

ราชการส่วนภูมิภาคและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป
REGIONAL ADMINISTRATION AND TUTELLE LOCAL GOVERNMENT
ORGANIZATION NORMAL FORM

รวมพล ต้นสนันท์กุล¹ และ วิชา มหาคุณ²

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

²อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาของกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆ ตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นที่มาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เพื่อนำมาสรุปหามาตรการทางกฎหมายในการพัฒนา กลไกการกำกับดูแลให้มีขอบเขตที่ชัดเจนและบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเอกสารในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์เป็นบทสรุปตอนท้ายและข้อเสนอแนะต่อไป

ผลของการวิจัยพบว่า ประการแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคไว้ให้ชัดเจนแต่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องว่าราชการส่วนภูมิภาคไม่มีความจำเป็นต้องดำรงอยู่ต่อไป ควรเปลี่ยนแปลงโดยการยกเลิกหรือโอนอำนาจการกำกับดูแลไปยังราชการส่วนกลาง และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ควรมีที่มาจากทางเลือกตั้งหรือไม่ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากแต่งตั้งถูกมองว่าไม่มีอิสระและไม่สามารถบริหารงานให้สอดคล้องกับท้องถิ่นได้ ประการที่สอง วิธีการกำกับดูแลที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเพื่อยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้ เป็นวิธีการกำกับดูแลที่ให้อำนาจแทรกแซงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนเกินขอบเขต ประการที่สาม การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยเหตุเพียงไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาหรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ การที่กฎหมายกำหนดให้ยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยเหตุดังกล่าวย่อมเป็นเหตุผลที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

ในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยขอเสนอว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะต้องบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ให้ชัดเจน และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมถึงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนของการกำกับดูแล โดยการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลร่วมกับศาลปกครอง และกำหนดข้อยกเว้นการใช้อำนาจกำกับดูแลขึ้นให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

คำสำคัญ: ราชการส่วนภูมิภาค, การกำกับดูแล, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

ABSTRACT

The objective of this research is to study the problems of the tutelle mechanism of local government organizations in various dimensions according to the principles of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, which is the origin of the Government Administration Act, B.E. 2534, the Provincial Administrative Organization Act, B.E. 2540, the Municipal Act, B.E. 2496 and the Tambon Council and Tambon Administrative Authority Act, B.E. 2537, to summarize the legal measures for the development of tutelle mechanisms to have clear and enforceable scope. This is a qualitative research using documentation research methodology in the collection of data to be analyzed as a summary and suggestions.

The results of the research showed that firstly, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, does not specify clearly about the regional administration, but specifies a lot of details about local administration, resulting in an opinion that the regional administration does not need to exist. It should be changed by canceling or moving the regulatory authority to the central administration and the provincial governor who tutelle the local government organizations within the province show come from the election or not as the provincial governor from nomination is consider not having freedom to make decision and unable to manage the work to be in accordance with the local. Secondly, the tutelle method that enable the minister of interior, the provincial governor, and the chief district officer to have the power to issue administrative orders to dissolve the local government organization council including ordering local government officials to vacate their positions and cease their duties is a method of tutelle that gives authority to intervene in local government organizations beyond the scope. Thirdly, the dissolution of the local government organization council by reason of not being able to arrange the first meeting according to the schedule or meeting, but may not select the chairman of the local government organization is not consistent with the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560.

In order to solve the problem, the researcher proposed that the law should be revised, the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560, which must be clearly defined about the regional administration, and the Provincial Administrative Organization Act, B.E. 2540, the Municipal Act, B.E. 2496 including the Tambon Council and Tambon Administrative Authority Act, B.E. 2537 by adding the content in the tutelle section to require the provincial governor to tutelle together with the Administrative Court and prescribing exceptions for the use of powers to be in accordance with the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560.

Keywords: REGIONAL ADMINISTRATION, TUTELLE, LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION NORMAL FORM

1. บทนำ

การบริหารราชการแผ่นดินของไทยมีวิวัฒนาการและมีปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับการเมืองการปกครองในแต่ละยุคสมัย รัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศได้กำหนดรูปแบบและหลักการปกครอง ตลอดจนวิธีการดำเนินการปกครองไว้อย่างเป็นระเบียบ ประชาชนในสังคมยุคใหม่คาดหวังให้ภาครัฐมีศักยภาพสูงที่สามารถบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าประหยัด สามารถนำพาประเทศให้มีความมั่นคง นอกจากนี้ ประชาชนยังต้องการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและมาตรฐานสูง ภาครัฐต้องมีบทบาทในการพัฒนาศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการสาธารณะ สร้างความเป็นธรรมและพัฒนาสังคมไทยในทุกด้าน โดยการปรับเปลี่ยนและยกระดับมาตรฐานการบริหารราชการแผ่นดิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นองค์กรตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองทางพื้นที่หรือทางเขตแดน เป็นหน่วยงานทางปกครองระดับล่างสุดหรือระดับฐานของสถาบันการปกครอง หลักสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นคือรัฐจะต้องมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริง (Smith, 1967 : 22-23) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้ต้องมีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำภารกิจหรือกิจการที่ได้รับมอบหมาย และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ตลอดจนการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ด้วยเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจเฉพาะตัวโดยอิสระในการจัดการ การบริหาร การวางมาตรการหรือกำหนดทิศทางนโยบายของหน่วยงาน ตลอดจนการควบคุมหรือการใช้จ่ายเงินได้ในขอบเขตจำกัดภายในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ยังคงอยู่ภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยวและความเป็นเอกภาพกับความมั่นคงของประเทศ (Wit, 1967 : 1) ในปัจจุบันการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลมีอยู่ 3 องค์กรด้วยกัน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ในฐานะเจ้าหน้าที่จากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค เข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมากในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานในด้านต่างๆ ถึงขนาดที่ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนการสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้ ถือว่าเป็นอำนาจกำกับดูแลที่ก่อให้เกิดการแทรกแซงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โดยง่าย แตกต่างจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ วิธีการกำกับดูแลดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือการใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันอันเกิดจากการขาดความชำนาญในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกิดจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนทำให้การกำกับดูแลมีหลายขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ด้วยเหตุดังกล่าว ทำให้การกำกับดูแลกระทบต่อการบริหารงานและขัดกับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยมุ่งเน้นศึกษาถึงประวัติความเป็นมา และสภาพปัญหาของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 รวมทั้งวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งแนวคิดและทฤษฎีหลักการรวมอำนาจทางปกครอง การแบ่งอำนาจทางปกครอง และการกระจายอำนาจทางปกครองของประเทศที่ต้องการความมั่นคงในทางการเมืองและการปกครอง เพื่อนำผลการศึกษา มาสรุปแนวทางการพัฒนาปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในมิติต่างๆ ให้มีความชัดเจนและมีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา และสภาพปัญหาของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง คือ จังหวัดและอำเภอ วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีหลักการรวมอำนาจทางปกครอง การแบ่งอำนาจทางปกครองและการกระจายอำนาจทางปกครองของประเทศที่ต้องการความมั่นคงในทางการเมืองและการปกครอง
- 3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง คือ จังหวัดและอำเภอ วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในประเทศไทยกับต่างประเทศของประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว
- 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะราชการส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง คือ จังหวัดและอำเภอ วิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

3. การดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ในการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ได้แก่ ตำราทางวิชาการ ตำบทยุทธศาสตร์ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ เอกสารงานวิจัย สิ่งพิมพ์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ปรากฏอยู่บนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งผู้วิจัยใช้วิธีการเขียนแบบบรรยายความ (Descriptive Analysis) เพื่อนำมาวิเคราะห์ครอบคลุมถึงส่วนต่างๆ ตามโครงสร้างที่วางไว้ให้ได้บทสรุปและข้อเสนอแนะในตอนท้ายเป็นผลการศึกษาวิจัยแล้วจึงทำการอภิปรายผลและเสนอแนะมาตรการในการแก้ปัญหาดังกล่าว

4. ผลการวิจัย

ความมั่นคงภายในประเทศและสถานการณ์ดำรงอยู่ของประชาชนคือปัจจัยสำคัญในการจัดระบบการปกครองของทุกประเทศ ความเจริญก้าวหน้าด้านต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมส่งผลกระทบต่อบทบาทของรัฐและเป็นภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น ถ้าพึ่งด้วยศักยภาพของรัฐบาลกลางเพียงแห่งเดียวไม่อาจสนองการบริการสาธารณะและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง หลักการกระจายอำนาจทางปกครองเป็นวิธีการที่รัฐส่วนกลางมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น โดยเฉพาะกรณีการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดนอันเป็นกรณีของรัฐโอนอำนาจการปกครองในด้านการจัดทำบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำโดยอิสระ อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงตกอยู่ในฐานะองค์กรภายใต้การกำกับดูแลจากรัฐโดยราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคที่สามารถควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายในการบริหารงานและการตัดสินใจต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น (สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, 2558 : 16-17) เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาแต่อย่างใด กล่าวคือ การกำกับดูแลต้องมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนซึ่งระบุขอบเขตไว้ชัดเจน ด้วยเหตุนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปแต่ละประเภทจะมีกฎหมายเฉพาะนั้นๆ ที่กำหนดวิธีการและรูปแบบการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และ

นายอำเภอไว้ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นวิธีการที่รัฐใช้ควบคุมการกระทำและควบคุมบุคคลผู้ดำเนินงาน โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อประโยชน์ของเอกชน จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 8 พฤษภาคม 2562 พบว่าประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดนที่มีอยู่ทั่วพื้นที่ของประเทศ ซึ่งในจังหวัดต่างๆ จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล รวมจำนวน 7,850 แห่ง แบ่งเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง เทศบาล จำนวน 2,442 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,332 แห่ง

อย่างไรก็ตาม กลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีปัญหา 3 ด้าน ประการแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคไว้ให้ชัดเจนแต่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการเรียกร้องว่าราชการส่วนภูมิภาคไม่มีความจำเป็นต้องดำรงอยู่ต่อไปควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยการยกเลิกราชการส่วนภูมิภาคหรือใช้วิธีการโอนอำนาจการกำกับดูแลไปยังราชการส่วนกลาง เนื่องจากจะทำให้การกำกับดูแลมีขั้นตอนที่น้อยลง และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในการบริหารงานในระดับภูมิภาค ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในการทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดต่างๆ ควรมีที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งถูกมองว่าไม่มีความเป็นอิสระและไม่สามารถกำหนดแนวนโยบายการแก้ปัญหาให้สอดคล้องกับท้องถิ่นได้ ประการที่สอง วิธีการกำกับดูแลในปัจจุบันที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเพื่อยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนการสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้ เป็นวิธีการกำกับดูแลที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจแทรกแซงการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนเกินขอบเขตซึ่งแตกต่างจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ ประการที่สาม การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยเหตุเพียงไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาหรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ การที่กฎหมายกำหนดให้ยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยเหตุดังกล่าวย่อมเป็นเหตุผลที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิจัยเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาคและการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ผู้วิจัยสรุปประเด็นที่ศึกษา ดังนี้

ประการแรก ประเทศไทยมีลักษณะของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่เป็นแบบรัฐเดี่ยวเพื่อดำรงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวของราชอาณาจักรไว้ มีระบบการจัดการปกครองภายในแห่งรัฐที่ได้รับอิทธิพลจากประเทศฝรั่งเศส (อุษา ไบหยก และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ, 2533 : 74) ดังจะเห็นได้จากการมีราชการส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่ประสานความเชื่อมโยงระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนท้องถิ่นให้มีความรวดเร็วขึ้น ในต่างประเทศมีการจัดการปกครองภายในแห่งรัฐที่มีราชการส่วนภูมิภาคเช่นกันคือประเทศฝรั่งเศสและประเทศสวีเดน (ภัทรารุช อุดมมณฑล, 2546 : 40-54) ซึ่งประเทศดังกล่าวนี้ก็มีพัฒนาการทางด้านการเมืองการปกครองที่เข้มแข็ง ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการจัดการปกครองรัฐได้กำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลัก

แห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นก็ตาม แต่ราชการส่วนภูมิภาคก็ยังคงมีบทบาทหน้าที่อยู่ในท้องถิ่นเช่นกันเนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ที่คนละส่วนกัน การปกครองส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ ที่ใช้ในปัจจุบันมิได้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 แต่ประการใด และราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นต่อระบบการปกครองและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดประเทศไทยในฐานะเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ มิได้มีที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงแต่เป็นข้าราชการประจำหรือข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในการบริหารงานในระดับภูมิภาค บทบาทสำคัญคือบทบาทตามที่กฎหมายกำหนดและบทบาทนักรบบริหาร ได้แก่ บทบาทในด้านการเป็นนักรบบริหารทั่วไป ด้านการพัฒนาเมือง ด้านพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการพัฒนาชนบท ด้านพัฒนาสังคมและทรัพยากรธรรมชาติ และด้านอื่นๆ แตกต่างจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการจังหวัดประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารและมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนซึ่งกรุงเทพมหานครและจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครองเท่านั้น ทั้งนี้ ในประเทศอื่นๆ ก็มีตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นกันเพียงแต่ชื่อเรียกตำแหน่งอาจแตกต่างกันซึ่งขึ้นกับปัจจัยต่างๆ ของแต่ละประเทศ โดยประเทศฝรั่งเศส ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน โดยมาจากการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาค (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2541 : 160-165) สำหรับประเทศสวีเดนแม้ราชการส่วนภูมิภาคจะเป็นการบริหารงานในรูปของระบบสภา-คณะกรรมการก็ตาม แต่รัฐบาลก็มีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้ว่าราชการเขตซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการต่างๆ ในฐานะเป็นตัวแทนแห่งรัฐปฏิบัติหน้าที่อยู่ในราชการส่วนภูมิภาคผู้วิจัยเห็นว่าวิธีการได้มาซึ่งตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดในประเทศไทยที่ใช้วิธีการแต่งตั้งนั้นสอดคล้องกับหลักการแบ่งอำนาจทางปกครองสากลแล้ว เมื่อราชการส่วนภูมิภาคยังมีความจำเป็นต้องมีอยู่ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องมาจากการแต่งตั้งของราชการส่วนกลางต่อไปตามหลักของการแต่งตั้งตัวแทนที่จะต้องมาจากหลักการคัดเลือกที่สามารถควบคุมตัวแทนได้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะกำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนแต่การกระจายอำนาจทางปกครองจะต้องอยู่บนพื้นฐานความมั่นคงของประเทศและต้องอยู่ภายใต้หลักแห่งการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง

ประการที่สอง วิธีการกำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ โดยการวินิจฉัยหรือทำความเข้าใจเพื่อให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งที่กระทบโดยตรงต่อผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลมีผลกระทบให้เกิดการยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนการสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดให้มีผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลที่หลากหลายย่อมก่อให้เกิดโอกาสในการใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันอันเกิดจากการขาดความชำนาญในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกิดจากการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนทำให้การกำกับดูแลมีหลายขั้นตอนโดยไม่จำเป็นอันเป็นวิธีการกำกับดูแลที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนด อีกทั้งคำสั่งที่เกิดขึ้นดังกล่าวมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยการดำเนินการตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จนกระทั่งศาลปกครองจะมีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นๆ หลักการนี้แสดงให้เห็นว่าการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเป็นรูปแบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง (มาโนช นามเดช, 2559 : 116-117) แตกต่างจากในต่างประเทศ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขั้นตอนการปฏิบัติงานไม่ซับซ้อนแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทย ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสวีเดน เป็นต้น ที่มุ่งให้ความสำคัญกับการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่งซึ่งรูปแบบ เงื่อนไข หรือวิธีการในการกำกับดูแลของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไปแต่มีแนวทางที่คล้ายกันคือมีองค์กรตุลาการที่มีอิสระจากอำนาจของรัฐและมีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายมหาชนเป็นพิเศษเป็นผู้ร่วมพิจารณากำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นอันเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะไม่ถูกผู้กำกับดูแลใช้อำนาจเกินขอบเขตอันเป็นการทำลายหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สาม การยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาหรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 หากเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาเทศบาลได้ หรือกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอมีอำนาจที่จะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ เมื่อมีการยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ ต้องให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น มาตรการในการยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นเป็นมาตรการยุบสภาโดยการออกคำสั่งของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคถือเป็นการกำกับดูแลโดยตรงเพื่อควบคุมฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดกรอบของรัฐในการใช้อำนาจกำกับดูแลแล้วต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และการป้องกันการก้าวล้ำการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วยการที่กฎหมายวางมาตรการการยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอาศัยเหตุเพียงไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาหรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ย่อมเป็นเหตุผลที่ทำให้ประชาชนเสียประโยชน์มากกว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบ่อยครั้งเท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ย่อมส่งผลกระทบต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานด้านอื่นและประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับกลไกการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในมิติต่างๆ ให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการที่ดี และเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ถูกรัฐใช้อำนาจแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจนเกินขอบเขต ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะ

แนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นโดยข้อเสนอให้มีการร่างกฎหมายกำหนดการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค พร้อมกับการรับรองรูปแบบการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ซึ่งรับมอบอำนาจจากราชการส่วนกลางมาปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาค เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับหน่วยงานทางปกครองคือจังหวัดและอำเภอ ให้มีความเข้มแข็งในการทำหน้าที่การบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และปรับเปลี่ยนวิธีการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยให้มีองค์กรที่เป็นอิสระและมีความเป็นกลางทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น ลดขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น รวมถึงการกำหนดกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ตลอดจนการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

5.1 ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เป็นหมวด 14 ทวิ การปกครองส่วนภูมิภาค มาตรา 254 ทวิ โดยผู้วิจัยเสนอให้บัญญัติว่า

“ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

- (1) จังหวัด
- (2) อำเภอ

ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

5.2 รัฐต้องสนับสนุนให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ รวมถึงส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับระบบการเมืองการปกครองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยการเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางสื่อสิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความสับสนของสังคมต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและบทบาทของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3 ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 11 มาตรา 22 มาตรา 36 มาตรา 55 มาตรา 55/1 มาตรา 77 มาตรา 79 และมาตรา 80 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19 มาตรา 24 มาตรา 48 ปัญจทศ มาตรา 62 ตริ มาตรา 62 จัตวา มาตรา 73 มาตรา 73/1 และมาตรา 74 รวมถึงพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตริ มาตรา 53 มาตรา 64 มาตรา 87/1 มาตรา 87/2 มาตรา 90/1 มาตรา 91 และมาตรา 92 ให้มีรูปแบบและขั้นตอนในแนวทางเดียวกันด้วยการยกเลิกมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเพื่อยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนการสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้และระบุไว้ให้ชัดเจนว่าเมื่อพบเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องนำเรื่องดังกล่าวขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ยุบสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนการสั่งให้เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดปฏิบัติหน้าที่

5.4 ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ให้มีรูปแบบและขั้นตอนในแนวทางเดียวกันโดยผู้วิจัยเสนอให้บัญญัติว่า

1) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 22 วรรคหก

“กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาในวรรคสอง หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำเรื่องดังกล่าวฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวได้”

2) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 24 วรรคสาม

“กรณีที่สภาเทศบาลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาในวรรคสอง หรือมีการประชุมสภาเทศบาลแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาเทศบาลได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำเรื่องดังกล่าวฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งยุบสภาเทศบาล เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวได้”

3) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 53 วรรคสาม

“กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจจัดให้มีการประชุมครั้งแรกได้ตามกำหนดเวลาในวรรคสอง หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำเรื่องดังกล่าวฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวได้”

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์ โดยได้รับความกรุณาจาก ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำปรึกษา คำชี้แนะ รับฟังข้อคิดเห็น ตลอดจนแนะนำเอกสารต่างๆ และข้อมูลที่เป็นประโยชน์ให้แก่ผู้วิจัยด้วยดีเสมอมา ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง และขอขอบพระคุณครอบครัวที่สนับสนุนผู้วิจัยมาโดยตลอด

เอกสารอ้างอิง

ภัทราวุธ อุดมมนกุล. (2546). *ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา* (Master's thesis). สืบค้นจาก โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS).

มาโนช นามเดช. (2559). *การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

ราชกิจจานุเบกษา. (2553). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 8 พ.ศ. 2553*. เล่ม 127 ตอนที่ 75 ก หน้า 51 ประกาศใช้ 7 ธันวาคม 2553.

ราชกิจจานุเบกษา. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก หน้า 1 ประกาศใช้ 6 เมษายน 2560.

ราชกิจจานุเบกษา. (2562). *พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562*. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก หน้า 258 ประกาศใช้ 16 เมษายน 2562.

ราชกิจจานุเบกษา. (2562). *พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 พ.ศ. 2562*. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก หน้า 164 ประกาศใช้ 16 เมษายน 2562.

ราชกิจจานุเบกษา. (2562). *พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562*. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก หน้า 151 ประกาศใช้ 16 เมษายน 2562.

-
- ราชกิจจานุเบกษา. (2562). พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2562. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก หน้า 130 ประกาศใช้ 16 เมษายน 2562.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2541). ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2558). คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อุษา ไบหยก และวิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ. (2533). การปกครองส่วนภูมิภาค. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Smith, Brian C. (1967). *Field Administration: An Aspect of Decentralization*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Wit, Daniel. (1967). *A Comparative Survey of Local Government and Administration*. Bangkok: Kurusapha Press.