

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้ง การไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การแสดงความคิดเห็น แสดงความต้องการ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ หรือมีส่วนร่วมในการถอดถอนผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยวิธีอื่นๆ ที่กำหนดไว้เพื่อให้เป็นตามเจตนารมณ์ของประชาชน เพื่อส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือหลักการปกครองของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง การเลือกตั้งเป็นหนึ่งในการพัฒนาประชาธิปไตยและจะเป็นเครื่องมือในการสอนให้คนหรือชุมชนท้องถิ่นเข้าใจความเกี่ยวข้องระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการพัฒนาร่วมกัน และการเลือกตั้งจะเป็นวิธีที่ดีสำหรับการพัฒนาประชาธิปไตย

หัวใจสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจให้กับประชาชนในท้องถิ่นเพื่อปกครองตนเอง จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่อย่างรวดเร็วและตรงกับความต้องการของประชาชน ด้วยการเลือกผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้าไปตัดสินใจบริหารแทนตนเอง เนื่องจากเป็นคนในพื้นที่รู้จักปัญหาและความต้องการของชุมชนเป็นอย่างดี รับผิดชอบต่อปัญหา อุปสรรคและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและสนองต่อความต้องการโดยตรง จากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 การกำหนดให้ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารสามารถกำหนดนโยบายและการปฏิบัติเพื่อให้ประชาชนมีระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ซึ่งการดำเนินการให้บริการสาธารณะต่างๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างจากส่วนราชการอื่นๆ 4 ประการ คือ

1. ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น และมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี อยู่ได้คราวละ 2 วาระ ในขณะที่ส่วนราชการอื่นจะได้รับการแต่งตั้งมาจากผู้บริหารระดับสูง

2. ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีบทบาทหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น เช่น การศึกษา สาธารณสุข ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ความอยู่ดีกินดี การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นให้คงอยู่ และงานที่หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องการถ่ายโอนให้องค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นมาดำเนินการแทน เพราะเชื่อว่าผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงตามเป้าหมายมากกว่าส่วนกลาง

3. อำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆ ได้ด้วยตนเองเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น หรือกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ภายใต้ความมีอิสระตามที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วม หรือร่วมมือในการบริหารจัดการและสามารถเข้าร่วมประชุมสภาท้องถิ่นได้แต่ไม่สามารถลงมติได้ เช่น การแสดงความคิดเห็น แสดงประชามติว่าจะรับหรือไม่รับนโยบายหรือการดำเนินการต่างๆ อันจะมีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของคนในชุมชน การเลือกตั้ง ฯลฯ

ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 19 และระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2546 กำหนดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และต้องปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด คำสั่ง หรือการมอบหมายของคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ประกอบกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต้องรักษาการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมดวาระลง โดยให้เหตุผลว่าเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและสะดวกในการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเลือกตั้ง แต่การปฏิบัติงานดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบตามมาหลายรูปแบบ ทั้งในด้านส่วนตัวและเชิงของกฎหมาย เช่น เกิดความหวาดระแวง ความไม่เป็นกลางของผู้อำนวยการเลือกตั้งคือปลัดองค์การบริหาร

ส่วนตำบลต่อนักการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับนักการเมืองท้องถิ่นซึ่งก็คือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนเก่าที่ลงสมัครรับเลือกตั้งและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนใหม่ที่ลงสมัครรับเลือกตั้ง คิดว่าปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต้องแอบช่วยเหลือนายๆ คนเก่า หรือการจัดวางตัวบุคคลในคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำหน่วยเลือกตั้งไม่เหมาะสม นำมาสู่ปัญหาการทำงานของผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อร้องเรียนตามมาทำให้ต้องดำเนินการแก้ไข

นอกจากนี้ การขาดประสบการณ์ในการบริหารงานเลือกตั้ง เพราะการเลือกตั้งเป็นงานเฉพาะกิจที่ไม่ได้ทำต่อเนื่อง ทำให้ขาดประสบการณ์และความชำนาญในการบริหารจัดการเลือกตั้ง ทำให้การทำงานถึงแม้จะเต็มความสามารถแล้วแต่ก็ยังมีปัญหาในการจัดการเลือกตั้งหลายประการอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานหลายหน้าที่ ทั้งในบทบาทหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้อำนวยการการเลือกตั้ง และรักษาราชการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ไม่สามารถแยกแยะงานออกจากกันได้ นอกจากนี้ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการดำรงตำแหน่งนี้โดยตรง เนื่องจากถูกมองว่าไม่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีโอกาสเกิดความขัดแย้งกับนักการเมืองจึงต้องการให้บุคคลอื่นที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำหน้าที่ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขให้การเลือกตั้งมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้การเลือกตั้งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งผู้ศึกษามีความเชื่อว่าเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น และการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นในหลายมิติ จะทำให้การเมืองท้องถิ่นและการบริหารท้องถิ่นจะเป็นรากฐานการสร้างนักการเมืองที่มีคุณภาพในระดับที่สูงขึ้น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทและสถานะของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในการเป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้ง
2. เพื่อศึกษาข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งผลกระทบจากการที่กำหนดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้ง
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการเลือกตั้งในท้องถิ่น

ขอบเขตของการวิจัย

เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีบทบาทของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในเขตพื้นที่อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 9 อบต. ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลสนามชัย องค์การบริหารส่วนตำบลโพแดง องค์การบริหารส่วนตำบลไผ่พระ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกช้าง องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านม้า องค์การบริหารส่วนตำบลไม้ตรา องค์การบริหารส่วนตำบลกระแซง องค์การบริหารส่วนตำบลบางยี่โท องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกลึง

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ดังนี้

1. การศึกษาจากเอกสารประกอบด้วย เอกสารทางวิชาการ กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ เอกสารการประชุมสัมมนาและสิ่งพิมพ์ ตำรางานวิจัย
2. การสัมภาษณ์เชิงลึกความคิดเห็นกลุ่มเป้าหมายจากผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ ปลัดอำเภอ คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ศึกษาได้เลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง คือ กลุ่มตัวอย่างต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานและมีประสบการณ์ในการจัดการเลือกตั้ง ข้าราชการส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย นายอำเภอบางไทร ปลัดอำเภอ จำนวน 4 คน พนักงานส่วนตำบล ประกอบด้วย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 9 คน โดยเป็นผู้มีประสบการณ์ในการจัดการเลือกตั้งทุกระดับ ทั้งการเลือกตั้ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้วิธีการสัมภาษณ์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรค และผลกระทบในการกำหนดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้ง
2. เพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดผู้เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และปรับตัวของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น