

ผลกระทบของรัฐบาลต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังการรัฐประหาร 2557 : กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง

The Impact of Bureaucratic polity on The Administration of Local Administrative Organizations post 2014 Thai Coup d'état: A Case Study in Lampang Province

¹พัชรสฤษฎ์ กนิษฐเสน, ²ปิญญพันธุ์ พจนะลาวัณย์ และ ³อัญธิชา รุ่งแสง

¹Patcharasalid Kanittasen, ²Pinyapan Potjanalawan and ³Anthicha Rungsang

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

Faculty of Humanities and Social Sciences, Lampang Rajabhat University

Faculty of Education, Lampang Rajabhat University

E-mail: ¹bomb2114@gmail.com, ²warmraw@yahoo.com, ³anthicha_m@hotmail.com

Received December 29, 2022; **Revised** February 12, 2023; **Accepted** February 26, 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางช่วงปี พ.ศ. 2557–2562 และ 2) ผลกระทบจากการขยายอำนาจของรัฐบาลต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงเอกสาร ผลการวิจัยพบว่า

1. รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ เกิดกฎหมายอีกจำนวนมากที่สนับสนุนความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว อำนาจท้องถิ่นเพิ่มขึ้นทั้งทรัพยากรงบประมาณและการบริหารบุคลากร ตลอดจนการมีส่วนร่วมของผู้นในท้องถิ่น เมื่อเกิดรัฐประหารในปี 2549 การกระจายอำนาจก็ชะงักลง รัฐบาลกลับไปรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น รัฐประหารปี 2557 ได้ส่งผลโดยตรงต่อท้องถิ่นไม่ให้มีการเลือกตั้งท้องถิ่นในทุกระดับ การระงับการปฏิบัติงานของนักการเมืองท้องถิ่นในหลายแห่ง

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางและเทศบาลนครลำปาง ล้วนได้รับผลกระทบต่อการขยายอำนาจรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรมของข้าราชการประจำที่ทวีอำนาจขึ้นมา นอกจากนั้นยังมีความใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการตอบสนอง

นโยบายของจังหวัด รวมไปถึงการทำงานเชิงรับเน้นรักษากฎระเบียบเพื่อป้องกันตนเอง ทั้งยังถูกองค์กรกำกับดูแลควบคุมอย่างเข้มงวด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีอิสระในการดำเนินการ ทั้งยังถูกรวบงัดด้วยอำนาจรัฐราชการอย่างเด่นชัด

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; รัฐราชการ; องค์การบริหารส่วนจังหวัด; ความเป็นอิสระของท้องถิ่น

Abstract

This article aimed to study (1) the changes in the administration of local administrative organizations in Lampang province from 2014 to 2019 and (2) the impact of expanding the power of government on the administration of local administrative organizations in Lampang province. This was qualitative research conducted by collecting documented data. The research results were found as follows:

1. After the 1997 constitution that focused on decentralization. Several laws supported the change. Local authorities increased resources, budgets, and personnel management, as well as the participation of local people. In the wake of the coup in 2006, decentralization was deadlocked. The government's return to centralization, more power, especially the 2014 coup, has directly affected local areas, whether local elections are not allowed at all levels. Suspension of local politicians in many places, from the provincial administrative level to the municipality.

2. Lampang Provincial Administrative Organization and Lampang Municipality have all been affected by the expansion of government power. Whether it is the culture of civil servants who have raised power. He is also close to the governor as a civil servant in the Interior Ministry. In response to the province's policies, including working with the emphasis on maintaining regulations to protect themselves, and being directed by the organization. The National Audit Office (NSTC) has strictly taken over, making it not free for local governments to operate and being dominated by prominent government powers.

Keywords: Local Administrative Organizations; Bureaucratic Polity; Provincial Administrative Organizations; Local Autonomy

บทนำ

ในห้วงทศวรรษของความขัดแย้งทางการเมือง และการรัฐประหารทั้งสองครั้งในปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2557 ส่งผลให้ฝ่ายราชการหวนกลับมาสืบบทบาทสำคัญอีกครั้งในการบริหารประเทศ เห็นได้จากการขยายบทบาทหน่วยงานด้านความมั่นคง เช่น กองทัพ กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) รวมทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาค ให้มีภารกิจหน้าที่มากขึ้น อาทิ การดำเนินการตามนโยบายทวงคืนผืนป่า หรือการตั้งศูนย์ดำรงธรรม ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ซึ่งจะมีบทบาทและกลไกในการควบคุมการบริหารและนโยบายของประเทศในระยะยาว สะท้อนให้เห็นความพยายามของข้าราชการและเทคโนโลยีในการกำกับทิศทางของประเทศได้เป็นอย่างดี ด้านนิติบัญญัติ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา โดยมีพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาไปแล้ว 394 ฉบับ การปรับปรุงแก้ไขและออกพระราชบัญญัติจำนวนมากเช่นนี้ ย่อมส่งผลถึงโครงสร้างสถาบัน และการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นอย่างเลี่ยงไม่ได้

การขยายบทบาทของส่วนรัฐบาลกลาง ทำให้รัฐสามารถควบคุมการบริหารท้องถิ่นอย่างเข้มข้นขึ้น ผ่านกลไกทางการกฎหมาย การบริหารและการคลัง หรือกระทั่งการใช้อำนาจพักการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากกาเลือกตั้ง และแต่งตั้งปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมารับราชการแทน จึงอาจส่งผลให้ความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนมีอุปสรรค นั่นเพราะการขยายบทบาทจนแทบจะกลายเป็นอำนาจบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง ซึ่งอาจส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นหันเหความรับผิดชอบไปยังรัฐราชการส่วนกลางแทนที่จะเป็นประชาชนก็เป็นได้

ดังนั้นบทความวิจัย เรื่อง “ผลกระทบจากการขยายบทบาทของรัฐราชการต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังการรัฐประหาร 2557 : กรณีศึกษาจังหวัดลำปาง” จึงมีความจำเป็นในการทำความเข้าใจการเปลี่ยนแปลงการบริหารงานขององค์กรปกครองในจังหวัดลำปาง และผลกระทบที่เกิดขึ้นของการขยายบทบาทรัฐราชการ อันจะนำไปสู่การพัฒนาการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพต่อไป โดยในบทความวิจัยฉบับนี้จะขอเสนอเนื้อหาเพียงบางส่วนเฉพาะในประเด็น การเปลี่ยนแปลงของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ช่วงปี 2557 – 2562 และกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางเท่านั้น

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางช่วงปี 2557 – 2562
2. เพื่อศึกษาผลกระทบจากการขยายอำนาจของรัฐราชการต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง

การทบทวนวรรณกรรม

แนวคิดสำคัญที่งานวิจัยชิ้นนี้ใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา คือ แนวคิดว่าด้วยความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ด้วยเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระหมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำกับควบคุมโดยราชการส่วนกลางมากขึ้น ย่อมส่งผลต่อความเป็นราชการในการทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะ Gordon L. Clark (Clark, 1984) อธิบายว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับความแตกต่างระหว่างสถาบันทางสังคม ซึ่งเป็นเหมือนพิมพ์เขียวในอุดมคติ และสถาบันในฐานะ กรอบทางวินัย และการควบคุมอำนาจนำ (hegemonic) สถาบันสามารถเป็นทั้งสองอย่างในเวลาเดียวกันได้ เช่น ระบบกฎหมายนิยามโครงสร้างของสถาบันและกำหนดพฤติกรรมทางสังคมที่ถูกกฎหมายไปพร้อมๆ กัน อีกทั้งความเป็นอิสระของท้องถิ่นสามารถอธิบายได้ผ่านอำนาจในสองรูปแบบคือ การริเริ่ม (initiative) และการป้องกันตนเอง (immunity) อีกทั้งความเป็นอิสระของท้องถิ่น ยังสามารถอธิบายได้ผ่านกรอบอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการปฏิบัติ และการดำเนินการตามกฎหมายด้วย เช่น ถ้าการริเริ่มของท้องถิ่นถูกจำกัดมาก และสภาวะการใช้อำนาจก็ถูกกำหนดเอาไว้แล้ว การใช้วิจารณญาณของท้องถิ่น (local discretion) ก็จะเป็นไปอย่างจำกัดเช่นเดียวกัน และเมื่อการปกป้องตนเองทำได้จำกัดการใช้วิจารณญาณของท้องถิ่นก็จะทำได้น้อยตามไปด้วย ภายใต้บริบทดังกล่าว การใช้วิจารณญาณ (discretion) และความเป็นอิสระ (autonomy) จึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด (Dworkin, 1972 cited in Clark, 1984) ภายใต้หลักการดังกล่าวจึงสามารถแบ่งประเภทของความเป็นอิสระได้เป็น 4 รูปแบบ คือ แบบที่ 1 มีการริเริ่ม และการป้องกันตนเอง แบบที่ 2 มีการริเริ่ม ไม่มีการป้องกันตนเอง แบบที่ 3 ไม่มีการริเริ่ม มีการป้องกันตนเอง และแบบที่ 4 ไม่มีการริเริ่ม และไม่มีการป้องกันตนเอง

นอกจากนั้นการศึกษาความเป็นอิสระของท้องถิ่น มักจะศึกษาในแง่มุมด้านความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น และการใช้วิจารณญาณของท้องถิ่น ทั้งในมิติเรื่องความรับผิดชอบด้านโครงสร้างหน้าที่ ข้อจำกัดทางการเงิน และความสามารถในการหารายได้ เช่นในงานของ Harold Wolman (Wolman, 2008) ที่แบ่งเกณฑ์ในการประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้สามมิติ ประกอบด้วย มิติที่ 1 มิติความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติดังกล่าวเป็นการศึกษาความสัมพันธ์ที่สำคัญระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจรวมถึงระบบความสัมพันธ์ระหว่างกัน มิติที่ 2 การใช้วิจารณญาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยมิตีย่อยอีก 3 ประการ คือ 1) ระดับของโครงสร้างหน้าที่และความรับผิดชอบ และขอบเขตทางกฎหมาย 2) ข้อจำกัดในการใช้วิจารณญาณทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) รายได้ที่ท้องถิ่นหาได้เอง และมิติที่ 3 คือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิจารณาจากทรัพยากรที่มีความเป็นมืออาชีพและความสามารถในการให้บริการด้านต่างๆ ในท้องถิ่น

งานอีกชิ้นที่น่าสนใจ คือ งานของ Andreas Ladner and Nicolas Keuffer (Ladner & Keuffer, 2021) ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนาตัวชี้วัดด้านความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้น การศึกษาครั้งนี้ได้รวบรวมเอาตัวแปรต่าง ๆ ในการวัดความเป็นอิสระของท้องถิ่นเอาไว้ 11 ตัวแปร ประกอบไปด้วย

1. ความลึกเชิงสถาบัน Institutional depth (ID) หมายถึง ขอบเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้อำนาจไปถึงได้
2. ขอบเขตเชิงนโยบาย Policy scope (PS) หมายถึง ภารกิจหน้าที่รวมถึงการให้บริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการด้วยทรัพยากรและบุคลากรของตนเอง
3. ประสิทธิภาพในการใช้วิจารณ์ทางการเมือง Effective political discretion (EPD) หมายถึง ขอบเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิทธิพลอย่างแท้จริง
4. ความเป็นอิสระทางการเงิน Fiscal autonomy (FA) หมายถึง ขอบเขตซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีได้อย่างเป็นอิสระ
5. ระบบการถ่ายโอนทางการเงิน Financial transfer system (FTS) หมายถึง สัดส่วนของเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับโอนอย่างไม่มีเงื่อนไข เปรียบเทียบกับเงินที่ได้รับทั้งหมด
6. การพึ่งพาตนเองทางการเงิน Financial self-reliance (FSR) หมายถึง รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บจากท้องถิ่นของตนเอง
7. ความเป็นอิสระด้านองค์กร Organizational autonomy (OA) หมายถึง ขอบเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกแบบองค์กรและระบบการเลือกตั้งของตนเอง
8. การคุ้มครองทางกฎหมาย Legal protection (LP) หมายถึง การมีอยู่ของสถาบันหรือกฎหมายที่นำไปสู่ความเป็นอิสระของท้องถิ่น
9. กำกับดูแลและการบริหาร Administrative supervision (AS) หมายถึง การไม่เข้ามาก้าวร้าวกำกับดูแลการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
10. การเข้าไปเกี่ยวข้องกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค Central or regional access (CRA) หมายถึง ขอบเขตซึ่งอำนาจของท้องถิ่นเข้าไปให้คำปรึกษาเลยมีอิทธิพลต่อรัฐบาลในระดับสูงกว่าในด้านการสร้างนโยบาย
11. ความเป็นอิสระในการยืมเงิน Borrowing autonomy (BA) หมายถึง ขอบเขตที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถยืมยืมได้

จากทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น พอสรุปได้ว่า การประเมินความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) จำเป็นต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการ ประการแรกคือ พิจารณาถึงอำนาจในการตัดสินใจของตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สองคือ มีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงระดับการมีอิทธิพล และระดับการเข้าไปใช้อำนาจของภาคราชการในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่มีต่อบทบาทหน้าที่ในการบริหารบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีขอบเขตเนื้อหาผลกระทบจากการขยายอำนาจของรัฐบาลต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ภายหลังการรัฐประหาร 2557 ศึกษาใน 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง และเทศบาลนครลำปาง โดยในบทความวิจัยฉบับนี้จะนำเสนอเฉพาะในส่วนการขยายอำนาจในภาพรวม และกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางเท่านั้น การเก็บรวบรวม

ข้อมูลจากการศึกษาโดยการอ่านและค้นคว้าจากตำรา และเอกสารงานวิจัย บทความต่าง ๆ และผลงานทางวิชาการต่างๆ หลังจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้ในการศึกษาครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงอุปนัย (Analytic induction) โดยการตีความสร้างข้อสรุปข้อมูลจากสิ่งที่เป็นรูปธรรม หรือปรากฏการณ์ที่พบ เพื่อให้สอดคล้องและตรงกับวัตถุประสงค์ จากการรวบรวมข้อมูลในลักษณะของการพรรณนาตามปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่ออธิบายการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการรัฐประหาร 2557 โดยมุ่งการวิเคราะห์ตามรูปแบบ ตัวแสดงในปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างสถาบันการเมือง

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อแรก เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปางช่วงปี 2557 – 2562 โดยเป็นการศึกษาในมิติความสัมพันธ์เชิงสถาบัน ระหว่างรัฐบาลในส่วนกลาง กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งได้เป็น 3 ประเด็นหลัก ดังต่อไปนี้

1. ท่าทีของรัฐบาลหลังการรัฐประหารต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1) ความพยายามในการสร้างความมั่นคงทางการเมือง บนความไม่ไว้วางใจ

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติใช้อำนาจพิเศษดำเนินการออกคำสั่งและกฎหมาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดทอนความอิสระในการบริหารงานบุคคลและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น ด้วยการเข้าไปควบคุมและจำกัดการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาของท้องถิ่น ปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญให้เอื้อต่อการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นโดยวิธีอื่น รวมไปถึงเข้าไปมีบทบาททับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่นในหลายด้าน อาทิ บทบาทหน้าที่ในการรับคำร้องเรียนของศูนย์ดำรงธรรม รวมไปถึงการเข้าไปมีบทบาทในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตามนโยบายทวงคืนผืนป่าของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) (เจนจบทิศ จาสีกกลาง และ ศิวัช ศรีโกตาณกุล, 2561)

การดำเนินการดังกล่าวเป็นการพยายามผนึกอำนาจท้องถิ่นให้อยู่ภายใต้รัฐบาลกลาง สะท้อนถึงทัศนคติที่ขาดความไว้วางใจในการบริหารท้องถิ่น จึงพยายามเข้าไปควบคุมบังคับบัญชา แทนที่จะดำเนินบทบาทกำกับดูแลส่งผลกระทบต่อความอิสระท้องถิ่น ลดการมีส่วนร่วม และพยายามควบคุมท้องถิ่นให้เป็นเหมือนแขนขาของรัฐบาลกลางเช่นเดียวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค

หนึ่งในการดำเนินการสำคัญของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในช่วงแรกของการรัฐประหารคือ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 86/2557 เรื่อง การกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีสาระสำคัญคือ การเร่งด่วนการเลือกตั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ทั้งในต่างจังหวัดและในกรุงเทพมหานคร โดยในประกาศ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 ได้กำหนดในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ ให้จัดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นไปก่อน จนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง โดยให้ใช้วิธีคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และความสามารถด้านการบริหารงานท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น การศึกษาท้องถิ่น การอนามัยและสาธารณสุข กฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น โยธาธิการ พังเมือง หรือโครงสร้างพื้นฐาน หรือด้านอื่นตามที่คณะกรรมการสรรหาเห็นสมควร โดยอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมด ต้องเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการ ตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษ หรือระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป

ประกาศดังกล่าว มีนัยยะสำคัญสองประการ โดยประการแรก เป็นความพยายามควบคุมความเคลื่อนไหวทางการเมือง เนื่องจากในขณะนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ครบวาระในช่วงเวลานั้น 255 แห่ง ซึ่งต้องจัดการเลือกตั้ง หากมีการเลือกตั้งท้องถิ่นเกิดขึ้น จะทำให้นักการเมืองท้องถิ่นที่เป็นฐานเสียงของนักการเมืองระดับชาติสามารถเคลื่อนไหวทางการเมือง และอาจได้กลับเข้าไปเป็นผู้บริหาร หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น และส่งผลต่อการจัดการโครงสร้างอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และประการที่สอง คือ เป็นความพยายามเข้าไปควบคุมการบริหารงานท้องถิ่น โดยเปิดช่องให้ข้าราชการเข้าไปมีบทบาทในการบริหารท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีการเปลี่ยนแปลงประกาศ โดยอาศัยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 ให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะครบวาระในปี พ.ศ. 2558 อยู่ในตำแหน่งได้ต่อไป รวมถึงผู้ที่ครบวาระก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 สามารถกลับเข้าดำรงตำแหน่งเดิมได้อีก

ความพยายามแทรกแซงการบริหารงานด้านบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ยิ่งเห็นได้ชัด ในกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งใช้คำสั่งหัวหน้า คสช. แต่งตั้งผู้บริหารเข้ามาทำหน้าที่แทน กรณีของกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 50/2559 เรื่อง ประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 6 ให้หม่อมราชวงศ์ สุขุมพันธุ์ บริพัตร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ระวังการปฏิบัติราชการหรือหน้าที่ในกรุงเทพมหานคร เป็นการชั่วคราว โดยยังไม่พ้นจากตำแหน่ง รวมถึงกรณีของเมืองพัทยา ที่มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่มีต่อนายกเมืองพัทยาหลายครั้ง โดยเปลี่ยนแปลงไปตามความสัมพันธ์ทางการเมืองในขณะนั้น การปรับเปลี่ยนนายกเมืองพัทยาเป็นการแทรกแซงการบริหารงานบุคคล และลดทอดการมีส่วนร่วมของประชาชนของ คสช. อย่างชัดเจน คำสั่งที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นไปตามการต่อรองทางการเมืองมากกว่าที่จะคำนึงถึงประโยชน์ในด้านการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2) การแทรกแซงการได้มาของผู้บริหารท้องถิ่น และระบอบกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

นอกจากการหยุดการเลือกตั้งท้องถิ่นแล้ว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ยังดำเนินการพักการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ผู้บริหาร ข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดลำปาง ได้รับผลกระทบจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวเช่นกัน โดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2558 เรื่อง แต่งตั้งและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อื่น ให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดลำปางพักการทำหน้าที่ด้วยเหตุผลเพื่อการตรวจสอบ คือ นางสุนีย์ สมมี อีกกรณีหนึ่งคือ กรณีของเทศบาลเมืองลอมแรด ซึ่งมีที่มาของปัญหาต่างกันไป กล่าวคือ นายชุมพล ชมพุดรัตน์ นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองลอมแรด ได้รับผลจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ซึ่งให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2557 สามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ หากกรณีของเทศบาลตำบลลอมแรด สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารไม่ได้ครบวาระ แต่หมดวาระจากการยกฐานะจากเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว สำหรับสมาชิกสภาเทศบาลนั้น สามารถดำเนินการตามคำสั่ง คสช. ที่ 85/2557 ได้ ขณะที่นายกเทศบาลเมืองลอมแรด ไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้ต้องพักการปฏิบัติราชการ และให้ปลัดเทศบาลเมืองลอมแรด รักษาการแทน

การใช้คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการพักการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหาร และข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการขยายอำนาจของรัฐส่วนกลางในการควบคุม และตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นทัศนคติ ที่มององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแง่ลบ และไม่ไว้วางใจ นอกจากนี้ยังสร้างข้อสงสัยว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปเพื่อเหตุผลทางการเมืองผลจากการเข้าไปแทรกแซงการได้มาของผู้บริหารท้องถิ่น และระบอบกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนย่อมส่งผลต่อการตอบสนองความต้องการประชาชน ในการให้บริการสาธารณะ

2. การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการงบประมาณ

2.1) การขัดกันในเชิงเป้าหมายในการให้บริการประชาชน และระเบียบของทางราชการ

การจัดการงบประมาณของท้องถิ่นในช่วงรัฐบาลหลังการรัฐประหาร ถูกตรวจสอบและควบคุมจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้น ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 104/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว ซึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ นโยบาย ประกาศ และคำสั่ง โฆษก คสช. อย่างเคร่งครัด รวมทั้งกำกับดูแลตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มงวด ซึ่งถ้าพบว่ามี การดำเนินการที่จะทำให้ได้รับความเสียหายหรือมีการทุจริต ให้ดำเนินคดีอย่างเฉียบขาด

นอกจากนั้นในช่วงปีแรกของการรัฐประหาร ยังมีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 88/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ซึ่งได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีคณะกรรมการที่มีทหารเข้ามา มีบทบาทจำนวนมาก คณะกรรมการทั้งหมด 8 คน เป็นข้าราชการฝ่ายทหารถึงครึ่งหนึ่ง คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ พิจารณาความเหมาะสมการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 กำกับดูแลการดำเนินการ การจัดทำและบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ให้เป็นไปตามนโยบายคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รายงานผลการดำเนินการ และเสนอแนะความเห็นให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติทราบโดยเร็ว เชิญข้าราชการ บุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงหรือส่งเอกสารให้ตามความเหมาะสม แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมาย

คำสั่งทั้งสองฉบับ สะท้อนถึงความไม่ไว้วางใจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในแง่การทุจริตและการเป็นฐานทางการเมืองให้แก่นักการเมืองในระดับชาติ จึงพยายามเข้ามาควบคุมการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทางตรงผ่านคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทางอ้อมผ่านหน่วยงานในส่วนกลาง เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนภูมิภาคผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีกรณีตัวอย่างหลายกรณี ที่แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากความพยายามในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2) การจัดสรรงบประมาณ : กลไกสำคัญในการรวมอำนาจสู่รัฐราชการ

ด้านการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายหลังจากการรัฐประหารมีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ โดยงานของวรรณทิพา นุชลำยอง และ กฤษฎวรรณ โล้วชรินทร์ (2563) ชี้ให้เห็นว่าหลังการรัฐประหารปี 2557 การออกกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ เปลี่ยนแปลงการจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีแต่เฉพาะเงินอุดหนุนประจำปี และการจัดสรรจากการเก็บภาษีท้องถิ่นของรัฐ

นอกจากนั้น ยังมีการปรับเปลี่ยนวิธีการจัดทำคำขอของงบประมาณในปี พ.ศ. 2563 โดยตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2562 มาตรา 29 บัญญัติให้ อปท. ยื่นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายต่อรมว.มหาดไทย เพื่อเสนอต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

ระยะเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เป็นปีแรกที่ อบจ. 76 จังหวัด สามารถยื่นคำขอตั้งและได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายโดยตรง ยกเว้นเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวกำหนดให้ยื่นคำขอของงบประมาณรายจ่ายไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยเสนอตั้งงบประมาณผ่านท้องถิ่นจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้เงินอุดหนุนจากงบประมาณของเทศบาล และ อบต. จำนวน 254,070 ล้านบาท ตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล, 2563; สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล, 2561ก; สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล, 2561ข; สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล, 2559) ในขณะที่กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้ง 76 จังหวัด จะเสนอตั้งงบประมาณต่อผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณโดยตรง นั้นหมายความว่าต้องชี้แจงงบประมาณเอง กลไกดังกล่าวทำให้ฝ่ายการเมือง สามารถกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ง่าย ผ่านวิธีการงบประมาณ

จากข้อมูลรายได้เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2562) แสดงให้เห็นว่าในช่วงปีงบประมาณ 2559-2560 รายได้จากเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งในปีงบประมาณ 2559 และ 2560 ที่ลดลงถึง 17.9% ขณะที่เมืองพัทยาได้รับงบประมาณลดลงถึง 26.77% ในปีงบประมาณ 2561 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการแต่งตั้งให้พลตำรวจตรี อนันต์ เจริญชาศรี เข้ามาทำหน้าที่นายกเมืองพัทยาแทน หลังจากนั้นเมื่อมีการแต่งตั้งให้นายสนธยา คุณปลื้ม เป็นนายกเมืองพัทยา งบประมาณเงินอุดหนุนที่เมืองพัทยาได้รับ กลับเพิ่มขึ้นถึง 50.11% ในปีงบประมาณ 2562 นอกจากนี้ งบประมาณรายได้จากเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็เพิ่มขึ้นถึง 39.82% เช่นกัน หากพิจารณาจากสถานการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นที่กำลังจะมีการเลือกตั้ง อาจเป็นข้อสังเกตได้ว่าการเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่ก้าวกระโดดเช่นนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลทางการเมืองกล่าวโดยสรุป ภาพรวมของการจัดสรรงบประมาณ การดำเนินการดังกล่าวเป็นการบีบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการตามเป้าหมายที่สวนราชการต่าง ๆ มอบให้เป็นการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบราชการ ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชน

3. แนวทางการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น หลังการรัฐประหาร พ.ศ.2557

การพิจารณาแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจพิจารณาได้จากการผลผลิตจากการดำเนินการของสามองค์กรหลัก ที่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรในเครือข่ายของ คสช. ผลผลิตดังกล่าวคือ รายงานวาระปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) แผนปฏิรูปประเทศของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558.) รวมถึงข้อเสนอระหว่างดำเนินการของทั้งสององค์กร (สำนักงานสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562) และสุดท้ายคือยุทธศาสตร์ชาติ (สำนักงานเลขาธิการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, 2561; สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563) รัฐธรรมนูญฉบับปี 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลผลิตสำคัญที่สะท้อนถึงแนวทางการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น หลังการรัฐประหารได้เป็นอย่างดีในภาพรวมแล้ว มีประเด็นที่สอดคล้องต้องกันของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ดังนี้

1) ด้านระบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ข้อเสนอที่สอดคล้องกันประกอบไปด้วย ควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ตั้งสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ที่มีคณะกรรมการสามคณะเห็นพ้องกัน ขณะที่รองลงมา คือ เรื่องการถ่ายโอนภารกิจบุคลากรและงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีแค่ 2 ระดับ อบจ.และเทศบาล (ยุบอบต.) รวมถึงกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น เพิ่มส่วนแบ่งรายได้จากภาษีที่จัดสรร

2) ด้านการคลังและงบประมาณ ข้อเสนอที่สอดคล้องกันประกอบไปด้วย อบท.จัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล

3) ด้านการมีส่วนร่วม ข้อเสนอที่สอดคล้องกัน คือการให้ภาคส่วนต่าง ๆ มีส่วนร่วม เช่น สมัชชาพลเมือง(สภาพลเมือง)/ องค์กรชุมชน/ ภาคประชาสังคมประชาชน

4) ด้านการกำกับดูแลและตรวจสอบข้อเสนอที่สอดคล้องกัน คือ ให้สมัชชาพลเมือง/ องค์กรชุมชน /ภาคประชาสังคมเข้ามามีบทบาทตรวจสอบการกำกับดูแลของรัฐให้เท่าที่จำเป็น

5) ด้านการบริหารงานบุคคล ข้อเสนอที่สอดคล้องกัน คือ จัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล

6) ด้านกฎหมาย มีเพียงรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น (ม.ป.ป.) เท่านั้นที่เสนอให้ปฏิรูปกฎหมาย รวมทั้งมีการเสนอร่างกฎหมายตามแนวทางดังกล่าวออกมา โดยมีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยดำเนินการก่อนจะยุติลง

ผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาผลกระทบจากการขยายอำนาจของรัฐราชการต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดลำปาง ทำการศึกษาใน 2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง และเทศบาลนครลำปาง โดยในบทความวิจัยฉบับนี้จะขอนำเสนอเฉพาะในส่วนกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง เท่านั้น

ผลกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง หลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557

ขณะเกิดการรัฐประหาร พ.ศ.2557 องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง อยู่ภายใต้การบริหารงานของ นางสุณี สมมี ซึ่งชนะการเลือกตั้งในปี พ.ศ.2555 และได้รับตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง มาแล้วเป็นสมัยที่ 3 ภายใต้การสนับสนุนของกลุ่มบ้านสวน อย่างไรก็ตาม คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ มีตามคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2558 ดังนั้น นายเกรียงเดช สุทธิภักดี รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง จึงเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่รักษาราชการ แทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง กระทั่ง นางสุณี สมมี ได้ยื่น

หนังสือลาออกจากตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2560 ทำให้ นายเกรียงเดช สุทธภักติ ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย หน้าที่ในการรักษาราชการแทน จึงตกเป็นของ นายทองดี จอมวงศ์ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง กระทั่งเกษียณอายุราชการในเดือนกันยายน 2562 นางสุพรรณิ สุขสันต์รุ่งเรือง รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง จึงดำรงตำแหน่งรักษาราชการแทนปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ต่อมา จนกระทั่งมีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2564 กล่าวได้ว่าในระยะเวลา 7 ปีที่ผ่านมา ก่อนการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง มีผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่แทนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง รวม 4 คน และมีที่มาทั้งที่ผ่านการเลือกตั้งและมาจากข้าราชการประจำ ซึ่งผู้บริหารจากทั้งสองกลุ่ม ย่อมมีจุดเด่น จุดด้อย ทัศนะพื้นฐาน และวิสัยทัศน์ในการบริหารงานที่ต่างกัน ดังนั้น ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง จึงอาจพิจารณาได้จากสองมุมมองหลักกล่าวคือ ด้านทัศนะของผู้บริหาร และความพยายามในการกำกับดูแลของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1. ผู้บริหารจากนักการเมือง กับผู้บริหารจากข้าราชการประจำ : ความแตกต่างด้านวัฒนธรรมการบริหาร

นับตั้งแต่ระยะแรกของการรัฐประหาร นางสุณี สมมี ลดบทบาทของตนเองลง โดยให้หน้าที่ในการประชุมผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง และการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง เป็นของนายเกรียงเดช สุทธภักติ รองนายกฯ เลขานุการ รวมถึงที่ปรึกษานายกฯ กระทั่งนางสุณี สมมี ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว นายเกรียงเดช จึงทำหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางต่อมา บรรยายภาคในการบริหารงานในช่วงการบริหารของนายเกรียงเดช สะท้อนให้เห็นลักษณะทางการบริหารที่ต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบกับ ช่วงที่ นายทองดี จอมวงศ์ ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ทำหน้าที่รักษาราชการแทนนายกฯ ในที่นี้จะขอเรียกว่า ผู้บริหารจากนักการเมือง และผู้บริหารจากข้าราชการ

กล่าวได้ว่า เมื่อมีการปรับเปลี่ยนผู้บริหารมาจากข้าราชการประจำ ลักษณะทางการบริหารก็เปลี่ยนไป เนื่องจากผู้บริหารเป็นข้าราชการ จึงมีความใกล้ชิดในการทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งแม้จะเป็นข้าราชการต่างกรม แต่ก็ยังเป็นข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน เห็นได้จากคำแถลงตั้งแต่การรับหน้าที่ครั้งแรกซึ่งเน้นว่า ต้องรับการกำกับดูแล และทำโครงการร่วมกันในส่วนของยุทธศาสตร์จังหวัดกับผู้ว่าฯ มีการติดต่อประสานงานกันอย่างใกล้ชิด (สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง, 2560) การยึดโยงกับหน่วยงานส่วนภูมิภาคมากเกินไปอันเป็นผลจากการที่ต้องสวมหมวกสองใบ คือ ทั้งในฐานะข้าราชการประจำ และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของท้องถิ่นได้

ความพยายามระมัดระวังด้านกฎระเบียบ และความคิดที่แตกต่างกันระหว่างนายกรักราชการ กับ ส.อบจ. ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ยังสะท้อนให้เห็นจากการอภิปรายครั้งหนึ่งของนายกจากฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งอภิปรายว่า

“ถ้าหากมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงอย่างเช่น กทม. หากเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ก็จะเป็นอีกรูปแบบ แต่ของเราครึ่งๆ กลางๆ ให้บ้าง ไม่ให้บ้างในการสิทธิเลือกตั้งต่างๆ สุดท้ายก็มี กฎเกณฑ์ ระเบียบต่างๆ มากมายที่เรา ต้องปฏิบัติตาม ท่านเป็นนักการเมือง ท่านก็อยากสนองตอบ ความรวดเร็วของประชาชน แต่ข้าราชการก็ต้องระมัดระวังที่จะทำให้เข้าสู่ระเบียบบริหารจัดการในการ ตรวจสอบ ทุกครั้งที่ผ่านมา ท่านก็สบาย พวกเราต้องรับเคราะห์รับกรรมในการส่งเงินคืนในการตั้ง กรรมการสอบวินัย แต่ละครึ่งประชุมวินัยเรื่องเข้าคณะกรรมการทุกครั้ง ก็มาจากผลที่เรายืดหยุ่นการทำงานให้กันเป็นผลที่เราต้องรับผิดชอบ” (สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง, 2562)

คำอภิปรายดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงการแบ่งแยก ตลอดจนความคิดและเป้าหมายที่ต่างกัน ระหว่างนักการเมืองที่พยายามกระจายงบประมาณให้ชาวบ้านในพื้นที่ของตน เพื่อให้มีผลงานที่เป็น รูปธรรม อันจะส่งผลต่อคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง ขณะที่ข้าราชการพยายามรักษาระเบียบ เพื่อ ป้องกันความผิดพลาด นอกจากนั้น ยังพยายามพาดพิงออกจากการเมือง และการต่อรองผลประโยชน์ ทั้งที่การต่อรองเป็นเรื่องธรรมชาติของระบอบประชาธิปไตย โดยนายกจากข้าราชการประจำพยายาม หลีกเลี่ยงการเมือง ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติ ซึ่งต้องมีการต่อรองโครงการกัน แต่ให้ ผู้อำนวยการกองช่างเป็นผู้ประสานงานกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทน (สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง, 2561)

ความแตกต่างพื้นฐานในเชิงวัฒนธรรมการบริหารที่ส่งผลให้วิธีการดำเนินการบริหาร และ เป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่นของทั้งสองฝ่ายแตกต่างกัน กล่าวได้ว่าหลังการรัฐประหาร การที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ต้องมีนายกรักราชการจากข้าราชการประจำ ทำให้องค์กรถูก ขับเคลื่อนด้วยวัฒนธรรมราชการ ที่เน้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบโดยขาดความยืดหยุ่น มากกว่าการ แข่งขัน หรือ ต่อรองเพื่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เป็นการหล่อหลอมให้องค์การบริหารส่วน จังหวัดลำปางมีความเป็นราชการ และเห็นทางประชาชนมากกว่าเดิม

2. การกลายเป็นราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ผ่านกลไกการกำกับ

ดูแลและตรวจสอบ

หลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 รัฐบาล คสช. เริ่มดำเนินนโยบายในการควบคุมการทำงานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มงวดขึ้น นับตั้งแต่การพักการทำงานของผู้บริหารและ ข้าราชการองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไปจนถึงปรับกฎระเบียบ และตรวจสอบโดยหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับผลกระทบค่อนข้างสูง กว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ อาจด้วยเหตุผลในเชิงทัศนคติ ที่เห็นว่าองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดเป็นแหล่งรวมงบประมาณและการคอร์รัปชัน จึงต้องเข้ามาจัดการให้โปร่งใส หรือเหตุผลทาง

การเมืองที่ต้องการสลายอำนาจทางการเมืองภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มี ส.อบจ.เป็นเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติก็ตามที่ หากสิ่งที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นถึงการควบคุมตรวจสอบที่เข้มงวด และการทำให้เกิดข้อจำกัดในด้านอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขาดความเป็นอิสระที่จะนำเสนอบริการสาธารณะอย่างมีคุณภาพได้อย่างที่ควรเป็น

2.1 ปัญหาข้อจำกัดด้านกฎระเบียบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง การปฏิรูปกฎเกณฑ์ รวมถึงการบังคับใช้ระเบียบที่เข้มงวดขึ้น ปรากฏให้เห็นในหลายกรณี อาทิ การปรับแนวทางการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งทำให้การจัดทำแผนและการบรรจุโครงการต่างๆ เข้าแผนของ ส.อบจ. ในพื้นที่ต่างๆ ทำได้ยากขึ้นโดยอบจ. ต้องมีการตั้งคณะกรรมการประสานแผนขึ้น ต้องจัดประชุมและทำกรอบยุทธศาสตร์ และดำเนินการจัดทำแผน ไปประชาคมแผนในทุกอำเภอรวม 13 อำเภอ (สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง, 2559) ขณะที่โครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถูกกำหนดไว้ว่าต้องเป็นโครงการที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับสองตำบลขึ้นไป หรือเป็นโครงการที่เกื้อหนุนภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ โครงการต่างๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องเป็นโครงการขนาดใหญ่ ใช้งบประมาณ 2 ล้านบาท เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ แม้บางกรณีรัฐบาลจะอนุญาตให้ลดขนาดโครงการลงเหลือ 5 แสนบาท แต่หากฝ่าฝืนดำเนินการก็อาจถูกสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตรวจสอบและท้วงติงอยู่ดี (สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง, 2559)

เดิมที่การดำเนินโครงการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอง มีข้อจำกัดในด้านอำนาจหน้าที่อยู่แล้วเช่นองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้มีหน้าที่ในการส่งเสริมราคาสินค้าเกษตรโดยตรง เพราะมีหน่วยงานของส่วนกลางคือสำนักงานเกษตรอำเภอดูแล หรือด้านการท่องเที่ยวก็ไม่ใช่บทบาทหน้าที่โดยตรง งานหลักต้องเป็นหน้าที่ของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (สภาเทศบาลนครลำปาง, 2561) การส่งเสริมอาชีพก็เช่นกัน เป็นหน้าที่ของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน หรือทางกรมการพัฒนาชุมชนเป็นผู้ดูแล ดังนั้นภารกิจเหล่านี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเข้าไปดำเนินการหลักไม่ได้ ทำได้เพียงช่วยสนับสนุนเมื่อมีการร้องขอเท่านั้น

เห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้อจำกัดอย่างยิ่งในด้านภารกิจหน้าที่ที่สามารถกระทำได้เพราะเกรงจะทับซ้อนกับหน่วยงานอื่น ทั้งกระบวนการจัดทำแผนซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อนมากขึ้น ก็เป็นอุปสรรคในการทำงาน รวมทั้งการให้ทำแต่โครงการขนาดใหญ่ สัมกับศักยภาพ ก็ยิ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดำเนินโครงการที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ไม่ทั่วถึง เพราะโครงการในพื้นที่ตำบลต่างๆ นั้น หลายครั้งไม่ได้ต้องการงบประมาณจำนวนมากนัก แม้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ เหตุผลดังกล่าวทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์กรที่มีศักยภาพจำกัด และถูกผลักให้ห่างจากการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนมากขึ้น

2.2 ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นับแต่การรัฐประหารปี 2557 พร้อมๆ กับการที่กฎระเบียบที่ควบคุมองค์การบริหารส่วนจังหวัดซับซ้อนมากขึ้น องค์การกำกับดูแล และตรวจสอบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ดำเนินการอย่างเข้มงวดขึ้นเช่นกัน กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง พบว่า องค์การที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบ และกำกับดูแล มี 2 องค์การคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และผู้ว่าราชการจังหวัด

หน่วยงานภายนอกที่พบการกล่าวถึงบ่อยที่สุด ในรายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ข้าราชการและนักการเมืองท้องถิ่น ต้องระวังการตรวจสอบของ สตง. อยู่ตลอดเวลา เช่น กรณีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณซึ่งหากไม่มีโครงการที่มาจากในแผนพัฒนาท้องถิ่น หรืองบประมาณที่ต้องเป็นโครงการขนาดใหญ่ รวมทั้งต้องเป็นโครงการที่เกินศักยภาพของ อบท. รายละเอียดของโครงการที่ต้องระบุพิภพ ขนาดความกว้างยาว ทุกอย่างให้ชัดเจน กล่าวได้ว่า สตง. ตรวจสอบทั้งในแง่กระบวนการ ความถูกต้องในการใช้จ่าย ระเบียบกฎหมาย ความถูกต้องในแง่อำนาจหน้าที่ (สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง, 2559)

ขอบเขตการใช้อำนาจของ สตง. จึงเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังที่เห็นจากตัวอย่างที่กล่าวมาแล้ว อีกกรณีหนึ่งที่สะท้อนปัญหาดังกล่าวอย่างน่าสนใจคือ กรณีการขอเสนอโครงการอาคารเอนกประสงค์โดย ส.อบจ. ทานหนึ่ง ซึ่งกองแผนและงบประมาณ และกองช่างแจ้งว่า ทาง สตง. ท้วงติงมาว่าไม่สามารถสร้างได้เพราะไม่คุ้มค่ากับงบประมาณ แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะผ่านกระบวนการประชาคม และดำเนินการตามแผนมาอย่างถูกต้องตามลำดับก็ตาม (สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง, 2562)

นอกจาก สตง. ผู้ที่มีบทบาทในการกำกับดูแลที่สำคัญก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2557–2562 ผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ไม่ให้ความเห็นชอบต่อข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 ครั้ง ครั้งหนึ่งคือ การไม่เห็นชอบกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพราะผิดระเบียบการประชุม อีกสองครั้ง เป็นการไม่เห็นชอบต่อ ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง เรื่อง ค่าบริการการจัดการขยะมูลฝอย พ.ศ.(...) กรณีข้อบัญญัติค่าบริการจัดการขยะมูลฝอยดังกล่าว เป็นตัวอย่างประการหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นปัญหาการกำกับดูแล ซึ่งทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นองค์กรราชการที่ยึดติดอยู่กับกฎระเบียบมากยิ่งขึ้น มีการประชุมหารือร่วมกับหลายฝ่ายจนได้ข้อสรุปว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำเนินการต่อไปได้ ในฐานะผู้ให้บริการจัดการขยะ ใช้วิธีการทำ MOU (สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง, 2562) การดำเนินการทั้งหมด เพียงเพื่อจัดเก็บค่าขยะ ใช้เวลารวมแล้วเกือบ 2 ปี จากกรณีปัญหาดังกล่าวทำให้การจัดการขยะล่าช้า สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับระเบียบ เหนือกว่าการแก้ไขปัญหาของประชาชน ต้องทำให้ถูกต้องตามกฎหมาย แม้ว่าจะส่งผลต่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม

จากเหตุผลข้างต้น แสดงให้เห็นให้ว่า กระบวนการควบคุมตรวจสอบที่เริ่มต้นขึ้นหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 เป็นการสร้างข้อจำกัด ลดความสร้างสรรค์ และความสามารถในการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้กลายเป็นองค์กรที่ทำตามคำสั่งของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างว่าง่าย แม้ในกฎหมายจะมีได้ให้อำนาจบังคับบัญชาไว้โดยตรง หากการกำกับดูแลที่เข้มงวด โดยอาศัยเครื่องมือทางกฎหมาย ก็ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่อาจหลีกเลี่ยงการสนองความต้องการของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคได้ กระบวนการทั้งหมดที่กล่าวมาในช่วงรัฐบาล คสช. อาจเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปางกลายเป็นราชการ

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ มีข้อค้นพบสำคัญสองประการ ประการแรก หลังการรัฐประหารในปี 2549 การกระจายอำนาจก็ชะงักลง เมื่อรัฐบาลกลับไปรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น หลังการรัฐประหารปี 2557 มีการแทรกแซงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ตั้งแต่มิให้มีการเลือกตั้งในทุกระดับ ยิ่งกว่านั้นยังทำการยุติการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรี ในหลายระดับพยายามใช้เครื่องมือต่างๆ อาทิ คำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ กลไกการจัดสรรงบประมาณ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมความสงบเรียบร้อยทางการเมือง ขณะที่ความพยายามปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดำเนินการใดๆ ที่จริงจัง สะท้อนให้เห็นปัญหาความเป็นอิสระของท้องถิ่นตามแนวคิดของ Clark (1984) ซึ่งเกิดจากความแตกต่างระหว่างสถาบันทางสังคม ซึ่งเป็นเหมือนพิมพ์เขียวในอุดมคติ และสถาบันในฐานะกรอบทางวินัยและการควบคุมอำนาจนำ (hegemonic)

ส่วนประการที่สอง พบว่า ท้องถิ่นอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง และเทศบาลนครลำปาง ล้วนได้รับผลกระทบต่อการขยายอำนาจรัฐราชการ สิ่งที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่นในลำปาง พบว่ากรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง (อบจ.ลำปาง) นายก อบจ.ลำปาง ถูกระงับการปฏิบัติงาน ปลัด อบจ.ลำปาง จึงเข้ามาบริหารราชการแทน ความเป็นข้าราชการจึงมีความเข้มข้น อบจ.ลำปาง อยู่ในกระบวนการกลายเป็นราชการผ่านกลไกการกำกับดูแลและตรวจสอบ นั่นคือ กฎระเบียบทำให้การบริหารไม่มีความยืดหยุ่น ไม่เพียงกฎระเบียบของตัวหน่วยงาน แต่ยังระเบียบอีกมากมายมหาศาลจากกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกส่วนหนึ่งก็คือ องค์การกำกับดูแลที่เข้ามามีบทบาทกำหนดทิศทางการทำงานของ อบจ. โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ที่เข้ามาตรวจสอบการใช้เงินอย่างละเอียดจนท้องถิ่นไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการโครงการต่างๆ รวมไปถึงการควบคุมทรัพยากรท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้และตอบสนองนโยบายระดับชาติอีกด้วย เครื่องมือควบคุมที่มากขึ้น แสดงให้เห็นว่าการริเริ่มของท้องถิ่นถูกจำกัดมาก และสถานะการใช้ อำนาจก็ถูกกำหนดเอาไว้แล้ว การใช้วิจารณญาณของท้องถิ่น (local discretion) ก็จะเป็นไปอย่างจำกัด และเมื่อการปกป้องตนเองทำได้จำกัดการใช้วิจารณญาณของท้องถิ่นก็จะทำได้น้อยตามไปด้วย (Dworkin, 1972 cited in Clark, 1984) กลไกการตรวจสอบ ในอีกด้านหนึ่งจึงเป็นกลไกในการสร้าง

ความชอบธรรม โดยไม่ตระหนักว่าโครงสร้างที่กดทับดังกล่าวเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นเพราะความผิดปกติอันเกิดขึ้นจากการรัฐประหาร

สรุป

ผลจากการดำเนินการของรัฐบาลภายหลังการรัฐประหาร ที่พยายามควบคุมความเคลื่อนไหวทางการเมือง และควบคุมท้องถิ่นผ่านการแทรกแซงการบริหารงานบุคคล กระบวนการจัดสรรงบประมาณ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง ลดทอดความเป็นอิสระลง จากกลไกควบคุมตรวจสอบของส่วนภูมิภาคที่เข้มงวดขึ้น และข้อจำกัดของอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการที่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากภาคราชการ ทำให้การทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยึดถือกฎระเบียบอย่างเข้มงวดส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความเป็นราชการ ทำหน้าที่เป็นแขนขาของหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

1. ด้านการส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) รัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควรปรับเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มองท้องถิ่นในฐานะเครื่องมือทางการเมือง หรือแขนขาในการขับเคลื่อนนโยบาย หากมององค์กรส่วนท้องถิ่นในฐานะองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ภาครัฐจำเป็นต้องปรับโครงสร้างเพื่อให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น ลดความเป็นราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น แทนที่จะมุ่งเน้นตอบสนองนโยบายของรัฐบาล

2. ด้านความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรลดการกำกับดูแลให้เหลือเท่าที่จำเป็น ลดอำนาจในการอนุมัติ ข้อบัญญัติ เทศบัญญัติท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตลอดจนลดการขยายขอบเขตอำนาจในการพิจารณาและตีความในรายละเอียดของคำขอ และการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่งเสริมระบบกลไกการกำกับดูแลโดยภาคประชาชน ให้ทำได้โดยง่ายและสะดวก

3. ด้านการทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรมีการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ เพิ่มอำนาจในการให้บริการในขอบเขตจังหวัด โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาในพื้นที่ และมีความทับซ้อนกับหน่วยงานของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ด้วยการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ตลอดจนเป็นศูนย์รวมงบประมาณในการพัฒนาจังหวัด แต่กลับมีอำนาจหน้าที่จำกัด ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพได้

4. ด้านการพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีภารกิจจำนวนมาก และจำเป็นต้องให้บริการที่หลากหลายขึ้น ตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม ในหลายเรื่องเป็นเรื่องที่อาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น การชลประทาน ด้านวิศวกรรม ด้านเทคโนโลยีดิจิทัล และอื่นๆ ดังนั้นมีความจำเป็นต้องเพิ่มและพัฒนาบุคลากรผู้มีทักษะและความสามารถเฉพาะทางให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจดำเนินการได้โดยการปลดล็อกงบประมาณด้านบุคลากร ให้ความอิสระด้านการบริหารจัดการบุคลากรท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จัดเส้นทางความก้าวหน้าของอาชีพให้มีความจูงใจต่อบุคลากรที่มีศักยภาพสูง ตลอดจนส่งเสริมการโอนย้ายข้าราชการที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาจากหน่วยงานอื่น

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2562). *ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น.
- คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). *รายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 88/2557 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 (2557, 9 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 135 ง, หน้า 3.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว (2557, 25 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 1 ง, หน้า 51-52.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2558 เรื่อง แต่งตั้งและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งและปฏิบัติหน้าที่อื่น (2558, 25 มิถุนายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 145 ง, หน้า 8-9.
- คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 50/2559 เรื่อง ประกาศรายชื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบเพิ่มเติม ครั้งที่ 6 (2559, 25 สิงหาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 188 ง, หน้า 17.
- เจนจบทิศ จารีกกลาง และ ศิวัช ศรีโกดางกุล. (2561). การแทรกแซงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลังรัฐประหารพ.ศ. 2557. *วารสารมนุษยศาสตร์, สังคมศาสตร์และศิลปะ*, 12(6), 1041-1043.
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว. (2557, 10 กรกฎาคม).

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 86/2557 เรื่อง การกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2557, 10 กรกฎาคม).

ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 104/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว. (2557, 21 กรกฎาคม).

วรรณทิพา นุชลำยอง และ กฤษฎวรรณ โฉ่วชรินทร์. (2563). ผลกระทบของการรัฐประหารในปี 2557 ต่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น(วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). บัญชีสรุปประเด็นความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=26496&filename=house2558

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง. (2559). รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง สมัยสามัญ (สมัยที่ 1) ครั้งที่ 3 ประจำปี พ.ศ. 2559. ลำปาง.

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง. (2560). รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง สมัยสามัญ (สมัยที่ 2) ประจำปี พ.ศ. 2560. ลำปาง.

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง. (2561). รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง สมัยสามัญ (สมัยที่ 2) ครั้งที่ 3 ประจำปี พ.ศ. 2561. ลำปาง.

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง. (2562). รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง สมัยสามัญ (สมัยที่ 2) ครั้งที่ 1 ประจำปี พ.ศ. 2562. ลำปาง.

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง. (2562). รายงานการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลำปาง สมัยสามัญ (สมัยที่ 2) ประจำปี พ.ศ. 2562. ลำปาง.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 3 : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล. (2559). วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล. (2561 ก). รายงานการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. กรุงเทพฯ: สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

- สำนักงานประมาณของรัฐสภา. (2561 ข). รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงานประมาณของรัฐสภา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: สำนัก
งบประมาณของรัฐสภา, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานประมาณของรัฐสภา. (2563). วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.
2563 : องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานประมาณของรัฐสภา, สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ. (2561). ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 –
2580. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ, สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). ยุทธศาสตร์ชาติ. กรุงเทพฯ. สำนักงาน
สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- Clark, G.L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American
Geographers*, 74, 195–208. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1984.tb01448.x>
- Wolman, H. (2008). Comparing Local Government Systems across Countries: Conceptual and
Methodological Challenges to Building a Field of Comparative Local Government Studies.
Environment and Planning C: Government and Policy, 26(1), 87–103.
<https://doi.org/10.1068/cav5>
- Ladner, A., & Keuffer, N. (2021). Creating an Index of Local Autonomy – Theoretical, Conceptual,
and Empirical Issues. *Regional & Federal Studies*, 31(2), 209–234.
<https://doi.org/10.1080/13597566.2018.1464443>