

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล มีจุดเริ่มต้นตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 (ชูวงศ์ ฉายะบุตร, 2539, หน้า 66-67) โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารปกครองตนเองของเทศบาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการจัดตั้งเทศบาลเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม 35 แห่งขึ้นเป็นเทศบาล และได้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอยู่เป็นระยะ เช่น ในปี พ.ศ. 2481 และ พ.ศ. 2483

จนถึงในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นเพื่อใช้แทนกฎหมายเก่าทั้งหมด (กุลชน ธนาพงศกร, 2531, หน้า 329-330) โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอยู่เป็นระยะจนถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติหมวดที่ 6 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543 เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (โกวิทย์ พวงงาม, 2543, หน้า 126-127) จากประวัติศาสตร์การพัฒนารูปแบบเทศบาล นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเติบโตมาพร้อมกับสถาบันการเมืองระดับชาติอย่างเช่น รัฐสภา

แต่กว่า 6 ทศวรรษที่ผ่านมาของการบริหารงานเทศบาล พบว่ายังไม่สามารถสนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศไทยได้ นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมตามแนวทางทุนนิยม ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของชุมชนเมืองอย่างกว้างขวาง การขยายตัวของชุมชนเมืองดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาสำคัญ เช่น ปัญหาจราจรติดขัด การขนส่งไร้ประสิทธิภาพ ปัญหาระบบผังเมืองที่ล้มเหลว ปัญหาขยะล้นเมือง ปัญหาน้ำเสีย อากาศเป็นพิษ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความด้อยประสิทธิภาพการบริหารงานของเทศบาล

เทศบาลก้าวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ชนสวรรค์ เจริญเมือง (2540) ได้วิเคราะห์ถึงปัญหา ความด้อยประสิทธิภาพของการบริหารเทศบาลมีสาเหตุมาจากปัจจัยดังนี้

1. การครอบงำโดยรัฐบาลกลาง
2. โครงสร้างของเทศบาลที่มีปัญหา
3. ความด้อยคุณภาพของนักการเมืองท้องถิ่น
4. การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากปัจจัยหลักทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ปัจจัยหนึ่งที่เป็นสาเหตุสำคัญของความด้อย ประสิทธิภาพของการบริหารงานเทศบาลคือ ปัญหาโครงสร้างเทศบาลที่ใช้รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี (council mayor form) ซึ่งเป็นรูปแบบที่นิยมใช้กันในประเทศอังกฤษนั้น มีสาระสำคัญ คือประชาชนในเขตเทศบาลจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเทศบาล หลังจากนั้นสมาชิกสภาเทศบาลจะ รวมกันเป็นสภาเทศบาลเพื่อเลือกตั้งประธานสภาเทศบาล โดยใช้เสียงข้างมากในสภาเลือกนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีเป็นผู้บริหารเรียกว่า คณะเทศมนตรี กล่าวโดยสรุปแล้วโครงสร้างของเทศบาลดังกล่าวนี้ มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (Richard, 1986, pp. 286-290)

การนำรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเทศบาลแบบสภา – นายกเทศมนตรีของประเทศไทยที่ใช้ใน พ.ศ. 2476 นั้นรัฐบาลของคณะราษฎร ต้องการให้เทศบาลมีโครงสร้างเดียวกับโครงสร้างระบบรัฐสภา ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลือกนายกรัฐมนตรี คณะราษฎรต้องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้ระบอบประชาธิปไตย และการใช้รูปแบบสภา - นายกเทศมนตรีในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนั้น เพื่อต้องการให้ประชาชนเรียนรู้ระบบรัฐสภาได้ในระดับท้องถิ่น และจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงให้ระบบรัฐสภาในระดับชาติ

การใช้โครงสร้างการปกครอง รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี ในการบริหารงานของเทศบาลจากอดีตถึงปัจจุบัน ได้ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี เป็นปัจจัยหนึ่งที่เกิดปัญหาต่อการบริหารงานของเทศบาล จนมีการกล่าวถึงความไม่เหมาะสมของรูปแบบสภา – นายกเทศมนตรีกับการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล เนื่องจากรูปแบบโครงสร้างดังกล่าว ทำให้ผู้บริหารเทศบาลกับประชาชนห่างเหินกัน ประชาชนมักไม่รู้จักนายกเทศมนตรี ผู้บริหารเทศบาลจะไม่มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อชุมชนและประชาชน จึงทำให้พลังของประชาชนไม่มีการตื่นตัวไม่มีส่วนร่วมต่อการบริหารงานเทศบาลของคณะเทศมนตรี ทำให้การบริหารงานของเทศบาลด้อยประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างสภา กับฝ่ายบริหาร การใช้เสียงข้างมากในสภาเทศบาลเพื่อกุมอำนาจการตรวจสอบการติดตามการบริหารของคณะเทศมนตรี เปิดโอกาสให้เสียงข้างมากในสภาเทศบาลใช้อำนาจสภาในทางมิชอบได้ รวมถึงการล้มสภาเทศบาลของฝ่ายเสียงข้างมาก เป็นเหตุให้ต้องยุบสภาเทศบาลทำให้คณะเทศมนตรีขาดความมั่นคงในการบริหาร นายกเทศมนตรีต้องเอาอก

เอาใจสมาชิกสภามากกว่าปัญหาของประชาชน (โกวิท พวงงาม, 2543, หน้า 32) หรือข้อมูลจาก กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ที่กล่าวถึงข้อเท็จจริงในการบริหารกิจการเทศบาลที่เกิด ปัญหา และความขัดแย้งในการบริหารงานเทศบาลโดยสรุปข้อมูลที่เกิดขึ้นในรอบ 10 ปี เป็นกรณี ต่าง ๆ ดังนี้ (นรนิติ เศรษฐบุตร, 2544, หน้า 6-7)

1. ในระหว่างเดือนตุลาคม 2534 – ตุลาคม 2544 มีสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่าง เทศบัญญัติงบประมาณจำนวน 9 แห่ง
2. กรณีเกิดปัญหาความขัดแย้งของฝ่ายบริหารและสภาเทศบาลจนเป็นเหตุให้ต้องยุบสภา ในช่วงปี พ.ศ. 2534 - 2544 มีจำนวน 7 แห่ง

3. กรณีสมาชิกสภาเทศบาลได้มีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 19 (7) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 เป็นผลให้ คณะเทศมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มาตรา 45 (5) มีจำนวน 1 แห่ง

4. ในระหว่างวันที่ 10 พฤศจิกายน 2539 – ปัจจุบัน มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะผู้บริหารในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบมีจำนวน 125 เรื่อง

จากปัญหาที่เกิดขึ้นของการบริหารงานเทศบาลที่ใช้โครงสร้างสภา-นายกเทศมนตรีทำให้นักวิชาการ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล และประชาชน ได้ถกเถียงและเรียกร้องเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องเพื่อที่หารูปแบบที่เหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล (กลุข เพิ่มทันจิตต์ และปกรณ์ ปรียากร, 2540, หน้า 1-9)

การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง หรือ รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (the strong mayor form) เป็นรูปแบบที่มีการกล่าวถึงกันมากที่สุด ว่าจะเป็นทางออกของปัญหาการบริหารงานของเทศบาลเทศบาล ทศนะคติที่กล่าวมาได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขันจากคนในท้องถิ่นและคนที่มีประสบการณ์ในการทำงานกับเทศบาลโดยตรง เช่น การศึกษาวิจัยการสำรวจทัศนคติของประชาชนในสาขาอาชีพต่าง ๆ ในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่ 500 คนในปี พ.ศ. 2536 พบว่าประชาชนที่สำรวจ 83.5% เห็นด้วยกับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (อรรถชา กัมปนาทแสนยากร, 2535, หน้า 110) งานสำรวจทัศนคติของคนในเขตเมืองเชียงใหม่ จำนวน 500 คน เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2536 พบว่า ประชาชนที่สำรวจถึง 83% เห็นด้วยกับข้อเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2535, หน้า 141) และจากการสัมภาษณ์นายกเทศมนตรีและปลัดเทศบาลทั่วประเทศรวม 111 คน (นายกเทศมนตรี 54 คนและปลัดเทศบาล 57 คน) ในปี 2536 เช่นกันพบว่ามียกเทศมนตรี 61.4% และปลัดเทศบาลถึง 68.5% ที่เห็นด้วยกับการให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง (ณรงค์ สีนสวัสดิ์ และ จักรพันธ์

วงษ์บูรณาวาท, 2536, หน้า 38) ภายใต้ความเชื่อมั่นที่ว่า การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จะทำให้นายกเทศมนตรีคำนึงและรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น ต้องรับผิดชอบนโยบายที่ได้แถลงไว้ ต้องใกล้ชิดประชาชนทำให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณบริหารท้องถิ่นมีความรับผิดชอบ และประชาชนได้มีโอกาสมีส่วนร่วมมากขึ้น

ธนสวรรค์ เจริญเมือง นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ ได้นำเสนอประโยชน์จากการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงไว้ถึง 14 ประเด็นดังนี้
(ธนสวรรค์ เจริญเมือง, 2542, หน้า 2-12)

1. ช่วยกระตุ้นให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นเกิดความสนใจการเมืองเพิ่มมากขึ้น
2. ให้ความรู้การเมืองกับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ประชาชนมีทางเลือกมากขึ้นในการหาผู้บริหารมาบริหารแก้ไขปัญหาท้องถิ่น
4. ประชาชนสามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหารได้ดี เพราะนายกเทศมนตรีจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่า
5. ประชาชนสามารถผลักดันให้ระบบการบริหารมีความโปร่งใส
6. ประชาชนสามารถผลักดันให้นายกเทศมนตรีลาออกเมื่อเห็นว่าบุคคลนั้นขาดความสามารถในการแก้ไขปัญหา
7. กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น
8. นายกเทศมนตรีมีความมั่นคงในการบริหารไม่ต้องช่วงชิงอำนาจจนไม่มีเวลาแก้ไขปัญหาท้องถิ่น
9. จะมีการแข่งขันการบริหารกัน เทศบาลต่างๆ จะเป็นผลดีกับชุมชนและประชาชน
10. พัฒนาผู้นำที่มีคุณภาพขึ้นสู่ระดับชาติ
11. มีความคล่องตัวในการบริหารสูง
12. สร้างโอกาสให้คนมีความรู้ความสามารถแต่ไม่มีเงินได้เข้ามาบริหารงานเทศบาล
13. เกิดความโปร่งใสในการบริหารเพราะมีการตรวจสอบมากขึ้น
14. เพิ่มประสิทธิภาพการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานให้การปกครองระบอบประชาธิปไตย

ความพยายามในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยประสบผลสำเร็จ ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พบว่ากฎหมายพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในหลายประเด็นไม่สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ จากแรงกดดันจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ และการเรียกร้องจาก นักวิชาการ ปัญญาชน ประชาคมเทศบาล สมาชิกสภาเทศบาล สมาคมสันนิบาต

เทศบาลแห่งประเทศไทยได้ ส่งผลให้กระทรวงมหาดไทยต้องปรับบทบาทของเทศบาลให้ สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล 2496 และมีผลบังคับ ใช้เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2543 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่11) พ.ศ. 2543 มีเนื้อหาสาระโดย สรุปล ดังนี้

1. ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง โดยเริ่มจากเทศบาลนครและเทศบาลเมือง ก่อน
2. การแก้ไขโครงสร้างเทศบาลให้ประกอบด้วยสภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี
3. กำหนดอำนาจหน้าที่นายกเทศมนตรีไว้ให้ชัดเจน
4. ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตาม

นายกเทศมนตรีมอบหมาย

5. กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล
 6. กำหนดแก้ไขมาตรการการจูงใจของนายกเทศมนตรีที่มาจากเลือกตั้งโดยตรง
- ในการบังคับใช้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่11) พ.ศ.2543 รัฐสภาได้กำหนดขั้นตอน การปฏิบัติสำคัญไว้ 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นที่ 1 ให้เทศบาลนครทั่วประเทศทั้ง 9 แห่งและภูเก็ตเริ่มมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงเป็นชุดแรกใน 1 ปีข้างหน้า

ขั้นที่ 2 ให้เทศบาลเมืองและตำบลที่เกิดขึ้นก่อนเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2542 จำนวน 140 แห่ง เป็นชุดต่อไป

ขั้นที่ 3 ให้เทศบาลตำบลที่ก่อตั้งในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2542 โดยยกฐานะจากสุขาภิบาล เป็นเทศบาล ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเป็นกลุ่มสุดท้าย

การนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของ เทศบาล ถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยในระดับโครงสร้าง ถึงแม้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีผลต่อการใช้สิทธิทางการเมืองการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เพื่อ โอกาสในการได้รับบริการสาธารณะในท้องถิ่น และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะระดับท้องถิ่น

ผู้วิจัยเห็นว่ารูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง หรือรูปแบบนายกเทศมนตรี เข้มแข็ง (strong mayor form) เป็นรูปแบบใหม่ของการปกครองท้องถิ่นไทยของเทศบาล และถึงแม้ ว่ากรณีการปกครองกรุงเทพมหานครและปัทยานั้นจะมีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรงแต่ก็ยังมีภาวะ ขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัดและในขณะเดียวกัน การบริหารของกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ก็ยัง มีปัญหาการบริหาร ดังนั้นการที่จะรับสรุปว่า รูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงหรือ

รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง มีประสิทธิภาพในการบริหารงานเทศบาลในประเทศไทยแถบยุโรป ตะวันตกและอเมริกาเหนือ นั้น จะใช้ได้ดีในกรณีของประเทศไทยเป็นการพิจารณาที่ขาดความรอบคอบ ทั้งนี้เพราะตัวแปรและบริบทแวดล้อมของประเทศไทยที่มีความแตกต่างกันกับประเทศดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิธีการกระจายอำนาจทางการเมือง ความเป็นอิสระในการบริหารท้องถิ่น ประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ และสมรรถนะในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น โครงสร้างอำนาจในท้องถิ่น ตลอดจนวัฒนธรรมท้องถิ่น มีความแตกต่างกับสังคมอเมริกาหรือยุโรปอย่างสิ้นเชิง และตัวแปรเหล่านี้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะนำมาพิจารณา ถึงความเหมาะสมของการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล รวมถึงกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการวิเคราะห์นโยบายของประเทศไทยในทางปฏิบัติ ที่มักทำด้วยความรีบเร่ง ขาดการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบต่างๆ ล่วงหน้าก่อนที่จะอนุมัติให้นำนโยบายไปปฏิบัติ

จากประเด็นดังกล่าวจึงนำไปสู่มูลเหตุจูงใจในศึกษาวิจัยถึงการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล โดยการศึกษาต้องการที่จะศึกษาถึงความเหมาะสมของรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงของเทศบาล ว่าภายใต้สภาพความเป็นจริงของสังคมไทยที่มีบริบทแตกต่างกับตะวันตกอย่างอเมริกาหรือยุโรป การนำรูปแบบเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร โดยการศึกษาครั้งนี้จะให้ความสำคัญกับการศึกษาเกี่ยวกับบริบททางการเมืองท้องถิ่น ที่มีความสัมพันธ์กับการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ที่อยู่ภายใต้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในการบริหารงานเทศบาล

ในการศึกษาวิจัยการเมืองท้องถิ่นกับการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล ผู้วิจัยได้เลือกเทศบาลเมืองมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง เป็นพื้นที่เป้าหมายในการศึกษา เนื่องจากเทศบาลเมืองมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยองเป็นเทศบาลหนึ่งที่มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงลำดับที่ 6 ของประเทศไทย

ในอดีตเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง มีฐานะเป็นเทศบาลตำบล และได้ใช้รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี เป็นโครงสร้างในการบริหารงานเทศบาล การบริหารภายใต้โครงสร้างดังกล่าวไม่มีปัญหาจะงักงันขึ้นในการบริหารงานเทศบาล เพราะผู้บริหารคือคณะเทศมนตรีและฝ่ายสภาต่างเป็นพันธมิตรกัน มีการจัดสรรตำแหน่งกันอย่างลงตัว กล่าวคือ ตำแหน่งนายกเทศมนตรีมีการสลับหมุนเวียนขึ้นดำรงตำแหน่ง ตามระยะเวลาที่ตกลงกันในกลุ่มพันธมิตร

ทางการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยเห็นได้ชัดเจน ในสมัยของ นายวารี บุรพา นายปราโมทย์ วีระพันธ์ และนายชานนท์ ชลสรานนท์ ที่หมุนเวียนกันดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี จวบจนวาระ

แต่เมื่อเทศบาลตำบลมาตาพุด ได้ยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองมาตาพุดและมีการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมาใช้เป็นโครงสร้างในการบริหารงานเทศบาล นำไปสู่การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จากกลุ่มที่เป็นพันธมิตรทางการเมืองในอดีตต้องแตกออกเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มทีมงานคุณภาพภายใต้การนำของ นายปราโมทย์ วีระพันธ์ กลุ่มร่วมเย็นของ นายชานนท์ ชลสรานนท์ และกลุ่มร่วมใจของนายปัทม ปัทมสังข์ ภายใต้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นของจังหวัดระยอง ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มการเมืองหลัก 3 กลุ่ม คือ กลุ่มบ้านเพ (กลุ่มน้ำเค็ม) กลุ่มบ้านค่าย (กลุ่มน้ำจืด) และกลุ่มเกล่ง ที่ต่างฝ่ายต่างต้องการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองในจังหวัดระยอง จึงเป็นบริบทให้การแข่งขันและช่วงชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองมาตาพุดเป็นไปด้วยความเข้มข้น กระบวนการในการบริหารการเลือกตั้งของแต่ละกลุ่มต่างใช้ยุทธวิธีที่เป็นมิติใหม่ของการเมืองระดับท้องถิ่น เช่น การเสนอนโยบายที่ชัดเจนของแต่ละกลุ่ม การประชาสัมพันธ์ที่สร้างความคลั่งไคล้เพื่อดึงดูดความสนใจของประชาชนในท้องถิ่น และการวางกลยุทธ์ต่าง ๆ ในการรณรงค์หาเสียง มีการกล่าวหาถึงกันไปมาของฝ่ายตรงข้าม เช่น การซื้อเสียงของฝ่ายตรงข้าม การข่มขู่ การใช้อำนาจอิทธิพล การทำลายทรัพย์สินที่ใช้หาเสียงของแต่ละฝ่าย เพื่อดึงคะแนนและความนิยมจากประชาชน เป็นต้น

ผลการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ.2544 ผู้ได้รับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองมาตาพุด คือ นายปราโมทย์ วีระพันธ์ จากกลุ่มทีมงานคุณภาพ แต่ไม่สามารถครองเสียงข้างมากในสภาเทศบาลเมืองมาตาพุดได้ เพราะเสียงข้างมากในสภาสังกัดกลุ่มร่วมเย็นของนายชานนท์ ชลสรานนท์ ที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีภายหลังการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเพื่อเข้ามาบริหารเทศบาลเมืองมาตาพุด ได้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานเทศบาลของนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง เกิดปัญหาความขัดแย้งเกิดขึ้นในเทศบาล ทั้งฝ่ายสภาเทศบาลและฝ่ายบริหารที่มาจากคนละกลุ่มต่างใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลให้การบริหารงานเทศบาลต้องหยุดชะงัก ด้วยดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาที่ถ่วงกันภายใต้โครงสร้างการปกครองเทศบาลในรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง จนในที่สุดผู้ว่าราชการจังหวัดระยองต้องทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้มีคำสั่งให้ยุบสภาเทศบาลเมืองมาตาพุด จังหวัดระยอง และให้มีการเลือกตั้งใหม่ทั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลในวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2545 ในการรับสมัครเลือกตั้งครั้งนี้ มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี 2 คน คือ นายปราโมทย์ วีระพันธ์ และ นายชานนท์ ชลสรานนท์

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นของเทศบาลเมืองมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง จึงเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจว่าโครงสร้างอำนาจชุมชนในมาบตาพุดและกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงอย่างไร และรูปแบบดังกล่าวจะมีความเหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเมืองมาบตาพุดหรือไม่

กรณีศึกษาเทศบาลเมืองมาบตาพุดจะเป็นประโยชน์ต่อชี้ให้เห็นความเหมาะสมของการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล ภายใต้สภาพสังคมการเมืองท้องถิ่นของประเทศไทยที่มีความยึดโยงอยู่กับโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น และกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และนำไปสู่รูปแบบหรือทางเลือกที่เหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลในสังคมไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาริบทในเชิงโครงสร้างอำนาจชุมชนที่มีความสัมพันธ์กับการเมืองท้องถิ่นในเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง
2. เพื่อศึกษาการเมืองของการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง
3. เพื่อประเมินผลความเหมาะสมของการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรี โดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล เทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. คาดว่าผลของการศึกษาในครั้งนี้สามารถชี้ให้เห็นถึงความเหมาะสมและความเป็นจริงของการนำรูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล ภายใต้บริบทของสังคมไทย
2. คาดว่าผลของการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการบริหารงานเทศบาลภายใต้โครงสร้างที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จะทำให้ทราบสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้โครงการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าว และนำไปสู่การนำเสนอทางออกของปัญหา รูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของเทศบาลที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับลักษณะของสังคมท้องถิ่น เทศบาลเมืองมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง และชุมชนท้องถิ่นอื่นในประเทศไทย ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันกับการศึกษาครั้งนี้

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองท้องถิ่นกับการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ดังนี้

พื้นที่เป้าหมาย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดพื้นที่เป้าหมายในการศึกษาไว้ที่ เทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง เพราะเทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นเทศบาล 6 ของประเทศที่ใช้รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งในการบริหารงานเทศบาล แต่ผลของการใช้รูปแบบดังกล่าวได้ประสบกับปัญหาในการบริหารของนายกเทศมนตรี จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ผู้ศึกษาเลือก เทศบาลเมืองมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นพื้นที่เป้าหมาย

ขอบเขตเนื้อหาในการศึกษา

ในการศึกษานี้จะชี้ให้เห็นถึงความเหมาะสมของการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่น ในสภาพความเป็นจริงของบริบทแวดล้อมของสังคมไทย โดยการศึกษาจะให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองในระดับท้องถิ่นในจังหวัดระยอง โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น กระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ที่มีความสัมพันธ์กับการบริหารงานเทศบาลตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ตั้งแต่เทศบาลเมืองมาบตาพุดยังเป็นฐานะเทศบาลตำบล และมีโครงสร้างการบริหารงานเทศบาลแบบสภา – นายกเทศมนตรี จนถึงปัจจุบันที่มีการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองมาบตาพุด และได้เปลี่ยนโครงสร้างในการบริหารคือรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงและก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจนมีคำสั่งจากกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ยุบสภาเทศบาลในที่สุด ในการศึกษาจะศึกษาถึงพลวัตของการเมืองท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดระยอง กระบวนการทางการเมืองที่ส่วนสัมพันธ์กับการบริหารงานเทศบาล ตั้งแต่มีโครงสร้างการบริหารเทศบาลแบบสภา – นายกเทศมนตรี จนถึง รูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เพื่อให้เห็นพลวัตของการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่น กระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่นที่เข้ามาแทรกแซงให้การบริหารงานเทศบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จนเกิดปัญหาต้องยุบสภาเทศบาลในที่สุด เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษามาวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมของการนำรูปแบบการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นของเทศบาล

ระยะเวลาการศึกษา

ตั้งแต่วันประกาศรับสมัครเลือกตั้งนายกเทศมนตรีและสมาชิกเทศบาล เทศบาลเมืองมาบตาพุด อำเภอเมือง จังหวัดระยอง ในวันที่ 2 มิถุนายน 2545 จนถึง 30 เมษายน 2546

นิยามศัพท์เฉพาะ

เทศบาล หมายถึง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

รูปแบบเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง หมายถึง รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ผู้บริหารสูงสุดของเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาลนั้นๆ เพื่อเข้าทำหน้าที่ผู้บริหารในเทศบาล และมีอำนาจที่แยกจากสภาเทศบาล

รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง หมายถึง รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ผู้บริหารที่มีอำนาจเต็ม ในการกำหนดนโยบายและการบริหาร ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารมีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าส่วนต่างๆ สามารถถอดถอนตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายต่าง ๆ และสามารถยับยั้งมติของสภา รวมไปถึงการกำหนดและปรับปรุงงบประมาณ

รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี หมายถึง รูปแบบการปกครองที่ยึดหลักการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) อำนาจการปกครองในระบบนี้อยู่ที่สภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายบริหารมาจากการคัดเลือกของสภา คณะผู้บริหารจึงมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมของประชาชน สภาเป็นผู้ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารและสภามีอำนาจสูงสุด โครงสร้างการปกครองลักษณะดังกล่าวจะแบ่งอำนาจออกเป็น 2 ฝ่ายคือ ฝ่ายสภา (council) และฝ่ายบริหาร (executive) ฝ่ายสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารทำหน้าที่บริหาร

การฮั้วทางการเมือง หมายถึง การรวมกลุ่มทางการเมืองเพื่อกุมอำนาจปกครองและรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทางการเมืองโดยมีการจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองให้กับผู้ร่วมกลุ่มอย่างลงตัวและมีข้อตกลงกันภายในกลุ่มที่จะต้องปฏิบัติตามเพื่อให้ระบบฮั้วดำรงอยู่ได้