

ข้อสังเกตว่าด้วยแนวทางการกระจาย
อำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปด้านการ
ปกครองท้องถิ่น และข้อควรพิจารณา
ในการปฏิรูปการกระจายอำนาจแนว
เศรษฐศาสตร์การเมืองท้องถิ่น
Remarks on Decentralization of Local
Government Committee and Considerations
for Decentralization Reform on Local
Political Economy Approach

ไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว*

บทคัดย่อ

ข้อเสนอการปฏิรูปการกระจายอำนาจและปกครองท้องถิ่นของสำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม 2557 ให้ความสำคัญที่ 1) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารการแผ่นดิน 2) จัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 3) การจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ และ 4) กระบวนการกำกับดูแลที่เหมาะสมระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ กับท้องถิ่น เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ซึ่งละเลยการวิเคราะห์แบบองค์รวมและขาดการวิพากษ์อย่างถึง

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

รากถึงโคนของรากเหง้าของปัญหาการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นไทยปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากมีเงื่อนไข และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง มีผู้มีส่วนได้เสียมากขึ้นในสนามอำนาจท้องถิ่น

ข้อควรพิจารณาในการปฏิรูปการกระจายอำนาจแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองท้องถิ่น คือ คณะทำงานการปฏิรูปจะต้อง 1) ปรับเปลี่ยนความคิดและโลกทัศน์ 2) สร้างกระบวนทัศน์ใหม่ว่าด้วยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น 3) วิเคราะห์ ปรัชญาการณแบบองค์รวมและบูรณาการ 4) ผสมผสานกับแนวคิดท้องถิ่นนิยม ให้มีความสำคัญกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น วัฒนธรรมชุมชน สิทธิชุมชน อัตลักษณ์ ชุมชน รวมทั้งภูมิปัญญาท้องถิ่น และ 5) คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ ที่มีผลกระทบต่อสังคมชุมชนท้องถิ่น

นอกจากนี้ คณะทำงานฯ ต้องเน้นเป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจบางส่วนให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและประชาชน ในท้องถิ่น ให้ได้มีส่วนในการกำหนดอนาคตตนเอง และมีส่วนร่วมในการกำหนด นโยบายสาธารณะทางตรงของชุมชน ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความภาคภูมิใจ ในความเป็นคนท้องถิ่นและชุมชนท้องถิ่นที่เขาอาศัยและเขาเป็น นั่นคือ ต้องให้ ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การสร้างเสริมความเข้มแข็งจากชุมชน ส่งเสริมให้ประชาชน ในท้องถิ่นได้เรียนรู้และมีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเองร่วมกับ องค์กรปกครองท้องถิ่น ดังนั้นข้อเสนอการปฏิรูปในบทความนี้จึงต้องการคืน อำนาจกลับไปให้ชุมชนท้องถิ่นและคนในท้องถิ่น ควบคู่ไปกับปรับเปลี่ยนโครงสร้าง การบริหารราชการที่สมดุลระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: การกระจายอำนาจ, การปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น, แนวเศรษฐศาสตร์ การเมืองท้องถิ่น

Abstract

Proposals to reform decentralization and local government by the Ministry of Defense in 2014, focused on the 1) restructuring public

administration 2) relationship between central, regional and local administration, specifically between regional and local administration 3) division of work between different branches of government and 4) effective supervision procedures between government units and local administration for building the efficiency in public administration, overlooked the holistic analysis and lacked of radical critique on the root of decentralization and local government problems. Today, Thailand's local community problems become more complex because there are conditions and factors that affect the local community and local administrative organization, including more stakeholders in the local field of power.

Considerations for decentralization reform on local political economy approach are the reform committee must 1) adjust thoughts and worldview 2) create a new paradigm for distribution of power to local 3) analyze phenomena both holistic and integrated 4) integrate into localism which focuses on local history, community culture, community right, community identity, including indigenous knowledge and 5) take into account the dynamics of globalization that affects local communities.

In addition, the committee has to focus on the principal goals of decentralization that is to decentralize the decision-making to local community and people to make their own future and to participate in public policy of the community directly. They take pride in the local people and local community, a place where they live and they are. The committee has to stress on strategy to strengthen community, encourage local people to learn and participate in managing their own local communities together with local administrative organization. Thus, proposals to reform in this article need to return power to local communities and local people along with the restructuring public administration that balance between central, regional and local administrations.

Keywords : Decentralization, Local Government Reform, Local Political Economy Approach

บทนำ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การตั้งข้อสังเกตต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นของคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ และข้อควรพิจารณาในการปฏิรูปการกระจายอำนาจในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองท้องถิ่น (Political Economy of Locality) ให้มีความสำคัญกับการพิจารณาท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนฐานคิดเชิงวิพากษ์ (Critical) และการวิเคราะห์แบบเป็นองค์รวม (Holistic or Totality) ให้มีความสำคัญต่อการพิจารณาภาพรวมของสังคมทั้งสังคมที่เป็นหน่วยรวมไม่สามารถแยกส่วนได้ โดยมุ่งไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่าง ๆ ของสังคมที่ซ้อนทับกันอยู่อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม และอุดมการณ์ ที่เกี่ยวพันร้อยรัดกันเป็นอย่างเป็นระบบ (ไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว, 2558, หน้า 4-5)

ข้อควรพิจารณาในการปฏิรูปการกระจายอำนาจ แนวทางการกระจายอำนาจแบบของเศรษฐศาสตร์การเมืองท้องถิ่นจะให้ความสำคัญกับแนวทางการกระจายอำนาจแบบเป็นองค์รวม ไม่แยกส่วนความคิด หรือให้ความสำคัญมิติใดมิติหนึ่ง โดยมีเป้าหมายหลักคือการแสวงหาแนวทางการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของสังคมท้องถิ่นในปัจจุบันที่เต็มไปด้วยความหลากหลาย ท่ามกลางการเปลี่ยนของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมและกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization)

จากการศึกษาเอกสารข้อเสนอคณะทำงานได้ดำเนินการจัดทำข้อมูลการปฏิรูป: ด้านการปกครองท้องถิ่น ภายใต้ความรับผิดชอบกระทรวงกลาโหมพบว่า คณะทำงานชุดนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาด้านการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย โดยคณะทำงานอ้างว่าได้รวบรวมความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางแล้วทำเป็นข้อสรุปเสนอให้สภาพปฏิรูปแห่งชาติ คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาลเพื่อดำเนินการปฏิรูปการกระจายอำนาจของประเทศไทยที่สอดคล้องกับสภาพ

แวดล้อมของประเทศไทยในปัจจุบันและอนาคต สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ข้อเสนอการปฏิรูปการกระจายอำนาจ

สาระสำคัญของเอกสารดังกล่าวได้สรุปสภาพปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ที่ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และสอดคล้องการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมในท้องถิ่น ทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาเรื้อรังกับประเทศชาติ จนต้องมีการปฏิรูปครั้งใหญ่ อาจสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประการ (คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2557, หน้า 9-21)

1. ปัญหาด้านอำนาจของท้องถิ่น

(1.1) ปัญหาด้านอำนาจในการบริหารจัดการตนเองและความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการได้รับการกระจายอำนาจน้อยเกินไปและปัญหาการได้รับการควบคุมตรวจสอบมากเกินไป ถึงแม้ว่าในพื้นที่ที่มีการบริหารรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร จะถูกมองว่ามีอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองเหมาะสมเพียงพออยู่แล้ว แต่ก็ยังถือได้ว่าเป็นกรณีเฉพาะที่มีได้ตอบโจทย์การกระจายอำนาจโดยรวม อีกทั้งในบางกรณียังก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวข้ออื่น ๆ อาทิ เช่น การจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่เท่าเทียมและเป็นธรรม ให้แก่ประชาชนในสวนอื่น ๆ ของประเทศอีกด้วย

(1.2) ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม มีความทับซ้อนกันของอำนาจจะระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น เป็นต้น

2. ปัญหาด้านโครงสร้างของท้องถิ่น

(2.1) ปัญหาด้านโครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่น อาทิเช่น การที่โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่เป็นประชาธิปไตย ไม่ชัดเจน ทั้งยังมีส่วน

คาบเกี่ยวหรือเหลื่อมทับซ้อนกับระบบการบริหารประเทศในภาพรวม นอกจากนั้น องค์ประกอบที่สำคัญบางประการของโครงสร้างระบบการบริหารท้องถิ่นก็มีความไม่เหมาะสม และมีความสลับซับซ้อนอีกด้วย

(2.2) ปัญหาด้านโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น ปัญหาด้านโครงสร้างหลัก และโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงปัญหาการคัดสรร เลือกลง หรือแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เข้าสู่อำนาจ

3. ปัญหาด้านการบริหารงานของท้องถิ่น

(3.1) ปัญหาด้านนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น อาทิเช่น ปัญหาการกำหนดนโยบายและการวางแผน การนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ และการควบคุมตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติ เป็นต้น

(3.2) ปัญหาด้านทรัพยากรบุคคลของท้องถิ่น ที่ครอบคลุมปัญหาทรัพยากรบุคคล ทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการ เป็นต้น

(3.3) ปัญหาทางด้านการคลังของท้องถิ่น ซึ่งประกอบไปด้วย ปัญหาด้านรายได้และงบประมาณของท้องถิ่น รวมไปถึงความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรต่าง ๆ ของท้องถิ่นอีกด้วย

นอกจากนี้คณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของประชาชน ได้เสนอกรอบการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเพื่อให้บรรลุความคาดหวังของประชาชนอันเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญสูงสุดตามที่ คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ทำการสรุปกรอบความคิดเห็นร่วมจาก ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับออกมาเป็น “แนวทางสำคัญที่เป็นความคิดเห็นร่วมในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่ครอบคลุมไปถึงการปรับโครงสร้างหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ให้เกิดประสิทธิภาพ และความชัดเจนมากขึ้นด้วย โดยมีแนวทางสำคัญแบ่งแยกได้เป็น 2 ประเด็นหลัก คือ

1. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

สภาพปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ “การบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ที่ทำให้

ต้องมีการปฏิรูปในครั้งนี้อย่างประกอบด้วย ความทับซ้อนในอำนาจการบริหารราชการระหว่างส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่น ทำให้ราชการส่วนภูมิภาคไม่สามารถเกิดความเข้มแข็งจนสามารถเป็นหน่วยงานสนับสนุนทางด้านต่าง ๆ ให้กับราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้น ยังทำให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพทั้งทางด้านกำลังคนงบประมาณ และการบริหารจัดการต่าง ๆ อีกด้วย ขณะเดียวกันประชาชนในท้องถิ่นก็ยังมีความรู้สึกว่าผู้บริหารและข้าราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งถูกแต่งตั้งมาจากส่วนกลางตามอำนาจในการปกครองที่เป็นแบบแบ่งอำนาจไม่ได้เป็นคนในท้องถิ่นที่รับรู้ปัญหาและมีส่วนได้ส่วนเสียกับท้องถิ่นมาตั้งแต่ต้นโดยตรง จึงทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคว่า ไม่ได้เป็นการปกครองแบบที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเพื่อท้องถิ่นของตนอย่างแท้จริงจากสภาพปัญหา

จากสภาพปัญหาการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ทางคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ประมวลผลสรุปของกรอบความเห็นร่วมที่ได้รับออกมาเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิรูปการบริหารราชการส่วนภูมิภาคได้รวมทั้งสิ้น 2 เรื่อง ได้แก่

(1.1) การปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาค ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างราชการส่วนภูมิภาคเพื่อปรับบทบาทหน่วยราชการระดับจังหวัดให้เป็นหน่วยงานสนับสนุนทางวิชาการ และเป็นสาขาของราชการส่วนกลาง เพื่อให้รัฐปฏิบัติหน้าที่เฉพาะภารกิจที่รัฐต้องดำเนินการเองเท่านั้น

ข้อดี: เป็นวิธีการที่ให้เสรีภาพในการปกครองแก่ราษฎร ทำให้ราษฎรมีส่วนในการบริหารกิจการงานของท้องถิ่นตนเอง ทำให้เกิดความรับผิดชอบในกิจการส่วนรวมของท้องถิ่นมากขึ้น เป็นการสนองความต้องการเฉพาะของท้องถิ่น เนื่องด้วยราษฎรในแต่ละท้องถิ่นย่อมรู้ความต้องการของตนดีกว่าส่วนกลาง นอกจากนั้นก็กิจการอื่นเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของแต่ละท้องถิ่นย่อมไม่อาจกำหนดให้เหมือนกันไปหมดทั้งประเทศได้ เพราะความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและสภาพภูมิประเทศย่อมแตกต่างกันไป เป็นการแบ่งเบาภาระของ

ราชการบริหารส่วนกลาง ในกิจการอันเกี่ยวกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ ทำให้สามารถจัดทำภารกิจใหญ่ ๆ เกี่ยวกับส่วนรวมได้มากขึ้น นอกจากนี้ การกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นยังทำให้กิจการต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงไปได้โดยรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข้อจำกัด: การกระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ เนื่องด้วยอาจทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ทำให้ไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ จนเกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวมในระดับหนึ่ง อาจทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ จนทำให้การบริหารประเทศเกิดความไม่มั่นคงขึ้นได้ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ จากการที่การเลือกตั้งทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก มากกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม จนอาจสร้างความเสียหายมากกว่าประโยชน์ให้กับท้องถิ่นเกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยส่วนรวม เนื่องจากต้องมีการแย่งงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ ต้องมีเจ้าหน้าที่เครื่องไม้เครื่องมือเฉพาะ ทำให้ขาดการบูรณาการให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นส่วนรวมทั้งประเทศ

(1.2) การให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ภายใต้แนวคิดแบบจังหวัดจัดการตนเองโดยใช้เขตจังหวัดจัดการตนเองเป็นเขตเลือกตั้ง และเริ่มต้นที่จังหวัดที่ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นมีความพร้อมก่อน ดังจะเห็นได้จากความสำเร็จในกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ข้อดี: เป็นการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจเป็นของตนเองสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และบริบทที่แตกต่างหลากหลายของพื้นที่ โดยไม่ต้องรอรับฟังคำสั่งจากส่วนกลาง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยราษฎรในท้องถิ่น ทำให้เกิดพันธะสัญญาโดยตรงกับ

ประชาชนในพื้นที่ผู้ได้รับเลือกมักจะต้องผลักดันนโยบายต่าง ๆ ที่ใช้ในการหาเสียงให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรม ดังจะเห็นได้จากกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ทั้งยังทำให้ได้ผู้รับเลือกเกิดความสนใจในการปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง กระทั่งเกิดการเรียนรู้และฝึกฝนวิธีการปกครองให้ดีขึ้น การมีผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจสมบูรณ์ในจังหวัดเพียงตำแหน่งเดียว ทำให้ไม่เกิดการบริหารงานที่ทับซ้อน และจะทำให้การบริหารงานส่วนท้องถิ่นทั้งองค์คาพยพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อจำกัด: ปัญหากำหนดคุณสมบัติการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้งได้อย่างละเอียดให้เหมาะสมเป็นการเฉพาะสำหรับแต่ละพื้นที่หรือแต่ละจังหวัดได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้งมักจะขาดประสบการณ์ความเป็นมืออาชีพต้องเสียเวลาในการเรียนรู้งาน และยังคงเกิดความเสี่ยงจากการบริหารงานตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการผิดพลาด ต่างไปจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้งซึ่งมักจะมีประสบการณ์การบริหารสูงสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยทันที ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นจำนวนมาก เกิดปัญหาในการเป็นผู้บริหาร หัวหน้า หรือ ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ หัวหน้าส่วนราชการ รวมทั้งการประสานงานกับบุคลากรสายงานด้านความมั่นคง เช่น ทหาร ตำรวจ หรือสายกระบวนการยุติธรรม มีข้อจำกัดอย่างมากต่อทางด้านความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นรัฐเดี่ยว นำไปสู่เกิดความแตกแยกของคนในชาติ แยกเป็นเขต และเป็นส่วน ๆ ตามพื้นที่จังหวัด ผู้ว่าราชการจากการเลือกตั้งจะกลายเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลสูง รวมทั้งอาจขาดอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง จนส่งผลในทางลบทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจ การทุจริตคอร์รัปชัน และการประพฤติมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ ได้

2. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายรวมถึงการปกครองของกรุงเทพมหานคร และพื้นที่การบริหารรูปแบบพิเศษ สาเหตุที่ทำให้ต้องมีการปฏิรูป ประกอบด้วย ปัญหาการขาดความอิสระอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการ

ตนเอง เนื่องจากปัญหาด้านอำนาจที่ไม่ชัดเจน รวมถึงทรัพยากรส่วนใหญ่ยังคงไว้ที่ศูนย์กลาง ขณะที่การบริหารในระดับท้องถิ่นมักถูกควบคุมตรวจสอบอย่างเข้มงวดจากราชการส่วนกลางที่ไม่ได้รับรู้ปัญหาอย่างแท้จริง นอกจากนี้ความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจหน้าที่บางส่วนระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นยังคงทับซ้อนกันอยู่มาก ก็ทำให้ประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารลดน้อยลงไปอย่างยิ่ง สุดท้ายในส่วนของกลไกในการคัดเลือกผู้เข้ามารับตำแหน่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ก็ยังถูกมองว่าไม่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพียงพอ อันนำไปสู่คำถามเกี่ยวกับความโปร่งใสและความบริสุทธิ์ยุติธรรมในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ รวมไปถึงเรื่องของการประพฤติมิชอบและการทุจริตคอรัปชั่นในกระบวนการบริหาร เพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งก็นับเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่สามารถตอบสนองและดูแล

ความต้องการต่าง ๆ ของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริงจากสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวข้างต้นคณะทำงานเตรียมการปฏิรูปฯ ได้ประมวลผลสรุปของกรอบความเห็นร่วมที่ได้รับออกมาเป็น

(2.1) การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

ข้อดี : เป็นการลดปัญหาความทับซ้อนกันในเรื่องพื้นที่งบประมาณและการเก็บภาษี ระหว่างพื้นที่ของ อบจ. กับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งเทศบาล และ อบต. รวมทั้งยังช่วยลดปัญหาความไม่เข้าใจสับสน หรือเข้าใจผิดของประชาชนที่ทำให้ไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและพื้นที่อย่างแท้จริง ทำให้เกิดการกระจายงบประมาณไปให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ในระดับเทศบาล และ อบต. ให้เข้ามาดูแลให้ตรงจุดและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ข้อจำกัด: การเลือกตั้ง อบจ. โดยราษฎรในท้องถิ่น เป็นการสร้างพันธะสัญญาโดยตรงกับประชาชนในพื้นที่ เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารงบประมาณและงานสำคัญของท้องถิ่นให้ได้สอดคล้องตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้ขาดองค์กรประสานงานกลางในการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการ เพื่ออุดช่องว่างและเป็นที่พักของท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนที่

ท้องถิ่นขนาดหรือในส่วนของพื้นที่ที่ทับซ้อนว่า อยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด อาทิเช่น เรื่องของถนนทางหลวงที่เชื่อมระหว่างตำบล อำเภอ ที่ อบจ. มีหน้าที่เข้าไปดูแลนอกเหนือจากกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานของท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนส่วนรวมในพื้นที่ได้รับประโยชน์สูงสุด

(2.2) เรื่อง อื่น ๆ

- การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อเสริมอำนาจ ขยายบทบาท และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น

- การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ อบจ. เป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับจังหวัด และเทศบาลเป็นองค์กรบริหารท้องถิ่นในระดับต่ำกว่าจังหวัด สำหรับ อบต. และเทศบาลขนาดเล็กที่มีพื้นที่ติดต่อกันให้ยุบรวมเป็นเทศบาลขนาดใหญ่ขึ้นอย่างเหมาะสม เพื่อเพิ่มขีดความสามารถการพึ่งพาตนเองในด้านรายได้และงบประมาณดำเนินงานต่าง ๆ

- การจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการในระดับที่พอเพียงต่อการดูแลประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำภายใต้หลักพื้นฐานของการกระจายอำนาจที่ว่าสัดส่วนงบประมาณส่วนใหญ่ของท้องถิ่นต้องถูกบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น โดยให้มีการถ่ายโอนภารกิจให้ อบต. จากส่วนราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอย่างได้สัดส่วนเหมาะสม

- ตรากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นขึ้นใหม่ และแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเป็นไปโดยกลไกภาคประชาชน ทั้งการจัดการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงการตรวจสอบและรับรองผลการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยท้องถิ่นมีความสมบูรณ์

- ผลักดันกฎหมายหลักต่าง ๆ ของท้องถิ่น ได้แก่ ประมวลกฎหมายท้องถิ่นกฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายกระจายอำนาจ กฎหมายบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งอยู่ในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ผ่านมาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

- จัดตั้งสภาประชาชนปฏิรูปจังหวัดและท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาพื้นที่ระดับจังหวัดและพัฒนาชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นช่องทางในการใช้ประชาธิปไตยทางตรงของพลเมือง ซึ่งจะ เป็นกลไกหนุนเสริมกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นในระยะยาวต่อไป

- การจัดตั้งสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ ให้เป็นกลไกกลางในการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการพัฒนาระบบการปกครองท้องถิ่น พัฒนาระบบที่มีความยืดหยุ่นตามพื้นฐานทางวัฒนธรรม มีเอกภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น ทั้งด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านการงบประมาณ และด้านการบริหารจัดการองค์กร การเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งของประชาชน ทั้งโดยการเพิ่มบทบาทสภาพลเมืองรวมถึงประชาชนทั่วไปในการเข้ามามีส่วนร่วมต่าง ๆ ในการบริหารจัดการท้องถิ่น นับตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การตัดสินใจ การลงมือปฏิบัติ การทำหน้าที่ตรวจสอบ ไปจนถึงการร่วมรับผลต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนั้นยังควรมีการลดบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันการตรวจสอบของสตง. ยังไม่ปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานหนึ่งเดียวกันทั่วประเทศอย่างชัดเจน แต่มักอาศัยธรรมเนียมปฏิบัติของผู้ตรวจในแต่ละภูมิภาค อันก่อให้เกิดความสับสน และความไม่มีประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อสังเกตว่าด้วยแนวทางการกระจายอำนาจของคณะกรรมการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาข้อเสนอการปฏิรูป: ด้านการปกครองท้องถิ่น กระทรวงกลาโหม 2557 พบว่า ข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ได้ให้ความสำคัญหลักอยู่ที่ 1) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน 2) จัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นใหม่โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 3) การจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการ

ส่วนต่าง ๆ และ 4) กระบวนการกำกับดูแลที่เหมาะสมระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ กับท้องถิ่น เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานท้องถิ่น

“จากข้อเสนอดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า คณะทำงานฯ ยังละเลยการวิเคราะห์แบบองค์รวมในการพิจารณาภาพรวมของท้องถิ่นในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างขวาง สถานะท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่านที่สำคัญเข้าในศตวรรษที่ 21 ที่รัฐไทยและโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิมนั้น มีข้อจำกัดในการจัดการปกครองทั้งภายในรัฐและระดับท้องถิ่น และในโลกของความเป็นจริงพบว่า สังคมท้องถิ่นทั้งสังคมเป็นหน่วยรวมไม่สามารถแยกส่วนได้ สภาวะการซ้อนทับกันอยู่อย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านประวัติศาสตร์ และอุดมการณ์ จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่คณะทำงานฯ ต้องพิจารณาเพื่อเสนอเป็นแนวทางการกระจายอำนาจแบบองค์รวม ที่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงของท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป”

จากจุดอ่อนดังกล่าวทำให้คณะทำงานให้ความสำคัญเฉพาะมิติการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน สร้างกลไกทางกฎหมายและสถาบันการเมืองในการปฏิรูปการกระจายอำนาจ ทั้งนี้หากพิจารณาถึงรากฐานความคิดในรายละเอียด พบว่าข้อเสนอของคณะทำงานฯ เป็นข้อเสนอที่สอดคล้อง หรืออาจจะได้รับอิทธิพลทางความคิดจากกลุ่มนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นสายสำนักคิดแบบกฎหมายและสถาบันการเมือง (Legal and Political Institutional School) ซึ่งเป็นสายสกุลทางวิชาการที่ทรงอิทธิพลสูงสุดในด้านการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย จุดเด่นของสำนักคิดกฎหมายและสถาบันการเมือง คือ การแสวงหาแนวทางและการสร้างรูปแบบ (Model) ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่เหมาะสมและสมดุล (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555)

ด้วยข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างราชการส่วนต่าง ๆ ปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น นักวิชาการสายสกุลกฎหมายและสถาบันการเมืองเชื่อว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นนั้นเป็น

กระบวนการที่ต้องเกิดขึ้นภายในระบบการเมืองของรัฐ และการจะทำให้กระบวนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นประสบความสำเร็จได้นั้น สามารถกระทำโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในระดับต่าง ๆ จนถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างความเป็นสถาบันทางการเมืองในระยะยาว

“ผู้เขียนเห็นว่าข้อเสนอของคณะทำงานฯ นอกจากเป็นข้อเสนอที่ขาดความรอบด้าน ยังพบว่า เป็นข้อเสนอขาดการวิพากษ์อย่างถึงรากถึงโคนของรากเหง้าของปัญหา ว่าด้วยการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย และไม่มีการวิเคราะห์ท้องถิ่นแบบองค์รวมอย่างซับซ้อน”

ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสังคมท้องถิ่นไทยในปัจจุบันที่มีความซับซ้อนมากขึ้นเนื่องจากมีเงื่อนไขและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อสังคมท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่น มีผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) มากขึ้นในสนามอำนาจท้องถิ่น (Local Field Power) นอกจากนี้ท้องถิ่นยังต้องเผชิญกับการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมที่มาพร้อมกับกระแสโลกาภิวัตน์ ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญต่อชีวิตผู้คนในท้องถิ่น เกิดลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) ขยายตัวอย่างกว้างขวางในสังคมท้องถิ่น รวมถึงกระแสท้องถิ่นนิยม (Localism) ที่ก่อตัวขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญกับท้องถิ่นไทย

แม้ว่าข้อเสนอของคณะทำงานฯ มีเจตนาดีต่อการวางรากฐานการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นที่ต้องการปรับโครงสร้างระบบราชการทั้งด้านภารกิจงบประมาณ บุคคลากร ปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีขนาดที่เหมาะสม กระชับ ไม่ซับซ้อน และมีจำนวนมากเกินไปอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน ตลอดจนแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานท้องถิ่น และสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ฯลฯ

สำหรับข้อเสนอในการปรับโครงสร้างราชการเป็นข้อเสนอที่ตอบโจทย์ปัญหาการกระจายอำนาจได้ระดับหนึ่ง แต่คณะทำงานฯ ไม่ได้พิจารณาวิพากษ์ถึงรากเหง้าที่แท้จริงของระบบราชการที่อุดมไปด้วยวัฒนธรรมอำนาจนิยมที่ฝังอยู่ในโครงสร้างราชการนับ 100 ปี ซึ่งวัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์ฝังรากลึกในระบบราชการมาเป็นเวลาช้านาน ก่อนที่จะแผ่อิทธิพลเข้าสู่ปริมนทลทาง

เศรษฐกิจเสียอีก (รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, 2535)

ข้อเสนอในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างราชการ ต้องกระทบกับอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจในระบบราชการ และอาจนำไปสู่ประเด็นข้อขัดแย้งทางการเมืองในระบบราชการในท้ายที่สุด เพราะข้อเสนอของคณะทำงานฯ หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะไม่กระทบต่อกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัด และข้าราชการในส่วนภูมิภาค ซึ่งคณะทำงานฯ ไม่ได้เรียนรู้ประสบการณ์จากรัฐบาลในอดีตที่พยายามผลักดันให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่มีแรงกดดันจากฝ่ายราชการ กระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และผู้ว่าราชการจังหวัด จนต้องล้มเลิกแนวคิดไป

หรือกรณีรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มีความพยายามต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างราชการและส่งเสริมการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 สำคัญสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจหน้าที่ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากขึ้น มีการกำหนดการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ไปยังราชการส่วนท้องถิ่น มีการเพิ่มงบประมาณ มีการถ่ายโอนบุคคลากรจากราชการส่วนภูมิภาคไปยังส่วนท้องถิ่น เพื่อปรับโครงสร้างราชการให้เกิดความสมดุลและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าการถ่ายโอนภารกิจฯ ยังมีปัญหาและข้อจำกัดอยู่พอสมควรทั้งปัญหาที่เกิดจากระบบราชการ กฎหมาย องค์กรภาคประชาชนคัดค้านการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การถ่ายโอนการศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นปัญหาที่เกิดจากความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้การถ่ายโอนภารกิจเป็นไปอย่างล่าช้าออกไปไม่บรรลุเป้าหมายการกระจายอำนาจที่วางไว้ การศึกษาของ ภาณุ ธรรมสุวรรณ (2546) การติดตามการถ่ายโอนภารกิจไปสู่ท้องถิ่นตามแนวทางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่า

1. การถ่ายโอนภารกิจ ส่วนราชการหน่วยงานแต่ละกระทรวงหรือกรม ยังมีการหวงอำนาจอยู่ เห็นได้จากการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม มีการยุบหน่วยงานเดิม แต่มีการตั้งหน่วยงานใหม่ซึ่งทำหน้าที่คล้าย ๆ กับกรมเดิม หรือสร้างอาณาจักรของตนเองขึ้นมาใหม่ หน่วยงานบางหน่วยงานไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจให้ โดยอ้างว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นยังไม่พร้อมรับการถ่ายโอน ส่วนราชการเดิมจะอาศัยประสบการณ์ชั้นเชิงที่มากกว่าในการเข้าไปมีบทบาทในการแทรกแซง เช่น จะให้องค์กรปกครองท้องถิ่นแต่งตั้งบุคลากรของส่วนราชการนั้น ร่วมเป็นคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างทุกคณะแม้จะเป็นโครงการขนาดเล็ก โดยอ้างว่าเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำท้องถิ่น ซึ่งแท้จริงแล้วอาจกลัวการถูกลดบทบาทลดอำนาจ

ทั้งนี้รัฐบาลเองก็ขาดความจริงใจในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือแผนปฏิบัติการถ่ายโอนงานและการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พยายามถ่วงรั้งและไม่ให้ข้อมูล การกระจายอำนาจยังมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขหลายอย่างทำให้การดำเนินงานไม่คล่องตัว เกิดความล่าช้าไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจ ในอนาคตการกระจายอำนาจจะกระจุกตัวที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอเนื่องจากภารกิจและอำนาจหน้าที่เกินตัว

2. การถ่ายโอนงบประมาณ ปัญหาด้านการถ่ายโอนงบประมาณการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนภารกิจและงานโดยที่ไม่มียกงบประมาณดำเนินการ ขาดงบประมาณที่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการดูแลพัฒนาท้องถิ่น เช่น ค่าบำรุงดูแลรักษาทางหลวงที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมทางหลวงในเรื่องการตัดหญ้า สวัสดิการและสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส การกระจายรายได้ของท้องถิ่น การกระจายรายได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรภาษีไม่สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ เช่น เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีภารกิจในการบำรุงดูแลรักษาถนน แต่ไม่ได้รับจัดสรรภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับ

จัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนจำนวนมาก เนื่องจากแต่ละจังหวัดมีเพียง 1 แห่ง ไม่ต้องนำมาเฉลี่ยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ทำให้มีรายได้ที่รับ

จัดสรรสูงเกินกว่าอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบ โดยเฉพาะไม่มีเขตพื้นที่ที่ต้องดูแลรับผิดชอบโดยตรง

การกระจายอำนาจโดยเฉพาะการคลังในการจัดสรรภาษีรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ยุติธรรม สัดส่วนการจัดสรรรายได้ไม่สอดคล้องกับภาระพื้นที่ที่อยู่ในความดูแล และจำนวนประชาชนมีมาก แต่รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลมีน้อย การกำหนดการใช้เงินเหลือจ่ายที่ไม่ชัดเจนว่าควรตกเป็นเงินรายได้ของท้องถิ่น หรือคืนเป็นเงินรายได้แผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตรงกับความต้องการของชาวบ้านในแต่ละชุมชน การจัดทำงบประมาณตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจจะมีความยุ่งยากเกี่ยวกับพื้นที่ในการดำเนินการ เช่น การก่อสร้างถนนที่เชื่อมต่อระหว่างตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีพื้นที่ในการดำเนินการ เป็นต้น การจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงาน ทำให้ผู้ประกอบการสับสน และการจัดเก็บรายได้เป็นไปด้วยความยากลำบาก ความไม่คล่องตัวในการโอนงบประมาณที่จะมาบำรุงรักษาโครงการที่ได้รับการถ่ายโอน

3. การถ่ายโอนบุคลากร ปัญหาด้านการถ่ายโอนบุคลากร พบว่าบุคลากรที่ถ่ายโอนมายังไม่เพียงพอต่อภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนภารกิจ บุคลากรบางส่วนเห็นว่าได้รับสวัสดิการและความก้าวหน้าน้อยกว่าเดิมหากโอนมาอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บุคลากรของหน่วยงานที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความเข้าใจกับบทบาทภารกิจที่จะต้องเปลี่ยนแปลง

รูปแบบการถ่ายโอนบุคลากรยังไม่ชัดเจน ตัวบุคคลติดต่อขอโอนมาอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเมื่อมาเห็นสภาพพื้นที่จริงก็เกิดการเปลี่ยนใจ จำนวนคนในการถ่ายโอนจึงกระจุกที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลมากกว่าที่องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก เนื่องจากมีสภาพของความเป็นเมืองมากกว่าและมีโอกาสก้าวหน้ามากกว่า

บุคลากรที่ถ่ายโอนมา มีเงินเดือนค่อนข้างสูง และมีความรู้สึกผูกพันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับค่อนข้างต่ำ ความชัดเจนในการถ่ายโอนหน่วยงานที่ถ่ายโอนภารกิจไม่มีความชัดเจนในเรื่องการถ่ายโอน ขั้นตอนการส่ง

มอบภารกิจมีความซ้ำซ้อนของหน่วยงาน การมอบหมายให้ดำเนินกิจกรรม ในภารกิจที่ถ่ายโอนเพียงบางส่วนทำให้ยุ่งยากในการบริหารงานบุคคล เกิดความไม่พร้อม ไม่เชื่อมั่นในการรับถ่ายโอนของท้องถิ่น การจัดการฝึกอบรมให้ความรู้ วิธีปฏิบัติ ตลอดจนด้านเทคนิคของภารกิจที่ถ่ายโอนยังไม่ทั่วถึงในทุกระดับของท้องถิ่นโดยเฉพาะระดับองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก

นอกจากนี้จากการศึกษาเอกสารข้อเสนอแนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจของคณะทำงานฯ ผู้เขียนยังพบหลุมดำความคิดที่เป็นอันตรายสำหรับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น คือ กับดักวิถีคิดที่มีอคติแบบราชการของฝ่ายความมั่นคง ที่รับผิดชอบในการทำรายงานในข้อเสนอในการปฏิรูปการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น มีลักษณะไม่ไว้วางใจและไม่เชื่อมั่นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยเฉพาะไม่เชื่อมั่นอำนาจการตัดสินใจของประชาชนในท้องถิ่น จากสะท้อนจากข้อความ (ข้อจำกัด) ในเอกสารข้อเสนอการปฏิรูปการกระจายอำนาจ

“การกระจายอำนาจมากเกินไปอาจเป็นอันตรายต่อเอกภาพในการปกครองประเทศได้ เนื่องด้วยอาจทำให้เกิดการแก่งแย่งชิงดีกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ทำให้ไม่มีการประสานงานกันเพียงพอ จนเกิดความแตกแยกในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ดังนั้นจึงต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โดยราชการบริหารส่วนกลาง เพื่อรักษาเอกภาพในการปกครองประเทศไว้เป็นส่วนรวมในระดับหนึ่งอา จทำให้ราษฎรในท้องถิ่นเห็นประโยชน์ของท้องถิ่นของตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ จนทำให้การบริหารประเทศเกิดความไม่มั่นคงขึ้นได้ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่สมควรได้ จากการที่การเลือกตั้งทำให้เกิดการถือพรรคถือพวก มากกว่าที่จะมุ่งทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นเป็นส่วนรวม จนอาจสร้างความเสียหายมากกว่าประโยชน์ให้กับท้องถิ่น เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยส่วนรวม เนื่องจากต้องมีการแย่งงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นออกเป็นส่วน ๆ ต้องมีเจ้าหน้าที่ เครื่องไม้เครื่องมือเฉพาะ ทำให้ขาดการบูรณาการให้

เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นส่วนรวมทั้งประเทศ” (คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2557, หน้า 12)

“ปัญหาที่กำหนดคุณสมบัติการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้งได้อย่างละเอียดให้เหมาะสมเป็นการเฉพาะสำหรับแต่ละพื้นที่หรือแต่ละจังหวัดได้ผู้ว่าราชการจังหวัดจากการเลือกตั้งมักจะขาดประสบการณ์ความเป็นมืออาชีพ ต้องเสียเวลาในการเรียนรู้งาน และยิ่งอาจเกิดความเสี่ยงจากการบริหารงานตัดสินใจ หรือวินิจฉัยสั่งการผิดพลาด ต่างไปจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งที่มักจะมีประสบการณ์การบริหารสูง สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยทันที ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดการเลือกตั้งแต่ละครั้งเป็นจำนวนมากเกิดปัญหาในการเป็นผู้บริหาร หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ หัวหน้าส่วนราชการ รวมทั้งการประสานงานกับบุคลากรสายงานด้านความมั่นคง เช่น ทหาร ตำรวจ หรือสายกระบวนกฤษฎีธรรม มีข้อจำกัดอย่างมากต่องานด้านความมั่นคงของรัฐ โดยเฉพาะอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นรัฐเดี่ยว นำไปสู่เกิดความแตกแยกของคนในชาติ แยกเป็นเขต และเป็นส่วน ๆ ตามพื้นที่จังหวัด ผู้ว่าราชการจากการเลือกตั้งจะกลายเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลสูง รวมทั้งอาจขาดอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง จนส่งผลในทางลบทำให้เกิดการผูกขาดอำนาจ การทุจริตคอรัปชั่น และการประพฤติมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ ได้” (คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม, 2557, หน้า 14)

ชุดความคิดข้างต้นเป็นการสะท้อนถึงอุดมการณ์ของฝ่ายราชการและฝ่ายความมั่นคงได้อย่างชัดเจน เชื่อว่าฝ่ายราชการและฝ่ายความมั่นคงเป็นฝ่ายที่เหมาะสมที่สุดในการเป็นผู้นำและเป็นผู้บริหาร เป็นกลุ่มคนที่มีความห่วงใย

และปรารถนาดีต่อประเทศชาติมากที่สุด ความไม่ไว้วางใจประชาชนในท้องถิ่น ที่ซ่อนอยู่ในระบบคิดของฝ่ายราชการและฝ่ายความมั่นคง ถือว่าเป็นชุดความคิด ที่เป็นกับดักอันตรายและเป็นอุปสรรคสำคัญในการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจ ไปสู่ท้องถิ่น ทั้งที่หลักการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นเป็นที่ยอมรับ กันทั้งโลกว่า เป็นรากฐานสำคัญสำหรับการสร้างที่ยั่งยืนของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยของประเทศ

ข้อควรพิจารณาในการการปฏิรูปการกระจายอำนาจแนว เศรษฐศาสตร์การเมืองท้องถิ่น

คณะทำงานฯ ต้องปรับเปลี่ยนระบบคิด (Systems Thinking) และปรับเปลี่ยนโลกทัศน์ (Paradigm) เป็นความจำเป็นจะต้องสร้างกระบวนทัศน์ใหม่ (New Paradigm) ว่าด้วยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ต้องมีการวิเคราะห์ แบบองค์รวมและบูรณาการ (Holistic) ให้เห็นความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของท้องถิ่น ภายใต้การเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ฝ่ายราชการต้องเปลี่ยนวิธีคิดจากสั่งการ มาเป็นประสานเชื่อมร้อยกับกลุ่มพลังต่างๆ ในสังคมท้องถิ่นเพื่อสร้างการบูรณาการ ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างองค์รวม

ให้ความสำคัญพิจารณาทั้งในแง่กฎหมายและสถาบันการเมืองเพื่อปรับ โครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่ที่สมดุลระหว่างรัฐและท้องถิ่น คณะทำงานฯ ต้องมีการผสมผสานกับแนวท้องถิ่นนิยม ให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ ท้องถิ่น วัฒนธรรมชุมชน สิทธิชุมชน อัตลักษณ์ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้จะต้อง คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ที่มีผลกระทบต่อสังคมท้องถิ่นอีกด้วย

คณะทำงานฯ ต้องมองไปถึงเป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจบางส่วนให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและประชาชน ในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตตนเอง มีส่วนในการกำหนดนโยบาย สาธารณะทางตรงของชุมชน มีความภาคภูมิใจในความเป็นคนท้องถิ่น ทำให้ เกิดความรักท้องถิ่น และภูมิใจในเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจ ในประวัติศาสตร์ท้องถิ่น อิมเมจในวัฒนธรรมชุมชน ภาษาและอัตลักษณ์ของ ตนเอง รักษาความหลากหลายของท้องถิ่นภายใต้ความสัมพันธ์ที่สมดุลระหว่าง

อำนาจรัฐส่วนกลางและชุมชนท้องถิ่น

คณะทำงานฯ ต้องให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งจากชุมชน ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ มีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเองร่วมกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งไม่ใช่แค่วิถีคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) แบบเดิม แต่ต้องมีวิถีคิดที่ไปไกลถึงการมอบหรือคืนอำนาจ (Empowerment) บางส่วนกลับไปให้ชุมชนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการที่สมดุลระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่สมดุล ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันในท้องถิ่นไทย ที่ต้องคำนึงถึงในการปฏิรูปการกระจายอำนาจ ดังนี้

1. กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) เศรษฐกิจทุนนิยมและลัทธิบริโภคนิยม (Capitalism and Consumerism)

สถานการณ์ปัจจุบัน พบว่ากระแสโลกาภิวัตน์ เศรษฐกิจทุนนิยมและลัทธิบริโภคนิยมได้ไหลบ่าเข้าสู่ชุมชนท้องถิ่น ปัจจุบันดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อสังคมท้องถิ่นและผู้คนในท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เนื่องจากโลกาภิวัตน์ไม่ใช่แค่เรื่องของ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจทุนนิยมเท่านั้น แต่โลกาภิวัตน์ นำการเปลี่ยนแปลงที่รอบด้านและครอบคลุมในมิติต่างๆ อย่างกว้างขวางกระทบกับชีวิตประจำวันของเราแทบทุกด้าน ในอัตราส่วนและความรุนแรงที่แตกต่างกันไป (ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, 2550)

นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ยังทำให้เกิดปัญหาการแบ่งแยกและช่องว่างระหว่างชนชั้นนำท้องถิ่นกับประชาชนส่วนใหญ่ในท้องถิ่น อันเป็นมาจากกระแสทุนนิยมและลัทธิบริโภคนิยมที่มาพร้อมกับโลกาภิวัตน์ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงต่อชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่น ค่านิยม พฤติกรรมการบริโภคของประชาชนในท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป ลัทธิบริโภคนิยมทำให้ความสัมพันธ์ดั้งเดิมของท้องถิ่นพังทลายลง ระบบคุณค่าของชุมชนเกิดช่องว่างทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยกับคนจนในสังคมท้องถิ่น

ท้องถิ่นในฐานะฐานทรัพยากรสำคัญของประเทศไทยได้ถูกกลุ่มทุนที่ได้ผลประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ การพยายามที่จะเข้าไปครอบครองครอบงำฐานทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ด้วยความได้เปรียบกว่าทั้งในแง่อำนาจ

กลไกของรัฐ ทูท เทคโนโลยี ข่าวสารข้อมูล เข้าไปแย่งยึดทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่นอย่างชอบธรรมผ่านนโยบายของรัฐบาลกลาง

ผลกระทบของโลกาภิวัตน์ในท้องถิ่นมาในรูปของการลงทุนพร้อมกับการก่อสร้างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ตามแผนนโยบายการพัฒนาของรัฐบาลกลางที่ขาดการมีส่วนร่วมของผู้คนในท้องถิ่น หลายกรณีได้ส่งที่ผลกระทบต่อชีวิตสุขภาพของประชาชนในท้องถิ่น เกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศ และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่าง หน่วยงานราชการ นายทุนผู้ประกอบการกับประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่รัฐ กลไกราชการ และองค์กรปกครองท้องถิ่น กลับไร้อำนาจที่จะปกป้องประชาชนในท้องถิ่น (เสนห์ จามริก, 2544)

ในบางกรณีส่วนงานราชการในภูมิภาคและท้องถิ่น รวมถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นก็มีจุดยืนที่ตรงกันข้ามกับความต้องการของประชาชนทั้งที่เป็นองค์กรที่จะต้องปกป้องประชาชนจากภัยคุกคามเหล่านี้ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวการปฏิรูปกระบวนการกระจายอำนาจของประเทศไทยจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญคำนึงถึงเงื่อนไขด้วย

2. กระแสท้องถิ่นนิยม (Localism)

กระแสท้องถิ่นนิยมทำให้คนในชุมชนท้องถิ่นเกิดรู้สึกร่วมในความเป็นคนท้องถิ่นเข้มข้นมากขึ้น เกิดความรู้สึกคิดถึงและโหยหาอดีต (Nostalgia) คิดถึงวิถีชีวิตชุมชน ประเพณี และอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรม ของชุมชนท้องถิ่นตนเอง ความรู้สึกท้องถิ่นนิยมเป็นการสร้างความมั่นคงจากภายใน เป็นสร้างพื้นที่อำนาจและความมั่นคงชีวิตในขณะที่โลกหมุนเร็วจนไล่ตามไม่ทัน (ปราโมทย์ ภัคดีณรงค์, 2556, หน้า 99-108)

สภาวะดังกล่าว รุ่งภา ยรรยงเกษมสุข (2555) อธิบายว่าเป็นผลมาจากวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมสมัยใหม่เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และวัฒนธรรมการบริโภคนิยมที่เปลี่ยนไป ผู้คนทั่วไปไม่ได้บริโภคแบบเดิมอีกต่อไปแต่ก้าวไปสู่การบริโภคเชิงสัญลักษณ์ (Consumption of Signs) การบริโภคในลักษณะดังกล่าวทำให้คนทั่วไป ไปไม่มีพื้นที่แสดงความเป็นตัวเอง ไม่สามารถครอบครองหรือแสดงความเป็นเจ้าของต่อสิ่งที่ตนเองบริโภคได้อย่างยาวนาน ทุกอย่างเปลี่ยนแปลงไวและเร็ว

จนไม่สามารถเป็นเจ้าของและครอบครองอะไรได้เลย และในขณะเดียวกันการบริโภคนิยมนี้ ทำให้ทุกคนมีการบริโภคที่เหมือนกันไปทั่วทุกสังคม ไม่ว่าสังคมเมืองหรือสังคมท้องถิ่น การบริโภคที่ไม่แตกต่างกันทำให้เกิดความรู้สึกถึงคิดถึงพื้นที่ของตัวเอง พื้นที่ที่ตัวเองมีตัวตน และคำนึงถึงอัตลักษณ์ตนเองในอดีตที่ผ่านมา

กระแสท้องถิ่นนิยมไม่ได้ความหมายเพียงหน่วยในการตั้งถิ่นฐานตามเขตการปกครองเท่านั้น แต่มีลักษณะเป็นพลวัตที่ระบบของสภาวะการเกิดขึ้นของท้องถิ่นนิยม ปัจจุบันพบได้ในหลากหลายแง่มุมด้วยกัน บ้างก็ใช้เพื่อเรียกร้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บ้างรณรงค์ให้ชุมชนหันมาอนุรักษ์หวงแหนวัฒนธรรมพื้นถิ่น ภาษาท้องถิ่น การแต่งกายแบบท้องถิ่น ขนบธรรมเนียมปฏิบัติ สถาปัตยกรรมท้องถิ่น ฯลฯ กระแสท้องถิ่นนิยมจึงเป็นกระแสของชุมชนท้องถิ่น ที่มีรากฐานทางทรัพยากร ภูมิปัญญา พัฒนาการ และประวัติศาสตร์การดำรงอยู่ของตนเอง (Webster's Dictionary of the English Language Unabridged Encyclopedic Edition, 1977)

พัฒนา กิติอาษา (2546) อธิบายว่าขบวนการท้องถิ่นนิยมเป็นขบวนการที่ตระหนักรู้ ก่อรูป และตกผลึก เป็นสภาวะท้องถิ่นวิถีตน คือ ขบวนการเคลื่อนไหวของชุมชนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่บนทรัพยากรธรรมชาติภูมิปัญญาการพัฒนา และให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ที่คนท้องถิ่นเป็นเจ้าของ สภาวะท้องถิ่นนิยมที่เกิดขึ้นจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในกระบวนการการปฏิรูปการกระจายอำนาจของไทยที่ต้องคำนึงถึงสภาวะท้องถิ่นนิยมด้วย มากกว่าให้ความสำคัญเพียงมิติการปฏิรูปโครงสร้างของระบบราชการและปฏิรูปองค์กรปกครองท้องถิ่นเท่านั้น

3. ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น (Local History)

ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นสิ่งสำคัญที่ในการปฏิรูปการกระจายอำนาจ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญและคำนึงถึง เพราะประวัติศาสตร์ท้องถิ่นคือเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้คนเห็นรากเหง้าของตนเอง เกิดสำนึกความเห็นคุณค่า ความภูมิใจ และศักดิ์ศรีของสิ่งที่ตนเองมีอยู่ที่เป็นมรดกตกทอดมาจากบรรพบุรุษในท้องถิ่น สืบค้นรากเหง้าของตนเอง เป็นมรดกของบรรพบุรุษที่ส่งต่อให้คนในท้องถิ่น การตื่นตัวเรื่องประวัติศาสตร์ท้องถิ่นเป็นการปลุกพลังและความ

ภาคภูมิใจถึงความยิ่งใหญ่เรื่องราวประวัติศาสตร์ของชุมชน ด้านสำนักท้องถิ่น เรื่องราวของท้องถิ่นมีหลากหลายประเด็นที่สัมพันธ์กับวิถีชีวิตของผู้คนในท้องถิ่น เช่น เรื่องของพิธีกรรม ความเชื่อ ภูมิปัญญาทรัพยากร การตั้งถิ่นฐาน วิธีการดำรงชีวิต วัฒนธรรม (สีลาภรณ์ บัวสาย, 2551, หน้า 25)

ประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจึงมีเป้าหมายและเงื่อนไขสำคัญที่การปฏิรูปการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นต้องให้ความสำคัญ เพราะท้องถิ่นเป็นรากฐานอยู่ที่ยุติธรรม อันจะทำให้เกิดหมายรู้ตนเองอย่างมีคุณค่า มีจินตนาการและปัญญาพร้อม ๆ กับเกิดสำนึกประวัติศาสตร์ที่มีคุณภาพใหม่ สิ่งนี้เองคือรากฐานอันลึกที่สุดของสังคมที่เป็นนามธรรมเป็น “เกราะ” สำคัญยิ่งที่ช่วยให้เกิดความเข้มแข็งของสังคมท้องถิ่นอย่างยั่งยืน และนั่นก็ย่อมหมายถึง “ความมั่นคง” ของชาติเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ก็ต้องไม่ลืมว่า “ชาติ” ก็คือส่วนประกอบอันหลากหลายของ “ท้องถิ่น” ต่าง ๆ นั่นเอง กล่าวโดยสรุป ความสำคัญของประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในปัจจุบันมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการที่สัมพันธ์กันดังนี้ (ยงยุทธ ชูแว่น, 2554)

(1.) เป็นการสร้างสำนึกประวัติศาสตร์ของประชาชนในท้องถิ่นให้ตระหนักถึงสถานภาพของตัวเองในประวัติศาสตร์และเป็นความรู้ที่จะสั่งสมเรียนรู้ถ่ายทอดกันในชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งเป็นแกนสำหรับร้อยเรียง “หลักสูตรท้องถิ่น” สำหรับการเรียนการสอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เหล่านี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

(2.) ความรู้เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่นจะสามารถเป็นประโยชน์สำหรับการกำหนดนโยบายการพัฒนาได้อย่างสอดคล้อง และเหมาะสมกับศักยภาพและข้อจำกัดของ “ท้องถิ่น” ต่าง ๆ

(3.) จะเกิดเป็นองค์ความรู้ที่ช่วยให้เกิดความสมดุลแก่การศึกษาประวัติศาสตร์และสังคมศาสตร์ที่ให้ความสำคัญแก่ศูนย์กลางมากเกินไป รากฐานทางวิชาการที่มีอคติเน้นศูนย์กลาง ย่อมครอบงำการวางนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ดังที่ได้เห็นอยู่ตลอดมา ด้วยเหตุดังนั้น การศึกษาประวัติศาสตร์ที่เปิด “พื้นที่” ให้ประชาชนมากขึ้น จึงย่อมช่วยเพิ่มพลังและอำนาจแก่พวกเขาในการมีส่วนร่วมการใช้อำนาจอธิปไตย

“คืนอำนาจ...คืนภาษา...คืนอัตลักษณ์...คืนประวัติศาสตร์
ท้องถิ่น...คืนอัตลักษณ์...คืนวัฒนธรรม และร่วมกันสร้าง
ประสัจญาคมใหม่ของคนในท้องถิ่นกับรัฐ เพื่อจัดความสัมพันธ์
เชิงอำนาจใหม่ที่สมดุลระหว่างรัฐ ราชการ และชุมชนท้องถิ่น...”

4. สถานการณ์การกระจายอำนาจของไทยที่ผ่านมา

เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่ารัฐธรรมนูญ 2540-2550 ได้ให้
ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ
รูปธรรมมากที่สุดในประวัติศาสตร์การกระจายอำนาจไทย โดยสาระสำคัญของ
รัฐธรรมนูญ 2540 ต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
มากยิ่งขึ้น

นักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยอย่าง ศ.ดร. อเนก
 เหล่าธรรมทัศน์ รศ.ดร. โกวิทย์ พวงงาม ศ.ดร. ธเนศวร์ เจริญเมือง ศ.ดร. นครินทร์
 เมฆไตรรัตน์ และ ศ.ดร. จรัส สุวรรณมาลา เป็นต้น ต่างเห็นตรงกันว่ารัฐธรรมนูญ
 2540 เป็นจุดเปลี่ยนการกระจายอำนาจในประเทศไทย

แต่ทว่าการศึกษาของชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว
 (2550) พบว่า การดำเนินนโยบายกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540-
 2550 ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ไม่สามารถทำให้การกระจายอำนาจ
 (Decentralization) บรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง ภาพลวงตาของที่ถูกซ่อนไว้
 พบว่า ที่แท้จริงหากแต่การกระจายอำนาจในความเป็นจริงกลับกลายเป็นแต่
 เพียงการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration) ของกลุ่มชนชั้นนำระดับ
 ท้องถิ่น ผู้มีความได้เปรียบในด้านทรัพยากรทั้งในแง่เศรษฐกิจและการเมือง
 มีลักษณะเป็นการสัมปทานอำนาจภายในจังหวัดหนึ่ง ๆ ของกลุ่มชนชั้นท้องถิ่น
 ผู้มีอำนาจทางการเมืองและเครือข่าย-พันธมิตรทางการเมือง สาเหตุที่ทำให้
 กระบวนการกระจายอำนาจไม่บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง เกิดจากปัจจัยและ
 เงื่อนไขหลายประการดังนี้

(1.) การแตกตัวทางสังคมพบว่าในชุมชนท้องถิ่นมีการเปลี่ยนแปลง
 ทางเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้ชุมชนท้องถิ่นถูกแบ่งออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ 2 กลุ่ม
 คือ ชนชั้นนำท้องถิ่น เช่น นักการเมืองท้องถิ่นและนักธุรกิจท้องถิ่น ที่เหลือส่วน

ใหญ่เป็นกลุ่มชาวบ้านทั่วไป การแตกตัวทางสังคมมีผลให้อำนาจไม่ได้กระจายไปสู่ชาวบ้านอย่างแท้จริง แต่กลับกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มชนชั้นนำทางการเมืองในท้องถิ่น

เนื่องจากชนชั้นนำท้องถิ่นมีวิถีชีวิตแตกต่างจากชาวบ้านทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทำมาหากิน รูปแบบการใช้ชีวิต และการเลื่อนชั้นทางสังคม ด้วยการศึกษาศึกษาสมัยใหม่ ดังนั้นจึงเกิดช่องว่างทางวัฒนธรรมระหว่างกลุ่มผู้นำและชาวบ้านทั่วไป นอกจากนี้ ในกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นเองยังมีการแตกตัวจากการขยายตัวของรัฐลงสู่ชุมชนท้องถิ่น เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นที่อีกด้วย กล่าวโดยสรุปแล้ว ชุมชนท้องถิ่นในปัจจุบันแตกตัวออกเป็นกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน และกลุ่มชาวบ้านทั่วไป

(2.) การขยายตัวของธุรกิจการเมืองลงสู่ชุมชนท้องถิ่น พบว่าเมื่อมีการเลือกตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวางหลังปี พ.ศ. 2537 ในสถานการณ์แตกตัวของชุมชน ทำให้เกิดระบบซื้อสิทธิ์ขายเสียงและการทำโครงการพัฒนาเพื่อถอนทุน โดยกินเปอร์เซ็นต์หรือ/และเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง

กระบวนการต่อสู้เพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำท้องถิ่นโดยอาศัยฐานธุรกิจดังกล่าว ก่อให้เกิดกระบวนการผูกขาดอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นที่มาจากกาเลือกตั้ง ในขณะเดียวกันก็เป็นการปิดกั้นกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนชั้นพื้นฐาน ดังนั้น จึงเป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนระดับฐานรากอย่างแท้จริง

(3.) การละเลยองค์ความรู้ท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่นและท้องถิ่น พบว่า จากกาขยายตัวของวัฒนธรรมสมัยใหม่เข้าไปในชุมชนท้องถิ่นทำให้เกิดการแพร่หลายของวัฒนธรรมบริโภคนิยมและองค์ความรู้แบบราชการ เจ้าขุนมูลนายเพิ่มขึ้นในชุมชน ผลที่ตามก็คือ ทิศทางการพัฒนาในปัจจุบันจำเป็นต้องเอาเงินเป็นตัวตั้ง และละเลยองค์ความรู้ชุมชนในชุมชนในฐานะที่เป็นฐานของการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

(4.) การดำรงอยู่ของอำนาจสองรูปแบบควบคู่กันในท้องถิ่น พบว่า อำนาจทางการเมืองและอิทธิพลท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นนั้น ชนชั้นนำ

ท้องถิ่นจะใช้ทั้งอำนาจที่เป็นทางการผ่านกฎหมายขององค์กรปกครองท้องถิ่น ที่ตนเองมีความชอบธรรมควบคู่ไปกับอิทธิพล ซึ่งอำนาจที่ไม่เป็นทางการที่สร้างจากอำนาจเงินและอำนาจมีคุณสมบัติผสมผสานกันไป เช่น การทำงานด้านการบริหารงบประมาณ การจัดสรรงบประมาณ การบริหารโครงการต่าง ๆ ดังนั้นสภาพหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงมีฐานะเป็นเพียงเวทีสร้างความชอบธรรมเท่านั้น

นอกจากนี้ ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน (2551) ได้อธิบายว่า เวทีการเมืองไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมากำลังจะขยับจากการเมืองในชาติไปสู่ระดับจังหวัด โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง เนื่องจากเงื่อนไขการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพมากขึ้นในการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็อำนาจหน้าที่ งบประมาณ บุคลากร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงตกเป็นเวทีการเมืองสำคัญของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นที่พยายาม เข้ามาแทรกแซงยึดกุมอำนาจและการวางรากฐานอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสถาปนาอำนาจการเมืองภายในจังหวัดของกลุ่มชนชั้นผู้มีอำนาจทางการเมือง เนื่องจากการเมืองท้องถิ่นเป็นรากฐานสำคัญของการเมืองระดับชาติและเป็นช่องทางสำคัญในกระบวนการสะสมทุนของนักธุรกิจการเมืองที่ขยายตัวจากการเมืองระดับชาติเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นผ่านเครือข่ายทางการเมืองในระดับพื้นที่ (ธนนันท์ ศรีโษษฐ์, 2556)

การศึกษาของ โอฟาร์ ถิ่นบางเตียว (2557) เป็นตัวอย่างที่ชัดเจน ที่สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของสนามการเมืองในท้องถิ่นที่ตกเป็นเวทีการเมืองสำคัญของกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองในท้องถิ่นได้พยายามเข้ามาใช้อำนาจในองค์กรปกครองท้องถิ่น วางรากฐานอำนาจในองค์กรปกครองท้องถิ่น และสถาปนาอำนาจการเมืองภายในจังหวัดผ่านเครือข่าย-พันธมิตรทางการเมือง อาศัยเวทีการเมืองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการเมืองระดับชาติ และเป็นช่องทางสำคัญในกระบวนการสะสมทุนของนักธุรกิจการเมืองที่ขยายตัวจากระดับชาติเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น กระบวนการเลือกตั้งตกลึกลงเป็นโครงสร้างอำนาจของชนชั้นนำในท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ยกตัวอย่างจังหวัดภาคตะวันออก เช่น จังหวัดชลบุรี

และจังหวัดสระแก้ว มีลักษณะของโครงสร้างอำนาจแบบชั่วคราวเดียว ในขณะที่จังหวัดฉะเชิงเทรา มีลักษณะสองชั่วคราวอำนาจ ส่วนจังหวัดระยองและปราจีนบุรีจะมีลักษณะโครงสร้างอำนาจสามชั่วคราวอำนาจ เป็นต้น (โอฬาร ถิ่นบางเตียว, 2557)

สรุป

ข้อเสนอการปฏิรูปการกระจายอำนาจและปกครองท้องถิ่นของสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม 2557 ให้ความสำคัญที่ 1) การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารการแผ่นดิน 2) จัดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น 3) การจัดแบ่งภารกิจระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ และ 4) กระบวนการกำกับดูแลที่เหมาะสมระหว่างราชการส่วนต่าง ๆ กับท้องถิ่น

โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการซึ่งละเลยการวิเคราะห์แบบองค์รวมและขาดการวิพากษ์อย่างถึงรากถึงโคนของรากเหง้าของปัญหาการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นไทยปัจจุบันมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากมีเงื่อนไขและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งมีผู้มีส่วนได้เสียมากขึ้นในสนามอำนาจท้องถิ่น

ข้อเสนอดังกล่าวได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่นสายสำนักคิดแบบกฎหมายและสถาบันการเมือง ซึ่งเป็นสายสกุลทางวิชาการที่ทรงอิทธิพลสูงสุดในด้านการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยจุดเด่นของสำนักคิดกฎหมายและสถาบันการเมือง คือ การแสวงหาแนวทางและการสร้างรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและท้องถิ่นที่เหมาะสมและสมดุล

ทว่าข้อเสนอดังกล่าวละเลยการวิเคราะห์แบบองค์รวม เป็นข้อเสนอที่ขาดความรอบด้าน ขาดการวิพากษ์อย่างถึงรากถึงโคนของรากเหง้าของปัญหาว่าด้วยการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย และไม่มีกรวิเคราะห์ท้องถิ่นแบบองค์รวมอย่างซับซ้อน ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสังคมท้องถิ่นไทยในปัจจุบันที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากมีเงื่อนไขและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ

ต่อสังคมท้องถิ่นและองค์กรปกครองท้องถิ่น มีผู้มีส่วนได้เสียมากขึ้นในสนามอำนาจท้องถิ่น

ข้อควรพิจารณาในการการปฏิรูปการกระจายอำนาจแนวเศรษฐศาสตร์การเมืองท้องถิ่นคณะทำงานฯ ต้องปรับเปลี่ยนระบบคิดและปรับเปลี่ยนโลกทัศน์เป็นความจำเป็นจะต้องสร้างกระบวนทัศน์ใหม่ ด้วยการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ต้องมีการวิเคราะห์แบบองค์รวมและบูรณาการ ให้เห็นความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของท้องถิ่นภายใต้การเปลี่ยนแปลงเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 ฝ่ายราชการต้องเปลี่ยนวิธีคิดจากสั่งการมาเป็นประสานเชื่อมร้อยกับกลุ่มพลังต่าง ๆ ในสังคมท้องถิ่นเพื่อสร้างการบูรณาการของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างองค์รวม

ให้ความสำคัญพิจารณาทั้งในแง่กฎหมายและสถาบันการเมืองเพื่อปรับโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจใหม่ที่สมดุลระหว่างรัฐและท้องถิ่น คณะทำงานฯ ต้องมีการผสมผสานกับแนวท้องถิ่นนิยม ให้ความสำคัญกับประวัติศาสตร์ท้องถิ่น วัฒนธรรมชุมชน สิทธิชุมชน อัตลักษณ์ ภูมิปัญญาท้องถิ่น ทั้งนี้จะต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์ที่มีผลกระทบต่อสังคมท้องถิ่นอีกด้วย

คณะทำงานฯ ต้องมองไปถึงเป้าหมายหลักของการกระจายอำนาจ คือ การกระจายอำนาจการตัดสินใจบางส่วนให้แก่ชุมชนท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนในการกำหนดอนาคตตนเอง มีส่วนในการกำหนดนโยบายสาธารณะทางตรงของชุมชน มีความภาคภูมิใจในความเป็นคนท้องถิ่น ทำให้เกิดความรักท้องถิ่นและภูมิใจในภูมิปัญญาท้องถิ่น มีความภาคภูมิใจในประวัติศาสตร์ท้องถิ่น อิมเมจในวัฒนธรรมชุมชน ภาษา และอัตลักษณ์ของตนเอง รักษาความหลากหลายของท้องถิ่นภายใต้ความสัมพันธ์ที่สมดุลระหว่างอำนาจรัฐส่วนกลางและชุมชนท้องถิ่น

คณะทำงานฯ ต้องให้ความสำคัญกับยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งจากชุมชน ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เรียนรู้ มีส่วนร่วมในการจัดการชุมชนท้องถิ่นด้วยตนเองร่วมกันกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งไม่ใช่แค่วิธีการกระจายอำนาจแบบเดิมแต่ต้องมีวิธีคิดที่ไปไกลถึง การมอบหรือคืนอำนาจบางส่วนกลับไปให้ชุมชนท้องถิ่น ควบคู่ไปกับปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารราชการที่สมดุลระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นที่สมดุล

บรรณานุกรม

- คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ สำนักงานปลัดกระทรวง
กลาโหม. (2557). **กรอบความเห็นการปฏิรูปประเทศไทย : ด้านการ
ปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความ
สุขให้คนในชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และชัยณรงค์ เครือนวน. (2551). **โครงสร้างอำนาจ
ท้องถิ่นระดับตำบลในเขตภาคตะวันออกเฉียงและจังหวัดปริมณฑลของ
กรุงเทพมหานคร**. ชลบุรี: คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
บูรพา.
- ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และโอฬาร ถินบางเตียว. (2550). **โครงสร้างอำนาจใน
จังหวัดชลบุรีกับนัยในการขับเคลื่อนโครงการทางสังคม**. กรุงเทพฯ:
สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม มูลนิธิบูรณะชนบทแห่ง
ประเทศไทย-ในพระบรมราชูปถัมภ์.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2550). **เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ :
การปฏิรูปเชิงสถาบัน**. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- อนันต์ ศรีโอษฐ์. (2556). **พลวัตของเครือข่ายอำนาจท้องถิ่นในจังหวัดชลบุรี
ในยุคของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น**. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.
- ปราโมทย์ ภักดีณรงค์. (2556). ปัญหาเชิงโลกาภิวัตน์ในขบวนการท้องถิ่นนิยม
ของเพลงโคราช. ใน **วารสารเทคโนโลยีสุนารี**, 7 (2).
- พัฒนา กิติอาษา. (2546). **ท้องถิ่นนิยม : การทบทวนทฤษฎีและกรอบแนวคิด**.
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ.
- ภาณุ ธรรมสุวรรณ. (2546). **รายงานวิจัยการติดตามผลการกระจายอำนาจสู่
ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ยงยุทธ ชูแว่น. (2554). **ความสำคัญและขอบเขตของประวัติศาสตร์ท้องถิ่น
ในปัจจุบัน**. กรุงเทพฯ: คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. (2535). วัฒนธรรมอำนาจนิยมอุปถัมภ์กับระบบราชการ
คอลัมน์ "จากพระจันทร์ถึงสนามหลวง. ใน ผู้จัดการรายวัน, ฉบับวันศุกร์
ที่ 14 สิงหาคม 2535.

รุ่งนภา ยรรยงเกษมสุข. (2555). การโยกย้ายที่ดี : ความเป็นอดีตในสังคมสมัย
ใหม่. ใน วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 4 (2).

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. (2555). การปฏิรูปการกระจายอำนาจและการจัดการ
ปกครองท้องถิ่น ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูป
ประเทศไทย. กรุงเทพฯ: เป้นไท.

สีลาภรณ์ บัวสาย. (2551). ความสำคัญและบทบาทของประวัติศาสตร์ท้องถิ่น
ในปัจจุบัน. ใน ประชาคมวิจัย, (87).

เสนห์ จามริก. (2544). กระแสชุมชนท้องถิ่น ในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยเที่ยงคืน.

ไอฟาร์ ถิ่นบางเตียว. (2554). พัฒนาการของโครงสร้างอำนาจท้องถิ่นในภาค
ตะวันออก: วิเคราะห์ในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง. ดุสิตนิพนธ์
ปรัชญาดุสิตบัณฑิต, สาขารัฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

_____. (2557). กลไกและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง
ตนเองของท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่
จังหวัดชายฝั่งทะเลตะวันออก. ใน วารสารการเมือง การบริหาร และ
กฎหมาย, 6 (3).

_____. (2558). เอกสารประกอบการสอนชุดที่ 1 วิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง
ท้องถิ่น (Political Economy of locality). ชลบุรี: คณะรัฐศาสตร์และ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.

Webster's Dictionary of the English Language Unabridged Encyclopedic
Edition. (1977). New York: Publishers International Press.