

**การครองอำนาจนำระหว่างรัฐและท้องถิ่นไทย:
บทวิเคราะห์ผ่านมุมมองประชาธิปไตย 2 ระดับ ระหว่าง พ.ศ. 2535–2564**
**Hegemony between the State and Local Governments in Thailand: An
Analysis through the Two-Level Democracy Perspective from 1992 to 2021**

สุนทรชัย ชอบยศ¹, จตุรงค์ ศรีสุธรรม² และเชิงชาญ จงสมชัย³

บทคัดย่อ

การวิเคราะห์ประชาธิปไตยไทยสามารถวิเคราะห์ได้อย่างน้อย 2 ระดับคือประชาธิปไตยระดับชาติ และประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น นับตั้งแต่พ.ศ. 2535–2564 มีเพียงเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 35 ที่ส่งผลสะท้อนต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ซึ่งสะท้อนผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การเติบโตของการเมืองภาคพลเมืองและการกระจายอำนาจกลายเป็นอำนาจนำของประชาชน ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ต่อมาเกิดการรัฐประหารทั้งในปีพ.ศ. 2549 และ 2557 ส่งผลต่อการลดอำนาจ รวมทั้งปิดกั้นอำนาจของประชาชนในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น และสถาปนาอำนาจนำในการจัดการของรัฐเหนือท้องถิ่น ผ่านกลไกของระบอบราชการแบบรวมศูนย์อย่างเต็มรูปแบบ โดยเฉพาะการใช้กลไกของส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (กำนันผู้ใหญ่บ้าน) ในการพัฒนา จนละเลยบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นกลไกของประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ดูเหมือนว่าการเมืองในระดับชาติมีบทบาทอย่างมากในการกำหนดความเป็นไปในการเมืองและการบริหารในระดับท้องถิ่น

คำสำคัญ : ประชาธิปไตยระดับชาติ, ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น, การครองอำนาจนำ

Abstract

There are two ways to analyze Thai democracy: locally and nationally. The Black May 1992 incident, which cleared the path for democratic reforms represented in the 1997 Constitution of the

¹ รองศาสตราจารย์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
(First author) E-mail : sunthonchai.c@msu.ac.th

² อาจารย์ วิทยาลัยนวัตกรรมแห่งปึงกาฬ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรธานี (Corresponding Author)
E-mail : chaturong.sr@udru.ac.th

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
E-mail : cherngcham@msu.ac.th

Kingdom of Thailand, was the only notable event that had an impact on local democracy between 1992 and 2021. During this time, decentralization and municipal politics briefly increased, giving residents more authority. However, these democratic gains were severely hampered by the military takeovers in 2006 and 2014. They used bureaucratic processes to regain centralized state control while weakening local self-governance. The functions of local administrative institutions, which are the cornerstone of local democracy, were marginalized by this change, which primarily used regional and local leaders like headmen and village chiefs. As a result, local political and administrative processes in Thailand have been shaped and dominated by national politics.

Keywords: national democracy, local democracy, hegemony

เกริ่นนำ

การปกครองในระบบประชาธิปไตยถือเป็นความมุ่งหวังของรัฐสมัยใหม่ และมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน (Cartedge, 2016) ทั้งนี้ระบบประชาธิปไตยให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชน โดยรัฐที่พึงปรารถนาคือรัฐที่มีความเป็นประชาธิปไตยและมีธรรมาภิบาล โดยสังคมประชาธิปไตยเน้นให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ประชาชนมีความเป็นพลเมืองตื่นรู้ ภาคเอกชนที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564) อย่างไรก็ตามความสนใจของพลเมืองในปัจจุบันดูจะให้ความสำคัญกับระบบการปกครองในระดับชาติเป็นสำคัญ ดังเห็นได้จากการชุมนุมของกลุ่มเด็กและเยาวชนในนามกลุ่มเยาวชนปลดแอก ในช่วงปี 2563-2564 ได้มีการกล่าวถึงเรื่องการกระจายอำนาจในเวทีการอภิปราย แต่จุดเน้นหนักเน้นไปที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ การให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง และการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสถาบันพระมหากษัตริย์

การมุ่งเน้นการชุมนุมหรือประท้วงของประชาชน มักมุ่งตรงไปที่ทำเนียบรัฐบาล หรือไม่กี่สภาผู้แทนราษฎร อันสะท้อนให้เห็นอำนาจที่รวมศูนย์ที่ส่วนกลางเป็นสำคัญ โดยทุกปัญหาต้องการกดดันรัฐบาลส่วนกลางในการแก้ไขปัญหา ดังนั้นจึงปฏิเสธไม่ได้ว่าการเมืองระดับชาติมีความเกี่ยวเนื่องกับการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะการวิเคราะห์การเมืองการปกครองท้องถิ่นในรัฐสมัยใหม่⁴ รัฐบาลใจจริงและศรัณยู เทพสงเคราะห์ (2558) มีมุมมองว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นโดยรัฐตรากฎหมายจัดตั้งขึ้น (State Created) มีการให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน (Public Service) มีการให้อำนาจอิสระในการจัดการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น (Local Autonomy) และการมีประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นโดยการให้สิทธิแก่พลเมืองในการเลือกตั้งและตรวจสอบการทำงานท้องถิ่น

⁴ การวิเคราะห์การเกิดของท้องถิ่นสามารถพิจารณาได้ 2 แนวทางได้แก่ มุมมองที่ว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลผลิตของรัฐสมัยใหม่ (Modernist perspective) และแนวคิดการปกครองท้องถิ่นแบบดั้งเดิม (Traditionalist perspective) ที่เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นมีมาก่อนการเกิดขึ้นของรัฐสมัยใหม่ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, 2547)

(Democracy) ทั้งนี้การกระจายอำนาจคือเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมให้เกิดการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น และหากพิจารณาหลักการทั่วไปของการกระจายอำนาจแล้วมีนักวิชาการ เช่น Aehyung Kim (2008: 7) Treisman Daniel (2007: 23–26) James Manor (1999: 5–6) และนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (2547: 17–18) เห็นว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจการตัดสินใจอย่างเป็นอิสระในด้านการบริหาร (Administrative Decentralization) ด้านการคลัง (Fiscal Decentralization) และด้านการเมือง (Political Decentralization/Democratic Decentralization) เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระจากการกระจายอำนาจตามหลักการดังกล่าว จะด้วยความพยายามของรัฐที่อาจเต็มใจหรือไม่ก็ตาม ได้ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอิสระเพื่อปกครองตนเองได้ในระดับหนึ่ง

จะเห็นได้ว่ามิติทางการเมืองหรือประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นไม่ได้ถูกละเลยในการวิเคราะห์ทั้งในแง่ของการเกิดขึ้นของท้องถิ่นในรัฐสมัยใหม่ และแนวคิดว่าการกระจายอำนาจในฐานะเครื่องมือในการจัดสรรปันส่วนอำนาจระหว่างรัฐกับประชาชนในท้องถิ่น ผ่านกลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นเสมือนจุดเชื่อมระหว่างภาครัฐและประชาชนในองค์กรใหม่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายและผู้บริหารหน่วยงานถูกกำหนดให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ในบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการและการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นไทยในห้วง พ.ศ. 2535–2564 และวิเคราะห์การสร้างความชอบธรรมของการครองอำนาจนำของรัฐต่อท้องถิ่นไทยทั้งนี้ก่อนอภิปรายในสองส่วนที่กล่าวมาจะนำเสนอทฤษฎีการครองอำนาจนำและแนวคิดว่าการกระจายอำนาจโดยท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ครองอำนาจนำของรัฐเหนือท้องถิ่นจนล้นเกินและทำให้กลไกของประชาชนพิกลพิการถึงปัจจุบัน

แนวคิดว่าการครองอำนาจนำ

การครองความเป็นเจ้า หรือการครองอำนาจนำ (Hegemony) คือ การใช้อำนาจของกลุ่มชนชั้นใด ๆ เพื่อสร้างภาวะการณ์ครอบครองความคิด และมีอำนาจเหนือกลุ่มหรือชนชั้นอื่น ๆ ในสังคม โดยที่การใช้ อำนาจดังกล่าวนั้นปราศจากการใช้ความรุนแรง หรือการบังคับในเชิงกายภาพ แต่เป็นการใช้อำนาจผ่านกลไกชนิดต่างๆ เพื่อครอบครองความคิด โน้มน้าว และทำให้เกิดการยอมรับ เพื่อก่อให้เกิดซึ่งความยินยอมพร้อมใจ และได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มพลังทางสังคม และชนชั้นต่างๆ โดยที่ผู้คนในกลุ่มหรือชนชั้นที่ถูกกระทำนั้น ไม่ทราบ หรือไม่สามารถตระหนักได้ว่า ตนได้ถูกครอบครองความคิดไปแล้ว (วัชรพล พุทธรักษา, 2549)⁵

ทั้งนี้ Antonio Gramsci (1930s) เป็นคนแรกๆ ที่ท้าทายแนวคิดของมาร์กแนวดั้งเดิม (Orthodox Marxism) โดยกรัมซีได้ปฏิเสธแนวทางการวิเคราะห์สังคมโดยใช้เศรษฐกิจนำหรือการใช้ปัจจัยเศรษฐกิจเป็น

⁵ วัชรพล พุทธรักษา (2563) ได้เขียนหนังสือชื่อ “บทสำรวจความคิดทางการเมืองของอันโตนิโอ กรัมซึ” จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์สมมติ

ตัวกำหนด (Economic Determinism) และยืนยันว่าโครงสร้างส่วนบน (Superstructure) คือ รัฐ (State) กฎหมาย (Law) และอุดมการณ์ (Ideology) มีความเป็นอิสระและมีตรรกะของตัวเอง และมองว่ารัฐมิได้เป็นเครื่องมือของชนชั้นปกครองแบบตรงๆ และรัฐมิได้ใช้กลไกเชิงอำนาจของรัฐ (Repressive Apparatus) เป็นหลักในการทำให้กรรมาชีพลุกขึ้นสู้ แต่ปกครองด้วยการยอมรับของประชาชน (Consent) รัฐมิได้แทรกแซง/ครอบงำสังคมทุกตารางนิ้ว เพราะมีพื้นที่ว่าง (อิสระจากการควบคุม/บงการของรัฐและทุน) เรียกว่าประชาสังคม (Civil Society) โดยประชาสังคมเป็นพื้นที่ที่ชนชั้นล่างสามารถยึดครองและใช้เป็นพื้นที่ในการต่อสู้ทางวัฒนธรรม การต่อสู้ทางวัฒนธรรมในประชาสังคมเพื่อสร้างความเข้มแข็งและขยายพื้นที่ทางวัฒนธรรมนำไปสู่การสถาปนาการครองอำนาจนำ (Hegemony) (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564)

สำหรับแนวคิดที่เป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการครองอำนาจนำของรัฐ (วัชรพล พุทธิรักษา, 2549: 22) มีองค์ประกอบดังนี้ คือ 1) แนวคิดเรื่องโครงสร้างส่วนล่างและโครงสร้างส่วนบนกับกลุ่มประวัติศาสตร์ 2) แนวคิดเรื่องประชาสังคมและสังคมการเมือง กับความยินยอมพร้อมใจและการใช้อำนาจบังคับ (Consent and Coercion) 3) สงครามขับเคลื่อนและสงครามยึดพื้นที่ทางความคิด 4) กลไกการครองอำนาจนำและกลไกการใช้อำนาจรัฐ และ 5) การโต้ตอบการครองอำนาจนำ (Counter Hegemony)

สำหรับแนวคิดการครองอำนาจนำ สามารถนำมาอธิบายการกำหนดทิศทางการใช้อำนาจของรัฐ โดยเฉพาะการใช้อำนาจที่แผ่ร่นผ่านวาทกรรมทางการเมือง หากพลเมืองไม่มีการตั้งคำถามหรือมีข้อสงสัยก็จะถูกอำนาจรัฐครอบงำอยู่ร่ำไป ซึ่งรัฐเองก็ยอมใช้อำนาจที่รักษาอำนาจในการครอบงำประชาชนและมีอำนาจที่นำเหนือประชาชน

แนวคิดว่าด้วยประชาธิปไตยท้องถิ่น

ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นมีพัฒนาการมาอย่างยาวนานตั้งแต่ยุคกรีกโบราณและพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน (Paul Cartledge, 2016) หากพิจารณารูปแบบการปกครองของรัฐแบบประชาธิปไตยมีหลักการสำคัญ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564) คือ 1) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereignty) ซึ่งถือเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะประชาชนสามารถใช้อำนาจทางตรงหรือผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเพื่อไปเป็นรัฐบาล รัฐบาลจะต้องสนองตอบต่อประชาชน 2) หลักสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค (Individuals' Rights, Liberty, and Equality) เป็นอุดมการณ์เสรีนิยม ที่สืบทอดสู่ประชาธิปไตย โดยมีสิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางสังคม สิทธิทางเศรษฐกิจ และความเสมอภาค (Equality) หรือความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมายและโอกาส 3) ฉันทามติ (Consent) คือ การปกครองที่ผู้ปกครองได้รับความยินยอมจากประชาชนผ่านการเลือกตั้ง และอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเป็นของประชาชน หมายถึง ผู้ปกครองใช้อำนาจโดยฝืนใจประชาชนไม่ได้ และ ประชาชนย่อมมีสิทธิเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองได้ 4) เสียงข้างมาก (Majority Rule) การหาข้อยุติด้วยเสียงส่วนใหญ่ แต่คุ้มครองเสียงส่วนน้อยมิให้ถูกรังแก 5) การเป็นตัวแทน (Representation) ทั้งนี้ตัวแทนมาจากการเลือกตั้งของประชาชนซึ่งมี 4 ประเภทคือ ตัวแทนที่มีอำนาจตัดสินใจ/ดำเนินการแทนประชาชน (Trustee) ตัวแทนที่นำความคิดเห็นของ

ประชาชน ไปดำเนินการ (Delegate) ตัวแทนที่เสนอพันธสัญญากับประชาชนก่อน และเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วจะต้องนำพันธสัญญาไปทำ (Mandate) ตัวแทนที่มาจากกลุ่มต่างๆ ของสังคมตามสัดส่วน (Representative Cross-section หรือ Resemblance) 6) การปกครองที่เปิดเผยและตรวจสอบได้ (Open and Accountable Government) ประชาชนสามารถรับทราบได้เกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาล โดยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายให้ประชาชนรับทราบ เปิดเผยให้ประชาชนและสื่อมวลชนเข้าถึงเอกสารของรัฐบาลได้ และรัฐบาลต้องปรึกษารับหรือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ในกระบวนการนโยบาย 7) หลักประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) คือทำงานเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ นั่นคือประโยชน์ที่ประชาชนโดยส่วนรวมควรได้รับ แนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจากสำนักอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism)

ทั้งนี้หากพิจารณาในทางทฤษฎีแล้วประชาธิปไตยระดับชาติของไทยจะเป็นลักษณะประชาธิปไตยของความเป็นศัตรู (Agonistic Democracy) ที่มีฐานคิดว่าไม่สามารถประนีประนอมหรือเจรจาในพื้นที่สาธารณะได้และไม่ใช้การปรึกษารับหรือเน้นการต่อสู้แข่งขันบนพื้นที่สาธารณะ (Public Contestation) ระหว่างกลุ่มคนต่างๆ ประชาธิปไตยแบบนี้เน้นการเปิดให้ต่อสู้แข่งขันทำให้กลุ่มที่หลากหลายและขบวนการทางสังคมมีความเคลื่อนไหวที่โดดเด่น เพื่อแสวงหาว่าอะไรคือความยุติธรรม อะไรคือสิ่งที่มีค่า สังคมจะเดินหน้าไปอย่างไร ความเป็นการเมืองเป็นเรื่องของการต่อสู้ระหว่างกลุ่มเพื่อยืนยันว่าอะไรถูกหรือผิด โดยไม่เน้นการประนีประนอม ส่วน Public Sphere คือพื้นที่ของความขัดแย้งหรือการแข่งขันปฏิเสธประชาธิปไตยแบบปรึกษารับหรือความปรองดอง ฉันทามติจะเกิดขึ้นได้ไม่ใช้การประนีประนอม เพราะต้องมาจากการต่อสู้เพื่อแย่งชิงการครองอำนาจนำ (Hegemony) ในสังคมการเมือง เป็นแนวคิดที่สนับสนุน การอารยะขัดขืนของพลเมือง (Civil Disobedience) เพื่อแสวงหาสังคมที่ดี (Good Society) (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564) ดังนั้นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในการเมืองไทยแม้จะมีความพยายามในการตั้งคณะกรรมการสมานฉันท์ หรือการแสวงหาแนวทางปรองดอง จึงไม่เกิดขึ้นจริงในสังคมไทย เช่นการเรียกร้องของนิสิตนักศึกษาจากกลุ่มเยาวชนปลดแอก ก็ไม่มีที่ท่าว่าจะหาทางออกได้เพราะรัฐไทยเองก็ไม่ได้ตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาด้วยการพูดคุยและทำความเข้าใจ กลับผลักเด็กและเยาวชนให้เป็นศัตรูคู่ตรงข้ามที่รัฐต้องทำลายล้าง ประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ไม่เป็นตัวแทนทั้งสมาชิกวุฒิสภา 250 คนและผลจากบัตรเขย่งของพรรคการเมืองบางพรรค ทำให้การเมืองในระบบไม่สามารถแก้ไขปัญหาจนต้องมีการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงกติกาที่ไม่เป็นธรรมต่อรัฐบาลแต่ผู้มีอำนาจกลับไม่ยอมรับฟังและบ่ายเบี่ยงหาทางยื้อเวลาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการพัฒนาประชาธิปไตย โดยหัวใจของการปกครองท้องถิ่นนั้นกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ก็คือคำถามที่ว่า การปกครองท้องถิ่นมีความสัมพันธ์อย่างไรกับระบอบประชาธิปไตย การจัดสรรอำนาจระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางควรเป็นอย่างไร และการปกครองท้องถิ่นควรมีความเป็นประชาธิปไตยในระดับใด ทั้งนี้ในประวัติศาสตร์ของโลกตะวันตกมีแนวคิดที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นถึง 3 สำนักด้วยกัน (Dilys M.Hill อ้างถึงใน ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2548) ซึ่งอาจแตกต่างกับสังคมไทยที่มีเพียงความเห็นเดียว คือ ทุกๆฝ่ายชอบที่จะกล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานของการ

ปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง แต่ทว่าในทางปฏิบัติ กลับไม่มีลักษณะเช่นนั้น ทั้งนี้หากพิจารณาประเด็นหรือแนวคิดของทั้งสามสำนักคิด ได้แก่ สำนักแรกเป็นแนวความคิดของฝ่ายคัดค้านการปกครองตนเองของท้องถิ่นโดยเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นหลักการที่ขัดขวางระบอบประชาธิปไตยที่มีการเลือกตั้ง สำนักที่สองเห็นว่าหลักการประชาธิปไตยได้แก่ การปกครองโดยเสียงข้างมาก (Majority Rule) และความเสมอภาค (Equality) นั้นไม่อาจตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของการปกครองท้องถิ่นได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นมีลักษณะคับแคบ เห็นแก่ท้องถิ่นตนเป็นหลัก (Parochial) หลากหลาย (Diverse) มีแนวโน้มจะเป็นแบบคณาธิปไตย (Potentially Oligarchic) และมีลักษณะฉ้อฉลอำนาจ (Corrupt) ส่วนสำนักที่สามเห็นว่าระบอบประชาธิปไตยกับการปกครองท้องถิ่นเกี่ยวพันกันอย่างยิ่ง ประชาชนต้องมีเสรีภาพ ประชาชนซึ่งเสียภาษีต้องมีสิทธิมีเสียงในการบริหารบ้านเมือง ต้องรู้ว่าผู้บริหารจะทำอะไร ผู้บริหารควรปรึกษาหารือกับประชาชนในกิจการสาธารณะต่าง ๆ และไม่ว่าประชาชนจะอยู่ในเมืองหรือหมู่บ้านล้วนมีเสรีภาพในการบริหารท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ของท้องถิ่นเอง

การเมืองแบบประชาธิปไตยของไทยค่อนข้างไม่มีเสถียรภาพ เพราะเกิดภาวะชะงักงันทางอำนาจของประชาชนโดยการรัฐประหารของคณะทหารและตามมาด้วยการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ตามนโยบายของคณะรัฐประหารซึ่งไม่มีความเป็นประชาธิปไตย ทำให้ระบบการปกครองท้องถิ่นมีปัญหาตามไปด้วย โดยเฉพาะฐานคิดที่รัฐมีต่อท้องถิ่น โดยรัฐบาลอำนาจนิยมจะไม่ขึ้นชื่อกับการให้อำนาจแก่ประชาชน หากแต่มีค่านิยมในการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นสำคัญ การพิจารณาทางการเมืองและนโยบายต้องถูกควบคุมโดยส่วนกลางเป็นสำคัญ มิ่งงานเขียนที่น่าสนใจที่จะนำไปสู่การอธิบายการปกครองส่วนท้องถิ่นกับประชาธิปไตยเป็นอย่างดีคืองานเขียนชื่อ “แปรถิ่น เปลี่ยนฐาน: สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย” ของเอนก เหล่าธรรมทัศน์ (2552) ที่เสนอว่าการปกครองท้องถิ่นนั้นประชาชนควรมีส่วนร่วมในการดูแลบ้านเมือง ดูแลท้องถิ่น ดูแลชุมชนของตนมากขึ้น ซึ่งจะเป็นรากฐานใหม่สำหรับการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยได้ดีและประชาธิปไตยในประเทศไทยควรแยกเป็น 2 ระดับ คือ 1) ประชาธิปไตยระดับชาติ และ 2) ประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โดยที่ประชาธิปไตยระดับชาติ ควรเป็นประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนใช้อำนาจทางอ้อมโดยผ่านผู้แทนดั้งเดิมหรือที่เรียกว่า “Representative Democracy” แต่สำหรับประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นนั้น ควรที่จะให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทมีส่วนร่วมในการดูแล และบริหารกิจการงานของบ้านเมืองด้วยตนเองให้มากขึ้น หรือที่เรียกว่า “Self-government Democracy” ดังนั้น ประชาธิปไตยควรเริ่มต้นที่ท้องถิ่นและควรสร้างประชาธิปไตยที่ท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตยระดับชาติ

ดังนั้นประชาธิปไตยอาจมีหน่วยในการวิเคราะห์ 2 ระดับ คือประชาธิปไตยระดับชาติ และประชาธิปไตยระดับท้องถิ่น โดยในสังคมไทยนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นการวางรากฐานประชาธิปไตยของประเทศไทย ในขณะที่การปกครองท้องถิ่นก็ถือเป็นคู่แฝดของการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศไทย โดยคณะราษฎรได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นในปีพ.ศ. 2476 นั้นหมายความว่าความหมายของประชาธิปไตยในขณะนั้นก็ต้องการสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น หากพิจารณาในเชิงทฤษฎีแล้วจะพบว่า

อำนาจของประชาชนมีความสำคัญเพราะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและมีสิทธิในการจัดการปกครองตนเอง โดยเฉพาะการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงของประชาชนในการปกครองตนเอง แนวคิดของรูสโซ (1712–1778) เน้นย้ำเรื่องว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและประชาชนจะใช้อำนาจทางตรงในการจัดการปกครองตนเองและในระยะต่อมาจึงมีการพิจารณาและให้ความสำคัญกับการสร้างระบบตัวแทนในการจัดการระดับท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนควบคุมตัวแทนอีกชั้นหนึ่งผ่านกลไกการเลือกตั้งที่มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน (สมบัติ อารังธัญวงศ์, 2562) ซึ่ง John Locke (1632–1704) ให้ความสำคัญกับประชาธิปไตยแบบตัวแทน โดยให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยใช้อำนาจผ่านตัวแทนของตน

พัฒนาการและการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นไทย

ประเด็นนี้จะอธิบายพัฒนาการและการต่อสู้ทางอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่นไทยในห้วงระยะเวลา พ.ศ. 2535–2564 เพื่อเป็นการวิเคราะห์ให้เห็นถึงความพยายามระหว่างรัฐและท้องถิ่นในการใช้พื้นที่ทางการเมืองในการกำหนดทิศทางและอำนาจของท้องถิ่น ทั้งนี้จะได้อธิบายผ่านสายธารความคิดสำคัญที่อาจกล่าวได้ว่าเป็น “การชกกระเเย่ทางอำนาจ” ดังต่อไปนี้

การครองอำนาจนำของประชาชนในช่วงร่างรัฐธรรมนูญ 2540

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ มีกระแสเรียกร้องประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจอย่างมาก จนนำมาสู่การร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 โดยมีเจตนารมณ์สำคัญคือการปฏิรูปการเมืองซึ่งมีเป้าหมาย 3 ประการ คือ ขยายสิทธิ เสรีภาพ และส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง การเพิ่มการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชน เพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในระบบการเมืองและการทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ กล่าวได้ว่าบทบาทของประชาชนและบรรยากาศทางการเมืองมีความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างมากจนนำมาสู่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการปกครองท้องถิ่นถูกบัญญัติอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมอย่างไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ไทย

ทั้งนี้ผลของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 นำไปสู่การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 (สุนทรชัย ขอบยศ, 2563)

อย่างไรก็ตามในช่วงหลังการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนโดยเฉพาะช่วง ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี กลับเน้นทิศทางการพัฒนาโดยสถาปนาผู้ว่า CEO ขึ้นมาเพื่อมุ่งหวังประสิทธิภาพในการทำงานตามหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มากกว่าที่จะให้ความสำคัญกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวได้ว่ามีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจใหม่หรือ Recentralization (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2562) โดยรัฐบาลทำให้เป็นระบบ “ผู้ว่าฯ ซีอีโอ” เป็น “ผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี” ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล

ภายใต้การกำกับและควบคุมสั่งการของนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2557) แต่ก็ยังไม่เห็นท่วงท่ากับการแข่งขันท้องถิ่นของรัฐบาลเผด็จการทหารช่วงหลังรัฐประหาร 2557 กล่าวได้ว่าอำนาจของประชาชนมีส่วนในการขึ้นารัฐในช่วงรัฐธรรมนูญ 2540 ยังผลให้ประชาธิปไตยท้องถิ่นก่อร่างสร้างตัวขึ้นตามลำดับ

การครองอำนาจนำของรัฐช่วงหลังรัฐประหาร 2549

การครองอำนาจนำของรัฐเหนือท้องถิ่นช่วงหลังรัฐประหาร 2549 มีข้อที่น่าสังเกตสำคัญดังนี้

ประการแรก อำนาจของฝ่ายปกครองท้องถิ่นถูกรื้อฟื้นและเชื่อมต่อกลไกการรวมศูนย์อำนาจมากยิ่งขึ้น ภายหลังเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 นำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550 และตามด้วยการตีความใหม่ในสถานภาพของกำนันผู้ใหญ่บ้าน จากเดิม (พ.ศ.2535) ที่มีการกำหนดให้มีการเลือกตั้งทุกห้าปี กำนันผู้ใหญ่บ้านถูกมองในฐานะนักการเมืองของท้องถิ่นฐานคิดดังกล่าวนำมาสู่การปรับสถานะกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เป็นกึ่งข้าราชการและเป็นหัวหน้าราษฎร ในขณะเดียวกันจึงนำไปสู่การกำหนดเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งใหม่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบหกสิบปี การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในมาตรา14(11) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 คือ **กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีอายุครบหกสิบปี และไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงาน** ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่นฉบับที่ 12 พ.ศ. 2552 ในมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า **ไม่ให้มีการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน** ซึ่งเป็นการตอกย้ำถึงความตั้งใจที่จะทำให้สถาบันนี้คงอยู่ต่อไป อันเป็นการตอบโต้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546) มาตรา 4 วรรคท้ายที่บัญญัติว่า “ในเขตเทศบาลตำบลใด ถ้าหมดความจำเป็นที่จะต้องมีตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ให้รัฐมนตรีประกาศยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา” นั้นหมายความว่า เทศบาลตำบลใดที่พร้อมตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน สามารถยกเลิกฝ่ายปกครองท้องถิ่นได้ การเปลี่ยนแปลงเป็นเทศบาลตำบลเพิ่มขึ้นนั้น ก็หมายความว่าโอกาสของการปกครองท้องถิ่นในระดับเทศบาลก็ย่อมมีน้อยลงตามลำดับเพราะกฎหมายเอื้อให้พื้นที่เทศบาลตำบลไม่จำเป็นต้องมีกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ เมื่อสถานการณ์ของการยกฐานะเริ่มเพิ่มขึ้นดังได้กล่าวแล้วทำให้สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านสั่นคลอนช่วงหลังรัฐประหาร 2549 จึงมีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552 ซึ่งประเด็นสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ปรากฏใจความสำคัญในความมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “บรรดาพระราชกำหนดกฎหมายแต่ก่อนบทใดขัดความขัดกับ พระราชบัญญัตินี้ให้ยกเลิกกฎหมายบทนั้นตั้งแต่วันที่ได้นำพระราชบัญญัตินี้ไป การยกเลิกตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน จะกระทำมิได้” (สุนทรชัย ขอบยศ, 2554ก) อันเป็นการสถาปนาความเข้มแข็งของกลไกระบบราชการให้กลับมามีอำนาจดังเดิม

นอกจากนี้ยังมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะกิ่งอำเภอ 81 แห่งทั่วประเทศตั้งขึ้นเป็นอำเภอทั้งหมด ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ โดยมีเหตุผลว่ากิ่งอำเภอ มีท้องที่กว้างขวางมีชุมชนและชุมนุมการค้า

หนาแน่นหรือมีสภาพเจริญขึ้นกว่าเดิมมากสมควรยกฐานะขึ้นเป็นอำเภอเพื่อประโยชน์แก่การปกครอง การให้บริการของรัฐ และความสะดวกของประชาชน รวมทั้งส่งเสริมท้องที่ให้เจริญยิ่งขึ้น ความพยายามในการรื้อฟื้นอำนาจการปกครองท้องที่และราชการส่วนภูมิภาคดำเนินมาพร้อม ๆ กับการลดทอนคุณค่าของท้องถิ่นอันเป็นอำนาจที่เชื่อมกับประชาชนลง จะเห็นได้ว่ารัฐบาลทหารได้ใช้วิธีการในการสร้างความเข้มแข็งให้กับกลไกของระบบราชการมากกว่าที่จะส่งเสริมระบบที่ประชาชนดูแลและจัดการกันเองในระดับท้องถิ่น

ประการที่สอง การไม่สามารถจัดสรรงบประมาณตามสัดส่วนที่กำหนดในพระราชบัญญัติ

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รัฐต้องอุดหนุนงบประมาณให้กับท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี 2549 แต่ ภายหลังรัฐประหารพ.ศ. 2549 มีการแก้ไขพ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 มาตรา 30(4) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งหมายความว่ารัฐไม่สามารถจัดสรรเงินได้ตามที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรกเริ่มตามกฎหมายกระจายอำนาจพ.ศ. 2542 ทั้งนี้ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2564) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลร้อยละ 29.5 คิดเป็นเงิน 789,803.3 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 14,060.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.7 (สำนักงานประมาณ, 2564)

ประการที่สาม ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองทำให้กฎหมายท้องถิ่นที่ต้องตราตาม

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ไม่เป็นผลตามกฎหมาย ภายหลังรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งมีพลเอก สนิธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ ได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้น และมีการลงประชามติจากประชาชน ส่งผลต่อการปฏิรูปท้องถิ่นในหลายเรื่องโดยเฉพาะการกำหนดให้มีการตรากฎหมายการปกครองท้องถิ่นที่ต้องอนุวัติตามรัฐธรรมนูญหลายฉบับด้วยกัน (สุนทรชัย ชอบยศ, 2554) กล่าวคือ ร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ... ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ... ร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ...

อย่างไรก็ตามภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นั้นเกิดความวุ่นวายทางการเมืองหลายครั้งอันนำมาสู่การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุด เกิดความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองขึ้น นโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจหยุดชะงักลง เพราะมิได้มีการบัญญัติกฎหมายต่างๆ ขึ้นตามกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ สองปีภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ รัฐบาลให้ความสำคัญไปที่นโยบายทางการเมือง และการรักษาตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าให้ความสนใจต่อการทำ

หน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ สถานการณ์ทางการเมืองเลวร้ายยิ่งขึ้น เมื่อจะเกิดเหตุการณ์เผชิญหน้าของมวลชนคนสีเสื้อต่างๆ จนในที่สุดช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2557 เกิดการรัฐประหารครั้งล่าสุดขึ้น นำโดยคณะทหารภายใต้ชื่อ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และคณะ ทำการยึดอำนาจและเป็นช่วงเหตุการณ์ที่นำมาสู่ยุคมีตของการปกครองท้องถิ่นอีกครั้ง

ประการที่สี่ รัฐมุ่งนโยบายระดับชาติมากกว่าการส่งเสริมความเข้มแข็งระดับท้องถิ่น นโยบายระดับชาติดูจะเป็นพื้นที่ที่ตอบสนองทางการเมืองและการยึดฐานเสียงทางการเมืองระดับชาติ รัฐจึงพยายามใช้งบประมาณที่มุ่งเน้นไปที่นโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นเป็นสำคัญ เช่น กรณีนโยบายไทยเข้มแข็งของรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ของรัฐบาลทักษิณ หรือในยุคปัจจุบันรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา อาทิ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โครงการท่องเที่ยวไทยทอพนวัตวิถี โครงการโคกหนองนาโมเดล โครงการจ้างงานประชาชนในช่วงวิกฤติโควิด-19 สิ่งเหล่านี้สะท้อนความไม่ไว้วางใจและเชื่อมั่นในการให้อำนาจท้องถิ่นในการดำเนินนโยบาย หากแต่ปล่อยให้กลไกของรัฐอื่น ๆ ดำเนินการแทนท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ดูเท่านั้น

ประการที่ห้า การสถาปนาอำนาจยืนยันการดำรงอยู่ของส่วนภูมิภาค และให้อำนาจในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและการจัดทำงบประมาณจังหวัด สำหรับประเด็นงบประมาณถือเป็นปรากฏการณ์ใหม่สำหรับระบบราชการไทยและวิธีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย เพราะที่ผ่านมาาระบบงบประมาณของไทยมีลักษณะเป็นงบประมาณฐานกรมไม่ใช่ฐานจังหวัดหรือพื้นที่ (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2562) ทั้งนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2550 มาตรา 78 (2) บัญญัติว่า “จัดระบบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่” และในการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 มีการบัญญัติหลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการให้คำนึงถึงหลักการสำคัญคือ

- (1) การบริหารงานให้เป็นไปตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด แล้วแต่กรณี
- (2) การสร้างโอกาสและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในจังหวัด เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันและการแก้ปัญหา ร่วมกันเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
- (3) การกระจายอำนาจการตัดสินใจลงสู่ระดับผู้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ

ทั้งนี้ในประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการเรื่องการจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด (ฉบับที่ 3) ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2560 ได้จัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่ม

จังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 รวมทั้งสิ้น 18 กลุ่มจังหวัดครอบคลุมทั่วประเทศ อันเป็นการพัฒนาระบบราชการภูมิภาคให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นซึ่งส่วนทางต่อการพัฒนาท้องถิ่น

การครองอำนาจนำท้องถิ่นสูงสุดภายหลังรัฐประหาร 2557

ปรากฏการณ์ภายหลังรัฐประหาร 2557 เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมการเมืองอย่างมาก โดยเฉพาะการวางกรอบทิศทางการบริหารและการปกครองของประเทศ ผ่านการใช้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการออกแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ทั้งนี้สามารถอธิบายการครองอำนาจนำของรัฐภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ดังนี้

ประการแรก ระบอบอำมาตยาธิปไตยกับการหวงคืนสู่อำนาจในการครองนำท้องถิ่นอีกครั้ง

ภายหลังรัฐประหาร พ.ศ. 2557 ถือเป็นยุคมีคําคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงนี้ คือ การงดให้มีการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในการสรรหา ตามประกาศ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว กล่าวคือ มีสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นหลายแห่งที่ได้ครบวาระหรือว่างลงหรือมีกรณีสิ้นสุดสมาชิกภาพ ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อทำหน้าที่บริหารงานและดูแลจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ คสช. อ้างว่าสถานการณ์ในปัจจุบันยังไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยเรียบร้อย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมีการออกประกาศในกรณีที่มีสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นดำรงตำแหน่งครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นใดนอกจากครบวาระ ให้งดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นไปก่อนจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลงและใช้วิธีคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และความสามารถด้านการบริหารงานท้องถิ่น การคลังท้องถิ่น การศึกษาท้องถิ่น การอนามัยและสาธารณสุข กฎหมาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมหรือ ภูมิปัญญาท้องถิ่น โยธาธิการ ผังเมือง หรือโครงสร้างพื้นฐาน หรือด้านอื่นตามที่คณะกรรมการสรรหาเห็นสมควร โดยอย่างน้อยสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมดต้องเป็นข้าราชการหรือเคยเป็นข้าราชการตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษ หรือระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป ทั้งนี้ให้คำนึงถึงพฤติกรรม คุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความเป็นกลางทางการเมืองเป็นที่ประจักษ์ของผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกด้วย สำหรับสมาชิกแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทก็มีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นลดลง ดังต่อไปนี้ (1) องค์การบริหารส่วนตำบลมีสมาชิกสภาจำนวนสิบคน (2) เทศบาลทุกประเภท มีสมาชิกสภาจำนวนสิบสองคน (3) องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งมีจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สุนทรชัย ชอบยศ, 2563)

กรณีต้องเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลเพื่อ

เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัดคนหนึ่งซึ่ง อัยการสูงสุดมอบหมาย ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัด (ฝ่าย ทหาร) และประธานสภาหอการค้าจังหวัดหรือประธานสภาอุตสาหกรรมจังหวัดหรือประธานสภา ทนายความประจำจังหวัด ซึ่งคัดเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคนเป็นกรรมการ

ในขณะที่คุณสมบัติสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ (1) มีสัญชาติไทย (2) มีอายุไม่ ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์นับถึงวันประกาศแต่งตั้ง (3) จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งนี้ มีให้ นำมาตรา 45 (12) (13) และ (14) แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 มาใช้บังคับ และ (5) รับราชการในเขตจังหวัดในระดับตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษ หรือ ระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือ (6) เคยรับราชการในเขตจังหวัดในระดับตำแหน่งตั้งแต่ระดับชำนาญการ พิเศษ หรือระดับ 8 หรือเทียบเท่าขึ้นไป และต้องพ้นหรือออกจากราชการแล้ว หรือ (7) เป็นบุคคลในเขต จังหวัดนั้นและดำรงตำแหน่งประธานหรือหัวหน้าองค์กรภาคเอกชนหรือภาคประชาชนที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มี การจดทะเบียนไว้กับส่วนราชการหรือมีหนังสือรับรองจากส่วนราชการ ทั้งนี้ในกรณีผู้บริหารท้องถิ่นครบ วาระหรือว่างลง ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นายกองดการปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ในต้นปี พ.ศ. 2558 จึงมีการผ่อนปรนระเบียบบลงให้ผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นเดิมกลับ เข้ามารักษาการตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงหรือการจัดให้มีการเลือกตั้ง โดยเหตุผลหนึ่งคือ การโยกย้ายข้าราชการประจำปีทำให้ไม่สอดคล้องกับการทำงานในพื้นที่จึงแก้ไขโดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นเดิม กลับมารายงานตัวเพื่อรักษาการต่อ ซึ่งต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดพึงมีการเลือกตั้งไปในวันอาทิตย์ที่ 20 ธันวาคม 2563 และเทศบาลมีการเลือกตั้งในวันอาทิตย์ที่ 28 มีนาคม 2564 ซึ่งรัฐบาล คสช. แซ่แซ้ง ท้องถิ่นเป็นเวลากว่า 7 ปี และในห้วงเวลาดังกล่าวกลไกภูมิภาคมีบทบาทอย่างมาก

ประการที่สอง การสถาปนาการปกครองในระดับภาค ผ่านกลไกการวางแผนพัฒนา

รัฐบาล คสช.ได้มีการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณา การ พ.ศ. 2560 อันเป็นการเกิดขึ้นของคำว่า “ภาค” ให้มีกฎหมายรองรับอีกครั้ง โดยภาคหมายถึง พื้นที่ซึ่ง กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการบูรณาการงบประมาณหรือปฏิบัติการกิจที่เชื่อมโยงกันโดยครอบคลุมกลุ่ม จังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ตั้งแต่หนึ่งกลุ่มจังหวัดขึ้นไป มีการกำหนดให้มี คณะกรรมการบูรณาการนโยบายพัฒนาภาค หรือ ก.บ.ภ. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นเลขาธิการ และกำหนดให้มีแผนพัฒนาภาค อันเป็นแผนที่กำหนดทิศทางการพัฒนาภาคที่สอดคล้อง เชื่อมโยงกับแผนระดับชาติและนโยบายรัฐบาล มีมิติการพัฒนาเชิงกายภาพและพื้นที่ครอบคลุมทุกมิติ เป็น เครื่องมือบูรณาการแผนของส่วนราชการ เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาลและประเด็นการพัฒนาภาคสู่การปฏิบัติ ทั้งนี้ได้มีการแบ่ง

เขตภาคออกเป็น 6 ภาคแต่ละภาคจะดูแลทั้ง 18 กลุ่มจังหวัด คือ 1) ภาคกลาง 2) ภาคใต้ 3) ภาคใต้ชายแดน 4) ภาคตะวันออก 5) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 6) ภาคเหนือ โดยในแต่ละภาคจะมีการตั้งคณะกรรมการบูรณาการการพัฒนาในนโยบายภาคในแต่ละภาคขึ้น โดยมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานอนุกรรมการดูแลภาคต่างๆ คล้ายกับการมีอุปราชภาคในสมัยรัชกาลที่ 6 อันเป็นการสถาปนาการกระชับอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางอย่างแยบยลเสมือนหนึ่งอยู่ในยุกระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ต่อมาในปีพ.ศ. 2564 มีการทบทวนการทำงานระดับนโยบายพบว่ามีความซ้ำซ้อนกันระหว่าง ก.บ.ภ.และคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) จึงมีแนวทางในการแก้ไขโดยมีการร่างพระราชบัญญัติการว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. ... (จากเดิมมีฐานะเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี)

ประการที่สาม สกัดกั้นในการจัดการตนเองของท้องถิ่นระดับจังหวัดไม่ให้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2560 หมวด 14 การปกครองท้องถิ่นมีบัญญัติในมาตรา 249-254 โดยประเด็นที่หายไปจากที่เคยบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 คือ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2550 ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินมาตรา 78 (3) บัญญัติว่า “การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ในจังหวัดนั้น” หรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” ผลพวงจากการบัญญัติให้อำนาจประชาชนในการจัดการตนเองนำไปสู่แนวคิดจังหวัดจัดการตนเองและร่างพระราชบัญญัติขึ้นหลายจังหวัดเช่น ร่างพ.ร.บ.การบริหารจังหวัดปกครองตนเองพ.ศ.... (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย, มปป) ร่างพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร พ.ศ....(สฤษดิ์ ศรีตระกูล, 2558) อำนาจเจริญจัดการตนเอง ภูเก็ตจัดการตนเอง ฯลฯ ที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในยุคที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจัดตั้งท้องถิ่นขนาดใหญ่ระดับจังหวัด หลายพื้นที่พยายามดำเนินการ รวมทั้งการร่างกฎหมายกลางเกี่ยวกับการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง แต่ความฝันของประชาชนในการปกครองตนเองต้องดับสลายเพราะการยึดอำนาจของคณะรัฐประหารและการสถาปนารัฐธรรมนูญใหม่โดยไม่มีบัญญัติให้อำนาจแกท้องถิ่นในการบริหารจังหวัดปกครองตนเองแต่ประการใด

ประการที่สี่ การใช้อำนาจผ่านแผนยุทธศาสตร์ชาติเน้นตอบสนองชาติ อำนาจของประชาชนอ่อนล้า รัฐบาลคสช.ได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติในการพัฒนาประเทศโดยกำหนดให้ยุทธศาสตร์ชาติจะต้องไม่น้อยกว่า 20 ปี กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ โดยมีการบัญญัติให้การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติและแผนอื่นใด รวมตลอดทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา 5) ซึ่งเป็นข้อที่น่าสังเกตและกังวลจากประชาชนอย่างน้อยสองประการคือ ประการแรก การกำหนดยุทธศาสตร์ชาติใช้ในระยะเวลาในทางปฏิบัติแล้วสามารถทำได้จริงหรือไม่เนื่องจากการบริหารในยุคปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจ สังคมการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การนำแผนยุทธศาสตร์ชาติมาเป็นตัวกำหนดและบังคับรัฐบาลต้องดำเนินการอาจไม่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางการบริหาร ประการที่สอง การกำหนดภาระผูกพันแนวทางการปฏิบัติตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ชาติอาจทำให้เจตจำนงของประชาชนที่มีการหาเสียงไว้อาจมีข้อจำกัดในการดำเนินการ อันไม่สะท้อนความเชื่อมโยงกับประชาชน นั้นหมายความว่าหากมีการเลือกตั้งและได้กลุ่มการเมืองอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มอำนาจนิยมเดิม การจะตอบสนองต่อประชาชนจะมีความยุ่งยากซับซ้อนเพราะต้องยึดโยงกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ ที่หนักที่สุดคือหากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติสามารถแนะนำหน่วยงานนั้นและต้องแก้ไขภายในหกสิบวัน หากไม่ดำเนินการแก้ไขหรือไม่แก้ตามกรอบเวลา ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น (หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจองค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระหรือองค์กรอัยการ) จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป(ทั้งที่ไม่ใช่เรื่องการทุจริต) หรือการผูกขาดนโยบายโดยใช้แผนยุทธศาสตร์ชาตินำซึ่งอาจขัดกับหลักนโยบายสาธารณะที่สะท้อนความต้องการของประชาชน เพราะยุทธศาสตร์ชาติคือนโยบายที่กำหนดโดยชนชั้นนำของสังคมไทยในยุค คสช.

ประการที่ห้า นโยบายการพัฒนาพื้นที่พิเศษที่ละเลยต่ออำนาจท้องถิ่นในการจัดการพื้นที่ รัฐบาล คสช. ได้ออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 72/2557 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ให้ความเห็นชอบในการกำหนดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ

ในช่วงต้นปี 2558 โดยมีพื้นที่ต่างๆ ได้แก่ เขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตาก มุกดาหาร สระแก้ว สงขลา และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษตราด ต่อมาได้ประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษระยะที่ 2 เพิ่มเติมอีก 5 แห่ง คือเขตเศรษฐกิจพิเศษหนองคาย นครราชสีมา เชียงราย นครพนม และเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษกาญจนบุรี โดยรวมมีพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษรวม 10 แห่ง (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, 2562) ประเด็นสำคัญคือกลไกการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษล้วนเป็นผู้แทนส่วนราชการและภาคเอกชนจากกลางทั้งสิ้น ซึ่งไม่มีองค์ประกอบใดเลยที่เชื่อมโยงกับหน่วยงานระดับพื้นที่และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในคณะกรรมการด้านต่างๆก็มีผู้ว่าราชการจังหวัดทั้ง 10 จังหวัดรวมเป็นอนุกรรมการโดยไม่มีผู้แทนอปท.และภาคประชาสังคมในพื้นที่แต่อย่างใดรูปแบบการบริหารเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษจึงชัดเจนว่าเน้นการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางโดยใช้อำนาจพิเศษของ คสช.ในการประกาศเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ หรือกรณีการที่คสช.ได้อาศัยมาตรา 44 ออกคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 2/2560 เรื่องการพัฒนาระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก และต่อมาพ.ศ.2561 มีการผลักดันให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ.2561 ซึ่งกรอบการบริหารก็เน้นการสะสมทุนโดยรัฐรวมศูนย์เช่นเดิม และมีความมุ่งหวังเพียงการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ประเทศหลุดจากกับดักประเทศที่มีรายได้ปานกลาง แต่ไม่สนใจให้องค์กรระดับพื้นที่เข้ามามีส่วนในการจัดการร่วมแต่อย่างใด จึงเป็นการรวมศูนย์อำนาจโดยอ้างการพัฒนาเศรษฐกิจโดยปริยาย

ประการที่หก การใช้การปกครองท้องถิ่นและส่วนภูมิภาคเป็นฐานนโยบายการพัฒนา เช่นการจัดการโควิด-19 ในระดับพื้นที่ ที่ส่วนภูมิภาคมีส่วนสำคัญในการจัดการร่วมกับท้องถิ่นและพลังอาสาสมัครสาธารณสุข หรือกรณีการพัฒนาชุมชน ผ่านโครงการขนาดใหญ่ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล เช่น โครงการชุมชนท่องเที่ยวโอทอปนวัตกรรม ที่เน้นพื้นที่ชุมชนเป็นหน่วยพัฒนาผ่านกลไกสำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอเป็นสำคัญ ทั้งนี้ขาดมิติการประเมินการใช้งบประมาณที่ทุ่มทุนลงในระดับชุมชน หรือกรณีโครงการยกระดับเศรษฐกิจและสังคมรายตำบลแบบบูรณาการ (U2T) ของกระทรวงการอุดมศึกษาฯ การพัฒนาพื้นที่ที่ผ่านมาโดยเฉพาะช่วงรัฐบาลคสช.จึงเป็นภาพที่รัฐบาลกลางทุ่มงบประมาณ ผ่านส่วนราชการและลงสู่ชุมชน โดยละเลยต่อกองทัพที่มีอยู่แล้วในระดับท้องถิ่นอย่างชัดเจน

บทวิเคราะห์การสร้างความชอบธรรมของการครองอำนาจนำของรัฐต่อท้องถิ่นไทย

ประชาธิปไตยระดับชาติมีปัญหาในตัวของมันเอง เพราะทหารยึดครองอำนาจและปกครองแบบอำนาจนิยมในคราบประชาธิปไตย หรือแม้แต่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็มีข้อครหาให้ท้องถิ่นเสมอ ในประเด็นนี้จะวิเคราะห์ว่าทำไมรัฐบาลจึงไม่ค่อยส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยจะขออธิบายดังนี้

ประการแรก รัฐมองว่าอปท.คอร์รัปชัน แต่รัฐส่วนกลางดูจะมีมูลค่าทุจริตมากกว่าท้องถิ่น เช่นกรณีการให้ข่าวของสื่อมวลชนว่า “องค์กรท้องถิ่นทุจริตสูงสุด!” ของไทยรัฐออนไลน์ (2560) ในภาพรวม

ตั้งแต่อดีตถึงสิ้นปีงบประมาณ 59 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับการรายงานว่ามีเรื่องเงินชาด บัญชีและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต ที่อยู่ในระหว่างการดำเนินงาน จำนวน 2,838 เรื่อง รวมเป็นเงินที่เสียหาย 11,383 ล้านบาท จำแนกเป็นราชการส่วนกลาง 234 เรื่อง ราชการส่วนภูมิภาค 640 เรื่อง ราชการส่วน ท้องถิ่น 1,496 เรื่อง รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน 468 เรื่อง โดยหน่วยงานที่มีการทุจริตมาก 3 อันดับ แรก คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 1,496 เรื่อง กระทรวงมหาดไทย 219 เรื่อง และกระทรวงศึกษาธิการ 218 เรื่อง อย่างไรก็ตามหากพึงเผิน ๆ อาจคล้อยตามว่าท้องถิ่นคือแหล่งทุจริต นักการเมืองคดโกง หากแต่ เราเปิดใจจะพบว่าอปท.มีมากกว่า 7,852 แห่งทั่วประเทศ ในขณะที่กระทรวงในประเทศไทยมีแค่ 20 กระทรวง เรื่องร้องเรียนในท้องถิ่นก็ยิ่งมากเป็นธรรมดา และหากพิจารณาดูเม็ดเงินจะพบว่าท้องถิ่นมี งบประมาณน้อยมากเมื่อเทียบกับงบประมาณภาครัฐที่มีจำนวนหน่วยงานน้อยแต่ถือครองงบประมาณ มหาศาล คุณจะไม่นับถือนักหากริบสรุพบว่าท้องถิ่นคดโกงมากกว่าส่วนกลางหรือภาครัฐอื่น (เชิงชาญ จงสมชัยและสุนทรชัย ชอบยศ, 2557)

ประการที่สอง รัฐต้องการจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ทางการเมืองในระดับชาติมากกว่าให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะนโยบายสำคัญระดับชาติเมื่อลงไปในพื้นที่ระดับท้องถิ่น นักการเมือง ระดับชาติต้องลงพื้นที่เพื่อติดตาม พบปะ และสร้างพื้นที่ในการสื่อสารทางการเมืองโดยใช้นโยบายส่วนกลาง เป็นตัวนำในการเชื่อมประสานการเมืองระดับชาติกับการเมืองและนโยบายระดับพื้นที่ เช่น การลงพื้นที่ตรวจ โครงการ U2T ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (อว.) ทุก ภูมิภาคทั่วประเทศ เป็นต้น

ประการที่สาม รัฐมองว่าผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีความรู้ เป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ทั้งนี้หากพิจารณา คุณสมบัติผู้บริหารท้องถิ่นระดับเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562 บุคคลผู้มีสิทธิ สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรี ต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็น สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา มาก่อน (มาตรา 48 (2)) นั่นหมายความว่า เทศบาล 2,472 แห่งทั่วประเทศคุณสมบัติด้านการศึกษาหรือประสบการณ์นั้นมีแน่นอน ทั้งนี้หากพิจารณาอปท.กว่า 5,300 แห่งแม้กฎหมายจะกำหนดเพียงว่าต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่ามัธยมศึกษาตอนปลายหรือ เทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาตำบล สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา แต่ ในทางปฏิบัติจะเห็นผู้บริหารท้องถิ่นที่จำนวนมากสำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาหรือมีประสบการณ์ในการ ทำงานพื้นที่อย่างดี

ประการที่สี่ รัฐมองว่าการเมืองคือการสร้างความแตกแยกในระดับท้องถิ่น เพราะการเมืองระดับ ท้องถิ่นทำให้เกิดการแบ่งขั้วทางการเมืองในระดับท้องถิ่นอันจะก่อให้เกิดความแตกแยก แต่ในความเป็นจริง แล้วการเมืองระดับท้องถิ่นมีเสน่ห์มาก เพราะประชาชนต้องปรับตัวและเรียนรู้ที่จะอยู่กับผู้บริหารที่มาจาก เสียขามักของประชาชน ในขณะที่ชาวบ้านก็ได้ได้แตกแยกกันเพราะการเมืองในระดับท้องถิ่นจนถึงขั้นยก พวกโจมตีกันเหมือนการเมืองระดับชาติแต่ประการใด

ประการที่ห้า รัฐมองว่าการเมืองท้องถิ่นคือความรุนแรงในระดับท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากข่าวเกี่ยวกับอาชญากรรมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ความรุนแรงทางการเมืองคือสภาพปัญหาที่เกิดจากพฤติกรรมการใช้อำนาจในการควบคุมหรือบังคับขู่เข็ญผู้อื่นให้เกิดความกลัว ความหวาดระแวงหรือได้รับอันตราย เป็นการแสดงออก ทางอารมณ์ที่ผิดไปจากสภาพปกติและจะนำมาสู่การกระทบกระทั่งกันจนเป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่ รุนแรงถึงขั้นจ้องผลาญชีวิตกัน (เต็มศักดิ์ ทองอินทร์, 2557) ทั้งนี้เต็มศักดิ์ ทองอินทร์ (2557) ศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาความรุนแรงในการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานีและพระนครศรีอยุธยา พบว่าความรุนแรงในการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานีและพระนครศรีอยุธยา มีสาเหตุจากการเมืองท้องถิ่นมีความต้องการอำนาจ เพื่อเข้าสู่การครอบครองเงิน แสวงหาผลประโยชน์ แอบอิงกับแหล่งที่มาของอำนาจอันชอบธรรม คือ ประชาชน การอิงแอบอำนาจประชาชน ครองใจประชาชน การแย่งชิงมวลชนสร้างความได้เปรียบทางการเมืองเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองท้องถิ่น ดูเหมือนว่าพฤติกรรมเช่นนี้คงไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในระดับท้องถิ่นอย่างแน่นอนยิ่งเมื่อเป็นผลประโยชน์ระดับชาติยิ่งมีการเติมพันทวยความรุนแรงค่อนข้างสูง

ประการที่หก รัฐมองว่าประชาชนยังไม่พร้อม มีการซื้อสิทธิขายเสียงอยู่มาก ประเด็นนี้เป็นมหากาพย์การเมืองไทย และเป็นการเชื่อมโยงกับการเมืองระหว่างชนบทกับเมือง และแม้กระทั่งการพยายามอธิบายคุณภาพของคะแนนเสียงในการเลือกตั้ง และเกิดทฤษฎี 2 นคราประชาธิปไตย ของอเนก เหล่าธรรมทัศน์ ที่คนชนบทเลือกผู้แทนเสียงข้างมากแล้วคนเมืองล้มรัฐบาลที่มาจากคนชนบท และต่อมามีการอธิบายปรากฏการณ์ใหม่ว่าเมืองและชนบทไม่ได้แยกกันเด็ดขาด และชนบทไม่ได้หยุดนิ่ง แห่งแล้ง อดอยาก คนไม่มีความรู้ หากแต่เป็นชนบทที่เปลี่ยนไปตามบริบทโลก การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยี การสื่อสารออนไลน์ทำให้ลักษณะของคนเมืองกับชนบทดูจะใกล้เคียงกันมากขึ้น การซื้อสิทธิขายเสียงนั้นพบเห็นได้เป็นการทั่วไปทั้งในการเมืองระดับชาติและการเมืองท้องถิ่น ขึ้นอยู่กับระดับการแข่งขันทางการเมืองและแนวโน้มการใช้นโยบายเป็นฐานในการแข่งขันทางการเมืองเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น การจะกล่าวโทษเฉพาะการเมืองท้องถิ่นดูจะไม่เป็นธรรมนัก การที่ชาวบ้านเรียนรู้การใช้อำนาจของตน ก็เท่ากับเรียนรู้การใช้ อำนาจอธิปไตยอันชอบของประชาชนอย่างแท้จริง หากเลือกไปแล้วไม่สนองประชาชนก็ใช้อำนาจถอดถอน ซึ่งประเด็นนี้ท้องถิ่นสามารถสร้างกระบวนการเรียนรู้และใช้อำนาจของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม เช่น กรณี การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย ได้สะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจของประชาชนในการปกครองตนเองและใช้สิทธิอำนาจในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยพบว่าการขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นทั้งสิ้น 13 ครั้ง (ข้อมูล ณ ปี 2556) โดยแบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล 10 แห่ง และเทศบาลตำบล 3 แห่ง ตำแหน่งของผู้ที่ถูกยื่นถอดถอนคือ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 9 คน สมาชิกสภา 1 คน นายกเทศมนตรี 3 คน ทั้งนี้มีกรณีที่ประสบความสำเร็จเพียง 4 แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง ได้แก่ อบต.ห้วยโก้น อบต.นาเสียว อบต.ตำบลโนนแดง และ

เทศบาล 1 แห่ง คือ เทศบาลตำบลบ้านฝาง อันเป็นการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นทั้งสิ้น (สุนทรชัย ชอบยศ และรจนา คำดีเกิด, 2556)

ผลที่เกิดขึ้นจากมุมมองของรัฐที่มีต่อท้องถิ่น

จากการรวมศูนย์อำนาจและการใช้วัฒนธรรมรวมศูนย์อำนาจจนก่อให้เกิดระบบเจ้านายท้องถิ่น เนื่องจากรับอิทธิพลและวัฒนธรรมราชการ เพราะแทนที่ตัวแทนประชาชนจะสนองตอบประชาชนแต่กลับปฏิบัติตนเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการซึ่งไม่ใช่เพียงระเบียบกฎหมาย หากแต่คือวัฒนธรรมเจ้าขุนมูลนายที่สะท้อนผ่านแนวปฏิบัติต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้รัฐยังมีการวางระบบตรวจสอบที่มากเกินไปจนกลายเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของท้องถิ่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ปปท.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) องค์การเหล่านี้สำหรับบทบาทในระดับท้องถิ่นถือว่า รัฐสะท้อนความไม่ไว้วางใจในการเมืองท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นว่าจะสามารถจัดการและควบคุมนักการเมืองท้องถิ่นได้ แต่การมีองค์กรเหล่านี้ก็ไม่ได้ทำให้การทุจริตทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นลดลง เพราะแนวโน้มการคอร์รัปชันในสังคมไทยก็ไม่ได้ดีขึ้นเลย (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2564ก) การใช้แต่อำนาจรัฐในทางกฎหมายอย่างเดียวคงไม่สามารถจัดการปัญหาคอร์รัปชันได้ต้องอาศัยบทบาทของภาคประชาชนและประชาสังคมในการเฝ้าตรวจสอบและควบคุมจะเป็นผลดีกว่าให้รัฐส่วนกลางคอยตรวจสอบ และการมีระบบตรวจสอบและควบคุมมากเกินไปทำให้กระทบต่อบริการสาธารณะที่จะทำในระดับพื้นที่ด้วยเพราะติดขัดระเบียบต่าง ๆ จนทำให้ท้องถิ่นทำงานลำบาก นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่ารัฐยังคงรักษาอำนาจในการจัดการสังคมตามแบบรัฐสมัยใหม่โดยเน้นรวมศูนย์อำนาจตามเดิม

เมื่อระบบการจัดสรรอำนาจของรัฐยังไม่นิ่ง ท้องถิ่นต้องรุกคืบด้วยวาทกรรมการพัฒนาท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จาก แนวคิดการพัฒนาเมือง หรือสมาร์ททรีดี และนำมาสู่การต่อรองเชิงอำนาจกับรัฐบาลส่วนกลางในการขอจัดการในระดับพื้นที่ แม้อำนาจทางการเมืองจะถูกปิดกั้นแต่มิติการบริหารจัดการยังคงสามารถพอที่จะดำเนินการได้ เช่นกรณีจังหวัดขอนแก่นที่มีการจัดตั้ง บริษัท ขอนแก่นพัฒนาเมือง จำกัด (Khon Kaen Think Thank – KKTT) อันเป็นผลให้เกิดโมเดลการจัดตั้งบริษัทพัฒนาเมืองและแนวทางการพัฒนาเมืองในจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศไทยตามมา บริษัทขอนแก่นพัฒนาเมืองมีจุดประสงค์เพื่อพัฒนาเมืองขอนแก่นให้เติบโตอย่างมีศักยภาพ โดยระดมทุนร่วมกันจำนวน 200 ล้านบาท ก่อตั้งกองทุนพัฒนาเมือง และมีแผนแม่บทการพัฒนาแบบขนส่งมวลชนของจังหวัดขอนแก่นขึ้น จำนวน 5 สาย พาดผ่านพื้นที่ 5 เขตเทศบาล โดยรัฐบาลลงนามอนุมัติให้จัดทำสายท่าพระ-สำราญ เป็นเส้นทางแรกเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2558 ต่อมาเดือนมีนาคม 2560 กระทรวงมหาดไทยอนุมัติให้ 5 เทศบาลในจังหวัดขอนแก่น จัดทะเบียนจัดตั้งบริษัทขอนแก่นทรานซิสเต็ม จำกัด (KKTS) เพื่อบริการจัดการและจัดเก็บรายได้ระบบขนส่งมวลชนสาธารณะ (<http://www.smartgrowththailand.org/>) ประเด็นนี้สะท้อนการไม่รอดแต่เพียงว่ารัฐจะกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นหากแต่ท้องถิ่นแสวงหาช่องทางการพัฒนาที่ตนพอมีอำนาจและทำได้ โดยเป็นประชาธิปไตยที่เริ่มโดย

ท้องถิ่นและคู่มือบริหารงานตามกฎหมายและระดมสรรพกำลังจากภาคีต่าง ๆ เพื่อพัฒนาพื้นที่ตามศักยภาพของตน

สรุปความ

ห้วงระยะเวลาตั้งแต่ 2535-ปัจจุบัน รัฐมีอำนาจนำในการจัดการอำนาจในระดับท้องถิ่นมาตลอด ซึ่งก็เป็นไปตามแนวทางการจัดสรรอำนาจในรัฐสมัยใหม่ที่ท้องถิ่นเกิดขึ้นจากรัฐสถาปนา (State Created) และยังเป็นเช่นนี้ตลอดไปหากยังอยู่ในระบอบอำนาจนิยม ทั้งนี้รัฐสามารถที่จะเลือกได้ว่าจะให้อำนาจแก่ระดับท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด การให้อำนาจแก่ระดับท้องถิ่นก็เท่ากับการเสริมสร้างพลังพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยในทางอ้อม และพลเมืองได้เรียนรู้การใช้อำนาจในการจัดการตนเองในระดับพื้นที่ แต่ก็ดูเหมือนว่ารัฐไม่ยอมรับอำนาจของประชาชนผ่านการให้มีการปกครองที่เป็นอิสระในระดับท้องถิ่นมากนัก ดังเห็นได้จากความพยายามในการใช้อำนาจในการควบคุมสังคมและท้องถิ่นโดยรัฐบาลกลางเป็นหลัก และรัฐเน้นการสร้างความปลอดภัยโดยการใช้อำนาจ หรือหลัก Rule by Law อันเป็นโครงสร้างส่วนบนในการควบคุมสังคมเพราะเมืองมีปัญหาเกิดขึ้นมักใช้อำนาจเป็นเครื่องมือในการจัดการ เช่น การไม่สามารถจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นได้ตามกฎหมาย ก็ออกกฎหมายฉบับใหม่มาแก้ไข หรือการใช้อำนาจยังคงให้มีตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่เทศบาล เพราะเป็นกลไกกระชับพื้นที่ทางอำนาจของรัฐบาลราชการ แต่การเปลี่ยนแปลงสู่การครองอำนาจของท้องถิ่นหรือการให้พื้นที่ต่อประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นก็พอมืออยู่บ้างในช่วงเวลาสั้นๆ โดยเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงการเมืองระดับชาติ คือ กรณีเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 35 การกระแทกทางการเมืองทำให้รัฐยอมให้อำนาจกับประชาชนแบบไม่เคยมีมาก่อน และในปัจจุบัน (2563-2564) ประชาชนที่เรียกร้องทางการเมืองส่วนหนึ่งคือการเรียกร้องและโยกย้ายอำนาจที่ประชาชนเคยมีมาก่อน อย่างน้อยก็ภายใต้การสถาปนาอำนาจประชาชนและการปกครองท้องถิ่นผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ดังนั้นปัจจัยด้านการเมืองระดับชาติมีผลอย่างมากต่อการสร้างพลังอำนาจของประชาชนในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ความเป็นประชาธิปไตยและเจตจำนงทางการเมือง (Political will) มีความสำคัญอย่างมากต่อการออกแบบการจัดการปกครองและมีความสัมพันธ์ต่อการเสริมสร้างประชาธิปไตยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

เอกสารอ้างอิง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย. เสนอต่อ

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

เชิงชาญ จงสมชัย และสุนทรชัย ขอบยศ. (2557). ธรรมชาติกับการบริหารงานท้องถิ่น: สภาพปัญหา

และแนวทางการขับเคลื่อน. มหาสารคาม : อภิชาติการพิมพ์.

- ณัฐพล ใจจริงและศรัณยู เทพสงเคราะห์. (2558). **พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับแนวพระราชดำริด้านการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- เดิมนัดดี ทองอินทร์. (2557). **การมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาความรุนแรงในการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดปทุมธานีและพระนครศรีอยุธยา**. ว่างรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2560). **องค์กรท้องถิ่นทุจริตสูงสุด!**. เข้าถึงวันที่ 6 เมษายน 2564 จาก <https://www.thairath.co.th/content/857312>
- ธนศวรร เจริญเมือง. (2548). **100 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ.2440-2540**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : คบไฟ.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2547). **การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น ใน สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย**. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ (บรรณาธิการ). นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งอำเภอหนองชัย...และอำเภอเหล่าเสือโก้ก พ.ศ. 2550. **ราชกิจจานุเบกษา**. 24 สิงหาคม 2550.
- พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560. **ราชกิจจานุเบกษา**. 31 กรกฎาคม 2560.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารงานเชิงพื้นที่แบบบูรณาการ พ.ศ. 2560. **ราชกิจจานุเบกษา**. 17 พฤศจิกายน 2560.
- วัชรพล พุทธิรักษา. (2549). **รัฐบาลทักษิณกับความพยายามสร้างภาวการณ์ครองอำนาจนำ**. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____. (2563). **บทสำรวจความคิดทางการเมืองของอันโตนิโอ กรัมสกี**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมมติ.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2562). **พลวัตการกระจายอำนาจในประเทศไทยจาก พ.ศ. 2535-2561**. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2562). **การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา**. กรุงเทพฯ : คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2564ก). **ธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบทางสังคม**. (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- _____. (2564ข). **เอกสารประกอบการบรรยาย รายวิชา รัฐ ประชาธิปไตย ประชาสังคมและการพัฒนา หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนา**. คณะพัฒนาสังคมและยุทธศาสตร์การบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ลัญชัย ศรีตระกูล. (2558). **แนวคิดและข้อเสนอการเป็นจังหวัดจัดการตนเองของฝ่ายต่าง ๆ ในจังหวัด
เชียงใหม่**. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานประมาณ. (2564). **งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564**. กรุงเทพฯ : สำนัก
งบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี.

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (มปป). **ร่างพ.ร.บ.การบริหารจังหวัดปกครองตนเองพ.ศ....**
นนทบุรี : สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.

สุนทรชัย ขอบยศ. (2554ก). การปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้บริบทการกระจายอำนาจ. **การประชุม
วิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 12. คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสน
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**.

_____. (2554ข). ทศวรรษแห่งการกระจายอำนาจและแนวโน้มท้องถิ่นไทย. **วารสารรัฐประศาสน
ศาสตร์. ปีที่ 9 ฉบับที่ 1**.

_____. (2563). **การเมืองการปกครองท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 3**. ขอนแก่น : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

สุนทรชัย ขอบยศและรจนา คำดีเกิด. (2556). **การเมืองภาคพลเมือง : การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่
ประสบความสำเร็จในประเทศไทย. วารสารรัฐสภาสาร. ปีที่ 61 ฉบับที่ 5**

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. (2552). **แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของ
ประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Cartedge, Paul. 2016. **Democracy a life**. United Kingdom: oxford university Press.

Kim, Aehyung. 2008. Decentralization and the Provision of Public Services: Framework and
Implementation. In **Policy Research Working Paper**. The World Bank Development
Economics Capacity Building, Partnership, and Outreach Team. January 2008.

Manor, James. 1999. **The Political Economy of Democratic Decentralization**. Washington, D.C.:
World Bank.

Treisman, Daniel. 2007. **The Architecture of Government : Rethinking Political
Decentralization**. New York : Cambridge University Press.