

**ผลกระทบของรัฐประหารปี 2557 ต่อการจัดบริการสาธารณะ
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น***

**The Effect of the 2014 Coup on Public Service Provision
by Local Administrative Organizations in Khon Kean Province**

วรรณทิพา บุชสำยอง และกริชวธรณ์ โลหะวิชชินทร์
Wantipa Nuchlumyong and Grichawat Lowatcharin
วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น
College of Local Administration, Khon Kaen University, Thailand
Corresponding Author, E-mail: unoon2530@outlook.com

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาผลกระทบของการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ต่อการจัดบริการสาธารณะ 2) แนวทางการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบกรณีศึกษาแบบหลายกรณี (multiple case study design) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิและการลงพื้นที่สัมภาษณ์บุคลากร จำนวน 16 ราย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 แห่งในจังหวัดขอนแก่น

ผลการวิจัยพบว่า การรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ส่งผลกระทบต่อแนวทางการดำเนินงานของการปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการขาดการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของท้องถิ่น และส่งผลกระทบในด้านงบประมาณโดยเฉพาะการจัดสรรงบประมาณองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก อย่างไรก็ตาม ในด้านการวางแผน การบริการสาธารณะ และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น ไม่ได้รับผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลง เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกสั่งการควบคุม หรือแทรกแซงด้วยกลไกของรัฐบาลเป็นปกติอยู่แล้ว

คำสำคัญ: การปกครองส่วนท้องถิ่น; การจัดบริการสาธารณะ; ผลกระทบ

*ได้รับบทความ: 20 มกราคม 2563; แก้ไขบทความ: 24 มีนาคม 2563 ; ตอรับตีพิมพ์: 30 มีนาคม 2563
Received: January 20, 2020, 2019; Revised: March 24, 2020; Accepted: March 30, 2020



Abstract

The purpose of this research was to examine the impact of the coup in 2014 on the provision and management of services by local administrative organizations. The researchers employed a multi-case study approach by collecting secondary data and conducting interviews with 16 from personnel of 5 local administrative organizations in Khon Kaen province.

The study found that: Changes caused by the National Council for Peace and order (NCPO) had tangible effects on local government in terms of local election and budget allocation, especially for small local administrative organizations. However, the coup did not affect local planning, service provision, and intergovernmental relations because local administrative organizations and local officials are well familiar with mandates, control, and intervention imposed by the national government's mechanisms.

Keywords: local government; public service provision; the effect

1. บทนำ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาแล้วจำนวน 13 ครั้ง ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เป็นการยึดอำนาจจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร ต้นเหตุของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้มาจากความแตกแยกของระบบการปกครองของสถาบันต่างๆ ที่ไม่พอใจในรัฐบาลที่ครองอำนาจอยู่ในขณะนั้น โดยได้รับการสนับสนุนจากมวลชนที่ต้องการจะล้มล้างรัฐบาล แต่ครั้งที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมืองส่วนใหญ่จะเกิดมาจากอำนาจของกลุ่มทหารที่เข้ามาเป็นตัวดำเนินการของกระบวนการรัฐประหาร เนื่องจากกลุ่มอำนาจทหารเป็นกลุ่มที่มีอำนาจเด็ด

ขาดและมีการสั่งการตามลำดับชั้นอำนาจอย่างเป็นระบบมีความเป็นเอกภาพในสถาบันตนเอง (The Secretariat of the House of Representatives, 2007)

เมื่อเกิดการรัฐประหารกระบวนการบริหารต่างๆ จะถูกรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง ส่งผลให้รัฐไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนในท้องถิ่นขาดความเป็นส่วนตัวของตนเอง เกิดความรู้สึกต้องพึ่งพาการสั่งการและการดำเนินการจากส่วนกลางจนก่อให้เกิดทัศนคติในแง่ลบต่อกระบวนการพัฒนา (Thepa, 2016) ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีแรงบันดาลใจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้



เข้มแข็ง นับตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 ประเทศไทยได้ดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างของการปกครองประเทศตามหลักของการกระจายอำนาจ เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีการระบุถึงการกระจายอำนาจในการบริหารท้องถิ่นที่สามารถที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารจัดการในพื้นที่ของตนเองจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้ (Sitthi-amon, et al., 2006) นับตั้งแต่เกิดการรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีการใช้อำนาจของหัวหน้า คสช. ในการใช้อำนาจตามมาตราที่ 44 ในการสั่งการ ออกคำสั่งและประกาศต่างๆ ทั้งหมด 456 ฉบับ แบ่งเป็นประกาศ คสช. 134 ฉบับ คำสั่ง คสช. 160 ฉบับ คำสั่งหัวหน้า คสช. 158 ฉบับ ตั้งแต่ปี 2557 จนถึงปัจจุบัน (The Standard team, 2019) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในรูปแบบเผด็จการเข้าไปแทรกแซงในการบริหารงานของแต่ละหน่วยงาน ในรูปแบบของคำสั่งหรือประกาศต่างๆ ตามอำนาจมาตรา 44 ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา จึงเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น

เหตุผลที่กล่าวมาข้างต้นนำไปสู่คำถามที่เกี่ยวกับเหตุการณ์รัฐประหารที่เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2557 ว่าเมื่อเกิดรัฐประหารแล้วจะส่งผลอย่างไรต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับได้ว่าเป็นหน่วยงานหลักในการจัด

ทำบริการสาธารณะและมีความใกล้ชิดกับประชาชนรวมถึงเป็นหน่วยงานที่รู้ถึงปัญหาและความต้องการของประชาชน คำถามในการวิจัยดังกล่าวถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในวิชาการ เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่มียานวิจัยเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวกับผลกระทบของการรัฐประหารต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผลการวิจัยดังกล่าวยังอาจก่อประโยชน์แก่จัดการปกครอง (governance) ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการวิจัยดังกล่าวจะเป็นบทเรียนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการตื่นตัวที่จะจัดทำบริการสาธารณะให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่จะได้มีการนำไปจัดทำร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเป็นลำดับต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาผลกระทบของการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ต่อการจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น

2. แนวทางการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดขอนแก่นในการจัดทำบริการสาธารณะหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยใช้แนวทางกรณีศึกษาแบบหลายกรณี (multiple case study design)



ในรูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research methodology) ที่เน้นการศึกษาทฤษฎี บทความหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการลงพื้นที่ สัมภาษณ์จริง (Purisar, 2013) ผู้วิจัยกำหนดพื้นที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น ที่มีกลุ่มเป้าหมายแบ่งเป็น 2 ระดับ คือ ระดับ องค์กร จำนวน 5 แห่ง และระดับบุคคล จำนวน 16 คน แบ่งออกเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายข้าราชการประจำ ประกอบไปด้วย ผู้บริหาร อปท. และประธานสภา ปลัดองค์การบริหารส่วน จังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัด เทศบาล ผู้อำนวยการกองคลัง

ผู้วิจัยได้ใช้การกำหนดพื้นที่แบบเจาะจง โดยใช้จำนวนประชากรในท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการ เลือก ที่มีการอ้างอิงจำนวนประชากรจากกรมการ ปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2561 กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยของแต่ละกลุ่มจะมีความแตกต่างกันไม่ ว่าจะเป็นขนาดของพื้นที่ หรือจำนวนประชาชน ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำการเก็บ ข้อมูลจากงานวิจัยที่เกี่ยวกับการรัฐประหารทั้งใน ประเทศและต่างประเทศ ได้ค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ การศึกษาค้นคว้าอิสระและ อินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ได้เก็บข้อมูลจากการลงพื้นที่ สัมภาษณ์จริง โดยใช้แบบสัมภาษณ์แบบกึ่ง โครงสร้างที่เป็นคำถามปลายเปิด ลักษณะของ คำถามจะแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ การแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวกับรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 เมื่อเกิด รัฐประหารส่งผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะ อย่างไร และส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการ

สาธารณะในด้านต่างๆ อย่างไร รวมไปถึงวิธีหรือ แนวทางในการปรับตัวต่อการเกิดรัฐประหาร

การวิเคราะห์ข้อมูลเป็นตามหลักเหตุและ ผลของอุปนัย ที่มีการกล่าวถึงสภาพทั่วไปของ ข้อมูลองค์กรแล้วนำมาเปรียบเทียบของแต่ละ องค์กร เมื่อได้ข้อมูลของระดับบุคคลจากการ สัมภาษณ์ ก็นำข้อมูลทั้งสองมาวิเคราะห์รวมถึง ผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของการ รัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 เมื่อทราบถึงผลกระทบ ที่เกิดขึ้นหรือแนวทางในการปรับตัวเมื่อเกิดการ เปลี่ยนแปลง ก็สามารถที่จะนำไปสู่การหาคำตอบ ของปัญหาการวิจัยได้

4. สรุปผลการวิจัย

จากการดำเนินการวิจัยลงพื้นที่ในการเก็บ รวบรวมข้อมูลเชิงลึกของบุคลากรในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยว กับ การเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 รวมถึงผล กระทบในด้านต่างๆ ได้แก่ การบริหาร งบประมาณ การวางแผน คุณภาพของการปฏิบัติงานการตอบ สนองต่อความต้องการของประชาชน และความ สัมพันธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วย งานอื่น รวมไปถึงวิธีหรือแนวทางในการปรับตัวของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังจากการเกิด รัฐประหารและพบประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. ความคิดเห็นทั่วไปของบุคลากร ท้องถิ่นต่อการเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ผู้ให้ ข้อมูลแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเกิด รัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลง การปกครองทางการเมืองที่เกิดจากความขัดแย้ง



ทางด้านความคิดและอุดมคติทางการเมืองของประชาชนจำนวน 2 กลุ่ม ซึ่งกลุ่มหนึ่งมีการสนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และเห็นด้วยในการจัดทำร่างนิรโทษกรรมของผู้กระทำความผิดย้อนหลังในปี พ.ศ. 2547 และกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยในการจัดทำร่างนิรโทษกรรมฯ และการบริหารประเทศของรัฐบาลในขณะนั้น โดยการได้รับแรงสนับสนุนจากมวลชนที่มีความต้องการจะล้มล้างรัฐบาลจากชนวนของความไม่เห็นด้วยในการบริหารงานมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ด้วยเหตุนี้จึงเป็นต้นเหตุของการแตกแยกของประชาชนในประเทศ นำไปสู่การชุมนุมประท้วง จลาจล ชนรุนแรงจนนำไปสู่วิกฤตความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม

บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งเห็นว่าการเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 เพื่อที่จะมีตัวกลางเข้ามาเป็นตัวยุติความรุนแรงที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นสถาบันทหารจึงเป็นสถาบันที่มีความเหมาะสมในการเป็นแกนนำของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปกครองเพราะอำนาจทหารเป็นกลุ่มที่มีอำนาจเด็ดขาดและมีการสั่งการจากผู้บังคับบัญชาลงมายังใต้ผู้บังคับบัญชาอย่างเป็นระบบ ตามที่ได้สัมภาษณ์ว่า

“เหตุที่ทำให้เกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 เกิดจากความวุ่นวายของประชาชนที่มีการแบ่งพรรค แบ่งพวก เพื่อที่จะทำการยึดอำนาจและเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนเองหรือฝ่ายของตนเองจนทำให้เกิดความรุนแรงขึ้นภายในประเทศ นับวันความรุนแรงก็เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ประชาชนแตกแยก ทำให้สถาบันพระมหากษัตริย์

ได้รับผลกระทบ เศรษฐกิจตกต่ำ จึงเห็นด้วยที่เกิดรัฐประหารในขณะนั้น เพื่อที่จะให้อำนาจของทหารเป็นตัวกลางในการสงบศึกทั้ง 2 ฝ่าย” (Rattanajun, 2 May 2019, Interview)

2. ผลกระทบที่เกิดจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557

2.1 ด้านการบริหาร การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ส่งผลให้ไม่มีการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบผู้บริหารและสมาชิกสภาส่วนใหญ่จึงเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาก่อนการรัฐประหารและดำรงตำแหน่งมาถึงปัจจุบันการขาดการเลือกตั้งเป็นเวลานาน ที่มีความสอดคล้องกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557 ของการได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีการปรับเปลี่ยนข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และส่งผลให้การบริหารงานและการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดนวัตกรรมทางการเมืองการบริหาร ในขณะที่เดียวกันบุคลากรฝ่ายประจำบางส่วนก็ขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงาน

2.2 ด้านงบประมาณ ผู้วิจัยพบว่า การเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 การออกกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณได้เปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณให้มีแต่เฉพาะเงินอุดหนุนประจำปี และการจัดสรรจากการเก็บภาษีในท้องถิ่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จำนวนประชาชน การจัดเก็บภาษีและ



ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ในการจัดสรรงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กได้รับผลกระทบในการจัดสรรงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีพื้นที่ที่มีเศรษฐกิจดีและการจัดเก็บภาษีได้จำนวนมากไม่ได้รับผลกระทบเนื่องจากมีงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้อย่างเพียงพอ ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์ประเด็นนี้ว่า

“มีผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะจะอยู่ในลักษณะของงบประมาณ ที่จากภาครัฐนำเงินมาสนับสนุนให้ทำการจัดการบริการสาธารณะได้ในลักษณะของการจัดเก็บภาษีได้น้อย การกระจายรายได้มายังท้องถิ่นก็ลดลง ทำให้ขบวนการจัดทำบริการสาธารณะประโยชน์ให้กับประชาชนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการใช้งบประมาณ แต่งบประมาณมีแหล่งมาจากรายได้การเก็บภาษีได้น้อยก็ส่งผลให้ท้องถิ่นจัดกิจกรรมบริการสาธารณะทำไม่ได้ดีเท่าที่ควร” (Jaitieng, 1 May 2019, Interview)

ผู้วิจัยพบว่า อย่างไรก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรมากและมีการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นที่ดีอยู่แล้ว ไม่ได้รับผลกระทบด้านงบประมาณและยังสามารถดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงและเป็นไปตามแผนพัฒนาท้องถิ่นที่ได้กำหนดไว้ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กจำนวนประชากรในพื้นที่น้อย มีการจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามที่กำหนด ก็จะมีส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะ จึงกล่าวได้ว่าการบริหารงานด้าน

งบประมาณได้รับผลกระทบเป็นส่วนน้อย เมื่อเกิดรัฐประหารทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นกลไกทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อระดับท้องถิ่นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการปกครอง กระบวนการทำงานของท้องถิ่นก็ยังสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง

2.3 ด้านการวางแผน เป็นขั้นตอนในการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานที่สามารถจะบรรลุตามเป้าหมายที่คาดหวังไว้ สามารถที่จะตรวจสอบการทำงาน และเป็นการกำหนดแนวทางการทำงานในอนาคตเมื่อเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 คณะรัฐประหารได้แทรกแซงการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและการดำเนินการบางขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบหนังสือสั่งการผ่านอำเภอและจังหวัดในการพิจารณาแผนแต่ละด้าน อีกทั้งตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 104/2557 เรื่องของการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ยังมีจังหวัดและอำเภอเข้ามาเป็นหน่วยงานของทหารกำกับดูแล และติดตามการดำเนินการของงบประมาณที่นำไปใช้ในแต่ละแผนงานอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในขั้นตอนบางช่วงจะมีการใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงของแผนแต่กระบวนการขั้นตอนความเป็นมาของแผนก็ยังคงเหมือนเดิม แผนจะต้องมาจากความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเห็นได้จากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีขั้นตอนในการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงแม้จะเกิด



รัฐประหารแต่กระบวนการวางแผนหรือขั้นตอนการวางแผนก็ยังคงเหมือนเดิม เป็นไปตามกรอบของกฎหมายที่ได้กำหนดไว้มีความสอดคล้องกับการสัมภาษณ์กล่าวว่า

“การจัดทำแผนการพัฒนาในท้องถิ่น ถือได้ว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากการจะเกิดการวางแผนจะต้องมีบุคคลภายนอกเข้ามาประชุมในการวางแผนด้วย และจำนวนบุคคลที่เข้าประชุมทำแผนจะต้องคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ การกำหนดแผนจะต้องเกิดจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นทำประชาคม และจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมประชาคมด้วย เมื่อได้ปัญหาและความต้องการของประชาชนแล้วก็นำเข้าเสนอที่ประชุมเพื่อที่จะให้คณะกรรมการจากหลายๆ ฝ่ายในสภาทำการอนุมัติการทำแผนและโครงการต่างๆ และนำแผนที่อนุมัติเข้าไปไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นประจำปี” (Chainid 2 May 2019, Interview)

2.4 การตอบสนองต่อความต้องการเมื่อประชาชนมีปัญหาหรือความต้องการด้านต่างๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานหลักในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน จะต้องสามารถที่จะแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนเองตามนโยบายหรือแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ถึงแม้จะเกิดรัฐประหารในปี 2557 เกิดความวุ่นวายในประเทศ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง ตามที่ได้กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย และการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในแต่ละครั้ง

ประชาชนผู้รับบริการก็เกิดความพึงพอใจ

2.5 ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นถึงแม้ระบบการเมืองการปกครองในระดับประเทศจะเกิดการรัฐประหารแต่การปฏิบัติงานการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องดำเนินต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะบางโครงการได้เพียงองค์กรเดียว จะต้องอาศัยความรู้ความสามารถจากหน่วยงานอื่นเข้ามาช่วยในการดำเนินการให้สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวด 14 ได้กล่าวถึงความเป็นอิสระให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำกิจกรรมสาธารณะ ส่งผลให้มีอำนาจอิสระและกว้างขวางในการปฏิบัติงาน เช่น ด้านงบประมาณ ด้านบริหารงาน ด้านวัฒนธรรมของตนเอง ฯลฯ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ในบางกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานให้สำเร็จได้ด้วยตนเอง จำเป็นที่จะต้องมีการอาศัยหน่วยงานอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องและดำเนินการด้วย เช่น การบำรุงรักษาศิลปะจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนาองค์ความรู้ให้กับบุคลากรในองค์กร เป็นต้น

2.6 คุณภาพของการบริการการบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมหรือกระบวนการในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจะตอบสนองความต้องการของบุคคลอื่นให้ได้ รับความสะดวกสบายและความพึงพอใจที่ได้รับบริการ คุณภาพของการจัดบริการสาธารณะให้กับ



ประชาชนในท้องถิ่นบางครั้งการจัดทำบริการก็จะต้องอาศัยเทคนิคการจัดการสมัยใหม่เข้ามาช่วยให้องค์กรสามารถที่จะบรรลุเป้าหมาย สามารถจัดทำบริการให้มีความยั่งยืน และมีประสิทธิภาพคุณภาพของการจัดทำบริการสาธารณะเปรียบเสมือนเป็นตัววัดผลงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ให้ข้อมูลแสดงความคิดเห็นในทางเดียวกันว่า ถึงแม้จะมีการเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 การจัดทำบริการดังกล่าวก็ต้องทำให้มีคุณภาพและยั่งยืน เพื่อให้ประชาชนที่มาใช้บริการก็เกิดความประทับใจ ดังนั้นการเกิดรัฐประหารปี พ.ศ. 2557 จึงไม่ได้ส่งผลกระทบในด้านนี้แต่อย่างใด

3. แนวทางวิธีการปฏิบัติงานและการปรับตัวหลังการเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 จากที่กล่าวข้างต้นที่เกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 พบว่า การเกิดรัฐประหารส่งผลกระทบต่อกลไกการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงแนวทางการดำเนินการในด้านการบริหารและงบประมาณ แต่ส่งผลกระทบต่อด้านอื่นไม่มากนักแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีอิสระ มีอำนาจและหน้าที่ในการปกครองตนเองแต่กระบวนการดำเนินการต่างๆ จะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายกำหนด รวมไปถึงขั้นตอนในการปฏิบัติจะต้องอยู่ในระเบียบหรือคำสั่งจากส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เกินขอบเขตอำนาจของตนเองได้รัฐบาลได้กำหนดบทบาทหน้าที่และกรอบของการทำงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อที่จะให้มีการจัดทำบริการสาธารณะ

ให้กับประชาชน สามารถที่จะพัฒนาประชาชนในท้องถิ่นให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ฉะนั้น ผลการวิจัยจึงพบว่า บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับการรัฐประหารแต่อย่างใด กล่าวคือ ถึงแม้โครงสร้างการปกครองในระดับประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไปก็ตามแต่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่นเหมือนเดิม จะละเว้นจากการปฏิบัติไม่ได้

5. อภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยนี้ มุ่งตอบคำถามการวิจัยที่ว่า การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความมั่นคงแห่งชาติส่งผลกระทบอย่างไรต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 แห่งในจังหวัดขอนแก่น ผลการวิจัยพบว่า การขาดการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการจัดสรรงบประมาณ เป็นผลกระทบที่ชัดเจนของการรัฐประหาร เมื่อไม่มีการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารและสมาชิกสภาเป็นคณะบุคคลเดิมดำรงตำแหน่งอยู่เป็นเวลานาน แม้ว่าจะทำให้แนวทางการบริหารหรือนโยบายมีความต่อเนื่อง แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดกลไกกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือนวัตกรรมใหม่ในการบริหารองค์กรและการให้บริการประชาชน การจัดสรรงบประมาณตามจำนวนประชากรส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็ก เนื่องจากมีรายได้ที่จัดเก็บเองไม่เพียงพออยู่ความต้องการอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงความคิดเห็นว่า การรัฐประหารไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการวางแผน ความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่น คุณภาพการให้บริการสาธารณะแต่อย่างใด การดำเนินการต่างๆ ในสามประเด็นนั้นยังคงเป็นไปตามปกติ

ผลการวิจัยอาจอธิบายได้ว่า ถึงแม้การบริหารงานและโครงสร้างการปกครองในระดับประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปตามระบอบเผด็จการในขณะนั้นแต่คณะรัฐประหารก็ได้เปลี่ยนแปลงหรือยุบเลิกโครงสร้างการบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น นอกเหนือจากการระงับการเลือกตั้งท้องถิ่นไว้ซึ่งอาจตีความได้ว่า การปกครองท้องถิ่นยังเป็นกลไกที่สำคัญและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ดำเนินการต่อไป นอกจากนั้น ผลการวิจัยยังอาจอนุมานได้ว่าบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคุ้นเคยกับการสั่งการหรือแทรกแซงโดยกลไกการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงไม่รู้สึกว่าการต้องปรับตัวรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากการรัฐประหารแต่อย่างใด

6. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีความตื่นตระหนกในการปฏิบัติงานของตนเอง และสามารถที่จะพัฒนาในท้องถิ่นของตนเองในการหารายได้ให้กับท้องถิ่นโดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรมาให้เพียงทางเดียว

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายรัฐบาลจะต้องมีการกำหนดกรอบงบประมาณในการจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นที่ชัดเจนและต้องไม่เปลี่ยนแปลงตามนโยบายของแต่ละคนหรือแต่ละพรรคการเมือง

7. องค์ความรู้ที่ได้รับ

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ผลการวิจัยพบว่าเมื่อเกิดการรัฐประหารทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและการบริหารระดับประเทศ ส่งผลให้การปกครองระดับท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงตามเพื่อให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้อง อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่อิสระในการดำเนินการ มีอำนาจตัดสินใจการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ก็ยังถูกส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติงานในรูปแบบของคำสั่งระเบียบ และประกาศ ต่างๆ นับว่าเป็นกลไกที่ภาครัฐนำมาใช้กับท้องถิ่นเป็นปกติ

References

- Chainid, K. (2 May 2019). Permanent Secretary. Interview.
- Jaitieng, N. (1 May 2019). Director of Finance Division. Interview.
- Thepa, C. (2016). *The Coup in Thai Politics (Doctor of Philosophy Program in Politics)*. Bangkok : Ramkhamhaeng University.



- Purisar, K. (2013). Qualitative Research Methodology. *College of Asian Scholars Journal*, 3(1).
- Rattanajun, N. (2 May 2019). Deputy Permanent Secretary of Provincial Administration Organization. Interview.
- Sitthi-amon, P., et al. (2006). *Thai political history: Revolutionary coup of civilian political leaders, police, military*. Regional editors. Bangkok : C&N Ltd.
- The Secretariat of the House of Representatives. (2007). *The coup in Thailand*. Bangkok : Printing Office of the Secretariat of Representatives.
- The Standard Team. (2019). *5 years, NCPO issued notification - 456 orders continue to use to the government 65 issues*. <https://thestandard.co/5-years-ncpo-issue-456-editions/> (Accessed 15 December 2019).