

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยเริ่มต้น ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว นับเป็นรัชสมัยที่มีการริเริ่มการปฏิรูปการเมือง การบริหารประเทศให้ไปสู่ระบบที่ทันสมัยและเริ่มให้สิทธิทางการเมืองการปกครองแก่ประชาชนเป็นอย่างมากเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นนั้น ทรงมีพระราชดำริว่า การที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำการปกครองตำบลและหมู่บ้านของไทยนั้นทางราชการได้แต่งตั้งบุคคลทำการปกครองมาช้านานแล้ว หากแต่ยังไม่เคยให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกสรรหรือให้สิทธิในการเห็นหาตัวผู้ปกครองของตนเอง พระองค์ท่านทรงได้ทดลองระบบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านขึ้นที่บางปะอิน จังหวัดอยุธยา จึงนับว่าระบบการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ประชาชน ได้ริเริ่มขึ้นเป็นก้าวแรกนับแต่บัดนั้น (ประทาน คงฤทธิศึกษากร. 2535 : 138)

ต่อมาในปีพุทธศักราช 2440 ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง จึงได้มีการทดลองจัดตั้งระบบสุขาภิบาลขึ้นเป็นครั้งแรก คือ สุขาภิบาลกรุงเทพ (ช่วงศั กษะบุตร. 2539 : 30) และจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมจังหวัดสมุทรสาครเป็นแห่งที่สองตามพระบรมราชการ โองการ ร.ศ.124 (พุทธศักราช 2448) เมื่อผลการปฏิบัติงานดำเนิน ไปด้วยความเรียบร้อยจึงมีการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127 เพื่อจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ให้แพร่หลายสืบต่อมา (สมคิด เลิศไพฑูรย์. 2547 : 225)

จนกระทั่งรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในมาตรา 4 ได้บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และในมาตรา 70 ได้บัญญัติการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นออกเป็น 4 รูปแบบ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 2) เทศบาล 3) สุขาภิบาล และ 4) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ตามที่กฎหมายกำหนด (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2534. ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่) 8 พ.ศ.2553 : 26)

ดังนั้น การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการบริหารจัดการตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณะของท้องถิ่นด้วยตนเอง ที่มีความสอดคล้องต่อความต้องการ

ของคนในท้องถิ่น โดยมีผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ตลอดทั้งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นของไทยมี 2 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 2) รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ในวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2537 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ.2538 โดยสาระสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าวคือการยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท สามารถจัดตั้งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบลได้ จึงทำให้ขณะนั้น (พ.ศ.2537) มีจำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลถึง 5,770 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2552) โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายก องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 : 20) ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาตรา 6 ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครไม่เกินจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่พึงจะมีในเขตเลือกตั้ง การเลือกตั้งให้ใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรง และทางลับ นอกจากนี้กฎหมายยังได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตลอดทั้งบัญญัติบทลงโทษแก่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร โคนที่ได้รับเลือกตั้งโดย ไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ต้องได้รับโทษทั้งปรับ จำคุก หรือแม้แต่ถูกเพิกถอน สิทธิเลือกตั้ง (พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น. 2545 : 4)

จังหวัดบุรีรัมย์มีประชากรทั้งสิ้น 1,541,650 คน แบ่งเป็นชาย 769,670 คน หญิง 771,980 คน แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 23 อำเภอ 188 ตำบล 2,546 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลเมือง 2 แห่ง เทศบาลตำบล 46 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 160 แห่ง (จังหวัดบุรีรัมย์. 2553)

การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดบุรีรัมย์ เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2552 จำนวน 75 แห่ง พบว่ามีผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 172 คน ซึ่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในครั้งนี้มีบุคคลที่หลากหลายอาชีพ เช่น อดีตนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กำนันผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการบำนาญ และนักธุรกิจ โดยผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพบว่าผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งส่วนใหญ่เป็นผู้สมัครรายใหม่มากกว่าร้อยละ 70 การเลือกตั้งโดยส่วนใหญ่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่มีเหตุการณ์รุนแรงเกิดขึ้นทั้งก่อนและหลังการเลือกตั้ง มีประชาชนออกมาใช้สิทธิ 250,637 คน จากจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 324,315 คน คิดเป็นร้อยละ 77.25 (คนอีสาน. 2553)

การศึกษาภาคสนามเกี่ยวกับการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนที่ผ่านมาพบว่าปัจจัยที่อิทธิต่อการตัดสินใจในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งมีปัจจัยที่ส่งผลให้ได้รับการรับเลือก เช่น ภูมิหลังและคุณสมบัติของผู้สมัคร นโยบายวิธีการหาเสียง การจัดหาตัวแทนผู้สมัคร มีบุคคลที่มีชื่อเสียงและความน่าเชื่อถือให้ความช่วยเหลือหรือญาติให้การสนับสนุนและการจงใจด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่า วิธีการหาเสียงในรูปแบบต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น การหาเสียงเลือกตั้งด้วยวิธีการออกพบปะประชาชน การปราศรัยหาเสียงตามสถานที่ต่าง ๆ การจัดทำแผ่นพับ ไปสเตอร์ เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมีปัจจัยหลายประการที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งในแต่ละครั้ง

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยในฐานะเป็นพนักงานส่วนตำบล ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนปรากฏการณ์ของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนที่ผ่านมามีการแข่งขันค่อนข้างรุนแรง และมีเทคนิคในการหาเสียงค่อนข้างซับซ้อนเพื่อให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีความสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์ เพื่อเป็นสารสนเทศแก่ผู้ที่สนใจลงสมัครรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะกำหนดปัจจัยในด้านต่าง ๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และผู้ที่มีหน้าที่จัดการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการจัดการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริตและเที่ยงธรรมต่อไป

### ความมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ลำดวน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์
2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนภายหลังการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนภายหลังการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น

### ความสำคัญของการวิจัย

1. ทำให้ทราบปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ลำดวน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนภายหลังการเลือกตั้ง
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนภายหลังการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น
4. เป็นสารสนเทศแก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและผู้สมัครรับการเลือกนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

### ขอบเขตของการวิจัย

#### 1. ขอบเขตของเนื้อหา

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำดวน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์ ใน 6 ด้าน ได้แก่ ด้านภูมิหลัง และคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร ด้านเศรษฐกิจและสังคม ด้านสิ่งแวดล้อมทางการเมือง ด้านข่าวสารการเลือกตั้ง ด้านการให้สิ่งจูงใจ และด้านนโยบาย (สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า. 2545 : 38)

#### 2. ประชากรและกลุ่มเป้าหมาย

2.1 ประชากร คือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ลำดวน จำนวน 7,786 คน (คณะกรรมการการเลือกตั้งจังหวัดบุรีรัมย์ 2551 : ข้อมูลจาก สด./ผด.9.6 มีนาคม พ.ศ. 2551)

2.2 กลุ่มเป้าหมาย ได้มาจากการกำหนดโควตา (Quota Sampling) จำนวน 22 คน โดยกำหนดกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 200 คน จาก 18 หมู่บ้าน ใช้เกณฑ์ร้อยละ 10 แล้วทำการเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) ดังนี้

2.2.1 กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วไปในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลลำดวน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์ จำนวน 10 คน จำแนกกลุ่มเป้าหมายออกเป็นชาย 5 คน และหญิง 5 คน

สำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) เป็นรายบุคคล เพื่อป้องกัน ไม่ให้ผู้อื่นมีอิทธิพลต่อการตอบของผู้ให้สัมภาษณ์

2.2.2 กลุ่มผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เป็นผู้นำท้องที่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ลำดวน จำนวน 12 คน สำหรับสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความคิด ความเข้าใจในหัวข้อที่ตั้งไว้จากการสนทนากับกลุ่มนั้น ๆ และช่วยให้งานวิจัยสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในเขตบริการขององค์การบริหารส่วนตำบลลำดวน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์

### 4. ขอบเขตระยะเวลา

ผู้วิจัยทำการศึกษาและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำดวน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์ ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2553 ถึงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2554

### นิยามศัพท์เฉพาะ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดบุรีรัมย์ กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลลำดวน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจความหมายของศัพท์ ผู้วิจัยจึงให้นิยามศัพท์เฉพาะ ดังนี้

1. ปัจจัย หมายถึง สิ่งที่เป็นสิ่งจูงใจหรือมีอิทธิพลต่อจิตใจอันทำให้เกิดผลต่อการแสดงพฤติกรรมของมนุษย์ และการตัดสินใจของมนุษย์ในการแสดงพฤติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดออกมา

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หมายถึง เหตุที่ทำให้เกิดการแสดงพฤติกรรมของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำดวน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์ โดยจำแนกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้

2.1 ด้านภูมิหลังและคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัคร หมายถึง ความเป็นมาในอดีต และลักษณะเฉพาะตัวของผู้สมัครรับการเลือกตั้งอันเป็นเหตุให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำดวน ได้แก่ ความมีคุณธรรม ความรู้ความสามารถ ความซื่อสัตย์ บุคลิกภาพ ประสิทธิภาพการทำงาน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพศ อายุ การศึกษา อาชีพของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2.2 ด้านเศรษฐกิจและสังคม หมายถึง สถานะทางเศรษฐกิจของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครรับเลือกตั้งกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งอันเป็นเหตุให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำควน ได้แก่ ฐานะด้านเศรษฐกิจดี การบริจาคเงินให้องค์การสาธารณะ การช่วยงานศพ งานแต่ง หรืองานพิธีต่าง ๆ การมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักของคนทั่วไป และความสนิทสนมกับประชาชน

2.3 ด้านสิ่งแวดล้อมทางการเมือง หมายถึง สิ่งใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทางการเมือง อันเป็นเหตุให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำควน ได้แก่ กฎหมายการเลือกตั้ง นโยบายของผู้สมัคร นักการเมือง พรรคการเมือง ความเชื่อ

2.4 ด้านข่าวสารเกี่ยวกับเลือกตั้ง หมายถึง สิ่งใด ๆ ที่เป็นสื่อถ่ายทอดข่าวสารเกี่ยวกับการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งและคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์การบริหารส่วนตำบลลำควน ไปยังผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ได้แก่ โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ เอกสาร แผ่นปลิว แผ่นป้ายโฆษณา และสื่อบุคคล

2.5 ด้านการชูงใจ หมายถึง การกระทำใด ๆ อันเป็นเหตุให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตัดสินใจเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำควน ได้แก่ การให้เงิน สิ่งของ การเลี้ยง การพนัน หัวคะแนน ญาติพี่น้อง

2.6 ด้านนโยบาย หมายถึง การเสนอแนวทางการพัฒนาหรือสิ่งที่จะดำเนินการโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นข้อสัญญาว่าจะกระทำเมื่อได้รับการเลือกตั้ง

3. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง องค์การบริหารส่วนตำบลลำควน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์

4. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลลำควน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์

5. ผู้นำท้องถิ่น หมายถึง ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งหรือคัดเลือกตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น ได้แก่ กำนันตำบลลำควน และผู้ใหญ่บ้านในเขตตำบลลำควน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์

6. ประชาชน หมายถึง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลลำควน อำเภอกระสัง จังหวัดบุรีรัมย์ มาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง