

การเมืองและการปกครองท้องถิ่นของไทยในยุคเปลี่ยนผ่าน: ทิศทาง แนวโน้ม

Thai Politics and Local Government during the Transitional Period: Trend Opportunities

ดวงใจ พุทธวงศ์ | Duangjai Bhudhawongs¹
ณัฐพงษ์ คันธรส | Nattapong Kantaros²
อัมฤตา สาริวงค์ | Amarita Santivong³
ฐาปนี ชุมพลวงศ์ | Tapanee Chumphonwong⁴

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่ออธิบายการเปลี่ยนผ่านการเมืองและการปกครองท้องถิ่นของไทยตั้งแต่การรัฐประหาร พ.ศ. 2557 และยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ไปจนถึงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พ.ร.บ.การเลือกตั้งสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 ฉบับใน พ.ศ. 2562 เป็นในช่วงที่การเมืองและการปกครองท้องถิ่นอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงทั้งเชิงโครงสร้าง การกำกับดูแลจากส่วนกลาง และการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น และโครงสร้างสำคัญของการปกครองท้องถิ่น รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่น โดยที่แนวโน้มกับทิศทางด้านการเมืองและการปกครองท้องถิ่นของไทย การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลังและงบประมาณการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ ยังคงอยู่กับรัฐบาลกลางหรือส่วนกลางเป็นสำคัญโดย การปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงได้รับความสำคัญไม่มากเท่าที่ควร และส่วนกลางรวมทั้งส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทสำคัญอยู่มาก

คำสำคัญ: การเมืองและปกครองท้องถิ่นไทย, ระยะเปลี่ยนผ่าน, ทิศทางและแนวโน้ม

¹ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

² สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

³ สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

⁴ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

Abstract

This article is an attempt to explain the transition period of Thai politics and local government since the 2014 coup until National Council for Peace and Order (NCPO). After the promulgation of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 and the changing of laws which is relating to local government. In 2019, during the changing of politics and local government such as structural change, centralized supervision also election whether legislation regarding local elections and the importance of local administration structure including the Constitution of the Kingdom of Thailand 2017 chapter 14 Local Administration. Whereas trend and the direction of Thai local administration the decentralization in local administration, fiscal and budget decentralization, decentralized decision-making still depend on central government. The local governments are still not important as central government. On the other hand the provincial areas still have important role.

Keywords: Thai Politics and Local Government, Transitional, Trend and Opportunities

บทนำ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีรากฐานที่สำคัญคือการส่งเสริมให้มีการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นให้มีการกระจายอำนาจ ด้วยเหตุที่เป็นหน่วยในการศึกษาและฝึกฝนทางการเมือง (Providing Political Education and Training) ซึ่งการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่ย่อยส่วนจากระบบการเมืองในระดับชาติ กิจกรรมทางการเมืองของการปกครองท้องถิ่นนับเป็นหนึ่งในรูปแบบการศึกษาเรียนรู้ทางการเมืองนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการส่งเสริมความเป็นพลเมืองและการมีส่วนร่วม แต่การปกครองท้องถิ่นซึ่งมีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิดแนบแน่น ทำให้โอกาสที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองย่อมมีความเป็นไปได้มาก อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเป็นพลเมืองที่มีความเข้มแข็งในทางการเมือง ตระหนักถึงสิทธิประโยชน์และความสำคัญของตนในทางการเมือง (ชำนาญ จันทร์เรือง, 2562)

การกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเสมือนสิ่งหนึ่งที่จำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งยังเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องในการรวมศูนย์อำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางที่ให้ความสำคัญเพียงแค่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการทางการเมืองของประชาชนและข้อเรียกร้องของประชาชนได้อย่างทั่วถึง (วุฒิสาร ตันไชย, 2557) ซึ่งกระแสธารของความคิดในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจส่งผลต่อความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนและกลุ่มในสังคมอย่างแพร่หลาย ประชาชนในท้องถิ่นเริ่มให้ความสนใจทางการเมืองและกลายเป็นแรงผลักดันให้การปกครองท้องถิ่นตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ รวมทั้งเป็นการลดการรวมศูนย์ของอำนาจรัฐไว้ที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้ทั่วถึงและครอบคลุมรวมถึงกระจายอำนาจการบริหารและตัดสินใจให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทหลักต่อการตัดสินใจในการปกครองในระดับท้องถิ่นขึ้นมา เพราะถือว่าการกระจายอำนาจการบริหารและพัฒนาและผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลไกทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทนำเสนอนโยบาย ตรวจสอบ และบริหารจัดการ/พัฒนาพื้นที่ร่วมกันอย่างทั่วถึง

กระแสการเปลี่ยนผ่านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในสังคมไทยได้เริ่มมีพัฒนาการอย่างเห็นได้ชัด พร้อมกับกระแสความคิดการปฏิรูปการเมืองตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จนกระทั่งถึงปัจจุบันเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการเปลี่ยนผ่านการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยกำหนดเป็นการเฉพาะในหมวดที่ 14 ที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มีสาระสำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และสนับสนุนด้านการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งในระยะที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ที่นำโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา กระบวนการกระจายอำนาจในท้องถิ่นที่ผ่านมาถูกมองว่าท้องถิ่นกลายเป็นเครื่องมือหรือเครือข่ายของหน่วยงานภาครัฐ โดยในส่วนของกำกวดและของรัฐบาลกลางได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการทำงานในบางเรื่อง หรือแม้กระทั่งการเมืองภาคประชาชนได้ถูกลดบทบาทจากการให้ความสำคัญลงไปรวมทั้งหลักการ กฎระเบียบและข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยที่ออกมาจำนวนมากในปัจจุบัน ทำให้เกิดการบีบอัดพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง การกำหนดทิศทางในการปกครองตนเองของประชาชน การมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารหรือปกครองจากรัฐส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในระดับหนึ่งจากการกำกวดและควบคุมตามขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ ยังห่างไกลจากแนวคิดดังกล่าวอยู่นั้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546)

การเปลี่ยนผ่านการเมืองการปกครองท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งยังไม่สามารถระบุได้ว่าเป็นระยะเปลี่ยนผ่านหรือไม่ รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นในประเด็นการเลือกตั้งท้องถิ่นหลังจากที่ไม่มีการเลือกตั้งท้องถิ่นมายาวนานถึง 5 ปี จึงทำให้เห็นแนวโน้มได้ว่า การกลับมาของการปกครองท้องถิ่นในคราวนี้ กำลังถึงระยะเปลี่ยนผ่านเพื่อที่จะเดินไปข้างหน้าได้หรือไม่ หรือจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้การกำกวดและของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้น ทั้งในแง่ของการเมืองท้องถิ่น การกระจายงบประมาณ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองที่เป็นสิ่งสำคัญสิ่งหนึ่งที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

วรรณกรรม แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองการปกครองท้องถิ่น

ความหมาย และแนวความคิดของการเมืองและการปกครองท้องถิ่น

การเมืองและการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นลักษณะของการศึกษาในมิติที่ครอบคลุมถึงประเด็นในเรื่องของทั้งการเมืองและการปกครองไปพร้อม ๆ กัน เนื่องด้วยทั้งสองแง่มุมนั้นล้วนแต่เป็นสิ่งที่รัฐได้กำหนดให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่รัฐได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและสะท้อนเจตนารมณ์ว่าด้วยการปกครองตนเองของประชาชน และการให้อำนาจทางการเมืองแก่ประชาชนได้กำหนดทิศทาง และได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองตั้งแต่ในระดับท้องถิ่น (ณัฐพงษ์ คันธรส, 2560, วิชชุกร นาครน, 2550, โกวิท พวงงาม, 2550)

การเมืองและการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยทางการเมืองการปกครองรูปแบบหนึ่งที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ทำหน้าที่ปกครองตนเอง เลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเป็นการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อมตามที่กฎหมายกำหนด โดยที่้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีลักษณะสำคัญคือ มีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการบริหารหรือปกครองจากรัฐส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคในระดับหนึ่งจากการกำกวดและควบคุมตามขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2546) การเมืองและการปกครองท้องถิ่นนั้นถือว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในระบอบประชาธิปไตย เป็นการส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชน อีกทั้งยังสามารถช่วยแบ่งเบาภาระการทำงานของรัฐบาล ส่วนภูมิภาค

และสามารถตอบสนอง รวมทั้งการจัดบริการสาธารณะได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ

การปกครองท้องถิ่นนั้น มีความหลากหลายในเชิงพื้นที่ หรือบริบท ดังนั้น ในการศึกษาการปกครองท้องถิ่น จึงมีหลายสำนักให้ความสำคัญในการปกครองท้องถิ่น โดยแบ่งออกเป็น 3 สำนักสำคัญได้แก่

สำนักที่ 1 มีแนวคิดที่ต่อต้านการปกครองตนเองของท้องถิ่น โดยให้เหตุผลว่าเป็นการขัดขวางประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้งส่งผลให้แนวความคิดนี้ไม่ต้องการให้มีการปกครองท้องถิ่น และเกิดระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง

อย่างไรก็ตามแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง สำนักที่สองเห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) ส่วนสำนักที่สามเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง (Dilys M.Hill อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550)

สำนักที่ 2 เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นไม่อาจตอบสนองความเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีความคับแคบเห็นแก่ท้องถิ่นของตนเป็นหลัก มีแนวโน้มนำไปสู่การปกครองแบบคณาธิปไตย มีความฉ้อฉลทางอำนาจ และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม ผลที่ตามมาคือ การปกครองท้องถิ่นมีได้แต่ต้องมีการควบคุมจากส่วนกลางเป็นอย่างมาก เพราะการบริหารหัวใจการบริหารงานอยู่ที่ส่วนกลาง

อาจเห็นได้ว่าการอนุญาตให้มีการปกครองท้องถิ่นได้ แต่ต้องมีการควบคุมจากรัฐบาลกลางอย่างมาก เพราะหัวใจของการบริหารประเทศอยู่ที่ส่วนกลางต้องฟังความเห็นของคนส่วนใหญ่ในประเทศ จึงกำหนดให้การปกครองท้องถิ่นทุกระดับมีฐานะ โครงสร้างการบริหาร และโครงสร้างอำนาจหน้าที่เหมือนกัน ทิศนะเช่นนี้เป็นของนักคิดฝรั่งเศสบางคน เช่น จอร์จ ล็องโกร ซึ่งกล่าวว่าระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยนั้นไม่จำเป็นต้องมีการปกครองท้องถิ่นก็ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกการบริหารด้านเทคนิค และก็ไม่จำเป็นว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นจะยอมรับค่านิยมแบบประชาธิปไตย เนื่องจากองค์กรเหล่านั้นอาจจะแตกแยกกัน (Decisive) ไม่นิยมความเสมอภาค (Inegalitarian) และขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของส่วนรวม (Contrary to the Public Will) นอกจากนี้บางท้องถิ่นอาจคิดถึงการแบ่งแยกดินแดนออกไปเป็นอิสระอีกด้วยที่ทิศนะเช่นนี้มีผลต่อระบบการบริหารและการจัดการการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศส ก่อนที่จะเกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นครั้งใหญ่ในปี พ.ศ.2525 (G.Langrad อ้างใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2550)

สำนักที่ 3 เห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นนั้นมีความเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ เพราะฉะนั้นประชาชนจึงต้องมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นเอง นักคิดที่สำคัญในแนวนี้นี้คือ จอห์น สจิวท มิลล์ (John Stuart Mill) โดยที่เขาให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการศึกษา

ทางการเมือง และเป็นแหล่งในการสร้างความสามัคคีในท้องถิ่น และ แพนเทอร์- บรีก (Panter Brick) ให้ความเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นปัจจัยที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยระดับชาติ

อาจพอสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นคือ หน่วยการปกครองรูปแบบหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะ สามารถเลือกผู้แทนของตนเองเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง เป็นแหล่งเรียนรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนในท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นสิ่งสำคัญอย่างหนึ่งของการจัดระเบียบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย โดยมีหลักการสำคัญ ซึ่ง ประธาน สุวรรณมงคล (2554) ได้ให้ความคิดเห็นไว้ว่า เป็นการจัดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือดำเนินการในภารกิจอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร ในทำนองเดียวกัน ลิซิท อีเรวคิน (2548) ได้ให้ความหมายว่า การโอนกิจการบริการสาธารณะบางเรื่องจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไปให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ หรือหน่วยงานบางหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำอย่างเป็นอิสระจากองค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้นเห็นว่าการกระจายอำนาจมี 2 รูปแบบ คือ การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และการกระจายอำนาจตามบริการ ซึ่งมีความสำคัญในฐานะเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น ในขณะที่ ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550) ได้ให้ข้อคิดว่า การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึงระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทบทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษาและศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่างที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาดคือ การทหาร และการต่างประเทศ

รัฐกับการกระจายอำนาจทั้งหมดที่กล่าวไว้ข้างต้นทำให้มองเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับรากหญ้าที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนที่สุด สถานภาพของรัฐบาลท้องถิ่นได้ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารและแสดงบทบาทเป็นผู้จัดการกิจกรรมในหลายๆ ด้านทั้งเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ช่วยเหลือและตรวจสอบการทำงานไปพร้อม ๆ กัน ซึ่งเมื่อเปรียบกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้วนั้นย่อมพบว่า แม้องค์กรภูมิภาคหรือองค์กรท้องถิ่นโดยรัฐนั้นจะทำหน้าที่ได้ดีไม่น้อยหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากมิติความเป็นประชาธิปไตยกลับพบข้อสังเกตที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การสร้างแม่แบบทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำหน้าที่เป็นเหมือนกับโรงเรียนประชาธิปไตยที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพราะทั้งตัวแทนทางการเมือง (Local Political Agent) และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งล้วนเป็นคนในท้องถิ่นด้วยกันเอง ความใกล้ชิดสนิทสนมกับตัวแทนในท้องถิ่นจึงมีมากกว่านักการเมืองในระดับอื่นที่สูงกว่า ประชาชนจึงสามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจถึงหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี

ประการที่สอง การสร้างกลไกภาคประชาสังคม โดยเมื่อประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้การใช้ชีวิตทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมากขึ้นแล้ว ก็ย่อมเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนปรารถนาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยตนเองมากขึ้น จนนำไปสู่การสร้างระบบการเมืองที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการปกครองขึ้น

ตามไปด้วย พื้นที่ทางการเมืองย่อมถูกแบ่งให้กับประชาชนไปพร้อม ๆ กับภาครัฐและภาคเอกชนหรือกลุ่มทุนที่ยึดครองอยู่ ดังนั้น เมื่อเปรียบกับองค์กรภูมิภาคแล้วย่อมพบประเด็นความแตกต่างในมิติดังกล่าว เพราะการพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่บนฐานการสร้างภาคประชาสังคมโดยรัฐย่อมดีน้อยกว่าการเมืองภาคประชาชนที่มีบ่อเกิดจากความต้องการของประชาชนเอง

เพราะฉะนั้นอาจสรุปได้ว่า การกระจายอำนาจทางการเมืองโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองตนเองย่อมเกื้อหนุนต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างมาก เนื่องจากส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าใจสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพทางการเมืองของตนเองอย่างแท้จริงอันเป็นก้าวสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเจริญสืบต่อไป

การปกครองท้องถิ่นไทยในห้วง 1 ทศวรรษ พ.ศ. 2552 – 2562

การเปลี่ยนผ่านการกระจายอำนาจด้านการเมืองและอำนาจทางการเมืองการบริหาร

หากมองย้อนไปที่การเปลี่ยนแปลงครั้งที่สำคัญครั้งหนึ่งของการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550) ได้วิเคราะห์ไว้อย่างน่าสนใจว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยนั้นโดยส่วนใหญ่แล้วมักเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของชนชั้นนำในสังคมไทยแทบทุกครั้ง หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากบนสู่ล่าง (Top-Down Approach) โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามส่วนหนึ่งของพิธีกรรมทางการเมือง เมื่อมีการนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาประกาศใช้ ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง เป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรร สัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อเนื่องมาจนการปกครองท้องถิ่นภายหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น เริ่มกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการให้อำนาจเป็นการเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบไปด้วยรูปแบบปกติ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา รวมทั้งประเทศทั้งสิ้น 7,825 แห่ง ดังนี้

ตารางที่ 1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
2. เทศบาล	2,448
2.1 เทศบาลนคร	30
2.2 เทศบาลเมือง	183
2.3 เทศบาลตำบล	2,235
3. องค์การบริหารส่วนตำบล	5,326
4. กรุงเทพมหานคร (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ)	1
5. เมืองพัทยา (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ)	1
รวม	7,852

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2562) ข้อมูล ณ วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2562

จากข้อมูลในตารางที่ 1 แสดงให้เห็นถึงข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการครอบคลุมทุกพื้นที่และมีความสำคัญกับการดำรงชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นซึ่งบทบาทที่สำคัญนั้นก็คือ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการให้บริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ไปยังท้องถิ่น รวมถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นด้วย

อย่างไรก็ตาม ผลพวงจากการกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีการกำหนดในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้ในการดำเนินกิจกรรมและบริการสาธารณะโดยกำหนดให้มีการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่น ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รัฐโดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2544 และกำหนดให้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 (ไทยทัศน์ มาลา, 2554)

ปรากฏการณ์การรัฐประหาร พ.ศ. 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2549 โดยที่มีการแก้ไขเกี่ยวกับการกำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้จัดสรรงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 รวมทั้งได้มีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี ชนเศรษฐ์ เจริญเมือง (2562) ให้ข้อสังเกตว่า แม้จะระบุว่าจะต้องมีการโอนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดิน แต่ไม่ได้รับบูรณาการเรื่องระยะเวลาเหมือนที่เคยกำหนดไว้ นั่นคือจะทำเมื่อไหร่ก็ได้ ไม่มีข้อผูกมัดในเรื่องระยะเวลาในการดำเนินการ ซึ่งนั่นเป็นการสร้างปัญหาอย่างหนึ่งฝากไว้แก่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นสิ่งที่สืบทอดมาจากการรัฐประหารดังกล่าว

ปรากฏการณ์การรัฐประหาร พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เข้ามาควบคุมอำนาจการปกครองประเทศในช่วงระยะเวลาพฤษภาคม พ.ศ. 2557 – การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2562 พบว่า การปกครองท้องถิ่นถูกแช่แข็ง การเคลื่อนไหวของท้องถิ่นถูกปิดกั้นด้วยประกาศจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางสู่ท้องถิ่นเป็นประเด็นที่มีการพูดถึงน้อยที่สุดในทางตรงกันข้าม และในยุครัฐบาลนั้นมีแต่แนวโน้มทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นอ่อนแอลง ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกลับเติบโตขึ้นอย่างชัดเจน ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างมีนัยยะสำคัญ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นสู่ประชาชนถือว่าลดเลือนลงไปอย่างมาก จากประกาศคณะรักษาความสงบที่ 1/2557 ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2558 และ 85/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว โดยได้ให้จัดการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง ส่งผลไปถึงการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่จำเป็นต้องหยุดชะงักไปโดยปริยาย และข้อมูลจากตารางที่ 2 ในช่วงก่อนการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2552-2556) และภายหลังจากการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (พ.ศ. 2557 – 2562) จนกระทั่งปัจจุบัน

การเปลี่ยนผ่านการกระจายอำนาจทางด้านงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งบประมาณที่ได้จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลอยู่ระหว่างร้อยละ 25 – 29 โดยประมาณเท่านั้น ยังคงไปไม่ถึงเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ซึ่งสอดคล้องกับที่ ธารณวรร จรรย์เมือง (2562) ได้ให้ข้อสังเกตว่า การกระจายอำนาจทางการงบประมาณเมื่อเป็นผลสืบเนื่องจากการรัฐประหาร พ.ศ. 2549 แล้วท้องถิ่นก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทย อย่างใกล้ชิด อันเนื่องมาจากการปกครองท้องถิ่นยังเป็นส่วนสำคัญในเรื่องของการวางโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในระดับท้องถิ่น และการเคลื่อนไหวทางการเมืองอยู่

ตารางที่ 2 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2552-2562

ปีงบประมาณ	รายได้ของรัฐบาล (ล้านบาท)	รายได้ของท้องถิ่น (ล้านบาท)*	สัดส่วนของรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาล (ร้อยละ)	หมายเหตุ
2552	1,604,640.00	414,382.23	25.82	รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ 17 ธ.ค. 2551 – 5 ส.ค. 2554
2553	1,350,000.00	340,995.18	25.26	
2554	1,650,000.00	431,255.00	26.14	
2555	1,980,000.00	529,987.79	26.77	รัฐบาล น.ส. ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร 5 ส.ค. 2554 – 7 พ.ค. 2557
2556	2,100,000.00	572,670.00	27.27	
2557	2,275,000.00	622,625.00	27.37	การรัฐประหารโดย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ 22 พ.ค. 2557, รัฐบาล คสช. จนกระทั่งถึง รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งได้มี บทบาทในการกำหนด งบประมาณ
2558	2,325,000.00	646,343.78	27.78	
2559	2,330,000.00	656,238.60	28.16	
2560	2,343,000.00	687,891.62	29.36	
2561	2,450,000.00	720,822.04	29.42	
2562	2,550,000.00	751,485.16	29.94	

* รายได้ของท้องถิ่นได้แก่ รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง, รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้, รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุน

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2562)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแม้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีแนวโน้มว่ามีจำนวนที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ในทางกลับกัน จะพบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผ่านมาส่วนใหญ่นั้น ได้รับจาก 1) การจัดสรรเงินอุดหนุนจากภาครัฐ 2) รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ และ 3) รายได้ที่รัฐแบ่งให้ตามลำดับ แม้จะมีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่สัดส่วนรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองกลับน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ด้านอื่น ๆ สะท้อนให้เห็นว่าโครงสร้างรายได้และสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันยังอยู่ในภาวะของการพึ่งพาการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยที่การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ผ่านมายังไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นและหลักการในการปกครองตนเองแต่อย่างใด ดังนั้นผลที่มีต่อชุมชนท้องถิ่นของไทยในภาพรวมนั้นนับว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงตามเป้าหมายของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ชุมชนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีความเป็นอิสระ และสามารถปกครองตนเอง

จากตารางที่ 2 จะพบว่า แม้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเทียบกับรายได้ของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงรัฐบาล คสช. (พ.ศ. 2557 – 2562) แต่ยังไม่ถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 แม้ว่าประเทศไทยจะกลับเข้าสู่

การเลือกตั้งในภาวะปกติแล้วนั้น การกระจายอำนาจ และการปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงถูกกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ภายใต้บริบททางการเมือง และการกำกับผ่านการจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐ การนำไปสู่สถานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาจากส่วนกลาง โดยเฉพาะในส่วนกลางหรือกระทรวงมหาดไทยมากยิ่งขึ้น ตลอดจนกลับกลายเป็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการจัดการตนเอง

การเมืองท้องถิ่น การเลือกตั้ง และการกระจายอำนาจ ยุครัฐบาล คสช. และหลัง คสช.

ในสภาวะการณ์ทางการเมืองที่คณะรักษาความสงบเข้ามาควบคุมอำนาจการบริหารประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2557 นั้น ได้มี ประกาศคณะรักษาความสงบที่ 1/2557 ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2558 และ 85/2557, 86/2557 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว โดยได้ให้จัดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง ยังผลให้เกิดการเติบโตของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น อย่างหนึ่งคือ การเลือกตั้งท้องถิ่นได้ห่างหายไปจากบริบททางการเมืองไทยอย่างน้อย 5 ปี การใช้อำนาจพิเศษหยุดการเลือกตั้ง และเปิดทางข้าราชการสรรหาคนไปคุมท้องถิ่น ส่งผลให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งรูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษแห่งที่ทำงานครบวาระสิ้นสุดการทำงานที่ลง และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการสรรหาแทนการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการมหาดไทยทำหน้าที่ในการสรรหา ทั้งยังกำหนดให้ในสภาท้องถิ่นต้องมีข้าราชการหรืออดีตข้าราชการ ระดับชำนาญการพิเศษ อย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมด

ภายหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 โดยใช้ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย ที่ 1/2557 ให้ผู้บริหารและสมาชิก อบต. ที่หมดวาระรักษาการในตำแหน่งโดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ใช้อำนาจตามมาตรา 44 ให้ผู้ที่หมดวาระรักษาการในตำแหน่งเดิมต่อไป จะไม่สรรหาคนนอกเข้าไปทำหน้าที่ เหมือนที่เคยมีประกาศหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ฉบับก่อนหน้านี้ และยังกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นชุดสุดท้ายที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 สามารถกลับเข้าดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยต้องมารายงานตัวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดที่ท้องถิ่นนั้นตั้งอยู่ และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่เคยได้รับการประกาศแต่งตั้งตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พ้นจากตำแหน่ง ยกเว้นหากสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นมีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นมาจากการแต่งตั้งได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แล้วนั้น ได้มีการกำหนดหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นในหมวดที่ 14 มาตรา 249 – 254 สะท้อนความพยายามในการแสดงให้เห็นถึงการกระจายอำนาจของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 250 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น และมาตรา 252 ที่กำหนดให้ ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งหรือความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 14 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 284 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ข้อเสนอในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีการเพิ่มถ้อยคำว่า

“กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้” เข้าไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เอาไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจำนวน 5 ฉบับ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อีก 1 ฉบับ รวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ ได้แก่ พรบ.สภาตำบลและ อบต.(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562, พรบ.เทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562, พรบ.อบจ.(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562, พรบ.เมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562, พรบ.ระเบียบบริหารงานกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และพรบ.การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการเลือกตั้งท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งมีสาระสำคัญในการเปลี่ยนแปลงนั้นคือ การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิรับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภา และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งจำนวนสมาชิกสภา (กรณีเทศบาล) โดยเป็นกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นหลังจากการลงจากอำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่การเลือกตั้งท้องถิ่นได้สะดุดหยุดลงไปประมาณ 5 ปี ซึ่งได้มีการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับ กฎหมายท้องถิ่นทั้ง 6 ฉบับได้ดังนี้ (ชานาญ จันทรเรือง, 2562)

1. พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้จัดเลือกตั้ง หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว แต่โดยให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี เห็นสมควร ให้มีการจัดการเลือกตั้ง
2. การกำหนดคุณสมบัติให้เป็นแบบเดียวกับการเมืองระดับชาติ นั่นคือ การกำหนดคุณสมบัติเรื่อง อายุของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี
3. กฎหมายกำหนดให้ลดจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหลือหมู่บ้านละ 1 คนจากเดิม 2 คน เป็นการปรับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. การยึดโยงกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกรณีที่ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการ ควบคุมดูแลมากขึ้น มิใช่เพียงแต่การกำกับดูแล ตามแนวคิดการปกครองท้องถิ่น

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจของท้องถิ่นไทยในยุครัฐบาล คสช. พ.ศ. 2557 – 2562 และหลังยุครัฐบาล คสช. (รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ยังคงให้ความสำคัญกับ ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าส่วนท้องถิ่นนั่นเอง กล่าวคือให้อำนาจกับราชการส่วนกลางและส่วน ภูมิภาค มากยิ่งขึ้น ซึ่งตามแนวคิดว่าการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจนั้น รัฐบาลกลางควรให้ความสำคัญ กับการกระจายอำนาจ และสะท้อนเจตนารมณ์ว่าด้วยการปกครองตนเองของประชาชน และการให้อำนาจ ทางการเมืองแก่ประชาชนได้กำหนดทิศทาง และได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองตั้งแต่ ในระดับท้องถิ่น อีกทั้งควรเสริมอำนาจให้ประชาชนในการตัดสินใจเพื่อกำหนดทิศทางในการปกครองท้องถิ่น ได้มากยิ่งขึ้น การจัดทำบริการสาธารณะที่ควรจะลดความเป็นราชการหรือลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นน้อยลงเพื่อให้ การทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น และการกระจายอำนาจได้ถูกกำหนดขึ้นจากผู้มีอำนาจ ซึ่งอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำทางสังคม (ธนศวร์ เจริญเมือง, 2550) การให้ความสำคัญจึงน้อยกว่าราชการส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาค มีลักษณะเป็นการบริหารราชการแบบทั่วไประหว่างการสั่งการจากบนลงล่าง นอกจากนี้ยังสะท้อน ความไม่จริงจังในการผ่อนถ่ายอำนาจจากส่วนกลางไปยังส่วนท้องถิ่น และจุดรั้งให้เกิดความล่าช้าในการกระจายอำนาจ และการปกครองท้องถิ่น (ไทยทัศน์ มาลา, 2554) ในทำนองเดียวกัน ประธาน สุวรรณมงคล (2554) ได้มีข้อสังเกต ในประเด็นดังกล่าวว่า เป็นกระบวนการกระจายอำนาจของผู้นำทางการเมืองในหลุมดำทางอำนาจ ในกรณีที่

ผู้นำทางการเมือง หรือกลุ่มข้าราชการประจำมีความคิดที่ว่าประชาชนยังไม่มีความพร้อมที่จะปกครองตนเอง และหากยังมีการกระจายอำนาจไปมากก็เท่ากับเป็นการกระจายอำนาจคอร์รัปชันไปลงสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

มองไปข้างหน้ากับทิศทาง แนวโน้ม และอนาคตของการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย

การก้าวไปข้างหน้าของการเมืองและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น นอกจากต้องพิจารณาประเด็นในเรื่องของการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นไทยแล้วนั้น ในสถานการณ์การกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลหลังยุค คสช. ยังคงไม่เห็นถึงความสำคัญกับการส่งเสริมบทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ไม่ว่าจะลดรอบ รับการได้มาซึ่งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติตามโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่ต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรือการควบคุมการทำงานของท้องถิ่นผ่านอำนาจส่วนกลาง ซึ่งนับว่าเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การปกครองท้องถิ่นถูกกำหนดให้อยู่ในลักษณะจากการกำหนดขึ้นโดยส่วนกลางเป็นหลัก (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2562) ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดเป็นแนวโน้มให้เห็นถึงอนาคตของการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี การปกครองท้องถิ่นควรเป็นไปตามแนวทางในการดำเนินกิจกรรมอย่างอิสระตามแนวคิดการปกครองท้องถิ่น ที่ให้อำนาจท้องถิ่นอย่างเต็มที่ในการดำเนินการเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ อีกทั้งควรออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กอปรกับการเมืองในระดับท้องถิ่นเป็นเสมือนการสร้างแม่แบบทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ที่ทำหน้าที่เป็นเหมือนกับโรงเรียนประชาธิปไตยที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เพราะทั้งตัวแทนทางการเมือง (Local Political Agent) และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งล้วนเป็นประชาชนในท้องถิ่นนั้น ส่งผลให้ประชาชนสามารถเรียนรู้และทำความเข้าใจถึงหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดี การปกครองส่วนท้องถิ่นยังเป็นการสร้างกลไกภาคประชาสังคม โดยประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้การใช้ชีวิตทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มากขึ้น และเป็นแรงผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จนนำไปสู่การสร้างระบบการเมืองที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการปกครองตามหลักการของประชาธิปไตย

ในประเด็นด้านการกำกับดูแลจากส่วนกลาง รัฐหรือส่วนกลางควรมีทิศทางในการกำกับดูแลท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อไม่เป็นการกระทบต่อความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่น และการตรวจสอบให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการที่ดีเท่านั้น ซึ่งจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มเป็นหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเต็มกำลัง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจำนวน 5 ฉบับ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นอีก 1 ฉบับ รวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ ได้แก่ พรบ.สภาตำบลและ อบต.(ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562, พรบ.เทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562, พรบ.อบจ.(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562, พรบ.เมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562, พรบ.ระเบียบบริหารงานกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 รัฐหรือส่วนกลางควรให้ความสำคัญในการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น และไม่ควรที่จะรวบอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไปเนื่องด้วยอาจทำให้การปกครองท้องถิ่นถอยหลัง

การกระจายอำนาจทางด้านการคลัง ทิศทางและแนวโน้มในประเด็นนี้ควรมีการกระจายอำนาจด้านงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 รวมทั้ง

แนวโน้มที่สำคัญในปัจจุบันคือ การจัดการเลือกตั้งท้องถิ่น การลดจำนวนสมาชิกจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเหลือเพียงหมู่บ้านละ 1 คน จากเดิม 2 คน เป็นต้น

แนวโน้มเกี่ยวกับการกำหนดให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการกิจกรรมร่วมกับราชการส่วนกลาง รัฐวิสาหกิจ หรือ การดำเนินการร่วมกับภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะภายใต้บทบาทและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เพื่อที่จะทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ประชาชนในท้องถิ่น ทุกคนได้มีส่วนร่วมและเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ ที่จะก่อให้เกิดความเข้มแข็งในชุมชน เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของรัฐในการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชน และเป็นการเปลี่ยนผ่านไปยังการปกครองท้องถิ่น ที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นอย่างแท้จริง ไม่ยึดติดหรือถอดแบบการบริหารงานมาจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มากจนเกินไปจนทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อ ตอบสนองของประชาชนได้อย่างแท้จริง

บทสรุป

ในสถานการณ์ของการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นในยุครัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และภายหลังจากการเลือกตั้งระดับชาติทั่วไปโดยภาพรวมนั้นจะเห็นว่าการกระจายอำนาจและการปกครอง ท้องถิ่นถูกแช่แข็งเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 5 ปี การปกครองท้องถิ่นภายใต้เจตนารมณ์ที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระในการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะและ กิจกรรมสาธารณะ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเงินและการคลัง/งบประมาณ การกำกับดูแล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่นในห้วงเวลาดังกล่าว ยังอยู่ภายใต้การดำเนินการของส่วนกลาง การกำกับดูแลแบบเคร่งครัดในแง่ของกฎหมายจากภาครัฐ ระเบียบของราชการส่วนกลาง แม้ว่าภายหลังได้มีการ กฎหมายการเลือกตั้งท้องถิ่นและกฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่นเพื่อให้ดำเนินการจัดการเลือกตั้งในท้องถิ่นได้แล้ว แต่ใน ส่วนของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทในการกำกับดูแลอยู่ค่อนข้างมาก ภายใต้กระบวนการ ตรวจสอบ การออกนโยบาย กฎหมาย และระเบียบ รวมถึงการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และกระบวนการกำกับดูแลที่ค่อนข้างมากจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สะท้อนถึงความอ่อนแอของ ท้องถิ่น ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจนั้นยังไม่ตกอยู่ที่ชุมชน หรือประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง การเกิดข้อถกเถียงอย่างมากระหว่างการทำงานระหว่างส่วนกลางและภูมิภาคกับท้องถิ่น

ฉะนั้นในระยะเปลี่ยนผ่านจากรัฐบาลยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ยังสะท้อนถึงความไม่เพียงพอต่อการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นอิสระ ในการดำเนินกิจการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นหน่วยงานที่ จัดทำบริการสาธารณะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ควรที่จะสามารถ ดำเนินการได้โดยอิสระตามแนวคิดและหลักการปกครองท้องถิ่น และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน การลดบทบาทของฝ่ายราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นเรื่องที่จำเป็น รวมทั้งเพื่อให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมและส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ ในทำนองเดียวกันจะเห็นได้ว่าแนวโน้มกับทิศทางด้านการเมืองและการปกครองท้องถิ่นของไทย การกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลัง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ ยังคงอยู่กับรัฐบาลกลางหรือ ส่วนกลางเป็นสำคัญโดยในช่วงรัฐบาล คสช. จนกระทั่งถึงรัฐบาลปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงได้รับความสำคัญไม่มากเท่าที่ควร และส่วนกลางรวมทั้งส่วนภูมิภาคยังคงมีบทบาทสำคัญอยู่มากในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2562). **ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก www.dla.go.th/work/zbt/ เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2562.
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). **การปกครองท้องถิ่น ว่าด้วยทฤษฎี แนวคิด และหลักการ**. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เนท.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2562). **กฎหมายจัดตั้ง-เลือกตั้งท้องถิ่น ยิ่งแก้ยิ่งล่าช้า**. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/647358> เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2562.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2562). **จะให้ตายอีกกี่ศพจึงจะกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/648276> เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2562.
- ชำนาญ จันทร์เรือง. (2562). **การปกครองท้องถิ่นคือฐานรากของประชาธิปไตย**. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/647817> เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2562.
- ณัฐพงษ์ คันธรส. (2560). **การเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย**. เอกสารประกอบการสอน. คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี.
- ไทยทัศน์ มลา. (2554). **การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน**. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม) หน้า 29 – 49.
- ไทยทัศน์ มลา. (2560). **120 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ. 2440-2560): พัฒนาการและเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทย**. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์ มจร ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2560) หน้า 343 – 356.
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2550). **100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2550**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ
- ธนศวรร์ เจริญเมือง. (2562). **ท้องถิ่นไทย: ท้องถิ่น, การบริหารจัดการท้องถิ่น, และสังคมไทย (พ.ศ. 2435 – 2561) บทเรียนและก้าวต่อไป**. เชียงใหม่: มูลนิธิสถาบันพัฒนาเมืองเชียงใหม่
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546) **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 1ง หน้า 28 – 52.
- ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 131 ตอนพิเศษ 134ง หน้า 12 – 14.
- ประธาน สุวรรณมงคล. (2554). **การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2548). **การเมืองการปกครองของไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชชุกร นาคธน. (2550). **การปกครองท้องถิ่นไทย**. เอกสารประกอบการสอน คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). **การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2562). **สัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก www.odloc.go.th/web/?page_id=1562 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2562.