

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ประเทศชาติจะมีความเจริญรุ่งเรืองจะต้องมีการพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ดังนั้น การพัฒนาทางการเมืองจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยประการหนึ่ง และหากจะพิจารณาถึงความสำคัญตามลำดับก่อนหลังในกรณีของการพัฒนาประเทศแล้ว อย่างน้อยที่สุดการพัฒนาทางการเมืองก็ควร จะดำเนินควบคู่ไปกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและทางสังคม สำหรับการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยนั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมืองนับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณาเป็นอันดับแรก เพราะการปกครองในระบอบนี้ถือว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ประชาชนอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองได้โดยการออกเสียงเลือกตั้ง และการสมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงความสำคัญของการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองของประชาชนในเรื่องของการออกเสียงเลือกตั้งนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นวิธีที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด เพื่อเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตน ทั้งในด้านบริหารและด้านนิติบัญญัติ (พิชิต ลักษณะสมพงศ์, 2528 : 8) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่ทำให้เจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ และมีความเป็นจริงในทางปฏิบัติ การเลือกตั้งเปรียบเสมือนกระบวนการกลั่นกรองบุคคล โดยประชาชนให้ไปทำหน้าที่แทนตน คุณภาพหรือความสำเร็จของการเลือกตั้งจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการเลือกตัวแทน นั้นหมายความว่า การเลือกตั้งจะมีความหมายตามครรลองของประชาธิปไตยก็ต่อเมื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง โดยมีสำนึกหรือเหตุผลในเชิงการเมือง (กระมล ทองธรรมชาติ, ม.ป.ป. : 4) กล่าวคือ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งต้องเกิดจากการตระหนักในคุณค่าและมองเห็นความสำคัญของการเลือกตั้ง เกิดจากความรู้สึกว่าตนเองมีประสิทธิภาพทางการเมือง เพื่อผลักดันให้ผู้ที่ตนพอใจได้รับเลือกตั้งให้เข้าไปทำหน้าที่แทนตน นอกจากนี้การออกเสียงเลือกตั้งก็ยังคงมีความสำคัญใน

เรื่องของการเลือกตั้ง เพราะผลของการเลือกตั้งจะทำให้ประชาชนมีส่วนในการที่จะกำหนดว่าใครจะมาเป็นรัฐบาลปกครองเขา รัฐบาลที่จะมาปกครองเขานั้นจะใช้นโยบายเช่นไร หรือใครจะได้เป็นผู้มีสิทธิบริหารกิจการของท้องถิ่น และจะบริหารท้องถิ่นเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่นอย่างไร แต่ทั้งนี้การเลือกตั้งจะเกิดผลดังกล่าวก็ต่อเมื่อเป็นการเลือกตั้งที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่แท้จริงของการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2523 : 3)

อย่างไรก็ตาม หากจะมีการเปรียบเทียบกันระหว่างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการปกครองระดับชาติกับการปกครองระดับท้องถิ่นแล้ว จะเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองได้มากกว่า เพราะเป็นเรื่องที่ใกล้ตัวและสามารถรับรู้ถึงผลของการบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างจริงจัง การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นจึงเป็นเสมือนแบบฝึกหัดทางการเมืองของประชาชนและเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ กล่าวคือ ทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวและมีความสำนึกในความสำคัญของความเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย เกิดความสำนึกในการใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมือง อันจะเป็นผลสะท้อนต่อความเจริญและความมั่นคงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ บนฐานคติที่ว่า การจะสร้างสรรค์ความเจริญในสิ่งใด จะต้องพัฒนาจากพื้นฐานที่มีการวางรากฐานให้มั่นคง จึงจะสามารถสร้างสรรค์ความเจริญนั้นให้มั่นคงถาวรไปสู่ระดับยอดได้ การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็เช่นเดียวกัน การที่จะหวังให้ประชาธิปไตยระดับชาติมีความเจริญงอกงาม โดยไม่เอาใจใส่พัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น ซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า ให้มีความเจริญมั่นคงเสียก่อน ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไม่ได้ ดังนั้นความสำเร็จของการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติย่อมขึ้นอยู่กับสัมฤทธิ์ผลของการพัฒนาการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่น (ประหยัด หงษ์ทองคำ, 2531 : 73)

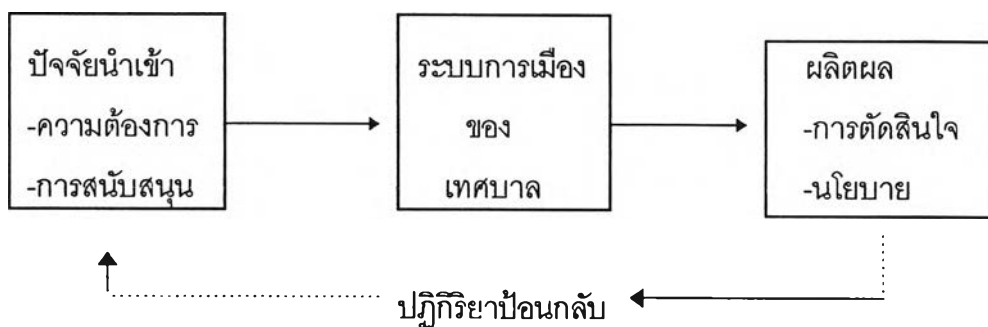
เมื่อพิจารณาถึงรูปแบบการปกครองท้องถิ่น 4 รูป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ก็อาจกล่าวได้ว่า เทศบาลมีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ ในข้างต้น เพราะการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลนั้น เป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย กล่าวคือ มีการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปบริหารงาน มีฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา มีผู้บริหารเป็นผู้กำหนดนโยบาย มีข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมดูแลของฝ่ายบริหาร มีฝ่ายสภารับผิดชอบในการออกเทศบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้อง

กับสภาพของเทศบาล ซึ่งก็หมายถึง การที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นนั้น มองในเชิงการเมือง เทศบาลจึงมีกระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองที่คล้ายคลึงกับการเมืองของรัฐหรือของประเทศ กล่าวคือ กิจกรรมทางการเมืองของเทศบาลจะเป็นเสมือนระบบการเมือง (political system) ระบบหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยสถาบันและกระบวนการทางการเมืองที่เรียกว่า “กระบวนการแปลงผัน” (conversion process) อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ การเลือกตั้ง ฯลฯ มีปัจจัยที่ป้อนเข้าสู่กระบวนการแปลงผัน (input) ซึ่งได้แก่ การเรียกร้อง (demands) และการสนับสนุน (supports) ของประชาชนในเขตเทศบาล อันได้แก่ การไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การเข้าร่วมฟังการประชุมสภาเทศบาล การเรียกร้องผลประโยชน์อย่างเปิดเผยต่อองค์การบริหารเทศบาล การสนับสนุนเทศบาลด้วยการเสียภาษี ปฏิบัติตามเทศบัญญัติและให้ความร่วมมือในด้านต่าง ๆ มีผลิตผล (output) ที่ได้จากกระบวนการแปลงผัน อันได้แก่ เทศบัญญัติ โครงการ และการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ ของเทศบาล ผลิตผลดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อประชาชนในเขตเทศบาลนั้นอีก (feedback) เป็นดังนี้เรื่อยไป กระบวนการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายในสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน อันได้แก่ สิ่งแวดล้อมด้านภูมิศาสตร์ ประชากร ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ บรรยากาศทางการเมือง และนโยบายการปกครองของประเทศ เป็นต้น (โปรดพิจารณาแผนภูมิที่ 1.1 ประกอบ)

แผนภูมิที่ 1.1 แสดงระบบการเมืองในเทศบาล

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง



ความต้องการ	-สินค้าและบริการ	-โครงสร้างของเทศบาล	-ผลิตผลด้านการ
	-การกำหนดกฎเกณฑ์	-ระบบการเลือกตั้งและบริการ	จัดสรรทรัพยากร
	-การมีส่วนร่วม	-โครงสร้างกลุ่มผลประโยชน์	-ผลิตผลด้านการ
	-ในสัญลักษณ์	-โครงสร้างอำนาจ	ออกกฎหมาย
การสนับสนุน	-ทางวัตถุ	ฯลฯ	ข้อบังคับ
	-การเคารพกฎเกณฑ์		-ผลิตผลด้าน
	-เข้าไปมีส่วนร่วม		บริการ โอกาส
	-เคารพอำนาจ, สัญลักษณ์		-ผลิตผลด้าน
			สัญลักษณ์

ที่มา : David Easton, A Framework for Political Analysis (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1959), p.112.

ในระบบการเมืองดังกล่าว การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในเขตเทศบาลจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง การมีส่วนร่วมดังกล่าวเป็นส่วนนำ (input) เข้าสู่กระบวนการแปลงผัน ซึ่งหากระบบมีปัจจัยส่วนนี้ที่ด้วยคุณภาพก็จะมีผลต่อประสิทธิภาพของระบบไปด้วย นอกจากนี้ความเชื่อใจในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนก็จะเป็นการทำลายหลักการปกครองตนเอง (self government) และเป็นการทำลายหลักการของการจัดตั้งเทศบาลโดยสิ้นเชิง (ประหยัด หงษ์ทองคำ และ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2529 : 179-181)

แม้ว่าเทศบาลจะเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว แต่ก็ยังประสบกับปัญหาสำคัญ ๆ ซึ่ง ประหยัด หงษ์ทองคำ (2531 : 62) ได้กล่าวสรุปไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบล้วนแต่ประสบกับปัญหาสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก ตัวแทนประชาชนในองค์การปกครองท้องถิ่นไม่เข้าใจหลักการปกครองท้องถิ่นที่ดีพอ ไม่ตั้งใจจริงที่จะเข้ามาบริหารกิจการของท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หากแต่มุ่งที่จะเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในรูปแบบต่าง ๆ เป็นที่ตั้ง ในประการที่สอง ประชาชนไม่สนใจในท้องถิ่นว่าตัวแทนที่ตนเลือกเข้าไปจะทำอะไร อย่างไร ถึงคราวเลือกตั้งก็ไปใช้สิทธิน้อย บางส่วนที่ไปใช้สิทธิก็เห็นแก่อำมิสสินจ้าง ที่ไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งโดยตั้งใจและสำนึกมีน้อย ทำให้ขาดพลังควบคุมโดยประชาชน (insulation for popular control) ตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย ซึ่งน่าจะเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยต้องประสบความล้มเหลวมาตลอด และเป็นผลเสียต่อการปกครองในระดับชาติ และข้อสรุปดังกล่าวก็มีความสอดคล้องกับระบบการเมืองในเทศบาลที่ว่า ความเชื่อใจของประชาชนจะเป็นการทำลายการปกครองตนเอง และหลักการของการจัดตั้งเทศบาล แต่อย่างไรก็ตาม จากข้อความที่ว่า “บางส่วนของไปใช้สิทธิก็เห็นแก่อำมิสสินจ้าง” นั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่า ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นก็ยังมีการใช้เงินหรือสิ่งของเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง และทำให้ความสำคัญของการเลือกตั้งไม่จำกัดอยู่เฉพาะแค่การที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ไปใช้สิทธิของตนหย่อนบัตรลงคะแนนเพื่อเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดทางการเมืองเท่านั้น แม้ว่าโดยทฤษฎีแล้วประชาชนจะมีสิทธิในการกระทำการได้โดยอิสระและโดยลำพังแต่ตามสภาพความเป็นจริงของสังคมปรากฏการณ์ที่ประชาชนผู้มีสิทธิในประเทศไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งก็เป็นแต่เพียงผลพวงขั้นสุดท้ายของกระบวนการทางการเมืองของสังคมมากกว่า นอกจากนี้การเลือกตั้งก็ไม่ได้เป็นแค่กระบวนการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือการควบคุมให้ตัวแทนของประชาชนต้องขึ้นอยู่กับประชาชนเท่านั้น หากแต่การเลือกตั้งยังเป็นการสื่อ

สารติดต่อกันระหว่างผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง เป็นกระบวนการกลมกลืนทางการเมืองที่สำคัญ เป็นโอกาสที่องค์กรทางการเมืองต่าง ๆ จะได้เข้าไปสัมพันธ์และปลูกฝังประชาชนให้ใช้สิทธิที่จะเลือกทางออกให้แก่สังคม หรือไม่ใช่สิทธิดังกล่าวในความหมายที่แท้จริงก็ได้เช่นกัน (สมบัติจันทร์วงศ์, 2539 : 1)

หากพิจารณาถึงประเด็นของการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว ส่วนมากจะหมายความถึงการทุจริต แจกเงินซื้อเสียงประชาชน ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ภายใต้อิทธิพลบังคับและขอร้อง ซึ่งจากการศึกษาของ ธงชัย พิมพ์สกุล ที่ศึกษาถึงปัญหาการทุจริตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดชลบุรี ได้ให้ข้อสังเกตว่า การซื้อเสียงในการเลือกตั้งของจังหวัดชลบุรีมีเป็นรูปธรรมชัดเจนมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2526 และมีเรื่องราวของอิทธิพลอำนาจเถื่อนจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลท้องถิ่น ก่อตัวให้การสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในอาณัติให้ได้รับการเลือกตั้ง โดยหวังผลประโยชน์ที่ตามมาก็คือ ผู้แทนราษฎรที่อยู่ในอาณัติของกลุ่มจะเป็นตัวช่วยอำนวยความสะดวกในการแสวงหาผลประโยชน์ในท้องถิ่นให้กับกลุ่มผู้มีอิทธิพล ในลักษณะเป็นกลุ่มหาผลประโยชน์ที่มีนักการเมืองหนุนหลังนั่นเอง นักการเมืองของกลุ่มจึงเป็นเสมือนเกราะกำบังการกระทำอันเป็นการทุจริตของกลุ่ม ที่ได้ประพฤติปฏิบัติไปในการเลือกตั้งแต่ละครั้งได้เป็นอย่างดี เนื่องจากการทุจริตการเลือกตั้งส่งผลให้นักการเมืองของกลุ่มได้รับชัยชนะ สิ่งที่ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมก็ถูกบดบังไว้เบื้องหลัง คงมีแต่ภาพนักการเมืองที่ประสบผลสำเร็จได้รับการเลือกตั้งจากการทุจริตอยู่ให้เห็นอย่างเด่นชัด ความจริงการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัดชลบุรีแต่ละครั้งที่ผ่านมา จะมีนักการเมืองจากหลายพรรคมาลงสมัครรับเลือกตั้ง แต่การกระทำอันเป็นการทุจริตต่อการเลือกตั้งทุกรูปแบบนั้น จะมีมาจากผู้สมัครของกลุ่มผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นเท่านั้น ที่เห็นเป็นรูปธรรมชัดเจน เป็นที่รู้จักกันดีทั่วไปของประชาชนชาวจังหวัดชลบุรี แต่ไม่มีผู้ใดกล้าพูด กล้าวิจารณ์ เพราะเกรงกลัวต่ออิทธิพลท้องถิ่น ที่มีอำนาจก่อให้เกิดความยำเกรงทั่วไปในจังหวัด ประกอบกับเจ้าหน้าที่ทางราชการของจังหวัดชลบุรีก็พร้อมจะรู้เห็นเป็นใจกับอำนาจเถื่อนดังกล่าวอย่างเปิดเผย ทำให้ปัจจัยช่วยเพิ่มพลังความแข็งแกร่งของอำนาจเถื่อนให้เห็นว่ายิ่งใหญ่และมีอำนาจมากขึ้นเป็นทวีคูณ ทั้งนี้ก็เพราะอำนาจเงินตราของกลุ่มอิทธิพลที่เป็นตัวหลัก เป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดกลุ่มอิทธิพลมีอำนาจมากในทางลบได้ ซึ่งในขณะเดียวกันกลุ่มอิทธิพลก็พยายามสร้างบารมีในทางบวกให้เกิดขึ้นควบคู่กันไป โดยมีต่อประชาชนทุกหมู่เหล่า ทั้งนี้ก็เพื่อหวังให้กลุ่มชนที่ได้รับความช่วยเหลือเกื้อกูลจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลตกอยู่ในภาวะเป็นหนี้บุญคุณ แล้วกลายเป็นเครื่องมือให้กลุ่มอิทธิพลใช้ประโยชน์ในทางลบในโอกาสต่อไป ด้วยเหตุนี้จึงทำให้

เห็นได้ว่า ขณะนี้กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นอันมีสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกเมืองพัทยา กรรมการสุขาภิบาล กรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่วนใหญ่ต่างตกอยู่ในสภาวะผู้เป็นหนี้บุญคุณ และอยู่ในอำนาจของกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่นแทบทั้งสิ้น เนื่องจากการให้การเกื้อหนุนด้านการเงินจากผู้มีอิทธิพลที่ทำได้เป็นเจ้าพ่อ มีบารมีอย่างยิ่งต่อกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นอย่างเต็มตัว อันเป็นบ่อเกิดของบุญคุณ ผู้มีอิทธิพลจึงอยู่ในฐานะที่ผู้มีพระคุณที่กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นจะต้องตอบแทนบุญคุณเมื่อมีโอกาส ไม่ว่าจะการทดแทนบุญคุณดังกล่าวจะเป็นไปในทางดีหรือร้าย ทางลบหรือบวก ต่างจะปฏิบัติด้วยความตั้งใจทุกครั้ง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากมีการเลือกตั้งในจังหวัดชลบุรี ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งท้องถิ่น เช่น สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด เมืองพัทยา กรรมการสุขาภิบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อผู้มีอิทธิพลส่งผู้ใดลงสมัครในนามของกลุ่ม จะมีการให้ความช่วยเหลือคนของกลุ่มเป็นอย่างดี เพื่อทดแทนบุญคุณของผู้มีอิทธิพล ทั้งนี้ ผู้ช่วยเหลือก็หวังประโยชน์ตอบแทนจากผู้มีอิทธิพลเพื่อสร้างตัวเองให้มีชื่อเสียงต่อไป จึงมีลักษณะต่างแสวงหาผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งกันและกันนั่นเอง

ด้วยปัจจัยดังกล่าวมานี้ ทำให้การซื้อเสียง ซื้อประชาชนของผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มาจากกลุ่มผู้มีอิทธิพล จึงมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพดีมาก และแน่นอน เพราะเงินของกลุ่มดังกล่าวมีอำนาจในตัว เนื่องจากผู้ซื้อก็มีอำนาจ เงินที่ซื้อก็มีอำนาจ หากจะมีผู้สมัครกลุ่มอื่น ๆ ที่ไม่มีอิทธิพล ไม่มีพรรคพวกมีอำนาจพอ จะใช้เงินซื้อเสียงที่จังหวัดชลบุรีโดยทำเช่นเดียวกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลทำ เป็นที่เชื่อได้ว่า ผลที่ได้รับจากการซื้อเสียงย่อมไม่ได้ผล และไม่มีประสิทธิภาพ เพราะเงินของกลุ่มที่ไม่มีอิทธิพล ย่อมไม่มีอำนาจในตัว หรือที่ชาวบ้านนิยมเรียกว่า “เงินไม่มียาง” เพราะไม่มีใครเกรงกลัว แม้จะรับเงินไปแล้วก็ตาม ผิดกับเงินของกลุ่มผู้มีอิทธิพลดังกล่าวมาอย่างขาวเป็นดำ ดังนั้น จึงปรากฏความจริงมาตลอดเป็นระยะเวลายาวนานว่า ผู้สมัครของกลุ่มที่ไม่มีอิทธิพลในจังหวัดชลบุรีทุกกลุ่ม ทุกพรรค ไม่มีผู้ใดแจกเงินซื้อเสียงจากประชาชน คงมีแต่กลุ่มผู้สมัครของผู้มีอิทธิพลเท่านั้น ที่ดำเนินการในการซื้อเสียงอย่างเปิดเผย เป็นล่ำเป็นสันอยู่จนขณะนี้ (ธงชัย พิมพ์สกุล, 2539 : 1)

สำหรับการเลือกตั้งในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 เป็นต้นมา ได้ปรากฏว่ามี การซื้อเสียงเลือกตั้งกันอย่างแพร่หลายในทุกกระดับ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ระดับจังหวัด หรือการเลือกตั้งระดับชาติ อิทธิพลของเงินที่มีผลต่อการเลือกตั้ง ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากขึ้นทุกขณะ ศัพท์ที่ว่า “ม่านสีม่วง” หรือ “ยี่ห้อยร้อยยี่สิบ” ทางหน้าหนังสือพิมพ์ล้วน

สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของเงินต่อการเลือกตั้งได้เป็นอย่างดี ซึ่งในข้อเท็จจริงการเลือกตั้งแต่ละครั้ง ผู้สมัครแต่ละคนต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก ยิ่งถ้าต้องการได้รับชัยชนะหรือเป็นเขตที่มีการแข่งขันสูงแล้ว ค่าใช้จ่ายก็จะสูงมากขึ้น ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่อาจมองเห็นได้ชัดเจน หรือไม่อาจมองเห็นได้ เช่น ค่าใช้จ่ายในงานสังคม เพื่อสร้างเสริมบารมีของตน เช่น งานมงคลสมรส งานบวช งานทอดผ้าป่า งานเลี้ยงวันเกิด เป็นต้น ค่าใช้จ่ายเหล่านี้ในวันจะสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคต เนื่องจากผู้สมัครมีแนวโน้มต้องหาทางประชาสัมพันธ์หรือโฆษณาด้วยตัวเองด้วยเทคนิคใหม่ หรือวิธีการหาเสียงแบบใหม่ เพื่อไม่ให้ซ้ำกับคู่แข่ง และเพื่อให้ได้คะแนนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ประจำในการหาเสียง เช่น ค่าพิมพ์ป้ายโฆษณา และแผ่นปลิว ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปหาเสียงตามหมู่บ้านต่าง ๆ ค่าใช้จ่ายในศูนย์บัญชาการหาเสียงเลือกตั้งของตน ค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูหรือค่าจ้างห้วคะแนน การซื้อที่โฆษณาในหนังสือพิมพ์ หรือซื้อเวลาโฆษณาในวิทยุและโทรทัศน์ นอกจากนี้ในบางกรณียังมีค่าใช้จ่ายในการ “จ้าง” หรือระดมผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ลงคะแนนกับตน หรือลงเงินลงคะแนนให้กับผู้สมัครอื่น และผู้สมัครบางคนยอมเสียค่าใช้จ่ายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในเขตเลือกตั้งของตนเอง เช่น สร้างหรือซ่อมแซมวัด โรงเรียน สะพาน และเส้นทางคมนาคมต่าง ๆ เป็นต้น การที่ผู้สมัครนิยมจ่ายเงินเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนสะท้อนให้เห็นว่า วิธีการดังกล่าวถึงจะไม่ได้เป็นวิธีการเดียวที่เพียงพอที่จะชนะการเลือกตั้ง แต่ก็ยังเป็นวิธีที่จำเป็นวิธีหนึ่งที่จะขาดเสียมิได้

ในปัจจุบันแนวโน้มของค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งเพิ่มสูงขึ้นตลอดเวลา และย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบประชาธิปไตยได้ กล่าวคือ ทำให้ผู้ที่มีเงินมากมีโอกาสเข้ามาครอบงำทางการเมืองมากขึ้น ทำให้หลักการของความเท่าเทียมกันในโอกาสซึ่งเป็นหลักสำคัญของระบอบประชาธิปไตยเสียไป ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ แต่มีกำลังเงินน้อยก็จะมีโอกาสที่จะได้รับชัยชนะการเลือกตั้งน้อยลง ในขณะที่ผู้มีลักษณะของความเป็น “เจ้าบุญทุ่ม” จะมีโอกาสชนะเลือกตั้งได้มากขึ้น จากการศึกษาที่สามารถสร้างความสำเร็จทางการเมืองได้เช่นนี้ จึงเป็นสาเหตุให้บรรดานักธุรกิจ หรือผู้มีอำนาจทางการเงินอื่น ๆ ทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด ดำเนินรอยตาม โดยสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาเทศบาล ตลอดจนสมัครเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน โดยการใช้จ่ายเงิน ในการหาเสียงเลือกตั้งมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการตัดโอกาสของคนที่มีเงินน้อยไม่ให้เข้ามามีบทบาทในการเป็นผู้นำทางการเมืองด้วย

หากพิจารณาถึงการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นแล้ว กล่าวได้ว่า การเมืองในระดับท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการเมืองในระดับชาติ ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาเทศบาล หรือสมาชิกสภาจังหวัด ย่อมมีความสัมพันธ์หรือมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้ง และตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งในระดับชาติ ซึ่ง สมบัติ จันทรวงศ์ (2539 : 1) ได้ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า การที่ผู้สมัครเป็น ส.ส. จำเป็นจะต้องมีความสัมพันธ์โยงโยกับนักการเมืองในระดับท้องถิ่นอยู่บ้าง ไม่มากก็น้อยนั้นเป็นเรื่องที่เห็นได้ง่าย เพราะโดยสถานภาพผู้นำของท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมจะถูกดึงตัวเข้ามาช่วยในการหาเสียงเลือกตั้งอยู่แล้ว ไซ้แต่เท่านั้น ปัจจุบันนี้การเมืองในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับเทศบาล ซึ่งเป็นงานที่สัมผัสและคลุกคลีเข้าถึงความทุกข์สุขของประชาชนอย่างแนบแน่นนั้น ก็มักจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะได้ผู้นำระดับประเภทที่มีบารมี อิทธิพล ตลอดจนฐานะทางการเงินอันมั่นคง เข้ามาบริหาร ผู้นำระดับท้องถิ่นจึงมักเป็นทั้งผู้นำโดยฐานะที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการด้วยพร้อม ๆ กัน การวิ่งเต้นเข้าขอความช่วยเหลือจากผู้นำท้องถิ่นระดับนี้ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. จึงมีผลให้กลไกของการเมืองระดับท้องถิ่นในระดับกว้างมีผลกระทบถึงการเลือกตั้ง ส.ส. ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับการเลือกตั้งระดับชาตินี้ ผู้สมัคร ส.ส. ส่วนใหญ่จะถือคติว่า ถ้าหากว่าไม่สามารถจะดึงมาเป็นพวกได้ อย่างน้อยที่สุดก็ต้องวางตัวอย่าให้ถูกรังเกียจเอาได้ แต่ในมุมมองกลับกันนั้น ส.ส. จะไม่พยายามเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเปิดเผยในการแข่งขันกันในระดับท้องถิ่น เพราะมองว่าผู้สมัครในระดับท้องถิ่นสามารถเป็นหัวคะแนนให้ตนได้ทุกฝ่าย

จากสภาพการณ์ดังกล่าวในข้างต้น จึงทำให้ผู้นำหรือผู้บริหารในระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาล ซึ่งไม่ว่าจะเป็นตัวนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล ส่วนมากจะเป็นผู้มีบารมี อิทธิพล ตลอดจนฐานะทางการเงินอันมั่นคง และผู้มีบารมี อิทธิพลเหล่านี้ส่วนมากคือนายทุนท้องถิ่นนั่นเอง สภาพการณ์ที่นายทุนท้องถิ่นเริ่มหันเข้าสู่การเมืองภายในท้องถิ่น เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเล็งเห็นว่า อำนาจทางการเมืองภายในท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการดำรงและขยายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หากปราศจากอำนาจทางการเมืองแล้ว นายทุนท้องถิ่นเหล่านี้ย่อมยากที่จะเติบโตขึ้นมาโดยอาศัยอำนาจและอิทธิทธิทางการเมือง นอกจากนี้การได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งในรูปแบบเทศบาลก็คือสมาชิกสภาเทศบาลนั้น ยังจะได้รับผลประโยชน์ทั้งในรูปตัวเงิน (pecuniary utility) ซึ่งได้แก่ เงินเดือน เบี้ยประชุม เงินประจำตำแหน่ง และผลตอบแทนที่มีใช้ตัวเงิน (non-pecuniary utility) ซึ่งได้แก่ สถานะในสังคม การสร้างเครือข่าย

ความสัมพันธ์กับชนชั้นนำ ทางอำนาจและผู้นำทางเศรษฐกิจ รวมทั้งอำนาจทางการเมืองและการปกครองในระดับชาติ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้การแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นมีเพิ่มสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา โดยมีเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญ กล่าวคือ มีการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้ง ทั้งการใช้จ่ายเงินในทางที่ถูกต้อง และการใช้จ่ายเงินในทางที่ไม่ถูกต้อง หรือที่เรียกว่า การทุจริตซื้อเสียงเลือกตั้ง และในการใช้จ่ายเงินนี้ก็จะมีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นกว่าครั้งที่ผ่านมา

จากการที่เงินเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการหาเสียงเลือกตั้งนี้เอง จึงเป็นมูลเหตุที่ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาถึงการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งระดับท้องถิ่น โดยผู้ศึกษาจะได้หยิบยกถึงการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งของเทศบาลตำบลอรุณยูประเทศ จังหวัดสระแก้ว มาเป็นกรณีศึกษา ภายใต้กรอบที่ว่า หากการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นมีการใช้จ่ายเงินซื้อเสียงในทางที่ไม่ถูกต้อง หรือที่เรียกว่า การทุจริตซื้อเสียงแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการเมืองในระบบประชาธิปไตยอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญในระบบประชาธิปไตย การที่จะหวังให้ประชาธิปไตยระดับชาติมีการพัฒนาที่เจริญงอกงามโดยไม่เอาใจใส่ต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าให้มีความเจริญมั่นคงเสียก่อน ย่อมเป็นสิ่งที่เป็นไปได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยไว้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งว่ามีวิธีการใดบ้าง
2. เพื่อศึกษาถึงการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งการใช้จ่ายเงินในทางที่ถูกต้อง และไม่ถูกต้อง
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปริมาณการใช้จ่ายเงินทั้งทางที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องในการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอรุณยูประเทศ จังหวัดสระแก้ว ทั้งหมด โดยเปรียบเทียบกันระหว่างการเลือกตั้งในครั้งล่าสุด คือ ปี พ.ศ.2538 กับการเลือกตั้งในคราวก่อน คือ ปี พ.ศ.2533 ว่ามีเพิ่มมากขึ้นหรือลดน้อยลง

4. เพื่อศึกษาว่าหากมีการใช้จ่ายเงินในทางที่ไม่ถูกต้องในการหาเสียงเลือกตั้งแล้ว จะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอย่างไรบ้าง
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางการป้องกัน และแก้ไขมิให้มีการใช้จ่ายเงินในทางที่ไม่ถูกต้องในการหาเสียงเลือกตั้งเกิดขึ้น

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง การใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งระดับท้องถิ่นในครั้ง นี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตของการศึกษาวิจัยไว้เฉพาะการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ของเทศบาลอรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้ว สำหรับเหตุผลที่ผู้ศึกษาได้นำเอาเทศบาลตำบล อรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้ว มาใช้เป็นกรณีศึกษา ก็เนื่องมาจาก ผู้ศึกษามีความสัมพันธ์กับ คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลอรัญญประเทศชุดปัจจุบัน โดยเฉพาะตัวนายกเทศมนตรี ซึ่งจะทำให้ ผู้ศึกษาสามารถสัมภาษณ์แบบเจาะลึก รวมทั้งการรวบรวมเอกสาร ข้อมูล การเลือกตั้งของเทศ บาลตำบลอรัญญประเทศ เพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่มีความเที่ยงตรงและมีความเป็นจริงมากที่สุด

วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งวิธีการศึกษาวิจัยไว้ ดังนี้ คือ

1. การศึกษาวิจัยจากเอกสาร โดยได้รวบรวมข้อมูลจากหนังสือ บทความใน หนังสือ และวารสาร เอกสารของทางราชการ เช่น ประกาศเทศบาลตำบลอรัญญประเทศ วิทยานิพนธ์ รวมทั้งผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง พฤติกรรมในการเลือกตั้ง การปกครองและ การเลือกตั้งในรูปแบบของเทศบาล
2. การสัมภาษณ์ ซึ่งจะเป็นการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกถึงตัวผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นสมาชิกสภาเทศบาล รวมทั้งผู้ที่ได้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี และเทศมนตรี โดยเรื่องที่สัมภาษณ์จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกลวิธีในการหาเสียงเลือกตั้ง ค่าใช้จ่ายในการหาเสียง และแหล่งที่มาของการสนับสนุนทางการเงิน นอกจากนี้ อาจมีการ สัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนช่วยเหลือผู้สมัครรับเลือกตั้งในการหาเสียง รวมทั้งผู้ที่ไปเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตำบลอรัญญประเทศ ครั้งล่าสุดบางท่าน ถึงเหตุผลที่ไปเลือกตั้ง ตลอดจนวิธีการและ พฤติกรรมหาเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย

สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาข้างต้น ผู้ศึกษาได้กำหนดสมมติฐานในการศึกษาไว้ ดังต่อไปนี้

“เงินเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งในระดับต่าง ๆ กัน ทั้งทางด้านชีวิตความเป็นอยู่และความผูกพันกับตัวผู้สมัคร จนถือได้ว่าเงินเป็นเหตุผลสำคัญในการลงคะแนนให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดผู้หนึ่ง และการเลือกตั้งโดยคำนึงถึงเงินเป็นสำคัญ ได้ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางการเมืองไทย”

นิยามศัพท์

สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดนิยามศัพท์ไว้เพื่อความเหมาะสมและกระชับชัดเจน ดังต่อไปนี้

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หมายถึง ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบล อรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้ว

ผู้เลือกตั้ง หมายถึง ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลอรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้ว และมีสิทธิไปลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

การใช้จ่ายเงินในทางที่ถูกต้อง หมายถึง การใช้จ่ายเงินอย่างเปิดเผยและเป็นการใช้จ่ายเงินที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถมองเห็นได้ว่าใช้จ่ายเงินไปเพื่ออะไร การใช้จ่ายเงินในลักษณะนี้ส่วนมากจะเป็นในเรื่องของการประชาสัมพันธ์ ค่าเขียนป้าย พิมพ์ใบปลิว แผ่นพับ โปสเตอร์ คัทเอาท์ขนาดใหญ่ ค่าอุปกรณ์ที่ใช้ในการปราศรัยหาเสียง เช่น เครื่องขยายเสียง ค่าเช่ารถโฆษณาหาเสียง ค่าจ้างติดป้ายโฆษณา ค่าเบี้ยเลี้ยงคนขับรถ และคณะทำงาน เป็นต้น

การใช้จ่ายเงินในทางที่ไม่ถูกต้อง หมายถึง การใช้จ่ายเงินที่ไม่เปิดเผย และเป็นการใช้จ่ายเงินที่ประชาชนโดยทั่วไปอาจมองไม่เห็นว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

การใช้จ่ายเงินในลักษณะนี้ ได้แก่ ค่าซื้อของไปแจกชาวบ้าน ค่าตอบแทนการลงคะแนนให้ต่อหัว ค่าจัดงานเลี้ยงสังสรรค์ ค่าบำรุงงานการกุศลต่าง ๆ เป็นต้น

การพัฒนาทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย หมายถึง การทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวและมีความสำนึกในความสำคัญของการเป็นพลเมืองในระบบประชาธิปไตย รวมทั้ง ทำให้เกิดความสำนึกในการไปใช้สิทธิเสรีภาพทางการเมือง ซึ่งก็คือ การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์หรืออามิสสินจ้าง ทั้งในรูปที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน ส่งผลให้เห็นถึงการเลือกตั้งที่สุจริต ปราศจากการคดโกง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึง วิธีการหาเสียงเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอรุณภูมิประเทศ จังหวัดสระแก้ว
2. ทำให้ทราบถึงการใช้จ่ายเงินของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอรุณภูมิประเทศ จังหวัดสระแก้ว ทั้งในทางที่ถูกต้องและไม่ถูกต้อง
3. ทำให้ทราบถึงปริมาณการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งทั้งในทางที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องของผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลตำบลอรุณภูมิประเทศ จังหวัดสระแก้ว ในครั้งล่าสุดคือ ในปี พ.ศ.2538 และในครั้งก่อน คือ ในปี พ.ศ.2533 ว่ามีปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นหรือลดน้อยลง
4. ผลการศึกษาวิจัย สามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบสำหรับผู้สนใจที่จะทำการศึกษาถึงการใช้จ่ายเงินในการหาเสียงเลือกตั้งของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และรวมไปถึงเทศบาลรูปแบบอื่น ๆ คือ เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ต่อไป