

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

Sawaeng Samrandee¹

Received	Reviewed	Revised	Accepted
30/10/2563	02/11/2563	01/12/2563	01/12/2563

Abstract

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

This 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 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.

The research results found that; 1) The head of the National Council for Peace and Order has exercised powers under Section 44 to issue an order for the administrators of the local government organization in Maha Sarakham Province to suspend the performance of official duties or duties in the local government organization and to allow local officials to assist the government at the city province hall for a long time This caused an impact on the personnel management system in the local government organization which was not in accordance with the

¹ Master of Political Science (Political Science) Faculty of Political Science
Sukhothai Thammathirat Open University, Email : sumrandee1@gmail.com.

spirit of the constitution to provide independent administration of local personnel, and It is not in accordance with the lawful personnel management process, local personnel management therefore centralizes the authority back to the central, it is not in accordance with the decentralized principle, including the local government organization, lack of personnel to operate and the impact on the local personal administration in Maha Sarakham Province has been disrupted. 2) the impacts of the provision of public services: making people in the local administrative organization take responsibility for the provision of public services as previously experienced by elected administrators, public service delays, inefficiencies such as water. Unclean water supply, no waste collection period, causing bad waste, fire engines and rescuers not ready for use when disaster strikes, lack of infrastructure development, etc. and 3) Local political implications show that the local political system is a "state government" system, the people cannot use the mechanism to remove it, destroy the local democracy system, the local administrators and local councilors who have served for a long time, lack of enthusiasm for performing duties due to the unknown date of the election or the exact date of the election.

Keywords: The Power Usage under Section 44, Local government

การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะกรรมการ ปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

แสวง สำราญดี²

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา (1) การใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม (2) ผลกระทบด้านการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม และ (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 1) การที่หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคามเป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีอิสระ และไม่เป็นไปตามกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น จึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจกลับไปไว้ที่ส่วนกลาง ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรในการปฏิบัติงาน และเกิดผลกระทบกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม หดเชงัก 2) ผลกระทบด้านการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม ทำให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการบริการสาธารณะตามที่เคยได้รับจากการที่ผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งมาจากประชาชน การบริการสาธารณะแก่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ เช่น น้ำประปาไม่สะอาด ไม่เก็บขยะตามระยะเวลาทำให้ขยะเน่า

² นักศึกษาปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

เหม็น ระดับเพลิงและรถกู้ชีพไม่มีความพร้อมในการใช้งานเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ โครงสร้างพื้นฐาน
ขาดการพัฒนา และ 3) ผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ระบบการเมือง
ท้องถิ่นเป็นระบบ “รัฐราชการ” ประชาชนไม่สามารถใช้กลไกในการถอดถอนได้ เป็นการทำลาย
ระบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่
รักษาการอยู่เป็นระยะเวลายาวนานเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งที่มาจาก การเลือกตั้งตาม
กฎหมาย ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากไม่ทราบวันที่จะครบวาระ หรือวันที่
จะจัดให้มีการเลือกตั้งที่แน่นอน

คำสำคัญ : การใช้อำนาจตามมาตรา 44, การปกครองท้องถิ่น

บทนำ

ภายหลังการรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5/2557 เรื่อง การสิ้นสุดชั่วคราวของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งยังผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงชั่วคราว ยกเว้น หมวด 2 ในส่วนของพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เพื่อใช้แทนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้มีบทบัญญัติมาตรา 44 ที่ให้อำนาจหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติในการออกคำสั่งระงับยับยั้งหรือการกระทำใด ๆ ทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ หรืออาจกล่าวได้ว่าการให้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดที่มีความชอบตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Government Gazette, 2014)

โดยที่มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บัญญัติว่า “ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการ ปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อ ป้องกันระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคง ของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดินไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือ ภายนอกราชอาณาจักรให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะรักษา ความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการระงับยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ไม่ว่าการนั้นจะมีผลบังคับ

ในทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้และเป็นที่สุดทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติและนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว” (Government Gazette, 2014)

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....”

ในระหว่างการบริหารปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2559 และให้ถือว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป

นอกจากนั้นให้นำความในมาตรา 263 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม” (Government Gazette, 2017) ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2559 มีผลทำให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 32 แห่ง ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราว โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2559 และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 59/2559 มีผลทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 3 แห่ง ระวังการปฏิบัติราชการ หรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราวโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน และให้ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 54 ราย ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ หรือสถานที่ราชการอื่นในจังหวัดนั้น ๆ

ตามที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด แต่ต้องมีเงื่อนไของค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่อยู่เดิม โดยไม่ต้องมีคำขอและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจมอบหมายให้ผู้นั้นปฏิบัติงานตามความเหมาะสม โดยมีให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งและสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการชั่วคราว ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น พ.ศ. 2555 และในคำสั่งนี้ยังให้ยังมีกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 7 ราย พ้นจากการเป็นกรรมการ โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2559 (Government Gazette, 2016)

จากการที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2557 ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม โดยแต่งตั้งให้ข้าราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระยะเวลายาวนานเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ผู้วิจัยเห็นว่าจังหวัดมหาสารคามเป็นจังหวัดที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมากที่สุดในประเทศไทย ซึ่งมีจำนวนมากถึง 35 แห่ง (Government Gazette, 2016) จึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม รวมถึงผลกระทบด้านการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม และผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาผลกระทบด้านการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

สมมุติฐานการวิจัย

การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีผลเชิงลบต่อการ
บริหารงานบุคคลท้องถิ่น การจัดการบริการสาธารณะ และการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม
ขอบเขตการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กับ
การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ซึ่งจะอธิบายเกี่ยวกับรูปแบบและโครงสร้าง
การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น
อธิบายถึงองค์กรในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นของไทย วิถ้องค์กรในแต่ละองค์กร ประกอบด้วย
ใครมีหน้าที่ อำนาจ กระบวนการ และขั้นตอนในการบริหารงานบุคคลจากนั้นจึงนำแนวคิดกำกับ
ดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาอธิบายถึง ความหมายและรูปแบบ การกำกับดูแลองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีรูปแบบการกำกับดูแลอย่างไร และในแต่ละรูปแบบมีองค์กรใดกำกับดูแล
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีการกำกับดูแลอย่างไรบ้าง

ในส่วนของการศึกษาผลกระทบด้านการจัดการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็น
ผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม โดยจะ
อธิบายถึงโครงสร้างการบริหารงานราชการแผ่นดินของประเทศไทย โครงสร้างการบริหารส่วนกลาง
ส่วนภูมิภาค และโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้ใช้แนวคิดการจัดโครงสร้างการ
บริหารราชการแผ่นดิน เพื่ออธิบายถึงรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ทั้งส่วนกลาง ส่วน
ภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการอะไรในการบริหารราชการในแต่ละรูปแบบ และใช้แนวคิดการ
ปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่ออธิบายถึงโครงสร้าง หน้าที่ และอำนาจ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า
มีหน้าที่ และอำนาจในการจัดการบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นอย่างไร

นอกจากนั้นการศึกษผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผล
จากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม โดยจะ
อธิบายถึงการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช 2557 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นใน
จังหวัดมหาสารคาม ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดำรง
ตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราวโดยให้ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่แทนฝ่ายบริหารเป็นระยะเวลา
เท่ากัวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน จะมีผลกระทบกับ
การเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามอย่างไร ผู้วิจัยใช้แนวคิดการใช้อำนาจของคณะรักษาความ
สงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จทั้งอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ อธิบายถึง

ผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม จากการศึกษาความสงบแห่งชาติกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

2. ขอบเขตด้านประชากร

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

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การวิจัยครั้งนี้ศึกษาระหว่าง มีนาคม - มิถุนายน 2563

4. ขอบเขตด้านสถานที่

หน่วยในการวิจัย ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดมหาสารคาม ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่เป็นการชั่วคราว และให้พนักงานส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดจำนวน 10 แห่ง

ระเบียบวิธีวิจัย

1. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ผลกระทบด้านการจัดบริการสาธารณะ และผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

การตรวจสอบเครื่องมือการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้วิจัยนำแบบสัมภาษณ์ให้อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อร่วมให้ความเห็น ตรวจสอบแก้ไข และปรับปรุงแบบสัมภาษณ์ให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น เพื่อให้สามารถสื่อความหมายได้อย่างชัดเจน และได้ข้อมูลที่ตรงประเด็นตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลหลักแบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม คือ

1. ผู้กำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล องค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ท้องถิ่นจังหวัดในฐานะฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด

2. ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

3. สมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและ เป็นผู้ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนและเป็นผู้ตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารด้วย

4. กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน

5. ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ผู้ให้ข้อมูล ทั้ง 5 กลุ่มนี้ ระดับความเกี่ยวข้องกับการบริหารงานท้องถิ่นแตกต่างกัน และมีมุมมองต่อการ บริหารงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างกัน ซึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละกลุ่ม

สำหรับกรณีศึกษานี้ มีผู้ให้สัมภาษณ์หลัก เนื่องจากเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยใช้วิธีการเข้าไปสัมภาษณ์โดยตรงตามสถานที่ ทำงาน สำหรับกลุ่มผู้กำกับดูแลและกลุ่มข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ส่วนกลุ่มที่อื่นที่เลือก ผู้วิจัยได้เข้าไปสัมภาษณ์โดยตรงเนื่องจากเป็นคนในพื้นที่และมีความคุ้นเคยกันในระดับหนึ่ง การ เก็บข้อมูลใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งมีโครงสร้างผู้วิจัยเดินทางไปสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล ณ หมู่บ้าน ที่ผู้ให้ข้อมูลอยู่อาศัยซึ่งทำให้สามารถสังเกตการณ์ สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ในการสัมภาษณ์แต่ ละครั้งผู้วิจัยจะมีชุดคำถามหลักเป็นแกนในการสัมภาษณ์ แต่ก็ไม่จำกัดเพียงคำถามเหล่านั้น มีการ ปรับคำถามตามสถานการณ์ในการสัมภาษณ์ แต่เป้าหมายหลักแล้วต้องได้ข้อมูลสำคัญที่ต้องการ

ข้อมูลที่เก็บรวบรวมโดยตรงจากผู้ให้ข้อมูลหลัก ประกอบกับข้อมูลอีกส่วนหนึ่งเป็น ข้อมูลทุติยภูมิ อันได้แก่ เอกสารรายงานการวิจัยบทความ ต่าง ๆ ที่นำมาเป็นข้อมูลด้วย

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล จากการสัมภาษณ์ สังเกตจดบันทึกข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด นำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยพรรณนาลักษณะและรูปแบบของปรากฏการณ์ เพื่อหาข้อมูล สรุปโดยวิธีวิเคราะห์แบบอุปนัย

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบ แห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. วิเคราะห์ผลกระทบกับการบริหารบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามจากการที่หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตาม มาตรา 44 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษา พบว่า การใช้อำนาจของหัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการใช้อำนาจแบบการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งสวนทางกับแนวคิดการปกครองท้องถิ่นที่ใช้แนวคิดการกระจายอำนาจที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารทั้งด้านการเงิน การบริหารงานบุคคล และด้านการให้บริการสาธารณะ รัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้กำกับดูแลเพื่อให้เป็นตามกฎหมายเท่านั้น การที่คณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติใช้อำนาจในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา จึงไม่เป็นไปตามหลักการกำกับดูแล ส่งผลให้เกิดผลกระทบกับการบริหารบุคคล คือผู้ที่อยู่ระหว่างการสอบสวนจะไม่ได้รับค่าตอบแทน และเงินประจำตำแหน่ง และไม่ได้เลื่อนระดับที่สูงขึ้น และไม่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน ทำให้ไม่มีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการและขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดบุคลากรในการปฏิบัติงาน และเกิดผลกระทบกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ยุคชะงัก

สอดคล้องกับนายันทริศ นาคแสง ตำแหน่ง นายอำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยว่าในเขตอำเภอกันทรวิชัยที่ตนกำกับดูแลมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 11 แห่ง มีเทศบาลตำบล 1 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 10 แห่ง หัวหน้าคณะกรรมการความสงบแห่งชาติใช้อำนาจตามมาตรา 44 มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 4 แห่ง ปัจจุบันมีพนักงานส่วนท้องถิ่นในระดับผู้อำนวยการเป็นผู้รักษาการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวเดียวกัน เป็นระยะเวลามากกว่า 4 ปี เกินกว่าวาระดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ในส่วนของผู้กำกับดูแล จังหวัดมหาสารคามได้แจ้งให้นายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยกับผู้ที่ถูกคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ตามที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแจ้ง ในระหว่างที่การสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ ก็จะเกิดผลกระทบกับการบริหารบุคคล คือผู้ที่อยู่ระหว่างการสอบสวนจะไม่ได้รับค่าตอบแทน และเงินประจำตำแหน่ง และไม่ได้เลื่อนระดับที่สูงขึ้น และ

ไม่ได้เลื่อนขึ้นเงินเดือน ทำให้ไม่มีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการและขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และสอดคล้องกับนายสมศักดิ์ ชมเส้ง รักษาการแทนท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคามในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการบริหารงานบุคคลในระดับจังหวัด (ก.จังหวัด) ท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคามได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม ให้มอบหมายหน้าที่ให้กับข้าราชการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้มาช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ทั้งหมด 54 คน โดยให้มาลงชื่อปฏิบัติงานที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคามเป็นประจำทุกวัน โดยตัดขาดจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สังกัดเดิม

กลุ่มผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลขาธิการคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ระดับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม โดยมีข้าราชการส่วนท้องถิ่นรักษาราชการแทนปลัดองค์กรส่วนท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารท้องถิ่นในคราวเดียวกันเป็นระยะเวลายาวนานเท่ากับวาระของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจึงเกิดผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล คือ ผู้ถูกคำสั่งจะไม่ได้รับค่าตอบแทนและเงินประจำตำแหน่งและไม่ได้รับการเลื่อนระดับและเลื่อนขึ้นเงินเดือน ทำให้ไม่มีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน แม้ผู้ถูกคำสั่งจะมีความผิดหรือไม่แต่ก็เท่ากับถูกลงโทษไปแล้ว และการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ข้าราชการไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่ขาดบุคลากรโดยไม่สามารถสรรหาข้าราชการไปทดแทนได้

สอดคล้องกับนางสุกัลลักษณ์ ภูมิศรีจันทร์ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองคลัง องค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา รักษาการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา กล่าวว่า การบริหารบุคคลในองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา ในระหว่างที่รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลในคราวเดียวกันเป็นระยะเวลา 4 ปี ก็เกิดปัญหาในเรื่องของการบังคับบัญชาข้าราชการและพนักงาน เนื่องจากตนผู้รักษาราชการแทน เป็นตำแหน่งในระดับอำนวยการ ไม่ใช่ตำแหน่งบริหารเหมือนกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตัวจริง ประกอบกับในองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนาก็มีตำแหน่งในระดับเดียวกันอยู่อีกหลายตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่าง ตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัด จึงทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากพนักงานเท่าที่ควร และภาระหน้าที่ที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ จะมีความชำนาญในด้านการเงินการคลัง เท่านั้น

ส่วนกฎหมายระเบียบด้านอื่น ๆ ตนเองไม่มีความชำนาญ จึงต้องมีการสั่งการและบังคับบัญชาส่วนราชการอื่นที่มีระดับเท่ากัน ก็จะไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร เนื่องจากเป็นเพียงผู้รักษาราชการแทน สอดคล้องกับ นายซัซวาล พัฒนา ตำแหน่ง รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาวไร่ รักษาการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเขาวไร่ ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขาวไร่ กล่าวว่า การบริหารราชการในองค์การบริหารส่วนตำบลเขาวไร่ ในการกำหนดนโยบาย ตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารจะดำเนินการร่วมกับฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมกันตัดสินใจ โดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยการออกประชุมประชาคมหมู่บ้าน เพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการของประชาชน แล้วนำมาวิเคราะห์กำหนดเป็นแผนงาน/โครงการ บรรจุไว้ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเขาวไร่ แล้วนำเข้าสู่กระบวนการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามขั้นตอนของกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป สอดคล้องกับ นางสาวจินดาวรรณ หนูปัทยา ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ด้านการบริหารงานบุคคล จะเกิดการไม่ยอมรับจ้างในส่วนน้อยในเรื่องของการเลื่อนระดับที่สูงขึ้น เลื่อนขั้นเงินเดือน ไม่เกิดปัญหาใดเนื่องจากการรักษาราชการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล และปฏิบัติหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผู้รักษาราชการแทน จะมีอำนาจเต็มทุกเรื่องต่างกับการปฏิบัติหน้าที่ในช่วงที่มีการเลือกตั้งตามกฎหมายจะกำหนดให้ปฏิบัติได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น สอดคล้องกับ นายสุวิชา วรรณลา ตำแหน่ง นักทรัพยากรบุคคล สังกัดสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลราษฏร์พัฒนา อำเภอยักษ์ภูมิสัย จังหวัดมหาสารคาม เห็นว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนไม่มีความชำนาญในเรื่องกฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนระดับที่สูงขึ้น สอดคล้องกับ นางสาว กันทิณี ภูธรรมะ ตำแหน่ง นักจัดการงานทั่วไป องค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ อำเภอบรบือ จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า การที่มีผู้บริหารมาทำหน้าที่ ข้าราชการจะเกรงอำนาจของผู้บริหาร จะเกิดความกระตือรือร้น ในการปฏิบัติงาน แตกต่างกันในปัจจุบัน ผู้รักษาราชการแทน อยู่ในระดับผู้อำนวยการ ส่งผลให้การสั่งการไม่น่าเชื่อถือและขาดการยอมรับ ส่งผลให้บุคลากรในองค์กรขาดความสามัคคี สอดคล้องกับ นายเสถียร ประทุมมาตร ตำแหน่ง รองปลัดเทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัด มหาสารคาม รักษาการแทน ปลัดเทศบาลตำบล กล่าวว่า ภายหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้นายกเทศมนตรี ระงับการปฏิบัติหน้าที่และให้ปลัดเทศบาลตำบลนาเชือก ไปช่วยราชการที่ศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม ทำให้มีผลกระทบกับการบริหารงานบริหารบุคคลในส่วนของขวัญและกำลังใจและความก้าวหน้าในสายงาน ส่วนในส่วนของการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขต

เทศบาลไม่มีผลกระทบ เนื่องจากยังมีรองนายกเทศมนตรีรักษาการอยู่แล้ว การให้บริการประชาชนมีแผนงานและงบประมาณซึ่งได้จัดลำดับความจำเป็นและความสำคัญไว้แล้ว

ในส่วนของพนักงานจ้าง นาง มหธยา ภูพินนา ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าพนักงานธุรการองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม เห็นว่า การที่ผู้อำนวยการกองคลังรักษาการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า ปฏิบัติหน้าที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า ในเรื่องการบริหารงานบุคคลจะไม่เกิดปัญหามากนัก เนื่องจากผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีอำนาจเต็มต่างกับการปฏิบัติหน้าที่นายกในช่วงที่มีการเลือกตั้ง สอดคล้องกับ นางสาว ศรพระทัย จันทิมา ตำแหน่งนักทรัพยากรบุคคลเทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า การที่ผู้บริหารนายกเทศมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ไม่มีผลกระทบกับการบริหารงานบุคคลในเทศบาล เนื่องจากยังมีรองนายกัรักษาการแทน นายกเทศมนตรีอยู่การปฏิบัติงานทุกอย่างคงดำเนินไปตามแผนงานเช่นเดิม สอดคล้องกับ นางณัฐนันท์ นกพรหมพะเนา ตำแหน่งผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบลนาเชือก อำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลมีผลกระทบในบางส่วน และระบบงานในกองที่มีคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่หยุดชะงัก ทำให้ต้องมีการหารือ และมอบให้บุคคลในกองนั้นมารับผิดชอบและทำหน้าที่แทนบุคคลที่ได้รับคำสั่งให้หยุดงาน ในการบริหารองค์กรผู้บริหารที่ได้รับคำสั่งให้รักษาการแทน มองว่า ผู้รักษาราชการแทนยังไม่ใช่อำนาจเต็ม และไม่สามารถใช้อำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ ขาดความชัดเจนในการสั่งงาน และมอบงาน

2. ผลกระทบด้านการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ในจังหวัดมหาสารคาม

ผลการวิจัย พบว่า ผลกระทบในการจัดบริการสาธารณะในจังหวัดมหาสารคาม พบว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยที่ให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นระยะเวลายาวนานเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน การให้บริการสาธารณะจะด้วยประสิทธิภาพไม่ทั่วถึง ถ้าช้าหรือบกพร่อง เช่น ระบบผลิตน้ำดื่ม บริการประชาชนใช้งานไม่ได้ น้ำประปาไม่สะอาด ขยะไม่ได้เก็บตามกำหนดเวลา ทำให้ขยะเน่าเหม็น รถดับเพลิงและรถกู้ชีพไม่พร้อมใช้งาน ระบบโครงสร้างพื้นฐานขาดการพัฒนา เป็นต้นเมื่อเกิดเหตุการณ์เหล่านี้ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจะได้รับผลกระทบโดยตรง เมื่อต้องการที่จะร้องเรียนไปยังผู้บริหารท้องถิ่นก็ทำได้ยาก ระบบการตรวจสอบและถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายที่มีอยู่ปกติไม่สามารถใช้บังคับได้ ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้

เสียในการบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มแรกเป็นกลุ่ม กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้นำท้องที่ที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่น ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ และให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระยะเวลายาวนานเท่ากัวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

สอดคล้องกับ นายเสริมศักดิ์ ภูพินนา ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 6 ตำบลเขื่อน อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า การให้บริการสาธารณะกับประชาชนในตำบลเขื่อนจะแตกต่างกัน ช่วงที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน คือ มีการตัดสินใจช้า ไม่ทันต่อปัญหาความต้องการของประชาชน และไม่กล้าตัดสินใจ เช่น ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสรรงบประมาณ เพื่อซ่อมแซมสิ่งสาธารณะประโยชน์ที่ได้รับความเสียหายจากพายุโพดุล ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน งบประมาณ 5 ล้านบาท แต่องค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน จัดทำเอกสารโครงการขอรับการสนับสนุนเพียง 1 ล้านบาทเศษ เนื่องจากทำเอกสารไม่ทันส่งผลให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะได้ซ่อมแซม สิ่งสาธารณะประโยชน์ เช่น ถนนที่ได้รับความเสียหาย สอดคล้องกับ นายอภิชาติ จากผา ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 7 ตำบลเขื่อน อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม ได้ให้สัมภาษณ์ว่า การให้บริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน เกิดความล่าช้าในเรื่องงบประมาณจะไม่กล้าตัดสินใจ การใช้จ่ายงบประมาณทุกครั้งต้องขออนุมัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน ไม่สามารถแก้ไขปัญหาประชาชนในกรณีจำเป็นเร่งด่วนได้ทันต่อสถานการณ์ต่าง ๆ เช่น ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ผลกระทบจากพายุโพดุล ได้ทราบว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดสรรงบประมาณ ให้ตำบลละ 5 ล้านบาทแล้วให้องค์การบริหารส่วนตำบลจัดทำแผนงาน โครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ แต่ก็ได้รับการสนับสนุนเพียง 1 ล้านบาทเศษ เนื่องจากผู้วิชาการไม่สามารถสั่งการให้กองช่างจัดทำแผนงานโครงการได้ทันตามกำหนดเวลา จึงทำให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะได้รับ ความช่วยเหลือจากผลกระทบจากพายุโพดุล สอดคล้องกับ นายโชติชัย ศิลาฤกษ์ กำนันตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอยพยัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า “การให้บริการสาธารณะกับประชาชนในเขตตำบลราษฎร์พัฒนา จะมีความล่าช้าเนื่องจากจะติดขัดเรื่องระเบียบกฎหมาย โดยผู้วิชาการแทนอ้างว่า จะต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย การตัดสินใจจึงช้า” สอดคล้องกับ นาย อัครพงษ์ สีนุเสณ ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 3 ตำบลเหล่า อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า ผู้รักษาราชการแทนการตัดสินใจในเรื่องการจัดสรรงบประมาณช้ากว่าที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เนื่องจากจะไม่มีงบประมาณในเรื่องของประชานิยม หรือ

งบประมาณในการอบรมสัมมนา สอดคล้องกับ นายจำเนียร นามโยธา ผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 9 ตำบลเหล่า อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า การตัดสินใจในเรื่องการบริหารงบประมาณจะช้า และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนก็ล่าช้าด้วย เนื่องจากไม่กล้าตัดสินใจ ส่วนใหญ่จะส่งเรื่องให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนำเข้าประชุมก่อนจึงจะกล้าอนุญาตอนุมัติ

นางสุริพร พลศรี ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 11 ตำบลคันธารราษฎร์ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า เนื่องจากผู้รักษาราชการแทนองค์การบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์เป็นข้าราชการประจำ การทำงานจะยึดระเบียบของทางราชการ เป็นการบริหารตามระบบราชการขาดความกระตือรือร้น ในการให้บริการประชาชน ขาดการตัดสินใจ หรือตัดสินใจล่าช้าทำให้ประชาชนไม่ได้รับบริการสาธารณะต่าง ๆ เท่าที่ควร เหมือนกับช่วงที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งของประชาชน สอดคล้องกับ นายประสิทธิ์ ฤทธินอก สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่ที่ 9 ตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอยักษ์ภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ปัจจุบันมีผู้อำนวยการกองคลังรักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีความแตกต่างกับช่วงที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ผู้รักษาราชการแทนจะไม่ค่อยให้ความสนใจประชาชนเต็มที่ที่จะอำนวยความสะดวก ต้องทำตามขั้นตอนของระเบียบ ทำให้เกิดความล่าช้าในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในตำบล และถูกปฏิเสธการให้บริการในบางเรื่อง เช่นการให้บริการกาแพทย์ฉุกเฉิน บริการ 1669 ขององค์การบริหารส่วนตำบลก็หยุดให้บริการประชาชน สอดคล้องกับ นางนภา สงศรี สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา หมู่ที่ 7 ตำบลราษฎร์พัฒนา อำเภอยักษ์ภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ปัจจุบันมีผู้อำนวยการกองคลังรักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลราษฎร์พัฒนา การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในองค์การบริหารส่วนตำบล จะไม่ใส่ใจ อ้างแต่ระเบียบกฎหมาย ไม่ยึดถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การให้บริการเกิดความล่าช้า ไม่กล้าตัดสินใจ สอดคล้องกับ นายพิจิตร เพียรแก้ว ตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหล่า ให้สัมภาษณ์ว่า การให้บริการสาธารณะในองค์การบริหารส่วนตำบลมีความแตกต่างกันช่วงที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากเลือกตั้งของประชาชนคือในช่วงที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้ง การให้บริการสาธารณะจะมีความรวดเร็ว โดยส่วนใหญ่เป็นโครงการประเภทประชานิยม ช่วงที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติราชการแทน การให้บริการสาธารณะจะช้าส่วนใหญ่จะเป็นโครงการงบลงทุนประเภทที่ดินและสิ่งก่อสร้าง สอดคล้องกับ นายสุพจน์ พรหมโสดา หมู่ที่ 1 ตำบลวังใหม่ อำเภอบรบือ

จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า ผู้อำนวยการกองช่าง เป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดและปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังใหม่ มีความแตกต่างบ้าง แต่ก็มีฝ่ายสภาองค์การบริหารส่วนตำบลร่วมพิจารณาอนุมัติงบประมาณในส่วนของการจัดสรรงบประมาณก็ทำได้ยาก เพราะผู้ทำหน้าที่รักษาราชการไม่กล้าตัดสินใจ สอดคล้องกับ นายคำพันธ์ เจริมพรม ประชาชน หมู่ที่ 11 ตำบลคันธารราษฎร์ อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ให้สัมภาษณ์ว่า การให้นายกองการบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์ ระบุการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ และให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคันธารราษฎร์ไปช่วยราชการที่ศาลากลาง ในการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้รักษาราชการแทนจะไม่กล้าตัดสินใจ กลัวแต่ผิดระเบียบ จึงไม่ทันต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนประชาชน สอดคล้องกับ นางบุญเลิศ สินธุเสน บ้านเขื่อน หมู่ที่ 6 ตำบลเขื่อน อำเภอกอสน์พิสัย จังหวัดมหาสารคาม ในฐานะประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน กล่าวว่า ปัจจุบันมีรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รักษาาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน ก็เห็นความแตกต่างในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ ซึ่งจะปฏิบัติงานอยู่ภายในสำนักงานจึงไม่สะดวกที่จะเข้าพบขอรับบริการและขอความช่วยเหลือ ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเรื่อง ถนน ไฟฟ้าสาธารณะ ระบบระบายน้ำ และในบางครั้งเรื่องปัญหาความเร่งด่วนของประชาชนก็ไม่กล้าตัดสินใจโดยเร่งด่วน ต้องรอนำเข้าประชุมสภาก่อน แตกต่างกับผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนจะออกพบปะประชาชนเพื่อรับฟังความคิดเห็นและปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นประจำ ทำให้ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อนได้นำปัญหาความเดือดร้อนไปแจ้งให้ทราบเพื่อหาแนวทางแก้ไขให้ได้โดยเร่งด่วน สอดคล้องกับ สอดคล้องกับ นายเดช ตะติยะสุนทร ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ปัจจุบันมีผู้อำนวยการกองคลังเป็นผู้รักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า การบริหารงานและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เกิดความล่าช้า ประชาชนเข้าไปถึง ขอบอ่างระเบียบกฎหมาย สอดคล้องกับ นายประเวส พุ่มซ้าย ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ปัจจุบันมีผู้อำนวยการกองคลังรักษาราชการแทน ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลมะค่า การทำงานช้า การบริการประชาชนไม่ได้รับการบริการทันต่อปัญหาความต้องการของประชาชน โดยอ้างว่าติดข้อระเบียบกฎหมาย และสอดคล้องกับ นางลีนยาณี แมคเคนซี ประชาชน ผู้รับบริการสาธารณะในเขต องค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา อำเภอกันทรวิชัย

จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า ปัจจุบันมีรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา รักษา
ราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา และปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหาร
ส่วนตำบลขามเฒ่าพัฒนา การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
ขามเฒ่าพัฒนาจะมีความแตกต่างกัน ช่วงที่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้ง
ประชาชน โดยอ้างว่าตนเป็นเพียงผู้รักษาการ อ้างว่าไม่มีงบประมาณ และการปฏิบัติหน้าที่ราชการ
ขาดการตัดสินใจและนโยบายที่ชัดเจน

3. ผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามอันเป็นผลจากการใช้อำนาจ ตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม

จากการศึกษา พบว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มี
คำสั่งให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ระเบียบการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในองค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่นที่ตนดำรงอยู่ โดยให้ข้าราชการฝ่ายประจำปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารท้องถิ่น เป็น
ระยะเวลายาวนาน 4-5 ปี ซึ่งเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการ
เลือกตั้งจากประชาชน และยังให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งครบวาระ 4 ปี ยังคงปฏิบัติ
หน้าที่ต่อไปอีก รวมเป็นระยะเวลา 7-8 ปี จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 252 ที่
บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง หรือมา
จากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น และขัดต่อกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมาย
เลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น
มีวาระการดำรงตำแหน่งวาระ 4 ปี และขัดต่อหลักประชาธิปไตย การที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและ
สมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่งยาวนานมากกว่าวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับอีก
หนึ่งวาระ จึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์การปกครองท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้นใน
การปฏิบัติหน้าที่ในด้านการเมืองท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งฝ่ายสภาจะเข้ามา
มีบทบาททำหน้าที่ฝ่ายบริหารร่วมกับข้าราชการพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายบริหาร

ดังนั้นเห็นได้จากการให้สัมภาษณ์ของ นายนันทวิทย์ นาคแสง ตำแหน่ง นายอำเภอ
เมือง กล่าวว่า “การที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระเบียบการปฏิบัติ
ราชการหรือหน้าที่ และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งครบวาระการดำรงตำแหน่งยังอยู่
ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศให้มีการเลือกตั้ง จึงมีผลกระทบกับการเมืองการปกครอง
ท้องถิ่น คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งฝ่ายสภาจะเข้ามามีบทบาททำหน้าที่ฝ่ายบริหาร
ร่วมกับข้าราชการพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายบริหาร โดยมีการกำหนด นโยบาย แผนงาน/

โครงการร่วมกับฝ่ายบริหารที่ปฏิบัติหน้าที่แทน แต่มีบางแห่งปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สนใจฝ่ายสภาจนเกิดความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

สอดคล้องกับ นายอนุพงศ์ คำภูแก้ว นายอำเภอเมืองมหาสารคาม กล่าวว่า “การที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และให้ สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ดำรงตำแหน่งครบวาระการดำรงตำแหน่งยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมี ประกาศให้มีการเลือกตั้ง จึงส่งผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่น คือ นักการเมืองท้องถิ่นที่รักษาการ จะทำหน้าที่โดยไม่มีนโยบายที่ชัดเจน และมีนโยบายที่เป็นประโยชน์กับประชาชน การให้ความช่วยเหลือประชาชน จะเข้าไปถึงประชาชน และขาดความกระตือรือร้น” สอดคล้องกับ น. ย สมศักดิ์ ชมแสง รักษาการแทนท้องถิ่นจังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า “การที่คณะรักษาความสงบ แห่งชาติ มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ดำรงตำแหน่งครบวาระการดำรงตำแหน่งยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศให้มีการเลือกตั้ง ทำให้มีผลกระทบกับการเมืองท้องถิ่น คือ นักการเมืองท้องถิ่นที่รักษาการจะขาดความ กระตือรือร้น ในการทำงานที่จะสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากผู้รักษาการ ไม่ใช่ผู้รับผิดชอบโดยตรง ในตำแหน่งที่รักษาการ และทำให้ผู้รักษาการแทนมีภาระงานเพิ่มมากขึ้น จากงานประจำปกติที่รับผิดชอบอยู่ ส่งผลกระทบต่อคุณภาพงาน” สอดคล้องกับ นายอิศรพงษ์ สิ้นธุเสน ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 3 ตำบลเหล่า อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า “การที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และให้ สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ดำรงตำแหน่งครบวาระการดำรงตำแหน่งยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมี ประกาศให้มีการเลือกตั้ง ทำให้มีผลกระทบกับการเมืองการปกครองท้องถิ่น คือ ฝ่ายสภาท้องถิ่น เข้าไปมีบทบาทในฝ่ายบริหารมากขึ้น จึงอยากให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภา ท้องถิ่น” สอดคล้องกับ นาย อภิชาติ จากผา ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 7 ตำบลเขื่อน อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า “การที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับ การปฏิบัติราชการหรือหน้าที่และให้สมาชิกสภาท้องถิ่น ที่ดำรงตำแหน่งครบวาระการดำรง ตำแหน่งยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศให้มีการเลือกตั้ง จึงมีผลกระทบกับการเมือง ท้องถิ่น ทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นบางราย ขาดความกระตือรือร้นในการดูแลประชาชนในฐานะ ตัวแทนประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากไม่ทราบวันเลือกตั้งที่แน่นอน” และสอดคล้องกับ นายเพิ่ม รูปสูง สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเขื่อน อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดมหาสารคาม กล่าวว่า “การที่มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นระงับการปฏิบัติราชการและหน้าที่ และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ ดำรงตำแหน่งครบวาระยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้ง จึงมีผลกระทบกับการเมือง

ท้องถิ่นทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นบางคนขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ ในการให้บริการประชาชนในพื้นที่ แตกต่างกับการเลือกตั้งทั่วไปที่มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี นักการเมืองท้องถิ่นจะขยันลงพื้นที่ตลอดเวลาโดยเฉพาะเวลาใกล้จะหมดวาระ แคปัจจุบันไม่ทราบวันเลือกตั้งที่ชัดเจน จึงอยู่ไปเรื่อย ๆ ไม่มีความกระตือรือร้น”

สรุปผลการวิจัย

จากการวิจัย เรื่อง การใช้อำนาจ ตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามได้สรุปผลการวิจัย ดังนี้

1. การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติกับการบริหารบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า หัวหน้าความสงบแห่งชาติได้ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ออกคำสั่งให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามระงับการปฏิบัติราชการ หรือหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่เป็นการชั่วคราว และให้ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปช่วยราชการศาลากลางจังหวัดมหาสารคาม มีการแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่งผู้อำนวยการกอง และรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล รักษาการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลและปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลในคราวเดียวกัน ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นมีอิสระ และไม่เป็นไปตามกระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน การบริหารงานบุคคลท้องถิ่น จึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจกลับไปไว้ที่ส่วนกลาง ไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ

2. ผลกระทบด้านการบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ผลการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ทำให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการบริการสาธารณะตามที่เคยได้รับจากการที่ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งมาจากรับประชาชน การบริการสาธารณะแก่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ เช่น น้ำประปาไม่สะอาด ไม่เก็บขยะตามระยะเวลาทำให้ขยะเน่าเหม็น รถดับเพลิงและรถกู้ชีพไม่มีความพร้อมในการใช้งานเมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติ โครงสร้างพื้นฐานขาดการพัฒนา

3. ผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามอันเป็นจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม พบว่า ในการบริหารงานบุคคล

ในท้องถิ่นได้แต่งตั้งให้พนักงานส่วนท้องถิ่นในตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นระยะเวลาเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ทำให้ระบบการเมืองท้องถิ่นเป็นระบบ “รัฐราชการ” ประชาชนไม่สามารถใช้กลไกในการถอดถอนได้ เป็นการทำลายระบบประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่รักษาการอยู่เป็นระยะเวลายาวนานเท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งตามกฎหมาย ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากไม่ทราบวันที่จะครบวาระ หรือวันที่จะจัดให้มีการเลือกตั้งที่แน่นอน

อภิปรายผล

1. การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ทำให้การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นเป็นรวบรวมนศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

1) มีการรวมอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานปกครองต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลาง

2) มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง หรือ การส่งมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติระงับหรือแก้ไข เพิกถอนการกระทำต่าง ๆ ไว้ที่หน่วยบริหารส่วนกลาง

3) การปกครองเป็นไปตามลำดับชั้น ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งการบริหารงานบุคคลยังขึ้นอยู่กับส่วนกลางทั้งในด้านการบังคับบัญชา การสรรหา การบรรจุ การเลื่อนระดับที่สูงขึ้น

ผลการศึกษาสอดคล้องกับการศึกษาของ Donlatham Sammanuch (2014) ที่ได้ศึกษา เรื่อง การเมืองในการกำหนดนโยบายสาธารณะของท้องถิ่นไทย : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคาม ช่วงก่อนและหลังรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 พบว่า การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2557 ออกคำสั่งและประกาศต่าง ๆ ในการควบคุมกำกับดูแลตรวจสอบการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแนวคิดหลักการรวมอำนาจ (Centralization) หมายถึง การรวมอำนาจการปกครอง อำนาจหน้าที่ (Authority) ในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่รัฐส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครอง และจัดทำบริการสาธารณะ มีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้หน่วยการปกครองในรัฐมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด หลักการรวมอำนาจ และสอดคล้องกับ Jaroon Srisuksai (1997) ได้ศึกษาแนวทางการสร้างความ

มีอิสระในการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทย จากการศึกษาพบว่า องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไทย ไม่มีอำนาจอิสระในการบริหารงานบุคคลเท่าที่ควร การรวมอำนาจการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไว้ที่องค์กรระดับชาติ แม้จะมีผลดีอยู่หลายประการตามที่หน่วยงานขององค์การสหประชาชาติได้ทำการศึกษาไว้ แต่ผลเสียที่สำคัญประการหนึ่งก็คือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะขาดอิสระในการบริหารงานบุคคล ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครองไปให้ท้องถิ่น ถ้าให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจบริหารเอง ก็จะสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเองอย่างแท้จริง

2. ผลกระทบด้านการจัดบริการสาธารณะ อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ทำให้การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ การให้บริการเกิดความล่าช้า ประชาชนไม่ได้รับการบริการสาธารณะ ตามที่เคยได้รับจากการที่มีผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

3. ผลกระทบด้านการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคามทำให้ระบบการเมืองท้องถิ่น เป็นระบบ “รัฐราชการ” หมายถึง ระบอบการปกครองและการเมือง ซึ่งอำนาจบริการและอำนาจในการกำหนดนโยบายอยู่ในมือของราชการ

นอกจากการใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติตามมาตรา 44 กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นระบบ “รัฐราชการ” ทำการระบบการตรวจสอบหรือถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้ หากต้องการที่จะร้องเรียนหรือถอดถอนจะต้องร้องเรียนไปยังผู้กำกับดูแล ในระดับอำเภอ จังหวัด จนถึงส่วนกลางจึงกลายเป็นระบบราชการแบบ “รวมศูนย์” จึงเป็นการทำลายระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่น

ผลการศึกษามีความสอดคล้องกับการศึกษาของ Suchin Tantikun (1974) ได้ศึกษาผลกระทบทางการเมืองของรัฐประหาร พ.ศ. 2490 พบว่า คณะรัฐประหารมีจุดมุ่งหมายเบื้องต้นเพียงแค่เปลี่ยนรัฐบาลเท่านั้น ผลสะท้อนทางการเมืองของรัฐประหาร 2490 นอกจากจะเป็นการเปลี่ยนผู้ครองอำนาจแล้วยังส่งผลให้วิวัฒนาการการเมืองในระบอบประชาธิปไตยสะดุดหยุดชะงักไป เช่นเดียวกับผลการศึกษาของ Saner Jantra (1974) ได้ศึกษาเรื่อง สาเหตุของการยึดอำนาจในประเทศไทย (พ.ศ. 2455-2514) พบว่า สาเหตุ ของการยึดอำนาจในประเทศไทย (พ.ศ. 2455-

2514) พบว่า สาเหตุสำคัญของการยึดอำนาจของบรรดาผู้นำทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกุมอำนาจในการบริหารประเทศเท่านั้น

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติกับการปกครองท้องถิ่นในจังหวัดมหาสารคาม ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1.1 จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐประหารเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ส่วนมากจะใช้กับการเมือง การปกครองในระดับประเทศ ในการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อนำมาใช้อำนาจกับการเมือง การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบขนาดเล็กที่ต้องดูแลและให้บริการสาธารณะ เกี่ยวกับความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวันของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด จึงทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบกับการใช้อำนาจ และเป็นผลกระทบที่มีระยะเวลา เท่ากับ วาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารและสมาชิกท้องถิ่น 1 วาระ 4 ปี ทั้งที่มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ประกาศใช้แล้ว แต่การใช้อำนาจของคณะรัฐประหารยังมีผลบังคับใช้ได้ต่อไป จึงทำให้การเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทยไม่เป็นไปตามหลักการเมืองการปกครองท้องถิ่น ที่แท้จริงทำให้ประชาชนขาดโอกาสที่จะได้รับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควรจะได้รับ ผู้วิจัยเห็นว่าควรยกเลิกการใช้อำนาจตามมาตรา 44 และให้มาใช้กฎหมายที่มีอยู่ตามปกติ

1.2 เมื่อพบว่าข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ก็ควรที่จะย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเป็นการชั่วคราวก่อน เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายกับตัวผู้ถูกกล่าวหา เพราะผู้ถูกกล่าวหา ยังไม่ถือว่าเป็นผู้มีความผิด จนกว่าจะมีการสอบสวนแล้วเสร็จ

1.3 กฎหมายเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในระดับจังหวัด (ก. จังหวัด) มีหน้าที่และอำนาจในการสอบแข่งขันการสอบคัดเลือก การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ รวมทั้งการเลื่อนระดับที่สูงขึ้นของข้าราชการ แต่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีคำสั่งให้อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของ คณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก. กลาง) จึงเป็น การรวมอำนาจในการบริหารงานบุคคลไปไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้กลายเป็น “รัฐรวมศูนย์” จึงไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ควรจะคืนอำนาจมาไว้ที่ ก.จังหวัด ตามกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ ตามปกติ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

- 2.1 ควรจะให้มีการศึกษาผลกระทบด้านการเงินการคลังท้องถิ่น อันเป็นผลจากการใช้อำนาจตามมาตรา 44 ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2.2 ควรจะให้มีการศึกษาผลกระทบต่อการเมืองระดับชาติ จากการที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ใช้อำนาจตามมาตรา 44 กับการเมืองท้องถิ่น
- 2.3 ควรจะให้มีการศึกษา ผลการเลือกตั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น หลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีคำสั่งให้ สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ที่หมดวาระการดำรงตำแหน่ง ยังปฏิบัติหน้าที่ ต่อไป อีกเป็นระยะเวลา 4 – 5 ปี เท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งอีก 1 วาระ

References

- Donlatham Sammanuch. (2014). Politics in public policy making : a case study of Mahasarakham Provincial Administrative Organization before and after the 22 May 2014 Coup d'état. Master of Political Science Thesis : Sukhothai Thammathirat Open University.
- Government Gazette. (2014) *Constitution of the Kingdom of Thailand (Provisional) 2014*. Government Gazette. Page 1, Volume 131, Section 55, July 22, 2014.
- Government Gazette. (2016). *Order of the Head of the National Council for Peace and Order No. 1/2016 regarding the announcement of the list of government officials who are under further investigation No. 3*. Government Gazette. Page 4, Volume 133, Special Part 2N. 5 January 2016.
- Government Gazette. (2016). *Order of the Head of the National Council for Peace and Order No. 59/2016, regarding the announcement of the 8th list of government officials under further scrutiny and improvements in personnel management in some government agencies*. Government Gazette. Page 20, Volume 33, Special Section 216 D. 27 September 2016.
- Government Gazette. (2017). *Constitution of the Kingdom of Thailand (Provisional) 2014*. Page 1, Volume 134, Chapter 40 A, April 6, 2017.

- Jaroon Srisuksai. (1997). *Building independence in personnel management of local government organizations in Thailand*. Master of Degree Thesis : Thammasat University.
- Saner Jantra. (1974). *Causes of the seizure of power in Thailand (1911-1971)*. Master of Political Science Thesis (Politics and Governance): Thammasat University.
- Suchin Tantikun. (1974). *Political repercussions of the 1947 coup*. Political science thesis : Chulalongkorn University.