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ โดยเฉพาะกระบวนการและขั้นตอนการขอเงินอุดหนุน

สำหรับการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ภายใน “กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง” เมื่อพิจารณาถึงการรวมกลุ่มทางการเมืองในเขตเทศบาล เช่น กลุ่มรักพัฒนานครขอนแก่น กลุ่มนครหมากแข้ง กลุ่มรักอุบล กลุ่มประสานมิตร ฯลฯ จากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่จะประกอบด้วยกลุ่มธุรกิจที่ได้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตเทศบาลและมีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิก หลังจากนั้นจึงมีการชักชวน สนับสนุนในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มการเมืองในลักษณะของความสัมพันธ์ส่วนตัวและเพื่อการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจ

ความสัมพันธ์ “กลุ่มผลประโยชน์” ในเทศบาลนครกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นในจังหวัดเดียวกัน ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์กันระหว่างกลุ่มการเมืองในองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในพื้นที่กรณีศึกษา 4 เทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การศึกษาพบว่า “กลุ่มผลประโยชน์” ได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองโดยตรงมากขึ้น โดยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมืองด้วยการส่งคนในครอบครัวเข้าลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองท้องถิ่นและการเมืองระดับชาติ ทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ในส่วนของการหวังผลทางการเมืองในระดับชาตินั้น สิ่งสำคัญคือฐานคะแนนเสียง ในการนี้ **ความสัมพันธ์ในลักษณะการเป็นฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคการเมือง** เพราะจะเกี่ยวเนื่องกับบทบาทการต่อรองในการจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองของแต่ละพรรคการเมืองด้วย ซึ่งมีการแข่งขันกันหลายในจังหวัดหนึ่งๆ ทั้งนี้ เพราะการที่กลุ่มธุรกิจ นักการเมืองท้องถิ่น นักการเมืองระดับชาติและพรรคการเมืองต่างให้การสนับสนุนหรือส่งคนของตนลงรับสมัครสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อเป็นการรักษาฐานคะแนนเสียง

ข้อเสนอแนะ การสร้างความเข้มแข็งให้เกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการส่งเสริมการเมืองภาคประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจหลักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในการพัฒนาโครงการต่างๆ ทั้งทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานของกลุ่มการเมืองที่ตนได้เลือกไปแล้ว เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานอย่างสม่ำเสมอโดยไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารแสวงหาประโยชน์จากการบริหารได้

ข้อจำกัดในการศึกษา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษารูปแบบความสัมพันธ์กลุ่มผลประโยชน์ เครือข่ายความสัมพันธ์ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์และการจัดสรรงบประมาณของเทศบาลนครในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างจากภาคอื่น ข้อสรุปจากการศึกษานี้ อาจจะใช้ไม่ได้กับระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่แตกต่างในภาคอื่นๆ เห็นควรให้มีการศึกษาในภูมิภาคอื่นต่อไป

รายการอ้างอิง

- ไกรยุทธ ธีรตยาคีนันท์. แก่นสารของเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- กนกวรรณ บุญประเสริฐ. "ทักษิณ" ทุ่ม 4 หมิ่นล้านมัดใจผู้ว่าฯทั่วประเทศ". โพสต์ทูเดย์ (17 มกราคม 2548): A5.
- กระทรวงมหาดไทย. กระทรวงมหาดไทยกับการกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดง, 2543.
- การเมืองโคราชพลิกหลัง "เสียไซ" จากไป. ผู้จัดการรายสัปดาห์ (14 เมษายน 2538) : 1,2.
- 'กัลปตินันท์' พ่ายชิงนายกเล็กนครอุบลฯสะท้อนพลังเงียบ 'บารมี' แพ้แรง 'สงสาร'. สยามรัฐ (4 สิงหาคม 2546) :22.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและกระจาย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. "บทบาทของเงินในการสะสมความมั่งคั่งและการผูกขาดในทางเศรษฐกิจในประเทศไทย," ใน ห้องสมุดเศรษฐศาสตร์ 2524 (เอกสารประกอบการจัดนิทรรศการห้องสมุดเศรษฐศาสตร์ ครั้งที่ 4 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2524), หน้า 114-116.
- "แกะรอยสนามดังเมืองดอกบัวเมื่อ "รักอุบล" ทวงแชมป์คืนจาก "ตั้งฮั่ว", " มติชน (30 ตุลาคม 2538): 24.
- "กลุ่มทางเล็กรใหม่"ทำชิงนายกฯ เทศบาลนครขอนแก่น. ผู้จัดการรายวัน (26 กุมภาพันธ์ 2547) : 13.
- ขนานนามว่าก็อดฟาเธอร์. กรุงเทพธุรกิจ (25 กันยายน 2540): 91-128.
- จรงค์ดี สุวรรณประดิษฐ์. ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างคณะมนตรีกับสภาเทศบาลศึกษาเปรียบเทียบเทศบาลตำบลแก่งคอยและเทศบาลตำบลหนองแค. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520.
- จรรยา สุภาพ. ระบบการเมืองเปรียบเทียบ ใน ประชาธิปไตย : เผด็จการและหลักการวิเคราะห์การเมืองแผนใหม่. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519.

เจริญลักษณ์ เพชรประดับ, “เรื่องเล่าตระกูลดัง : “ศรีธัญรัตน์” ตำนานแห่งเมืองดอกบัว (ตอน3)
บนถนนการเมืองจากระดับชาติสู่ท้องถิ่น แหล่งที่มา

http://www.bangkokbizweek.com/20060203/localbiz/index.php?news=column_19930515.html

จุมพล หินนิพานิช. กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย Interest Group and Thai Politics.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545.

จับตา'สุธาธาธาธา' เกษราพาพันธุ'สมรภูมิเลือกตั้งส.ท.โคราช. ผู้จัดการรายสัปดาห์(24 ตุลาคม 2538) : 7.

จับตาเลือกเทศบาลนครกลุ่มทุนใหม่ลุ่มพลิกโลก. ผู้จัดการรายวัน (16 ธันวาคม 2538) : 1,4.

จับกระแสร้อยเลือกตั้งส.ท.นครโคราชหนีไม่พ้นอำนาจเงิน-บารมี. สยามรัฐ (4 มกราคม 2543) :12.

จับตาเลือกตั้งนายกเล็กโดยตรงเมืองย่าโมพรรคการเมืองท้องถิ่นวัดดวงพรรคระดับชาติ. สยามรัฐ
(3 มิถุนายน 2546) : 22.

เจมส์ ซี สก็อตต์ และ เบเนดิก เจ เคิร์ควิลเลียต. ผู้อุปถัมภ์ดั้งเดิมในชนบทสูญเสียความชอบธรรม
ได้อย่างไร : ทฤษฎีจากประสบการณ์ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” แปลโดย พิชญ์
พงศ์สวัสดิ์ ใน ระบบอุปถัมภ์, อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุณินทร์พันธ์, บรรณาธิการ.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

'เจ้เกี้ยว' เปลี่ยนหนุนเชิดรักรักรฐานที่มั่นสท.โคราช. ผู้จัดการรายวัน (28 มกราคม 2543) : 13.

'เจ้เกี้ยว' ส่งลุยเชิดชัยขยายปีกกุมโคราชยึดเก้าอี้เทศบาล -ส.ส. ประชาชาติธุรกิจ (21 กุมภาพันธ์
2543) : 23.

'เจ้เกี้ยว' ส่งลูกป้องกันตำแหน่งนายกเล็กนครโคราช. ผู้จัดการรายวัน (1 ธันวาคม 2546) :7.

เจาะแผนเลือกตั้งสภาท้องถิ่นขอนแก่นจับตาสมรภูมิรบ226อปท.ในปี47. สยามรัฐ (9 กุมภาพันธ์
2546) :2.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. เศรษฐศาสตร์กับประวัติศาสตร์ไทย. กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2526.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ประวัติศาสตร์การปฏิวัติอุตสาหกรรมเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :
ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2546.

เฉลิมพล คงจิตต์. บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ในเขตชุมชนสันติธรรมต่อการเลือกตั้งสมาชิก
สภาเทศบาลนครเชียงใหม่. การศึกษาแบบอิสระหลักสูตรรัฐศาสตร ปริญญามหาบัณฑิต,
สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

ชัยอนันต์ สมุทรวณิช. แผนพัฒนาการเมืองฉบับแรกของไทย : คำกราบั้งคมทูลของเจ้านายและ
ข้าราชการให้เปลี่ยนแปลงการปกครอง รศ.103. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, 2513.

- ชัยอนันต์ สมุทรวณิชและปาริชาติ ไชติยะ. เทศบาลในบริบทการกระจายอำนาจแห่งยุคสมัย. กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา, 2539.
- ชูบ กาญจนประกร. อุดมคติและการดำเนินการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. บทความและการรายงานการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น. พระนคร:โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2509.
- ชาญณวุฒ ไชยรักษา. รายงานการวิจัยเรื่องตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น. ใน นานาทรรศนะว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์รวมบทความวิชาการด้านการบริหารงานคลังสาธารณะและการเมืองการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นเกียรติแต่ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา. หน้า 145 – 174. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- ซึ่งชัยสภาเทศบาลเมืองย่าโมศึกษา 'เงิน' แท้ๆ. ประชาชาติธุรกิจ (18 สิงหาคม 2533) : 43-44.
- เชาวนะ ไตรมาศ. เจ้าพ่อกับการเมือง : การเชื่อมโยงของข่ายใยอำนาจในระบบการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาตรีบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.
- ณัฐชญา พลศักดิ์. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจทางการคลัง : กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย เชียงใหม่, 2542.
- ณัฐวุฒิ จินากุล. โครงสร้างอำนาจและระบบอุปถัมภ์ในชนบทไทย : ศึกษากรณีบ้านตา อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, ภาควิชาวิทยาและมานุษยวิทยา บัณฑิตศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- ดารารัตน์ เมตตาริกานนท์. ผู้นำท้องถิ่นอีสานกับเครือข่ายความสัมพันธ์: กรณีศึกษาสมาชิกสภาเทศบาล. ใน เอกสารการประชุมวิชาการประจำปี 2536 โครงการวิจัย "Socio-Cultural Change and Political Development in Thailand, 1950-1990, 10-11 ธันวาคม 2536 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซีที จอมเทียน ชลบุรี.
- ดุสิต สิงห์ศิริ. เกมตัดตอนการเมืองคู่แข่งเลือกตั้ง ส.ท. นครอุบลฯ. คม ชัด ลึก (16 กรกฎาคม 2546): 38.
- เดชะ สิทธิสุทธิ. การสร้างฐานอำนาจทางการเมืองในการเมืองท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่ม "สันติธรรม" ในเทศบาลเมืองนครปฐม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. เศรษฐศาสตร์มีนิทาน 'ไม่ต้องการการพัฒนา'. ใน อนาคตเมืองไทยใครว่าไม่น่าหวัง. หน้า 41-61 .กรุงเทพฯ: มติชน, 2547.

- ตร. ภาค3พิตเปิดศุนย์พร้อมเลือก ส.ท.โคราช. ข่าวสด (25 มกราคม 2543) :29.
- “ตั้งฮั่ว” กับการเมืองสนามเด็กยากที่จะหยุดตะวันไว้ที่ปลายฟ้า. ผู้จัดการรายวัน (5 ตุลาคม 2538) : 15.
- “ตั้งฮั่ว” แผ่อำนาจจักรคุมอีสานได้ส่งน้องยึดเมืองช้าง-พี่บุกส.ท.อุบลฯ. ประชาชาติธุรกิจ (9 กันยายน 2533) :43
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. การบริการจัดการภาครัฐในยุคโลกาภิวัตน์ ระบบการตลาด การจัดการสมัยใหม่ การมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนนิยม. ใน เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเนื่องในวาระครบ 50 ปี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 3-0 ถึง 3-10. 19 สิงหาคม 2541 ณ ห้องประชุมจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์ อาคารประชาธิปไตย-จำไพพรรณี คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร.
- เทศบาลนครอุดรธานีเหลือแต่ซากบทรูปการผูกขาดอำนาจยาวนาน. กรุงเทพธุรกิจ (18 มิถุนายน 2542) :15-16.
- ทำทุกอย่างด้วยใจมุ่งมั่น “เบื้องหลัง 3 รางวัลนครขอนแก่น”. ไทยโพสต์ (23 กันยายน 2546) :19.
- ธวัชชัย ไชยเทพ. ความคิดเห็นของนักธุรกิจในจังหวัดภูเก็ตต่อการกระจายอำนาจทางการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. เทศบาลในยุคโลกาภิวัตน์. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2539.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. การปกครองเมืองในสังคมไทย : กรณีเชียงใหม่เจ็ดศตวรรษ. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2540.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. เทศบาลในศตวรรษที่ 21. เชียงใหม่ : คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2544.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ. กรุงเทพฯ : พิธาการพิมพ์, 2547.
- ธวัชชัย กฤติยาภิชาติกุล. การสร้างทายาทการเมืองของตระกูลนักการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- ธนเดช ศรีเรไร. ปัจจัยทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

ธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการบูรณะและวิวัฒนาการ.โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย.กรุงเทพฯ: สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล, 2530.

ธีรพล อินทรลธิบ. บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่อระบบการเมืองไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีการเรียกร้องของกลุ่มสมัชชาคนจนต่อรัฐบาล. การค้นคว้าแบบอิสระหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต, สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541.

ธีระพล อรุณะภักดิ์และคณะ. รวมกฎหมายการปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542.

นรรนิติ เศรษฐบุตร. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง. กรุงเทพฯ : ศูนย์การศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การเมืองในระดับท้องถิ่นกับการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตย : ศึกษาเปรียบเทียบการเมืองท้องถิ่นของสองนครในเขตภาคเหนือของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

นเรศ ยูวรัตน์. ศึกษาชนข้างเมืองย่าโม 'พลังธรรม' ชน 'ชาติพัฒนา' ซึ่ง 24 ที่นั่ง "เทศบาลนคร". มติชน (8 ธันวาคม 2538) : 24.

นลินี ตันธุวนิตย์. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจในชนบทไทย (ศึกษาเปรียบเทียบหมู่บ้านที่มีโครงการพัฒนาของรัฐและหมู่บ้านที่ไม่มีโครงการพัฒนา). วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาบริหาร (สังคมวิทยา), แผนกอิสระสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

นภาพร อติวานิชยพงศ์. พัฒนาการความคิดเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2547 – ปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2531.

นาตาชา วศินดิolk. โครงสร้างอำนาจในชุมชนกับการเมืองท้องถิ่น : ศึกษากรณีเมืองพัทยา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

นายกเล็กอุบลประกาศไขก้อกลับเปลี่ยนเก้าอี้ตามสัญญา'ประสาน'ผงาดขึ้นนั่งแทน. สยามรัฐ (16 สิงหาคม 2543) :12.

นवलน้อย ตีรรัตน์. การถอนตัวและการไว้วางใจในบริบทการกระจายอำนาจของไทย. ใน นวนโยบายแห่งรัฐ : 5 ปี รัฐธรรมนูญไทย. หน้า 1-63. กรุงเทพฯ : ศูนย์เศรษฐกิจศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

นवलน้อย ตีรรัตน์. การกระจายอำนาจ: มุมมองด้านงบประมาณ. ใน กระจายอำนาจอย่างไร สร้างประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : ศูนย์เศรษฐกิจศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

นวนน้อย ตีรรัตน์ และคณะ. รายงานการวิจัย เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ
การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช., 2546.

นพฤทธิ อนันตภิบุตร. การวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแผ่นดินในสภาผู้แทนราษฎรของไทย.
วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

นภดล สุคนธวิท. พรรคการเมืองไทยกับการเมืองท้องถิ่น : ผลประโยชน์และฐานอำนาจ.
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2539.

นิรันดร์ กุลทานนท์. การเมืองกรณีจังหวัดบุรีรัมย์. ใน โครงการวิจัยนักการเมืองท้องถิ่น สำนักวิจัย
และพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

นิรันดร์ ทองปาน. 200 เศรษฐีภุมร. กรุงเทพฯ : บอนไซท์กรุ๊ป, 2535.

นิพนธ์ พัวพงศกร, เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และสุวรรณา ตุลยวสินพงค์. คอร์รัปชันในวงราชการ :
กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์. ใน คอร์รัปชันใน
ประเทศไทย:รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.,2544.

นาย ข. สัมภาษณ์, 4 พฤษภาคม 2549.

นาย ข. สัมภาษณ์, 24 มกราคม 2547.

นาย ม. สัมภาษณ์, 30 พฤศจิกายน 2548.

นาย ม. สัมภาษณ์, 13 พฤษภาคม 2547.

นาย อ. สัมภาษณ์, 23 มกราคม 2547

นาย ก. สัมภาษณ์, 15 กันยายน 2549

นาย ง. สัมภาษณ์, 18 พฤศจิกายน 2549.

นาย ก. สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2549.

นาย ส. สัมภาษณ์, 5 เมษายน 2550.

นาย ค. สัมภาษณ์, 13 สิงหาคม 2549.

นาย ม. สัมภาษณ์, 13 พฤษภาคม 2547.

นาย ก. สัมภาษณ์, 13 พฤษภาคม 2547.

‘บวร ศรีวิไลลักษณ์’ ผู้พัฒนา ‘เมืองคุณย่า’ ให้น่าอยู่เพื่อคนโคราช. แนวหน้า (23 พฤษภาคม
2541) : 5.

ปลาย่อ ชนนะท์. พ่อค้ากับพัฒนาระบบทุนนิยมในภาคเหนือ พ.ศ. 2464-2523. กรุงเทพฯ:
สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร. ไทยโพสต์ (24 มกราคม 2544): 2-3.

ประดิษฐ์ ทิพย์สุมาลัย. ความขัดแย้งในทางการเมืองท้องถิ่น: ศึกษากรณีของขยายเขตเทศบาลเมืองนครศรีธรรมราช. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, ภาควิชาการปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

ประทวน คงฤทธิศึกษากร. “เทศบาล” สถาบันการปกครองตนเอง ใน รวมบทความทางวิชาการเกี่ยวกับเทศบาล. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2522.

ประมวล รุจนเสรี. การเลือกตั้งนายก อบจ. ผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับทิศทางการกระจายอำนาจ. เว็บไซต์มติชน (27 กันยายน 2549) แหล่งที่มา:

<http://www.matichon.co.th/election/elec47/configs.php?nfile=1.txt>

ประชันสงว่าที่นายกเล็กโคราช ‘เมืองมหานคร’ กับ ‘ประปาถูกที่สุด’ ตัดสินอนาคต ชพน. –ทพท. ไทยโพสต์ (6 ธันวาคม 2546) : 19.

ประสาธ สายดวง. การเมืองท้องถิ่นอุบลฯ 2 กลุ่มเปิดศึกสายเลือดชิงเก้าอี้ “เทศบาลนคร”. มติชน (30 เมษายน 2542) : 11.

ประสาธ สายดวง. เลือกตั้งนายกเล็กโดยตรงนครอุบลฯ ศีกล้าตาคู่กัด “นครอุบล” กับ “รักอุบล” สยามรัฐ (10 มิถุนายน 2546) : 12.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526.

ประหยัด หงษ์ทองคำ. การพัฒนาการทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดพาพาส, 2539

ปลดรองนายกเล็กดอกบัวเผยปมขัดแย้งในกลุ่มรักอุบล. คม ชัด ลึก (13 พฤษภาคม 2547): 11.

ปลัดมท.โดนฟ้องเรียก200ล้าน สท.อุดรฯแค้นสั่งปลดโดยมิชอบ. ผู้จัดการรายวัน (17 มิถุนายน 2542) : 13,14.

ปกป้อง จันวิทย์. “ตลาด” “รัฐ” และ “ชุมชน” ในมุมมองของเศรษฐศาสตร์สถาบัน. สยามรัฐ (2 กุมภาพันธ์ 2546) แหล่งที่มา <http://www.kapook.com/bangkokinside.com>

โปรเจกต์ยักษ์เทศบาลโคราช. ผู้จัดการรายวัน (27 มกราคม 2543) : 17.

เปิดไฟชิงเก้าอี้นายกเล็กเมืองย่าโม. กรุงเทพธุรกิจ (6 พฤศจิกายน 2546) : 19.

ผดุงศักดิ์ หาญปรีชาสวัสดิ์. ภูมิหลังทางเศรษฐกิจและสังคมกับทัศนคติทางการเมืองของสมาชิกสภาเทศบาลเมืองตาก. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครองคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและสังคีต พิริยะรังสรรค์. คอร์ปชั่นกับประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ผาสุก พงษ์ไพจิตรและคริส เบเคอร์. เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : โอ.เอส. พรินติ้งเฮ้าส์, 2546.

- พันธุ์สุรย์ อดาว์ลย์. “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเทศบาล : ศึกษาการเมืองเชียงใหม่และนครสวรรค์,” ใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ:โครงการจัดพิมพ์คอบไฟ, 2544.
- พรรณี บัวเล็ก. การศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย : บทสำรวจสถานการณ์ความรู้. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สยาม, 2544.
- พรศิลป์ แต่มศิริชัย. การพัฒนานักธุรกิจสมัยใหม่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. จดหมายข่าวสังคมศาสตร์ 11, 2 (3 พฤศจิกายน 2531 – เมษายน 2532):152.
- พัฒนาเมืองสู่สังคมเอื้ออาทร. บ้านเมือง (13 ตุลาคม 2546) :14.
- พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. โครงสร้างอำนาจและชนชั้นนำในชนบทไทย : ศึกษากรณีหมู่บ้านดั้งเดิมและหมู่บ้านที่กำลังเปลี่ยนแปลง. วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม), โครงการบัณฑิตศึกษาพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2533.
- พิชาย รัตนดิถก ณ ภูเก็ต. อัตลักษณ์การเมืองและการบริหารระดับท้องถิ่น. ใน เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง อำนาจ การเมืองท้องถิ่นและความขัดแย้ง. หน้า 1 – 21. วันที่ 23 กันยายน 2546 ณ ศูนย์การศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร.
- พีสะไม้ VS น้องผัว..ศึกชิงเก้าอ้นายกฯ อุบล. ผู้จัดการรายวัน(17มิถุนายน2542) :16.
- เพียงกลม มานะรัตน์. การเมืองเรื่องการเลือกตั้ง : ศึกษากรณีการณรงค์หาเสียงเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครเชียงใหม่ พ.ศ. 2547. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- ฟ้องมท. 200 ล้านเบี่ยงลึกชิงผลประโยชน์เทศบาลนครอุดรธานี. สยามรัฐ (21 มิถุนายน 2542) :12.
- ไฟการเมืองอุบลฯคุกรุ่นวัดบารมี “สุทัศน์-เกรียง” กรุงเทพธุรกิจ (2 พฤษภาคม 2542) : 16.
- ภิญญา ตันพิทยคุปต์. สำรวจเพื่อประมวลข้อมูลนักการเมืองท้องถิ่น : จังหวัดสงขลา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ศาลาแดง, 2549.
- มรุต วันทนากร. ผลกระทบและความเปลี่ยนแปลงของเทศบาลภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- เมธี ปรีชา. บทบาทการเมืองกลุ่มปากน้ำ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

- ยุทธพงษ์ พึ่งแรงตนและสมบุรณ์ สุขชัยบวร. 'ตั้ง-เต่า' ส.ส.ทรท. จูงมือสมาชิกชิงนายก –สท.
นครขอนแก่นคึกคัก. บ้านเมือง (25 กุมภาพันธ์ 2547): 14.
- ยงยุทธ ชาวโกมล. เปิดชุมช่ายสายอำนาจการเมืองอุดรธานีไม่มีใครคุมได้เบ็ดเสร็จ. สยามรัฐ
(25 ธันวาคม 2543) : 7.
- ยันปลด2รองนายกฯทำถูกต้องยึดรธน.ไม่สน "รักอุบล" กตตัน. ไทยโพสต์ (17 พฤษภาคม 2547)
:19.
- "แย้มศึก ส.ท.ขอนแก่นเดือดชิงตำแหน่งแข่งตัวแปแตกก็ก. ไทยโพสต์ (4 ตุลาคม 2546) :18.
- "แย้มศึกชิง ส.ท.ขอนแก่นส่อเดือน 'รักพัฒนาฯ' แตกนายกต้องตั้ง. สยามรัฐ (22 กันยายน 2548)
: 13.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : โครงการ
จัดพิมพ์คบไฟ, 2546.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 เล่ม 1. กรุงเทพฯ : มติชน, 2546.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 เล่ม 2. กรุงเทพฯ : มติชน, 2546.
- รังสรรค์ ณะพรพันธุ์. เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 เล่ม 3. กรุงเทพฯ : มติชน, 2547.
- รายชื่อผู้สมัคร ส.ท. โคราซ. ไทยโพสต์ (6 ธันวาคม 2546) : 19
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ และประจักษ์ น้าประสานไทย. Thaksino's Model ปฏิรูปความมั่งคั่งสู่ทาง
อำนาจใหม่. กรุงเทพฯ : บริษัท ยู เอ็กซ์ เพลส จำกัด, 2546.
- รัตนพงษ์ สอนสุภาพ. ทุนขุนนางไทย (พ.ศ. 2500–2516). วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต,
ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- เรืองวิทย์ เกษมสุวรรณ. ปลาชิวไล่สวบแน่. มติชน (8 สิงหาคม 2546) : 6.
- ลูเซียน เอม แสงส์. การจัดระเบียบสังคมไทยในรูปบริวารและแควดวง, แปลโดยชญาดา ศิริภิรมย์
ใน ระบบอุปถัมภ์. อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545
- ลิขิต ธีระเวคิน. ชนชั้นนำการเมืองไทยกับกระบวนการกำหนดนโยบาย. ม.ป.ป.
- ลิขิต ธีระเวคิน. รายงานเสนอต่อสมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยและมูลนิธิ Friedrich Ebert ใน
การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.

เลือกตั้งนายกสภาเทศบาลเมืองย่าโมนายกเล็กยันได้นั่งเก้าอี้ต่อ. ประชาชาติธุรกิจ (31 พฤษภาคม 2533) : 46.

ระดม วงษ์น้อยม. แนวความคิดชนชั้นนำและโครงสร้างอำนาจชุมชน. กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,ม.ป.ป.

วรพันธุ์ สุวรรณยุหะ. การรักษาอำนาจของกลุ่มการเมือง ในระบบการเมืองท้องถิ่นไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีกลุ่มการเมือง “พลังสังคม” ในเทศบาลเมืองสงขลา. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

วรรณธรรม กาญจนสุวรรณ. การกระทำผิดกฎหมายการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ลงคะแนน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

วิชิต ณ ป้อมเพชร์. การอภิวัฒน์ในแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ ใน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับปัญหาเศรษฐกิจของประเทศไทย. หน้า 233-271. กรุงเทพฯ : แสงดาว, 2547.

วรุตม์ เจตย์ภัทรนาท. ความเกี่ยวข้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับพรรคการเมือง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

วิรัช วิรัชนิการวรรณ. การบริหารและการจัดการเทศบาลในยุคปฏิรูปการเมือง. กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด บี.เจ.เพลท โปนเซวเซอร์, 2546.

วิทยา นาาศิริกุลกิจ. การเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.

วีระพงษ์ เหยียบญประเสริฐ. 4ฝ่ายค้าเทศบาลโคราชร่วมพลแฉคณะเทศมนตรีและพวกอุปอำนาจชั่วตำแหน่ง-ผูกขาดข้าราชการ. แนวหน้า (28 พฤศจิกายน 2541) : 5.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. เจ้าพ่อในทัศนะของข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจ. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

ศุภภัช ศุภขลาคัลและคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ 1 เหตุผลและความจำเป็นของการกระจายอำนาจทางการคลัง. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2545.

ศิริศักดิ์ ศิริมังคะลา. ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองอุทัยธานี (พ.ศ. 2528-2533). วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

ศักดิ์ศักดิ์ศรีเศรษฐกิจโคราชซึ่งอำนาจบริหารเทศบาล. ประชาชาติธุรกิจ (20 มกราคม 2543) : 27.

ศึกชิงส.ท.โคราชร้อยย่าโมถึงคราวถ่ายเลือด. ผู้จัดการรายวัน (27 มกราคม 2543) : 17.

- ศึกแห่งศักดิ์ศรีเมืองโคราช'สุวัจน์VSเจี๊ยก' ลั่นเวทีนี้แพ้ไม่ได้. บ้านเมือง (8 ธันวาคม 2546) :15.
- ศึกสายเลือดยึดเทศบาลอุบลฯ. ประชาชาติธุรกิจ (3 มิถุนายน 2542) :27.
- ส.ท. ย่าโมสาวไล่กลางที่ประชุมแฉฮั้วประมูลท่าประปา40ล้าน. ประชาชาติธุรกิจ (25 มิถุนายน 2544) : 24.
- สมบัติ จันทรวงศ์. บทบาทเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจและการเมืองไทย : ข้อเสนอสังเกตเบื้องต้น ใน รัฐ ทู่น เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย. หน้า 117-139. กรุงเทพฯ : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- สมเกียรติ วันทะนะ. นักธุรกิจท้องถิ่นกับประชาธิปไตย. ใน ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตย ไทย. หน้า195-225. กรุงเทพฯ : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- สมชัย ฤชุพันธุ์. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ กระจายอำนาจทางการคลัง ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543.
- สมชัย ฤชุพันธุ์. การกระจายอำนาจทำไม เพื่อใครและอย่างไร. กรุงเทพฯ : บริษัท เอส แอล พลับบลิเคชั่น, 2545.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. การเมืองของรัฐกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น. ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้าปี 2542 กลุ่มที่ 2 : การเมืองการบริหารการมีส่วนร่วมของพลเมือง การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น. หน้า 1-13. วันที่ 11 ธันวาคม 2542.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ. วิเคราะห์เศรษฐกิจและการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. เศรษฐศาสตร์สถาบัน : ทางเลือกใหม่ในการวิเคราะห์สังคมไทย. ใน การสัมมนาเศรษฐศาสตร์สถาบัน : ทางเลือกใหม่ในการวิเคราะห์สังคมไทย. หน้า1-28. 2 กรกฎาคม 2545 ณ ห้องประชุมใหญ่ ชั้น 5 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร.
- สมบูรณ์ ศิริประชัย. "เศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ : แนวการวิเคราะห์ข้ามพ้นกระแสหลัก?", เศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. 22 (4 ธันวาคม 2547) : 82-108.
- สมภพ มานะรังสรรค์. การเมืองกับธุรกิจ ใน เอกสารประกอบการเรียนการสอนหลักสูตร "การเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหารระดับสูง" รุ่นที่ 4 . หน้า 1-39 . วันที่ 3 ตุลาคม 2543 ณ สถาบันพระปกเกล้า จังหวัดนนทบุรี.
- สมหญิง สุนทรวงษ์. ระบบอุปถัมภ์กับการกระจายผลประโยชน์ในการพัฒนาชนบท: กรณีศึกษา หมู่บ้านชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก .วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.

สภาเทศบาลนครอุดรฯ ป่วยหนักประชุมล่มนายกฯไขก๊อกลาออก. ประชาชาติธุรกิจ (30 กรกฎาคม 2541): 22.

สนามเทศบาลเมืองย่าโมเงินสะพัดแล้ว. ประชาชาติธุรกิจ (9 กันยายน 2533) : 47.

สนามเลือกตั้งสท.อุบลฯเดือด'เกรียง'ทำทุกอย่างเพื่อไม่แพ้. ผู้จัดการรายวัน(17มิถุนายน2542) :16.

สนามเลือกตั้งเทศบาลนครอุดรฯ5มี.ค.47พี่น้องใครเป็นตัวจริง. บ้านเมือง(19กุมภาพันธ์2547):14.

สมรภูมินครขอนแก่นเดือด 2 คู่ชิงนายกเล็กยันแพ้ไม่ได้. ไทยโพสต์ (14 กุมภาพันธ์ 2547) :19.

สภาจังหวัดโคราชกับเค้าวางความเดือด. ประชาชาติธุรกิจ (18 พฤศจิกายน 2533) : 46.

สุรเชษฐ์ เนียมทัง. ลักษณะและพัฒนาการของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นเทศบาลนครเชียงใหม่ระหว่าง พ.ศ. 2517 –2537. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538.

สุเชาว์ มีหนองหว้าและกิติรัตน์ สีหบัณฑิต. นักการเมืองถิ่นจังหวัดอุบลราชธานี. ใน โครงการวิจัย นักการเมืองท้องถิ่น สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

'สุวัจน์' เล่นรัสเซีย รุเล็ดต์วัดใจคนโคราช (1). คม ชัด ลึก (8 ธันวาคม 2546) : 2,15.

'สุวัจน์' เล่นรัสเซีย รุเล็ดต์วัดใจคนโคราช (จบ). คม ชัด ลึก (9 ธันวาคม 2546) : 2,17.

สุวินัย ภรณวลัย. การเมืองเชิงบูรณาการ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ openbooks, 2547.

สุวินัย ภรณวลัย. แกะรอยทักษิณมิดส์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ openbooks, 2547.

สุวัสถี โภชนพันธ์. เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชาประวัติศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

สุนทรี อาสะวีย์. องค์ความรู้ว่าด้วยระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 4,2 (พฤศจิกายน-มกราคม 2541).

เสนห์ จามริก. ฐานคิดสู่ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย. กรุงเทพฯ : โครงการวิถีธรรม, 2541.

เสรี อุ่นยาง. อุดรธานี. นนทบุรี : บริษัท เอส พี เอฟ พรินติ้ง กรุ๊ป จำกัด, 2543.

สังสัด พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร. กระจายอำนาจอย่างไรสร้างประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

สังสัด พิริยะรังสรรค์. ทุนนิยมขุนนางไทย (พ.ศ. 2475 – 2503). กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. ทฤษฎีสังคมวิทยา : เนื้อหาและแนวทางใช้เบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2531.

สั่งปลดฟ้าผ่า2รองนายกเล็กปะทุเชื้อขัดแย้งกลุ่ม"รักอุบล". ไทยโพสต์ (6 พฤษภาคม 2547) :19.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. ระบบเงินโอนและเงินอุดหนุน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : บริษัท อักษรโสภณ จำกัด, 2544.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. คู่มือการปฏิบัติงานด้านการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2546.

สำนักคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. คู่มือการกระจาย
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2546

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ข้อมูล สถิติ และผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร พ.ศ 2544. กรุงเทพฯ: บริษัท เอส ทู อาร์ กรู๊ป จำกัด, 2544.

หรรณพ พุกจันทร์. สมาคมจีนกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษากรณีสมาคมจีนจังหวัด
พิษณุโลกกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ปี พ.ศ .2528. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร
มหาบัณฑิต, ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

“เหนาะ” แพ้หมดรูปสนามอุบลฯดับฝัน ทรท. ผนวกการเมืองท้องถิ่น. คม ชัด ลึก (26 กรกฎาคม
2546) :2 ,15.

อรรถัย ก๊กผล. ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษา
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546.

อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. ระบบอุปถัมภ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2539.

อภิชาติ ตีรสวัสดิ์ชัย. ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการสาธารณะของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีเทศบาลเมืองสกลนคร.
วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ประชาธิปไตยท้องถิ่น : สาระสำคัญของการเมืองและการปกครอง
ส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติใหม่, 2545.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ธุรกิจบนเส้นทางประชาธิปไตย. ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตย
ไทย. หน้า195-225. กรุงเทพฯ : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2535.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. มองเศรษฐกิจการเมืองไทยผ่านการเคลื่อนไหวของสมาคมธุรกิจ.
กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2539.

อคิน รพีพัฒน์, “ระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น,” แปลโดยจรรยา
เศรษฐบุตร, ใน ระบบอุปถัมภ์, อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, บรรณาธิการ.
กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

อดีตนายเกษียณอายุผู้สมัครสร้างสรรค์ผลงานพัฒนาโคราช. ประชาชาติธุรกิจ (19 สิงหาคม 2533) : 46.

อินไซด์ “ชาติพัฒนา” ลุยจัดทัพผู้ศึกเลือกตั้งนายกเล็กเมืองโคราช. ประชาชาติธุรกิจ (12 พฤษภาคม 2546) : 29.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์. บทบาทชนชั้นนายทุนไทยจากปี 2519-2534. ใน รัฐ ทุน เจ้าพ่อกับ สังคมไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์เศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

อุดรฯ ร่อนหนังสือเร่งงบ2.7พันล้านจากรัฐบาล. ผู้จัดการรายวัน (1 พฤษภาคม 2547) : 10.

อนุชา พงษ์บริบูรณ์ “ประสาน” นำลี้วนายกฯ อุบลฯ เตรียมฟอร์มทีมลุยงานใหม่. คู่แข่ง (22 กรกฎาคม 2534) : 26.

อัศววิทย์ ชันแก้ว. นักธุรกิจภูมิภาคกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง : ศึกษากรณีจังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

3นักธุรกิจใหญ่อุดรฯส่งทายาทชิงส.ท. มติชน (20 กันยายน 2538): 24.

‘3 กลุ่ม’ ประลองกำลังเลือกนายก ‘นครอุบลฯ’. มติชน (6 ธันวาคม 2547) :12.

ภาษาอังกฤษ

Schmid, A. Allan. Property, Power, and Public Choice: An Inquiry into Law and Economics. New York: Praeger, 1978.

Randall, Bartlett. Economics and power: an inquiry into human relations and markets. Cambridge University Press, 1989.

Atkinson, M. and Mancuso, M. Edicts and Etiquette" Regulating Conflict of Interest in Congress and the House of Commons [Online] Available from <http://www.aph.gov.au/LIBRARY/pubs/RN/1995-96/96rn50.htm>, May 13, 2007]

Nicholas Mercurio, Steven G. Medema, Economics and the Law From Posner to Post-Modernism. USA: Princeton University Press, 1997.

Peter M. Blau, Exchange and Power In Social Life .New York : John Wiley & Sons, 1964.

Seumas Miller and John Blackler. Ethical Issues In Policing [Online]. Available from <http://www.amazon.com/Ethical-Issues-Policing-Seumas-Miller/dp/0754622444>, May 13, 2007]

Tool, Marc R. , Evolutionary Economics Volume 1 Foundations of institutional Thought. USA. New York : M.E. Sharp, 1988.

Wolfgang Kasper, Manfred E. Streit. Institutional Economics : Social order and Public policy.UK : Edward Elgar Publishing, 1999.

Walter J. Raymond, Conflict of interest .Dictionary of Politics: Selected American and Foreign Political and Legal Term [Online] Available from <http://www.amazon.com/gp/help/customer/display.html/002-6833652-5272044?ie=UTF8&nodeId=14061791>



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก

ตาราง 1 รายนามนายกเทศมนตรีเทศบาลนครขอนแก่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2478-2523

ลำดับ	นาม	วันเข้ารับตำแหน่ง	วันพ้นจากตำแหน่ง
1	พระเสนาราชภักดี	22 มิถุนายน 2478	24 มีนาคม 2480
2	นายทองมาก นาครัตน์	30 มีนาคม 2480	28 มิถุนายน 2480
3	ขุนจากรุภัณฑ์รักษ์	29 มิถุนายน 2480	21 กันยายน 2482
4	พระเสนาราชภักดี	22 กันยายน 2482	21 เมษายน 2483
5	นายโสภณ ศุภธีระ	25 เมษายน 2483	10 กุมภาพันธ์ 2491
6	นายภัณฑา เมืองจันทร์	11 กุมภาพันธ์ 2491	14 พฤษภาคม 2492
7	หลวงวิมลราชวิจิตร	15 พฤษภาคม 2492	9 พฤษภาคม 2493
8	นายกระปี่ ณรงค์	23 พฤษภาคม 2493	10 มิถุนายน 2496
9	นายชวลิต ไพจิตร	11 มิถุนายน 2496	16 พฤษภาคม 2493
10	นายประวัติ จันทนพิมพ์	17 พฤษภาคม 2496	15 มกราคม 2500
11	นายประมวญ จันทนพิมพ์	16 มกราคม 2500	17 พฤษภาคม 2501
12	นายวิญญู เสนาวงษ์	19 พฤษภาคม 2501	22 เมษายน 2502
13	นายกระปี่ ณรงค์	15 กรกฎาคม 2502	9 ตุลาคม 2503
14	นายเสริม สายเขมะ	27 ตุลาคม 2503	21 มีนาคม 2510
15	นายมนูญ บุญญประภัตร	1 เมษายน 2510	16 มกราคม 2511
16	นายวิญญู เสนาวงษ์	17 มกราคม 2511	2 ตุลาคม 2513
17	นายสุกิจ จุลลพันธ์	2 ตุลาคม 2513	23 ธันวาคม 2513
18	ร.ต.ท. เสวต ทุมแวงวาปี	23 ธันวาคม 2513	19 สิงหาคม 2515
19	นายชำนาญ พจนา	24 สิงหาคม 2515	15 พฤศจิกายน 2515
20	นายศานิตย์ พลเชียงสา	15 พฤษภาคม 2515	26 ธันวาคม 2515
21	นายสุชน ชี้อสมจิตต์	26 ธันวาคม 2515	14 ธันวาคม 2517
22	นายอร่าม คุตตรานนท์	2 มกราคม 2518	8 มิถุนายน 2523
23	นายวิญญู เสนาวงษ์	24 มิถุนายน 2523	18 เมษายน 2526
24	นายประมุล สังฆมณี	1 เมษายน 2526	24 พฤษภาคม 2526
25	นายเรืองชัย ตราชู	24 พฤษภาคม 2526	18 สิงหาคม 2533

ลำดับ	นาม	วันเข้ารับตำแหน่ง	วันพ้นจากตำแหน่ง
26	นายวีระ เสรีรัตน์	16 สิงหาคม 2533	4 ตุลาคม 2533
27	นายชาญชัย สุภธีระ	5 ตุลาคม 2533	24 กรกฎาคม 2535
28	นายเกษมศักดิ์ แสนโกชน์	24 กรกฎาคม 2535	7 กันยายน 2535
29	นายอาจหาญ ศิริพูล	8 กันยายน 2535	4 กันยายน 2540
30	นายประจักษ์ แก้วกล้าหาญ	15 กันยายน 2540	15 พฤศจิกายน 2543
31	นายพีระพล พัฒนาพีระเดช	16 พฤศจิกายน 2543	28 มกราคม 2547
32	นายพีระพล พัฒนาพีระเดช	7 เมษายน 2547	ปัจจุบัน

ที่มา : ทำเนียบเทศบาลนครขอนแก่น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 2 รายนามนายกเทศมนตรีเทศบาลนครนครราชสีมา
ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 – 2549

ลำดับ	นาม-นามสกุล	ปี พ.ศ. ที่รับตำแหน่ง
1	พระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดินทร์ ณ อยุธยา)	2478 – 2479
2	พ.อ. พระยาประสิทธิ์ศิลปการ (เจือ อุดมศิลป์)	2479 -2479
3	ร.ต. ปุ่น สิทธิเวชช์	2479 – 2480
4	พระอนุบาลสากลเขตต์ (สัน มหาสันทนะ)	2480 - 2481
5	พระยาราชเสนา (ศิริ เทพหัสดินทร์ ณ อยุธยา)	2482 - 2482
6	ขุนวิโรจน์จรรยา (สุข ตามพัสกร)	2482 – 2485
7	พ.ต. หลวงไพริย่ายุทธิ (สื่อสาร ไพริย่ายุทธิ)	2485 – 2488
8	หลวงอำนาจนทีสุษัด (ฉิม โกมารกุล ณ นคร)	2488 – 2492
9	หลวงศุภนัยเนติรักษ์ (เพ็ง ศิริศักดิ์)	2492 – 2503
10	นายบุญรอด โชตะมังสะ	2403 – 2509
11	พลโทเฉลิม อินทะกนก	2509 – 2511
12	นายเสงี่ยม วัฒนธรรม	2511 – 2513
13	นายบรรหาร เมฆวิชัย	2513 – 2516
14	นายบุญหยุด พันธุ์เพ็ง	2516 – 2517
15	นายไชย กรินชัย	2517 – 2518
16	นายพนิต เดชะศิริ	2518 - 2520
17	นายจรรยา ยิงสวัสดิ์	2521 – 2521
18	นายดำรงศักดิ์ สิริจินดา	2521
19	พ.ต.อ. เทพ ดุษณี	2521
20	นายบุญรอด โชตะมังสะ	2521 – 2523
21	นายอรุณ ตั้งพาณิชย์	2523 – 2526
22	นายชัยวิทย์ ก้อนจันทร์	2526 – 2528
23	นายเด็ดดวง สุคนธ์รัตน์	2528 – 2531
24	นายนิวัตชัย สุธาดารัตน์	2531 – 2533

ลำดับ	นาม-นามสกุล	ปี พ.ศ. ที่รับตำแหน่ง
25	นางชูศรี ศรีวิไลลักษณ์	2533 – 2538
26	นายบวร ศรีวิไลลักษณ์	2539
27	นายสมัย ฮมแสน	2539
28	นายประชิด วงษ์มณี	2539
29	นายอุบล เอื้อศรี	2540
30	นายบวร ศรีวิไลลักษณ์	2540 – 2543
31	นายสุรภูมิ เขิดชัย	2543 – 2547
32	รศ. เขิดชัย โชครัตนชัย	2547 - ปัจจุบัน

ที่มา : ทำเนียบเทศบาลนครนครราชสีมา

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง 3 รายนามนายกเทศมนตรีเทศบาลนครอุดรธานีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 – 2549

ลำดับ	นาม-นามสกุล	ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง
1	พ.ต.ท. พระยงพลพ่าย (พลอย กฤษณะกัลด์)	2480-2483
2	หลวงพินัยการโกวิท (อิน วัฒนศิริ)	2483-2488
3	นายพิสิสส์ บุญเสมอ	2488-2491
4	พระยาอุดรธานีศรีโขมสาครเขตร์ (จิตร จิตตยโสธร)	2491-2496
5	ขุนแหวประศาสตร์ (แหว วงษ์ไทย)	2496-2499
6	นายสุพัฒน์ วงษ์วัฒนะ (ปลัดจังหวัดอุดรธานี)	2499-2499
7	ขุนแหวประศาสตร์ (แหว วงษ์ไทย)	2499-2501
8	นายอุดม ลีบำรุง	2501-2502
9	หลวงวิวิธสุรการ (ถวิล เจียรมานพ)	2502-2507
10	นายเชื้อ จันทวงศ์	2507-2509
11	นายจิตร ฤกษ์สุด	2509-2509
12	นายบุญช่วย ศรีสารคาม (ปลัดจังหวัดอุดรธานี)	2509-2511
13	นายอุดม ลีบำรุง	2511-2515
14	นายอุดม ลีบำรุง	2515-2517
15	นายมณฑิร แก้ววงศ์	2517-2519
16	นายสายประสิทธิ์ พรแก้ว (ปลัดจังหวัดอุดรธานี)	2519-2519
17	นายมณฑิร แก้ววงศ์	2519-2523
18	นายปณิธาน ธาระวานิช	2523-2526
19	ร.ต. สมจิตต์ จุลพงษ์ (ปลัดจังหวัดอุดรธานี)	2526-2529
20	นายมณฑิร แก้ววงศ์	2526-2528
21	นายฤทธิรงค์ กาญจนแก้ว	2528-2543
24	นายหาญชัย ชีเมธานานนท์	2543-2547ปัจจุบัน

ที่มา : ทำเนียบเทศบาลนครอุดรธานี

ตาราง 4 รายนามนายกเทศมนตรีเทศบาลนครอุบลราชธานี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2479 – 2550

ลำดับ	นาม – สกุล	ตำแหน่ง
1	ร.ต. สุวรรณ อุณหะรัตน์	2479-2484
2	นายผดุง โกศลวัตร	2484-2492
3	นายมงคล กรินชัย	2492-2496
4	นายยงยุทธ พิงภพ	2496-2500
5	นายวรวิทย์ รังสิโยทัย (รองผู้ว่าราชการจังหวัด)	2500-2501
6	นายมงคล กรินชัย	2501-2504
7	นายเริ่ม อุปลัมภ์ (ปลัดจังหวัด)	2504-2506
8	นายชุนท์ จันทรประสิทธิ์ (ปลัดจังหวัด)	2506-2507
9	นายสวัสดิ์ พรแก้ว (ปลัดจังหวัด)	2507-2511
10	นายประจวบ ศรีภักดิ์รัตน์	2511-2533
11	นายประสาน เรืองกาญจนเศรษฐ์	2533-2537
12	นายอนันต์ ตันติศิริินทร์	2537-2538
13	นายประสาน ศรีภักดิ์รัตน์	2538-2541
14	นางเพ็ญพักตร์ ศรีทอง	2541-2543
15	นายประสาน ศรีภักดิ์รัตน์	2543-2546
16	นายสมยศ จรัสดำรงนิตย์	2546-2547
17	นายสุชิน พุ่มอิม (ปลัดเทศบาล)	2547-2548
18	นางรจนา กัลป์ตินันท์	2548-ปัจจุบัน

ที่มา : ทำเนียบเทศบาลนครอุบลราชธานี

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวสุพรรณิ เกื่อนกลาง เกิดวันที่ 6 มีนาคม 2522 ภูมิลำเนาจังหวัดสุโขทัย สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรี จากคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลกในปี พ.ศ. 2545 และสำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโท สาขา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2549



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย