

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ภายใต้การถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่การตัดสินใจของประชาชน โดยมีเป้าหมายอันแท้จริงก็คือ การส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง (ไททศน์ มาลา, 2553) ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการปกครองท้องถิ่นจะมุ่งเน้นและให้ความสำคัญอย่างมากกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การกำหนดสัดส่วนอำนาจของการปกครองและความเป็นอิสระในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนา ระบอบการเมืองการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้นการปกครองท้องถิ่นนับเป็นพื้นฐาน (Training Ground) ที่สำคัญในการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพและขอบเขตของการปกครองตนเอง (ชูศักดิ์ เทียงตรง 2520) โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นความเข้มแข็งของประชาชนและศักยภาพของการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่าอำนาจธิปไตยย่อมเป็นของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนเป็นสำคัญ

ประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นนักวิชาการหลายฝ่ายต่างยอมรับว่าได้เริ่มต้นในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 โดยได้มีการเริ่มตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาเมืองแก่หัวเมืองทั่วไป นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเมื่อ ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) เพื่อให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ป้องกันและรักษาความเจ็บป่วยและบำรุงรักษาเส้นทางคมนาคม ครั้นถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ได้มีการทดลองจัดตั้ง “คูสิดธานี” เพื่อเตรียมการเป็นแบบอย่างในการปกครองท้องถิ่นและทดลองการปกครองแบบประชาธิปไตย ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตย (Municipality) หรือเทศบาลในปัจจุบัน จนเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองมาใช้ มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้นๆ สืบเนื่องไปจนถึงการตราพระราชบัญญัติ

สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 เพื่อเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายไปทั่วประเทศ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เป็นผลให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 เป็นผลให้มีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีฐานะเป็นนิติบุคคล (แต่ก็ถูกยกเลิกในปี 2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ) มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยกำหนดให้กรุงเทพฯ มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากขึ้น นอกจากนี้ยังมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นเขตการปกครองในรูปแบบพิเศษโดยการทดลองนำรูปแบบผู้จัดการเทศบาล (City Manager) มาใช้ในการปกครองท้องถิ่น

จนถึงช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬหรือช่วงปฏิรูปการปกครอง (2535-2539) ได้มีกระแสความตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดเขตตำบลที่ไม่ได้อยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเพื่อจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัดแม้ว่าจะทับซ้อนกับพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นก็ตาม (สถาบันพระปกเกล้า 2545) ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น ธเนศวร์ เจริญเมือง (2540) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของชนชั้นนำในสังคมไทยแทบทุกครั้งหรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากบนสู่ล่าง (Top-down Approach) โดยที่ประชาชนเป็นเพียงผู้รับคำสั่งและคอยปฏิบัติตามนโยบายเท่านั้น โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับความตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาชนที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาวียากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งในแวดวงวิชาการทางด้านการปกครองท้องถิ่นต่างยอมรับว่าเป็นช่วงของการริเริ่มการปกครองท้องถิ่นไทยอย่างจริงจังและถือว่าเป็นกระบวนทัศน์ของการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน) ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะการบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะอีกด้วย

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยให้ท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายสาธารณะ การบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะของตนเอง จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลให้มีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือกำหนดให้มีการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้ของรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2544 และกำหนดให้เพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี 2549 ผลจากการกระจายอำนาจการปกครองไปยังส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดการเมืองท้องถิ่น (Local politics) ในลักษณะเกี่ยวกับการเมืองระดับชาติ (national politics) สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ทั้งนี้ในงานศึกษาของ Wongpreedee A. (2007) ได้อธิบายถึงการกระจายอำนาจในประเทศไทยว่าเริ่มขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี 2537 (ที่ได้เริ่มมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้น) โดยได้ส่งผลกระทบต่อฝ่ายในด้านอำนาจหน้าที่ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านงบประมาณ ซึ่งจากเดิมที่เคยอยู่ภายใต้การบริหารราชการส่วนกลางและภูมิภาคให้ถูกกระจายลงสู่ท้องถิ่นอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ในขณะที่เดียวกันสภาพการณ์ดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการเลือกตั้งของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้นและรุนแรงซึ่งเป็นลักษณะของการประลองกำลังของฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองในระดับชาติ โดยเฉพาะบรรยากาศในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (นายก อบจ.) ทางตรงครั้งแรกของไทย (ปี 2546) ปรากฏให้เห็นเด่นชัดว่าไม่มีนักการเมืองหน้าใหม่คนไหนเลยที่มีความเป็นอิสระจากนักการเมืองระดับชาติ

ในทำนองเดียวกัน เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551) อธิบายว่าการกระจายอำนาจที่ผ่านมาได้ส่งผลถึง (1) ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีลักษณะของการจัดการปกครองที่มีตัวแทนมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยทั่วทุกพื้นที่ทั้งประเทศ ทำให้การเมืองเรื่องเลือกตั้งขยายไปสู่การเมืองระดับรากหญ้ามากยิ่งขึ้น ประชาชนทั้งในเมืองและในชนบทต่างเกี่ยวพันกับการเลือกตั้งมากยิ่งขึ้น และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ชุมนุมในระดับต่างๆ ได้มีโอกาสเข้าสู่อำนาจการแข่งขันตามระบอบประชาธิปไตยอย่างที่ไม่เคยเป็นมาก่อน (2) อำนาจรัฐเปลี่ยนมือจากข้าราชการส่วนกลางที่ถือครองอำนาจไว้อย่างยาวนานไปสู่ผู้ปกครองท้องถิ่นแม้ว่าส่วนใหญ่ผู้ปกครองเมืองเหล่านี้จะมาจากกลุ่มทุนรายใหญ่ แต่กลุ่มทุนรายเล็กๆ หรือผู้ชุมนุมรายย่อยก็สามารถเบียดเข้ามามีส่วนแบ่งทางอำนาจได้

เช่นกัน และ (3) การเพิ่มขึ้นของงบประมาณอย่างมากโดยเฉพาะในเขตเมืองเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่ทำให้เกิดการแข่งขันกันเพื่อเข้าชิงตำแหน่งในองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เข้มข้นและรุนแรงยิ่งขึ้น

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 14 ได้กำหนดให้รัฐต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตจำนงของประชาชนและให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ การปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงระบบการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างการบริหารที่คล่องตัวในรูปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ทั้งนี้ได้กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ อีกทั้งยังกำหนดให้มีการตรากฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่และวงหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะทางการคลังที่ดี

ดังนั้นหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจึงได้ระดมความคิดเห็นและได้มีการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่นรวม 4 ฉบับด้วยกัน ซึ่งประกอบไปด้วย (1) ร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ (3) ร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (4) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวให้เหลือเพียง 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น และ ร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(คณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำร่างกฎหมายการกระจายอำนาจและร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่นมารวมไว้กับร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบด้วยกันคือ

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

2) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่งคือ

1) กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

2) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยในสภาวะการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัว และมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกับการพัฒนาของประเทศได้ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้ การที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนขีดความสามารถทางด้านการบริหารบุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้นประกอบกันด้วย (ชูวงศ์ ฉายะบุตร 2539)

การเลือกตั้งจึงมีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพราะเป็นกระบวนการทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองโดยการออกเสียงเลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน การเลือกตั้งยังเป็นกระบวนการเลือกสรรรัฐบาลหรือบุคคลที่จะมาทำการปกครองประเทศ และเป็นการสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจการปกครองของผู้ปกครองให้เป็นไปโดยสันติ การเลือกตั้งยังมีบทบาทสำคัญในการยุติข้อขัดแย้งในระบบการเมือง โดยการกำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการต่อสู้ทางการเมืองของกลุ่มต่างๆ ไว้ การกำหนดกฎและกติกาต่างๆ ทำให้คู่ต่อสู้ทางการเมืองยอมรับผลการตัดสินของผู้เลือกตั้ง วิธีการเช่นนี้จึงช่วยให้การสืบทอดอำนาจทางการเมืองการปกครองเป็นไปอย่างสันติวิธี ไม่ต้องอาศัยวิธีการ

ที่ผิดกฎหมายและไม่ชอบธรรม การปกครองท้องถิ่นยังเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของชาติ เพราะถ้าหากทุกๆ ท้องถิ่นมีความมั่นคง และมีเสถียรภาพภายในท้องถิ่นเอง แล้วนำทุกๆ ท้องถิ่นมารวมกัน ประเทศก็จะเป็นประเทศที่มีความเจริญ มั่นคง (ลิขิต ชีรเวดิน 2537 : 235)

นอกจากนั้น การปกครองท้องถิ่นยังมีความสำคัญในฐานะกระจกเงาสท้อนทิศทางการเลือกตั้งในระดับชาติ กล่าวคือ ถ้าหากการเลือกตั้งในระดับการปกครองท้องถิ่นมีปัญหา ก็แสดงว่าการเลือกตั้งในระดับชาติก็มีปัญหาเช่นกัน ดังเช่นที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาจะมุ่งแก้ไขปัญหาแค่ในระดับประเทศเพียงระดับเดียวโดยที่ละเลยการแก้ปัญหาคือการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้นไม่สามารถทำได้ เพราะหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้กระจายตัวอยู่ทุกพื้นที่ทั้งในชนบท คือ องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนในเขตเมือง คือ เทศบาล ดังนั้น การแก้ปัญหาก็ให้ประสบผลสำเร็จจึงต้องดำเนินการควบคู่กันไปทั้ง 2 ระดับ เมื่อปัญหาของการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นหมดไป ก็ย่อมส่งผลให้การเลือกตั้งในระดับประเทศมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมตามไปด้วย

โดยหลักการของการเลือกตั้ง ประชาชนจึงควรที่จะเลือกผู้แทนด้วยหลักของเหตุผล แต่ในความเป็นจริง การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นประสบปัญหามากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการซื้อสิทธิขายเสียง, การใช้อิทธิพล, การใช้กลวิธีที่ไม่โปร่งใสต่างๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง สิ่งต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้การเมืองท้องถิ่นยังห่างไกลจากการเมืองที่มีความโปร่งใส ความไม่โปร่งใสในการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นนั้น ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะการเมืองในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นเขตชนบทเท่านั้น แม้กระทั่งการเลือกตั้งในระดับเทศบาล อันเป็นการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองที่มีประชาชนส่วนใหญ่เป็นชนชั้นกลาง, มีการศึกษาสูงอาศัยอยู่ ก็ยังพบปัญหาเช่นเดียวกับการเลือกตั้งในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ

การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตชนบท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด, องค์การบริหารส่วนตำบล และหน่วยการปกครองในเขตเมืองอันได้แก่เทศบาล ที่มีชนชั้นกลางอาศัยอยู่จำนวนมากก็ตาม แต่ปรากฏการณ์การทุจริตการเลือกตั้งยังคงเกิดขึ้น เช่น การซื้อสิทธิขายเสียง, การโกงการเลือกตั้ง, การใช้อิทธิพล, การใช้กลวิธีที่ไม่โปร่งใสต่างๆ ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง, การใช้หัวคะแนน, การระดมคนไปเลือกตั้ง เช่นเดียวกับการเลือกตั้งในระดับประเทศท่ามกลางปัญหาการเลือกตั้งที่รุมเร้าหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญต่อประชาธิปไตยอย่างยิ่งยวด แต่กลับมีผู้สนใจที่จะศึกษาวิจัยเรื่องการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นน้อยมาก เมื่อเทียบกับการเลือกตั้งในระดับชาติ และมีงานวิจัยเพียงไม่กี่ชิ้นที่เป็นการศึกษาการเลือกตั้ง

ท้องถิ่นอย่างรอบด้าน เช่น งานของ สมบัติ จันทรวงศ์ เรื่อง การเมืองเรื่องการเลือกตั้ง : ศึกษาเฉพาะกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต พ.ศ.2528 ที่เป็นการศึกษาการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งในแง่มุมมองของกระบวนการสรรหาผู้สมัคร, การจัดองค์กรหาเสียง, การคัดเลือกตัวผู้สมัคร, การรณรงค์หาเสียงและรูปแบบของการปราศรัยหาเสียง, นโยบายของแต่ละพรรค ฯลฯ

จากการศึกษาของนักวิชาการที่ทำการศึกษาศึกษาการประเมินผลการรณรงค์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกตั้ง ของสถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งให้เห็นข้อค้นพบถึงลักษณะร่วมของแต่ละจังหวัด กล่าวคือ ในแต่ละจังหวัด มีโครงสร้างทางการเมืองปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน เห็นได้ว่า ผู้นำชุมชนในทุกระดับมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนของประชาชนในชุมชน ในขณะที่เดียวกันก็มีความเกี่ยวข้องกับนักการเมืองระดับชาติ และโครงสร้างทางการเมืองที่แสดงความสัมพันธ์แบบพึ่งพิง และระบบอุปถัมภ์เกื้อกูลทางการเมือง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน เป็นพฤติกรรมที่ปรากฏให้เห็นทั่วไปในทุกพื้นที่ รวมทั้งจังหวัดชัยนาท (สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2543 : 34)

สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าประชาชนจะถูกระดมเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการใช้เงินทอง สิ่งของ และคำมั่นสัญญาต่างๆ แลกเปลี่ยนกัน (เสนีย์ คำสุข 2547 : 204-205)

กรอบแนวคิดในการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง จะสังเกตได้ว่า นักการเมืองไทยด้อยคุณภาพลงทุกวัน ซึ่งส่วนนี้เราอาจได้มาจากการซื้อเสียง แจกเงิน โฉมดี ฝ่ายตรงข้าม หรือเราได้รับข่าวสารเพียงด้านเดียว แนวคิดการโฆษณาหาเสียงจึงจำแนกได้ 6 ประเด็นดังนี้ คือ บทบาทและความสำคัญในการโฆษณาหาเสียง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติและให้ความสำคัญของการโฆษณาหาเสียงโดยการห้ามให้มีการโฆษณาหาเสียงสำหรับการเลือกตั้งวุฒิสภาเท่านั้น การเมืองไทยทั่วไปจึงมีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้น สื่อมวลชนจึงมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอข่าว เพราะ สื่อมวลชนสามารถใส่ความคิดเห็นของตัวเองในการนำเสนอได้ พรรคการเมืองและนักการเมืองจึงต้องมีอุดมการณ์ไปในทิศทางเดียวกัน ปัจจัยแวดล้อมในการหาเสียง คือ อิทธิพลของนักการเมือง พรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง เงิน สภาพแวดล้อม หรือแม้กระทั่งผู้รับข่าวสารจากสื่อเหมือนกับว่าพรรคใหญ่อยู่ยาวนาน ค่านิยมดี มักจะได้เปรียบซึ่งเป็นมาตรฐานของพรรคที่คนนิยมชมชอบอย่างต่อเนื่องยาวนานจึงได้เปรียบ ตลาดการเมืองเรื่องการเลือกตั้ง คือ การเปรียบเทียบประเด็นนโยบายของผู้สมัคร นโยบายเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาและมองไม่เห็น คือ เราได้บริโภคหรือเลือกเข้าไป ในสภาพเป็นเรื่องของปรัชญาและอุดมการณ์ การสื่อสารทางการเมืองคือ

หัวใจที่สำคัญของระบบประชาธิปไตยในหลายด้านเช่น การวางแผน การหาเสียง การประสานงาน โดยต้องดำเนินไปและอยู่ภายใต้การกำกับของกฎหมายเลือกตั้งด้วย ขั้นตอนในการโฆษณาหาเสียง ต้องอาศัยเทคนิคพรสวรรค์ของผู้สมัครซึ่งจะ ต้องรู้เรื่องก่อนกฎหมายในการเลือกตั้ง ในเวลาการเลือกตั้ง หลังการเลือกตั้ง โดยผู้สมัครต้องได้รับการยอมรับความเห็นชอบของพรรคโดยทำเป็น ขั้นตอน โดยมีพรรคระดมกำลังทางสมอง เป็นที่ปรึกษาตลอดโพลจากสถาบันต่างๆโดยตัวผู้สมัคร ต้องมีลักษณะที่โดดเด่น ในการใช้ภาษา ท่าทางที่สุภาพ บุคลิกภาพที่ดี พูดชักจูงให้คล้อยตาม และ สร้างความน่าเชื่อถือสามารถ กำหนดกุมคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง เพื่อสร้างค่านิยมให้ตัวเอง ชี้ให้เห็นอุดมการณ์ โดยอาจเห็นแก่ชื่อ จะนิภาพ การสร้างการสื่อสารจึงถือได้ว่าเป็นอีกช่องทาง ของการโฆษณานอกจากการเดินหาเสียงหรือคิดป้ายโฆษณา การปราศรัยหาเสียงต่อสาธารณชน ต้องคำนึงถึงสิ่งดังนี้ การตัดสินใจที่จะปราศรัย ประโยชน์ที่จะได้ กลุ่มใครฟัง ขอบเขตการพูด ต้องรู้ ภูมิหลังและรสนิยมของผู้ฟัง โดยลงทุนน้อยแต่ให้ได้คะแนนเสียงมากที่สุดต้องเตรียมเนื้อหา ประเด็น ชักถาม ให้เหมาะสมกับเวลา และพูดให้เห็นเนื้อหาที่มาที่ไปอย่างชัดเจน การเขียนคำ ปราศรัย ต้องเกี่ยวข้องกัน และ มีความต่อเนื่องชัดเจน ทำให้ผู้ฟังรู้จักผู้สมัครเป็นอย่างดี เข้าถึงความ ต้องการของประชาชน ต้องมีการตรวจสอบร่างให้ละเอียดและจัดลำดับคำพูดเป็นขั้นตอน การ มอบหมายให้ผู้อื่นปราศรัยแทนมีข้อดีคือ ตัวแทนกล่าวยกย่องเชิดชูตัวเราเองได้ เพราะตัวแทน สามารถทำได้ในสิ่งที่เราทำไม่ได้หรือไม่สมควร รูปแบบในคำปราศรัย ต้องเกี่ยวข้อง มีความ ต่อเนื่อง ชัดเจน และต้องถูกกาลเทศะและให้เกียรติสถานที่พร้อมกับรู้จักกล่าวคำขอโทษเมื่อเกิด ความผิดพลาดในรูปแบบของคำปราศรัยต้องดูสถานที่อีกด้วยการปราศรัยนอกเหนือจากคำพูดแล้ว ยังอาศัยการสื่อสารระหว่างบุคคล เช่นการเดินเคาะประตูบ้านเพื่อแนะนำตัวเป็นต้น

หาเสียง หมายถึง แสวงหาคะแนนนิยมจากประชาชน หรือสมาชิกของชุมชน เพื่อได้ คะแนนโหวตในการเลือกตั้ง คำว่า เสียง ในที่นี้ ไม่ได้หมายถึงเสียงที่ได้ยินด้วยหู แต่หมายถึง ความนิยม หรือคะแนนที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งได้รับจากประชาชนหรือสมาชิกของชุมชนนั้น คำว่า เสียง ในความหมายนี้มัก ปรากฏกับคำอื่น เช่น คะแนนเสียง, ฐานเสียง, เสียงข้างมาก, เสียงส่วนใหญ่, ชื่อเสียง, ขายเสียง, ออกเสียง

ตัวอย่างการใช้คำว่า หาเสียง เช่น ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ ใช้วิธีหาเสียงโดยเดินเข้าไปพบปะประชาชนในชุมชน พรรคการเมืองทั้งหลายต่างใช้กลยุทธ์เด็ดใน การหาเสียง การหาเสียงโดยแจกเงินประชาชนเรียกว่าการซื้อเสียง ถือว่าเป็นการทุจริต นักการเมือง บางคนให้สัญญาตอนหาเสียงว่าจะทำอะไรหลายอย่างให้ประชาชน แต่หลังจากได้รับเลือกตั้งแล้วก็ ลืมที่สัญญาไว้

พฤติกรรมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมีความเกี่ยวข้องกับปัจจัยในหลายๆด้าน แต่ที่สำคัญ คือ วัฒนธรรมทางการเมือง (political culture) และค่านิยมทางสังคม เช่น วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ (patron - client) และค่านิยมของสังคมที่เกี่ยวกับเรื่องของความกตัญญู-กตเวทิตา, ค่านิยมเกี่ยวกับความมีน้ำใจกว้างขวางและใจนักเลง, ค่านิยมเกี่ยวกับการแจกสิ่งของในลักษณะของทาน ฯลฯ (กระมล ทองธรรมชาติ 2531 : 52) ซึ่งจะเห็นได้จากการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งแต่ละครั้งของไทยจะมีรูปแบบและวิธีในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองและค่านิยมของสังคมไทยทั้งสิ้น เช่น การหาเสียงโดยใช้ระบบห้วคะแนน, การแจกสิ่งของ หรือการซื้อเสียง เป็นต้น (อัครเมศวร์ ทองนวล 2540 :1) และมักจะพบว่า ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งมักจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจวัฒนธรรมทางการเมืองของคนไทย, เป็นผู้ที่สามารถใช้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ-สังคม (ระหว่างสังคมเมืองกับสังคมชนบท) และยังเป็นผู้ที่สามารถสร้างอำนาจและอิทธิพลโดยอาศัยโครงสร้างทางสังคมที่เน้นการพึ่งพาอาศัยกัน (มูลนิธิเพื่อการศึกษาประชาธิปไตยและการพัฒนา 2530 : 13) และสามารถนำเอาสิ่งเหล่านี้ไปปรับใช้กับการหาเสียงของตนได้อย่างเหมาะสม

ตามที่ได้กล่าวถึงสภาพปัญหาของการเลือกตั้งทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น และความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยสังเขปแล้วนั้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้ให้ความสนใจกับการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นโดยเฉพาะเทศบาล เพราะเทศบาลนั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับกลางกล่าวคือ เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ระหว่างการเมืองระดับชาติกับการเมืองของชนบทซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบชนบทไทย อีกทั้งเทศบาลยังเป็นที่รวมของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ชนชั้นกลาง และผู้ที่มีวัฒนธรรมการเมืองแบบชนบทไทย จึงทำให้การศึกษาการเมืองหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองของเทศบาล โดยเฉพาะการเลือกตั้งนั้นก็จะทำให้เราสามารถที่จะคาดคะเนทิศทางหรือรูปแบบของการเมือง การเลือกตั้งของทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นได้เทศบาลแม้จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตเมือง แต่จากประวัติศาสตร์การเมืองที่เป็นประวัติศาสตร์แห่งการรวมศูนย์อำนาจอย่างยาวนาน รัฐบาลกลางไม่ให้ความสนใจกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมาย ซึ่งอาจสามารถสรุปได้ 3 ประการใหญ่ๆ คือ

1. ปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งของนักการเมืองท้องถิ่น การทุจริตการเลือกตั้งนี้เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนในการรณรงค์หาเสียงที่มีการใช้วิธีการ กลยุทธ์ทุกอย่างทั้งที่ถูกและผิดกฎหมายโดยอาศัยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ของไทยมาเป็นเครื่องมือในการทุจริต เช่น การซื้อขาย

เสียง วิธีการทุจริตอื่นๆ เช่น การอุ้มหัวคะแนน ใช้นักเลงจากกรุงเทพฯ ให้มาปฏิบัติการพิเศษ (เวียงรัฐ เนติโพธิ์ 2543 : 169) การระดมคนไปเลือกตั้ง รวมถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในระหว่างการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น

2. ปัญหาการที่ประชาชนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นไม่ค่อยมีความกระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ถึงแม้ในบางครั้งดูเหมือนว่าประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่สาเหตุไม่ได้เกิดจากการมีความรู้ความเข้าใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองแต่เข้าไปมีส่วนร่วมเพราะถูกระดม เช่น การระดมคนไปเลือกตั้ง เป็นต้น

3. โครงสร้างและรูปแบบของการปกครองของเทศบาลไม่เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน การบริหารเทศบาลและการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ยุติธรรม นั่นคือการใช้รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรี (The Council -Mayor Form) รูปแบบสภา-นายกเทศมนตรีนี้ สมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนต่อจากนั้นสภาเทศบาลก็จะเลือกฝ่ายบริหารอันได้แก่นายกเทศมนตรี และเทศมนตรี (ธนสวรรค์ เจริญเมือง 2540 : 54-55) ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อมนี้ส่งผลเสียหลายประการ เช่น ทำให้ผู้บริหารเทศบาลขาดนโยบายที่ชัดเจน ทั้งในช่วงของการรณรงค์หาเสียงและการบริหารงาน เมื่อไม่มีนโยบายที่ชัดเจนส่งผลให้เทศบาลไม่ค่อยมีผลงานที่เป็นรูปธรรม และประชาชนก็ตรวจสอบการทำงานได้ยาก, ทำให้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองอย่างไม่สิ้นสุดภายในหมู่สมาชิกเพราะไม่ได้มีการแบ่งอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจึงไม่เข้มแข็งต้องคอยพึ่งเสียงของสภาเทศบาลซึ่งเป็นผู้กำหนดข้อบังคับ นอกจากนั้น ยังมีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางการเมืองตลอดเวลา ผลก็คือ การเมืองและการบริหารงานของเทศบาลไม่มีเสถียรภาพ เห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงตัวนายกเทศมนตรีบ่อยครั้งการแย่งชิงอำนาจกันนี้ยังส่งผลให้นายกเทศมนตรีเอาใจใส่กับเสียงในสภาเพื่อความมั่นคงในอำนาจและตำแหน่งของตนมากกว่าการทำงานให้กับประชาชน, การเลือกตั้งทางอ้อมยังทำให้นายกเทศมนตรีกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งห่างเหินกัน ประชาชนไม่ค่อยรู้จักนายกเทศมนตรี เพราะในตอนหาเสียงก็เป็นการหาเสียงในนามของกลุ่ม, การเลือกตั้งทางอ้อมยังทำให้ผู้บริหารเทศบาลรับผิดชอบโดยตรงต่อสภาเทศบาลไม่ใช่ประชาชน ดังนั้น จึงสามารถที่จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนเมื่อตอนหาเสียง, การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยอ้อมยังขาดพลังปลุกเร้าให้ประชาชนมีความสนใจและมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่น เพราะประชาชนได้เลือกแต่สมาชิกสภาเทศบาลแต่ก็ไม่ทราบแน่ชัดว่าใครจะเป็นนายกเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีผู้นั้นมีนโยบายของตนเองอย่างไร(ธนสวรรค์ เจริญเมือง 2541:122-123) สภาพของความไม่แน่นอนของตัวนายกเทศมนตรีและนโยบายจึงเป็นข้อจำกัดในการติดตามสอบถาม ตรวจสอบบุคคลที่ตนเลือก เป็นผลให้ประชาชนกลายเป็นผู้ที่เฉยชาไม่กระตือรือร้นในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงมีเจตนารมณ์มุ่งที่จะแก้ปัญหของการเมืองโดยเฉพาะการเลือกตั้งและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั้งในระดับชาติ และในระดับท้องถิ่นให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากขึ้นกว่าเดิม ด้วยการปฏิรูประบบเลือกตั้งเกือบทั้งหมดผ่านมาตรการทางกฎหมายต่างๆ เช่น ในการเลือกตั้งในระดับชาติ ก็จัดให้มีองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลการเลือกตั้งทั้งหมดจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.), การเปลี่ยนแปลงระบบเลือกตั้งให้มีทั้งการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตและการเลือกตั้งแบบสัดส่วน, ในส่วนของการบริหารการเลือกตั้งได้จัดให้มีการนับคะแนนรวมกัน ณ ที่นับคะแนนกลาง ส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการเลือกตั้งให้เป็นการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง กฎหมายบัญญัติให้การเลือกตั้งท้องถิ่นอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยหวังว่ามาตรการต่างๆ เหล่านี้จะช่วยให้ การเลือกตั้งในระดับชาติและท้องถิ่นมีความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น เช่น การซื้อเสียงและการตรวจเช็คผลของการจ่ายเงินซื้อเสียงทำได้ยากขึ้น ประชาชนเลือกผู้แทนโดยมองพรรคและนโยบายมากขึ้นกว่าเดิมที่จะมองเพียงตัวบุคคล การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลเป็นส่วนที่งานวิจัยฉบับนี้เน้นที่จะศึกษาเนื่องจากเทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีความน่าสนใจและมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาประชาธิปไตย เทศบาลเป็นตัวกลางระหว่างเมืองกับชนบท ฉะนั้น หากสามารถพัฒนาการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลได้ก็จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางของการเมือง การเลือกตั้ง และการพัฒนาประชาธิปไตยในเขตชนบทที่อยู่รายล้อมเขตเทศบาลในระยะยาวต่อไป งานวิจัยจะมุ่งศึกษาการเลือกตั้งและการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของเทศบาลที่มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงการเลือกตั้งแทบจะทั้งระบบ ซึ่งเป็นผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากสภาพปัญหาและความพยายามในการวางมาตรการป้องกันการทุจริตในการหาเสียงเลือกตั้งโดยเฉพาะของเทศบาล การวิจัยครั้งนี้จึงต้องการที่จะศึกษาถึงกระบวนการการเลือกตั้งท้องถิ่น เกี่ยวกับวิธีการในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ได้แก่วิธีการใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ทั้งแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ โดยงานวิจัยนี้อาจมีประโยชน์ในการเป็นข้อมูลที่จะรายงานความเปลี่ยนแปลง ทิศทางทางการเมือง และการเลือกตั้งท้องถิ่น เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุง แก้ไข พัฒนาการเลือกตั้งของไทยให้มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมอย่างแท้จริง

ผลการวิจัยจะเป็นการศึกษาระดับการเป็นประชาธิปไตยในมิติทางการเมืองที่มีแนวโน้มคาดหวังว่าจะดีขึ้นในอนาคต เนื่องด้วยเป้าหมายของการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตย คือ การทำให้ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการเมือง การปกครองที่มีประชาชนเป็นเจ้าของ และเป็นผู้ใช้อำนาจอิสระ โดยการเมืองท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญ ของการเมืองการปกครองระบอบ

ประชาธิปไตย ที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองระดับชาติในเชิงระบบ ที่ถือเป็นระบบย่อยของระบบการเมืองใหญ่ของประเทศ มีโครงสร้างและอำนาจทางการเมือง มีความเป็นสถาบัน และกระบวนการทางการเมือง และความสัมพันธ์เชิงพฤติกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง (ปธาน สุวรรณมงคล 2546 : 335-337

ผู้วิจัยจึงมีความต้องการที่จะศึกษาวิธีการในการหาเสียงเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกล้วย อำเภอเมืองชัยนาท จังหวัดชัยนาท 25 พฤศจิกายน 2555 เนื่องจากปรากฏการณ์ หรือ กระแสการทุจริตในการหาเสียงเลือกตั้งทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่นที่ผ่านมาในจังหวัดชัยนาท มีการแข่งขันที่เข้มข้นและรุนแรง บางพื้นที่เพียงแค่กำลังจะเปิดตัวเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งก็ถูกทำร้ายถึงขั้นเสียชีวิต หรือบางรายใกล้จะครบวาระก็โดนทำร้าย ส่วนการหาเสียงเลือกตั้งก็มีกระแสการใช้จ่ายเงินซื้อเสียงค่อนข้างสูง ทั้งที่จังหวัดชัยนาทเป็นจังหวัดขนาดเล็ก ประกอบด้วย 8 อำเภอ มีประชากรจำนวน 333,519 คน (ข้อมูลจากทะเบียนกลางกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 19 สิงหาคม 2554) แต่ก็มีการแข่งขันสูงเช่นเดียวกับจังหวัดอื่นๆ นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการเลือกตั้งทั่วไป ปรากฏว่าจะมีบุคคลที่อยู่ในตระกูลเดียวกัน หรือนักการเมืองที่มีเครือญาติพี่น้อง ลูกหลานลงสมัครเลือกตั้ง บางตระกูลมีความเชื่อมโยงสืบทอดอำนาจมาตั้งแต่รุ่นพ่อ พี่น้อง สามิภรรยา ได้แก่ ตระกูลสงฆ์ประชา , ตระกูลคุ้มชนะ, ตระกูลสุขสันต์, ตระกูลนาคาศัย เป็นต้น ทุกตระกูลนอกจากจะเล่นการเมืองระดับชาติแล้ว ยังมีทาญูติเล่นการเมืองระดับท้องถิ่นด้วย เมื่อมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง จึงทำให้ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2550 คณะกรรมการเลือกตั้งพบการทุจริตการเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดชัยนาท จึงตัดสินใจให้ใบแดงและพิจารณาถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เขต ๒ จังหวัดชัยนาท นำไปสู่การยุบพรรคการเมืองเก่าแก่อย่างพรรคชาติไทยในที่สุด ในขณะที่เดียวกันผู้สมัครนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกล้วย ก็มีความใกล้ชิดเกี่ยวข้องกับนักการเมืองระดับชาติ อีกทั้งพื้นที่ในเขตเทศบาลตำบลบ้านกล้วยเป็นเขตติดต่อกับเขตเทศบาลเมืองชัยนาท มีบริบททางพื้นที่และประชากร บางประการแตกต่างกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดชัยนาท รวมทั้งมีความหลากหลายของกลุ่มคน ฐานะทางสังคม ประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นชนชั้นกลาง ทั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักธุรกิจ ผู้คนต่างถิ่นที่ย้ายถิ่นฐานมาซื้อบ้านจัดสรรอาศัยอยู่หลายแห่งในพื้นที่ตำบลบ้านกล้วย ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา และประชาชนที่มีพื้นเพดั้งเดิมส่วนใหญ่ อีกส่วนหนึ่งที่ยังยึดถือความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์แบบชนบทไทยอยู่จำนวนมาก ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี ครั้งนี้ก็แตกต่างจากครั้งก่อน ๆ ที่เคยแข่งขันกันเพียง 2 กลุ่ม มาตั้งแต่มีฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อปี 2543 และมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงครั้งแรกเมื่อปี 2551 – 2555 จึงเป็นที่น่าติดตามว่าระบบการเลือกตั้ง และความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์แบบเดิมจะส่งผลให้กระบวนการที่ใช้ในการหาเสียงนายกเทศมนตรี

ตำบลบ้านกล้วย ที่จะครบวาระในวันที่ 18 ตุลาคม 2555 และ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำ จังหวัดชัยนาท. กำหนดจัดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 25 พฤศจิกายน 2555 จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการที่ใช้ในการหาเสียง ระหว่างผู้สมัคร หัวคะแนน และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้อย่างไร เพราะคาดว่าจะมีผู้สมัครนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกล้วยครั้งนี้มี 3 คน มาจาก กลุ่มการเมืองท้องถิ่น 3 กลุ่ม ได้แก่ นายชัยณพงศ์ โรจน์วิบูลย์ชัย (โกแซ) กลุ่มรักบ้านกล้วย อดีต ประธานองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย ปี 2543 - 2547 , นายสำเริง จินอ่ำ (ผู้ใหญ่น้อย) กลุ่ม บ้านกล้วยพัฒนา อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย ปี 2547-2551 และนายกเทศมนตรี ตำบลบ้านกล้วย ปี 2551 - 2554 และนายพนดล สีตบุตร กลุ่มพลังใหม่ อดีตรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกล้วย ปี 2547-2551 และรองนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านกล้วย ที่มี นายสำเริง จินอ่ำ เป็นนายกฯ ปี 2551 - 2554 ซึ่งได้แยกตัวออกมาจากกลุ่มบ้านกล้วยพัฒนา งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นที่จะศึกษาประเด็นการเลือกตั้งจากแง่มุมของนักการเมือง หรือตัวผู้สมัคร รับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเป็นหลัก เพื่อศึกษาวิธีการที่ผู้สมัครใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งแบบ เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ว่ามีรูปแบบ และวิธีการอย่างไร รวมทั้งปัญหาอุปสรรค และ ข้อเสนอแนะในการหาเสียงเลือกตั้งว่ามีอะไรบ้าง

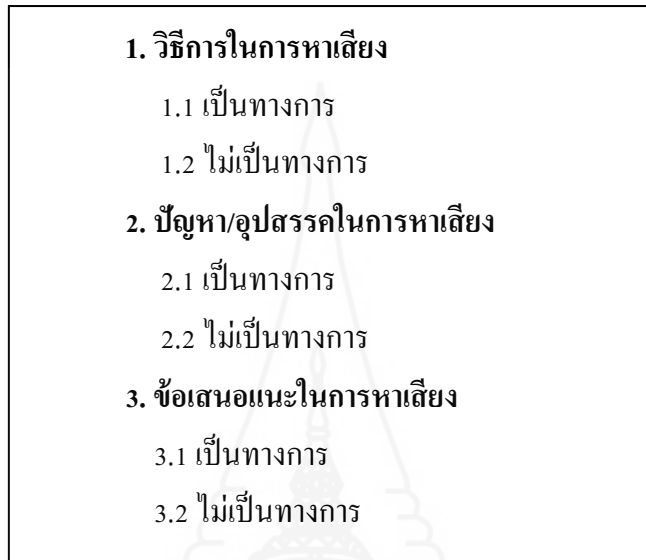
สาเหตุที่เลือกศึกษาวิจัยวิธีการในการหาเสียงเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกล้วย มากกว่าจะเลือกการวิจัยการหาเสียงเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะว่าการหาเสียงเลือกตั้งระดับเทศบาลต้องหาเสียงเป็นทีม และประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านกล้วยมีลักษณะ ใกล้เคียงกับเขตเทศบาลเมืองชัยนาทมากกว่าพื้นที่อื่นๆในจังหวัดชัยนาท ที่มีชนชั้นกลาง และชนชั้นสูงอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสิ่งท้าทายศักยภาพของผู้สมัครให้มีการแข่งขันกันอย่างเข้มข้น ซึ่งคาดว่าผู้สมัครจะต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ เทคนิคและวิธีการที่แปลกใหม่ในการหาเสียงเลือกตั้งได้ชัดเจนกว่าเทศบาลอื่นในจังหวัดชัยนาท

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาวิธีการในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกล้วย แบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ
- 2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกล้วยแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ
- 2.3 เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการหาเสียงเลือกตั้งแบบเป็นทางการ และไม่เป็นทางการ

3. กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

แนวความคิดเกี่ยวกับวิธีที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกล้วย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. ขอบเขตของการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

ศึกษาเฉพาะวิธีการในการรณรงค์หาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกล้วย อำเภอเมืองชัยนาท จังหวัดชัยนาท เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2555

4.2 ขอบเขตด้านประชากรวิจัย

ประชากรในพื้นที่ตำบลบ้านกล้วยที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกล้วย รวมประมาณ 379 คน แยกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ ผู้สมัครนายกเทศมนตรี จำนวน 3 คน ผู้ช่วยหาเสียง จำนวน 48 คน นักปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) จำนวน 7 คน แกนนำชุมชน จำนวน 315 คน ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง จำนวน 1 คน และคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด จำนวน 5 คน

5. ข้อจำกัดในการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้มีวิธีการศึกษาแบบเข้าไปมีส่วนร่วม และสังเกตการณ์ในช่วงเวลาการหาเสียงเลือกตั้ง การศึกษาจึงมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ในเรื่องระยะเวลาในการให้สัมภาษณ์ของผู้สมัครนายกเทศมนตรี โดยเฉพาะเรื่องของการเข้าถึงข้อมูลในเชิงลึก หรือการเข้าถึงตัวของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ซึ่งเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ผู้สมัครแต่ละคนจะต้องใช้อย่างคุ้มค่าที่สุด จึงเป็นการยากที่การวิจัยฉบับนี้จะสามารถวิเคราะห์ อภิปราย หรือเก็บข้อมูลของผู้สมัครรับเลือกตั้งทุกคนได้อย่างครบถ้วน ดังนั้นผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษาเฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยการศึกษาจากผู้สมัครนายก ผู้อำนวยการเลือกตั้งท้องถิ่น ตัวแทน กกต.จังหวัด ผู้ช่วยหาเสียง นักปกครองท้องถิ่น และ แกนนำชุมชน เพียงบางส่วนเท่านั้น ส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจจะถูกกล่าวถึงบ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

การวิจัยในครั้งนี้ แม้จะเป็นการศึกษาจากเทศบาลตำบลบ้านกล้วยเพียงแห่งเดียว แต่องค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยย่อมมีลักษณะร่วมบางประการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะนำไปใช้เพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับใช้ ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในการเลือกตั้ง และการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของตนต่อไป

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

- 6.1 “เลือกตั้ง” หมายความว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านกล้วย
- 6.2 “ผู้สมัคร” หมายความว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกล้วย
- 6.3 “เอกสาร” หมายความว่า กระดาษ หรือวัสดุอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ที่ผู้สมัครได้จัดทำขึ้น เพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ได้แก่ แผ่นพับ บัตรชี้
- 6.4 “เทปหรือวัสดุโทรทัศน์” หมายความว่า เทปหรือวัสดุโทรทัศน์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ.2530 และให้หมายความรวมถึงเทปบันทึกภาพหรือเสียงหรือการบันทึก โดยวิธีอื่นใดที่ทำให้ภาพหรือเสียงปรากฏได้ เพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัคร
- 6.5 “ผู้ช่วยหาเสียง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ผู้สมัครได้ว่าจ้าง หรือให้ช่วยเหลือในการหาเสียงเลือกตั้งโดยจะรับหรือไม่รับค่าจ้าง ตลอดระยะเวลาหาเสียงเลือกตั้งหรือว่าจ้างเป็นรายวัน เพื่อช่วยเหลือผู้สมัครในการเดินหาเสียง แจกแผ่นพับ บัตรชี้ และพูดคุยขอคะแนนจากประชาชน ทั้งนี้ ผู้ช่วยหาเสียงอาจเป็นหัวหน้าคณะให้กับผู้สมัครได้ด้วย

6.6 “วิธีการหาเสียงเลือกตั้งแบบเป็นทางการ” หมายความว่า วิธีการหาเสียงที่เปิดเผย ถูกกฎหมาย และเป็นการหาเสียงในช่วงระยะเวลาสั้นๆ ได้แก่ การติดตั้งป้าย แจกแผ่นพับและแผ่นพับ รถแห่ และการเดินเคาะประตูบ้าน เป็นต้น

6.7 “วิธีการหาเสียงเลือกตั้งแบบไม่เป็นทางการ” หมายความว่า การหาเสียงที่ไม่เปิดเผย ซึ่งมีทั้งวิธีที่ถูกกฎหมาย ผิดกฎหมาย และก้ำกึ่ง เป็นการหาเสียงระยะยาว การแจกสิ่งของการพาเที่ยว การเข้าร่วมกิจกรรมในชุมชน การช่วยเหลือเกื้อกูล การให้หวัคะแนนและญาติพี่น้อง แนะนำตัวแทนตนสร้างกระแสนิยมและวางฐานเสียง

6.8 “ระบบอุปถัมภ์” หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ที่บุคคลสองฝ่ายที่มีสถานภาพทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน แต่อยู่ด้วยกันได้เพราะมีลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีความเป็นเพื่อนระหว่างกันอยู่ด้วย โดยผู้อุปถัมภ์เป็นฝ่ายให้สิ่งตอบแทนที่เป็นทรัพย์สินหรือการช่วยเหลือ ส่วนผู้รับอุปถัมภ์ก็ตอบแทนด้วยการให้ความนิยมเพื่อสนับสนุนทางการเมืองต่อผู้อุปถัมภ์

6.9 “ยุทธศาสตร์” หมายถึง แนวทางการดำเนินงานที่กระทำไปอย่างรู้ตัว เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายที่เป็นที่เข้าใจกันแล้วเป็นอย่างดี

6.10 “ยุทธศาสตร์ในการรณรงค์หาเสียง” หมายถึง แนวทางการดำเนินงานที่กระทำไปให้บรรลุถึงเป้าหมายของการเลือกตั้งหรือชนะการเลือกตั้งนั่นเอง

6.11 “การเคาะประตูบ้าน” หมายถึง วิธีการที่ผู้สมัครและทีมงานร่วมกันเดินไปทักทายชาวบ้านในที่ต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเดินไปตามบ้านพักอาศัยของผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง เพื่อแนะนำตนเองให้เป็นที่รู้จัก และโน้มน้าวให้ชาวบ้านเลือกตน หรือ ผู้สมัครที่ตนสนับสนุน

6.12 “หวัคะแนน” หมายถึง “ตัวกลาง” ที่เป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์เป็นผู้ที่มีบทบาทและเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในกระบวนการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง นับแต่การสร้างเสียงและเปลี่ยนเสียงให้เป็นหวัคะแนน หวัคะแนนยังกำหนดหน้าที่ผู้ให้ข่าวสารการเมือง ช่วยเหลือชักนำ และควบคุมให้ประชาชนมาลงหวัคะแนนเสียงในวันเลือกตั้ง หวัคะแนนเปรียบเสมือนแขนขาที่สำคัญของนักการเมืองในการประสานงานและติดต่อกับประชาชน เพื่อปลุกกระดม กระตุ้นให้ประชาชนเหล่านั้นดำเนินกิจกรรมทางการเมืองตามที่นักการเมืองผู้นั้นต้องการ

6.13 “นักปกครองท้องถิ่น” หมายถึง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

6.14 “แกนนำชุมชน หมายถึง ผู้นำกลุ่ม/องค์กร/เครือข่ายชุมชน ได้แก่ กรรมการหมู่บ้าน ผู้นำสตรีหมู่บ้าน/ตำบล กรรมการกองทุนหมู่บ้าน กรรมการกลุ่มออมทรัพย์ฯ อาสาพัฒนาชุมชน (อช) อาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) กรรมการชมรมผู้สูงอายุ เป็นต้น

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทำให้ทราบเทคนิควิธีการในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครนายกเทศมนตรีตำบลบ้านกล้วย อำเภอเมืองชัยนาท จังหวัดชัยนาท และสามารถนำไปเผยแพร่ให้เกิดประโยชน์ในการหาเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นต่อไป

7.2 ทำให้ทราบถึงวิธีการ และรูปแบบในการหาเสียงที่ผู้สมัครใช้หาเสียงเลือกตั้งในปัจจุบัน เพื่อพัฒนาหารูปแบบและวิธีการหาเสียงเลือกตั้งที่เหมาะสมในอนาคต

7.3 ผลการศึกษาอาจนำไปใช้เป็นประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการวางแผนพัฒนา ปรับปรุงแก้ไข วางมาตรการทางกฎหมาย หรือให้ความรู้ทางการเมืองเพิ่มเติมกับประชาชน หากพบว่ากระบวนการเลือกตั้งของท้องถิ่นยังไม่โปร่งใส หรือมีข้อบกพร่องหรือในทางกลับกัน หากเงื่อนไขหรือบริบทต่างๆ เหล่านี้ส่งผลให้การเมืองท้องถิ่นในประเด็นเรื่องการเลือกตั้งมีความโปร่งใสมากขึ้น วิธีการ เงื่อนไข หรือบริบทของเทศบาลตำบลบ้านกล้วยก็อาจถูกนำไปปรับใช้กับการเลือกตั้งในท้องถิ่นแห่งอื่น ซึ่งก็อาจทำให้การเมืองท้องถิ่นในเรื่องของการเลือกตั้งของท้องถิ่นนั้น ๆ มีความโปร่งใสมากขึ้น

