

# ทิศทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอนาคต

## The Future Direction of Thai Local Administration

ปณณรร เจียรชัยพฤกษ์

Pannatorn Tainchaiyapark

วิทยาลัยสงฆ์ราชบุรี มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Rachaburi Buddhist College, Mahachulalongkomrajavidyalaya University

<sup>1</sup>E-Mail: Pannatorn\_t@hotmail.com



### บทคัดย่อ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองประเทศ มาจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีลักษณะพิเศษเนื่องจากการปกครองระดับล่างที่ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีความใกล้ชิดกับประชาชน ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศทุกด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม หากมีแนวทางที่ชัดเจนก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปกครองตนเอง มีความคล่องตัวในการบริหารจัดการ ก็ย่อมทำให้ประเทศเจริญก้าวหน้าได้อย่างรวดเร็ว

ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ควรกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะมีความอิสระโดยการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐ มีคณะกรรมการกลางกำกับตรวจสอบดูแลและประเมินผลการดำเนินงาน ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารและการตรวจสอบการบริหาร มีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

**คำสำคัญ :** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; อนาคต; ทิศทาง

## **Abstract**

The local administration from the principle of democracy is an important basic in the country. Because it is elected by local people and closed to local people. So it is valuable for all aspect of all nation development such as economic, political, social and cultural. The country is fast development with the obvious policy and self-potentiality of local administration.

The future direction of local administration should be specified as a main state agency in independent public service, supported, investigated and evaluated by state government. And local governor should be directly elected by people, appointed in clearly position, allowed to have a part in administration, investigation by local people and governed by special regulation.

**Keywords:** Local administration; Future; Direction

## บทนำ

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝน ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เกิดสำนึกและเห็นความสำคัญ คู่ขนานกับการใช้สิทธิทางการเมือง นำไปสู่ความศรัทธาและความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย ความเปลี่ยนแปลงที่ผ่านมามีวิกฤติทางการเมืองในระดับประเทศเกิดขึ้นหลายครั้ง และทำให้การทำงานของรัฐบาลส่วนกลางไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร แต่ในทางกลับกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับกลายเป็นกลไกที่สำคัญในการพัฒนาในระดับท้องถิ่น รวมถึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบใหม่จากที่อำนาจศูนย์กลางเป็นผู้กำหนดนโยบายมาเป็น “ท้องถิ่นกำหนดตนเอง” แล้วการเปลี่ยนตำแหน่งแห่งที่ของคนในท้องถิ่นสร้างความเปลี่ยนแปลงได้มากน้อยเพียงใด การศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติของการสร้างพื้นที่ทางการเมืองให้แก่ประชาชนจึงมีความสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้เราสามารถพัฒนา กำหนดทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นองค์กรที่เป็นประโยชน์อย่างสูงสุดแก่ประชาชน

การเข้าสู่พื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนผ่านความสัมพันธ์ที่หลากหลาย อาทิ การสร้างอำนาจต่อรองผ่าน “การเลือกตั้ง” และการสร้างความสัมพันธ์ผ่านกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพื้นที่ “เปิด” ที่ประชาชนใช้เป็น “พื้นที่” เพื่อสร้างสายสัมพันธ์กับรัฐบาลแบบใหม่ได้ รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความยืดหยุ่นสูง ในแง่ที่ไม่พัฒนาเป็นระบบราชการที่ตายตัว เป็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขับเคลื่อนและสนองตอบความต้องการของประชาชนผ่านตัวแทนที่หลากหลาย และมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ประชาชนในท้องถิ่นให้ความหมายกับการเลือกตั้งและมีหลักเกณฑ์ในการเลือกตัวแทนและควบคุมตัวแทนนั้นๆ จะพบว่ามีเปลี่ยนแปลงรูปแบบ ในลักษณะพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การกำหนดเป้าหมายของชุมชนในระดับท้องถิ่นมีบริบทที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มองค์กรชุมชนสถาบันในชุมชน และองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องเป็นแกนหลักที่จะบูรณาการทำงานร่วมความคิดร่วมแผนพัฒนาร่วมถึงภาคส่วนต่างๆ เข้ามำกำหนดเป้าหมายวิสัยทัศน์ องค์กรปกครองท้องถิ่นที่ดีส่วนใหญ่จะทำให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นเนื้อเดียวกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรรทรัพยากร ให้กับท้องถิ่น ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ภายใต้การถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่การตัดสินใจของประชาชน โดยมีเป้าหมายอันแท้จริงก็คือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการปกครองท้องถิ่นจะ

มุ่งเน้นและให้ความสำคัญอย่างมากกับหลักการกระจายอำนาจการปกครอง การกำหนดสัดส่วนอำนาจของการปกครองและความเป็นอิสระในการบริหารงานระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาระบบการเมืองการปกครองเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยนั้นการปกครองท้องถิ่นนับเป็นพื้นฐาน (Training Ground) ที่สำคัญในการปลูกฝังความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิเสรีภาพและขอบเขตของการปกครองตนเอง โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นความเข้มแข็งของประชาชนและ ศักยภาพของการปกครองท้องถิ่นจะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยย่อมเป็นของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชนเป็นสำคัญ

### การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย

ประวัติศาสตร์ของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยได้เริ่มต้นในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 โดยได้มีการเริ่มตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาเมืองแก่หัวเมืองทั่วไป แต่การบริหารงานของสุขาภิบาลกรุงเทพนี้ดำเนินการโดยข้าราชการทั้งหมด จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 เป็นการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2448 (ร.ศ.124) กระทบพม่าไทย จึงได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกขึ้นที่ ตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร อันถือเป็นสุขาภิบาล แห่งแรกของชาติไทย ปฐมบทแห่งการปกครองท้องถิ่นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงได้ถือเอาวันที่ 18 มีนาคมของทุกปีเป็นวันท้องถิ่นไทย อันถือเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจาย อำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริงและเป็นการวางรากฐานในการปกครองท้องถิ่น ครั้นถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ได้มีการทดลองจัดตั้ง “ดุสิตธานี” เพื่อเตรียมการเป็นแบบอย่างในการปกครองท้องถิ่นและทดลองการปกครองแบบประชาธิปไตย ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตย หรือเทศบาลในปัจจุบัน

วิวัฒนาการของการปกครองส่วนท้องถิ่น (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2541) ที่ชัดเจนพิจารณาจากกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ซึ่งทยอยมีออกมามากมาย ตั้งแต่ พ.ศ.2476 มีการตรา พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้นๆ จนกระทั่งถึง พ.ศ.2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2540 ถือกำเนิด พร้อมมีเนื้อหาสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญมากมาย สำคัญได้แก่ การประกาศใช้กฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มี “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น” มากำหนดรายละเอียดอำนาจหน้าที่ การกำหนดให้นายกเทศมนตรีเทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นครั้งแรก การกำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เข้ามาควบคุมดำเนินการจัดการเลือกตั้งท้องถิ่นทุกประเภท แทนกระทรวงมหาดไทย ตลอดจนได้มีการเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ให้เป็นมาตรฐานแบบเดียวกันทั้งหมด นั่นคือ รูปแบบนายกสภา หรือเป็นแบบผู้บริหารเข้มแข็ง พร้อมทั้งทยอยยกเลิกคณะผู้บริหารที่มาจากมติของสภาท้องถิ่นด้วยการระบุให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบล ตลอดจนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และกำหนดรายละเอียดกลไกความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาให้มีความชัดเจนขึ้น

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่ดีต้องมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางสังคมด้วยการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย มีวิวัฒนาการสู่การกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น และประชาชนได้บริหารจัดการชีวิตความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเอาไว้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมมากที่สุด จากรัฐธรรมนูญที่มีมาทั้งหมด สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญต่อการปกครองในท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักสากล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นำไปสู่การยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลัง พ.ศ.2542 ซึ่งบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง จะพบว่ารูปแบบและกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ดังนั้นนักวิชาการหลายท่านจึงถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 คือต้นกำเนิดของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยยุคปัจจุบันอย่างแท้จริง แม้ว่าในปัจจุบันมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แต่หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป

### วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย

วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย เริ่มขึ้นพร้อมกับการมีชุมชนเมื่อหลายร้อยปี ประชาชนพลเมืองและสถาบันทางการเมืองในท้องถิ่นได้เรียนรู้และถูกหล่อหลอมค่านิยม ท่าที และพฤติกรรมทางการเมืองจากการเปลี่ยนผ่านสภาวะแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในช่วงหลายร้อยปีที่ผ่านมา ซึ่งน่าจะสรุปเป็นแบบแผน “ห่วงโซ่” วัฒนธรรมการเมือง

ท้องถิ่นที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองท้องถิ่นของไทย แบ่งได้เป็น 5 รูปแบบ (จรัส สุวรรณมาลา, 2550) ดังนี้

**ห่วงโซ่ที่ 1 : องค์กรชุมชน : วัฒนธรรมการเมืองแบบสมาคมดั้งเดิม** มีองค์กรชุมชนทำหน้าที่เป็นธุระดำเนินกิจกรรมสาธารณะในชุมชน จึงนับเป็นวัฒนธรรมการเมืองตนเองแบบดั้งเดิม วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นยุคแรกๆ นี้มีองค์กรชุมชนจำนวนมากเป็นพลังขับเคลื่อน โดยเป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในชุมชน วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นยุคแรกๆ นี้มีองค์กรชุมชนจำนวนมากเป็นพลังขับเคลื่อน โดยเป็นการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งในชุมชน

**ห่วงโซ่ที่ 2 : กำนันผู้ใหญ่บ้าน : จุดเริ่มต้นวัฒนธรรมการเมืองแบบรวมศูนย์-แนวตั้ง** กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ ประเภทแรกที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นในชุมชนเมื่อประมาณ 100 ปีที่แล้ว มีผลทำให้วัฒนธรรมสมาคม-แนวราบดั้งเดิม เปลี่ยนรูปไปสู่วัฒนธรรมการเมืองแนวตั้งและรวมศูนย์อำนาจ ในเวลาต่อมา กำนันผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เชื่อมต่อระหว่างส่วนราชการกับชุมชนระดับล่างสุด

**ห่วงโซ่ที่ 3 : การล่มสลายและเปลี่ยนรูปขององค์กรชุมชน : จากองค์กรอิสระเป็นองค์กรลูกข่ายของส่วนราชการ** สถานะขององค์กรชุมชนในยุคนี้เปลี่ยนไปเป็นองค์กร “ลูกข่าย” หรือ “ลูกค้า” ของส่วนราชการที่เข้าไปจัดตั้ง องค์กรชุมชนลดการพึ่งตนเองลง เพราะสามารถเข้าถึงแหล่ง แหล่งข้อมูล และมีโอกาสได้เรียนรู้กว้างขวางมากขึ้น รัฐบาลและส่วนราชการก็สามารถส่งมอบบริการสาธารณะและขับเคลื่อนนโยบายผ่านองค์กรชุมชนไปสู่ครัวเรือนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**ห่วงโซ่ที่ 4 : ท้องถิ่นในฐานะเป็น “ฐานเสียง” ของการเมืองระดับชาติ : การเลือกตั้งระดับชาติ** มีผลต่อวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นมากเช่นเดียวกัน การแย่งชิงฐานคะแนนเสียงระหว่าง ส.ส. และพรรคการเมืองระดับชาติเข้าไปจัดระบบฐานเสียงของตนเองในท้องถิ่น โดยการดึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน แกนนำองค์กรชุมชน และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นเข้าไปเป็นฐานเสียงทางการเมืองของตนเอง มีระบบผลประโยชน์และเครือข่ายความสัมพันธ์แนวตั้งที่มีนักการเมืองและพรรคการเมืองเป็นศูนย์กลาง

**ห่วงโซ่ที่ 5 : จุดเริ่มต้นของการเมืองระบบตัวแทน : การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นตามกฎหมายบ้านเมืองยุคใหม่** กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณะด้านต่างๆ ในชุมชนเพียงหน่วยงานเดียว อีกทั้งมีอำนาจระดมทรัพยากรจากประชาชนในท้องถิ่นโดยวิธีการบังคับ (เก็บภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ เป็นต้น) และมีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นใช้บังคับประชาชนเพื่อดำเนินการสาธารณะให้บรรลุเป้าหมายได้อีกด้วย

## 2.4. สภาพปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน

**กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น** ได้สรุปปัญหาการปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทำให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีความเป็นประชาธิปไตย และมีความเป็นอิสระมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย พบกับปัญหาที่สำคัญอยู่หลายประการ คือ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2558)

ประการแรก การขาดกลไกในการประสานเชื่อมโยงองค์กรปกครองท้องถิ่นในที่ซอกกัน ทั้ง 2 ระดับที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การประสานและเชื่อมโยงแผนการพัฒนาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับไม่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การเชื่อมโยงและประสานแผนพัฒนาระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาคก็ยังไม่ดีเท่าที่ควรด้วยเช่นกัน

ประการที่สอง การกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรงและมีความเข้มแข็งนั้น ทำให้เมื่อสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งคู่ และกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหาร ไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น สภาท้องถิ่นจึงทำได้เพียงการเปิดอภิปรายโดยไม่มีกรรมลต

ประการที่สาม การกำหนดขนาดโครงสร้างของสภาท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะมีน้อยต่อค่าตอบแทนของสมาชิก

ประการที่สี่ การผูกขาดการใช้อำนาจในการบริหารงานท้องถิ่น กฎหมายได้จำกัดวาระของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ไม่ให้ดำรงตำแหน่งได้เกิน 2 วาระติดต่อกัน ส่งผลให้ผู้สมัครหลายคนถูกตัดสิทธิ์ และนับเป็นการปิดกั้นทางการเมืองและปิดกั้นผู้บริหารที่มีความสามารถและมีประสบการณ์

รศ.ดร. รัตน์เสริมพงศ์ (2547) ได้สรุปสภาพปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ที่ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อม และความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างเต็มที่ ทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาเรื้อรังกับประเทศชาติ จนต้องมีการปฏิรูปครั้งใหญ่เป็น 3 ประการหลัก คือ

1) ปัญหาด้านอำนาจของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ (1) ปัญหาด้านอำนาจในการบริหารจัดการตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการได้รับการกระจายอำนาจน้อยเกินไป และปัญหาการได้รับการควบคุมตรวจสอบมาก (2) ปัญหาการมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม มีความทับซ้อนกันของอำนาจระหว่างราชการ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เป็นต้น

2) ปัญหาด้านโครงสร้างของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ ได้แก่ (1) ปัญหา โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ชัดเจน ทั้งยังมีส่วนคาบ

เกี่ยว หรือเหลื่อมทับกับระบบการบริหารประเทศในภาพรวม (2) ปัญหาด้านการคัดสรร เลือกลง หรือแต่งตั้ง ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ เข้าสู่อำนาจ

3) ปัญหาด้านการบริหารงานของท้องถิ่น ประกอบไปด้วยปัญหาต่างๆ ได้แก่ (1) ปัญหาการกำหนดนโยบายและแผน การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และการควบคุม ตรวจสอบ และการประเมินผลการปฏิบัติ (2) ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ที่ครอบคลุมปัญหาทรัพยากร บุคคล ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการ (3) ปัญหาทางด้านการคลังของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณของ ท้องถิ่น รวมไปถึงความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ในการบริหารทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่น อีกด้วย

**ธเนศวร์ เจริญเมือง (2551)** ได้อธิบายถึงความล่าช้าของการกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่นของ ไทยในช่วงปี 2540-2550 ว่ามีสาเหตุที่สำคัญซึ่งสามารถสรุปเป็นมิติของปัญหาได้ ดังต่อไปนี้

1) การขาดเอกภาพในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กล่าวคือกระทรวงมหาดไทย ยังคงควบคุมและหาประโยชน์จากท้องถิ่นอยู่เสมอ โดยมีการจัดตั้งกรมส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นขึ้นมาเมื่อปี 2545 การควบคุมสันนิบาตเทศบาลฯและสมาคมองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นๆ และหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะท้องถิ่นอำเภอ ท้องถิ่นจังหวัด นายอำเภอ หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่างๆ ของท้องถิ่น

2) ท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วน ภูมิภาคมักใช้ รูปแบบของการควบคุม มากกว่าการกำกับดูแล ทำให้ท้องถิ่นมักมีข้อจำกัด ใน ด้านของกฎระเบียบข้อบังคับ เช่น ด้านกฎหมาย มีการกำหนดชัดเจนว่าท้องถิ่นมีหน้าที่ทำ อะไรบ้าง

3) ความล่าช้าในการกระจายอำนาจ ปีพ.ศ.2546 ได้เร่งรัดให้มีการเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงในเวลาอันสั้นเกินควร ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ยังไม่ได้ให้มาจากการเลือกตั้ง

4) การทับซ้อนของอำนาจ คือ การที่แต่ละท้องถิ่นมีหน่วยงานหลายประเภทดำรง อยู่ใน พื้นที่เดียวกัน เช่น ในจังหวัดมีทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กับ นายกองค์การบริหารส่วน จังหวัด ในอำเภอก็มีนายอำเภอ กับนายกเทศมนตรี ระดับตำบลก็มีนายกองค์การบริหารส่วน ตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ ประชาชนและยัง ขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น อีกด้วย



5) ความล่าช้าในการกระจายอำนาจด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข สืบเนื่องจากหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังดำรงอยู่อย่างมั่นคงและยาวนาน ซึ่งที่ผ่านมา ข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะการทำงานอยู่กับส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคมีความมั่นคง มีงบประมาณมากมาย สามารถที่ไต่เต้าขึ้นไปสู่ตำแหน่งที่สูงกว่า มีความสะดวกในการใช้ชีวิตในเมืองใหญ่ รวมทั้งโอกาสทางการศึกษาของบุตรหลาน

6) การรวมศูนย์อำนาจที่ยังคงอยู่และแยกส่วน โดยเฉพาะข้าราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ขาดการ แปรรับภาระความรับผิดชอบ ต้องย้ายไปรับตำแหน่งใหม่อยู่เรื่อย จึงทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่อง และบ่อยครั้งที่ทำให้แผนพัฒนาของท้องถิ่นมักถูกลบด้วยข้อคิดเห็นของฝ่ายราชการ

สรุปได้ว่าปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจนำมาจัดเป็นกลุ่มของปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นกลุ่มๆ ดังนี้

1) **ปัญหาทางด้านการบริหารงาน** เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะมีภาระหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ประสบปัญหาด้านการบริหารงานต่างๆ ทำให้การบริหารงานไม่คล่องตัวเท่าที่ควร โดยเฉพาะการกำกับของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การดำเนินงานจะต้องอยู่ภายในกรอบและขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจมีผลให้การจัดทำบริการสาธารณะไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของราษฎรได้

2) **ปัญหาทางด้านการบริหารการเงินการคลัง** การดำเนินภารกิจต่างๆ กฎหมายต่างๆ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การดำเนินงานทุกประเภทจำเป็นต้องมีรายได้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีปริมาณไม่มากนัก ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดสรรเงินอุดหนุนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน

3) **ปัญหาทางด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์** การบริหารงานบุคคลบางประการที่ยังไม่ได้แก้ไขให้เป็นไปตามหลักการตามระบบคุณธรรมมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ที่มักจะนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้ทำให้ขวัญและกำลังใจของบุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกต่ำ ไม่ตั้งใจที่จะอุทิศตนให้กับการทำงานได้เต็มที่

4) **ปัญหาทางด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน** ตามหลักการปกครองตนเองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่า การมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นของประชาชนมีค่อนข้างน้อย คงมีเพียงแต่การไปใช้สิทธิ์เลือกตั้งสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

5) การทับซ้อนของอำนาจ การที่มีรูปแบบการปกครองส่วนภูมิภาค มีส่วนในการบริหารงาน และแม้แต่ท้องถิ่นเองยังมีการทับซ้อนกันอยู่ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนพื้นที่กับองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งความทับซ้อนดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนในหมู่ประชาชนและยังขาดเอกภาพในการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่น อีกด้วย

6) ความล่าช้าในการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข เนื่องจาก หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ยังดำเนินการด้านนี้อยู่ส่วนหนึ่งเกิดจากข้าราชการเกิดการต่อต้านที่จะย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของนักวิชาการ

ศ.ดร.จรัส สุวรรณมาลา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีแนวคิดต่อการขับเคลื่อนทิศทางการกระจายอำนาจว่า ต้องจำกัดการกระจายอำนาจลงสู่ อปท. และต้องรวมพื้นที่ อปท.ขนาดเล็ก เข้ากับเทศบาลขนาดใหญ่และขนาดกลาง ทิศทางต่อไปต้องเพิ่มการกระจายอำนาจให้แก่ อปท.ขนาดใหญ่ เพิ่มอำนาจให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการศึกษา การผังเมือง การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการมลพิษและทรัพยากรธรรมชาติ ฉะนั้นต้องจัดตั้ง ‘จังหวัดปกครองตนเอง’ ให้เป็นหน่วยงานการปกครองที่มีพื้นที่เต็มทั้งจังหวัด” ต้องปรับโครงสร้างการปกครองส่วนภูมิภาคให้ทำหน้าที่เพียงสนับสนุนทางวิชาการ กำกับมาตรฐาน และการบังคับใช้กฎหมายแก่ อปท. และยังชี้ให้เห็นสาเหตุการกระจายอำนาจหลายประเทศประสบความสำเร็จ เพราะมีกระบวนการกำกับตรวจสอบ แต่ของไทยเป็นแบบสมัครใจ (จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, 2547)

วิระศักดิ์ เครือเทพ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอแนวทางในการส่งเสริมเรื่องการกระจายอำนาจ ดังนี้

1) การผลักดันเรื่องการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการยังต้องการที่จะรักษาสถานภาพของตนโดยการไม่สนับสนุนการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ

2) การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น บุคลากรเหล่านี้ขาดความมั่นใจว่าจะได้รับการดูแลภายใต้ระบบคุณธรรม (Merit system) ข้าราชการที่ถ่ายโอนไปสามารถปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ถูกกลั่นแกล้งจากนักการเมืองท้องถิ่น ได้รับความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามความรู้ความสามารถ ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการเหมาะสมกับหน้าที่

3) การพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเร่งพัฒนาขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ปรับปรุง

ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายและการบริหารโครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดความประหยัดและคุ้มค่า (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2558)

**รศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม** ภาควิชาการพัฒนารัฐบาล คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอแนวคิดไว้ว่า

1) หลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นคือ หลักที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจภารกิจมากขึ้น ทำงานแทนภาคส่วนของรัฐ เป็นการแบ่งเบาภารกิจรัฐบาล เพื่อทำให้งานจัดบริการสาธารณะต่างๆ ท้องถิ่นได้ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมที่จะช่วยกันจัดสรรทรัพยากรของคนในท้องถิ่นเป็นหลัก

2) การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นต้องมีการทำงานระบบธรรมาภิบาล หมายถึงประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกำกับดูแล ให้มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบการคอร์รัปชันในที่สุดมันจะลดลง

3) สังคมไทยยังเพิกเฉยต่อการทุจริตคอร์รัปชัน มองเป็นเรื่องปกติธรรมดาไม่กระตือรือร้นที่จะช่วยกันคุ้มครองสังคมให้ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นอันตรายต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นกับสังคมไทย ฉะนั้นสังคมไทยต้องสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมเพื่อประชาชนจะได้เรียนรู้ได้ตระหนักถึงการทำงานที่ปราศจากการทุจริตและคอร์รัปชัน

4) องค์กรปกครองท้องถิ่นกับชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันก็แยกส่วนกันอยู่ กลุ่มองค์กรชุมชนท้องถิ่นทั้งที่ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ก็มีความเข้มแข็งในตัวของตนเอง มีสวัสดิการชุมชน มีบอร์ดการบริหารจัดการตนเองได้ องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมุ่งเป้าหมายทำให้ชุมชนปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องดึงภาคส่วนที่เราเรียกว่า “ประชาสังคม” ที่มีอยู่ในชุมชนท้องถิ่นเข้าเป็นเนื้อเดียวกัน ที่จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีเป้าหมายงานที่ชัดเจนและมีกระบวนการ (โกวิทย์ พวงงาม 2550)

จากข้อมูลและแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจากเอกสารและความเห็นของนักวิชาการ ตลอดจนวัฒนธรรมประเพณีการปกครองของไทย ผู้เขียนสรุปเสนอแนะทิศทางและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของไทยในอนาคต ได้ดังนี้

1) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับดูแล ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มี

คณะกรรมการกลางในการกำกับดูแล เพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแล

3) กำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและให้ดำรงตำแหน่งนับแต่เลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยให้มีการกำหนดสมัยการดำรงตำแหน่งไว้ไม่เกิน 2 สมัย เพื่อป้องกันการผูกขาด

4) กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน ดังนี้ (1) เป็นอำนาจหน้าที่ประเภทที่ต้องจัดทำด้วยตนเอง เช่น การบริการสาธารณะ การสาธารณสุขโรค และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2) เป็นอำนาจหน้าที่ต้องร่วมจัดทำกับหน่วยงานภาครัฐอื่น หรือองค์กรอื่น เช่น กิจกรรมจิตอาสา กิจกรรมบำเพ็ญประโยชน์สาธารณะ (3) เป็นอำนาจหน้าที่ต้องให้การส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น สนับสนุน งบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ และบุคลากรแก่หน่วยงานภาครัฐอื่น หรือองค์กรอื่น

5) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น โดยควรกำหนดรูปแบบและวิธีการให้คล้ายคลึงกับการมีส่วนร่วม หรือการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นกับการปกครองประเทศ

6) กำหนดให้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดหรือที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะพื้นที่ก็ได้ ในลักษณะเดียวกับกรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา เพิ่มขึ้นในทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐ ท้องถิ่นและประชาชน ในท้องถิ่นที่มีความพร้อม

## บทสรุป

ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต ควรกำหนดให้เป็นหน่วยงานหลักในการดูแลประชาชน โดยให้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะ จัดระบบการศึกษา การรักษาความปลอดภัย และให้มีความเป็นอิสระ โดยภาครัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้โดยอิสระ ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดให้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบต่อความเป็นอิสระ โดยให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้กำกับ

ดูแล ในรูปคณะกรรมการกลาง ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อทำหน้าที่วางกรอบและนโยบายในการจัดทำมาตรฐานการกำกับดูแลท้องถิ่นของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานการกำกับดูแล พร้อมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ให้ชัดเจน เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการและตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่น ได้อย่างเหมาะสม

## เอกสารอ้างอิง: References

- กระทรวงมหาดไทย. (2541). *เอกสารเผยแพร่ความรู้ทางการปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- The Ministry of the Interior. (2008). *A Document Published Knowledge on Local Governments*. Bangkok: Thammasat University.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2561). *ราชการส่วนท้องถิ่น (ประเทศไทย)*. (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.dla.go.th/>.
- The Department of Local Administration. (2018). *Local Government (in Thailand)*. (Online system). Source: <http://www.dla.go.th/>.
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. *บทสรุปสำหรับผู้บริหาร ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ*. (ระบบออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.lrct.go.th/th/> (20 มิถุนายน 2558).
- The Department of Local Administration. (2015). *Executive Summary A Decentralized Policy*. (Online). Source: <http://www.lrct.go.th/th/> (June 20 2558).
- โกวิทย์ พวงงาม. (2550). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพมหานคร วิญญูชน.
- Puangngam, K. (2007). *Local of Thailand.*, Bangkok: Vinyoochon.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2550). วัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นในประเทศไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 5(3), 21.
- Suwunmala, J. (2007). Local Culture in Thailand. King Prajadhipok's Institute Journal, 5(3), 21.

- รสคนธ์ รัตนเสริมพงศ์. (2547). *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารท้องถิ่น: แนวคิดและหลักการบริหารท้องถิ่น*. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- Rattanasermpong, R. (2004). *Course Materials of Academic Administration: : The Concept and Principles of Local Management.*, Nonthaburi: Sukhothai thammathirat Open University.
- วิชชุกร นาคธน. (2557). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. พระนครศรีอยุธยา : คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.
- Nagathon, V. (2014). *Domination Dominate Local of Thailand*. Phra Nakhon Si Ayutthaya: Faculty of Humanities and social sciences. Rajabhat Phra Nakhon Si Ayutthaya University.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2558). *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทย (ระบบออนไลน์)*. แหล่งที่มา : <http://www.trf.or.th>.
- Kruatep, W. (2015). *The Direction of Thailand Local Government*. (Online). Source: <http://www.trf.or.th>.

