

## การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น : การกระจายอำนาจกับการควบรวมกิจการ Local Governance Reform : Decentralization with Merger

ศิริพงษ์ มาณะศรี<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

ภายหลังการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เร่งรัดปฏิรูปประเทศในทุกด้านที่มีปัญหาอุปสรรคขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แนวความคิดกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองตามหลักการประชาธิปไตย จนถึงระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีขนาดเล็กที่สุดในพื้นที่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ในปัจจุบันเกิดมีมุมมองว่า การบริหาร อปท. เกิดข้อบกพร่องหลายประเด็น ดังเช่น ปัญหารูปแบบโครงสร้าง ปัญหาการเงินการคลัง ปัญหาการทุจริต การคอร์รัปชัน ปัญหาการบริการสาธารณะไม่เป็นธรรม ไม่เสมอภาค การเมืองท้องถิ่น กระทบต่อความมั่นคงของประเทศ รัฐบาลจึงมีแนวคิดควบรวม อปท. ด้วยการควบรวม อปท. ที่มีขนาดเล็ก ประชากรน้อย รวมกันเป็นรูปแบบ อปท. ใหม่ เพื่อที่จะให้ อปท. มีศักยภาพทางการบริหาร เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้เกิดคำถามว่า ทำไมรัฐต้องมีการควบรวม อปท. เป็นการลดการกระจายอำนาจจากภาครัฐหรือไม่ และการควบรวม อปท. รัฐและประชาชนจะได้ประโยชน์อย่างไร

ผลจากการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการควบรวม พบว่า เป็นการควบรวม อปท. ระดับล่าง ยุบเลิก อปท. รูปแบบ อบต. และปรับควบรวมกับ อปท. ใกล้เคียง เป็นรูปแบบ เทศบาล ให้เป็น อปท. มาตรฐานเดียวกัน และไม่มีผลต่อการลดการกระจายอำนาจจากภาครัฐ โดยมีรายงานการศึกษาของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นเสนอเป็นประเด็นในการแก้ไขปัญหาการบริหารการปกครองท้องถิ่นปัจจุบัน สนับสนุนแนวคิดให้มีการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควบรวม อปท. ซึ่งรัฐหวังผลในการใช้ทรัพยากรการบริหารให้คุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพ ประชาชนจะได้รับประโยชน์ของการบริการกิจการสาธารณะจากภาครัฐได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และเสมอภาค แต่ทั้งนี้การควบรวม อปท. ยังไม่มีผลการแสดงถึงแนวคิดการคัดค้านการควบรวม อปท. จากประชาชนเจ้าของประเทศอย่างเด่นชัด ตามหลักการประชาธิปไตยที่ให้อำนาจการปกครองเป็นของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมการบริหารได้อย่างยุติธรรม จึงมีข้อเสนอแนะพิจารณาเห็นว่า ด้วยเป็นเรื่องสำคัญกับความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง การปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่นด้วยการควบรวม อปท. ควรที่จะต้องให้ความรู้ความเข้าใจกับประชาชน เกี่ยวกับแนวคิดของการควบรวม อปท. และจัดทำประชาคมติดตามแนวทางที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อเป็นแนวทางขั้นตอนการออกพระราชบัญญัติบังคับใช้ต่อไป

**คำสำคัญ:** องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ การควบรวม

<sup>1</sup> คณะสังคมศาสตร์และศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่ email: evtchiangmai@gmail.com

## Abstract

After cancelling the constitution B.E. 2550, National Council for Peace and Order (NCPO) of Kingdom of Thailand has press the country reform in all aspects that hinder the development of the country. In local governance, by decentralization, it is aimed for the local to govern itself by means of democratic for all including the smallest local units; Sub district Administrative Organization (SAO). With the new perspective that current local administration has showed its flaws in many aspects; malpractice, corruption in local politics which affect the Public Security, the government has thus the notion in merging the SAOs by adding together each smallest administrative organizations with small number of population into a new concept of new administrative organization for more effective and efficient administration. Thereafter, appeared the questions of why this kind of organizations merging require, would this be reducing the decentralization from the main government, and if this merging would benefit anything to the government and the citizen.

The literature study from the legislation of the merger showed that the low level administrative organizations merging, by abolishing the organizations and SAOs then merged with similar administrative organizations nearby and setting up each as Municipality Administration with the same standard, is not at all affecting the decentralization concept of the government. Study of the National Reform Steering Assembly in local administration has been proposed as the solution to current local administration challenges by supporting the concept of local reform through SAOs merger with its expectation in effective and rewarding resources management, for citizens to be benefited from public service from the government, evenly, fairly and impartial. There is however yet none of the opposing voices regarding the SAOs merger from the country owners, its citizens, according to democratic practice that the nation's people possess the right to rule the administration and able to participate in its ruling in fairness. Thus, it is recommended, considering that this issue has direct relation to the citizens, to initiate the local administration reform through SAOs merger, the people should be educated of its concept of the merger and process with the referendum according to Law dictated. This could be counted as proceeding to legislation as well.

**Keywords:** Local Administrative Organization, Decentralization, Merger

## บทนำ

### ความเป็นมาของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

แนวความคิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นบริหารปกครองตนเองตามหลักการประชาธิปไตยของท้องถิ่นไทย กล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นไทยเริ่มต้นตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 และมีวิวัฒนาการการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ด้วยระเบียบกฎหมายจนถึงปัจจุบัน โดยยึดถือหลักสำคัญการกระจายอำนาจและตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแม่บทการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ฉบับ พ.ศ. 2534 กำหนดการบริหารแผ่นดินแบ่งเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตั้งแต่การมีการปฏิรูประบอบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดกิจการท้องถิ่นฉบับแรก พ.ร.ก. สุขาภิบาลกรุงเทพ ร.ศ. 116 ต่อมารัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมในต่างจังหวัดเป็นแห่งแรกที่เมืองสมุทรสาคร และทรงตราธรรมนูญการปกครองคณะนคราภิบาลดุสิตธานี พ.ศ. 2461 เพื่อทดลองรูปแบบจำลองประชาธิปไตย เรียกว่า ดุสิตธานี นับว่าเป็นการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลครั้งแรก นับตั้งแต่นั้น การปกครองท้องถิ่นก็ขยายและครอบคลุมในทุกพื้นที่ของประเทศไทยเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เช่น พ.ร.บ. ระเบียบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พ.ศ. 2498 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 และจัดตั้งการบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตาม พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็น อบท. ที่มีขนาดเล็กและใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุด

การพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่สำคัญ เป็นรูปแบบประชาธิปไตยมากที่สุด ด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 มาตรา 282 รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนการปกครองท้องถิ่นอย่างมาก มีการยกเลิกการปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาลทั้งหมด โดยบุคลากรฝ่ายการบริหารต้องมาจากประชาชน เป็นการปกครองของประชาชน ไม่มีข้าราชการฝ่ายรัฐเป็นผู้บริหาร เปลี่ยนสภาพเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด พ้นจากการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับการกำหนดพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ทำให้สิทธิอำนาจของประชาชนในท้องถิ่นมีมากขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น สิทธิในการเสนอกฎหมายท้องถิ่น หรือการมีส่วนร่วมในการดำเนินการหรือคัดค้านนโยบายสาธารณะในท้องถิ่น จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560 ก็ยังให้คงไว้ด้วยอำนาจของประชาชนในการบริหารปกครองตนเองตามรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ทิศทางการกระจายอำนาจให้กับ อบท. สร้างองค์การบริหารจัดการท้องถิ่นตั้งแต่รูปแบบองค์การปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ คือ องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด จนถึงองค์การปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก

องค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยความพยายามให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองตนเอง คำนึงถึงความตื่นตัวทางสิทธิเสรีภาพ และบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะพลเมืองของรัฐในระบบ ประชาธิปไตย เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติ ทั้งนี้ สามารถกล่าวได้ว่า การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยจนถึงปัจจุบันมีการพัฒนาขึ้นด้วยดีเป็นลำดับ คนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น มีความรู้ ความเข้าใจในกระบวนการปกครองตนเองมากขึ้น แต่ส่วนหนึ่งมีมุมมองที่ก็อาจกล่าวได้ว่า ในข้อเท็จจริง กระบวนการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นให้กับประชาชนในท้องถิ่นไม่ว่าจะประสบความสำเร็จ อย่างเต็มที่ บรรลุตามเจตนารมณ์ในหลักสำคัญที่ให้ประชาชนในท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้อย่าง สมบูรณ์ ด้วยเงื่อนไข ปัญหา อุปสรรค ในสาระสำคัญ หลายประการ ดังเช่น ความไม่พร้อมของประชาชน ในท้องถิ่นต่อการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคมากมายในการบริหาร เกิดปัญหาทุจริต เกิด ประเด็นการเมืองการปกครอง ปัญหาด้านงบประมาณการคลังท้องถิ่น รวมถึงการคลังของรัฐ ซึ่งอาจเป็น เหตุให้เกิดกระแสสร้างแนวความคิดในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นด้วยการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นใหม่ โดย อ้างเหตุเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจที่เหมาะสมกับพื้นที่ สถานการณ์ โดยเฉพาะแนวคิดของรัฐบาลยุค คสช. ซึ่งต้องการปฏิรูปประเทศในทุกเรื่อง ทุกด้านที่คิดว่าเป็นอุปสรรคในความก้าวหน้า ในส่วนของการ ปกครองท้องถิ่น แนวคิดการควมรวม อบท. การปรับเปลี่ยนรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบ การบริหารการพัฒนา โดยลักษณะการรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกันเป็นรูปแบบใหม่ การยุบเลิกท้องถิ่น ขนาดเล็ก ไปรวมกับท้องถิ่นอื่นเป็นนัยยะเพื่อเพิ่มศักยภาพการปกครองท้องถิ่น ซึ่งผลของแนวคิดการปฏิรูป การปกครองท้องถิ่น เกิดกระแสสร้างความตื่นตัวในเรื่องของการปกครองตนเอง การกระจายอำนาจ แก่ทั้ง ประชาชนโดยทั่วไป ทั้งในเชิงสนับสนุนและความคิดเห็นคัดค้านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรากฏทั้งในสื่อสาธารณะและในเชิงวิชาการสาธารณะโดยยังไม่ได้ข้อสรุปอย่างชัดเจน

ดังนั้น แนวคิดการศึกษาการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการควมรวม อบท. โดยนัยยะเพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการปกครองท้องถิ่น มีเหตุให้ต้องการศึกษาเพื่อให้ทราบว่า ทำไมรัฐต้องมีการควมรวม อบท. เป็นการลดการกระจายอำนาจจากภาครัฐหรือไม่ และการควมรวม อบท. รัฐและประชาชนจะได้ประโยชน์ อย่างไร

## การกระจายอำนาจ (Devolution)

คำจำกัดความของ การกระจายอำนาจ เป็นคำที่มีความหมายค่อนข้างหลากหลาย แตกต่างในทัศนะ ของนักวิชาการแต่ละคน บางคนมองการกระจายอำนาจว่า เป็นการครอบคลุมรวมถึงการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) และการมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Devolution) กล่าวคือ การแบ่ง อำนาจ เป็นการกระจายอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานภายในองค์กรของรัฐบาลกลาง แบ่งภาระหน้าที่จาก ส่วนกลาง กระทรวง กรม ไปยังหน่วยงานของตนเองที่อยู่ในภูมิภาคลักษณะเป็นงานประจำ โดยปรับวิธีการ ปฏิบัติในเข้ากับสภาพท้องถิ่น และอยู่ในกรอบที่รัฐบาลกลางกำหนดให้ แต่เป็นการมุ่งตอบสนอง ความต้องการของส่วนกลาง ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีส่วนร่วม ลักษณะเป็นการกระจายอำนาจทาง การบริหาร ไม่มีอำนาจทางการเมือง ในความหมายของการปกครองส่วนภูมิภาคของไทย หมายรวมถึง

การมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนกลางลงไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคด้วย

นอกจากนั้น นักวิชาการหลายท่านมองการกระจายอำนาจว่า การกระจายอำนาจแท้จริงเป็นการมอบอำนาจของส่วนกลางให้กับหน่วยงานท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นต่างหาก ไม่เกี่ยวกับหน่วยงานของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีลักษณะเป็นการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ เปลี่ยนแปลง ยุบเลิก ก็ได้โดยกฎหมายเท่านั้น มีอิสระ การบริหารตามอำนาจหน้าที่ ที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย มุ่งประโยชน์เพื่อประชาชนในท้องถิ่น

ธนศวร์ เจริญเมือง (2540 : 60 - 61) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ระบบการบริหารประเทศที่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจในการจัดการดูแลกิจการหลาย ๆ ด้านของตนเอง ไม่ใช่ปล่อยให้รัฐบาลกลางรวมศูนย์อำนาจในการจัดการกิจการแทนทุกอย่างของท้องถิ่น กิจการที่ท้องถิ่นมีสิทธิจัดการดูแลมักจะ ได้แก่ ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การศึกษา และศิลปวัฒนธรรม การดูแลชีวิตทรัพย์สิน และการดูแลสิ่งแวดล้อม ส่วนกิจการใหญ่ ๆ 2 อย่าง ที่รัฐบาลกลางควบคุมไว้เด็ดขาด คือ การทหารและการต่างประเทศ

โกวิทย์ พวงงาม (2555 : 34) ได้นิยาม การกระจายอำนาจตามหลักรัฐศาสตร์ หมายถึง การกระจายอำนาจที่รัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบริหารให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนโดยปราศจากการแทรกแซง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มีอำนาจอิสระที่จะดำเนินกิจการแต่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล การกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องของรัฐบาลที่มอบความรับผิดชอบบางส่วนให้แก่หน่วยการบริหารท้องถิ่น

แนวความคิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นบริหารปกครองตนเองตามหลักการประชาธิปไตยของท้องถิ่นไทย นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (<http://wiki.kpt.ac.th/index.php?title=> 2560) ระบุการกระจายอำนาจท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่น อยู่ในรูปแบบ 3 ประเภท คือ

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควรในการตัดสินใจต่าง ๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization)

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) หลักการมอบอำนาจนี้จะมีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้ําเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านั้นโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กร

การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด อธิบายถึงสภาวะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่าง ๆ องค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่

นั้น ๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ จะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้นเรียกการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย”

จากกรอบการกระจายอำนาจท้องถิ่น ทำให้เห็นภาพว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย วิวัฒนาการอยู่บนพื้นฐานเรื่องของการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ซึ่งมีระดับอำนาจและความเป็นอิสระ ผสมผสานแนวความคิดการกระจายอำนาจทั้ง 3 ระดับรูปแบบ กล่าวคือ ทั้งการแบ่งอำนาจ การมอบอำนาจ และการโอนอำนาจ

สรุปจะได้ว่า การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เป็นการมอบอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่รัฐบาลจัดตั้ง ดำเนินการโดยกำหนดรูปแบบ อปท. มอบอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบให้ กำหนดหน่วยงานแยกออกต่างหากจากรัฐบาลกลาง เป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางเหมือนหน่วยงานภูมิภาค ลักษณะเป็นองค์กรทางการเมือง ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหาร ร่วมดำเนินการปกครองของท้องถิ่นตนเอง ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่า การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็น Democratic Decentralization โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ

1. มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการบริหารกิจการของตนเอง ไม่ขึ้นตรงหรืออยู่ในบังคับบัญชาของส่วนกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคล
2. มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น
3. มีขอบเขต พื้นที่การปกครองที่แน่นอน กำหนดโดยกฎหมาย
4. มีจำนวนประชากรที่เหมาะสมกับการปกครอง กำหนดโดยกฎหมาย
5. มีอำนาจในการจัดหารายได้และบริหารทรัพยากรทางการบริหารในการปฏิบัติหน้าที่

### ความสำคัญและประโยชน์ในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่น เกิดบนพื้นฐานของแนวความคิดพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ ที่จะปกครองตนเอง ลักษณะกล่าวตามนิยามของประธานาธิบดี สหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น คือ รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ซึ่งเป็นตามแนวคิดลัทธิเสรีนิยมที่ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพที่จะดำเนินการเพื่อชีวิตตนเอง การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่มาจากประชาชนเป็นหลักสำคัญ เป็นกลไกการปกครองที่จะทำให้ประชาชนในท้องถิ่น บำบัดทุกข์ บำรุงสุขได้ด้วยตนเอง เป็นกลไกที่จะทำให้ท้องถิ่นเข้มแข็ง มีความสำคัญทางการเมืองที่จะทำให้ประเทศชาติ เข้มแข็ง เจริญก้าวหน้า ทั้งนี้สามารถสรุปความสำคัญและประโยชน์การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในประเด็นสำคัญ ดังนี้ (โกวิทย์ พวงงาม, 2555 : 27)

1. การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันฝึกสอนทางการเมือง มีส่วนร่วมทางการเมือง รู้จักแนวทางวิธีการปกครองตนเอง ทำให้ประชาชนรู้ถึงการมีส่วนร่วมได้ ส่วนเสียในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง มีความรู้สึกผูกพัน รับผิดชอบ ห่วงแผนผลประโยชน์ของท้องถิ่น เป็นกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตยจากท้องถิ่นสู่ระดับชาติ

2. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เป็นการกระจายอำนาจหน้าที่การบริการสาธารณะที่รัฐไม่จำเป็นต้องรับภารกิจหน้าที่ที่ต้องทำ สามารถให้ท้องถิ่นดำเนินการเองได้ ทำให้รัฐสามารถมีเวลาที่จะดำเนินการกิจสำคัญระดับชาติ ทำภารกิจที่สำคัญที่ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการเองได้

3. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการเหมาะสมกับพื้นที่ สถานการณ์ของท้องถิ่นเอง ด้วยท้องถิ่นจะแตกต่างกันไม่ว่าสภาพภูมิประเทศ ทรัพยากร ท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นตนเอง ทำให้สามารถปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจท้องถิ่นไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่าเป็นมุมมองทางการเมืองเป็นหลักทั้งสิ้น และในอนาคตรูปแบบการปกครองท้องถิ่นก็ยังเป็นไปตามความต้องการของทางการเมือง โดยมีมุมมองว่า การกระจายอำนาจ เป็นความต้องการทางการเมือง (Political Demand) เพื่อที่จะให้ประชาชนเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองมากกว่าการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในลักษณะความจำเป็นทางการเมืองการบริหารของท้องถิ่น ดังนั้นการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจึงขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของภาครัฐด้วยระเบียบ กฎหมาย กำหนดจัดตั้งและอำนาจหน้าที่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ทิศทางการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดการกำเนิดเป็นรูปแบบต่าง ๆ ตามระเบียบกฎหมาย และมีจำนวนทั้งสิ้น 7,853 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, <http://dla.go.th./rork/abt>, 2560) ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552) จำนวน 76 แห่ง

2. เทศบาล โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552) จำนวนเทศบาลนคร 30 แห่ง เทศบาลเมือง 178 แห่ง เทศบาลตำบล 2,233 แห่ง

3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552) จำนวน 5,334 แห่ง

4. กรุงเทพมหานคร โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2550) จำนวน 1 แห่ง

5. เมืองพัทยา โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึง พ.ศ. 2552) จำนวน 1 แห่ง

## วิเคราะห์สภาพปัญหาขององค์กรปกครองท้องถิ่น

นับตั้งแต่การปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการตามกรอบรัฐธรรมนูญบังคับใช้ขณะนั้นก่อเกิดรูปแบบ อปท. หลากหลาย เพิ่มจำนวนมากขึ้น ประกอบกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ส่วนประชาชนเพิ่มความตื่นตัวทางการเมือง เรียกร้องสิทธิเสรีภาพ บทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะของพลเมือง และในขณะที่ยการบริหารภาครัฐเกิดอุปสรรคด้านการเมือง การปกครอง ทำให้เกิดเงื่อนไขสภาพปัญหาท้องถิ่นไม่ได้รับโอกาสในการแก้ไข ทำให้บทบาทการกระจายอำนาจ การบริหารของ อปท. เกิดสภาพปัญหาหลายประการ ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทสิ่งแวดล้อม ความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างเต็มที่ รายงานคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น วิเคราะห์รายงานปัญหาประเด็นสำคัญที่เป็นมูลเหตุทำให้เกิดแนวคิดปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นตามรายงานของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาพปฏิรูปแห่งชาติ (<http://thailocalmeet.com/bbs/pdf/59,2560>) ได้ดังนี้

1. ปัญหารูปแบบโครงสร้าง อปท. โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีที่มาแตกต่างกันในแต่ละรูปแบบ รูปแบบทั่วไปที่มีรูปแบบโครงสร้างคล้ายคลึงกัน แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องของรายได้ ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร จำนวนสมาชิกสภา มีสัดส่วนไม่สอดคล้องและไม่เป็นมาตรฐานเดียว ดังเช่น ความทับซ้อนของพื้นที่ อปท. ระดับบน องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด มีพื้นที่ทับซ้อนกับ อปท. ระดับล่าง เทศบาล และ อบต.

รายงานคณะกรรมการฯ ได้สรุปรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ในปัจจุบันมีจำนวนมาก และมีการทับซ้อนพื้นที่ ข้ำซ้อนอำนาจหน้าที่ ไม่สามารถรองรับภารกิจบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจน แก้ไขปัญหาความทับซ้อนของพื้นที่หรือความซ้ำซ้อนของภารกิจ สร้างความโดดเด่นอันเป็นอัตลักษณ์เฉพาะพื้นที่ ให้สามารถเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2. ด้านทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น คุณสมบัติ/ลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นมาตรฐานเดียวกันกับนักการเมืองระดับชาติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา) ทำให้เกิดความแตกต่างการกำหนดคุณสมบัติการเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง เกิดการทุจริตคอร์รัปชันโดยตัวบุคคล การทุจริตที่เกิดจากช่องว่างของกฎหมายระเบียบการทุจริตที่เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายระเบียบ การขาดคุณธรรมและจริยธรรม ขาดความเข้าใจหลักธรรมาภิบาล การแสวงหาผลประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมาย การใช้ระบบอุปถัมภ์ที่แสดงถึงการไม่มีคุณธรรมและจริยธรรม การทุจริตที่เกิดจากอำนาจ บารมี และอิทธิพล ปัญหาการทุจริตด้านงบประมาณโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

รายงานคณะกรรมการฯ กล่าวว่า จำเป็นต้องปฏิรูปโดยกำหนดคุณสมบัติ/ลักษณะ ต้องห้ามของผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเป็นมาตรฐานเดียวกันกับ นักการเมืองระดับชาติเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ในอดีตที่ผ่านมาเป็นการป้องกันการทุจริตและเพื่อให้ได้คนดี มีคุณธรรม

จริยธรรมเข้ามาแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในระดับพื้นที่

3. ปัญหาหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปมีความซ้ำซ้อนในเรื่องของหน้าที่และอำนาจ ไม่มีความชัดเจนในภารกิจหรือมีความซ้ำซ้อนกันในการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐ เช่น การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางภารกิจแย่งกันดำเนินการหรือแย่งกันดำเนินการ เช่น ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล หรือบางภารกิจต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ความซ้ำซ้อนในการบริหารงานย่อมก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากรทางการบริหารของประเทศ เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน และการมีหน้าที่แต่ไม่มีอำนาจ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรได้ และความไม่เป็นมาตรฐานของหน่วยงาน ความไม่เหมาะสมของภารกิจ ที่ไม่คำนึงถึงความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละแห่ง ซึ่งมีความสามารถและศักยภาพที่แตกต่างกันเกิดปัญหาผลกระทบกับประชาชน

4. ปัญหาการเงินการคลังและการงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้ด้วยตนเองได้น้อย ต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลัก จึงขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ปัญหางบประมาณที่ไม่เพียงพอในการดูแลแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนหรือลดความเหลื่อมล้ำด้านการรับบริการสาธารณะของราษฎรในพื้นที่จากรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ปัญหาด้านนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่น ปัญหาการทุจริตที่เกิดจากระบบการตรวจสอบที่มีความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง ๆ ปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เกิดความคุ้มค่า เกิดการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่ายงบประมาณ

5. ปัญหาการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล บุคลากรบริการรองรับการบริหารสาธารณะไม่เพียงพอ มีการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่า ไม่มีโครงสร้างหรือกิจกรรมสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ไม่มีวิศวกรที่มีใบประกอบวิชาชีพ หรือการจัดการสิ่งแวดล้อมไม่ดีพอ หรือการดูแลผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส แต่กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ต้องมีการพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากรให้มีความรู้ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น ไม่มีการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การขาดความชำนาญ ความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญ ในการจัดบริการสาธารณะ หรือกิจกรรมสาธารณะ มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน

6. ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน โอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นมีน้อยมาก ศักยภาพหรือขีดความสามารถในส่วนของการพร้อมรับการกระจายอำนาจ ด้านความรู้เรื่องระบอบประชาธิปไตยพบเห็นเคยชินกับการปฏิบัติแบบเดิม ๆ เข้าใจเฉพาะเรื่องการเลือกตั้งตามวาระ การไม่มีส่วนร่วม หรือมีส่วนร่วมก็แบบผิวเผิน ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มนักการเมือง ไม่ยอมรับรู้กับเสียงส่วนน้อยเสียงส่วนใหญ่ การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนท้องถิ่น ทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดพลังขาดความร่วมมือ ขาดความสนใจจากประชาชน อันเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นการปกครองของคนในท้องถิ่นเองไม่ค่อยประสบความสำเร็จ

7. ปัญหาด้านการบริหารจัดการ การกำกับดูแล โดยหลักการกระจายอำนาจทางการปกครองก็เพื่อให้คนในท้องถิ่นตัดสินใจแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเองภายใต้กรอบของกฎหมาย รัฐบาลส่วนกลางหรือผู้แทนของหน่วยงานรัฐเข้าไปกำกับดูแลการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่และประเทศชาติเท่านั้น โดยการเข้าไปกำกับเท่าที่จำเป็นในการบริหารงาน ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ปัญหาความไม่โปร่งใสและไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรของท้องถิ่น ปัญหาความล่าช้าในการบริหารงาน ปัญหาระบบอุปถัมภ์ ปัญหาระบบการบริหารงานบุคคล ปัญหาการจ้างงานเกินความเหมาะสม ปัญหาเหล่านี้เกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจของบุคลากรท้องถิ่น รัฐจึงจำเป็นต้องกำกับดูแลเพื่อให้มีความอิสระ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น

### การควบรวมกิจการ (Mergers and Acquisition)

การควบรวมกิจการเป็นแนวคิดทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ หลักการเพื่อให้เกิดการรวมตัวเพื่อเป้าหมายการลงทุน หรือหวังความสำเร็จมากขึ้น หรือเพื่อแก้ไขปัญหาบางประการที่หากไม่เกิดการรวมตัวจะไม่ประสบความสำเร็จ พิมพิวิไล ลัดดาวัลย์ (2554 : 43 - 46) ได้ระบุทฤษฎีการควบรวมกิจการว่าการควบรวมกิจการ เป็นการรวมหน่วยงานธุรกิจตั้งแต่ 2 กิจการขึ้นไป ตกลง เสร็จแล้ว ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการรวมตัวกันเพื่อหวังผลให้มีการดำเนินการในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหา หรือขยายการลงทุน หรือหวังผลสำเร็จมากขึ้น โดยมีการควบรวมกิจการทั้งแนวดิ่งและแนวนอน ควบรวมเป็นกิจการใหม่ และสรุปสาเหตุการควบรวม สร้างผลก่อกำล้างของกิจการ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน ประโยชน์ด้านการเงิน ประโยชน์ด้านการบริหารจัดการ การใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น แก้ไขปรับปรุงโครงสร้างกิจการ กระจายความเสี่ยงกิจการทำให้กิจการมีความมั่นคง มีโอกาสคัดเลือกผู้บริหารที่มีความสามารถ ประสิทธิภาพการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

สรุปการควบรวม (Mergers) ความหมายทางเศรษฐศาสตร์ คือ การควบรวมกิจการที่บริษัทหรือกิจการ 2 แห่ง ขึ้นไป ตกลงรวมกิจการกัน แล้วเหลือบริษัทหรือกิจการใดเพียงหนึ่งเดียว ส่วนบริษัทหรือกิจการที่เหลือปิดกิจการไปเพื่อที่จะให้บริษัท กิจการที่เหลือ เพิ่มศักยภาพและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ลดต้นทุนการแข่งขัน รวมแผนปฏิบัติงาน ปรับการทำงาน มีเสถียรภาพมากขึ้น เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ลงทุน ผู้รับบริการ

แนวคิดทฤษฎีการควบรวมกิจการ การนำมาใช้ในรัฐประศาสนศาสตร์ อาจกล่าวว่าเป็นแนวคิดการนำมาใช้ทางวิชาการในเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ เนื่องด้วยเป็น ศาสตร์สหวิทยาการ แต่จากผลการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการควบรวมไม่พบว่า การควบรวมในทางรัฐประศาสนศาสตร์เคยมีการกระทำในลักษณะใดระดับไหน ที่ใด และผลเป็นอย่างไร แต่พบในเนื้อหาารายงานของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น สภาพขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.....และร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, [www.kpi.ac.th/media\\_kpiacth/pdf/M10\\_172.pdf](http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_172.pdf), 2560) กล่าวถึงลักษณะการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะเป็นการควบรวมขององค์กร หน่วยงาน ตั้งแต่ 2 หน่วยงาน ปรับเปลี่ยนเป็นรูปแบบการปกครองแบบใหม่ เพื่อประสงค์ให้หน่วยงานมีประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ดียิ่งขึ้น แก้ไขปัญหาด้านการบริหารงาน แต่ทั้งนี้การบริหารลักษณะนี้ยังไม่ค่อยจะเห็นเป็นรูปธรรม และการนำมาใช้กับ อปท. ก็ยังไม่เคยเกิดขึ้นในอดีต

## แนวคิดการควบรวมองค์การปกครองท้องถิ่นไทย

การกำหนดการควบรวมในกิจการของภาคราชการต้องเกิดจากนโยบาย แผนงานของรัฐบาล แนวคิดการควบรวมกิจการจึงต้องเป็นการปฏิรูป ออกระเบียบกฎหมายรองรับ ยกเลิกระเบียบ กฎหมาย อปท. ฉบับเดิม และตราพระราชบัญญัติใหม่เป็นประมวลกฎหมาย อปท. เกี่ยวเนื่องด้วยการควบรวมออกมาบังคับใช้ และต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ประการระบุในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ระบุ ม. 249 การจัดตั้ง อปท. ในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน และโดยเฉพาะ ม.250 ระบุกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้ อปท. มีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแล อปท. ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ประมวลกฎหมายใหม่ อปท. จึงต้องไม่กระทบกับการกระจายอำนาจท้องถิ่น ไม่ลดการกระจายอำนาจท้องถิ่น และต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่บังคับใช้ เป็นการตอบโจทย์ตามหลักความเป็นอิสระของ อปท.

ปัจจุบัน รัฐบาลโดยหน่วยงาน สภาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น เตรียมเสนอร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายท้องถิ่น พ.ศ. .... โดยเนื้อหากำหนดแผนงานการควบรวม อปท. ปรับรูปแบบโครงสร้างของ อปท. ปรับเปลี่ยนฐานะ อปท. ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การ บริหารส่วนจังหวัด) ให้มีความชัดเจนในโครงสร้างรูปแบบ การกิจต่าง ๆ รายได้ การป้องกันการทุจริต เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชน จัดบริการสาธารณะให้แก่ราษฎรอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน มุ่งสร้างประสิทธิภาพการบริการสาธารณะให้ดีขึ้น ลด ประหยัดทุนทางด้านการบริหารจัดการ และเพื่อให้สามารถรองรับความเจริญเติบโตที่จะเข้ามาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งได้กำหนดเป็นร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่น ให้สภาแห่งรัฐพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมายบังคับ โดยหลักการสาระสำคัญของร่างประมวลกฎหมาย อปท. ตามรายงานของคณะกรรมการฯ

1. รูปแบบ อปท. ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - 1.1 เทศบาลตำบล ท้องถิ่นที่มีประชากรไม่เกินหนึ่งหมื่นห้าพันคน
  - 1.2 เทศบาลเมือง ท้องถิ่นที่มีประชากรเกินหนึ่งหมื่นห้าพันคน แต่ไม่เกินห้าหมื่นคน รายได้พอควรแก่การปฏิบัติหน้าที่ ประชาชนแสดงเจตนารมณ์ที่จะมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเมือง
  - 1.3 เทศบาลนคร ท้องถิ่นที่มีประชากรเกินห้าหมื่นคนขึ้นไป และรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุน

พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ ประชาชนในท้องถิ่นนั้นแสดงเจตนารมณ์ที่จะมีการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาลนคร

ท้องถิ่นรูปแบบ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้จังหวัดหนึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีเขตพื้นที่ตามจังหวัดนั้น

## 2. ลักษณะการควมรวม อปท.

### 2.1 ยกเลิก อปท. ประเภท องค์การบริหารส่วนตำบล

2.2 ให้มีการควมรวมเทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่ายี่สิบล้านบาทหรือมีจำนวนประชากรต่ำกว่าเจ็ดพันคนเข้าด้วยกัน หรือกับเทศบาลแห่งอื่นที่มีพื้นที่ติดต่อกันในอำเภอเดียวกัน ยกเว้นกรณีเทศบาลมีสภาพเป็นเกาะหรือสภาพภูมิศาสตร์ไม่สามารถติดต่อกับเทศบาลอื่นที่จะไปรวมได้สะดวก

2.3 ให้เทศบาลรวมกับเทศบาลอีกแห่งหนึ่งที่มีเขตติดต่อกันภายในอำเภอเดียวกันเข้าด้วยกันให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาลที่จะไปรวมและรับรวมกัน หรือเทศบาลรวมกับ อปท.รูปแบบอื่นได้โดยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในเทศบาลที่ประสงค์จะไปรวม ยึดหลักเงินอุดหนุนภาครัฐ และจำนวนประชากร ไม่ยึดหลักขอบเขตพื้นที่ปกครอง ตำบล หมู่บ้าน

3. ลักษณะองค์ประกอบการควมรวม อปท. เช่น สมาชิกสภา ผู้บริหารและรองผู้บริหาร ยึดหลักจำนวนประชากร อำนาจหน้าที่ ส่วนการบริการสาธารณะ ยึดหลักศักยภาพความสามารถ และรายได้ของรูปแบบการปกครองท้องถิ่น

## คำถาม ทำไมรัฐต้องมีการควมรวม อปท.

พิจารณาศึกษาแนวคิดการควมรวมกับแนวคิดการกระจายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย

1. การวิเคราะห์เหตุผล ทำไมรัฐจึงต้องควมรวม อปท. ทั้งนี้รัฐบาลไทยในอดีตเคยได้รับการแจ้งเสนอแนะจากองค์กรสากลระดับโลกเวิลด์แบงก์ (World Bank) พ.ศ. 2555 นางแอนเน็ตต์ ดิกสัน ผู้อำนวยการโลก ประจำประเทศไทย (เวิลด์แบงก์) (<http://thaipublica.org/tag>, 2560) สรุปโดยหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ การเงิน ฉบับวันศุกร์ที่ 11 พฤษภาคม 2012 “กระจายอำนาจด้วยการควมรวม อปท. ลดความซ้ำซ้อนการทำงาน – เพิ่มประสิทธิภาพการใช้บ – แก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยกล่าวว่า “ในปีงบประมาณ 2554 พบว่า 18% เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน เพิ่มขึ้นจาก 11% ในปีงบประมาณ 2552 ดังนั้น ธนาคารโลกจึงเสนอให้ควมรวม อปท. เข้าด้วยกัน เพื่อลดต้นทุนในการบริหารจัดการที่เกิดขึ้น รวมถึงสามารถนำงบประมาณส่วนนี้มาจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งรัฐบาลอาจจำเป็นต้องหามาตรการจูงใจเพื่อให้เกิดการควมรวมโดยสมัครใจ โดยดำเนินการให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ซึ่งการจัดตั้งองค์กรรูปแบบนี้จะสามารถลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ ขณะเดียวกันก็จะทำให้เกิดการทำงานร่วมกันของ อปท.ด้วย”

2. รายงานคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ของรัฐบาลชุดปัจจุบัน ได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและสรุปเสนอแนะให้มีการควมรวมท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาสาระสำคัญของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

2.1 โครงสร้างรูปแบบ อบท. เป็นอุปสรรคในการให้การบริหารจัดการ การให้บริการสาธารณะ ประการแรก อบท. มีหลายรูปแบบ โดยเฉพาะ อบต. มีจำนวนมากถึงจำนวน 5,334 แห่ง การจัดตั้งมีนัยยะ 1 ตำบล คือ 1 อบต. และการศึกษาพิจารณาพื้นที่ อบท. มีพื้นที่อาณาเขตมีพื้นที่ซ้ำซ้อน เป็นต้นเหตุเกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนในการรับบริการสาธารณะ

2.2 โครงสร้างรูปแบบ อบท. ทำให้เกิดความแตกต่างของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ เช่น จำนวน สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการ และหน้าที่รับผิดชอบตามโครงสร้าง ไม่เท่ากัน เกิดความเหลื่อมล้ำ การบริหาร ความไม่คุ้มค่าด้านทรัพยากรการเงินการคลัง ทั้งของท้องถิ่นและกระทบปัญหาระดับชาติ

2.3 ปัญหาการเงินการคลัง อบท. ส่วนใหญ่รายได้ท้องถิ่นจำกัด ต้องพึ่งงบประมาณอุดหนุน จากภาครัฐ ทำให้รัฐประสบปัญหาการพัฒนาประเทศเพราะต้องใช้เงินส่วนใหญ่อุดหนุน อบท.

2.4 สภาพปัญหาการเมืองท้องถิ่นและทางการบริหารท้องถิ่น อำนาจการบริหารการปกครองท้องถิ่น ไม่เป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น ขาดความรู้ ความเข้าใจการบริหารงานอย่างแท้จริง

3. อย่างไรก็ตาม ประเด็นแนวคิดการควมรวม อบท. ยังไม่ถึงที่สิ้นสุดจนถึงการออกพระราชบัญญัติ บังคับใช้ การวิเคราะห์ถึงแนวความคิดการควมรวม อบท. ในปัจจุบันจึงเป็นแนวคิดของทางราชการโดยไม่ จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นหรือการเห็นชอบ ยอมรับจากประชาชน ซึ่งน่าจะไม่สอดคล้องกับหลักของการ ปกครองด้วยประชาชน ของประชาชน ซึ่งหลายความเห็นของประชาชนรวมถึงนักวิชาการ ที่แสดงแนว ความคิดเห็นผ่านสื่อในบางครั้งที่ไม่เห็นด้วย คัดค้าน กับการควมรวม อบท. ตามขอบเขตจำกัด ในการแสดงออกตามยุคสมัยการปกครอง ซึ่งสามารถสรุปวิเคราะห์สั้น ๆ ได้ว่า การปกครองตามระบอบ ประชาธิปไตยควรจะเป็นไปตามครรลองของประชาธิปไตย ท้องถิ่นควรแก้ไขปัญหาในส่วนที่เป็นปัญหา เอง ให้อิสระการดำเนินการตามความต้องการท้องถิ่นโดยให้รัฐสนับสนุนตามความจำเป็น รัฐไม่ควรเข้ามา ยุ่งเกี่ยวท้องถิ่นมาก และการควมรวมท้องถิ่นหากท้องถิ่นต้องการควรที่จะต้องเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นร้องขอเอง ซึ่งกฎหมายก็ให้อำนาจมีช่องทางดำเนินการอยู่แล้ว การทุจริตคอร์รัปชัน กรณีของนักการเมืองท้องถิ่น มีระเบียบกฎหมายลงโทษ และประชาชนก็สามารถถอดถอนลงโทษตามระเบียบกฎหมายกำหนดไว้ เมื่อมี การประพฤติปฏิบัติผิดอยู่แล้ว

ทั้งนี้การศึกษาการกระจายอำนาจท้องถิ่นเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส การปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจการปกครองตนเองของประชาชน กำหนดจนถึงระดับ หมู่บ้าน ญี่ปุ่น หมู่บ้านเป็นเทศบาล เรียกว่า ซอน (Son) ฝรั่งเศส หมู่บ้าน เป็นเทศบาลขนาดเล็ก เรียกว่า คอมมูน (Commune) แต่ของไทยการกระจายอำนาจอยู่ที่องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรระดับตำบล ไม่ถึงระดับหมู่บ้าน การกระจายอำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะลงถึงหมู่บ้านมากกว่าที่จะทำให้ ท้องถิ่นเกิดการควมรวมของท้องถิ่นขนาดใหญ่

อย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นแนวคิดการควมรวมท้องถิ่นของรัฐ ข้อเสนอแนะ ความหมายในการเป็น ประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน การออกกฎหมายท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องเกี่ยวข้องกับ ประชาชนโดยตรง การขาดกระบวนการภาคประชาชนย่อมได้รับผลไม่สำเร็จเท่าที่ควร จึงควรที่จะให้ ความรู้ความเข้าใจ สอดถามความคิดเห็น ความเห็นชอบด้วยการทำประชาคม หรือทำเวทีแสดงความคิด

เห็นตามบทบัญญัติระเบียบกฎหมายระบุไว้ก่อนที่จะออกพระราชบัญญัติบังคับใช้

## คำถาม การควมรวม อปท. แล้ว รัฐ ประชาชนจะได้อะไร

ประการแรก อิสรภาพ เสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย รัฐกระจายอำนาจการบริหารให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง บังคับโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวด 14 การปกครองท้องถิ่น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรและพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน ศึกษาวิเคราะห์การควมรวม อปท. ต้องเป็นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงไม่ได้เป็นการลดการกระจายอำนาจของรัฐ เป็นการเพิ่มศักยภาพในการสร้างประสิทธิภาพการตอบสนองอย่างเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน ในบริบทของท้องถิ่นเดียวกัน รวมถึงทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในด้านการเมือง ด้านการบริหารจะได้รับการพัฒนาเพิ่มขึ้น

ประการที่ 2 การควมรวม อปท. กำหนดเป็นรูปแบบเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะทำให้ อปท. เป็นรูปแบบมาตรฐานเดียวกัน ความเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้อำนาจหน้าที่การให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ด้วยความสะดวก เท่าเทียม เกิดความยุติธรรม ลดความเหลื่อมล้ำการบริการในส่วนของการต่างระดับหรือต่างชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำบริการสาธารณะด้วยมาตรฐานเดียวกันไม่ทำให้เกิดการซ้ำซ้อนการทำงานกลับเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ทำให้เกิดศักยภาพในการปฏิบัติงาน ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ และสามารถลดยอดต้นทุนงบประมาณการบริหารงานจัดการท้องถิ่น ส่งผลลดภาระด้านการคลังของประเทศ

ประการที่ 3 กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของการควมรวม อปท. ทั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ข้าราชการจะได้รับการสรรหา ศึกษาพิจารณาถึงความเหมาะสมที่มีคุณค่า คุณภาพ มีคุณธรรม ตามลักษณะวิธีระเบียบ กฎหมาย ของการควมรวม อปท. ใหม่ สามารถที่จะแก้ไขปัญหา หยุดการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการการพัฒนาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนได้รับการบริการที่มีคุณภาพเพิ่มขึ้น

## สรุป

การควมรวม อปท. เป็นแนวคิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของรัฐด้วยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างและแนวทางการบริหารท้องถิ่นโดยไม่ได้ลดบทบาทการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ยังคงเป็นลักษณะการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย มีการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองกับเอง ประชาชนยังคงได้รับสิทธิเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญการปกครองประเทศ การควมรวม อปท. จะเกิดผลดี เกิดประโยชน์กล่าวคือ อปท. เป็นรูปแบบมาตรฐานเดียวกัน ลดจำนวน อปท. ที่มีจำนวนมากเกินไป ลดความเหลื่อมล้ำการบริการของท้องถิ่น ลดความเหลื่อมล้ำจากการบริหารการทำงานซ้ำซ้อนของท้องถิ่น สามารถให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างยุติธรรม เสมอภาค

การควบรวบ อบท. ทำให้การบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น นักการเมือง และข้าราชการจะได้รับการพัฒนาตามกระแสความเจริญของโลกได้อย่างมีศักยภาพ แก้ไขปัญหาการเกิดการทุจริต ประพฤติมิชอบในระบบท้องถิ่น อีกประการที่สำคัญ คือ ทำให้รัฐสามารถบริหารงบประมาณภาครัฐกับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดสภาพความเหลื่อมล้ำการให้งบประมาณอุดหนุนจากภาครัฐแก่ท้องถิ่น ประหยัดงบประมาณภาครัฐ ทำให้รัฐสามารถนำไปพัฒนาด้านอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลที่สำคัญอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในท้องถิ่นมากขึ้นอย่างแท้จริง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ในท้องถิ่นที่จำกัดด้วยพื้นที่หรือกระแสนการเมืองในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติได้ง่ายมากนัก

แต่อย่างไรก็ตาม การควบรวบ อบท. มีแนวคิดเป็นผลเสียในการบริหารการปกครอง เพราะมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจการบริหารการปกครองไว้ที่จุดศูนย์กลาง อบท. เล็ก ๆ รวมเป็น อบท. ใหญ่ การบริหารการพัฒนาต้องรอรับคำสั่งจากศูนย์กลาง ซึ่งการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองแท้จริงควรที่จะลงถึงชุมชน หมู่บ้านมากกว่า เช่น เป็นรูปแบบ องค์การบริหารส่วนหมู่บ้าน

อีกประการหนึ่ง การควบรวบ อบท. ก็ยังคงเป็นแนวกำหนดของรัฐ ประชาชนโดยทั่วไปไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดความเป็นอยู่ของตนเอง ไม่ได้กำหนดทิศทางแนวทางการปกครองของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย กระแสการคัดค้าน การควบรวบ อบท. ไม่ปรากฏให้เห็นเด่นชัดในสังคมยุคปัจจุบัน จึงไม่น่าจะเป็นความยินยอมพร้อมใจของประชาชนโดยทั่วไปในการยอมรับให้เห็นโดยชัดเจน ซึ่งข้อเสนอแนะด้วยการอ้างถึงการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การควบรวบ อบท. เป็นเรื่องที่มีผลต่อประชาชนทั่วประเทศโดยตรงจึงควรที่จะสร้างความเข้าใจให้ความรู้กับประชาชน และดำเนินการจัดทำประชามติเห็นชอบหรือไม่ ตามระเบียบกฎหมาย ก่อนที่จะดำเนินกระบวนการตราเป็นพระราชบัญญัติบังคับใช้

### รายการอ้างอิง

- กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560). *ข้อมูล อบท. ทั่วประเทศ ส่วนวิจัยและพัฒนา ระบบรูปแบบและโครงสร้าง*. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2560, จาก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น: <http://dla.go.th/rork/abt>
- โกวิทย์ พวงงาม. (2555). *การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดียนตุลา.
- ดิกสัน, แอนเน็ต. (2012). *รายงานของผู้อำนวยการธนาคารโลก ประจำประเทศไทย (เวิลด์แบงก์)*. สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2560, จาก ธนาคารโลก ประจำประเทศไทย (เวิลด์แบงก์): <http://thaipublica.org/tag>
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. (2540). *100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ.

- ไทยพับลิกา (Thaipublica). (2555). รายงานธนาคารโลก ชี้นำประเทศไทยบริหารงบประมาณรัฐบาลกลาง-ท้องถิ่นไว้ประสิทธิภาพสร้างความเหลื่อมล้ำ 11 พฤษภาคม 2012. สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2560, จาก ไทยพับลิกา (Thaipublica): <https://thaipublica.org/2012/05/world-bank->
- พิมพ์วิไล ถัดดาวลัย. (2554). ปัจจัยด้านทรัพยากรมนุษย์ที่ทำให้การควมรวมกิจการประสบความสำเร็จ กรณีศึกษา ธนาคารธนาชาติกับธนาคารนครหลวงไทย. (วิทยานิพนธ์ธุรกิจมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยศิลปากร. กรุงเทพฯ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2560). การกระจายอำนาจ. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2560, จาก นครินทร์ เมฆไตรรัตน์: <http://wiki.kpt.ac.th/index.php?title>
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2554). ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ..... และร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 11 ธันวาคม 2560, จาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: [www.kpi.ac.th/media\\_kpiacth/pdf/M10\\_172.pdf](http://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_172.pdf)
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, เมษายน 6). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. หน้า 74.
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. คณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น. (2558). แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (รอบ 2). สืบค้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2560, จาก สภาปฏิรูปแห่งชาติ: <http://thailocalmeet.com/bbs/pdf/59>