

บทที่ 4

กระบวนการทางนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ในบทนี้จะถึงการรวมกลุ่มทางการเมือง กระบวนการทางนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งประกอบไปด้วยความขัดแย้ง การต่อรอง และการประนีประนอมระหว่างกลุ่มต่างๆ ทางการเมือง ซึ่งจะทำให้เห็นถึงการใช้อำนาจโดยการเกาะกลุ่มอำนาจเข้าต่อรอง และแบ่งปันผลประโยชน์ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1. ประวัตินายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาคนปัจจุบัน คือ นางสมทรง พันธุ์เจริญวรกุล ซึ่งได้รับการเลือกตั้งการประชาชนโดยตรงเป็นคนแรก ซึ่งมีประวัติโดยสังเขปดังนี้

นางสมทรง พันธุ์เจริญวรกุล เกิดเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2490 ปัจจุบันอายุ 59 ปี เป็นบุตรของนายตู้ และนางระเบียบ ศรีจันทร์สุข อาชีพเดิมคือ การค้าวัสดุก่อสร้าง นางสมทรง พันธุ์เจริญวรกุล ได้สมรสกับ นายวีระชัย พันธุ์เจริญวรกุล อาชีพ รับเหมาก่อสร้าง วัสดุก่อสร้าง เจ้าของห้างหุ้นส่วนจำกัดพันธุ์เจริญวรกุล เลขที่ 12 หมู่ 3 ตำบลลำตาเสา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

มีบุตร ธิดา จำนวน 6 คนดังนี้

1 นางสมศรี ตันจรรักษ์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีเทศบาล ตำบลลำตาเสา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยนางสมศรีสมรสกับ นายเอนก ตันจรรักษ์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอ บางปะอิน เขต3

2 นางสาวสุวิมล พันธุ์เจริญวรกุล อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เขต 3 โดยนางสาวสุวิมลได้สมรส (ไม่ได้จดทะเบียน)กับ นายแพทย์ ประยุทธ์ ฉัตรไชยรัตน์ อดีตสมาชิกวุฒิสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ปี2549) และอดีตสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอบางปะอิน เขต2

3 นายอดิศักดิ์ พันธุ์เจริญวรกุล ปัจจุบัน ดำรงตำแหน่ง เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

4 นายธวัชชัย พันธุ์เจริญวรกุล ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

5 นายสุรศักดิ์ พันธุ์เจริญวรกุล ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอวังน้อย เขต 1

6 นางสาวนภัสวรรณ พันธุ์เจริญวรกุล ประกอบธุรกิจส่วนตัว

นอกจากนี้ นางสมทรง พันธุ์เจริญวรกุล ยังมีเครือญาติที่เข้ามาเกี่ยวข้องในทั้งการเมืองท้องถิ่นและการการเมืองระดับชาติดังต่อไปนี้

1 นายนิเวศ พันธุ์เจริญวรกุล อดีตสมาชิกวุฒิสภา โดยนายนิเวศมีศักดิ์เป็นน้องชายนางสมทรง

2 นายชีวิน ปิยะทัศน์ สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภออุทัยเขต1 โดยนายชีวินมีศักดิ์เป็นน้องชายนางสมทรง

การเข้าสู่สนามการเมือง

นางสมทรง พันธุ์เจริญวรกุล ได้เริ่มเข้ามาทำงานทางการเมืองในตำแหน่งสมาชิกสภาภิบาล และรองประธานสภาภิบาล และได้ลงสมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่ 3 ตำบลลำตาเสา อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งนางสมทรงได้อยู่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาตลอด โดยในขณะดำรงตำแหน่งได้อุทิศกำลังกาย และกำลังทรัพย์ในการดูแลทุกข์สุข ช่วยเหลือ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่ประชาชนทั้งในพื้นที่ที่รับผิดชอบ และพื้นที่ใกล้เคียง จนได้รับฉายาว่า “แม่พระของประชาชน” โดยนางสมทรงได้กล่าวว่า

“ดิฉันได้ปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือด้านสาธารณกุศลแก่ประชาชน หน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนมาตลอด 30 ปี เช่น บริจาคเงินช่วยเหลือทุนการศึกษา สมทบทุนก่อสร้างอาคารเรียน ศาลาพักร้อน โบสถ์ ถนน รั้ว และรพพยาบาลให้แก่โรงพยาบาล ตลอดจนถวายเงินโดยเสด็จพระราชกุศลหลายครั้ง และทุกครั้งที่มีการร้องขอรับบริจาคในงานการกุศลต่างๆ ดิฉันไม่เคยปฏิเสธ ได้ให้ความช่วยเหลือทุกครั้ง ผลงานต่างๆนี้ ดิฉันมีหลักฐานที่สามารถแสดงให้เห็นได้จากประกาศเกียรติคุณ โล่ประกาศเกียรติคุณและเข็มที่ระลึกจาก สถาบันพระมหากษัตริย์ และหน่วยงานภาครัฐและเอกชนทั่วไป”

จากการช่วยเหลือประชาชนทั่วไปไม่ว่าจะเป็นประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบหรือนอกเขตที่รับผิดชอบ จึงทำให้นางสมทรงเป็นที่ชื่นชอบ และเคารพรักของประชาชน มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง จนก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้นำทางการเมืองระดับจังหวัด แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจในฐานะที่เป็นผู้นำทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของนางสมทรง ได้ถูกครอบงำจากสามีซึ่งเสมือนเป็นเงาที่ครอบงำและสั่งการอยู่เบื้องหลัง โดยการให้ความช่วยเหลือในฐานะนายทุน และผู้นำของครอบครัว

¹ สัมภาษณ์ สมทรง พันธุ์เจริญวรกุล, นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 8 ธันวาคม 2548, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

การให้ความช่วยเหลือประชาชนของนางสมทรงนั้นเกิดจากนายวีระชัย พันธุ์เจริญวรกุล สามีของนางสมทรงที่เป็นนายทุนใหญ่ซึ่งพร้อมที่จะให้การสนับสนุนทั้งในด้านการเงิน และบุคลากร กล่าวคือ ครอบครัวพันธุ์เจริญวรกุลนั้นเป็นครอบครัวที่มีความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจอันสืบเนื่องมาจากธุรกิจขายวัสดุก่อสร้าง และรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่ทั้งในและนอกจังหวัด พระนครศรีอยุธยาของนายวีระชัย พันธุ์เจริญวรกุล สามีของนางสมทรงซึ่งเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางทั้งในแวดวงธุรกิจ และแวดวงราชการ อีกทั้งบุตรีตาและเครือญาติของนางสมทรงได้เข้ามาทำงานการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว ครอบครัวพันธุ์เจริญวรกุลจึงเป็นครอบครัวนักการเมืองที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักของประชาชนชาวพระนครศรีอยุธยา

ทั้งนี้นางสมทรงได้กล่าวถึงการเข้าสู่สนามการเมืององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า

“เห็นความเดือดร้อนของประชาชนที่ยังไม่สามารถแก้ไขให้เกิดประโยชน์สุขได้ จึงอาสาเข้ามาแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้อยู่ดีมีสุขมากที่สุด ประกอบกับจังหวัดนั้นมีส.จ.กลุ่มไทยรักไทยกรุงเก่าเข้ามาเชิญให้สมัครในตำแหน่งนายก และยังมีส.ส. ผู้หลักผู้ใหญ่ที่สนิทสนม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งประชาชนที่ยินดีให้การสนับสนุน จึงตัดสินใจลงสมัครรับเลือกตั้ง”

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่านางสมทรงได้ลงสมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจากการสนับสนุน และเห็นชอบของทุกฝ่าย ซึ่งนายแดง(นามสมมุติ)² สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เล่าถึงเหตุการณ์ก่อนการเลือกตั้งว่า

“...ตอนที่ท่านสุรเชษฐ์ (อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ยังอยู่ในตำแหน่งนั้น อบจ.มีความขัดแย้งมาก มีความไม่โปร่งใสโดยเฉพาะเรื่องการจัดสรรผลประโยชน์ มีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายอย่างชัดเจน อย่างกลุ่มเขาได้ 10 ส่วน กลุ่มเราได้ 1 ส่วน มันก็เกิดความขัดแย้ง รวมทั้งตัวนายกเองก็ไม่ทำตามข้อตกลงที่จะพัดกันเป็นคนละ 2 ปีกับท่านสมชาย โดยไม่ยอมลงจากตำแหน่ง ซึ่งทางกลุ่มเราก็ร่วมกันกดดันโดยไม่ผ่านงบประมาณให้ ซึ่งตามมรยาทแล้วนายกต้องลาออก แต่ก็ยังไม่ยอมออก ยื้อจนหมดวาระ ในช่วงนั้นพวกเราก็รวมกลุ่มกันได้จำนวนหนึ่ง โดยใช้ชื่อกลุ่มว่า “ไทยรักไทยกรุงเก่า” ซึ่งท่านส.ส. เกื้อกูล เป็นคนช่วยรวบรวมคนให้ เพราะว่าท่านเองก็ไม่ถูกกับนายก ตอนนั้นยังหาใครที่มีบารมีมากพอที่จะแข่งในตำแหน่งนายกไม่ได้ สุดท้ายท่านเกื้อกูลก็เสนอท่านสมทรงสมัครเป็นนายก เพราะไม่มีใครเหมาะสมเท่า ท่านนายกสมทรงใครๆก็

² สัมภาษณ์ แดง (นามสมมุติ), สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กลุ่มไทยรักไทยกรุงเก่า, 29 กันยายน 2548, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

รู้จัก ท่านเป็นคนดีให้ความช่วยเหลือคนอายุมานาน ช่วยบริจาคทุกอย่างมาเยอะ มาเป็นสิบๆปี จากนั้นก็เชิญท่านมาปรึกษาหารือ ท่านก็สนใจนะ และยินดีลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของกลุ่ม...”

นอกจากนี้นายเขียว³ (นามสมมุติ) ได้เล่าถึงขั้นตอนการรวมกลุ่มของกลุ่มไทยรักไทยกรุงเก่าอย่างคร่าวๆว่า

“...เริ่มจากการรวมกลุ่มของกลุ่มสจ.ที่มีปัญหาความขัดแย้งกับกลุ่มของท่านสุรเชษฐ์ ชัยโกศล อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเก่าที่ภายหลังตั้งชื่อเพื่อใช้ในการเลือกตั้งว่า กลุ่มไทยรักไทยอยุธยา ในขั้นตอนการรวบรวมสมาชิกนั้นได้รับความช่วยเหลือจากส.ส.ท่านหนึ่ง โดยการเชื้อเชิญบรรดาสจ. อดีตสจ. และผู้ที่มีชื่อเสียงที่พอเป็นที่รู้จักของประชาชน และมีความคิด ความเชื่อไปในทิศทางเดียวกัน เมื่อปรึกษาหารือกันแล้วก็ไปเชิญท่านนายกมาเป็นผู้นำ ซึ่งท่านก็ยินดีรับคำเชิญ ทุกอย่างก็เรียบร้อย...”

นอกจากนี้นายเขียวยังได้กล่าวถึงปัญหาในการรวบรวมสมาชิกของกลุ่ม เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งว่า

“... สมาชิกโดยส่วนใหญ่แล้ว จะรู้จัก ขอบพอ และสนิทสนมกันดี การรวบรวมคนให้ครบเพื่อส่งลงเลือกตั้งนั้นก็ไม่ใช่เรื่องง่ายแล้ว แต่มีเรื่องที่ยากไปกว่านั้น คือ จะทำอย่างไรให้ชนะการเลือกตั้ง ยิ่งพวกหน้าใหม่ยิ่งยาก เดียวนี้ถ้าเป็นคนดีอย่างเดียว แต่เงินไม่ถึงก็ลำบาก ถ้าเราไม่แจก แต่เขาแจก ยังไงเราก็แพ้ เดียวไม่ใช่แค่ร้อยสองร้อย สามสี่ร้อยชาวบ้านยังคิดดูก่อนเลย ด้วยเหตุนี้เองในช่วงการรวมกลุ่มสมาชิกที่มีศักยภาพนั้นนอกจากจะต้องซื้อใจกันแล้ว ยังต้องซื้อตัวอีกด้วย ถ้าระดับท้องถิ่นก็หลักแสน ถ้าระดับชาติก็หลักล้าน ”

จากการให้สัมภาษณ์ของนายแดง และนายเขียว ทำให้เห็นถึงปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เกิดขึ้นและสะสมมานาน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องเสถียรภาพทางการเมืองและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารเพราะเท่าที่ผ่านมาฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจะมีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งโดยเฉลี่ยวาระละ 1-2 ครั้ง⁴ ซึ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นก็มักเป็นปัญหาการไม่ยอมลงจากตำแหน่งตามที่ได้ตกลงไว้ของผู้บริหาร จากความขัดแย้งทำให้

³ สัมภาษณ์ เขียว (นามสมมุติ), สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กลุ่มไทยรักไทยกรุงเก่า, 29 กันยายน 2548, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

⁴ สัมภาษณ์ สวัสดิ์ บุญเดช, อดีตสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 1 เมษายน 2548, ร้านอาหารบัวหลวง.

สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จนเกิดการยุบสภาในที่สุด ซึ่งกรณีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารนั้นเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยที่"เงิน"ยังเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจในการเลือกตั้งของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ ทั้งนี้เมื่อมีผู้ใช้เงินซื้อเสียงเพื่อที่จะเข้าไปมีอำนาจในสภา เมื่อเข้าไปแล้วเขาเหล่านั้นก็จะทำทุกวิถีทางเพื่อจะถอนทุนคืน ซึ่งปัญหานี้ยังคงเป็นปัญหาของการเมืองไทยที่ยังแก้ไขไม่ได้จนถึงปัจจุบัน

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่า ในการรวมกลุ่มทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระนครศรีอยุธยา นั้น เป็นการรวมตัวกันเฉพาะกิจ เพื่อการเลือกตั้งเท่านั้น ภายในกลุ่มแทบไม่ได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองไปแนวทางเดียวกันเลย โดยสมาชิกมีเป้าหมายเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นตัวยึดโยงสมาชิกไว้ภายในกลุ่ม นั่นคือ การแบ่งปันผลประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. การเมืองในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ในปัจจุบันนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งการเลือกตั้งทางตรงนั้นเป็นการเลือกตั้งภายใต้กติกาใหม่ กล่าวคือ เป็นการเลือกตั้งทางตรงจากประชาชน อันเป็นผลมาจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ โดยใช้รูปแบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างสภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "รูปแบบผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง" ซึ่งได้รับอิทธิพลและพัฒนากมาจากกระบวนประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา(Presidential System)⁵ ซึ่งเป็นแนวทางในการป้องกันเสถียรภาพและความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร เพื่อลดความขัดแย้งทางการเมืองที่เป็นปัญหาใหญ่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมานาน⁶ ทำให้ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องฟังหรือฟังเสียงของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าไรนัก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการออกข้อบัญญัติจังหวัด หรือการผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 กล่าวคือ การดำรงอยู่ในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่ต้องขึ้นอยู่กับคะแนนเสียงในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว เพราะเมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณไม่ผ่าน ยังมีกลไกที่กฎหมายสร้างออกมารองรับ

⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง: ข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูปโดยองค์รวม, (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), หน้า 5.

⁶ สำเร็จ ชัชวริยะประสิทธิ์, "การเมืองในกระบวนการกำหนดงบประมาณของท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี," (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), หน้า 45.

ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้นก็คือ การตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสภา กับฝ่ายบริหาร และหากฝ่ายสภายังไม่เห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่ได้รับการกลั่นกรองจากคณะกรรมการร่วมดังกล่าวอีก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะถูกยุบโดยผลแห่งกฎหมาย โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป ซึ่งผลจากการยุบสภาจะทำให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง ในขณะที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้เหตุแห่งการยุบสภาเป็นผลให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า หากมีการยุบสภาในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ ในขณะที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง จากกลไกการแก้ปัญหาดังกล่าวส่งผลให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในการทำงานมากขึ้น สามารถตัดสินใจเรื่องต่างๆ ได้สะดวกและรวดเร็ว เนื่องจากไม่ต้องกังวลกับคำร้องขอหรือการเจรจาต่อรองของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะหากไม่ทำตามข้อเรียกร้อง สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่สามารถโค่นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งได้นอกจากนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่ต้องพะวงกับการเปลี่ยนฝักเปลี่ยนฝ่ายของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย

จากรายละเอียดที่กล่าวมาในข้างต้นทำให้ทราบว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงนั้นมีอำนาจต่อรองต่อฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มากกว่ารูปแบบเดิม แต่ในกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ถึงแม้ว่าไม่มีการต่อรองทางการเมืองที่ระบุเป้าหมายชัดเจนเหมือนดังแต่ก่อน แต่ยังคงพบว่า ความรุนแรงในการต่อรองทางการเมืองยังคงปรากฏอยู่และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั้งในและนอกสภา ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงต้องใช้วิธีประนีประนอมในรูปแบบต่างๆ กล่าวคือ

เมื่อนายกสมทรง พันธุ์เจริญวรกุล ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยตรงคนแรก ทั้งนี้ในช่วงเวลานั้นได้มีการแบ่งกลุ่มทางการเมืองระหว่างกลุ่มไทยรักไทยอยุธยา ซึ่งเป็นกลุ่มของนายสุรเชษฐ์ ชัยโกศล อดีตนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นกลุ่มอำนาจเก่าที่ยังคงได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมากในสมัยนี้ ประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ 14 คน ดังนี้

1. นายจิรศักดิ์ มดทองคำ ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 3
2. นางประทุม ชัยโกศล ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 4
3. นายชาญชัย ธารีพันธ์ ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 5
4. นางอรอุมา ปีมประเสริฐ ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 6

5. นายเรืองสิทธิ์ ภาคบุญมีเจริญ ส.อบจ.อำเภอบางปะอิน เขต 1
6. นายทองอยู่ พุดมใจกล้า ส.อบจ. อำเภอเสนา เขต 2
7. นายองอาจ วชิรพงศ์ ส.อบจ. อำเภอเสนา เขต 3
8. นายธนายศ มานามไทย ส.อบจ. อำเภอท่าเรือ เขต 1
9. นายมาโนช ตั้งใจรักษ์ ส.อบจ. อำเภอท่าเรือ เขต 2
10. นางกรรทอง รามศักดิ์ ส.อบจ. อำเภอบางไทร เขต 1
11. นายวันชัย จุฑานพรัตน์ ส.อบจ. อำเภอบางไทร เขต 2
12. นายบุญเรือง เดชะ ส.อบจ. อำเภอผักไห่ เขต 1
13. พ.ต.อ.เฉลิมพันธุ์ คล่องค้ำนวนการ ส.อบจ. อำเภอนครหลวง
14. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ ส.อบจ. อำเภอบ้านแพรก

ส่วนกลุ่มไทยรักไทยกรุงเก่า ซึ่งเป็นกลุ่มของนางสมทรง พันธุ์เจริญวรกุล นายกองค์การบริหารส่วนคนปัจจุบัน ประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ 16 คน ดังนี้

1. นางสาวภทธี สุภานูกานนท์ ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 1
2. นายมนตรี รักษาดี ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 2
3. นายประสิทธิ์ ไชคกิจ ส.อบจ.อำเภอบางปะอิน เขต 2
4. นายอเนก ตันจรรักษ์ ส.อบจ.อำเภอบางปะอิน เขต 3
5. นายวิเชียร อเนกลาภ ส.อบจ. อำเภอเสนา เขต 1
6. นายสมภพ พัฒนะพีระพงศ์ ส.อบจ. อำเภอผักไห่ เขต 2
7. นายสุรศักดิ์ พันธุ์เจริญวรกุล ส.อบจ. อำเภอวังน้อย เขต 1
8. นายสมชาย ศิลาเจริญธนกิจ ส.อบจ. อำเภอวังน้อย เขต 2
9. นายชีวิน ปิยะทัศน์ศรี ส.อบจ. อำเภออุทัย เขต 1
10. ร.ต.อ.นพ.ประยุทธ์ ฉัตรไชยรัตน์ ส.อบจ. อำเภออุทัย เขต 2
11. นางรัตนา หวังเทพอนุเคราะห์ ส.อบจ. อำเภอบางบาล
12. จ.ส.ต.รังสรรค์ กิจพิพัฒน์ ส.อบจ. อำเภอบางปะหัน
13. นายสมบุญณ์ แยมศิริ ส.อบจ. อำเภอภาชี
14. นายชูศักดิ์ ทองประพิศกุล ส.อบจ. อำเภอมหาราช
15. นายจิระทัต ไกรเดชา ส.อบจ. อำเภอลาดบัวหลวง
16. นายสมศักดิ์ กอบัวแก้ว ส.อบจ. อำเภอบางซ้าย

ทั้งนี้ถ้าเปรียบเทียบจำนวนเสียงสมาชิกของทั้ง 2 กลุ่มในสภาแล้ว จำนวนเสียงของกลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯซึ่งเป็นกลุ่มเดียวกับผู้บริหารกับกลุ่มไทยรักไทยอยุธยาซึ่งเป็นฝ่ายตรงกันข้ามค่อนข้างจะกำกวมกัน ประกอบกับใน 3 ปีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฝ่ายบริหารได้เสียชีวิต โดยมีสาเหตุจากการฆาตกรรมไป 3 คน เฉลี่ยปีละ 1 คน⁷ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจยังไม่สามารถหาตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ แต่จากการสืบนิฐานของบรรดานักการเมืองท้องถิ่นและผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ตาย ได้ให้ข้อมูลไปในทิศทางเดียวกันว่า สาเหตุการฆาตกรรม คือ เรื่องความขัดแย้งทางการเมือง หลังจากนั้นได้มีการเลือกตั้งซ่อม แต่ผู้ที่ชนะในการเลือกตั้งคือ สมาชิกในกลุ่มไทยรักไทยอยุธยา ซึ่งเท่ากับว่ากลุ่มไทยรักไทยอยุธยามีคะแนนเสียงในสภามากกว่ากลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯ 17 ต่อ 13 เสียง

ดังนั้นคณะผู้บริหารจึงต้องทำทุกวิถีทางเพื่อยุติ และประสานรอยร้าวไม่ให้กลุ่มไทยรักไทยอยุธยา ซึ่งเป็นฝ่ายตรงข้ามใช้วิธีตีรวนทางการเมือง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความรวดเร็วในการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ ถึงแม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะสามารถโค่นนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานลดน้อยลง โดยเฉพาะเรื่อง การอนุมัติงบประมาณ ซึ่งนายอดิศศักดิ์ พันธุ์เจริญวรกุล⁸ เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กล่าวในประเด็นนี้ว่า

"ท่านนายกต้องการประนีประนอมกับทุกฝ่าย ต้องลดแรงกดดันให้ได้ จึงต้องหาวิธีการไม่ให้มีปัญหาความไม่ลงรอยกัน อะไรถ้าช่วยเหลือกันได้ก็ช่วย อยากให้ร่วมมือกันทำงานมากกว่า เพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้ดีขึ้นตามความตั้งใจ ท่านนายกท่านให้ความสำคัญกับสจ.ทุกท่านเท่าเทียมกัน ให้งานเท่ากัน ไม่แบ่งเขาแบ่งเรา ดังนั้นทุกคนจึงได้งบประมาณเข้าไปบริหารท้องถิ่นเท่าๆกัน"

จากคำสัมภาษณ์ของนายอดิศศักดิ์ พันธุ์เจริญวรกุล จะพบว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดพยายามที่จะจัดสรรงบประมาณให้เท่าเทียมกัน เพื่อลดความขัดแย้งที่แสดงให้เห็นว่าการเมืองในองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นยังมีเรื่องผลประโยชน์แอบแฝงอยู่ ทำให้การเมืองมีความสลับซับซ้อน ไม่มีระบบระเบียบที่แน่ชัด มีความขัดแย้ง การต่อสู้แข่งขันกันภายใน โดยมีผู้บริหารจะเป็นผู้ประเมินถึงผลดีผลเสียจนสามารถตัดสินใจยอมรับข้อต่อรองและข้อเสนอของกลุ่มต่างๆ จนประนีประนอมกันได้ในที่สุด

⁷ สัมภาษณ์ สวัสดิ์ บุญเดช, อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 1 เมษายน 2548, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

⁸ สัมภาษณ์ อดิศศักดิ์ พันธุ์เจริญวรกุล, เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 17 เมษายน 2549, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

3. การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

หลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศรับรองผลการเลือกตั้งแล้ว ก่อนที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเข้ารับหน้าที่ในการบริหารราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อน ตามมาตรา 35/4 เพื่อที่จะได้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมถึงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ นโยบายตามที่กฎหมายอื่นๆ กำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเท่ากับว่า ถ้ากำหนดนโยบายเลยขอบเขตของอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นโยบายนั้นก็ต้องยกเลิกไป

ดังนั้น ในช่วงเวลาดังกล่าวนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะผู้บริหารมีเวลา 30 วันที่สามารถระดมความคิดเห็นเพื่อร่วมกันกำหนดนโยบาย ซึ่งจะต้องกำหนดกรอบนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายสาธารณะของรัฐบาล รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งจะต้องครอบคลุมและสมบูรณ์ที่สุดในทุกด้านภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินการนั้น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และทีมผู้บริหารจะทำการแบ่งหมวดหมู่นโยบายที่มีความสำคัญในด้านต่างๆก่อน นอกจากนั้นยังต้องศึกษาถึงศักยภาพ และงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าสามารถนำไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จตามเป้าหมายได้หรือไม่ นายอดิศักดิ์ พันธุ์เจริญวรกุล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดนโยบายว่า

“...นโยบายส่วนใหญ่จะเน้นเรื่องปากท้อง การทำมาหากิน เรื่องโครงสร้างพื้นฐานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะทำนโยบายให้เด่นเป็นจุดขายเหมือนรัฐบาลในระดับชาติไม่ได้ เช่น อยากจะทำโครงการเอื้ออาทรต่างๆ ก็ทำไม่ได้ เพราะเกินหน้าที่ นโยบายของท้องถิ่นจึงไม่มีจุดขายที่ดึงดูดความสนใจ เพียงแต่ต้องครอบคลุมทุกด้านให้มากกว่าหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์...”

นอกจากนี้นายสมศักดิ์ วาณิชปฤยทธ์⁹ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กล่าวในประเด็นเดียวกันว่า

⁹ สมศักดิ์ วาณิชปฤยทธ์, “คุยกับผู้บริหาร,” วารสารอบจ.พระนครศรีอยุธยา. (นนทบุรี: ทีพีเอ็มการพิมพ์, 2548),

“สำหรับแผนนโยบายและแผนการพัฒนาชุมชนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดนโยบายและแผนงานในการพัฒนาชุมชนไว้อย่างชัดเจน โดยจะสอดคล้องกับนโยบายและแผนยุทธศาสตร์จังหวัด ที่สำคัญคือ จะต้องสอดคล้องกับท้องถิ่น โดยส่วนที่จะเน้นคือการพัฒนาแบบยั่งยืน เช่น การส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ครอบครัว การสร้างอาชีพให้มีรายได้เพียงพอ การให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาสุขภาพ การสนับสนุนดูแลสุขภาพของประชาชน ด้านการสาธารณสุข การสงเคราะห์ เด็ก สตรี คนชรา ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งเสริมประเพณี ศิลปวัฒนธรรมที่ดีงามของชุมชน ตลอดจนการสนับสนุนส่วนราชการ องค์กรเอกชนกลุ่มอาชีพ ผู้นำชุมชนให้มีศักยภาพ มีความรู้ความสามารถในการพัฒนาท้องถิ่นร่วมกัน ซึ่งสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ ต้องมีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกันแบบบูรณาการ ลดปัญหาความซับซ้อน ลดความขัดแย้ง ขับเคลื่อนสู่เป้าหมายที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ อันจะส่งผลให้ภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสัมฤทธิ์ผลอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล”

จากการแสดงความคิดเห็นของนายอดิศักดิ์ พันธุ์เจริญวรกุล เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายสมศักดิ์ วาณิชปฏิยุทธ์ รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น สามารถสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ต้องผ่านการสอบถามความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน และอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของจังหวัด พระนครศรีอยุธยา เพื่อจะได้มีการพัฒนาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไปในทิศทางเดียวกัน โดยยุทธศาสตร์จังหวัดพระนครศรีอยุธยานั้น ประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 รักษาและใช้ประโยชน์จากมรดกทางวัฒนธรรมในการเพิ่มมูลค่าในการท่องเที่ยว

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 อาศัยความสมบูรณ์ของพื้นที่ ระบบชลประทานที่ดี และเทคโนโลยีในการพัฒนาแหล่งอาหารที่มีคุณภาพ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 ให้ศักยภาพของการเป็นศูนย์กลางการคมนาคมให้เอื้อประโยชน์ต่อการค้า การลงทุน และอุตสาหกรรม

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 สร้างสภาพแวดล้อมของการเมือง ชุมชนให้น่าอยู่และเอื้อต่อการพัฒนา

ทั้งนี้นอกนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะผู้บริหารแล้ว ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็เป็นส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญกับการทำแผนและนโยบายเข้ามาร่วมด้วยในการร่างนโยบายด้วย ด้วยเหตุผลที่ว่า ข้าราชการเป็นผู้ที่ความรู้และความชำนาญในเรื่องกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างดี ซึ่งสามารถเป็นผู้เสนอแนะแนวทางนโยบายให้แก่นายก และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องกระบวนการกำหนดนโยบายได้ ซึ่งนายสุพจน์ ศรีสันเทียะ¹⁰ ผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณ ได้กล่าวถึงบทบาทของข้าราชการในเรื่องการกำหนดนโยบายไว้ว่า

“...หน้าที่หลักคือ ช่วยเหลือฝ่ายบริหารในการร่างนโยบาย ต้องบอกว่าอะไรทำได้ทำไม่ได้ ซึ่งนโยบายส่วนใหญ่ๆนั้นไม่ค่อยมีปัญหา เพราะว่า ข้อมูลปัญหาความเดือดร้อนที่ใช้ในการกำหนดนโยบายนั้นก็มาจากข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด ซึ่งผู้บริหารก็จะนำเอาข้อมูลจากตรงนั้นมากำหนดนโยบาย โดยข้อมูลที่ได้มานั้นมาจากการลงพื้นที่สำรวจความคิดเห็น การทำประชาคม ซึ่งจะเป็นการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์หลักๆ ในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา ท่องเที่ยว สิ่งแวดล้อม...”

จากคำสัมภาษณ์ของนายสุพจน์ ศรีสันเทียะ ทำให้ทราบว่า ข้อมูลสภาพปัญหาที่ใช้ในการกำหนดนั้น ได้รับข้อมูลสภาพปัญหาจากการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด กล่าวคือ ในการทำยุทธศาสตร์จังหวัดนั้น จะต้องมีการลงพื้นที่เพื่อศึกษาถึงจุดแข็ง จุดอ่อนของจังหวัด ซึ่งจะเป็นในแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขต่อไป ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า ข้อมูลที่ใช้ในการกำหนดนโยบายนั้นเป็นข้อมูลที่เป็นชุดเดียวกับข้อมูลในการกำหนดยุทธศาสตร์จังหวัด

นอกจากนี้นายสุชิน อร่ามพงษ์¹¹ หัวหน้าฝ่ายงบประมาณได้กล่าวเสริมในเรื่องบทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบายว่า

“...ส่วนใหญ่จะให้คำแนะนำเป็นบางเรื่อง ซึ่งนอกเหนือของนายกตอหน้าเสียง เพราะ ตอหน้าเสียง นายกไม่สามารถหาเสียงได้ครบทุกด้าน แล้วก็พวกความสำคัญก่อนหลัง แต่ทั้งหมดก็ให้นายกเป็นคนแถลง เป็นคนทำผลงาน เรามีหน้าที่ในการสนับสนุนช่วยเหลือให้ฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้...”

¹⁰ สัมภาษณ์ สุพจน์ ศรีสันเทียะ, ผู้อำนวยการกองแผนงานและงบประมาณ, 12 มกราคม 2549, องค์การบริหารส่วนจังหวัด.

¹¹ สัมภาษณ์ สุชิน อร่ามพงษ์, หัวหน้าฝ่ายงบประมาณ, 19 ธันวาคม 2549, องค์การบริหารส่วนจังหวัด.

จากคำสัมภาษณ์ของนายสุชิน อร่ามพงษ์ ทำให้ทราบว่า ในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น นอกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะผู้บริหารแล้วข้าราชการก็เป็นส่วนหนึ่งที่มีส่วนช่วยนายกและผู้บริหารในการร่างนโยบายเพื่อแถลงนโยบายต่อสภา โดยให้คำปรึกษาในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และให้คำแนะนำในเรื่องนโยบายที่ยังไม่ชัดเจน และไม่ครอบคลุม รวมถึงการให้ความสำคัญของการเรียงลำดับความสำคัญก่อนหลังของนโยบาย ซึ่งนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีดังนี้

นโยบายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา *

1. ด้านการเมืองการบริหาร

1.1 สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และร่วมกำหนดแนวทางการพัฒนา โดยผ่านทางองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้บริหาร ออกร่วมประชุมพร้อมประชาชนเพื่อรับฟังความเห็น และความต้องการของประชาชนโดยตรงในทุกพื้นที่

1.2 สนับสนุนนโยบายรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.3 สนับสนุนให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเยี่ยมพบประชาชน เพื่อรับฟังปัญหาและความต้องการของประชาชนในทุกพื้นที่ โดยฝ่ายบริหารเปิดกว้างและพร้อมรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกท่าน เพื่อนำไปสู่แนวทางการปฏิบัติแก้ไขปัญหาต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมเพิ่มพูนความรู้ของสมาชิกทุกๆ ด้าน

1.4 กระจายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาให้ประชาชนทราบโดยถูกต้องและรวดเร็ว โดยผ่านทางเอกสาร สิ่งพิมพ์ และสื่อสารมวลชนต่างๆ เช่น วิทยุ โทรทัศน์ เป็นต้น

1.5 ปรับปรุงการบริหารจัดการ ทั้งด้านอาคาร สถานที่ บุคลากร จัดตั้งและปรับปรุงส่วนราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ทันสมัย มีความคล่องตัว เพื่อเตรียมความพร้อมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถรับมือการถ่ายโอนภารกิจ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยทันที

* คำแถลงนโยบายของนางสมทรง พันธุ์เจริญวรกุล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 7

1.6 สนับสนุนให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกคนมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ พัฒนาขีดความสามารถของข้าราชการ โดยขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาระดับสูงของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้การศึกษาอบรมในเวลาที่เหมาะสม

2. ด้านเศรษฐกิจ การวางแผน การส่งเสริม การลงทุนพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว

2.1 ส่งเสริมอาชีพของประชาชน โดยร่วมมือและประสานงานกับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อสนับสนุนผลิตภัณฑ์ "หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์" โดยจัดหาวิทยากรเพื่อฝึกอบรมเพิ่มประสิทธิภาพ ในการผลิตและปรับปรุงคุณภาพสินค้าบรรจุภัณฑ์และกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ระดับ "มาตรฐาน อบจ.อย." การมอบตราสัญลักษณ์ให้ผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการคัดเลือกแล้ว

2.2 จัดตั้งหรือปรับปรุงศูนย์จำหน่ายสินค้าผลิตภัณฑ์ของกลุ่มอาชีพต่างๆ ให้สามารถมีตลาดขายตรงต่อผู้บริโภคได้ และให้เป็นศูนย์รวมของสินค้าหนึ่งผลิตภัณฑ์ของจังหวัด รวมถึงการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ประชาชนผู้สนใจและนักท่องเที่ยวสามารถจับจ่ายซื้อหาซื้อได้โดยสะดวก

2.3 สนับสนุนให้ประชาชนในทุกพื้นที่ที่สนใจประกอบอาชีพทั้งด้านเกษตร การเกษตรอุตสาหกรรม ช่างฝีมือ แรงงานทุกด้าน เข้ารับการฝึกอบรมโดยผู้มีความรู้ความชำนาญ โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะประสานงานกับจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เปิดการฝึกอบรมในทุกพื้นที่ให้ตรงกับความต้องการของประชาชน เพื่อให้เกิดรายได้โดยตรงแก่ประชาชนเป็นการแก้ปัญหาความยากจนตามนโยบายของรัฐบาล

2.4 ประสานกับส่วนราชการในการแก้ปัญหาสินค้าทางการเกษตรตกต่ำ รวมถึงการจัดหาสินค้าราคาถูก โดยร่วมมือกับกระทรวงพาณิชย์ในการจัดขายสินค้าอุปโภคบริโภค เมื่อมีปัญหาราคาสินค้าอุปโภคบริโภคสูงจนเกิดความเดือดร้อนกับประชาชน

2.5 ประสานกับส่วนราชการและโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ ในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จัดฝึกอบรมอาชีพให้แก่ประชาชนในสาขาต่างๆ ให้ตรงกับความต้องการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่จำนวนมากในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

2.6 ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรทำการเกษตรแบบผสมผสาน ตามพระราชดำริเศรษฐกิจพอเพียง ลดการใช้ปุ๋ยเคมี ส่งเสริมการใช้ปุ๋ยชีวภาพในการเพิ่มผลผลิต โดยการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้การฝึกอบรมแก่เกษตรกร เพื่อเพิ่มความรู้ความสามารถให้กับเกษตรกรให้ทั่วถึงทุกอำเภอ

2.7 พัฒนาพื้นที่ราบลุ่มให้สามารถทำการเกษตรได้ตามฤดูกาล โดยส่งเสริมเกษตรกรสามารถเลือกพันธุ์พืชที่เหมาะสมในการเพาะปลูก พัฒนาแหล่งกักเก็บน้ำ เช่น คู คลอง หนอง บึง โดยการขุดลอกตามลำดับความจำเป็น เพื่อให้เกษตรกรสามารถกักเก็บและนำไปใช้ในฤดูกาล

2.8 ส่งเสริมทางการตลาดให้กับสินค้าเกษตร โดยใช้ตลาดกลางเป็นแหล่งกระจายสินค้าการเกษตรตามฤดูกาล และให้การสนับสนุนการจัดตั้งตลาดเอกชน ในการกระจายสินค้าเกษตรในทุกพื้นที่

2.9 ส่งเสริมเกิดอุตสาหกรรมในหมู่บ้านหรือชุมชน โดยสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มของผู้ที่เคยใช้แรงงาน ในโรงงานอุตสาหกรรมประเภทเดียวกัน เช่น กลุ่มโรงงานเย็บเสื้อผ้า โรงงานเย็บเครื่องหนัง เป็นต้น รับงานจากโรงงานมาทำในหมู่บ้านโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะสนับสนุนงบประมาณ ในกรอบที่สามารถให้การอุดหนุนได้ตามกฎหมายเป็นการช่วยเหลือประชาชนให้มีงานทำในหมู่บ้าน อันทำให้สามารถสร้างครอบครัวและชุมชนเข้มแข็งในพื้นที่ต่างๆ ได้

2.10 พัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยการจัดทำแผนที่ท่องเที่ยวติดตั้งตามแหล่งชุมชนใหญ่ เช่น สถานีขนส่ง สถานีรถไฟ เก็บรวบรวมสถิติสำคัญ เพื่อเผยแพร่แก่นักท่องเที่ยวและผู้สนใจ จัดทำเอกสารการท่องเที่ยว ที่รวบรวมแหล่งท่องเที่ยวสำคัญทางประวัติศาสตร์ เส้นทางการเดินทาง และข้อมูลสำคัญสำหรับนักท่องเที่ยวทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ เพื่อเผยแพร่และอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยวทั้งชาวไทยและต่างประเทศ

2.11 ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดอบรมมัคคุเทศก์ท้องถิ่น เพื่อให้สามารถเป็นมัคคุเทศก์อาสาสมัครประจำแหล่งท่องเที่ยวสำคัญๆ และเมื่อพร้อมหรือมีช่องทางที่จะดำเนินการทางกฎหมายได้ จะให้บริษัทรับ

3. ด้านสังคม และการส่งเสริมคุณภาพชีวิต

3.1 สนับสนุนจังหวัดในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน โดยเน้นการพัฒนาแบบยั่งยืน เช่น การส่งเสริมความเข้มแข็งให้แก่ครอบครัว ด้วยการส่งเสริมความรักความอบอุ่นในครอบครัว ให้มีอาชีพ มีรายได้เพียงพอ ให้ชุมชนมีลานกีฬาและอุปกรณ์กีฬาสำหรับเด็กและเยาวชน ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งในการแก้ไขปัญหาเสพติดในหมู่เด็กและเยาวชนด้วย

3.2 ร่วมมือและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาเสพติดของจังหวัดอย่างใกล้ชิด

3.3 ร่วมมือและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาอบายมุขของจังหวัดอย่างใกล้ชิด

3.4 สนับสนุนให้มี "ตำรวจหมู่บ้าน" หรืออาสาสมัครรูปแบบอื่นที่สามารถสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ และฝ่ายปกครองตำรวจในการคุ้มครองรักษา และสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในหมู่บ้าน ชุมชน

3.5 จัดเตรียมบุคลากรและ งบประมาณเพื่อสนับสนุนเตรียมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกประเภท

3.6 ส่งเสริมสุขภาพเด็ก สตรี และผู้สูงอายุ โดยการประสานกับสถานพยาบาลของรัฐ ขอออกเยี่ยมเยียนให้คำแนะนำตามระยะเวลาและสถานที่ที่เหมาะสม รวมถึงการสนับสนุนเบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ ตามนโยบายของรัฐบาล

3.7 ร่วมมือกับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านให้มีความสามารถในการดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นสื่อกลางในการแจ้งข่าวสาร การแพร่ระบาด และวิธีการป้องกันโรคประจำถิ่น และโรคตามฤดูกาลได้เต็มประสิทธิภาพ

3.8 สนับสนุนและประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน ทราบถึงสิทธิประโยชน์ในการรับบริการทางสาธารณสุขพื้นฐาน และสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลจากสถานพยาบาลรัฐและเครือข่าย

3.9 ประสานและสนับสนุนให้มีหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ไปยังพื้นที่ห่างไกล หรือตามสถานีอนามัยตำบล ประจำตำบล ในพื้นที่และเวลาที่เหมาะสม

3.10 ปรับปรุงสนามกีฬาที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระนครศรีอยุธยา ให้มีมาตรฐานให้สามารถใช้เป็นสถานที่ในการจัดการแข่งขันได้ทั้งในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้

3.11 สนับสนุนให้มีการจัดตั้งลานกีฬาในแหล่งชุมชนต่างๆ ทุกอำเภอตามความจำเป็นและเหมาะสม ตามเงื่อนไขที่สามารถกระทำได้ โดยไม่ขัดระเบียบและกฎหมาย

4. ด้านศาสนา ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

4.1 สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมทางศาสนาทุกศาสนา ตามความเชื่อ ความศรัทธาของประชาชน ในวันสำคัญของทุกศาสนา

4.2 สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการบวชเรียนทางพุทธศาสนา สำหรับนักเรียน นักศึกษาในภาคฤดูร้อน

4.3 สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการประกวด และจัดแสดงทางศิลปวัฒนธรรม ที่บ้านทุกสาขาของจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

5. ด้านการศึกษา

5.1 สนับสนุนและร่วมมือกับเขตพื้นที่การศึกษา ในการพัฒนาคุณภาพการศึกษาตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ

5.2 สนับสนุนสถานศึกษาในทุกระดับ ให้สามารถพัฒนาการเรียนการสอนให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน

5.3 สนับสนุนและปรับปรุงศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาให้มีความสามารถในการเตรียมเด็กให้มีความพร้อมทั้ง ทางด้านร่างกายและจิตใจ ในการศึกษาต่อระดับที่สูงขึ้น โดยการปรับปรุงสถานที่และบุคลากรให้ มีความเหมาะสมมากขึ้น

5.4 สนับสนุนให้ประชาชนโดยทั่วไป สามารถพัฒนาความรู้ความสามารถตาม ความประสงค์ทุกสาขาวิชา โดยการประสานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเปิดการฝึกอบรมเพิ่ม ทักษะ ในลักษณะการรวมกลุ่มสนใจ ให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

5.5 ส่งเสริมความเป็นเลิศทางวิชาการของนักเรียนในระดับต่างๆ โดยเปิดการแข่งขันทางวิชาการทุกสาขาวิชาในวิชาและสถานที่ที่เหมาะสมโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระนครศรีอยุธยาสนับสนุนงบประมาณ

6. ด้านบริหารจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6.1 เร่งรัดให้มีการจัดทำผังเมืองรวมเพื่อ "อยุธยาเมืองน่าอยู่ท่องเที่ยวและน่าลงทุน"

6.2 สนับสนุนและเร่งรัดให้มีการปลูกต้นไม้ และรักษาความสะอาดสองข้างทางหลวงที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

6.3 สนับสนุนและส่งเสริมกลุ่มอนุรักษ์ลำน้ำ รณรงค์กำจัดสิ่งปฏิกูลตามลำน้ำ และลำคลองอย่างกว้างขวางและต่อเนื่อง

6.4 สนับสนุนและร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รณรงค์กำจัดและควบคุมมลภาวะทั้งทางเสียง กลิ่น และน้ำเน่าเสีย ซึ่งมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน

6.5 ศึกษาและเตรียมการจัดตั้งโรงงานกำจัดขยะที่เหมาะสม เพื่อแก้ปัญหาขยะในเขตเมือง และชุมชนต่างๆ ในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

6.6 สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปรับปรุงมาปนสถานที่ถูกสุขอนามัยโดยปราศจากมลพิษทางกลิ่นและควัน ในแหล่งชุมชนสำคัญ

7. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

7.1 พัฒนาและปรับปรุงเส้นทางคมนาคม ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้สามารถใช้ได้ทุกฤดูกาล

7.2 ปรับปรุงภูมิทัศน์ถนนสายสำคัญ ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้ร่มรื่นสวยงาม

7.3 ก่อสร้างสะพานคลองกรีดเสริมเหล็ก ในเส้นทางหรือในส่วนที่เป็นเส้นทางจราจรที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

7.4 ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ตามความจำเป็นเร่งด่วน ตามอำนาจหน้าที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

4. การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

เมื่อนายองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เข้าแถลงนโยบายต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว จะมีการนำนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาแปลงเป็นแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการรวบรวมโครงการพัฒนามุ่งถึงกิจกรรมต่างๆ ที่คาดว่าจะทำในเขตพื้นที่ต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละปี โดยจะคิดโครงการต่างๆ ไว้ล่วงหน้าคราวละสามปี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยแผนพัฒนาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งจะเรียกว่า แผนพัฒนาสามปี¹² โดยนิยามของแผนพัฒนาสามปีคือ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา ยังมีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดแผนงาน โครงการพัฒนา ที่จัดทำขึ้นสำหรับปีงบประมาณแต่ละปี ซึ่งมีความต่อเนื่องและเป็นแผนก้าวหน้าครอบคลุมระยะเวลาสามปี โดยมีการทบทวน เพื่อปรับปรุงเป็นประจำทุกปี” ซึ่งแผนพัฒนาสามปีนั้น ต้องแนวทางการพัฒนาที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยแนวทางการพัฒนาจะแปลงเป็นโครงการ และกิจกรรมต่างๆ ดังนั้นแผนพัฒนาสามปีจึงเป็นแผนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ใช้การวางแผนพัฒนาเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ กิจกรรม จากแผนพัฒนาสามปีในปีที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีไปจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบรัดกุม

ดังนั้นในขั้นตอนการแปลงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ให้เป็นแผนการพัฒนา เพื่อบรรจุไว้ในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จึงมีความสำคัญมาก เนื่องจากมีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเป็นเงินงบประมาณจำนวนมากที่ใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น เมื่อผู้ศึกษาได้ศึกษาและวิเคราะห์เนื้อหาในขั้นตอนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณแล้ว ผู้ศึกษาพบว่า ในขั้นตอนดังกล่าว มีการใช้กลยุทธ์ทางการเมืองเข้าแข่งขัน ต่อรองทั้งในรูปของปัจเจกบุคคล และกลุ่มทางการเมือง เพื่อแย่งชิงทรัพยากรให้เข้าสู่ตน และกลุ่มของตนให้มากที่สุด กล่าวคือ

¹² องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, แผนสามปี (พ.ศ.2550-2552), (อยุธยา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2549), หน้า 23.

ในกระบวนการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น โดยปกติจะมีจุดเริ่มต้นที่เรื่องของการประมาณการรายจ่ายต่างๆ ของหน่วยงานภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขั้นตอนนี้จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานในระดับปฏิบัติจะต้องเสนอประมาณการใช้จ่ายต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในรอบปีงบประมาณ และรวบรวมนำเสนอต่อกองแผนงานและงบประมาณ

สำหรับประมาณการรายจ่ายประจำของหน่วยงานต่างๆ นั้น ได้มีการกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนอยู่แล้ว เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค โดยส่วนใหญ่หน่วยงานต่างๆ จะคำนวณสถิติตัวเลขรายจ่ายในแต่ละประเภทเหล่านี้ จากรายจ่ายในปีที่ผ่านมา ดังนั้นการพิจารณากำหนดรายจ่ายประเภทนี้ จึงไม่ค่อยมีปัญหาในการจัดสรรงบประมาณมากนัก เนื่องจากมีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่แน่นอนอยู่แล้ว

นอกจากนี้ยังมีงบประมาณอีกส่วนหนึ่ง คือ งบประมาณเพื่อใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นต่างๆ โดยปกติการขอใช้งบประมาณในส่วนนี้ จะต้องระบุประเภทของโครงการที่จะจัดทำ ซึ่งเป็นโครงการพัฒนาที่อยู่ภายในแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การซ่อมแซมถนน ขุดลอกคลอง ฯลฯ โดยโครงการพัฒนาเหล่านี้จะกระจายไปในทุกพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยเหตุนี้เอง ถ้าภายในเขตพื้นที่ใดมีโครงการพัฒนามาก ก็เท่ากับว่าจะมีงบประมาณเข้ามาในพื้นที่นั้นมากเช่นกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้มักจะก่อให้เกิดปัญหาในการแข่งขันเพื่อแย่งชิงงบประมาณการพัฒนาเข้ามาในพื้นที่ที่ตัวเองรับผิดชอบของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้นการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณในส่วนนี้จึงการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ โดยอดีตกิติ พันธุ์เจริญวรกุล¹³ เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กล่าวถึงการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ดังนี้

“...ในการทำงานได้มีการประสานกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา ในการรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาในแต่ละพื้นที่ ซึ่งทำให้เห็นปัญหาได้เป็นภาพรวม มีความชัดเจนยิ่งขึ้น...”

จากคำให้สัมภาษณ์ของนายอดีตกิติ พันธุ์เจริญวรกุล นั้นสะท้อนให้เห็นความร่วมมือ และประสานงานกันในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้อดีตกิติ พันธุ์เจริญวรกุล เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้อธิบายเพิ่มเติมต่อว่า

“...ความร่วมมือ ร่วมคิดวิเคราะห์ สภาพปัญหาของประชาชน สารสำคัญจะมีอยู่ว่า

¹³ สัมภาษณ์ อดีตกิติ พันธุ์เจริญวรกุล, เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 17 เมษายน 2549, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

1 ข้อมูลความเข้าใจต้องตรงกัน ระหว่างฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา ดังนั้นในตอนแรก ฝ่ายบริหารจะแจ้งว่า ฝ่ายบริหารมีนโยบายอย่างไร มีงบประมาณเท่าไร แล้วก็ร่วมกันคิดโครงการพัฒนาเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน ฝ่ายบริหารจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายสภาเสนอ และแนะนำโครงการด้วย แต่ทั้งนี้ก็ต้องไม่ใช่ว่าข้อเสนอหรือโครงการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ฝ่ายบริหารจะต้องยอมรับเสมอ เราต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ด้วย เพราะโดยพื้นฐานแล้ว สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมุ่งสร้างโครงการไปยังพื้นที่ของเขาที่มีญาติพี่น้อง ฐานเสียงอยู่ ดังนั้น เรื่องอะไรที่พอจะช่วยเหลือกันได้ก็จะช่วย แต่ต้องดูที่ความถูกต้องด้วย ถ้าโครงการนั้นมาจากข้อมูลที่เป็นจริง ตรงกับความเดือดร้อน ความต้องการของประชาชน มีความสมเหตุสมผล โครงการก็จะได้เข้าไปบรรจุในร่างข้อบัญญัติ

อีกประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึง คือ ในเรื่องความเป็นไปได้ ความคุ้มค่าในการดำเนินการ ก็ต้องเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาวางแผนในขั้นต้น..."

จากทัศนะของนายนายอดิศักดิ์ พันธุ์เจริญวรกุล ทำให้เห็นบทบาทของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาเรื่องโครงการพัฒนาต่างเข้าบรรจุในร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังพยายามมีเข้ามา มีบทบาทร่วมพิจารณาด้วย โดยใช้ฐานะการเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีความใกล้ชิด และเข้าใจถึงปัญหาความต้องการของประชาชนเป็นอย่างดี ซึ่งนายมนตรี รักษาดี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำเภอพระนครศรีอยุธยา ได้กล่าวถึง ขั้นตอนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณว่า

"...ในเรื่องปฏิบัติผมในฐานะเป็นสมาชิกอยู่ในเขตเลือกตั้งของผมนั้น ก่อนที่ผมจะเสนอแผนให้กับกองแผน เพื่อบรรจุเป็นแผน 3 ปีนั้น ผมก็จะประสานกับองค์กรส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตเทศบาล เขตอบต. ผมก็ไปประสานไว้ว่า ผมจะทำนั่นทำนี่ เขาก็ไม่ขัดข้อง ผมก็มาขอให้ทางฝ่ายแผนและงบประมาณทำแผน 3 ปีบรรจุไว้..."

จากคำสัมภาษณ์ของนายมนตรีนั้นตรงกับคำสัมภาษณ์ของนายมาโนช ตั้งใจรักษ์¹⁴ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำเภอท่าเรือ ที่ว่า

"... เรื่องโครงการนั้น ส่วนใหญ่ผมจะถามเขาก็อบต. ว่าอยากได้อะไรก็บอกมา เสนอมาอย่างผมมีงบ 7 ล้าน ผมก็หารเอาเลย อย่างในเขตผมมีอบต. 5 แห่ง เทศบาล 1 แห่ง ตกก็ได้ที่

¹⁴ สัมภาษณ์ มาโนช ตั้งใจรักษ์, สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 29 มีนาคม 2549, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

ละล้านกว่าบาท ใครอยากจะทำอะไรก็ทำ เพราะผมไม่ค่อยจะสนใจเงินงบประมาณของสจ. เพราะผมมีงานข้างนอกเยอะ ผมทำข้างนอกได้เยอะกว่า ไม่เหมือนกับนักการเมืองอาชีพ อย่างพี่... เขาจะรอแค่เงินสจ. เพียงอย่างเดียว..."

นอกจากนี้นายสมบุญณ์ แยมศิริ¹⁵ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญได้ยังกล่าวถึง ขั้นตอนการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมอีกว่า

"...การทำข้อบัญญัติจะขึ้นอยู่กับว่าประชาชนต้องการอะไร เราก็จะใช้วิธีถามเขาจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. เมื่อรู้ว่ามีปัญหา หรือความต้องการของประชาชนในเรื่องไหน อย่างแรกเลยที่ไปทำคือ ดูพื้นที่ว่าเข้ากับหลักอำนาจหน้าที่ของอบจ.หรือไม่ แล้วก็ดูถึงความคุ้มค่า ว่าทำแล้วมีความคุ้มค่าแค่ไหน คนใช้กี่คน ..."

จากคำสัมภาษณ์ของนายมนตรี รักษาดี นายมาโนช ตั้งใจรักษ์ และนายสมบุญณ์ แยมศิริ นั้นสะท้อนให้เห็นว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับทราบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนผ่านทางผู้นำชุมชน ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนอีกต่อหนึ่ง ดังนั้นปัญหาความต้องการอาจไม่ตรงกับความจริงทั้งหมด ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดโครงการพัฒนาไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ในทางตรงข้ามอาจเป็นแค่การตอบสนองความต้องการของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกลุ่มผู้นำชุมชนเท่านั้น

นอกจากนี้นายสมบุญณ์ แยมศิริ¹⁶ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญได้กล่าวถึงการใช้วิธีการทางการเมืองเพื่อแบ่งสรรงบประมาณไว้ดังนี้

"...ตั้งแต่นายกสมทรงมาเป็นนายก ข้อขัดแย้งเรื่องงบประมาณแทบจะไม่มีให้เห็น เนื่องจากมีการตกลงกันในเรื่องงบประมาณเรียบร้อยแล้ว โดยการเกลี้ยงบประมาณ คือให้เท่ากันหมด ไม่แบ่งฝักฝ่าย พอลงมติในสภา แต่ละคนก็จะรู้อยู่แล้วว่าจะต้องทำอะไร... ถ้าสภาไหนไม่มีการตกลงกัน ปรีกษากัน ก็จะมีแต่ข้อขัดแย้ง ซึ่งถ้าคุยกันแล้ว ทำความเข้าใจกันแล้ว ตกลงปลงใจกันแล้ว ทุกอย่างก็จะราบรื่น...จริงๆแล้วก็มีฝ่ายค้าน แต่เมื่อเขาพอใจกับงบประมาณที่ได้ไป แล้วจะไปค้านเรื่องอะไร มันไม่สมเหตุสมผล..."

¹⁵ สัมภาษณ์ สมบุญณ์ แยมศิริ, สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 9 กันยายน 2548, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

¹⁶ สัมภาษณ์ สมบุญณ์ แยมศิริ, สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 9 กันยายน 2548, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

จากความพยายามที่จะสร้างกลุ่มไทยรักไทยอยุธยาให้มีเสียงข้างมากในสภามีสมาเหตุสำคัญ คือ เพื่อกดดันเรียกร้องผลประโยชน์ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เท่าเทียมกับกลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯที่เป็นกลุ่มของฝ่ายบริหาร ซึ่งวิธีในการต่อรองของกลุ่มไทยรักไทยอยุธยา คือ การส่งสมาชิกของกลุ่มที่มีความใกล้ชิดสนิทกับสมาชิกในกลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯเข้ามาพูดคุยกับฝ่ายบริหาร โดยมีผู้บริหารจะทำหน้าที่ต่อรอง และประนีประนอม ข้อเรียกร้องต่างๆ ของกลุ่มไทยรักไทยอยุธยาแล้วแต่ความเหมาะสมและโอกาสที่เอื้ออำนวย ซึ่งสุดท้ายผู้บริหารได้รับข้อเสนอโดยการ “เกลี้ยบบประมาณ” ให้สมาชิกทั้งสองกลุ่มอย่างเท่าเทียม

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นกลุ่มบุคคลที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในการร่างข้อบัญญัติงบประมาณ เนื่องจากงบประมาณเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องการ แต่งบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีจำนวนจำกัด ด้วยเหตุนี้เอง การแย่งชิงงบประมาณจึงปรากฏให้เห็นเสมอในเชิงการเมือง ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงหาวิธีการในการยุติปัญหาในประเด็นนี้ ผ่านกติกาก่อน และการตกลง ในการแบ่งสรรทรัพยากรให้เท่าเทียมกัน จนเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย โดยนายปรารถ เข็มปัญญา¹⁷ รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กล่าวถึงการแสวงหาข้อยุติในการแบ่งสรรงบประมาณ ดังนี้

“...อันดับแรกต้องมีการประชุมภายในกันก่อน ซึ่งเป็นเรื่องของผู้บริหาร และสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจะมีการแจ้งวงเงินที่จะจัดสรรสำหรับเป็นงบพัฒนาท้องถิ่น เรื่องนี้ไม่มีระเบียบกำหนดไว้ แต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติ...”

ทั้งนี้ นายดำ (นามสมมุติ)¹⁸ สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กล่าวถึง การตัดสินใจของผู้บริหารในกำหนดการงบประมาณในการบริหารท้องถิ่นแก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า

“...สจ. มีหน้าที่อะไร เรามีหน้าที่ต้องดูแลชาวบ้านในพื้นที่ ถ้าท่านนายกไม่ให้โควต้า แล้วจะไปหางบประมาณที่ไหนมาทำ สัญญาบอกกับชาวบ้านว่าจะทำให้ ถ้าไม่ทำ ก็มีเรื่องแน่ บางคนที่เขาไม่เส้นสายก็พอจะหาได้ แต่ถ้าไม่มีก็ลำบาก ยิ่งช่วงนี้ยิ่งแย่มาก ดีแล้วที่ท่านนายกให้โควต้าเท่าๆกันอย่างไรที่ได้คนละ 7 ล้าน(พ.ศ. 2549) ปีนี้ได้ 4 ล้าน บวกงบเพิ่มเติม 1 ล้าน (พ.ศ.

¹⁷ สัมภาษณ์ ปรารถ เข็มปัญญา, รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 19 ธันวาคม 2549, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

¹⁸ สัมภาษณ์ ดำ (นามสมมุติ), สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กลุ่มไทยรักไทยอยุธยา, 28 พฤศจิกายน 2549, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

2550) ถ้าถามว่าพอใจไหม ก็พอใจนะ เพราะท่านนายกมีใจเป็นธรรม มีประชาธิปไตย ไม่อย่างนั้นยุ่งอีรุงตุงนัง เหมือนอย่างสระบุรีไง พัดกันนั่น...”

นอกจากนี้ นายขาว (นามสมมุติ)¹⁹ สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังให้สัมภาษณ์ใน เนื้อหาที่มีความสอดคล้องกับนายดำในเรื่อง การจัดสรรงบประมาณเพื่อบริหารท้องถิ่นว่า

“...เรื่องโควต้าต้องตกลงกันก่อนเข้าประชุมสภา ต้องนอกรอบสถานเดียว เรียกมาพร้อม กันเลย ถึงขั้นนี้ไม่มีการแบ่งข้างกันแล้ว ไม่มีใครอยากมีปัญหา เพราะได้เท่ากัน แต่ถ้าไม่ตกลงกัน ให้อีดี เรื่องยาวแน่ ถ้าเป็นเมื่อก่อนเจ๊งไปแล้ว เพราะว่าตอนนี้เราเหลือ 13 เสียง โหนดจะค่าเสียง ค่า ยกมืออีกล่ะ ไซ้ใหม่..”

จากการสัมภาษณ์ของนายดำ และนายขาว สะท้อนให้เห็นประเด็นสำคัญหลายประการ ประการแรก แสดงให้เห็นวิธีการและความพยายามของผู้บริหารในการลดความขัดแย้งภายใน องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการจัดสรร “งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น” แก่สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในระบบโควต้า ซึ่งทำให้ทราบว่า สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เข้ามา แสวงหาผลประโยชน์จากการเมืองภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อผู้ศึกษาได้พิจารณาถึงข้อบัญญัติรายรับรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วน จังหวัด เพื่อเปรียบเทียบกับนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดเป็นผู้แถลง เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2547 โดยผู้ศึกษาได้นำเอาข้อบัญญัติงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2549²⁰ มาวิเคราะห์เพื่อเปรียบเทียบให้เห็น ถึงการตัดสินใจในการใช้งบประมาณในด้านต่างๆ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1. ด้านบริหารทั่วไป

1.1 แผนงานบริหารงานทั่วไป	ยอดรวม	87,801,210	บาท
1.2 แผนงานการรักษาความสงบภายใน	ยอดรวม	2,650,000	บาท

2. ด้านบริการชุมชน และสังคม

2.2 แผนงานการศึกษา	ยอดรวม	79,069,600	บาท
2.3 แผนงานสาธารณสุข	ยอดรวม	7,000,000	บาท

¹⁹ สัมภาษณ์ ขาว (นามสมมุติ), สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯ, 18 สิงหาคม 2549, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

²⁰ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่องงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พุทธศักราช 2549, (อยุธยา: องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 2549), หน้า 12.

2.4 แผนงานสังคมสงเคราะห์	ยอดรวม	7,092,000	บาท
2.5 แผนงานเคหะ และชุมชน	ยอดรวม	219,145,950	บาท
2.6 แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	ยอดรวม	21,124,650	บาท
2.7 แผนงานการศาสนา และวัฒนธรรม	ยอดรวม	85,687,200	บาท
3. ด้านเศรษฐกิจ			
3.1 แผนงานอุตสาหกรรม และโยธา	ยอดรวม	2,850,000	บาท
3.2 แผนงานการเกษตร	ยอดรวม	13,278,000	บาท
4. ด้านการดำเนินงานอื่น			
4.1 แผนงานงบกกลาง	ยอดรวม	24,301,390	บาท
งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น	ยอดรวม	550,000,000	บาท

จากรายละเอียดดังกล่าว ผู้ศึกษาพบว่า เงินงบประมาณส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปใช้ในแผนงานที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน มากกว่าโครงการพัฒนาในด้านอื่นอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการที่ผู้บริหารตัดสินใจเลือกทำโครงการพัฒนาในรูปแบบของการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจาก การสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดที่ผู้บริหารจะจัดสรร และกระจายผลประโยชน์ จากเงินงบประมาณ ในรูปแบบของ “งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น” รวมทั้งการสร้างโครงสร้าง พื้นฐานเป็นโครงการพัฒนาที่เป็นการสร้างความเจริญอย่างเป็นรูปธรรม จับต้องได้ และใช้ ระยะเวลาที่สั้นกว่าโครงการพัฒนาในด้านอื่น

นอกจากนี้ผู้ศึกษายังได้ศึกษาถึงการจัดสรร “งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น” แก่สมาชิก องค์การบริหารส่วนจังหวัดในระบบโควตา จากข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระนครศรีอยุธยา เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพุทธศักราช 2549 และ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เรื่อง งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ประจำปีงบประมาณพุทธศักราช 2549 ดังนี้

ตำแหน่ง	จำนวนเงินงบประมาณโดยประมาณ
1. ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 1	7,400,000
2. ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 2	7,945,000
3. ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 3	6,500,000
4. ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 4	7,200,000
5. ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 5	6,980,000

6. ส.อบจ.อำเภอพระนครศรีอยุธยา เขต 6	6,800,000
7. ส.อบจ.อำเภอบางปะอิน เขต 1	6,500,000
8. ส.อบจ.อำเภอบางปะอิน เขต 2	7,450,000
9. ส.อบจ.อำเภอบางปะอิน เขต 3	7,190,000
10. ส.อบจ. อำเภอเสนา เขต 1	9,120,000
11. ส.อบจ. อำเภอเสนา เขต 2	7,500,000
12. ส.อบจ. อำเภอเสนา เขต 3	7355,000
13. ส.อบจ. อำเภอท่าเรือ เขต 1	6,500,000
14. ส.อบจ. อำเภอท่าเรือ เขต 2	6,450,000
15. ส.อบจ. อำเภอบางไทร เขต 1	6,750,000
16. ส.อบจ. อำเภอบางไทร เขต 2	6,877,000
17. ส.อบจ. อำเภอผักไห่ เขต 1	6,156,000
18. ส.อบจ. อำเภอผักไห่ เขต 2	6,890,000
19. ส.อบจ. อำเภอวังน้อย เขต 1	7,951,000
20. ส.อบจ. อำเภอวังน้อย เขต 2	9,500,000
21. ส.อบจ. อำเภออุทัย เขต 1	10,000,000
22. ส.อบจ. อำเภออุทัย เขต 2	9,565,000
23. ส.อบจ. อำเภอนครหลวง	7,199,300
24. ส.อบจ. อำเภอบางบาล	8,920,000
25. ส.อบจ. อำเภอบางปะหัน	8,607,500
26. ส.อบจ. อำเภอบ้านแพรก	6,800,400
27. ส.อบจ. อำเภอภาชี	8,845,000
28. ส.อบจ. อำเภอมหาราช	6,050,000
29. ส.อบจ. อำเภอลาดบัวหลวง	7,168,020
30. ส.อบจ. อำเภอบางซ้าย	10,000,000

ที่มา : ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี
งบประมาณพุทธศักราช 2549

จากข้อข้อมูลที่กล่าวมาแสดงให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณที่กระจายไปให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่เคยตกลงกันได้ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารต้องจัดสรร “งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น” ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเท่าเทียม แต่ในความเป็นจริงถึงแม้ว่าจะมีการจัดสรร “งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น” แต่จำนวนเงินงบประมาณในแต่ละพื้นที่อาจไม่เท่ากัน ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับความสัมพันธ์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอท่าเรือ และอำเภอบางไทร ทุกคนล้วนเป็นสมาชิกกลุ่มไทยรักไทยอยุธยา ซึ่งจะได้จำนวนเงินงบประมาณที่น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตพื้นที่อำเภอวังน้อย อำเภออุทัย และอำเภอบางซ้าย ต่างก็เป็นสมาชิกกลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯ

จากการศึกษาเรื่อง งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น สามารถสรุปได้ว่า จะมีการจัดสรรงบประมาณให้กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกอำเภอ แต่ทั้งนี้ในเขตพื้นที่ที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความใกล้ชิดสนิทสนมกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็อาจจะได้งบประมาณที่เพิ่มมากขึ้น เช่นในพื้นที่อำเภอบางซ้าย อำเภอวังน้อย อำเภออุทัย ที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคนในครอบครัวเดียวกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งตรงกับการให้สัมภาษณ์ของนายคำ สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กล่าวว่า

“...ท่านนายกให้โควต้าเท่าๆกันอย่างไรที่ได้แล้วได้คนละ 7 ล้าน(พ.ศ. 2549)...”

จากการที่ฝ่ายบริหารจัดสรร “งบประมาณเพื่อพัฒนาท้องถิ่น” ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น แสดงให้เห็นขั้นตอนในการกำหนดนโยบายมีความผิดพลาด กล่าวคือ ในขั้นตอนการตัดสินใจ เพื่อเลือกนโยบายมาดำเนินการ ทุกฝ่ายต้องร่วมกันคิด ต้องดูสภาพปัญหา ความต้องการของชาวบ้านว่ามีความจำเป็นมากน้อยเร่งด่วนแค่ไหน แล้วจึงตัดสินใจโดยการพิจารณาตามระดับความสำคัญของปัญหา ไม่ควรนำเอางบประมาณเป็นตัวตั้ง แล้วต่างคนต่างคิดโครงการเพื่อที่จะนำเอาเงินงบประมาณไปใช้ ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้มักจะส่งผลร้ายมากกว่าผลดี กล่าวคือ

การที่ฝ่ายบริหารได้จัดสรร “งบประมาณการพัฒนาท้องถิ่น” เพื่อให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำเงินงบประมาณจำนวนดังกล่าวไปพัฒนาพื้นที่ความรับผิดชอบ โดยการเสนอเป็นข้อบัญญัติในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยไม่ศึกษาถึงสภาพปัญหา ความต้องการของชาวบ้าน ซึ่งโครงการที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกทำส่วนใหญ่ อาจกล่าวได้ว่าเป็นโครงการที่ง่ายต่อการคอร์รัปชัน ซึ่งจะเน้นในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะ

ถนน สะพาน ลานกีฬา ศาลาประชาคม อาคารอเนกประสงค์ ฯลฯ ทั้งนี้เพราะ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยมีกระบวนการในการทำงานดังนี้

1 การเป็นผู้รับเหมาเอง วิธีการนี้ไม่เคยได้รับความนิยมแล้วในปัจจุบัน เนื่องจากมีการตรวจสอบที่เข้มงวดขึ้น ซึ่งเสี่ยงกับสาวถึงตัว

2 การให้ญาติพี่น้อง หรือคนรู้จักที่มีความสนิทสนมมารับเหมาในนามของห้างหุ้นส่วนจำกัด หลังจากขณะการประมูลด้วยวิธีการ "ฮั้วการประมูล" ซึ่งวิธีนี้วิธีที่ได้รับการพัฒนาจากวิธีการแรก ให้มีความซับซ้อนมากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันเป็นวิธีที่นิยมปฏิบัติกันอย่างแพร่หลาย เพราะในทุกขั้นตอนจะไม่มีภารกิจหลักฐานไว้ให้ตรวจสอบ ที่อาจจะเชื่อมโยงมาถึงตัวนักการเมืองซึ่งอยู่เบื้องหลัง

โดยอัตราผลประโยชน์ที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจะได้จากโครงการพัฒนาท้องถิ่นโดยประมาณคือ 10-20 เปอร์เซ็นต์ ต่อโครงการ แต่ในบางโครงการอาจมากถึง 30 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งอัตราส่วนนี้จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระดับจริยธรรมของนักการเมืองแต่ละคน รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่ต้องสูญเสียไประหว่างดำเนินการ

สำหรับวิธีการในการหาประโยชน์จากโครงการพัฒนาต่างๆ ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างมาประกอบ เพื่อง่ายต่อการทำความเข้าใจ ดังนี้

โครงการสร้างถนนเชื่อมตำบล ก. กับตำบล ข. มีงบประมาณ 1 ล้านบาท ผู้รับเหมาจะใช้งบประมาณในการสร้างถนนจริง 8 แสน และกันเงินงบประมาณจำนวน 2 แสน ที่เรียกกันว่า "ค่าน้ำร้อนน้ำชา" ไว้ให้นักการเมืองเจ้าของโครงการ ซึ่งนักการเมืองเจ้าของโครงการจะได้รับ "ค่าน้ำร้อนน้ำชา" จากผู้รับเหมาประมาณ 20 เปอร์เซ็นต์ โดยจะเก็บไว้ส่วนตัว 10 เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เหลืออีก 10 เปอร์เซ็นต์จะต้องนำไปแจกจ่ายข้าราชการระดับสูงในองค์การบริหารส่วนจังหวัดประมาณ 6 เปอร์เซ็นต์ ตั้งแต่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้อำนวยการกองที่เกี่ยวข้อง เรื่อยมาจนถึงช่างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นผู้ดูแลโครงการ โดยทุกคนจะได้คนละ 1 เปอร์เซ็นต์หรือมากกว่า ซึ่งขึ้นอยู่กับตำแหน่งความรับผิดชอบ และความเสี่ยงที่อาจถูกตรวจสอบ

นอกจากนี้ นักการเมืองเจ้าของโครงการต้องกันเงินอีก 4 เปอร์เซ็นต์เพื่อเข้า "กองกลาง" โดยเงิน "กองกลาง" นี้มีไว้เพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงต้อนรับผู้หลักผู้ใหญ่²¹ รวมทั้งจัดสรรเพื่อให้นักการเมืองทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา รวมทั้งข้าราชการระดับสูงในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นทุนในการเดินทางเพื่อศึกษาดูงานในต่างประเทศ 1 ครั้ง และภายในประเทศ 2 ครั้งในหนึ่งปีงบประมาณ ซึ่งงบประมาณมักจะไม่พอ เช่น ในปีงบประมาณ 2549 ได้มีการเดินทางไปศึกษาดูงานการกำจัดขยะที่ประเทศฝรั่งเศส และได้เข้าไปศึกษา เยี่ยมชมการจัดการขยะที่จังหวัดภูเก็ตและศึกษาดูงานพืชสวนโลกที่จังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น ซึ่งในการศึกษาดูงานแต่ละครั้งอาจมีการใช้งบประมาณมากจนไม่สามารถตั้งเบิกได้ ซึ่งผู้ศึกษาขอยกตัวอย่าง การดูงานภายในประเทศที่จังหวัดภูเก็ต เพื่อศึกษาถึงวิธีการกำจัดขยะ ซึ่งในการดูงานครั้งนี้นอกจากนักการเมือง และข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังเปิดโอกาสประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่สนับสนุนกลุ่มไทยรักไทยกรุงเก่าร่วมเดินทางไปด้วยประมาณ 500 คน โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆเลย โดยเงินกองกลางนี้จะถูกนำมาใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่ส่วนเกินจากงบประมาณ นอกจากนี้ถ้าในกรณีที่เงินกองกลางเหลือก็จะจัดแบ่งให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นเงินขวัญถุง เพื่อใช้จ่ายระหว่างเดินทางอีกด้วย

จากการที่ผู้ศึกษาเฝ้าสังเกตพฤติกรรมนักการเมืองในองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องเงินกองกลาง* ผู้ศึกษาพบว่า พฤติกรรมการเก็บเงินกองกลาง โดยการเก็บเงินเข้ากองกลางจะเรียกเก็บเงินจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองกลุ่ม ซึ่งการจ่ายเงินจะกระทำกันภายในห้องทำงานของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดท่านหนึ่ง ซึ่งผู้ศึกษาเรียกห้องนี้ว่า "ห้องแห่งความลับ" เนื่องจากเป็นห้องที่มีความมิดชิด เป็นส่วนตัว ซึ่งในระหว่างการจ่ายเงินจะมีเพียงผู้เก็บเงิน นักการเมืองเจ้าของโครงการ และลูกน้องคนสนิทเท่านั้นที่สามารถเข้าออกได้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้บุคคลภายนอกได้เห็น ซึ่งแทบทุกครั้งที่คุณศึกษาได้มีโอกาสเข้าไปใน "ห้องแห่งความลับ" ผู้ศึกษามักจะพบเห็นการเก็บเงินกองกลาง ซึ่งนักการเมืองที่อยู่ภายใน "ห้องแห่งความลับ" จะพูดถึงเรื่อง "เงินกองกลาง" ให้ผู้ศึกษาฟังทุกครั้งที่คุณศึกษาได้เห็นพฤติกรรมดังกล่าวว่า

"...ที่ทำอยู่นี้มันเป็นธรรมเนียม เป็นประเพณีที่ทำมานานแล้ว เงินก็ได้มากมายอะไร ใครๆ เขาก็ทำกันทั้งนั้น ถ้าไม่ทำจะเอาเงินมาจากไหน เพราะค่าใช้จ่ายมันเยอะ ทั้งงานบวช งาน

²¹ สัมภาษณ์ น้าเงิน (นามสมมุติ), สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 18 สิงหาคม 2549, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

* ผู้ศึกษาได้เข้าไปสังเกตพฤติกรรมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ศพ จำคำลุงไว้นะ ไม่มีนักการเมืองคนไหนที่ไม่เอา ไม่มีใครเป็นสีขาวบริสุทธิ์ จะมีแต่พวกเทามาก หรือเทาอ่อนเท่านั้น...”

นอกจากนี้”ห้องแห่งความลับ”ยังใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นห้องอเนกประสงค์ที่ใช้
ปรึกษาหารือ เจรจา ต่อรองทั้งในเรื่องที่เป็นทางการ และเรื่องไม่เป็นทางการ เช่น สมาชิกองค์การ
บริหารส่วนจังหวัดท่านหนึ่งได้เข้ามาขอคำปรึกษาเรื่องจำนวนเงินที่เหมาะสมในการจ้างผู้รับเหมา
รายอื่นเพื่อยื่นของประกวดราคาค่าก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์ ซึ่งผู้ศึกษาจำคำสนทนาคร่าวๆ
ได้ดังนี้

นายฟ้า : “...พี่ เขาขอ 5 พี่ว่าเป็นไง...”

เจ้าของ “ห้องแห่งความลับ” : “...มากไป ให้แค่ 3 พอแล้ว...”

หรือในกรณีการเข้ามา “ของาน” ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ที่เข้ามาของานจะเป็นสมาชิกสภาองค์การ
บริหารส่วนจังหวัด หรือสมาชิกกลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯ ที่สอบตก โดยผู้ศึกษาได้จำบทสนทนาได้
คร่าวๆ ดังนี้

นายแสด : “...พี่อาคารอเนกประสงค์ที่...ผมทำนะ...”

เจ้าของ “ห้องแห่งความลับ” : “...ได้ บอกแล้วบอกท่าน...หรือยัง...”

ดังนั้นภายในห้องจึงเต็มไปด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นักการเมืองท้องถิ่น
ของเทศบาล อบต. ตลอดจนข้าราชการส่วนภูมิภาค เช่น นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผลัก
เปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้าออกอยู่ตลอดเวลา

สำหรับวิธีการชำระเงินเข้ากองกลางจะเป็นการจ่ายด้วยเงินสดเท่านั้น ซึ่งจำนวนเงินจะ
มากน้อยแล้วแต่เปอร์เซ็นต์ค่าน้ำร้อนน้ำชาที่นักการเมืองแต่ละคนได้รับ เช่น ในปีงบประมาณ
2548 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้งบประมาณการพัฒนาท้องถิ่นคนละ 7 ล้านบาท
ดังนั้น เงินเข้า “กองกลาง” โดยประมาณจะอยู่ในวงเงินราวๆ 250,000 – 300,000 บาท ต่อคน
โดยมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาวุโสที่เป็นเจ้าของ “ห้องแห่งความลับ” ผู้ซึ่งได้รับความ
ไว้วางใจจากฝ่ายบริหารให้เป็นผู้เก็บ และรวบรวมเงิน ซึ่งในขั้นตอนการจัดเก็บนั้นไม่ได้มีการทำ
ระบบบัญชี และไม่มีการให้ใบเสร็จรับเงินแก่นักการเมืองเจ้าของโครงการ จะใช้เพียงการเขียนชื่อ
นักการเมืองเจ้าของโครงการไว้บนของที่ใส่เงินเท่านั้น และเมื่อรวบรวมเงินกองกลางครบแล้ว
สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นผู้รวบรวมเงินกองกลางจะจัดส่งไปยังผู้บริหารองค์การ

บริหารส่วนจังหวัดอีกต่อหนึ่ง ส่วนสาเหตุที่ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เป็นผู้เก็บรวบรวมเงินกองกลางเองคือ เป็นการป้องกันตนเอง เพราะถ้ามีข้อผิดพลาดเกิดขึ้น จะได้ไม่มีหลักฐานในการกระทำผิด

จากการเจรจาต่อรองเพื่อขอรับงบประมาณนั้นแสดงให้เห็นถึงแนวคิดของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังคงยึดติดกับบทบาทในการเป็นผู้เสนอโครงการพัฒนาต่างๆ เหมือนเป็นฝ่ายบริหารเสียเอง โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่ตัวเองรับผิดชอบ ผ่านการแสดงออกว่า เป็นตัวแทนประชาชนของเขตการเลือกตั้ง จนบางครั้งละเลยบทบาทในสภา ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งผู้ศึกษาพบว่า ตั้งแต่มีการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เรื่องการลงมติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ไม่เคยมีสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเสียงคัดค้านเลยสักครั้งเดียว เนื่องจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต่างพึงพอใจในการจัดสรรงบประมาณที่กระจายผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม ไม่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกเหมือนแต่ก่อน

นอกจากนี้จากการที่ผู้ศึกษาได้เข้าไปศึกษาโครงสร้างอำนาจภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อที่จะทราบว่า ผู้ใด คือ ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการจะทำ หรือไม่ทำอะไรกิจกรรมใดๆ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จากการที่ผู้ศึกษาได้สังเกต และสอบถามผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้พบ นอกเหนือไปจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ผู้ที่มีอำนาจเต็มที่ในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด แทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้เป็นมารดาในช่วงที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องทำภารกิจภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากได้มีการตกลงแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบระหว่างนายก และเลขานุการ กล่าวคือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีภารกิจที่ต้องทำภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาก ทั้งนี้เพราะ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสัญลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นตัวแทนโดยการไปเป็นประธานเปิดงานพิธีต่างๆ ทั้งในส่วนราชการ และเอกชน เช่น งานรับเสด็จ งานประชุมสัมมนา งานเปิดอาคารต่างๆ งานบุญ งานแต่งงาน งานศพ ฯลฯ เป็นต้น

จากที่กล่าวมาทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ค่อยมีเวลาเข้ามาบริหารจัดการงานภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเข้ามาทำหน้าที่บริหารจัดการแทนในช่วงที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่ หรืออาจกล่าวได้ว่า เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนมารดาอย่างเต็มตัว เนื่องจากนายกมักจะติดภารกิจภายนอกองค์การบริหารส่วน

จังหวัด โดยจะเข้ามาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเฉพาะในวันประชุมสภา หรือมีหนังสือเร่งด่วนเท่านั้น ดังนั้นบทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นเพียงแค่ตุ๊กตาซึ่งถูกใช้เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจของครอบครัวพันธุเจริณวรกุลเท่านั้น

จากการที่ผู้ศึกษาได้มีโอกาสเข้าไปสัมภาษณ์เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในหน่วยงานส่วนตัวเพื่อเป็นข้อมูลในงานวิจัยชิ้นนี้ ผู้ศึกษาพบว่า ระหว่างการให้สัมภาษณ์ จะมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯ และสมาชิกกลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯ ที่สอตกจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าพบเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ตลอดเวลา จนต้องมีการพักการสัมภาษณ์เป็นระยะเพื่อพูดคุยกัน เช่น

“...อาพูดกับแม่แล้ว แม่เขาให้ 2 ล้าน ก็เลยมาบอกเราด้วย ว่าอย่าลืมงานอานะ...”

โดยประเด็นหลักที่คุยกันส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการของบประมาณเพิ่มเติมจากเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ในความเป็นจริงอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการบริหารจัดการองค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากจะขึ้นอยู่กับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย นอกจากนี้การเจรจาต่อรองยังสะท้อนให้เห็นว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้ “งบประมาณพัฒนาท้องถิ่น” ที่เท่าเทียมกันทุกคนเสมอไป การเจรจาต่อรองเพื่อขอเพิ่ม “งบประมาณพัฒนาท้องถิ่น” นั้นมีอยู่เสมอ โดยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความใกล้ชิดกับผู้บริหารมักจะได้เปรียบในการเจรจาของบประมาณเพิ่มเติม

จากที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน แต่เป็นการเลือกที่จะจัดสรรนโยบายตามความต้องการของผู้นำ โดยผู้นำจะเป็นผู้ที่เลือกนโยบายมาใช้เพื่อรักษาสมดุลในการบริหาร และรักษาผลประโยชน์แก่ตนเองและสมาชิกในกลุ่มของตนเท่านั้น

5. นักการเมืองระดับชาติกับการกำหนดนโยบายในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาในครั้งนี้ นับเป็นการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นครั้งสำคัญที่กำหนดเส้นทางทางการ

เมืองของทั้งนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่น โดยการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในครั้งนี้ได้อยู่ภายใต้กติกาใหม่ และบริบททางการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นซึ่งแตกต่างไปจากเดิม เนื่องจากการเลือกนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดทางตรงจากประชาชนทั้งจังหวัดเป็นครั้งแรก ซึ่งผลโดยตรงต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในการบริหารงบประมาณ ทำให้นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายสภามากขึ้น เพราะนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ต้องกังวลเรื่องการไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ดังนั้นนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจอย่างชอบธรรมในการจัดสรรงบประมาณจำนวนมหาศาลประมาณแห่งละ 400-1000 ล้านบาท²² เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นไปยังพื้นที่ต่างๆ ได้อย่างง่ายดายตามความพึงพอใจและความต้องการของตัวนายกององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเอง

จากอำนาจในการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งอำนาจในการออกข้อบัญญัติชั่วคราวเฉพาะในกรณีฉุกเฉิน อำนาจยืมตัวราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของส่วนราชการในหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมาช่วยปฏิบัติราชการชั่วคราว ทำให้ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีกลไกในการเข้าควบคุมนโยบายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยสามารถใช้ทรัพยากรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อสนองตอบความต้องการของตนเอง และสมาชิกภายในกลุ่ม ตลอดจนการใช้สิทธิพิเศษหรือสิ่งต่างๆ เพื่อรักษาฐานเสียงของกลุ่มตน ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อฐานเสียงของนักการเมืองระดับชาติที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวเนื่องกันกับฐานเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น หรืออาจกล่าวได้ว่า ฐานเสียงของนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่น คือกลุ่มเดียวกัน

ดังนั้นนักการเมืองระดับชาติจึงเข้ามามีบทบาทต่อการเมืองท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอย่างมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในรูปแบบการเมืองความสัมพันธ์ทางการเมืองอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปของการสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นทุกรูปแบบ ทุกวิธีการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าใช้จ่ายในการหาเสียง บุคคลากร รวมทั้งกลยุทธ์ได้ดิน ทั้งนี้เพราะความต้องการให้นักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นจักรกลทางการเมืองของกลุ่มนักการเมืองระดับชาติได้รับเลือกตั้งเป็นนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้กลุ่มนักการเมืองระดับชาติที่มีบทบาทภายในท้องถิ่นมิได้มีเพียงกลุ่มเดียว แต่มีคู่แข่งทางการเมืองที่เรียกได้ว่ามีศักยภาพที่สูสีใกล้เคียงกันอีกกลุ่ม การแข่งขันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงไม่ต่างไปจากการแข่งขันกันเองระหว่างกลุ่มนักการเมืองระดับชาตินั้นเอง ซึ่ง

²² มปต., อบจ. ตุลาคมใหม่ จุดเปลี่ยนประเทศไทย, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, (19 มีนาคม 2547): 14 .

ทำให้สนามการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกิดความขัดแย้งจนถึงขั้นการเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรง ดังที่กล่าวแล้ว

จากปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้น สะท้อนให้เห็นว่านักการเมืองระดับชาติมีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างมากในการช่วยให้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นชนะการเลือกตั้งจนสามารถดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเท่ากับว่าความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่นนั้นอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ที่มีความสัมพันธ์แบบส่วนตัวระหว่างผู้อุปถัมภ์ (patrons) และผู้รับอุปถัมภ์ (client)²³ ที่เชื่อมโยงและใกล้ชิดกันทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ไม่ได้แยกออกจากกัน กล่าวคือ มิได้เป็นการตกลงกันไปสัญญาในการที่จะร่วมมือกันในทางใดทางหนึ่ง²⁴ แต่ในกรณีการเมืองระดับชาติ และการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา นั้น เป็นความสัมพันธ์ที่ผู้อุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์ไม่สามารถตัดขาดความสัมพันธ์ออกจากกันได้ ด้วยเหตุผลที่ว่านักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่นเป็นครอบครัวเดียวกัน ดังนั้นการที่มารดาช่วยเหลือบุตร เพราะความรัก หรือการที่บุตรต้องกตัญญูตต่อมารดา จึงเป็นพื้นฐานในการอธิบายเรื่องความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในการเมืองจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การที่นักการเมืองระดับชาติให้การสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่นในการจัดตั้งกลุ่มเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในนามของพรรคไทยรักไทยนั้น มีนัยยะสำคัญที่อาจมีการนำเอานโยบายของพรรคการเมืองมาปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนางสาวสุวิมล พันธุ์เจริญวรกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า

“...นโยบายของพรรคนั้นมีผลต่อนโยบายของอบจ.แน่นอน เพราะนโยบายของอบจ.ก็ต้องสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล ซึ่งนโยบายรัฐบาลก็เอามาจากนโยบายพรรค นโยบายของรัฐบาลกับนโยบายของอบจ. จึงสนับสนุน เกื้อกูลกัน ยกตัวอย่างเช่น นโยบายในเรื่องการศึกษา ซึ่งเป็นนโยบายหลักของรัฐบาล ที่ส่งเสริมให้เด็กได้เรียนฟรีจนจบชั้นในศึกษาภาคบังคับ อบจ.ก็ได้เข้าไปดูแล แม้ว่ายังมีความไม่เข้าใจกันอยู่ในเรื่องการถ่ายโอนก็ตาม แล้วอย่างเรื่องสังคมสงเคราะห์ ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายที่ให้เงินดูแลผู้สูงอายุให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งสามารถกระทำผ่านส่วนกลาง แต่งบที่ลงมาหมู่บ้านคนสองคนมันไม่พบ แต่เมื่ออบจ.ลงมาต่อยอดก็จะได้ 10 คน 15 คนก็ว่าไป เป็นการเอางบประมาณอบจ.มาต่อยอด...”

²³ Steffen W.Schmitt, Laura Guasti, Carl H. Lande and James C. Scott, *Friend, Followers, and Factions*, (California: University of California Press, 1977), p 125.

²⁴ E. Van Roy, *Economic System of Northern Thailand: Structure and Change*, (Ithaca: Cornell University Press, 1972), p.76.

จากการแสดงความคิดเห็นของนางสาวสุวิมล พันธุ์เจริญวรกุล ทำให้เห็นถึงความเชื่อมโยงกันระหว่างนโยบายพรรค นโยบายของรัฐบาล และนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่นโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องกำหนดกรอบนโยบายให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายสาธารณะของรัฐบาล แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการนำนโยบายของพรรคไทยรักไทยเพื่อมาใช้กับนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพบว่า นโยบายของพรรคไทยรักไทยซึ่งเป็นนโยบายในระดับชาติส่วนใหญ่ เช่น นโยบายเชื้ออาหารต่างๆ นโยบายประกันสุขภาพถ้วนหน้าของกระทรวงสาธารณสุข ไม่สามารถนำไปใช้โดยตรงได้ในองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากนโยบายดังกล่าวไม่ได้อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำได้เพียงเชื่อมโยง ต่อยอด และสนับสนุนนโยบายระดับชาติที่อยู่ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น

ดังนั้นการที่กลุ่มผู้สมัครรับเลือกตั้งนายก และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองกลุ่ม ซึ่งต่างฝ่ายต่างแย่งกันเป็นตัวแทนพรรคไทยรักไทยนั้น แสดงให้เห็นว่า การแข่งขันกันเพื่อนำชื่อพรรคการเมืองมานำหน้าชื่อกลุ่ม เป็นเพียงการขอใช้แค่ชื่อพรรคเท่านั้น เพื่อเป็นการเกาะกระแสนิยมของพรรคไทยรักไทยที่ได้รับความนิยมสูงสุดในขณะนั้น เพราะว่าหลังจากชนะการเลือกตั้งแล้ว นางสมทรง พันธุ์เจริญวรกุล นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่นำนโยบายของพรรคไทยรักไทยมาปฏิบัติทั้งหมด เนื่องจากกรอบที่จำกัดในเรื่องอำนาจหน้าที่ ประกอบกับมีทีมบริหารที่ทราบถึงปัญหาความต้องการของประชาชน ทำให้นโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่เน้นในเรื่องสภาพความเป็นอยู่ปากท้องของประชาชน²⁵ มากกว่านโยบายรัฐบาลที่เน้นในเรื่องประชานิยม แต่โดยภาพรวมแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีการเลือกใช้นโยบายรัฐในลักษณะประสานงาน ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงนโยบายองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนโยบายพรรคไทยรักไทยพอสมควร

จากที่กล่าวแสดงให้เห็นว่าพรรคการเมืองได้เข้าไปมีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาถึงแม้จะไม่มากมายก็ตาม ทั้งนี้เพราะ พรรคการเมืองไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในการเลือกตั้งนายก และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่ากับนักการเมืองระดับชาติที่อยู่ในพื้นที่ ซึ่งมีบทบาทมากในฐานะผู้สนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น ทำให้มีความเป็นไปได้ที่นักการเมืองระดับชาติจะใช้อิทธิพลในการครอบงำการกำหนดนโยบายของ

²⁵ สัมภาษณ์ นางสาวสุวิมล พันธุ์เจริญวรกุล, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 10 สิงหาคม 2549, ครั้ววังน้อย.

องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งนายเกื้อกูล ด้านชัยวิจิตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด พระนครศรีอยุธยา นักการเมืองระดับชาติให้การสนับสนุนกลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯ ได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า

“...โดยส่วนตัวผมจะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการทำงานของนายก เพราะ การเมืองระดับชาติกับการเมืองท้องถิ่นมันคนละส่วนกัน แต่ก็มีบ้างที่คุยกัน ซึ่งเป็นการเสนอว่า ตรงนี้ดีนะ นำทำนะ ไม่มี การสั่งการหรือก้าวกำย แต่จะเป็นการแนะนำแนวคิด ซึ่งไม่ใช่การเข้าไปยุ่งในการกำหนดนโยบาย ท่านนายกจะทำหรือไม่ทำตามก็ได้ อย่างนโยบายการถ่ายโอน ก็จะมีพูดว่า แนวคิดเราเป็นอย่างนี้ นะ ไม่เคยขอเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบาย เพียงแต่ให้ความคิดเห็น และแนะนำ ทางเลือก เพราะถือว่า ต่างคนต่างมีกรอบการทำงาน มีหน้าที่ที่รับผิดชอบต่างกัน เพราะถ้าเป็นผม ผมคงไม่สบายใจที่มีใครมาก้าวกำยการทำงาน และอีกอย่างคือ ทีมบริหารของท่านนายกนั้นเก่ง...”

ในประเด็นเดียวกันนางสาวสุวิมล พันธุ์เจริญวรกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัด พระนครศรีอยุธยา ได้แสดงความคิดเห็นว่า

“...จริงๆ แล้วพี่ก็ไม่ได้ไปก้าวกำยการทำงานของคุณแม่ ส่วนเรื่องการกำหนดนโยบาย ที่ คิดว่าการกำหนดนโยบายเกิดจากทีมผู้บริหาร ซึ่งขั้นตอนการกำหนดนโยบายนั้นจะมีการนำข้อมูล จากหลายฝ่าย มีทั้งประชาชน และผู้ที่มีความเกี่ยวข้อง เช่น ในเรื่องการศึกษาก็ไปถามครู อาจารย์ ว่ามีปัญหาอะไร ในเรื่องสาธารณสุขก็ติดต่อไปที่สาธารณสุขจังหวัดว่าต้องการอะไร อย่าง โรงพยาบาลอำเภอเสนา อบจ.ก็สร้างตึกผู้ป่วยให้ 20 กว่าล้าน ซึ่งนโยบายส่วนใหญ่จะทำเป็น ภาพรวม เพราะงบประมาณมีไม่มาก อบจ.จึงช่วยสนับสนุน...”

จากการแสดงความคิดเห็นของนายเกื้อกูล ด้านชัยวิจิตร และนางสาวสุวิมล พันธุ์เจริญวร กุล แสดงให้เห็นถึงอิสระในการตัดสินใจกำหนดนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ถึงแม้ว่าในการเลือกตั้งจะมีนักการเมืองระดับชาติให้การสนับสนุน แต่นักการเมืองระดับชาติกลับ ไม่ประสงค์เข้ามาก้าวกำยการทำงาน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ

1. อำนาจและบทบาทของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสูงมากกล่าวคือ นายก องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงนั้นมีฐานเสียงจากประชาชนทั้งจังหวัด ซึ่ง ต้องเป็นบุคคลที่มีศักยภาพพอตัว ถ้าเมื่อเปรียบเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทน ของประชาชนแค่เพียงเขตเดียว

2. ความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่นเป็นครอบครัวเดียวกัน ซึ่งตามวัฒนธรรมไทยแล้ว บุตรต้องให้ความเคารพนับถือต่อบิดามารดา ดังนั้นการเข้าไปครอบงำของนักการเมืองระดับชาติ หรือ การเข้าไปสั่งการจึงไม่ปรากฏขึ้น

จากที่กล่าวมาอาจเป็นเหตุผลที่ทำให้นักการเมืองระดับชาติมีความเกรงใจ ไม่เข้ามาก้าวร้าวการทำงาน²⁶ โดยบทบาทของนักการเมืองระดับชาติในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเพียงแค่การแนะนำ เสนอแนะความคิดเห็นเท่านั้น เพราะ การตัดสินใจกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับนายก และทีมบริหาร

จากที่กล่าวมาทำให้ทราบถึงปัจจัยในการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ต้องมีการลงพื้นที่เพื่อรับทราบปัญหาความเดือดร้อนต้องการเพื่อกำหนดนโยบายจากทั้งประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง แต่การที่นางสาวสุวิมล พันธุ์เจริญวรกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเกี่ยวข้องกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะบุตรสาว ทำให้เกิดคำถามตามมาว่า การกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เอื้อประโยชน์ในการรักษาฐานเสียงในเขตพื้นที่ของนางสาวสุวิมลหรือไม่ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นจะทำให้เกิดสภาวะการผูกขาดอำนาจทางการเมืองในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งนางสาวสุวิมล พันธุ์เจริญวรกุลได้แสดงความเห็นในประเด็นนี้ว่า

“...แต่ถ้าถามว่าผูกขาดไหม ก็ถือว่าใช่ละ แต่ไม่ใช่แบบเมืองชล หรือสระแก้วแน่ๆ ถึงแม้ว่าสมาชิกในครอบครัวที่ส่วนใหญ่จะทำงานการเมือง แต่การผูกขาดนั้นไม่ได้เป็นแบบอิทธิพลซึ่งส่งผลกระทบต่อการเมือง เพราะว่า ครอบครัวที่ตั้งใจเข้ามาทำงานรับใช้ประชาชนจริงๆ และการที่คนในครอบครัวมีตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ และท้องถิ่นถือว่ามีผลดีมากกว่าผลเสียแน่นอน ถ้าเป็นคนที่มีศีลธรรม เพราะในการทำงานจริงๆ แล้วต้องมีการประสานงานการ ยิ่งถ้านักการเมืองมีความใกล้ชิดกันมาก ปัญหาต่างๆ ก็แก้ไขได้อย่างรวดเร็ว อย่างที่ลงพื้นที่มีประชาชนมาขอความช่วยเหลือให้อบจ.ช่วย เย็นๆ เจอกันก็แจ้งให้คุณแม่ทราบ การแก้ปัญหา ก็จะรวดเร็ว...”

จากคำให้สัมภาษณ์ของนางสาวสุวิมล พันธุ์เจริญวรกุล สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันของนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเครือข่ายทางการเมืองที่ไม่แยกออกจากกัน ทั้งนี้เพราะฐานเสียงของนักการเมืองระดับชาติ และนักการเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นฐานเสียงเดียวกัน ดังนั้นถ้าการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ก็เท่ากับว่า เป็นการเสริมสร้างคะแนนนิยมแก่นักการเมืองในระดับชาติไปด้วยในตัว

²⁶ สัมภาษณ์ สวัสดิ์ บุญเดช, อดีตสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา, 1 เมษายน 2548, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

ดังนั้น ในช่วงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2548 และในช่วงการเลือกตั้งวุฒิสภาในปี พ.ศ. 2549 จึงเป็นช่วงที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงพบปะประชาชนทั่วทั้งจังหวัด เพื่อพบปะพูดคุยถามไถ่ปัญหาของประชาชนที่มีความเดือดร้อนด้วยตัวเอง เพื่อที่จะได้ทราบปัญหาความต้องการของประชาชน และจะได้นำสภาพปัญหาดังกล่าวมาสร้างโครงการพัฒนาต่างๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชนได้ทันทั่วทั้งที่ ซึ่งวิธีการนี้ถือว่าเป็นวิธีที่เปรียบได้กลับสำนวนที่ว่า "ยิงปืนนัดเดียวได้นกสองตัว" เพราะนอกจากจะสามารถทำงานเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนได้ตรงจุดแล้ว ยังเป็นการช่วยหาเสียงให้บุตรสาว และบุตรชายไปด้วยในตัว ซึ่งถือว่าเป็นการทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นที่ยิ่งใหญ่ของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการสร้างและสะสมฐานเสียงของกลุ่มตนอีกด้วย

จากการศึกษาถึงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีการแบ่ง และจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นให้แก่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากทั้งในกลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯ และกลุ่มไทยรักไทยอยุธยาในจำนวนที่เท่าเทียมกันประมาณ ซึ่งเป็นการลดความขัดแย้ง และสะดวกในการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่นอกจากเงินงบประมาณเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกท่านได้จำนวนเท่ากันแล้ว ฝ่ายบริหารยังมีข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นงบประมาณรายรับที่ได้เพิ่มเติมในภายหลัง โดยงบประมาณในส่วนนี้ฝ่ายบริหารมักจัดสรรให้กับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากทั้งในกลุ่มไทยรักไทยกรุงเทพฯ ก่อน โดยเฉพาะในเขตที่เป็นฐานเสียงสำคัญ เช่น อำเภอวังน้อย อุทัย บางปะอิน และอำเภอเมือง เป็นต้น²⁷ เพื่อเร่งจัดทำโครงการพัฒนาในพื้นที่ของตน ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการสร้างฐานเสียง

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่าความสัมพันธ์ของการเมืองระดับชาติ และระดับท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสัมพันธ์กันในเชิงอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นปัจจัยส่งผลกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบาย การกำหนดนโยบายจึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เนื่องจากมีมิติทางการเมืองที่เชื่อมโยงกับกับผลประโยชน์และฐานเสียงของนักการเมือง

²⁷ สัมภาษณ์ นายดำ (นามสมมุติ), สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา กลุ่มไทยรักไทยอยุธยา, 28 พฤศจิกายน 2549, องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา.