



การครองอำนาจรัฐในระบอบคสช.:
 ขบวนการกระจายอำนาจ พลิกเครือข่าย
 ทางการเมือง ตั้งอำนาจสู่ระบบราชการ

Policy Briefing – SEARBO



Australian
National
University

เกี่ยวกับผู้เขียน

รองศาสตราจารย์ เวียงรัฐ เนติโพธิ์ เป็นอาจารย์ประจำที่ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนใจศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ความสัมพันธ์ทางอำนาจในการเมืองไทย โดยเฉพาะระดับท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ผลงานหนังสือของเธอคือ “หีบบัตรกับบุญคุณ: การเมืองการเลือกตั้งและการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายอุปถัมภ์” (2558).

บอสงวนสิทธิ์

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของชุดความรู้ใน New Mandala ภายใต้โครงการ Supporting the Rules-Based Order in Southeast Asia (SEARBO) ซึ่งดำเนินงานโดย the Department of Political and Social Change มหาวิทยาลัยแห่งชาติออสเตรเลีย (Australian National University, ANU) ความคิดเห็นทั้งหมดเป็นของผู้เขียน ไม่ได้เป็นความเห็นของมหาวิทยาลัย ANU.

คำขอบคุณ

ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์ Paul Hutchcroft เป็นอย่างสูง ที่ให้ทั้ง คำแนะนำ ความเห็น และช่วยแก้ไขจนเสร็จสมบูรณ์ ขอขอบคุณ Elly Kent ที่ช่วยตรวจและแก้ไขต้นฉบับจนเรียบร้อย ขอขอบคุณอาจารย์หัชชากร วงศ์สายันท์ สำหรับข้อมูลและการแปลเป็นภาษาไทย คุณ กฤติกร วงศ์สว่างพานิช และคุณสิทธิพล พาเจริญ ที่ช่วยเหลือในหลาย ๆ เรื่อง

Published by

new mandala

NEW PERSPECTIVES ON SOUTHEAST ASIA

Co-sponsored by



**Australian
National
University**

**Coral Bell
School of Asia
Pacific Affairs**

Front cover image: รถหาเสียงของพรรคเพื่อไทยเผชิญหน้ากับป้อมน้ำมันชุมชนจากโครงการประชารัฐ ที่มีชื่อและโลโก้คล้ายพรรคคู่แข่งคือ พรรคพลังประชารัฐของคสช.

Contents

ภูมิหลัง	2
ระบอบ คสช. 2557-2561: การรวบอำนาจและการยับยั้งประชาธิปไตยในท้องถิ่น	4
การออกคำสั่งโดยตรง	4
ศูนย์ดำรงธรรม	4
การควบคุมเรื่องการใช้งบประมาณ	5
โครงการประชารัฐ	5
การควบคุมและการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมือง เพื่อการเลือกตั้งในปี 2562	8
การจัดเครือข่ายอำนาจเก่า	8
ข้อเสนอที่ไม่อาจปฏิเสธได้	8
การสร้างควมยากลำบากให้ฝ่ายตรงข้าม	10
อำนาจเงิน	11
โครงการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์กับมาตรฐานใหม่ในความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนกลาง-ส่วนท้องถิ่น	12
การรับมือโควิด-19: บทบาทที่ขาดไม่ได้ของเทศบาล	14
รัฐบาลไทยกับการตอบสนองต่อโควิด-19	14
งานสาธารณสุขในฐานะการพัฒนาขีดความสามารถและการสร้างเครือข่ายทางการเมือง	15
บทสรุป: การเดินถอยหลังและความหวังของท้องถิ่น	17
บรรณานุกรม	19

ภูมิหลัง

การปฏิรูปสถาบันทางการเมือง ที่สำคัญประการหนึ่งตามรัฐธรรมนูญปี 2540 คือการสร้างโครงสร้างการปกครองที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประชาธิปไตยในท้องถิ่น นับเป็นจุดเริ่มต้นของเปลี่ยนแปลงพลวัตในด้านความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพราะทำให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างค่อยเป็นค่อยไป ภายในรัฐที่มีโครงสร้างอำนาจแบบรวมศูนย์มาโดยตลอดในอดีตที่ผ่านมา พื้นที่ทั้งหมดนอกเมืองหลวงคือกรุงเทพมหานคร มีการจัดการปกครองแบบบนลงล่างโดยอยู่ภายใต้เขตอำนาจของกระทรวงมหาดไทย หรือที่เรียกตามการบริหารราชการแผ่นดินว่าการปกครองส่วนภูมิภาค การปกครองในลักษณะดังกล่าวมีสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนไล่ตั้งแต่ระดับบนคือ กรมการปกครองลงมายัง ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ไปจนถึง ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะเจ้าหน้าที่ปกครองลำดับล่างสุดของระบบ สาระสำคัญของโครงสร้างดั้งเดิมนี้คือ บรรดาผู้ว่าราชการจังหวัดต่างได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ไม่ใช่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ทำหน้าที่แทนระบบราชการจากส่วนกลาง ถึงแม้ว่าก่อนหน้านั้นจะมีการปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) (Local Administrative Organizations, LAOs) ที่มาจากการเลือกตั้งอยู่บ้าง คือการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เทศบาล และสภาจังหวัด แต่โดยเปรียบเทียบแล้ว องค์กรเหล่านี้มีอำนาจและงบประมาณที่จำกัด¹

เมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 ทำให้ อปท. เดิมได้รับการพัฒนาโครงสร้างให้มั่นคงขึ้น และมีการจัดตั้ง อปท. ขึ้นมาใหม่ ครอบคลุมพื้นที่ทั่วทั้งประเทศ อปท. ที่จัดตั้งขึ้นมานี้ ประกอบด้วยผู้บริหาร และสมาชิกสภา ซึ่งที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย และมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 4 ปี แต่ อปท. นี้ไม่ได้มีความเป็นอิสระตามหลักการของรัฐบาลท้องถิ่น (local governments) เช่นที่มีในประเทศอื่น แต่ยังถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่เชื่อมโยงกับระบบราชการในกระทรวงมหาดไทย โดยที่กระทรวงได้จัดตั้งหน่วยงานระดับกรมขึ้นมาเรียกว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริมการกระจายอำนาจ วางมาตรฐานการบริหารงานท้องถิ่น และจัดสรรงบประมาณให้กับ อปท. ในที่นี้เมื่อกล่าวถึง “อปท.” จึงหมายถึงหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ต่าง ๆ ส่วน “ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น” (system of Local Administration) จึงหมายความว่า อปท. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เครือข่ายทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการที่เชื่อมโยงในหลาย ๆ ระดับ ประกอบกันขึ้นเป็นระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องเข้าใจว่า โครงสร้างในประเทศไทย การปกครองส่วนท้องถิ่น แยกออกจากการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นโครงสร้างที่มีมาตั้งแต่การสร้างรัฐไทยสมัยใหม่ แต่พื้นที่ของการปกครองทั้งสองส่วนนั้นซ้อนทับกัน ดังนั้นเมื่อมีกระบวนการกระจายอำนาจเช่นนี้เกิดขึ้น หน่วยราชการภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาค จึงได้รับผลกระทบโดยตรง และถูกทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่วนการเมืองนอกกรุงเทพมหานคร หรือการเมืองในต่างจังหวัด (subnational/provincial politics) ในที่นี้ใช้คำว่า “การเมืองในระดับภูมิภาค” ซึ่งเป็นการเมืองที่เชื่อมโยงทั้ง อปท. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹ มีการเลือกตั้งสภาจังหวัด แต่ไม่มีอำนาจพอที่จะคานอำนาจกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับการแต่งตั้งได้ โดยสมาชิกสภาจังหวัดเหล่านี้ มักเป็นนักธุรกิจจากภาคการก่อสร้างที่มองว่า การเป็นสมาชิกสภาจังหวัดช่วยสร้างความเชื่อมโยงกับเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการในจังหวัดได้ นอกจากนี้ ในเขตเทศบาลนครก็มีการเลือกตั้ง หากแต่ครอบคลุมพื้นที่น้อยกว่า 1% ของพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ทั้งหมดของประเทศ

หลังการประกาศใช้ พ.ร.บ. การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ. 2542 ทำให้มีการจัดตั้ง อบท. ขึ้นทั่วประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลัก ได้แก่ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งมีขนาดใหญ่ที่สุดครอบคลุมพื้นที่ในแต่ละจังหวัด รวม 76 จังหวัด ยกเว้น กรุงเทพมหานคร (2) เทศบาล ที่ครอบคลุมพื้นที่เขตเมือง² และ (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่รับผิดชอบระดับล่างสุด ครอบคลุมพื้นที่ชนบท ในขณะที่กรุงเทพมหานคร และพท. ก็มี อบท. รูปแบบพิเศษของตัวเอง ซึ่งตาม พ.ร.บ. การกระจายอำนาจนั้น ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้านสาธารณสุข และการศึกษา ต้องค่อย ๆ ถ่ายโอนจากการปกครองส่วนภูมิภาค ไปยังการปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับโครงสร้างงบประมาณแบบใหม่ ที่ พ.ร.บ. การกระจายอำนาจ กำหนดให้ อบท. ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ไม่น้อยกว่า 35% ของงบประมาณแผ่นดิน แต่เมื่อไปสู่การปฏิบัติจริง ระบบราชการกลับมีความต้องการตั้งอำนาจไว้ ให้คงอยู่ในหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ทำให้เกิดแรงต้านการกระจายอำนาจ เป็นผลให้ภารกิจจำนวนมากยังคงอยู่ในมือของระบบราชการส่วนกลางตามเดิม ในที่สุดการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้รับงบประมาณเป็นสัดส่วนประมาณ 25% ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ได้รับอยู่จนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่างบประมาณ และความรับผิดชอบจะไม่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ในตอนต้น แต่อำนาจและงบประมาณที่เกิดขึ้นใหม่เหล่านี้ได้ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญมากขึ้นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในระดับท้องถิ่น และก่อให้เกิดภูมิทัศน์ทางอำนาจใหม่ ๆ เกิดขึ้น (Nethipo, 2019, pp. 226-229)

การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างที่เป็นทางการครั้งนี้มีนัยสำคัญต่อโครงสร้างอำนาจทางการเมือง เพราะการใช้อำนาจของ อบท. ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเครือข่ายทางการเมืองในระดับภูมิภาค ที่ก่อนหน้านี้อยู่ภายใต้การครอบงำของข้าราชการส่วนกลาง เพราะการจัดตั้ง อบท. ได้สร้างความเชื่อมโยงรูปแบบใหม่ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับประชาชน ตลอดจนระหว่างนักการเมืองระดับท้องถิ่นกับนักการเมืองระดับชาติ ในการเปลี่ยนแปลงนี้มีอำนาจในท้องถิ่นที่เรียกกันว่า “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “เจ้าพ่อ” ซึ่งเคยผูกขาดอำนาจที่ไม่เป็นทางการโดยอาศัยระบบราชการแบบเก่า ต้องปรับตัว หรือแบ่งปันอำนาจของตนกับตัวแสดงใหม่จำนวนมากที่อาจมีสถานะเป็นผู้มีอิทธิพลลำดับรอง ๆ ลงไป ทั้งยังทำให้พวกเขาต้องผันตัวเป็นคนที่ใช้อำนาจแบบเป็นทางการ มีงบประมาณ และผลงานการบริหารการปกครองท้องถิ่น เป็นแหล่งความชอบธรรมทางอำนาจ แทนการใช้บารมี และความรุนแรงแบบเดิม ๆ (Nethipo, 2019, pp. 233-234) ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้ทำให้อำนาจรัฐที่มีลักษณะรวมศูนย์ได้ถูกกัดเซาะให้ค่อย ๆ อ่อนแอลงในระยะยาว อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวต้องสะดุดหยุดลง เมื่อเกิดการรัฐประหารในปี 2549 และ 2557 ซึ่งทำให้พลังของระบบราชการย้อนกลับเข้าไปแทรกแซงท้องถิ่นมากขึ้น และเหนี่ยวรั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจรัฐให้ดำเนินไปอย่างช้าลง การรัฐประหารครั้งล่าสุดโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในปี 2557 ได้จัดตั้งระบอบอำนาจนิยมที่จะดำรงอยู่เป็นเวลานาน และยังคงสืบทอดอำนาจผ่านรัฐบาลปัจจุบันหลังการเลือกตั้งทั่วไป ปี 2562

เชื่อมโยงจากภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ข้างต้น ส่วนต่อ ๆ ไปของรายงานนี้ ได้สำรวจการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ส่วนกลาง-ท้องถิ่นภายใต้ระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยมของ คสช. ตั้งแต่ปี 2557 จนถึงการจัดการกับการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยในส่วนแรกจะอภิปรายถึงการก่อตัวของระบอบ คสช. และกลไกต่าง ๆ ที่ใช้ในการหยุดยั้งประชาธิปไตยในท้องถิ่น ส่วนที่ 2 กล่าวถึงวิธีการ

² เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภทตามระดับของเมือง ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ระหว่างปี 2540 ถึง 2564 จำนวนเขตเทศบาลทั้งหมดค่อย ๆ เพิ่มขึ้นจาก 144 เป็น 2,472 แห่ง

ที่ระบอบ คสช. ใช้ครอบงำการเมืองในท้องถิ่นเพื่อสร้างความได้เปรียบของตนในการเลือกตั้งปี 2562 ส่วนที่ 3 ย้ายจุดสนใจจาก คสช. ไปยังโครงการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งระบบราชการส่วนกลางใช้โครงการเหล่านี้ในการขยายอำนาจ และความชอบธรรมของตน และส่วนที่ 4 วิเคราะห์การตอบสนองของ อปท. ต่อการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในปี 2563 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เพียงแต่อยู่รอดในสถานการณ์ดังกล่าว แต่ยังทำงานต่อไปได้อย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพท่ามกลางบริบทที่ไม่เป็นประชาธิปไตย รายงานนี้สรุปโดยการพิจารณาจากแนวโน้มในปัจจุบันที่แสดงถึงศักยภาพของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังสามารถดำรงอยู่ และมีบทบาทอันสำคัญในเวทีการเมืองได้ ถึงแม้จะมีการรวมอำนาจของระบบราชการอีกครั้งในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

ระบอบ คสช. 2557-2561: การรวบอำนาจและการยับยั้งประชาธิปไตยในท้องถิ่น

การออกคำสั่งโดยตรง

ตั้งแต่หลังการรัฐประหารปี 2549 ระบบราชการส่วนกลางพยายามขัดขวางกระบวนการกระจายอำนาจ ด้วยวิธีการแก้ไขกฎหมาย การขอความร่วมมือ และการออกประกาศ เพื่อควบคุมอปท. มากขึ้น ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แม้กระนั้นประชาธิปไตยในท้องถิ่นก็ยังดำรงอยู่ได้ ซึ่งต่างจากการรัฐประหารปี 2557 ที่ชนชั้นนำอนุรักษ์นิยมสามารถทำลายระบอบประชาธิปไตยในทุกระดับ และดึงอำนาจทางการเมืองกลับสู่ส่วนกลางได้มากยิ่งขึ้น

ภายหลังการรัฐประหารปี 2557 คสช. ได้ออกประกาศ คสช. ซึ่งมีศักดิ์เทียบเท่ากฎหมายในทันที ซึ่งประกาศ คสช. ใช้สายการบังคับบัญชาของการปกครองส่วนภูมิภาคเพื่อให้แน่ใจว่า ประกาศเหล่านี้จะส่งต่อจากผู้ว่าราชการจังหวัด สุนายอำเภอ ก่อนที่จะไปถึงกำนัน และผู้ใหญ่บ้านที่เป็นลำดับล่างสุดของระบบ ตั้งแต่ช่วงแรก ๆ คสช. ได้มีคำสั่งปลดผู้ว่าราชการจังหวัดถึง 14 คน ซึ่งคาดการณ์ได้ว่าจะเป็นผู้ว่า ๆ ที่ คสช. เห็นว่ามีความเชื่อมโยงกับรัฐบาล ของอดีตนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร รวมถึงเป็นจังหวัดที่คนเสื้อแดงยังคงมีการรวมตัว และเคลื่อนไหวกันอยู่ (Komchadluek, 2019) นอกจากนี้ คสช. ยังทำให้ประชาธิปไตยในท้องถิ่นต้องหยุดชะงักลง โดยการออกคำสั่งห้ามการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งหมด โดยไม่มีกำหนด แต่ได้อนุญาตให้ผู้ว่า อปท. ที่เคยดำรงตำแหน่งอยู่เดิม ได้อยู่ในตำแหน่งต่อไปตั้งแต่เดือนกรกฎาคมปี 2014 แม้ว่าผู้นำเหล่านี้หมดวาระลง ก็อยู่ในตำแหน่งในฐานะรักษาการต่อไป

ในปี 2561 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ใช้ประกาศ คสช. และคำสั่งหัวหน้า คสช. (คำสั่งที่อาศัยอำนาจตามมาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว) เพื่อถอดเจ้าหน้าที่ภาครัฐจำนวนหลายร้อยคน และแทนที่ด้วยคนจากเครือข่ายของ คสช. เอง เจ้าหน้าที่ อปท. เกือบ 300 คน ซึ่งรวมทั้งข้าราชการ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องพ้นจากตำแหน่งไปพร้อม ๆ กับข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริต

ศูนย์ดำรงธรรม

กลไกอีกประการหนึ่งที่ คสช. เลือกใช้ในการเพิ่มอำนาจการปกครองส่วนภูมิภาคให้มีเหนือระบบการปกครองท้องถิ่นคือ การนำเอาศูนย์ดำรงธรรมซึ่งดำเนินการภายใต้กระทรวงมหาดไทยกลับมาใช้งานอีกครั้ง โดยศูนย์ดำรงธรรมมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ประกาศ คสช. ฉบับที่ 96/2557 ได้เพิ่มงบประมาณของศูนย์ดำรงธรรมเพื่อใช้เป็นตัวแทนและกระบอกเสียงของรัฐบาลในระดับภูมิภาค ในหลาย ๆ กรณีนั้น ศูนย์ดำรงธรรมถูกใช้เป็นเครื่องมือในการคุกคามเครือข่ายการเมืองเก่าและสร้างชุดความสัมพันธ์ทางการเมืองขึ้นใหม่ ซึ่งมีกองทัพ และกระทรวงมหาดไทยเป็นตัวแสดงหลัก โดยการแทรกซึมเข้าไปยังความขัดแย้งในระดับท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น มีการยื่นฟ้องร้องอดีต ส.ส. ผู้มีคะแนนนิยมอยู่ในจังหวัดหนึ่งทางภาคเหนือ สังกัดพรรคเพื่อไทย ที่เป็นเป้าหมายหลักของ คสช. โดยกล่าวหาว่า มีใช้อำนาจในทางมิชอบเพื่อข่มขู่ประชาชน ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานใด ๆ บ่งชี้มูลความผิดแต่อดีต ส.ส. คนดังกล่าวก็ต้องถูกเรียกตัวไปยังค่ายทหาร เพื่อให้แสดงความบริสุทธิ์ของตน กระบวนการนี้มองได้ว่า เป็นวิธีที่จะทำให้ฝ่ายตรงข้ามตระหนักว่า ขั้วอำนาจได้เปลี่ยนไปแล้ว และเขาต้องปฏิบัติตามกติกาชุดใหม่³

การควบคุมเรื่องการใช้งบประมาณ

การเมืองเรื่องการใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการคืนอำนาจให้แก่ระบบราชการส่วนกลาง รัฐบาลทหารใช้โครงการจำนวนมากเพื่อเรียกคะแนนนิยมในต่างจังหวัด และจัดการให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณผ่านช่องทางของการปกครองส่วนภูมิภาค โดยไม่ผ่าน อปท. โครงการหลักที่ถูกเร่งรัดดำเนินการ จึงไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งรวมถึง การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ภายใต้แผน “ไทยแลนด์ 4.0” และการกระตุ้นเศรษฐกิจภายใต้โครงการ “ประชารัฐรักสามัคคี” ที่ได้รับการโฆษณาว่า เป็นการรวมตัวแบบหุ้นส่วนของภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน (ตามที่จะกล่าวถึงในส่วนต่อไป) เนื่องจากชนชั้นนำในระดับภูมิภาคจำนวนมากเป็นนักธุรกิจก่อสร้าง และอาศัยการทำธุรกิจจากโครงการที่ใช้งบประมาณภาครัฐ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในการจัดสรรช่องทางการบริหารงบประมาณ จึงส่งผลให้นักการเมือง และนักธุรกิจในระดับภูมิภาค ตระหนักถึงอำนาจที่กลับคืนมาของหน่วยราชการการปกครองส่วนภูมิภาค ทำให้เครือข่ายการจัดสรรผลประโยชน์ถูกเปลี่ยนแปลงไปด้วย

สตง. ซึ่งก่อตั้งขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญปี 2540 ในฐานะองค์กรอิสระที่รับผิดชอบดูแลให้การใช้จ่ายภาครัฐ ให้ดำเนินไปตามหลักการธรรมาภิบาล โดยกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่กำกับดูแลด้านการเงิน สตง. จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบ และชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการเงิน สตง. ได้กลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง และรักษาอำนาจของระบอบ คสช. เช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่น ๆ ในปีงบประมาณ 2559 หลังการรัฐประหาร สตง. ได้ตรวจสอบ อปท. 3,236 แห่งจากทั้งหมด 9,850 แห่ง และพบการกระทำผิดใน 2,780 แห่ง และเรียกคืนเงินจาก อปท. เป็นจำนวน 1.8 พันล้านบาท (The State Audit Office, 2017, p. 29) โครงการที่พบว่าน่าจะมีการทุจริต ได้แก่ การฝึกอบรม และการสนับสนุนทีมกีฬาในท้องถิ่น การให้โบนัสแก่เจ้าหน้าที่ และโครงการ

³ สัมภาษณ์ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, 5 มิถุนายน 2560

อีกหลายประเภท ที่อาจมองว่า เป็นการสร้างคะแนนนิยมแก่นักการเมือง แต่ในขณะเดียวกัน โครงการเหล่านี้ก็มักจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วยเช่นกัน ในบางกรณี ผู้ดำรงตำแหน่งในท้องถิ่นบางคนถูกกล่าวหาโดยตรงว่า มีการทุจริต และส่งเรื่องต่อไปยังองค์กรอิสระอื่น เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อสอบสวน สิ่งนี้ทำให้ อปท. หลายแห่งลดจำนวนโครงการของพวกเขา และหลีกเลี่ยงการใช้งบประมาณนอกค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายประจำ ซึ่งในลักษณะนี้ เท่ากับว่า สตง. มากำหนดเพดานการปฏิบัติงานและการใช้งบประมาณของ อปท. ได้ด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า โครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสถาบันพระมหากษัตริย์มักจะไม่ถูก สตง. สอบสวน ซึ่งชัดเจนว่า งบประมาณของรัฐมาพร้อมการกำกับด้วยอุดมการณ์ตามที่รัฐกำหนด

โครงการประชารัฐ

เพื่อการสืบทอดอำนาจต่อไปได้ หลังจากใช้อำนาจควบคุมแบบเบ็ดเสร็จมา 1 ปีเต็มในเดือนกันยายน ปี 2558 คสช. ได้นำเสนอโครงการเพื่อสร้างความชอบธรรม ใช้ชื่อว่า “ประชารัฐ” ด้วยงบประมาณ 1.36 แสนล้านบาท ซึ่งเปิดตัวขึ้นในฐานะแผนเพื่อการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยคำว่า “ประชารัฐ” สื่อถึง การเป็นหุ้นส่วนกันระหว่างรัฐบาลกับประชาชน โครงการดังกล่าวมีการโฆษณาว่า เป็นนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ ที่รวมเอารัฐบาล ภาคประชาสังคม และองค์กรธุรกิจมาไว้ด้วยกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อขจัดปัญหาความยากจนของประเทศ โครงการนี้เห็นได้ชัดว่า ได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบการรายใหญ่ที่ต้องการกระชับความสัมพันธ์กับรัฐบาลในระดับชาติ และเข้าถึงผู้คนในระดับภูมิภาคให้มากขึ้น ในภาคธุรกิจ กลุ่มบริษัทใหญ่ 24 กลุ่มก็ได้ลงนามในความร่วมมือ เพื่อสนับสนุนโครงการแรกเริ่มในเดือนธันวาคมปี 2558 งานศึกษาของประจักษ์ ก้องกีรติ และวีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร ได้ชี้ให้เห็นว่า ในช่วง 2 ปีหลังจากเปิดตัว โครงการดังกล่าวจึงยังคงเป็นเพียงเรื่อง “ไร้ทิศทางและเฉพาะกิจ” โดยไม่มีการดำเนินการอะไรที่เป็นรูปธรรมมากนัก (Kongkirati and Kanchoochat 2018, 294-95) ในช่วงแรกของการเปิดตัว ดูเหมือนว่า คสช. ให้ความสำคัญกับองค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) เพราะเห็นว่าเอ็นจีโอเหล่านั้นมีส่วนร่วมไม่น้อยในการโค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง และเป็นผู้นำภาคประชาสังคม ที่มีความสำคัญในเครือข่ายของประชาชนในระดับภูมิภาค แต่เมื่อโครงการประชารัฐมาสู่การปฏิบัติก็ดูเหมือนรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับกลุ่มทุนมากกว่าการให้เอ็นจีโอเข้ามามีส่วนร่วม

โครงการประชานิยมที่จับต้องได้โครงการแรกภายใต้โครงการประชารัฐ ซึ่งเปิดตัวในเดือนตุลาคมปี 2560 คือ “ธงฟ้าประชารัฐ” โครงการนี้แจกจ่ายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (ที่เรียกว่า “บัตรคนจน”) ให้แก่ผู้ที่ลงทะเบียนที่เป็นบุคคลผู้มีรายได้น้อย ซึ่งในบัตรจะมีวงเงินเครดิต 200 300 และ 500 บาทต่อเดือนตามระดับรายได้ ผู้ถือบัตรสามารถใช้เครดิตดังกล่าวซื้อสินค้าได้ แต่เฉพาะในร้านค้าที่มีสัญลักษณ์ธงฟ้าเท่านั้น โดยสินค้าในร้านธงฟ้าเหล่านี้มาจากบริษัทขนาดใหญ่ที่เป็นพันธมิตรในโครงการประชารัฐ ทำให้นักสังเกตการณ์ทางการเมืองทั้งในแวดวงสื่อ และฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลโจมตีว่า ผู้ถือบัตรคนจน ได้รับประโยชน์เพียงเล็กน้อยเท่านั้นจากเงินจำนวนดังกล่าวในแต่ละเดือน ซึ่งไม่เพียงพอต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างชัดเจนด้วยซ้ำ แต่เหล่าบริษัทยักษ์ใหญ่ต่างหากที่ได้รับผลประโยชน์จริง ๆ ตัวอย่างเช่น เครือเจริญโภคภัณฑ์ที่ตกเป็นเป้าโจมตีว่า เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์

อย่างชัดเจนที่สุดจากการขายสินค้าในโครงการ ไม่เพียงแต่กลุ่มบริษัททั้งหลายจะได้ประโยชน์จากการขายสินค้าเท่านั้น พวกเขายังได้รับการยกเว้นภาษีจากทางรัฐบาลอีกด้วย

เดือนกันยายนปี 2561 คสช. ได้จัดตั้งพรรคการเมืองขึ้นเอง โดยใช้ชื่อว่า “พรรคพลังประชารัฐ” (พปชร.) ซึ่งหมายถึงอำนาจของประชารัฐ ไม่ใช่เรื่องบังเอิญอีกเช่นกันที่คนในชนบทได้เคยเห็นป้ายสัญลักษณ์ “ประชารัฐ” ในทุกชุมชน ที่ร้านธงฟ้าประชารัฐ ซึ่งเป็นโครงการของ คสช. นี่เป็นรูปแบบหนึ่งของโครงการประชานิยมที่มีจุดประสงค์เพื่อฉายภาพความเมตตาากรุณาของรัฐที่มีต่อประชาชน นับตั้งแต่ให้ประชาชนลงทะเบียนเป็น “คนจน” และรัฐจะหยิบยื่นความกรุณาให้ด้วยการให้บัตรไปใช้จ่าย หากวิเคราะห์อย่างผิวเผิน อาจมองว่า คสช. กำลังพยายามเลียนแบบนโยบายช่วยเหลือคนยากจน ซึ่งนำมาใช้อย่างเป็นทางการในสมัยรัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร (ปี 2544-2549) แต่หากพิจารณาในเชิงวิพากษ์มากขึ้นจะพบว่า นโยบายเหล่านี้กลับคืนสู่กรอบความคิดแบบก่อนทักษิณ กล่าวคือ หากทักษิณใช้โครงการประชานิยมเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิทางการเมืองขั้นพื้นฐาน โดยอ้างอิงแนวคิดการจัดการทรัพยากรสาธารณะที่มีเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในทุกระดับ ในทางตรงกันข้าม นโยบายประชานิยมในแบบ คสช. กลับวนไปสู่ยุคที่มองว่าความช่วยเหลือจากรัฐบาลผ่านนโยบายต่าง ๆ เป็นความเมตตาที่ประชาชนรอได้รับจากเบื้องบน

อีกหนึ่งโครงการภายใต้โครงการประชารัฐคือ “ประชารัฐรักสามัคคี” ซึ่งมุ่งสร้างวิสาหกิจชุมชนในทุกจังหวัด ดำเนินการร่วมกันภายใต้ความร่วมมือของระบบราชการ ภาคธุรกิจ และประชาชนในท้องถิ่น โดยสัดส่วนของผู้ถือหุ้นในแต่ละวิสาหกิจจะแตกต่างกันไป ตามลักษณะของธุรกิจนั้น ๆ การกำหนดว่า หน่วยงานใดของรัฐจะรับผิดชอบกำกับดูแลกิจการหนึ่ง ๆ นั้นก็ขึ้นอยู่กับประเภทของธุรกิจ เช่น โครงการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวจะได้รับการดูแลโดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งกระทรวงจะมอบหมายต่อให้หน่วยงานของตนที่มีอยู่ในโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคดำเนินการตามแผนวิสาหกิจนั้น ๆ รัฐบาลอ้างว่า แนวทางนี้จะทำให้กลุ่มบริษัทขนาดใหญ่เข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งปันความเชี่ยวชาญ และส่งเสริมศักยภาพของวิสาหกิจในท้องถิ่นได้ ตัวอย่างของโครงการนี้คือ การจัดตั้งร้านค้าขายสินค้าจากตำบล ซึ่งสะท้อนถึงแนวความคิดที่ริเริ่มในรัฐบาลทักษิณ ที่พยายามส่งเสริมงานหัตถกรรมท้องถิ่นผ่านโครงการ “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” (OTOP) การท่องเที่ยว และการจัดตั้งโรงสีชุมชนก็เป็นวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นภายใต้โครงการนี้เช่นกัน

จากการประเมินเบื้องต้นในงานของประจักษ์และวีระยุทธ ที่ยังไม่มีการศึกษาผลกระทบของโครงการประชารัฐอย่างรอบด้าน แต่เราสามารถอนุมานได้ว่า ตั้งแต่ต้นปี 2563 การแพร่ระบาดของโควิด-19 อาจทำให้โครงการดำเนินงานช้าลงอย่างมีนัยสำคัญ อย่างไรก็ตาม โครงการประชารัฐก็ยังเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพที่ข้าราชการนำมาใช้ในฐานะสิ่งตอบแทนเพื่อรักษาเครือข่ายที่เกื้อกูลอำนาจของตน ในขณะเดียวกัน กลุ่มบริษัทใหญ่ระดับชาติก็ใช้โอกาสนี้ในการกระชับความเชื่อมโยงกับระบบราชการ และแทรกแซงเข้าไปสร้างฐานทางเศรษฐกิจของตนในระดับภูมิภาคด้วย ในแก่นนี้ธุรกิจท้องถิ่นที่เคยเป็นตัวเชื่อมโยงความสัมพันธ์ทางอำนาจในระดับภูมิภาคก็ได้รับผลกระทบไปด้วย อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้



ชาวบ้านรอการปราศรัยที่ศาลาประชาคมของหมู่บ้านแห่งหนึ่งในภาคอีสาน

การควบคุมและการใช้ประโยชน์จากเครือข่ายทางการเมือง เพื่อการเลือกตั้งในปี 2562

ในเดือนสิงหาคม 2559 รัฐธรรมนูญของรัฐบาลทหารผ่านการลงประชามติในกระบวนการซึ่งมองว่า มี“การให้ข้อมูลที่ผิด การควบคุมโดยตรง และการคุกคามที่ใช้ความรุนแรงทั้งโดยนัยและโดยแจ้ง” (McCargo, Alexander, & Desatova, 2017, p. 66) หลังจากนั้น เกิดการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในเดือนมีนาคม 2562 ซึ่งได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เกี่ยวกับรูปแบบ และกระบวนการของการเลือกตั้งครั้งนี้ว่า มีข้อบกพร่องอย่างมาก และเต็มไปด้วยความไม่ชอบมาพากล (McCargo, 2019, p. 119; Sawasdee 2019, pp.54-56) อย่างไรก็ตาม วิธีที่รัฐบาลทหารใช้ในการเล่นเกมการเลือกตั้งกลับยิ่งไปกว่านั้นเสียอีก เนื่องจากพรรคพลังประชารัฐที่เพิ่งขึ้นใหม่ ซึ่งมีกองทัพหนุนหลังนั้น จำเป็นต้องใช้กลยุทธ์ที่มีทั้งหมดเพื่อชนะการเลือกตั้งในครั้งนี้

การกำจัดเครือข่ายอำนาจเก่า

คสช.ประสบความสำเร็จอย่างมากในการสร้างบรรยากาศแห่งความหวาดกลัวให้เกิดขึ้น วิธีการที่ใช้รวมถึง การเรียกตัวประชาชน ไม่ว่าจะเป็นนักเคลื่อนไหว นักวิชาการ นักการเมือง นักธุรกิจ ตลอดจนผู้นำชุมชน ให้เข้ารายงานตัว โดยมีคำสั่งทุกวันเป็นเวลาหลายเดือน เมื่อพวกเขาเข้ารายงานตัวต่อกองทัพ พวกเขาจะถูกข่มขู่ด้วยรูปแบบการสอบสวน ที่เรียกว่า “การปรับทัศนคติ” ซึ่งรวมถึงการกักขัง การยึดข้อกล่าวหา การทรมาน หรือการดำเนินคดีในศาลทหาร โดยมีจุดประสงค์หลักคือเพื่อจัดการรวมตัวเป็นกระบวนการเคลื่อนไหว และตัดตอนเครือข่ายของตัวแสดงทางการเมืองอื่น ๆ ที่

ไม่ใช่รัฐ โดยมีการประกาศใช้กฎอัยการศึก และใช้ศาลทหารเพื่อกำราบประชาชน พร้อม ๆ กับการบังคับใช้กฎหมาย ที่มีลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น มาตรา 112 (ความผิดต่อพระมหากษัตริย์หรือกฎหมายหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ) มาตรา 116 (ข้อหายุยงปลุกปั่น เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมาย หรือรัฐบาล โดยใช้กำลังสร้างความปั่นป่วน หรือกระด้างกระเดื่องในหมู่ประชาชน) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ผลจากการบังคับใช้กฎหมายเหล่านี้ ทำให้ขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองอ่อนแอลงอย่างรวดเร็ว เห็นได้ชัดจากความสามารถในการสื่อสารระหว่างกันของบรรดาแกนนำนักกิจกรรมและระหว่างนักกิจกรรมกับกลุ่มผู้สนับสนุนที่มีลักษณะถดถอยลง ซึ่งบรรยากาศเช่นนี้เป็นประโยชน์ต่อ คสช. ที่ต้องการชัยชนะในการลงประชามติตามรัฐธรรมนูญปี 2559 และการเลือกตั้งทั่วไปปี 2562

ข้อเสนอที่ไม่อาจปฏิเสธได้

ความย้อนแย้งประการหนึ่งของ คสช. คือการให้ความชอบธรรมแก่การแทรกแซงเครือข่ายในท้องถิ่นโดยอ้างการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ในอดีตรัฐบาลทหารของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในทศวรรษ 2490 จนถึงรัฐบาลทักษิณในช่วง 2544 มีการรณรงค์ปราบปราม “ผู้มีอิทธิพล” เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลส่วนกลาง ในขณะเดียวกัน ก็ควบคุมผู้ถือครองอำนาจในท้องถิ่นไปในตัวด้วย เนื่องจาก “อิทธิพล” หมายถึง อำนาจที่ไม่เป็นทางการ และมักไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งใช้โดยผู้มีอำนาจ และข้าราชการในจังหวัด การปราบปรามเช่นนี้ จึงพยายามขัดขวางเครือข่ายท้องถิ่นดังกล่าว ที่ขยายวงกว้าง ในการนี้ คสช. ก็ยังคงสืบทอดวิธีการที่ใช้ในรัฐบาลก่อน ๆ เพื่อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจที่ครอบคลุมมากขึ้น จากการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์ในงานของ Kongkirati การปราบปรามผู้มีอิทธิพลโดยส่วนกลาง ส่งผลกระทบต่อรูปแบบความรุนแรงทางการเมืองที่เกิดขึ้นมานานหลายทศวรรษ (Kongkirati, 2013) รัฐบาล คสช. ได้ใช้ข้ออ้างอันเก่าแก่นี้อีกครั้ง ใน คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 13/2559 ซึ่งมอบอำนาจให้กองทัพมีบทบาทในการปราบปราม “มาเฟีย” และผู้มีอิทธิพล นอกจากนี้ คสช. ยังแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น โดยมี พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้นเป็นประธาน นักวิชาการในสถาบันการศึกษา และสื่อมวลชน มองว่า ผู้มีอิทธิพลที่สามารถปรับตัว หรือย้ายฝั่งมาเข้าร่วมกับรัฐบาลได้ จะสามารถหลีกเลี่ยงการถูกตราหน้าว่า เป็นผู้มีอิทธิพลได้อย่างง่ายดาย อย่างไรก็ตาม การย้ายฝ่ายเช่นนี้ มีต้นทุนทางการเมืองที่ต้องจ่ายในราคาที่สูงมากขึ้น แตกต่างจากสมัยก่อน เนื่องจากความผูกพันกับพรรคการเมือง และความเชื่อมโยงทางการเมืองนั้น ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ด้วยการมีพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง และมีระบบการเมืองท้องถิ่นที่เกิดจากการกระจายอำนาจมากกว่า 2 ทศวรรษ

ภายใต้นโยบายนี้ อดีต ส.ส. นักการเมืองท้องถิ่น และหัวหน้าคนบางคนถูกข่มขู่ และค้นบ้านอยู่ตลอดเวลา อดีต ส.ส. พรรคเพื่อไทยคนหนึ่งในจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เล่าว่า

“พวกเขามาเป็นกลุ่ม 10 คน และติดอาวุธ นำโดยทหารที่มียศพันเอก พวกเขาพูดอย่างสุภาพ และให้เกียรติ แต่พวกเขาก็เข้ามาโดยไม่ถอดรองเท้า พวกเขาค้นตู้เก็บเอกสาร ค้นตู้เสื้อผ้า

ของผม พวกเขารื้อค้น-กระจัดกระจายไปทั่ว และถึงกับเปิดฝ้าเพดาน เพื่อค้นหา มีอะไรซ่อนอยู่
ที่นั่นหรือไม่ ผมคิดว่า พวกเขาเองก็รู้ว่า พวกเขาจะไม่พบอะไรเลย แต่มันก็เหมือนกับการ
ทำสงครามจิตวิทยามากกว่า”⁴

การยึดข้อกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีทางอาญา บางครั้งก็นำมาใช้เพื่อบังคับอดีต ส.ส. และนักการเมือง
ท้องถิ่นให้ย้ายไปสังกัดพรรคพลังประชารัฐ เช่น ที่พบในจังหวัดกาญจนบุรี และชลบุรี ในจังหวัด
กาญจนบุรี ที่ถือเป็นฐาน (เสียง) ที่มั่นของพรรคประชาธิปัตย์ มีอดีต ส.ส. คนสำคัญคือ นายประชา
โพธิพิพิธ หรือ “ก้านน้ชื้อะ” หรือที่สื่อมวลชนขนานนามว่า “เจ้าพ่อตะวันตก” ในปี 2547 ประชา
ถูกกล่าวหาว่า โกงการประมูล และบุกรุกที่ดิน หลังจากนั้นเขาก็หายตัวไป และมีข่าวลือว่า เขาหนีไป
ยังประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ตาม ครอบครัวของประชายังคงมีอิทธิพลอย่างมากในจังหวัด และมี
บทบาทสำคัญในการเลือกตั้งทั่วไปปี 2562 และการเลือกตั้ง อบจ. ปี 2563 ทายาททางการเมืองของ
ประชาคือบุตรชาย 2 คนของเขา ได้แก่ นายอัฐพล โพธิพิพิธ อดีต ส.ส. แบบแบ่งเขต
พรรคประชาธิปัตย์ และนายธรรมวิชัย โพธิพิพิธ อดีต ส.ส. แบบบัญชีรายชื่อ พรรคประชาธิปัตย์
ในการเลือกตั้งครั้งนี้ บุตรชายทั้ง 2 ลงแข่งขันชิงที่นั่งในเขตเลือกตั้งที่จังหวัดกาญจนบุรีภายใต้สังกัด
พรรคพลังประชารัฐ และได้รับเลือกตั้งทั้งคู่ โดยสื่อมวลชนมองต่อไปว่า ด้วยความร่วมมือกับ
พรรคพลังประชารัฐครั้งนี้ กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ก้านน้ชื้อะได้กลับประเทศ และได้รับพักโทษ
(Springnews Online, 2018)

คล้ายคลึงกับในจังหวัดชลบุรี นักการเมืองท้องถิ่นที่มีชื่อเสียงที่สุดคนหนึ่งคือ ก้านน้เปาะ
หรือนายสมชาย คุณปลื้ม ซึ่งสื่อมวลชนตั้งฉายาว่า “เจ้าพ่อแห่งตะวันออก” (ชลบุรี และจังหวัด
ใกล้เคียง) ซึ่งเขาถูกตัดสินจำคุก 30 ปี 4 เดือนในข้อหาทุจริตการซื้อที่ดินเขาไม้แก้ว และข้อหาสังหาร
นายประยูร สีทธิโชค หรือก้านน้ยูร อดีตพรรคพวกเก่าที่เชื่อว่าทรยศ นายสมชายหนีไปยังประเทศ
เพื่อนบ้านในปี 2549 แต่ถูกจับกุมได้ในปี 2556 ภายใต้การปกครองของ คสช. เขากลับมาประเทศไทย
อย่างลับ ๆ ในเดือนธันวาคม 2560 ซึ่งเขาได้รับการพักโทษเป็นกรณีพิเศษ และย้ายไปรักษาตัวใน
โรงพยาบาลแทน เนื่องจากอาการป่วย (Thairath Online, 2017) 4 เดือนต่อมา ในเดือนเมษายน
ปี 2561 นายสนธยา คุณปลื้ม ลูกชายคนโต และทายาททางการเมืองของนายสมชาย ได้รับแต่งตั้ง
เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จากนั้นในเดือนกันยายน นายสนธยาได้รับ
แต่งตั้งอีกรอบให้เป็นนายกเทศมนตรีเมืองพัทยา โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่มาตรา 44 ได้ให้อำนาจ
แบบไม่จำกัด (Thairath Online, 2018) และเมื่อพรรคพลังประชารัฐได้จัดตั้งขึ้น นายสนธยา ได้นำ
ทีมนักการเมืองชลบุรี รวมทั้งน้องชาย นายอิทธิพล คุณปลื้ม ลงสมัครรับเลือกตั้งภายใต้สังกัด
พรรคพลังประชารัฐในเขตจังหวัดชลบุรี⁵

⁴ สัมภาษณ์ผู้ไม่ประสงค์ออกนาม, 19 มีนาคม 2562

⁵ ทั้ง 2 กรณีนี้คล้ายกับกรณีของ นายเดชณัฐวิทย์ เติริยาภิรมย์ บุตรชายของนายบุญทรง เติริยาภิรมย์ นักการเมืองคนสำคัญจากเชียงใหม่ และอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่ถูกตัดสินจำคุกโดยศาลฎีกาแผนกคดี
อาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในคดีการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับโครงการจำนำข้าวของรัฐบาลของอดีต
นายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ นายเดชณัฐวิทย์ลาออกจากพรรคเพื่อไทยไปพร้อมกับพรรคพลังประชารัฐ โดยยอมรับว่า
ทำเพื่อช่วยพ่อ อย่างไรก็ตาม นายเดชณัฐวิทย์ไม่ได้รับชัยชนะที่เชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่ฐานเสียงสำคัญของพรรค
เพื่อไทย (Prachachat Thurakit, 2019)

ในทำนองเดียวกัน คสช. ใช้ข้อกล่าวหาต่าง ๆ เพื่อบังคับนักการเมืองท้องถิ่นให้ดำเนินการตามเจตจำนงของตน ซึ่งรวมถึงผู้บริหารระดับสูงของ อบจ. 15 คน ที่สั่งห้ามไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งหัวหน้า คสช. เนื่องจากการตั้งข้อหาเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน เพียงแค่ไม่กี่เดือนก่อนการเลือกตั้งพลเอกประยุทธ์ ได้คืนตำแหน่งให้นายก อบจ. 8 คน ซึ่งประกาศสนับสนุนพรรคพลังประชาชน ในขณะที่อีก 7 คนที่เหลือไม่ได้รับการคืนตำแหน่ง โดยนายก อบจ. ที่ได้คืนตำแหน่งอยู่ในจังหวัด ยโสธร เชียงใหม่ มุกดาหาร สกลนคร ชัยนาท เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร และนครพนม ซึ่งล้วนเป็นฐานเสียงที่แข็งแกร่งของพรรคเพื่อไทย (iLaw, 2018)

จากมุมมองข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การที่นักการเมืองเข้าร่วมกับพรรคพลังประชารัฐนั้นเป็นไปในรูปแบบของการบังคับมากกว่าแรงจูงใจเชิงบวก พรรคพลังประชารัฐใช้กลยุทธ์นี้บังคับอดีต ส.ส. ชื่อตั้งจากพรรคเพื่อไทยให้ลงสมัครในนามพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งได้รับเลือก 20 คนจากทั้งหมด 21 คน ยิ่งไปกว่านั้น เราจะเห็นได้ว่า ส.ส. แบบแบ่งเขตส่วนใหญ่ที่สามารถรักษาที่นั่งของตนไว้ได้จะเกิดขึ้นในพื้นที่ที่อดีต ส.ส. เคยทำงานอย่างหนัก เพื่อรักษาฐานเสียงในการเลือกตั้งของตนเองไว้ที่จังหวัดเลย ซึ่งเป็นที่มั่นอย่างเป็นทางการของพรรคเพื่อไทย พรรคพลังประชารัฐชนะการเลือกตั้ง 3 ใน 4 เขตเลือกตั้ง ที่จังหวัดเพชรบูรณ์ พรรคพลังประชารัฐกวาดที่นั่งกว่าครึ่งจังหวัด และในจังหวัดกำแพงเพชร พรรคของ คสช. ก็ชนะการเลือกตั้งทั้งจังหวัดเช่นกัน ในจังหวัดต่าง ๆ เช่น อุบลราชธานี เพชรบูรณ์ และสระแก้ว ซึ่งผู้สมัครของพรรคเพื่อไทยมีความขัดแย้งกันเอง พรรคพลังประชารัฐจึงเลือกใช้กลวิธีในการเลือกตั้งอดีตผู้สมัครจากเพื่อไทยเพื่อมาต่อสู้กับผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยเอง

การสร้างควมยากลำบากให้ฝ่ายตรงข้าม

นักการเมืองคนอื่น ๆ ที่ไม่ได้สังกัดพรรคพลังประชารัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้สมัครจากพรรคเพื่อไทยต้องทำงานอย่างหนักเพื่อรักษาเครือข่ายของตนเองไว้ ต้องเผชิญกับอุปสรรคนานัปการทั้งการคุกคามหวัคเแนน ตรวจสอบที่พิกอาศัย และมีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นหูเป็นตาให้อำนาจรัฐอย่างต่อเนื่อง (Matichon Online, 2018) ในระหว่างการรณรงค์หาเสียง เจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงจะคอยติดตามผู้สมัคร ส.ส. อยู่เสมอ ซึ่งพบได้ในการปราศรัยทางการเมืองในชุมชนขนาดเล็กของผู้สมัคร ที่มักจะพบเจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบคอยตามสังเกตการ สิ่งที่คุณสมัครกลัวอย่างยิ่งคือ การฝ่าฝืนระเบียบการเลือกตั้ง และทำให้ต้องหาเสียงด้วยความระมัดระวัง ในทางกลับกัน ผู้สมัครเหล่านั้นพบว่าตนเองเป็นฝ่ายเสียเปรียบอย่างมาก เมื่อเทียบกับคู่แข่งที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล ตัวอย่างเช่น พวกเขาไม่สามารถแจกน้ำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาฟังการปราศรัยได้ เพราะกลัวจะถูกกล่าวหาว่าติดสินบน เมื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งถามว่า ผู้สมัครจะสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนได้หรือไม่ ผู้สมัครต้องพยายามบ่ายเบี่ยงการตอบแบบตรง ๆ เพราะเกรงการกล่าวหาว่า ละเมิดข้อห้ามของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ว่าด้วยการเสนอเงิน หรือผลประโยชน์แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เนื้อหาของการหาเสียงจึงเป็นได้แค่เพียงประเด็นกว้าง ๆ และทั่ว ๆ ไป ไม่อาจลงรายละเอียดได้ เช่น “พรรคของเรายืนเคียงข้างประชาชน” และ “เราจะต่อสู้กับระบอบเผด็จการ”⁶

⁶ จากการสังเกตการณ์ของผู้เขียน เรื่องผู้สมัครรับเลือกตั้ง 7 คนในจังหวัดอุบลราชธานี (จังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทย) ตั้งแต่วันที่ 8-10 มีนาคม 2562

นอกจากนี้ เมื่อผู้สมัครขออนุญาตใช้พื้นที่สาธารณะ เช่น โรงเรียน ศาลากลาง วิทยาลัย ลานกิจกรรมชุมชน หรือสนามกีฬา สำหรับการหาเสียง ก็มักจะไม่ค่อยได้รับการอนุญาต ในขณะที่ผู้สมัครจากพรรคพลังประชาชน กลับสามารถใช้สิ่งอำนวยความสะดวกทั้งหมดเหล่านี้ได้อย่างอิสระ โดยการขัดขวาง และอุปสรรคในการหาเสียงของพรรคการเมืองต่าง ๆ เหล่านี้ได้รับการบันทึกไว้ในสื่อ และจัดทำเป็นเอกสารโดยโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน หรือ iLaw ซึ่งเป็นเอ็นจีโอ ด้านสิทธิมนุษยชน (iLaw, 2019)

อำนาจเงิน

ในขณะที่ผู้สมัครฝ่ายตรงข้ามต้องดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ และเผชิญกับตรวจสอบอย่างเคร่งครัด กลับมีการบังคับใช้กติกาที่แตกต่างกันออกไปสำหรับพรรคพลังประชาชน และพรรคการเมืองในเครือข่าย การซื้อเสียงนั้นปรากฏขึ้นเป็นวงกว้างในการเลือกตั้งปี 2562 ทั้งในแง่ของควมถี่ และการกระทำแบบเปิดเผย ซึ่งบนเครือข่ายสังคมออนไลน์ มีการรายงาน และแสดงหลักฐานภาพถ่ายของการซื้อเสียงจากประชาชนเป็นจำนวนมาก เช่น หลักฐานภายใต้แฮชแท็ก #votebuying ของ Twitter โฆษกพรรคประชาธิปัตย์ออกแถลงการณ์เรียกร้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสอบสวนกรณีการซื้อเสียงที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางก่อนวันเลือกตั้ง หัวหน้าคนหนึ่งของพรรคเพื่อไทยในจังหวัดลำพูนประเมินว่า ฝ่ายที่มีทุนสนับสนุนการซื้อเสียงจะใช้จ่ายประมาณ 30-50 ล้านบาท ต่อผู้สมัคร 1 คน โดยแจกจ่ายเงินไปในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการจ่ายค่าเดินทางเพื่อเข้าร่วมฟังการปราศรัยครั้งใหญ่ ตลอดจน การแจกจ่ายเงินให้ตามบ้าน 2 หรือ 3 ครั้งก่อนการเลือกตั้ง (Kruewan, 2019)



ผู้สมัครรับเลือกตั้ง 2 นิ้วเพื่อให้ประชาชนจำได้ว่าเขตเลือกตั้งนี้ต้องเลือกเบอร์ 2 เพราะในการเลือกตั้งครั้งนี้ ผู้สมัครจากพรรคเดียวกัน แต่ต่างเขตกันจะไม่ได้เบอร์เดียวกัน

โครงการเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์กับมาตรฐานใหม่ใน ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง-ส่วนท้องถิ่น

โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ในรัชกาลที่ 10 เป็นอีกตัวอย่างที่ดี ของการที่โครงการที่หน่วยงานราชการดำเนินการตามพระราชดำริของพระมหากษัตริย์ และใช้ข้ออ้างการเป็นโครงการในพระองค์ สามารถสั่งการ และดำเนินการข้ามลำดับชั้นตามโครงสร้างการบังคับบัญชา ทั้งภายในระบบราชการเอง และระหว่างส่วนกลางกับ อปท. ได้

ในอดีตช่วงสงครามเย็น มีการใช้โครงการหลวงของรัชกาลที่ 9 เพื่อการโฆษณาชวนเชื่อโดยรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท โครงการเหล่านี้ประสบความสำเร็จในการสร้างฐานอำนาจให้แก่ราชวงศ์ และนำเสนอภาพลักษณ์ที่ดีในด้านความมีเมตตาคุณากรของรัฐ ในทางปฏิบัติโครงการเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ และดำเนินการภายใต้หน่วยงานราชการต่าง ๆ ซึ่งเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ระบบราชการของไทยดำเนินการมาโดยตลอด เพื่อส่งเสริมและปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ในรูปแบบต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม พระราชดำริของรัชกาลที่ 10 ที่เรียกว่า โครงการ “จิตอาสา 904 ว.ป.ร.”⁷ มีบทบาทมากกว่านั้น โดยได้ทำให้ระบบราชการทั้งหมดต้องเพื่อสอดคล้องกับการดำเนินโครงการ

รัชกาลที่ 10 ทรงริเริ่มโครงการจิตอาสา 904 ขึ้น เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาของพระองค์เองในปีหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์แรกเริ่ม เพื่อส่งเสริมให้คนทำความดีด้วยความสมัครใจ ซึ่งต่อมาโครงการดังกล่าว ได้กลายเป็นความสำคัญลำดับสูงสุดสำหรับหน่วยงานของรัฐในทุกระดับ ในการที่จะต้องระดมข้าราชการ และประชาชนให้มาเข้าร่วม ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความจงรักภักดีที่หน่วยงานเหล่านั้นมีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ดังนั้นผู้บริหารหน่วยงานทุกแห่ง จึงตอบสนอง และแสดงออกอย่างรวดเร็วด้วยการส่งเสริมโครงการจิตอาสา 904 ซึ่งรวมถึงทุกหน่วยงานในระดับจังหวัดที่ต้องระดมกำลังคนเพื่อเข้าร่วมกิจกรรมตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยร้องขอ ในช่วงที่มีการเผชิญหน้ากันอย่างเข้มข้นระหว่างรอยัลลิสต์กับผู้ประท้วงที่เป็นเยาวชนในปลายปี 2563 ได้มีการใช้โครงการดังกล่าว เพื่อนำคนจากต่างจังหวัดเข้ามายังกรุงเทพฯ เพื่อสมทบเพิ่มปริมาณให้แก่มวลชนฝ่ายรอยัลลิสต์ด้วย

ตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นวิธีการปฏิบัติการดังกล่าว เกิดขึ้นในอำเภอหนึ่งของจังหวัดปทุมธานี เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายนปี 2563 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเผชิญหน้ากันในกรุงเทพฯ ได้ดำเนินมาถึงจุดสูงสุด มีการสั่งการให้นายอำเภอ เกณฑ์คนใส่เสื้อสีเหลืองจำนวน 2,000 คน และให้ปลัดอำเภอทุกคน เกณฑ์กำลังคนจำนวน 2 -3 ร้อยคนจากตำบลที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตนเข้าร่วมการชุมนุม ซึ่งในทางปฏิบัติ ปลัดอำเภอเหล่านั้นได้ขอความช่วยเหลือจากนักการเมืองท้องถิ่นที่มีเครือข่ายพร้อมสำหรับจัดหาคน และทรัพยากรเพื่อสนับสนุนโครงการ ฯ (Warin, 2020)

⁷ 904 เป็นรหัสประจำพระองค์ของรัชกาลที่ 10 ซึ่งใช้ตั้งแต่ในสมัยรัชกาลก่อนหน้านี้ โดย 901, 902 ,903 และ 904 (ใช้แทนพระบิดา พระมารดา พระเชษฐภคินี และพระองค์เอง ตามลำดับ)

ในช่วงที่ต้องมีการระดมเครือข่ายของรัฐเพื่อสนับสนุนสถาบันพระมหากษัตริย์อย่างเปิดเผย ในครั้งนี้ ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ และสายการบังคับบัญชาได้ถูกละเลยไป กรมการปกครองมักร้องขอ การสนับสนุนจากประชาชนให้เข้าร่วมกิจกรรมไปยัง อบท. ผ่านทางผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีหลักฐาน จากบันทึกข้อความหลายฉบับ (ลงนามโดยผู้ว่าราชการจังหวัด) ที่เผยแพร่ทั้งในกระทรวงมหาดไทย การปกครองส่วนภูมิภาค และ อบท. ในระดับต่าง ๆ

ยิ่งไปกว่านั้น กระทรวงมหาดไทยยังได้ส่งคำสั่งมากมายที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจของสถาบัน พระมหากษัตริย์ ซึ่งได้เข้าแทรกแซงกฎระเบียบต่าง ๆ อย่างชัดเจน เช่น บันทึกข้อความที่ลงนามโดย ปลัดกระทรวงมหาดไทยในเดือนกุมภาพันธ์ปี 2563 ระบุว่า เนื่องจากการฝึกอบรมสำหรับโครงการ จิตอาสา 904 เกี่ยวข้องกับการบรรเทาทุกข์ในเหตุอุทกภัย และภัยพิบัติ ดังนั้น อบท. จึงควรอนุญาต ให้ใช้ทรัพยากรที่อยู่ในประเภท “กองทุนบรรเทาสาธารณภัย” ในงบประมาณของ อบท. เพื่อดำเนิน โครงการพระราชดำริดังกล่าว ซึ่งการกระทำข้างต้นขัดแย้งกับหลักการวินัยทางการคลังที่เข้มงวด ซึ่ง รัฐบาลกลางได้กำหนดแนวปฏิบัติให้แก่ อบท. ไว้ก่อนอย่างชัดเจน ในปี 2561 กรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นได้ลงนามในบันทึกข้อความอีกฉบับไปยัง อบท. โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้ไปสเตอร์ของสำนัก พระราชวังสำหรับกิจกรรมจิตอาสา เห็นได้ชัดว่า โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำรินี้ได้สร้าง “มาตรฐานใหม่” ในการสั่งการระหว่างระบบราชการส่วนกลางกับ อบท. กล่าวคือ ความเป็นอิสระ ของท้องถิ่นที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนั้น ได้ถูกละเมิดโดยเพราะหน่วยราชการส่วนกลาง อ้างความสำคัญเร่งด่วนของโครงการเหล่านี้



ภาพประกอบที่ 1 ภาพวาดฝีพระหัตถ์ ในโครงการจิตอาสา 904

การรับมือโควิด-19: บทบาทที่ขาดไม่ได้ของเทศบาล

ในปี 2563 เนื่องจากประเทศไทยสามารถจัดการควบคุมการแพร่ระบาดของโควิด-19 ได้ค่อนข้างดี รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จึงพยายามดึงเอาความดีความชอบส่วนใหญ่มาไว้ที่การดำเนินการของรัฐบาล ในขณะที่ภาครัฐได้จำกัดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเข้มงวด อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ภาคส่วนใดควรได้รับคำชื่นชมจากความสำเร็จในครั้งนี้ จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์การดำเนินการตั้งแต่ระดับจังหวัดไล่ลงไปถึงระดับชุมชน พร้อมทั้งต้องพิจารณาบทบาทของทั้งราชการส่วนกลาง และ อบต. ในการรับมือการแพร่ระบาดควบคู่ไปกับวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึก เกี่ยวกับการพัฒนาการล่าสุดในความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นของไทย บทบาทสำคัญที่ อบต. ได้ฝากไว้ในกาแพร่ระบาดระลอกแรกของโควิด-19 แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของ อบต. ที่จะยังคงอยู่รอด และทำงานต่อไปได้ แม้กระทั่งในสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งรัฐบาลได้เลื่อนการเลือกตั้งท้องถิ่นออกไป⁸

ผลการศึกษาล่าสุดเกี่ยวกับบทบาทของเทศบาลนครในวิกฤตโควิด-19 แสดงให้เห็นว่าเทศบาลสามารถรักษาความเชื่อมโยงกับประชาชน และสามารถระดมเครือข่ายทางการเมืองของตนเพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร (Vongsayan & Nethipo, 2021) ซึ่งไม่ใช่เรื่องเกินจริงที่จะกล่าวว่า บทบาทของเทศบาลเป็นสิ่งที่จำเป็นในระดับชุมชน ดังที่จะอธิบายเพิ่มเติมต่อไป ความสามารถในการรับมือของเทศบาลมาจากความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์การลงทุนด้านสาธารณสุขในระดับท้องถิ่นที่สะสมมา การครอบครองฐานข้อมูลของประชาชนในพื้นที่ และโครงสร้างการบริหารที่ให้ความสำคัญกับการสร้างความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับชุมชน และประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ

รัฐบาลไทยกับการตอบสนองต่อโควิด-19

การจัดการกับการแพร่ระบาดของโควิด-19 ของรัฐบาลดำเนินการภายใต้กฎหมายหลัก 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 ซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2563 เพื่อให้อำนาจแก่อนุญาตของรัฐบาลในการดำเนินการรับมือกับการแพร่ระบาด ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวได้นำไปสู่การจัดตั้ง (ก.) คณะกรรมการโรคติดต่อแห่งชาติ ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน (ข.) คณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานคร ที่นำโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ซึ่งปกติเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้ง) และ (ค.) คณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด ใน 76 จังหวัดของประเทศไทย มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน พระราชบัญญัตินี้ได้กล่าว ให้อำนาจแก่คณะกรรมการโรคติดต่อกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด สั่งการทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมโรคในเขตรับผิดชอบของตนเองได้อย่างอิสระ ซึ่งหลักการนี้เอง ก็สอดคล้องกับโครงสร้างดั้งเดิมที่ให้ความสำคัญกับส่วนราชการในระดับจังหวัดมาเป็นลำดับแรก ๆ อย่างไรก็ตาม โครงสร้างของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัด กำหนดให้นายกเทศมนตรีจากแต่ละจังหวัดเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย ซึ่งทำให้นายกเทศมนตรีสามารถดำเนินการภายใต้อำนาจของคณะกรรมการโรคติดต่อจังหวัดได้ เมื่ออำนาจได้รับการมอบหมายจากรัฐบาลกลางไปยังการปกครองส่วนภูมิภาค

⁸ การเลือกตั้งท้องถิ่นเกิดขึ้นตามลำดับคือ อบจ. ในเดือนธันวาคม 2563 และเทศบาลในเดือนเมษายน 2564 ส่วน อบต. ที่ดูแลพื้นที่ในชนบทยังไม่ได้รับอนุญาตให้จัดการเลือกตั้ง

จึงเป็นเรื่องง่ายที่จะแยกแยะความแตกต่างของระดับศักยภาพที่สัมพันธ์กันของ 2 ระดับคือ ระดับจังหวัดกับระดับท้องถิ่น ในการดำเนินมาตรการป้องกันโรคระบาด อ้างอิงจากข้อสรุปของการศึกษาล่าสุดอีกครั้ง จะพบว่า ศักยภาพของการปกครองส่วนภูมิภาคนั้น ได้รับการพิสูจน์แล้วว่า ไม่เพียงพอแต่กลับเป็นระบบของ อบต. ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการให้บริการด้านสุขภาพในระดับชุมชน (Vongsayan & Nethipo, 2021)

กฎหมายอีกฉบับที่ใช้จัดการกับการแพร่ระบาดคือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งกลายเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลเพื่อควบคุมสถานการณ์ โดยเน้นไปที่การควบคุมข้อมูลข่าวสาร มีหน่วยงานกลางที่รับหน้าที่นี้คือ ศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่หลักได้แก่ การสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับโรคโควิด-19 ต่อสาธารณชน การใช้กฎหมายเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงพลวัตที่สำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย เดิมพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2548 ได้อนุญาตให้ อบต. เข้าร่วมและสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดการการแพร่ระบาดได้ในพื้นที่ของตน แต่รัฐบาลกลับมอบหมายให้การปกครองส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการตามพรก. ฉุกเฉิน ซึ่งในขณะเดียวกัน ก็อาศัยเงินงบประมาณจาก อบต. ในขั้นตอนการปฏิบัติจริงโดยมิได้มีการให้ความดีความชอบแก่ อบต. อย่างเหมาะสม ในท้ายที่สุด พรก. ฉุกเฉินดังกล่าว จึงได้กลายเป็นเครื่องมือที่ทรงพลังสำหรับรัฐบาลอำนาจนิยมในการเข้าควบคุมการสื่อสาร และข้อมูลโดยไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการป้องกันโรคระบาดอย่างแท้จริง

งานสาธารณสุขในฐานะการพัฒนาขีดความสามารถและการสร้างเครือข่ายทางการเมือง

ในช่วงทศวรรษหลังจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ การกระจายอำนาจด้านสาธารณสุขกลับยังห่างไกลจากคำว่า ประสบความสำเร็จ เพราะหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยบริการสาธารณสุขปฐมภูมิ ที่เรียกว่า “สถานีอนามัยตำบล” ที่มีอยู่ 1-2 แห่งในแต่ละตำบล ควรจะถ่ายโอนไปอยู่ใต้การกำกับดูแลของเทศบาล และ อบต. ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติข้างต้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว มีหน่วยบริการจำนวนน้อยมากที่ได้รับการอนุมัติให้มีการโอนย้ายได้สำเร็จ ซึ่งต่อมา หน่วยบริการสาธารณสุขปฐมภูมิ ได้เปลี่ยนชื่อเป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และปัจจุบันมีทั้งหมด 9,800 แห่ง จนถึงวันนี้กว่า 2 ทศวรรษหลังจากพ.ร.บ.การกระจายอำนาจมีผลบังคับใช้ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเกือบทั้งหมด และโรงพยาบาลทุกแห่งยังคงอยู่ภายใต้กระทรวงสาธารณสุข และในทางปฏิบัติโรงพยาบาล และบุคลากรทางการแพทย์ระดับจังหวัดต้องปฏิบัติงานในโครงสร้างของการปกครองส่วนภูมิภาค ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

แม้ว่าการกระจายอำนาจจะล้มเหลว แต่โครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ที่ก่อตั้งขึ้นในปี 2545 โดยอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ที่เรียกกันติดปากว่า โครงการ “30 บาท รักษาทุกโรค” (ผู้ป่วยสามารถไปพบแพทย์ได้ในค่าใช้จ่ายเพียงครั้งละ 30 บาท หรือประมาณ 1 ดอลลาร์สหรัฐ ฯ) ได้จัดตั้งสำนักงานหลักประกัน

สุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ขึ้นเป็นหน่วยงานอิสระ นอกเหนือการควบคุมของกระทรวงสาธารณสุข โดย สปสช. ได้จัดหาเงินทุนสำหรับโรงพยาบาลของรัฐทุกแห่ง เพื่อใช้ในโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แต่เมื่อมาถึงเรื่องการป้องกันโรคในระดับชุมชน หน้าที่หลักยังคงเป็นของ อปท. โดยโครงการที่สำคัญที่สุดโครงการหนึ่งที่ สปสช. สนับสนุนคือ กองทุนหลักประกันสุขภาพในท้องถิ่นหรือพื้นที่ (กปท.) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 2549⁹ โครงการดังกล่าว มีความสำคัญในการเพิ่มสมรรถภาพให้แก่ท้องถิ่นในด้านสุขภาพและการป้องกันโรคของประชาชน กปท. จัดสรรเงินสนับสนุนแก่เทศบาล และ อบต. ในอัตรา 45 บาทต่อคนต่อปี ในขณะที่ อปท. ก็สมทบเงินในสัดส่วนที่ขึ้นอยู่กับขนาดของ อปท. นั้น ๆ โดยเงินทุนนี้ใช้สำหรับจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพต่าง ๆ ที่ริเริ่ม และดำเนินการด้วยชุมชนเอง โดยได้รับการสนับสนุนจาก อปท. กิจกรรมเหล่านี้ไม่เพียงแต่ส่งเสริมความสามารถในการให้บริการด้านสาธารณสุขของ อปท. เท่านั้น แต่ยังช่วยให้ อปท. สามารถเชื่อมต่อกับชุมชน และประชาชนผ่านการเข้าร่วมพบปะกันในสถานที่จัดกิจกรรมเหล่านี้ได้ การใช้จ่ายผ่านกองทุนนี้ค่อนข้างยืดหยุ่นมากกว่าเมื่อเทียบกับการเบิกจ่ายงบประมาณของภาครัฐบาลที่มีความเข้มงวด ดังนั้นในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 กปท. ได้สนับสนุน อปท. ในการอำนวยความสะดวกตามมาตรการป้องกันในชุมชน (Vongsayan & Nethipo, 2021, p. 18) ในทางการเมือง โครงการดูแลสุขภาพในชุมชนถือเป็นการปฏิบัติเชิงรุกที่สำคัญ สำหรับการช่วยให้นักการเมืองสามารถเข้าถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ ถึงแม้พวกเขาจะยังไม่รู้เลยว่า การเลือกตั้งครั้งต่อไปจะเกิดขึ้นเมื่อไรก็ตาม¹⁰



นักการเมืองปราศรัยที่ป่าชุมชน เพราะการขอใช้สถานที่ราชการเป็นเรื่องยาก

⁹ งบประมาณ กปท. ได้รับเงินอุดหนุนจากแหล่งต่าง ๆ เช่น ดังนี้ 1.กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) สมทบตามจำนวนประชากรในท้องถิ่น 2.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัดส่วนขึ้นอยู่กับขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน 3.ค่าบริการสาธารณสุข และรายได้อื่น

¹⁰ เมื่อรัฐบาลอนุญาตให้มีการเลือกตั้งระดับเทศบาลในเดือนเมษายนปี 2564 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งยอมรับว่า ผลงานผู้บริหารท้องถิ่นมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจลงคะแนนเสียงของพวกเขา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ นักการเมืองในเขตเทศบาลยังคงมีสายสัมพันธ์ที่เข้มแข็งกับผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง (Vongsayan & Nethipo, 2021)

บทสรุป: การเดินถอยหลังและความหวังของท้องถิ่น

ความพยายามของระบอบ คสช. ที่จะย้อนเวลาทางการเมืองกลับ ให้ทันใช้ประโยชน์ก่อนการเลือกตั้งปี 2562 โดยใช้ ยุทธวิธีแทนที่เครือข่ายทางการเมืองที่เป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ด้วยเครือข่ายที่ปรับให้เข้ากับประโยชน์ของการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจจนกลายรูปมาเป็นเครือข่ายอำนาจแบบเก่า ซึ่งมีแนวโน้มการเดินถอยหลังย้อนเวลาที่สำคัญ ๑ สองประการ แม้ว่ายังพอจะให้ความหวังอยู่บางในประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น

แนวโน้มการเดินถอยหลังประการแรกคือ วิธีที่ คสช. ใช้ระบบราชการส่วนกลาง เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของตนเอง ซึ่งกระบวนการนี้ ทำให้ระบบราชการสามารถฟื้นตัวได้อีกครั้ง นับตั้งแต่วันแรกที่เข้าสู่อำนาจ คสช. ได้ใช้อำนาจผ่านการปกครองส่วนภูมิภาค เพราะโครงสร้างดังกล่าว อนุญาตให้คำสั่งใด ๆ ของ คสช. ส่งผ่านลงไปถึงระดับหมู่บ้านได้โดยตรง ทำให้ คสช. สามารถติดตามเผด็จการต่อต้าน ทราบความเป็นไปของฝ่ายตรงข้าม และบังคับใช้คำสั่งในระดับท้องถิ่นได้ ต่อมารัฐบาล คสช. ได้ปรับเปลี่ยนหน้าที่ความรับผิดชอบหลายอย่างของ อบต. ให้ไปอยู่ภายใต้การปกครองส่วนภูมิภาคแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในโครงการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน และด้วยเหตุนี้ ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่เป็นงบประมาณเพิ่มขึ้น สุดท้ายนี้ ระบบราชการส่วนกลางได้เพิ่มอำนาจการควบคุม อบต. ผ่านการตรวจสอบทางการเงิน ซึ่งเป็นการแทรกแซงสายการบังคับบัญชา และทำให้ความเป็นอิสระของ อบต. ต้องอ่อนแอลงไป

แนวโน้มการเดินถอยหลังประการที่สอง คือ การเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายการเมืองที่เชื่อมโยงระดับต่าง ๆ เช่น จากกรุงเทพ ฯ ไปสู่ข้าราชการ จากข้าราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ชนชั้นนำในระดับภูมิภาค การเชื่อมโยงระหว่างนักการเมือง ทั้งระดับชาติ และระดับท้องถิ่นกับประชาชน เนื่องจากระบบราชการส่วนกลางสามารถดึงอำนาจกลับมาสู่ตัวเองได้ และเพิ่มอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาคให้โดดเด่นมากขึ้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ ในการเกณฑ์ประชาชน ซึ่งเป็นงานที่ข้าราชการไม่มีความสามารถในการเข้าถึงประชาชนได้โดยตรง จนนำไปสู่การพึ่งพานายหน้าทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพและมีประสบการณ์ อย่าง นักการเมือง ผู้มีอิทธิพล และผู้นำท้องถิ่น ซึ่งการใช้งานบุคคลเหล่านี้เป็นตัวกลางย่อมเป็นการเพิ่มพูนอำนาจต่อรองของนายหน้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ไปด้วย เนื่องจากพวกเขาทำหน้าที่เป็นตัวกลางที่เชื่อมระหว่างข้าราชการกับประชาชน และเมื่อนายหน้าที่เป็นตัวกลางเหล่านี้มีอำนาจเพิ่มมากขึ้น ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ระบบผู้มีอิทธิพลแบบเดิม ๆ จะกลับคืนมา

อย่างไรก็ตามที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของเรื่องทั้งหมด เพื่อให้เกิดเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายทางการเมืองได้ดียิ่งขึ้น สิ่งสำคัญคือ ต้องมองย้อนกลับไปพิจารณาความเชื่อมโยงในทางประวัติศาสตร์ที่เป็นภาพกว้างเสียก่อน ก่อนปี 2540 เป็นช่วงเวลาอันรุ่งเรืองของผู้มีอิทธิพล เงินในระบบอุปถัมภ์ได้กระจายออกจากกรุงเทพ ฯ ผ่านเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการต่าง ๆ โดยอาศัยการผสมผสานระหว่างสายสัมพันธ์แบบ อุปถัมภ์ และการใช้ความรุนแรงกำกับ ต่อมาสายสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ยังคงมีความสำคัญเช่นกันในการเมืองในมิติของการเลือกตั้ง ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2540 จนถึง 2557 โดยผ่านการอาศัยเครือข่ายที่เป็นทางการมากขึ้น (ผ่าน งบประมาณของ อบต.) และการใช้ความรุนแรงก็กลายเป็นเรื่องรอง ทั้งนักการเมืองในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น จึงสามารถใช้

อำนาจ และตำแหน่งของตนในการดึงเอาผลประโยชน์ในรูปแบบของนโยบายและงบประมาณ มาแบ่งปันในพื้นที่หาเสียงได้อย่างสง่างาม และชอบธรรมมากขึ้น นักการเมืองท้องถิ่น เป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุดจากการกำเนิดของการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเอง ก็ได้รับผลประโยชน์เช่นกัน เพราะสามารถรักษาอำนาจของตนไว้ได้ โดยไม่ต้องพึ่งพิงผู้มีอำนาจในระบบราชการมากเท่าเดิม ตลอดจนสามารถเลือกที่จะปลดตัวเองออกจากเครือข่ายความสัมพันธ์แบบเดิม ๆ ได้เช่นกัน เพราะมีทรัพยากรทางอำนาจในรูปแบบใหม่

ทว่านับตั้งแต่ คสช. เข้ายึดอำนาจโดยการรัฐประหารปี 2557 สถานะของเหล่าผู้มีอิทธิพลได้กลับมาโดดเด่นอีกครั้งดังเช่นในยุคก่อนปี 2540 กล่าวอีกนัยหนึ่ง เครือข่าย และเส้นสายทางการเมืองที่เคยหมดความสำคัญไปตั้งแต่ปี 2540 กำลังกลับมาผงาดอีกครั้ง ถึงแม้จะไม่เหมือนเดิมเสียทั้งหมดเนื่องจากขณะนี้ ผู้มีอิทธิพลต้องร่วมงานกับตัวแสดงหน้าใหม่ ที่คือกลุ่มทุนที่เข้าร่วมในโครงการประชารัฐ ซึ่งส่วนมากเป็นกลุ่มธุรกิจชั้นนำของประเทศ ผลก็คือ เกิดรูปแบบใหม่ของระบบอุปถัมภ์ของรัฐบาลที่ทำให้ประชาชนต้องพึ่งพาความเมตตาจากรัฐบาล และนายทุนผู้มั่งคั่ง นักการเมือง ตลอดจนผู้มีอิทธิพล โดยผู้นำท้องถิ่นที่เป็นฐานของระบบอาจได้รับอำนาจในอดีตบางส่วนกลับคืนมา ภายใต้ระบบใหม่ที่รัฐบาล คสช. วางไว้ แต่พวกเขาถูกลดระดับจากการเป็นตัวแทนประชาชนเหลือเพียงเป็น “นายหน้าทางการเมือง” เท่านั้น ดังนั้นสิ่งที่ตัดสินความอยู่รอด และการรักษาอำนาจของพวกเขา จึงขึ้นอยู่กับความแข็งแกร่งของเครือข่ายที่ผูกไว้กับระบบราชการที่มีอยู่ และในท้ายที่สุด มีนายหน้าจำนวนไม่มากที่สามารถที่สามารถสร้างสายสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับข้าราชการระดับสูง และแกนนำคนสำคัญของ คสช. เท่านั้น ทั้งระบอบนี้ยังผูกพันกันด้วยการควบคุมบังคับให้เกิดบรรยากาศแห่งความกลัว ผู้ที่อยู่ใต้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ในระบอบ คสช. นี้ จึงมีทางเลือกน้อย และยากที่จะหลุดจากความสัมพันธ์ดังกล่าว แนวโน้มเช่นนี้จึงไม่เป็นผลดีต่อการขับเคลื่อนการเมืองในท้องถิ่นของไทยให้ไปในทิศทางที่เป็นประชาธิปไตยเลย

แนวโน้มประการที่สาม เป็นเรื่องที่พอให้เห็นความหวังขึ้นบ้าง ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเป็นไปของประชาธิปไตยในท้องถิ่น และความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ถึงแม้จะมีแนวโน้มการเดินถอยหลัง สองประการดังที่กล่าวไว้ข้างต้น แต่มีการเชื่อมโยงประการระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับประชาชน ที่เปลี่ยนแปลงไปยาก นั่นคือการเชื่อมโยงผ่านนโยบายในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านสาธารณสุข เมื่อโครงการด้านสาธารณสุขจำนวนมากได้ดำเนินการผ่าน อปท. โครงการเหล่านี้ได้สร้างความมั่นคงให้กับ อปท. ในเชิงสถาบัน ทำให้สถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่นมีศักยภาพที่สูงและแข็งแกร่งมากขึ้น แม้ว่าจะระบอบ คสช. จะทำให้อำนาจในการตัดสินใจของนักการเมืองท้องถิ่นลดน้อยลงพร้อมกับอำนาจของรัฐบาลกลางที่เพิ่มมากขึ้น แต่นักการเมืองท้องถิ่นยังสามารถใช้โครงการ และกิจกรรมทั้งหลายภายในเขตอำนาจของตน เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสัมพันธ์ที่แนบแน่นกับบรรดาผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐบาลกลางล้มเหลวในการตอบสนองต่อวิกฤตการณ์แพร่ระบาดของโควิด-19 อย่างที่ควรจะเป็น อปท. กลับสามารถแสดงศักยภาพที่แข็งแกร่งของพวกเขาก็ได้ โดยในช่วงปี 2563 พวกเขาไม่รู้เลยว่าจะมีการเลือกตั้งท้องถิ่นเกิดขึ้นเมื่อไร และในระดับใดก่อน จนในที่สุดรัฐบาลก็อนุญาตให้มีการเลือกตั้ง อบจ. ในปลายปี 2563 และเลือกตั้งเทศบาลในเดือนเมษายน ปี 2564 ตรงจุดนี้จึงถือได้ว่า เป็นแสงสว่างที่ปลายอุโมงค์อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

iLaw. (2018, January 28). Mi Nayok Orbocho Paet Khon Dai Kuen Su Tamnaeng Laeo Han Nun Palangpracharath [8 Chief Executive of the PAOs are re-elected and turn into supporting Palangpracharath Party]. Retrieved May 2021, from iLaw Facebook Page: <https://www.facebook.com/iLawClub/photos/a.10161508015235551/10161501016150801/?type=1&theater>

iLaw. (2019, March 13). Lueaktang Hok Song Ruam Ubpasak Nai Kan Ha Siang Lae Kho Songsai Kong Kan Lueaktang Song Phan Ha Roi Hok Sib Song." [2019 General Election, the Barrier of Political Campaign and Questions about Electoral Fraud]. Retrieved May 2021, from iLaw: <https://freedom.ilaw.or.th/node/675>

Komchadluek. (2019, May 30). Khosocho Sang Yai Phu Wa Pathombot Haeng Kan Patirup. Retrieved May 2021, from Komchadluek: <http://www.komchadluek.net/news/politic/185603>

Kruewan. (2019, March 6). (V. Nethipo, Interviewer).

Kongkirati, P. (2013). Bosses, Bullets and Ballots: Electoral Violence and Democracy in Thailand, 1975-2011 (Unpublished doctoral dissertation). Canberra, Australia: The Australian National University.

Kongkirati, P., & Kanchoochat, V. (2018). The Prayuth regime: Embedded military and hierarchical capitalism in Thailand Tr6(2): 279-305. TRaNS: Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia, 6(2), 279-305.

Matichon Online. (2018, November 25). Palang Haeng Palang Muea A-dit Soso Langlai Khao Sob Palangpracharath. [Power of Power: Former MP Rushes to Support Palangpracharath. Retrieved May 2021, from Matichon Online: https://www.matichon.co.th/politics/politics-in-depth/news_1242652

McCargo, D., Alexander, S. T., & Desatova, P. (2017, April). Ordering Peace: Thailand's 2016 Constitutional Referendum. Contemporary Southeast Asia, 39(1), 65-95.

McCargo, D. (2019). Southeast Asia's Troubling Elections: Democratic Demolition in Thailand. Journal of Democracy, 30(4), 119-133.

Nethipo, V. (2019). Thailand's Politics of Decentralization: Reform and Resistance before and after the May 2014 Coup. In M. J. Montesano, T. Chong, & S. Heng, After the Coup: The National Council for Peace and Order Era and the Future of Thailand. Singapore, Singapore: ISEAS-Yusof Ishak.

Prachachat Thurakit. (2019, January 30). Detnatthawit Plian Khwam Khabkhaen Pen Phalang Ku Saksri Trakun Teriyaphirom [Detnatthawit Turns Hatred into Power, Reclaiming Teriyaphirom's Family's Honor]. Retrieved May 2021, from Prachachat Thurakit: <https://www.prachachat.net/politics/news-284175>

Sawasdee, S. N. (2019). Electoral Integrity and the Repercussions of Institutional Manipulations: The 2019 General Election in Thailand. Asian Journal of Comparative Politics, 5(1), 52-68.

Springnews Online. (2018, October 16). Poet Tamnan Kamnan Sia [The Story of Kamnan Sia]. Retrieved May 2021, from Springnews: <https://www.springnews.co.th/programs/365664>

Thairath Online. (2017, December 16). Phak Thot Phiset 'Kamnan Po' Don Song Khadi Cham Khuk Sam Sib Pi Puai Mareng Raya Thi Si [Special Parole for Kamnan Po, Sentenced 30 Years in Prison, due to Stage IV Cancer]. Retrieved May 2021, from Thairath Online: <https://www.thairath.co.th/content/703135>

Thairath Online. (2018, September 29). Itthiphon' Prom Ruam 'Palangpracharath' Pat Tang 'Sonthaya' Phonprayot Tob Thaen. ['Itthiphon' is Ready to Join 'Palangpracharath Party' and Insisting That Appointing 'Sonthaya' is Not about Personal Interest]. Retrieved May 2021, from Thairath Online: <https://www.thairath.co.th/content/1386752>

The State Audit Office. (2017). Annual Report of the 2016 Fiscal Year. The State Audit Office. Bangkok: The State Audit Office.

Vongsayan, H., & Nethipo, V. (2021, April). The Roles of Thailand's City Municipalities in the COVID-19 Crisis. Contemporary Southeast Asian, 43(1), 15-23.

Warin. (2020, November 10). (V. Nethipo, Interviewer).



Australian
National
University

Contact us

SEARBO Project

Department of Political and Social Change
Coral Bell School of Asia Pacific Affairs ANU
College of Asia and the Pacific
Hedley Bull Building
130 Garran Road
Canberra ACT 2600 Australia

Overall Chief Investigator:

E paul.hutchcroft@anu.edu.au

W psc.bellschool.anu.edu.au/searbo-supporting-rules-based-order-southeast-asia