

บทความที่ : 2

Article :



**ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ภายใต้บริบทการกระจายอำนาจในยุครัฐบาลของ
คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2557 - 2562)**

**The Relations Between State and Local Government
under the Context of Decentralization during The
National Council for Peace and Order (2014 - 2019)**

[Received: April 6, 2021; Revised: April 27, 2021; Accepted: April 28, 2021]

ปฐวี โชติอนันต์*

Patawee Chotanan*

*คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี [Faculty of Political Science,
Ubon Ratchathani University];

Corresponding author e-mail: c.patawee@gmail.com

บทคัดย่อ

งานวิจัยชิ้นนี้ ผู้วิจัยมุ่งนำเสนอถึงประเด็น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทการกระจายอำนาจในยุครัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ.2557-2562) โดยเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อวิเคราะห์การเข้าควบคุม แทรกแซง และการขยายอำนาจลงสู่การปกครองท้องถิ่นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ภายใต้บริบทของประเทศไทยที่มีการกระจายอำนาจ และเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้บริบทการกระจายอำนาจภายใต้ยุครัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พ.ศ.2557-พ.ศ.2562 โดยเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่า ภายหลังจากรัฐประหารใน พ.ศ.2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ทำให้การปกครองท้องถิ่นกลายเป็นรัฐราชการ แทรกแซงและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการใช้ระบบบริหารและนโยบายใหม่เพื่อควบคุมผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นผ่านสิ่งที่เรียกว่า นโยบายประชารัฐและการบริหารส่วนภูมิภาค คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้รวมศูนย์อำนาจและควบคุมท้องถิ่นโดยการใช้นโยบายสวัสดิการ เช่น นโยบายประชารัฐ โครงการประชารัฐรักสามัคคี และโครงการการพัฒนาหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจท้องถิ่น งานวิจัยชิ้นนี้พบว่า รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้นโยบายเหล่านี้โดยไม่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องพึ่งอำนาจและทรัพยากรของคณะรัฐบาลรักษาความสงบแห่งชาติ

คำสำคัญ: รัฐ; ท้องถิ่น; การกระจายอำนาจ; คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

Abstract

The Qualitative research's article aims to present an issue of the relations between state and local government under the context of decentralization during The National Council for Peace and Order (2014-2019) The objectives of this research are to analyze how, in the context of decentralization, the National Council for Peace and Order (NCPO) increasingly tried to control, intervene, and expand its power to local government and to study the relationship between state and local government as well as decentralization under the National Council for Peace and Order (NCPO) from 2014 to 2019 The research reveals that after the 2014 Thai coup, the NCPO increasingly bureaucratized, intervened and controlled local governments by implementing new management systems and policies to control local executives and constituents and through the so called Pracha- Rath Policy and regional administration. The NCPO centralized power and controlled over local governments by using welfare policies such as the Pracha- Rath Policy on a Pracharathraksamakhi Projects and the project on village development to help drive local economies. The paper finds that the government used these policies to bypass local governments and to make local people more dependent on the NCPO's power and resources.

Keywords: State; Local Government; Decentralization; National Council for Peace and Order

บทนำ

ในรอบกว่า 20 ปี ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่บัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อสร้างกลไกให้เกิดการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น (วุฒิสารตันไชย, 2547; ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2562, น. 45-127) ประกอบกับบริบทโลกที่หันมาเชิดชูสิทธิมนุษยชนและคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย (Huntington, 1993; Fukuyama, 2006)

นักวิชาการเชื่อว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจะช่วยจัดปัญหาคอร์รัปชัน ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการท้องถิ่นและเสริมสร้างประชาธิปไตยในท้องถิ่นให้เข้มแข็ง รวมถึงการป้องกันการเกิดรัฐประหารซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังในสังคมการเมืองไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย พ.ศ.2475 เนื่องจากอำนาจถูกกระจายออกจากส่วนกลางไปสู่สถาบันการเมือง และประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548; อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557; World Bank, 2008)

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยกลับเกิดการรัฐประหารถึง 2 ครั้ง ติดต่อกัน ใน พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2557 ผลที่ตามมาคือ มีคำถามจำนวนมากต่อการเมืองไทยว่าเกิดอะไรขึ้นในประเทศแห่งนี้ โดยเฉพาะการรัฐประหารในครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรัฐประหารได้ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น และได้ตั้งรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในการปกครองประเทศ เนื่องจากการรัฐประหารครั้งนี้ คณะรัฐประหารดำรงอยู่ในอำนาจยาวนานถึง 6 ปี ซึ่งต่างจากการรัฐประหารใน พ.ศ. 2549 ที่ผู้นำรัฐประหารอยู่ภายในอำนาจประมาณ 1 ปีเท่านั้น

ในช่วงก่อนการรัฐประหาร พ.ศ.2557 นายสุเทพ เทือกสุบรรณได้ก่อตั้ง คณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่ สมบูรณ์แบบอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขซึ่งทำการประท้วงรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ในเรื่อง พรบ.นิรโทษกรรมและเรียกร้องให้ทหารออกมายืนข้างประชาชน (สำนักข่าวอิศรา, 2557; หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ, 2560) กลุ่มดังกล่าวได้มีการจุด กระแสเรื่องการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ประเด็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยตรงถูกนำมาเป็นข้อเสนอและข้อเรียกร้องสำคัญในการปฏิรูปทางการเมืองไทยเพื่อ แก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันและการบริหารงานของระบบราชการที่ล่าช้าไม่ทันต่อการ เปลี่ยนแปลง (ประชาไท, 2560)

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการรัฐประหาร ในวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้นำรัฐประหารได้มีการออกคำสั่งจำนวนมากในการ แทรกแซงและควบคุมการบริหารงานท้องถิ่น มีการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ สั่งให้มีการยุติบทาบทของนักการเมืองท้องถิ่น การแต่งตั้งข้าราชการประจำลง ไปทำงานในองค์กรปกครองท้องถิ่น และการให้ผู้นำท้องถิ่นอยู่ในวาระต่อโดยไม่ให้มีการ เลือกตั้ง ส่วนทางด้านเศรษฐกิจได้มีการจัดทำโครงการนโยบายประชารัฐเพื่อพัฒนา เศรษฐกิจในท้องถิ่นเพื่อนำพาประเทศไปสู่ไทยแลนด์ 4.0 และการดำเนินตาม ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ 20 ปี ที่รัฐสร้างขึ้น

จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ทำให้ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์สำคัญในการศึกษา ภายใต้อำนาจที่มีบริบทของการกระจายอำนาจมากกว่า 20 ปี คณะรักษาความสงบ แห่งชาติมีการเข้าควบคุมแทรกแซงการปกครองท้องถิ่นอย่างไร และการเข้าควบคุม และแทรกแซงดังกล่าวส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ การปกครองท้องถิ่นและการ กระจายอำนาจในช่วงรัฐบาลรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อย่างไร ทั้งนี้การทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าวจะช่วยให้เข้าใจเรื่องของสภาพการดำรงอยู่ของการ

ปกครองท้องถิ่น และการสร้างความเข้มแข็งของระบอบเผด็จการผ่านการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ท้องถิ่น และอำนาจที่กระจายตัวอยู่ในท้องถิ่น

บททวนวรรณกรรม

การศึกษาเรื่องเผด็จการและรัฐราชการ

เผด็จการนั้นมีหลายรูปแบบ รูปแบบเผด็จการมีความแตกต่างกันออกไปตามเกณฑ์ที่กำหนด เผด็จการมีลักษณะที่อิงคนคนเดียว เผด็จการแบบกลุ่มทหาร เผด็จการแบบพรรคการเมือง หรือการแบ่งตามความเข้มข้นของการใช้อำนาจจากน้อยไปสู่มาก อย่างเช่น เผด็จการแบบเบ็ดเสร็จที่ควบคุมถึงอุดมการณ์ทางการเมืองของประชาชน หรือเผด็จการแบบธรรมดาที่ใช้กำลังในการบังคับ กดขี่สังคม (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561: น. 30-32)

ลักษณะของเผด็จการในยุคสมัยใหม่ยังมีความเปลี่ยนแปลงไป ทั้งในรูปแบบผสม ในลักษณะของเผด็จการที่มาจากทางเลือกตั้ง เผด็จการที่เปิดให้มีการแข่งขันเหมือนในระบอบประชาธิปไตยแต่ในความเป็นจริงไม่ได้เปิดให้มีการแข่งขัน หรือสร้างแรงจูงใจให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เนื่องจากกติกาถูกผูกขาดและกำหนดให้ผู้มีอำนาจชนะเสมอเมื่อมีการแข่งขัน (เพ็ญอ้าง, 2561: 30-32)

ลักษณะเผด็จการในสังคมสมัยใหม่ยังมีลักษณะอำนาจนิยมของข้าราชการ ในประเทศไทยเราจะเห็นได้จากงานของ Fred W. Riggs (1966) ที่อธิบายถึงลักษณะสังคมไทยในช่วงของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ว่ามีลักษณะอำมาตยาธิปไตย กล่าวคือ ข้าราชการประจำมีอำนาจอย่างมากในการบริหารงานประเทศ ส่วนภาคประชาชนนั้นอ่อนแออย่างมากในการคานอำนาจกับระบบราชการ ในเวลาต่อมามีวิทยานิพนธ์ 2 เล่มได้นำแนวคิดรัฐราชการมาอธิบายสภาพสังคมการเมืองและสังคมไทยในสมัย คสช. วิทยานิพนธ์เล่มแรกคือเรื่อง รัฐราชการไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาอธิบายสังคมไทยในช่วงรัฐบาลประยุทธ์ ว่าเป็นการกลับมาของรัฐ

ราชการ (Bureaucratic Polity) ที่ข้าราชการมีอำนาจมากในการบริหารงานประเทศ ผ่านการร่วมมือกับชนชั้นทางด้านธุรกิจ (ชนบรรม อุทองมาก, 2560) ส่วนวิทยานิพนธ์อีกเล่มหนึ่ง เรื่องพลวัตและการปรับตัวของรัฐบาลราชการไทย: กรณีศึกษาเปรียบเทียบรัฐบาลราชการสมัยสุโขทัยและรัฐบาลราชการสมัย คสช. สิ่งที่ค้นพบเพิ่มเติมคือ รัฐบาลราชการในยุค คสช. นอกจากข้าราชการจะมีอำนาจเพิ่มมากขึ้นเหมือนดังในสมัยสุโขทัย ณะรัตน เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวนมากเพื่อรองรับข้าราชการและนักธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับคสช. เพื่อออกกฎหมายและกำหนดนโยบาย (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561)

Kongkirati and Kanchoochat (2018) ได้เขียนบทความชื่อ The Prayuth Regime: Embedded Military and Hierarchical Capitalism in Thailand โดยเรียกสภาพการเมืองไทยในช่วงดังกล่าวว่าระบอบประยุทธ์ (Prayuth's Regime) เนื่องจากระบอบดังกล่าวมีความพยายามที่จะทำให้สถาบันการเมืองต่าง ๆ ถูกปกครองโดยทหาร เช่น สภา คณะรัฐมนตรี และรัฐวิสาหกิจ รวมถึงความพยายามทำให้ระบบราชการอ่อนแอผ่านการแทรกแซงต่าง ๆ และสร้างความร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจในการดำเนินนโยบายประชารัฐมากกว่าจะใช้เพียงระบบราชการเหมือนเมื่อก่อน ในส่วนของการปกครองท้องถิ่น ธีรยุทธ วิทิตานนท์ (2561: น. 268-320) ได้ชี้ให้เห็นว่า คสช.เข้ามาแทรกแซงการปกครองท้องถิ่นอย่างมากโดยเฉพาะในเรื่องของอำนาจการบริหารงานท้องถิ่น และทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นรัฐบาล

พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (อ้างแล้ว.2561: 31-32) ได้เสนอว่า มิ่งงานวิชาการอีกชุดหนึ่งที่อธิบายลักษณะระบอบเผด็จการคือ งานของ Guillermo O'Donnell ที่พยายามอธิบายว่า เผด็จการแบบราชการนั้นคือตัวแบบที่แสดงให้เห็นว่าวิกฤตทางด้านเศรษฐกิจเป็นเงื่อนไขสำคัญที่รัฐต้องใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการเปลี่ยนแปลงทิศทางเศรษฐกิจ สิ่งสำคัญที่เราต้องพิจารณาคือ ใครเป็นจักรกลหรือพันธมิตรของใครในการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า งานวิชาการที่ศึกษาเรื่องเผด็จการกับรัฐราชการ โดยเฉพาะในรัฐไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557 นั้นพยายามจะตอบคำถามที่ว่า ระบอบเผด็จการมีลักษณะอย่างไร อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาสิ่งที่เรียกว่าระบอบ (Regime) เราคงต้องตั้งคำถามต่อไปอีกว่า ระบอบเผด็จการนั้นทำงานอย่างไรในรัฐไทย ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557

ทฤษฎีและแนวคิดในการวิจัย

ระบอบเผด็จการกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคม

แนวคิดเรื่องระบอบเผด็จการ มีข้อสมมติฐานหลักคือ ระบอบเผด็จการนั้น ไม่ใช่แค่ผู้นำเผด็จการจะใช้อำนาจในการปราบปรามและกดขี่ประชาชนเพียงอย่างเดียว แต่สิ่งที่สำคัญคือ ระบอบเผด็จการมีความพยายามที่สร้างระบบการเมือง (System) ขึ้นมาใหม่ ผ่านการแทรกแซงราชการ เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตประจำวันของคนในสังคม เพื่อให้เข้ากับระบอบเผด็จการ และที่สำคัญคือเพื่อสร้างความชอบธรรม (Legitimacy) ให้กับการคงอยู่ของระบอบดังกล่าวให้สามารถดำเนินต่อไป (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, 2561; Natasha M.Ezrow and Erica Frantz, 2011: 54-78; Cladio Sopranzetti, 2017) พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (2561: 37-42) เสนอว่า มี 4 ประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาในการทำ ความเข้าใจระบอบเผด็จการ คือ

หนึ่ง สถาบันการเมืองต่าง ๆ ในสังคมที่ดูเหมือนว่าจะทำงานเพื่อช่วยส่งเสริม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ประชาสังคม พรรค การเมือง การเลือกตั้ง หรือการปกครองท้องถิ่น แต่เมื่อมีการเปลี่ยนเป็นการปกครอง แบบเผด็จการ สถาบันเหล่านี้ทำงานอย่างไรในฐานะที่ถูกกำหนดกฎเกณฑ์ว่าเชื่อมโยง กับประชาธิปไตย การทำงานของสถาบันเหล่านี้ช่วยให้รัฐบาลเผด็จการสามารถควบคุม คนในประเทศผ่านการให้คนยอมทำตามกฎหมายที่เผด็จการออกมา และไม่ให้คนลุกขึ้น ต่อต้านซึ่งเป็นภารกิจสำคัญของเผด็จการ

สอง การสร้างภูมิทัศน์ทางการเมืองของเผด็จการ สิ่งที่เผด็จการต้องทำคือ การแทรกแซงสถาบันการเมืองต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศ เช่น ศาล พรรคการเมือง รัฐธรรมนูญ หรือในระดับท้องถิ่น คือการแทรกแซงการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการจัดการกับภาคประชาสังคมในการนำเอามาเป็นพวกผ่านการหยิбыื่นผลประโยชน์ให้ นอกจากนี้มีการออกข้อกฎหมาย การลดหรือเพิ่มหน่วยงานใหม่ๆ ในระดับท้องถิ่นเพื่อควบคุมการตัดสินใจของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง และที่สำคัญคือการสร้างพันธมิตรกับคนที่อยู่ระดับบนและระดับล่างเพื่อให้ระบอบเผด็จการสามารถคงอยู่ต่อไปได้

สาม การควบคุมสังคมของเผด็จการ เผด็จการไม่ได้สร้างสถาบันที่เป็นประชาธิปไตยแต่มีความพยายามที่จะถ่ายโอนอำนาจในการควบคุม กล่าวคือ การสร้างผลงานระดับย่อยในการส่งเสริมเสรีภาพเพื่อให้คนยอมรับ แต่อีกด้านหนึ่งมีการใช้เครื่องมือต่าง ๆ ตั้งแต่ นโยบาย คำสั่ง ข้อมูลข่าว งบประมาณ ภาษาที่ถูกผูกขาดเอาไว้ในการควบคุมประชาชนผ่านสถาบันการเมืองต่าง ๆ เช่น ศาล ทหาร พรรคการเมือง การเลือกตั้ง และการปกครองท้องถิ่น

สี่ ระบอบเผด็จการมีวัตถุประสงค์ที่จะเปลี่ยนสังคมและดึงประชาชนให้เข้ามาเป็นพวก ผ่านการปราบปราม การครอบงำทางอุดมการณ์ การหยิбыื่นผลประโยชน์ที่ไม่มีทางเลือก อย่างไรก็ตาม ในระบอบเผด็จการยังมีพื้นที่ให้ประชาชนได้มีการต่อรองขัดขืน และเรียกร้องต่อรัฐบาลเผด็จการเป็นบางเรื่อง เนื่องจากเผด็จการไม่สามารถที่จะควบคุมทุกเรื่องได้

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยชิ้นนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีการเก็บข้อมูลจาก 2 แหล่ง กล่าวคือ

การเก็บข้อมูลเชิงเอกสาร ได้แก่ คำสั่งทางกฎหมาย บทความวิชาการ
หนังสือวิชาการ และข่าวในหนังสือพิมพ์

การเก็บข้อมูลผ่านการสัมภาษณ์ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลกระทบที่เกิดจาก
การแทรกแซงการบริหารงานของท้องถิ่นของเทศบาลนครอุบลราชธานี ภายหลังจาก
รัฐประหาร พ.ศ.2557 ข้อมูลที่เก็บได้นั้นจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามใน
การวิจัยในครั้งนี้

การคัดเลือกผู้เข้าร่วมวิจัย (Subject selection and allocation)
ประกอบด้วย 1.ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการเมืองไทยและการปกครองท้องถิ่น 4
ท่าน 2. ผู้ที่ดำรงตำแหน่งบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4 ท่าน

ผลการศึกษา

การแทรกแซง ควบคุมและขยายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นของคณะรักษาความ
สงบแห่งชาติ (พ.ศ.2557-2562) มีลักษณะดังต่อไปนี้

**1. ท้องถิ่นถูกทำให้กลายเป็นรัฐราชการผ่านการแทรกแซง ควบคุมและ
ขยายอำนาจรัฐลงสู่ท้องถิ่น**

ภายหลังจากการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่นำโดยพล.อ.
ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการออกคำสั่ง
เพื่อควบคุม แทรกแซง และขยายอำนาจรัฐส่วนกลางเข้ามามีการบริหารงานท้องถิ่น
ดังต่อไปนี้

ประการแรก สิ่งที่ คสช.ทำกับท้องถิ่นคือ การใช้กฎหมายมาตรา 44 ตามที่ลูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557* สั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่และให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้ามาบริหารจัดการท้องถิ่นแทน การกระทำดังกล่าวของคณะรักษาความสงบแห่งชาติมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ต้องการควบคุมผู้นำท้องถิ่น ไม่ให้ต่อต้านการยึดอำนาจ และต้องการเปลี่ยนการปกครองท้องถิ่นให้กลับไปเป็นเหมือนก่อนที่จะมีการกระจายอำนาจ พ.ศ.2540 โดยที่องค์กรปกครองท้องถิ่นมีข้าราชการประจำเป็นผู้บริหาร (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2561: น. 268-320)

ประการที่สอง เนื่องจากสภาพการณ์ของการปกครองท้องถิ่นไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากนับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีการบัญญัติในเรื่องของการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้ผู้นำท้องถิ่นที่ถูกสั่งให้หยุดพักการปฏิบัติงานนั้นเกิดความไม่พอใจและมีกระแสไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ผลที่ตามมาคือ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งใหม่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นกลับเข้าปฏิบัติงานได้ตามเดิม ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นคนใดที่ครบวาระในการดำรงตำแหน่งให้ปฏิบัติงานต่อไปโดยไม่จัดให้มีการเลือกตั้ง (iLaw, 2559)

ประการที่สาม การออกกฎหมายเพื่อควบคุมและลดอำนาจท้องถิ่น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการออกกฎหมายเพื่อควบคุมและลดอำนาจท้องถิ่นผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการดังกล่าวมีสมาชิกทั้งหมด 13 คน ประกอบด้วย ข้าราชการทหารระดับนายพล 9 คน ข้าราชการพลเรือน 2 คน และอาจารย์มหาวิทยาลัย 2 คน องค์ประกอบของคณะทำงานสะท้อน

* มาตรา 44 ให้อำนาจอย่างมากกับหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการตัดสินใจออกคำสั่งในการจัดระเบียบสังคม ความมั่นคง เศรษฐกิจ การเมือง และระบบราชการโดยเฉพาะการโยกย้าย แต่งตั้ง และระงับการทำงานของราชการ

ให้เห็นว่า ผู้มีอำนาจในการพิจารณากฎหมายส่วนใหญ่ยังคงเป็นข้าราชการส่วนกลาง โดยปราศจากการมีส่วนร่วมของผู้นำท้องถิ่นต่างๆ (คณะกรรมการธิการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

จากการประชุมทั้งหมด 61 ครั้ง นับตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 - วันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ.2562 เรื่องที่มีการนำเข้าสู่ประชุมคือ การพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึง 36 ครั้ง นอกจากนั้นเป็นเรื่องของการพิจารณาข้อบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น (คณะกรรมการธิการการปกครองท้องถิ่น, ม.ป.ป.)

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นที่ถูกแก้ไขและถูกบัญญัติขึ้นมาใหม่พบว่า กฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นมาใหม่ ช่วง พ.ศ.2558-2562 มีทั้งสิ้น 12 ฉบับ 7 ฉบับเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการเงินและการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น 1 ฉบับเป็นเรื่องของระเบียบการจอตรล 1 ฉบับเป็นเรื่องของการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่น อีก 3 ฉบับเป็นเรื่องของอำนาจในการบริหารท้องถิ่นที่ถูกจำกัดมากขึ้น (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.2562; นักเรียนกฎหมาย.2563) ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นที่ถูกแก้ไข ช่วง พ.ศ.2558-2562 มีทั้งหมด 8 ฉบับ ทั้ง 8 ฉบับเป็นการปรับเปลี่ยนข้อกฎหมายในเรื่องของการบริหารงานท้องถิ่นในเชิงการจัดทำเอกสารและระเบียบการคลังในการเบิกจ่าย (คณะกรรมการธิการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ม.ป.ป.)

จากที่กล่าวมา จะพบว่าทั้งกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นใหม่และกฎหมายที่ถูกแก้ไขใหม่ไม่มีเรื่องของการลดอำนาจของราชการส่วนภูมิภาคและเพิ่มอำนาจให้การบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่กลับออกกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้กับรัฐส่วนกลางในการควบคุมการบริหารงานท้องถิ่น มากกว่านั้น แม้แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ที่มาจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ที่ถูกแต่งตั้งโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในหมวดการปกครองท้องถิ่น อำนาจและ

ความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการท้องถิ่นถูกลดลงไปอย่างมาก กล่าวคือ กฎหมายได้กำหนดในวรรคหนึ่ง “ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง” ซึ่งต่างจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550 ที่ให้ความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล และอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ (iLaw, 2559)

ประการที่สี่ การขยายอำนาจของรัฐส่วนกลางเข้าควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศที่ 104/2557 ให้อำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในการเข้ามาควบคุมการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่นซึ่งเป็นการทำหน้าที่แทนสภาท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ อบท. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558 โดยกรมการทั้งหมดเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น*

* คณะกรรมการประกอบด้วย 1) เสนาธิการทหาร เป็นประธานกรรมการ 2) รองเสนาธิการทหาร เป็นรองประธานกรรมการ 3) ผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา เป็นรองประธานกรรมการ 4) อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เป็นกรรมการ 5) ผู้อำนวยการสำนักจัดทำงบประมาณด้านความมั่นคง สำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ 6) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการ 7) หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการ และ 8) ปลัดบัญชีทหาร เป็นกรรมการและเลขานุการ ในการทำหน้าที่พิจารณาเงินอุดหนุนท้องถิ่น (iLaw, 2559)

ตารางที่ 1: ตารางสัดส่วนเงินอุดหนุน : เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ อุดหนุนเฉพาะกิจระหว่างปี พ.ศ.2552-2563

ตารางสัดส่วนเงินอุดหนุน : เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ อุดหนุนเฉพาะกิจระหว่างปี พ.ศ.2552-2563								
ปี	จำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมด	เงินอุดหนุนทั่วไป					เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	ร้อยละ
		เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่	ร้อยละ	เงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์	ร้อยละ	รวม		
2552	134584.42	57233.6	42.5	46866.19	34.8	104099.79	30484.63	22.65
2553	125363.03	29062.62	23.1	45209.11	36	74271.73	51091.3	39.24
2554	164332.87	52062.62	31.6	27966.38	17	80029	84303.87	51.3
2555	205192.08	55768.89	27.1	29926.11	14.5	85695	119497.08	58.23
2556	219519.74	61635.16	28.1	42809.69	19.5	104444.85	115074.89	52.42
2557	236088.77	61635.16	24.3	65332.35	25.7	126967.51	109121.26	46.22
2558	240604.45	58030.87	22.5	151703.88	58.8	209734.75	30869.70	12.83
2559	237154.02	47618.46	18.4	156078.41	60.4	203696.87	33457.15	14.1
2560	222586.68	49355.04	20.7	157997.58	66.5	207352.62	15234.06	6.84
2561	237800.55	50945.51	23.4	165890.06	76.6	216835.57	20964.98	8.8
2562	252307.79	50022.10	22.1	176010.98	77.9	226033.08	26274.71	10
2563	204487.24	47858.95	29.3	115485.67	70.7	163344.62	41142.62	20

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E.2552-2563)

จากตารางสัดส่วนเงินอุดหนุน: เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนทั่วไป ตามวัตถุประสงค์ อุดหนุนเฉพาะกิจระหว่างปี พ.ศ.2552-2563 พบว่ารัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องเงินอุดหนุนท้องถิ่น โดยเฉพาะในหมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีจำนวนมากและมีขั้นตอนและความยุ่งยากในการเบิกจ่าย ใน พ.ศ.2558 มีการตัดลดงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลง และเพิ่มเงินอุดหนุนทั่วไปในด้านของเงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์นั้น คือเงินที่ท้องถิ่นต้องใช้จ่ายตามภารกิจที่รัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนด แต่มีเงื่อนไขในการเบิกจ่ายที่มีข้อจำกัดน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

การย้ายเงินจากหมวดเงินอุดหนุนพิเศษมาเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์นั้นดูเหมือนว่าจะช่วยแก้ไข้ปัญหาในเรื่องการคอร์รัปชันเชิงนโยบายที่เกิดจากรัฐบาลก่อนหน้านี้มีการนำนโยบายของตนเองมาฝากให้กับท้องถิ่นและใช้เงินของท้องถิ่น และการแก้ไข้ปัญหาเรื่องเทคนิคการใช้เงินของท้องถิ่น (บรรเจิด สิงคะเนติและดารุณี พุ่มแก้ว, 2560: น. 4-24) เมื่อเงินถูกย้ายหมวดในการใช้จ่าย ภาระหน้าที่ที่เคยถูกบรรจุไว้ในหมวดเงินเฉพาะกิจถูกย้ายมาอยู่ในหมวดเงินอุดหนุนวัตถุประสงค์ด้วย อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนท้องถิ่นในช่วงรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติปกครองประเทศนั้นไม่ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ และบางปีถูกลดลงด้วย เช่น พ.ศ.2558 2,240,604.45 ล้านบาท พ.ศ.2559 ลดลงเหลือ 237,154.02 ล้านบาท พ.ศ.2560 ลดลงเหลือ 222,586.68 ล้านบาท เพิ่มขึ้นใน พ.ศ.2561 และ พ.ศ.2562 จำนวน 237,800.55 ล้านบาท และ 252,307.79 ล้านบาท ตามลำดับ

มากกว่านั้นเงินหมวดอุดหนุนทั่วไปที่เพิ่มขึ้นแทนที่จะเพิ่มในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอิสระในการใช้เงินในการบริหารงาน แต่กลับไปเพิ่มในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปตามวัตถุประสงค์ซึ่งภารกิจการทำงานส่วนใหญ่เป็นงานประจำที่ถูกถ่ายโอนมาจากส่วนภูมิภาค เช่น การแจกเงินอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) การแจกเบี้ยยังชีพ เบี้ยผู้สูงอายุ เป็นต้น

2. การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นใหม่

ความพยายามของผู้นำ คสช.ในการเข้าถึงและสร้างความสัมพันธ์ใหม่กับนักการเมืองท้องถิ่นได้มีขึ้นผ่านการสร้างวาทกรรมในเรื่องของการขจัดคอร์รัปชัน ปัญหาคอร์รัปชันเป็นอีกหนึ่งเหตุผลสำคัญในการยึดอำนาจในครั้งนี้ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีการใช้มาตรา 44 สั่งให้นักการเมืองท้องถิ่นบางคนที่ถูกกล่าวหาว่าคอร์รัปชันหยุดปฏิบัติหน้าที่เพื่อบริหารการสืบสวนสอบสวน มากกว่านั้นคือมีการสั่งให้ยกเลิกการจัดเลือกตั้งท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารครบวาระการ

ทำงาน คำสั่งเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการจัดความสัมพันธ์ใหม่ระหว่างรัฐ ผู้นำท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่น

2.1 การหยุดปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารท้องถิ่น

ตารางที่ 2: ตารางจำนวนผู้บริหารท้องถิ่นถูกมาตรา 44 ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่แบ่งตามประเภทองค์กร ตำแหน่ง และภูมิภาค

จำนวนผู้บริหารท้องถิ่นถูกมาตรา 44 ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ แบ่งตามประเภทองค์กร ตำแหน่ง และภูมิภาค									
ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ตำแหน่ง			ภูมิภาค					รวม
	นายก	รองนายก	ประธานสภา	เหนือ	กลาง	ตะวันออก	ใต้	ตะวันออกเฉียงเหนือ	
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด	15	1		2	5	0	2	7	16
เทศบาล	63	1	1	13	15	10	10	17	65
องค์การบริหารส่วนตำบล	103	3	3	7	32	3	6	61	109
รวม	181	5	4	22	52	13	18	85	190

ที่มา: ประกาศคำสั่งคณะกรรมการกฤษฎีกาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 16/2558-39/2560

ในช่วงเวลา 6 ปี มีผู้บริหารท้องถิ่น 190 คน* ถูกคำสั่งมาตรา 44 ให้หยุดการปฏิบัติหน้าที่ มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกมาตรา 44 ให้หยุดปฏิบัติงาน 15 คน และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน รวมทั้ง 16 คน มีนายกเทศมนตรีที่ถูกมาตรา 44 ให้หยุดปฏิบัติงาน ทั้งหมด 63 คน รองนายกเทศมนตรี 1 คน และประธานสภาฯ 1 คน และมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถูกมาตรา 44 ให้หยุดปฏิบัติงาน ทั้งหมด 103 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน และประธานสภาฯ 3 คน

* จำนวนผู้บริหารท้องถิ่นที่ถูกมาตรา 44 ให้หยุดการปฏิบัติงานยังไม่ได้นับรวม ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร และนายกเทศบาลเมืองพัทยา ถ้ารวมผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร กับนายกเทศบาลเมืองพัทยาจะมีผู้บริหารท้องถิ่นถูกให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ 192 คน

ภายหลังจากนั้น หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการใช้มาตรา 44 อีกครั้งหนึ่งในการให้ผู้บริหารท้องถิ่นบางคนกลับเข้าสู่ตำแหน่งเดิม การกระทำดังกล่าวเป็นความพยายามของหัวหน้าคณะคสช. ในการดึงนักการเมืองท้องถิ่นบางคนให้เข้ามาอยู่กับทางฝั่งของตนโดยการใช้ข้อหาที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน และการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างๆ เป็นสิ่งจูงใจให้ย้ายข้างทางการเมืองเพื่อมาสนับสนุนพรรคการเมืองที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติตั้งขึ้นมาภายหลังเพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่การเลือกตั้งและการเปลี่ยนเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตย

นักการเมืองท้องถิ่นบางท่านที่เคยสังกัดหรือเป็นผู้สนับสนุนพรรคเพื่อไทยได้มีการย้ายไปเข้ากับพรรคพลังประชารัฐที่เป็นพรรคที่สืบทอดอำนาจจากคสช. เช่น นายสธิพร นาคสุข นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยโสธร ถูกให้ออกจากตำแหน่งเพื่อรอการสอบสวน และได้รับการคืนตำแหน่งเมื่อปี พ.ศ.2561 สิ่งที่พบคือ นายสธิพร นาคสุข นั้นได้สนับสนุนผู้สมัคร ส.ส.พรรคพลังประชารัฐ ในจังหวัดยโสธร นางมลัยรัก ทองผา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมุกดาหาร ถูกให้ออกจากตำแหน่งเพื่อรอการสอบสวน หลังจากได้รับการคืนตำแหน่ง พบว่านายวิระพงษ์ ทองผา พี่ชายสามีของนางมลัยรัก ทองผา ได้เป็นว่าที่ผู้สมัคร ส.ส.พรรคพลังประชารัฐ จังหวัดมุกดาหาร และนายชัยมงคล ไชยรบ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ถูกให้ออกจากตำแหน่งเพื่อรอการสอบสวน หลังจากได้รับการคืนตำแหน่งพบว่า นายชัยมงคล ไชยรบ ได้ดำรงตำแหน่งประธานกลุ่มยุทธศาสตร์การเลือกตั้งของพรรคพลังประชารัฐ 4 จังหวัด คือ สกลนคร นครพนม มุกดาหาร และบึงกาฬ และร่วมมือกับว่าที่ผู้สมัคร ส.ส.พรรคพลังประชารัฐ ที่จังหวัดสกลนคร และนครพนม เป็นต้น (Ilaw, 2562)

2.2 การปกครองท้องถิ่นที่การเลือกตั้งผู้บริหารถูกยกเลิก

สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นที่ยังคงอยู่ในตำแหน่งและไม่ถูก ม.44 ให้หยุดการปฏิบัติงาน หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถทำงานต่อไปได้ แต่ไม่ให้มีการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นเมื่อครบวาระ คำสั่งเหล่านี้

ส่งผลให้ประชาธิปไตยในท้องถิ่นต้องหยุดชะงักเนื่องจากประชาชนไม่สามารถที่จะตรวจสอบและเลือกผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามกลไกของระบอบประชาธิปไตย และผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งไม่ทำงานเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่เพราะอำนาจในการให้คุณให้โทษสำหรับเขาไม่ได้ถูกผูกติดกับประชาชนในพื้นที่เหมือนในช่วงก่อนการรัฐประหาร แต่พวกเขกลับมีความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์ร่วมกับกับผู้นำคณะรัฐประหารแทน

ศ.ดร.ธนศร เจริญเมือง ได้ให้ข้อมูลกับผู้วิจัยว่า “นักการเมืองท้องถิ่นบางคนในเชียงใหม่ ภายหลังการรัฐประหาร มีชื่ออยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะนายกฯ แต่ตัวนั้นไปทำธุรกิจอยู่กรุงเทพฯ ไม่มาให้ประชาชนเห็นหน้า ไม่มีนโยบายอะไรใหม่ๆ เพราะเขาไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ที่สำคัญคือผู้นำท้องถิ่นกลายเป็นข้าราชการเต็มตัวเพราะฟังคำสั่งจากส่วนกลาง และรับเงินเดือนละเดือนๆ เรื่อย ๆ อย่าให้มีปัญหาอะไรเกิดขึ้นก็พอ รัฐบาลนี้ทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นส่วนหนึ่งของราชการ” (สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2563)

นอกจากนี้ สภาท้องถิ่นกับผู้บริหารท้องถิ่นไม่ยอมมีปัญหาระหว่างกันเพราะถ้ามีปัญหาอาจจะถูกมาตรา 44 ทั้งนายกและสภาท้องถิ่นให้หยุดพักการทำงาน ดังนั้น ทั้ง 2 ฝ่ายจึงต้องร่วมมือกัน ทำงานในลักษณะงานประจำและงานที่ส่วนกลางมอบหมายมา การตรวจสอบของฝ่ายสภาที่มีต่อผู้บริหารลดลงเพราะไม่อยากให้เกิดความขัดแย้งและถูกเพ่งเล็งจากหัวหน้าคณะรัฐประหาร เหมือนดังคำให้สัมภาษณ์ ของนายอนวัช โชควรกุล นายกเทศมนตรีตำบลพยุหะภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม “ในช่วงที่มีการรัฐประหาร สิ่งที่เราพบคือ ฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาไม่ค่อยทะเลาะกัน ช่วยกันทำงาน เพราะถ้ามีปัญหาอาจจะถูกให้ออกจากตำแหน่งได้ทั้งคู่ จึงต้องร่วมมือกันทำงาน” (สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2564)

3. การบริหารงานท้องถิ่นที่ไม่มีการปกครองท้องถิ่นผ่านนโยบายพรรค และเครือข่ายราชการส่วนภูมิภาค

นอกจากรัฐจะเข้ามาควบคุมและแทรกแซงกิจการท้องถิ่น และความพยายามสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) กับผู้นำท้องถิ่นแล้ว สิ่งสำคัญคือ ความพยายามของรัฐบาลในการเปลี่ยนแปลงประชาชนในท้องถิ่นให้ต้องพึ่งพิงการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นผ่านนโยบายพรรค และเครือข่ายราชการส่วนภูมิภาค แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นโยบายพรรครัฐถือว่าได้ว่าเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นโยบายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานรากเพื่อการพัฒนาประเทศ และความพยายามแทนที่สิ่งที่เรียกว่า นโยบายประชานิยมซึ่งถูกกล่าวหาเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการมอมเมาประชาชน มากกว่าที่จะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ ร่วมกับภาครัฐ และเอกชน เพื่อนำพาประเทศไทยให้มีการพัฒนาแบบมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน และเป็นไปตามยุทธศาสตร์แห่งชาติ 20 ปี

การที่จะทำให้คำว่า พรรครัฐซึ่งเป็นวาทกรรมซึ่งถูกผลิตขึ้นมาใหม่ภายหลังการรัฐประหารได้รับการยอมรับจากประชาชนตามที่พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้มีการกล่าวในงาน สานฝันพรรครัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก เมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ.2558 ที่ศูนย์ประชุมอิมแพคเมืองทองธานี ว่าจะเดินหน้าขับเคลื่อนยุทธศาสตร์พรรครัฐแทนประชานิยม รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มีการดำเนินนโยบายพรรครัฐผ่านโครงการพรรครัฐรักสามัคคี และการจัดทำโครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากตามนโยบายพรรครัฐ เพื่อส่งเสริมการสร้างรายได้และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในแต่ละจังหวัด (ประชาชาติธุรกิจ, 2561)

ในโครงการประชารัฐรักสามัคคี รัฐบาลได้มีการจัดตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคี ซึ่งเป็นความร่วมมือกันระหว่างธุรกิจเอกชนรายใหญ่ 12 แห่งของประเทศ หน่วยงานด้านการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ และภาคประชาชน เพื่อส่งเสริมการสร้างรายได้และสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนในแต่ละจังหวัด รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมายให้แต่ละกระทรวงร่วมมือกับกลุ่มธุรกิจใหญ่ในการลงไปจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนในแต่ละจังหวัดโดยมีภาคธุรกิจเป็นผู้นำ นอกจากนี้มีการคัดเลือกจังหวัดที่จะเข้าร่วมกับโครงการและเป็นโมเดลต้นแบบในการพัฒนา เช่น จังหวัดภูเก็ต เพชรบุรี อุตรธานี เชียงใหม่ และบุรีรัมย์ ได้มีการตั้งบริษัทประชารัฐรักสามัคคี โดยมี นายธนาธิป สิริวิวัฒนภักดิ์ กรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ไทยเบฟเวอเรจ และหัวหน้าทีมภาคเอกชน เป็นคณะทำงานพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ (สยามรัฐ, 2559)

การเกิดขึ้นของประชารัฐรักสามัคคี ในแต่ละจังหวัดจะต้องมีผู้เริ่มก่อการอย่างน้อย 3 คน บริษัทต้องจัดให้มีการจองซื้อหุ้นทั้งหมด และควรวหาผู้ถือหุ้นจากหลายๆ ภาคส่วน (5 ภาค) รัฐ เอกชน วิชาการ ประชาสังคม และประชาชน มีกรรมการบริษัท 5-10 คน มาจากจากภาคเอกชน วิชาการ ประชาสังคม และประชาชน มีการเรียกประชุมบริษัทและการจดบันทึก สุดท้ายคือ บริษัทต้องทำการขึ้นทะเบียนพาณิชย์กับทางจังหวัด

ส่วนโครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากตามนโยบายประชารัฐ รัฐบาลมีฐานคิดคือ การต้องการกระจายเงินลงไปสู่แต่ละหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนในแต่ละหมู่บ้านนำเงินส่วนนี้ไปใช้ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ส่งเสริมความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจในระดับรากหญ้า ตามมติของคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2559 ให้รัฐจัดสรรเงินงบประมาณใน พ.ศ.2560 ให้แต่ละหมู่บ้านไม่เกิน 250,000 บาท จำนวน 74,655 หมู่บ้าน รวมวงเงิน 18,663.75 ล้านบาท เมื่อโครงการสิ้นสุดลง มี

โครงการเกิดขึ้นทั้ง 82,335 โครงการ มีการเบิกจ่ายเงิน 18,663.75 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 99.98 (ธนบัตร ศรีสวัสดิ์, 2562: น. 1)

อย่างไรก็ตาม โครงการที่รัฐส่งลงมาในท้องถิ่นในชื่อที่เรียกว่าประชารัฐทั้งสองโครงการนั้นสะท้อนให้เห็นว่ารัฐมีรูปแบบการเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรก รัฐนั้นเชื่อมต่อกับประชาชนผ่านการสร้างเครือข่ายพันธมิตรกับกลุ่มธุรกิจในการนิคมของบริษัทประชารัฐรักสามัคคี เพื่อที่จะส่งเสริมธุรกิจในพื้นที่ แต่สิ่งที่เกิดขึ้น คือ การที่รัฐให้บริษัทใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นนั้นเป็นการส่งเสริมให้ทุนใหญ่ครอบงำธุรกิจและเศรษฐกิจในท้องถิ่นและปิดโอกาสธุรกิจที่มีขนาดเล็กจะสามารถเติบโตได้ถ้าธุรกิจเหล่านั้นไม่ตรงตามเงื่อนไขและข้อกำหนดของบริษัทใหญ่ที่เข้ามามีส่วนร่วมกำหนดแนวทางในการดำเนินธุรกิจในแต่ละจังหวัด ในอีกด้านหนึ่งธุรกิจที่เข้าร่วมจะกลายเป็นเหมือนหน่วยย่อยของธุรกิจใหญ่ ที่ต้องรับแนวทางการดำเนินงานจากบริษัทใหญ่มาทำ จึงทำให้เศรษฐกิจในท้องถิ่นกลายเป็นลักษณะที่ Kongkirati and Kanchoochatl (2018: pp. 298-301) เรียกว่า ทุนนิยมแบบช่วงชั้น (hierarchical capitalism)

ส่วนรูปแบบที่สอง รัฐได้มีการเข้าถึงประชาชนผ่านหน่วยราชการส่วนภูมิภาคผ่านโครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากตามนโยบายประชารัฐ รัฐได้ใช้กลไกกำนันและผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งในทางประวัติศาสตร์การเมืองไทยเป็นกลไกของรัฐรวมศูนย์อำนาจที่แต่งตั้งคนเพื่อควบคุมคนและเก็บภาษีจากท้องที่ต่างๆ ส่งให้กับส่วนกลาง สถาบันกำนันและผู้ใหญ่บ้านอยู่ภายใต้การควบคุมของอำเภอและจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานของส่วนภูมิภาค (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546)

ถึงแม้ว่าโครงการดังกล่าวจะเปิดให้ประชาชนแต่ละหมู่บ้านสามารถประชุมกันเพื่อลงความเห็นว่าการนำเงินที่รับมอบให้แต่ละหมู่บ้านไปใช้ทำอะไร ซึ่งดูเหมือนเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนและสนับสนุนให้เกิดประชาธิปไตยในท้องถิ่น แต่สิ่งที่พบคือ รัฐได้มีการวางเงื่อนไขให้ประชาชนแต่ละหมู่บ้านสามารถนำเงินไปใช้ได้

เพียงผ่านโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของหมู่บ้าน หรือการดำเนินกิจการสาธารณประโยชน์ของหมู่บ้านที่เกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมการประกอบอาชีพ การผลิตและการตลาดเพื่อเสริมสร้างรายได้ให้กับประชาชนในหมู่บ้าน การพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ตามที่รัฐกำหนดเท่านั้น

การเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นทางด้านเศรษฐกิจทั้งสองรูปแบบของรัฐนั้น สิ่งที่พบคือรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้นำงานที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปทำแทนในนามนโยบายประชารัฐ โดยเฉพาะงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการสร้างรายได้ให้คนในท้องถิ่น ส่งผลให้การทำงานมีความทับซ้อนกัน มากกว่านั้นรัฐบาลได้มีการนำงบประมาณและกำลังคนของท้องถิ่นมาช่วยในการดำเนินงานในโครงการต่างๆของประชารัฐในรูปแบบของหนังสือขอความร่วมมือที่ถูกส่งมาจากส่วนกลาง เช่น โครงการตลาดประชารัฐ และการทำนุบำรุงวัดในประชารัฐ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2560, 2561)

เมื่อพิจารณาทั้ง 2 โครงการในนโยบายประชารัฐ แทบไม่แตกต่างจากนโยบายประชานิยมที่ถูกเรียกว่าระบอบทักษิณ คือการจัดโครงการนำเงินจากส่วนกลางมาให้ประชาชนในท้องถิ่นโดยไม่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นสถาบันที่มีตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บริหาร แต่ที่ต่างกันคือ โครงการของนโยบายประชารัฐนั้น รัฐกลับรวมศูนย์อำนาจทางเศรษฐกิจในท้องถิ่นเข้ามาบริหารร่วมกับกลุ่มเอกชนที่รัฐเลือกเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์และใช้กลไกของกระทรวงมหาดไทยคือ กำนันและผู้ใหญ่บ้านซึ่งขึ้นต่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินโครงการ

อภิปรายผลการศึกษา

ผลจากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้บริบทการกระจายอำนาจในยุครัฐบาลของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ.

2557-2562) พบว่า ภายหลังจากรัฐประหาร พ.ศ.2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกคำสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นหยุดการปฏิบัติงานและให้ข้าราชการเข้าทำงานแทนในช่วงแรก ภายหลังมีการให้ผู้บริหารท้องถิ่นกลับเข้าทำงาน การกระทำดังกล่าวของหัวหน้ารักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) สะท้อนเห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ารัฐมีความพยายามทำให้ท้องถิ่นกลายเป็นรัฐราชการ กล่าวคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกควบคุมและแทรกแซงจากรัฐ มากกว่านั้น นักการเมืองท้องถิ่นได้แปลงสภาพเป็นเหมือนข้าราชการของรัฐ ไม่มีความยึดโยงกับประชาชนอีกต่อไป เพราะคณะรัฐประหารสั่งห้ามมีการเลือกตั้งท้องถิ่น และต้องฟังคำสั่งของรัฐในการปฏิบัติงานเพื่อไม่ให้ถูกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติให้หยุดปฏิบัติงาน หรือถูกฟ้องร้องคดีในเวลาต่อมา

นอกจากนี้ การที่ไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นส่งผลให้การกระจายอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่นขาดหายไปในช่วงของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพราะประชาชนไม่สามารถตรวจสอบผู้นำท้องถิ่นผ่านการเลือกตั้งได้ถึงแม้ว่าคณะรัฐบาลจะมีการตั้งคณะกรรมการกิจการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นซึ่งศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น แต่กฎหมายที่ออกมาส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขหรือเพิ่มเติมระเบียบเล็กน้อยที่ไม่ส่งผลให้เกิดการกระจายอำนาจในภาพรวม หรือการย้ายเงินงบประมาณจากเงินอุดหนุนฉุกเฉินมาเป็นเงินอุดหนุนตามวัตถุประสงค์เพื่อให้ท้องถิ่นเบิกใช้จ่ายเงินได้ง่ายขึ้น แต่การใช้เงินดังกล่าวเป็นการใช้เงินตามที่รัฐกำหนดภาระงานมาให้เรียบร้อยแล้ว มากกว่าที่จะเพิ่มในส่วนเงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่ซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารเงินดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอของ ธนบรรณ อุ่ทองมาก (2560) และชัชฎา กำลังแพทย์ (2561) ว่า ภายหลังจากการรัฐประหาร พ.ศ.2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีความพยายามที่จะสร้างให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งผ่านการแต่งตั้งข้าราชการจำนวนมากให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ และสอดคล้องกับ

ข้อเสนอของณัฐกร วิทิตานนท์ (2561: น. 268-320) ที่ว่า ท้องถิ่นถูกทำให้เป็นกลายรัฐราชการ และทำให้การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นหยุดชะงัก

ขณะที่งานทั้งสามชิ้นที่ได้กล่าวไปข้างต้น วนเวียนอยู่กับเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในระบบโครงสร้างการบริหารงานของประเทศและการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเพื่อสร้างรัฐราชการให้เข้มแข็ง จากผลการศึกษาพบว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้เพียงต้องการสร้างให้รัฐราชการมีความเข้มแข็งเท่านั้น แต่มีความพยายามที่สร้างระบอบการเมืองที่มีความชอบธรรมให้กับการดำรงอยู่ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยการเปลี่ยนแปลงระบอบเศรษฐกิจของประเทศผ่านนโยบายและโครงการประชารัฐ เหมือนดังที่ Kongkirati and Kanchoochat (2018) เสนอว่า ระบอบประยุทธ์ ได้สร้างระบอบทุนนิยมแบบช่วงชั้น (hierarchical capitalism) ผู้ประกอบกิจการในท้องถิ่นท้องฟ้ารัฐและนายทุนที่เข้าร่วมกับรัฐ และทำตามกรอบกติกาที่รัฐตั้งขึ้นโดยไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่น่าสนใจนี้ค้นพบเพิ่มเติมคือ การเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่นและการสร้างระบอบการเมืองใหม่ของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐบาลไม่เพียงเข้าแทรกแซง ควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่น รวมถึงไม่ให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีอำนาจในการบริหารงานท้องถิ่นเท่านั้น แต่รัฐบาลได้ใช้อำนาจทางการบริหารและงบประมาณที่รวมศูนย์อำนาจสร้างนโยบายเพื่อเข้าถึงประชาชนในท้องถิ่น และทำหน้าที่แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งสอดคล้องกับพิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (2561) ที่ว่า รัฐบาลเผด็จการไม่ใช่เพียงใช้อำนาจกดขี่คนเท่านั้น แต่พยายามเข้ามาเปลี่ยนคนในประเทศให้เข้ากับระบอบเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับระบอบเผด็จการนั้นคงอยู่ต่อไปได้

สรุปผลการศึกษา

ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2557-2562) มีการแทรกแซงท้องถิ่น ดังต่อไปนี้ 1.ท้องถิ่นถูกทำให้กลายเป็นรัฐราชการ ผ่านการแทรกแซง ควบคุมและขยายอำนาจรัฐลงสู่ท้องถิ่น 2.การจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับผู้บริหารท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นใหม่ 3.การบริหารงานท้องถิ่นที่ไม่มีการปกครองท้องถิ่นผ่านนโยบายประชารัฐและเครือข่ายราชการส่วนภูมิภาค

การแทรกแซง ควบคุม และขยายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นของรัฐบาลรักษาความสงบแห่งชาติได้สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้บริบทการกระจายอำนาจในช่วงเวลาดังกล่าว กล่าวคือ การกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นต้องหยุดชะงักลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จำกัดสามารถทำได้แต่เพียงงานพื้นฐานที่รัฐมอบหมายให้และการปกครองท้องถิ่นซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นควรมีความสัมพันธ์กับประชาชนผ่านการเลือกตั้งถูกตัดขาดลงทำให้การปกครองท้องถิ่นมีความอ่อนแอ การทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นเหมือนที่ผ่านมา เพราะการปกครองท้องถิ่นถูกเปลี่ยนให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐราชการ รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นบางคนมีการย้ายข้างทางการเมืองมาสนับสนุนพรรคการเมืองที่รัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อเตรียมพร้อมสำหรับการเลือกตั้ง ที่สำคัญรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้สร้างทางเลือกที่ไม่มีทางเลือกให้กับประชาชนในท้องถิ่นผ่านนโยบายประชานิยมโน้มน้าวการประชารัฐรักสามัคคี และการจัดทำโครงการยกระดับศักยภาพหมู่บ้านเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากตามนโยบายประชารัฐ เพื่อใช้เป็นช่องทางในการเข้าถึงประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเปลี่ยนให้ประชาชนในท้องถิ่นต้องพึ่งพิงอำนาจและนโยบายของรัฐบาล คณะรักษาความสงบแห่งชาติในฐานะผู้อุปถัมภ์รายใหม่ของท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ 2 ข้อ เพื่อให้การกระจายอำนาจของประเทศไทยมีผลสัมฤทธิ์ การปกครองท้องถิ่นและประชาธิปไตยในท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง

1. ผู้วิจัยเสนอให้รัฐส่วนกลางกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจการสาธารณะที่เกี่ยวกับท้องถิ่นมากกว่าที่รัฐจะสร้างนโยบายและงานที่ทับซ้อนกับท้องถิ่น

2. ผู้วิจัยเสนอให้รัฐส่วนกลางลดบทบาทในการแทรกแซงกิจการท้องถิ่นทั้งในเรื่องอำนาจในการบริหาร งบประมาณ และบุคลากรเพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารและเป็นสถาบันในการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). **กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อหาหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ประจำปี 2562 กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น.** (ออนไลน์) สืบค้นจาก

http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2019/12/2282_6119.pdf เข้าถึง เมื่อ 3 เมษายน 2564.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2560). **โครงการตลาดประชารัฐท้องถิ่นสุขใจ.**

(ออนไลน์) สืบค้นจาก http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2017/11/19043_1_1510030228415.pdf เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2564.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2561). **โครงการประชารัฐสร้างสุข: พัฒนาวัดด้วย**

แนวทาง 5 ส. ที่ทุกคนมีส่วนร่วม. (ออนไลน์) สืบค้นจาก

http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2019/1/21095_1_

1547450189081.pdf?time=1547459905598 เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2564.

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาบันบัญญัติแห่งชาติ. (ม.ม.ป.). รายงาน
พิจารณาการศึกษากระบวนการบริหารงาน ระบบบริหารงบประมาณ ระบบ
บริหารงานส่วนบุคคลท้องถิ่นและระบบการจัดการขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น. (ออนไลน์) สืบค้นจาก

https://www.senate.go.th/document/Ext10281/10281492_0002.PDF เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2564.

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น. (ม.ม.ป.). กำหนดการประชุม. (ออนไลน์) สืบค้น
จาก

<https://www.senate.go.th/view/25/%E0%B8%81%E0%B8%B3%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1/TH-TH?cid=986&ctype=1> เข้าถึงเมื่อ 3
เมษายน 2564.

ชัยฎา กำลังแพทย์. (2561). พลวัตและการปรับตัวของรัฐบาลราชการไทย: กรณีศึกษา
เปรียบเทียบรัฐบาลการสมัยสุโขทัยและรัฐบาลการสมัย คสช. (วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์, การปกครอง.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ณัฐกร วิทิตานนท์. (2561). การปกครองท้องถิ่นไทยภายใต้ระบอบ คสช. ใน
ศูนย์ทนายความเพื่อสิทธิมนุษยชน (บ.ก.), ตุลาการธิปไตยและการ
รัฐประหาร, (น. 269-320). กทม: บริษัทเฟิร์สออฟเซท (1993) จำกัด.

ธนบรรณ อุทองมาก (2560). รัฐบาลราชการไทยหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557.
(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์,

การปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธนบัตร ศรีสวัสดิ์. (2563). ความสำเร็จในการบริหารโครงการเพื่อยกระดับศักยภาพหมู่บ้านตามนโยบายประชารัฐ, **วารสารวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม**, 7(1), 248-260.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2548). **รัฐศาสตร์ที่ยังมีลมหายใจ : แนวคิดประชาธิปไตย, การเมืองไทย และแผ่นดินแม่**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พิราบ.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2546). **บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองท้องถิ่น**. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา.

นักเรียนกฎหมาย. (2563). **รวมกฎหมายใช้สอบ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2563** (225 อัตรา). (ออนไลน์) สืบค้นจาก <https://www.นักเรียนกฎหมาย.com/2020/10/2563-225.html> เข้าถึงเมื่อ 3 เมษายน 2564.

บรรเจิด สิงคะเนติ และดารุณี พุ่มแก้ว. (2560). องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการเมือง. **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์**, 15(2), 3-24.

ปฐวี โชติอนันต์. (2561). เหตุผล ความสำเร็จ และยุทธวิธีการผนวกเมืองอุบลราชธานีให้กลายเป็นจังหวัดหนึ่งของสยาม (ในช่วง 2425-2476). **วารสารการบริหารการปกครอง**, 7(2), 214-355.

ประชาชาติธุรกิจ. (2561). ประชาธิปไตย-ไทยนิยม เหลี่ยมคูการเมือง “บิ๊กตุ๋”. (ออนไลน์) สืบค้นจาก <https://www.prachachat.net/politics/news-1120602561> เข้าถึงเมื่อ 5 เมษายน 2564.

ประเทศไทย. ปรี๊ดดต!: 4 ขวบ กปปส. 6 เรื่องปฏิรูปก่อนเลือกตั้งถึงไหนแล้ว. (ออนไลน์) สืบค้นจาก <https://prachatai.com/journal/2017/11/74369> 2560 เข้าถึงเมื่อ 5 เมษายน 2564.

วุฒิสภา ตันไชย. (2547). การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น:ความก้าวหน้า

หลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ศุภสวัสดิ์ ชีวาลัย. (2562). พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทย จาก พ.ศ.

2535-2561. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

สยามรัฐ. (2559). “ไทยเบฟ” สานพลัง ขับเคลื่อนประชารัฐ. (ออนไลน์) สืบค้นจาก

<https://siamrath.co.th/n/3917> เข้าถึงเมื่อ 5 เมษายน 2564.

สำนักข่าวอิสรา. “ก้านันสุเทพ” เรียกร้อง “3 ผบ.เหล่าทัพ” นำทหารป้องกันผู้ชุมนุม”.

สืบค้นจาก https://www.isranews.org/isranews-news/26838-ss_26838.html เข้าถึงเมื่อ 5 เมษายน 2564.

หทัยกาญจน์ ตรีสุวรรณ. “ม็อบนกหวีด” กับ 4 เรื่องหลังฉาก กปปส. (ออนไลน์) สืบค้น

จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-41804763> 2560 เข้าถึงเมื่อ 5 เมษายน 2564.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้

เป็นรากฐานของประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ilaw. (2559). มาตรา 44 กับอำนาจถอดถอน แต่งตั้ง โยกย้าย ะงับการทำงาน

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. (ออนไลน์) สืบค้นจาก

<https://www.ilaw.or.th/node/4254> เข้าถึงเมื่อ 3 มีนาคม 2564.

ilaw. (2559). สรุปร่างรัฐธรรมนูญ: กระจายอำนาจถอยหลัง บางท้องถิ่นไม่ต้อง

เลือกตั้ง และลดการมีส่วนร่วมประชาชน. (ออนไลน์) สืบค้นจาก

<https://ilaw.or.th/node/4212> เข้าถึงเมื่อ 3 มีนาคม 2564.

ilaw. (2562). เลือกตั้ง 62: เปิดรายชื่อ 13 นักการเมืองท้องถิ่นพ้นตรวจสอบทุจริต

หันหลังประชารัฐ. (ออนไลน์) สืบค้นจาก

<https://www.ilaw.or.th/node/5116>. เข้าถึงเมื่อ 3 มีนาคม 2564.

สัมภาษณ์

ธนศวรร์ เจริญเมือง. ผู้เชี่ยวชาญทางด้านการปกครองท้องถิ่น. สัมภาษณ์, 8 ธันวาคม 2563

อนวัช โชควรรกุล. นายกเทศมนตรีตำบลพัคฆภูมิพิสัย จังหวัดมหาสารคาม. สัมภาษณ์ 7 มกราคม 2564

ภาษาอังกฤษ

Sopranzetti, C. (2016). Thailand's Relapse: The Implications of the May 2014 Coup. **The Journal of Asian Studies**, 75(2), 229-361.

Sopranzetti, C. (2017). The tightening authoritarian grip on Thailand. **Current History**, 116 (791), 230-234.

Fukuyama, F. (2006). **The end of history and the last man**. New York: The Free Press.

Riggs, F. (1966). **Thailand: the modernization of a bureaucratic polity**. Honolulu: East-West Centre.

Ezrow, N and Frantz, E. (2011). **Dictators and Dictatorships: Understanding Authoritarian Regimes and Their Leaders**. New York: The continuum International Publishing Group.

Huntington, S. (1993). **The third wave: democratization in the late twentieth century**. London: University of Oklahoma Press.

Charoenmuang, T. (2006). **Thailand: A late decentralizing country**. Chiang Mai: Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University.

World Bank. (2008). **Decentralization in Client Countries: An Evaluation of World Bank Support, 1990-2007**. Independent Evaluation Group, Washington, DC.

Translated Thai References

Department of Local Administration. (2019). **Laws Relating to the Practice of Local Government Organizations and Discussion on Legal Practice Year 2019**, Local Law and Order Division. (Online) Retrieved from http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2019/12/2282_6119.pdf (Accessed when 3 April 22, 2021)

Department of Local Administration. (2017). **Pracharat's happy local market project happy**. (Online) Retrieved from http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2017/11/19043_1_1510030228415.pdf (Accessed when 3 April 22, 2021)

Department of Local Administration. (2018). **Pracharath's Building Happiness Project: Developing the Temple with the 5S Methods with All Participates**. (Online) Retrieved from http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2019/1/21095_1_1547450189081.pdf?time=1547459905598 (Accessed when 3 April 22, 2021)

Local Government Commission National Legislative Assembly. (n.d.). **A report to consider the study of management system Budget management system Local personal administration system**

and local administrative organization management system.

(Online) Retrieved from

https://www.senate.go.th/document/Ext10281/10281492_0002.P

DF (Accessed when 3 April 22, 2021)

Local Government Commission National Legislative Assembly. (n.d.). **A**

meeting schedule. (Online) Retrieved from

<https://www.senate.go.th/view/25/%E0%B8%81%E0%B8%B3%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%94%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1/TH-TH?cid=986&ctype=1>

(Accessed when 3 April 22, 2021)

Kumlungpat, C. (2018). **The dynamics and adaptation of Thai**

bureaucratic polity: Comparative case bureaucratic polity

Sarit Thanarat period polity and bureaucratic polity in

National Council For Peace And Order, A Thesis of Master of

Political Science, Thammasart University.

Vititanon, N. (2018). **Local government under NCPO's regime. In**

Lawyer Center for Human Rights (Ed.). Judiciary, patriarchy,

and coup d'état, (Pp.269-320). Bangkok: Of State company

limited (1993).

Authongmak, T. (2017). **Thai Bureaucratic Polity after the 2014 Coup**

d'état. (A Thesis of Master's Degree). Chulalongkorn University.

Faculty of Political Science, Government. Chulalongkorn

University.

- Srisawat, T. (2020). The success of the project management to raise the village potential in accordance with the Pracharat's policy. **A journal of Management Science Nakhon Pathom Rajabhat**, 7(1), 248-260.
- Charoenmuang. T (2005). **Political science that still breathes: the concept of democracy, Thai politics, and mother land.** (Edition2). Bangkok: Philab.
- Mektrairat N. (2003). **Roles and duties of the village headman and the Governing area.** A research report submitted to the Office of the Council of State.
- Law student. (2020). **Total laws used for the exam Department of Local Administration 2020 (225 rates).** (Online) Retrieved from <https://www.นักรียนกฎหมาย.com/2020/10/2563-225.html> (Accessed when 3 April 22, 2021)
- Singkaneti, B. and Phumkaew. D. (2017). Thai local government organization in the dimension of fiscal problems. **A journal of Public Administration**. 15(2), 3-24.
- Chotanan, P. (2018). The Reasons, the success, and the strategies of Siam in Annexing Ubon Ratchatani during 1882-1993. **Governance Journal**, 7 (2), 214-355.
- Prachachart. (2018). **Pracharat-Thai Populism Leamkhukanmuang "Big Tu".** (Online) Retrieved from <https://www.prachachat.net/politics/news-112060-2561> (Accessed when 5 April 2021)

- Prachatai. (2017). **Preed!: 4 Years PDRC. 6 Reformation Issues before Elections.** (Online) Retrieved from <https://prachatai.com/journal/2017/11/74369> 2560 (Accessed when 5 April 2021)
- Tanchai, W. (2004). **Decentralization and Local Government: A Progress after the Constitution 1997.** Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Chatchawal, S. (2019). **The dynamics of decentralization in Thailand from 1992 - 2018.** Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Siamrat. (2016). **“Thai Bev” Uphold the power to drive Pracharat.** (Online) Retrieved from <https://siamrath.co.th/n/3917> (Accessed when 5 April 2021)
- Isra news. (2014). **“A subdistrict headman Suthep” Requirement “3 Royal Thai Armed Forces ” leading the soldiers to protect the protesters.** (Online) Retrieved from https://www.isranews.org/isranews-news/26838-ss_26838.html (Accessed when 5 April 2021)
- Trisuwan, H. **“Whistle Mob’ with 4 stories Behind the PDRC’s scene.** (Online) Retrieved from <https://www.bbc.com/thai/thailand-41804763> 2560 (Accessed when 5 April 2021)
- Laothamatas, L. (2014). **Change the base: Build local government as**

the foundation of democracy. (Edition 2). Bangkok: Thammasat University Publishing.

Ilaw. (2016). **Section 44 with the power to remove, appoint, transfer, suspend the work of government officials.** (Online) Retrieved from <https://www.ilaw.or.th/node/4254> (Accessed when 3 March 2021)

Ilaw. (2016). **A summary of the constitutional draft: decentralized backward Some localities do not have to elect. And reduce public participation.** (Online) Retrieved from <https://ilaw.or.th/node/4212> (Accessed when 3 March 2021)

Ilaw. (2019). **Election 62: The list of 13 local politicians released from the investigation of corruption turned to support the power of the civil state.** (Online) Retrieved from <https://www.ilaw.or.th/node/5116>. (Accessed when 3 March 2021)

Interview

Chokworakul, A. Phayakaphum Phisai Mayor, Mahasarakham Province. Interviewed, January 7 January 2021.

Chalearnmuang, T. Local Government Specialist. Interviewed, 8 December 2020.