

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย*

Model for Local Government Organization Appropriate to Thailand Context

พลอากาศโท ศักดา หาญยุทธ¹

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สภาพปัญหาของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย และนำเสนอรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วยแบบสัมภาษณ์สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิ 20 คน แบบสอบถามสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีค่าดัชนีความสอดคล้อง 0.80-1.00 และความเชื่อมั่น 0.9873 วิเคราะห์ค่าสถิติโดย ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ค่าเฉลี่ย และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีความอ่อนตัวเพียงพอที่จะปฏิรูป มีพื้นที่ทับซ้อนและภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง รูปแบบมี ปัญหาการจัดการในความร่วมมือกันระหว่างองค์กร ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัญหาประสิทธิภาพการกระจายอำนาจและความสัมพันธ์กับส่วนกลาง ส่วนปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ งบประมาณ และนโยบายของรัฐบาล สำหรับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย ควรมีเพียงรูปแบบเดียวเป็นระบบ 2 ชั้น เรียกชื่อว่า เทศบาล โดยแบ่งเป็น เทศบาลมหานคร และเทศบาลชุมชนเมือง ด้วยการควมรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด และ เทศบาลนครเป็นเทศบาลมหานคร ควมรวมเทศบาลเมือง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลชุมชนเมือง

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, เทศบาล

¹ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยอีสต์เทิร์นเอเซีย

E-mail: orranun@eau.ac.th

*เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ระดับดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยอีสต์เทิร์นเอเซีย

ปีการศึกษา 2554

อาจารย์ที่ปรึกษา: รองศาสตราจารย์ ประณต นันทิยะกุล

Abstract

This research studies problems of the present model of local government, factors that influence the organizational model of local government and presents an organization model that is suitable to the context of Thailand. The research instruments used are the interview method for 20 qualifiers and questionnaires for the local government with the corresponding index 0.80-1.00 and reliability of 0.9873. Statistics used to analyze data are median, inter-quartile range, mean and standard deviation. The results show that the model of local government organization currently does not have sufficient flexibility for reform, having areas that overlap tasks with the central, regional and local governments themselves. The model itself has the management problems of cooperation between organizations, constituent participation, the distribution of power, and the relationship with the central government. Factors that influence the model of local government consist of the revenues of local budgets and government policies. The proposed model of local government that is appropriate to the context of Thailand should be a model with 2 tiers called “Municipality” divided as “Metropolitan Municipality” and “Community Municipality”, with the merger of the provincial administrative organization and Municipal city to become the “Metropolitan Municipality”. The merger of municipality, municipal district and district administrative organizations becomes the “Community Municipality”.

Keywords: Government Organization Appropriate, local government

ความนำ

ประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีการจัดระเบียบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินใหม่โดยในปี 2476 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ขึ้นโดยในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นใช้บังคับ นับเป็นการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกซึ่งต่อมาได้มีวิวัฒนาการขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นเกิดขึ้นตามมา

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมีผลมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นแนวทางที่รัฐจะดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองหรือดูแลท้องถิ่นของตนได้มากขึ้น (นนทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, หน้า 89) รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวประกอบด้วย

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล แบ่งออกเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเทศบาลตำบล
3. องค์การบริหารส่วนตำบล
4. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นรูปแบบพิเศษ (ไม่รวมอยู่ในการวิจัย)

ประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การวิจัย

การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยโดยเฉพาะการกระจายอำนาจเป็นประเด็นสำคัญที่พบว่า ประสพผลสำเร็จน้อยกว่าเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้เพราะมีปัญหาและอุปสรรคมาก เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติตามนโยบายผลงานวิจัยจำนวนมากพบว่าที่ผ่านมาราชการมีความรีบร้อนเกินไปในการกระจายอำนาจ ทั้ง ๆ ที่ท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม จึงทำให้การบริหารราชการของประเทศขาดประสิทธิภาพ และมีการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นจำนวนมาก (อุดม ทุมโมสิต, 2551, หน้า 2) ในอีกกระแสหนึ่งของความคิดเห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับความหลากหลายของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การขาดความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อร่วมกันผลักดันการกระจายอำนาจ ผลักดันเรื่องงบประมาณที่รัฐจัดสรรให้กับท้องถิ่น

ปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีหลายประเด็นขึ้นอยู่กับสถานะทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่เป็นพลวัตตลอดเวลาแต่ถ้าหากจะนับจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แล้วจะพบว่าปัญหาน่าจะมาจากการบริหารจัดการตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจ 4 ประเด็นดังนี้ (อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ, 2553 หน้า 11) (1) ปัญหา การถ่ายโอนภารกิจส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะภารกิจด้านสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีการถ่ายโอนได้น้อยมาก นอกจากนี้เมื่อถ่ายโอนแล้วยังมีปัญหาในแง่ศักยภาพของท้องถิ่นในการบริหารจัดการสุดท้ายท้องถิ่นก็ย้อนกลับมาที่ส่วนกลางเพื่อขอรับการสนับสนุนในการปฏิบัติภารกิจ (2) ปัญหาการเงินการคลังรายได้ท้องถิ่นปัจจุบันพึ่งพิงเงินโอนและเงินอุดหนุนส่วนกลาง แทนที่จะจัดเก็บภาษีหรือรายได้ของตัวเองได้

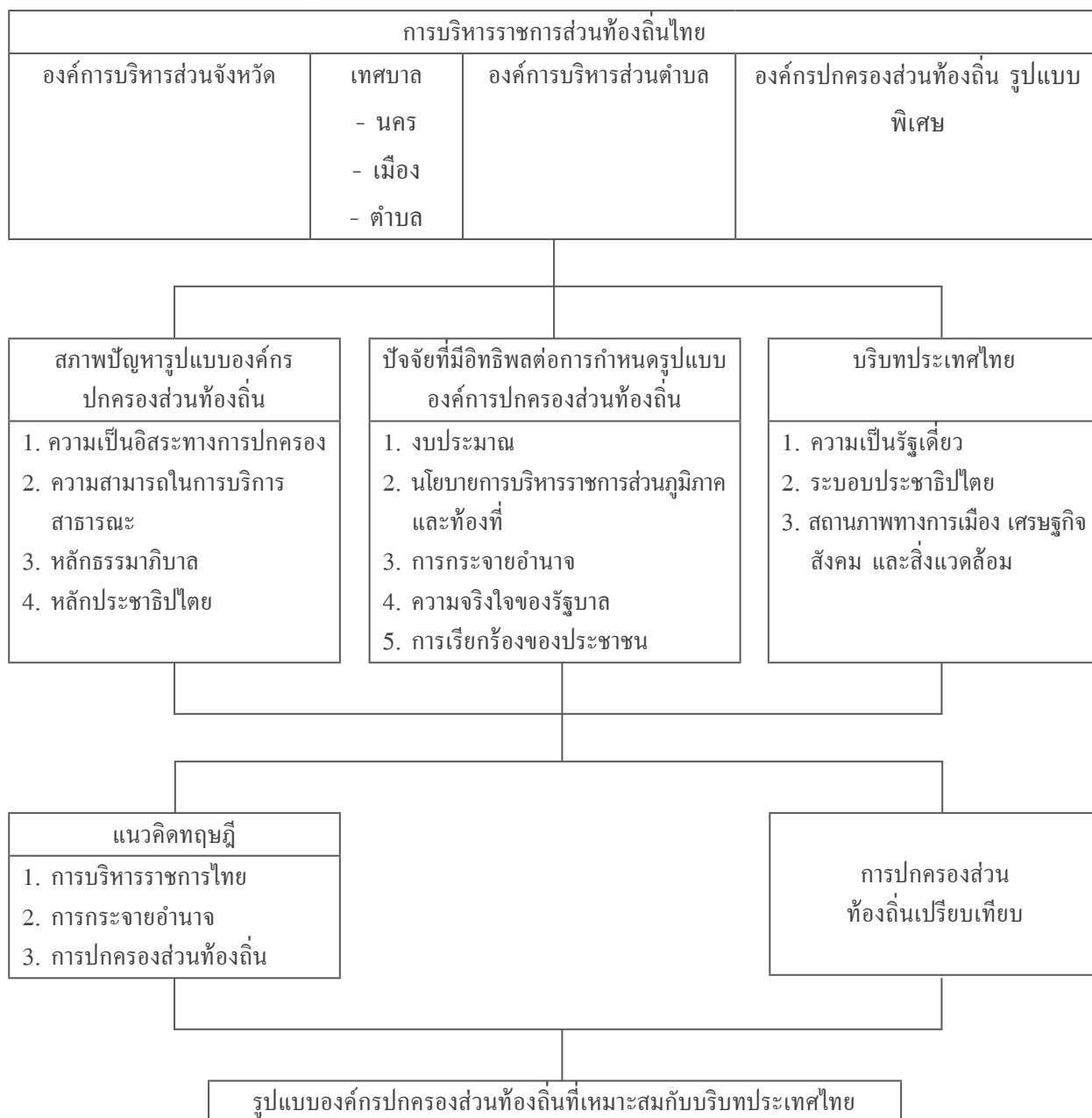
การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพึ่งพิงเงินโอนเงินอุดหนุนทำให้เกิดวัฒนธรรมการเมืองแบบพึ่งพาในท้องถิ่น (3) การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนมากยังไม่สอดคล้องกับหลักคิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เกิดจากการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงมากกว่าที่จะจำลองระบบราชการ การเมืองระดับชาติมาไว้ในระบบท้องถิ่น และ (4) การทุจริตคอร์รัปชันท้องถิ่นก็มีปัญหาจากระบบการกำกับดูแลตรวจสอบที่ไม่มีประสิทธิภาพของท้องถิ่นเองและภาครัฐ

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบปัญหาความล้มเหลวในการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ปัญหาของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะทางวิชาการ และงานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่จะมุ่งประเด็นการปฏิรูปโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความพยายามแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องมากกว่าการตรวจสอบโครงสร้างและสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นตามบริบทของประเทศในกระแสโลกาภิวัตน์ จึงทำให้การแก้ปัญหาไม่ตรงประเด็นไม่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย ผู้วิจัยจึงศึกษาประเด็นการแก้ปัญหาด้านรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายในปัจจุบัน ซึ่งน่าจะเป็นประเด็นนำไปสู่การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนได้ในอนาคต

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อการบริหารราชการท้องถิ่นไทย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
3. เพื่อนำเสนอรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย

กรอบแนวคิดการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยแบบผสมผสาน (mixed method) ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิจัยเชิงปริมาณ โดยมีขั้นตอนการวิจัยดังนี้

ขั้นตอนการวิจัย

1. วิเคราะห์เอกสาร แนวคิด ทฤษฎี
2. สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 20 คน
3. ส่งแบบสอบถามไปยังกลุ่มตัวอย่างจำนวน

870 คนของประชากรที่เป็นฝ่ายบริหาร และสมาชิกสภาในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ

4. จัดการสนทนากลุ่มแบบ Focus Group สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 11 คน

5. นำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมตามขั้นตอนดังกล่าวทั้งเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณมาวิเคราะห์และสังเคราะห์เป็นรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วย

1. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง นักการเมืองท้องถิ่น จำนวน 20 คนได้มาโดยการเลือกอย่างเฉพาะเจาะจง

2. กลุ่มตัวอย่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 870 คนได้มาจากการสุ่มแบบหลายขั้นตอน

เครื่องมือวิจัยและการเก็บรวบรวมข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย

1. แบบสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างสำหรับผู้ทรงคุณวุฒิ 20 คน

2. แบบสอบถามแบบมาตราส่วนประมาณค่า 5 ระดับสำหรับกลุ่มตัวอย่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีค่าตรงความสอดคล้องอยู่ระหว่าง 0.80-1.00 และค่าความเชื่อมั่นจากสูตรสัมประสิทธิ์แอลฟาของ Cronbach 0.9873

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลที่ได้จากแบบสัมภาษณ์ ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์เนื้อหาโดยพิจารณาความเหมือนความแตกต่างของสาระที่รับจากการสัมภาษณ์ และจัดหมวดหมู่ให้ได้ประเด็นหลักประเด็นรองตามวัตถุประสงค์การวิจัยโดยสรุปเป็นรายบุคคล แสดงผลการ วิเคราะห์และการอนุมานเป็นกลุ่มในประเด็น การกระจายอำนาจ ปัจจัยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย

2. ข้อมูลที่ได้จาก แบบสอบถาม นำมาคำนวณหาค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (SD) ค่ามัธยฐาน (median) และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (interquartile range) เพื่อวิเคราะห์ความเป็นไปได้และความเห็นที่สอดคล้องกัน

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาเรื่อง รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย สรุปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย 3 ประการ ดังนี้

1. สภาพปัญหา รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลต่อการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พบว่า

1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา ซึ่งในการวิจัยนี้พิจารณาเฉพาะรูปแบบที่ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เท่านั้น ลักษณะโดยทั่วไป องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกับส่วนภูมิภาคคือจังหวัดและมีเขตพื้นที่บริการสาธารณะทับซ้อนกับเทศบาล ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ในเมืองและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีเขตพื้นที่ในชนบท องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้สามารถดำเนินการปกครองท้องถิ่นได้โดยอาศัยมาตรการการกระจายอำนาจจากส่วนกลางลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 สภาพปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากแผนการกระจายอำนาจตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 และรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกัน รวมถึงมาตรการการควบคุมดูแลของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งยังคงแนวคิดเน้นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากกว่าการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ดังนี้

1.2.1 การกระจายอำนาจโดยภาพรวมแล้วถือว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จเป็นการถ่ายโอนภารกิจโดยส่วนกลางยังคงอ้างเหตุความไม่พร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดไว้ร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาล ในพ.ศ.2549 แต่รัฐบาลจัดสรรได้เพียงร้อยละ 26 ใน พ.ศ.2554 เมื่อรวมรายได้จากการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นแล้วยังไม่เพียงพอในการบริหารงานเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน นอกจากนี้การถ่ายโอนบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสม

กับภารกิจในท้องถิ่นก็ไม่สามารถกระทำได้ตามแผนการกระจายอำนาจเช่นกัน

1.2.2 ความหลากหลายของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน ในภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบ เพราะการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นพร้อมกันจำนวนกว่า 7,000 แห่ง ซึ่งมีศักยภาพไม่เท่าเทียมกันในแต่ละเขตพื้นที่ จึงเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจถึงแม้กฎหมายจะส่งเสริมให้สามารถร่วมมือกันได้ในรูปแบบของสหการ แต่ในความเป็นจริงก็ไม่สามารถทำได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะความเป็นนิติบุคคลและถือกฎหมายคนละฉบับของแต่ละองค์กร

1.2.3 ความไม่จริงจังในการกระจายอำนาจของรัฐบาลจะเห็นได้จากนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัย เช่นการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ.2545 ทำให้มีผลกระทบต่อการทำงาน การปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานของภาครัฐ การจัดระบบการทำงานของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบ CEO นโยบายประชานิยมซึ่งส่งผลต่อข้อกำหนด ต่าง ๆ ในแผนการกระจายอำนาจ เช่น โครงการ SML กองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น ตลอดจนส่วนราชการไม่ค่อยยอมถ่ายโอนอำนาจตามแผนปฏิบัติการ

1.3 ปัญหาความไม่ร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรการบริหารจัดการที่มีอยู่อย่างจำกัด ส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งมีความสับสนต่อกระบวนการและกลไกของการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว จึงทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตยในท้องถิ่นไม่สามารถเกิดขึ้นได้และเป็นปัจจัยหนึ่งของปัญหาการเมืองท้องถิ่นด้วย

2. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย พบว่ามี 2 ปัจจัย ดังนี้

2.1 งบประมาณ รายได้เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด สำหรับการดำรงอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรายได้จะประกอบด้วย การจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นและ

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่เพียงพอ การจัดเก็บภาษีในแต่ละพื้นที่ไม่เป็นธรรม ตามศักยภาพของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้โดยเฉลี่ยต่อจำนวนองค์กรมากที่สุด เทศบาลมีรายได้เฉลี่ยรองลงมา องค์กรการบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมากประมาณ 6,000 แห่ง จึงมีรายได้เฉลี่ยน้อยมากมีรายจ่ายงบประมาณสูงมาก จึงแทบไม่มีเหลือสำหรับการลงทุนและพัฒนาท้องถิ่น สรุปได้ว่าในบริบทประเทศไทยขณะนี้การเมืององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบยังทำให้งบประมาณการจัดกระจายไม่เป็นเอกภาพ ถ้าไม่มีการปฏิรูประบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตก็จะมีงบประมาณเพียงพอที่จะบริหารงานในท้องถิ่นได้ต่อไป

2.2 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ปัจจัยเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาคเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งของการทบทวนการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสภาพบริบทของสังคมไทยปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจก็ยังคงมีความเข้มแข็งอยู่มาก สภาพแวดล้อมทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมที่ไม่มีเสถียรภาพ ทำให้รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยจำเป็นต้องรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางในขณะที่การกระจายอำนาจก็จำเป็นต้องกระทำเพราะเป็นเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ การปกครองส่วนภูมิภาคหรือนโยบายการแบ่งอำนาจในลักษณะจังหวัด อำเภอ หรือการปกครองท้องถิ่น (กำหนดผู้ใหญ่บ้าน) จึงมีความขัดแย้งกับการปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ไม่มีพื้นที่สาธารณะให้บริการเป็นของตัวเอง และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความขัดแย้งกับการปกครองท้องถิ่นที่เหล่านี้นี้ เมื่อการบริหารยังมีส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องปรับรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่

3. การกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย การวิจัยพบว่าการลดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับงบประมาณ และสอดคล้องกับการปกครองส่วนภูมิภาค ตลอดจนให้สามารถรองรับแผนการกระจายอำนาจในการ

ถ่ายโอนภารกิจ บุคลากร และงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตต้องมีความเป็นอิสระทางการปกครองมากขึ้น มีความสามารถบริการสาธารณะมากขึ้น มีหลักธรรมาภิบาล และความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดทับซ้อนกับการบริหารส่วนภูมิภาคคือจังหวัด และใช้งบประมาณมากทั้งที่ไม่มีเขตพื้นที่ที่บริการสาธารณะเป็นของตัวเองชัดเจน เห็นสมควรแปรสภาพไปรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีจำนวนมากอยู่ในเขตชุมชนชนบทที่มีความหลากหลายทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม มีงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับการบริหาร มีความขัดแย้งกับการปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐมีนโยบายยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบลอยู่แล้ว ในอนาคตจึงเห็นสมควรให้แปรสภาพไปรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่

การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงยังคงเหลือเทศบาลเพียงรูปแบบเดียวที่มีปัญหาน้อยที่สุดและมีวิวัฒนาการเข้มแข็งมั่นคงมาแต่อดีต หากแต่เทศบาลในรูปแบบปัจจุบันแบ่งออกเป็น เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ซึ่งเมื่อแปรสภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลมารวมกับเทศบาลแล้ว จะต้องพิจารณาแบ่งองค์กรใหม่ดังนี้

3.1 รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย จากการดำเนินการวิจัยทั้ง 4 ขั้นตอนกล่าวคือ (1) ข้อมูลจากเอกสาร (2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (3) ข้อมูลจากแบบสอบถาม (4) ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม สามารถสรุปรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทยได้รูปแบบเดียว คือ เทศบาล โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่

1. เทศบาลมหานคร เป็นองค์กรระดับบน ได้จากการรวมเอาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลนครเข้าด้วยกัน จังหวัดใดที่มีเทศบาลนครหลายเทศบาลให้รวมเป็นเทศบาลเดียว โดยแต่ละจังหวัดจะมีเทศบาล

มหานครเพียงเทศบาลเดียว มีพื้นที่รับผิดชอบเป็นเขตเมืองขนาดใหญ่และเขตเศรษฐกิจที่ใช้จำนวนประชากรและรายได้เป็นเกณฑ์ ยกเว้นเขตเมืองอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดให้อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัด

2. เทศบาลชุมชนเมือง เป็นองค์กรระดับล่าง ได้จากการรวมเอาเทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลเข้าด้วยกัน โดยแต่ละจังหวัดจะมีเทศบาลชุมชนเมืองหลายเทศบาล มีพื้นที่รับผิดชอบเป็นเขตเมืองขนาดเล็กที่ใช้จำนวนประชากรและรายได้เป็นเกณฑ์ ยกเว้นเขตชนบทที่มีศักยภาพต่ำให้อยู่ในความรับผิดชอบของจังหวัดและการปกครองท้องถิ่น

อภิปรายผล

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นต้นมาถือว่าเป็นยุคของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย แต่ยังไม่เคยมีรัฐบาลใดเลยที่คิดจะแก้ปัญหการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทั้งในแง่ความคิดปฏิรูปรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิรูปกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในแง่การพัฒนากองกรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับบทความของ โกวิท พงงาม (2548, หน้า 385) ซึ่งกล่าวว่าผู้นำรัฐบาลไทยและรัฐมนตรีส่วนใหญ่เมื่อเข้ามาบริหารประเทศแล้วมักจะถูกครอบงำด้วยกลไกของระบบราชการที่มีการวางรากฐานการรวมศูนย์อำนาจไว้อย่างแน่นหนาและลึกซึ้งที่ต่างฝ่ายต่างก็พึ่งพาอาศัยในผลประโยชน์ร่วมกันมากขึ้นการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงมีปัญหามาโดยตลอดดังนั้นการแก้ปัญหาก็ต้องขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของรัฐบาลเป็นสำคัญ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญยิ่งทั้งในฐานะเป็นผู้ดำเนินการและสนับสนุนการดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งยังมีบทบาทในฐานะที่เป็นสถาบันการเมืองขั้นพื้นฐานในอันที่จะปลูกฝังค่านิยมความเป็นประชาธิปไตยให้กับประชาชน แต่ผลงานวิจัยพบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังห่างไกลกับการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสากลมากนัก โดยเฉพาะขีดความสามารถในการบริการสาธารณะที่เป็น

หัวใจของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับบทความของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2552, หน้า 160) ที่กล่าวว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถึงแม้ว่าจะได้คำนึงถึงศักยภาพของแต่ละท้องถิ่นแล้วก็ตาม แต่ผลการดำเนินการที่ผ่านมามีข้อจำกัดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ เกิดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการบริการสาธารณะหรือกล่าวได้ว่าหลักประกันในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่ได้อย่างทั่วถึงยากที่จะเกิดขึ้นได้จากสภาพการณ์ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหารทั้งในด้านกำลังคน งบประมาณ หรือเครื่องมือเครื่องใช้ต่างๆ เป็นเหตุให้เกิดความติดขัดในการบริหารจัดการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งแม้ว่าจะมีมาตรการเพิ่มอัตราค่าจ้าง และการสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นแนวทางที่ง่ายต่อการแก้ไขปัญหา แต่เมื่อพิจารณาตามหลักความคุ้มค่า ประหยัด โปร่งใส ในแง่เศรษฐศาสตร์และธรรมาภิบาลแล้วกลับเป็นการใช้งบประมาณอย่างไม่มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด

การแก้ปัญหาดังกล่าวมานำมาซึ่งนโยบายความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเน้นผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นร่วมกัน ซึ่งก็อาจจะสามารถแก้ปัญหาไปได้ในระดับหนึ่ง ความร่วมมืออาจเป็นทางเลือกเพื่อการดำรงอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความหลากหลายรูปแบบ แต่บริบทประเทศไทยไม่เหมือนกับประเทศอื่นๆ กล่าวคือประเทศไทยมีปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ยังไม่เอื้ออำนวยให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งมั่นคง และพัฒนาไปตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญได้ เช่น (1) ปัจจัยทางการเมือง การเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ถือได้ว่าเป็นตัวแปรสำคัญสำหรับการดำเนินการร่วมกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ความร่วมมือจะเกิดขึ้นไม่ได้หากความขัดแย้งระหว่างข้าราชการทางการเมืองยังคงมีอยู่ (2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ นโยบายประชานิยมของรัฐบาลที่ส่งตรงไปยังท้องถิ่นโดยผ่านส่วนภูมิภาคไม่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่

ถือรวมเป็นงบประมาณท้องถิ่นอีกทั้งการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นเงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจ อีกทั้งการแทรกแซงการดำเนินงานต่างๆ ของส่วนกลางในพื้นที่ จึงทำให้ความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ (3) ปัจจัยทางสังคม สังคมอุปถัมภ์ที่มีความขัดแย้งของปัญหาต่างๆ ในพื้นที่ที่มีความหลากหลายและจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากมายอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนที่ไม่ต้องการให้มีการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดในพื้นที่ของตนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้างเคียงซึ่งมีปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่ไม่เท่าเทียมกันปัจจุบันความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ จึงเกิดจากความสัมพันธ์ส่วนตัวของผู้บริหารหรืออยู่ในรูปแบบอื่นๆ เป็นหลักปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ต้องมีการพิจารณาทบทวนปรับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือนโยบายที่ไม่ชัดเจนของรัฐบาลเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคและการดำรงอยู่ของลักษณะการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีแนวโน้มที่จะเข้มแข็งขึ้นเรื่อยๆ มีอำนาจมากขึ้น มีงบประมาณมากขึ้น เพื่อควบคุมดูแลหน่วยงานจากส่วนกลางเข้าไปดำเนินงานในท้องถิ่น เช่น ทางหลวงชนบท เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าในสถานะปัจจุบันการบริหารราชการไทยทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมาถึงยุคที่จะเกิดความยุ่งยากและสับสนในการกิจอยู่มากพอสมควรทั้งในด้านการจัดแบ่งภารกิจอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น และงบประมาณ สอดคล้องกับผลการวิจัยของอเล็กซ์บิลแลนติส (Alex Brillantes, 2004, p. 8) ที่พบว่า จากการกระจายอำนาจในหลายๆ ประเทศ ได้ข้อสรุปประการหนึ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับการกระจายอำนาจว่า “การกระจายอำนาจเป็นการมีส่วนร่วมในอำนาจ (share of power) ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น นั่นเอง”

เมื่อบริบทของประเทศไทยเป็นเช่นนี้จึงต้องกลับมาทบทวนรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ ว่าควรทำอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับงบประมาณและนโยบายรัฐบาลที่เป็นประเด็นปัญหาการปกครองส่วน

ท้องถิ่นโดย ผลการวิจัยพบว่า ชีวิตคนในสังคมไทยเกือบจะ ไม่ค่อยรู้จักหรือมีความรู้จริง ๆ เกี่ยวกับการปกครองส่วน ท้องถิ่น คนในกรุงเทพเองส่วนหนึ่งก็ไม่ว่า กรุงเทพฯ คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ หรือคน ต่างจังหวัดก็มีความคุ้นเคยกับจังหวัด อำเภอ ตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะชีวิตคนไทยสัมผัสกับการพัฒนาแบบการให้ บริการจากรัฐบาลที่หยิบยื่นให้เป็นส่วนใหญ่มากกว่าการคิด ที่จะพัฒนาหรือรับบริการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของตนเอง ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดในศักยภาพและอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกควบคุมโดย รัฐบาล ส่วนราชการไม่เว้นแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ประชาชนไม่เข้าใจถึงความเป็นรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่ง สอดคล้องกับวิลสัน และเกม (Wilson and Game, 1998, p. 53) ที่กล่าวว่า รัฐบาลท้องถิ่น คือองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจหลักที่สำคัญ 4 ด้าน คือ (1) การให้ บริการสาธารณะ (service Public) (2) การออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ (regulation) (3) การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (strategic planning) (4) การส่งเสริมและสนับสนุน (promotion and advocacy) ประชาธิปไตย

ผลการวิจัยพบว่า หากต้องการสร้างความเข้มแข็ง มั่นคง ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแนวคิดของ ร็อบสัน (Robson, 1953, p. 574) ซึ่งนิยามถึงการ ปกครองส่วนท้องถิ่นว่าต้องมีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิ ตามกฎหมาย (legal rights) ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความ มุ่งหมายแล้ว จำเป็นจะต้องลดรูปแบบขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นลงให้เหลือเพียงรูปแบบเดียวมีลักษณะ เป็นรัฐบาลท้องถิ่นที่มีอำนาจต่อรองกับรัฐบาลกลางได้ มีความคล่องตัว อ่อนตัวตามบริบทประเทศ ทั้งนี้เพื่อการ มีส่วนร่วมและการสนับสนุนอย่างจริงจังของประชาชน ในท้องถิ่น เมื่อพิจารณาถึงบทบาทขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วจะพบว่า ทั้งสององค์กรมีปัญหาบทบาทของส่วนภูมิภาคและ ส่วนท้องถิ่นที่ตลอดจนในอนาคตความเป็นชุมชนชนบทจะ ค่อย ๆ ลดจำนวนลงเป็นชุมชนกึ่งเมืองหรือชุมชนเมือง

ขนาดเล็กซึ่งจะต้องมีการบริหารจัดการในอีกระดับหนึ่ง สำหรับเทศบาลนั้นปัจจุบันรับผิดชอบชุมชนเมืองหรือ กึ่งเมืองซึ่งในอนาคตจะขยายตัวและเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งการขยายตัวของชุมชนเมืองในลักษณะพิเศษต่าง ๆ เช่น ชุมชนเมืองท่องเที่ยว เมืองอุตสาหกรรม และธุรกิจ การค้า ซึ่งเทศบาลในอนาคตจะต้องมีศักยภาพเพียงพอ เพื่อรองรับการเจริญเติบโตดังกล่าวได้ ทำให้พิจารณาได้ว่า เทศบาลน่าจะเป็นตัวเลือกที่ดีที่สุด ที่จะนำมาพัฒนา ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใหม่สำหรับการเป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย

ข้อเสนอแนะการวิจัย

ผลจากการวิจัยรูปแบบขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทยนั้นผู้วิจัยมีข้อ เสนอแนะดังนี้

1. แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบใหม่
2. แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ให้สอดคล้องกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่
3. แก้ไขเพิ่มเติมแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2551 ว่าด้วยการ ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร
4. ยกเลิกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน จังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2546
5. ยกเลิกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนตำบลพ.ศ.2542 และ พ.ศ.2546
6. ยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 และแก้ไขปรับปรุงทุกฉบับกับให้ออกพระราชบัญญัติ เทศบาลใหม่ให้สอดคล้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบใหม่

7. ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ เช่น การเงินการคลังท้องถิ่น ระบบภาษีท้องถิ่น ระบบการตรวจสอบถ่วงดุล กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้น

8. เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่มีความรับผิดชอบไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด รัฐบาลต้องทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ และการบริหารลักษณะท้องถิ่นใหม่(กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน)

9. ในอนาคตหากพื้นที่ชุมชนชนบทใดมีความพร้อมให้ยกฐานะเป็นเทศบาลชุมชนเมืองและหากรัฐบาลมีนโยบายชัดเจนเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคแล้ว

ให้มอบความรับผิดชอบ ชุมชนเมืองอันเป็นที่ตั้งศาลากลาง จังหวัดให้อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครได้

10. เขตเศรษฐกิจพิเศษ เช่น การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การค้าชายแดนที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลนครหากมีความจำเป็นรัฐบาลสามารถออกกฎหมายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาได้

11. ให้รัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาโดยใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” ให้การปฏิรูประบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย เป็นไปด้วยความเรียบร้อยทุกประการ

เอกสารอ้างอิง

- โกวิท พวงงาม. (2548). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน จำกัด.
- กรมการปกครองท้องถิ่น. (2552). *สารัตถะท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ ฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *การปกครองท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ ฯ: วิญญูชน.
- อุดม ทุมโสมิต. (2551). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ. (2553, สิงหาคม 19). อภิสิทธิ์ ชำแหละ 10 ปีบทเรียนท้องถิ่น. *มติชน*, หน้า 20-21
- Brillantes, A. (2004). Decentralization imperatives: Lessons from some Asian countries. *Journal of International Cooperation Studies*, 12(1).
- Robson, W. A. (1953). *Local government in encyclopedia of Social Science*. New York: The Macmillan.
- Wilson, D. & Game, C. (1998). *Local government in the United Kingdom* (2nd ed.). London: Macmillan Press.