

ความท้าทายในการตอบสนองความต้องการของประชาชนของปลัดท้องถิ่น
ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557

Responsiveness Challenges Encountered by Local Chief

Administrators Who Were Acting in Place of Local

Chief Executives after the 2014 Coup

Received 21 April, 2021
Revised 18 August, 2021
Accepted 1 September, 2021

เดชมอนตรี เบ้าหินลาด¹
Detmontree Baohinlad²
กฤชวรินทร์ โล่ห์วัชรินทร์³
Grichawat Lowatcharin⁴

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “ความท้าทายในการตอบสนองความต้องการของประชาชนของปลัดท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557” มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของปลัด อปท. ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบกรณีศึกษาหลายกรณี โดยศึกษา วิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของปลัดในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักที่มาจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายประจำ และประชาชนใน อปท. 4 แห่งในจังหวัดชัยภูมิ

¹ นักศึกษาปริญญาโท วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น ขอนแก่น ประเทศไทย

Email: detmontree@kkumail.com

² Master Degree Student at College of Local Administration, KhonKaen University, KhonKaen, Thailand

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น ขอนแก่น ประเทศไทย

Email: grichawat@kku.ac.th

⁴ Assistant Professor Dr., Lecturer of College of Local Administration, KhonKaen University, KhonKaen, Thailand

รวมทั้งสิ้น 24 คน ผลการวิจัยพบว่า ปลัด อปท. ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เทียบเท่านายก อปท. และมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติงาน 4 ประการ คือ ภาระงานที่เพิ่มขึ้น ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความไม่เข้าใจชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และการตอบสนองนโยบายส่วนกลางมากกว่าประชาชนในท้องถิ่น ข้อค้นพบนี้ชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากปลัดไม่ได้มีที่มาและเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น จึงไม่มีภาระรับผิดชอบและการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นมากเท่ากับการตอบสนองระบบราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นความท้าทายของปลัด อปท. ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในช่วงที่ยังไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่น ดังนั้นในช่วงที่ยังต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. ปลัดจึงควรลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างใกล้ชิด และในระยะยาวรัฐบาลควรคืนอำนาจโดยจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้ตัวแทนของประชาชนมาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไม่ให้ประชาชนต้องเสียโอกาสในการเข้าถึงประโยชน์จากกระจายอำนาจตามวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ, ความเป็นตัวแทนทางการเมือง

Abstract

The objective of research on “Responsiveness Challenges Encountered by Local Chief Administrators Who Were Acting in Place of Local Chief Executives after the 2014 Coup” the main purpose of this study is to problems and obstacles on act as a substitute practiced between chief administrator and local chief executive in provincial administrative organizations for requirement of peoples and solution method of local during the period no local government elections after the 2014 coup. The researchers employed a multi-case study research methodology by analyzing documents related to the performance of the local chief administrators during the vacancy period. The researchers also conducted

interviews with a total of 24 key informants who were local officials in the executive, legislative, administrative branches as well as the citizenry from four LAOs in Chaiyaphum Province. Content and thematic analyses were employed. The results showed that local chief administrators who were acting in place of local chief executives, were unable to perform their tasks equivalent to the local chief executives due to the four major causes or limitations: increased workload, legal restrictions, lack of understanding of the local communities, and more responses to centralized policies than citizens' needs. These findings suggest that local chief administrators do not originate from and represent the local people, there is no burden of accountability and responsiveness to the needs of the local people as much as responding to the central and regional bureaucratic systems. Its challenge of chief administrator of the local chief administrators to be practiced during the period no election. Therefore, during the vacancy period, local chief administrators should visit the public areas closely. In the long run, the government should restore power to the LAOs by holding elections in order to get representatives of the people to manage the local government so the citizens can benefit from the decentralized democracy.

Keywords: Local government, Decentralization, Political representation

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้หยุดชะงักเมื่อมีเหตุการณ์การรัฐประหารเกิดขึ้นในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 โดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พร้อมคณะหลังจากยึดอำนาจได้ออกประกาศหัวหน้า คสช.ที่ 85/2557 เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็น

การชั่วคราว ประกาศฉบับดังกล่าวทำให้สมาชิกสภา อบท. ที่ทำงานครบกำหนดวาระต้องสิ้นสุดการทำหน้าที่ลง และจะแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาสมาชิกสภา อบท. เพื่อสรรหาสมาชิกให้มาดำรงตำแหน่งในแต่ละแห่ง โดยระบุคุณสมบัติของสมาชิกสภา อบท. ว่าต้องมีข้าราชการหรืออดีตข้าราชการระดับซี 8 หรือข้าราชการระดับชำนาญการพิเศษขึ้นไปอยู่ในสภาสองในสามของสมาชิกสภาทั้งหมดของแต่ละแห่ง ในส่วนของผู้บริหาร อบท. ให้ปลัด อบท. ปฏิบัติหน้าที่แทน (ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 85/2557)

หลังจากที่ คสช. ได้ออกประกาศดังกล่าวได้ห้าเดือน คสช. ก็ใช้อำนาจมาตรา 44 เป็นครั้งแรกโดยออกคำสั่งคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 1/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2557 (iLaw, 2561) แม้ว่าประกาศหัวหน้า คสช.ที่ 85/2557 กำหนดว่าการได้มาซึ่งสมาชิกสภา อบท. จะต้องมีการคัดเลือกจากคณะกรรมการแต่ในคำสั่ง คสช. ที่ 1/2557 กำหนดให้สมาชิกสภา อบท. และนายก อบท. ดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่จนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นผลจากคำสั่งดังกล่าวทำให้การจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นยังไม่มีขึ้น นายก อบท. ต้องทำหน้าที่จนกว่าจะมีประกาศการเลือกตั้งท้องถิ่นจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนกรณีตำแหน่งนายก อบท. วางลง ปลัด อบท. จะต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อบท. ตามข้อ 11 ของประกาศหัวหน้า คสช. ที่ 85/2557 (คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557)

แม้ว่า คสช. ระงับการเลือกตั้งท้องถิ่นแต่ก็ไม่ได้เปลี่ยนโครงสร้างราชการระดับท้องถิ่น หรือยุบเลิก อบท. ทิ้งไปซึ่งอาจตีความได้ว่า อบท. ยังมีประสิทธิภาพและเป็นกลไกที่มีความสำคัญสำหรับการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอยู่ (วรรณทิพา นุชลำยอง และ กฤษวรรธน์ โล่หัวชินทร์, 2563) เนื่องจาก อบท. จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก้ไขปัญหาของบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ไม่สามารถสนองตอบความต้องการที่หลากหลายของประชาชนได้ (เจนจบทิศ จารีกกลาง และ ศิวัช ศรีโสภากุล, 2562) การมอบอำนาจบางส่วนจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งของการปกครองตนเองที่จัดตั้งขึ้น โดยกำหนดรูปแบบ

ความรับผิดชอบในการกำหนดหน่วยงานแยกต่างหากจากรัฐบาลกลางเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุม (ศิริพงษ์ มาณศรี, 2561) การออกคำสั่งและประกาศของ คสช. ทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นการแทรกแซง อปท. ส่งผลกระทบต่อการปกครองระดับท้องถิ่นที่พัฒนามาได้ระดับหนึ่งต้องเสื่อมถอยลง (เจนจบทิศ จารีกกลาง และ ศิวัช ศรีโสภากุล, 2562)

ตลอดระยะเวลา 6 ปี หลังการรัฐประหารถึงแม้จะมีการเลือกตั้งสมาชิกผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปในปี พ.ศ. 2562 แต่การเลือกตั้งท้องถิ่นยังไม่เกิดขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วทั้งประเทศ จำนวน 7,851 แห่ง มีสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริการท้องถิ่นต้องรักษาการในตำแหน่งถึง 98,940 ตำแหน่ง (สยามรัฐออนไลน์, 2563) ทั้งนี้ในระยะที่ผ่านมาผู้บริหาร อปท. ที่พ้นตำแหน่งด้วยความสมัครใจลาออก กระทำทุจริตต่อหน้าที่ และจากการเสียชีวิตในขณะดำรงตำแหน่ง ซึ่งจะทำให้หมดวาระจากตำแหน่งทั้งสิ้น เมื่อตำแหน่งผู้บริหาร อปท. ที่ถือเป็นตัวแทนของประชาชนสิ้นสุดการทำหน้าที่ลงตามกฎหมายของ คสช. ปลัด อปท. ต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่นายก อปท. ตามที่คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.) และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) มีมติตอบข้อหารือตามประกาศ คสช. ที่ 85/2557 กรณีปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ 3 ประเด็นประเด็นที่ 1 อำนาจด้านงานบุคคลของปลัดปฏิบัติหน้าที่นายก อปท. รวมถึงผู้รักษาราชการแทน ปลัด อปท. ประเด็นที่ 2 การยื่นขอประเมินเพื่อปรับองค์กรหรือการอื่น ซึ่งตนอาจเกี่ยวข้องด้วย และประเด็นที่ 3 ขอบเขตอำนาจของปลัด อปท. ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่นายก อปท. (สำนักงาน ก.จ., สำนักงานก.ท., และสำนักงาน ก.อบต., 2558) ทั้งสามประเด็นล้วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับปลัด อปท. ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับมติดังกล่าวในกรณีที่นายก อปท. ได้พ้นจากตำแหน่ง

ตามหลักการปกครองท้องถิ่นทั่วไปและโดยการออกแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย นายก อปท. ที่มาจากการเลือกตั้งถือ

เป็นตัวแทนของประชาชนที่ต้องมีภาระรับผิดชอบ (Accountability) และการตอบสนองความต้องการ (Responsiveness) ต่อประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่ ปลัด อปท. เป็นข้าราชการประจำที่มาจากคัดเลือกแต่งตั้งตามโครงสร้างของระบบราชการ ซึ่งยึดโยงกับประชาชนในท้องถิ่นน้อย การให้ปลัด อปท. ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. ในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นจึงก่อให้เกิดคำถามสำคัญในเชิงวิชาการและในเชิงการบริหารว่า ปลัด อปท. สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้หรือไม่ และประสบปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานภายใน อปท. และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างไร

คำถามการวิจัย

ปลัด อปท.ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาของท้องถิ่นอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของ ปลัด อปท. ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่น หลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 จากมุมมองของปลัด สมาชิกสภา บุคลากรฝ่ายประจำ และประชาชน

ขอบเขตการวิจัย

1. ด้านพื้นที่การศึกษาครั้งนี้ศึกษาเฉพาะ อปท. ที่ไม่มีนายก อปท. ปฏิบัติหน้าที่ ในเขตพื้นที่จังหวัดชัยภูมิ
2. ด้านประชากรการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งศึกษาวิจัยถึงปัญหาและอุปสรรคของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. ตามความคิดเห็นของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. สมาชิกสภา อปท. บุคลากรฝ่ายประจำของ อปท. และประชาชนในเขตพื้นที่

3. ด้านเนื้อหาการศึกษาครั้งนี้ศึกษาเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อบท. หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557

การทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาประกาศ กฎหมาย กฎระเบียบ การแทรกแซง ควบคุมกำกับดูแลที่มีผลกระทบต่อ อบท. จากรัฐบาล คสช. ศึกษาปัญหาของผู้เกี่ยวข้อง กับผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านต่างๆ จากคำสั่งประกาศทำให้ผู้บริหาร อบท. หลายแห่งต้องทำหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการเลือกตั้งท้องถิ่น และ อบท. บางแห่งผู้ทำหน้าที่ผู้บริหาร อบท. เป็นข้าราชการที่ไม่ได้มาจากตัวแทนประชาชน จากกรณีผู้บริหารที่มาจากประชาชนได้พ้นจากตำแหน่ง ปัจจุบันมี อบท. หลายแห่งที่ปลดต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อบท. เนื่องจากการเลือกตั้งท้องถิ่นที่ถูกชะลอไว้ ปัญหาในการบริหารท้องถิ่นนั้นมีมากมายหลายด้านตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันและมีเพิ่มมากขึ้นในช่วงหลังการยึดอำนาจที่ต้องศึกษาทำความเข้าใจกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นของผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่น

อำนาจจากรัฐบาลกลางกระจายลงสู่ อบท.

รัฐบาลกลางได้มอบอำนาจบางส่วนให้แก่คนในท้องถิ่นปกครองตนเอง เพื่อแบ่งเบาภาระในส่วนที่รัฐบาลกลางไม่สามารถเข้าถึงปัญหาได้ อำนาจบางส่วนที่กระจายมาสู่คนในท้องถิ่นเป็นความหมายตรงข้ามกับการรวมศูนย์อำนาจ การกระจายอำนาจทำให้คนในพื้นที่มีอำนาจบริหารทรัพยากรในเขตพื้นที่ของตนเองได้โดยไม่มีการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการเลือกผู้แทนมาบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองเป็นฐานรากของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อบท. ถือเป็นนิติบุคคล สามารถบริหารงานได้ตามอำนาจหน้าที่ มีขอบเขตพื้นที่ชัดเจนสามารถกำหนดนโยบายได้โดยอิสระ ภายใต้กรอบบังคับของกฎหมาย โครงสร้างประกอบด้วยองค์กร 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (ชวรงค์ ฉายาบุตร, 2539) ประชาชนในพื้นที่มีโอกาสเลือกผู้แทนเข้ามาจัดการกับทรัพยากรในท้องถิ่น มีส่วนได้ประโยชน์กับการจัดการบริการในชุมชน ทำให้

ประชาชนได้เรียนรู้การใช้อำนาจที่ตนมีอยู่และแสดงความคิดเห็นได้มากขึ้น (ญาเรศ อัครพัฒนานุกูล, 2559)

ดังนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นหลักคิดในการพัฒนาท้องถิ่นและเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เข้าแก้ไขปัญหาในส่วนที่รัฐบาลกลางไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง ช่วยให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของประชาชนในพื้นที่ได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550)

รัฐประหาร พ.ศ. 2557 กับการลดบทบาท อปท.

หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 คสช. ออกคำสั่งคำสั่งหัวหน้า คสช.ที่ 1/2557 เรื่องการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2557 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจมาตรา 44 เป็นครั้งแรกเนื้อหาในคำสั่งดังกล่าวกำหนดให้สมาชิกสภา อปท. และนายก อปท. ดำรงตำแหน่งและทำหน้าที่จนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ทำให้การจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นถูกระงับไว้ทำให้ นายก อปท. ต้องปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีประกาศการเลือกตั้งท้องถิ่นจากคณะกรรมการการเลือกตั้ง ส่วนกรณีตำแหน่งนายก อปท. วางลง ปลัด อปท. จะต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. (คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557)

รัฐประหาร พ.ศ. 2557 มีการแทรกแซง อปท. โดยการออกกฎหมายต่างๆ ด้วยอำนาจพิเศษ เป็นการใช้ในรูปแบบของคำสั่งและประกาศในทุกครั้งซึ่งมีฐานะเหนือกฎหมายอื่นๆ ที่ คสช. ได้ใช้ในขณะนั้น โดยสามารถยกเว้นกฎหมายที่ใช้อยู่ คำสั่ง คสช. เป็นถ้อยที่สุด และคุ้มครองผู้ใช้กฎหมาย (จิระวัฒน์ สีนะกนิษฐ และ พัด ลวางกูร, 2563) กฎหมายและประกาศที่ออกมาจาก คสช. ล้วนเป็นสิ่งที่เข้ามาแทรกแซง อปท. ให้อยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลกลางการปกครองในยุค คสช. ให้ความสำคัญกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าส่วนท้องถิ่น ซึ่งหลักการที่แท้จริงของการปกครองท้องถิ่นคืออิสระในการบริหารเพื่อแก้ปัญหาให้กับคนในพื้นที่ ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมบริการสาธารณะปราศจากการควบคุมอย่างเป็นทางการจาก อปท. เพื่อให้ประชาชนได้สะท้อนปัญหาที่แท้จริงโดย

ไม่จำเป็นต้องผ่านตัวแทน เพราะความหลากหลายด้านวัฒนธรรม ประเพณี ของแต่ละท้องถิ่น การที่รัฐบาลกลางหรือท้องถิ่นเองพยายามเลียนแบบวิธีการปกครองระดับประเทศมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นให้มีความเป็นรัฐมากเกินไป ทำให้ประชาชนไม่กล้าที่จะออกความคิดเห็นหรือเสนอแนะกับ อปท. เพราะเวลา ร้องเรียนเสนอข้อปัญหาต้องติดขัดเรื่องกฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่ส่วนกลางเป็นผู้วางแบบแผนไว้ให้ (ศิริวดี วิวิธคุณากร, ภัคดี โพธิ์สิงห์ และ สัญญา เคนาภูมิ, 2563)

การปกครองส่วนภูมิภาคขึ้นอยู่กับส่วนกลางซึ่งไม่ได้ยึดโยงกับตัวแทนของ คนในพื้นที่ ในเขตตำบลมีการปกครองเป็น 2 ระบบ คือ การปกครองท้องถิ่นที่มี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นเจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่รับนโยบายจากส่วนกลางนำมาปฏิบัติ ส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้บังคับบัญชาจากส่วนกลาง และการปกครองท้องถิ่นนายก อปท. จะเป็นตัวแทนคนในพื้นที่ซึ่งถูกเลือกมาจากประชาชนโดยตรงที่ต่างจากการปกครองท้องถิ่นซึ่งกำนันจะถูกเลือกโดยผู้ใหญ่บ้านลงคะแนนให้ ส่วนกลาง พยายามลดอำนาจท้องถิ่นตั้งแต่รัฐประหาร พ.ศ. 2549 ที่มีการเพิ่มวาระให้กับ ตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากเดิม 5 ปี เพิ่มมาเป็นครองวาระจนอายุ 60 ปี ตาม พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 14(1) (iLaw, 2562)

อำนาจกำกับดูแล อปท. เพิ่มขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้ง อปท. พ.ศ. 2562 ที่ส่วนกลางสามารถสั่งระงับการปฏิบัติหน้าที่และสั่งหยุด การปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร อปท. หากเห็นว่าการกระทำของผู้บริหาร อปท. อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือจงใจละเลยการปฏิบัติหน้าที่ สร้างความ วุ่นวายและฝ่าฝืนต่อคำสั่งผู้กำกับดูแล หน่วยกำกับดูแลสามารถสั่งให้หยุดปฏิบัติ หน้าที่เพื่อรอสอบสวนก็ได้ (วัชรภรณ์ มณีบุษ, 2560)

เจนจบทิศ จารีกกลาง และ ศิวัช ศรีโภคางกุล (2562) ได้ชี้ให้เห็นถึง รูปแบบการแทรกแซงซึ่งมีความสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่นโดยแยกเป็นรูปแบบ ดังนี้ (1) การบริหารจัดการภายในองค์กรการบริหารงานบุคคลออกประกาศและใช้

คำสั่ง คสช. ในการเรียกบุคคลใน อปท. มารายงานตัวเป็นการควบคุมการใช้อำนาจที่เคยเป็นอิสระภายใต้กฎหมายของ อปท. เปิดโอกาสให้ส่วนภูมิภาคและส่วนกลางออกกฎหมายเข้าควบคุม อปท. ได้มากขึ้น แทรกแซงการเลือกตั้งท้องถิ่น โดยการระงับไม่ให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่น (2) อำนาจการจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะที่จำกัดอำนาจหน้าที่ลดความเป็นอิสระของ อปท. ลง (3) การคลัง จังหวัดและอำเภอเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามระเบียบมีอำนาจลงโทษได้ทันทีหากทำหน้าที่ขัดกับกฎหมาย ส่วนงบประมาณอุดหนุนมีทหารเข้ามาเป็นคณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุน อปท. เป็นส่วนมาก (4) ความเป็นนิติบุคคล การปฏิบัติของ คสช. ขัดกับหลักความเป็นนิติบุคคลของ อปท. ทั้งการบริหารภายในองค์กร การแทรกแซงการจัดทำแผนบริหารสาธารณะ และการแทรกแซงการคลัง

อำนาจหน้าที่นายก อปท.

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 58 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บทที่ 2 ทวิ มาตรา 48 ทวิ ได้ระบุไว้ว่านายกต้องมีที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และนายกเทศมนตรีตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีอำนาจหน้าที่เหมือนกันดังต่อไปนี้ (1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของ อปท. ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา อปท. ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของ อปท. (3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกฯ และเลขานุการนายกฯ (4) วางระเบียบเพื่อให้งานของ อปท. เป็นไปด้วยความเรียบร้อย (5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติ อปท. (6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น

อำนาจหน้าที่ ปลัด อปท.

ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ตำแหน่งประเภทบริหารท้องถิ่น หรือปลัด อปท. เป็นลักษณะงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของแผนงาน ที่สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้กำหนดให้สอดคล้องกับกฎหมาย นโยบายของรัฐบาล และ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้คำปรึกษา และเสนอความเห็น ต่อนายกองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น คณะผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงาน ภายในหน้าที่และ ความรับผิดชอบ ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานจ้างใน องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมด รับผิดชอบงานประจำทั่วไปขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาทำความเข้าใจ สรุปรายงาน เสนอแนะ และดำเนินการเกี่ยวกับการอนุญาตต่างๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดตั้ง ยุบหรือเปลี่ยนแปลงเขตองค์การปกครอง ส่วน ท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การพัฒนา ส่งเสริมอาชีพ การทะเบียนและบัตร การศึกษา การเลือกตั้ง งานเลขานุการสภาองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการปฏิบัติของปลัด อปท. ที่ต้องทำหน้าที่ผู้บริหารท้องถิ่น

สำนักงาน ก.จ., ก.ท., และก.อบต. ตอบข้อหารือกรณีปลัดปฏิบัติหน้าที่ นายก อปท. ตามประกาศ คสช. ที่ 85/2557 และกำหนดแนวทางให้ปลัด อปท. ปฏิบัติงานภายใต้แนวทางการปฏิบัติไว้ 3 ประการ ดังนี้

1. อำนาจดำเนินงานบุคคลของปลัด อปท. รวมถึงผู้รักษาราชการแทนปลัด อปท. กำหนดว่าเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้ว่างลงให้ปลัดทำหน้าที่แทนนายก ส่วนการ บริหารบุคคลที่เป็นอำนาจของนายกตามกฎหมายกำหนด ปลัดจะทำหน้าที่ได้ต้อง ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางของ อปท. ในรูปแบบต่างๆ แล้วแต่ กรณี และคณะที่ 1 ของกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ คำสั่ง คสช.ที่ 85/2557 มีฐานะเป็นกฎหมายเทียบเท่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง อปท. ดังนั้นถ้า ปลัด อปท. ทำหน้าที่นายก อปท. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลาง ของ อปท. เกี่ยวกับบริหารบุคคลในเรื่องใดก็สามารถดำเนินการได้ทุกกรณี

2. การยื่นขอประเมินเพื่อรับรองครหรือการอื่นซึ่งตนอาจเกี่ยวข้องด้วย ปลัดปฏิบัติหน้าที่นายก อปท. ยื่นขอประเมินเพื่อรับรองครหรือการอื่นที่เกี่ยวข้อง

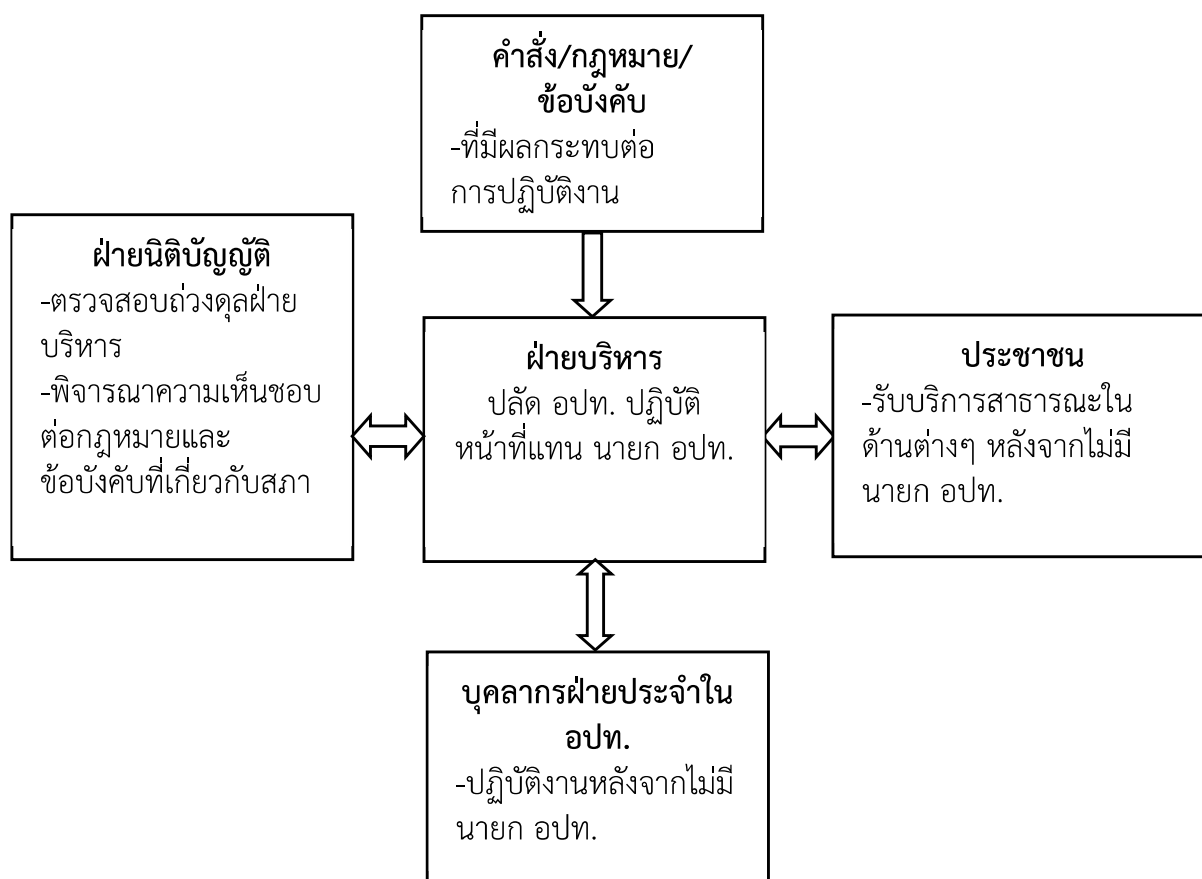
กับการบริหารบุคคล ก็สามารถทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางของ อปท.

3. อำนาจหน้าที่ของปลัดปฏิบัติหน้าที่นายก อปท. ตามขอบเขต พ.ร.บ. สภาตำบลและอบต. พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับ 6) พ.ศ.2542 ตามมาตรา 64 วรรคสามกำหนดว่าในช่วงระยะเวลาตำแหน่งนายกวางให้ปลัดทำหน้านายก อปท. ได้เท่าที่จำเป็นชั่วคราวจนถึงวันที่ผลการเลือกตั้งของนายก อปท. ประกาศอย่างเป็นทางการ และตามประกาศของ ก.อบต. เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีบริหารและการปฏิบัติงาน ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 ข้อ 20 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ของผู้รักษาราชการแทนปฏิบัติได้เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทน (สำนักงาน ก.จ., สำนักงานก.ท., และ สำนักงาน ก.อบต., 2558)

จากมติที่กล่าวมาจะเห็นถึงขอบเขตในการทำหน้าที่ของปลัดที่ต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. ซึ่งปลัดเป็นข้าราชการประจำนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เหมือนกับนายก อปท. แต่การใช้อำนาจในบางกรณีต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางของ อปท. แต่ลัทธิแบบซึ่งจะเป็นข้อจำกัดและเงื่อนไขของผู้ที่ต้องทำหน้าที่บริหารงานในท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง งานวิจัยของนักวิชาการหลายท่านที่ได้ศึกษาหลังช่วงรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ผลการวิจัยสอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกันคือการออกคำสั่ง ประกาศ หรือกฎหมายของ คสช. เป็นการลดความเป็นนิติบุคคลของ อปท. ขาดอิสระในการบริหารงาน เพิ่มอำนาจกำกับดูแลให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค กระทบต่อโครงสร้างการบริหารของ อปท. แต่การให้บริการสาธารณะ อปท. ยังคงดำเนินงานต่อไปและโครงสร้างการบริหาร อปท. ยังคงมีฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติเช่นเดิม เพียงแต่ อปท. บางแห่งจะเป็นข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. กรณีที่ยังไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นซึ่งผลกระทบดังกล่าวจะส่งผลทำให้เกิดอุปสรรคในการให้บริการ

สาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ มีผลต่อความสัมพันธ์ด้านโครงสร้างบริหารตามหลักการกระจายอำนาจจนนำมาซึ่งกรอบแนวคิดปัญหาและอุสรรคในการปฏิบัติงานของ ปลัด อปท. ปฏิบัติหน้าที่ นายก อปท.หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์กับปัญหาการปฏิบัติงานของปลัด อปท.ปฏิบัติหน้าที่ นายก อปท.

วิธีการวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบกรณีศึกษา (Case Study) โดยกำหนดพื้นที่ในการศึกษาคือจังหวัดชัยภูมิ เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีปลัด อปท. ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. จำนวนทั้งสิ้น 18 แห่ง และผู้วิจัยสามารถเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก ผู้วิจัยเลือก อปท. ที่ศึกษาแบบเจาะจงจำนวน 4 แห่ง แบ่งเป็นองค์การบริหาร

ส่วนตำบล (อบต.) 2 แห่ง และเทศบาลตำบล (ทต.) 2 แห่ง โดยพิจารณาจาก อบต. และ ทต. ที่มีรายได้มากที่สุด 2 อันดับแรก ได้แก่ อบต.นางแดด อบต. คูเมือง ทต. บ้านค่ายหมื่นแผ้ว และ ทต. ชีลอง โดย อบต. ทั้ง 4 แห่ง

ผู้ให้ข้อมูลหลัก

ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key informants) ในการวิจัยครั้งนี้ให้มาจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายประจำ และประชาชน เพื่อให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของปัญหาการปฏิบัติงานของปลัด อบต. หรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อบต. จากมุมมองที่หลากหลาย เกณฑ์ในการเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก คือ ต้องเป็นบุคคลที่มาใช้บริการสาธารณะมีความรู้ความเข้าใจ และประสบการณ์หรือเกี่ยวข้องในการบริหารและการบริการสาธารณะของ อบต. นั้นๆ ข้อมูลทั่วไปจำนวน อบต. และจำนวนผู้ให้ข้อมูลหลักเป็นดังปรากฏในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1

ข้อมูลทั่วไปจำนวน อบต. และจำนวนผู้ให้ข้อมูลหลัก

อบต.	จำนวนผู้ให้ข้อมูลหลัก (คน)				
	ฝ่ายบริหาร (ปลัด อบต.)	ฝ่ายนิติบัญญัติ (ประธานสภาฯ หรือตัวแทน)	ฝ่ายประจำ (ข้าราชการ ประจำ)	ประชาชน	รวม
อบต.นางแดด	1	1	2	2	6
อบต.คูเมือง	1	1	2	2	6
ทต.บ้านค่าย หมื่นแผ้ว	1	1	2	2	6
ทต.ชีลอง	1	1	2	2	6
รวม	4	4	8	8	24

การเก็บรวบรวมข้อมูล

แหล่งข้อมูลสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ คือ แหล่งข้อมูลเอกสารและแหล่งข้อมูลบุคคล ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ เอกสารชั้นปฐมภูมิ เช่น ประกาศ กฎหมาย คำสั่งต่างๆ และเอกสารชั้นทุติยภูมิ เช่น เอกสารทางวิชาการ บทความวิชาการ ทั้งเอกสารปกติและในระบบออนไลน์ สำหรับแหล่งข้อมูลบุคคล ผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth interview) เพื่อสอบถามข้อมูลและความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลหลัก เกี่ยวกับประเด็นปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของปลัด อปท. หรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. ที่เกิดขึ้นหลังการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2557 และรวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาเป็นข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาด้วย

การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูลและทำการวิเคราะห์ข้อมูลทุกครั้งหลังจากการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยนำข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิมาตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) แล้วมาวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทำความเข้าใจปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานของปลัด อปท. หรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. ที่เกิดขึ้นหลังการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

ผลการวิจัย

จากการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่จากบุคลากรฝ่ายนิติบัญญัติบุคลากรฝ่ายประจำ และตัวแทนประชาชนผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่ของ อปท. แต่ละแห่งได้ให้ข้อมูลความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคต่างๆ ในการทำหน้าที่ของปลัด อปท. ที่ต้องมาปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลปัญหาของปลัด อปท. ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ได้ตามความมุ่งหวังของประชาชนในท้องถิ่นช่วงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ผู้วิจัยพบว่าผู้ให้ข้อมูลหลักทราบถึงเหตุการณ์การรัฐประหารเมื่อ พ.ศ. 2557 มีผลทำให้โครงสร้างบริหารงาน

ขององค์กรเปลี่ยนแปลงจากเดิม เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานเชื่อมโยงไปถึงโครงสร้างการบริหารงานภายใน อปท. ทั้งกิจการสภา บุคลากรฝ่ายประจำที่เป็นผู้ขับเคลื่อนนโยบายต่างๆ นำไปสู่การปฏิบัติ ส่งผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเปลี่ยนไป จนนำไปสู่ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดในประเด็นต่างๆ ดังนี้

การตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนไป

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยจัดตั้งตามหลักการประชาธิปไตยโดยคนในพื้นที่มีส่วนร่วมกำหนดเป้าหมาย อปท. เป็นหน่วยงานหลักในการทำให้เป้าหมายของประชาชนบรรลุ มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามแผนพัฒนาและตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อปท. เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าหน่วยงานอื่น โครงสร้างการบริหารงานท้องถิ่นจะมีฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงทั้งสอง 2 ฝ่าย ฝ่ายบริหารทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แลกเปลี่ยนนโยบายต่อสภาและปฏิบัติงานตามที่ได้แถลงไว้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายในสภาทุกปี บริหารราชการท้องถิ่นตามแผนพัฒนา ข้อบัญญัติ กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับหรือตามกฎหมายของทาราชการ ในส่วนฝ่ายสภามีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไม่ให้บริหารงานขัดกับกฎหมาย ฉะนั้นปลัดที่ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. การตอบสนองความต้องการของประชาชนจึงเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลักชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า อปท. ที่มีปลัดทำหน้าที่แทนนายกไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้สอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชนก่อนการรัฐประหาร ปลัด อปท. ผู้หนึ่งให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า

“ถ้าจะตอบว่าเต็มที่ 100% ตามความต้องการของประชาชน คงไม่ 100% แต่ในเรื่องของการทำงานที่แก้ไขปัญหาให้ประชาชน การตอบสนองความต้องการของประชาชนก็สามารถทำได้ แต่บางอย่างอำนาจหน้าที่บางอย่างที่ให้กับผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกมันมีข้อจำกัดของมันอยู่ แล้วก็ในเรื่องความเชื่อมั่น ทศนคติของประชาชน ของผู้ใช้บริการยังมองว่า การที่มีนายกจริงๆ ที่ไม่ใช่ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

จะสามารถดูแลในเรื่องต่างๆ ไป ตามแนวทางของนักการเมืองในการบริหารงานได้มากกว่าข้าราชการประจำ” (ปลัด อปท. ก, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

จากการสัมภาษณ์ปลัดที่ต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. คนหนึ่งกล่าวว่า “การปฏิบัติหน้าที่ก็อาจจะติดขัดในเรื่องของอำนาจหน้าที่ทางกฎหมายที่ให้ไว้ ซึ่งบางอย่างเราก็ไม่สามารถที่จะใช้อำนาจได้อย่างนักการเมือง” (ปลัด อปท. ง, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

จากกรณีข้างต้นการปฏิบัติงานปลัดต้องปฏิบัติงานด้วยอำนาจที่จำกัดซึ่งไม่สามารถใช้อำนาจได้อิสระตามกรอบกฎหมายเหมือนกับนายกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ด้วยความเป็นข้าราชการฝ่ายประจำที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบอย่างเคร่งครัด ต้องคำนึงถึงโทษทางวินัยของข้าราชการ อีกทั้งการกำกับดูแลที่เพิ่มขึ้น ดังปลัดคนหนึ่งแสดงความเห็นว่า “ก็มีการกำกับดูแลที่เพิ่มมากขึ้นเพราะไม่ใช่หน้าที่โดยตรง ข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ก็อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย มีหน่วยงานตรวจสอบมากมายจะทำอะไรก็ต้องคำนึงถึงระเบียบกฎหมายก่อน” (ปลัด อปท. ข, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

ข้อมูลดังกล่าวได้พูดถึงการขาดอิสระในการบริหารงานตามกฎหมายซึ่งกำหนดไว้ให้เฉพาะผู้ที่เป็นนายกเท่านั้น ดังข้อมูลจากปลัดคนหนึ่ง

“การเปลี่ยนแปลงในการทำงานก็จะเป็นลักษณะต้องทำงานภายใต้ประกาศ ภายใต้คำสั่ง ซึ่งอาจจะไม่สามารถทำงานที่หลากหลายได้มากพอ อาจจะถูกจำกัดบ้างเป็นบางอย่าง แต่ว่าการปฏิบัติงานโดยส่วนรวมก็ไม่แตกต่างกันสามารถทำได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลที่มากกว่าปกติ เท่านั้นเอง” (ปลัด อปท. ก, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

การที่ อปท. ที่มีปลัดปฏิบัติหน้าที่นายก อปท. ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้เต็มที่มีสาเหตุปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ดังนี้

1. เกิดจากภาระงานที่เพิ่มขึ้นของปลัด อปท. กล่าวคือ ปลัด ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. หลังจากการรัฐประหารในครั้งนี้ ปลัดต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งสองตำแหน่งภายใต้กฎหมายที่จำกัดอำนาจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ภายใต้ระเบียบ คำสั่ง และประกาศ การปฏิบัติงานทำได้ไม่เต็มประสิทธิภาพของแต่ละหน้าที่เพราะต้องทำหน้าที่ทั้งสองตำแหน่งในเวลาเดียวกัน จากที่ปลัด อปท. มีหน้าที่รับคำสั่งขับเคลื่อนนโยบายจากนายกที่เป็นตัวแทนประชาชนให้ไปสู่เป้าหมาย กลับต้องมาเป็นผู้กำหนดนโยบายซึ่งไม่ได้มาจากประชาชนโดยตรง ต้องรับผิดชอบงานบริหาร อปท. ที่เป็นงานของนายก อปท. ซึ่งการบริหารงาน อปท. เป็นงานที่ยากต้องเข้าใจบริบทของสังคมในพื้นที่ และปลัด อปท. ต้องทำงานในตำแหน่งหน้าที่หลัก เช่น การพิจารณาความเห็น เสร็จปรายงาน เสนอแนะต่างๆ ที่ต้องใช้ความรู้ และ ความรอบคอบในการปฏิบัติงานเป็นอย่างสูง ดังปลัด อปท. คนหนึ่งได้ให้เหตุผลว่า สาเหตุที่ทำให้ปลัด อปท. ไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เต็มที่เนื่องจากเป็นข้าราชการประจำ

“...มีเงื่อนไข มีข้อจำกัดของการทำงาน ทำให้เราไม่สามารถที่จะตอบรับในการใช้บริการของประชาชนได้ทันที ทำให้ชาวบ้านรู้สึกว่าการที่ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกไม่สามารถที่จะให้บริการและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทันตามความต้องการ อาจจะมีเรื่องช้าบ้าง ... ก็อาจจะมีบางอย่างที่ไม่สามารถที่จะให้บริการประชาชนได้ก่อนตามความต้องการหรือตามที่ประชาชนมาแจ้งได้” (ปลัด อปท. ก, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

ในขณะที่ประชาชนให้ความเห็นว่า “การปฏิบัติหน้าที่แทนของปลัดก็ทำได้ประมาณหนึ่ง การติดต่อประสานงานร้องเรียนเสนอแนะก็รับฟังและแก้ไข ปัญหาต่างๆ ให้แต่อาจจะล่าช้าบ้างอาจเพราะปลัดต้องทำงานอยู่หลายอย่าง” (ประชาชนในเขต อปท. ก, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

ประธานสภาคนหนึ่งที่ได้พูดถึงขอบเขตการทำงานที่จำกัดของปลัดที่เมื่อเปรียบเทียบกับนายกที่เป็นตัวแทนของประชาชนแล้วปลัดจะตัดสินใจได้ช้ากว่า

“การทำงานของปลัดก็ได้อยู่ เพราะต้องทำตามหลักข้อบังคับ เขาไม่กล้า ล้ำเส้นไม่กล้าทำเกินขอบเขตของกฎหมาย เพราะเขาเป็นข้าราชการ ก็กลัวฝ่ายสภาพ ตรวจสอบ กลัวความผิด ไม่เหมือนนักการเมือง ปลัดเขาจะทำตามระเบียบข้อบังคับ เท่านั้นเอง ไม่กล้าตัดสินใจที่จะล้ำเส้นของกฎหมายข้อบังคับ ปลัดเขาจะทำตาม กติกาในทันทีเลย” (ประธานสภา อปท. ค, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

2 ข้อจำกัดทางกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ของปลัด อปท. ในฐานะนายก อปท. ไม่สามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองประชาชนได้อย่างเต็มที่ มีข้อจำกัดเรื่องอำนาจเฉพาะตำแหน่งที่ไม่สามารถทำได้ ปลัด อปท. จะตัดสินใจ หรืออนุมัติเรื่องใดเกี่ยวกับงานบุคคล การสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ ต้องได้ มติเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลหรือคณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนตำบลก่อนจึงจะออกประกาศสรรหาบุคลากรเข้ามาปฏิบัติราชการได้ ทำให้เกิดความล่าช้าเนื่องจากขาดบุคลากรเข้าปฏิบัติงานได้ครบตามตำแหน่งตาม โครงสร้าง และมุมมองของประชาชนยังมองว่านักการเมืองท้องถิ่นขึ้นมาบริหาร ท้องถิ่นทำได้ดีกว่าปลัด อปท. ที่มาปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. ดังปลัด อปท. แห่งหนึ่งได้แสดงความคิดเห็นว่า “การปฏิบัติงานบางอย่างช้าลง ไม่สามารถที่เข้าถึง เป้าหมายได้อย่างรวดเร็วเท่ากับผู้ที่เป็นายก อปท. โดยตรงโดยตำแหน่งของเขา เพราะเขามีองค์ประกอบหลายอย่างที่เราสามารถที่จะทำทันทีได้” (ปลัด อปท. ค, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563) ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับความคิดของปลัดอีกแห่ง หนึ่งว่า

“กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ถ้าไม่มีนายก ก็ต้องให้ข้าราชการประจำ ปฏิบัติหน้าที่แทนไป แต่มาติดในเรื่องของเมื่อมีการรัฐประหารแล้วทำให้ การดำเนินการทางการเมืองตามกฎหมายเลือกตั้ง ทำให้มันหยุดชะงักไป ประชาชน อาจจะเสียผลประโยชน์ อาจจะได้รับประโยชน์น้อยลงจากการที่มีข้าราชการประจำ ปฏิบัติหน้าที่นายก เพราะหลายอย่างเราไม่สามารถทำได้ทันที ชาวบ้านอาจจะช้ำ นิดหนึ่งช้ำนิดหนึ่ง”(ปลัด อปท. ง, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

ประชาชนในพื้นที่ อปท. ค ให้ข้อมูลไปในแนวทางเดียวกันว่าความล่าช้าในการแก้ไขปัญหาอาจเกิดจากการทำงานตามกฎระเบียบมากเกินไป และยกตัวอย่าง

“โครงการในข้อบัญญัติประจำปีงบประมาณที่จะเข้ามายังชุมชนอาจจะช้า อาจจะเป็นเพราะระเบียบกฎหมายที่ข้าราชการจะละเอียดรอบคอบมากกว่า นักการเมือง เพราะเขามีความรู้คงไม่ยากให้มีข้อผิดพลาดผิดกฎหมาย เพราะเขาจะมีความผิดก็อาจจะเกิดความล่าช้าตรงนี้” (ประชาชนในเขต อปท. ค, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

3. ปลัดเข้าใจพื้นที่น้อยกว่านายกที่มาจากการเลือกตั้ง นายก อปท. เป็นผู้ที่ประชาชนผู้มีสิทธิใช้เสียงเลือกผู้แทนเข้ามาบริหารงานในพื้นที่ตำบลของตน นายก อปท. เป็นคนในพื้นที่มีข้อมูลเชิงลึกในพื้นที่ จะมีทีมงานหรือห้วคณะแนอยู่ในทุกหมู่บ้าน สามารถเข้าใจพื้นที่มากกว่าปลัด อปท. ที่เป็นข้าราชการประจำ ประชาชนผู้หนึ่งให้ความคิดเห็นในประเด็นนี้ว่า การปฏิบัติงานเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ของนายก อปท. มีความรวดเร็วกว่าปลัด อปท. ที่ปฏิบัติหน้าที่แทน

“ปลัดก็ยังทำงานได้ระดับหนึ่งแต่ก็ได้ไม่เต็มที่ การเข้าถึงประชาชนของ ปลัดก็ต้องยอมรับว่าน้อยกว่านักการเมืองแน่นอนความเข้าใจพื้นที่ก็น้อยกว่า แต่การบริหารงบประมาณก็ยังคงทำงานได้ แค่อาจจะเข้าถึงเข้าใจประชาชนได้น้อยกว่าตอนมีนายก” (ประชาชนในเขต อปท. ข, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลจากประชาชนในพื้นที่ อปท. ก. ที่ว่า

“ปลัดอาจจะลงพื้นที่น้อยกว่าตอนที่มียกการรับทราบปัญหาในพื้นที่ อาจจะน้อยกว่าการทำงานยังปกติยังมีโครงการต่างๆ ลงมายังชุมชนเหมือนเดิม แต่การแก้ไขปัญหาเร่งด่วนบางอย่างอาจจะช้าลงไม่เหมือนตอนมีนายก เพราะตอนมีนายกบางครั้งเขาอาจเข้ามาแก้ปัญหาให้ก่อน เช่นถนนเป็นหลุม ถนนเพื่อการเกษตรเดินทางลำบากเขาก็จะเข้ามาแก้ปัญหาได้รวดเร็วกว่า” (ประชาชนในเขต อปท. ก, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

ประชาชนอีกผู้หนึ่งแสดงความคิดเห็นในทิศทางทางที่ตรงกันและได้กล่าวว่า “ตอนที่มียก นายกจะลงมาดูพื้นที่เองและมีทีมงานลงมาแก้ปัญหา ไม่ว่าจะ

เป็นนายก รองนายก เลขา ซึ่งก็เป็นคนในพื้นที่เข้าใจปัญหาดี เข้าถึงได้ง่ายเพราะเป็นคนในพื้นที่ และจะรู้จักกันเป็นอย่างดีอยู่แล้วของคนในพื้นที่” (ประชาชนในเขต อปท. ค, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

4. ปลัดตอบสนองนโยบายส่วนกลางมากกว่าประชาชนในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ให้อำนาจส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำกับดูแล อปท. เป็นผู้ประเมินผู้บริหาร อปท. ทำปลัด อปท. ต้องตอบสนองนโยบายส่วนกลาง ปลัดคนหนึ่งได้ให้ความเห็นในประเด็นนี้ว่า นโยบายส่วนกลางที่ออกมาเป็นการเพิ่มบทบาทให้กับส่วนกลาง ในฐานะปลัดที่เป็นข้าราชการประจำก็ต้องตอบสนองนโยบายส่วนกลาง

“ในช่วงนี้ นโยบายส่วนกลางที่ลงมา ยังส่วนภูมิภาคก็ค่อนข้างจะเยอะ อาจจะเป็นเพราะส่วนกลางอาจจะเพิ่มบทบาทให้กับส่วนภูมิภาคมากกว่าท้องถิ่น แต่ท้องถิ่นก็ยังตอบสนองประชาชนในพื้นที่เช่นเดิม แต่อาจจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของส่วนกลางไปด้วย” (ปลัด อปท. ง, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

ปลัดตอบสนองนโยบายส่วนกลางเป็นหลักแล้วจึงแปลงมาเป็นนโยบายของท้องถิ่น ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปลัดให้ความสำคัญกับนโยบายส่วนกลางมากกว่า ดังปลัดคนหนึ่งให้ความเห็นที่สอดคล้องกันว่า

“การปฏิบัติงานของท้องถิ่นแต่ละแห่งมันมีการตอบสนองทั้งสองอย่างคือ ทั้งประชาชนในพื้นที่กับนโยบายส่วนกลางมันคละเคล้ากันไป เพราะว่่านโยบายมากของรัฐบาลส่วนกลางเมื่อนำมาแปลงเป็นการปฏิบัติในพื้นที่เราก็ต้องดูหลักของประชาชนในพื้นที่เป็นหลักเช่นกัน โดยควบคู่กันไปมันไม่สามารถจะบอกได้ว่าส่วนไหนมากกว่ากัน แต่ว่่านโยบายรัฐบาลส่วนกลางที่ออกมามันก็ส่งถึงประชาชนในพื้นที่ได้เช่นกัน” (ปลัด อปท. ก, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

ปลัดอีกคนหนึ่งได้ให้ความเห็นตรงกันว่า “ท้องถิ่นเราบางอย่างก็ต้องทำตามนโยบายหลักก็คือนโยบายส่วนกลางอยู่แล้ว แต่ก็ต้องดูนโยบายของผู้บริหาร

ท้องถิ่นด้วยมันก็ต้องทำตามทั้งสองนโยบาย”(ปลัด อปท. ข, สัมภาษณ์, ธันวาคม 2563)

ฉะนั้น โดยสรุปจะเห็นว่า แม้ว่าปลัด อปท. ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายก อปท. ยังสามารถที่จะปฏิบัติงานเพื่อให้บริการประชาชนในพื้นที่ได้ แต่ก็ไม่อาจทำตามเป้าหมายหรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ และเมื่อเปรียบเทียบกับการปฏิบัติหน้าที่ของนายก อปท. แล้ว ปลัด อปท. ไม่สามารถทดแทนได้ เนื่องจากขาดความเข้าใจและเข้าถึงพื้นที่เหมือนผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

สรุปและอภิปรายผล

ในการศึกษานี้ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของปลัด อปท. ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของปลัด อปท. ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อปท. เกิดขึ้นหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เนื่องจากการเลือกตั้งของ อปท.หยุดชะงักโดยการใช้อำนาจมาตรา 44 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (ฉบับชั่วคราว)คสช. ได้ออกคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 1/2557 ซึ่งทำให้สมาชิกสภา อปท. และนายก อปท. ทำหน้าที่ไปจนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นหาก อปท. ไต่ที่นายกได้พ้นจากตำแหน่งไม่ว่ากรณีใด ปลัดจะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายก ซึ่งการออกคำสั่งของ คสช. มีความขัดแย้งกับโครงสร้างตามหลักการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยเพราะนายก อปท. ถือเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นที่ถูกเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อเข้ามาบริหารงานท้องถิ่นให้เป็นไปตามความมุ่งหวัง

จากการดำเนินการวิจัยลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักในเขต อปท. ทั้ง 4 แห่ง ในจังหวัดชัยภูมิ ผู้ให้ข้อมูลหลักได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 รวมทั้งความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหา

และอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อบท. ของปลัด อบท. หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ผลวิจัยพบว่า การปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยปลัด อบท. นั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เทียบเท่ากับนายก อบท. โดยพบว่าปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อบท. ของปลัด อบท. เกิดจากสาเหตุสำคัญ 4 ประการได้แก่ ประการแรก ภาระงานที่เพิ่มขึ้นของปลัด อบท. จากการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะปลัด อบท. และในฐานะนายก อบท. ในคราวเดียวกัน ประการที่สอง ข้อจำกัดทางกฎหมาย จากกรณีที คสช. ออกคำสั่งไม่ให้จัดการเลือกตั้งปลัด อบท. ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางปฏิบัติของ กจ. กท. และ ก.อบต. ที่ได้มีมติตอบข้อหารือกรณีปลัด อบท. ปฏิบัติหน้าที่นายก อบท. และกฎหมายที่เกี่ยวข้องประการที่สาม ปลัด อบท. เข้าใจพื้นที่น้อยกว่านายก อบท. ที่มาจากการเลือกตั้ง ด้วยนายก อบท. เป็นคนในพื้นที่และมีความสัมพันธ์กับประชาชนมากกว่าปลัด อบท. ที่เป็นข้าราชการประจำ ประการที่สี่ ปลัด อบท. ตอบสนองนโยบายส่วนกลางมากกว่าประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้ประเมินการปฏิบัติงานของปลัด อบท. ถึงแม้การปฏิบัติหน้าที่แทนนายก อบท. ของปลัด อบท. ยังทำหน้าที่บริหารงานท้องถิ่นได้ แต่ปลัด อบท. ซึ่งเป็นข้าราชการประจำก็ไม่สามารถที่จะบริหารท้องถิ่นได้เทียบเท่ากับนายก อบท. ที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์ประกอบหลักในโครงสร้างบริหารงานของ อบท.

ผลการวิจัยนี้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับงานเขียนของ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2558) ซึ่งเนื้อหาตอนหนึ่งสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองตำแหน่งว่า ความสัมพันธ์ของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำไม่สามารถแยกออกจากกันได้ บทบาทของข้าราชการการเมืองเป็นองค์ประกอบส่วนบนของกลไกมีหน้าที่กำหนดนโยบายและเป้าหมายในการพัฒนา ซึ่งเป็นความชอบธรรมจากการเลือกตั้งของประชาชนและสะท้อนถึงความต้องการของประชาชน ส่วนข้าราชการประจำมีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายที่ข้าราชการการเมืองได้กำหนดไว้เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ปลัด อบท. จึงย่อมประสบปัญหาในการปฏิบัติงานแทนนายก อบท. เพราะถือเป็นการขัดกันของบทบาทตามโครงสร้างปกติและบทบาทที่มีลักษณะเฉพาะกิจ

นอกจากนี้ ผลการศึกษาอย่างสอดคล้องกับ วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ (2558) ที่ได้อธิบายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่การเลือกตั้งสมาชิกผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการแสดงออกของประชาชนเป็นความต้องการของประชาชนผ่านการคำนึงถึงนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นที่ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของความเป็นตัวแทนของประชาชนผ่านการเลือกตั้งท้องถิ่น

ดังนั้นจากผลการศึกษาครั้งนี้ พิจารณาประกอบเหตุและผลตามงานวิจัยแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้ข้อสรุปว่า ปลัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำบริหารท้องถิ่นได้แต่ก็ไม่สามารถปฏิบัติได้เทียบเท่ากับนายก อบท. ที่เป็นตัวแทนของประชาชนผลการวิจัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจความเป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้าใจบริบทได้มากกว่าข้าราชการประจำ และชี้ให้เห็นผลเสียของการรัฐประหารที่กระทบการบริหารราชการทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นส่งผลให้ประชาชนสูญเสียโอกาสในด้านการพัฒนา

ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานทั้ง 4 ประการ คือ (1) ภาระงานที่เพิ่มขึ้น (2) ข้อจำกัดทางกฎหมาย (3) ความไม่เข้าใจชุมชนท้องถิ่นอย่างแท้จริง และ (4) การตอบสนองนโยบายส่วนกลางมากกว่าประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งข้อค้นพบทั้ง 4 ประการ เกิดขึ้นมาจากขาดฝ่ายบริหารที่มาจากตัวแทนประชาชนรัฐบาลควรจัดให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นเพื่อให้มีตัวแทนประชาชนเข้ามาบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

สำหรับ อบท. ที่ไม่มีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งและให้ปลัด อบท. ปฏิบัติหน้าที่แทน กระทรวงมหาดไทยควรมีการทบทวนแก้ไขอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ในช่วงที่ยังไม่มีการเลือกตั้งของปลัดให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น นอกจากนั้นปลัด อบท. ในฐานะที่ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกในช่วงที่ยังไม่มีการเลือกตั้งควรลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลควรคืนอำนาจ

ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกระจายอำนาจให้มากขึ้น เพื่อปล่อยให้กลไกการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการพัฒนา จากการเรียนรู้ของประชาชนซึ่งจะได้ทำความเข้าใจและรับรู้ข้อดี และ ข้อเสีย ของการกระจายอำนาจจากผลการตัดสินใจของตนเอง อันจะนำไปสู่การเลือกตัดสินใจยอมรับหรือไม่ยอมรับการกระจายอำนาจด้วยตนเองแทนการรอการตัดสินใจของภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนและท้องถิ่นต้องเสียโอกาสในการเข้าถึงประโยชน์จากกระจายอำนาจตามแนวคิดการกระจายอำนาจและวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558). *ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2015/11/15878_1_1446610714280.pdf?time=1485104750884.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. *ระบบข้อมูลกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. สืบค้นจาก <http://infov1.dla.go.th/public/surveyInfo.do>.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557. เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว. (2558, 5 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 1 ง.
- จิระวัฒน์ ถิ่นะกนิษฐ และพัศ ลวางกูร (2563). การใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (ฉบับชั่วคราว)พ.ศ. 2557 มาตรา 44 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ. *วารสารรัชต์ภาคย์*, 14(34), 1-15.
- เจนจบทิศ จารีกกลาง และศิวิช ศรีโศคางกุล (2563). การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557. *Humanities, Social Sciences and arts*, 12(6), 1035-1049.
- เชิงชาญ จงสมชัย. (2558). ทิศทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นหลังรัฐประหาร 2557. *วารสารสังคมศาสตร์*, 11(1), 30-51.

- ชวงส์ ฉายะบุตร. (2539). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัทพินเนตพริ้นท์ ตั้งเซ็นเตอร์ จำกัด.
- ญาเรศ อัครพัฒนานุกูล. (2559). บทบาทของการกระจายอำนาจกับการส่งเสริม การเมืองภาคประชาชนศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด อุบลราชธานีในช่วงปี พ.ศ. 2554-2555. *วารสารสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัย นเรศวร*, 12(2), 171-194.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2550). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คอบไฟ.
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557. เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภา ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว. (2557, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 314 ง.
- พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537. (2537, 26 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก, หน้า 21-22.
- พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2496. (2496, 13 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 70 ตอนที่ 14 ก, หน้า 222/17
- วัชรภรณ์ มณีนุช. (2560). ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขใหม่ในส่วนของการกำกับดูแล ภายใต้อำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. *วารสารนิติศาสตร์และสังคมท้องถิ่น*, 4(1), 122-150.
- วรรณธิพา นุชถายอง และ กฤษวรินทร์ โล้วชรินทร์. (2563). ผลกระทบของ รัฐประหารปี 2557 ต่อการจัดบริการสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น. *วารสารธรรมทรรศ*, 20(1), 99-108.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2558). ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและ ข้าราชการประจำในประเทศไทยและต่างประเทศ:การศึกษาเพื่อสร้าง ข้อเสนอแนะบางประการสำหรับประเทศไทย. *วารสารสถาบัน พระปกเกล้า*, 13(1). 72-97.

ศิริวดี วิวิธคุณากร, ภัคดี โพธิ์สิงห์ และสัญญา เคนาภูมิ. (2563). การปกครอง
ท้องถิ่นไทยในยุคพลิกผันการเปลี่ยนแปลง. *วารสารการบริหารการปกครอง
และนวัตกรรมท้องถิ่น*, 4(2), 357-374.

iLaw. (2561). สี่ปี คสช. ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น กระจายอำนาจถอยหลัง
ราชการแทรกแซงท้องถิ่น. สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/4809>.

iLaw. (2562). ท้องถิ่นและท้องถิ่น ความทับซ้อนในกระจายอำนาจของไทย.
สืบค้นจาก <https://ilaw.or.th/node/5501>.