

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐราชการไทย¹

Development of Local Government Under Thai Bureaucratic Polity

ธาลัสมา จุลเพชร

Thalasama Jullapech

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

E-mail : thalasama@hotmail.com

Received 15 March 2022; Revised 25 January 2023; Accepted 25 February

2023

บทคัดย่อ

การปกครองท้องถิ่นไทยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2440 โดยการจัดตั้งสุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร การปกครองท้องถิ่นไทยในระยะแรกมีลักษณะเป็นการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำซึ่งมุ่งเน้นการสั่งงานและการควบคุมการบริหารงานโดยรัฐบาลกลาง ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ส่งผลให้แนวคิดการปกครองตนเองได้รับความสำคัญมากขึ้น และมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตั้งแต่ปี พ.ศ.2546 ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเกิดการแบ่งแยกอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจน และทำให้เกิดเสถียรภาพในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง จนกระทั่งปี พ.ศ.2554 เกิดข้อเสนอกเกี่ยวกับการกระจายอำนาจสู่จังหวัดและชุมชนภายใต้แนวคิด “จังหวัดจัดการตนเอง” เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง และจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเกิดเหตุรัฐประหาร พ.ศ. 2557 รัฐบาลที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ได้เพิ่มอำนาจการบริหารให้ราชการส่วนภูมิภาคมากขึ้นในการเข้าไปแทรกแซงการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเลื่อนการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นออกไป บทความนี้เขียนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐราชการไทย โดยมีประเด็นสำคัญได้แก่ ความเป็นไปได้ที่จะกำหนดทิศทางในอนาคตของการกระจายอำนาจนั้น ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองของประเทศไทย จะเห็นได้ชัดเจนว่า หากประเทศไทยอยู่ในสถานการณ์ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยรัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้ง จะเปิดโอกาสให้การเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคม ซึ่งเอื้อต่อการสนับสนุนร่างกฎหมายในเรื่องจังหวัดจัดการตนเองตามที่ภาคประชาสังคมเคยเสนอมา

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ, รัฐราชการ

Abstract

The local governance of Thailand began in 1897 by establishing the Local Sanitation Administration and the Bangkok Metropolitan Administration. At an early stage of

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์เรื่อง “พัฒนาการของแนวคิดการปกครองตนเองของท้องถิ่น : โอกาสและความท้าทายภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง” ได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการปริญญาเอกกาญจนาภิเษก (คปก.) สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ

development in local governance, the authority for making decisions and determining policy came from the central power. After the promulgation of the Constitution of the Kingdom of Thailand in 1997, the concept of local self-government has been widely recognized and enabled further improvement in local governance. For example, in 2003, there were amendments to the law that established the Local Administration Organization. The amendments also granted the right to directly elect local officials to the people. Subsequently, the power to give orders and make decisions in local governance has been firmly realized. In 2011, there were political campaigns for more decentralization. There were diverse proposals related to the concept of provincial self-management, including the direct election of the provincial governor and the drafting of the Chiang Mai Metropolitan Government Administration Act. When there was political unrest in 2014, the Royal Thai Military staged a coup and took control of the country. The military government made more efforts to uphold the power of the regional government by stipulating guidelines for their agencies and bureaucrats to control and intervene in local governance. Furthermore, all levels of local government elections have been banned since the military governed the country. This article therefore aims to examine the development of local governance under Thai bureaucratic politics and depict the future of decentralization in Thailand. According to this study, in a political situation where the country is governed by a civilian government, this would increase the possibilities for political and social movements to promote better local governance, including a brighter prospect for the proposed Provincial Self-Management Bill.

Keywords : Local Government, Decentralization, Bureaucratic Polity

บทนำ

รัฐราชการไทยใช้การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ให้ความสำคัญกับการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในเชิงโครงสร้างและการตัดสินใจจากข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญ (Technocrat) เป็นผู้กำหนดทิศทางนโยบายและแนวปฏิบัติการบริหารราชการแผ่นดินแบบบารัตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) (Tanchai, 2014, p. 231) มาหลายทศวรรษ แต่กลับกลายเป็นว่าไม่สามารถดูแลและตอบสนองข้อเรียกร้องตามความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมจากประชาชนในการแสดงความคิดเห็นเสนอแนะนโยบายหรือร่วมบริหารปกครองตนเองกับฝ่ายรัฐ ทำให้แนวคิดการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นได้รับกระแสความสนใจอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นมิติและรูปแบบของการบริหารและการพัฒนาประเทศที่เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนหรือภาคประชาชนเข้ามามีบทบาทในการนำเสนอแนะนโยบาย ตรวจสอบ และบริหารพัฒนาพื้นที่ร่วมกัน ซึ่งการกระจายอำนาจดังกล่าวมีผลต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในสังคมไทยตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ

พัฒนาการที่เห็นได้เด่นชัดในการกระจายอำนาจ คือ ภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในรูปแบบและโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกำหนดให้มี 2 ส่วน ได้แก่ **สภาท้องถิ่น**ต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด และ**ฝ่ายบริหารท้องถิ่น**อาจมาได้จาก

การลงมติเลือกตั้งภายในสภาท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และให้มี การตราพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อส่งเสริมการกระจาย อำนาจในเชิงกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ สืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติ ให้มีการจัดทำ “ประมวลกฎหมายท้องถิ่น” ให้เป็นเอกภาพในระบบกฎหมายท้องถิ่นยิ่งขึ้น และให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสามารถจัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นร่วมกันอย่างเป็นทางการ รวมทั้งให้มีการจัดระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการโยกย้ายระหว่างองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรูปแบบต่างๆและข้ามพื้นที่ (Mektrirat, 2009, p. 46) ถึงแม้จะมีกฎหมายกำหนดอย่างชัดเจน แต่การ กระจายอำนาจในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นยังคงมีปัญหาและอุปสรรค เนื่องมาจากการบริหารงานของรัฐ ราชการไทยยังมีโครงสร้างที่ซับซ้อนทำให้การบริหารมีอำนาจทับซ้อนไม่มีอิสระอย่างแท้จริง บทความนี้จึงมี วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญไทย ช่วยส่งเสริมความเข้าใจในการลง หลักปฏิธานแนวคิดการปกครองตนเองในบริบททางการเมืองที่มีความระมัดระวังเรื่องการปฏิรูปไปสู่ระบอบเสรี ประชาธิปไตย และการขยายตัวของ การปกครองที่ครอบงำโดยรัฐราชการ ซึ่งจะช่วยให้มองเห็นทิศทางใน อนาคตของการกระจายอำนาจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

การกำเนิดและวิวัฒนาการระบบราชการไทย

ระบบราชการไทยได้กำเนิดและวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย (Teerawakin, 2007, p. 17) เป็นการ บริหารการปกครองภายในครอบครัวแบบพ่อปกครองลูก และใช้แบบรวมอำนาจในราชธานีหรือ หัวเมืองชั้นใน โดยมีการกระจายอำนาจให้หัวเมืองและประเทศราชบริหารกิจการภายในกันเอง ข้าราชการมีฐานะเป็นลูกขุน ส่วนประชาชนถือว่าเป็นลูกของบ้านเมือง ดังนั้นข้าราชการจึงดำรงตนอยู่ในฐานะพี่เลี้ยงของประชาชน ต่อมา ในสมัยอยุธยาโครงสร้างการบริหารราชการได้จัดการปกครองรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางเป็นแบบจตุสดมภ์อันมี พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงอำนาจเด็ดขาดในการปกครอง มีเสนาบดี 4 คน เรียกว่า “จตุสดมภ์” ประกอบด้วย ขุนเวียงหรือขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา เป็นผู้ช่วย (Sukkasem, 2013, p. 368) บรรดาข้าราชการ คือ เจ้าขุนมูลนายที่ได้รับความคุ้มครองและควบคุมบรรดาไพร่และทาสที่อยู่ในสังกัดของตน หากขุนนางคนใดมีไพร่ อยู่ในสังกัดมากย่อมมีอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจสูงตามไปด้วย เพราะฉะนั้นลักษณะและพฤติกรรมของ ระบบราชการไทยจึงมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับขุนนางตั้งอยู่ บนระบบอุปถัมภ์เช่นกัน เมื่อกษัตริย์พิสูจนได้ว่าคนใดที่เข้ามาถวายตัวมีความสามารถจะทรงแต่งตั้งให้เป็นขุน นางใน “ระบบราชการ” พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์อุปถัมภ์ภักของขุนนาง คือ พระราชทานกำลังคนและ รับรองการถือครองกำลังคนของขุนนาง และพระราชทานเครื่องยศเพื่อแสดงฐานะแก่ขุนนาง ขุนนางจะเก็บ รายได้ไว้ส่วนหนึ่งแล้วส่งให้รัฐเก็บส่วนตามหลักที่เรียกว่า “สิบลด” (Kesboonchoo Mead, 2019, p. 26) และในยามศึกสงครามก็ส่งกำลังไพร่พลในสังกัดให้พระมหากษัตริย์

จนมาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการปฏิรูปการปกครอง ในปีพ.ศ. 2435 โดยได้ปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการและจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ซึ่งประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน คือ 1) การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนกลาง เช่น การยกเลิกจตุสดมภ์ และจัดตั้งกระทรวงขึ้นมา 12 กระทรวง 2) การปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เช่น การจัดการปกครองแบบมณฑล 3) การปฏิรูป ระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดการปกครองแบบเทศาภิบาล (เทศบาล) (Office of the Civil Service Commission, 2015, p. 50) ซึ่งถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนที่มีความสำคัญต่อรัฐและสังคมไทย ในแง่ การจัดระบบความสัมพันธ์ภายในโลกอำนาจรัฐ เพื่อเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงและการท้าทายที่เกิดขึ้น

จากเหตุการณ์และสภาพแวดล้อมในสมัยนั้น ผลที่ตามมาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนที่เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการของความเป็นราษฎรที่มีภาระหน้าที่และความผูกพันกับรัฐมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งระบบบริหารราชการไทยหลังการปฏิรูปการปกครองนั้น งานส่วนใหญ่เป็นการเน้นหนักไปที่กิจการของกระทรวงมหาดไทย ทั้งที่การปฏิรูปการปกครองมีลักษณะ 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่งเป็นการปรับปรุงตัวองค์กรของรัฐในรูปของการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม แต่อีกด้านหนึ่ง คือ ความพยายามที่จะนำระบบการทำงานแบบคณะรัฐมนตรีมาใช้ (Samudavanija, 2011, p. 10-11)

สำหรับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นใน พ.ศ. 2437 ได้เปลี่ยนผ่านอำนาจการบริหารท้องถิ่นไปอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงดังกล่าวได้ปลูกฝังอำนาจสูงสุดของรัฐสมัยใหม่ไปทั่วประเทศไม่เพียงควบคุมอาณาบริเวณชายขอบให้เรียบร้อยเพื่อแสดงให้เห็นการมีอธิปไตยที่มีประสิทธิภาพเหนือดินแดนเหล่านั้น แต่ยังควบคุมทรัพยากรและแบ่งให้ผู้ใหญ่บ้านที่ถูกเลือกโดยประชาชนในท้องถิ่น (Nethipo, 2019: 231) การสร้างรัฐจึงเป็นเป้าหมายหลักของรัฐในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และกลไก หลักของการสร้างรัฐจึงอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยโดยได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่สูงกว่ากระทรวงอื่นๆอย่างต่อเนื่อง และมีขอบเขตของงานที่มีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่นขึ้น เพื่อรองรับอำนาจการควบคุมท้องถิ่นที่ทุกส่วนของประเทศให้กระทรวงมหาดไทย (Samudavanija, 2011, p. 60) และมีค่านิยมเกี่ยวกับความมั่นคงเกียรติยศและฐานะทางสังคมยังคงสืบทอดมาจากระบบเก่า ดังนั้นข้าราชการสมัยใหม่ที่เกิดขึ้นมาจากการปฏิรูปการปกครองจึงมีลักษณะผสมผสานกันระหว่างขุนนางเก่าและข้าราชการสมัยใหม่ยังคงรักษาค่านิยมแบบ “เจ้าขุนมูลนาย” จนเป็นมรดกตกทอดมาถึงสมัยปัจจุบัน

เมื่อเปลี่ยนแปลงจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นราชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เรียกความต่อเนื่องนี้ว่า “กลไกรัฐเก่าในระบอบการเมืองแบบใหม่” ระบอบใหม่ไม่ได้สร้างระบบกลไกของอำนาจจริง เพียงแต่เปลี่ยนอำนาจจากกษัตริย์ไปสู่คณะรัฐมนตรี เปลี่ยนสภาองคมนตรีไปเป็นสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ระบบราชการแข็งแกร่งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจส่วนกลางฝังรากในระบอบเก่า สอดคล้องกับที่นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ กล่าวว่า คณะราษฎรดำเนินการแค่ 3 ประการ คือ 1.เปลี่ยนกษัตริย์ให้เป็นเพียงประมุข 2.ปลูกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตและปลดปล่อยสยามจากอำนาจตะวันตกโดยเพิ่มกฎหมายสมัยใหม่ 3.สนับสนุนการเมืองชาตินิยมเพื่อรวมประชาชนของประเทศ (Nethipo, 2019, p. 231-232)

ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2495 โดยการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหาร ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขถูกตั้งขึ้นและโครงสร้างของกระทรวงเปลี่ยนไปเพื่อสนับสนุนประโยชน์ทางเศรษฐกิจของชาติ การปฏิรูปในครั้งนี้ทำให้ระบบราชการมีความรับผิดชอบต่ออำนาจการเมืองส่วนกลางมากขึ้น เรียกว่า “รัฐราชการ” และในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีนโยบายขัดขวางการมีส่วนร่วมของพรรคการเมือง นักการเมือง และกลุ่มที่ไม่ใช่ข้าราชการ ส่งผลให้เกิดความเข้มแข็งในการรวมศูนย์อำนาจรัฐและนโยบายราชการมากยิ่งขึ้น (Nethipo, 2019, p. 232-233)

การปฏิรูประบบราชการไทยที่มีความชัดเจนมาก ปรากฏเป็นรูปธรรมเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 ซึ่งทำให้มีการปรับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการใหม่ จาก 14 กระทรวง 1 ทบวง มาเป็น 20 กระทรวง และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) โดยให้เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูประบบราชการในยุคนี้ จึงเรียกว่า “การพัฒนาระบบราชการ” (Office of the Civil Service Commission, 2015, p. 53-55) โดยมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างส่วนราชการใหม่ที่ยึดหลัก Agenda Based ให้เกิดการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์ สร้างระบบการประเมินผลโดยใช้คำรับรองการปฏิบัติงาน ปรับการบริหารงานในภูมิภาคให้เป็นระบบการ

บริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน นอกจากนี้ มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการบริหารงานภาครัฐไปสู่ e-Government และใช้ระบบ GFMIS มาช่วยพัฒนาระบบการเงินการคลังของรัฐ และการปรับปรุงคุณภาพการบริการด้วยการจัดศูนย์บริการร่วมเพื่อให้บริการประชาชนอย่างรวดเร็วเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ส่งผลให้การปฏิรูประบบราชการในช่วงนั้น ดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

พัฒนาการการกระจายอำนาจของการปกครองท้องถิ่นไทย

การกระจายอำนาจในยุคการเมืองหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรัฐ กล่าวคือ การกระจายอำนาจในครั้งนี้ได้ลดอำนาจรัฐบาลในเมือง และลดความสำคัญของความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพลในต่างจังหวัดกับอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐจากกรุงเทพมหานคร การเปลี่ยนแปลงนี้ทำลายความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์ระหว่างรัฐและผู้มีอิทธิพล ปัจจุบันผู้นำท้องถิ่นเลือกวิธีการเข้าถึงอำนาจรัฐในรูปแบบของตำแหน่งการปกครองท้องถิ่น ซึ่งอีกไม่นานจะมีความคงที่และโครงสร้างความเสี่ยงของระบบอุปถัมภ์ถูกทำให้แตกต่างไปจากเจ้าพ่อ (Nethipo, 2019, p. 235) เมื่อศึกษาถึงช่วงเวลาของพัฒนาการการกระจายอำนาจสามารถเปรียบเทียบแนวคิดของนักวิชาการบางท่านได้ดังนี้ (King Prajadhipok's Institute, 2018, p. 3-4)

ธเนศวร์ เจริญเมือง	บวรศักดิ์ อุวรรณโณ	นครินทร์ เมฆไตรรัตน์
แบ่งพัฒนาการการกระจายอำนาจเป็น 4 ชั้น	แบ่งพัฒนาการการกระจายอำนาจเป็น 4 ก้าว	แบ่งพัฒนาการการกระจายอำนาจเป็น 5 ช่วง
ชั้นที่ 1 : ความพยายามในการจัดตั้งการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (พ.ศ. 2476)	ก้าวที่ 1 : พ.ศ. 2475-2500	1.การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475
ชั้นที่ 2 : การสถาปนาการปกครองท้องถิ่นโดยข้าราชการประจำ (พ.ศ. 2495-2499)	ก้าวที่ 2 : พ.ศ. 2501-2532	2.การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2501
ชั้นที่ 3 : นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจแบบเสรีและภาวะชะงักงันของการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2504-2535)	ก้าวที่ 3 : พ.ศ. 2540-2553	3.การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง พ.ศ. 2535
ชั้นที่ 4 : ระยะแห่งการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (พ.ศ. 2535-2539)	ก้าวที่ 4 : ก้าวต่อไปของการกระจายอำนาจไทย	4.การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540
		5.ทิศทางการปกครองท้องถิ่นภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

ตารางที่ 1 ช่วงเวลาของพัฒนาการการกระจายอำนาจ

จากการศึกษาในข้างต้นจะเห็นได้ว่าพัฒนาการที่สำคัญมากที่สุดของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้ออกแบบให้รัฐต้องกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ 5 ประการ (King Prajadhipok's Institute, 2018, p. 5-6) ดังนี้

1) ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 282-284)

2) ระบุอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการตนเองมากขึ้น

3) กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และให้อำนาจให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือการสั่งให้ออกจากราชการของพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้คำนึงถึงความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น ส่งผลให้รัฐบาลจัดทำพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา 288

4) กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากการเห็นชอบของสภาท้องถิ่น โดยทั้งสองตำแหน่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่งผลให้เวลาต่อมารัฐบาลออกพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ขึ้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว

5) กำหนดให้ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นของตนได้ อีกทั้งยังกำหนดให้ประชาชนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเสนอข้อบัญญัติต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาข้อบัญญัติ เป็นผลให้เวลาต่อมารัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

เมื่อศึกษาถึงรูปแบบของการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า ยุคที่ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากมติของสภาหรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม พ.ศ. 2540-2546 ทำให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามีการแบ่งปันอำนาจ (Power-Sharing) โดยฝ่ายบริหารต้องแสดงความรับผิดชอบต่อ (Accountable) ต่อฝ่ายสภา จุดอ่อน คือ ทำให้ฝ่ายบริหารอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ เนื่องจากต้องพึ่งพาเสียงข้างมากของสภาเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร จึงมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นยุคที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทางตรง พ.ศ. 2546-2557 มีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกำหนดให้ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ทำให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดและทำให้ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่น เพราะมีที่มาของความชอบธรรมจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โครงสร้างใหม่ของการบริหารท้องถิ่นดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงการเมืองไทยหลายทาง คือ 1) การเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นแบบประชาธิปไตยทั่วประเทศช่วยขยายการเมืองระบบเลือกตั้งในเมืองและชนบท ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าการไปเลือกตั้ง 2) อำนาจของรัฐบาลกลางในท้องถิ่นถูกเปลี่ยนไปเป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้เล่นในฐานะคู่แข่งกับอำนาจรัฐ ทำให้อำนาจของระบบราชการส่วนกลางที่กุมอำนาจมานานับร้อยปี ถึงแม้ว่านักธุรกิจคนสำคัญของจังหวัดจะผูกขาดตำแหน่งการเมืองเป็นส่วนมาก แต่ผู้นำท้องถิ่นข้างน้อยและมีธุรกิจทั่วไปก็ได้อำนาจนี้ด้วย

3) การกระจายงบประมาณในพื้นที่การเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะพื้นที่เมืองที่มีการแข่งขันเพื่อตำแหน่งบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Nethipo, 2019, p. 228) นับเป็นครั้งแรกตั้งแต่ไทยเป็นรัฐสมัยใหม่ที่มีการก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลในการสร้างการเมืองระบบใหม่ที่เป็นปฏิวัติการเมืองไทยและโครงสร้างอำนาจในพื้นที่ต่างจังหวัด ซึ่งเป็นการเขย่าลักษณะของรัฐไทยที่มีมาในอดีต

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 หมวดที่ 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 281-290 โดยมีสาระสำคัญ 5 ประการ (King Prajadhipok's Institute, 2018, p. 13-15) ดังนี้

1) เพิ่มอิสระและบทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่ชัดเจนมากขึ้น และได้ยกเลิกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นให้มีหลักมาตรฐานในการกำกับดูแลที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท โดยการกำกับดูแลนั้นต้องไม่ให้เกิดการตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดให้มีการกำกับดูแลจากภาคประชาชนเพิ่มเข้ามาด้วย ตามมาตรา 282 วรรค 2 “...รวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก...”

2) ขยายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น กำหนดให้ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดและแผนพัฒนาประเทศด้วย และยังได้ระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความเข้มแข็งในการบริหารงานได้อย่างอิสระสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถจัดบริการสาธารณะด้วยตนเองได้ สามารถร่วมมือกันจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดบริการสาธารณะที่เป็นอำนาจหน้าที่ของตนได้ และยังให้จัดทำกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อให้ราชการส่วนกลางแบ่งอำนาจหน้าที่ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการเอง และยังกำหนดให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นๆได้ด้วยตนเอง

3) กำหนดให้มืองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีระบบการคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมา ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการตนเองมากยิ่งขึ้นเหมือนกับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

4) ท้องถิ่นใดที่มีความจำเป็นเฉพาะที่จะจัดให้มีการบริหารงานแบบพิเศษ ด้วยบริบทเฉพาะพื้นที่สามารถจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้นมาได้ ดังนั้นการที่ท้องถิ่นหลายแห่งต้องการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในช่วงปี พ.ศ. 2554 เป็นสิ่งที่เริ่มแนวความคิดการปกครองตนเองอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และในอนาคตจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมาะสมกับบริบทพื้นที่หลายประเภทมากยิ่งขึ้น แม้จะอยู่ท่ามกลางภายใต้การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็ตาม

5) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการ และกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งรายละเอียดให้ประชาชนทราบหากโครงการหรือกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการนั้นกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้กระบวนการทำประชาคมรับฟังความคิดเห็นหรือการทำประชาคมติดก่อนดำเนินโครงการหรือกิจกรรม

ในยุคนี้อย่างนี้ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวดที่ 14 การปกครองท้องถิ่น มาตรา 249-253 โดยมีสาระสำคัญ 5 ประการ (King Prajadhipok's Institute, 2018, p. 23-25) ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะต่างๆได้ ครอบคลุมถึงการบริการสาธารณะนั้นเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และตามหลักพัฒนาที่ยั่งยืน อีกทั้งเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สามารถดำเนินการร่วมกับเอกชนหรือหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการด้วยตนเองได้ ให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดบริการสาธารณะตามความเหมาะสม ตามมาตรา 250 วรรค 3

2) ในกรณีที่ต้องครุปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการบริหารงานในพื้นที่ ยังคงให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ตามมาตรา 250 วรรค 4

3) การออกกฎหมายบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำให้มีความเหมาะสมกับความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องมีการกำหนดมาตรฐานให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศเพื่อให้สามารถโยกย้ายบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ ตามมาตรา 251

4) การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และให้มีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 253

5) สิทธิของประชาชนในการเข้าซื้อถอดถอนหรือเสนอข้อบัญญัติต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขั้นตอนหรือกระบวนการในการเข้าซื้อถอดถอนและการเสนอข้อบัญญัติให้เป็นไป ตามมาตรา 254

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐไม่ปรากฏคำว่ากระจายอำนาจหรือการปกครองตนเองของท้องถิ่นแต่อย่างใด (Suvanamongkol, 2021, p.129) ซึ่งต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ที่มีบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ แผนการปฏิรูปมีการบรรจุเรื่องการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรทรัพยากรที่เป็นธรรมไว้แล้ว พร้อมกำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ 4 ประการ ได้แก่ 1) ให้มีการกระจายอำนาจและการพัฒนานักการเมืองท้องถิ่น 2) ให้มีการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในท้องถิ่น 3) ให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารท้องถิ่น และ 4) ให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่น หากแต่ละท้องถิ่นให้ความสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นโดยประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางความต้องการของชุมชนจะส่งผลให้เกิดพลังในการพัฒนาและเกิดการบริหารงานแบบธรรมาภิบาลที่แท้จริง (Varasunant, and Bodeerat, 2021)

ภาวะถดถอยในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

หลังการรัฐประหารเลขาธิการคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ยกเรื่องกระจายอำนาจจะทำให้บ้านเมืองไม่มีเสถียรภาพ และเป็นภัยบ่อนทำลายความสามัคคีในการบริหารต้องหยุดกระบวนการกระจายอำนาจ คสช.ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว (Nethipo, 2019, p. 245-246) ดังนี้

1) ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ ให้จัดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นไปก่อนจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง โดยในระหว่างนี้ให้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้ สภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีสมาชิกสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด ให้ถือว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาที่เหลืออยู่นั้นเป็นอันสิ้นสุดลงนับแต่วันที่จำนวนสมาชิกสภาเหลือไม่ถึงกึ่งหนึ่ง

2) การแต่งตั้งสมาชิกสภาใหม่หลังจากสภาสิ้นสุดลง ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และความสามารถด้านการบริหารงานท้องถิ่น โดยสมาชิกใหม่จะประกอบด้วยอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดต้องเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษ หรือระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป

3) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทประกอบด้วยจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังต่อไปนี้
องค์กรการบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาจำนวนสิบคน เทศบาลทุกประเภทมีสมาชิกสภาจำนวนสิบสองคน และ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดทั้งหมดที่มีอยู่ก่อนวันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ

4) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมีคุณสมบัติเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการในเขตจังหวัดในระดับ
ตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษ หรือระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป และต้องพ้นหรือออกจากราชการแล้ว

5) คณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลตามข้อ 2) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการ
จังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดคนหนึ่งซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำ
จังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด
รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (ฝ่ายทหาร) และประธานสภาหอการค้าจังหวัดหรือ
ประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดหรือประธานสภานายความประจำจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน
เป็นกรรมการ

6) เมื่อได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการสรรหาประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภา
ท้องถิ่นภายในสามวัน และให้ถือว่าผู้ที่ได้รับการประกาศแต่งตั้งนั้นเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วย
การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับแต่วันประกาศแต่งตั้ง

จะเห็นได้ว่าเป็นการเพิ่มอำนาจการบริหารราชการให้ส่วนภูมิภาคมากขึ้นในการเข้าไปแทรกแซง
การกระจายอำนาจของการปกครองท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบ
แห่งชาติอีกจำนวนมาก (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) ได้แก่ ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
ที่ 86/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเป็นการชั่วคราว, คำสั่งหัวหน้า
คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็น
การชั่วคราว, คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 22/2559 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็น
การชั่วคราวในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น, คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2559
เรื่อง การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร, คำสั่ง
หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 6/2560 เรื่อง การแต่งตั้งนายกเมืองพัทยา เป็นต้น

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ใช้อำนาจเผด็จการด้วยมาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ทั้งหมด 176 คำสั่ง รวมถึงคำสั่งที่มีผลต่อการบริหารท้องถิ่น
มี 10 คำสั่ง ซึ่งระงับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งถูกสอบสวนคดีทุจริตหลายร้อยคน
ผลคือทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องระมัดระวังอย่างมากเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกสอบสวนเรื่องทุจริต จึงมีงบประมาณ
สะสมในบัญชีท้องถิ่นประมาณ 1.7 พันล้านบาท และในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2560 รัฐบาลเผด็จการทหาร
เปลี่ยนกฎระเบียบเพื่อนำเงินเหล่านี้มาใช้ในการอื่น (Nethipo, 2019, p. 246) เพราะฉะนั้นจะเห็นได้ว่า
คำสั่งเหล่านี้ของ คสช.ได้ต่อต้านการกระจายอำนาจ และมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบอำนาจใหม่อย่างถึงที่สุด
กล่าวโดยสรุปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องการกระจายอำนาจได้
เพราะกระบวนการผ่านกฎหมายในเรื่องการบริหารท้องถิ่นนั้น ผู้เล่นถูกจำกัดในองค์กรสูงสุด คือ คสช.
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูป คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้อิทธิพลของ คสช.

การก้าวต่อไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2545 โดยมี
วัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจและสนับสนุนการปกครองท้องถิ่น ส่วนวัตถุประสงค์อื่นๆ คือ

บัญญัติและแก้ไขกฎระเบียบ รวมทั้งสร้างมาตรฐานดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้อำนาจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีเหนือกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการตั้งสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดขึ้นในปี พ.ศ. 2551 ทุกจังหวัด เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานจังหวัด (กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2552) จะเห็นได้ว่ากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไม่มีอำนาจสั่งการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง แต่ใช้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดและสายงานบังคับบัญชาที่ทำให้เชื่อว่าองค์กรเหล่านี้จะปฏิบัติตามนโยบายของชาติ (Nethipo, 2019, p. 241-242)

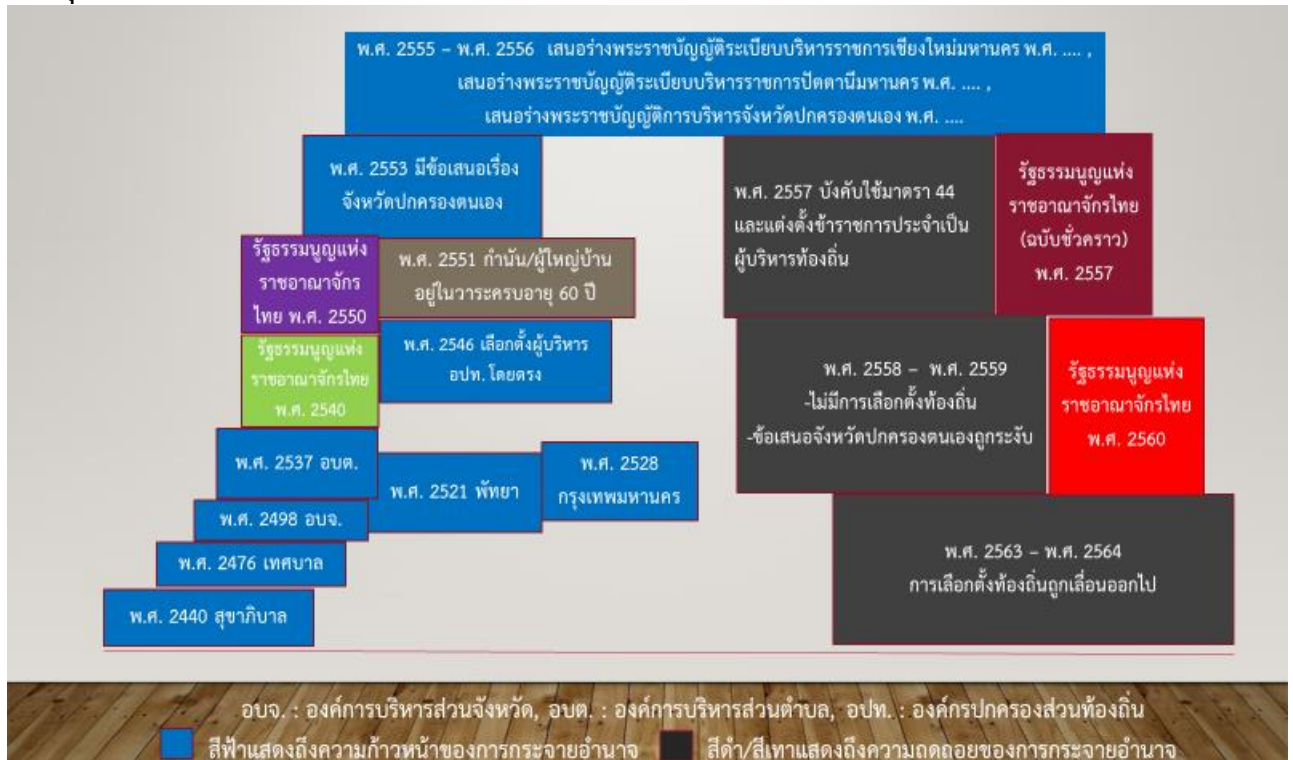
สำหรับเรื่องการถ่ายโอนอำนาจนั้น หน่วยงานของส่วนกลางเป็นส่วนหนึ่งที่ขัดขวางการเปลี่ยนอำนาจจากราชการส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีของกระทรวงสาธารณสุขถ่ายโอนอำนาจสาธารณสุขให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตกลงกับกระทรวงสาธารณสุขว่า งานสาธารณสุขเบื้องต้นทั้งหมดจะให้เป็นบริการสุขภาพชุมชนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2553 โดยปี พ.ศ. 2550 กระทรวงสาธารณสุขตั้งคณะกรรมการเตรียมการแนะนำเรื่องการถ่ายโอนอำนาจ แต่หลักเกณฑ์ที่กำหนดจะถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีความพร้อมเท่านั้น โดยจะต้องได้รับรางวัลธรรมาภิบาล และมีเงินสนับสนุนกองทุนสาธารณสุข นอกจากนี้เจ้าหน้าที่หรือหัวหน้าด้านสาธารณสุขจะต้องเต็มใจที่จะโอนย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ากระทรวงสาธารณสุข ส่งผลให้ปี พ.ศ. 2553 มีเพียงหน่วยสาธารณสุขในชนบท 28 แห่ง จาก 9,787 แห่ง โอนย้ายมาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนถึงปี พ.ศ. 2559 มีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเพียง 51 แห่งเท่านั้นที่ถูกถ่ายโอน (Nethipo, 2019, p. 242-245) เป็นต้น จะเห็นได้ว่าปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอน **ประการแรก** ถึงแม้ว่ากระบวนการกระจายอำนาจจะเป็นไปตามกฎหมายและมีโครงสร้างไว้พร้อมแล้ว แต่หน่วยงานรัฐดำเนินการล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมาย **ประการที่สอง** อำนาจอธิปไตยในการบริหารส่วนกลางของผู้เชี่ยวชาญและมีอาชีพถูกแอบซ่อนไว้ในการกระจายอำนาจ ดังนั้นยังคงยึดติดกับชื่อเสียงของกระทรวงมากกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจ **ประการสุดท้าย** ข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลงหรือเผชิญกับความท้าทายในการปฏิบัติงานที่มีภารกิจแปลกใหม่และหลากหลาย

ในด้านการกระจายงบประมาณของท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าความสามารถในการจัดเก็บรายได้ภาษีอากรของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ่งชี้ให้เห็นถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy) ในด้านการเงินการคลัง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น กล่าวคือ งบประมาณของท้องถิ่นมีแหล่งที่มาของรายได้ 2 แหล่ง คือ 1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บได้เอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร อากรฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมประเภทต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บจากประชาชนผู้มาขอใช้บริการ 2) รายได้ที่รัฐบาล ส่วนกลาง หรือหน่วยงานราชการอื่นจัดเก็บแล้วจัดสรรเป็นงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม อากรรังนกอีแอ่น ภาษีเพื่อการศึกษา และภาษีการพนัน ซึ่งสัดส่วนจำนวนรายได้หรืองบประมาณดังกล่าวจะเป็นตัวบ่งชี้ที่สะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการตัดสินใจและบริหารการคลังและงบประมาณด้วยตนเองได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อย

กว่าร้อยละ 35 แต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 พบว่าสัดส่วนของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลมีเพียงร้อยละ 24.05 ซึ่งไม่ได้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ จึงมีการแก้ไขตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ซึ่งตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557 สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลนั้นเกินกว่าร้อยละ 25 ทุกปี แต่ปรากฏว่าการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลหรือส่วนกลางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรดังกล่าวจะจัดสรรเป็นเงินอุดหนุน (เงินอุดหนุนทั่วไป/เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ซึ่งเป็นเงินที่รัฐบาลตั้งขึ้นในงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยรับงบประมาณ (Sriram, Metasuttirat, and Limmethee, 2017) เพราะฉะนั้นถ้าจะเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลัง (Local Financial Autonomy) ของท้องถิ่น ควรให้รัฐบาลกระจายอำนาจให้หน่วยระดับจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนนโยบายการกระจายอำนาจให้จังหวัดจัดการตนเอง และต้องพึ่งตัวเองทางการคลังให้มีรายได้หลักจากสรรพากรในจังหวัด เพื่อให้จังหวัดเริ่มพัฒนาฐานเศรษฐกิจและฐานรายได้ของตน แทนการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง เพื่อไม่ให้เกิดปรากฏการณ์ “Hamilton Paradox” คือ นักการเมืองและข้าราชการในจังหวัดต่างๆ วิ่งเต้นของบประมาณจากระดับชาติลงจังหวัด ปรากฏการณ์ดังกล่าวถือว่าเป็นอันตรายต่อระบบการคลังและระบอบประชาธิปไตย ทำให้จังหวัดต้องพึ่งพาการคลังรัฐบาลในระดับชาติมากขึ้น โอกาสที่จังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จะเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ทางการคลังก็จะค่อยๆ หดไป (Suwanmala, 2013, p. 12-20)

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจและโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ถูกกำหนดด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นตัวการสำคัญแล้ว ยังมีแผนงานยุทธศาสตร์และกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579), เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) (พ.ศ. 2558-2573), พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ซึ่งเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 ฉบับ มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มเติมในเรื่องจัดการส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และการฝึกอบรมให้แก่ประชาชน รวมทั้งการจัดการหรือสนับสนุนการดูแลกองทุนต่างๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาในท้องถิ่น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่เรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนสถานีดารวจ และหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามการรักษาความสงบเรียบร้อย และการจัดการจราจร เพื่อรองรับการถ่ายโอนที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีอำนาจบริหารจัดการในด้านความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยด้วยตนเองมากขึ้น แต่สิ่งสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการเมืองระดับท้องถิ่น คือ การมีส่วนร่วมภาคประชาชน ซึ่งเป็นพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยท้องถิ่น (Purimart, 2021) ถ้าประชาชนตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น จะส่งผลให้การเติบโตของการกระจายอำนาจท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

บทสรุป



แผนภาพที่ 1 พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย

จากแผนภาพข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า นับตั้งแต่เริ่มต้นจัดตั้งสุขาภิบาลในปี พ.ศ. 2440 ได้ใช้เวลาหลายร้อยปีกว่าจะมี “ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.” ที่เสนอโดยเครือข่ายในพื้นที่ท้องถิ่นให้แต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดคนใหม่ในรัฐบาลท้องถิ่นพิเศษและอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารได้ แต่เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปล่าสุดในปี พ.ศ. 2562 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่ประกอบขึ้นโดยกองทัพซึ่งมีผู้นำรัฐประหารกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง การกลับมาของข้าราชการประจำกลายเป็นรัฐราชการอย่างเป็นทางการ ทำให้พัฒนาการของการปกครองตนเองในท้องถิ่นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการเมืองไทย ซึ่งกลไกของประชาธิปไตยท้องถิ่นถูกขัดขวางนำไปสู่การหยุดชะงักครั้งใหญ่ในการกระจายอำนาจระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการขัดจังหวะประชาธิปไตยท้องถิ่นด้วยคำสั่งเลื่อนการเลือกตั้งท้องถิ่นทั้งหมดออกไป ดังนั้นความท้าทายต่อการปกครองตนเองของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมือง อาจจะดีขึ้นถ้าอยู่ในสถานการณ์ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยพลเรือน ซึ่งเปิดโอกาสในการเคลื่อนไหวทางการเมืองและสังคม ทำให้สามารถสนับสนุนร่างกฎหมายว่าด้วยจังหวัดจัดการตนเองต่อไปได้ ซึ่งแนวทางการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจในอนาคตนั้น รัฐไทยต้องมีความมุ่งมั่นอย่างจริงจัง เพื่อวางแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่มีต่อนโยบายการกระจายอำนาจ เช่น แต่งตั้งคณะทำงานบูรณาการนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่ชัดเจน เพราะปัจจุบันมีคณะทำงานหลายชุดทำให้ขาดเสถียรภาพในการดำเนินการนโยบายกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถในการดำเนินการภารกิจที่ถ่ายโอนลง เพื่อแก้ไขปัญหาของประชาชนโดยตรง ไม่ควรใช้วิธีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรจากส่วนกลางไปยังองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นตามความสมัครใจ เพราะทำให้ขาดอำนาจดำเนินการและมีได้รับการถ่ายโอนอย่างเพียงพอตามกฎหมาย รวมทั้งควรยกเลิกมาตรการควบคุมท้องถิ่นที่ไม่จำเป็นและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และในระยะยาวควรบูรณาการปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการบริหารจัดการชุมชนเมืองและชุมชนชนบทของท้องถิ่น รวมทั้งจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่พื้นที่ใกล้เคียงกัน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาในข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระจายอำนาจและเพิ่มพื้นที่การปกครองตนเองได้มากขึ้น โดยการก้าวย่างดังต่อไปนี้

- 1) สร้างความเข้าใจในความหมายของการปกครองตนเองให้ชัดเจน ทุกฝ่ายต้องเข้าใจตรงกันว่า การกระจายอำนาจโดยใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกต้องนั้น คือ การกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ประชาชนตามวิถีประชาธิปไตยขั้นพื้นฐาน ไม่ใช่การใช้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งเพิ่มขึ้นให้แก่ระบบราชการส่วนกลางอย่างที่ผ่านมา
- 2) ผู้เล่นในสนามการเมืองท้องถิ่นที่จับมือกันเป็นสมาคมท้องถิ่นในระดับประเทศจะต้องจับมือกับนักการเมืองระดับชาติ เพื่อต่อรองกับรัฐบาลให้ออกกฎหมายและแก้ไขกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและเป็นอิสระ ตามหลักการกระจายอำนาจที่แท้จริง รัฐบาลกลางควรเป็นผู้ดูแลมากกว่าเป็นผู้ควบคุมบังคับ
- 3) งานด้านสาธารณูปโภค การศึกษา อนามัย และสวัสดิการอื่นๆ รัฐบาลต้องมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำหน้าที่แทนพร้อมจัดสรรงบประมาณให้ตามภารกิจงานที่มอบหมาย
- 4) การกระจายงบประมาณของรัฐบาลไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น จะต้องใช้ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก
- 5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้สร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นให้ก้าวหน้าและเข้มแข็ง พร้อมสร้างนวัตกรรมประชาธิปไตยท้องถิ่นใหม่ๆ ขึ้น เช่น ภาคประชาสังคมที่หลากหลายในพื้นที่ เป็นต้น
- 6) การปรับใช้นโยบายภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนลงสู่ภาคชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Localizing SDGs) และการสร้างหุ้นส่วนการพัฒนาที่เข้มแข็งกับชุมชนท้องถิ่นจะเป็นกุญแจสำคัญในการขับเคลื่อน SGD's ในระดับพื้นที่ โดยท้องถิ่นสามารถนำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนไปบริหารจัดการอำนาจเพื่อต่อรองกับส่วนกลางได้มากขึ้น มีทั้งโอกาสที่สามารถดำเนินการได้เองและข้อจำกัดจากการพึ่งพาความช่วยเหลือด้านเทคนิคจากภายนอก ซึ่งคาดว่าเป้าหมายอาจค่อยๆ เปลี่ยนความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นไปสู่การเป็นหุ้นส่วนอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ซึ่งการใช้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองตนเองเป็นความหวังในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ระดับหนึ่ง ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการต่อรองกับส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในอนาคต

References

- Kesboonchoo Mead, K. (2019). *The rise and decline of Thai absolutism*. Nonthaburi : Sameskybooks.
- King Prajadhipok's Institute. (2018). *Decentralization Report 2017*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.

- Mektrirat, N. (2009). *Report on the Progress of Decentralization Process in Thailand and Recommendations, under Local Government Units' Capacity Building for Supporting Decentralization and Local Good Governance Project*. Bangkok : UNDP.
- Nethipo, V. (2019). Thailand's Politics of Decentralization : Reform and Resistance before and after the May 2014 Coup. In *After the Coup : The National Council for peace and Order Era and the Future of Thailand*. (pp. 224-253). Singapore: ISEAS Publishing.
- Office of the Civil Service Commission. (2015). *Administrative system of the Kingdom of Thailand*. Nonthaburi : OCSC.
- Purimart, P. (2021). Political Dynamic and Political Culture Reinforcement in Democratic System of Local Politicians. *Journal of MCU Buddhapanya Review*, 6(1), 120-130.
- Samudavanija, C. (2011). *100 years of bureaucratic reform: the evolution of state power and political power*. Bangkok : P.Press.
- Secretariat of the House of Representatives. *National Council for Peace and Order*. Retrieved <http://library2.parliament.go.th/giventake/ncpo.html>.
- Sriram, N., Metasuttirat, J., & Limmethree, A. (2017). Budget Allocation to Local Government : Increase or Decrease of Local Financial Autonomy, *Journal of Liberal Arts. Ubon Ratchathani University*, 13(2), 191-216.
- Sukkasem, T. (2013). *Teaching Documents on Thai Politics and Governance*. Phetchabun : Phetchabun : Phetchabun Rajabhat University.
- Suvanamongkol, P. (2021). Turning Back, Looking Forward at Decentralization of the Thai State: A Dim Light at the End of the Tunnel. *King Prajadhipok's Institute Journal* (September 2021 - December 2021) Vol. 19 No. 3 (2021), 119-136.
- Suwanmala, C. (2013). *Go Beyond Hamilton Paradox Trap: To Self-governing Province*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Tanchai, W. (2014). *Decentralization and Democracy in Thailand*. Bangkok : King Prajadhipok's Institute.
- Teerawakin, L. (2007). *Evolution of Politics in Thailand*. Bangkok : Thammasat Press.
- Varasunant, T., Bodeerat, C. (2021). The People's Participation in Making Local Development Plans of Bangrakammuangmai Sub-District Municipality in Bangrakam District, Phitsanulok Province. *Journal of MCU Buddhapanya Review*, 6(2), 52-62.

