

การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
กับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม



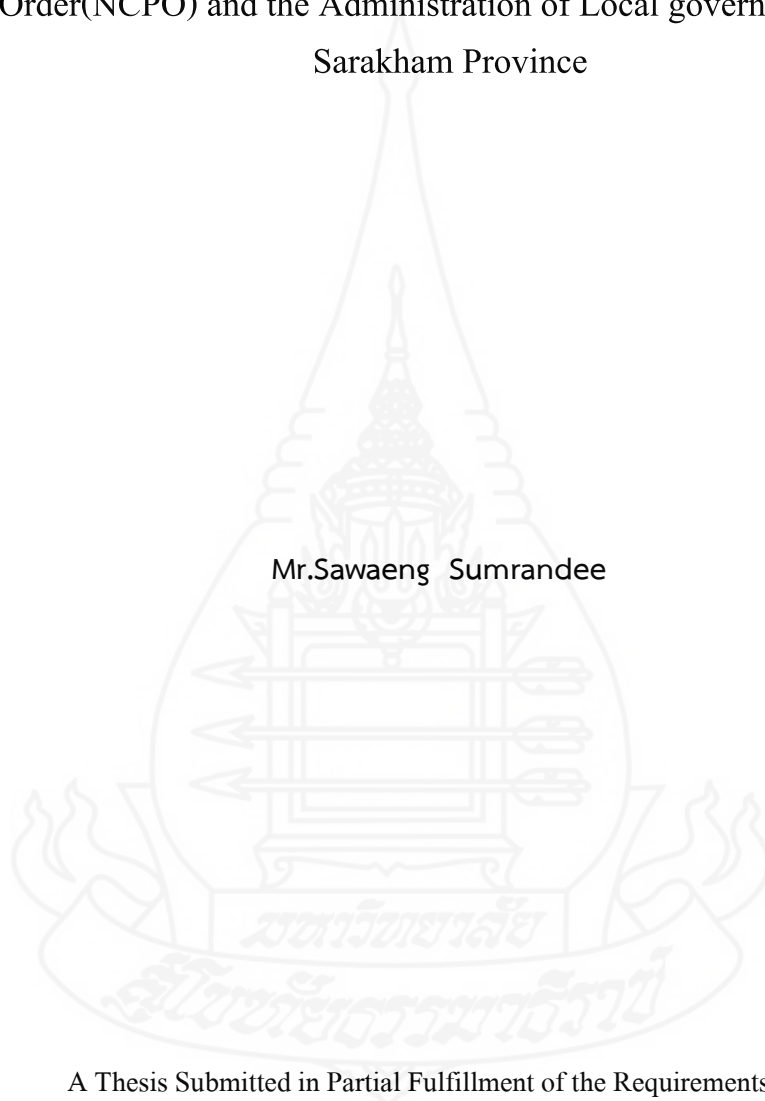
นายแสง สำราญติ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกการเมืองการปกครองท้องถิ่น สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2563

The Exercise of Power under Section 44 of National Council for Peace
and Order(NCPO) and the Administration of Local government in Maha
Sarakham Province

Mr.Sawaeng Sumrandee



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Political Science in Local Politics and Government

School of Politic Science

Sukhothai Thammathirat Open University

2019

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
กับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม
ชื่อและนามสกุล นายแสวง สำราญดี
วิชาเอก การเมืองการปกครองท้องถิ่น
สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา
2. รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาร์ศรี

วิทยานิพนธ์นี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2563

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณ วงศ์ปรีดี)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาร์ศรี)



ประธานกรรมการบัณฑิตศึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร.สมพร พุทธาพิทักษ์ผล)



ชื่อวิทยานิพนธ์ การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

กับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

ชื่อและนามสกุล นายแสวง สารานุกิตติ รหัสนักศึกษา: 2608001059 **ปริญญา** รัฐศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนศักดิ์ สายจำปา) (2. รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกตาร์ศรี)

ปีการศึกษา 2562

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม (2) ผลกระทบด้านการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม (3) ผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประชากรที่ใช้ในการวิจัย แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย ประชาชนผู้รับประโยชน์ ข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น จำนวน 37 คน ได้มาจากการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง เครื่องมือในการวิจัยใช้แบบสัมภาษณ์ และวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

ผลการวิจัย พบว่า การที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคามเป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้เกิดผลกระทบ ดังนี้ 1) การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและหลักความเป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ 2) ประชาชนไม่ได้รับบริการสาธารณะตามที่เคยได้รับจากการที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน การให้บริการสาธารณะขาดประสิทธิภาพ เช่น น้ำประปาไม่สะอาด ไม่เก็บขยะตามระยะเวลา ทำให้ขยะเน่าเหม็น รถดับเพลิงและรถกู้ชีพไม่พร้อมใช้งานเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ โครงสร้างพื้นฐานขาดการพัฒนา 3) ระบบการเมืองการบริหารท้องถิ่น เป็นการบริหารแบบระบบราชการ ประชาชนไม่สามารถใช้กลไกในการถดถอยได้ เป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

คำสำคัญ การใช้อำนาจ ตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครอง

ท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

กิติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ ด้วยความกรุณาของ อาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนศักดิ์ สายจำปา อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก และอาจารย์ รองศาสตราจารย์ ดร.พิศาล มุกดาภิรมย์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ซึ่งได้ให้คำปรึกษา ข้อชี้แนะ และความช่วยเหลือในหลายสิ่ง หลายอย่างจนกระทั่งลุล่วงไปได้ด้วยดีผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.อัชกรณัฏ วงศ์ปรีดี ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ ที่ให้ความกรุณาในการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของงานวิจัย รวมถึงผู้เชี่ยวชาญที่ ตรวจสอบและให้คำแนะนำในการสร้างเครื่องมือในการวิจัย คือ ดร.กชพร ประทุมวัน

ขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่คอยประสานและ แนะนำในการศึกษา และจัดทำงานวิจัยจนสำเร็จการศึกษา

แสวง สำราญดี

22 มิถุนายน 2563



Thesis title: The Exercise of Power under Section 44 of National Council for Peace and Order (NCPO) and the Administration of Local government in Maha Sarakham Province

Researcher: Mr.Sawaeng Samrandee; **ID:** 2608001059; **Degree:** Master of Political Science;

Thesis advisors: (1) Dr. Thanasak Saijampa Associate Professor;

(2) Dr. Pisan Mukdaratsami Associate Professor; **Academic year:** 2019

Abstract

This research aims to study (1) the exercise of power under Section 44 of National Council for Peace and Order (NCPO) and the administration of Local government in Maha Sarakham province, (2) Impacts of public service management from the exercise of power usage under section 44 and the Local Personnel Administration in Maha Sarakham Province, and (3) Impact on local politics from the exercise of power under section 44 to Local Personnel Administration in Maha Sarakham Province.

This study was qualitative research: the target population was divided into 4 groups: (1) beneficiary citizens, (2) government officials and local employees, (3) local council members, and (4) village chiefs/village headmen who have the duty to supervise local government organizations, totaling 37 people; It was obtained from the specific selection, the research tools, the interview, and the descriptive data analysis.

According to the National Council for Peace and Order (NCPO) do the power from section 44 for issuing an order for the administrators of the local government organization in Maha Sarakham Province to stop performing official duties or duties in the local government organization and ordered the local officials to help government officials at Maha Sarakham City Hall for a long time which causing the following effects; 1) the personnel management in local government organizations is centralized, which does not comply with decentralization and constitutional independence principles. 2) The people are not organized in public services as they had been provided by local administrators elected by the people, Inefficient public services such as unclean tap water, not collecting litter according to the period of time causing bad waste, the fire engines and rescuers were unavailable in the event of disasters, lack of infrastructure developing. 3) The political system, the local administration, is a which makes it impossible for the people to use the removal mechanism, which is the destruction of democracy at the local level.

Keyword : The Power Usage under Section 44 of National Council for Peace and Order (NCPO) to

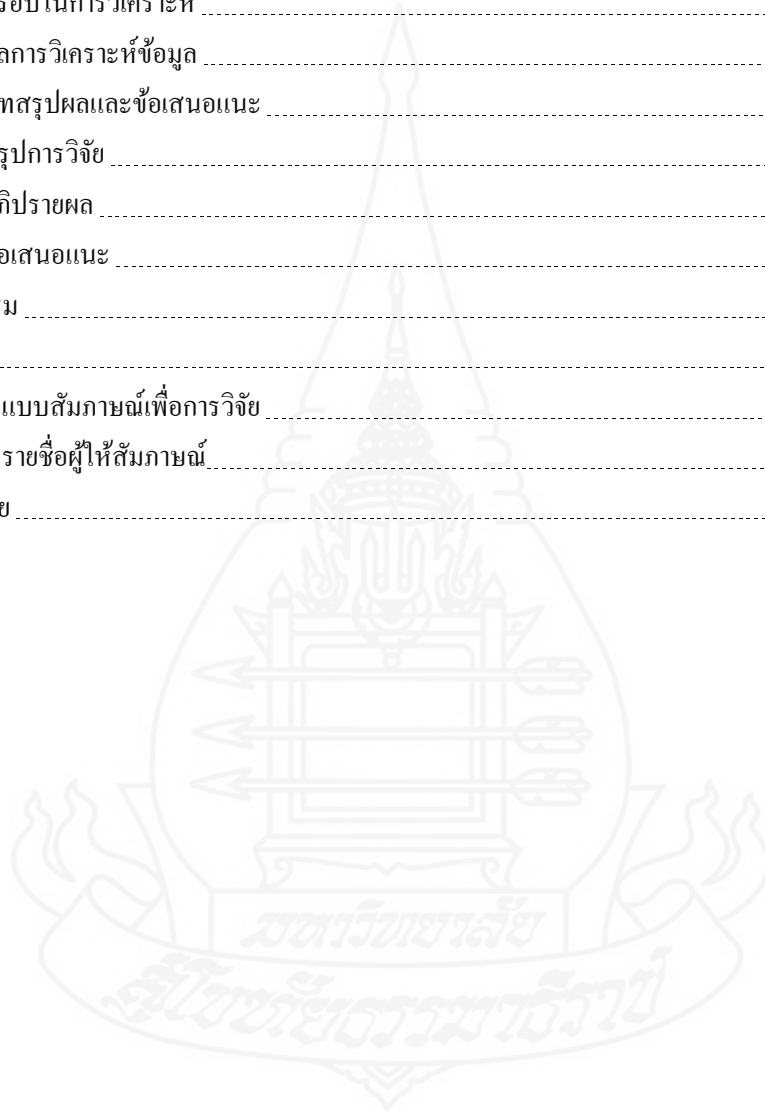
Local government in Maha Sarakham Province

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์การวิจัย	4
กรอบแนวคิดของการวิจัย	4
สมมุติฐานการวิจัย	5
ข้อจำกัดในการวิจัย	5
ขอบเขตการวิจัย	5
นิยามศัพท์เฉพาะ	6
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
แนวคิดการปกครองท้องถิ่น	7
แนวคิดการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น	26
แนวคิดการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น	39
แนวคิดการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและโครงสร้างการบริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	45
ใช้อำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44 กับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม	50
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	61
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	66
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	66
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	67
การเก็บรวบรวมข้อมูล	67
การวิเคราะห์ข้อมูล	68

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	69
ประชากรตัวอย่าง	69
กรอบในการวิเคราะห์	70
ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	71
บทที่ 5 บทสรุปผลและข้อเสนอแนะ	97
สรุปการวิจัย	97
อภิปรายผล	98
ข้อเสนอแนะ	100
บรรณานุกรม	102
ภาคผนวก	105
ก แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย	106
ข รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์	112
ประวัติผู้วิจัย	116



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1 แสดงภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2546)	18
ตารางที่ 2.2 แสดงภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	20
ตารางที่ 2.3 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)	21



ญ

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด	11
ภาพที่ 2.2 แสดงโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล	17
ภาพที่ 2.3 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)	26



บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังการรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งยังผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงชั่วคราว ยกเว้น หมวด 2 ในส่วนของพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เพื่อใช้แทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้มีบทบัญญัติมาตรา 44 ที่ให้อำนาจหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการออกคำสั่งระงับยับยั้งหรือการกระทำใด ๆ ทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ หรืออาจกล่าวได้ว่าการให้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่มีความชอบตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

โดยที่มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บัญญัติว่า “ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกันระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ไม่ว่าการนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุดทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว”

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จะสิ้นสุดลงภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ยังปรากฏภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการออกคำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เนื่องจากมาตรา 265 บัญญัติว่า

“ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ยังคงอยู่ในตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่

ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 และให้ถือว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป

ให้นำความในมาตรา 263 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม”

ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2559 มีผลทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 32 แห่ง ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราว โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2559 และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 59/2559 มีผลทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 3 แห่ง ระงับการปฏิบัติราชการ หรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราวโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน และให้ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 54 ราย ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ หรือสถานที่ราชการอื่นในจังหวัดนั้น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด แต่ต้องมีชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่เดิม โดยไม่ต้องมีคำขอและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจมอบหมายให้ผู้นั้นปฏิบัติงานตามความเหมาะสม โดยมีให้ได้รับเงินประจำ

ตำแหน่งและสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการชั่วคราว ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2555 และในคำสั่งนี้ยังให้ยังมี กรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 7 ราย พ้นจากการเป็นกรรมการ โดยมี ผลบังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2559

จากการที่หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดมหาสารคามระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ ข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม โดย แต่งตั้งให้ข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เป็นระยะเวลายาวนานเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง จากประชาชน ผู้วิจัยเห็นว่าจังหวัดมหาสารคามเป็นจังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับ ผลกระทบจากการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติมากที่สุดในประเทศไทย ซึ่งมี จำนวน 35 แห่ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดทั้งหมด 143 แห่ง การใช้อำนาจตาม มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด มหาสารคามจะเกิดปัญหาในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร เนื่องจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจในการบริหาร ท้องถิ่นของตนเอง โดยมีกฎหมายกำหนดรูปแบบ โครงสร้างการบริหาร ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ฝ่ายบริหารมีหน้าที่กำหนด นโยบาย บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย มีอำนาจเกี่ยวกับอนุญาตอนุมัติเกี่ยวกับราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฝ่ายสภา จะทำหน้าที่นิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการศึกษาครั้งนี้จึงต้องการที่จะศึกษาว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการความสงบ แห่งชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม จะเกิดผลกระทบกับการบริหารงาน บุคคลท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะและการเมืองท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน จังหวัดมหาสารคามอย่างไร

ผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 35 แห่ง ที่ ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 44 มี คำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการและหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคามจะสะท้อนให้เห็นถึงผลกระทบจาก การใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่มีความชอบตามกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การบริหาร

ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องของการให้บริการที่ต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนในระดับฐานราก เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อย (คสช.) ออกคำสั่งระงับยับยั้ง ซึ่งมีผลทั้งด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ทำให้อำนาจในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกรวมศูนย์อำนาจ ไปไว้ที่ส่วนกลาง จึงขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

2.2 เพื่อศึกษาผลกระทบด้านการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

2.3 เพื่อศึกษาผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งจะอธิบายเกี่ยวกับรูปแบบและ โครงสร้าง การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิดการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นอธิบายถึงองค์กรในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทย วิถ้องค์กรในแต่ละองค์กรประกอบด้วย ใครมีหน้าที่ อำนาจ กระบวนการ และขั้นตอนในการบริหารงานบุคคลจากนั้นจึงนำแนวคิดกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอธิบายถึง ความหมายและรูปแบบ การกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีรูปแบบการกำกับดูแลอย่างไร และในแต่ละรูปแบบมีองค์กรใด กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการกำกับดูแลอย่างไรบ้าง

ในส่วนของการศึกษาผลกระทบด้านการจัดการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม โดยจะอธิบายถึงโครงสร้างการบริหารงานราชการแผ่นดินของประเทศไทย โครงสร้างการบริหาร ส่วนกลางส่วนภูมิภาค และ โครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาได้ใช้แนวคิดการจัด โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่ออธิบายถึงรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ทั้ง

ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการอะไรในการบริหารราชการในแต่ละรูปแบบ และใช้แนวความคิดปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่ออธิบายถึงโครงสร้าง หน้าที่ และอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนรูปแบบว่ามีหน้าที่ และอำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นอย่างไร

นอกจากนั้นการศึกษาผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม โดยจะอธิบายถึงการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราวโดยให้ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่แทนฝ่ายบริหารเป็นระยะเวลาเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน จะมีผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามอย่างไร ผู้ศึกษาใช้แนวความคิดใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ อธิบายถึงผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม จากการใช้คณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

4. สมมุติฐานการวิจัย

การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีผลเชิงลบต่อการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะ และการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

5. ขอบเขตของการวิจัย

5.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ การศึกษาวิจัยนี้ผู้วิจัยได้เลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 10 แห่งจากทั้งหมด 35 แห่ง

5.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา ศึกษาตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ถึงวันที่ 22 พฤษภาคม 2562 (ระยะเวลา 5 ปี)

6. ข้อจำกัดในการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ในช่วงระยะเวลาในการทำวิจัยยังเป็นช่วงที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติยังอยู่ในอำนาจ ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจไม่กล้าที่จะให้ข้อมูลเชิงลึกได้ เนื่องจากจะมีผลกระทบกับตำแหน่งหน้าที่

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

7.1 **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล ไม่รวมถึงองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษ

7.2 **คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ** หมายถึง คำสั่งที่หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

7.3 **การจัดบริการสาธารณะ** หมายถึง การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหน้าที่ และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

7.4 **การเมืองการปกครองท้องถิ่น** หมายถึง การเมืองการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

7.5 **การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น** หมายถึง การบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 ทำให้ทราบถึงผลกระทบกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม จากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ

8.2 ทำให้ทราบถึงผลกระทบด้านการบริการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

8.3 ทำให้ทราบถึงผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลมาจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การวิจัย เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามเป็นการศึกษาการใช้อำนาจของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 กับการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้นำแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาอธิบายในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ของรัฐบาลที่มาจากรัฐประหาร โดยคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) ดังนี้

1. แนวคิดการปกครองท้องถิ่น
2. แนวคิดการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น
3. แนวคิดการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
4. แนวคิดการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การใช้อำนาจคณะกรรมการความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44 กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

คำว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นคำรวม ส่วนจะมีลักษณะอย่างไรก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ อันหลากหลายในแต่ละประเทศ ปัจจัยที่สำคัญมีดังนี้ 1) ประวัติศาสตร์ของประเทศ 2) ความเข้มแข็งของท้องถิ่น 3) ความเข้มแข็งของรัฐ 4) อุดมการณ์และนโยบายของรัฐ และ 5) ปัจจัยภายนอก (ธเนศวร์ เจริญเมือง. 2553 : 29)

การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็น และมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวในทฤษฎีและแนวคิดทางปกครองจะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับ

ความสุขความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงของชาติทั้งในการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ย่อมเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจเกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน อาจจะไม่สนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อสนองต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวกรวดเร็วและตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

1.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่น รัฐบาลของท้องถิ่นย่อมเป็น “รัฐบาลของประชาชน” โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล โดยให้องค์กรนี้ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน (ชวงส์ ฉายะบุตร.2550 : 24)

การปกครองท้องถิ่น คือ ระบบการบริหารและจัดการกิจการสาธารณะ และทรัพยากร ต่าง ๆ ของท้องถิ่นหนึ่งในรัฐหนึ่ง เป็นท้องถิ่นที่มีขอบเขตชัดเจน ภายในรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างด้านอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายทั่วไป และ/หรือกฎหมายพิเศษ (ชเนศวร์ เจริญเมือง. 2553 : 27)

การปกครองท้องถิ่น (local administration) หมายถึง การที่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจซึ่งกำหนดให้โดยกฎหมายดำเนินการบริหารจัดการกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่และบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยภายในเขตท้องถิ่นของตนเองภายใต้หน่วยงาน ผู้บริหาร งบประมาณ และบุคลากรของตนเอง แต่ยังคงอยู่ภายใต้ความควบคุมของรัฐบาลระดับชาติมิได้แยกตัวออกเป็นอิสระจากความเป็นรัฐชาติ (nation states) แต่อย่างไร (วิชชุลกร นาคธน. 2550 : 1)

1.2 โครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่น

รูปแบบโครงสร้างการเมืองการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อรูปแบบการใช้อำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ในท้องถิ่น โครงสร้างมีผลกระทบอย่างสูง

ต่อธรรมเนียมปฏิบัติที่ผลประโยชน์ต่าง ๆ จะถูกจัดสรร และเป็นกรอบที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดขอบเขต และความรุนแรงของความขัดแย้งทางการเมืองในชุมชน การจัดโครงสร้างมีผลกระทบต่อคุณภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการสร้างรูปแบบพฤติกรรม การใช้อำนาจและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจและลงมือกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

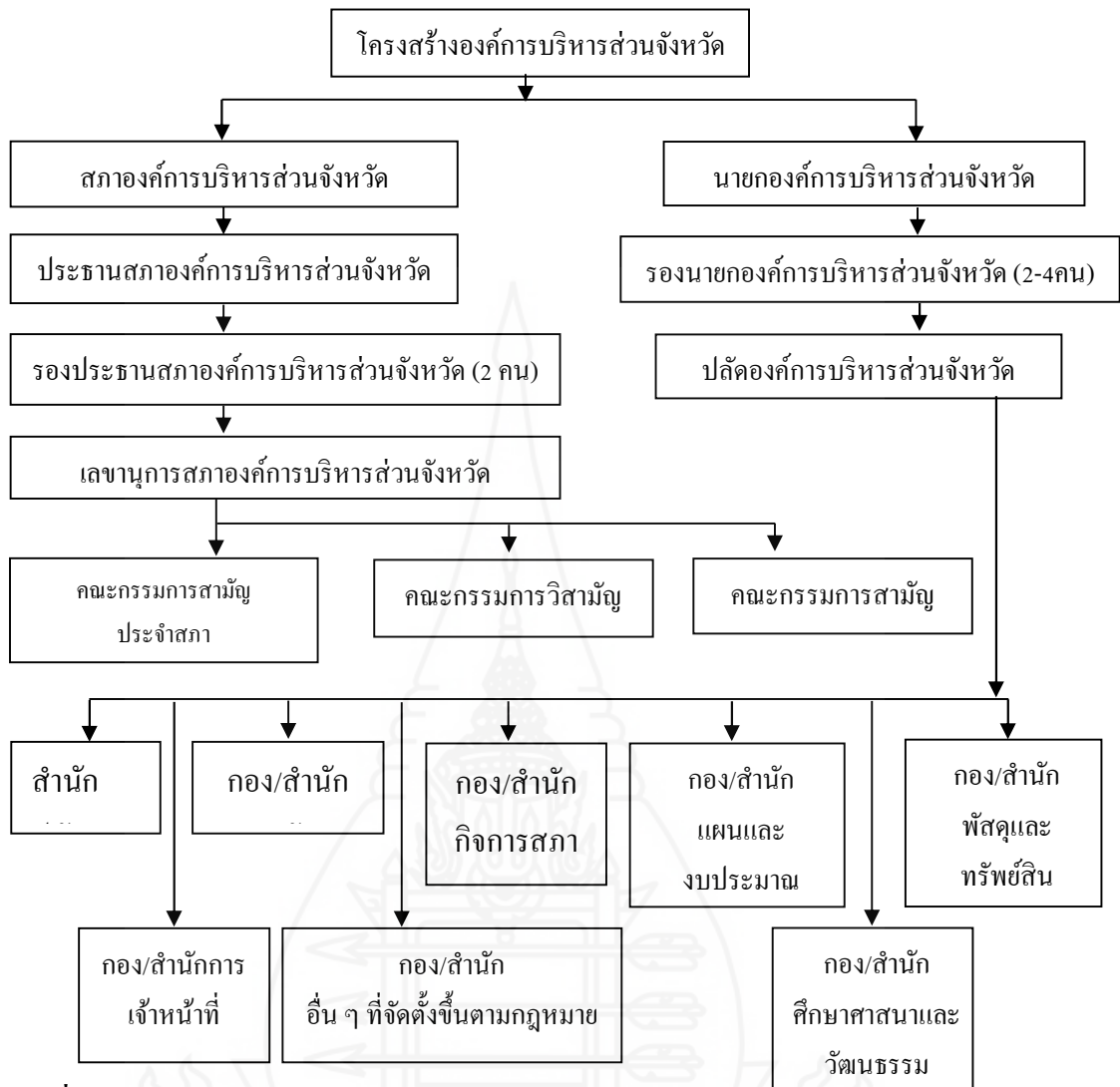
โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดได้ว่าใครจะได้จากระบบการเมือง ในท้องถิ่นที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารจะต้องตอบสนองความต้องการของกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ โดยเร็วในทางตรงข้ามผู้บริหารที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง อาจไม่ตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ (สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย สถาบันพระปกเกล้า เล่ม 2 หมวด 4 ลำดับที่ 1. 2547: 3)

พัฒนาการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจากอดีต ซึ่งมีโครงสร้างหลายรูปแบบและได้พัฒนามาสู่การจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวเหมือนกันหมดคือ รูปแบบ สภา-ฝ่ายบริหาร ในงานเขียนหลายชิ้น ได้อธิบายว่าที่มาของการจัดโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวดังกล่าว เกิดจากผลของมาตรา 285 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และมีความคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 11 พุทธศักราช 2517 บัญญัติให้การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับในจังหวัดรวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นและต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนด ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 13 พุทธศักราช 2521 บัญญัติให้การปกครองท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีจำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องมีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นจะกระทำได้ เฉพาะกรณีจำเป็น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 15 พุทธศักราช 2534 บัญญัติให้การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้มีสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือรูปแบบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติสมาชิกสภา

ท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการแต่งตั้งสมาชิกจะกระทำได้เฉพาะในกรณีจำเป็นตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องมีจำนวนกว่าสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก การแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นจะกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะ ผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภา ท้องถิ่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมา จากการศึกษาเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษให้ได้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมี ส่วนร่วมขอประชาชน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

1.2.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยสภาองค์การ บริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ โครงสร้างองค์การบริหารส่วน จังหวัดเป็นโครงสร้างการบริหารแบบสภา - นายกเทศมนตรี (Council-MayorForm) โดยมีสภา องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในการนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำ หน้าที่ฝ่ายบริหาร



ภาพที่ 2.1: โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ที่มา : สารานุกรม สถาบันพระปกเกล้า เล่ม 1 หมวดที่ 3 ลำดับที่ 2 (2547 น.7-8)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 2540 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในหมวด 4 มาตรา 45 ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

- 1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

- 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- 7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทวี 7) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- 8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- 9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 45/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในมาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- 1) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำ
แผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- 4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและ
สิ่งแวดล้อม
- 6) การจัดการศึกษา
- 7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชน
- 8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- 9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- 10) การจัดตั้งและดูแลบำบัดน้ำเสีย
- 11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- 12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- 13) การจัดการดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- 14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- 15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการไม่ว่าจะ
ดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- 16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่าง
องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น
- 17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- 18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของ
ท้องถิ่น
- 19) การจัดตั้งให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกัน
และควบคุมโรคติดต่อ
- 20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- 21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

- 22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด
- 24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- 25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือหน่วยราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- 28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 29) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

1.2.2 โครงสร้างของเทศบาล

โครงสร้างของเทศบาลได้แบ่งการอธิบายตามหัวข้อ ดังนี้

1) ประเภทของเทศบาล

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้เทศบาลในประเทศไทยมีทั้งหมด 3 ประเภท อันได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเทศบาลแต่ละประเภทก็มีลักษณะและองค์ประกอบที่แตกต่างกันออกไปดังมีรายละเอียด ดังนี้

1.1) **เทศบาลนคร** ได้แก่ ท้องถิ่น ชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ห้าหมื่นคนขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลนคร (ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป) การจัดตั้ง

เทศบาลนครจะกระทำได้โดยการประกาศการทรงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลนคร

เทศบาลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี (หรือนายกเทศมนตรี) แล้วแต่กรณี โดยที่สภามีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 24 คน โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้เทศบาลนครมีหน้าที่แตกต่างไปจากเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอีกด้วย

1.2) **เทศบาลเมือง** ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่หนึ่งหมื่นคนขึ้นไปทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ของ

เทศบาลเมือง การจัดตั้งเทศบาลเมืองจะกระทำได้โดยการประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

เทศบาลเมืองประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยที่สภาเทศบาลมีสมาชิกสภาเทศบาลได้ 18 คน และมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน

1.3) *เทศบาลตำบล* ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล (เทศบาลตำบลไม่ได้กำหนดจำนวนราษฎรในพื้นที่ไว้อย่างชัดเจน เหมือนเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร)

เทศบาลตำบลประกอบไปด้วยสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี โดยสภาเทศบาลมีสมาชิกเทศบาลได้ 12 คน โดยมีรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน

1.2.2.1 *โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี*

เดิมก่อนปี พ.ศ. 2543 เทศบาลในประเทศไทยมีเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ในปัจจุบันภายหลังปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา กฎหมายได้เปิดโอกาสให้เทศบาลมีรูปแบบเพิ่มเติมขึ้นได้อีกรูปแบบหนึ่งก็คือเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งเทศบาลใดจะใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี หรือ เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรีให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาล

อย่างไรก็ตามในปลายปี พ.ศ. 2546 มีการแก้ไขกฎหมายเทศบาลอีกครั้ง เป็นผลให้เทศบาลคงเหลือเพียงรูปแบบเดียว คือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี ซึ่งได้แก่การที่นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และเป็นจุดสิ้นสุดของเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี

สำหรับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี มีรายละเอียดดังนี้
รูปแบบคณะเทศมนตรี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีโครงสร้างในรูปแบบสภา กับ ฝ่ายบริหาร กล่าวคือ มีการแยกฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกัน แต่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ฝ่ายบริหาร (ในที่นี้หมายถึงนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี) มาจากการเลือกของสภาเทศบาล และสภาเทศบาลยังมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างใกล้ชิด และในบางกรณีอาจกำหนดการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารได้

มาตรา 378 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 กำหนดไว้ว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล” ขณะเดียวกันก็กำหนดสถานะของนายกเทศมนตรีให้เป็นหัวหน้าในการบริหารงานของเทศบาล โดยมีเทศมนตรีเป็นผู้ช่วย

กฎหมายยังได้กำหนดผู้ที่มีคุณสมบัติของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีไว้ด้วยว่าต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาล นั้นหมายถึง นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะทำหน้าที่ในสองสถานะ คือ สถานะของฝ่ายบริหารและสถานะของสมาชิกสภาเทศบาล ดังนั้น ความเกี่ยวพันของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาจึงมีอยู่อย่างใกล้ชิด

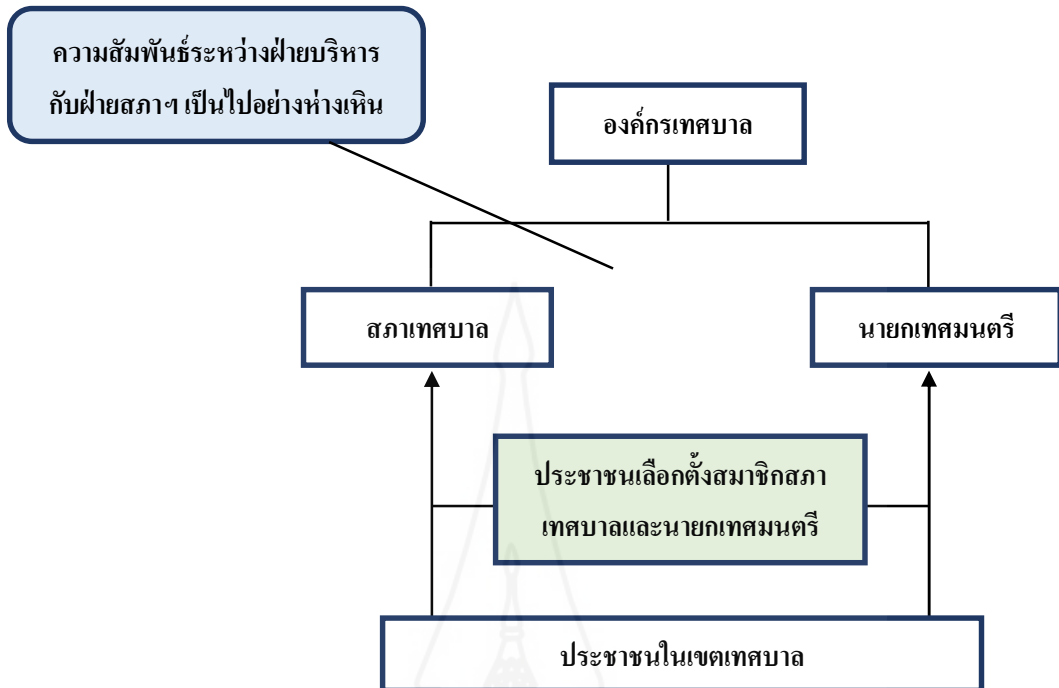
1.2.2.2 โครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรี

สำหรับโครงสร้างเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีนั้น มีโครงสร้างหลักที่คล้ายกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี แต่ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของเทศบาลกับฝ่ายสภาเทศบาลเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ เทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) และสมาชิกสภาเทศบาล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งคู่ และในขณะเดียวกันนายกเทศมนตรีสามารถมี “ผู้ช่วย” ได้เช่นกัน แต่ผู้ช่วยของนายกเทศมนตรีในรูปแบบนี้จะไม่เรียกว่า “เทศมนตรี” แต่จะเรียกว่า “รองนายกเทศมนตรี” ซึ่งจำนวนของรองนายกเทศมนตรีจะมีได้เท่าใดขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาลตามที่ได้อธิบายไปแล้วข้างต้น

สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเทศบาล เป็นไปด้วยความห่างเหินเมื่อเปรียบเทียบกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี กล่าวคือ ความสัมพันธ์มีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) นายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล
- 2) รองนายกเทศมนตรีมาจากการแต่งตั้งของนายกเทศมนตรี
- 3) รองนายกเทศมนตรีจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาเทศบาล

จากความสัมพันธ์ทั้ง 3 ด้านดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาเทศบาลกับฝ่ายบริหารห่างเหินกัน มีการแบ่งแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาออกจากกันอย่างชัดเจน และต่างมีสถานะเพียงสถานะเดียว คือ ถ้าไม่เป็นฝ่ายบริหารก็ต้องเป็นฝ่ายสภาเทศบาล ซึ่งผิดกับเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรีที่นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจะมีสถานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยเช่นกัน



แผนภาพที่ 2.2: แสดงโครงสร้างของเทศบาลในรูปแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล
สาระสำคัญในบางประการ ดังนี้

- (1) นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
- (2) การดำรงอยู่ของนายกเทศมนตรีไม่ขึ้นอยู่กับสภาเทศบาล
- (3) สภาเทศบาลไม่ได้ทำหน้าที่ในการเลือกฝ่ายบริหาร เพราะประชาชนผู้เลือกฝ่ายบริหาร โดยตรง
- (4) ในกรณีการรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล มีกลไกที่แตกต่างจากเทศบาลในรูปแบบคณะเทศมนตรี ดังที่มาตรา 62 ตรี กำหนดว่า “ในกรณีที่สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

ตารางที่ 2.1 แสดงภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
(แก้ไขเพิ่มเติมพ.ศ. 2546)

ประเภทของเทศบาล	ภารกิจหน้าที่
เทศบาลตำบล (กำหนดไว้ในมาตราที่ 50)	<ol style="list-style-type: none"> (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ (3) รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่นและวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล
เทศบาลเมือง (กำหนดไว้ในมาตราที่ 53)	<ol style="list-style-type: none"> (1) กิจกรรมตามที่ระบุไว้ในมาตรา 50 (2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา (3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์ (4) ให้มีและบำรุงสถานที่กำหนดการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้ (5) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ (6) ได้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น (8) ให้มีการดำเนินกิจกรรม ไร่รับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
เทศบาลนคร (กำหนดไว้ในมาตราที่ 56)	<ol style="list-style-type: none"> (1) กิจกรรมที่ระบุไว้ในมาตรา 53 (2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก (3) กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพและสถานที่บริการอื่น (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือท่าข้าม และที่จอดรถ (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง

ประเภทของเทศบาล	ภารกิจหน้าที่
	(8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว
	(9) กิจกรรมอื่น ๆ ตามมาตรา 54

มีข้อนำสังเกตต่อประเด็นเรื่องหน้าที่ของเทศบาลประการหนึ่งก็คือ หน้าที่ของเทศบาลที่กฎหมายกำหนดไว้ เทศบาลกำหนดไว้ทั้งหมด เทศบาลจะสามารถกระทำได้ ก็ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายอื่น ๆ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานอื่น ๆ อีกแล้ว เทศบาลจึงจะสามารถกระทำได้ โดยเห็นได้จากการที่กฎหมายใช้คำนำหน้ามาตรว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเทศบาล ... มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้...” คำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” นั้น ทำให้หน้าที่ของเทศบาลถูกจำกัดไว้ แม้กฎหมายเทศบาลจะกำหนดให้เทศบาลทำหน้าที่นั้นได้ แต่ถ้ามีกฎหมายอื่นกำหนดเป็นอย่างอื่น เทศบาลก็ไม่อาจทำหน้าที่ดังกล่าว ตามที่กฎหมายเทศบาลกำหนดได้ หรือกระทำได้ด้วยข้อจำกัดตามที่กฎหมายอื่น ๆ กำหนดเท่านั้น ดังนั้น แม้ในข้อกฎหมายจะได้กำหนดภารกิจหน้าที่ของเทศบาลเอาไว้อย่างกว้างขวาง แต่ก็มีได้หมายความว่า เทศบาลจะสามารถกระทำได้ในทุกหน้าที่ เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าว

2.2.4 อำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542

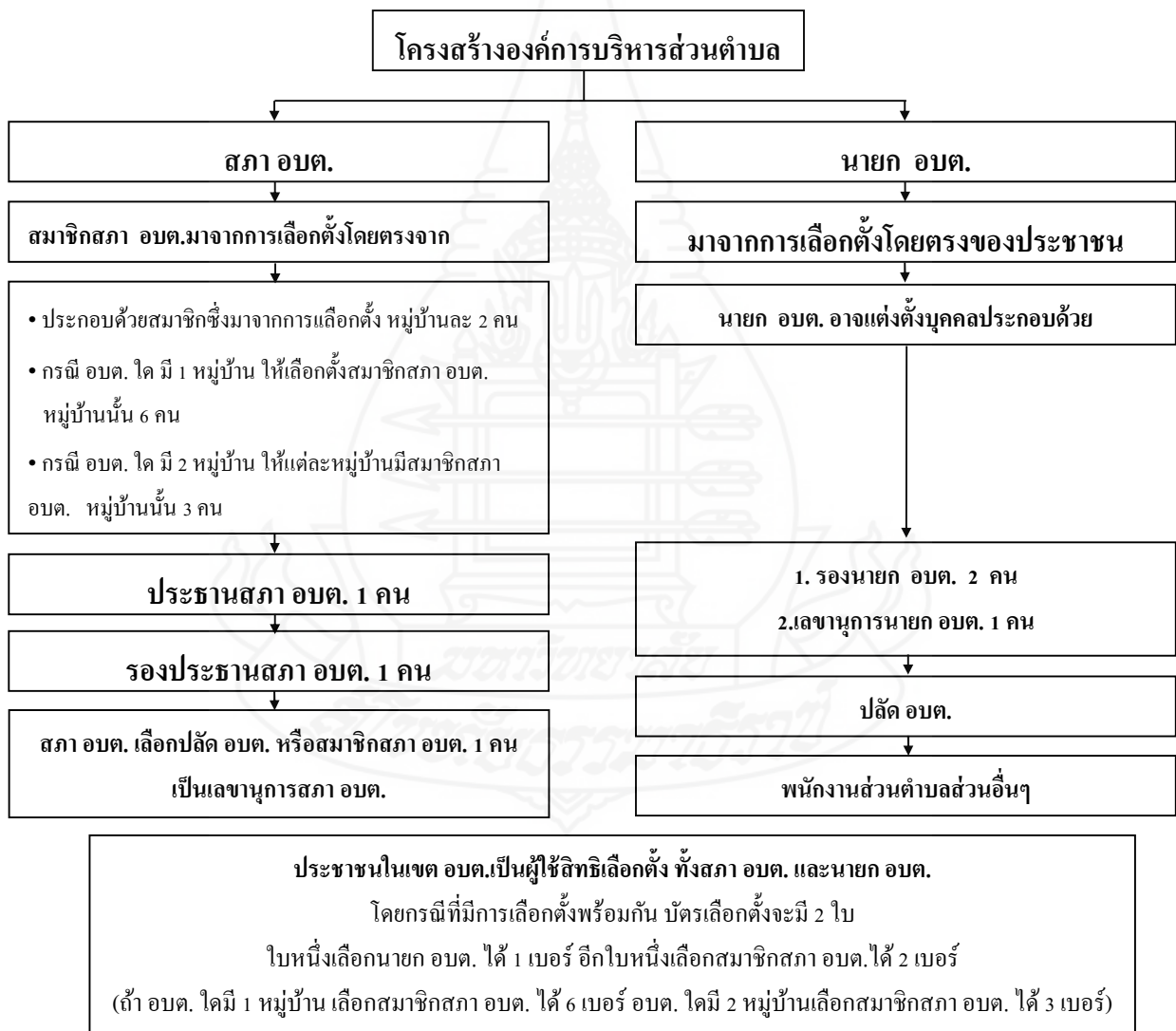
นอกจากหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลแล้ว ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกัน ในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

ตารางที่ 2.2 แสดงภารกิจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	(17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
(2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ	(18) การกำจัดมูลฝอยสิ่งปฏิกูลแล่น้ำเสีย
(3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	(19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
(4) การสาธารณสุข โภชนา และการก่อสร้างอื่น ๆ	(20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
(5) การสาธารณสุข	(21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
(6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ	(22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
(7) การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน	(23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย การอนามัย โรงมหรสพและ
(8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว	สาธารณสุข โภชนา สถานต่าง ๆ
(9) การจัดการศึกษา	(24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพ ชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	(25) การผังเมือง
(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น	(26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
(12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	(27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
(13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ	(28) การควบคุมอาหาร
(14) การส่งเสริมกีฬา	(29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
(15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	(30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
(16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	(31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

1.2.3 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีโครงสร้างเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งของประชาชน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลแยกจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



แผนภาพที่ 2.3: แสดง โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546)

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีขอบข่ายงานที่กว้างขวาง อีกทั้งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขต อบต. ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นตามความจำเป็นและสมควร
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขต อบต.

ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว

- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะสมบัติของ

แผ่นดิน

- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว
- (13) การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของทางราชการในตำบล เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในการนี้จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิได้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาทเว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในส่วนของการบริหารงานนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลมีการจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น โดยมีพนักงานส่วนตำบลเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และองค์การบริหารส่วนตำบลสามารถขอให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลชั่วคราวได้โดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตได้ตามความจำเป็น และในกรณีที่เป็นข้าราชการซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับหน่วยงานต้นสังกัดก่อนแต่งตั้ง

นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจทำกิจการนอกเขตองค์การบริหารส่วนตำบลหรือร่วมกับสภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อกระทำการร่วมกันได้ ทั้งนี้ เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาตำบลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และกิจการนั้นเป็นกิจการที่จำเป็นต้องทำและเป็น การเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน

2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในฐานะที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง รัฐก็ต้องกระจายอำนาจให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณสุขูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา

และผู้ด้อยโอกาส

(11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว การรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (31) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกัน และรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (32) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด

2. แนวคิดการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ความหมายของอำนาจกำกับดูแลและอำนาจบังคับบัญชา

“อำนาจบังคับบัญชา” คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา

“อำนาจกำกับดูแล” คืออำนาจของรัฐในการควบคุม เหนือองค์การการกระจายอำนาจภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ อำนาจกำกับดูแลจึงแตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชา

“การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” คือ การควบคุมของรัฐ (โดยราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค) เหนือองค์การการกระจายอำนาจ ซึ่งก็คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ

2.2 ความแตกต่างระหว่างอำนาจบังคับบัญชา และอำนาจกำกับดูแล

ตารางที่ 2.3 แสดงความแตกต่างระหว่างอำนาจบังคับบัญชา และอำนาจกำกับดูแล

ประเด็น	อำนาจบังคับบัญชา	อำนาจกำกับดูแล
1. พิจารณาจากจำนวนองค์กร	เป็นนิติสัมพันธ์ภายในองค์กรเดียว หรือนิติบุคคลเดียว	เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือระหว่างนิติบุคคลสองนิติบุคคล
2. พิจารณาจากลักษณะของการกระทำ	โดยทั่วไปเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหารไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง	เป็นคำสั่งทางปกครอง
3. พิจารณาจากขอบเขตของอำนาจ	เป็นอำนาจ กว้างขวาง ผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมของการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา	เป็นอำนาจที่มีอย่างจำกัดเฉพาะการควบคุมด้วยกฎหมายเท่านั้น
4. พิจารณาจากการก่อตั้งของอำนาจ	ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน	จะมีได้แต่โดยกฎหมายและเท่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

(สมคิด เลิศไพฑูรย์.2547 : 46)

2.3 รูปแบบในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แยกพิจารณาได้ 2 กรณี

2.3.1 การกำกับดูแลโดยตรง แยกพิจารณาได้ดังนี้

- 1) กำกับดูแลตัวบุคคล เช่น การถอดถอนจากตำแหน่ง
- 2) การกำกับดูแลเหนือองค์กร เช่น การยุบสภาท้องถิ่น การส่งเจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนการสั่งพักราชการ
- 3) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ ได้แก่ 1) การให้ความเห็นชอบการอนุญาตหรืออนุมัติ 2) การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้งการสั่งยกเลิก การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับยับยั้งนิติกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและองค์กรกำกับดูแลสามารถพิจารณาเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวได้ นอกจากนี้ยังมีผลย้อนหลัง ไปถึงวันที่ทำนิติกรรมนั้นด้วย ในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้กำกับดูแลอาจใช้อำนาจยับยั้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ก่อนได้ หากกฎหมายไม่กำหนดให้มีอำนาจเพิกถอนหรือยับยั้ง เช่น ผู้ที่ควบคุมกำกับดูแลเห็นว่าคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทำการไปโดยอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ และผู้มีอำนาจกำกับดูแลได้ตั้งเตือนแล้ว แต่คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารไม่ปฏิบัติตามกรณีเช่นนี้ ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีคำสั่งเพิกถอน หรือระงับการปฏิบัติดังกล่าวได้
- 3) การดำเนินการแทน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และผู้กำกับดูแลได้เตือนแล้ว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามองค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแล สามารถดำเนินการในเรื่องดังกล่าวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2.3.2 การกำกับดูแลโดยอ้อม

- 1) การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการในการกำกับดูแล
- 2) การใช้สัญญามาตรฐาน เป็นมาตรการในการกำกับดูแลสัญญามาตรฐานคือ “สัญญาที่ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลกระทำขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปใช้ จึงเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกจำกัดอำนาจและริเริ่มสร้างสรรค์ในการกำหนดรายละเอียดทางสัญญานั้นเอง”

2.4 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

2.4.1 หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขอบเขตการกำกับดูแล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 250 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

- 1) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น

2) การกำกับดูแลต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริตและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดเกี่ยวกับผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ ดังนี้

1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะส่งให้ส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนท้องถิ่น

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตามกฎหมาย

3) นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

2.4.3 อำนาจกำกับดูแลเทศบาล

1) กำกับดูแลตัวบุคคล

1.1) การสั่งให้นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ประธานสภาเทศบาล หรือรองประธานสภาเทศบาล พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้น ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน ละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ ตำแหน่ง หรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมด้วยหลักฐาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาจใช้ดุลยพินิจ สั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

1.2) การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่า ความเป็นนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาของสภาเทศบาลสิ้นสุดลงหรือไม่

กรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี สิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำฝ่าฝืนฯ หรือมีข้อสงสัยว่า สมาชิกสภาของสมาชิกสภาเทศบาลสิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือ ลักษณะต้องห้าม

ขาดประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันควร หรือกระทำอันต้องห้ามหรือไม่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

1.3) การเสนอให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

กรณีนายกเทศมนตรี ไม่เสนอร่างเทศบัญญัติที่คณะกรรมการหาข้อยุติเกี่ยวกับการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภา ภายใน 7 วัน นับแต่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

2) การกำกับดูแลองค์กร : อำนวยการเทศบาล

2.1) การยุบสภานายกเทศมนตรีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาเทศบาลก็ได้ โดยให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นใหม่ ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นภายใน 60 วัน

2.2) การยุบสภาเทศบาล กรณีสภาเทศบาลไม่พิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล กรณีสภาเทศบาลพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติจากนายกเทศมนตรี หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราเทศบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วมาไปพลางก่อน

2.3) การยุบสภาเทศบาลเนื่องจากไม่อาจจัดประชุมสภาครั้งแรกหรือไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องกำหนดให้สมาชิกสภาเทศบาลได้มาประชุมสภาเทศบาลครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกเทศบาลครบตามจำนวนในกรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล

3) การกำกับดูแลการกระทำ

3.1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างเทศบัญญัติ

ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาเทศบาลได้มีมติเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติ ในกรณีเทศบาลตำบลให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัติไปยังนายอำเภอ เพื่อส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาในกรณีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครให้ประธานสภาเทศบาลส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา และผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องพิจารณาร่างเทศบัญญัติให้เสร็จและส่งคืน ประธานสภาเทศบาล ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัตินั้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจพิจารณา ดังนี้

(ก) เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติ ให้ส่งนายกเทศมนตรี ลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติต่อไป

(ข) ไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้น พร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภาเทศบาล และให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนมา ถ้าสภาเทศบาลมีมติยืนยันตามร่างเทศบัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นให้นายกเทศมนตรีลงนามใช้บังคับเป็นเทศบัญญัติ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป แต่ถ้าสภาเทศบาลไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างเทศบัญญัติด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของ สมาชิกสภาเทศบาลเท่าที่มีอยู่ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

(ค) ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติ ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติดังกล่าว

3.2) อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจงแนะนำ ตักเตือนเทศบาล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานและเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนได้

นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลเทศบาลตำบลในอำเภอนั้น ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้อง ตามกฎหมายในการนี้ให้มีอำนาจ หน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือนเทศบาลตำบล และตรวจสอบกิจการ เรียกรายงานเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงานเทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

3.3) อำนาจเพิกถอนหรือระงับการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อนายอำเภอ ในกรณีเทศบาลตำบล หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีเทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เห็นว่า นายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรี ผู้ใดปฏิบัติการของ

เทศบาลไปในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่เทศบาลหรือเป็นการเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ได้ชี้แจงแนะนำคัดเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตามนายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติของนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีนั้นไว้ก่อนได้ แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับรายงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายในกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่ง เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย วินิจฉัยสั่งการตามสมควร คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่กระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

4) การกำกับดูแลทางการคลัง

4.1) การออกระเบียบให้เทศบาลปฏิบัติ

กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมา

4.2) การตรวจสอบความถูกต้อง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง

2.4.4 อำนาจกำกับดูแล องค์การบริหารส่วนตำบล

1) การกำกับดูแลตัวบุคคล

1.1) การสั่งให้นายก อบต. รองนายก อบต. ประธานสภา อบต. หรือรองประธานสภา อบต. พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้นกระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ให้นายอำเภอสอบสวนโดยเร็ว และในกรณีที่ผลการสอบสวนปรากฏว่า มีพฤติการณ์ดังกล่าวจริงให้นายอำเภอเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยก็ได้ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

1.2) การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็นนายก อบต. หรือรองนายก อบต. หรือสมาชิกสภา อบต. สิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นนายก อบต. หรือ รองนายก อบต. สิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการฝ่าฝืน หรือเมื่อมีข้อสงสัยว่าสมาชิกสภาของสมาชิกสภา อบต. ผู้ใดสิ้นสุดลงเนื่องจาก (ก) ขาดประชุมสภา อบต. สามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันควร (ข) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลา

ติดต่อกันเกิน 6 เดือน (ค) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ อบต. นั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่ อบต. นั้น จะกระทำ หรือ (ง) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

2) การกำกับดูแลองค์กร

2.1) การยุบสภากรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่

เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อบต. หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนใหญ่ นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภา อบต. ก็ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยุบสภาฯ และให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย และให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต. ขึ้นใหม่ภายใน 60 วัน

2.2) การยุบสภา อบต. กรณีไม่อาจจัดประชุมสภา อบต. ครั้งแรกได้หรือไม่อาจเลือกประธานสภา อบต. ได้

นายอำเภอต้องกำหนดให้ สมาชิก สภา อบต. ได้มาประชุมสภา อบต. ครั้งแรกภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิก สภา อบต. ในกรณีที่สภา อบต. ไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุมสภา อบต. แต่ไม่อาจเลือกประธานสภา อบต. ได้ นายอำเภออาจเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดให้มีการยุบสภา อบต.

3) การกำกับดูแลการกระทำ

3.1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ

เมื่อ สภา อบต. ให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ อบต. แล้วให้ส่งร่างข้อบัญญัติให้นายอำเภอพิจารณา โดยนายอำเภอพิจารณาดังนี้

(ก) เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา อบต. ให้นายก อบต. ลงชื่อและประกาศเป็นข้อบัญญัติ อบต. ต่อไป

(ข) ไม่เห็นชอบด้วยให้ส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ส่งคืนสภา อบต. ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัตดังกล่าว เพื่อให้สภา อบต. พิจารณา ทบทวน ร่างข้อบัญญัติฯ ข้างต้นแล้ว มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติฯ เดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก สภา อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายก อบต. ลงชื่อประกาศเป็นข้อบัญญัติ อบต. ได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายอำเภอ

ถ้าสภา อบต. ไม่ยืนยันภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติฯ คืนจากนายอำเภอหรือยืนยันด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภา อบต. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ร่างข้อบัญญัติ อบต. นั้นตกไป

(ก) หากนายอำเภอไม่ส่งร่างข้อบัญญัติ อบต. คืนสภา อบต. ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่นายอำเภอได้รับร่างข้อบัญญัติ อบต. ดังกล่าวให้ถือว่านายอำเภอเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติ อบต. นั้น

3.2) อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต. และระงับการปฏิบัติหน้าที่

นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติ หน้าที่ของ อบต. ให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยให้มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา อบต. นายก อบต. รองนายก อบต. เลขานายก อบต. พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ อบต. มาชี้หรือสอบสวนตลอดจนเรียกรายงาน และเอกสารใด ๆ จาก อบต. มาตรวจสอบได้

เมื่อนายอำเภอเห็นว่า นายก อบต. ผู้ใดปฏิบัติราชการในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่ อบต. หรือเสียหายแก่ราชการ และนายอำเภอได้ชี้แจงแนะนำตักเตือนแล้วไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนที่จะรอข้ามมิได้ให้นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่ง ระงับการปฏิบัติราชการของ นายก อบต. ไว้ตามที่เห็นสมควรได้ แล้วให้รับรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ ภายใน 15 วัน เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัยตามที่เห็นสมควร โดยเร็ว

การกระทำของ นายก อบต. ที่ฝ่าฝืนคำสั่งของ นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ไม่มีผลผูกพัน อบต.

4) การกำกับดูแลทางการคลัง

4.1) การออกกฎระเบียบให้ อบต. ปฏิบัติ

(ก) การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ ของ อบต. ต้องเป็น ไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนการจัดทำแผนพัฒนา อบต. การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(ข) กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังการงบประมาณ การโอน การทรัพย์สินการซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง และจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ของ อบต. ให้ อบต. ต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้ โดยในการออกระเบียบดังกล่าวให้คำนึงถึงความเป็นอิสระความคล่องตัว และควรมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อบต. ด้วย

4.2) การตรวจสอบความถูกต้อง

กระทรวงมหาดไทยจะต้องจัดให้มีการตรวจสอบคลังการบัญชีหรือการเงินอื่น ๆ ของ อบต.

2.4.5 อำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1) กำกับดูแลตัวบุคคล

1.1) การสั่งให้ นายก อบจ. รองนายก อบจ. ประธานสภา อบจ. หรือรองประธานสภา อบจ. พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งข้างต้นละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือประพฤติตนฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนก็ได้ และหากผลการสอบสวนปรากฏว่ามีพฤติกรรม เช่นนั้นจริงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอให้รัฐมนตรีใช้ดุลยพินิจสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

1.2) การวินิจฉัยกรณีมีข้อสงสัยว่าความเป็น นายก อบจ. หรือรองนายก อบจ. หรือสมาชิกภาพของ สภา อบจ. สิ้นสุดลงหรือไม่

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็น นายก อบจ. สิ้นสุดลงเนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการฝ่าฝืน หรือเมื่อมีข้อสงสัยว่า สมาชิกสภา อบจ. ผู้ใดสิ้นสุดลง เนื่องจาก (ก) ขาดประชุมสภา อบจ. สามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร (ข) เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ อบจ. นั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่ อบจ. นั้น หรือที่ อบจ. นั้นกระทำได้หรือ (ค) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือไม่ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวน และวินิจฉัย โดยเร็ว คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นที่สุด

1.3) การเสนอให้ นายก อบจ. พ้นจากตำแหน่ง

กรณีนายก อบจ. ไม่เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมการหาข้อยุติเกี่ยวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภา อบจ. ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องสั่งให้ นายก อบจ. พ้นจากตำแหน่ง

2) การกำกับดูแลองค์กร

2.1) การยุบสภากรณีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนตัว

เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขต อบจ. หรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อยุบสภา อบจ. ก็ได้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบ สภา อบจ. ได้ และให้แสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

2.2) การยุบสภา อบจ. กรณี สภา อบจ. ไม่พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จ

ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภา อบจ. กรณีสภา อบจ. พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติจาก นายก อบจ. หรือมีมติไม่เห็นชอบให้ตราข้อบัญญัตินั้น ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไปและให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณที่แล้วไปพลางก่อน

2.3) การยุบสภา อบจ. กรณีไม่อาจจัดประชุมสภา อบจ. ครั้งแรกได้ หรือไม่อาจเลือกประธานสภา อบจ. ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องกำหนดให้สมาชิก สภา อบจ. ได้มาประชุมสภา อบจ. ครั้งแรก ภายใน 15 วัน นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิก สภา อบจ. และให้ที่ประชุมเลือกประธานสภา อบจ. และรองประธานสภา อบจ. ในกรณีที่สภา อบจ. ไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลา หรือมีการประชุม สภา อบจ. แต่ไม่อาจเลือกประธานสภา อบจ. ได้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้มีคำสั่งยุบสภา อบจ.

3) การกำกับดูแลการกระทำ

3.1) อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติ

ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภา อบจ. ได้มีมติเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติใดให้ประธานสภา อบจ. ส่งร่างข้อบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา และผู้ว่าราชการจังหวัดต้องพิจารณาร่างข้อบัญญัติฯ ให้แล้วเสร็จ และส่งคืนประธานสภา อบจ. ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับข้อบัญญัตินั้น โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจพิจารณาดังนี้

(ก) เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติให้ส่งนายก อบจ. ลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติต่อไป

(ข) ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น พร้อมด้วยเหตุผลไปยังสภา อบจ. และให้สภา อบจ. พิจารณาใหม่ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนมา ถ้าสภา อบจ. มีมติยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ ให้ประธานสภา อบจ. ส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้ นายก อบจ. ลงนามใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติและแจ้ง

ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบต่อไป ถ้าสภา อบจ. ไม่ยืนยัน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติคืนจากผู้ว่าราชการจังหวัด หรือยืนยันตามร่างข้อบัญญัติเดิม ด้วยคะแนนเสียงน้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภา อบจ. เท่าที่มีอยู่ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

(ก) ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

3.2) อำนาจในการกำกับดูแล การปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ของ อบจ. และอำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนการกระทำ

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ กำกับ ดูแล การปฏิบัติราชการ ของ อบจ. ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบข้อบังคับของทางราชการเพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ อบจ. ชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของ อบจ. ได้

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า นายก อบจ. หรือ รองนายก อบจ. ปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่ อบจ. หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรี ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่งโดยให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด คำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

3.3) การเพิกถอนมติสภา อบจ.

ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจเพิกถอน สภา อบจ. ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติได้ ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับ ของราชการหรือเป็นมตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของ อบจ. โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแสดงเหตุผลของการเพิกถอนมตินั้น และต้องกระทำภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ สภา อบจ. มีมติ ในกรณีที่สภา อบจ. ยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงมีน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิก อบจ. เท่าที่มีอยู่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานยืนยันมติดังกล่าวและเหตุผลการเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อรัฐมนตรีภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ สภา อบจ. มีมติยืนยันมติเดิม และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด

3.4) การกำกับดูแลทางการคลัง

3.4.1) การปฏิบัติหน้าที่ของ อบจ. ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการจัดทำแผนพัฒนา อบจ. การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผล การปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(3.4.2) กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจัดจ้างและการให้ได้รับสวัสดิการของข้าราชการ อบจ. โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระความคล่องตัวและควมมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของ อบจ. ด้วย(สถาบันพระปกเกล้า. 2548 : 4 – 20)

รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2540 มาตรา 283 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 282 กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็น และมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติโดยต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือประโยชน์ของประเทศและต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญของหลักการปกครอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติ โดยคำนึงถึงความเหมาะสม และความแตกต่างของ ระดับการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ โดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงมีกลไก การตรวจสอบการดำเนินงาน โดยภาคประชาชน

จากความข้างต้นได้วางหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 3 ประการ คือหนึ่ง การกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นแล้วให้ยึดตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่สอดคล้องกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ สอง ต้องกำหนดมาตรฐานกลางที่ให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเลือกไปปฏิบัติตามความเหมาะสม หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำเอามาตรฐานที่มีมากกว่าหนึ่งชุดสามารถนำไปใช้ได้ตามความเหมาะสม และสาม พัฒนาการกำกับดูแลจากภาคประชาชน

ผลของการเปลี่ยนแปลงแนวทางการกำกับดูแลท้องถิ่น มีผลให้ส่วนกลางต้องเปลี่ยน วิธีการและทัศนคติการกำกับดูแลจากการควบคุม บังคับบัญชาสั่งการตามกฎหมายการใช้ดุลพินิจ เพื่อพิจารณาความเหมาะสม ของผู้กำกับดูแล มาเป็นการกำกับดูแลตามกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจ หน้าที่อย่างชัดเจนและเท่าที่จำเป็น โดยลดหรือยกเลิกการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาความเหมาะสม โดยการกำกับดูแลเป็นไปเพื่อความเป็นเอกภาพของรัฐและปกป้องประโยชน์ส่วนรวมของรัฐและ ประชาชน (สถาบันพระปกเกล้า. 2558 : 169)

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนร่วม การป้องกันการทุจริตและการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย (ราชกิจจานุเบกษา. 2560 : 75)

2.5 การกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระ

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น และมีการกำหนดองค์กรอิสระในการกำกับตรวจสอบการบริหารงานของภาครัฐ รวมถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้ (ประธาน สุวรรณมงคล. 2555 : 248-250)

2.5.1 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา เป็นองค์กรที่มีพันธกิจสำคัญ คือ ควบคุมและดำเนินการให้มีการเลือกตั้งทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงการออกเสียงประชามติ สืบสวน สอบสวนวินัยจรรยาบรรณ ส่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ ส่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งผู้สมัคร และสมาชิกสภาที่ทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง ออกระเบียบคำสั่งที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย กรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี มีคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เพื่อให้การเลือกตั้ง หรือการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นไปอย่างบริสุทธิ์และเที่ยงธรรม

2.5.2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรและบุคลากรที่มีหน้าที่สำคัญในการทำให้การใช้เงินของแผ่นดินเป็นไปอย่างคุ้มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นองค์กรเชิงนโยบายด้านการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำ

หน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามกฎหมาย ระเบียบที่กำหนดไว้ องค์กรและบุคคล ดังกล่าวนี้อาจมีบทบาทสำคัญต่อการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ดี

2.5.3 ผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น โดยบุคคล และชุมชนสามารถร้องเรียนผ่านช่องทางต่าง ๆ หลายช่องทาง เช่น ทางโทรศัพท์ ทางไปรษณีย์ ทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือผ่านเครือข่ายของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือร้องเรียนด้วยตนเอง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะทำการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรี หากหน่วยงานนั้นไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอไปยังองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ เพื่อดำเนินการต่อไป และรายงานเรื่องนั้นต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ เป็นกรณีเร่งด่วน

2.5.4 ศาลปกครอง ศาลปกครองเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ให้ความคุ้มครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐ รวมถึงองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ศาลปกครองมีบทบาทมากขึ้นในการถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐต่อองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ดังปรากฏว่า องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจำนวนมากฟ้องหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐที่อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ทำให้หลักความอิสระต่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นส่งผลให้หน่วยงานของรัฐมีความระมัดระวังในการใช้อำนาจต่อองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

2.5.5 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของภาครัฐ รวมถึงองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ กฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3. แนวคิดการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญยิ่งในระบบการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถสะท้อนถึงระดับของความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากอำนาจในการจัดการเกี่ยวกับบุคลากรว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากน้อยเพียงใด และ

อีกด้านหนึ่ง ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะสะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพทางการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีขีดความสามารถเพียงใด ทั้งนี้พิจารณาจากศักยภาพของบุคลากรเป็นสำคัญ ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้โดยอิสระ ขณะเดียวกันก็สามารถตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการของประชาชนภายในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ก็ต้องมีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีและมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ (สารานุกรม สถาบันพระปกเกล้า เล่ม 2 หมวดที่ 4 ลำดับที่ 4. 2547: 1)

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกล่าวถึงสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น เนื่องจากในระดับปฏิบัติการยังมีกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งซึ่งถือเป็นบุคลากรที่สำคัญต่อความสามารถในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในระดับนโยบายและงานประจำต่าง ๆ (สารานุกรม สถาบันพระปกเกล้า เล่ม 2 หมวดที่ 4 ลำดับที่ 4. 2547, น.3)

3.1 องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นของไทย

โครงสร้างการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นไทย เป็นผลโดยตรงมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการจัดตั้งองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลในรูปแบบคณะกรรมการกลางที่มีองค์ประกอบไตรภาคี เพื่อร่วมใช้อำนาจในกระบวนการบางด้านร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาก็ได้มีการตรากฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดทั้งในด้านโครงสร้างองค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางนี้ เป็นผลให้ในปัจจุบันจะมีคณะกรรมการกลางด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น 3 ระดับ ได้แก่

- ก. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (ก.ส.) มีอยู่ทั้งหมด 1 คณะ
- ข. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) มีอยู่ทั้งหมด 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กจ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)
- ค. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) ในทุก ๆ จังหวัด จะมีอยู่ 3 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กจจ.) คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (กทจ.) และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.จังหวัด) นอกจากนี้ยังรวมถึงคณะกรรมการระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กร

ปกครองรูปแบบพิเศษอีก 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา) และ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (กท.) ในการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติสั่งให้ข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัด เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการทั้ง 3 ระดับ โดยเบ็ดเสร็จ จึงเป็นระบบการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นแบบรวมศูนย์อำนาจ (Integrated System)

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าในการบริหาร กระบวนต่าง ๆ ทางการบริหารงานบุคคล จะปรากฏการใช้อำนาจร่วมกับองค์กรกลางทางการบริหารงานบุคคลเสมอ จะมีก็แต่เพียงบางเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน การพิจารณาการทดลอง การปฏิบัติงาน และการดำเนินการทางวินัยในความผิดไม่ร้ายแรงเท่านั้น ที่ผู้บริหารสามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ ด้วยเหตุนี้ องค์กรกลางจึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนกรต่าง ๆ ค่อนข้างมาก ซึ่งภายใต้กรอบที่กำหนดในปัจจุบันเราสามารถพิจารณาเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ ของ ก.ด., ก.กลาง และ ก.จังหวัด รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นในกระบวนกรต่าง ๆ ได้ดังนี้

3.1.1 การกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ/อัตราตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง

ก.ด.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่อง โครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่อง โครงสร้างส่วนราชการ การกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง
ก.จังหวัด	มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการกำหนดโครงสร้างส่วนราชการ อัตรา ตำแหน่งและกรอบอัตรากำลัง
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการกำหนดตำแหน่งและกรอบอัตรากำลังภายในองค์กรของตนเอง โดยอิสระ ภายใต้การให้ความเห็นชอบจาก ก.จังหวัด

3.1.2 การสรรหาและคัดเลือกบุคลากร

ก.ด.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการเป็นพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
------	--

ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ก.จังหวัด	ดำเนินการสรรหาโดยวิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก คัดเลือกบุคคลเพื่อเข้า รับราชการ/เป็นพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการโดยวิธี สอบแข่งขัน สอบคัดเลือก คัดเลือกได้ในกรณีที่ ก.จังหวัดมอบอำนาจให้ผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ

3.1.3 การบรรจุแต่งตั้งและการย้ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง การย้ายภายใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง การย้ายภายใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน
ก.จังหวัด	มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการย้ายภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เดียวกัน
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง และการย้ายบุคลากรในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

3.1.4 การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือน

ก.จังหวัด	มีอำนาจพิจารณาในเรื่องการเลื่อนขึ้นเงินเดือน
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน

3.1.5 การรับโอนย้ายข้าราชการหรือพนักงานภายในจังหวัด

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการรับโอน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการรับโอน
ก.จังหวัด	มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับโอน
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการออกคำสั่งในการรับโอน

3.1.6 การรับโอนย้ายข้าราชการหรือพนักงานระหว่างจังหวัด

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการรับโอน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการรับโอน
ก.จังหวัด	มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับโอน
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการยินยอมและออกคำสั่งในการรับโอน

3.1.7 การโอนข้ามท้องถิ่น

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการรับโอน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการรับโอน
ก.จังหวัด	มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับโอน
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการให้ความยินยอมและออกคำสั่งในการรับโอน

3.1.8 การโอนเป็นข้าราชการพลเรือน

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการรับโอน
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องการรับโอน
ก.จังหวัด	มีอำนาจให้ความเห็นชอบในการรับโอนข้าราชการ
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการให้ความยินยอมและออกคำสั่งในการรับโอนข้าราชการ

3.1.9 การดำเนินการทางวินัย

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องวินัย
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในเรื่องวินัย
ก.จังหวัด	มีอำนาจในการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยกรณีไม่ร้ายแรงโดยการแจ้งให้เพื่อทราบ ส่วนการดำเนินการทางวินัยที่ร้ายแรงต้องทำการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ
ผู้บริหาร อปท.	มีอำนาจในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก ทั้งนี้ จะมีอำนาจดำเนินการเฉพาะกรณีที่เป็นความผิดไม่ร้าย แต่หากเป็นกรณีความผิดร้ายแรงจะกระทำการพิจารณาและให้ความเห็นชอบโดย ก.จังหวัด

3.1.10 การอุทธรณ์ร้องทุกข์กรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

ก.ถ.	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานกลางในการอุทธรณ์ ร้องทุกข์
ก.กลาง	มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานทั่วไปในการอุทธรณ์ ร้องทุกข์
ก.จังหวัด	มีอำนาจในการรับและพิจารณาการร้องทุกข์ กรณีคับข้องใจหรือ

ผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เหตุเกิดจากผู้บริหาร
อปท.

ผู้บริหาร อปท. มีอำนาจรับพิจารณาการร้องทุกข์ กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์อันเกิดจาก
ผู้บังคับบัญชาที่มีใช้ผู้บริหาร อปท.

ที่มา : สารานุกรมการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า หมวด 4 ลำดับที่ 4 (2547:37,60-63)

3.2 การรักษาราชการแทน

การรักษาราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน (พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 39/1)

การรักษาราชการแทนนายกเทศมนตรี ในกรณีที่นายกเทศมนตรีไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกเทศมนตรีตามลำดับที่นายกเทศมนตรีจัดไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกเทศมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาราชการแทน (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2498 มาตรา 48)

การรักษาราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามลำดับที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งไว้เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้รักษาราชการแทน (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 60)

4. แนวคิดการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและโครงสร้างการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 หลักการกระจายอำนาจและการบริหารส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจ (Decentralization) ธนาคาร โลกได้ให้นิยามไว้ว่า คือ กระบวนการถ่ายโอนความรับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ เพื่อการจัดการเป็นการเฉพาะหรือทั่วไป ลงสู่ระดับล่างภายในองค์กร ระบบหรือแผนงาน ซึ่งข้อสรุปได้จากการศึกษาการกระจายอำนาจใน

หลาย ๆ ประเทศ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ การกระจายอำนาจเป็นการมีส่วนร่วมในอำนาจ (share of power) ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ทั้งนี้การกระจายอำนาจโดยทั่วไป หมายถึง การโอนย้ายอำนาจจากรัฐบาลกลางลงไปสู่ระดับล่าง ในแง่ของการเมือง การบริหารและพื้นที่

หลักการกระจายอำนาจ ได้แก่ การกระจายอำนาจทางการเมือง (political decentralization) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองการกระจายอำนาจทางการบริหาร (administration decentralization) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารเพิ่มมากขึ้น การกระจายอำนาจทางการเงิน (financial decentralization) เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางสังคม (Social decentralization) เป็นการที่รัฐบาลได้เพิ่มอำนาจ (economic or market decentralization) เป็นการกระจายภารกิจด้านเศรษฐกิจที่รัฐเคยดำเนินการอยู่ให้ภาคธุรกิจเอกชนดำเนินการแทน โดยเฉพาะด้านสาธารณสุขปโภค

ทั้งนี้ การกระจายอำนาจมีเป้าหมายเพื่อ 1) เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย 2) มุ่งให้ประชาชนได้ “ปกครองตนเอง” อย่างอิสระ 3) ช่วยให้การบริหารสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว 4) ลดภาระของรัฐในส่วนกลางในการให้บริการแก่ประชาชนในสังคมโดยทั่วถึง 5) ลดความเป็นราชการ (ebureaucratization) และ 6) มุ่งให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง โดยการเพิ่มอำนาจ (empower) การตัดสินใจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น (ประธาน สุวรรณมาลา, 2554 : 3 – 22)

ประยูร กาญจนกุล (2523) ได้อธิบายว่า การกระจายอำนาจในการปกครองนั้น หมายถึง การมีส่วนกลางได้โอนหรือยกอำนาจในบางเรื่องให้กับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้พวกเขาได้ฝึกหัดจัดทำอันเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน ภายใต้หลักการกระจายอำนาจจะมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

ประการแรก มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลขึ้น โดยหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นจะมีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินต่าง ๆ รวมไปถึงบุคลากรที่เป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ราชการส่วนกลางมีหน้าที่เพียงควบคุมดูแลหน่วยงานเหล่านี้ให้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น

ประการที่สอง มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อให้ประชาชนได้เข้าไปมีโอกาสในการปกครองตนเอง หากไม่มีการเลือกตั้งเลย จะไม่ถือว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง

ประการที่สาม การกระจายอำนาจนั้น จะต้องเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอิสระตามสมควร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอิสระในการบริหารงานที่ได้รับมอบหมาย สามารถวินิจฉัยและตัดสินใจดำเนินการได้ด้วยงบประมาณของตนเอง

การบริหารราชการภายใต้หลักการกระจายอำนาจนี้ ย่อมเป็นการบริหารราชการที่มีจุดเด่นที่สำคัญอยู่ที่ ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ดีกว่า การจัดการบริหารในระดับอื่น ๆ เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง นอกจากนั้นแล้ว การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางทำให้รัฐบาลกลางสามารถทุ่มเทการทำงานในเรื่องที่มีความสำคัญระดับชาติได้มากขึ้น และที่สำคัญ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ยังเป็นการทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักประชาธิปไตยได้มากขึ้น อันเท่ากับเป็นการช่วยสนับสนุนการปกครองในระดับชาติให้มีความเข้มแข็งขึ้นด้วย ในอีกทางหนึ่ง

สำหรับปัญหาที่เป็นจุดอ่อนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีการกล่าวถึงอยู่เสมอ ได้แก่ ปัญหาความเป็นเอกภาพ มักจะมองกันว่า หากให้ความเป็นอิสระแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก ๆ แล้ว อาจส่งผลต่อปัญหาความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการ รวมไปถึงความมั่นคงของประเทศ นอกจากนั้น ยังมีปัญหาในเรื่องความหลากหลาย ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง อาจไม่สามารถจัดทำบริการต่าง ๆ ที่มีคุณภาพเท่าเทียมกันได้ ในท้องถิ่นที่มีความพร้อม ก็อาจสามารถจัดทำบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพได้มากกว่าท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีขนาดเล็ก ซึ่งมีทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำกัด

4.2 หลักการรวมอำนาจและการบริหารราชการส่วนกลาง

การรวมอำนาจในการปกครองนั้น ประยูร กาญจนกุล (2523) ได้ให้คำอธิบายเอาไว้ว่า หมายถึง หลักการวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ โดยในการบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจนั้น จะมีการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งมีระดับชั้นของสายงานการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั่วทั้งอาณาเขตของประเทศ ซึ่งเท่ากับว่าการใช้อำนาจในการปกครองจะกระทำโดยหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น การบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจนั้น จะมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

ประการแรก จะมีการรวมกำลังทหารและตำรวจ ให้ขึ้นต่อส่วนกลาง ทั้งนี้ก็เพื่อให้ส่วนกลางสามารถบังคับใช้กองกำลังเหล่านั้นได้อย่างเด็ดขาดและทันทั่วถึงที่ ตลอดจนเป็นหลักประกันด้านความมั่นคงของประเทศ

ประการที่สอง จะมีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ในส่วนกลาง โดยถือว่าอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะรวมอยู่ที่ส่วนกลาง ทั้งนี้ในทางปฏิบัติจะมีการมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่หน่วยบริหารราชการกลางต่าง ๆ ใช้อำนาจในการอนุมัติ ระวังหรือแก้ไข เพิกถอน การกระทำต่าง ๆ ในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่

ประการที่สาม จะมีการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ลดหลั่นกันลงไปเป็นสาย การบังคับบัญชา โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งสูงมีอำนาจบังคับเหนือเจ้าหน้าที่ ผู้มีตำแหน่งรองลงมา และเจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งรองลงมานั้น ต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม ทั้งนี้จะมีเรื่องวินัยเป็นเครื่อง บังคับ

การที่ต่างประเทศต่าง ๆ ยังคงใช้หลักการรวมอำนาจ และกำหนดให้มีการบริหาร ราชการส่วนกลางนั้น ก็เนื่องจากว่าภายใต้การบริหารราชการ ตามหลักการรวมอำนาจนั้น จะช่วย ส่งเสริมให้เกิดความเป็นเอกภาพและความมั่นคงภายในประเทศ รวมถึงการที่ระบบบริหารราชการ ส่วนกลาง อาจส่งผลให้นโยบายและแผนงานต่าง ๆ ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นเสมอหน้า และเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจก็มีจุดอ่อนอยู่ไม่น้อย กล่าวคือ การบริหารงานภายใต้หลักการนี้ จะส่งผลให้กระบวนการทางการบริหารเป็นไปด้วย ความล่าช้า เพราะอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ถูกรวมศูนย์ไว้ที่ส่วนกลาง และที่สำคัญ การบริหารราชการ โดยอาศัยหลักการรวมอำนาจนั้น อาจเป็นการบริหารงานที่ไม่ตอบสนองต่อ ความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ อันไม่สอดคล้องต่อหลักการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย

เป็นที่สังเกตได้ว่า การบริหารงานภายใต้หลักการรวมอำนาจนี้ มักใช้กับการกิจ ด้านความมั่นคง และการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ เพราะภารกิจดังกล่าวต้องการ ความเป็นเอกภาพ และการเป็นแบบแผนเดียวกันในการบริหารงาน

ข้อดีของการรวมอำนาจ

- 1) การรวมอำนาจทำให้อำนาจของรัฐบาลกลางมีความมั่นคง เนื่องจากการรวม อำนาจด้านการบังคับบัญชา ทหาร ตำรวจ และการรวมอำนาจด้านการบริหารอื่นๆ เช่น งบประมาณ การบริหารงานบุคคล การออกระเบียบ คำสั่ง กฎหมาย และการกำหนดนโยบายสาธารณะ
- 2) การรวมอำนาจทำให้การบริหารประชาชนเป็นไปอย่างเสมอภาค เนื่องจากการ บริหารงานส่วนกลางย่อมดำเนินการ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ไม่ได้คำนึงถึงประชาชนกลุ่ม ใดกลุ่มหนึ่งหรือท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง

3) การรวมอำนาจทำให้เกิดความประหยัคมากกว่าการกระจายอำนาจการปกครอง เนื่องจากสามารถแลกเปลี่ยนบุคลากร ทรัพยากร เครื่องมือเครื่องใช้ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

4) การรวมอำนาจทำให้เกิดเอกภาพในการปกครองเนื่องจากอำนาจในการบังคับบัญชา หรือ การสั่งการ อยู่ที่ศูนย์กลาง ดำเนินการ โดยใช้แบบแผนเดียวกันทำให้เกิดเอกภาพในการปกครองและการบริหาร

5) เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางมีความรู้ความสามารถดีกว่าเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น มีสมรรถนะในการปฏิบัติงานสูงกว่าท้องถิ่น สามารถจัดบริหารสาธารณะได้อย่างมีมาตรฐาน และเป็นระเบียบแบบแผนเดียวกัน

ข้อเสียของการรวมอำนาจ

1) การรวมอำนาจทำให้การบริหารไม่สามารถดำเนินการให้เกิดผลดีในทุกพื้นที่ในเวลาเดียวกัน เนื่องจากมีพื้นที่ที่ใหญ่ มีภารกิจในการบริการสาธารณะที่หลากหลาย และมีแนวโน้มขยายภารกิจเพิ่มขึ้นจึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึง และไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เหมือนการกระจายอำนาจ

2) จากการที่มีลำดับชั้นการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน จึงต้องสร้างระเบียบแบบแผนขึ้นมาจำนวนมาก เพื่อใช้ควบคุมสั่งการ และบังคับบัญชา ซึ่งการสั่งการอาจใช้เวลานาน และไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันต่อสถานการณ์

3) หลักการกระจายอำนาจไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือประชาชนในท้องถิ่น ได้มีส่วนในการปกครองตนเอง

4) การรวมอำนาจทำให้ไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน

5) การรวมอำนาจอาจทำให้การกระจายความเจริญ หรือการพัฒนาท้องถิ่นไม่เหมาะสมเนื่องจากไม่เข้าใจปัญหาที่แท้จริง และอาจไม่เป็นธรรมแต่พื้นที่บางแห่ง และอาจก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อประชาชน

4.3 หลักการแบ่งอำนาจ และการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ประยูร กาญจนกุล (2523) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการบริหารงานภายใต้หลักการแบ่งอำนาจเอาไว้ว่า หมายถึง การบริหารงานส่วนกลางได้จัดแบ่งและมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วน ไปให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางซึ่งไปประจำอยู่ในเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อให้ดำเนินการวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างตามที่

กำหนดเอาไว้ในระบบแบบแผน การบริหารงานในส่วนภูมิภาคภายใต้หลักการแบ่งอำนาจจะมีลักษณะที่สำคัญดังนี้ คือ

ประการแรก ต้องมีการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองครอบคลุมทั้งประเทศ เพราะถือว่าการแบ่งอำนาจให้แก่ราชการส่วนภูมิกานั้นเป็นกระบวนการหนึ่งของการรวมอำนาจการปกครอง

ประการที่สอง มีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนราชการส่วนกลางส่งออกไปปฏิบัติหน้าที่ โดยให้ประจำในท้องถิ่น ซึ่งอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น ภาค มณฑล จังหวัด อำเภอ เป็นต้น ทั้งนี้ ราชการส่วนกลางยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งถอดถอน และบังคับบัญชา

ประการที่สาม เป็นการที่ส่วนกลางแบ่งและมอบอำนาจในการบริหารงานบางส่วนบางเรื่อง ให้กับตัวแทนที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค โดยมีได้เป็นการตัดอำนาจความรับผิดชอบของส่วนกลางโดยเด็ดขาด

ภายใต้การบริหารงานราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนั้น มีจุดเด่นที่สำคัญอยู่ที่ จะเป็นการช่วยทำให้กระบวนการในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็วมากขึ้น เพราะอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่อง ได้มอบไปให้กับตัวแทนราชการส่วนกลางแล้ว นอกจากนั้นการที่การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการส่งตัวแทนลงไปทำงานในพื้นที่นั้น ยังจะช่วยให้ราชการส่วนกลางสามารถรับรู้และเข้าใจสภาพปัญหาต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้นด้วย

อย่างไร ก็ตามจุดอ่อนที่สำคัญภายใต้การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ก็คือ การที่ระบบการบริหารงานแบบนี้ถือเป็นแขนขาของราชการส่วนกลาง ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประชาธิปไตย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีความเข้มแข็ง และที่สำคัญหากการมอบ อำนาจให้แก่ตัวแทนในภูมิภาคเป็นไปอย่างจำกัดแล้ว ก็อาจทำให้การบริหารมีความล่าช้า เพราะเป็นการเพิ่มขึ้นของการบริหารราชการขึ้นอีกระดับหนึ่ง (สารานุกรม การปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า เล่ม 1 หมวด 2 : 1 – 6)

5. การใช้อำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44 กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

ภายหลังจากเข้ายึดอำนาจการปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะผู้ยึดอำนาจได้ประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 เพื่อเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดระเบียบสัมพันธภาพทางอำนาจและปฏิรูป

ทางการเมืองของประเทศ ตามบทบัญญัติมาตรา 44 ได้บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปด้านต่างๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกันระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรให้รักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระงับยับยั้ง หรือการกระทำใดๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับใช้ในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว” (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 131 ตอนที่ 55ก.2557 : 15)

5.1 ความหมายของอำนาจและอำนาจรัฐ แมกซ์เวเบอร์ (max weber) ให้ความหมายของ “อำนาจ” หมายถึง ความสามารถหรือความสามารถที่จะกระทำให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของความสัมพันธ์ทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในความสัมพันธ์ทางสังคมระหว่างบุคคล ระหว่างรัฐกับรัฐ หรือระหว่างรัฐกับบุคคล อำนาจจึงเป็นผลมาจากการใช้กำลังบังคับ อำนาจที่ได้การยอมรับจากสังคม ได้แก่ อำนาจหน้าที่ (authority) และความชอบธรรม (legitimacy)

ความหมายของอำนาจรัฐ (state Power) อำนาจรัฐ หรืออำนาจทางการเมือง หมายถึง กำลังความสามารถที่ใช้ในการบังคับที่มีอยู่เหนือบุคคลภายในและภายนอกรัฐ ให้กระทำหรืองดเว้นการกระทำสิ่งใดได้ อำนาจรัฐจึงมีบทบาทสำคัญต่อประชาชน ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน อำนาจรัฐจึงสืบเนื่องมาจากอำนาจสูงสุดในรัฐ (ชานาญวิทย์ เตรีตน์ 2546 : 9-11)

5.2 อำนาจอธิปไตย

5.2.1 ที่มาของอำนาจอธิปไตย ฌอง โบแดง Jean Bodin อธิบายว่า “รัฐ” มีรากฐานมาจากครอบครัวที่มีบิดาเป็นหัวหน้าครอบครัวเป็นผู้ใช้อำนาจภายในครอบครัว โดยเน้นอำนาจเด็ดขาดสูงสุดของบิดาในฐานะหัวหน้าครอบครัว เมื่อครอบครัวหลายๆครอบครัวรวมกันเป็นสังคมหรือรัฐและรัฐจะเกิดขึ้นได้ต้องมีอำนาจหนึ่งที่ถาวร เด็ดขาด มีความสูงสุดไม่มีขีดจำกัดและไม่อาจแบ่งแยกได้ อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตย คืออำนาจออกกฎหมายและยกเลิกกฎหมาย เป็นอำนาจที่เกิดมากับรัฐ โดยธรรมชาติ รัฐที่ปราศจากอำนาจสูงสุดไม่อาจเป็นรัฐได้ อำนาจอธิปไตย คือพลังที่สร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชาม การเมืองก็ต้องล่มสลาย

ลง อำนาจอธิปไตยแสดงถึง การปกครองบังคับบัญชาและการเชื่อฟัง ซึ่งต้องมีอยู่ตามธรรมชาติ ในทุกกลุ่มสังคม

ฌอง โบแตง แบ่งการใช้อำนาจของผู้ปกครองภายในรัฐเป็น 3 ประเภท โดยพิจารณาจากผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐ คือ ประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตย เรียกว่า “การปกครองแบบประชาธิปไตย” ถ้าคณะบุคคลบางกลุ่มเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เรียกว่าการปกครองแบบอภิชนาธิปไตย และหากบุคคลเดียวเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เรียกว่าระบอบราชาธิปไตย โบแตง ให้ความสำคัญกับการปกครองระบอบราชาธิปไตยมากที่สุด เพราะเชื่อว่าเป็นรูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดเป็นการรวมศูนย์อำนาจปกครองภายในรัฐไว้ที่กษัตริย์ แต่ผู้เดียวทำให้อำนาจปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีเอกภาพสูงสุด อำนาจอธิปไตยที่ถูกใช้โดยกษัตริย์ ด้วยการออกกฎหมายหรือยกเลิกกฎหมายย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเกิดจากองค์อธิปัตย์(ชานาญวิทช์ เตรีตัน 2546:17-19)

5.2.2 แนวคิดอำนาจอธิปไตยของ โทมัสฮอบส์(Thomas Hobbes) ไม่ยอมรับความคิดที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและปฏิเสธสิ่งที่อยู่เหนือธรรมชาติที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงสนับสนุนระบอบอำนาจเด็ดขาดเพื่อประโยชน์ของบุคคลและการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพ ดังนั้น มนุษย์ทุกคนจึงเข้าทำพันธสัญญากันโดยสละเสรีภาพส่วนที่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น มอบให้องค์อธิปัตย์เพื่อให้รัฐอธิปัตย์ทำหน้าที่ปกครองสำหรับฮอบส์ อำนาจอธิปไตยไม่อาจแบ่งแยกได้ สัญลักษณ์ของความสูงสุดเด็ดขาดและแบ่งแยกไม่ได้แห่งอำนาจอธิปไตยคือ อำนาจบัญญัติกฎหมายและยกเลิกกฎหมาย(ชานาญวิทช์ เตรีตัน 2546:20)

5.2.3 แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตยของจอห์นล๊อค(John Lock) มีแนวความคิดในการจำกัด การใช้อำนาจอธิปไตยโดยการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น การออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมอบให้องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจเพียงสององค์กรคือ องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร ไม่มอบให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเด็ดขาดสูงสุดทั้งหมด เพื่อจำกัดการใช้อำนาจและต่อต้านการใช้อำนาจเผด็จการ(ชานาญวิทช์ เตรีตัน 2546:24)

5.2.4 แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตยของ รูสโซ (Rousseau) อำนาจอธิปไตยตามแนวความคิดของรูสโซเกิดจากเจตจำนงทั่วไปของประชาชนในสังคมที่เรียกว่า เจตจำนงส่วนรวม ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสูงสุดที่จะตอบสนองความต้องการและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนอันเป็นที่มาของอำนาจอธิปไตย กฎหมายที่ไม่ได้ออกโดยความเห็นชอบหรือเจตนารมณ์ทั่วไปของประชาชนย่อมไม่อาจใช้บังคับได้ รูสโซเชื่อว่าอำนาจอธิปไตยไม่อาจแบ่งแยกได้ และไม่อาจมอบให้ผู้อื่นใช้แทนได้ เนื่องจากอำนาจอธิปไตย คือ เจตจำนงส่วนรวมของประชาชนจะให้ใครเป็น

ผู้แทนไม่ได้ จะเป็นเพียงการปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น โขควรแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างการบริหารบัญญัติกฎหมายกับหน้าที่ในการบริหารออกจากกันอย่างเด็ดขาด ตามแนวคิดของรูสโซถือว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน(ชานาญวิทย์ เตรีตน์ 254 :28)

5.2.5 แนวคิดการใช้อำนาจอธิปไตยของ มงเตสกีเออ (Montesquieu)

มงเตสกีเออปฏิเสธการใช้อำนาจอธิปไตยโดยบุคคลคนเดียว เพราะเสรีภาพจะมีอยู่ไม่ได้เลยถ้าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารถูกรวมเข้าอยู่ในมือคนๆ เดียว หรือคณะบุคคลเดียวกัน ในความเป็นจริงทฤษฎีการแยกอำนาจของมงเตสกีเออต้องการยืนยันเพียงว่า อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ จะต้องไม่รวมอยู่ที่องค์กรเดียวกัน(ชานาญวิทย์ เตรีตน์ 2546:31)

5.3 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือเสรีภาพแห่งมนุษย์ รัฐต้องให้ความอารักขาและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์หรือการให้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง โดยมีหลักการว่า การกระทำอันใดอันเป็นการลบล้างสิทธิของประชาชน จะกระทำไม่ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยรัฐและหน่วยงานของรัฐซึ่งกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงอยู่ในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเอกชนมีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียว โดยไม่สมควรใจได้

ดังนั้น หลักนิติรัฐต้องดำเนินการตามหลักควบคุมด้วยกฎหมาย จึงเป็นหลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครอง หากฝ่ายปกครองละเมิดกฎหมายปัจเจกชนสามารถนำคดีไปสู่วินิจฉัยให้เปิดถอนการกระทำหรือละเมิดกฎหมายได้ จึงเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองได้นั่นเอง

หลักนิติรัฐมีหลักสำคัญสามประการตามแนวความคิดของ A.V. Dicey(1385 - 1922) ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย

- 1) กฎหมายของบ้านเมืองย่อมมีความสำคัญยิ่งใหญ่ และเด็ดขาดกว่าอำนาจอื่น บุคคลจะถูกลงโทษแต่เฉพาะเมื่อได้กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายเท่านั้น จะถูกลงโทษเพราะเหตุอื่นไม่ได้ และผู้วินิจฉัยว่าผู้ใดกระทำความผิดหรือไม่ก็คือศาลยุติธรรมเท่านั้น
- 2) บุคคลย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมือง ซึ่งได้รับการบังคับรับรองโดยศาลยุติธรรมอย่างเท่าเทียมกัน
- 3) กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการรองรับสิทธิของมนุษย์เท่านั้น ตามที่ศาลได้รับรองและบังคับบัญชาให้เท่านั้น

หลักนิติรัฐมีหลักสำคัญเพื่อจำกัดอำนาจขององค์กรใช้อำนาจรัฐมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบซึ่งเท่ากับเป็นการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยคำนึงถึงระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด เพื่อค้ำประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นสำคัญ(ชานาญวิทย์ เตรีตน์ 2546:40-41)

5.4 หลักความเป็นสูงสุดของกฎหมายรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the constitutional) เป็นแนวความคิดพื้นฐานประการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย อันเป็นกฎเกณฑ์ สูงสุดในการปกครองประเทศ การที่รัฐธรรมนูญมีลายลักษณ์อักษรเป็นกฎเกณฑ์ที่มีที่มาจากอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง และเป็นกฎเกณฑ์ที่ก่อตั้งระบบกฎหมายขึ้นทั้งระบบ จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎเกณฑ์ที่อยู่เหนือกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญจะขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้(ชานาญวิทย์ เตรีตน์ 2546:38)

การใช้อำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับการเมือง การปกครองท้องถิ่น และมีผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2559 เรื่องประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 3 ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2559 ให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามระงับการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราว โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน จำนวน 32 แห่ง ประกอบด้วย

1. นายทองใบ บาระพรม นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลลาดพัฒนา
อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม
2. นายสมบุญ คำสอนทา นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลห้วยแอง
อำเภอเมืองมหาสารคามจังหวัดมหาสารคาม
3. นายธนารณ ภัคดีสุวรรณ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลโคกก่อ
อำเภอเมืองมหาสารคาม จังหวัดมหาสารคาม
4. นายสัมพันธ์ เนื่องโคตะ นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลปะหลาน
อำเภอพยัคฆภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
5. นายสุคล สีสมัย นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลเหล่า

- อำเภอพยัคฆภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
21. นายรังสรรค์ จันทร์สุวรรณ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเมืองเตา
อำเภอพยัคฆภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
22. นายสุภาพ ผาบพุทธา นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่
อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
23. นายยุทธภูมิ กุรัตน นายกองค้การบริหารส่วนตำบลแพง
อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
24. นายประสิทธิ์ สีแก้วสีว นายกองค้การบริหารส่วนตำบลวังยาว
อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม]
25. นายสุชาติ ฉามูลตรี นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองบอน
อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
26. ดาบตำรวจพิเชษฐ ทศช่วย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด
อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม
27. นายภูวดล มุลณี นายกองค้การบริหารส่วนตำบลวังใหม่
อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม
28. นายสมบูรณ์ นาเพี้ย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่
อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม
29. นายกิตติชัย พันธไชย นายกองค้การบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์
อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
30. นายสวาท ปาธิสัตย์ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลดงควน
อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม
31. นายวรวิทย์ ปักกาโล นายกองค้การบริหารส่วนตำบลกู่สันตรัตน์
อำเภอนาดูน จังหวัดมหาสารคาม
32. พันจ่าเอกคมสันต์ บุญสร นายกองค้การบริหารส่วนตำบลหนองเรือ
อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

(ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 2 ง 5 มกราคม 2559 น. 4-5)

และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 59/2559 เรื่อง ประกาศรายชื่อ
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างถูกตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 8 และการปรับปรุงการบริหารงานบุคคล

ในบางหน่วยงานของรัฐ ลงวันที่ 27 กันยายน 2559 ให้ผู้บริหารและผู้มีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 6 ราย ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราว โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน และให้ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่หรือสถานที่อื่นในจังหวัดนั้น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด แต่ต้องไม่ใช่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่เดิม โดยไม่ต้องมีคำสั่งร้องขอ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจมอบหมายให้ผู้นั้นปฏิบัติงานตามความเหมาะสม จำนวน 54 ราย ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1. นายวัฒนชนม์ ชาทองยศ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแสง
อำเภอวาปีปทุมจังหวัดมหาสารคาม |
| 2. นายกิตติพิศุทธิ์ คุชฤทธิ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปอพาน
อำเภอนาเชือกจังหวัดมหาสารคาม |
| 3. นายบัณฑิต พงศ์สุวรรณ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาภู
อำเภอขามศรีสุขจังหวัดมหาสารคาม |
| 4. นายคมสิทธิ์ ลำเหลือ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลขามเรียง
อำเภอขามศรีสุขจังหวัดมหาสารคาม |
| 5. นายปรีชา กลางวาปี | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเวียงนาง
อำเภอเมืองมหาสารคามจังหวัดมหาสารคาม |
| 6. นางสาวจิตาธิษั โขดิกันจანიจ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนาเชือก
อำเภอนาเชือกจังหวัดมหาสารคาม |
| 7. นายอภิเดช โททอง | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลาดพัฒนา
อำเภอเมืองมหาสารคามจังหวัดมหาสารคาม |
| 8. นางสาวอรุณญา แคนหนอง | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแอ่ง
อำเภอเมืองมหาสารคามจังหวัดมหาสารคาม |
| 9. นายไพบุลย์ วงศ์พิมพ์ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกก่อ
อำเภอเมืองมหาสารคามจังหวัดมหาสารคาม |
| 10. นายเชาวลิต จันทะฤทธิ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลถาวรแอน
อำเภอพยัคฆภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม |
| 11. นางพิมพ์ทิพย์ คณะมะ | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเตา
อำเภอพยัคฆภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม |

12. นายปราโมทย์ วิะวงษ์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปะหลาน
อำเภอพยัคฆภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
13. นางวิลาสิณี นาเมือง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา
อำเภอพยัคฆภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
14. พ.จ.อ. โอภาส มรรคณา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัวแก้ว
อำเภอพยัคฆภูมิพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
15. นายวัชรกร วิชาโคตร ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบอน
อำเภอโกสุมพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
16. นายสัญญาชิต รัตนแสง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า
อำเภอโกสุมพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
17. นางสาวสุกัญญา สิงห์บุรมย์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่
อำเภอโกสุมพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
18. ศ.ต.ท. อุทรคิตติ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแพง
อำเภอโกสุมพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
19. ศ.ต.ท. เชิดชัย พิภูลทอง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน
อำเภอโกสุมพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
20. นางรพีพร สุวรรณเลิศ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเลิงใต้
อำเภอโกสุมพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
21. นายโกเมน ศิริพูล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง
อำเภอบรบือจังหวัดมหาสารคาม
22. นายทรงเดช เพชรกอง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคอนงัว
อำเภอบรบือจังหวัดมหาสารคาม
23. นางพิมพ์ทิพย์ นิกรสถิตย์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองคูขาด
อำเภอบรบือจังหวัดมหาสารคาม
24. ว่าที่เรือตรีบุญสุข เทกอง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่
อำเภอบรบือจังหวัดมหาสารคาม
25. นางสาวพิรุฬห์ลักษณ์ ทาโยธี ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองโก
อำเภอบรบือจังหวัดมหาสารคาม

26. นายสุรศักดิ์ ท่อนโพธิ์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบัวค้อ
อำเภอเมืองมหาสารคามจังหวัดมหาสารคาม
27. นายคมเดช จันโทริ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลโคกพระ
อำเภอกันทรวิชัยจังหวัดมหาสารคาม
28. นายยุทธศาสตร์ วงศ์อาษา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า
อำเภอกันทรวิชัยจังหวัดมหาสารคาม
29. นายสุเปรม คณาใจ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลขามเต่าพัฒนา
อำเภอกันทรวิชัยจังหวัดมหาสารคาม
30. นายชูศักดิ์ ปักเคทา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์
อำเภอกันทรวิชัยจังหวัดมหาสารคาม
31. ส.ต.ท.ชูชาติ งามพรม ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงยืน
อำเภอเชียงยืนจังหวัดมหาสารคาม
32. นายธีรวัฒน์ ชาไชย ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคูสันตร์ตัน
อำเภอนาคูจังหวัดมหาสารคาม
33. นายทินกร อุ่นผาง ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลดงควน
อำเภอนาคูจังหวัดมหาสารคาม
34. นายสถาพร กลางประพันธ์ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองกง
อำเภอนาเชือกจังหวัดมหาสารคาม
35. นายวุฒิสาสตร์ เทียบดอกไม้ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางสีสุราช
อำเภอยางสีสุราชจังหวัดมหาสารคาม
36. จำเอกอำนาจ วินทะวุธ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบรบือ
อำเภอบรบือจังหวัดมหาสารคาม
37. นางลำเพย พ่วงกลาง ปลัดเทศบาลตำบลหนองกง
อำเภอชื่นชมจังหวัดมหาสารคาม
38. นายไพศาล แก้วอาจ ปลัดเทศบาลตำบลนาเชือก
อำเภอนาเชือกจังหวัดมหาสารคาม
39. นายวันชัย มะเสนา รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลลาดพัฒนา
อำเภอเมืองมหาสารคามจังหวัดมหาสารคาม
40. นางสาวเจนจิรา ใจจุลละ รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยแอ่ง

- 41.นายทรงศักดิ์ มีอำนาจ
อำเภอเมืองมหาสารคามจังหวัดมหาสารคาม
รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังยาว
อำเภอโกสุมพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
- 42.นางสาวมัทรี โสดาปัดชา
รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลประชาพัฒนา
อำเภอวาปีปทุมจังหวัดมหาสารคาม
- 43.นางเย็นใจ จันทิพย์
รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคอนจัว
อำเภอบรบือจังหวัดมหาสารคาม
- 44.นางสาวมธุรส พุ่มพวง
รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่
อำเภอบรบือจังหวัดมหาสารคาม
- 45.นายวัชฎิกรณ์ คำรงกิจเจริญ
รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลกู่สันตรัตน์
อำเภอนาคู จังหวัดมหาสารคาม
- 46.นายปัญญา ปักกาสี
รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลยางสีสุราช
อำเภอยางสีสุราชจังหวัดมหาสารคาม
- 47.นางสมจิตร บุญศรี
รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลหนองเรือ
อำเภอนาเชือกจังหวัดมหาสารคาม
- 48.นายขจรกิตต์ แคนประกรณ์
หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
คอนจัวอำเภอบรบือจังหวัดมหาสารคาม
- 49.นายศราวุธ กุลนิตย์
หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
หัวเรืออำเภอวาปีปทุมจังหวัดมหาสารคาม
- 50.สืบเอกประเสริฐ วิริยะ
ผู้อำนวยการกองช่างองค์การบริหารส่วนตำบล
หัวแองอำเภอเมืองมหาสารคาม
จังหวัดมหาสารคาม
- 51.นายจิรศักดิ์ ศรีจันทร์โท
ผู้อำนวยการกองช่างองค์การบริหารส่วนตำบล
แพงอำเภอโกสุมพิสัยจังหวัดมหาสารคาม
- 52.นายพรชัย รินทริก
ผู้อำนวยการกองช่างองค์การบริหารส่วนตำบล
โลกพระอำเภอกันทรวิชัยจังหวัดมหาสารคาม
- 53.นายวิทยา สดาพล
ผู้อำนวยการกองช่างองค์การบริหารส่วนตำบล
กู่สันตรัตน์อำเภอนาคูจังหวัดมหาสารคาม
- 54.นางสาวรุ่งรัตน์ พาพิลา
ผู้อำนวยการกองคลังองค์การบริหารส่วนตำบล
ดงควนอำเภอนาคูจังหวัดมหาสารคาม

นอกจากนี้ยังให้กรรมการพนักงานส่วนตำบล (กอบต.) จังหวัดมหาสารคามนั้นจากการเป็นกรรมการ จำนวน 7 ราย ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. นายสุธรรม วงศ์แก้ว | กรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม |
| 2. นางวิลาวรรณ พิพัฒน์ชัยกร | กรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม |
| 3. นายจิรพร ถนัดคำ | กรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม |
| 4. นายชัยพนธ์ คชโคตร | กรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม |
| 5. นายสุเมธ จรุงหา | กรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม |
| 6. นายวสันต์ ปะกิสังข์ | กรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม |
| 7. นายทองสุข ทุมมี | กรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม |
- (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 216 ง 27 กันยายน 2559 น. 20-23)

ผลกระทบการใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 2 ฉบับ ทำให้การบริหารงานและการปฏิบัติราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามหลายแห่งขาดผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น และในส่วนของฝ่ายประจำ หัวหน้าพนักงานส่วนท้องถิ่น คือ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ มีคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 35 แห่ง ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับอำนาจการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายบริหารในการกำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติอยู่ในคนเดียวกัน จึงทำให้การบริหารงานท้องถิ่นเป็นระบบ “รัฐราชการ” ประกอบกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 8/2560 ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางมีอำนาจหน้าที่ในการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นและพนักงานส่วนท้องถิ่น แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสอบคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนาจการและบริหารไปรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางทั้งหมด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล ซึ่งขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คลุธรรม สัมมานุช (2557) ได้ศึกษาวิจัย เรื่อง การเมืองในการกำหนดนโยบาย สาธารณะของท้องถิ่นไทย : ศึกษากรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ช่วงก่อนและหลัง

รัฐประหาร วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการเมืองของการกำหนดนโยบาย การบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม เปรียบเทียบบทบาทของตัวแสดงในการกำหนดนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ก่อนและหลังรัฐประหาร วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามมีการต่อรองประนีประนอมเพื่อสานประโยชน์และลดความขัดแย้ง การเสนอโครงการส่วนมากจะเป็นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การทำถนนและสาธารณูปโภคต่าง ๆ ผ่านผู้นำทั้งท้องถิ่นและท้องถิ่น มีการประนีประนอมเจรจาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อไป เพื่อเปรียบเทียบบทบาทของตัวแสดงในการกำหนดนโยบายการบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม หลังการรัฐประหาร วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ออกคำสั่งและประกาศต่าง ๆ ในการควบคุม กำกับดูแลตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกำหนดนโยบายของ คสช. เป็นสำคัญ

อภิป บุตรราช (2552) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐประหารในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ประการแรกศึกษาผลทางกฎหมายของการรัฐประหารที่มีต่อระบบกฎหมาย โครงสร้าง และสถานะขององค์กรทางการเมือง ประการที่สองเพื่อศึกษาสถานะและรูปแบบการสถาปนาอำนาจรัฐ ตลอดจนรูปแบบการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐประหารไม่ว่าจะอยู่ในช่วงที่ประเทศไทยยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้ว ประการที่สาม เพื่อศึกษาแนวทางการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐประหาร จากการศึกษาพบว่า การรัฐประหารแทบทุกครั้งคณะรัฐประหารมักยกเลิกรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หากแต่ระยะเวลาที่ที่ยังไม่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะยาวนานเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับบริบทสภาพทางสังคมการเมืองในแต่ละยุคสมัย ดังปรากฏว่าช่วงเวลาในประเทศไทยอยู่ภายใต้การปกครองโดยประกาศและคำสั่งคณะรัฐประหารเป็นระยะเวลาปีเศษก็เคยมีปรากฏมาแล้ว แม้จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐธรรมนูญที่ถูกยกเลิกไปก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับใหม่อาจเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวหรือฉบับถาวรก็ได้

ต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรหรือรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว คณะรัฐประหารจะสิ้นสภาพไปพร้อมกับการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองของหัวหน้าคณะรัฐประหารหรือบุคคลที่คณะรัฐประหารให้การสนับสนุน สถานะของคณะรัฐประหารในช่วงเวลา

นี่จึงเป็นสถานะ “องค์กรทางการเมือง” ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งเป็นฉบับชั่วคราวที่คณะรัฐประหารเองเป็นผู้มีส่วนจัดให้มีขึ้น การใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐประหารในช่วงเวลานี้จึงอาจปรากฏในรูปแบบกลไกที่รองรับไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แทนที่จะเป็นการใช้อำนาจผ่านประกาศหรือคำสั่งดังช่วงเวลาที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญ เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร คณะรัฐประหารสิ้นสภาพสถานะองค์กรทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และสิ้นสุดสถานะทางกฎหมาย หากแต่บุคคลในคณะรัฐประหารซึ่งอาจจะเป็นหัวหน้าคณะรัฐประหารเอง หรือบุคคลที่ร่วมก่อการจะยังคงมีบทบาทในกระบวนการสรรหา และการดำรงตำแหน่งของกรรมการในองค์กรต่าง ๆ ผ่านบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับถาวร การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารในช่วงเวลานี้จึงไม่ใช่การใช้อำนาจในรูปแบบองค์กร หากแต่เป็นการใช้อำนาจรัฐผ่านตัวบุคคลและกลไกที่คณะรัฐประหารวางไว้ได้บทเฉพาะกาล

จรรยา ศรีสุขใจ (2540) ได้ศึกษาแนวทางการสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไทย จากการศึกษา พบว่า องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไทยไม่มีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลเท่าที่ควร ตามหลักการกระจายอำนาจ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจาก

1. โครงสร้างการบริหารงานบุคคล ทั้งระดับชาติและระดับจังหวัดไม่เอื้ออำนาจให้การบริหารได้อย่างอิสระ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางอยู่ในองค์กรเป็นจำนวนมาก
2. อำนาจการบริหารงานบุคคลส่วนมากเป็นของเจ้าหน้าที่ราชการส่วนกลางและคณะกรรมการระดับชาติ กล่าวคือ ตั้งแต่รับมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น

การรวมอำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ที่องค์กรระดับชาติ แม้จะมีผลดีอยู่หลายประการตามที่หน่วยงานขององค์กรสหประชาชาติ ได้ทำการศึกษาไว้ แต่ผลเสียที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะขาดอิสระในการบริหารงานบุคคล ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น ถ้าให้องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง มีอำนาจบริหารเองก็จะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเองอย่างแท้จริง

เสนอ จันทรา (2517) ได้ศึกษา เรื่อง สาเหตุของการยึดอำนาจในประเทศไทย (พ.ศ. 2455 – พ.ศ. 2514) มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงอุปสรรคต่าง ๆ อันมีผลเกี่ยวเนื่องต่อการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่ตื่นตัวหรือความไม่รู้ลึกถึงความจำเป็นต่อการเปลี่ยนแปลงของคนส่วนใหญ่ในสังคม อันทำให้การปกครองในระบอบนี้ดำเนินไปอย่างไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร กลุ่มผู้นำทางการเมืองเป็นกลุ่มรับผิดชอบต่อการปกครองอยู่กลุ่มเดียว โดย

ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วม ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุสำคัญของการยึดอำนาจของบรรดาผู้นำทางการเมืองจนเกิดการแตกแยก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุมอำนาจในการบริหารประเทศนั่นเอง การแก่งแย่งอำนาจกันของผู้บริหารประเทศส่งผลที่ตามมาคือทำให้สังคมถูกควบคุมในบางลักษณะและปล่อยปะละเลยในบางลักษณะ ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าประชาชนจะหาความร่วมมือเป็นสุขมิได้ เพราะการที่ประชาชนถูกควบคุมนี้เอง บรรยากาศอันก่อให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ต่าง ๆ ก็ไม่เกิดขึ้น ปัญหาสังคมและปัญหาเศรษฐกิจทำให้ประชาชนของประเทศขาดความสนใจทางการเมือง ไม่มีสถาบันทางการเมืองที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง การขาดสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมืองทำให้กระบวนการในการตัดสินใจและคำสั่งใด ๆ บังคับต่อประชาชนถูกผูกขาดโดยผู้มีอำนาจในทางการเมือง ประชาชนไม่มีโอกาสเลือกได้เลยว่า จะรับหรือไม่รับคำสั่งหรือข้อตกลงใจนั้น ๆ

สุชิน ตันติกุล (2517) ได้ศึกษาวิจัย ผลกระทบทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490 โดยมีจุดมุ่งหมายต้องการชี้ให้เห็นว่ารัฐประหารเกิดขึ้นในปี 2490 เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นได้เป็นธรรมดา ในเมื่อเวทีแห่งการแข่งขันทางการเมืองยังคงเวียนวนอยู่เฉพาะในบรรดาข้าราชการชั้นนำ โดยมีประชาชนเป็นเพียงผู้อยู่นอกเวทีการเมือง ผลการศึกษาพบว่า คณะรัฐประหารมีจุดมุ่งหมายเบื้องต้นเพียงแค่เปลี่ยนรัฐบาลเท่านั้น ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร 2490 นอกจากจะเป็นการเปลี่ยนมือผู้ครองอำนาจแล้วยังส่งผลให้วิวัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสะดุดหยุดชะงักไป โดยพิจารณาจากพฤติกรรมของคณะรัฐประหารที่ขัดต่อหลักเกณฑ์การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก หลักความยินยอมของผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยคณะรัฐประหารได้บีบบังคับให้รัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ ลาออกหลังจากได้รับการเลือกตั้งเพียง 2 เดือนเศษ แสดงถึงว่าคณะรัฐประหารไม่คำนึงถึงเสียงประชาชน ประการที่สอง หลักที่ว่าด้วยการเปลี่ยนผู้ปกครองได้เป็นครั้งคราว แต่คณะรัฐประหารต้องการเป็นรัฐบาลตราบนาน โดยนำเอารัฐธรรมนูญ 2475 ซึ่งคณะราษฎรได้ใช้รักษาอำนาจมาแล้ว มาใช้แทนรัฐธรรมนูญ 2492 ที่เป็นประชาธิปไตย ประการที่สาม หลักที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน คณะรัฐประหารไม่นำพาสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน จึงกระทบต่อวิถีทางการเมืองที่จะนำไปสู่ระบอบประชาธิปไตย และเกิดผลทางอ้อมซึ่งเป็นปัญหาทางการเมืองไทย คำสั่งประสบบอยู่ทุกวันนี้ ได้แก่ การขาดผู้นำทางการเมืองที่เป็นพลเรือนอันเนื่องมาจากการครองอำนาจยาวนานของคณะรัฐประหาร โดยที่พรรคฝ่ายค้านไม่มีโอกาสเป็นรัฐบาล ขาดการพัฒนาผู้นำทางการเมืองทำให้การเมืองไทยไม่สามารถผลิตผู้นำที่เป็นนักการเมืองเข้าแทนที่ทหารเมื่อทหารหมดอำนาจลง จึงมีแต่ผู้นำที่เป็นข้าราชการเท่านั้น

รัฐประหาร 2490 เป็นเครื่องเตือนให้รู้ว่าตราบใดที่การแข่งขันทางการเมืองยังไม่ได้ขยายฐานอำนาจไปสู่ประชาชน อำนาจยังอยู่ในวงราชการการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมืองย่อมเกิดขึ้นได้เสมอเป็นที่น่าสังเกตว่าสถานการณ์ในปัจจุบันมีลักษณะร่วมบางประการที่คล้ายกับเหตุการณ์ก่อนหน้ารัฐประหาร 2490 กล่าวคือ เป็นช่วงที่ทหารหมดอำนาจทางการเมืองลง รัฐบาลต้องเผชิญกับวิกฤตการณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทางเศรษฐกิจ ความเดือดร้อนของประชาชนในการครองชีพ ดังนั้น หากฝ่ายนิยมประชาธิปไตยยังไม่สามารถทำให้สถาบันทางการเมือง กลุ่มการเมืองต่าง ๆ ตลอดจนความสำนึกทางการเมืองของประชาชนกลายเป็นพลังที่รองรับค้ำจุนระบอบประชาธิปไตย ประวัติศาสตร์ซ้ำรอยอาจเกิดขึ้นได้



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยผู้วิจัยได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษาเกี่ยวกับการใช้อำนาจตาม มาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่ง ประกาศใช้เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ในการออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นสมาชิกสภา ท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่น สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดเป็นระยะเวลายาวนาน เท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งกำหนดระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

1. กลุ่มตัวอย่างเป้าหมาย
2. เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล
3. การเก็บรวบรวมข้อมูล
4. การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพนี้กำหนดกลุ่มตัวอย่างเป้าหมายผู้ให้สัมภาษณ์ คือ

1.1 หน่วยในการวิจัย ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด มหาสารคาม ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่เป็นการชั่วคราว และให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ ศาลากลางจังหวัดจำนวน 10 แห่ง

1.2 ประชากรกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 คน 2) สมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 8 คน 3) ผู้นำชุมชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 6 คน 4) ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น จำนวน 13 คน 5) ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ จำนวน 6 คน รวมทั้งสิ้น 37 คน

1.3 ข้อมูลทุติยภูมิ ประกอบด้วย ข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัยที่ได้มีการรวบรวมไว้แล้ว รวมถึงข้อมูลข่าวสาร บทความ สิ่งตีพิมพ์ ผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมนำมาศึกษา เปรียบเทียบกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงจากการลงพื้นที่ในการจัดเก็บข้อมูล

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือในการศึกษา คือการสัมภาษณ์และสังเกตแบบมีส่วนร่วมและมีอุปกรณ์อื่น ๆ เช่น โทรศัพท์เพื่อบันทึกเสียงและบันทึกภาพ ซึ่งเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการศึกษาในครั้งนี้

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลหลักแบ่งได้เป็น 5 กลุ่มคือ

1. **ผู้กำกับดูแล** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ท้องถิ่นจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขาคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด
 2. **ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น** ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 3. **สมาชิกสภาท้องถิ่น** ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและเป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนและเป็นผู้ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารด้วย
 4. **กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน**
 5. **ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ** จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ผู้ให้ข้อมูลทั้ง 5 กลุ่มนี้ ระดับความเกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่นแตกต่างกัน และมีมุมมองต่อการบริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละกลุ่ม
- สำหรับกรณีศึกษาครั้งนี้ มีผู้ให้สัมภาษณ์หลัก เนื่องจากเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ศึกษาใช้วิธีการเข้าไปสัมภาษณ์โดยตรงตามสถานที่ทำงาน สำหรับกลุ่มผู้กำกับดูแลและกลุ่มข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ส่วนกลุ่มที่อื่นที่เหลือผู้ศึกษาได้เข้าไปสัมภาษณ์โดยตรงเนื่องจากเป็นคนในพื้นที่และมีความคุ้นเคยกันในระดับหนึ่ง การเก็บข้อมูลใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งมีโครงสร้างผู้วิจัยเดินทางไปสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล ณ หมู่บ้านที่ผู้ให้ข้อมูลอยู่อาศัยซึ่งทำให้สามารถสังเกตการณ์ สภาพแวดล้อมทางกายภาพในการสัมภาษณ์แต่ละครั้งผู้วิจัยจะมีชุดคำถามหลักเป็นแกนในการสัมภาษณ์ แต่ก็ไม่จำกัดเพียง

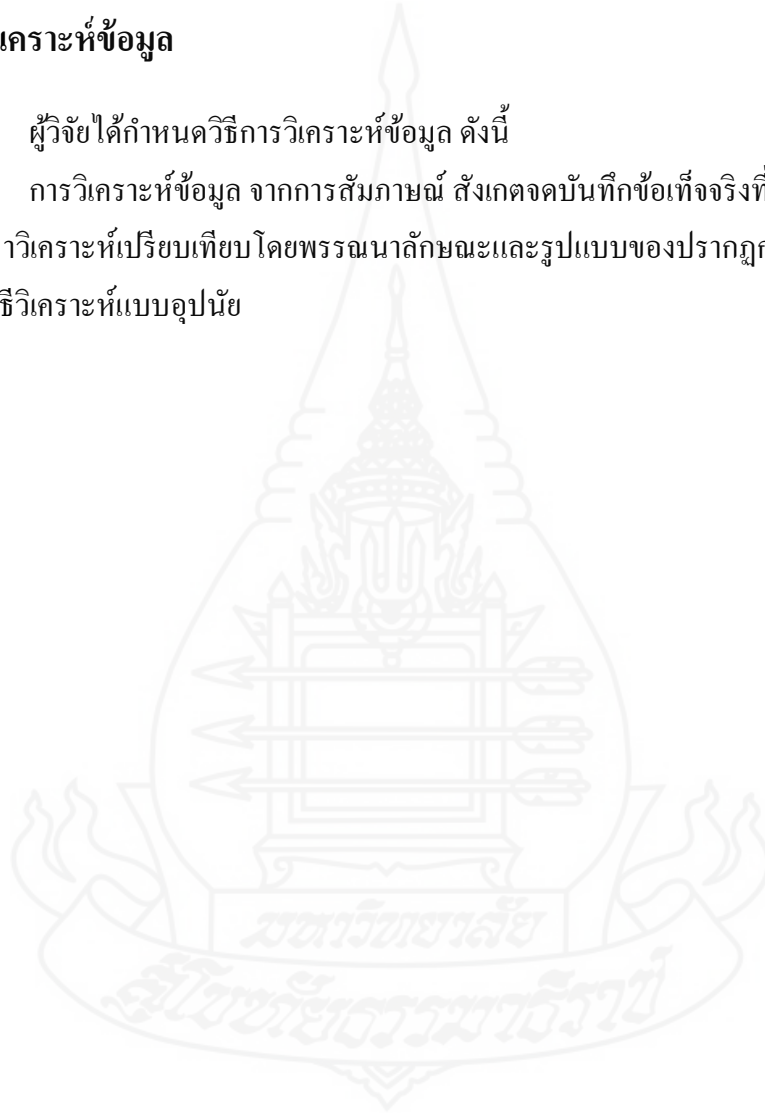
คำถามเหล่านี้ มีการปรับคำถามตามสถานการณ์ในการสัมภาษณ์ แต่เป้าหมายหลักแล้วต้องได้ข้อมูลสำคัญที่ต้องการ

ข้อมูลที่เก็บรวบรวมโดยตรงจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบกับข้อมูลอีกส่วนหนึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ อัน ได้แก่ เอกสารรายงานการวิจัยบทความ ต่าง ๆ ที่นำมาเป็นข้อมูลด้วย

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

การวิเคราะห์ข้อมูล จากการสัมภาษณ์ สังเกตจดบันทึกข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด นำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยพรรณนาลักษณะและรูปแบบของปรากฏการณ์ เพื่อหาข้อมูลสรุปโดยวิธีวิเคราะห์แบบอุปนัย



บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยวิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง โดยใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามจำนวน 10 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 35 แห่ง ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระวังการปฏิบัติราชการ หรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เป็นการชั่วคราวโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัด ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่

1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1. ศึกษาคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในส่วนนี้จะทำการศึกษการใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 44 กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม จึงเอาแนวคิดการใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยจะพิจารณาในประเด็นคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 44 โดยศึกษาจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในราชกิจจานุเบกษา และจากปรากฏการณ์ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและโดยการสัมภาษณ์

2. ศึกษากระบวนการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ว่ามีโครงสร้างการบริหารงานบุคคลอย่างไร มีองค์กรใดบ้างที่มีบทบาทในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงเอาแนวคิดการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยจะพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

2.1 องค์กรในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

2.2 การกำหนดโครงสร้าง ส่วนราชการ/อัตราตำแหน่ง และกรอบอัตรากำลัง

2.3 การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการแทนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.4 การดำเนินการทางวินัย

ข้อมูลในส่วนนี้ได้มาจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกฎหมายพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม และได้จากปรากฏการณ์ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและจากการสัมภาษณ์

3. ศึกษาโครงสร้างหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนนี้จะทำการศึกษาถึงโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเอาแนวคิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดเรื่อง การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์โดยจะพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2 หน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.3 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อมูลในส่วนนี้ ได้จากกฎหมาย ระเบียบ บทความ หนังสือต่าง ๆ และได้มาจากปรากฏข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และได้จากการสัมภาษณ์

2. กรอบในการวิเคราะห์

การวิเคราะห์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามนั้น จะทำการวิเคราะห์ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. วิเคราะห์ผลกระทบกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ในจังหวัดมหาสารคามจากการที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะทำการวิเคราะห์ ตามแนวคิดเรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และแนวคิดการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์

ข้อมูลในส่วนนี้จะได้มาจากการสัมภาษณ์ จากผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้รักษาราชการแทนผู้บริหารท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่นในองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ระเบียบปฏิบัติราชการและหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. วิเคราะห์ ผลกระทบกับการให้บริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จังหวัดมหาสารคาม จากการที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม โดยจะทำการวิเคราะห์ตามแนวคิดเรื่อง โครงสร้างหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์

ข้อมูลส่วนนี้จะได้มาจากการสัมภาษณ์จากประชาชน ผู้รับบริการ ผู้นำท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. วิเคราะห์ผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด

มหาสารคาม จากการที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม โดยจะทำการวิเคราะห์ตามแนวคิดเรื่อง การปกครองท้องถิ่นและแนวคิดเรื่องการใช้อำนาจของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์

ข้อมูลส่วนนี้ จะได้มาจากการสัมภาษณ์ จากสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้รักษาการแทนผู้บริหารท้องถิ่น ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องที่ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามจึงวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. วิเคราะห์ผลกระทบกับการบริหารบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามจากการที่หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตาม มาตรา 44 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

ภายหลังจากการรัฐประหาร วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 ในส่วนของพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งได้มีประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ใช้แทนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยมีบทบัญญัติ ตามมาตรา 44 ที่ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติในการออกคำสั่งระงับยับยั้งหรือการกระทำใด ๆ ทั้งทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ หรืออาจกล่าวได้ว่าการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จ เด็ดขาด มีความชอบตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้ มีประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น จำนวน 17 ฉบับ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม คณะ รักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2559 เรื่อง ประกาศ รายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 3 ลงวันที่ 5 มกราคม พุทธศักราช 2559 มีผลทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 32 แห่ง ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็น การชั่วคราวโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 59/2559 เรื่องประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 8 และการปรับปรุง การบริหารงานบุคคลในบางหน่วยงาน ลงวันที่ 27 กันยายน พุทธศักราช 2559 มีผลทำให้ผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 3 แห่ง และประธานสภาและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วน ตำบล 3 แห่ง ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เป็นการชั่วคราวโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน และให้ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด มหาสารคาม จำนวน 54 ราย ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตั้งอยู่ หรือสถานที่ราชการอื่นในจังหวัดนั้น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด แต่ต้องมีชื่อองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่เดิม โดยไม่ต้องมีคำขอ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือ ผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจมอบหมายให้ผู้นั้นปฏิบัติงานตาม ความเหมาะสม โดยมีได้รับเงินประจำตำแหน่งและสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ชั่วคราว ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่น พ.ศ. 2555 และให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 7 ราย พ้นจากการเป็นกรรมการ โดยมีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2559

ผู้วิจัยได้เข้าไปเก็บข้อมูลจาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดมหาสารคาม ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีคำสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระงับการปฏิบัติราชการ หรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เคยดำรงตำแหน่งอยู่และให้ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ จำนวน 10 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 35 แห่ง พบว่า มีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทน และปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. องค์กรบริหารส่วนตำบลเขื่อน อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม ให้รองปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล รักษาการแทนปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล
2. องค์กรบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ให้ผู้อำนวยการกองคลัง รักษาการแทนปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล
3. องค์กรบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ให้รองปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล รักษาการแทนปลัดปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล
4. องค์กรบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอยักษ์ภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ให้ผู้อำนวยการกองคลัง เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล
5. องค์กรบริหารส่วนตำบลเขวไร่ อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ให้รองปลัดรักษาราชการแทนปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล
6. องค์กรบริหารส่วนตำบลวังใหม่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ให้ผู้อำนวยการกองช่างรักษาราชการแทนปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล
7. องค์กรบริหารส่วนตำบลเหล่า อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม ให้ปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล
8. องค์กรบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ให้รองปลัดรักษาราชการแทนปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล

9. องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสุข อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคามให้
รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่
นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

10. เทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ให้รอง
นายกเทศมนตรี รักษาราชการแทนนายกเทศมนตรี

1.2 ผลกระทบด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย หลายฉบับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้น
มา ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครองการ
บริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง การจัดบริการสาธารณะ และมีอำนาจหน้าที่ของ
ตนเองโดยเฉพาะ การแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้น
จากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความ
เห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วน
ท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

ผลจากรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 จึงได้ตราพระราชบัญญัติบริหารงาน
บุคคลส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดโดยโครงสร้างการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบคณะกรรมการ
กลางที่มีองค์ประกอบไตรภาคีเพื่อร่วมใช้อำนาจในกระบวนการคัดค้านร่วมกับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น มี 3 ระดับ ได้แก่

1. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานส่วนท้องถิ่น (กถ.)
2. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง)
3. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.จังหวัด)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในแต่ละระดับ ก็จะมีหน้าที่แตกต่างกัน เช่น การ
สรรหา และการคัดเลือกบุคลากร กถ. มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานกลางในเรื่องการสรรหา
บุคคลเพื่อเข้ารับราชการ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก.กลาง มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐาน
ทั่วไปในการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก.จังหวัด ดำเนินการ
สรรหาโดยวิธีสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก คัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น

จากการศึกษา พบว่า ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 8/2560 เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2560 ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลและคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีอำนาจในการจัดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบคัดเลือกและการคัดเลือกข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล พนักงานเมืองพัทยา ให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการท้องถิ่น ประเภทบริหารท้องถิ่นและสายงานบริหารสถานศึกษาด้วย

เมื่อวิเคราะห์ถึงการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยโดยคณะบุคคลหรือบุคคลคนเดียวซึ่งเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ผู้ถูกกระทำไม่สามารถโต้แย้งได้ เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจการเมืองที่มีอยู่ในการบังคับบุคคลภายในรัฐ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งหลาย กฎหมายที่ออกตามรัฐธรรมนูญจะขัดกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

การใช้อำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการใช้อำนาจแบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งสวนทางกับแนวคิดการปกครองท้องถิ่นที่ใช้แนวคิดการกระจายอำนาจที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารทั้งด้านการเงิน การบริหารงานบุคคล และด้านการให้บริการสาธารณะ รัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้กำกับดูแลเพื่อให้เป็นตามกฎหมายเท่านั้น การที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติใช้อำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา จึงไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแล

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สอบถามข้อมูลจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อันประกอบด้วย ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก.ระดับจังหวัด) และพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบโดยตรงในส่วนของผู้กำกับดูแล ผู้วิจัยได้ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจาก นาย นันทวิทย์ นาคแสง ตำแหน่ง นายอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล นาย นันทวิทย์ นาคแสง ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยว่าในเขตอำเภอกันทรวิชัยที่ตนกำกับดูแลมี

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 11 แห่ง มีเทศบาลตำบล 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 10 แห่ง หัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ระเบียบการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 แห่ง ปัจจุบันมีพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับผู้อำนวยการเป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวเดียวกัน เป็นระยะเวลามากกว่า 4 ปี เกินกว่าวาระดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ในส่วนของผู้กำกับดูแลจังหวัดมหาสารคามได้แจ้งให้นายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยกับผู้ที่ถูกคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคามตามที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแจ้ง ในระหว่างที่การสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ ก็จะเกิดผลกระทบกับการบริหารบุคคล คือผู้ที่อยู่ระหว่างการสอบสวนจะไม่ได้รับค่าตอบแทน และเงินประจำตำแหน่ง และไม่ได้เลื่อนระดับที่สูงขึ้น และไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ทำให้ไม่มีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการและขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ในส่วนของนาย อนุพงศ์ คำภูแก้ว นายอำเภอเมืองจังหวัดมหาสารคาม ได้ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยว่าในเขตอำเภอเมืองจังหวัดมหาสารคาม คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ผู้บริหารส่วนตำบล ระเบียบการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรการบริหารส่วนตำบล และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 3 แห่ง ปัจจุบันมีพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับ ผู้อำนวยการ รักษาการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล คนในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามประเด็นที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกำหนด แล้วรายงานให้จังหวัดเพื่อดำเนินการต่อไป แต่มีข้อสังเกตถึงแม้คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติจะใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญ(ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557) สั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระเบียบการปฏิบัติหน้าที่และให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัด แต่ขั้นตอนกระบวนการสอบสวนจะดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบการปฏิบัติราชการปกติ การใช้อำนาจพิเศษจึงทำให้ส่งผลกระทบต่อผู้ได้รับคำสั่งทำให้ขาดขวัญ และกำลังใจในการทำงาน ส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะตามหน้าที่และอำนาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับบริการตามควรที่จะได้รับ เนื่องจาก ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงอยู่ในข้าราชการคนเดียว กลายเป็น ระบบ “รัฐราชการ” เช่นเดียวกับนาย สมศักดิ์ ชมเส็ง รักษาการแทนท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคามได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการ

จังหวัดมหาสารคาม ให้มอบหมายหน้าที่ให้กับข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้มาช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ทั้งหมด 54 คน โดยให้มาลงชื่อปฏิบัติงานที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคามเป็นประจำทุกวัน โดยตัดขาดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัดเดิม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิม ขาดบุคลากรในการปฏิบัติงาน และไม่สามารถสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งเดียวกันมาแทนได้ เนื่องจากคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นคำสั่งพิเศษตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ระเบียบการปฏิบัติราชการปกติไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ จึงเกิดผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม หยุดชะงักอยู่ในระยะหนึ่งเนื่องจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม พ้นจากหน้าที่จำนวน 7 คน ด้วย

(นาย นันทวิทย์ นาคแสง สัมภาษณ์ 27 กุมภาพันธ์ 2563)

(นาย อนุพงศ์ ภูคำแก้ว สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2563)

(นาย สมศักดิ์ ชมเส็ง สัมภาษณ์ 24 กุมภาพันธ์ 2563)

กลุ่มผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลขานุการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ระดับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม โดยมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นรักษาราชการแทนปลัดองค์กรส่วนท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารท้องถิ่นในคราวเดียวกันเป็นระยะเวลายาวนานเท่ากับวาระของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง จึงเกิดผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1.1 เกิดผลกระทบกับผู้ถูกคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดโดยตรง คือ ผู้ถูกคำสั่งจะไม่ได้รับค่าตอบแทนและเงินประจำตำแหน่งและไม่ได้รับการเลื่อนระดับและเลื่อนขั้นเงินเดือน ทำให้มีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน แม้ผู้ถูกคำสั่งจะมีความผิดหรือไม่แต่ก็เท่ากับถูกลงโทษไปแล้ว

1.2 คณะรักษาความสงบแห่งชาติผู้ออกคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดเป็นระยะเวลายาวนาน โดยให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่น จึงเป็นการให้ข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็นผู้นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทำให้การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กลายเป็น ระบบ “รัฐราชการ” ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและหลักการปกครองท้องถิ่นที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่น ต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

1.3 การที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ข้าราชการไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่ขาดบุคลากร โดยไม่

สามารถสรรหาราชการไปทดแทนได้ เนื่องจากคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติเป็นคำสั่งที่ใช้ อำนาจตามรัฐธรรมนูญทำให้กฎหมายระเบียบที่ใช้ปฏิบัติราชการปกติไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้ ประกอบกับคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติที่ 8/2560 กำหนดให้คณะกรรมการกลางการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีหน้าที่ในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและการสอบ คัดเลือกและคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่นและประเภทอำนวยการท้องถิ่นจึงเป็น การรวมศูนย์อำนาจในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ไปไว้ที่ส่วนกลาง ความเห็นของฝ่าย ข้าราชการผู้รักษาราชการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจ ตามมาตรา 44 ของหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ โดยตรง นางสุภลักษณ์ ภูมิศรีจันทร์ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบล ราษฎร์พัฒนา รักษาการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหาร ส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ตั้งแต่ คณะรักษาความ สงบแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 2/2559 ลงวันที่ 5 มกราคม พุทธศักราช 2559 ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนาระงับการปฏิบัติราชการ หรือ หน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม 2559 จนถึงปัจจุบันและคำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 59/2559 ลงวันที่ 27 กันยายน 2559 ให้ปลัดองค์การบริหารส่วน ตำบลราษฎร์พัฒนาไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม การบริหารราชการในองค์การ บริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา ในส่วนของการกำหนดนโยบายตามอำนาจหน้าที่ ของผู้บริหาร ท้องถิ่นจะเริ่มจากประชาชนรายงาน ปัญหาความต้องการผ่านตัวแทนได้แก่ สมาชิกสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้าน จัดทำแผน ออกประชุมประชาคม เพื่อรับฟังความคิดเห็นและรับทราบปัญหาความต้องการ เพื่อ รวบรวมจัดทำเป็น โครงการเข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วจัด เรียงลำดับความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อจัดสรรงบประมาณตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี เสนอความเห็นขอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเสนอนายอำเภอให้ความ เห็นชอบแล้วส่งให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีต่อไป

ในส่วนของการบริหารบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา ในระหว่างที่ รักษาการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลใน คราวเดียวกันเป็นระยะเวลา 4 ปี ก็จะมีปัญหาในเรื่องของการบังคับบัญชาข้าราชการและ พนักงาน เนื่องจากคนผู้รักษาราชการแทน เป็นตำแหน่งในระดับอำนวยการไม่ใช่ตำแหน่งบริหาร

เหมือนกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตัวจริง ประกอบกับในองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎรพัฒนามีตำแหน่งในระดับเดียวกันอยู่อีกหลายตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่าง ตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัด จึงทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากพนักงานเท่าที่ควร และภาระหน้าที่ที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ จะมีความชำนาญในด้านการเงินการคลัง เท่านั้น ส่วนกฎหมายระเบียบด้านอื่นๆ ตนเองไม่มีความชำนาญ จึงต้องมีการสั่งการและบังคับบัญชาส่วนราชการอื่นที่มีระดับเท่ากันก็จะไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นเพียงผู้รักษาราชการแทน (สัมภาระณวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2563) นอกจากผู้รักษาราชการแทนปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นระดับผู้อำนวยการแล้วผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ต่างอำเภอกัน นายชัชวาล พัฒนา ตำแหน่ง รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ กล่าวว่า ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2559 ลงวันที่ 5 มกราคม 2559 ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 59/2559 ลงวันที่ 27 กันยายน 2559 ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม การบริหารราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ ในการกำหนดนโยบาย ตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารจะดำเนินการร่วมกับฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมกันตัดสินใจ โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยการออกประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน แล้วนำมาวิเคราะห์กำหนดเป็นแผนงาน/โครงการ บรรจุไว้ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ แล้วนำเข้าสู่กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามขั้นตอนของกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป (สัมภาระณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563) ความเห็นของข้าราชการในระดับผู้อำนวยการซึ่งมีระดับกับผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นางสาวจินดาวรรณ หนูปัทยา ตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2559 ลงวันที่ 5 มกราคม 2559 ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลและคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 59/2559 ลงวันที่ 27 กันยายน 2559 ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม โดยให้นายประภาส แก้วพล ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองคลังรักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และปฏิบัติหน้าที่

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า ตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม 2557 จนถึงปัจจุบัน เป็นระยะเวลา 4 ปี การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า ส่วนมากฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยังปฏิบัติหน้าที่รักษาการอยู่จนถึงปัจจุบัน จะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายในฝ่ายบริหารมากขึ้น โดยจะร่วมกับฝ่ายข้าราชการประจำ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน โดยการออกประชุมประชาคมรับฟังความคิดเห็นและปัญหาความต้องการ เพื่อนำมากำหนดเป็นนโยบายและแผนงานโครงการ รวบรวมจัดทำเป็นแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า แล้วนำเข้าสู่กระบวนการจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามขั้นตอนของกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

ส่วนในด้านการบริหารงานบุคคล จะเกิดการไม่ยอมรับจ้างในส่วนน้อยในเรื่องของเงินเดือนระดับที่สูงขึ้น เดือนขึ้นเงินเดือน ไม่เกิดปัญหาใดเนื่องจากการรักษาราชการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และปฏิบัติหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลตามคำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ผู้รักษาราชการแทน จะมีอำนาจเต็มทุกเรื่องต่างกับการปฏิบัติหน้าที่ในช่วงที่มีการเลือกตั้ง ตามกฎหมายจะกำหนดให้ปฏิบัติได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น (สัมภาษณ์วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

ในส่วนของข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับปฏิบัติงานผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สอบถามข้อมูล โดยการสัมภาษณ์ทั้งข้าราชการและพนักงานจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละแห่ง และต่างอำเภอเพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลาย โดยมีข้าราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นาย เกลิมพล ปกนิหาหัง ตำแหน่ง นักทรัพยากรบุคคลองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ภายหลังจากที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ มีคำสั่ง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ปัจจุบันมี รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลรักษาราชการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ ในส่วนของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติ ฝ่าย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายร่วมกับฝ่ายข้าราชการประจำ เริ่มตั้งแต่ การเข้าร่วมประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อรับฟังความคิดเห็นและรับทราบปัญหาความต้องการของประชาชนเพื่อนำโครงการมาบรรจุเข้าแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลและจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป (สัมภาษณ์วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563) และได้เข้าพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ในพื้นที่ต่างอำเภอ โดยมีข้าราชการดำรงตำแหน่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเช่นกัน นายสุวิชา วรรณลา ตำแหน่ง นักทรัพยากรบุคคล สังกัดสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

เห็นว่า การให้ผู้อำนวยการกองคลังรักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา จะเกิดปัญหาในเรื่อง ข้อระเบียบกฎหมาย ซึ่งผู้อำนวยการกองคลังไม่มีความชำนาญในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ส่วนการเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนระดับที่สูงขึ้นก็เป็นไปตามขั้นตอนของกฎ/ระเบียบที่ปฏิบัติ (สัมภาษณ์ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2563) นางณัฐภัสร์ คำวงศ์ ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชนขององค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่าภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2559 ลงวันที่ 5 มกราคม พุทธศักราช 2559 ให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ ตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2559 และคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 59/259 ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัด ปัจจุบันมีนายชนศักดิ์ อันปัญญา ตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่างรักษาราชการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ ในการบริหารงานของผู้รักษาราชการแทน มีตำแหน่งอยู่ในระดับอำนาจการ มีภาระหน้าที่ประจำอยู่แล้ว เมื่อรักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้มีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ในการปฏิบัติขาดความสามัคคีในการปฏิบัติงาน เนื่องจากขาดคนกลางคือผู้บริหารในการประสานการปฏิบัติงานให้ไปในแนวทางเดียวกัน (สัมภาษณ์ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2563) นางสาว กันทีณี ภูธรธมะ ตำแหน่งนักจัดการงานทั่วไป องค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า การที่มีผู้บริหารมาทำหน้าที่ ข้าราชการจะเกรงอำนาจของผู้บริหาร จะเกิดความกระตือรือร้น ในการปฏิบัติงาน แตกต่างกันในปัจจุบัน ผู้รักษาราชการแทน อยู่ในระดับผู้อำนวยการ ส่งผลให้การสั่งการไม่น่าเชื่อถือและขาดการยอมรับ ส่งผลให้บุคลากรในองค์กรขาดความสามัคคี (สัมภาษณ์ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2563) นายวรวิทย์ ภาณวัตร ตำแหน่ง เจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า การไม่มีผู้บริหาร ทำให้การบริการประชาชนไม่สัมฤทธิ์ผลตามวัตถุประสงค์เท่าที่ควร อยากให้ผู้กำกับดูแลลงมาช่วยรับฟังปัญหาและอยากให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นให้เร็วที่สุด (สัมภาษณ์ วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2563)

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลในระดับเทศบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 59/2559 ลงวันที่ 27 กันยายน พุทธศักราช 2559 ให้นายกเทศมนตรี เทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ระงับการปฏิบัติราชการ

หรือหน้าที่ และให้ปลัดเทศบาลตำบลนาเชือกไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ปัจจุบันมีรองนายกเทศมนตรี รักษาราชการแทนนายกเทศมนตรีมี นายเสถียร ประทุมมาตร์ ตำแหน่งรองปลัดเทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัด มหาสารคาม รักษาราชการแทน ปลัดเทศบาลตำบล กล่าวว่า ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้นายกเทศมนตรี ระวังการปฏิบัติหน้าที่และให้ปลัดเทศบาลตำบลนาเชือก ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัด มหาสารคาม ทำให้มีผลกระทบกับการบริหารงานบริหารบุคคลในส่วนของขวัญและกำลังใจและ ความก้าวหน้าในสายงาน ส่วนในส่วนของ การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตเทศบาลไม่มี ผลกระทบ เนื่องจากยังมีรองนายกเทศมนตรีรักษาการอยู่แล้ว การให้บริการประชาชน มีแผนงาน และงบประมาณซึ่งได้จัดลำดับความจำเป็นและความสำคัญไว้แล้ว (สัมภาษณ์วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563)

ในส่วนของพนักงานจ้าง นาง มหาธยา ภูพัตนา ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าพนักงานธุรการ องค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม เห็นว่า การที่ผู้อำนวยการ กองคลังรักษาการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า ปฏิบัติหน้าที่นายองค์การบริหาร ส่วนตำบลมะค่า ในเรื่องการบริหารงานบุคคลจะไม่เกิดปัญหามากนัก เนื่องจากผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน นายองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีอำนาจเต็มต่างกับการปฏิบัติหน้าที่นายกในช่วงที่มีการเลือกตั้ง (สัมภาษณ์วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2563) นางวัลลภา นันทารมย์ ตำแหน่งนักวิชาการสุขาภิบาลชำนาญ การ เทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า การที่คณะรักษา ความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้นายองค์การบริหารส่วนตำบลนาเชือก ระวังการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ให้ปลัดเทศบาลอำเภอนาเชือก ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ทำให้มีผลกระทบ ด้านการบังคับบัญชา โดยมีการแก้ไขคำสั่งมอบหมายหน้าที่ในการปฏิบัติงานใหม่ ด้านการเบิก จ่ายเงินมีการเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจลงนามในเช็คใหม่ สำหรับการให้บริการสาธารณะแก่ ประชาชนในท้องถิ่น ในช่วงที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ระวังการปฏิบัติหน้าที่เมื่อ เปรียบเทียบกับช่วงที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งไม่มีความแตกต่าง เพราะการให้บริการสาธารณะ ในท้องถิ่นเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำโดยแบ่งภาระหน้าที่ตามสายงาน ตามของระบบราชการ ต่างๆ อยู่แล้ว ถึงแม้ไม่มีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งก็สามารถปฏิบัติงานได้ตามปกติ แต่ยังมี ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเท่าที่ควร (สัมภาษณ์ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563) นางสาว ศรพระทัย จันทิมา ตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลเทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า การที่ผู้บริหารนายกเทศมนตรี คณะรักษาความสงบ แห่งชาติ มีคำสั่งให้ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ไม่มีผลกระทบกับการบริหารงานบุคคลใน เทศบาล เนื่องจากยังมีรองนายกรักษาการแทน นายกเทศมนตรีอยู่การปฏิบัติงานทุกอย่างคง

ดำเนินไปตามแผนงานเช่นเดิม (สัมภาษณ์ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563) นาง ณีฐนันท์ นกพรหมพะเนา ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ในการที่ผู้บริหารท้องถิ่นคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลนาเชือก ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และให้ปลัดเทศบาลตำบลนาเชือกไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ทำให้มีผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลในบางส่วน และระบบงานในกองที่มีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่หยุดชะงัก ทำให้ต้องมีการหารือ และมอบให้บุคคลในกองนั้นมารับผิดชอบและทำหน้าที่แทนบุคคลที่ได้รับคำสั่งให้หยุดงาน ในการบริหารองค์กรผู้บริหารที่ได้รับคำสั่งให้รักษาราชการแทน มองว่า ผู้รักษาราชการแทนยังไม่ใช่อำนาจเต็ม และไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ ขาดความชัดเจนในการสั่งงาน และมอบงาน จากการสังเกต พบว่า บางกิจกรรมได้รับความร่วมมือจากบุคลากรในหน่วยงานน้อย รวมถึงองค์กรขาดความเชื่อถือ จากชุมชน ภาพลักษณ์องค์กรสังคมมองในเชิงลบ (สัมภาษณ์วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563) ในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ นาย มนัส นนทะสิงห์ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า หลังจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้นายกเทศมนตรี เทศบาล ตำบลนาเชือก ระวังการปฏิบัติหน้าที่แล้วให้รองนายกเทศมนตรีรักษาราชการแทน ในการบริหารงาน มีการตัดสินใจเข้าไม่มีความมั่นใจ เนื่องจากเป็นเพียงผู้รักษาราชการแทน ทำให้ประชาชนได้รับการบริการ สาธารณะช้าตามไปด้วย (สัมภาษณ์ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563) เมื่อนำข้อมูลจากกลุ่มข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าในการกำหนดคน โยบายตามอำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร จะเริ่มจากประชาชน รายงานปัญหาความต้องการผ่านตัวแทน ได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และออกประชุมประชาคม รับฟังความคิดเห็น และรับทราบปัญหาความต้องการ เพื่อรวบรวมจัดทำเป็นโครงการเข้าสู่กระบวนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วจัดเรียงลำดับความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อจัดสรรงบประมาณ ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอความเห็นชอบต่อสภาท้องถิ่นและเสนอให้ผู้กำกับดูแลให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป ในส่วนของการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น มีข้อสรุปไปในทิศทางเดียวกันคือ

1. เกิดปัญหาในเรื่องการบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากผู้รักษาราชการแทนปลัดเป็นระดับผู้อำนวยการกอง และปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้ขาดการยอมรับจากข้าราชการซึ่งมีระดับเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานล่าช้า และขาดประสิทธิภาพ ข้าราชการพนักงานขาดความสามัคคี

2. การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ธุรกรรมศูนย์อำนาจกลับไปไว้ที่ส่วนกลาง ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่น (ก.กลาง) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบแข่งขันบรรจุเป็นข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น การสอบคัดเลือกการคัดเลือกในสายงานบริหารและอำนาจการท้องถิ่น จึงเป็นการขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ

3. การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นล่าช้า เนื่องจากต้องรอส่วนกลางเป็นผู้สรรหาให้จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรในตำแหน่งที่จำเป็น และเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการและพนักงาน เกิดความล่าช้าถึงแม้จะมีคุณสมบัติที่จะเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น ก็ต้องรอให้ส่วนกลางดำเนินการสอบคัดเลือกหรือคัดเลือกระยะเวลาถึง 1 – 2 ปีซึ่งตามโครงสร้างหน้าที่และอำนาจแล้วเป็นหน้าที่และอำนาจ ของคณะกรรมการข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด

2. ผลกระทบด้านการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ในจังหวัดมหาสารคาม

2.1 การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนร่วม การป้องกันการทุจริตและการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ และนโยบาย สั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนผู้บริหารท้องถิ่นจะเข้ารับหน้าที่ ผู้บริหารท้องถิ่น จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาท้องถิ่น

เมื่อวิเคราะห์จากโครงสร้างหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะเป็นหน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกลางได้กระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความหลากหลายของความต้องการในแต่ละพื้นที่ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน เข้ามาทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีข้าราชการฝ่ายประจำเป็นผู้ปฏิบัติ

การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติออกคำสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะเวลายาวนาน เท่ากับวาระการดำรงตำแหน่ง โดยไม่มีการจัดการเลือกตั้งแทนให้พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายประจำปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการบริหารงานในรูปแบบ “รัฐราชการ” (Bureaucratic State) โดยข้าราชการเป็นผู้กำหนดนโยบาย และบริหาร

2.2 ผลกระทบในการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม

จากการศึกษาพบว่า การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยที่ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นระยะเวลายาวนานเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน การให้บริการสาธารณะจะด้วยประสิทธิภาพไม่ทั่วถึงล่าช้าหรือบกพร่อง เช่น ระบบผลิตน้ำดื่มบริการประชาชนใช้งานไม่ได้ น้ำประปาไม่สะอาด ขยะไม่ได้เก็บตามกำหนดเวลา ทำให้ขยะเน่าเหม็น รดดับเพลิงและรถกู้ชีพไม่พร้อมใช้งาน ระบบโครงสร้างพื้นฐานขาดการพัฒนา เป็นต้นเมื่อเกิดเหตุการณ์เหล่านี้ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจะได้รับผลกระทบโดยตรง เมื่อต้องการที่จะร้องเรียนไปยังผู้บริหารท้องถิ่นก็ทำได้ยาก ระบบการตรวจสอบและถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายที่มีอยู่ปกติไม่สามารถใช้บังคับได้ ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียในการบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มแรกเป็นกลุ่ม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้นำท้องที่ที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระยะเวลายาวนานเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

จากการให้สัมภาษณ์ของ นายเสริมศักดิ์ ภูพินนา ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 6 ตำบลเขื่อน อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งให้นายกองการบริหารส่วนตำบลเขื่อน ระงับการปฏิบัติราชการหน้าที่ในองค์กรบริหารส่วนตำบลเขื่อน และให้ปลัดองค์กรบริหารส่วนตำบลเขื่อน ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดทราบว่า มีรององค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัด และปฏิบัติหน้าที่นายกองการบริหารส่วนตำบลเขื่อน ไปในคราวเดียวกัน การให้บริการสาธารณะกับประชาชนในตำบลเขื่อนจะแตกต่างกัน ช่วงที่มีนายกองการบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน คือ

มีการตัดสินใจช้า ไม่ทันต่อปัญหาความต้องการของประชาชน และไม่กล้าตัดสินใจ เช่น ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณ เพื่อซ่อมแซมสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ได้รับความเสียหายจากพายุโพดุล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน งบประมาณ 5 ล้านบาท แต่องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน จัดทำเอกสาร โครงการขอรับการสนับสนุนเพียง 1 ล้านบาทเศษ เนื่องจากทำเอกสารไม่ทันส่งผลให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะได้ซ่อมแซม สิ่งสาธารณประโยชน์ เช่น ถนนที่ได้รับ ความเสียหาย (สัมภาษณ์ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563)

ซึ่งสอดคล้องกันกับ การให้สัมภาษณ์ นายอภิชาติ จากผา ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 ตำบลเขื่อน อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ได้ให้สัมภาษณ์ว่า ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม โดยมีรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนเป็นผู้รักษาราชการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน และปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน ในการให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนในการดูแลและให้บริการแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน จะเกิดความล่าช้าในเรื่องงบประมาณจะไม่กล้าตัดสินใจ การใช้จ่ายงบประมาณทุกครั้งต้องขออนุมัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาประชาชนในกรณีจำเป็นเร่งด่วนได้ทันต่อสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ผลกระทบจากพายุโพดุล ได้ทราบว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดสรรงบประมาณ ให้ตำบลละ 5 ล้านบาทแล้วให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนงาน โครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ แต่ก็ได้รับการสนับสนุนเพียง 1 ล้านบาทเศษ เนื่องจากผู้รักษาราชการไม่สามารถสั่งการให้กองช่างจัดทำแผนงานโครงการได้ทันตามกำหนดเวลา จึงทำให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะได้รับ ความช่วยเหลือจากผลกระทบจากพายุโพดุล (สัมภาษณ์ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563)

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายผู้วิจัยจึงลงพื้นที่ ที่อยู่ต่างอำเภอและอยู่ห่างไกลกับกลุ่มผู้นำท้องถิ่นกลุ่มแรก นายโชติชัย ศิลาฤกษ์ กำนันตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ ในองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม มีผู้อำนวยการกองคลังรักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา และปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา การให้บริการสาธารณะกับประชาชนในเขตตำบลราษฎร์พัฒนา จะมีความล่าช้าเนื่องจากจะติดขัดเรื่องระเบียบกฎหมาย โดยผู้

รักษาการแทนอ้างว่า จะต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย การตัดสินใจจึงช้า (สัมภาษณ์ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2563)

นาย อัครพงษ์ สินธุเสน ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 3 ตำบลเหล่า อำเภอกอสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า ภายหลังจากหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้นายกองคํการบริหารส่วนตำบลเหล่า อำเภอกอสุมพิสัย ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม เริ่มแรกมีรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลรักษาการ ต่อมาจึงมีนายสุภาพ ศรีแก้วเนตร ย้ายมาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า อำเภอกอสุมพิสัย การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความแตกต่างกับช่วงที่มีนายกองคํการบริหารส่วนตำบลในเรื่องการตัดสินใจของผู้รักษาการแทนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรงบประมาณช้ากว่าที่มีนายกองคํการบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เนื่องจากจะไม่มิงงบประมาณในเรื่องของประชานิยม หรืองบประมาณในการอบรมสัมมนา (สัมภาษณ์วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2563)

นายจำเนียร นามโยธา ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 ตำบลเหล่า อำเภอกอสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้นายกองคํการบริหารส่วนตำบลเหล่า อำเภอกอสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ปัจจุบัน มีนายสุภาพ ศรีแก้วเนตร ย้ายมาดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า ปฏิบัติราชการแทนนายกองคํการบริหารส่วนตำบลจะมีความแตกต่างกับช่วงที่มีนายกองคํการบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในการตัดสินใจในเรื่องการบริหารงบประมาณจะช้า และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนก็ล่าช้าด้วย เนื่องจากไม่กล้าตัดสินใจ ส่วนใหญ่จะส่งเรื่องให้สภากองคํการบริหารส่วนตำบลนำเข้าประชุมก่อนจึงจะกล้าอนุญาตอนุมัติ (สัมภาษณ์ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2563)

เช่นเดียวกับ นางสุรีพร พลศรี ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 11 ตำบลคันธารราษฎร์ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า ภายหลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งให้นายกองคํการบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์ ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์ ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม มีรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์ เป็นผู้รักษาการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองคํการบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์ การบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เนื่องจากผู้รักษาการแทนเป็นข้าราชการประจำ การทำงานจะยึดระเบียบของทางราชการ เป็นการบริหารตามระบบราชการขาดความ

กระตือรือร้น ในการให้บริการประชาชน ขาดการตัดสินใจ หรือตัดสินใจล่าช้าทำให้ประชาชน ไม่ได้รับบริการสาธารณะต่างๆ เท่าที่ควร เหมือนกับช่วงที่มีนายสกองศ์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน (สัมภาษณ์วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

จากประชาชน จะมองเห็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมาเป็นลำดับแรก (สัมภาษณ์ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563)

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายผู้วิจัยได้ลงพื้นที่อีกตำบล ซึ่งมีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ระงับการปฏิบัติหน้าที่ เช่นเดียวกัน

นายประสิทธิ์ ฤทธินอก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ที่ 9 ตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอยักษ์ภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า หลังจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งให้นายกองศ์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนาไปช่วยราชการที่ศาลากลาง จังหวัดมหาสารคาม ปัจจุบันมี ผู้อำนวยการกองคลังรักษาราชการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่นายกองศ์การบริหารส่วนตำบลมีความแตกต่างกับช่วงที่มีนายกองศ์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ผู้รักษาราชการแทนจะไม่ค่อยให้ความสนใจประชาชนเต็มที่ที่จะอ้างระเบียบกฎหมาย ต้องทำตามขั้นตอนของระเบียบ ทำให้เกิดความล่าช้าในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในตำบล และถูกปฏิเสธการให้บริการในบางเรื่อง เช่นการให้บริการกาแพทย์ฉุกเฉิน บริการ 1669 ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็หยุดให้บริการประชาชน (สัมภาษณ์ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2563)

นาง นภา สงศรี สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา หมู่ที่ 7 ตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอยักษ์ภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งให้นายกองศ์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ปัจจุบันมีผู้อำนวยการกองคลังรักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่นายกองศ์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล จะไม่ใส่ใจ อ้างแต่ระเบียบกฎหมาย ไม่ยึดถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การให้บริการเกิดความล่าช้า ไม่กล้าตัดสินใจ (สัมภาษณ์ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2563)

นายพิจิตร เพ็ชรแก้ว ตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า ให้สัมภาษณ์ว่า ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ นายกองศ์การบริหารส่วนตำบลเหล่า ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลและให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

เหล่าไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม เริ่มแรกมีหัวหน้าสำนักปลัดรักษาการแทน ต่อมาเมื่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลย้ายมาจึงให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จนถึงปัจจุบัน การให้บริการสาธารณะในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความแตกต่างกันช่วงที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนคือในช่วงที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้ง การให้บริการสาธารณะจะมีความรวดเร็ว โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภทประชานิยม ช่วงที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทน การให้บริการสาธารณะจะช้าส่วนใหญ่จะเป็นโครงการลงทุนประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้าง (สัมภาษณ์ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2563)

กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบกับการจัดบริการสาธารณะ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง คือ ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่ไปสอบถาม นาย สุพจน์ พรหมโสดา หมู่ที่ 1 ตำบลวังใหม่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า ภายหลังจากคณะกรรมการความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ทราบว่า ผู้อำนวยการกองช่าง เป็นผู้รักษาราชการแทน ปลัดและปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ มีความแตกต่างบ้าง แต่ก็มีฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมพิจารณาอนุมัติงบประมาณในส่วนของการจัดสรรงบประมาณก็ทำได้ยาก เพราะผู้ทำหน้าที่รักษาราชการไม่กล้าตัดสินใจ (สัมภาษณ์ วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563)

นาย คำพันธ์ เขียมพรม ประชาชน หมู่ที่ 11 ตำบลคันธารราษฎร์ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า ภายหลังจากคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีคำสั่งให้ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์ ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์ ไปช่วยราชการที่ศาลากลางในการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้รักษาราชการแทนจะไม่กล้าตัดสินใจ กลัวแต่ผิดระเบียบ จึงไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนประชาชน (สัมภาษณ์วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

นางบุญเลิศ สินธุเสน บ้านเขื่อน หมู่ที่ 6 ตำบลเขื่อน อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ในฐานะประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน กล่าวว่า หลังจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนและให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ทราบว่า รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลรักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล

เขื่อน ก็เห็นความแตกต่างในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ ซึ่งจะปฏิบัติงานอยู่ภายในสำนักงานจึงไม่สะดวกที่จะเข้าพบขอรับบริการและขอความช่วยเหลือ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเรื่อง ถนน ไฟฟ้าสาธารณะ ระบบระบายน้ำ และในบางครั้งเรื่องปัญหาความเร่งด่วนของประชาชนก็ไม่กล้าตัดสินใจโดยเร่งด่วนต้องรอเข้าประชุมสภาก่อน แตกต่างกับผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะออกพบปะประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นประจำ ทำให้ประชาชนผู้ที่รับบริการสาธารณะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน ได้นำปัญหาความเดือดร้อน ไปแจ้งให้ทราบเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้โดยเร่งด่วน (สัมภาษณ์ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2563)

นางมัทนา มูลจันทา ประชาชน ผู้รับบริการสาธารณะหมู่ที่ 3 ตำบลเหล่า อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า ภายหลังจากหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ปัจจุบันมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า การให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเหล่าจะมีความล่าช้า เนื่องจากผู้รักษาการจะไม่ค่อยกล้าตัดสินใจ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดสรรงบประมาณจะมีขั้นตอนมากไม่ทันต่อปัญหาความต้องการของประชาชน (สัมภาษณ์วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2563)

นางนิตยา แดนคำสาร ประชาชน ผู้รับบริการสาธารณะ หมู่ที่ 3 ตำบลเหล่า อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ภายหลังจากคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า การบริหารงานจะไม่กล้าตัดสินใจ ในเรื่องงบประมาณจะให้ฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจ แต่จะมีข้อดีคือ จะมีงบประมาณในการลงทุน (งบพัฒนา) มากกว่าช่วงที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน (สัมภาษณ์ที่ 10 กุมภาพันธ์ 2563)

นายเดช ตะติยะสุนทร ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ภายหลังจากหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วน และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่าไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม โดยมี ผู้อำนวยการกองคลังเป็นผู้รักษาการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า การบริหารงานและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เกิดความล่าช้า ประชาชนเข้าไปถึง ขอบอ่างระบายภัยทกหมาย (สัมภาษณ์ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2563)

นายประเวศ พุฒชัย ประชาชน ผู้รับบริการสาธารณะองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่าหลังจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ปัจจุบันมีผู้อำนวยการกองคลังรักษาการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมะค่า การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า การทำงานซ้ำ การบริการประชาชน ไม่ได้ได้รับการบริการทันต่อปัญหาความต้องการของประชาชน โดยอ้างว่าติดข้อระเบียบกฎหมาย (สัมภาษณ์ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2563)

นาง ลินยาณี แมคเคนซี ประชาชน ผู้รับบริการสาธารณะในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ภายหลังจากคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การบริหารส่วนตำบล และให้ปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนาไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม มี นาง สมจิต รมณ์ราษฎร์ ตำแหน่งรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา รักษาการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา และปฏิบัติหน้าที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนาจะมีความแตกต่างกัน ช่วงที่มีนายกองค้การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งประชาชน โดยอ้างว่าตนเป็นเพียงผู้รักษาการ อ้างว่าไม่มีงบประมาณ และการปฏิบัติหน้าที่ราชการขาดการตัดสินใจ และนโยบายที่ชัดเจน (สัมภาษณ์วันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2563)

1. กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ผู้วิจัย ได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์รายบุคคลกับกลุ่มนี้จำนวน 6 คน ในพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งให้ระงับปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่แทน ต่างมีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันคือ

1.1 การให้บริการสาธารณะเกิดความล่าช้า เนื่องจากการสั่งการของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนขาดการยอมรับจากผู้บังคับบัญชา พนักงานในองค์กรไม่เกรงขาม

1.2 ผู้ปฏิบัติแทนผู้บริหารไม่กล้าตัดสินใจ กลัวผิดระเบียบกฎหมาย การดำเนินการจะต้องทำตามระบบราชการ ถึงแม้จะเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน

1.3 ผู้บริหารที่ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหาร ขาดความเอาใจใส่ต่อปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชน เนื่องผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการประจำ ไม่มีผลกระทบต่อคะแนนเสียงเหมือนกับผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน

2. กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้วิจัย ได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์แบบรายบุคคลกับ สมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวน 8 คน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ระงับปฏิบัติหน้าที่และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่แทน ผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นที่สอดคล้องกัน กับกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน

2.1 ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารจะไม่กล้าตัดสินใจในกรณีที่มีเรื่องจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องช่วยกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เช่น กรณีประสบภัยพิบัติ ไม่กล้าที่จะใช้จ่ายงบประมาณ หรือขอรับการสนับสนุนงบประมาณ กลัวจะมีความผิด ทำให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนา

2.2 การปฏิบัติราชการมีขั้นตอนมาก ไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่อประชาชน ในกรณีสภาท้องถิ่นอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณแล้ว การดำเนินการตามโครงการต้องใช้เวลาหลายเดือน โดยอ่างแบบก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จสมบูรณ์

3. กลุ่มประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ โดยตรง ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์เป็นรายบุคคลกับประชาชนผู้รับบริการ โดยตรง จำนวน 6 คน ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการและหน้าที่ และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่แทน ให้ความเห็น สอดคล้องกับกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกสภาท้องถิ่นคือ

3.1 ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารท้องถิ่นไม่ลงพื้นที่พบประชาชนเพื่อรับทราบปัญหาความเดือดร้อนประชาชนจะอยู่เฉพาะในที่ทำงานแตกต่างกับผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน

3.2 ในกรณีประชาชนมีปัญหาความเดือดร้อนจากการให้บริการสาธารณะ การเสนอปัญหาและการแก้ไขปัญหาที่มีขั้นตอนมากจนทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ทันต่อสถานการณ์ เช่น การแก้ไขปัญหาภัยพิบัติ บางครั้งภัยพิบัตินั้น ได้ยุติลงไปแล้ว

3. ผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามอันเป็นผลจากการใช้อำนาจตาม มาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายรูปแบบปัจจุบันมีรูปแบบเดียว คือ รูปแบบสภาฝ่ายบริหาร การจัดโครงสร้างรูปแบบเดี๋ยวดังกล่าว เกิดจากผลของมาตรา 285 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ฉบับ พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2560 มาตรา 252 บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่น ให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภา

จากการศึกษา พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนดำรงอยู่ โดยให้ข้าราชการฝ่ายประจำปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารท้องถิ่น เป็นระยะเวลายาวนาน 4-5 ปี ซึ่งเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และยังให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งครบวาระ 4 ปี ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปนี้อีก รวมเป็นระยะเวลา 7-8 ปี จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 252 ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และขัดต่อกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีวาระการดำรงตำแหน่งวาระ 4 ปี และขัดต่อหลักประชาธิปไตย

การที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งยาวนานมากกว่าวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับอีกหนึ่งวาระ จึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ จึงมีผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็ทำอะไรไม่ได้ เนื่องจากติดเงื่อนไข ประกาศ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทั้ง ๆ ที่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้ และมีผลบังคับ มีรัฐบาลใหม่ที่มาจากการเลือกตั้ง จึงทำให้การเมืองท้องถิ่นถอยหลังกลับไปสู่การรวมศูนย์อำนาจ โดยที่จริงแล้วการเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นพื้นฐานของระบบประชาธิปไตย เนื่องจากนับตั้งแต่เกิดรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา ก็เกิดผลกระทบการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากคำสั่งและประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทำให้เกิดการหยุดอย่างสิ้นเชิง ท่ามกลางการถอยหลังกลับไปสู่ยุคแห่งการรวมศูนย์อำนาจไว้อย่างเบ็ดเสร็จ ทั้งที่การปกครองท้องถิ่นเกิดจากหลักการกระจายอำนาจ แต่รัฐก็ยังไม่ให้อำนาจประชาชนในการตัดสินใจในการเมืองท้องถิ่นเป็นเวลา 7-8 ปี นับแต่เกิดรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามอันเป็นผลและจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้มีส่วน

เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันประกอบด้วย กลุ่มผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ล้วนแต่เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่น

ดังจะเห็นได้จากทำให้สัมภาษณ์ของ นายนันทวิทย์ นาคแสง ตำแหน่งนายอำเภอเมือง กล่าววา การที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ ผู้บริหารท้องถิ่น ระงับการปฏิบัติราชการ หรือหน้าที่และให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ดำรงตำแหน่งครบวาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น จึงมีผลกระทบกับการเมืองการปกครองท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งฝ่ายสภาจะเข้ามามีบทบาททำหน้าที่ฝ่ายบริหารร่วมกับข้าราชการพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยมีการกำหนด นโยบาย แผนงาน/โครงการร่วมกับฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่แทน แต่มีบางแห่งปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สนใจฝ่ายสภาก่อเกิดความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สัมภาษณ์ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2563)

นาย อนุพงศ์ คำภูแก้ว นายอำเภอเมืองมหาสารคาม กล่าวว่า “การที่หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีคำสั่งให้ ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดำรงตำแหน่งอยู่และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งครบวาระ ยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า จะประกาศให้มีการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น จึงส่งผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่น คือ นักการเมืองท้องถิ่นที่รักษาการจะทำหน้าที่โดยไม่มีนโยบายที่ชัดเจน และมีนโยบายที่เป็นประโยชน์กับประชาชน การให้ความช่วยเหลือประชาชน จะเข้าไปถึงประชาชน และขาดความกระตือรือร้น

นาย สมศักดิ์ ชมเส็ง รักษาการแทนท้องถิ่น จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า การที่หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีคำสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่ง ครบวาระการดำรงตำแหน่งยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมาย ทำให้มีผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่น คือ นักการเมืองท้องถิ่นที่รักษาการจะขาดความกระตือรือร้น ในการทำงานที่

จะสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากผู้รักษาการ ไม่ใช่ผู้รับผิดชอบโดยตรง ในตำแหน่งที่รักษาการ และทำให้ผู้รักษาการแทนมีภาระงานเพิ่มมากขึ้น จากงานประจำปกติที่รับผิดชอบอยู่ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพงาน (สัมภาษณ์ วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2563)

นายอัครพงษ์ สินธุเสน ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 3 ตำบลเหล่า อำเภอกอสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า “การที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระวังการปฏิบัติราชการและหน้าที่ และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าจะมีการประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้มีผลกระทบกับการเมืองการปกครองท้องถิ่น คือ ฝ่ายสภาท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทในฝ่ายบริหารมากขึ้น จึงอยากให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น (สัมภาษณ์ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2563)

นาย อภิชาติ จากผา ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 7 ตำบลเขื่อน อำเภอกอสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า การที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระวังการปฏิบัติราชการและหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว ให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเป็นระยะเวลา 4 ปี เท่ากับ วาระการดำรงตำแหน่งปกติ จึงมีผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่น ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นบางราย ขาดความกระตือรือร้นในการดูแลประชาชนในฐานะตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากไม่ทราบวันเลือกตั้งที่แน่นอน (สัมภาษณ์ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563)

นายเพิ่ม รูปสูง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน อำเภอกอสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า “การที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ระวังการปฏิบัติราชการและหน้าที่ และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งครบวาระแล้ว ยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เป็นระยะเวลา 4 ปี เท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งปกติ จึงมีผลกระทบการเมืองท้องถิ่น ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ ในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ แตกต่างกับการเลือกตั้งทั่วไปที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นักการเมืองท้องถิ่นจะขยันลงพื้นที่ตลอดเวลาโดยเฉพาะเวลาใกล้จะหมดวาระ แต่ปัจจุบันไม่ทราบวันเลือกตั้งที่ชัดเจน จึงอยู่ไปเรื่อยๆ ไม่มีความกระตือรือร้น (สัมภาษณ์ วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2563)

1. กลุ่มผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า การที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่เป็นการชั่วคราวและยังให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งครบ

วาระการดำรงตำแหน่งแล้ว ยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ เป็นระยะเวลายาวนานเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งตามกฎหมายปกติ รวมถึงองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ระงับปฏิบัติหน้าที่ ทำให้มีผลกระทบกับการเมือง ท้องถิ่นในระดับโครงสร้าง ซึ่งบางแห่งฝ่ายสภาเข้าไปมีบทบาทในฝ่ายบริหาร ทำให้ระบบการ ตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียระบบคือ ฝ่ายสภาไม่ทำหน้าที่ในการ ตรวจสอบฝ่ายบริหาร บางแห่งฝ่ายบริหาร ได้ขัดแย้งกับฝ่ายสภาจนทำให้การบริหารงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดปัญหา ฝ่ายสภาไม่ให้ความเห็นชอบงบประมาณรายจ่าย ทำให้ ประชาชนไม่ได้รับการบริการสาธารณะตามควรที่จะได้รับ ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารท้องถิ่นไม่มี นโยบายที่ชัดเจนและมีนโยบายที่เป็นประโยชน์กับประชาชนโดยตรง

2. กลุ่มผู้นำท้องถิ่น เห็นว่า การที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ผู้บริหารองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการและหน้าที่ และสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ครบวาระการ ดำรงตำแหน่งแล้วให้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเป็นระยะเวลายาวนาน 4 – 5 ปี เท่ากับวาระดำรง ตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายปกติ จึงทำให้เกิดผลกระทบกับการเมืองการปกครอง ท้องถิ่น ทำให้ฝ่ายสภาท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทในฝ่ายบริหารมากขึ้น และสมาชิกสภาท้องถิ่นบาง รายขาดความกระตือรือร้นในการทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากไม่ ทราบวันที่ครบวาระ หรือวันที่จะ จัดให้มีการเลือกตั้งที่แน่นอน



บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย เรื่อง การใช้อำนาจ ตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามสรุปผล อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1 สรุปการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือ (1) เพื่อศึกษาการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม(2) เพื่อศึกษาผลกระทบด้านการจัดการบริหารสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามและ (3) เพื่อศึกษาผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ประชาชนผู้รับบริการ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการพนักงาน ส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามและผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม 37 คนได้มาจากการเลือกแบบเฉพาะเจาะจง เครื่องมือในการศึกษาโดยการการสัมภาษณ์และสังเกตแบบมีส่วนร่วม

1.3 สรุปผลการวิจัย

จากการวิจัย เรื่อง การใช้อำนาจ ตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามได้สรุปผลการวิจัย ดังนี้

1.3.1 การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการบริหารบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า หัวหน้าความสงบแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามระงับการปฏิบัติราชการ หรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราว และให้ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม มีการแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นใน

ตำแหน่งผู้อำนวยการกอง และรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวเดียวกัน ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีอิสระ และไม่ปฏิบัติตามกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น จึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจกลับไปไว้ที่ส่วนกลาง ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ

1.3.2 ผลกระทบด้านการบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

จังหวัดมหาสารคาม พบว่า ผลการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ทำให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการบริการสาธารณะตามที่เคยได้รับจากการที่ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งมาจากประชาชน การบริการสาธารณะแก่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ เช่น น้ำประปาไม่สะอาด ไม่เก็บขยะตามระยะเวลาทำให้ขยะเน่าเหม็น รถดับเพลิงและรถกู้ชีพไม่มีความพร้อมในการใช้งานเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ โครงสร้างพื้นฐานขาดการพัฒนา

1.3.3 ผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามอันเป็นจากการใช้

อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ในการบริหารงานบุคคลในท้องถิ่นได้แต่งตั้งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นระยะเวลาเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทำให้ระบบการเมืองท้องถิ่นเป็นระบบ “รัฐราชการ” ประชาชนไม่สามารถใช้กลไกในการถอดถอนได้ เป็นการทำลายระบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่รักษาการอยู่เป็นระยะเวลายาวนานเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมาย ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากไม่ทราบวันที่จะครบวาระ หรือวันที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งที่แน่นอน

2 อภิปรายผล

2.1 การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ทำให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นรวบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

- 1) มีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานปกครองต่างๆ ไว้ที่ส่วนกลาง
- 2) มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง หรือ การส่งมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติระดับหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่างๆ ไว้ที่หน่วยบริหารส่วนกลาง
- 3) การปกครองเป็นไปตามลำดับชั้น ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งการบริหารงานบุคคลยังขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งในด้านการบังคับบัญชา การสรรหา การบรรจุ การเลื่อนระดับที่สูงขึ้น

ผลการศึกษาสอดคล้องกับการศึกษาของ คลธรรม สัมมานุช (2557) ที่ได้ศึกษาเรื่อง การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไทย : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ช่วงก่อนและหลังรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 พบว่า การใช้ อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ออกคำสั่ง และประกาศต่างๆ ในการควบคุมกำกับดูแลตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบาย สาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวคิดหลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึงการรวมอำนาจการปกครอง อำนาจหน้าที่ (Authority) ในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ รัฐส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครอง และจัดทำบริการสาธารณะ มีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานปกครองในรัฐมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด หลักการรวมอำนาจ

จรรยา ศรีสุกใส (2540) ได้ศึกษาแนวทางการสร้างควมมีอิสระใน การบริหารงาน บุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทย จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทย ไม่มีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลเท่าที่ควร การรวมอำนาจการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ที่องค์กรระดับชาติ แม้จะมีผลคืออยู่หลายประการตามที่หน่วยงานของ องค์การสหประชาชาติได้ทำการศึกษาไว้แต่ผลเสียที่สำคัญประการหนึ่งก็คือองค์การบริหารส่วน ท้องถิ่นแต่ละแห่งจะขาดอิสระในการบริหารงานบุคคล ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักกระจายอำนาจการ ปกครองไปให้ท้องถิ่น ถ้าให้้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจบริหารเอง ก็จะไม่ สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการ บริหารงานบุคคลของตนเองอย่างแท้จริง

2.2 ผลกระทบด้านการจัดบริการสาธารณะ อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ทำให้การจัดบริการสาธารณะขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ การให้บริการเกิดความล่าช้า ประชาชนไม่ได้รับการบริการ

สาธารณะ ตามที่เคยได้รับจากการที่มีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

2.3 ผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามทำให้ระบบการเมืองท้องถิ่น เป็นระบบ “รัฐราชการ” หมายถึงระบอบการปกครองและการเมือง ซึ่งอำนาจบริการและอำนาจในการกำหนดนโยบายอยู่ในมือของราชการ (นิติ เอียวศรีวงศ์ นิติชนออนไลน์ หน้าแรก คอลัมน์นิสต์)

นอกจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44 กับการปกครองท้องถิ่นจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นระบบ “รัฐราชการ” ทำการระบบการตรวจสอบหรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ หากต้องการที่จะร้องเรียนหรือถอดถอนจะต้องร้องเรียนไปยังผู้กำกับดูแล ในระดับอำเภอ จังหวัด จนถึงส่วนกลางจึงกลายเป็นระบบราชการแบบ “รวมศูนย์” จึงเป็นการทำลายระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่น

ผลการศึกษาที่มีความสอดคล้องกับการศึกษาของสุชิน ตันติกุล (2517) ได้ศึกษาผลกระทบทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ.2490 พบว่า คณะรัฐประหารมีจุดมุ่งหมายเบื้องต้นเพียงแค่เปลี่ยนรัฐบาลเท่านั้น ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร 2490 นอกจากจะเป็นการเปลี่ยนผู้ครองอำนาจแล้วยังส่งผลให้วิวัฒนาการการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสะดุดหยุดชะงักไป เช่นเดียวกับผลการศึกษาของ เสนอ จันทรา (2517) ได้ศึกษาเรื่อง สาเหตุของการยึดอำนาจในประเทศไทย (พ.ศ.2455-2514) พบว่าสาเหตุ ของการยึดอำนาจในประเทศไทย (พ.ศ.2455-2514) พบว่า สาเหตุสำคัญของการยึดอำนาจของบรรดาผู้นำทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกุมอำนาจในการบริหารประเทศเท่านั้น

3. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

3.1.1 จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จ เด็ดขาด ส่วนมากจะใช้กับการเมือง การปกครองในระดับประเทศ ในการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อนำมาใช้อำนาจกับการเมือง การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบขนาดเล็กที่ต้องดูแลและให้บริการสาธารณะ เกี่ยวกับความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น และเป็น

องค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด จึงทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบกับการใช้อำนาจ และเป็นผลกระทบที่มีระยะเวลาเท่ากับ วาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกท้องถิ่น 1 วาระ 4 ปี ทั้งนี้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้แล้ว แต่การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารยังมีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จึงทำให้การเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยไม่เป็นไปตามหลักการเมืองการปกครองท้องถิ่น ที่แท้จริงทำให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะได้รับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควรจะได้รับ ผู้วิจัยเห็นว่าควรยกเลิกการใช้อำนาจตามมาตรา 44 และให้มาใช้กฎหมายที่มีอยู่ตามปกติ

3.1.2 เมื่อพบว่าข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ก็ควรที่จะย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นการชั่วคราวก่อน เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายกับตัวผู้ถูกกล่าวหา เพราะผู้ถูกกล่าวหา ยังไม่ถือว่าเป็นผู้มีความผิด จนกว่าจะมีการสอบสวนแล้วเสร็จ

3.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้ คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก. จังหวัด) มีหน้าที่และอำนาจในการ สอบแข่งขันการสอบคัดเลือก การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ รวมทั้งการเลื่อนระดับที่สูงขึ้นของ ข้าราชการ แต่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของ คณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก. กลาง) จึงเป็น การรวมอำนาจในการ บริหารงานบุคคลไปไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้กลายเป็น “รัฐรวมศูนย์” จึงไม่เป็นไปตามหลักการ กระจายอำนาจ ควรจะคืนอำนาจมาไว้ที่ ก.จังหวัด ตามกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ ตามปกติ

3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

3.2.1 ควรจะให้มีการศึกษาผลกระทบด้านการเงินการคลังท้องถิ่น อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.2.2 ควรจะให้มีการศึกษาผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ จากการทำหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการเมืองท้องถิ่น

3.2.3 ควรจะให้มีการศึกษา ผลการเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น หลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ที่หมดวาระการดำรงตำแหน่ง ยังปฏิบัติหน้าที่ ต่อไป อีกเป็นระยะเวลา 4 – 5 ปี เท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งอีก 1 วาระ



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (2559, 5 มกราคม). *ประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติมครั้งที่ 3.*
- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (2559, 27 กันยายน). *ประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติมครั้งที่ 8 และการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลในบางหน่วยงานของรัฐ.*
- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (2557, 21 กรกฎาคม). *การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่น ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 54ง. หน้า 109 21 กรกฎาคม 2557.*
- จรรยา ศรีสุกใส. (2540). *การสร้างควมมีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ดลธรรม สัมมานุช. (2557). *การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไทย : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามช่วงก่อนและหลังรัฐประหาร วันที่ 22 พฤษภาคม 2557.* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี
- ชเนศวร์ เจริญเมือง. (2553). *ทฤษฎีและแนวคิด : การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก).* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คลับไฟ.
- ประธาน สุวรรณมงคล. (2555). *การเมืองการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ.* (พิมพ์ครั้งที่ 2) นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก.*
- พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546). (2546, 22 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษาฉบับกฤษฎีกา เล่ม 120 ตอนที่ 124 ก หน้า 16-37.*
- พีระวุฒิ สุวรรณประสิทธิ์. (2540). *ปัจจัยที่เข้าแทรกแซงการเมืองไทย โดยการทำรัฐประหารของทหารไทยระหว่าง พ.ศ. 2500 – 2534.* (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. (22 กรกฎาคม 2557).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 131 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (22 กรกฎาคม 2557). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่มที่ 134 ตอนที่ 134 ก.

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย. ใน *สารานุกรมการ*

ปกครองท้องถิ่น (เล่ม 1, หมวด 3, น. 7-8)

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน *สารานุกรมการ*

ปกครองท้องถิ่น (เล่ม 2, หมวด 4, น. 1)

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน *สารานุกรมการ*

ปกครองท้องถิ่น (เล่ม 2, หมวด 4, น. 3)

สถาบันพระปกเกล้า. (2547). องค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน *สารานุกรมการ*

ปกครองท้องถิ่น (เล่ม 2, หมวด 4, น. 81-82)

สุชิน ตันติกุล (2517). *ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490* (วิทยานิพนธ์

มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ

อชิป บุตราช. (2552). *ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะและการใช้อำนาจอรัฐของคณะรัฐประหาร*

ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ





ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สืบช่วยธรรมมาภิบาล

ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย



แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

ชุดที่ 1 ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นใน
จังหวัดมหาสารคาม

ผู้ให้สัมภาษณ์ บ้านเลขที่ ตำบล

อำเภอ จังหวัดมหาสารคาม

วันที่สัมภาษณ์ เดือน พ.ศ. เวลา..... น.

หัวข้อสัมภาษณ์

1. ท่านทราบหรือไม่ว่าผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นของท่าน คสช. ได้มีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่

.....
.....

2. ปัจจุบันใครปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่ถูก คสช. สั่งหยุดปฏิบัติหน้าที่

.....
.....

3. หลังจาก คสช. สั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ การให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นของท่าน เช่น ด้านคมนาคม ด้านการดูแลน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค ด้านสิ่งแวดล้อม (การบริหารจัดการขยะ) ด้านคุณภาพชีวิต ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการส่งเสริมกีฬา และด้านการส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรม มีความแตกต่างกับช่วงที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

4. ท่านมีข้อเสนอแนะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของท่าน แก้ไขปรับปรุงการบริการสาธารณะตามข้อ 3 หรือไม่ อย่างไร

.....
.....

สรุปข้อสังเกต

.....
.....

ผู้สัมภาษณ์

นายแสวง สำราญดี

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

ชุดที่ 2 เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นใน
จังหวัดมหาสารคาม

ผู้ให้สัมภาษณ์ บ้านเลขที่ ตำบล

อำเภอ จังหวัดมหาสารคาม

วันที่สัมภาษณ์ เดือน พ.ศ. เวลา..... น.

หัวข้อสัมภาษณ์

1. ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อย
แห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับการปฏิบัติหน้าที่ และให้มีผู้รักษาราชการแทนผู้บริหาร
ท้องถิ่น การบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างไร

.....
.....

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ คสช. มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ มีผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ คสช. มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ มีผลกระทบต่อให้บริการสาธารณะกับประชาชนใน
ท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

4. การที่ คสช. มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นรักษาราชการ มีผลกระทบต่อการเมือง
ท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

5. ข้อเสนอแนะ

.....
.....

สรุปข้อสังเกต

.....
.....

ผู้สัมภาษณ์

นายแสวง ตำราญดี

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

ชุดที่ 3 ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น

เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นใน
จังหวัดมหาสารคาม

ผู้ให้สัมภาษณ์ บ้านเลขที่ ตำบล

อำเภอ จังหวัดมหาสารคาม

วันที่สัมภาษณ์ เดือน พ.ศ. เวลา..... น.

หัวข้อสัมภาษณ์

1. ท่านทราบหรือไม่ว่าผู้บริหารท้องถิ่น และพนักงานส่วนท้องถิ่นของท่าน คสช. ได้มีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่

.....
.....

2. ปัจจุบันใครปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่ถูก คสช. สั่งหยุดปฏิบัติหน้าที่

.....
.....

3. หลังจาก คสช. สั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ การให้บริการสาธารณะในท้องถิ่นของท่าน เช่น เช่น ด้านคมนาคม ด้านการดูแลน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภคบริโภค ด้านสิ่งแวดล้อม (การบริหารจัดการขยะ) ด้านคุณภาพชีวิต ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข ด้านการส่งเสริมกีฬา และด้านการส่งเสริมประเพณีวัฒนธรรม มีความแตกต่างกับช่วงที่มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

4. การที่ คสช. ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น (อบต.) ปฏิบัติหน้าที่ยาวนานกว่าวาระการดำรงตำแหน่งถึง 3-5 ปี มีผลกระทบต่อการเมืองท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

5. ควรปรับปรุงแก้ไขการให้บริการบริหารสาธารณะในด้านใดบ้าง

.....
.....

สรุปข้อสังเกต

.....
.....

ผู้สัมภาษณ์

นายแสวง ตำราญดี

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

ชุดที่ 4 ผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นใน
จังหวัดมหาสารคาม

ผู้ให้สัมภาษณ์ บ้านเลขที่ ตำบล

อำเภอ จังหวัดมหาสารคาม

วันที่สัมภาษณ์ เดือน พ.ศ. เวลา..... น.

หัวข้อสัมภาษณ์

1. ในฐานะที่ท่านเป็นผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน
เขตพื้นที่ที่ท่านกำกับดูแล คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระับ
การปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่และให้พนักงาน
ส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัด ท่านได้ดำเนินการอย่างไรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ดังกล่าว

.....
.....

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ คสช. มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ระับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ มีผลกระทบกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ คสช. มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ระับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ มีผลกระทบกับการให้บริการสาธารณะกับประชาชนใน
ท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

4. การที่ คสช. มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นรักษาการ มีผลกระทบต่อการเมือง
ท้องถิ่นหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

5. ข้อเสนอแนะ

.....
.....

สรุปข้อสังเกต

.....
.....

ผู้สัมภาษณ์

นายแสวง ตำราญดี

แบบสัมภาษณ์เพื่อการวิจัย

ชุดที่ 5 องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นใน
จังหวัดมหาสารคาม

ผู้ให้สัมภาษณ์ บ้านเลขที่ ตำบล

อำเภอ จังหวัดมหาสารคาม

วันที่สัมภาษณ์ เดือน พ.ศ. เวลา..... น.

หัวข้อสัมภาษณ์

1. ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น และพนักงาน
ส่วนท้องถิ่นที่ คสช. มีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่แทน ท่านพบข้อสังเกตหรือไม่ อย่างไร

.....
.....

2. ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารท้องถิ่น เปรียบเทียบกับ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารหยุดปฏิบัติหน้าที่ ในการบริหารงานบุคคลมีข้อแตกต่างกันหรือไม่
อย่างไร

.....
.....

3. ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารท้องถิ่น เปรียบเทียบกับ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารหยุดปฏิบัติหน้าที่ ในการให้บริการสาธารณะมีข้อแตกต่างกัน
หรือไม่ อย่างไร

.....
.....

4. ข้อเสนอแนะ

.....
.....

สรุปข้อสังเกต

.....
.....

.....
.....

ผู้สัมภาษณ์

นายแสวง สำราญดี

ภาคผนวก ข
รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์



รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

กลุ่มข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น

1. นายชัชวาล พัฒนา รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม
2. นายเสถียร ประทุมมาตร รองปลัดเทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม รักษาราชการแทนปลัดเทศบาลตำบล
3. นางสุกัญญา ภูมิศรีจันทร์ ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
4. นางสาวจินดาวรรณ หนูปัทยา ผู้อำนวยการกองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
5. นางณัฐนันท์ นกพรหมพะเนา ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม
6. นางสาวกัณทิณี ภูธรระมะ นักจัดการงานทั่วไป องค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม
7. นายเฉลิมพล ปกีน่าหัง นักทรัพยากรบุคคลองค์การบริหารส่วนตำบลเขวาไร่ อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม
8. นายสุวิชา วรรณลา นักทรัพยากรบุคคล สังกัดสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
9. นางสาวศรพระทัย จันทิมา นักทรัพยากรบุคคลเทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม
10. นางณัฐปภัทร์ คำวงศ์ นักพัฒนาชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม
11. นางวัลลภา นันทารมย์ นักวิชาการสุขาภิบาลชำนาญการ เทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

4. นายอักรพงษ์ สินธุเสน ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 3 ตำบลเหล่า อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
5. นายเสริมศักดิ์ ภูพินนา ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 6 ตำบลเขื่อน อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
6. นางสุรีพร พลศรี ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 11 ตำบลคันธารราษฎร์ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม

กลุ่มสมาชิกสภาท้องถิ่น

1. นายพิจิตร เพียรแก้ว สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
2. นางนภา สงศรี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา หมู่ที่ 7 ตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
3. นายประสิทธิ์ ฤทธินอก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ที่ 9 ตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
4. นายเพิ่ม รูปสูง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน หมู่ที่ 9 ตำบลเขื่อน อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
5. นายเสรี วรรณทร สมาชิกสภาตำบลคันธารราษฎร์ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม
6. นายมงคล กัญยาสูด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน หมู่ที่ 4 ตำบลเขื่อน อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
7. นายมนัส นนทะสิงห์ สมาชิกสภาเทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม
8. นายอนันต์ แซ่ตั้ง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน หมู่ที่ 1 ตำบลเขื่อน อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายแสวง สำราญดี
วัน เดือน ปีเกิด	5 มิถุนายน 2510
สถานที่เกิด	อำเภอพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (ศศ.บ.) มหาวิทยาลัยक्रमมหาสารคาม พ.ศ. 2532 นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2546
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม
ตำแหน่ง	ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม

