

การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557

The Intervention of the Local Administrative Organization after Thailand's coup d'état 2014

Received:	July	8, 2019
Revised:	October	4, 2019
Accepted:	October	11, 2019

เจนจบทิศ จารึกกลาง (Jenjobthid Jarukklang)*

ศิวัช ศรีโศคนกุล (Siwach Sripokangkul)**

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) รูปแบบการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 2) ผลกระทบต่อการกระจายอำนาจในประเทศไทย ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยศึกษาและวิเคราะห์จาก เอกสาร กฎหมาย คำสั่ง รายงานการวิจัย บทความวิชาการ หนังสือ และ สื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารออนไลน์ ที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติภายหลังทำรัฐประหารในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2557 ประกอบกับใช้วิธีการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องและผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทย เพื่อที่จะได้นำมาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกกฎหมาย คำสั่ง และ ประกาศ ตลอดจนตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีผลเป็นการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบตามแนวคิดการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่สามารถดำเนินกิจกรรมตามแนวคิดการกระจายอำนาจและหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นำมาซึ่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจในประเทศไทยที่ไม่อาจดำเนินไปตามกลไกปกติ เป็นเหตุให้การปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทยไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์และเสื่อมถอยในที่สุด

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

* นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Master of Public Administration Program Student, College of Local Administration, Khon Kaen University.

E-mail: Jenjobthid.j@kku.ac.th

** รองศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

Associate Professor Dr., College of Local Administration, Khon Kaen University. E-mail: siwasri@kku.ac.th

Abstract

The purposes of this study were aimed to 1) to study the pattern of intervention of the Local Administrative Organization after Thailand's coup d'état 2014 and 2) to study the effect toward the decentralization in Thailand. The study was collected with the qualitative research method, by studying and analyzing the documents, laws, directives, research reports, academic articles, books, publications and online documents which involved with the content about the Local Administrative Organization's intervention after the Thailand's coup d'état 2014 by the National Council for Peace and Order (NCPO). Furthermore, the researcher had explored for further information from the in-depth interview with the relevant personnel and the persons who have knowledge and understand the Local Administrative Organization and decentralization in Thailand in order to analyze the descriptive information. The result shown that the National Council for Peace and Order (NCPO) had declared the directives, declaration and conducted the Constitution of the kingdom of Thailand (B.E. 2560 (2017)). After the declaration, the Local Administrative Organization in Thailand could not run the activities according to the concept of decentralization and local government principles which result in the effect on the decentralization in Thailand that could not proceed the organization's mechanism normally. Thus, the Local Administrative Organization and the decentralization in Thailand could not achieve the purpose of the intention and degenerate eventually.

Keywords: decentralization, Local Administrative Organization, Local Administrative Organization's Intervention.

บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือได้ว่ามีความสำคัญกับการเมืองการปกครองเป็นอย่างมาก จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะของราชการบริหารส่วนกลางหรือรัฐบาลที่ไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนที่มีความต้องการแตกต่างกัน โดยมีสาเหตุมาจากความหลากหลายในแต่ละพื้นที่ซึ่งหากประเทศยังมีขนาดใหญ่ก็ยิ่งสร้างความแตกต่างมากขึ้น ส่งผลให้ภาครัฐเริ่มให้อำนาจแก่แต่ละท้องถิ่นในการบริหารจัดการตนเอง(นครินทร์ เมฆไตรรัตน์,ม.ป.ป.) โดยนำแนวคิดการกระจายอำนาจมาปรับใช้ในประเทศไทยนั้น มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แต่ครั้งที่สำคัญ คือ เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นแนวคิดที่อำนาจอธิปไตย ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ เป็นของประชาชน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเริ่มให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจอธิปไตยที่อย่างน้อยต้องประกอบด้วย อำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติไปสู่ประชาชนมากขึ้น และเป็นต้นกำเนิดแนวคิดกระจายอำนาจเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งในปี พ.ศ. 2540 มีการตรารัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศซึ่งได้มีการบัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดการกระจายอำนาจขึ้น และมี

การออกกฎหมายตามมาหลายฉบับซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นการกระจายอำนาจในประเทศไทยอย่างแท้จริง นำไปสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ที่แม้จะมีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับก็ตาม(วุฒิสาร ตันไชย,2557:29-34)

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้พัฒนาเรื่อยมาภายใต้หลักการสำคัญ คือ “หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (กฤษณ์ วงวิเศษธร,ม.ป.ป.) ซึ่งรัฐบาลจะไม่เข้าไปควบคุมบังคับบัญชา โดยจะทำหน้าที่เพียงกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะให้ถูกต้องและเป็นไปตามความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ส่งผลให้มีข้อดีต่อการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะของไทยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงและจัดทำสนองความต้องการของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำในแต่ละท้องถิ่น(นครินทร์ เมฆไตรรัตน์,ม.ป.ป.) แต่ในขณะเดียวกันหากใช้ในทางที่ผิดก็อาจเกิดข้อเสียขึ้นได้ เช่น การอาศัยช่องว่างจากความใกล้ชิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาชนในการเป็นฐานเสียง โดยผู้ทำหน้าที่รัฐบาลในแต่ละสมัยนิยมที่จะสร้างความสัมพันธ์หรือเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์เพื่อหวังผลในทางคะแนนในการเลือกตั้งครั้งถัดไป ซึ่งจะมีการเอื้อประโยชน์ตอบแทนกันระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นและรัฐบาล(สุพรรณิ เกื้ออนกลาง,2549) หรือบางกรณี หากปล่อยให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระมากเกินไปก็อาจส่งผลให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพในการควบคุม หรือ อาจเกิดความเหลื่อมล้ำจากความสามารถของผู้บริหารและทรัพยากรในท้องถิ่นที่แตกต่างกันได้ นำไปสู่การเข้ามาควบคุมบังคับบัญชาจากรัฐบาลาราชการบริหารส่วนกลาง ถือเป็นการขัดกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนเกิดเป็นการแทรกแซงซึ่งมีผลเสียมากมาย(กฤษณ์ วงวิเศษธร,ม.ป.ป. ; iLaw,2561)

การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่เพียงแต่เกิดขึ้นกับกรณีการมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในสภาพการบริหารราชการปกติเท่านั้น เนื่องด้วย ในประเทศไทยจะมีการทำรัฐประหารซึ่งจะโค่นล้มรัฐบาลและมีการตั้งรัฐบาลบริหารประเทศแทนรัฐบาลชุดเดิม ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงมีรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารด้วย โดยในรัฐบาลที่มาจากการทำรัฐประหารนั้นก็มีการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ซึ่งจากการศึกษาเกี่ยวกับรัฐประหารในประเทศไทยใน(นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์,ม.ป.ป.) นั้น ผู้วิจัยพบว่า แม้จะมีการทำรัฐประหารในประเทศไทยหลายครั้งก็ตาม แต่ในการทำรัฐประหารหลายครั้งที่ผ่านมามีได้อยู่ในช่วงหลังปีพุทธศักราช 2540 และ 2550 อันเป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญที่ได้รับการยอมรับว่ามีการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวิธีการปกครองระบอบประชาธิปไตย(เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์,2547 ; ไกรพล อรัญรัตน์,2554) คงมีเพียงการรัฐประหาร 2 ครั้ง คือ ในปีพุทธศักราช 2549 และปี พุทธศักราช 2557 เท่านั้นที่เป็นการทำรัฐประหารภายหลังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และ 2550 ตามลำดับ ซึ่งถือเป็นการทำรัฐประหารในช่วงที่การปกครองของประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้การทำรัฐประหารในสองครั้งดังกล่าวแตกต่างจากการรัฐประหารที่ผ่านมา แต่ทั้งนี้ในปี 2549 นั้นคงมีเพียงการเข้ามายึดอำนาจบริหารประเทศให้กลับสู่ความสงบเท่านั้น(เกษียร เตชะพีระ,2550) และหากจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คงมีเพียงการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเล็กน้อยเท่านั้น แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ไม่ต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เท่าใดนัก อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ยังได้รับการยอมรับว่ามีการยอมรับแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างมากฉบับหนึ่งเช่นกัน

(ไกรพล อริญรัตน์, 2554) ด้วยเหตุนี้จึงมีเพียงการทำรัฐประหารปี 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ได้เข้ามาทำรัฐประหารและดำเนินการออกกฎหมาย อาศัยอำนาจพิเศษของผู้ทำรัฐประหารแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายด้าน ส่งผลกระทบต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจจนติดขัดด้านการบริหาร (iLaw, 2561)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดในข้างต้นจะเห็นได้ว่า การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความสำคัญกับประเทศไทยอย่างมาก โดยหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกรัฐบาลแทรกแซงย่อมเกิดผลเสียต่อท้องถิ่นขึ้นได้ อีกทั้งหากเมื่อรัฐบาลผู้ทำการแทรกแซงเป็นรัฐบาลที่มาจากการทำรัฐประหารที่มักจะใช้อำนาจพิเศษได้มากกว่ารัฐบาลปกติ ย่อมมีโอกาสแทรกแซงได้หลากหลายมากขึ้น อันจะสร้างความเสียหายและผลกระทบที่รุนแรงกว่ารัฐบาลที่มาจากเลือกตั้ง เช่น การแทรกแซงหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ซึ่งนักวิชาการต่างให้ความเห็นและกังวลว่าจะทำให้การกระจายอำนาจเสื่อมถอย (iLaw, 2561) ด้วยเหตุนี้ กรณีการแทรกแซงดังกล่าว จึงถือเป็นกรณีที่หากศึกษาและทำความเข้าใจจะทำให้สามารถเรียนรู้บทบาทการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างครบถ้วนทั้งในฐานะราชการบริหารส่วนกลางและรัฐบาลผู้ทำรัฐประหาร

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรที่จะศึกษาเกี่ยวกับ “การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2557” เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบการแทรกแซงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจของประเทศไทย อันจะนำไปสู่การสร้างความรู้ความตระหนักให้กับประชาชนและเป็นแนวทางในการป้องกันการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิดการกระจายอำนาจต่อไป

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2557
- 2) ศึกษาผลกระทบต่อการกระจายอำนาจในประเทศไทย

การทบทวนวรรณกรรม

รัฐประหาร พ.ศ. 2557 กับการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อธิบายถึงแนวคิดการกระจายอำนาจ เป็นแนวคิดทฤษฎีที่กล่าวถึงการแบ่งส่วนราชการบริหารแผ่นดินให้เกิดกระจายอำนาจ และ หน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยจำลองเอาการบริหารประเทศที่อย่างน้อยต้องประกอบด้วย อำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ไปสู่ท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน อันเป็นการแก้ไขปัญหาหรือประเทศที่มีขนาดใหญ่และมีความหลากหลายของท้องถิ่นจนไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะในภาพรวมแบบเดียวกันได้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ม.ป.ป.) โดยถูกนำมาใช้ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยที่มีวิวัฒนาการการกระจายอำนาจมาอย่างยาวนาน นำมาสู่การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว โดยยึดหลักแนวคิดที่สำคัญเพื่อให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีบัญญัติยอมรับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547)

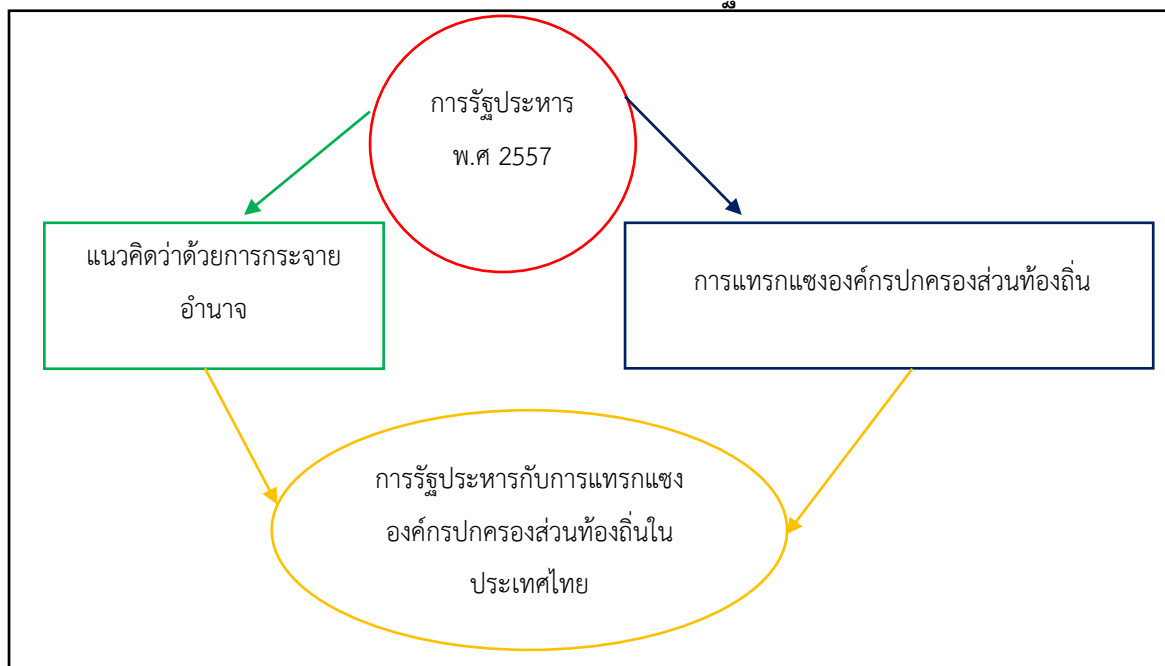
และ พ.ศ. 2550(ไกรพล อริยรัตน์,2554) อันเป็นรัฐธรรมนูญที่วางหลักเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ จนการกระจายอำนาจของไทยได้รับการพัฒนาแตกต่างจากอดีตอย่างมาก ส่งผลต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม แม้การกระจายอำนาจจะมีข้อดี แต่เมื่อการกระจายอำนาจมากเกินไป หรือ มีการใช้ในทางที่ผิดจะก่อให้เกิดความเสียหายได้ ก่อให้เกิดกรณีที่รัฐบาลเข้ามาควบคุมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเข้ามายุ่งเกี่ยวหาผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งในประเทศไทย ตรงตามความหมายของการแทรกแซง(สำนักงานราชบัณฑิตยสภา,2554) จึงเป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกแทรกแซงในหลายมิติที่เกี่ยวข้องจนเกิดเป็นแนวความคิดการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ โดยรัฐบาล ซึ่งมีได้จำกัดเฉพาะรัฐบาลปกติ แต่รวมถึงรัฐบาลที่มาจากการทำรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลปกติด้วย ซึ่งเป็นที่แน่ชัดว่าการทำรัฐประหารจะมีความสัมพันธ์กับการแทรกแซงการเมือง โดยที่ผ่านมาในประเทศไทยมีการทำรัฐประหารหลายครั้ง แต่จากการศึกษาใน(นิพัทธ์ สระฉันท์พงษ์,ม.ป.ป.) ผู้วิจัยพบว่ามีการทำรัฐประหาร 2 ครั้ง ที่อยู่ในช่วงที่การกระจายอำนาจได้รับการยอมรับมากที่สุด คือ การทำรัฐประหาร พ.ศ. 2549 และ พ.ศ.2557 จึงถือเป็นสมัยที่น่าจะมีการเข้าไปยุ่งเกี่ยวแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ทั้งนี้ในปี พ.ศ. 2549 ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวนานมากนัก(เกษียร เตชะพีระ,2550) อีกทั้งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ซึ่งมีการศึกษาแล้วพบว่าได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ยอมรับแนวความคิดการกระจายอำนาจมากที่สุดฉบับหนึ่งของประเทศไทย ดังนั้น จากแนวคิด และ ทฤษฎีที่ได้ทบทวนวรรณกรรมทั้งหมด จึงเห็นว่า การทำรัฐประหารที่ผ่านมาจึงมีเพียงการเข้าทำรัฐประหารปี พ.ศ.2557 ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่เมื่อเข้ามาทำหน้าที่รัฐบาลบริหารประเทศ ก็ได้เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าจัดการโดยอ้างว่าเพื่อการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นตามแนวความคิดการกระจายอำนาจ(ilaw,2561) จนเกิดเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2557 กับการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบขึ้นมา

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมแนวคิด และ ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง นำมาอธิบายความสัมพันธ์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เข้ามาทำรัฐประหารในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ.2557 เข้าทำหน้าที่รัฐบาลในฐานะราชการบริหารส่วนกลาง และปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะการกระทำสอดคล้องหรือมีลักษณะเป็นการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และมีผลต่อแนวคิดว่าด้วยการกระจายอำนาจในประเทศไทย พบว่ามีความสัมพันธ์ในลักษณะของการรัฐประหารกับการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย นำมาซึ่งการกำหนดกรอบแนวคิด การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังรัฐประหาร พ.ศ.2557

ภาพจำลองกรอบแนวคิด การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังรัฐประหาร พ.ศ.2557



ขั้นตอนและกระบวนการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative Research) เพื่อความละเอียดของเนื้อหา โดยทำการศึกษารูปแบบวิจัยเชิงเอกสาร(Documentary Research) เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลการวิจัยทั้งหมดเป็นสำคัญ และ นำวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกผ่านกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ(in Depth Interview) มาประกอบการศึกษาจากเอกสารเพื่อให้ได้รับข้อมูลสนับสนุนในส่วนของผลการศึกษาผลกระทบต่อการกระจายอำนาจเพิ่มเติมมากขึ้น มีวิธีการและขั้นตอน ดังนี้

1. **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ทำการศึกษาเฉพาะการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังรัฐประหาร 2557 โดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผ่านการใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ประกาศและคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 เฉพาะหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นรูปแบบที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติผู้ทำรัฐประหารเลือกใช้ และแสดงการแทรกแซงชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร

2. **ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ** เป็นกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อนำมาประกอบการศึกษาเฉพาะในประเด็นวัตถุประสงค์ในการศึกษาผลกระทบต่อการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยการให้ข้อมูลจาก ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10 คน ได้แก่ ผู้บริหารองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 2 คน ผู้บริหารเทศบาลเมือง 3 คน เทศบาลตำบล 3 คน และ ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ซึ่งทำการคัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงซึ่งผู้วิจัยทำการเลือกเอง(Purposive Sampling) นำมาเป็นส่วนหนึ่งในการประกอบการศึกษาในวัตถุประสงค์การวิจัยด้านผลกระทบต่อการกระจายอำนาจในประเทศไทยนอกเป็นการเพิ่มเติมจากการศึกษาเอกสาร และนำเสนอภายใต้การคุ้มครองสิทธิ เพื่อมิให้กระทบกระเทือนผู้ให้ข้อมูล

3. เครื่องมือที่ใช้เก็บข้อมูล การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้เครื่องมือเก็บข้อมูล 2 ประเภทตามวิธีการศึกษา ดังนี้

3.1 เครื่องมือวิจัยเชิงเอกสาร ได้แก่ เอกสารชั้นปฐมภูมิ เช่น กฎหมายต่าง ๆ รัฐธรรมนูญ เป็นต้น และเอกสารชั้นทุติยภูมิ เช่น บทวิเคราะห์ บทความวิชาการ เอกสารวิชาการ ทั้งระบบออนไลน์ และ เอกสารปกติ เป็นต้น

3.2 เครื่องมือวิจัยสัมภาษณ์เชิงลึก ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง(Structure Interview) ปรับเปลี่ยนให้เข้ากับบริบท มีคำถาม โดยสัมภาษณ์ในประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบจากการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ การกระจายอำนาจ และนอกจากนี้ จะทำการถามเกี่ยวกับแนวทางป้องกันการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติมด้วย

4. การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ

ผู้วิจัยจะทำการเก็บข้อมูลและทำการวิเคราะห์ข้อมูลไปด้วยทุกครั้งหลังจากรวบรวมข้อมูลเสร็จ โดยจะนำข้อมูลที่ได้ทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ มาการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า(Triangulation) แล้วจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และโดยเฉพาะตามกรอบวิจัยที่จะนำไปสู่การทำความเข้าใจรูปแบบการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยจะใช้การวิเคราะห์เชิงเนื้อหา ผ่านการนำเสนอสิ่งที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสาร และ การบรรยายเปรียบเทียบ

5. การนำเสนอข้อมูล ผู้วิจัยจะนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลโดย วิธีการเขียนบรรยายเชิงพรรณนา (Description) จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทางเอกสารเป็นสำคัญ อีกทั้งจะอธิบายและยกคำพูดประกอบ (Quotation) ในส่วนผลการศึกษาผลกระทบต่อการกระจายอำนาจในประเทศไทยจากผู้ให้สัมภาษณ์ด้วย

ผลการวิจัย

ผลการศึกษา รูปแบบการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557
จากการรัฐประหารและเข้าแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยการกฎหมายต่าง ๆ อาศัยอำนาจพิเศษ(ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,ม.ป.ป.) และการตรารัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,2560) มีรูปแบบการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกสาระสำคัญตามรูปแบบการแทรกแซงได้ดังนี้

1) การแทรกแซงการบริหารจัดการภายในองค์กร

แทรกแซงการบริหารงานบุคคล โดยเกิดขึ้นภายหลังจากเข้าทำหน้าที่บริหารประเทศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีความพยายามที่จะเข้าแทรกแซงและจัดการควบคุมอำนาจหลากหลายวิธีการ ซึ่งหนึ่งในนั้นคือ การใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้แก่ คำสั่งฯ 1/2559 43/2559 44/2559 50/2559 52/2559 59/2559 35/2560 และ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 39/2560 ในการเรียกบุคคลต่าง ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ยัง ตรารัฐธรรมนูญลดทอนอิสระในการบริหารงานบุคคล จากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับก่อนที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติจะเข้ามาทำรัฐประหารยึดอำนาจ โดยในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้วางหลักให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานบุคคล รองรับ การโอนย้าย สับเปลี่ยนหมุนเวียน เพื่อร่วมจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งถือว่า ให้อิสระในการบริหารงานบุคคลอย่างมาก กลายเป็นให้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหลือเพียง ตามที่วางหลักไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 251 เพียงว่า “การบริหารงานบุคคล...เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นการเปิดโอกาสให้ราชการบริหารส่วนกลางสามารถออกกฎหมายแทรกแซงควบคุมได้มากขึ้น

แทรกแซงการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น

เริ่มต้นจาก คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้อาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ประกอบรัฐธรรมนูญชั่วคราว 2557 มาตรา 44 ออกประกาศ คสช. ฉบับที่ 85/2557 และ ฉบับที่ 86/2557 มีผลให้การเลือกตั้งผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งในต่างจังหวัด และในกรุงเทพมหานคร ต้องถูกงดเว้นไม่มีการเลือกตั้งไปด้วยสาเหตุที่ไม่ต้องการให้การเลือกตั้งท้องถิ่นเป็นต้นเหตุให้เกิดการได้ฐานเสียงของนักการเมือง ทั้งยังได้มีกำหนดให้ตั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติกำหนดเท่านั้น มีผลต่อการเลือกตั้งท้องถิ่น และเปิดช่องให้ข้าราชการ ซึ่งมีได้มาจากการเลือกตั้งและมาจากคนของคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้าไปแทรกแซงควบคุมท้องถิ่น

แต่หลังจากนั้นไม่นานก็กลับลำให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นอยู่ยาวต่อไปจากการเปลี่ยนแปลงแก้ไขโดยการใช้อำนาจมาตรา 44 เป็นครั้งแรก ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับที่ 1/2557 ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะครบวาระการดำรงตำแหน่งในปี 2558 ได้อยู่ในตำแหน่งต่อ รวมถึงผู้ที่ครบวาระการดำรงตำแหน่งก่อน 1 มกราคม 2558 ได้สามารถกลับเข้ารับตำแหน่งเดิมได้อีกครั้งแต่ต้องรายงานตัวกับผู้ว่าราชการจังหวัด มีผลให้ผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้รับการยืดอายุการทำงานออกไป ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ทั้งยังใช้อำนาจพิเศษปลดผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้ง ตั้งคนไปบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในกรณี กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา โดย ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2559 ปลดผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งพลตำรวจเอกอัศวิน ขวัญเมืองเข้าดำรงตำแหน่งแทน และออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 6/2560 แต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าดำรงตำแหน่งแทนนายกเมืองพัทยา

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ยังบัญญัติเกี่ยวกับผู้บริหารท้องถิ่นต่างไปจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ในหลายประเด็นอีกด้วย ทั้งการ เปิดช่องให้ผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่ต้องมาจากการเลือกตั้ง ในมาตรา 252 ที่วางหลักเพิ่มเติมในส่วนกรณีผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้วางหลักไว้ว่า “อาจมีการได้มาโดยวิธีอื่น” ทั้งยังมีได้ขยายความหรือระบุในวรรคต่อมา ถึงการกำหนดวิธีการได้มาโดยวิธีอื่นว่า ต้องดำเนินการอย่างไร ถือเป็นเปิดช่องใหม่อย่างอิสระ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา มีโอกาสได้ผู้บริหารที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และกรณี เจ็อนไซ

วาระตำแหน่ง ที่แต่เดิมจะกำหนดไว้ไม่เกิน 4 ปี และ คุณสมบัติผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่รัฐจากหน่วยงานใด ๆ และจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงในการบริหารงานของท้องถิ่น เพื่อลดปัญหา การทับซ้อนและราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเข้าไปแทรกแซงการบริหารงานท้องถิ่นแตกต่างไปจากเดิม เพราะไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ แต่กลับเลียงไปใช้วิธีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการ เลือกตั้งสมาชิกสภาและผู้บริหารสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับศักดิ์ต่ำกว่าและแก้ไขได้ง่าย แทน การบัญญัติไว้แต่แรกในรัฐธรรมนูญ

2) การแทรกแซงอำนาจหน้าที่และกิจการ

เป็นกรณีการแทรกแซงการจัดทำบริการสาธารณะทั้งสิ้น โดยมีทั้งกรณีแรก คือ “การใช้อำนาจพิเศษ ช่วยโครงการรถไฟฟ้า กทม.” โดยการใช้มาตรา 44 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 3 ฉบับ เข้าแทรกแซงการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะของกรุงเทพมหานครในการดำเนินการสร้าง รถไฟฟ้าสายต่าง ๆ ได้แก่ สายสีน้ำเงิน(49/2559 และ 78/2559) สายสีม่วง(78/2559) และสายสีเขียว(3/2562) ซึ่งแม้รายละเอียดเนื้อหาจะมีความแตกต่างกันหลายประเด็น แต่สาระสำคัญสามารถสรุปได้ว่า เป็นการเข้าไป ช่วยให้กรุงเทพมหานครในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการดำเนินโครงการระบบขนส่งมวลชนรถไฟฟ้าที่มีความ ติดขัดในการดำเนินงาน เช่น การเจรจาระหว่างคู่สัญญา การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน การติดตั้ง ระบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบริการสาธารณะดังกล่าว ให้สามารถดำเนินไปอย่างลุล่วงได้อย่างง่ายดาย

และกรณีสำคัญ คือ รัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจหน้าที่ท้องถิ่นลง โดยการบัญญัติถึงอำนาจในการจัดทำ บริการสาธารณะ ที่แม้จะยังคงให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่ก็มีข้อแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า โดยเน้นย้ำ และจำกัดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นลง ด้วยการบัญญัติเน้นย้ำตอนท้ายว่า “ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เท่านั้น”

3) การแทรกแซงการจัดการการคลัง

โดยการตั้งทหารหรือข้าราชการควบคุมงบประมาณ ซึ่งมีจุดเริ่มต้นเกิดจากความไม่ไว้วางใจองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการงบประมาณ จึงได้มีการออกประกาศฉบับที่ 104/2557 ให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดและนายอำเภอซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการติดตามตรวจการใช้จ่าย งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบและถูกต้องตามกฎหมายโดยมีอำนาจและต้อง ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยในทันที อีกทั้งยังได้ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 88/2557 ให้มีการตั้ง คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยข้าราชการที่โดยส่วนมากเป็นข้าราชการทหารให้เป็นคณะกรรมการพิจารณาเงิน อุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย ถือเป็นการเข้าควบคุมงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างเข้มงวด

4) แทรกแซงความเป็นนิติบุคคล

เป็นกรณีสืบเนื่องจากทุกการกระทำของ คสช. เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุก แห่งมีความเป็นนิติบุคคลที่จะสามารถดำเนินการภายใต้หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ บริหารงานการคลัง ตลอดจนองค์กรอิสระภายใน แยกขาดต่างหาก จากภาครัฐ” ด้วยเหตุนี้เมื่อพิจารณาการเข้าไปแทรกแซงในแต่ละรูปแบบที่กล่าวมาทั้งหมดย่อมเห็นได้ชัดว่า เป็น การกระทำขัดกับหลักความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การแทรกแซงองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ที่ปรากฏดังที่ได้อธิบายในข้างต้นจึงล้วนเป็นการแทรกแซงความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปด้วยนั่นเอง

ผลการศึกษาผลกระทบต่อการกระจายอำนาจ

การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลัง การทำรัฐประหาร พ.ศ.2557 นั้น ส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจไทยในหลายด้าน โดยมีที่มาจากหลายเหตุการณ์ที่ได้คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้าไปแทรกแซงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีจากการกล่าวอ้าง ว่าต้องการให้การกระจายอำนาจมีคุณภาพ ลดการทุจริต หรือ ส่งเสริมการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าในทุกการกระทำนั้น ได้ส่งผลกระทบเชิงลบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเหตุให้ขาดอิสระตามหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ilaw,2561) ในด้านต่าง ๆ เช่น ตัดโอกาสในการบริหารจัดการตรวจสอบกันเองตามที่ให้อำนาจถ่วงดุลไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่นในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หรือ จากการเข้ามาตรวจสอบการทุจริต หรือ กรณีการไม่กำหนดคุณสมบัติหรือเงื่อนไขต้องห้ามของผู้บริหารท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ส่งผลให้เพิ่มโอกาสถูกแทรกแซงมากขึ้นจากการที่เสียงไประบุไว้ใน พระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่แก้ไขได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งสร้างความเสียหายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นองค์กรที่มีส่วนในการช่วยพัฒนาการกระจายอำนาจเป็นอย่างมาก นำไปสู่ผลกระทบต่อการกระจายอำนาจในประเทศไทย และนอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อการกระจายอำนาจในมิติอื่น ๆ นอกจากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยจะกล่าวถึงในประเด็นที่เป็นสาระสำคัญ มีดังต่อไปนี้

1) ท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วม ไม่สนองและสะท้อนความต้องการของคนท้องถิ่น

เป็นผลจากกรณีมีการเข้าไปแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้บริหาร และสมาชิกสภาท้องถิ่น มีผลโดยภาพรวมทำให้ขาดการเลือกตั้ง หรือการเลือกตั้งหยุดชะงักลงไม่มีการเลือกตั้งผู้บริหารชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งและบางท้องถิ่นที่ในอนาคต

“...การเลือกตั้งนี้เป็นตัวสะท้อนความต้องการของคนในท้องถิ่นมากเลยนะ เขาอยากได้อะไร เขาก็สะท้อนผ่านการเลือกผู้บริหารที่มีนโยบายตรงกับเขา ผู้บริหารที่ได้รับเลือก และ อบท จะได้ไปจัดทำบริการสาธารณะให้ตรงความต้องการของเขาได้ถูก เพราะฉะนั้นไม่มีเลือกตั้ง ก็ไม่มีการเสนอนโยบาย จะรู้ได้อย่างไรว่าประชาชนต้องการอะไร แล้วบริการสาธารณะที่ทํามันจะสนองตรงได้อย่างไร อย่าไปคิดแทนว่าคนเดิมที่เลือกมานั้นแหละ แค่อยายเวลาให้เขาทำงานต่อ คิดแบบนั้นไม่ได้ เพราะความต้องการคนมันอาจเปลี่ยนได้ เขาถึงมีวาระดำรงตำแหน่ง...” (ปลัดเทศบาล รักษาการแทน นายกเทศบาลเมืองเอ)

2) หัวใจกระจายอำนาจเสียหาย

จากกรณี การลดทอนอิสระในการบริหารจัดการการคลัง จนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจให้เต็มประสิทธิภาพหรือมีคุณภาพได้

“...เดิมนี่ให้งบไม่เคยมพอ ขาดก็ไม่ให้ ทางบได้ก็ต้องส่งให้ส่วนกลางตั้งเยอะ มาครั้งนี้หนักกว่าเดิมอีก นอกจากงบไม่พอยังตั้งคนมาคุมไม่ให้ใช้แต่กลับให้ทำหลายอย่าง แล้วจะไปทำอะไรได้ หัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ คือ บริการสาธารณะที่ต้องเข้าถึง สอดคล้องคนส่วนใหญ่ รวดเร็ว แต่งบไม่มีมันตัดทุกโอกาส คสช กำลังทำลายหัวใจกระจายอำนาจ...”(นายกเทศบาลเมืองบี)

3) กระจายอำนาจเสมือนว่ากลับไปรวมศูนย์

จากการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านอำนาจหน้าที่ ที่ส่งผลต่อการกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ ให้ท้องถิ่นถูกลดทอนอำนาจลง การกระจายอำนาจหน้าที่ซึ่งในอดีตหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 ที่ได้กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างมาก ตลอดจนจะเห็นได้ชัดจากกฎหมาย หรือ แผนปฏิรูปประเทศต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และ การควบคุมการใช้งบประมาณ ตรวจสอบการใช้งบประมาณโดยราชการบริหารส่วนกลาง

“...กระจายอำนาจ เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจก็ต้องมีมากกว่าและหลากหลาย ไม่ใช่รอรับคำสั่งและทำได้หน้าที่เดียวตามสังกัดกรมกอง เพราะเราไม่ใช่ส่วนภูมิภาค แต่ความเป็นจริง คือ ลดอำนาจ ลดหน้าที่ไปเยอะ ยิ่งกฎหมายใหม่นี้ผมคิดว่า ไม่กระจายอำนาจหน้าที่เท่าเมื่อก่อนแล้ว บางอย่างเขาก็อาจจะดึงกลับไปทำเอง เหมือนเขาสั่งให้เราทำเท่านั้น ไม่ได้ให้คิดเองเท่าไร...”(นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเอ)

“...วิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 เห็นได้ชัดเลยว่า เริ่มให้เราเน้นบริการสาธารณะ อำนาจหน้าที่ก็มีแนวโน้มจะมีกฎหมายจำกัดมากขึ้น ส่วนกลางมองท้องถิ่นเป็นแขนขา เป็นราชการส่วนภูมิภาค ไม่ใช่ท้องถิ่นแล้ว รัฐธรรมนูญ 2540 กับ 2550 เราทำได้มากกว่านี้อีก ชาวบ้านก็ชอบเราตอนสมัยรัฐธรรมนูญเก่ามากกว่า...”(นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเอ)

4) ไม่เคารพความเป็นนิติบุคคล กระทบแนวคิดหลักของการกระจายอำนาจ

จากกรณีการแทรกแซงทุกรูปแบบที่ได้อธิบายในผลการศึกษารูปแบบการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การที่ลดทอนอำนาจท้องถิ่นให้เหลือเฉพาะที่กฎหมายบัญญัติ และ เน้นการให้อำนาจเพียงการจัดทำบริการสาธารณะ(ilaw,2561) การทอนอิสระในการบริหารจัดการการคลัง รักษาความความสงบแห่งชาติ ทุกการกระทำที่ไปแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกแทรกแซงความเป็นนิติบุคคลในหลายด้าน ซึ่งแม้ว่าจะไม่เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียความเป็นนิติบุคคลไปด้วยเหตุที่ยังคงมีอำนาจในการกระทำการบางประการอย่างอิสระอยู่ก็ตาม แต่จากการแทรกแซงความเป็นนิติบุคคลดังกล่าวก็ถือได้ว่าเป็นการไม่เคารพหลักการสำคัญอันเป็นหลักซึ่งจะส่งเสริมแนวคิดการกระจายอำนาจ ย่อมส่งผลต่อการกระจายอำนาจที่อาจไม่ต้องด้วยนิยามดังกล่าว ซึ่งท้องถิ่นอาจเป็นเพียงหน่วยงานที่รับคำสั่งมาดำเนินการเท่านั้น ท้ายที่สุดจะเป็นเหตุให้การกระจายอำนาจไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ จนอาจต้องพิจารณาทบทวนแนวคิดการกระจายอำนาจเสียใหม่ด้วย

“...ความเป็นนิติบุคคลสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนะ เพราะทฤษฎีกระจายอำนาจในไทย คือ อยากให้ท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล มีอำนาจตัดสินใจได้เอง ไม่ต้องรอส่วนกลางตัดสินใจซึ่งจะทำให้ล่าช้าและไม่เข้าใจความต้องการคนในท้องถิ่น แต่ทางปฏิบัติก็อย่างที่ทราบกัน คือ เขียนไว้สวยหรู แต่ก็ลงท้ายว่าตามที่กฎหมายบัญญัติ สุดท้ายแล้วก็ควบคุมท้องถิ่น แบบนี้เรียกว่าเป็นนิติบุคคลแต่ตัวอักษร ความเป็นจริงไม่ใช่ และเหมือนจะไม่เคยมีเลย เหมือนกระจายอำนาจแค่เปลือก...”(รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบี)

อภิปรายผลและสรุปผลการวิจัย

จากการศึกษา การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลังการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ผู้วิจัยมีประเด็นที่จะอภิปรายผล ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษารูปแบบการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ 2) ผลกระทบจากการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการกระจายอำนาจในประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผ่านการออกกฎหมายหลายฉบับ ทั้งในรูปกฎหมายพิเศษในฐานะที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้ทำรัฐประหารจึงได้อำนาจรัฐอธิปไตยในการออกกฎหมาย ตามทฤษฎีการทำรัฐประหาร (ilaw,2560) และรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่ผู้ทำรัฐประหารมักจะตราขึ้นใหม่โดยอ้างว่า “เพื่อการปฏิรูปการปกครองของประเทศ” (ilaw,2561) มีการแทรกแซง 4 รูปแบบ ตามหลักการในหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทุกรูปแบบการแทรกแซงล้วนเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะบริหารจัดการด้วยตนเอง และจากการศึกษาคงไม่พบแต่เพียงรูปแบบ การแทรกแซงเขตพื้นที่รับผิดชอบเท่านั้น ซึ่งก็มีใช้กรณีผิดปกติแต่อย่างใด เนื่องด้วย รูปแบบการแทรกแซงตามแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องนั้น ก็ได้กำหนดให้ต้องมีทุกรูปแบบส่วนกรณีผลกระทบต่อการกระจายอำนาจ พบว่า จากการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ถือเป็นการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการบริหารจัดการ เนื่องจากขัดแย้งกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กฤษฎณ์ วงวิเศษธร,ม.ป.ป.) นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อมิติอื่นนอกจากการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยมีกรณีที่สำคัญได้แก่ 1) การทำให้ขาดการมีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่น ที่จะได้สะท้อนและแสดงความต้องการของตนผ่านการเลือกตั้ง 2) สร้างความเสียหายต่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดกระจายอำนาจ จากการลดอำนาจและความสามารถทางการคลัง 3) ทิศทางการพัฒนากระจายอำนาจเสมือนกลับไปรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางอีกครั้ง จากการที่ท้องถิ่นถูกลดบทบาทหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และ 4) ความเป็นนิติบุคคลตามหลักกฎหมายมหาชนและแนวคิดกระจายอำนาจหายไป จากกรณีการถูกแทรกแซงรบกวนการทำงานจนขาดอิสระในการบริหารงานอย่างมาก จนอาจจะเรียกได้ว่า มิใช่การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งเมื่อนำผลกระทบจากการกระจายอำนาจและรูปแบบการแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละลักษณะมาพิจารณา จะเห็นได้ว่า แต่ละรูปแบบการแทรกแซงนั้นต่างก็เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างก็สามารถที่จะบริหารจัดการ และมีกลไกในการตรวจสอบในตัวเองอยู่แล้ว เช่น การตรวจสอบการทุจริตโดยสภาท้องถิ่น การเสนอญัตติและอภิปรายไม่ไว้วางใจผู้บริหารโดยประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,2550) และ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมด ก็ต่างให้ข้อมูลตรงกันถึงการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่เข้ามาแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสรุปใจความสำคัญได้ว่า “นอกจากจะสร้างความเสียหายและอุปสรรคในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังจะเป็นการทำลายกลไกของแนวคิดการกระจายอำนาจและโอกาสพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการได้เรียนรู้การใช้อำนาจของตนผ่านการปกครองระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญของแนวคิดการกระจายอำนาจ และไม่เห็นว่าจะเป็นการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางที่ดีขึ้นแต่

อย่างใด เหตุผลต่าง ๆ ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติระบุในกฎหมายเพื่อเข้ามาแทรกแซงนั้น กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญมองว่า เป็นเพียงข้ออ้างในการแทรกแซงและควบคุมอำนาจในการทำรัฐประหารเท่านั้น”

โดยผลการศึกษาพบว่า สอดคล้องกับการศึกษาของ ประภาพร สีหา(2559) ที่ศึกษา “ความขัดแย้งทางการเมืองกับรัฐประหารปี พ.ศ. 2557” ซึ่งเนื้อหาการศึกษาตอนหนึ่งมีสาระสำคัญสะท้อนว่า ในการเข้ามายึดอำนาจรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ถือเป็นการเข้าแทรกแซงทางการเมืองของทหาร และสอดคล้องกับผลการศึกษาของ อัครณัฐ วงศ์ปรีดี(2555) ที่ศึกษา “ปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย: บทสะท้อนจากมุมมองของผู้บริหารเทศบาล” ซึ่งสะท้อนผลการศึกษาหลายประเด็น โดยมีกรณีบางประเด็นที่สำคัญสรุปได้ว่า ภาครัฐยังคงมีการตรวจสอบจับผิดการบริหารจัดการการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการควบคุมการใช้งบประมาณอย่างเข้มงวด แต่ไม่จัดสรรให้เพียงพอกับความต้องการ ส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งถือเป็นหน้าที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีปัญหาติดขัดได้ และการอธิบายในเอกสารวิชาการของสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดย วัชรภรณ์ จุ้ยลำเพ็ญ(2558) ที่อธิบายเกี่ยวกับ การมีส่วนร่วมของประชาชนกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่การเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ถือเป็นการมีแสดงออกซึ่งความต้องการของประชาชนจะสะท้อนผ่านการเลือกตั้งโดยคำนึงถึงนโยบาย อันมีผลสัมพันธ์กับการพัฒนาท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ และสอดคล้องกับบทความของ iLaw(2561) ที่ได้ศึกษาและอธิบายถึง 4 ปี คสช ปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น กระจายอำนาจถอยหลัง ราชการแทรกแซงท้องถิ่น พบว่า การปฏิรูปท้องถิ่นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สะท้อนผลผ่านรัฐธรรมนูญที่ชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจกำลังถดถอย ตลอดจนกฎหมาย หรือ แผนปฏิรูปประเทศต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นภายหลังที่มองท้องถิ่นเป็นเพียงแขนขา หรือ ไม่มีอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้เมื่อพิจารณาสอดคล้องกับ หลักความเป็นอิสระของการปกครองส่วนท้องถิ่น(ถุณณ วังวิเศษธรณ์,ม.ป.ป.) ในส่วนของหลักความเป็นนิติบุคคล ย่อมสะท้อนผลให้เห็นว่า การขาดอิสระในการบริหารจัดการตนเองย่อมหมายถึง การขาดความเป็นนิติบุคคลไม่ต่างจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั่นเอง และ ผลการศึกษาของ วชิรวัช งามละม่อม(2559) ที่ศึกษาเรื่อง “รัฐประหาร บทบาททหารกับการเมือง” มีสาระสำคัญบางตอนกล่าวว่าการทำรัฐประหารทำให้การเมืองหยุดชะงัก

ดังนั้น จากผลการศึกษาครั้งนี้ พิจารณาประกอบเหตุและผลตามงานวิจัย แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องข้างต้น จึงได้ข้อสรุปว่า การแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ ที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติอ้างว่า เป็นการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในประเทศไทยจึงมิใช่การปฏิรูปและส่งเสริมการกระจายอำนาจ แต่เป็นการแทรกแซงและส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านที่เสียมากกว่าด้านดี ตลอดจนกระทบกลไกการพัฒนาและแนวคิดการกระจายอำนาจอย่างมาก สะท้อนให้เห็นว่ามีได้ทำให้การกระจายอำนาจในประเทศไทยพัฒนาหรือมีความพร้อมมากขึ้น แต่กลับเป็นการทำให้การกระจายอำนาจของไทยซึ่งเคยพัฒนามาในระดับหนึ่งแล้วจากการมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และ พ.ศ. 2550 เสื่อมถอยลงไปจากเดิม

ทั้งนี้ ผลการศึกษายังสามารถพิสูจน์ข้อสรุปได้จาก การเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีของการกระจายอำนาจ ที่จะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมและตรวจสอบโดยประชาชนผ่านกลไกที่กฎหมายบัญญัติ และเน้นการจัดทำบริการสาธารณะให้เกิดประสิทธิภาพสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน(นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ,ม.ป.ป.) และเป็นไปตามแนวคิดหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยที่ราชการบริหารส่วนกลางโดยเฉพาะรัฐบาลจะไม่เข้าไปแทรกแซงควบคุมบังคับบัญชาการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างรวดเร็ว(เกษณ วังวิเศษธร,ม.ป.ป.) ซึ่งเมื่อพิจารณาตามแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เข้าไปแทรกแซงจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระนั้น ล้วนแต่ขัดแย้งกับแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวอย่างมาก ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนี้ย่อมส่งผลในทางตรงข้ามกับแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวซึ่งย่อมเป็นผลกระทบด้านเสียหรือเชิงลบ โดยถึงแม้ว่าในการแทรกแซงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะเป็นการใช้อำนาจด้านความชอบด้านกฎหมายซึ่งเป็นสิทธิของราชการบริหารส่วนกลางในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญก็ตามแต่ทั้งนี้ การที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้เข้ายึดอำนาจ ตั้บุคคลต่าง ๆ ที่ไม่ได้มาจากการยอมรับโดยประชาชนโดยการทำรัฐประหาร ซึ่งภายใต้แนวคิดทฤษฎีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่กฎหมายต้องมาจากการยอมรับของประชาชน ด้วยเหตุนี้กฎหมายที่ออกโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งมาจากการทำรัฐประหารมิใช่การยอมรับของประชาชนตามวิถีทางประชาธิปไตยนั้นย่อมขัดแย้งกับการใช้อำนาจเข้าตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงย่อมไม่มีความชอบธรรมที่จะใช้กระบวนการดังกล่าวปฏิรูปท้องถิ่นด้วยประการทั้งปวง มีผลเป็นการเข้าไปยุ่งเกี่ยวโดยไม่ชอบ หรือเป็นการแทรกแซงและสร้างความเสียหายดังที่ได้กล่าวในข้างต้นนั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการทำวิจัย

1. ราชการบริหารส่วนกลางควรคืนอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระจายอำนาจให้มากขึ้น เพื่อปล่อยให้กลไกการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนได้รับการพัฒนา จากการเรียนรู้ของประชาชนซึ่งจะได้ทำความเข้าใจและรับรู้ข้อดี และ ข้อเสีย ของการกระจายอำนาจจากผลการตัดสินใจของตนเอง อันจะนำไปสู่การเลือกตัดสินใจยอมรับหรือไม่ยอมรับการกระจายอำนาจด้วยตนเองแทนการรอการตัดสินใจของภาครัฐ เพื่อมิให้ประชาชนและท้องถิ่นต้องเสียโอกาสในการเข้าถึงประโยชน์จากกระจายอำนาจตามแนวคิดการกระจายอำนาจวิถีการปกครองระบอบประชาธิปไตย

2. ในขณะรอให้เกิดกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเต็มประสิทธิภาพ ประชาชนและทุกภาคส่วนในท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นให้เข้มแข็งด้วยตนเอง เพื่อมิให้ท้องถิ่นขาดการพัฒนาจากการที่ต้องรองบประมาณหรือการตัดสินใจจากราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งอาจมีความล่าช้าและไม่สนองความต้องการได้เต็มประสิทธิภาพมากนัก โดยต้องพยายามแยกความเป็นนิติบุคคลออกมาจากราชการบริหารส่วนกลางเพื่อประโยชน์ในการสร้างอำนาจตัดสินใจของท้องถิ่นเอง อันเป็นสาระสำคัญที่จะช่วยให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ได้มากขึ้น

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

1. ศึกษาการแทรกแซงในมิติอื่นนอกจากกฎหมาย เนื่องด้วยการแทรกแซงไม่ได้จำกัดนิยามว่าจะต้องกระทำเฉพาะการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเท่านั้น อาจจะทำในลักษณะอื่นใดก็ได้ โดยเฉพาะประเด็นการแทรกแซงเชิงนโยบายและแอบแฝงโดยไม่ประกาศชัดเจน ซึ่งซับซ้อนและจำเป็นต้องศึกษาเพื่อให้เกิดความเข้าใจเพื่อให้สามารถรับมือและสามารถหาทางป้องกันเพิ่มเติมได้

2. ศึกษาประเด็นการกล่าวอ้างถึงการแยกตัวเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากราชการบริหารส่วนกลาง กรณีโครงการขอนแก่นโมเดล ซึ่งผู้วิจัยพบจากการกล่าวอ้างของกลุ่มผู้ให้สำคัญ ถึงผลดีต่อการพัฒนาการกระจายอำนาจ เพื่อติดตามผลว่า หากสามารถประสบผลสำเร็จได้จริงจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานและพัฒนาการกระจายอำนาจในประเทศไทยได้ดังเช่นที่หลายฝ่ายยืนยัน หรือ ดังเช่นที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการกล่าวอ้าง หรือไม่ อย่างไร

Reference

- Aranyarat, K.(2011). “khwāmpen ‘itsara khōng ‘ongkōn pokkhōng sūan thōngthin tāmratthammanūn hēng rācha‘ānāchak Thai Phutthasakkarāt sōngphanhārōjhāsip kap mātrakan kamkap dūlāe fāi bōrihān khōng thēsabān tām phrarāchabanyat thēsabānPhutthasakkarāt sōng phan sira ‘aya kao sip hok” [Autonomy for Local Administrative Organization in the Constitution of the kingdom of Thailand (B.E. 2560 (2017)) and Principle of Corporate in The Municipal Act of Thailand Administrative Organization(B.E.2496 (1953))]. (15 February 2019). Retrieved from <http://publiclaw.net/publaw/view.aspx?id=1585>.
- Charoenthanawat, K. (2004). “lak khwāmpen ‘ēkkaphāp khōng rat lāe khwāmpen ‘itsara khōng ‘ongkōn pokkhōng sūan thōngthin” [Rule of Local Autonomy of Local Administrative Organization in Thailand]. (13 January 2019). Retrieved from <http://publiclaw.net/publaw/view.aspx?id=139>.
- Chuilamphen, W. (2015). “kānmī sūanruām khōng prachāchon kap kān pokkhōng sūan thōngthin”[Public Paticipation and Local Government]. (28 May 2019). Retrieved from https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliamentparcymore_news.php?offset=120&cid=4141&filename=index.
- E library Parliament.(n.p.) “prakāt khamsang khana raksā khwām sangop hēng chāt”[National Council for Peace and Order]. (25 March 2019). Retrieved from <https://library2.parliament.go.th/giventake/ncpo.html>
- iLaw. (2017). “prakāt khoṣōchoṣ, khamsang khoṣōchoṣ lāe khamsang hūanā khoṣōchoṣ tāng kan yāngrai” [How different between NCPO Announcement , NCPO Order and Head of NCPO order]. (15 February 2019) Retrieved from <https://ilaw.or.th/node/4690>.
- iLaw. (2018). “sī pī khoṣōchoṣ patirūpkānpokkhōng thōngthin kračhāi ‘amnāt thōiṭlang rāchakan sākṣāeng thōngthin”[4 years of the NCPO Reform Local Administration, Regression of decentralization, government intervention in local government]. (15 February 2019). Retrieved from <https://ilaw.or.th/node/4809>.
- Kluanklat S. (2006). “klum phonprayōt kap ‘ongkōn pokkhōng sūan thōngthin : kōranī suksā sī thēsabān nakhōn nai phāk tawan‘ōk chiāng nūa”[MAJOR POLITICAL ECONOMY]. /Chulalongkorn University,:n.p.
- Mektrairat N. (R.B. n.d.). “kān kra chāi ‘amnāt”[Decentralization].(15 March 2019). Retrieved from <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การกระจายอำนาจ>.

- Ngamlamom W. (2016). “ratthaprahān botbat̄ thahan̄ kap kāmūāng Thai”[Coup D’ETAT : Role of Military and politics in Thailand].Kaasetsart University (Ed.), The 54th Kasetsart University Annual Conference. Bangkok : Kasetsart Univesity.
- Office of The Royal Society. “photchanānukrom chabap rāchabanthittayasathan̄”[The Royal Institute Thai dictionary(2011(B.E.2554))]. (15 February 2019). Retrieved from <http://www.royin.go.th/dictionary/>.
- Royal Thai Government Gazette.(2007) “ratthammanūn hāeng rācha‘ānāchakThaiPhutthasakka rat̄ sōngphanhārōjīhāsip” [CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E. 2550 (2007))]. (24 August 2007). Rule number 124. Sec.47ก. 1. 1-127.
- Royal Thai Government Gazette.(2017) “ratthammanūn hāeng rācha‘ānāchak Thai Phutthasak karat̄ sōngphanhārōjīhoksip” [CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND (B.E. 2560 (2017))]. (6April 2017). Rule number 134. Sec.34ก. 1. 1-90.
- Sachanthaphong, N. (R.B. n.d.). “rat tha pra hān̄”[The Coup]. (15 March 2019). Retrieved from <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รัฐประหาร>.
- Siha,P.(2016).“khwāmkyat̄yēngthāngkānmūāngkapkānratthaprahānpīPhōSōsōngphanhārōjīhāsip chet̄”[Political conflict and the coup 2014 D’ETAT]. KUPSRevi-ew,4, 2 , 145-166.
- Tanchai, W. (2014). “kārok ra chā ya‘am nā chō̄ læ prachāthipatai nai prathet̄ Thai”[Decentralization and Democracy in Thailand]. Bangkok : King Prajadhipok's institu-te.
- Tejapira, K. (2007). “ratthaprahān sipkāo Kanyāyon sōngphanhārōjīsīpkāo kap kāmūāng Thai”[Thailand’s coup d’etat 2006 and Thailand Politics].In Thammasart Univesity (Ed.), International Political Science and Public Administrative Conference 8th. Bangkok: Bangkok International Trade and Exhibition Centre.
- Watthanarung, P. (2002). “lak kotmāi mahāchon̄”[Principles of Public Law]. Bangkok : Ramkham-aeng University.
- Wongpreedee, A. (2012). “panhā kākhlāng thōngthin Thai bot sathōn chāk mummōng phubōjīhān thetsabān̄”[Local fiscal problems in Thailand: The perceptions of municip- al mayors]. Journal ofPublic and Private Management. 19, 1, (Jan-June 2012),1-27.

Wongwisadethorn, K.(R.B. n.d.). “khwāmpen ‘itsara nai kān pokkhrōng ton‘ēng khōng ‘ongkōn pokkhrōng sūan thōngthin”[Local Autonomy for the Local Government Organization]. (15 February 2019). Retrieved from [http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=khwāmpen ‘itsara nai kān pokkhrōng ton‘ēng khōng ‘ongkōn pokkhrōng sūan thōngthin](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=khwāmpen%20%27itsara+nai+kān+pokkhrōng+ton%27ēng+khōng+%27ongkōn+pokkhrōng+sūan+thōngthin).