

การกระจายอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในประเทศไทย DECENTRALIZATION AND INTERGOVERNMENTAL RELATIONS IN THAILAND

ทวีศักดิ์ ไครบูต

Taweesak Kraiboot

มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตศรีล้านช้าง

Mahamakut Buddhist University: Srilanchang Campus

*Corresponding author, e-mail: Taweesak.kra@mbu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาพัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ถึงรูปแบบ กฎหมาย นโยบาย และความท้าทายที่เกิดขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน การศึกษาพบว่า แม้ประเทศไทยจะมีกรอบกฎหมายและนโยบายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติยังคงประสบกับความท้าทายหลายประการ โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างการบริหารที่ยังคงรวมศูนย์ ขอบจำกัดด้านงบประมาณ และการแทรกแซงจากส่วนกลาง จากการวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์และทฤษฎี บทความแบ่งพัฒนาการออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ยุคก่อนการปฏิรูป (ก่อนปี 2540) ยุคปฏิรูป (2540-2549) และยุคชะลอการกระจายอำนาจ (2550-ปัจจุบัน) โดยพบว่าช่วงหลังมีปรากฏการณ์การถดถอยของกระบวนการกระจายอำนาจที่สะท้อนผ่านการดึงอำนาจกลับสู่ส่วนกลาง การเพิ่มกลไกการกำกับดูแล และการชะลอการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณ ประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ได้แก่ การทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ การพึ่งพาทางการคลัง และระบบการกำกับดูแลที่เข้มงวด บทความนี้เสนอแนวทางเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการกระจายอำนาจในบริบทของประเทศไทย โดยเน้นการปฏิรูปโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นและการพัฒนาที่ยั่งยืน

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, การปกครองท้องถิ่น, ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น, ธรรมชาติของท้องถิ่น, ประเทศไทย

Abstract

This article examines the development of decentralization in Thailand and intergovernmental relations between central government and local administrative organizations. It analyzes the forms, laws, policies, and challenges in the decentralization process from the promulgation of the 1997 Constitution to the present. The study reveals that despite Thailand

having legal frameworks and policies promoting decentralization, implementation faces numerous challenges, particularly regarding centralized administrative structures, budget limitations, and central government intervention. From historical and theoretical analysis, the article divides development into three periods: pre-reform (before 1997), reform (1997-2006), and decentralization deceleration (2007-present). The latter period demonstrates a regression in decentralization reflected through recentralization of power, increased supervisory mechanisms, and delays in transferring functions and budgets. Key issues affecting intergovernmental relations include overlapping authorities, fiscal dependency, and strict supervisory systems. The article proposes approaches to enhance decentralization effectiveness in the Thai context, emphasizing reform of intergovernmental relations, capacity development of local administrative organizations, and promotion of citizen participation. These approaches aim to strengthen local democracy and sustainable development.

Keywords: Decentralization, Local Government, Intergovernmental Relations, Local Governance, Thailand

บทนำ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการถ่ายโอนอำนาจ ทรัพยากร และความรับผิดชอบจากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Cheema & Rondinelli, 2007) การกระจายอำนาจในประเทศไทยมีรากฐานทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน เริ่มตั้งแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2440 สมัยรัชกาลที่ 5 แต่การกระจายอำนาจในยุคแรกมีลักษณะจำกัดและเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐบาลกลาง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2553) การกระจายอำนาจแบบสมัยใหม่เริ่มชัดเจนขึ้นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 โดยจุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งวางรากฐานการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย (เอนก เหล่าธรรมทัศน์, 2557)

ในแง่แนวคิดทางวิชาการ Smith (1985) อธิบายว่าการกระจายอำนาจเป็นการถ่ายโอนอำนาจทางการเมืองการปกครองจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะในท้องถิ่นของตน ขณะที่ Oates (1999) เสนอทฤษฎี "ความเหมาะสมทางการคลัง" (Fiscal Equivalence) ที่อธิบายว่าการจัดบริการสาธารณะควรดำเนินการโดยหน่วยงานที่มีขอบเขตพื้นที่ครอบคลุมประชากรที่ได้รับประโยชน์และต้นทุนจากบริการนั้น ในบริบทของสังคมไทย ปธาน สุวรรณมงคล (2554) ชี้ว่าการกระจายอำนาจไม่เพียงเป็นเครื่องมือพัฒนาประสิทธิภาพการบริการสาธารณะ แต่ยังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตยระดับรากหญ้า ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างสำนึกความเป็นพลเมือง

แม้ประเทศไทยดำเนินนโยบายกระจายอำนาจมากกว่าสองทศวรรษ แต่งานวิจัยหลายชิ้นพบว่าการกระจายอำนาจยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีลักษณะไม่เท่าเทียมและขาดความชัดเจนในการแบ่งบทบาทหน้าที่ (Krueathep, 2019; ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ, 2563) วุฒิสาร ตันไชย (2557) วิเคราะห์ว่าความไม่สมดุลนี้เป็นผลจากปัจจัยทางการเมือง สังคมวัฒนธรรม และโครงสร้างระบบราชการไทยที่มีรากฐานจากการรวมศูนย์อำนาจ ยิ่งกว่านั้น Unger และ Mahakanjana (2016) ชี้ให้เห็นถึงปรากฏการณ์การถดถอยของกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยเฉพาะหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ที่มีความพยายามดึงอำนาจกลับสู่ส่วนกลางผ่านการออกกฎหมายและนโยบายที่ลดทอนความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Agranoff และ Radin (2015) เสนอแนวคิด "การบริหารงานแบบเครือข่าย" (Network Governance) ที่มองว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นควรเป็นความสัมพันธ์แบบเครือข่ายความร่วมมือที่ทุกฝ่ายมีอิสระและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทย ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังคงเป็นแบบลำดับชั้น โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจกำกับดูแลและควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มงวด (อรรถัย กักผล, 2558) ในด้านการคลัง ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2560) ชี้ว่าการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในสัดส่วนสูงเป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์พัฒนาการและสถานการณ์ปัจจุบันของการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงปัญหาและความท้าทาย พร้อมเสนอแนวทางปรับปรุงกระบวนการกระจายอำนาจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยคำนึงถึงบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศไทย การศึกษานี้มีประโยชน์ทั้งในเชิงวิชาการโดยเติมเต็มองค์ความรู้เกี่ยวกับการกระจายอำนาจในบริบทไทย และในเชิงนโยบายโดยให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปการกระจายอำนาจในอนาคต

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ

นิยามและความหมายของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นแนวคิดที่มีความหมายกว้างและถูกให้คำนิยามแตกต่างกันไปตามบริบทและมุมมองของนักวิชาการ Schneider (2003) อธิบายว่า การกระจายอำนาจหมายถึงการถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจจากระดับสูงไปสู่ระดับที่ต่ำกว่าในองค์กรหรือระบบการปกครอง โดย Rondinelli (1983) ได้จำแนกการกระจายอำนาจออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) การแปรรูป (Privatization) 2) การมอบอำนาจ (Delegation) 3) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และ 4) การถ่ายโอนอำนาจ (Devolution) ซึ่งแต่ละรูปแบบมีระดับความเข้มข้นของการกระจายอำนาจที่แตกต่างกัน ในบริบทของไทย วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2558) อธิบายว่า การกระจายอำนาจคือกระบวนการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ทรัพยากร และการตัดสินใจจากส่วนกลางไปยังหน่วยงานระดับล่าง โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเพิ่ม

ประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานท้องถิ่น

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ

การศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจมีพื้นฐานทางทฤษฎีที่หลากหลาย โดยทฤษฎีที่สำคัญประกอบด้วย

1. ทฤษฎีทางเลือกสาธารณะ (Public Choice Theory) โดย Tiebout (1956) เสนอแนวคิด "การลงคะแนนด้วยเท้า" (Voting with Feet) ที่อธิบายว่าการแข่งขันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะส่งเสริมให้เกิดการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่
2. ทฤษฎีตัวแทน-ตัวการ (Principal-Agent Theory) Moe (1984) อธิบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลาง (ตัวการ) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตัวแทน) ซึ่งมีการถ่ายโอนอำนาจและทรัพยากรเพื่อดำเนินการกิจกรรมที่ได้รับมอบหมาย โดยมีกลไกการติดตามตรวจสอบเพื่อลดปัญหาการไม่สมมาตรของข้อมูลและความเสี่ยงทางศีลธรรม
3. ทฤษฎีธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance Theory) Stoker (2011) เสนอว่าการกระจายอำนาจเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาธรรมาภิบาลท้องถิ่น ซึ่งเน้นการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการร่วมกันบริหารจัดการท้องถิ่น
4. ทฤษฎีความเป็นอิสระท้องถิ่น (Local Autonomy Theory) ตามแนวคิดของ Clark (1984) ซึ่งเน้นการศึกษาระดับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การจัดทำบริการสาธารณะ และการบริหารงบประมาณโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาลกลาง

ประโยชน์และข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจถูกคาดหวังว่าจะนำมาซึ่งประโยชน์หลายประการ ซึ่ง Shah และ Thompson (2004) ได้สรุปไว้ได้แก่ การพัฒนาประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ การตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ตรงจุดมากยิ่งขึ้น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น และการลดความเหลื่อมล้ำและการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ห่างไกล

อย่างไรก็ตาม Bardhan และ Mookherjee (2006) ชี้ให้เห็นว่า การกระจายอำนาจอาจนำมาซึ่งข้อจำกัดและความท้าทายหลายประการ เช่น ความเสี่ยงต่อการครอบงำโดยชนชั้นนำท้องถิ่น (Elite Capture) ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ปัญหาการคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่น ข้อจำกัดด้านขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบริบทของประเทศไทย อภิชาติ สถิตนิรามัย (2562) พบว่า การกระจายอำนาจที่ขาดการเตรียมความพร้อมอย่างเหมาะสมอาจนำไปสู่ปัญหาการแทรกแซงจากนักการเมืองท้องถิ่นและการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

พัฒนาการของการกระจายอำนาจในประเทศไทย

ยุคก่อนการปฏิรูปการกระจายอำนาจ (ก่อนปี พ.ศ. 2540) ประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นของไทยมีรากฐานมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีการปฏิรูปการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาล

อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นในยุคแรกยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจและเป็นเครื่องมือของรัฐในการควบคุมพื้นที่มากกว่าการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2559) ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีความพยายามในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ยังคงมีข้อจำกัดด้านอำนาจหน้าที่และทรัพยากร

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2537 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นการยกระดับสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดให้เป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทำให้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นครอบคลุมทั่วประเทศและเป็นการวางรากฐานสำหรับการปฏิรูปการกระจายอำนาจในระยะต่อมา (จรัส สุวรรณมาลา, 2558)

ยุคปฏิรูปการกระจายอำนาจ (พ.ศ. 2540 - 2549) การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการกระจายอำนาจในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติหมวดว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน และวางหลักการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ และการบริหารงานบุคคล (ปธาน สุวรรณมงคล, 2554)

ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกถ.) และการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ เพื่อถ่ายโอนภารกิจงบประมาณ และบุคลากรจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วิระศักดิ์ เครือเทพ, 2562)

ช่วงเวลานี้เป็นยุคทองของการกระจายอำนาจในประเทศไทย มีการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง การถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลางสู่ท้องถิ่น และการจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนที่สูงขึ้น โดย Chardchawarn (2010) พบว่า สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 11.9 ในปี พ.ศ. 2540 เป็นร้อยละ 25.17 ในปี พ.ศ. 2549

ยุคชะลอการกระจายอำนาจ (พ.ศ. 2550 - ปัจจุบัน) หลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 การกระจายอำนาจในประเทศไทยเริ่มชะลอตัวลง แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงรับรองหลักการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติกลับมีการถ่วงดุลอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2560)

ระยะเวลาที่ผ่านมาเกิดปรากฏการณ์สำคัญคือ การถดถอยของกระบวนการกระจายอำนาจ (Decentralization Regression) โดย Unger และ Mahakanjana (2016) ซึ่งเห็นว่า รัฐบาลกลางพยายามลดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและดึงอำนาจกลับสู่ส่วนกลางผ่านนโยบายต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) เพื่อกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการชะลอการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจ

สถานการณ์ยิ่งทวีความซับซ้อนมากขึ้นหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีการเพิ่มมาตรการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและลดความเป็นอิสระในการบริหารงานท้องถิ่น (พลอย สืบวิเศษ และคณะ, 2564) โดยใน

รัฐธรรมนูญปี 2560 มาตรา 250 วางหลักให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติและท้องถิ่นต้องนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกำหนดทิศทางการพัฒนาจากบนลงล่าง (Top-down)

รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในประเทศไทย

โครงสร้างและรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยแต่ละรูปแบบมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และระบบงบประมาณที่แตกต่างกัน (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2561) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการผ่านระบบการบังคับบัญชาตามสายงานของกระทรวงมหาดไทย โดยผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ส่วนนายอำเภอกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง orts กักผล (2563) เห็นว่า โครงสร้างความสัมพันธ์เช่นนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารงานอย่างจำกัด

การแบ่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ การแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยยังขาดความชัดเจน ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน Nagai et al. (2008) พบว่า แม้จะมีการกำหนดภารกิจที่ต้องถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในแผนการกระจายอำนาจ แต่หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงดำเนินการกิจเหล่านั้นในพื้นที่เดียวกัน นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การขาดความสมดุลระหว่างภารกิจที่ถ่ายโอนกับงบประมาณและบุคลากรที่สนับสนุน โดย เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม (2556) ชี้ให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจจำนวนมาก แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนทรัพยากรที่เพียงพอเพื่อดำเนินการกิจดังกล่าว

ระบบการคลังท้องถิ่นและการจัดสรรทรัพยากร ระบบการคลังท้องถิ่นเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น โดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2561) พบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรของรัฐบาลกลาง ทำให้ท้องถิ่นขาดความสนใจในการพัฒนาแหล่งรายได้ของตนเองและยังคงพึ่งพารัฐบาลกลางในการสนับสนุนทางการเงินข้อมูลจาก Krueathep (2022) แสดงให้เห็นว่า รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 10-15 ของรายได้ทั้งหมด ส่วนที่เหลือมาจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ซึ่งมักมีเงื่อนไขและข้อจำกัดในการใช้จ่าย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดอิสระในการตัดสินใจเชิงนโยบายตามบริบทและความต้องการของพื้นที่

กลไกการกำกับดูแลและตรวจสอบ กลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีลักษณะที่เข้มงวดและมีหลายช่องทาง โดย ชาญชัย แสงศักดิ์ (2560) ระบุว่า การกำกับดูแลดำเนินการทั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด (ก.ธ.จ.) กลไกการกำกับดูแลที่ซ้ำซ้อนนี้ส่งผลให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นขาดความกล้าตัดสินใจและดำเนินโครงการเชิงรุก เนื่องจากความกังวลต่อการถูก

ตรวจสอบ (กวาดล เทียนวิริยะกุล, 2563) ในขณะที่ Kamnuansilpa et al. (2019) เสนอว่า ควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลจากการควบคุมก่อนดำเนินการ (Ex-ante Control) เป็นการติดตามประเมินผลภายหลัง (Ex-post Evaluation) เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระและความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัญหาและความท้าทายของการกระจายอำนาจในประเทศไทย

ปัญหาเชิงโครงสร้างและนโยบาย การกระจายอำนาจในประเทศไทยประสบกับปัญหาเชิงโครงสร้างและนโยบายหลายประการ โดย วุฒิสาร ตันไชย (2559) ระบุปัญหาสำคัญดังนี้

1. ความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายและนโยบาย แม้จะมีกฎหมายและนโยบายที่ส่งเสริมการกระจายอำนาจ แต่ในทางปฏิบัติกลับมีความพยายามในการรวมศูนย์อำนาจผ่านการออกระเบียบและคำสั่งที่จำกัดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ ขาดการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความขัดแย้งและความสับสนในการปฏิบัติงาน
3. ขนาดและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก (ประมาณ 7,850 แห่ง) และมีขนาดเล็ก ทำให้ขาดความประหยัดต่อขนาด (Economy of Scale) และประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ
4. การขาดความต่อเนื่องของนโยบาย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับชาติส่งผลให้นโยบายการกระจายอำนาจขาดความต่อเนื่อง โดยรัฐบาลบางยุคให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจ ในขณะที่บางยุคกลับพยายามรวมศูนย์อำนาจกลับสู่ส่วนกลาง นอกจากนี้ ประภัสสร เทพชาตรี (2562) ยังชี้ให้เห็นว่า การมีระบบราชการส่วนภูมิภาคที่เข้มแข็งทำให้เกิดอุปสรรคต่อการถ่ายโอนอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากระบบราชการมีแนวโน้มที่จะปกป้องอำนาจและทรัพยากรของตนเอง

ข้อจำกัดด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังประสบกับข้อจำกัดด้านศักยภาพหลายประการ ซึ่ง ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ และคณะ (2564) ได้ศึกษาพบว่า

1. ปัญหาด้านบุคลากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่ง โดยเฉพาะองค์กรขนาดเล็ก ประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมถึงมีอัตราการหมุนเวียนของบุคลากรสูง
2. ข้อจำกัดด้านงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และความเป็นอิสระทางการเงินที่จำกัด ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินโครงการพัฒนาขนาดใหญ่หรือริเริ่มนวัตกรรมบริการสาธารณะได้
3. ข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังขาดความพร้อมในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานและการให้บริการประชาชน
4. ปัญหาด้านธรรมาภิบาล ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การเล่นพรรคเล่นพวก และการขาดความโปร่งใสในการบริหารงานยังคงเป็นปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย

สอดคล้องกับ Rajchagool (2019) ที่พบว่า ข้อจำกัดด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเหตุผลสำคัญที่ถูกนำมาอ้างเพื่อชะลอหรือยกเลิกการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น

ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการกระจายอำนาจ แต่ในบริบทของประเทศไทย ยังพบปัญหาและข้อจำกัดหลายประการ โดย ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2561) ศึกษาพบว่า

1. ข้อจำกัดด้านช่องทางการมีส่วนร่วม แม้จะมีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม แต่ในทางปฏิบัติมักเป็นเพียงการจัดเวทีประชาคมตามข้อกำหนดทางกฎหมาย โดยไม่ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

2. ปัญหาเครือข่ายอุปถัมภ์ในท้องถิ่น ระบบอุปถัมภ์และการเมืองในท้องถิ่นส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนถูกครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มการเมืองท้องถิ่น

3. ข้อจำกัดด้านความรู้และความตระหนักของประชาชน ประชาชนจำนวนมากยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงสิทธิและช่องทางการมีส่วนร่วม

เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2564) เสนอว่า การเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นควรมุ่งเน้นการพัฒนาพลเมืองที่ตื่นรู้ (Active Citizenship) ซึ่งจะนำไปสู่การกระจายอำนาจที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

แนวทางการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในบริบทของประเทศไทย

การปฏิรูปโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ การปฏิรูปโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องดำเนินการ โดย วีระศักดิ์ เครือเทพ (2562) เสนอแนวทางดังนี้

1. การแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจน กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยยึดหลักความใกล้ชิดกับประชาชน (Subsidiarity Principle) ซึ่งให้หน่วยงานที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะ

2. การปรับโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์จากการสั่งการและควบคุม (Command and Control) เป็นการประสานความร่วมมือและสนับสนุน (Coordination and Support) โดยรัฐบาลกลางควรทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานในภาพรวม ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการออกแบบและจัดบริการสาธารณะตามบริบทของพื้นที่

3. การปฏิรูประบบการกำกับดูแล ปรับเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลจากการควบคุมในทุกขั้นตอน เป็นการกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นและมุ่งเน้นการติดตามประเมินผล โดย พงศ์สัณห์ ศรีสมทรัพย์ (2564) เสนอให้ลดการกำกับดูแล (Deregulation) และเพิ่มการกระจายอำนาจตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ Puang-ngam (2017) ยังเสนอให้มีการจัดตั้งสภาการกระจายอำนาจแห่งชาติ (National Council for Decentralization) ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น และภาคประชาสังคม เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและติดตามการกระจายอำนาจในระดับประเทศ

การเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่น การเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นเป็นอีกหนึ่งแนวทางสำคัญในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น โดย ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2563) เสนอแนวทางดังนี้

1. การพัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น การถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยี รวมถึงการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การปฏิรูประบบการคลังท้องถิ่น เพิ่มอำนาจในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงระบบการจัดสรรเงินอุดหนุน และส่งเสริมนวัตกรรมทางการคลังท้องถิ่น เช่น การระดมทุนผ่านพันธบัตรท้องถิ่น หรือการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership)

3. การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะร่วมกัน (Inter-local Cooperation) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการดำเนินงาน

4. การนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานท้องถิ่น ส่งเสริมการพัฒนาท้องถิ่นสู่รัฐบาลดิจิทัล (Digital Local Government) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานและการให้บริการประชาชน

นอกจากนี้ Tanchai (2017) ยังเสนอให้มีการปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีขนาดที่เหมาะสม (Right-sizing) ผ่านการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก หรือการส่งเสริมความร่วมมือในรูปแบบสหการ (Syndicate) เพื่อสร้างความเข้มแข็งและควมมีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสมดุลระหว่างการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ โดย ประเวศ วะสี (2560) และ อรทัย ก๊กผล (2563) เสนอแนวทางดังนี้

1. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาสังคมท้องถิ่น และพัฒนาการศึกษาเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและประชาธิปไตยท้องถิ่น

2. การปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาการปรับขนาดและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และภารกิจ โดยสนับสนุนการควบรวมหรือการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก

3. การสร้างวัฒนธรรมการกระจายอำนาจ ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนทัศนคติและวัฒนธรรมองค์กรของภาครัฐจากการรวมศูนย์อำนาจเป็นการกระจายอำนาจและการทำงานแบบเครือข่ายความร่วมมือ

บทสรุป

การศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในประเทศไทยสะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการ ความท้าทาย และแนวทางการพัฒนาที่ซับซ้อน จากการวิเคราะห์สามารถสรุปได้ว่า แม้ประเทศไทยจะมีการดำเนินนโยบายกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องกว่าสอง

ทศวรรษนับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 แต่ในทางปฏิบัติยังประสบกับปัญหาและข้อจำกัดหลายประการที่ส่งผลให้การกระจายอำนาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในแง่พัฒนาการ การกระจายอำนาจในประเทศไทยมีรากฐานมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แต่เริ่มมีความชัดเจนเป็นรูปธรรมในช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 โดยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ช่วงสำคัญ ได้แก่ ยุคก่อนการปฏิรูป (ก่อนปี 2540) ยุคปฏิรูป (2540-2549) และยุคชะลอการกระจายอำนาจ (2550-ปัจจุบัน) ซึ่งในยุคหลังพบว่ามีแนวโน้มของการถดถอยของกระบวนการกระจายอำนาจ (Decentralization Regression) ผ่านการดึงอำนาจกลับสู่ส่วนกลาง การชะลอการถ่ายโอนภารกิจ และการเพิ่มมาตรการกำกับดูแลที่เข้มงวด

ปัญหาสำคัญของการกระจายอำนาจในประเทศไทยประกอบด้วยปัญหาเชิงโครงสร้างและนโยบาย ได้แก่ ความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายและการปฏิบัติ การทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ข้อจำกัดด้านขนาดและจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการขาดความต่อเนื่องของนโยบาย นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดด้านศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านบุคลากร งบประมาณ เทคโนโลยี และธรรมาภิบาล รวมถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในปัจจุบันยังคงมีลักษณะของความสัมพันธ์แบบลำดับชั้น (Hierarchical Relationship) มากกว่าความสัมพันธ์แบบเครือข่ายความร่วมมือ (Collaborative Network) ตามแนวคิดการบริหารงานแบบเครือข่าย (Network Governance) ซึ่งสะท้อนผ่านระบบการกำกับดูแลที่เข้มงวด การพึ่งพาทางการคลังในสัดส่วนที่สูง และข้อจำกัดในการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จำเป็นต้องดำเนินการในหลายมิติอย่างบูรณาการ ได้แก่ การปฏิรูปโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจโดยการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน การปรับเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์จากการสั่งการและควบคุมเป็นการประสานความร่วมมือและสนับสนุน และการปฏิรูประบบการกำกับดูแล ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นผ่านการพัฒนาขีดความสามารถ การปฏิรูประบบการคลัง การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างท้องถิ่น และการนำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ การพัฒนาการกระจายอำนาจในประเทศไทยให้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน โดยมุ่งสู่เป้าหมายร่วมกันในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นที่สมดุล มีประสิทธิภาพ และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อันจะนำไปสู่การเสริมสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่นและการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นในประเทศไทย มีข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ดังนี้

ในระดับนโยบายและกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรทบทวนและแก้ไขกฎหมายการกระจายอำนาจให้มีความชัดเจนในการแบ่งบทบาทระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนรูปแบบการกำกับดูแลจากการควบคุมก่อนดำเนินการเป็นการประเมินผลหลังดำเนินการ เพื่อเพิ่มความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการบริหารงานท้องถิ่น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรนำข้อมูลเกี่ยวกับข้อจำกัดและความท้าทายไปพัฒนาศักยภาพองค์กร โดยเฉพาะด้านการจัดเก็บรายได้และการบริหารงบประมาณ รวมถึงแสวงหาความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาข้อจำกัดด้านทรัพยากร ในขณะเดียวกัน ภาคประชาสังคมและสถาบันวิชาการควรส่งเสริมความตระหนักรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยท้องถิ่นและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาบุคลากรและการศึกษาเป็นรากฐานสำคัญ สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นและสถาบันการศึกษาควรพัฒนาหลักสูตรที่ตอบสนองความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควบคู่กับการวิจัยเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะพื้นที่ นอกจากนี้ สื่อมวลชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรปรับปรุงการสื่อสารให้มีความโปร่งใสและเข้าถึงได้ง่าย เพื่อสร้างความเข้าใจและการมีส่วนร่วมจากประชาชน

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในอนาคต สำหรับการศึกษาในอนาคต ควรให้ความสำคัญกับประเด็นต่อไปนี้

1. การศึกษารูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย เน้นการพัฒนาตัวแบบความสัมพันธ์ที่สมดุล คำนึงถึงบริบทเฉพาะของไทย และนำเสนอทางเลือกที่ส่งเสริมประชาธิปไตยท้องถิ่นอย่างยั่งยืน
2. การวิจัยและพัฒนานวัตกรรมการบริหารจัดการท้องถิ่นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 มุ่งเน้นการรับมือกับความท้าทายร่วมสมัย เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร สภาพภูมิอากาศ การปฏิวัติดิจิทัล และการเคลื่อนย้ายแรงงาน
3. การศึกษาแนวทางการเสริมสร้างพลังอำนาจของประชาชนในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เน้นการสร้างดุลยภาพระหว่างการทำกับดักโดยรัฐบาลกลางกับการกำกับดูแลโดยประชาชน เพื่อนำไปสู่ธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่ยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. (2556). *การกระจายอำนาจทางการคลังและการบริหารการคลังท้องถิ่น*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2558). *การกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย: หลักการแนวคิด และประสบการณ์*. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *คำอธิบายกฎหมายปกครองท้องถิ่น*. วิญญูชน.

- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2560). เศรษฐศาสตร์การคลังท้องถิ่น. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2561). การคลังท้องถิ่น: การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทย. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2561). รายงานผลการศึกษาศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2553). การปกครองท้องถิ่นไทย: จากยุคปฏิรูปสู่ปัจจุบัน. วิญญูชน.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2560). ทิศทางการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. วิญญูชน.
- ประภัสสร เทพชาตรี. (2562). ปัญหาและความท้าทายในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นไทย. วารสารการเมืองการปกครอง, 9(1), 1-22.
- ประเวศ วะสี. (2560). ประชาธิปไตยท้องถิ่น: พลังขับเคลื่อนประเทศไทย. มูลนิธิสาธาณสุขแห่งชาติ.
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2554). การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พงศ์สันต์ ศรีสมทรัพย์. (2564). ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย: บทวิเคราะห์และทิศทางในอนาคต. โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พลอย สืบวิเศษ และคณะ. (2564). การกระจายอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560: ความท้าทายและทิศทางในอนาคต. วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 47(1), 184-208.
- ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ. (2563). การกระจายอำนาจกับการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นในประเทศไทย. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ไพฑูรย์ บุญวัฒน์ และคณะ. (2564). การประเมินศักยภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะ. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี, 15(1), 89-103.
- ภูวดล เทียนวิริยะกุล. (2563). ระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย: ปัญหาและแนวทางการพัฒนา. วารสารรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์, 12(2), 135-157.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2558). การกระจายอำนาจกับการปฏิรูปการบริหารจัดการท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า.
- วิรัช วิรัชนิการวรรณ. (2559). หลักการและแนวคิดการปกครองท้องถิ่นไทย. โฟร์เพช.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2562). ท้องถิ่นไทยในอนาคต: แนวโน้มและทิศทางการกระจายอำนาจ. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2557). แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจในประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า.
- วุฒิสาร ตันไชย. (2559). รายงานวิจัยการกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. สถาบันพระปกเกล้า.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2563). ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาประเทศไทย. มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2561). *กฎหมายการปกครองท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 5). สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2562). การกระจายอำนาจกับการพัฒนาท้องถิ่น: ผลกระทบและข้อเสนอเชิงนโยบาย. *วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง*, 7(2), 5-28.
- อรรถัย กักผล. (2558). *การบริหารปกครองท้องถิ่น*. มูลนิธิส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- อรรถัย กักผล. (2563). *การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น: ทฤษฎีและปฏิบัติ*. สถาบันพระปกเกล้า.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2557). *การกระจายอำนาจและการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น* (พิมพ์ครั้งที่ 2). มิติใหม่.
- เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2564). *ประชาธิปไตยท้องถิ่น: การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร*. มหาวิทยาลัยรังสิต.
- Agranoff, R., & Radin, B. A. (2015). Deil Wright's overlapping model of intergovernmental relationships: The basis for contemporary intergovernmental relationships. *Publius: The Journal of Federalism*, 45(1), 139-159.
- Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2006). *Decentralization and local governance in developing countries: A comparative perspective*. MIT Press.
- Chardchawarn, S. (2010). Local governance in Thailand: The politics of decentralization and the roles of bureaucrats, politicians, and the people. *VRF Series*, 459, 1-24.
- Cheema, G. S., & Rondinelli, D. A. (2007). *Decentralizing governance: Emerging concepts and practices*. Brookings Institution Press.
- Clark, G. L. (1984). A theory of local autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), 195-208.
- Kamnuansilpa, P., Wongthanasu, S., & Ando, H. (2019). Thailand's local administrative organizations and the treason of decentralization. *International Journal of Public Administration*, 42(10), 810-820.
- Krueathep, W. (2019). The future of Thailand's local government: Who wants decentralization? *Japanese Journal of Political Science*, 20(2), 105-120.
- Krueathep, W. (2022). Thailand municipal finance: Structure, performance, and challenges. *Journal of Asian Public Policy*, 15(1), 41-59.
- Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.

- Nagai, F., Funatsu, T., & Kagoya, K. (2008). Central-local government relationship in Thailand. In F. Nagai, N. Mektrairat, & T. Funatsu (Eds.), *Local government in Thailand—Analysis of local administrative organization survey* (pp. 1-30). Institute of Developing Economies.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.
- Puang-ngam, K. (2017). Local governance and decentralization in Thailand. In A. Farazmand (Ed.), *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance* (pp. 3630-3640). Springer.
- Rajchagool, C. (2019). The unfinished business: The evolution of Thailand's decentralization reform. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 40(3), 635-642.
- Rondinelli, D. A. (1983). Implementing decentralization programmes in Asia: A comparative analysis. *Public Administration and Development*, 3(3), 181-207.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 38(3), 32-56.
- Shah, A., & Thompson, T. (2004). *Implementing decentralized local governance: A treacherous road with potholes, detours, and road closures*. World Bank Policy Research Working Paper 3353.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: The territorial dimension of the state*. George Allen & Unwin.
- Stoker, G. (2011). Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*, 89(1), 15-31.
- Tanchai, W. (2017). Decentralization in Thailand: Reform process, issues, and challenges. In B. Peng (Ed.), *Decentralization in Asia revisited* (pp. 235-254). World Scientific Publishing.
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5), 416-424.
- Unger, D. H., & Mahakanjana, C. (2016). *Thai politics: Between democracy and its discontents*. Lynne Rienner Publishers.