

ผลกระทบอันเกิดจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง : กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมหาสารคาม

อลงกรณ์ อรรคแสง¹

ปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหารเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับกำเนิดของเทศบาลไทย ความอ่อนแอดังกล่าวคือการที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง เทศบาลบางแห่งมีการเปลี่ยนนายกเทศมนตรีเกือบจะทุกปี บางแห่งเป็นข้อตกลงระหว่างลูกผู้ขายว่าจะแบ่งกันเป็นนายกเทศมนตรีคนละครึ่งวาระ ปัญหาความไม่ต่อเนื่องดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหาหลายประการ เช่น ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย ความไม่ต่อเนื่องของทิศทางการพัฒนา การขาดภาวะผู้นำในองค์กร และแน่นอนที่สุดผลเสียตกอยู่กับประชาชนในเขตเทศบาล ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีอยู่ตลอดเวลา เช่น การแก้ไขกฎหมายให้สมาชิกสภาเทศบาลไม่สามารถลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีและให้นายกเทศมนตรีทำหน้าที่ประธานสภาเทศบาล² หรือ การให้อำนาจในการแต่งตั้งฝ่ายบริหารของเทศบาลเป็นอำนาจของข้าหลวงประจำจังหวัดจากเดิมที่เป็นอำนาจของสภาเทศบาล³ เป็นต้น ในที่สุดในทศวรรษที่ 2540 ซึ่งถือเป็นยุคทองของการกระจายอำนาจในประเทศไทย มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการเกิดขึ้นกับการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีที่มาสำคัญจากบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญและมีบทบัญญัติถึงเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีการบังคับใช้ก่อนหน้านี้

ในมาตรา 285 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กล่าวถึงเรื่องของการจัดโครงสร้างภายในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยที่ต้องประกอบด้วยสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และให้มีฝ่ายบริหารที่อาจมาจากมติของสภาท้องถิ่นหรือมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁴

ดังนั้นเมื่อกฎหมายรัฐธรรมนูญเปิดช่อง ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาคือความอ่อนแอของฝ่ายบริหารเทศบาลจึงเกิดขึ้นอีกครั้ง โดยในช่วง พ.ศ.2542 ได้มีการเคลื่อนไหวจากหลายฝ่าย โดยเฉพาะจากสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยให้มีการแก้ไขกฎหมายให้นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งความเคลื่อนไหวดังกล่าวมาประสบความสำเร็จในปี พ.ศ.2543 โดยรัฐสภาได้ผ่านกฎหมายแก้ไขให้เทศบาลมีที่มาของฝ่ายบริหารเทศบาล 2 ทาง โดยให้ทำประชามติสอบถามประชาชนว่าจะเลือกให้โครงสร้างภายในรูปแบบใด ระหว่างรูปแบบเดิมที่ฝ่ายบริหารมาจากมติของสภาเทศบาล และรูปแบบที่สอง ที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนแยกจากสภาเทศบาล⁵

เมื่อการเคลื่อนไหวของฝ่ายเทศบาลประสบความสำเร็จ ก็มีความเคลื่อนไหวจากฝ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงจาก

ประชาชนเช่นกัน ในที่สุดการเคลื่อนไหวผลักดัน กัดดันก็ประสบความสำเร็จในปี พ.ศ.2546 เมื่อรัฐสภาได้มีมติให้มีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือนายกฯ ขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน⁶

หากนับตั้งแต่ พ.ศ.2543 จนถึงปัจจุบัน นับเป็นเวลาเกือบ 10 ปีแล้วที่เทศบาลของไทยมีการใช้โครงสร้างภายในรูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ดังนั้นบทความชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะทำการสำรวจและวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนมาใช้โครงสร้างภายในที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางตรงของประชาชน โดยเป็นการสำรวจและวิเคราะห์โดยเลือกเทศบาลเมืองมหาสารคามเป็นกรณีศึกษา

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามก่อนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง

เทศบาลเมืองมหาสารคามจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2479 ซึ่งเป็นวันที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม พุทธศักราช ๒๔๗๙ มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁷

พัฒนาการทางการเมืองของเทศบาลเมืองมหาสารคามนับตั้งแต่เริ่มมีกฤษฎีกาจัดตั้งเป็น จนถึง การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี พ.ศ.2528 ระยะเวลา 48 ปีดังกล่าวพบว่า เทศบาลเมืองมหาสารคาม ตกอยู่ภายใต้การบริหารงานหรือการผูกขาดอำนาจของนายกเทศมนตรีสองคนคือ นายบุญช่วย อัตถากร และ นายเกียรติ นาคพงษ์ รวมเป็นเวลากว่า 35 ปี โดยนายบุญช่วย อัตถากร ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี 22 ปี และนายเกียรติ นาคพงษ์ ดำรงตำแหน่ง 13 ปี ช่วงเวลา 13 ปีที่เหลือเป็นเวลาของนายกเทศมนตรี 15 คน ทั้งผู้ที่มาจากการเลือกตั้งและผู้ที่มาจากการแต่งตั้ง⁸

ในปี พ.ศ. 2528 การเมืองในเทศบาลเมืองมหาสารคามมีกลุ่มการเมืองลงแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มทีมของเรา กลุ่มพลังสารคาม กลุ่มทีมพัฒนาท้องถิ่น และมีผู้สมัครอิสระจำนวน 3 คน โดยการเลือกตั้งจัดให้มีขึ้นในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2528 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า กลุ่มทีมของเรา มี นายเกียรติ นาคพงษ์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม ได้รับเลือกตั้งจำนวน 4 ที่นั่ง กลุ่มพลังสารคาม มี ประพิศ ทองโรจน์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม ได้รับเลือกตั้งจำนวน 14 ที่นั่ง กลุ่มทีมพัฒนาท้องถิ่น มี มาณิศ พิมพดี เป็นหัวหน้ากลุ่ม ไม่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้ง ดังนั้นจึงทำให้นายประพิศ ทองโรจน์ได้เป็นนายกเทศมนตรี ในการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 47 คน

ในปี พ.ศ.2533 การเมืองในเทศบาลเมืองมหาสารคามมีกลุ่มการเมืองลงแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มทีมของเรา กลุ่มทีมประชาร่วมใจ กลุ่มทีมสารคามก้าวหน้า และมีผู้สมัครอิสระจำนวน 3 คน โดยการเลือกตั้งจัดให้มีขึ้นในวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ.2533 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า กลุ่ม

ทีมของเรา มีนายเกียรติ นาคะพงษ์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม ได้รับเลือกตั้งจำนวน 7 ที่นั่ง กลุ่มทีมสารคามก้าวหน้า มีนายจิรศักดิ์ คณาสวัสดิ์ (บิดาของนายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ นายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน) เป็นหัวหน้ากลุ่ม ได้รับเลือกตั้งจำนวน 11 ที่นั่ง กลุ่มทีมประชาร่วมใจ มี นายสุวิน ตาลรักษา เป็นหัวหน้ากลุ่ม ไม่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้ง ดังนั้นจึงทำให้นายจิรศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ได้เป็นนายกเทศมนตรี โดยในการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 57 คน

ในปี พ.ศ.2539 การเมืองในเทศบาลเมืองมหาสารคามมีกลุ่มการเมืองลงแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งจำนวน 2 กลุ่ม คือ กลุ่มทีมสารคามก้าวหน้า และกลุ่มทีมของเรายุคใหม่ และมีผู้สมัครอิสระจำนวน 5 คน โดยการเลือกตั้งจัดให้มีขึ้นในวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2538 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ากลุ่มทีมสารคามก้าวหน้า มีนายจิรศักดิ์ คณาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม ได้รับเลือกตั้งจำนวน 7 ที่นั่ง และกลุ่มทีมของเรายุคใหม่ มีนายสุรจิตร ยนต์ตระกูล เป็นหัวหน้ากลุ่ม ได้รับเลือกตั้งจำนวน 11 คน ดังนั้นจึงทำให้นายสุรจิตร ยนต์ตระกูล ได้เป็นนายกเทศมนตรี โดยในการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 41 คน

ในปี พ.ศ.2542 การเมืองในเทศบาลเมืองมหาสารคามมีกลุ่มการเมืองลงแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งจำนวน 3 กลุ่ม คือ กลุ่มทีมสารคามก้าวหน้า กลุ่มทีมของเรายุคใหม่ กลุ่มทีมการเมืองสีขาว และมีผู้สมัครอิสระจำนวน 4 คน การเลือกตั้งจัดให้มีขึ้นในวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2542 ผลการเลือกตั้งปรากฏว่ากลุ่มทีมสารคามก้าวหน้า มี นายจิรศักดิ์ คณาสวัสดิ์ เป็นหัวหน้ากลุ่ม ได้รับเลือกตั้งจำนวน 5 ที่นั่ง กลุ่มทีมของเรายุคใหม่ มีนายสุรจิตร ยนต์ตระกูล เป็นหัวหน้ากลุ่ม ได้รับเลือกตั้งจำนวน 13 ที่นั่ง และกลุ่มทีมการเมืองสีขาว มีนายเศรษฐกร สายทะโชติ เป็นหัวหน้ากลุ่มไม่มีผู้สมัครได้รับเลือกตั้ง ดังนั้นจึงทำให้นายสุรจิตร ยนต์ตระกูล ได้เป็นนายกเทศมนตรี โดยในการเลือกตั้งครั้งนี้มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้นจำนวน 58 คน⁹

2. การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงของเทศบาลเมืองมหาสารคาม

2.1 การเลือกตั้งในวันอาทิตย์ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2547 : การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงครั้งแรกที่เป็นโมฆะ

2.1.1 ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล

เทศบาลเมืองมหาสารคามมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงครั้งแรกในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 ตามประกาศผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลเมืองมหาสารคาม¹⁰ โดยเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามในวันเวลาเดียวกัน ซึ่งระยะเวลาในการสมัครรับเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม ถึงวันที่ 9 มกราคม พ.ศ.2547 ตามประกาศดังกล่าวได้กำหนดเขตเลือกตั้ง 3 เขตเลือกตั้ง

ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงครั้งแรกของเทศบาลเมืองมหาสารคาม มีผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีจำนวน 4 คน ได้แก่

- | | |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| 1. นางนภาพร พลโคตร | หมายเลข 1 ทีมไทยรักไทยพัฒนาสารคาม |
| 2. นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา | หมายเลข 2 ทีมรักษาสารคาม |
| 3. นายเรืองสิทธิ์ นันทะเสน | หมายเลข 3 ทีมมหาสารคาม |
| 4. นายสุรจิตร ยนต์ตระกูล | หมายเลข 4 ทีมของเรายุคใหม่ |

ในส่วนของสมาชิกสภาเทศบาล ในแต่ละเขตเลือกตั้ง มีจำนวนผู้สมัครดังนี้¹¹

เขตเลือกตั้งที่ 1 มีผู้สมัครทั้งสิ้น 21 คน ประกอบด้วย ผู้สมัครอิสระ จำนวน 3 คน ผู้สมัครทีมรักษาสารคาม จำนวน 6 คน ผู้สมัครทีมมหาสารคาม จำนวน 6 คน และ ผู้สมัครทีมเรายุคใหม่ จำนวน 6 คน

เขตเลือกตั้งที่ 2 มีผู้สมัครทั้งสิ้น 22 คน ประกอบด้วย ผู้สมัครอิสระ จำนวน 4 คน ผู้สมัครทีมรักษาสารคาม จำนวน 6 คน ผู้สมัครทีมมหาสารคาม จำนวน 6 คน และผู้สมัครทีมเรายุคใหม่ จำนวน 6 คน

เขตเลือกตั้งที่ 3 มีผู้สมัครทั้งสิ้น 21 คน ประกอบด้วย ผู้สมัครอิสระ จำนวน 3 คน ผู้สมัครทีมรักษาสารคาม จำนวน 6 คน ผู้สมัครทีมมหาสารคาม จำนวน 6 คน และ ผู้สมัครทีมเรายุคใหม่ จำนวน 6 คน รวมแล้วมีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ทั้งสิ้น 64 คน

2.1.2 ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามครั้งแรก

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลในวันอาทิตย์ที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 นั้น มีสถิติเกี่ยวกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งที่น่าสนใจดังนี้

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	การมาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง					
	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง		บัตรเสีย		บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
28,281	17,917	63.35	952	5.31	1,114	6.21

ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามทางตรงครั้งแรก ปรากฏว่านายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา ชนะการเลือกตั้งได้คะแนนมากที่สุด โดยคะแนนผลการเลือกตั้งพิจารณาได้ดังต่อไปนี้¹²

- | | | |
|-------------------------------|-----------|-----------------|
| นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา | หมายเลข 2 | ได้ 5,152 คะแนน |
| นายสุรจิตร ยนต์ตระกูล | หมายเลข 4 | ได้ 5,088 คะแนน |
| นางนภาพร พลโคตร | หมายเลข 1 | ได้ 4,234 คะแนน |
| นายเรืองสิทธิ์ นันทะเสน | หมายเลข 3 | ได้ 2,349 คะแนน |

ในการเลือกตั้งครั้งนี้กล่าวได้ว่านายสุรจิตร์ ยนต์ตระกูล น่าจะมีความได้เปรียบ เนื่องจากเพิ่งจะหมดวาระจากการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม 2 สมัยติดต่อกัน ดังนั้นการเลือกตั้งครั้งนี้จึงเป็นการป้องกันตำแหน่งของตนเอง อย่างไรก็ตามนายสุรจิตร์ ยนต์ตระกูลได้พ่ายแพ้ต่อนายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา ทั้งนี้เนื่องมาจากระยะเวลา 2 สมัยเป็นเวลากว่า 8 ปีที่นายสุรจิตร์ ยนต์ตระกูลดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม มีการเปลี่ยนแปลงหรือมีการพัฒนาที่มองเห็นเป็นรูปธรรมน้อยมาก จุดนี้น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวเมืองมหาสารคามต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลง

ความจริงแล้วนายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนาเคยดำรงตำแหน่งเทศมนตรีในสมัยที่นายสุรจิตร์ ยนต์ตระกูลเป็นนายกเทศมนตรี ต่อมาภายหลังเกิดความขัดแย้งกันขึ้น นายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา จึงแยกตัวออกมาและตั้งทีมสมัครแข่งขันกับนายสุรจิตร์ ยนต์ตระกูล ซึ่งด้วยบุคลิกของนายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนาที่เป็นกันเองกับชาวบ้าน ประชาชนเข้าพบง่าย เข้าถึงประชาชน รับโทรศัพท์ทุกสายที่ประชาชนโทรเข้ามาถือเพื่อร้องเรียนเรื่องต่างๆ ด้วยตนเอง และมีการสั่งการให้มีการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนที่โทรเข้ามาทันที จึงทำให้นายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนาได้รับความพอใจจากประชาชน ดังนั้นจึงน่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งนอกจากการที่ประชาชนต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงแล้ว ที่ทำให้นายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนาชนะการเลือกตั้งในวันอาทิตย์ที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547

สำหรับผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม ผลปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ชื่อกลุ่มการเมือง	จำนวนผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้ง	หัวหน้าทีม
ทีมรักษาสารคาม	9	นายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา
ทีมของเรายุคใหม่	6	นายสุรจิตร์ ยนต์ตระกูล
ทีมมหาสารคาม	1	นายเรืองสิทธิ์ นันทะเสน
ผู้สมัครอิสระ	2	-

อย่างไรก็ตาม แม้นายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนาและทีมผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลจะชนะการเลือกตั้ง แต่ปรากฏว่าได้มีการร้องเรียนต่อกรรมการการเลือกตั้งถึงความไม่สุจริตในการเลือกตั้งครั้งนี้ และกรรมการการเลือกตั้งได้สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ดังนั้นการเลือกตั้งในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 จึงเป็นโมฆะ

2.2 การเลือกตั้งในวันอาทิตย์ที่ 23 พฤษภาคม 2547 : เลือกตั้งใหม่ นายกเทศมนตรีทางตรงคนแรกครั้งที่สอง

แม้นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา จะชนะการเลือกตั้งในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงครั้งแรกของเทศบาลเมืองมหาสารคามที่มีขึ้นในวันอาทิตย์ที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 แต่ได้มีการร้องเรียนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามดังกล่าว และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการวินิจฉัยการร้องเรียนดังกล่าว และมีหลักฐานเชื่อได้ว่าปลัดเทศบาลเมืองมหาสารคามคือนายวิสุทธิ เจริญศรี ได้กระทำการเกี่ยวกับการเลือกตั้งโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม คือมีการย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้านในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามกว่าพันรายชื่อให้เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง¹³ ดังนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีมติให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามใหม่ในวันอาทิตย์ที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2547¹⁴

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลในวันอาทิตย์ที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2547 นั้น มีสถิติเกี่ยวกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งดังนี้

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	การมาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง					
	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง		บัตรเสีย		บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
27,816	17,243	61.99	669	3.88	539	3.13

ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามครั้งใหม่ ในวันอาทิตย์ที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ.2547 ปรากฏว่านายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา ยังคงชนะการเลือกตั้งอีกครั้ง ด้วยคะแนนที่มากขึ้นกว่าเมื่อการเลือกตั้งในวันอาทิตย์ที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 โดยคะแนนผลการเลือกตั้งพิจารณาได้ดังต่อไปนี้¹⁵

นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา	หมายเลข 2	ได้ 8,457 คะแนน
นายสุรจิตร ยนต์ตระกูล	หมายเลข 4	ได้ 5,872 คะแนน
นายเรืองสิทธิ์ นันทะเสน	หมายเลข 3	ได้ 1,561 คะแนน
นางนภาพร พลโคตร	หมายเลข 1	ได้ 145 คะแนน

การที่นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา ยังคงชนะการเลือกตั้งและชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงที่มากกว่าเดิมนั้น มีการกล่าวกันว่าเพราะคนมหาสารคามสงสารนายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา ทั้งที่ชนะการเลือกตั้งแล้วแต่ยังไม่ได้เป็นนายกเทศมนตรี การที่กรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่นั้น เป็นการกลั่นแกล้งทางการเมือง ดังนั้นคะแนนที่นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา ได้รับในการเลือกตั้งครั้งใหม่นี้จึงเป็น “คะแนนสงสาร” ที่คนมหาสารคามเทให้แก่นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา และกล่าวกันว่าในการเลือกตั้งดังกล่าว นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา ไม่ได้ใช้เงินในการซื้อเสียงเลย เป็นการชนะการเลือกตั้งด้วยคะแนนสงสารโดยแท้

ในส่วนของการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามครั้งใหม่ ผลปรากฏว่าทีมรักษาสารคามของนายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา ได้จำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มมากขึ้นกว่าการเลือกตั้งครั้งแรกที่ได้รับเลือกตั้ง 9 คน แต่ผลการเลือกตั้งในวันที่ 23 พฤษภาคม ทีมทีมรักษาสารคามของนายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา ได้รับการเลือกตั้งจำนวน 13 คน โดยพิจารณาได้จากตารางต่อไปนี้¹⁶

ชื่อกลุ่มการเมือง	จำนวนผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้ง	หัวหน้าทีม
ทีมรักษาสารคาม	13	นายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา
ทีมของเรายุคใหม่	2	นายสุรจิตร ยนต์ตระกูล
ทีมมหาสารคาม	2	นายเรืองสิทธิ์ นันทะเสน
ผู้สมัครอิสระ	1	-

2.3 การเลือกตั้งในวันอาทิตย์ที่ 29 มิถุนายน 2551 : การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงคนที่สองครั้งที่สาม

2.3.1 ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงคนที่ 2 แต่เป็นการเลือกตั้งครั้งที่ 3 ของเทศบาลเมืองมหาสารคาม มีขึ้นในวันอาทิตย์ที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 เป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีพร้อมกัน

ในการเลือกตั้งครั้งนี้ มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี จำนวน 6 คน ได้แก่

หมายเลข 1	นายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา	ทีมรักษาสารคาม
หมายเลข 2	นายจิตติพงษ์ ภูมิโยธา	ทีมการเมืองเพื่อส่วนรวม
หมายเลข 3	นายวุฒิชัย แสนศักดิ์	ทีมเพื่อแผ่นดินเกิด
หมายเลข 4	นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์	ทีมรวมใจพัฒนาสารคาม
หมายเลข 5	นายธีระ ชีวะเกรียงไกร	ทีมตักศิลานคร
หมายเลข 6	นายเศรษฐีการ สายทะโชติ	ผู้สมัครอิสระ (ไม่สังกัดทีม)

ในส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลทั้ง 3 เขตเลือกตั้ง มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามทั้งสิ้น 124 คน ดังนี้

เขตเลือกตั้งที่ 1 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้น 41 คน ประกอบด้วย ผู้สมัครอิสระจำนวน 5 คน และผู้สมัครที่สังกัดทีมๆ ละ 6 คน จำนวน 6 ทีม รวม 36 คน

เขตเลือกตั้งที่ 2 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งทั้งสิ้น 43 คน ประกอบด้วย ผู้สมัครอิสระ จำนวน 7 คน และผู้สมัครที่สังกัดทีมๆ ละ 6 คน จำนวน 6 ทีม รวม 36 คน

เขตเลือกตั้งที่ 3 มีผู้สมัครทั้งสิ้น 40 คน ประกอบด้วย ผู้สมัครอิสระ จำนวน 4 คน และผู้สมัครที่สังกัดทีมๆ ละ 6 คน จำนวน 6 ทีม รวม 36 คน

ในการเลือกตั้งในวันอาทิตย์ที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 นั้น นอกจากจะมีผู้สมัครนายกเทศมนตรีอิสระคือนายเศรษฐีกร สายทะโชติ ซึ่งลงชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเพียงตำแหน่งเดียวโดยไม่ส่งทีมลงสมัครแข่งขันในตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว ในการเลือกตั้งครั้งนี้ยังมีกลุ่มบุคคลที่ลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในนามของทีมเพียงอย่างเดียว โดยไม่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรี กลุ่มบุคคลได้รวมตัวกันในนามของ “ทีมพลังชุมชน”

ทีมพลังชุมชนเกิดขึ้นจากความริเริ่มของ นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ เมื่อครั้งที่ดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ประมาณปี พ.ศ.2549 ซึ่งขณะนั้น นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ มีความคิดที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม จึงได้ทาบทามและติดต่อบุคคลที่มีความรู้ความสามารถไว้หลายคนเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งในทีมของตนเอง แต่เมื่อใกล้เลือกตั้ง นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ได้บอกว่าทีมเต็มแล้ว และขอให้แยกออกไปตั้งทีมใหม่โดยจะให้ทุนสนับสนุน ดังนั้นผู้สมัครทั้งหมดที่นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ เคยทาบทามไว้ในตอนแรกได้แยกออกไปตั้งทีมใหม่ชื่อ “ทีมพลังชุมชน” ซึ่งสมัครรับเลือกตั้งในส่วนของสมาชิกสภาเทศบาลอย่างเดียว แต่สุดท้ายกลับไม่มีทุนสนับสนุนอย่างที่นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์เคยรับปากไว้ ฉะนั้นหลายคนจึงแตกกระสาณชานเซ็นและหลายคนลงสมัครในนามอิสระในที่สุด โดยสาเหตุที่ตอนแรกนายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ได้มาทาบทามแต่สุดท้ายกลับบอกว่าทีมเต็ม นั้น มีสาเหตุมาจากพอใกล้เลือกตั้ง นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ก็ต้องไปเยี่ยมเงินนายทุนบางคน ซึ่งเป็นนักการเมืองระดับชาติ ได้แก่ นายศรีเมือง เจริญศิริ และนายสุรจิตร ยนต์ตระกูล ส.ส.มหาสารคาม พรรคพลังประชาชน และเมื่อต้องไปเยี่ยมเงินสิ่งที่ตามมาด้วยก็คือเงื่อนไขที่ต้องให้เด็กฝากของนายทุนลงสมัครรับเลือกตั้งในทีมสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ทีมเต็ม และเป็นที่มาของทีมพลังชุมชน ในการลงสมัครรับเลือกตั้งครั้งนี้ทีมพลังชุมชนได้นำเสนอนโยบายภายใต้สโลแกน “เข้าใจ เข้าถึง เป็นที่พึ่งของประชาชน” และมีวิสัยทัศน์ว่า “เราพร้อมที่จะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยไม่ถูกครอบงำ อยู่บนพื้นฐานการบริหารงบประมาณด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง”

2.3.2 ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม

2.3.2.1 สถิติเกี่ยวกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลในวันอาทิตย์ที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 นั้น มีสถิติเกี่ยวกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งดังนี้¹⁷

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	การมาใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง					
	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง		บัตรเสีย		บัตรไม่ประสงค์ลงคะแนน	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
28,078	18,033	64.33	314	1.74	561	3.11

2.3.2.2 ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

ในส่วนของผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีปรากฏว่า นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ได้คะแนนสูงสุดทำให้ชนะการเลือกตั้งได้เป็นนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม โดยผลคะแนนของผู้สมัครรับเลือกตั้งรายต่างๆ พิจารณาได้ดังนี้¹⁸

ลำดับ	ชื่อผู้สมัคร	หมายเลขประจำตัวผู้สมัคร	คะแนน
1	นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์	4	10,841
2	นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา	1	3,959
3	นายจิตติพงษ์ ภูมิโยธา	2	1,605
4	นายจุณชัย แสนศักดิ์	3	340
5	นายธีระ ชีวะเกรียงไกร	5	264
6	นายเศรษฐจักร สายทะโชติ	6	149

2.3.2.3 ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

ในส่วนของผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม ผลปรากฏว่าผู้สมัครทีมรวมใจพัฒนาสารคาม ภายใต้การนำของ นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ชนะการเลือกตั้งแบบยกทีมทั้ง 3 เขตเลือกตั้ง¹⁹

3. ผลกระทบอันเกิดจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง

ในการศึกษาถึงผลกระทบอันเกิดจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมหาสารคามครั้งนี้พบว่า มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ โดยพิจารณาได้ต่อไปนี้

3.1 การมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น

ในอดีตที่ผ่านมาตั้งแต่การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางอ้อม (การที่ประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาลแล้วสมาชิกสภาเทศบาลไปเลือกนายกเทศมนตรีอีกครั้งหนึ่ง) จนถึงการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงในปัจจุบัน ซึ่งเทศบาลเมืองมหาสารคามมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงมาแล้ว 2 ครั้ง (ไม่รวมครั้งที่การเลือกตั้งเป็นโมฆะ) พบว่าในอดีต เมื่อย้อนกลับไปดูการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางอ้อม 4 ครั้ง นับตั้งแต่ พ.ศ.2528 ถึง พ.ศ.2542 นั้น มีกลุ่มการเมืองที่ลงแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งประมาณ 2-3 กลุ่ม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมีการเสนอชื่อผู้ที่นายกเทศมนตรีซึ่งหมายถึงหัวหน้ากลุ่ม 2-3 คน ในการเลือกตั้งแต่ละครั้ง

ปี	จำนวนกลุ่มการเมือง ที่ลงสมัครแข่งขัน	ระบบการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรี
พ.ศ.2528	3	ทางอ้อม
พ.ศ.2533	3	ทางอ้อม
พ.ศ.2539	2	ทางอ้อม
พ.ศ.2542	3	ทางอ้อม
พ.ศ.2547	4	ทางตรง
พ.ศ.2551	6	ทางตรง

ในขณะที่หลังจากการที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงนับตั้งแต่ พ.ศ.2547 ถึง พ.ศ.2551 ในการเลือกตั้งจำนวน 2 ครั้ง พบว่าจำนวนผู้สมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งนายกเทศมนตรีจำนวน 4 คน และการเลือกตั้งในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 มีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีจำนวน 6 คน

การเพิ่มขึ้นของผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีอาจเกิดจากสองปัจจัย ปัจจัยแรกคืองบประมาณในการบริหารเทศบาลที่เพิ่มมากขึ้นหลังจากมีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากขึ้นนับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2540 เป็นต้นมา โดยในปัจจุบันเทศบาลเมืองมหาสารคามมีงบประมาณกว่า 500 ล้านบาท ระยะเวลาในการบริหาร 4 ปี รวมเป็นงบประมาณกว่า 2,000 ล้านบาท ประเด็นนี้อาจจะเป็นประเด็นหนึ่งที่ส่งผลให้มีผู้สนใจสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น

ปัจจัยที่สองที่อาจส่งผลให้มีผู้สนใจลงสมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น คือการสู่ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลที่ทำได้ง่ายกว่าระบบเดิมที่เป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางอ้อม การเลือกตั้งระบบเดิมนั้น ผู้ที่หมายมั่นจะเป็นนายกเทศมนตรีจะต้องนำลูกทีมชนะการเลือกตั้งเข้า

สู่สภาเทศบาลเพื่อให้มีเสียงข้างมากในสภาสำหรับการลงมติเลือกนายกเทศมนตรี ดังนั้นในการดำเนินการหาเสียงเลือกตั้ง ผู้เป็นหัวหน้าทีมนอกจากจะต้องดูแลตนเองแล้วยังต้องดูแลลูกทีมอีกด้วย ซึ่งในระบบเดิมเขตเลือกตั้งเทศบาลเป็นแบบเขตใหญ่รวมเบอร์คือทั้งเขตเทศบาลมีเขตเลือกตั้งเดียว ประชาชนสามารถลงคะแนนในบัตรเลือกตั้งได้ 18 หมายเลข นั้นหมายความว่าหัวหน้าทีมต้องดูแลลูกทีมจำนวน 18 คน ซึ่งนับว่าเป็นภาระที่หนักมากสำหรับหัวหน้าทีม

ในขณะที่การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง การจะได้เป็นนายกเทศมนตรีไม่จำเป็นต้องมีลูกทีมเป็นเสียงข้างมากในสภาเทศบาล (เฉพาะการได้เป็นนายกเทศมนตรี ไม่กล่าวรวมถึงการบริหารงานของนายกเทศมนตรีที่ต้องปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับสภาเทศบาล) ดังนั้นการลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจึงสามารถสมัครได้คนเดียว ไม่จำเป็นต้องส่งทีมลงแข่งขันสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตัดภาระในการดูแลลูกทีมในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง จุดนี้จึงทำให้มีผู้สมัครอิสระเกิดขึ้น ได้แก่ นายเศรษฐีการ สายทะโชติ

ฉะนั้นกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง ส่งผลให้มีผู้สนใจสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้นในกรณีของเทศบาลเมืองมหาสารคาม อย่างก็ตามแต่ เป็นการยากที่จะสรุปว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงส่งผลให้มีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น เพราะในกรณีของ เทศบาลตำบลบางละมุง จังหวัดชลบุรี เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง และเทศบาลนครนครศรีธรรมราชมีลักษณะที่แตกต่างจากกรณีของเทศบาลเมืองมหาสารคาม พิจารณาจากตารางต่อไปนี้

พื้นที่ศึกษา	จำนวนกลุ่มการเมือง ที่ลงแข่งขัน ก่อนมีการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรี ทางตรง	จำนวนผู้สมัครรับ เลือกตั้ง นายกเทศมนตรี ในการเลือกตั้ง ทางตรง ครั้งแรก	จำนวนผู้สมัครรับ เลือกตั้ง นายกเทศมนตรี ในการเลือกตั้ง ทางตรง ครั้งที่ 2
เทศบาลเมืองมหาสารคาม	2-3 กลุ่ม	4 คน	6 คน
เทศบาลตำบลบางละมุง จังหวัดชลบุรี	1 กลุ่ม	2 คน	2 คน
เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง	1 กลุ่ม	2 คน	2 คน
เทศบาลนครนครศรีธรรมราช	1 กลุ่ม	3 คน	3 คน

จากตารางจะพบว่า นอกจากเทศบาลเมืองมหาสารคามแล้ว การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงมิได้ส่งผลให้มีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด²⁰

3.2 การมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มมากขึ้น

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงในกรณีของเทศบาลเมืองมหาสารคาม นอกจากจะส่งผลให้มีผู้สนใจสมัครรับเลือกตั้งชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเพิ่มขึ้นแล้ว ในส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็มีจำนวนผู้สมัครลงแข่งขันรับเลือกตั้งเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

ปี	จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล	ระบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี
พ.ศ. 2528	47	ทางอ้อม
พ.ศ.2533	57	ทางอ้อม
พ.ศ.2539	41	ทางอ้อม
พ.ศ.2542	58	ทางอ้อม
พ.ศ.2547	64	ทางตรง
พ.ศ.2551	127	ทางตรง

จากตารางแสดงข้อมูลจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล 6 ครั้งล่าสุดนับตั้งแต่การเลือกตั้งใน พ.ศ.2528 - 2551 พบว่าเมื่อเปรียบเทียบจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งระบบเดิมคือ การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางอ้อม และระบบใหม่คือเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแยกจากนายกเทศมนตรีนั้น จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในระบบใหม่มีมากกว่าระบบเดิม โดยเฉพาะในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อวันอาทิตย์ที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 นั้นมีจำนวนผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลกว่า 127 คน ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นมากกว่า 2 เท่าของผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบเดิม

สำหรับสาเหตุที่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มมากขึ้น ส่วนหนึ่งมาจากการที่มีจำนวนผู้สมัครนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าแม้ตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงไม่จำเป็นต้องมีเสียงข้างมากในสภาเทศบาลก็สามารถเป็นนายกเทศมนตรีได้ แต่อย่างไรก็ตามหากต้องการเป็นนายกเทศมนตรีที่บริหารงานอย่างราบรื่น นายกเทศมนตรีจึงจำเป็นต้องมีเสียงข้างมากในสภาเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการพิจารณาอนุมัติเรื่องหรือโครงการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องผ่านการพิจารณาของสภาเทศบาล ดังนั้นผู้สมัครนายกเทศมนตรีส่วนใหญ่จึงนิยมที่จะลงสมัครแข่งขันในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วย

ดังนั้น เมื่อจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น จึงส่งผลให้จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มมากขึ้นด้วย

นอกจากนี้การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลน่าจะมีสาเหตุมาจากการแบ่งเขตเลือกใหม่ กล่าวคือ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในอดีตนับตั้งแต่มีการประกาศใช้

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2501 ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เขตเลือกตั้งหมายความว่าเขตท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล²¹ ดังนั้นเขตเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลก็คือเขตพื้นที่ทั้งหมดของเทศบาล ดังนั้นในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครจึงต้องทำการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งให้ครอบคลุมเขตเทศบาลให้มากที่สุด ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ต้องลงทุนสูงในการหาเสียงเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นป้ายโฆษณาหาเสียง ใบปลิว แผ่นพับ เชื้อเพลิงในการเติมรถโฆษณา ค่าจ้างรถ ค่าจ้างคนขับ ค่าจ้างคนแจกใบปลิว พื้นที่ขนาดใหญ่ที่ต้องลงไปพบปะผู้นำชุมชนและเดินเคาะประตูบ้านประชาชน รวมถึงทรัพยากรเวลา เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งนับว่าเป็นภาระที่หนักมากในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเดิมที่เท่ากับเขตเทศบาล

ต่อมาในปี พ.ศ.2545 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 ในมาตรา 13(2) กำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ให้แบ่งเขตเทศบาลเป็น 3 เขตเลือกตั้ง และต้องมีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเท่ากันทุกเขตเลือกตั้ง²² ฉะนั้นตามผลของกฎหมายฉบับนี้ เทศบาลเมืองจึงได้แบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น 3 เขต แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาเทศบาลได้จำนวน 6 คน

ดังนั้นเมื่อเขตเทศบาลถูกแบ่งออกเป็น 3 เขต เขตเลือกตั้งจึงเล็กลง นั้นหมายความว่าการลงทุนในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งจึงลดลง โอกาส (ในทางตรรกะ) ที่ผู้ที่สนใจตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลแต่งบประมาณจำกัดชนะการเลือกตั้งเข้าสู่สภาเทศบาลจึงมีมากขึ้น ด้วยเหตุนี้เมื่อแบ่งเขตเลือกตั้งให้เล็กลงจึงมีจำนวนผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลแบบอิสระเพิ่มมากขึ้น

ปี	จำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลแบบอิสระ	ระบบการเลือกตั้ง
พ.ศ.2528	3	แบบรวมเขต
พ.ศ.2533	3	แบบรวมเขต
พ.ศ.2539	5	แบบรวมเขต
พ.ศ.2542	4	แบบรวมเขต
พ.ศ.2547	9	แบบแบ่งเขต
พ.ศ.2551	16	แบบแบ่งเขต

จากตารางจะเห็นว่า ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหลังมีการแบ่งเขตเลือกตั้งให้เล็กลงครั้งแรกในปี พ.ศ.2547 มีจำนวนผู้สมัครอิสระเพิ่มมากขึ้นกว่าระบบการเลือกตั้งแบบรวมเขตประมาณ 2 เท่าตัว และในการเลือกตั้งแบบเขตเล็กลงครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ.2551 มีจำนวนผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลแบบอิสระกว่า 16 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นคิดเป็น 3 เท่าของการเลือกตั้งแบบรวมเขต

การเพิ่มขึ้นของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่ดี เพราะแสดงให้เห็นว่ามีจำนวนผู้ตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นในการลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งการลงสมัครรับเลือกตั้งถือเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสูงสุด

อย่างไรก็ตาม การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลดังกล่าวนี้ ควรพิจารณาว่า เป็นการทำให้ประชาชนมีตัวเลือกมากขึ้นในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ทั้งนี้เพราะแม้ตัวเลขโดยรวมของจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลจะเพิ่มขึ้นก็จริง แต่ต้องไม่ลืมว่าเขตเลือกตั้งที่ถูกแบ่งใหม่นั้นเป็นเขตเลือกตั้งที่เล็กลง แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 6 คน และเมื่อลองไปพิจารณารายละเอียดของจำนวนผู้สมัครในแต่ละเขตเลือกตั้งพบว่า

ปีที่มีการเลือกตั้ง	จำนวนผู้สมัครแบบเขตใหญ่รวมเบอร์	จำนวนผู้สมัครแบบแบ่งเขต		
		เขตเลือกตั้งที่ 1	เขตเลือกตั้งที่ 2	เขตเลือกตั้งที่ 3
พ.ศ.2528	47	-	-	-
พ.ศ.2533	57	-	-	-
พ.ศ.2539	41	-	-	-
พ.ศ.2542	58	-	-	-
พ.ศ.2547	-	21	22	21
พ.ศ.2551	-	41	43	40

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างเขตเลือกตั้งแบบเดิมที่เป็นแบบเขตใหญ่รวมเบอร์ กับแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 3 เขต พบว่าสิทธิและตัวเลือกของประชาชนนั้นลดลง เพราะในการเลือกตั้งที่เป็นแบบเขตใหญ่รวมเบอร์นั้น ประชาชนมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงในบัตรเลือกตั้งเพื่อเลือกสมาชิกสภาเทศบาลได้จำนวน 18 เบอร์ และมีตัวเลือกเป็นจำนวนมาก เช่น ในปี พ.ศ.2539 ประชาชนมีตัวเลือก 41 ตัวเลือก และในบางปี เช่น พ.ศ.2542 ประชาชนมีตัวเลือกมากถึง 58 ตัวเลือก

เมื่อเปรียบเทียบกับ การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล 2 ครั้งล่าสุดของเทศบาลเมืองมหาสารคาม ภายใต้เขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขตฯ ละ 6 คน นั้นหมายความว่าสิทธิของประชาชนในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งลดลง จากเดิมที่เคยลงได้ 18 เบอร์ แต่ภายใต้เขตเลือกตั้งใหม่ ประชาชนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้เพียง 6 เบอร์ นอกจากนี้ การแบ่งเขตเลือกตั้งให้เล็กลงยังส่งผลให้ตัวเลือกของประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งลดลงด้วย เช่น ในปี พ.ศ.2547 ประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งมีตัวเลือกประมาณ 21-22 ตัวเลือก และ ใน พ.ศ.2551 ซึ่งมีจำนวนผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มมากขึ้น แต่ประชาชนในแต่ละเขตเลือกตั้งก็มีตัวเลือกประมาณ 40-43 ตัวเลือก เท่านั้น มีตัวเลือกน้อยกว่าการเลือกตั้งแบบรวมเขต

ดังนั้นระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่เป็นแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้เล็กลงนั้น เกิดผลดีคือมีผู้ที่สนใจลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยรวมเพิ่มมากขึ้น แต่ทว่าทำให้สิทธิและตัวเลือกของประชาชนลดน้อยลงเมื่อเปรียบเทียบกับเขตเลือกตั้งแบบเดิมที่เป็นแบบเขตใหญ่เขตเดียว

3.3 เกิดการแข่งขันกันในการนำเสนอนโยบายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมากขึ้น

ในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงของเทศบาลเมืองมหาสารคามที่ผ่านเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 พบว่าผู้สมัครได้มีการแข่งขันกันในการจัดทำนโยบายในการพัฒนาและบริหารเทศบาลเมืองมหาสารคามให้เจริญรุ่งเรืองเพื่อใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งกับประชาชน

ในการจัดทำนโยบายผู้สมัครได้นำเสนอทั้งวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ในการพัฒนา เช่น นโยบาย นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา นำเสนอวิสัยทัศน์ “สารคามน่าอยู่ คู่ศึกษา พัฒนาสังคม” มียุทธศาสตร์ในการพัฒนา 5 ด้าน นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ชู “นโยบาย 4 คุณภาพ” คือ เมืองคุณภาพ สังคมคุณภาพ ชีวิตคุณภาพ และการบริหารจัดการคุณภาพ นโยบาย นายธีระ ชีวะเกรียงไกร นำเสนอนโยบาย “5 สร้าง” คือ สร้างคน สร้างสุข สร้างงาน สร้างเศรษฐกิจและสร้างเมือง เป็นต้น

นอกจากการนำเสนอวิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์ในการพัฒนาที่เป็นภาพรวมแล้ว ยังมีการนำเสนอนโยบายที่ลงรายละเอียดในโครงการที่จะดำเนินการหากได้รับเลือกตั้ง กล่าวได้ว่าการนำเสนอ นโยบายของผู้สมัครนายกเทศมนตรีทางตรงนั้นแตกต่างจากการนำเสนอ นโยบายของการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในระบบเดิมในอดีต ที่การหาเสียงนั้นจะเน้นหลักการหรือวางนโยบายกว้างๆ มากกว่าจะลงรายละเอียด เช่น “การส่งเสริมสนับสนุนการประกอบการทางธุรกิจ การเกษตรและอุตสาหกรรม” หรือ “จัดการดูแลด้านไฟฟ้าและประปาให้มืออย่างทั่วถึง”²³

แต่ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี พ.ศ.2551 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง ผู้สมัครแต่ละคนได้นำเสนอ นโยบายที่มีการลงรายละเอียดมากกว่าในอดีต มีการนำเสนอโครงการที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นและเป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น เช่น โครงการหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ โครงการรถบริการผู้ป่วย โครงการศูนย์ฮอตไลน์เทศบาล 24 ชั่วโมงของนายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ โครงการ CCTV โครงการพัฒนาหนองกระทุ่มเป็นแหล่งพักผ่อนหย่อนใจ ของนายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา โครงการส่งเสริมโรงเรียนเทศบาลนำร่องเรียน 3 ภาษา โครงการสร้างสระว่ายน้ำ โครงการสอนภาษาต่างประเทศแก่ประชาชนฟรี ของนายธีระ ชีวะเกรียงไกร โครงการสร้างสถานีขนส่งเทศบาล (บขส.) เป็นอาคาร 2 ชั้นติดแอร์ทั้งหลัง โครงการสร้างศูนย์ออกกำลังกายหรือสปอร์ตคลับ โครงการ E-Library ของนายเศรษฐการ สายทะโชติ เป็นต้น

นอกจากนี้ในการนำเสนอ นโยบายต่อประชาชนยังเป็นการนำเสนอผ่านสื่อแผ่นพับที่มีการจัดทำเป็นเล่ม ในกรณีแผ่นพับหาเสียงเลือกตั้งของนายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ มีความหนากว่า 24 หน้า และในส่วน of นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา แผ่นพับหาเสียงมีความหนา 22 หน้า จัดพิมพ์ 4 สีสวยงามพิมพ์ด้วยกระดาษมัน มีภาพประกอบจำนวนมากสลับกับข้อความอธิบายสั้นๆ จึงทำให้น่าพลิกอ่าน ซึ่งแตกต่างจากอดีตซึ่งใบปลิวแผ่นพับหาเสียงจัดพิมพ์ด้วยกระดาษธรรมดา พิมพ์เป็นสีขาวดำและมีแต่ข้อความจึงทำให้ไม่น่าอ่าน เมื่อไม่น่าอ่านประชาชนก็ไม่ทราบว่าผู้สมัครในแต่ละทีมมีนโยบายอะไรบ้าง

เกี่ยวกับการแข่งขันกันในการนำเสนอนโยบายของผู้สมัครแต่ละคน นางนิภา พุทธิสละ ผู้นำชุมชนวัดโพธิ์ศรีและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม เขตเลือกตั้งที่ 2 ทีมรักษาสารคาม ได้แสดงความเห็นว่า “ในการเลือกตั้งครั้งนั้นนโยบายก็มีความชัดเจนมากขึ้นเพราะต้องการให้ประชาชนเห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุด สืบเนื่องจากปัจจุบันประชาชนหุดากว้างขึ้น ประชาชนเก่งขึ้น รู้เรื่องมากขึ้น รับรู้ข่าวสารมากขึ้น ประชาชนดูข่าวสารระดับชาติทำให้หุดากว้างขึ้น แล้วนำมาโยงกับท้องถิ่น เช่น นโยบายการหาเสียง”²⁴ เป็นต้น

นอกจากนี้ในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม พบว่าแม้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะเห็นด้วยระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 39.7 ว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงทำให้มีการแข่งขันเชิงนโยบายมากขึ้น แต่ก็มียกลุ่มตัวอย่างจำนวนรองลงมาคิดเป็นร้อยละ 34.6 ที่เห็นด้วยมากกว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงทำให้มีการแข่งขันเชิงนโยบายมากขึ้น

ดังนั้นจึงนับว่าในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงของเทศบาลเมืองมหาสารคามในวันอาทิตย์ที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 นั้น เกิดการแข่งขันกันในการนำเสนอนโยบายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมากขึ้น และมีการใช้สื่อรณรงค์ เช่น แผ่นพับที่มีคุณภาพมากขึ้น รูปเล่มสีสันสวยงาม มีการจัดองค์ประกอบด้วยภาพสลับข้อความที่น่าอ่านมากขึ้น สื่อสารกับประชาชนง่ายขึ้น

3.4 การมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

ความพยายามที่จะนำโครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีทางตรงมาปรับใช้ในการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นใน ค.ศ.2000 โดยรัฐบาลนายโทนี แบลร์ ได้ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนโครงสร้างจากรูปแบบคณะกรรมการซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นอังกฤษมากกว่าร้อยละ 10 โดยให้เหตุผลว่าโครงสร้างดังกล่าวไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในยุคปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป และหนึ่งในข้อดีที่รัฐบาล นายโทนี แบลร์ ยกมากล่าวอ้าง โดยเขียนไว้ในสมุดปกขาวชื่อ “การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่-ใกล้ชิดประชาชน” (Modern Local Government – In Touch with the People) ว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงจะแก้ปัญหาประชาธิปไตยท้องถิ่นที่ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งต่ำกว่าร้อยละ 40 การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงจะทำให้มีผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น เป็นการชุบชีวิตชีวาให้กับประชาธิปไตย (Revitalizing Democracy)²⁵

ในประเด็นนี้เมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีการออกมามีสิทธิเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามพบว่าหลังจากมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงแล้ว มีจำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้นเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการเลือกตั้งในระบบเดิมที่เป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางอ้อมหรือนายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล โดยในการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในปี พ.ศ.2533 ซึ่งเป็นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในระบบเดิมมีประชาชนออกมามีสิทธิเลือกตั้งคิดเป็นร้อยละ 60.65 ต่อมาเมื่อมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงในปี พ.ศ.2547 ซึ่งมีการเลือกตั้ง

นายกเทศมนตรี 2 ครั้ง เพราะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่และในการเลือกตั้งครั้งล่าสุดในวันอาทิตย์ที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 พบว่ามีประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 63.35, 61.99 และ 64.33 ตามลำดับ ซึ่งจะเห็นว่าประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นจากการเลือกตั้งในระบบเดิมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ดังนั้นการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงไม่ค่อยมีผลต่อการกระตุ้นให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งมากนัก ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าระดับของการออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามอยู่ในระดับที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แตกต่างจากกรณีประเทศอังกฤษ

3.5 นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงมีความเข้มแข็งมากขึ้น

ภายหลังจากเทศบาลเมืองมหาสารคามได้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แสดงความเห็นว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงส่งผลให้ฝ่ายบริหารของเทศบาลหรือตัวนายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งขึ้น ได้แก่

นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา อดีตนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม ผู้ที่เคยบริหารงานในเทศบาลทั้งรูปแบบที่นายกเทศมนตรีมาจากมติของสภาเทศบาล ครั้งที่ดำรงตำแหน่งเทศมนตรีในสมัย นายนายสุรจิตร ยนต์ตระกูล เป็นนายกเทศมนตรี และผู้ที่เป็นนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคามคนแรกที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงได้แสดงความเห็นว่า “การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงเป็นเรื่องที่ดี เพราะนายกเทศมนตรีมาจากประชาชน ระบบเดิมมีปัญหาเนื่องจากการปฏิบัติงานของนายกเทศมนตรีต้องอาศัยสภา เมื่อสมาชิกสภาเทศบาลไม่เข้าใจการทำงานของนายกเทศมนตรีก็รวมตัวกันยกมือเอานายกฯ ออก.. จากประสบการณ์เคยดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงมาหนึ่งสมัยและเคยร่วมเป็นหนึ่งในคณะเทศมนตรีมาหนึ่งสมัย พบว่านายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงมีความเข้มแข็งขึ้น ตัดสินใจได้ วางนโยบายได้... ในระบบเดิมสมาชิกสภาเทศบาลสามารถยกมือเอานายกเทศมนตรีออกได้เลย แต่ระบบใหม่เอาออกไม่ได้ เดิมที่มีความพยายามที่จะเอานายกเทศมนตรีออกทุกปี ระบบเดิมต้องมีการเอาสมาชิกสภาเทศบาลไปกักตัว ไปเที่ยวตามรีสอร์ทริมโขงหรือข้ามไปประเทศลาว พอถึงเวลาลงมดก็ค่อยพากลับมา เป็นอย่างนี้ทุกปี ตอนนี้ระบบใหม่ไม่ต้องทำเช่นนั้นแล้ว”²⁶

ความเห็นของ นายทิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา ยังสอดคล้องกับความเห็นของอีกหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของเทศบาล ที่เห็นว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงส่งผลให้นายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งขึ้น เช่น ความเห็นของ นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ผู้ชนะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคามครั้งล่าสุดที่กล่าวว่า “ระบบเดิมมีการซื้อขายตัวกัน ทำให้ความมั่นคงของฝ่ายบริหารมีน้อย การจัดการของฝ่ายบริหารแย่ ต้องเอาใจสมาชิกสภาเทศบาลและเทศมนตรี ทำให้การตัดสินใจมีปัญหาเพราะมีการต่อรอง”²⁷ หรือความเห็นของ นายวิสุทธิ เจริญศรี ปลัดเทศบาลเมืองมหาสารคามที่กล่าวว่า “ระบบเดิมการทำงานต้องอ้างอิงสภา ต้องเกรงใจสภาและอยู่ภายใต้สภา แต่อย่างไรก็ตามนายกเทศมนตรีก็ยังมีอำนาจอยู่ในกรณีที่มีเสียงข้างมากในสภา ถ้านายกเทศมนตรีมีเสียง

น้อยอาจมีการพลิก...ระบบใหม่ นายกเทศมนตรีมีอำนาจมากขึ้น มีอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอนรองนายกเทศมนตรี...การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงส่งผลดีต่อการบริหารงานดีกว่า มีความมั่นคง การบริหารงานเป็นเอกภาพ”²⁸ รวมถึงความเห็นของนางนิภา พุทธิสละ ผู้นำชุมชนวัดโพธิ์ศรีและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามที่กล่าวว่า “จากประสบการณ์การที่เป็นผู้นำชุมชน ทำงานในชุมชนและต้องร่วมงานกับเทศบาลในช่วง 2-3 ปี ที่ผ่านมาพบว่ากรณีที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางตรงนั้นทำให้นายกเทศมนตรีมีความเข้มแข็งขึ้น ทำให้มีการปรับปรุงการบริหารงาน...ในอดีตที่ผ่านมาในสมัยนายกฯ ตี๋น้อย (นายกิตติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา) เดิมมีเสียงในสภา 16 ต่อ 2 ต่อมาภายในเกิดความขัดแย้งกัน กลายเป็นว่าทีมนายกฯ ตี๋น้อยเหลือ 5 ต่อ 13 แต่ก็อยู่จนหมดได้”²⁹

3.6 การเกิดผู้รับผิดชอบต่อประชาชนที่ชัดเจนขึ้น

แนวคิดที่สนับสนุนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงนั้นเชื่อว่าการเลือกตั้งผู้บริหารทางตรงเป็นการสร้างบุคคลและการเชื่อมต่อโดยตรงระหว่างประชาชนกับผู้นำ เป็นการมอบอำนาจโดยตรง (Direct Mandate) จากประชาชนแก่นายกเทศมนตรี ซึ่งไม่เพียงจะทำให้ได้นายกเทศมนตรีที่มีวิสัยทัศน์มากขึ้นเท่านั้น ยังเป็นทางเดินไปสู่การยกระดับความรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้ง³⁰ นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงจะเป็นตัวแทนของทั้งเขตในการส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ไม่ใช่เฉพาะในเขตเลือกตั้งของสมาชิกสภา เพราะนายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของทั้งเขตเทศบาล นายกเทศมนตรีจะเป็นที่รู้จักของประชาชนและประชาชนรู้ว่าจะติดต่อได้อย่างไร³¹ นักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้แสดงหลักในเวทีการเมืองท้องถิ่น ดังนั้นหากผู้บริหารหรือนักการเมืองดำเนินการหรือตัดสินใจใดๆ ที่ส่งผลเสียหายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะทราบได้อย่างชัดเจนว่าเป็นการตัดสินใจของใคร ผลเสียก็จะเกิดแก่ตัวนักการเมืองท้องถิ่นคนนั้น ดังนั้นนักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจำเป็นต้องตัดสินใจอย่างรอบคอบ หากเกิดความผิดพลาดหรือนักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งถือเป็นการสร้างระบบความรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้ง³²

จากสมมติฐานดังกล่าวเมื่อนำมาพิจารณากรณีศึกษาเทศบาลเมืองมหาสารคาม พบว่าความรับผิดชอบต่อนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงมีความรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งเพิ่มขึ้น ทั้งนี้สืบเนื่องจาก “การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงส่งผลให้นักการเมืองท้องถิ่นต้องปรับตัว โดยต้องลงชุมชนมากขึ้น ต้องใกล้ชิดชุมชนมากขึ้น การเลือกตั้งระบบเดิมที่เป็นทีม ผู้สมัครแต่ละคนอาจมีฐานคะแนนเสียงของตนเอง อาจจะอยู่ชุมชนใดชุมชนหนึ่ง ดังนั้นนายกเทศมนตรีแบบเดิมจึงไม่จำเป็นต้องลงพื้นที่ทั้งเขตเทศบาล แต่การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีจำเป็นต้องลงพื้นที่ทุกชุมชนทุกคุ้ม นายกเทศมนตรีเป็นคนของทุกชุมชน ต้องรับผิดชอบต่อทั้งเขตเทศบาล”³³ หรือ “การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงทำให้นายกเทศมนตรีต้องลงพื้นที่ทุกชุมชน ทุกหลังคาเรือน...นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงต้องเข้าหาหน่วยงานราชการมากขึ้น ต้องทำงานประสานงานมากขึ้น ทำให้มีความ

รับผิดชอบมากขึ้น กล่าวคือประชาชนได้ถูกตัวมากขึ้น นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงก็มี ความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง”³⁴

3.7 การเกิดสภาวะการณ์ที่สภาเทศบาลอ่อนแอ การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ไม่ทำงาน

หลังจากที่เทศบาลเมืองมหาสารคามได้มีการเลือกตั้งทางตรง ผู้ที่เกี่ยวข้องได้แก่ นายถนอม รัตนมุลตรี สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลทั้งแบบที่ นายกเทศมนตรีมาจากมติสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางตรง ได้อธิบายให้เห็น ว่าโครงสร้างรูปแบบใหม่ที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางตรงส่งผลให้อำนาจและบทบาทของสภา เทศบาลลดลงอย่างมาก โดยอำนาจและบทบาทที่ลดลงไปได้แก่

- 1) อำนาจในการถอดถอนนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งหายไป
- 2) อำนาจในการถอดถอนรองนายกเทศมนตรีออกจากตำแหน่งหายไป
- 3) การอภิปรายการทำงานของนายกเทศมนตรีโดยสภาเทศบาลไม่มีน้ำหนัก อภิปรายไปก็ไม่มี ความหมาย
- 4) ระบบการตรวจสอบการทำงานของสภาเทศบาลต่อฝ่ายบริหารไม่ทำงาน โดยเฉพาะกรณี ที่ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายเดียวกับนายกเทศมนตรี
- 5) อำนาจการต่อรองของสภาเทศบาลกับนายกเทศมนตรีลดลง จากเดิมที่นายกเทศมนตรีมา จากมติของสภา ในการจัดสรรงบประมาณหรือการจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก่อน การจัดทำร่างเทศบัญญัติดังกล่าวนายกเทศมนตรีจะมีการเชิญสมาชิกสภาแต่ละคนเข้าร่วมหารือ เพื่อ จัดสรรงบประมาณลงในพื้นที่ต่างๆ อย่างเหมาะสมและเท่าเทียม แต่ภายใต้โครงสร้างที่นายกเทศมนตรีมา จากการเลือกตั้งทางตรง ปรากฏว่านายกเทศมนตรีจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยไม่สนใจ สมาชิกสภาเทศบาล จัดทำร่างเทศบัญญัติคนเดียว ส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณของเทศบาลบ่อยครั้งไม่ เกิดประโยชน์ต่อเทศบาล³⁵

ปรากฏการณ์ความอ่อนแอของสภาเทศบาลที่เกิดขึ้น เป็นผลจากการผลักดันให้เทศบาลไทยมี นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง โดยมีจุดมุ่งหมายหลักที่ต้องการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ตัว นายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ จนละเลยความสำคัญและบทบาทหน้าที่ของสภาเทศบาล ดังนั้นหลังจากมีการ เลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงแล้ว จึงทำให้สภาเทศบาลอ่อนแอ และกรณีของเทศบาลเมือง มหาสารคามพบว่า มีหลายสาเหตุด้วยกันที่ทำให้สภาเทศบาลอ่อนแอ ได้แก่

3.7.1 ความอ่อนแอของสภาเทศบาลอันเกิดจากการที่กฎหมายกำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจ ที่ไม่เอื้อให้เกิดความสมดุล การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจใหม่ของกฎหมายเทศบาล บทบัญญัติของ กฎหมายเทศบาลนอกจากจะเพิ่มอำนาจจำนวนมหาศาลให้แก่ตัวนายกเทศมนตรีแล้ว กฎหมายยังลด

อำนาจของสภาเทศบาลลงอีกด้วย ดังที่นายถนอม รัตนมูลตรี กล่าวไว้ว่าอำนาจของสภาเทศบาลที่หายไป ได้แก่ อำนาจในการลงมติไม่รับร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งส่งผลให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง การที่กฎหมายไม่มีช่องทางให้การอภิปรายของสมาชิกสภาเทศบาลมีผลต่อการตัดสินใจของนายกเทศมนตรี เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นว่าบทบาทภายใต้สภาพการณ์ที่เป็นอยู่อันเกิดจากผลของกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เอื้อประโยชน์ต่อนายกเทศมนตรีมากกว่าสภาเทศบาล จึงส่งผลให้อำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาเทศบาลลดลง และสุดท้ายส่งผลให้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ไม่ทำงาน

3.7.2 ความอ่อนแอของสภาเทศบาลอันเกิดจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเป็นทีมเดียวกันแบบยกทีม นอกจากผลของกฎหมายที่ส่งผลให้สภาเทศบาลอ่อนแอลงแล้ว ยังพบว่าพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามมีส่วนส่งผลให้สภาเทศบาลอ่อนแอลงด้วยเช่นกัน กล่าวคือ

ผลการเลือกตั้งสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 พบว่าทีมรวมใจพัฒนาสารคาม ซึ่งมี นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์เป็นหัวหน้าทีม ชนะการเลือกตั้งแบบยกทีม ส่งผลให้นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเป็นทีมเดียวกัน ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นางนิภา พุทธิสละ และนายไพรัช ต่างมมงคล แสดงความเห็นถึงการที่ประชาชนเลือกนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเป็นทีมเดียวกันและเลือกสมาชิกสภาเทศบาลแบบยกทีมเป็นเพราะว่า “ประชาชนอยากเลือกยกทีม อยากได้ทีมเดียว เพราะประชาชนรู้เรื่องการทำงานในสภาเทศบาล เพราะในการประชุมสภาเทศบาลนั้น มีการถ่ายทอดสดเสียงตามสายซึ่งมีอยู่ทุกชุมชน ประชาชนรู้ว่าการที่สภาไม่ลงตัวหรือหลายทีมทำให้มีการเถียงกันมาก...นอกจากนี้เงินก็เป็นปัจจัยที่ทำให้ประชาชนเลือกแบบยกทีม”³⁶ และ “...ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2551 ที่ผ่านมาประชาชนไม่สนใจ ส.ท.เลย สนใจแต่ว่าใครจะมาเป็นนายกเทศมนตรี และเลือก ส.ท. ทีมตามนายกเทศมนตรีที่ตนเองเลือก เลือก ส.ท.เพื่อไปเป็นฐานให้นายกเทศมนตรี...ความเป็นตัวแทนของประชาชนของสมาชิกสภาเทศบาลลดน้อยลง เดิมสมาชิกสภาเทศบาลเป็นตัวแทนชาวกุ่ม แต่ปัจจุบันสภาเทศบาลเป็นเพียงฐานในการบริหารของฝ่ายบริหาร ถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารทั้งที่เลือกตั้งแยกจากกัน ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลตามหลักการ สภาเทศบาลอ่อนแอลง...”³⁷

นอกจากนี้ในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามยังพบว่าในการตัดสินใจในการใช้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งนั้น ประชาชนส่วนใหญ่มีวิธีการเลือกโดยเลือกที่ตัวนายกเทศมนตรีเป็นหลัก คิดเป็นร้อยละ 46 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ในขณะที่ร้อยละ 38.7 มีวิธีการลงคะแนนโดยเลือกนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเป็นทีมเดียวกัน และที่มีเพียงร้อยละ 15.3 เท่านั้นที่มีวิธีการลงคะแนนโดยเลือกนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลคนละทีมกัน

และในแบบสำรวจที่สอบถามว่าประชาชนให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมากกว่าสภาเทศบาลใช่หรือไม่ พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี

มากกว่าการเลือกตั้งสภาเทศบาล นอกจากนี้ที่น่าประหลาดใจซึ่งพบจากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อคำถามในประเด็นที่ว่าท่านเห็นด้วยมากน้อยเพียงใดต่อการความต้องการที่ให้นายกเทศมนตรีมีเข้มแข็งขึ้นแม้บทบาทของสภาเทศบาลจะอ่อนแอลง พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 46.5 ต้องการที่ให้นายกเทศมนตรีมีเข้มแข็งขึ้นแม้บทบาทของสภาเทศบาลจะอ่อนแอลง

ที่กล่าวมาทั้งผลการเลือกตั้ง การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนให้ความสำคัญกับการทำงานของนายกเทศมนตรีมากกว่าสภาเทศบาล การที่ประชาชนเลือกนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลเป็นทีมเดียวกัน สะท้อนให้เห็นว่าประชาชนต้องการเห็นการทำงานของฝ่ายบริหารเทศบาลที่ราบรื่นมากกว่าที่จะคำนึงถึงหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล ดังนั้นพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองมหาสารคามจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้บทบาทของสภาเทศบาลอ่อนแอลง เพราะในเทศบาลไม่มีฝ่ายค้านแม้แต่คนเดียว

3.7.3 ความอ่อนแอของสภาเทศบาลอันเกิดจากกลไกนอกกฎหมายในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาล ความอ่อนแอของสภาเทศบาลนอกจากจะเกิดจากผลของกฎหมายและพฤติกรรมการเลือกตั้งของประชาชนแล้ว จากการศึกษาพบว่าสภาเทศบาลถูกทำให้อ่อนแอจนมีสภาพไม่ต่างอะไรกับตรายางที่นายกเทศมนตรีต้องมีไว้เพื่อทำให้การปฏิบัติงานของตนเองเป็นไปตามกฎหมาย กระบวนการทำให้สภาเทศบาลกลายเป็นตรายางดังกล่าวนี้เกิดจากกลไกนอกกฎหมายที่นายกเทศมนตรีใช้ในการควบคุมสมาชิกสภาเทศบาล กลไกดังกล่าวพิจารณาเกิดจากข้อตกลงระหว่างผู้สมัครนายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าทีมของผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาล โดยในการส่งทีมลงสมัครสมาชิกสภาเทศบาลนั้น หัวหน้าทีมจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทุกอย่าง ทั้งค่าสมัครรับเลือกตั้ง ค่าดำเนินการต่างๆ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง และเมื่อชนะการเลือกตั้งได้เป็นสมาชิกสภาเทศบาลแล้ว สมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนต้องทำสัญญากู้เงินจากหัวหน้าทีมเป็นเงินคนละ 2 แสน โดยสมาชิกสภาเทศบาลแต่ละคนจะถูกหักเงินเดือนๆ ละ 3,000 บาท³⁸ จากปรากฏการณ์ดังกล่าว แทนที่สมาชิกสภาเทศบาลจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของนายกเทศมนตรี แต่ปรากฏว่านายกเทศมนตรีกลับทำหน้าที่ควบคุมสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะเจ้านายและลูกหนี้ ดังนั้นหากสมาชิกสภาเทศบาลคนใดเกิดเอาใจออกห่างจากนายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาลคนนั้นก็จะมีหนี้ทันที

3.7.4 ความอ่อนแอของสภาเทศบาลอันเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครนายกเทศมนตรีและนายทุนผู้สนับสนุนทุนรอนในการหาเสียงเลือกตั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้สมัครนายกเทศมนตรีและนายทุนผู้สนับสนุนทุนรอนในการหาเสียงเลือกตั้งก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สภาเทศบาลเมืองมหาสารคามอ่อนแอ กล่าวคือ ในการเลือกนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 ความเป็นมาว่า เดิมที นายศรีเมือง เจริญศิริ ขณะนั้นดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคาม มีความคิดที่จะส่งลูกชายลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเช่นกัน ขณะเดียวกันนายไชยวัฒน์ ยนต์ตระกูล หรือ “เสี้ยมกั” เจ้าของดิเลอรัยยนต์โตโยต้าในจังหวัดมหาสารคาม ร้อยเอ็ด

กาฬสินธุ์และขอนแก่น บิดาของนายสุรจิตร์ ยนต์ตระกูล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดมหาสารคามและอดีตนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคามก็มีความคิดที่จะส่งลูกสาวลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคามด้วยเช่นเดียวกัน

สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้ นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ซึ่งเตรียมตัวจะลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคามมากกว่า 2 ปีก่อนการเลือกตั้งต้องให้ผู้ใหญ่ ซึ่งก็คือ นายจิรศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ผู้เป็นบิดาเข้าไปเจรจาขอร้องทั้งสองฝ่ายที่คิดจะส่งลูกตนลงสมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีสืบเนื่องจากตระกูลคณาสวัสดิ์ ซึ่งเป็นเจ้าของห้างเสริมไทยสรรพสินค้าซึ่งเป็นห้างสรรพสินค้าที่ใหญ่ที่สุดในจังหวัดมหาสารคาม โดยในการดำเนินธุรกิจของตระกูลคณาสวัสดิ์ที่ผ่านมานั้นได้พึ่งพากู้ยืมเงินจากตระกูลยนต์ตระกูลมาใช้ในการดำเนินธุรกิจจำนวนมาก ดังนั้นหากตระกูลยนต์ตระกูลส่งลูกสาวลงแข่งแล้วอาจทำให้ นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ไม่ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งจะกระทบต่อการที่ตระกูลคณาสวัสดิ์จะหาเงินมาใช้หนี้ค้ำตระกูลยนต์ตระกูล ดังนั้นในที่สุดทั้งสองตระกูลคือเจริญศิริและยนต์ตระกูลจึงถอนตัวแล้วหันมาสนับสนุนนายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ในการสมัครรับเลือกตั้งแทน

อย่างก็ตาม การสนับสนุนโดยให้การพึ่งพิงด้านเงินทุนในการหาเสียงเลือกตั้งดังกล่าวมีเงื่อนไขที่ตามมาคือ นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ต้องส่งคนของนายทุนผู้สนับสนุนเงินทุนลงในทีมสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลด้วย ผลเสียที่เกิดต่อสภาเทศบาลเมืองมหาสารคามคือ นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในทีมของตนได้ และนอกจากไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ความสามารถได้แล้ว ยังไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่เป็นตัวแทนของแต่ละชุมชนได้ กล่าวคือในธรรมเนียมปฏิบัติที่มีการกระทำมาในอดีต แต่ละทีมที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลลงแข่งขันนั้นจะพยายามทำให้ตัวผู้สมัครในทีมของตนเองมีตัวแทนของทุกชุมชนหรือทุกคุ้มในเขตเทศบาลให้มากที่สุด แต่การที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีต้องพึ่งพิงเงินทุนจากนักการเมืองระดับชาติ ส่งผลให้ไม่สามารถคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาได้ด้วยตนเองสิ่งที่ตามมาคือทำให้ได้ลูกทีมที่ไม่ค่อยมีคุณภาพเท่าที่ควร และที่สำคัญทำให้ระดับความเป็นตัวแทนของชุมชนของสมาชิกสภาเทศบาลลดน้อยลง ได้ตัวแทนที่กระจุกตัวอยู่ในบางชุมชน และบางชุมชนไม่มีตัวแทนเลย พิจารณาได้จากคำบอกเล่าของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ “ทีมของหมอกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ ไม่มีการคัดสรรตัวผู้สมัคร ไม่ได้เอาคนที่มีความสัมพันธ์หรือเป็นตัวแทนหรือคนที่ทำงานให้ประชาชน เป็นการฟอร์มแบบพอให้ครบทีม”³⁹ และ “เมื่อต้องไปยืมเงินมันก็ตามมาด้วยเงื่อนงำคือมีเด็กฝากตามมา คือถ้าจะยืมเงินจะต้องส่งคนในสังกัดของ ส.ส. แต่ละคนลงสมัครสมาชิกสภาเทศบาลในทีมด้วย...การพึ่งพาเงินจากนายทุนนักการเมืองระดับชาติและตามมาด้วยเด็กฝากนั้น ข้อเสียคือทำให้ผู้สมัครแต่ละเขตมีการกระจุกตัวไม่กระจายตัวไปตามชุมชนหรือคุ้มต่างๆ เช่น มีผู้สมัครที่มาจากคุ้มวัดโพธิ์กว่า 4 คน...แต่ละคนที่ ส.ส. ส่งมานั้น รู้กันทั่วไปว่าเป็นนักการเมืองกันทั้งนั้น ไม่ค่อยมีความรู้ความสามารถ ว่าที่รองนายกฯ ก็เป็นนักการเมือง”⁴⁰

3.8 ระดับความเป็นตัวแทนประชาชนของนายกเทศมนตรีที่ต่ำ

ประเด็นหนึ่งที่เราควรมีการกล่าวถึงในการศึกษาผลกระทบที่เกิดจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรง คือความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี หรือระดับความเป็นตัวแทนประชาชนของนายกเทศมนตรี

วันเลือกตั้ง	จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด	จำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	ร้อยละของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	จำนวนคะแนนที่นายกเทศมนตรีได้รับ	ร้อยละของคะแนนที่นายกเทศมนตรีได้รับต่อจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	ร้อยละของคะแนนที่นายกเทศมนตรีได้รับต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด
1 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2547	28,281	17,961	63.35	5,152	28.68	18.22
23 พฤษภาคม พ.ศ.2547	27,816	17,243	61.99	8,457	49.04	34.08
29 มิถุนายน พ.ศ.2551	28,078	18,033	64.33	10,841	60.12	38.61

จากตารางจะเห็นว่าในการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงครั้งแรกในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2547 คะแนนที่นายกเทศมนตรีได้รับเลือกตั้ง คิดเป็นร้อยละ 28.68 ของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง และคิดเป็นเพียงร้อยละ 18.22 ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด และในการเลือกตั้งในวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 และในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 พบว่าค่าร้อยละของคะแนนที่นายกเทศมนตรีได้รับต่อจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งและต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดแม้จะมีค่าสูงขึ้น แต่จะพบว่าค่าคะแนนดังกล่าวก็ยังถือว่าต่ำอยู่ดี โดยเฉพาะค่าร้อยละของคะแนนที่นายกเทศมนตรีได้รับต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในการเลือกตั้งในวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ.2551 คิดเป็นเพียงร้อยละ 38.61 กล่าวคือนายแพทย์กิตติศักดิ์ ฅณาสวัสดิ์ เป็นตัวแทนของคน 38 คนจาก 100 คน การที่นายกเทศมนตรีมีค่าร้อยละของคะแนนที่นายกเทศมนตรีได้รับต่อจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดต่ำนั้น เป็นปัญหาในเชิงหลักการที่ว่านายกเทศมนตรีมีความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งหรือไม่ เพราะนายกเทศมนตรีเป็นตัวแทนของคนส่วนน้อยในเขตเทศบาลเท่านั้น เพราะคะแนนที่นายกเทศมนตรีได้รับนั้นไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด ตรงนี้เป็นปัญหาของระบบการเลือกตั้งที่การเลือกตั้งเทศบาลใช้อยู่เป็นระบบเสียงข้างมากอย่างง่าย (Simple Majority) มิได้เป็นระบบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด (Absolute Majority) ดังนั้นเมื่อประเทศ

ไทยเปลี่ยนมาใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรง ก็ควรคำนึงถึงเรื่องของระบบการเลือกตั้งด้วย

3.9 การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของนายกเทศมนตรี

จากการศึกษาผลกระทบจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงของเทศบาลเมืองมหาสารคาม พบว่าภายใต้โครงสร้างรูปแบบนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางตรง การบริหารงานเทศบาลจะโปร่งใสหรือไม่เพียงใด ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงไหน ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพส่วนตัวของนายกเทศมนตรีเป็นสำคัญ ทั้งนี้สืบเนื่องจากความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างนายกเทศมนตรีกับองค์กรหรือบุคคลอื่นๆ กระทั่งกับประชาชน เพราะตามกฎหมายหลังจากชนะการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีสามารถเข้าทำงานโดยไม่จำเป็นต้องฟังเสียงหรือคำปรึกษาของใครก็ได้ นายวิสุทธิ เจริญศรี ปลัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม ได้อธิบายถึงการทำงานของนายกเทศมนตรีที่เข้มแข็งว่า “กรณีของเทศบาลเมืองมหาสารคาม เสียงส่วนใหญ่ในสภาเทศบาลเป็นของนายกเทศมนตรี ดังนั้นจึงทำให้นายกเทศมนตรีใช้อำนาจมาก เป็นเผด็จการสภาจนไม่ฟังสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้นในเวลาต่อมาจึงเกิดการแตกแยกกันในกลุ่มกรณีการไม่ฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาเทศบาลก็ได้แก่ ก้าวหน้า เป็นโครงการที่สมาชิกสภาเทศบาลเสนอเข้ามา ถ้านายกเทศมนตรีไม่เห็นด้วยก็ไม่เอาโครงการนั้น ถ้าเป็นระบบเดิมนายกเทศมนตรีต้องฟังโครงการที่สมาชิกสภาเทศบาลเสนอมา หรือกรณีที่นายกเทศมนตรีเกิดความขัดแย้งขึ้นกับสมาชิกสภาเทศบาลคนใด ก็ไม่เอาโครงการไปลงพื้นที่ของสมาชิกสภาเทศบาลคนนั้น...ที่ผ่านมา การบริหารงานของนายกเทศมนตรีนายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา เป็นการบริหารงานที่ใช้อำนาจเกินขอบเขต ควรมีการกระจายอำนาจในการบริหารให้มากกว่านี้ ต่างจากในยุคของนายกฯ สุรจิตร ยนต์ตระกูล (มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมคนสุดท้าย) การบริหารงานจะมีการประชุมสมาชิกสภาในแต่ละพื้นที่ว่าแต่ละพื้นที่จะมีการจัดงบประมาณลงพื้นที่อย่างไร”⁴¹

นอกจากนี้ นายถนอม รัตนมูลตรี ได้ยกตัวอย่างให้เห็นว่าในสมัย นายทิตริรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา เป็นนายกเทศมนตรี นอกจากนายกเทศมนตรีจะไม่สนใจสภาเทศบาลในการจัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ในการจัดทำแผนต่างๆ นายกเทศมนตรีแทบจะไม่ได้ลงพื้นที่ไปทำประชาคมฟังเสียงความต้องการของประชาชนในแต่ละชุมชนเลย มีเพียงการส่งเจ้าหน้าที่ลงไปสอบถามความต้องการของประชาชนบ้างเท่านั้น การจัดทำแผนดังกล่าวทำกันเองระหว่างนายกเทศมนตรีและข้าราชการประจำ

แตกต่างจากการบริหารงานของ นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ แม้นายกเทศมนตรีจะมีอำนาจมาก สามารถบริหารงานได้โดยไม่ฟังเสียงใคร แต่ด้วยบุคลิกการบริหารของคนยุคใหม่

นายกเทศมนตรีได้ให้ความสำคัญในการจัดทำประชาคมชุมชน เพื่อแสวงหาความต้องการที่แท้จริงของแต่ละชุมชนในการนำมาใช้จัดทำแผนพัฒนาต่างๆ⁴²

ดังนั้นจะเห็นว่าความโปร่งใสในการบริหารงานหรือการแสวงหาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นบุคลิกส่วนตัวของผู้บริหารเทศบาล ระบบที่เป็นอยู่ไม่มีมาตรการที่ค้ำประกันถึงเรื่องความโปร่งใสในการบริหารงานหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะเป็นปัญหามากหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นายกเทศมนตรีที่ไม่สุจริต

3.10 เงินยังเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานการเมือง

ในการศึกษาการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงของเทศบาลเมืองมหาสารคามครั้งนี้พบว่า เงินมีอิทธิพลหลายประการต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลรวมถึงมีผลกระทบต่อการบริหารงานเทศบาลหลังการเลือกตั้ง ได้แก่

3.10.1 เงินเป็นปัจจัยสำคัญในการตัดสินใจผลการเลือกตั้ง เพราะเงินจึงทำให้ได้เป็นนายกเทศมนตรี

3.10.2 เงินที่ขอรับการสนับสนุนจากนายทุน ส่งผลหัวหน้าทีมไม่สามารถคัดเลือกผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาลที่มีคุณภาพเข้าทีมไม่ได้เพราะเด็กฝากดังที่กล่าวมาแล้ว

3.10.3 เงินส่งผลให้ประชาชนมีพฤติกรรมในการเลือกตั้งที่เลือกนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลเป็นทีมเดียวกัน ส่งผลให้สภาไม่มีฝ่ายค้านและหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลไม่ทำงาน

3.10.4 เงินทำให้บทบาทของสภาเทศบาลกลายเป็นตรายางของนายกเทศมนตรี เพราะหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาแต่ละคนต้องเซ็นสัญญากู้เงินจากหัวหน้าทีม

อิทธิพลของเงินต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม พิจารณาได้จากคำบอกเล่าของผู้ที่เกี่ยวข้องที่ว่า “การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2551 ที่ผ่านมา มีผู้สมัครนายกเทศมนตรีรายหนึ่งได้ใช้เงินการเลือกตั้งและซื้อเสียงกว่า 28 ล้านบาท โดยทำการซื้อกว่า 3 รอบ นอกจากซื้อประชาชนทั่วไปแล้ว ที่สำคัญยังซื้อ อสม. ซึ่งถือว่าเป็นหัวคะแนนที่สำคัญอีกด้วย โดย อสม. ของเทศบาลเมืองมหาสารคามมีอยู่ 300 คน ก็มีการเรียกประชุม และจ่ายให้ อสม.แต่ละคนๆ ละ 2,000 บาท สู้เงินไม่ได้จริงๆ”⁴³ หรือ “การเลือกตั้งครั้งที่ผ่านๆ มาเมื่อ 29 มิถุนายน 2551 มีการซื้อเสียงหัวละ 500 บาท โดยซื้อหลายรอบ รอบแรกจ่ายก่อน 300 บาท ต่อมาก็จ่ายอีก 200 บาท แต่บางคุ่มอาจมีการจ่ายกันถึงหัวละ 1,000 บาท”⁴⁴ และ “การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2551 ที่ผ่านมา สาเหตุที่สู้ไม่ได้เพราะสู้เงินไม่ได้ มีการซื้อเสียงกว่า 3 รอบ ความจริงในการจ่ายเงินใน 2 รอบแรกตัวเองคิดว่ามีสิทธิ์ลุ้น มีโอกาส แต่พอมีการยิงรอบ 3 ก็จบเลยสู้ไม่ได้...การซื้อเสียง 3 รอบนั้น รอบแรกจ่าย 300 บาทเพื่อให้เลือกนายกเทศมนตรี รอบสองให้เลือกยกทีม และย้ารอบสามให้ยกทีมทั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเป็นทีมเดียวกัน...การจ่ายรอบ 3 หนักสุด จ่ายกันจนนาที่สุดท้าย แจกกันเห็นๆ หัวหน้าทีมแจกเองเลย เอารถตู้ไปแจก จอดรถแจกหน้าบ้าน กกต. อยู่แถวบ้านคือน้อยเลย หัวหน้าทีมบอกแจกเลยๆ ไม่ต้อง

กลัว กกต.ก็ซื้อไว้แล้ว...ในวันเลือกตั้งตอนบ่าย 2 โมงยังมีการซื้อเสียงกันอยู่เลย ทีมงานของผู้ซื้อเสียงจะมีบัญชีรายชื่อผู้ใช้สิทธิอยู่ในมือ และจะเช็คอยู่ตลอดว่าใครยังไม่มาเลือกตั้ง เมื่อเช็คแล้วก็จะโทรตามเลยให้มารับเงิน 300 บาทแล้วเข้าคุหา...อสม.ก็ซื้อ ชื่อหัวคะแนนมาเป็นปีแล้ว ไม่ใช่เพิ่งมาซื้อ มีการเรียกประชุมให้ อสม.เอาหัวคะแนนมาวันละ 5 คน แล้วก็มีแจกเสื้อแล้วก็ให้ค่ารถคนละ 200 บาท หมอชื่อหมดสถานีวิทย์ สื่อมวลชน สกายแลบ (สามล้อเครื่อง)...”⁴⁵

บทสรุป บทความขึ้นนี้เป็นความพยายามที่จะศึกษาผลกระทบอันเกิดจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงจากประชาชน อันเป็นรูปแบบการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นที่นำมาใช้ในเทศบาลของไทยเป็นเวลาเกือบ 10 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2543 โดยบทความขึ้นนี้ได้พัฒนามาจากการงานวิจัยโดยมีเทศบาลเมืองมหาสารคามเป็นพื้นที่กรณีศึกษา ผลการศึกษาพบว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงได้แก่

1. การมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเพิ่มมากขึ้น
2. การมีจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเพิ่มมากขึ้น
3. เกิดการแข่งขันกันในการนำเสนอนโยบายในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งมากขึ้น
4. การมีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย
5. นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงมีความเข้มแข็งมากขึ้น
6. การเกิดผู้รับผิดชอบต่อประชาชนที่ชัดเจนขึ้น
7. การเกิดสภาวะการณ์ที่สภาเทศบาลอ่อนแอลง การตรวจสอบและถ่วงดุลไม่ทำงาน
8. ระดับความเป็นตัวแทนประชาชนของนายกเทศมนตรีที่ต่ำ
9. การบริหารแบบมีส่วนร่วมจะเกิดขึ้นหรือไม่ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพของนายกเทศมนตรี
10. เงินยังเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานการเมือง

จะเห็นว่าการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทางตรงมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีที่เกิดขึ้นคือการที่สามารถแก้ไขปัญหาความอ่อนแอของฝ่ายบริหารของเทศบาลที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีต อย่างไรก็ตามก็มีผลเสียตามมาหลายประการ แต่ข้อเสียดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นจากการที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งทางตรง หากแต่เกิดจากการที่ประเทศไทยเอาหลักการนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (Strong Mayor) และหลักการนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทางตรงมารวมไว้ที่ตัวคนๆ เดียวคือนายกเทศมนตรี จึงส่งผลให้นายกเทศมนตรีของไทยมีอำนาจมากมหาศาล ลำพังการที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนแยกจากสภาเทศบาลก็ก่อให้เกิดความชอบธรรมในการดำรงตำแหน่งในฐานะตัวแทนของประชาชนทั้งเขตเทศบาลแล้ว กฎหมายเทศบาลยังมอบอำนาจจำนวนมหาศาลทั้ง อำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนรองนายกเทศมนตรี อำนาจในจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม อำนาจในการบริหารงานบุคคลของเทศบาล (ท้องถิ่นในบางประเทศ เช่น มหา

นครลอนดอน แม้นายกเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งทางตรง แต่อำนาจในการแต่งตั้งปลัดเทศบาลเป็นอำนาจของสภานครลอนดอน)⁴⁶ อำนาจในการยับยั้งเทศบัญญัติที่ตราโดยสภาเทศบาล นอกจากนี้ยังได้ถอนอำนาจในการตรวจสอบของสภาเทศบาลออกไป เช่น อำนาจในลงมติไม่ไว้วางใจ (ในประเทศญี่ปุ่น แม้นายกเทศมนตรีจะมาจากการเลือกตั้งทางตรง แต่สภาเทศบาลมีอำนาจในการลงมติไม่ไว้วางใจนายกเทศมนตรีซึ่งส่งผลให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้⁴⁷) เหล่านี้ล้วนนำมาสู่ข้อเสียที่มากกว่าข้อดีของนายกเทศมนตรีที่มีอำนาจมากผนวกกับมาจากการเลือกตั้งทางตรงของไทย

จากข้อค้นพบดังกล่าว ปัญหาใหญ่ก็คือการที่นายกเทศมนตรีของไทยมีอำนาจมากเกินไป ในขณะที่สภาเทศบาลมีก็เหมือนไม่มี เป็นปัญหาของการที่หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลไม่ทำงาน ดังนั้นบทความครั้งนี้จึงหวังว่าจะได้จุดประกายให้มีการสำรวจผลกระทบจากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในพื้นที่ต่างๆ เพื่อสร้างข้อสรุปร่วมในการนำไปสู่การหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

¹ ¹ อาจารย์ประจำสาขารัฐศาสตร์ (การเมืองการปกครอง) วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

² พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2481 , ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 56 วันที่ 1 เมษายน 2482 หน้า 155-186.

³ พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 , ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 60 ตอนที่ 12 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2486 หน้า 400-433.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม 2540 หน้า 1-99., มาตรา 285.

⁵ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 117 ตอนที่ 41 ก วันที่ 12 พฤษภาคม 2540 หน้า 12-27.

⁶ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 109 ก วันที่ 4 พฤศจิกายน 2546 หน้า 5-20., พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 124 ก วันที่ 22 ธันวาคม 2546 หน้า 1-15. และ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 120 ตอนที่ 55 ก วันที่ 17 มิถุนายน 2546 หน้า 7-20.

⁷ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม พุทธศักราช ๒๔๗๙, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๓ หน้า ๑๒๑๕, วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๙, น.๑๒๑๕-๑๒๑๙.

⁸ พิษณุ วัตตุ, การแข่งขันเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม พ.ศ.2528-2533, วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาไทยคดีศึกษา (เน้นสังคมศาสตร์) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม, 2539, น.19-20.

⁹ ร.ต.ท.ไผ่พจน์ ชันสุวรรณ, บทบาททางเศรษฐกิจและการเมืองของชาวไทยเชื้อสายจีนเขตเทศบาลเมืองมหาสารคาม, รายงานการศึกษาอิสระตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาไทยคดีศึกษา (กลุ่มสังคมศาสตร์), 2543, น.157-218.

¹⁰ ประกาศผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม และ นายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม ประกาศ ณ วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ.2546.

¹¹ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมหาสารคาม ที่ ลต (มค) 0702022 ลงวันที่ 12 มกราคม 2547 เรื่อง รายงานการรับสมัครผู้สมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น.

¹² ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เรื่อง ผลการนับคะแนนเลือกตั้ง ประกาศ ณ วันที่ 1 เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2547

¹³ ถนอม รัตนมุลตรี สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม, สัมภาษณ์ 18 มีนาคม 2552.

¹⁴ คำสั่งคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ 155/2547 เรื่อง ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม ใหม่ ตั้ง ณ วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ.2547.

¹⁵ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เรื่อง ผลการนับคะแนนเลือกตั้ง ประกาศ ณ วันที่ 23 เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2547 (ผลการนับคะแนนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี)

¹⁶ สรุปจากประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เรื่อง ผลการนับคะแนนเลือกตั้ง ประกาศ ณ วันที่ 23 เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2547 (ผลการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเขตเลือกตั้งที่ 1, 2 และ 3 ซึ่งเป็นประกาศแยกคนละฉบับ)

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดมหาสารคาม, จดหมายข่าวประชาสัมพันธ์ ฉบับที่ 39 ประจำเดือนกรกฎาคม 2551 วันที่เผยแพร่ 1-7 กรกฎาคม 2551.

¹⁸ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เรื่อง ผลการนับคะแนนเลือกตั้ง ประกาศ ณ วันที่ 29 เดือนมิถุนายน พ.ศ.2551. (ผลการนับคะแนนการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี)

¹⁹ ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเทศบาลเมืองมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม เรื่อง ผลการนับคะแนนเลือกตั้ง ประกาศ ณ วันที่ 29 เดือนมิถุนายน พ.ศ.2551. (ผลการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเขตเลือกตั้งที่ 1, 2 และ 3 ซึ่งเป็นประกาศแยกคนละฉบับ)

²⁰ ข้อมูลเทศบาลตำบลบางละมุง จังหวัดชลบุรี รวบรวมข้อมูลโดยอาจารย์โอฬาร ถิ่นบางเตียว มหาวิทยาลัยบูรพา, ข้อมูลเทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง รวบรวมข้อมูลโดยผู้ช่วยศาสตราจารย์สายฝน น้อยหัด มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง และ ข้อมูลเทศบาลนครนครศรีธรรมราช รวบรวมข้อมูลโดย อ.ดร.วิรุฒิ เสนาคำ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

²¹ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2501, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 75 ตอนที่ 19 วันที่ 4 มีนาคม 2501 หน้า 61, มาตรา 4.

²² พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 107ก วันที่ 17 ตุลาคม 2545 หน้า 6, มาตรา 13.

²³ พิษณุ วัตถุ, การแข่งขันเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม พ.ศ.2528-2533, อ้างแล้ว, น.43-45.

²⁴ สัมภาษณ์, นางนิภา พุทธิสละ (ผู้นำชุมชนวัดโพธิ์ศรีและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม เขตเลือกตั้งที่ 2), วันที่ 26 กรกฎาคม 2551.

²⁵ Local government white papers “Modern local government: in touch with the people” (1998) <<http://www.communities.gov.uk/archived/general-content/localgovernment/archivedlocalgovernment/>>.

²⁶ สัมภาษณ์, ทิธิรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา (อดีตนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคามและผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม หมายเลข 1), วันที่ 26 กรกฎาคม 2551.

²⁷ สัมภาษณ์, นายแพทย์กิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ (นายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม), วันที่ 27 กรกฎาคม 2551.

²⁸ สัมภาษณ์, นายวิสุทธิ เจริญศรี (ปลัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม), วันที่ 28 กรกฎาคม 2551.

²⁹ สัมภาษณ์, นางนิภา พุทธิสละ (ผู้นำชุมชนวัดโพธิ์ศรีและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม เขตเลือกตั้งที่ 2), วันที่ 26 กรกฎาคม 2551.

³⁰ Kristof Steyvers and others (2008), “From Princess to President? Comparing Local Political Leadership Transformation,” *Local Government*, 34(2):131-146.

³¹ Colin Copus (2004), “Directly Elected Mayors: A Tonic for Local Governance or Old Wine in New Bottle?,” *Local Government Studies*, 30(4):576-588.

³² มรุต วันทนากกร, **การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงกับเทศบาลไทย : บทสรุปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในภาพรวม**, กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย), 2549, น.44.

³³ สัมภาษณ์, ทิธิรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา (อดีตนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคามและผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคามหมายเลข 1), วันที่ 26 กรกฎาคม 2551.

³⁴ สัมภาษณ์, นางนิภา พุทธิสละ (ผู้นำชุมชนวัดโพธิ์ศรีและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม เขตเลือกตั้งที่ 2), วันที่ 26 กรกฎาคม 2551.

³⁵ สัมภาษณ์, ถนอม รัตนมูลตรี, สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม, วันที่ 18 มีนาคม 2552.

³⁶ สัมภาษณ์, นางนิภา พุทธิสละ (ผู้นำชุมชนวัดโพธิ์ศรีและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม เขตเลือกตั้งที่ 2), วันที่ 26 กรกฎาคม 2551.

³⁷ สัมภาษณ์, นายไพรัช ต่างมงคล (ผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาล เขต 2 แบบอิสระ), วันที่ 27 กรกฎาคม 2551.

³⁸ สัมภาษณ์, นายไพรัช ต่างมงคล (ผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาล เขต 2 แบบอิสระ), วันที่ 27 กรกฎาคม 2551.

³⁹ สัมภาษณ์, นางนิภา พุทธิสละ (ผู้นำชุมชนวัดโพธิ์ศรีและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม เขตเลือกตั้งที่ 2), วันที่ 26 กรกฎาคม 2551.

⁴⁰ สัมภาษณ์, นายไพรัช ต่างมงคล (ผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาล เขต 2 แบบอิสระ), วันที่ 27 กรกฎาคม 2551.

⁴¹ สัมภาษณ์, นายวิสุทธิ เจริญศรี (ปลัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม), วันที่ 28 กรกฎาคม 2551.

⁴² สัมภาษณ์, ถนอม รัตนมูลตรี, สมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม, วันที่ 18 มีนาคม 2552.

⁴³ สัมภาษณ์, ทิติรัตน์ ประสพสันต์วัฒนา (อดีตนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคามและผู้สมัครรับเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเมืองมหาสารคาม หมายเลข 1), วันที่ 26 กรกฎาคม 2551.

⁴⁴ สัมภาษณ์, นางนิภา พุทธิสละ (ผู้นำชุมชนวัดโพธิ์ศรีและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเมืองมหาสารคาม เขตเลือกตั้งที่ 2), วันที่ 26 กรกฎาคม 2551.

⁴⁵ สัมภาษณ์, นายไพรัช ต่างมงคล (ผู้สมัครสมาชิกสภาเทศบาล เขต 2 แบบอิสระ), วันที่ 27 กรกฎาคม 2551.

⁴⁶ Linze Schaap, Harry Daemen and Arthur Ringelin (2009), "Mayors in Seven European Countries: Part I. Selection Procedures and Statutory Position," *Local Government Studies*, 35(1) : 95-108.

⁴⁷ Council of Local Authorities for International Relations (CLAIR) (2004), *Local Government in Japan*, Japan: Tokyo, pp.47-48.