

การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน¹

รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์²
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ความนำ

หากพิจารณาถึงโครงสร้างของระบบราชการไทยในอดีต นับตั้งแต่ที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2435 เป็นต้นมา จะเห็นได้ว่าลักษณะโครงสร้างของระบบราชการไทยนั้น มีลักษณะที่รวมศูนย์อำนาจเป็นอย่างมาก นักวิชาการตะวันตกบางท่านถึงกับกล่าวว่า แม้ประเทศไทยจะไม่เคยมีประวัติศาสตร์ของการตกเป็นเมืองขึ้นชาติตะวันตกก็ตาม แต่โครงสร้างรัฐไทยกลับมีโครงสร้างที่รวมศูนย์ และมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับประเทศที่เคยตกอยู่ภายใต้อาณานิคมมาก่อน โดยรัฐสามารถใช้กลไกของราชการส่วนภูมิภาคที่มีโครงสร้างลงไปถึงระดับจังหวัดและอำเภอ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำกับและควบคุมท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิผล (Argiros 2001: 21)

การที่รัฐไทยมีประวัติศาสตร์ที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อบทบาทของกลไกระบบราชการส่วนต่างๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากเราลองหันกลับไปพิจารณาถึงโครงสร้างของระบบราชการไทยทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นแล้ว เราจะเห็นภาพที่ค่อนข้างชัดเจนว่า ในระบบราชการไทยนั้น โครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลาง และภูมิภาคล้วนมีบทบาทอย่างสำคัญในการจัดทำและให้บริการสาธารณะในด้านต่างๆ ให้แก่ประชาชน ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นเองกลับมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่จำกัด มีภารกิจที่สำคัญเพียงไม่กี่เรื่องเท่านั้น ท้องถิ่นปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชน (แอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2543) ดังจะเห็นได้ว่าเท่าที่ผ่านมาในอดีตราชการส่วนกลางของไทย มีบทบาทหน้าที่ต่างๆ ที่กว้างขวาง อาทิเช่น ภารกิจด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและเหมืองแร่ สิ่งแวดล้อม การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการสังคม ความมั่นคงและการรักษาความสงบเรียบร้อย เป็นต้น (Wattana Wongsekiarttirat 1999: 92) ในขณะที่ราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็จะมีอำนาจในการจัดทำหรือให้บริการสาธารณะที่ไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก เช่น การดูแลรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในเชิงกายภาพ การเก็บและจัดการขยะ การดูแลถนนหนทางขนาดเล็ก การดูแลกิจการโรงรับจำนำและโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น และการที่ราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีภารกิจที่จำกัดเช่นนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อ

¹ บทความนี้ปรับปรุงจากหนังสือ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

² อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สัดส่วนโครงสร้างงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ ในช่วงทศวรรษก่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งเกิดขึ้นอย่างจริงจังภายหลังปี พ.ศ. 2540 นั้น สัดส่วนงบประมาณแผ่นดินที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นคิดเป็นงบประมาณที่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด ในขณะที่สัดส่วนถึงกว่าร้อยละ 90 เป็นสัดส่วนที่ได้รับการจัดสรรให้แก่ราชการส่วนกลางและภูมิภาครวมกัน (Wattana Wongsekiarttirat 1999 : 92)

ภายหลังการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง ซึ่งรวมไปถึงการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจ ในท้ายที่สุดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ได้รับการร่างและประกาศให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีส่วนสำคัญต่อการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่นำเอาแนวคิดการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนอกเหนือไปจากการเลือกตั้งมาสู่การเมืองไทย ประการสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีส่วนสำคัญในการพลิกโฉมการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจเอาไว้อย่างกว้างขวาง บทบัญญัติเหล่านั้นนับเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการกระจายอำนาจอย่างจริงจังในประเทศไทย ถึงกับมีการกล่าวกันว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะปรับเปลี่ยนทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของไทยที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจมานับเป็นเวลากว่าหนึ่งร้อยปี โดยแนวโน้มและทิศทางจะเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มุ่งไปสู่การกระจายอำนาจ (Amorn Raksasataya cited by Wattana Wongsekiarttirat 1999: 72)

ในบรรดาบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นบทบัญญัติในมาตรา 284 ได้มีการกล่าวถึงการร่างกฎหมายการกระจายอำนาจ การจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจ รวมไปถึงการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ ซึ่งในภายหลังแผนการกระจายอำนาจจึงได้รับการร่างและประกาศใช้ โดยภายใต้แผนการกระจายอำนาจได้กำหนดให้มีการกิจจำนวนมากถึง 245 การกิจ ภายใต้ความรับผิดชอบของกรม 50 กรม ใน 11 กระทรวง ที่ต้องมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วุฒิสภา ต้นไชย 2546) ในกฎหมายการกระจายอำนาจ ยังได้กำหนดให้สัดส่วนของงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งในอดีตอาจมีสัดส่วนไม่มากนัก ก็จะต้องได้รับการปรับปรุง โดยภายในปี พ.ศ. 2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้คิดเป็นร้อยละ 20 ของรายได้รัฐบาล และสัดส่วนดังกล่าวต้องเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549³ นอกจากนี้บทบัญญัติในมาตรา 285 ยังมีส่วนสำคัญในการปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการปรับบทบาทของข้าราชการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งของกระทรวงมหาดไทย) ที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ บทบัญญัติในมาตราดังกล่าว ได้บัญญัติให้ในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่น และผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งนัยยะหมายความว่าบรรดาข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอที่เคยเป็นผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพ้นจากตำแหน่งเหล่านั้นไปโดยปริยาย

หากพิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลงของระบบราชการไทยตามที่ได้กล่าวมา อาจทำให้เห็นได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมากระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยได้เริ่มต้นขึ้น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวก็ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีความเจริญรุดหน้า และเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระดับชาติ

³ ในภายหลังรัฐบาลไม่สามารถเพิ่มสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถึงร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2549 จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมา

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการกระจายอำนาจย่อมเท่าเทียมกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ใหม่ ในอดีตข้าราชการอาจเคยมีบทบาทอย่างสำคัญในการควบคุมและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจ ข้าราชการเหล่านั้นก็ต้องถูกปรับลดบทบาทลงไป ในอดีตนักการเมืองท้องถิ่นที่อาจจะถูกจำกัดให้มีบทบาทไม่มากนัก แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจเกิดขึ้น บทบาทของนักการเมืองเหล่านั้นก็ต้องเพิ่มมากขึ้นอย่างหนีไม่พ้น ซึ่งสิ่งที่น่าสนใจศึกษา ก็คือ ตัวแสดงต่างๆ ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับกระบวนการกระจายอำนาจ มีปฏิกิริยาตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้นอย่างไร ข้าราชการจะยังคงความเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการปกครองท้องถิ่นได้ดังเช่นในอดีตหรือไม่ หรือแม้แต่ตัวนักการเมืองท้องถิ่นเองที่ควรต้องกลายเป็นตัวแสดงนำที่มีบทบาทอย่างสำคัญ จะสามารถมีบทบาทนำในการปกครองท้องถิ่นหรือการกำหนดทิศทางของการกระจายอำนาจได้หรือไม่ ประเด็นคำถามเหล่านี้ ล้วนเป็นประเด็นที่ควรจะต้องได้รับการทบทวน และตอบอย่างเป็นระบบ

ด้วยเหตุนี้เอง บทความนี้จึงมีเป้าหมายที่สำคัญในการทบทวนกระบวนการกระจายอำนาจที่เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นระบบตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 อย่างน้อยก็เพื่อให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการที่เกิดขึ้น กับทั้งพิจารณาถึงพลวัตของกระบวนการกระจายอำนาจ ซึ่งแน่นอนว่าในแต่ละช่วงเวลาในแต่ละช่วงรัฐบาล การขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจย่อมมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป และประการสำคัญ บทความนี้จะมุ่งศึกษาไปที่บทบาทของตัวแสดงที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ หรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจ ว่าท้ายที่สุดแล้วตัวแสดงเหล่านั้นมีบทบาทหรือทำอย่างไรต่อการกระจายอำนาจ ซึ่งคำตอบที่ได้นั้น อาจกลายเป็นว่าตัวแสดงที่เคยมีบทบาทสำคัญก็อาจจะยังคงมีบทบาทสำคัญ เพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบการมีบทบาทไป ในขณะที่ตัวแสดงที่ควรต้องมีบทบาทมากขึ้น ก็อาจจะมิได้มีบทบาทนำอย่างที่คาดหวังกันก็เป็นได้ โดยบทความนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 จะเป็นการอธิบายถึงแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและกรอบในการศึกษา ส่วนที่ 2 จะเป็นการอธิบายถึงบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการกระจายอำนาจ และในส่วนสุดท้ายจะเป็นบทสรุป โดยจะได้กล่าวถึงต่อไป

1. แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจและกรอบในการศึกษา

ความหมายของการกระจายอำนาจ

ในช่วงปัจจุบัน ซึ่งนับเนื่องตั้งแต่ช่วงกลางของทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา เป็นช่วงระยะเวลาที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้มุ่งให้ความสำคัญกับบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางองค์กรภาคประชาสังคม ในกระบวนการบริหารและการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยมีเป้าหมายว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีและยึดหลักการกระจายอำนาจนั้น มิได้หมายความถึงแต่เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่และภารกิจที่กว้างขวางเท่านั้น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น จะต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen-centered) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน มีความรับผิดชอบ และสามารถให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้⁴ และในช่วงระยะเวลานี้เองที่แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการให้ความสำคัญมากขึ้นอย่างแพร่หลายทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา (Work 2003 : 7; Bardhan and Mookherjee 2006 : 1; Kumar 2006 : 13)

⁴ ดูแนวคิดในลักษณะนี้เพิ่มเติมได้ใน Anwar Shah with Sana Shah, "The New Vision of Local Governance and the Evolving Role of Local Governments" in Anwar Shah, ed., 2006, Local Governance in Developing Countries Washington D.C. : The World Bank, pp. 22-24.

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจได้รับอิทธิพลจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่ (neoliberalism) รวมถึงแนวคิดตลาดเสรี (market liberalization) ตั้งแต่ในช่วงทศวรรษ 1980 เป็นต้นมา ก็ได้ส่งผลให้ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจมีความแตกต่างและหลากหลายออกไปมากขึ้น โดยสรุปแล้ว การกระจายอำนาจในยุคปัจจุบัน อาจมีลักษณะหรือรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปอย่างน้อย 4 รูปแบบ⁵ อันได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง การกระจายอำนาจที่หมายถึง การแบ่งอำนาจ (deconcentration) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจในขั้นปฐมมากที่สุด และมีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจภายในกลไกระบบราชการด้วยกันเอง โดยประชาชนอาจมีได้เข้าไปมีบทบาทหรือส่วนร่วมกับการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มาก

รูปแบบที่สอง การกระจายอำนาจที่หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) ซึ่งนับได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจที่มีการถ่ายโอนอำนาจให้ถึงมือประชาชน เพราะภายใต้การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ ประชาชนจะมีโอกาสเลือกตัวแทนของตนไปตัดสินใจในการดำเนินกิจการต่างๆ แทน หรือแม้แต่ในบางกรณี ประชาชนอาจมีโอกาเข้าไปตัดสินใจได้โดยตรงในบางเรื่องก็ได้โดยผ่านทางกระบวนการประชาคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบที่สาม การกระจายอำนาจที่หมายถึงการกระจายอำนาจทางการคลัง (fiscal decentralization) ซึ่งก็คือ การให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทางด้านการคลังของตนเองได้มากขึ้น การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้จะช่วยสนับสนุนให้การถ่ายโอนอำนาจไปสู่ประชาชนบังเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ และ

รูปแบบที่สี่ การกระจายอำนาจที่หมายถึงการมอบอำนาจให้แก่องค์กรมหาชนหรือการแปรรูปสู่เอกชน (delegation) ที่มีความเชื่อมั่นกันว่าการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ จะช่วยให้การบริหารกิจการของรัฐมีความคล่องตัว เพราะไม่ต้องถูกพันธนาการโดยระเบียบปฏิบัติราชการ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ ก็ยังคงเผชิญกับข้อถกเถียงที่สำคัญว่า เราจะควรถือว่าการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ ควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นการกระจายอำนาจหรือไม่ เพราะในท้ายที่สุดแล้ว การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ จะทำให้กิจการของรัฐถูกผลักดันเข้าสู่วงจรของภาคธุรกิจเอกชนไป ซึ่งประชาชนก็อาจจะมิได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงกับการกระจายอำนาจในลักษณะนี้

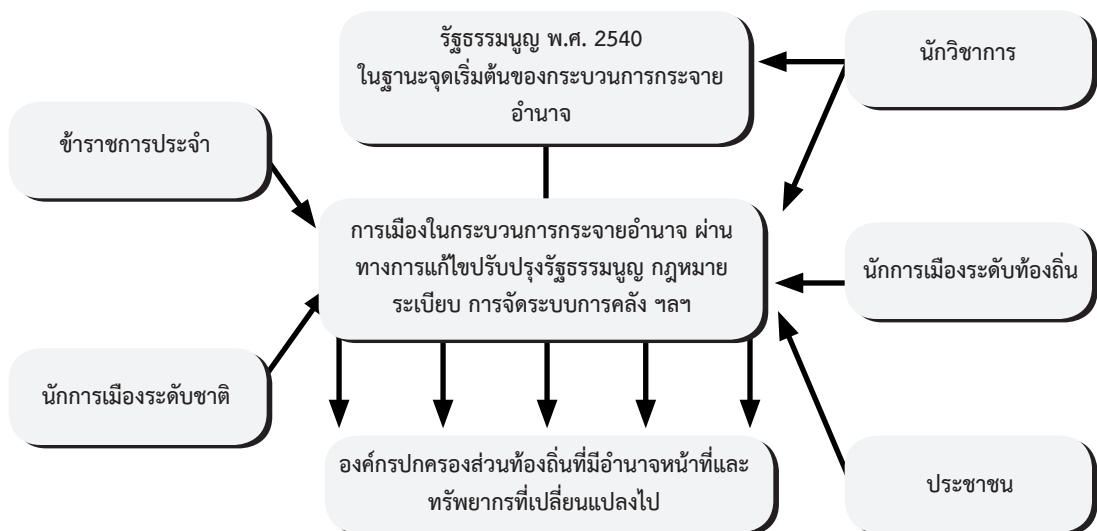
กรอบในการศึกษาเรื่องการเมืองของการกระจายอำนาจ

กรอบในการศึกษาของบทความนี้ จะมุ่งความสนใจไปที่การเมืองของกระบวนการกระจายอำนาจเป็นหลักใหญ่ โดยกำหนดขอบเขตในการศึกษาไว้ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เป็นที่ยอมรับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยอย่างกว้างขวางและจริงจังอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ซึ่งก็ต้องยอมรับด้วยเช่นเดียวกันว่ากระบวนการดังกล่าวที่เกิดขึ้นมีความเป็นการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ก็เพราะว่า การกระจายอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในความหมายที่หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจ (devolution) นั้น ย่อมส่งผลให้บุคคลบางกลุ่มหรือองค์กรบางประเภทสูญเสียอำนาจและทรัพยากร ในขณะที่บุคคลบางกลุ่มหรือองค์กรบางประเภทกลับมีอำนาจและทรัพยากรที่เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุนี้เองบทความนี้จึงสนใจที่จะพิจารณาถึงบทบาทของตัวแสดงบางตัวที่มีบทบาทสำคัญต่อการเมืองของการกระจายอำนาจ ซึ่งประกอบด้วยตัวแสดง 5 ตัวแสดงสำคัญ ได้แก่

⁵ ดูเพิ่มเติมได้ใน Cheema and Rondinelli (2007: 6-7) ในงานศึกษาใน Cheema และ Rondinelli ใช้คำว่า administrative decentralization, political decentralization, fiscal decentralization, and economic decentralization แต่ทว่าโดยคำอธิบายแล้วเป็นการกระจายอำนาจในรูปแบบเดียวกันทั้ง 4 รูปแบบ

- **กลุ่มนักวิชาการ** ที่บทความนี้มุ่งให้ความสำคัญแก่นักวิชาการด้วยนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกลุ่มนักวิชาการเป็นพลังขับเคลื่อนที่สำคัญของสังคมไทยที่ทำให้สังคมไทยโดยรวมตระหนักและเห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายยังได้กำหนดให้นักวิชาการเข้าไปเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจอีกด้วย
- **ข้าราชการประจำ** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่มีสถานะเป็นข้าราชการจากส่วนกลางและภูมิภาค ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจ และนอกจากนั้นข้าราชการประจำยังคงมีตัวตนร่วมเป็นคณะกรรมการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติเอาไว้อีกด้วย
- **นักการเมืองระดับชาติ** ซึ่งมีส่วนร่วมโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ นักการเมืองระดับชาติยังเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงบริบทของการเมืองในระดับท้องถิ่นอีกด้วย
- **นักการเมืองระดับท้องถิ่น** ซึ่งนอกจากจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจผ่านช่องทางของคณะกรรมการต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายแล้ว นักการเมืองท้องถิ่นยังเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- **ประชาชนในท้องถิ่น** ทั้งนี้เพราะไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า การดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจมีเป้าหมายที่สำคัญเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

แผนภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวทางในการศึกษา



ดังนั้นโดยสรุปแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่า บทความนี้จะมุ่งเน้นไปในสิ่งที่ “การออกแบบการกระจายอำนาจ” มากกว่าที่จะเป็นการศึกษาถึงผลลัพธ์ของการกระจายอำนาจ โดยจะพิจารณาถึงบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ที่สำคัญว่ามีบทบาทอย่างไรต่อการออกแบบการกระจายอำนาจ ซึ่งกรอบแนวทางในการศึกษาของบทความนี้อาจพิจารณาได้จากแผนภาพที่ 1 ดังที่ปรากฏข้างต้น

2. บทบาทของตัวแสดงต่างๆ กับการเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ

ในส่วนที่ 2 นี้จะได้อธิบายถึงบทบาทของตัวแสดงสำคัญต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจว่ามีส่วนเกี่ยวข้องในการออกแบบและมีส่วนได้ส่วนเสียอะไรบ้าง โดยตัวแสดงที่จะได้กล่าวถึงนั้น กอปรด้วย 5 ตัวแสดงสำคัญ ได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ ข้าราชการประจำ นักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองระดับ และประชาชนในท้องถิ่น

กลุ่มนักวิชาการ : การเปิดพื้นที่ให้กับพลังจากฝ่ายวิชาการในกระบวนการกระจายอำนาจ

หากพิจารณาถึงบทบัญญัติต่างในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ย่อมจะเห็นได้ว่านอกจากบทบัญญัติเหล่านั้น จะส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ในแง่มุมหนึ่ง ต้องยอมรับด้วยเช่นกันว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้มีส่วนช่วยในการเปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มนักวิชาการให้สามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกระจายอำนาจได้มากขึ้น ดังเช่น บทบัญญัติในมาตรา 284 ที่เป็นการบัญญัติถึงกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นกฎหมายที่จะทำหน้าที่ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ซึ่งในรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ยังได้มีการบัญญัติด้วยว่าให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ และจัดสรรสัดส่วนรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยที่คณะกรรมการชุดนี้ จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบของคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดจำนวนเท่ากัน เป็นกรรมการ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: มาตรา 284)

ในลักษณะใกล้เคียงกับบทบัญญัติในมาตรา 284 บทบัญญัติในมาตรา 288 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็ได้มีการบัญญัติเอาไว้ว่าในการแต่งตั้งหรือการให้พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ทั้งนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นก่อน ซึ่งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่วาระนี้จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: มาตรา 288)

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทั้ง 2 มาตราที่ได้หยิบยกมาให้เห็นนี้ คงเป็นภาพสะท้อนให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่ามีส่วนช่วยอย่างสำคัญ โดยเป็นการเปิดพื้นที่ให้แก่นักวิชาการให้สามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการกระจายอำนาจได้ต่อไปในอนาคต ด้วยบทบัญญัติทั้ง 2 มาตรา ได้กำหนดให้ในคณะกรรมการด้านการกระจายอำนาจ และคณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ต้องมียุทธศาสตร์ประกอบของคณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ อันน่าจะให้แก่กลุ่มนักวิชาการนั่นเอง ดังนั้น นับตั้งแต่ที่คณะกรรมการการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กับทั้งคณะกรรมการด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กลุ่มนักวิชาการก็จะได้เข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการเหล่านั้นด้วยเสมอ ทำให้นักวิชาการได้เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจของไทย

การเข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการต่างๆ ที่มีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจของกลุ่มนักวิชาการนั้น ย่อมมีส่วนอย่างสำคัญต่อการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทย ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดประการหนึ่งของบทบาทพลังจากฝ่ายวิชาการในการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจก็คือ บทบาทของนักวิชาการในการจัดทำแผนและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ซึ่งแผนและแผนปฏิบัติการนั้น เป็นเสมือนเครื่องมือหรือแนวทางที่จะกำหนดว่าภารกิจหน้าที่ของรัฐใดจะต้องได้รับการถ่ายโอนไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด และเมื่อใด โดยภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดกรอบภารกิจที่จะต้องมีการถ่ายโอนออกเป็น 6 ด้าน และในแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับแรก) พ.ศ. 2545 ได้มีการกำหนดภารกิจจำนวน 245 ภารกิจ ของ 50 กรม ใน 11 กระทรวง (ภายหลังการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2545 ได้กลายเป็นภารกิจของ 57 กรม 15 กระทรวง และ 1 หน่วยงานอิสระ) ต้องมีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การปฏิบัติตามแผนและแผนปฏิบัติการดังกล่าวย่อมจะเป็นการช่วยให้ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความกว้างขวางมากยิ่งขึ้นกว่าในอดีตที่ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำกัดอยู่ในภารกิจชั้นมูลฐานเพียงไม่กี่เรื่องเท่านั้น

วุฒิสาร ตันไชย หนึ่งในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิ และเป็นบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการจัดทำแผนและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ได้อธิบายว่าในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจฉบับแรกนั้น ในเบื้องต้นเขาเองก็ไม่มีคำแนะนำที่กล้าผลักร้อนของแผนนั้น จะออกมาเช่นใด แต่สำหรับเขาเองแล้วเขาคิดเพียงว่าสิ่งจำเป็นที่ต้องทำ ก็คือ ต้องทำให้ภารกิจของรัฐได้รับการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนั้น เขายังยอมรับด้วยว่าตัวแบบการกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจในบางประเทศมีอิทธิพลต่อกำหนดแนวคิดและทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศไทย อย่างเช่นประสบการณ์จากประเทศญี่ปุ่น ฟิลิปินส์ หรือแม้แต่อินโดนีเซีย เป็นต้น⁶

เท่าที่ได้กล่าวมานี้ คงพอเป็นอีกกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของพลังจากกลุ่มนักวิชาการที่มีส่วนต่อการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ การที่นักวิชาการได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับได้ว่าเป็นการเข้าไปเปิดพื้นที่ให้กับกลุ่มนักวิชาการให้ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายอำนาจอย่างเป็นทางการ ผ่านการเข้าร่วมเป็นกรรมการต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจ และเมื่อนักวิชาการได้เข้าไปร่วมเป็นคณะกรรมการต่างๆ ย่อมทำให้นักวิชาการได้เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจ การเข้าไปมีบทบาทในการจัดทำแผนและแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจนับเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดตัวอย่างหนึ่งของการเข้าไปมีส่วนร่วมของกลุ่มนักวิชาการในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศไทย ดังนั้น คงไม่เป็นที่เกินเลยไปนักที่จะกล่าวว่าสำหรับประเทศไทยแล้วนั้น นักวิชาการนับได้ว่าเป็นตัวแสดงที่มีพลังและบทบาทสำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจ เพราะอย่างน้อยนักวิชาการก็เป็นกลุ่มที่จุดกระแสสังคมให้เกิดความสนใจในกระบวนการกระจายอำนาจ และนักวิชาการก็ยังคงเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการกำหนดแนวทางหรือขั้นตอนการกระจายอำนาจว่าควรต้องดำเนินไปในทิศทางใด อย่างน้อยก็ผ่านทางกรจัดทำแผนการกระจายอำนาจ

⁶ สัมภาษณ์ วุฒิสาร ตันไชย, อยุธยา, 13 มีนาคม 2554.

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านักวิชาการจะเป็นตัวแสดงสำคัญในกระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยก็ตาม แต่นั่นก็ได้หมายความว่านักวิชาการจะเป็นตัวแสดงที่สามารถขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจให้ดำเนินไปได้โดยสมบูรณ์ตามขั้นตอนทั้งหมด ในทางกลับกัน กระบวนการกระจายอำนาจกลับต้องเผชิญกับแรงต้านทานนานับประการ ซึ่งแรงต้านทานเหล่านั้น ล้วนส่งผลให้กระบวนการกระจายอำนาจไม่สามารถเป็นไปตามแผนการและขั้นตอนที่ได้มีการกำหนดเอาไว้ เพราะฉะนั้น จึงอาจจำเป็นที่จะต้องย้อนกลับมาพิจารณาเพื่อให้เห็นและเข้าใจถึงข้อจำกัดบางประการของพลังจากกลุ่มนักวิชาการเอง ซึ่งข้อจำกัดเหล่านั้นส่งผลทำให้กลุ่มนักวิชาการไม่สามารถผลักดันและขับเคลื่อนให้กระบวนการกระจายอำนาจเป็นไปได้อย่างที่เขากำหนดเอาไว้ นอกจากนี้ การศึกษาถึงบทบาทของตัวแสดงอื่น ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์ให้เห็นในบทถัดไป ก็นับได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการกระจายอำนาจได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ข้าราชการประจำ : ฐานกำลังของพลังจากระบบราชการในกลไกกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจ

การประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นับได้ว่ามีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทาง และกลไกที่จะทำหน้าที่ควบคุมทิศทางของการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้มีความต่อเนื่องและเป็นขั้นเป็นตอน ซึ่งภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการบัญญัติให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ขึ้น โดยที่คณะกรรมการชุดนี้ โดยภาพรวมจะมีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจทั้งในส่วนของภารกิจและในส่วนของงบประมาณ รวมไปถึงการให้คำแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจ (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542: มาตรา 12) ดังนั้น ย่อมต้องถือว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกที่สำคัญที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจ

ด้วยเหตุผลที่ว่าคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทที่สำคัญต่อการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจ และด้วยเหตุผลที่ว่าต้องการทำให้การวางนโยบายในเรื่องดังกล่าวไม่มีลักษณะที่โอนเอียง และให้เป็นที่ยอมรับได้สำหรับทุกภาคส่วน กฎหมายจึงได้กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีลักษณะเป็นไตรภาคี ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากราชการส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยแต่ละภาคส่วนมีสัดส่วนจำนวนกรรมการที่เท่ากัน นั่นคือ 12 คน ทำให้โดยรวมแล้ว คณะกรรมการชุดนี้จะมีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 36 คน (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 : มาตรา 6)

อย่างไรก็ตาม แม้วาโดยเจตนาของร่างกฎหมายจะต้องการให้ตัวแทนของทั้ง 3 ภาคส่วนสำคัญมีสัดส่วนจำนวนที่เท่าๆ กันก็ตาม แต่หากได้มีการย้อนกลับไปทบทวนถึงสัดส่วนของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจำแนกตามอาชีพหรือภูมิหลังในการประกอบอาชีพแล้ว เรากลับจะพบกับปรากฏการณ์ที่น่าสนใจ กล่าวคือ นับตั้งแต่ที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นในช่วงปลายปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงในปัจจุบันนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีสถานภาพเป็นข้าราชการประจำหรือที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการประจำกลับมีสัดส่วนที่มากที่สุดมาโดยตลอด โดยในช่วงเวลา สัดส่วนของคณะกรรมการที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการประจำมีจำนวนมากถึง 15 คน ในขณะที่สัดส่วนของคณะกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒินั้น กลับพบว่าผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นอาจารย์

ประจำในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงจริงๆ มีจำนวนเพียง 6 คนเท่านั้น เพิ่งมาในช่วงระยะเวลาไม่นานมานี้เอง ที่สัดส่วนของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูงได้เพิ่มสัดส่วนมากขึ้นเล็กน้อย (ดูข้อมูลจากตารางที่ 1 ประกอบ)

การที่สัดส่วนของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะดังที่ได้กล่าวมานี้สามารถที่จะเข้าใจและอธิบายได้ ทั้งนี้เป็นเพราะว่าตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่าให้คณะกรรมการประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการพัฒนาท้องถิ่น ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นในสาขารัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์ และด้านกฎหมาย (พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 : มาตรา 6) โดยมีได้มีการกำหนดไว้เป็นการบังคับว่าผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นจำเป็นต้องเป็นคณาจารย์ประจำที่สอนหรือเคยสอนอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันการศึกษาชั้นสูง จึงยังผลให้ข้าราชการประจำหรือข้าราชการบำนาญจากราชการส่วนกลางและภูมิภาค ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ข้างต้น ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิได้

ตารางที่ 1 แสดงสัดส่วนจำนวนคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามอาชีพหรือภูมิหลังทางอาชีพตั้งแต่แรกตั้งจนถึงปัจจุบัน⁷

รายชื่อประธานคณะกรรมการ	อาชีพหรือภูมิหลังของคณะกรรมการ (รวม 36 คน)			
	ข้าราชการประจำ	นักการเมืองระดับชาติ	นักการเมืองท้องถิ่น	นักวิชาการ
1. นายพิชัย รัตตกุล	15	3	12	6
2. นายชวน หลีกภัย	15	3	12	6
3. นายสุวิทย์ คุณกิตติ	15	3	12	6
4. นายปองพล อติเรกสาร	15	3	12	6
5. พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ	15	3	12	6
6. นายจตุรนต์ ฉายแสง	15	3	12	6
7. นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ	15	3	12	6
8. นายวิษณุ เครืองาม	15	3	12	6
9. นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ	15	3	12	6
10. นายโฆสิต ปั้นเปี่ยมรัษฎ์	15	3	12	6
11. นายมีนงขวัญ แสงสุวรรณ	15	3	12	6
12. นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	13	3	12	8
13. นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี	13	3	9 ⁸	8
14. นายเขาวรัตน์ ชาญวีรกุล	13	3	12	8
15. นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	13	3	12	8

ที่มา : 1. รายชื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวบรวมโดย สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การจำแนกอาชีพและภูมิหลังทางอาชีพ กระทำโดยผู้เขียนเอง

⁷ การจำแนกอาชีพหรือภูมิหลังทางอาชีพ พิจารณาจากตำแหน่งในขณะที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการฯ หรือตำแหน่งสุดท้ายก่อนเกษียณอายุราชการ

⁸ จำนวนของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนของผู้แทนท้องถิ่นมีไม่ครบตามจำนวนเนื่องจากอยู่ในช่วงที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมดวาระและรอการสรรหา

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงภูมิหลังของคณะกรรมการในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อนนั้น ยังจะพบอีกด้วยว่าคณะกรรมการในกลุ่มนี้มีภูมิหลังการรับราชการในส่วนราชการที่สำคัญอยู่เพียงไม่กี่หน่วยงาน อันได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังเป็นที่น่าสังเกตอีกด้วยว่า คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านี้ อาจมีการปรับเปลี่ยนไปบ้างตามวาระของการดำรงตำแหน่ง ซึ่งผลของการปรับเปลี่ยนอาจส่งผลให้คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยปฏิบัติงานในบางหน่วยงานต้องพ้นจากการเป็นคณะกรรมการไป แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเคยรับราชการอยู่ในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้รับการแต่งตั้งเข้ามาในสัดส่วนของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่โดยตลอดนับตั้งแต่เริ่มต้นจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงปลาย พ.ศ. 2542 จนกระทั่งถึงในปัจจุบัน⁹

หากพิจารณาถึงบทบาทของพลังจากระบบราชการที่มีต่อกลไกในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจต่อไปแล้ว ยังจะเห็นได้อีกด้วยว่าพลังจากระบบราชการไม่เพียงแต่เข้าไปมีบทบาทในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พลังจากระบบราชการก็ยังได้เข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการทำงานของคณะกรรมการด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากปรากฏการณ์ที่คล้ายคลึงกันในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายคณะ อาทิ กรณีของ “คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)” ซึ่งถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทที่สำคัญในการกำหนดมาตรฐานกลางในด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง โครงสร้างอัตราเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542: มาตรา 33) จะเห็นได้ว่า แม้ว่าโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะได้มีการบัญญัติให้องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวมีองค์ประกอบจากทั้ง 3 ภาคส่วน รวมจำนวนทั้งสิ้น 16 คน อันได้แก่ ตัวแทนของส่วนราชการ (กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 6 คน) ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรรมการซึ่งเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจำนวน 5 คน) และกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ (จำนวน 5 คน) ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้ว กลับพบว่าคณะกรรมการชุดดังกล่าว นับตั้งแต่เมื่อแรกตั้ง จนกระทั่งถึงในช่วงปี พ.ศ. 2551 องค์ประกอบของคณะกรรมการจะประกอบไปด้วยคณะกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการประจำ หรือเคยมีภูมิหลังของการเป็นข้าราชการประจำมาก่อนเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญมาโดยตลอด ทั้งนี้เป็นเพราะคณะกรรมการในส่วนที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายมิได้มีการบัญญัติว่าผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นจะต้องเป็นอาจารย์หรือนักวิจัยในสถาบันการศึกษาชั้นสูงเท่านั้น ดังนั้น อดีตข้าราชการประจำจึงย่อมสามารถเข้ามาเป็นคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิได้

จากการศึกษา และวิเคราะห์ข้างต้น แสดงให้เห็นแล้วว่ากรรมการที่มีบทบาทสำคัญหลายชุดล้วนถูกรอบงำ (อย่างน้อยในแง่ขององค์ประกอบ) จากพลังของระบบราชการ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นย่อมต้องมีนัยต่อการกำหนดและการขับเคลื่อนนโยบายด้านการกระจายอำนาจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หากพิจารณาตามตรรกะปกติ ย่อมสามารถตั้งสมมติฐานในเบื้องต้นได้ว่ากรณีที่พลังจากระบบราชการได้เข้าไปมีส่วนครอบงำคณะกรรมการชุดสำคัญ ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านการกระจายอำนาจนั้น ส่งผลให้ทิศทางนโยบายหรือแนวทางการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ มีลักษณะเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของกลไกระบบราชการ (ส่วนกลาง และภูมิภาค) มากกว่าที่จะเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของฟากฝั่งท้องถิ่น

⁹ สามารถดูรายชื่อของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในรายละเอียดภาคผนวกที่ 1

นักการเมืองระดับชาติ : การกระจายอำนาจกับการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของนักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่น และการเข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นที่เข้าใจกันดีว่าภายใต้บริบทของการเมืองไทยนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นนับได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่แนบแน่น ในลักษณะของความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (Patron-Client Relationship) ในอดีตที่ผ่านมา เมื่อโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของไทยยังคงมีลักษณะที่รวมศูนย์ เราคงสังเกตเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นอาจมีลักษณะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ที่นักการเมืองระดับชาติ จะเป็นผู้นำเองงบประมาณตลอดจนโครงการพัฒนาต่างๆ ที่เป็นของราชการในส่วนกลางลงไปสู่ระดับท้องถิ่น ในขณะที่นักการเมืองในท้องถิ่น ก็จะมีสภาพเป็นผู้รับงบประมาณและโครงการพัฒนาเหล่านั้น เพราะหากนักการเมืองท้องถิ่นจะอาศัยแต่เพียงงบประมาณของท้องถิ่นเอง ก็คงไม่สามารถดำเนินการอะไรได้มากนัก เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีอำนาจหน้าที่และทรัพยากรที่จำกัด อย่างไรก็ตาม เพื่อแลกเปลี่ยนกับการที่นักการเมืองระดับชาตินำเอาความเจริญมาให้แก่ท้องถิ่นของตน นักการเมืองท้องถิ่นก็อาจจะต้องตอบแทนนักการเมืองระดับชาติเหล่านั้น โดยการทำหน้าที่เป็นหัวคะแนนที่คอยรักษาระดับคะแนนเสียงให้กับนักการเมืองระดับชาติ ทั้งนี้ โดยอาศัยการที่นักการเมืองท้องถิ่นมักเป็นคนในพื้นที่จริงๆ และมีโอกาสอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่านักการเมืองระดับชาติ (เอนก เหล่าธรรมทัศน์ 2543 : 57-60)

ต้องยอมรับว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการมาอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นให้เปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆ ทั้งนี้ก็เพราะว่า การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ ตลอดจนงบประมาณลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากขึ้นนั้น ได้ส่งผลให้นักการเมืองท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องรอคอยแต่เพียงงบประมาณ และโครงการพัฒนาที่นักการเมืองระดับชาติจะนำมาให้แก่ท้องถิ่นเท่านั้น พวกเขาเองกลับสามารถอาศัยอำนาจหน้าที่ ตลอดจนงบประมาณที่ท้องถิ่นของตนเองมีอยู่มาใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้ ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ ส่งผลให้เริ่มเกิดปรากฏการณ์ที่นักการเมืองระดับชาติบางคนหันมาให้ความสนใจและลงสมัครรับเลือกตั้งในการเมืองระดับท้องถิ่น

จากการเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมานี้เอง ที่อาจทำให้กล่าวได้ว่าการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นมีผลทำให้นักการเมืองระดับชาติมีบทบาทและความสำคัญที่ลดน้อยลงไปจากเดิม ในขณะที่นักการเมืองในระดับท้องถิ่นก็ย่อมต้องมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้นโดยลำดับ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภารกิจหน้าที่ ตลอดจนงบประมาณที่จะทยอยถ่ายโอนลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ดังนั้นสำหรับนักการเมืองระดับชาติที่ตกเป็นผู้สูญเสียผลประโยชน์แล้ว ย่อมไม่สามารถจะปล่อยให้สถานการณ์ต่างๆ ดำเนินไปโดยไม่กระทำการใดๆ นักการเมืองระดับชาติ ย่อมต้องพยายามที่จะปกป้องและพิทักษ์ผลประโยชน์ของตน หรือมิเช่นนั้นนักการเมืองระดับชาติ ก็อาจเลือกที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้น ดังเช่นปรากฏการณ์ที่นักการเมืองระดับชาติมีความเป็นเอกภาพสูง ซึ่งสามารถครอบงำการดำเนินนโยบายผ่านเสียงข้างมากในรัฐสภา ส่งผลให้นักการเมืองระดับชาติอาจมีส่วนในการกำหนดให้จังหวะก้าวของการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจช้าลง และส่งเสริมให้กลไกส่วนกลางและภูมิภาคกลับมามีบทบาทมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางกระบวนการกระจายอำนาจที่ดำเนินไปอย่างช้าๆ นั้น นักการเมืองระดับชาติก็สามารถที่เก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากกระบวนการกระจายอำนาจได้อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากบทบาทของนักการเมืองระดับชาติที่มีต่อกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ นโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ หรือที่เรียกกันง่ายๆ ว่า “นโยบายผู้ว่าฯ CEO” นโยบายการปฏิรูประบบราชการ และนโยบายการปรับปรุงระบบและวิธีการทางงบประมาณ (Mutebi 2004; Painter 2006; Supasawad Chardchawarn 2008) เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตัวแสดงในกลุ่มของนักการเมืองระดับชาติ เป็นต้น

อีกประเด็นหนึ่งที่นักการเมืองระดับชาติเข้ามามีบทบาทต่อการกระจายอำนาจนั้น คือ เรื่องการเข้ามามีอิทธิพลต่อการจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของ “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ”

เป็นที่ทราบกันดีว่า รายได้ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมีมาจากภาษีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น หรือเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทย รายได้ที่มาจากภาษีของท้องถิ่นเองอาจมีสัดส่วนที่ต่ำมากเป็นพิเศษ โดยปกติแล้วในการจัดจำแนกประเภทของเงินอุดหนุนนั้น อาจสามารถแบ่งประเภทของเงินอุดหนุนออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ อันได้แก่ “เงินอุดหนุนทั่วไป (general grants)” ซึ่งหมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ ซึ่งจะส่งผลให้หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนนั้น สามารถพิจารณาและตัดสินใจเพื่อใช้เงินอุดหนุนนั้นได้เอง กับเงินอุดหนุนอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (specific grants)” อันหมายถึง เงินอุดหนุนที่รัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์ และวิธีการใช้จ่ายเงินไว้อย่างชัดเจน และตายตัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับเงินอุดหนุนประเภทนี้ จึงมีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อใช้จ่ายเงินงบประมาณนี้อย่างจำกัด เพราะการขอรับเงินอุดหนุนประเภทนี้ จะเป็นการขอรับเงินอุดหนุนรายโครงการตามที่รัฐบาลในฐานะที่เป็นผู้ให้เงินกำหนดหรือเห็นสมควร (จรัส สุวรรณมาลา 2541 : 62-64)

ในกรณีของประเทศไทยระหว่างปี 2544-2550 แล้วนั้น รัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ซึ่งในบทความชิ้นนี้จะกล่าวถึงเฉพาะกรณีของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นสำคัญ)

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้น ก็จะมีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนไปตามแผนงานหรือโครงการที่รัฐบาลได้กำหนดเอาไว้ ซึ่งหลายๆ แผนงานหรือโครงการอาจมีลักษณะเป็นนโยบายหลักที่สำคัญของรัฐบาล แต่รัฐบาลถือว่าได้ถ่ายโอนภารกิจเหล่านั้นไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบ อย่างเช่น โครงการเรียนฟรี 15 ปี โครงการส่งเสริมสนับสนุนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) โครงการสร้างหลักประกันรายได้แก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจบางส่วนอาจเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐอุดหนุนให้กับบางโครงการเป็นการเฉพาะกิจในแต่ละปี ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการที่จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในกรณีหลังนี้ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ก็จะต้องดำเนินการจัดทำข้อเสนอของโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนดังกล่าวอนึ่ง ความแตกต่างที่สำคัญระหว่างเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเงินอุดหนุนทั่วไปอีกประการหนึ่ง ก็คือ ในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องจัดทำเป็นข้อบัญญัติ (หรือเทศบัญญัติ) งบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาของท้องถิ่นแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี ในปีงบประมาณ 2551 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาปรับเงินอุดหนุนให้เหลือเพียง 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยได้นำเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ เช่น เงินเดือน สวัสดิการ เงินสนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากร ฯลฯ มาบรรจุรวมไว้กับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แต่หากพิจารณาถึงโครงสร้างของเงินอุดหนุนที่รัฐอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามประเภทของเงินอุดหนุนทั้ง 2 ประเภทที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะสามารถสังเกตเห็นถึงแนวโน้มที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ นับตั้งแต่ช่วงปีหลังจากที่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง (หลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2551) สัดส่วนเงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจที่อุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ซึ่งไม่รวมถึงกรุงเทพมหานครและเมืองพัทธานันท์ ได้มีสัดส่วนที่เพิ่มมากขึ้นมาโดยตลอด (ดูตารางที่ 2 ประกอบ) จากแต่เดิมในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 (ปีที่มีรัฐบาลมาจากการรัฐประหาร) ที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีจำนวนเพียง 9,282

ล้านบาท หรือที่คิดเป็นสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 10 ของจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไป ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นมาโดยลำดับ จนกระทั่งในปัจจุบัน สัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนมากถึง ประมาณ 78,346 ล้านบาท หรือที่คิดเป็นจำนวนสัดส่วนที่เกือบจะเท่ากับจำนวนของเงินอุดหนุนทั่วไป

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพื้นฐานไม่รวมกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จำแนกตามประเภทตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549-2554

ปีงบประมาณ	เงินอุดหนุนทั่วไป (หน่วย : ล้านบาท)	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (หน่วย : ล้านบาท)
พ.ศ. 2549	99,826	10,388
พ.ศ. 2550	114,293	9,282
พ.ศ. 2551	109,998	21,077
พ.ศ. 2552	104,100	30,485
พ.ศ. 2553	74,272	51,091
พ.ศ. 2554	80,029	78,346

- ที่มา :
- ข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2549-2551 สามารถดูได้จาก สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 2551, ข้อมูลการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2551 กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - ข้อมูลของปี พ.ศ. 2552-2553 สามารถดูได้จากเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น <http://www.dloc.opm.go.th/Source/TN007.pdf> และ <http://www.dloc.opm.go.th/Source/TN017.DOC> ตามลำดับ (เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2553)
 - สำหรับข้อมูลของปี พ.ศ. 2554 ได้จากการที่ผู้ศึกษาได้ขอรับข้อมูลโดยตรงจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในอนาคตข้อมูลนี้จะมีการเผยแพร่ต่อไป

การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมานั้น ในเบื้องต้น เป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีความเป็นอิสระที่จำกัดลงโดยลำดับ ในขณะที่รัฐบาลในฐานะของผู้อุดหนุนเงิน สามารถเพิ่มความเข้มข้นในการกำกับและควบคุมทิศทางการใช้จ่ายเงินงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่มีการกำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่าย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องใช้จ่ายเงินก้อนนี้ตามแผนงานหรือโครงการที่รัฐบาลได้กำหนดเอาไว้ ไม่สามารถนำไปใช้เพื่อการอื่นได้

อย่างไรก็ตาม นอกจากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะเป็นการสะท้อนภาพของการที่รัฐพยายามเข้าไปมีบทบาทในการกำกับทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนดังกล่าวยังเป็นภาพสะท้อนความพยายามของพลังการเมืองระดับชาติ ในการที่จะใช้และแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการกระจายอำนาจที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง

ที่กล่าวว่าการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วง 3-4 ปีหลังมานี้ เป็นความพยายามจากนักการเมืองระดับชาติในการใช้ประโยชน์จากกระบวนการกระจายอำนาจนั้น เป็นเพราะผู้ศึกษาได้รับการเปิดเผยจากอดีตข้าราชการและข้าราชการ รวมถึงนักการเมืองท้องถิ่นบางท่าน¹⁰ ซึ่งเข้าใจถึงกระบวนการในการจัดทำงบประมาณเป็นอย่างดีว่า การที่มีสื่อมวลชนออกมาเผยแพร่ข่าวในทำนองที่ว่า นักการเมืองระดับชาติได้พยายามเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณในส่วนท้องถิ่น ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นฐานคะแนนของนักการเมืองระดับชาติ หรือบางครั้งก็มีการเรียกรับผลประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุน เป็นสิ่งที่ไม่ได้เกินความจริงจนเกินไปนัก

ทั้งนี้ ในการเข้ามามีบทบาทและการใช้ประโยชน์จากการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเริ่มต้นตั้งแต่ในขั้นตอนของการกำหนดสัดส่วนเงินอุดหนุนระหว่างเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ โดยปกติแล้วส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงบประมาณ จะจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับงบประมาณที่จะอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งในการจัดทำข้อเสนอดังกล่าว ก็มักจะยึดแนวทางการจัดสรรงบประมาณในปีที่ผ่านมาเป็นฐาน อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลได้เสนอร่างดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา คณะกรรมาธิการพิจารณาจ่ายประจำปีซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากทุกพรรคการเมืองก็จะพิจารณาร่างข้อเสนอของรัฐบาล ซึ่งในขั้นตอนนี้เอง ที่สัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปอาจถูกปรับลด ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจก็จะถูกปรับเพิ่ม

การที่ในขั้นของกรรมาธิการ งบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปมักถูกปรับลดในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะได้รับการปรับเพิ่มนั้น เป็นเพราะว่าโดยปกติแล้วเงินอุดหนุนทั่วไปจะเป็นเงินที่อุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจตามกฎหมาย การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำเงินนั้นไปดำเนินโครงการใด ย่อมขึ้นอยู่กับพิจารณาของผู้บริหาร และสภาท้องถิ่นนั้นๆ นักการเมืองระดับชาติ อาจไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทต่อการตัดสินใจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ซึ่งจะมีความแตกต่างไปจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่แม้ว่าในหลายรายการนักการเมืองระดับชาติจะไม่สามารถเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจจัดสรร เพราะสัดส่วนของเงินอุดหนุนถูกกำหนดโดยจำนวนประชากร หรือจำนวนของผู้รับบริการนั้นอยู่แล้ว แต่ทว่านักการเมืองระดับชาติ ก็อาจผลักดันให้มีการเพิ่มเติมโครงการหรือรายการใหม่ๆ ขึ้นมาได้ โดยโครงการหรือรายการงบประมาณใหม่ๆ ที่มีการเพิ่มเติมเข้ามานั้น นักการเมืองระดับชาติก็อาจสามารถเข้าไปมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณได้ ดังนั้นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จึงได้กลายมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองที่สำคัญที่นักการเมืองระดับชาติต่างแย่งชิงเพื่อใช้ในการสร้างฐานทางการเมืองรวมถึงการต่อรองกันทางการเมือง

นักการเมืองท้องถิ่น : การเคลื่อนไหวของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อกระบวนการกระจายอำนาจ

มูลเหตุสำคัญอย่างน้อย 2 ประการที่ทำให้ต้องหันมาให้ความสนใจกับบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นที่มีต่อกระบวนการกระจายอำนาจ ก็คือ การที่นักการเมืองท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการที่นักการเมืองท้องถิ่นถือเป็นผู้ที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการกระจายอำนาจโดยตรง กล่าวคือ หากกระบวนการกระจายอำนาจยังมีความก้าวหน้า โดยมีการถ่ายโอนภารกิจและทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งจะทำให้นักการเมืองท้องถิ่นได้รับ

¹⁰ ความคิดเห็นที่มีต่อประเด็นของการเข้ามามีบทบาทของนักการเมืองระดับชาติในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นประเด็นที่ผู้ศึกษาได้รวบรวมและเรียบเรียงจากการพูดคุยกับทั้งอดีตข้าราชการ ข้าราชการ รวมถึงนักการเมืองท้องถิ่นในหลายๆ ครั้ง แต่เพื่อประโยชน์และความสบายใจของผู้ให้ข้อมูลเหล่านั้น ผู้ศึกษาขออนุญาตสงวนนามของบุคคลเหล่านั้น

ประโยชน์มากขึ้นเท่านั้น ดังนั้น สมมติฐานในเบื้องต้นของเราก็คือ นักการเมืองท้องถิ่นน่าจะมียุทธศาสตร์สำคัญในการต่อสู้หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้กระบวนการกระจายอำนาจมีความก้าวหน้า

อย่างไรก็ตาม การศึกษาและทบทวนถึงบทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นที่ขับเคลื่อนผ่านทางสมาคมแห่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลักทั้ง 3 สมาคม อันได้แก่ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยนั้น กลับทำให้เราพบว่า แม้กระบวนการกระจายอำนาจซึ่งถูกต้านทานจากพลังจากระบบราชการ ทำให้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่และงบประมาณไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎหมายและแผนการกระจายอำนาจได้กำหนดเอาไว้ หรือแม้แต่ลักษณะของการถ่ายโอนภารกิจ ที่มีได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการในเรื่องต่างๆ ได้เอง จนกระทั่ง การถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอาเข้าจริงแล้วเป็นเพียงการ “มอบหมาย” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการกิจบางอย่างแทนรัฐบาลเท่านั้น เราก็ยังคงไม่สามารถเห็นถึงบทบาทที่แข็งขันของนักการเมืองท้องถิ่นที่จะเรียกร้องหรือต่อสู้เพื่อให้กระบวนการกระจายอำนาจมีความก้าวหน้าไปตามที่กฎหมายหรือแผนการกระจายอำนาจได้กำหนดเอาไว้ รวมไปถึงบทบาทอื่น อันเป็นการแสดงออกเพื่อเรียกร้องให้กระบวนการกระจายอำนาจมีความสมบูรณ์ และส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการต่างๆ ได้ด้วยตนเองอย่างที่ควรจะเป็น

แม้ว่านักการเมืองท้องถิ่นจะมีได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทที่แข็งขันในการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ แต่นักการเมืองท้องถิ่นก็ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทที่เข้มแข็งในการเรียกร้องในบางเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเรื่องเหล่านั้นเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตัวนักการเมืองท้องถิ่น หรือองค์กรที่นักการเมืองท้องถิ่นนั้นๆ สังกัดอยู่โดยตรง กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ก็คือ การเรียกร้องของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยเพื่อให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการเรียกร้องของนักการเมืองท้องถิ่นผ่านทางสมาคมแห่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลักทั้ง 3 สมาคม ให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข้อบัญญัติห้ามมิให้ผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดำรงตำแหน่งผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เกินกว่า 2 วาระติดต่อกัน ซึ่งชัดเจนว่าการเรียกร้องเหล่านั้น ล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เฉพาะตัวของนักการเมืองท้องถิ่นโดยตรง ไม่ใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าหรือผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นกับกระบวนการกระจายอำนาจแต่ประการใด

นอกจากประเด็นของการเรียกร้องที่ดูเหมือนจะมีได้เกี่ยวข้องกับความก้าวหน้าของกระบวนการกระจายอำนาจมากนัก สิ่งที่เป็นข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง ก็คือ การเคลื่อนไหวเรียกร้องของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นนั้น จะมีใช้การเคลื่อนไหวเรียกร้องโดยผ่านทางช่องทางที่เป็นทางการ อย่างเช่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่นักการเมืองท้องถิ่นเองก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญของคณะกรรมการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ส่วนหนึ่งแล้ว อาจอธิบายได้ว่าที่เป็นเช่นนั้นก็ด้วยเหตุผลที่ว่าประเด็นที่นักการเมืองท้องถิ่นเรียกร้องอาจมิได้เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายด้านการกระจายอำนาจโดยตรง แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เฉพาะของนักการเมืองท้องถิ่นเสียมากกว่า โดยช่องทางที่นักการเมืองท้องถิ่นเลือกที่จะใช้เพื่อเป็นช่องทางในการเคลื่อนไหวเรียกร้องในสิ่งที่ตนเองต้องการ ก็คือ การเคลื่อนไหวเรียกร้องผ่านทางเครือข่ายความสัมพันธ์ที่นักการเมืองท้องถิ่นมีต่อนักการเมืองระดับชาติ ดังที่เห็นได้จากการเคลื่อนไหวที่สำคัญของนักการเมืองท้องถิ่นทั้ง 3 ครั้ง นับตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ก็ล้วนแต่เป็นการเคลื่อนไหวเรียกร้องผ่านช่องทางของนักการเมืองระดับชาติทั้งสิ้น ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าว ยังอาจเป็นภาพสะท้อนที่แสดงให้เห็นอีกว่าลักษณะความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ระหว่างตัวนักการเมืองระดับชาติ และท้องถิ่น ยังคงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญในระบบการเมืองของไทย

ประชาชนในท้องถิ่น : การก่อตัวของกระบวนทัศน์ใหม่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทย

เมื่อการศึกษาถึงบทบาทของประชาชนในกระบวนการกระจายอำนาจ อาจจำเป็นต้องกระทำผ่านทางการศึกษาถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นแล้ว ดังนั้น เราจึงอาจจำเป็นต้องทำความเข้าใจขั้นพื้นฐานบางประการเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศไทย ซึ่งในเบื้องต้นสามารถกล่าวได้ว่าแนวความคิดหรือกระบวนทัศน์ในเรื่องดังกล่าว ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา

ในงานศึกษาของธเนศวร์ เจริญเมือง (2551 : 274-281) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนว่า แนวคิดดังกล่าวสามารถนิยามได้ใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ในขอบเขตที่แคบและในขอบเขตที่กว้าง

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในขอบเขตที่แคบนั้น ธเนศวร์ได้ให้คำอธิบายว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการผลักดันการกำหนดนโยบายของรัฐ โดยถือเอาว่า “การเลือกตั้ง” เป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะการเลือกตั้งจะเป็นวิธีการที่จะช่วยนำประชาชนจำนวนมากที่สุด ให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยประชาชนเหล่านั้นจะสามารถแสดงเจตจำนงด้วยการกำหนดว่าจะเลือกใคร หรือไม่เลือกใคร อันเท่ากับเป็นการกำหนดทางเลือกของประชาชนเอง ผู้ที่มีความเชื่อมั่นในกระบวนการมีส่วนร่วมตามแนวทางนี้ เป็นผู้ที่มีความเชื่อว่าสังคมในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อน และมีประชากรที่อาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก เพราะฉะนั้น การที่ระบบการเมืองจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยแนวทางหรือวิธีการอื่น จึงอาจเป็นเรื่องที่แทบจะไม่มีความเป็นไปได้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกตั้งตัวแทนที่มีคุณสมบัติที่ดีเข้าไปทำหน้าที่แทนตน จึงเป็นวิธีการที่มีความเป็นไปได้มากกว่าวิธีการอื่นๆ บางคนจึงอาจเรียกการมีส่วนร่วมในขอบเขตที่แคบนี้ว่าเป็นระบบ “ประชาธิปไตยแบบตัวแทน” (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2551 : 275-277)

สำหรับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในขอบเขตที่กว้างนั้น เป็นการมองว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้งเป็นสิ่งจำเป็น แต่ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ประชาชนสามารถกำหนดคุณภาพชีวิตของตนเอง และทิศทางของสังคมในอนาคตได้ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน จึงควรเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน และมีความต่อเนื่องเป็นรูปธรรม การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเป็นเรื่องของกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ นอกเหนือไปจากการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นการติดตามข้อมูลข่าวสารทางการเมืองและกิจกรรมสาธารณะต่างๆ การเข้าร่วมฟังการปราศรัยหาเสียง การเข้าร่วมอภิปรายหรือรับฟังการประชุมทางการเมือง การซักถามหรือเสนอแนะนโยบาย หรือการขอแก้ไขกฎหมาย การติดตามตรวจสอบการทำงานด้านต่างๆ ของผู้แทนและฝ่ายบริหาร การเรียกร้องให้มีการทำประชาพิจารณ์ หรือถอดถอนผู้แทนหรือฝ่ายบริหาร เป็นต้น (ธเนศวร์ เจริญเมือง 2551 : 276-278)

จากกรอบความคิดดังกล่าวข้างต้น เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาถึงกรณีของประเทศไทย เราสามารถสังเกตเห็นได้ว่าเมื่อไม่นานมานี้เอง แนวความคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามแนวทางการมีส่วนร่วมทางการเมืองในขอบเขตที่กว้าง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้มีความพยายามในการบัญญัติให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างกว้างขวางไม่เพียงแต่เฉพาะการไปใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองผ่านทางช่องทางอื่นๆ นอกจากการเลือกตั้งนั้น เนื่องมาจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนักถึงปัญหาที่สำคัญที่ว่าในอดีตที่ผ่านมา

ระบบการเมืองไทยมักไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากนัก ดังนั้นแล้วโดยหลักการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงต้องมุ่งแก้ปัญหาโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในระบบการเมืองมากยิ่งขึ้น และยังคงจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติให้การกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นในทางปฏิบัติ เช่น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอาจจำเป็นต้องให้การรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ รับรองสิทธิในการที่จะขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐ กำหนดให้สภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง กำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ 2547 : 67-69)

ที่กล่าวไว้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นภาพสะท้อนของแนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในความหมายที่กว้างนั้น จะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหลายมาตรา ที่นับได้ว่าเป็นความพยายามในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นอกเหนือไปจากการมีส่วนร่วมโดยผ่านทางกระบวนการเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้ดังจะเห็นได้จาก

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นับได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอาไว้อย่างกว้างขวางมากที่สุดฉบับหนึ่ง ดังที่จะเห็นได้จากในบทบัญญัติหมวด 3 ของรัฐธรรมนูญ ที่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนเอาไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในหลายๆ ด้าน ซึ่งโดยรวมแล้วบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนรวมทั้งหมดมากถึง 53 มาตรา (กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ 2547 : 91) เช่น สิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในทางวิชาการ ฯลฯ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่กว้างขวางครอบคลุมแล้ว รัฐธรรมนูญยังมีบทบัญญัติที่เน้นย้ำและเป็นการให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นด้วย ที่สำคัญ ได้แก่ (กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ 2547 : 91) มาตรา 26 มาตรา 28 มาตรา 29

นอกจากประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้พยายามขยายบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการบริหารและการเมืองให้มากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากในเชิงของการบริหาร รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง (มาตรา 60) หรือแม้แต่การบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ (มาตรา 76) รวมไปถึงการยินยอมให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย โดยในการร้องขอจะต้องมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย (มาตรา 170) และหากในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีการออกเสียงประชามติได้ (มาตรา 214)

ส่วนในมิติทางด้านการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกเหนือไปจากการมีส่วนร่วมโดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญได้มุ่งเน้นถึงบทบาทของประชาชนในแง่ของการกำกับ และตรวจสอบการทำหน้าที่ของนักการเมือง โดยในมาตรา 304 ได้

บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งต้องยอมรับว่าบทบัญญัติดังกล่าว เท่ากับเป็นการให้เครื่องมือที่สำคัญแก่ประชาชนในการควบคุมกำกับนักการเมือง ในอดีตที่ผ่านมา ภายหลังจากการเลือกตั้งประชาชนอาจไม่สามารถควบคุมหรือกำกับนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งได้ตลอดสมัยหรือวาระการดำรงตำแหน่งของนักการเมือง ประชาชนจะสามารถให้คุณหรือให้โทษแก่นักการเมืองได้ก็ต่อเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่อีกครั้งหนึ่งเท่านั้น แต่ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 304 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นี้ หากประชาชนเห็นว่านักการเมืองคนใดมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ประชาชนก็สามารถร้องขอให้มีการลงมติเพื่อถอดถอนนักการเมืองคนนั้นๆ ได้ทุกเมื่อ อันเท่ากับว่าประชาชนสามารถควบคุมนักการเมืองได้มากยิ่งขึ้น

นับตั้งแต่ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้มีผลบังคับใช้จนกระทั่งถึงในปัจจุบัน (ธันวาคม พ.ศ. 2553) เป็นเวลากว่า 10 ปี ข้อมูลสถิติได้บ่งชี้ให้เห็นว่าได้มีความพยายามจากภาคประชาชนในการร้องขอให้มีการถอดถอนผู้บริหารของท้องถิ่นรวมจำนวนทั้งสิ้นเพียง 10 ครั้งเท่านั้น และจากการร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารของท้องถิ่นทั้งหมด มีเพียง 3 ครั้งที่มีการร้องขอดังกล่าวสามารถทำให้ผู้บริหารของท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่ง (โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในตารางที่ 3) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงมูลเหตุที่นำไปสู่การร้องขอให้มีการถอดถอนผู้บริหารของท้องถิ่นนั้น ในงานศึกษาของ สราวุธ จีระวุฒิ (2553) ที่ได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนผู้บริหารของท้องถิ่นทั้ง 2 ครั้ง ในจังหวัดชัยภูมิ ได้แสดงให้เห็นว่ามูลเหตุที่สำคัญที่นำไปสู่กระบวนการลงคะแนนเพื่อถอดถอนเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาความโปร่งใส และพฤติกรรมในการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญ (สราวุธ 2553: 40-43) ซึ่งหากนำตัวเลขของการร้องขอให้มีการถอดถอนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเทียบเคียงกับข้าราชการและข้าราชการเรียนเกี่ยวกับการทุจริตในท้องถิ่นแล้ว ต้องถือว่าการร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นยังคงมีจำนวนน้อยมาก

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนและรายละเอียดของการเข้าชื่อเพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นับตั้งแต่ที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้จนถึงปี พ.ศ. 2553

ครั้งที่	กรณีการร้องขอถอดถอน	วันที่ลงคะแนน	หมายเหตุ
1.	ผู้บริหาร อบต. โพนงาม อ. โกสุมพิสัย จ. มหาสารคาม	2 ก.พ. 2546	
2.	ผู้บริหาร อบต. โนนภิบาล อ. แกดำ จ. มหาสารคาม	-	จำนวนผู้เข้าชื่อไม่ครบตามกฎหมาย
3.	ผู้บริหาร อบต. ห้วยโก้น อ. เฉลิมพระเกียรติ จ. น่าน	28 ม.ค. 2550	ถอดถอนสำเร็จ
4.	ผู้บริหาร อบต. ป่าแฝก อ.พรเจริญ จ.หนองคาย	17 มี.ค. 2550	
5.	ผู้บริหาร อบต.หาดสูง อ. โกรกพระ จ. นครสวรรค์	18 มี.ค. 2550	
6.	ผู้บริหาร อบต. พระธาตุ อ. เชียงกลาง จ. น่าน	12 ม.ค. 2551	
7.	ผู้บริหาร อบต. นาเสียว อ. เมือง จ.ชัยภูมิ	27 ม.ค. 2551	
8.	ผู้บริหาร อบต. บ้านเกาะ อ. เมือง จ.อุตรดิตถ์	7 ธ.ค. 2551	
9.	ผู้บริหาร อบต. โนนแดง อ.บ้านเขว้า จ. ชัยภูมิ	7 มี.ค. 2553	ถอดถอนสำเร็จ
10.	ผู้บริหารเทศบาลตำบลสงเปลือย อ.นาราม จ.กาฬสินธุ์	4 ธ.ค. 2553	

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ อาจเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้พยายามเปลี่ยนแปลงแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่แต่เดิมอาจหมายถึงแค่เพียงเฉพาะการมีส่วนร่วมผ่านกระบวนการการเลือกตั้ง มาสู่การมีส่วนร่วมทางการเมืองในความหมายที่กว้างที่หมายถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านทางวิธีการต่างๆ อย่างเช่น การริเริ่มเสนอกฎหมาย การเข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ การร้องขอเพื่อให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ที่กล่าวว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนจากความหมายแคบสู่ความหมายที่กว้างนั้น ยังคงปรากฏให้เห็นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น อีกด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนหน้านี้นี้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งในเพียงไม่กี่ฉบับที่มีการบัญญัติถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ แต่ทั้งนี้ สิ่งที่ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ก็คือ ความกว้างขวางและลึกซึ้งของบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและที่สำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้มีการบัญญัติถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่นเอาไว้อย่างกว้างขวางอีกด้วย โดยบทบัญญัติที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นได้แก่

ในมาตรา 285 ได้มีการบัญญัติให้ในโครงสร้างการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องประกอบไปด้วยสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสมาชิกสภาท้องถิ่นก็ได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : มาตรา 285)

บทบัญญัติในมาตรา 285 แม้จะเป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่น รวมถึงผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีมาจากการเลือกตั้ง แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็นับได้ว่าเป็นมีความสำคัญ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในอดีตก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540 นั้น ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบ อย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสุขาภิบาล ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น คือ ข้าราชการประจำ เพราะฉะนั้น บทบัญญัติในมาตรา 285 นอกจากจะเป็นการช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นมีบทบาทต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นผ่านการเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเท่ากับเป็นการลดความสำคัญของข้าราชการประจำที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลงอีกด้วย

นอกจากบทบัญญัติในมาตรา 285 ที่ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาหรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว บทบัญญัติในมาตรา 286 และ มาตรา 287 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้เพิ่มเติมถึงบทบาทการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระดับท้องถิ่น

จากที่ได้นำเสนอถึงบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาให้เห็นนี้เป็นสิ่งที่ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวสามารถเป็นได้ทั้งภาพสะท้อน และเครื่องมือสำคัญที่ช่วยทำให้กระบวนการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป หากพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่นแล้ว ย่อมจะเห็นว่าภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประชาชนมีสิทธิหรือสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองได้มากกว่าเพียงแค่การไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนยังสามารถร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อการบริหารงานริเริ่มให้มีการออกกฎหมายหรือข้อบัญญัติ รวมถึงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติ

และท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้เอง จึงอาจทำให้เรากล่าวได้โดยสรุปว่า นับตั้งแต่ที่เราได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา นัยและความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างชัดเจน โดยความหมายของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในปัจจุบัน ได้กลายเป็นความหมายในขอบเขตที่กว้าง ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวย่อมเท่ากับว่าระบบการปกครองของไทยปัจจุบันของไทยอาจมีได้ยึดหลักประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) เท่านั้น แต่ทว่า ได้กลายเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เสียมากกว่า ซึ่งความเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ดังกล่าว ได้นำไปสู่การยกย่องกฎหมายใหม่ๆ ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งในระดับชาติและท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น

3. บทสรุป: บทบาท และเครื่องมือของตัวแสดงทางการเมืองต่างๆ ในการเมืองของกระบวนการกระจายอำนาจ

จากการที่บทความนี้ได้ทำการศึกษาถึงการเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจผ่านบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ที่สำคัญ ทำให้ได้ข้อสรุปพื้นฐานสำคัญที่ว่าตัวแสดงทางการเมืองที่ทำการศึกษานั้น ต่างมีบทบาทที่เข้มแข็งมากน้อย แตกต่างกันไป กล่าวคือ สำหรับกลุ่มพลังจากนักวิชาการนั้น ต้องยอมรับว่ามีบทบาทอย่างมากต่อการจุดกระแสความสนใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในสังคมไทยในช่วงภายหลังปี พ.ศ. 2535 อย่างที่ไม่เคยปรากฏให้เห็นมาก่อน ซึ่งต้องยอมรับว่าหากปราศจากบทบาทที่แข็งขันของนักวิชาการกลุ่มหนึ่งแล้ว กระแสการกระจายอำนาจก็อาจไม่เกิดขึ้น หรือหากเกิดขึ้นก็อาจล่าช้ากว่าที่เป็นอยู่ นอกจากนี้ กลุ่มนักวิชาการยังได้เข้าไปเป็นกลุ่มพลังที่สำคัญในการกำหนดทิศทางการกระจายอำนาจในประเทศไทย ผ่านกระบวนการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดบางประการของกลุ่มนักวิชาการเอง จึงทำให้พลังของกลุ่มนักวิชาการนั้นถูกจำกัด และไม่สามารถขับเคลื่อนให้กระบวนการกระจายอำนาจบรรลุเป้าหมายได้ทั้งหมด

สำหรับกลุ่มพลังจากระบบราชการแล้ว ผลจากการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่า ตัวแสดงกลุ่มนี้ยังคงมีบทบาทที่เข้มแข็งในกระบวนการกระจายอำนาจ ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนและจำนวนของตัวแทนจากระบบราชการที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการต่างๆ ที่มีหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์และกำหนดทิศทางนโยบายด้านการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ การรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2549 ยังเป็นการเปิดโอกาสให้พลังจากระบบราชการสามารถเข้าไปมีบทบาทและมีส่วนร่วมในสถาบันการเมืองที่สำคัญ ซึ่งมีหน้าที่ในการวางกติกาทิศทางเมืองและการบริหารบางประการ โดยในการเข้าไปมีบทบาทนั้น พลังจากระบบราชการได้เข้าไปวางกฎและกติกามีลักษณะเป็นการปกป้องผลประโยชน์ให้แก่พลังจากระบบราชการตัวเอง ดังจะเห็นได้จากการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอันเป็นฐานที่มั่นสำคัญของพลังจากระบบราชการเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้มีเนื้อหาดูสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ รวมถึงการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะเสริมบทบาทและความเข้มแข็งให้แก่กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ดังนั้น จึงสามารถกล่าวได้ว่า สำหรับพลังจากระบบราชการแล้ว เครื่องมือสำคัญที่พลังจากระบบราชการพยายามยึดกุมและใช้ไปในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง ก็คือการตรากฎหมาย ระเบียบ และการวางหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจนั่นเอง

สำหรับนักการเมืองระดับชาติแล้ว นับได้ว่าเป็นตัวแสดงที่มีบทบาทอย่างสำคัญในการกำหนดทิศทางและจังหวะก้าวของการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาที่มีการเมืองมีเสถียรภาพ ดังจะเห็นได้จากในช่วงที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท. ทักษิณ สามารถขับเคลื่อนนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินหลายประการที่ล้วนส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้มีก้าวหน้าที่ซาลงไปได้ อย่างไรก็ตาม นั่นก็ได้หมายความว่าในช่วงเวลาที่มีการเมืองขาดเสถียรภาพ นักการเมืองระดับชาติจะไม่มีบทบาทต่อกระบวนการกระจายอำนาจ ในทางตรงกันข้าม เรากลับจะเห็นว่าไม่ว่าจะในช่วงเวลาใดก็ตาม พลังจากการเมืองระดับชาติก็ยังคงสามารถยึดกุมกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับการต่อสู้ในเกมการเมืองของการกระจายอำนาจ ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในช่วง 3-4 ปี ที่ผ่านมา ซึ่งนักการเมืองระดับชาติสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดสรรงบประมาณเหล่านั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ การเข้าไปมีบทบาทดังกล่าวย่อมมีส่วนในการเสริมสร้างเครือข่ายของนักการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นให้เข้มแข็งมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ยังไม่แนบวมถึงผลประโยชน์ที่นักการเมืองระดับชาติอาจได้รับจากส่วนแบ่ง (ค่าหัวคิว คอมมิชชั่น หรือสตางค์ทอน) จากการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้น การที่พลังจากการเมืองระดับชาติสามารถยึดกุมการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นนี้ ย่อมส่งผลให้พลังจากการเมืองระดับชาติได้ประโยชน์จากกระบวนการกระจายอำนาจไปไม่น้อย

บทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นอาจมีความแตกต่างไปจากบทบาทที่เด่นชัดของพลังจากระบบราชการผ่านเครื่องมือในการตรากฎหมายและระเบียบ และพลังจากการเมืองระดับชาติผ่านเครื่องมือทางการจัดสรรงบประมาณ กล่าวคือ สำหรับนักการเมืองระดับท้องถิ่นแล้ว พวกเขากลับไม่ได้แสดงบทบาทที่เด่นชัดมากนักในการผลักดันและเรียกร้องให้กระบวนการกระจายอำนาจมีความรวดเร็ว ทั้งๆ ที่หากว่ากระบวนการกระจายอำนาจมีความก้าวหน้าแล้ว นักการเมืองระดับท้องถิ่นย่อมจะได้รับประโยชน์ก็ตาม สาเหตุสำคัญที่ทำให้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเราไม่เห็นถึงบทบาทที่เข้มแข็งในการเรียกร้องให้กระบวนการกระจายอำนาจมีความก้าวหน้าไปตามแผนการและขั้นตอนที่กำหนดเอาไว้ อาจเป็นเพราะการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีการจัดจำแนกเป็นหลายรูปแบบ ซึ่งแต่ละรูปแบบมีกฎหมายจัดตั้งเป็นของตนเอง มีภารกิจหน้าที่แยกออกจากกัน มีระบบการจัดสรรงบประมาณและอำนาจในการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกัน นอกจากนั้นแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีสมาคมแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเอง โดยที่ไม่มีกลไกในการประสานงานระหว่างสมาคมแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น ดังนั้น การเคลื่อนไหวของนักการเมืองในท้องถิ่นผ่านกลไกของสมาคมฯ จึงอาจเป็นกระบวนการที่แยกส่วนและขาดพลังในการต่อรอง อย่างไรก็ตาม ต้องกล่าวด้วยว่าพลังของนักการเมืองท้องถิ่นอาจทวีความเข้มแข็งขึ้นได้ หากประเด็นในการเรียกร้องเป็นประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ร่วมของนักการเมืองท้องถิ่นในทุกรูปแบบ ดังจะเห็นได้จากการเรียกร้องให้มีการแก้ไขเพื่อให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระติดต่อกัน เป็นต้น

สำหรับตัวแสดงสุดท้ายที่ได้ทำการศึกษาในบทความนี้ก็คือ ภาคประชาชน ผลของการศึกษาได้ทำให้เห็นว่าการรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้พยายามเสริมสร้างบทบาทของประชาชนให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น ไม่เพียงแต่เฉพาะการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในการริเริ่มเสนอข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้แต่การร้องขอให้มีการลงคะแนนเพื่อให้มีการถอดถอนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลและสถิติเท่าที่มีอยู่บ่งชี้ให้เห็นว่าภาคประชาชนเองอาจยังมิได้ใช้เครื่องมือเหล่านั้นในการกำกับและควบคุมการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากนัก ดังจะเห็นได้จากการที่ข่าวคราว

การทุจริตในระดับท้องถิ่นมักปรากฏให้เห็นอย่างกว้างขวาง ในขณะที่ประชาชนเองกลับดำเนินการร้องขอให้มีการถอดถอนผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับตั้งแต่ที่กฎหมายได้ตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 เพียง 10 กรณีเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม เราก็ไม่สามารถที่จะสรุปได้ว่าปรากฏการณ์ดังกล่าวสะท้อนความอ่อนแอของภาคประชาชน ทั้งนี้ก็เพราะว่า ในประการแรก บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นนั้น ได้กำหนดเงื่อนไขที่ยุ้งยากในการนำไปปฏิบัติ และในประการต่อมา หากพิจารณาถึงรายละเอียดของช่วงเวลาที่มีการร้องขอจากภาคประชาชนให้มีการลงคะแนนเพื่อถอดถอนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เรากลับจะพบว่าในระยะ 3-4 ปีหลังมานี้ การร้องขอให้มีการถอดถอนได้เกิดขึ้นบ่อยครั้งขึ้น ซึ่งอาจเป็นภาพสะท้อนของแนวโน้มพัฒนาการในเรื่องดังกล่าวที่ดีขึ้นก็เป็นได้

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะของแนวทางเพื่อการปฏิรูปการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตย?

นอกจากการศึกษาจะช่วยให้เห็นถึงบทบาทและเครื่องมือที่ตัวแสดงต่างๆ มีในการเมืองของกระบวนการกระจายอำนาจแล้ว หากย้อนไปในบทต้นๆ ของบทความชิ้นนี้ จะเห็นว่าจุดเริ่มต้นของการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจในประเทศไทยนั้น เป็นผลจากแรงผลักดันจากภายในประเทศของเราเอง โดยอาจกล่าวได้ว่าการผลักดันและเรียกร้องให้มีการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจนั้น เป็นผลมาจากปฏิริยาทางสังคมและการเมืองที่ตอบสนองต่อการรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 และความพยายามของกองทัพในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองในช่วงภายหลังการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2535 โดยกลุ่มนักวิชาการ นักการเมือง รวมถึงภาคประชาสังคม ที่ให้การสนับสนุนแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจนั้น ต่างมุ่งหวังว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นวิถีทางหนึ่งในการปฏิรูปการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม แม้กลุ่มผู้ที่เห็นด้วยกับแนวคิดการกระจายอำนาจ จะสามารถทำให้กระบวนการกระจายอำนาจเริ่มต้นได้อย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา และจริงอยู่ว่าโดยหลักการแล้ว การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยในการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยก็ตาม แต่ผลจากการศึกษานี้กลับทำให้เกิดความเคลือบแคลงและไม่มั่นใจว่า ถึงที่สุดแล้ว ความพยายามในการกระจายหรือถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นวิถีทางของการปฏิรูปการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริงหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้พิจารณาถึงเจตนารมณ์และบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ก็เพราะว่าการศึกษานี้ได้ทำให้เห็นว่าตัวแสดงทางการเมืองที่มีความสำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจ อย่างเช่น กลุ่มนักวิชาการเอง ที่แม้จะมีบทบาทอย่างสำคัญในการสร้างความตื่นตัวให้แก่สังคมและกำหนดแนวทางของการกระจายอำนาจ แต่ก็มีข้อจำกัดในอันที่จะผลักดันและขับเคลื่อนให้กระบวนการกระจายอำนาจสามารถเดินหน้าไปได้ตามแผนการและหลักการที่ควรจะเป็น ในขณะที่ตัวแสดงทางการเมืองอื่นต่างก็มิได้มีความตระหนักว่ากระบวนการกระจายอำนาจนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็น และต้องดำเนินการอย่างจริงจัง เพื่อให้การเมืองไทยพัฒนาไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยที่เข้มแข็งและยั่งยืน ผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่า ตัวแสดงเหล่านั้นต่างแสดงบทบาทไปในลักษณะปกป้องผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตน เพื่อมิให้ได้รับผลกระทบเชิงลบจากกระบวนการกระจายอำนาจ หรือมิเช่นนั้น ก็จะมีลักษณะของความพยายามในการทำให้กระบวนการกระจายอำนาจเป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตนเองให้มากที่สุด

สำหรับข้าราชการประจำที่ปฏิบัติราชการในส่วนกลางและภูมิภาคแล้ว แน่แน่นอนว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมเท่ากับการลดทอนบทบาทและความสำคัญของตนเองลง เพราะฉะนั้น เราจึงสามารถสังเกตเห็นได้ถึงบทบาทของกลุ่มเครือข่ายของข้าราชการประจำด้านทานกระแสของการกระจายอำนาจ

ซึ่งต้องยอมรับว่าการที่เครือข่ายข้าราชการประจำสามารถอาศัยการวางระเบียบและการตราข้อกฎหมายต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วก่อนหน้านี้ นับได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้กระบวนการกระจายอำนาจไม่สามารถขับเคลื่อนและเดินหน้าไปได้อย่างที่ควรจะเป็น

ในขณะที่เครือข่ายพลังจากระบบราชการพยายามที่จะต้านทานกระแสของการกระจายอำนาจนั้น เครือข่ายนักการเมืองระดับชาติเอง ก็ได้มีเจตนาารมณ์ทางการเมือง (political will) ที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนกระบวนการกระจายอำนาจ ส่วนหนึ่งแล้วอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนในการลดบทบาทและความสำคัญของนักการเมืองระดับชาติลง ในขณะที่บทบาทของนักการเมืองท้องถิ่นก็จะมีบทบาทเด่นชัดในสายตาของประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง เราจึงไม่เห็นถึงบทบาทของนักการเมืองระดับชาติที่เข้าไปขับเคลื่อนการดำเนินนโยบายด้านการกระจายอำนาจที่จริงจัง เรากลับเห็นแต่เพียงบทบาทของนักการเมืองระดับชาติในการเข้าไปตักตวงผลประโยชน์ที่เกิดจากกระบวนการกระจายอำนาจผ่านกระบวนการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

แม้ว่าการกระจายอำนาจจะช่วยทำให้นักการเมืองท้องถิ่นทวีบทบาทและความสำคัญมากยิ่งขึ้นก็ตาม เรากลับจะเห็นได้ว่านักการเมืองท้องถิ่นเองก็ได้พยายามที่จะฉกฉวยกำลังกันเพื่อเรียกร้องและกดดันให้กระบวนการกระจายอำนาจมีความก้าวหน้า และเป็นไปตามแผนการที่ได้มีการกำหนดเอาไว้ สิ่งที่เราสังเกตเห็นกลับกลายเป็นความพยายามในการฉกฉวยกำลังร่วมกันของนักการเมืองท้องถิ่นเพื่อเรียกร้องให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กฎหมายเหล่านั้นมีเนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อตัวนักการเมืองท้องถิ่นเองเสียมากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องเพื่อเปลี่ยนแปลงที่มาของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการเรียกร้องเพื่อให้ไม่ต้องมีการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับภาคประชาชน บทบาทในเรื่องนี้อาจไม่ชัดเจนและเด่นชัดมากนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการที่ประชาชนไม่ได้ถูกกำหนดให้ต้องมีตัวแทนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกระจายอำนาจโดยตรง ดังนั้น การจะพิจารณาถึงเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนต่อกระบวนการกระจายอำนาจในลักษณะที่วิเคราะห์ผ่านบทบาทตัวแสดงอื่นๆ อาจไม่สามารถกระทำได้ หากต้องการทราบถึงเจตจำนงและความต้องการของประชาชนที่มีต่อการกระจายอำนาจโดยตรง การศึกษาในเชิงปริมาณอาจเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของความตื่นตัวของประชาชนในการร่วมตรวจสอบการทำงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ปรากฏให้เห็นก็อาจเป็นภาพสะท้อนของความต้อการในการเข้าไปมีบทบาทในการปกครองท้องถิ่นของภาคประชาชนก็เป็นได้ แต่ทั้งนี้ต้องยอมรับด้วยว่าเพียงแค่แนวโน้มของความตื่นตัวดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการขับเคลื่อนนโยบายด้านการกระจายอำนาจให้มีความยั่งยืน

ดังนั้น ด้วยเหตุที่ข้อค้นพบจากบทความนี้ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า เขาเข้าจริงแล้วตัวแสดงที่มีความสำคัญต่อกระบวนการกระจายอำนาจหากมิได้มีข้อจำกัดในตัวเองแล้ว ต่างก็มิได้มีเจตนาารมณ์ รวมไปถึงทัศนคติร่วมกันที่ว่ากระบวนการกระจายอำนาจจะเป็นวิถีทางสำหรับการปฏิรูปทางการเมืองไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย แต่สำหรับพวกเขาแล้ว การกระจายอำนาจเป็นเพียงกระบวนการทางการเมืองอย่างหนึ่งที่พวกเขาจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง เพราะฉะนั้นหน้าที่ของพวกเขาก็คือ ทำอย่างไรก็ได้เพื่อให้พวกเขาสามารถได้รับประโยชน์จากกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวให้มากที่สุด

บรรณานุกรม

ก) หนังสือภาษาไทย

- กระมล ทองธรรมชาติ และเชาวนะ ไตรมาศ. วิวัฒนาการของระบอบรัฐธรรมนูญไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2547.
- กระทรวงมหาดไทย. คู่มือการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ: เล่ม 1 ความรู้ทั่วไปในการบริหารราชการแบบบูรณาการ. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2546.
- ชวงค์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ชูศักดิ์ เทียงตรง. การบริหารการปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ: โครงการผลิตตำราและวิจัยทางรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.
- ชำนาญ ยุวบูรณ์. การกระจายอำนาจในทางการปกครองของประเทศไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงมหาดไทย, 2497.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2550. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2540.
- _____. ทฤษฎีและแนวคิด: การปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น (ภาคแรก). กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2551.
- ประทาน คงฤทธิศึกษากร. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และโอเดียนสโตร์, 2526.
- ประหยัด หงษ์ทองคำ. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2523.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังสิต พิริยะรังสรรค์. บรรณาธิการ. รัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย. กรุงเทพฯ: ศูนย์การศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- ลิขิต ธีรเวคิน. วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535.
- วุฒิสาร ต้นไชย. การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2546.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 และแผนปฏิบัติการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2551.
- สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปี 2543 และ 2544 ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2544.

..... รายงานประจำปี 2547 ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ถ.) กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, 2548.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการศึกษาประเด็นการยกร่างรัฐธรรมนูญ. ประมวลเหตุการณ์การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมการ 3. ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ พุทธศักราช 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2523.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. มือมือถือ: ชนชั้นกลางและนักธุรกิจกับพัฒนาการประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: มติชน, 2536.

..... เหตุอยู่ที่ท้องถิ่น: ปัญหาการเมืองการปกครองที่ระดับชาติ อันสืบเนื่องจากการปกครองท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอ. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาและพัฒนาการปกครองท้องถิ่น, 2543.

ข) บทความ

โกวิท พวงงาม. ข้อเสนอในการปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. ใน : สมคิด เลิศไพฑูรย์. บรรณาธิการ. การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

ชวงค์ ฉายะบุตร. ความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น. ใน : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. บทความและรายงานสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2508.

ธเนศวร์ เจริญเมือง. ผู้ว่าฯ เชียงใหม่ควรมาจากการเลือกตั้ง. ใน : ธเนศวร์ เจริญเมือง. บรรณาธิการ. เลือกตั้งผู้ว่าฯ เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536.

..... การแต่งตั้งผู้ว่าฯ หญิงไม่ใช่การกระจายอำนาจ. ใน : ธเนศวร์ เจริญเมือง. บรรณาธิการ. เลือกตั้งผู้ว่าฯ เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่รายได้ และบุคลากร. ใน : สมคิด เลิศไพฑูรย์. บรรณาธิการ. การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, โกวิท พวงงาม, และศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์. การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย: สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข. วารสารการพัฒนาท้องถิ่น 2550: 2: 1 (มิถุนายน-กันยายน), 79-101.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. เลือกตั้งผู้ว่าฯ ใน : ธเนศวร์ เจริญเมือง. บรรณาธิการ. เลือกตั้งผู้ว่าฯ. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536

พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. เลือกตั้งผู้ว่าฯ: “ศึก” ประชาธิปไตยยกสอง. ใน: ธเนศวร์ เจริญเมือง. บรรณาธิการ. เลือกตั้งผู้ว่าฯ. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536.

วุฒิสาร ตันไชย และ ชีรพรรณ ไจมัน. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542. ใน : นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. บรรณาธิการ. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542: ข้อสังเกตบางประการ. ใน : สมคิด เลิศไพฑูรย์. บรรณาธิการ. การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

_____. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น. ใน : นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. บรรณาธิการ. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

_____. รัฐบาลทักซิธกับการปกครองท้องถิ่นไทย: ศึกษาการดำเนินนโยบายที่มีต่อการปกครองท้องถิ่น. ประมวลเรื่องการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติครั้งที่ 8 ระหว่างวันที่ 13-14 ธันวาคม 2550 ณ ศูนย์การค้าและนิทรรศการนานาชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ และคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. คณะกรรมการและสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ข้อสังเกตบางประการ. ใน : สมคิด เลิศไพฑูรย์. บรรณาธิการ. การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

_____. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น. ใน : นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. บรรณาธิการ. สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

อมร รักษาสัตย์. การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด. ใน : ธเนศวร์ เจริญเมือง. บรรณาธิการ. เลือกตั้งผู้ว่าฯ. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536.

อัษฎางค์ ปาณิกบุตร. “การกระจายอำนาจการปกครองของไทย: กรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด. ใน : ธเนศวร์ เจริญเมือง. บรรณาธิการ. เลือกตั้งผู้ว่าฯ. เชียงใหม่: โครงการศึกษาการปกครองท้องถิ่น คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2536.

ค) รายงานวิจัย

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. ความก้าวหน้ากระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวง
มหาดไทย, 2552.

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. การกระจายอำนาจในประเทศญี่ปุ่นและไทย: การศึกษาเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นเงื่อนไขความสำเร็จของการกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบัน
พระปกเกล้า, 2552.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. การพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการ
บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, 2546.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. สถานภาพและบทบาทของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในอนาคต. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวง
มหาดไทย, 2544.

ง) วิทยานิพนธ์ภาษาไทย

นพดล แก้วสุพัฒน์. บทบาทของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีต่อ
กระบวนการกระจายอำนาจ [ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต]. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2551.

ปิยะมาศ ทัดผงคล. บทบาทของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยในการผลักดันการกระจาย
อำนาจ [วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต]. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.

สรารุณี จีระวุฒิ. การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน: ศึกษากรณีถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดชัยภูมิ
[ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต]. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

ง) หนังสือภาษาอังกฤษ

Allen H. J. B. Cultivating the Grassroots: Why Local Government Does Matter?. Bombay: IULA, 1990.

Anek Laothamatas. Business Associations and the New Political Economy of Thailand: From
Bureaucratic Polity to Liberal Corporatism. Boulder: Westview Press, 1992.

Arghiros, D. Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand. Richmond:
Curzon Press, 2001.

- Arsa Meksawan. *The Role of Provincial Governor in Thailand*. Bangkok: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1962.
- Choowong Chayabutra. *Local Government in Thailand*, Bangkok: Local Affairs Press of Local Administration, 1997.
- Crook R. C. and Manor J. *Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa: Participation, Accountability, and Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Girling J. S. *The Bureaucratic Polities in Modernizing Societies: Similarities, Differences, and the Prospects in ASEAN Region*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1981.
- Grindle M. S. *Going Local: Decentralization, Democratization and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- Hewison K., Robinson R. and Rodan G, editors. *Southeast Asia in the 1990's: Authoritarianism Democracy & Capitalism*. Sydney: Allen & Unwin, 1993.
- Kumar G. *Local Democracy in India: Interpreting Decentralization*. London: Sage Publications, 2006.
- Nelson M. H. *Local Government Reform in Thailand: With Some Comparative Perspectives*. Nonthaburi: Center for the Study of Thai Politics and Democracy, King Prajadhipok's Institute, 2000.
- Paisan Suriyamongkol and Guyot J. *The Bureaucratic Polity at Bay*. Bangkok: Graduate School of Public Administration, NIDA, 1984.
- Pasuk Phongpaichit and Baker C. *Thaksin: The Business of Politics in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books, 2004.
- Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Priyiarangsan. *Corruption & Democracy in Thailand*. Chiang Mai: Silkworm Books, 1994.
- Rhodes R. A. W. et .al. *Decentralizing the Civil Service: From unitary state to differentiated polity in the United Kingdom*. Buckingham: Open University Press, 2003.
- Riggs F. W. *Thailand : The Modernization of Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press, 1966.
- Siffin W. *The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development*. Honolulu: East-West Center Press, 1966.

Tej Bunnag. The Provincial Administration of Siam, 1892 to 1915: The Ministry of the Interior under Prince Damrong Rachanuphap. London: Oxford University Press, 1977.

Thanes Charoenmuang. Thailand: A Late Decentralizing Country. Chiang Mai: Faculty of Political Science and Public Administration, Chiang Mai University, 2006.

จ) บทความภาษาอังกฤษ

Bardhan P. and Mookherjee D. The Rise of Local Governments: An Overview. In : Bardhan P. and Mookherjee D. Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective. Cambridge: The MIT Press, 2006.

Barrett C. B. et al . Decentralization and Social Economics of Development: An Overview of Concepts and Evidence from Kenya. In : Barrett C. B. et al. editors. Decentralization and the Social Economics of Development Lessons from Kenya. Wallingford: CABI, 2007.

Bidhya Bowornwathana. Administrative Reform and Tidal Waves from Regime Shifts: Tsunamis in Thailand's Political and Administrative History. The Asia Pacific Journal of Public Administration. 2005; 27: 1.

Bünthe M. Consolidating Thai Bureaucracy. In : Nelson M. H. editor. Thailand's New Politics: KPI Yearbook 2001. Nonthaburi: King Prajadhipok Institute & White Lotus, 2001.

Charas Suwanmala and Weis D. Thailand's Decentralization: Progress and Prospects. In : Ichimura S. and Bahl R. editors. Decentralization Policies in Asian Development. London: World Scientific, 2009.

Cheema G. S. and Rondinelli D. A. From Government Decentralization to Decentralized Governance. In : Cheema G. S. and Rondinelli D. A. editors. Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices. Washington D.C.: Brooking Institution Press, 2007.

Davey K. J. Local Autonomy and Independent Revenue. Public Administration. 1971; 49.

Hadenius A. Introduction. In : Axel Hadenius editor. Decentralisation and Democratic Governance: Experiences from India, Bolivia and South Africa. Stockholm: Elanders Gotab, 2003.

Hewison K. Emerging Social Forces in Thailand: New Political and Economic Roles. In : Robinson R. and Goodman D. editors. The New Rich in Asia: Mobile Phones, McDonald's and Middle-Class Revolution. London: Routledge, 1996.

- Jha S. N. Introduction. In : Jha S. N. and Mathur P. C. editors. Decentralization and Local Politics. London: Sage Publications, 1999.
- LoGerfo J. P. Beyond Bangkok: The Provincial Middle Class in the 1992 Protests. In : McVey R. editor. Money & Power in Provincial Thailand. Copenhagen: NIAS Publishing, 2000.
- Mutebi A. M. Recentralising while Decentralising: Centre-Local Relations and “CEO” Governors in Thailand. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*. 2004; 26: 1.
- Neher C. Thailand in 1986: Prem, Parliament and Political Pragmatism. *Asian Survey*. 1987; 27: 2.
- Nelson M. H. Thailand: Problems with Decentralization?. In : M. H. Nelson (ed), Thailand’s New Politics: KPI Yearbook 2001, Nonthaburi: King Prajadhipok’s Institute & White Lotus 2001.
- Ockey, J. The Rise of Local Power in Thailand: Provincial Crime, Elections and Bureaucracy. In McVey R. editor. Money & Power in Provincial Thailand. Copenhagen: NIAS Publishing, 2000.
- Painter, M. Thaksinisation or Managerialism? Reforming the Thai Bureaucracy. *Journal of Contemporary Asia*. 2006; 36: 1.
- Peter B. G. and Pierre J. Development in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance. *Policy and Politics*. 2001; 29: 2.
- Saito F. Decentralization and Local Governance. In F. Saito. Editor. Foundations for Local Governance: Decentralization in Comparative Perspective. Heidelberg: Physica-Verlag, 2008.
- Sombat Chantornwong. Local Godfathers in Thai Politics. In : McVey R. editor. Money & Power in Provincial Thailand. Copenhagen: NIAS Publishing, 2000.
- Supasawad Chardchawarn. Decentralization under Threat?: Impacts of CEO Governor Policy upon Thai Local Government. In : Nagai F., Nakharin Mektrairat, and Funatsu T. editors. Local Government in Thailand – Analysis of the Local Administrative Organization Survey. Chiba: Institute of Developing Economies, 2008.
- Wattana Wongsekiarttirat. Central-Local Relations in Thailand: Bureaucratic Centralism and Democratization. In : Turner M. editor. Central-Local Relations in Asia-Pacific: Convergence or Divergence?. Basingstoke: Macmillan Press, 1999.
- Work R. Overview of Decentralization Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development. In : Brillantes A. Jr. et al. editors. Decentralization & Power Shift: An Imperative for Good Governance. Quezon: CLRG, 2003.

ฉ) วิทยานิพนธ์ภาษาอังกฤษ

Supasawad Chardchawarn. The Role of Provincial Governor: Contemporary Politics in Thai Provinces [dissertation]. Kobe: Kobe University, 2004.

Tawat Wichadit. Provincial Administration in Thailand: Its Development and Present Problems [dissertation]. Madison: The University of Wisconsin. 1973,

ช) กฎหมายและระเบียบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 3

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(ร่าง) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2551

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ตัวชี้วัดและระดับคุณภาพในการประเมินความ
พร้อมในการศึกษาขั้นพื้นฐานของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

ข) เว็บไซต์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 22 วันที่ 6 มกราคม 2544 [ฐานข้อมูลบนอินเทอร์เน็ต] ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2553]. แหล่งที่มา www.thaipoliticsgovernment.org.

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 23 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2548 [ฐานข้อมูลบนอินเทอร์เน็ต] ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2553]. แหล่งที่มา www.thaipoliticsgovernment.org.

การยุบสภาผู้แทนราษฎร 24 กุมภาพันธ์ 2549 [ฐานข้อมูลบนอินเทอร์เน็ต] ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2553]. แหล่งที่มา www.thaipoliticsgovernment.org.

ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. ประวัติและความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2554]. <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki>

ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. ประวัติและความเป็นมาของเมืองพัทยา. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2554]. <http://thaipoliticsgovernment.org/wiki>

ศาลรัฐธรรมนูญ. คำวินิจฉัยที่ 20/2551 เรื่องอัยการสูงสุดขอให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคพลัง

ประชาชน. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2553]. แหล่งที่มา http://www.constitutionalcourt.or.th/download/Summary_desic/51/Summary_desic_thai/t20-2551.pdf.

ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. วิวัฒนาการของกรุงเทพมหานคร. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2554]. แหล่งที่มา <http://203.155.220.118/info/History/frame.asp>.

สมาคมสมาชิกสภาท้องถิ่น. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2553]. แหล่งที่มา <http://www.memberlocal.com/home>.

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. ประวัติความเป็นมาของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.). [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2553]. แหล่งที่มา <http://www.nmt.or.th/Pages/history.aspx>.

สมาพันธ์ข้าราชการและลูกจ้างท้องถิ่นไทย. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2553]. แหล่งที่มา <http://www.get-u.org/main.htm>.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2553]. แหล่งที่มา <http://www.bb.go.th/bbhome/viewextf.asp?x=1&p=/FILEROOM/CABBBIWEBFORM/DRAWER29/GENERAL/DATA0000/00000045.PDF&m=พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553>

- สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ประวัตินายกรัฐมนตรีไทย. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 13 เมษายน 2553]. แหล่งที่มา http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb2_main21.htm.
- _____ . ลำดับความเป็นมาของคณะรัฐมนตรีไทย. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2553]. http://www.cabinet.thaigov.go.th/bb2_main11.htm.
- กระทรวงมหาดไทย, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ทำเนียบอธิบดี. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2553]. แหล่งที่มา <http://www.thailocaladmin.go.th/servlet/DLAServlet?visit=board&boardType=P>.
- กระทรวงมหาดไทย, กรมการปกครอง. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่...) พ.ศ. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2553]. แหล่งที่มา <http://www.dopa.go.th/dopanew/doc/provincial.pdf>.
- Local Government Association. About LGA. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2553]. แหล่งที่มา <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageld=13896>.
- มติชนออนไลน์. หัวข้อข่าว. 19 มีนาคม 2552. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2553]. แหล่งที่มา http://www.matichon.co.th/matichon/view_news.php?newsid=01po01190352§ionid=0133&day=2009-03-19/.
- สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2553]. แหล่งข้อมูล <http://www.nmt.or.th/Lists/2553/AllItems.aspx>.
- _____ . วัตถุประสงค์. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2553]. แหล่งข้อมูล <http://www.nmt.or.th/Pages/VisionMission.aspx>.
- สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. องค์ประกอบ. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2553]. แหล่งที่มา <http://www.dloc.opm.go.th/elements.aspx>.
- _____ . คำสั่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ 4/2551 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2553]. แหล่งที่มา <http://www.dloc.opm.go.th/Source/CM017.pdf>.
- กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น. โครงสร้างคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.). [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2553]. แหล่งที่มา http://local.moi.go.th/2009/agenciesinfo/P01_03.php.
- _____ . โครงสร้างคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.). [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2553]. แหล่งที่มา http://local.moi.go.th/2009/agenciesinfo/P01_04.php.

..... . โครงสร้างคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.). [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 4 มกราคม 2553]. แหล่งที่มา http://local.moi.go.th/2009/agenciesinfo/P01_05.php.

ไทยโพสต์. หัวข้อข่าว. 15 กันยายน 2552. [เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2553]. แหล่งที่มา <http://www.thaipost.net/news/150909/10773>).

ณ) สัมภาษณ์

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สัมภาษณ์. 8 ตุลาคม 2552, กรุงเทพฯ.

นพดล แก้วสุพัฒน์. นายกษมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์. 9 มิถุนายน 2552, นนทบุรี.

ทงศักดิ์ ทวีทอง. เลขาธิการสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์. 20 มกราคม 2553, โตเกียว.

ทัศนัย สุธาพจน์. หัวหน้ากลุ่มงานฯ, สำนักยุทธศาสตร์และส่งเสริมการบริหารราชการอำเภอ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์. 9 มกราคม 2553.

วุฒิสาร ตันไชย. รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า. สัมภาษณ์. 13 มีนาคม 2554. ออยุธยา.

สกล เหลืองไพฑูรย์. ปลัดเทศบาลนครอ้อมน้อย. สัมภาษณ์. 22 มกราคม 2553, โตเกียว.

สุรพล สันติโชตินันท์. นายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลแม่ลาน้อย และกรรมการบริหารสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. สัมภาษณ์. 20 มกราคม 2553, โตเกียว.