

บทความที่ : 8
Article :

การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
The Improvement of the strictures of
Local Administration

หิรัญกฤษฎ์ สิริจันทร์ธนา^{*}, ณัฐพงศ์ โปษกะบุตร^{**}
และพูนศักดิ์ ไวสำรวจ^{***}

Hiragkit Sirichandtana, Nattapong Posakabutra and
Poosak Vaisumruaj

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ [Master of Law, Assumption University, Thailand]; Email: kongac120@hotmail.com

** รองศาสตราจารย์, ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ [Director of Graduate Studies, Master of Law, Assumption University, Thailand]

*** รองศาสตราจารย์ ดร.,หัวหน้าหลักสูตรกฎหมายมหาชน หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ [Director of Public Law Director of Graduate Studies, Master of Law, Assumption University, Thailand]

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้ตั้งวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ประเด็นปัญหาและ ข้อจำกัดของโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบการกระจายอำนาจ อำนาจ หน้าที่ และพื้นที่การบริหารจัดการในพื้นที่ ในการปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจน เหตุผลและความจำเป็นของการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยมีเป้าหมายเพื่อเสนอแนะ แก่ไขโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ แนวทางส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากยิ่งขึ้น

การศึกษา พบว่า การปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับการทับซ้อนของพื้นที่ และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการกำกับดูแล และการกระจาย อำนาจจากส่วนกลางให้กับท้องถิ่นในการกำกับดูแล และด้านงบประมาณที่ไม่ เพียงพอและขาดการพัฒนา ผู้วิจัย จึงมีข้อเสนอ คือให้มีการปฏิรูปโครงสร้างการ กระจายอำนาจของประเทศไทยเสียใหม่โดยเน้นถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็น หลัก โดยรัฐบาลยังไม่มอบหมายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามมาตรฐานสากล มีความ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาวิจัย เพิ่มเติมเพื่อผลักดันให้ สถาบันการศึกษาและ นักวิชาการโดยเฉพาะสถาบันวิจัยของรัฐบาลเอง ต้องศึกษาวิจัยเพิ่มขึ้นจากที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการจัดการท้องถิ่นของตนเอง

คำสำคัญ: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

This Thesis, the researcher had the objective to study the issue and restriction of local administrative structure in the form of decentralization, power and the service management area in local administrative organization and the reason and necessity of local administrative structure reforming in Thailand with the objective to propose, and revise local administrative structure and the guideline for promoting local administration to have more efficiency in management.

the study, it was found that local administration of Thailand had a problem on area overlapping and authorization and supervision and decentralization from the central part to the local area in supervision and regarding insufficient budget and lacking development.

The research had the proposition as follows. To have reformation of the structure of decentralization of Thailand by focusing on the benefit of people mainly. The government had not assigned the power to the local area according to universal standard so it was highly necessary to study the research to push educational institutions and scholar especially the research institution of the government to study more especially on the independence in the administration of local administrative organization to improve the structure and power in local management by oneself.

Key word : Local Administrative Organization

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในสถานะที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) มีการจัดระเบียบราชการฝ่ายบริหารออกเป็น 3 ระดับคือราชการบริหารส่วนกลาง หรือตามหลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือหลักการแบ่งอำนาจ (Deco centralization) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่นนั้นถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝนให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองแก่ประชาชนโดยทำให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเกิดสำนึกและเห็นความสำคัญกับการใช้สิทธิทางการเมืองหน้าที่พลเมืองอันจะนำไปสู่ความศรัทธาและความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย องค์กรปกครองท้องถิ่น (Local Government) ในปัจจุบัน (ปี 2560) มีโครงสร้างรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล, กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินเข้าสู่ระบบการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้นประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 การปกครองท้องถิ่นไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือการจัดระเบียบบริหารราชการเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนภูมิภาค หมายถึงจะส่งข้าราชการไปประจำ และส่วนท้องถิ่น หมายถึงเทศบาล โดยตราเป็นพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 โดยกำหนดให้มีเทศบาล 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ต่อมาสมัย รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เห็นว่าการปกครองท้องถิ่นไทยมีอยู่เพียงในเขตเมืองและกิ่งเมือง จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้นและก่อให้เกิดองค์การบริหารส่วนจังหวัด “อบจ.” ทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย สภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีลักษณะแตกต่างกันไปจากสภาจังหวัด

ตามกฎหมายปี พ.ศ.2481 ที่สภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของจังหวัด การเสนอความเห็นกระทำได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดร้องขอ นอกจากนั้น มติของสภาจังหวัดมิได้ผูกพันเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารให้ต้องดำเนินการตามมตินั้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากการดำเนินงานของสภาจังหวัดในฐานะที่ปรึกษาซึ่งคอยให้คำแนะนำและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของจังหวัดไม่ทำให้ได้ผลสมตามความมุ่งหมายเท่าใดนัก จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพโดยให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้นอันมีผลให้เกิด องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นตามกฎหมายโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล แยกจากจังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารราชการส่วนภูมิภาค จนทำให้ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง และได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้สภาตำบลซึ่งเดิมเป็นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีรายได้เฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี ตั้งแต่ 150,000 บาทขึ้นไป จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล เพื่อกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกันและปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องที่สำคัญ 6 ประการคือ 1. การปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2. การปฏิรูปอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3. การปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 4. การปฏิรูปการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5. การปฏิรูปการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น 6. การปฏิรูปการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ในปี พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในประเด็นการสันนิษฐานสิทธิของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมทั้งอำนาจหน้าที่บางประการ และมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2546 มีการแก้กฎหมายฉบับนี้อีกครั้ง เพื่อกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด เพื่อจัดทำกิจการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นกิจการที่แยกเป็นส่วนหนึ่งต่างจากกิจการอันอยู่ในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและจากการที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นจึงส่งผลให้มีปัญหาว่าพื้นที่ดำเนินงานของ อบจ. ทับซ้อนกับ อบต. และแม้ว่า อบจ. เป็นองค์กรขนาดใหญ่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด แต่อำนาจการบริหารถูกจำกัดงบประมาณไม่เพียงพอ อีกทั้งสมาชิกสภาจังหวัดเองก็ทำงานซ้ำซ้อนกับสมาชิกสภาเทศบาล และสมาชิกสภา อบต. จึงควรแก้ไขปัญหาคความทับซ้อนของพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

นอกจากนั้นสภาพปัญหาสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบันที่ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของบริบทแวดล้อมและความต้องการของประชาชนและสังคมได้อย่างเต็มที่ทั้งยังส่งผลให้เกิดปัญหาเรื้อรังกับประเทศ ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประการดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของท้องถิ่น

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารจัดการตนเองได้แก่ปัญหาการได้รับการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการตนเองน้อยเกินไปและปัญหาการได้รับการควบคุมตรวจสอบมากเกินไป

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปัญหาการมีอำนาจหน้าที่ไม่เหมาะสม มีความทับซ้อนของอำนาจระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

2. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของท้องถิ่น

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่น ได้แก่ การที่โครงสร้างของระบบการบริหารท้องถิ่นไม่เป็นประชาธิปไตย

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างหลักและโครงสร้างการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึงปัญหาการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆเข้าสู่อำนาจ

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานของท้องถิ่น

3.1 ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายและแผนการบริหารท้องถิ่นปัญหาการกำหนดนโยบายและแผนการนำนโยบายไปปฏิบัติและการควบคุมตรวจสอบและการประเมินผลการปฏิบัติ

3.2 ปัญหาเกี่ยวกับรายได้และงบประมาณของท้องถิ่นรวมถึงความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรต่างๆ ของท้องถิ่น

จากสภาพปัญหาข้างต้นนำไปสู่ประเด็นหลักที่จะศึกษาในวิทยานิพนธ์นี้ คือ ปัญหาในเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาความซ้ำซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาแนวทาง และเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาเอกสารจากตัวบท กฎหมาย ตาราทางวิชาการ งานวิจัย บทความจากวารสารหรือนิตยสารทางกฎหมาย เอกสาร ประกอบการสัมมนา สถิติ ข้อมูลจากเว็บไซต์ทางอินเทอร์เน็ตทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหา สรุปและข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหา สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษา

ผลการศึกษา ผู้วิจัยขอเสนอตามกรอบวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการทับซ้อนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ มีความทับซ้อนในเรื่องของพื้นที่ และอำนาจหน้าที่นั้นเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดจำนวน 76 จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) กล่าวคือ ในแต่ละจังหวัดนั้น จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วประกอบไปด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นในกรณีของจังหวัดชลบุรี จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งแห่ง คือ เมืองพัทยา

เดิมก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ พื้นที่ที่ยังไม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีกำหนดไว้ว่า ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาลและหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น เขตอำนาจเช่นนั้นทำให้ไม่มีความทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก กล่าวคือ พื้นที่ใดในจังหวัดมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะมีอำนาจเหนือเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่มีเขตปกครองนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเมื่อต่อมามีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ส่งผลให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลครอบคลุมทุกพื้นที่ในเขตจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาว่า เขตปกครองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่เหลืออยู่ จึงมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทอำนาจและหน้าที่ในการเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดเพื่อที่จะไม่ให้มีเขตอำนาจปกครองทับซ้อนกัน โดยในการแก้ไขเรื่องนี้สังเกตได้จากพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45 (3) (4) และ (5) ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความ

ร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น”

อนึ่ง มีข้อสังเกตประการสำคัญว่า นอกเหนือจากปัญหาความทับซ้อนในด้านเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดแล้ว ในเรื่องความทับซ้อนนี้ยังมีปัญหาความทับซ้อนของรูปแบบการปกครองหลายรูปแบบในพื้นที่เดียวกันในระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดที่มีรูปแบบองค์กรบริหารในรูปของจังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ซึ่งมีผู้บริหารที่เรียกว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้าน ในขณะที่จังหวัดนั้นๆ ก็มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ อยู่ในจังหวัด ทำให้เกิดความสับสนและทับซ้อนในการบริหารจัดการ

แม้ว่าจะมีการแก้ไขอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อที่จะไม่ให้เกิดการทับซ้อนในด้านเขตพื้นที่ แต่ในความเป็นจริงยังคงมีการทับซ้อนในด้านเขตพื้นที่อยู่ เพราะอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ปัญหานี้ได้รับความสนใจโดยเฉพาะในช่วงที่หลังการรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 ที่คณะกรรมการความสงบแห่งชาติดำเนินนโยบายใหญ่ในการปฏิรูปประเทศ โดยความพยายามปฏิรูปประเทศได้แก่ การปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมได้จัดทำเอกสารชื่อ “กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทยด้านการปกครองท้องถิ่น” อันเป็นการรวบรวมข้อมูลสภาพปัญหาและกรอบความเห็นร่วมของประชาชน สำหรับนำเสนอเป็นทางเลือกให้สภาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 นำไปใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น โดยในเอกสารนี้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นทับซ้อนของเขตพื้นที่ปกครองที่น่าสนใจได้แก่ การเสนอให้ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง โดยมีการวิเคราะห์ข้อดี และข้อจำกัดไว้ประกอบการพิจารณา ดังนี้

ข้อดีของการยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่

1) ลดความทับซ้อนกันในเรื่องพื้นที่ งบประมาณ และการเก็บภาษีระหว่างพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนช่วยลดปัญหาความไม่เข้าใจ สับสน หรือเข้าใจผิดของประชาชนที่ทำให้ไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและพื้นที่อย่างแท้จริง

2) ทำให้เกิดการกระจายงบประมาณไปให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้เข้ามาดูแลให้ตรงจุดและชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ข้อจำกัดของการยกเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่

1) การเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยราษฎรในท้องถิ่นเป็นการสร้างพันธะสัญญาโดยตรงกับประชาชนในพื้นที่ เป็นตัวแทนของประชาชนในการบริหารงบประมาณและงานสำคัญของท้องถิ่นให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

2) ทำให้ขาดการประสานงานกลางในการทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการเพื่ออุดช่องว่างและเป็นที่พักของท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนของท้องถิ่นขาด หรือในส่วนของพื้นที่ทับซ้อนว่าอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใด เช่น เรื่องของถนนทางหลวงที่เชื่อมระหว่างตำบล อำเภอ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่เข้าไปดูแล นอกเหนือจากกรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานของท้องถิ่นสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนส่วนรวมในพื้นที่ได้รับประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่เห็นความเห็นร่วมที่สำคัญอีกที่เกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1) การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก เพื่อเสริมอำนาจขยายบทบาท และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการท้องถิ่น

2) การจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นทางการในระดับที่พอเพียงต่อการดูแลประชาชน

เมื่อมีการเปิดประเด็นเกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้มีผู้เสนอความคิดเห็นไว้หลากหลายโดยเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เมื่อนำมาประมวลแล้ว จัดได้ว่ามีความเห็น 2 ฝ่ายใหญ่ๆ ได้แก่ ฝ่ายที่สนับสนุนการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นโดยการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับฝ่ายที่คัดค้าน เห็นควรให้คงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ โดยแต่ละฝ่ายมีเหตุผลสนับสนุนแยกพิจารณาได้ดังนี้

ความเห็นฝ่ายที่สนับสนุนการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) สนับสนุนการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทางตรง โดยการจะยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดให้มีการออกเสียงประชามติจากประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ ด้วย แต่ทั้งนี้การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดพร้อมกันทั่วประเทศอาจกระทำไต่ยาก จึงควรทำการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดที่มีความพร้อมไปก่อน

(2) ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และยุบองค์การบริหารส่วนตำบล ยุบเทศบาล แล้วจัดตั้งเป็นเทศบาลจังหวัด และเทศบาลอำเภอ

ความเห็นฝ่ายที่คัดค้านการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อไม่ให้เกิดการทับซ้อนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) คงองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ แต่เพิ่มงบประมาณ เพราะปัญหาหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เรื่องงบประมาณ และควรให้มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ

(2) ปรับอำนาจขององค์กรปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังอยู่เหมือนเดิม ส่วนกลางก็เพียงแต่ถ่ายเทอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นให้มากขึ้น

(3) ควรปรับปรุงโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กระชับและขับเคลื่อนได้ง่ายขึ้น เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นที่เลี้ยงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในจังหวัด มีเครื่องมือและทรัพยากรที่สามารถให้การสนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้อย่างสะดวก ทั้งนี้การปรับโครงสร้างอาจปรับมาเป็น “เทศบาลจังหวัด”

(4) คงรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ แต่ให้ปรับบทบาทอำนาจ และหน้าที่ให้มีหน้าที่รับผิดชอบระดับจังหวัดที่เป็นภาพรวมของจังหวัด เช่น งานด้านสิ่งแวดล้อม การจัดการปัญหาขยะ มลพิษ งานด้านการศึกษา งานด้านส่งเสริมการ

ท่องเที่ยว เป็นต้น แต่ทั้งนี้อาจมีการปรับสถานะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็น “จังหวัดจัดการตนเอง” ในอนาคตเมื่อมีความพร้อม

มีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า แม้อุดมคติจะมีกระแสเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นโดยการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในช่วงของการทำงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ แต่ในขณะเดียวกันคณะกรรมการธิการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ กลับมีความเห็นในอีกแนวทางหนึ่ง โดยมีข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น ได้แก่ รูปแบบทั่วไป ภายในจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ชั้น ได้แก่

ชั้นแรก องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะต้องกำหนดทิศทางในการพัฒนาบทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เป็นลักษณะการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ เติมเต็มช่องว่างในการพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นระดับล่าง และให้มีหน้าที่ดูแลแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวมทั้งจังหวัด

ชั้นที่สอง เป็นท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด โดยอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภทหลายขนาดและมีความยืดหยุ่นในการจัดองค์กรภายในและบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ ซึ่งอาจแบ่งเทศบาลได้หลายลักษณะ ได้แก่ เทศบาลมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลชนบท เป็นต้น

ต่อมาเมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติได้สิ้นสุดลง แล้วมีการจัดตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศขึ้นมาสืบทอดภารกิจ คณะกรรมการธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ก็ได้มีแผนการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น โดยมีการยืนยันถึงสภาพปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน โดยข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหานี้ โดยกำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป แบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ระดับจังหวัด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และระดับต่ำกว่าจังหวัด คือ เทศบาล

ข้อเสนอในแนวทางตามร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ ยังคงไว้ซึ่ง อ.บ.จ. แต่มีการกำหนดในเรื่องอำนาจและหน้าที่ให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อน เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่าเป็นไปในแนวทางประนีประนอมเพื่อไม่ให้กระทบต่อ อ.บ.จ. และมีความเป็นไปได้ในการดำเนินการในระยะเริ่มแรกที่จะปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็หาได้ขจัดปัญหาความทับซ้อนในเชิงพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่

เมื่อพิจารณาจากความเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ แล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ความเห็นของภาคส่วนที่เป็นภาครัฐในปัญหาเกี่ยวกับความทับซ้อนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ยังคงมีความเห็นที่จะให้คงไว้ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่ในจังหวัดก็ยังคงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีก ซึ่งความเห็นเช่นนี้ ไม่อาจแก้ไขปัญหาความทับซ้อนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดได้ เพราะเมื่อพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย จะพบว่า แรกเริ่มที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้นไม่มีปัญหาความทับซ้อนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ปัญหานี้เกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วทั้งประเทศไทย ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในเขตจังหวัด เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ ไม่ว่าจะประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น จะเห็นว่าประเทศเหล่านี้ไม่มีปัญหาความทับซ้อนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะมีการแบ่งเขตการปกครองท้องถิ่นที่แยกกันชัดเจนเหมือนเช่นประเทศไทยในอดีตเมื่อแรกเริ่มมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาความทับซ้อนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเชิงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เห็นควรที่จะยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้จังหวัดแต่ละจังหวัดประกอบไปด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

2. ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สืบเนื่องจากปัญหาความทับซ้อนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้วิเคราะห์ที่กล่าวไว้ข้างต้นและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ทำให้เข้าใจปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย โดยเฉพาะความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในจังหวัด และการซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นกับรัฐบาลส่วนกลาง เหตุที่เกิดเป็นประเด็นปัญหานี้ก็เพราะว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเดิมได้จัดตั้งขึ้นมา มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบพื้นที่นอกเขตสุขาภิบาลและเขตเทศบาล

แต่ต่อมาปรากฏว่าพื้นที่ดังกล่าวในภายหลังเป็นเขตพื้นที่ความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้พื้นที่เขตการปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความซ้ำซ้อนกับพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นภายในเขตจังหวัด ส่งผลให้เกิดปัญหาการซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมา ด้วยและการที่รัฐบาลส่วนกลางไม่ได้มอบอำนาจในการบริหารจัดการและงบประมาณให้กับท้องถิ่นเป็นผู้บริหารอย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ การจัดสรรงบประมาณลงสู่ท้องถิ่นมีความซ้ำซ้อนเป็นจำนวนมาก

การแก้ไขปัญหามีเมื่อมีปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแนวทางหนึ่งที่ภาครัฐใช้ในการดำเนินการ คือ การออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ได้มีการออกประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรื่อง กำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ประกาศ ณ วันที่ 13 สิงหาคม 2556) เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตจังหวัด เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด จึงสมควรกำหนดลักษณะของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้น

อาศัยอำนาจตามมาตรา 12 (15) และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงประกาศกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะของการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการให้บริการสาธารณะในเขตจังหวัด
2. ในการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. การสนับสนุนงบประมาณให้แก่ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะกระทำได้แต่เฉพาะกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะต้องดำเนินการเอง แต่ไม่สามารถดำเนินการเองได้ เนื่องจากเป็นงานปฏิบัติซึ่งจะต้องใช้เทคนิควิชาการสูง และหน่วยงานของรัฐนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการได้ดีกว่า และผลของการให้การสนับสนุนนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การสนับสนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดจะกระทำได้ในกรณีที่เร่งด่วนและจำเป็นหากไม่ดำเนินการจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน การให้การสนับสนุนแก่ประชาคม องค์กรประชาชน ควรเป็นไปในลักษณะของการส่งเสริมความสามารถดำเนินการ โดยใช้ศักยภาพของตนเองในการบริหารจัดการในลักษณะของการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ โดยไม่ให้การสนับสนุนในลักษณะของการให้สิ่งของ หรือการเข้าไปดำเนินการแทน

4. หากมีปัญหา ข้อขัดข้อง ในการดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในการวินิจฉัยและดำเนินการตามประกาศนี้”

อนึ่ง ในร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับสภาศักดิ์เลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)) ซึ่งได้กล่าวถึงข้างต้น ได้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่าง อ.บ.จ. และเทศบาล โดยเห็นควรให้คงทั้งสองรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ แต่ได้มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้ชัดเจนกล่าวคือ กำหนดหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน้าที่และอำนาจดังกล่าวได้แก่ การจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ตลอดจนการจัดทำบริการสาธารณะอื่นที่นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่พื้นฐานที่อาจทำได้ หากท้องถิ่นมีศักยภาพ ความสามารถ และรายได้เพียงพอ นอกจากนี้ ในกรณีของเทศบาลในระหว่างเทศบาลแต่ละประเภทมีการกำหนดหลักการใหม่ขึ้น คือ หากเทศบาลแห่งใดได้จัดทำบริการสาธารณะพื้นฐานครบถ้วนแล้ว และมีศักยภาพ ความสามารถและรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนเพียงพอและสภาท้องถิ่นมีมติด้วยคะแนนเสียงสองในสาม เทศบาลแห่งนั้นก็มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเหมือนกับเทศบาลประเภทอื่นที่ขนาดใหญ่กว่าได้ สำหรับกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ร่างประมวลกฎหมายกำหนดให้มี

หน้าที่และอำนาจที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของเทศบาล กล่าวคือ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะอำนาจการ ประสานงาน และ จัดการบริหารสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะขนาดใหญ่ซึ่งคาบเกี่ยวระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นภาพรวมของจังหวัด (ร่างมาตรา 80 ถึง มาตรา 93)

เมื่อพิจารณาในเรื่องปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบกับบทสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิแล้วพบว่า ปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงก่อตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ นอกเหนือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ทำให้พื้นที่ว่างที่ไม่มืองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นดูแลไม่เหลืออยู่ จึงปรับพื้นที่และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ครอบคลุมทั้งจังหวัดแทน โดยมีการกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อหวังไม่ให้อำนาจซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัด แต่ในความเป็นจริงแล้วไม่อาจทำให้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดได้ และการที่รัฐบาลส่วนกลางไม่ได้ส่งมอบภาระหน้าที่ในการดูแลปกครองในเขตจังหวัดอย่างแท้จริง ทำให้เกิดปัญหาความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ และท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการจัดการได้เองในการบริหารจัดการในท้องถิ่นของตนเอง ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ประเทศเหล่านี้ไม่มีความทับซ้อนกันในด้านพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ไม่มีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.วิธีการในการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นเทศบาล

เมื่อผู้วิจัยได้วิเคราะห์ในข้อ 4.1 และข้อ 4.2 แล้วมีความเห็นว่า เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกันในด้านพื้นที่และไม่มีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีในแต่ละจังหวัด จึงควรที่จะจะมีการคงไว้เพียงรูปแบบเดียว คือ

เทศบาล เพราะรูปแบบเทศบาลมีความยืดหยุ่นเนื่องจากมีเทศบาลอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร

ประเด็นในการวิเคราะห์การดำเนินการตามข้อเสนอแนะ คือ วิธีการในการรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นเทศบาล ควรมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

ประการแรก ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เมื่อมีการยุบเลิกไปเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนทั้งในด้านพื้นที่และการซ้ำซ้อนในด้านอำนาจและหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินและบุคคล ในกฎหมายที่ยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนไปให้เทศบาลที่อยู่ในจังหวัดนั้น โดยคำนึงถึงสัดส่วนที่เทศบาลจะได้รับตามขนาดของเทศบาลว่าใหญ่หรือเล็ก

ประการที่สอง ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่จะยกฐานะเป็นเทศบาลนั้น สามารถนำแนวทางที่ประเทศไทยเคยใช้เมื่อครั้งที่ยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล เมื่อ พ.ศ. 2542 มาปรับใช้ได้ ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพียงแต่มีข้อพิจารณาประการสำคัญว่า เพื่อให้เทศบาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้มีขนาดใหญ่เพียงพอที่จะเอื้อประโยชน์ต่อการบริหารเทศบาลให้มีประสิทธิภาพได้ดี ควรที่จะมีการรวมองค์การบริหารส่วนตำบลหลายองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล หรือรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่เข้ากับเทศบาลที่อยู่ใกล้เคียง ทั้งนี้ จะต้องมีการโอนทั้งทรัพย์สินพนักงานและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลไปด้วย เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อบุคลากรของท้องถิ่น ส่วนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นนั้น เมื่อจะให้เป็นเทศบาล ก็ต้องมีการให้พ้นจากตำแหน่งแล้วดำเนินการเลือกตั้งกันใหม่

สรุป

ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ทำให้เกิดความสับสนของผู้ที่เกี่ยวข้องหลายมิติ โดยเฉพาะในประเด็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะทับซ้อนกันแต่พิจารณาอย่างละเอียดลึกซึ้งก็จะพบว่าอำนาจหน้าที่แต่ละองค์กรปกครองของส่วน

ท้องถิ่นนั้นแยกกันชัดเจน พื้นที่ของประเทศไทยแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง บริการสาธารณะต่างๆ ตามความต้องการของราษฎรไม่เหมือนกัน บางอย่างอาจจะคล้ายกัน เช่น โครงสร้างพื้นฐาน เพราะฉะนั้นหากจะมองในมิติของผู้บริหาร ก็จะมีพบว่า ความซ้ำซ้อนต่างๆ นั้น ในการให้บริการสาธารณะกับประชาชนเกิดจากแนวความคิดของผู้บริหารของท้องถิ่นผสมกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีระเบียบและวิธีการปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย ของคณะกรรมการกระจายอำนาจ กำกับดูแลเรื่องนี้อยู่ด้วย คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งผู้วิจัยพบว่า เป็นจุดอ่อนของประเทศไทยประชาชนส่วนใหญ่ให้ความสนใจในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยมาก เว้นแต่การที่ตนเองเกิดความเดือดร้อน เช่น น้ำเสียทำให้ไม่มีน้ำดื่ม ขยะมูลฝอย ไม่มีถนน ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นความต้องการของประชาชนทั้งประเทศ รัฐบาลกลางน่าจะบริหารจัดการได้โดยใช้ท้องถิ่นเป็นเครื่องมือ

ในการพิจารณาคำสัมภาษณ์ของผู้บริหารท้องถิ่นบางท่านพบว่าสิ่งที่ท้องถิ่นต้องการมากที่สุด คือ ความเป็นอิสระในการบริหารจัดการทุกด้าน แต่เมื่อพิจารณาตามหลักของการกระจายอำนาจแล้ว จะเห็นได้ว่าไม่มีประเทศใดให้อำนาจอิสระกับการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดโดยปราศจากการกำกับดูแล ถ้าจะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระพอสมควร ควรที่จะมอบหมายให้องค์กรภาคประชาชนเป็นผู้กำกับดูแลร่วมด้วยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่แล้ว ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของการกระจายอำนาจที่เชื่อว่าไม่มีใครรู้ปัญหาท้องถิ่นเท่ากับคนในท้องถิ่นเอง ผู้ให้สัมภาษณ์ยังพูดถึงแนวทางของความเป็นอิสระว่า จะทำให้การบริหารงานท้องถิ่นเข้าสู่เป้าหมายเพื่อประชาชนมากขึ้นโดยทั้งได้ยกตัวอย่างในเรื่องการใช้งบประมาณร่วมกัน ในระหว่างท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดกันในหลายๆ เรื่อง

นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ระบุถึงการกระจายอำนาจที่เป็นมาตรฐานสากลมากที่สุด สามารถพิจารณาได้จาก พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 อีกทั้งมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกในการออกจากตำแหน่งโดยประชาชนซึ่งถือว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีของการกระจายอำนาจไทย (ปัจจุบันกฎหมายเหล่านี้ยังใช้บังคับอยู่ทั้งที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกไปแล้ว) ปัจจุบันรัฐบาลกลางให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจซึ่งมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และ

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำกับดูแล อปท. ในภาพรวม ไม่รวมถึงองค์กรอิสระต่างๆ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ก็ยังมีชาวคราวในเรื่องการหาผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา คำถามจึงอยู่ที่ว่าผู้กำกับดูแลที่แท้จริงฝ่ายรัฐ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่อื่น ๆ ที่มีหน้าที่ ไม่สามารถบรรเทาปัญหาเหล่านี้ได้จริง ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากับเอกสารและตัวบุคคลซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าต้องมีการปฏิรูปแบบของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียใหม่ ซึ่งยังไม่อาจกำหนดได้ว่าออกมาในรูปแบบใดตามข้อมูลปัจจุบันทราบว่ามีร่างพระราชบัญญัติ หลายฉบับที่รัฐบาลได้ให้ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการ ไปแล้ว เช่น ร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายท้องถิ่น พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการบริจانبุคคลท้องถิ่นแห่งชาติ พ.ศ. รวมทั้งกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งยังไม่แน่ว่าจะออกไปตามรายละเอียดที่ปรากฏอยู่หรือไม่อย่างไร

จากการศึกษาของผู้วิจัยพิจารณาได้ว่าปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมมีมากมาย การที่จะปฏิรูปการกระจายอำนาจจำเป็นต้องพึ่งพาผู้มีความรู้ ผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านอื่น ๆ มาปรึกษาหารือกันอย่างชัดเจนในรายละเอียดของการปฏิรูป เพราะเท่าที่ผู้วิจัยศึกษาพบว่าจุดอ่อนและข้อบกพร่องของท้องถิ่นมีมากมายหลายประการ เช่น ผู้บริหารท้องถิ่นยังไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเองเพียงพอ รวมทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนอย่างแท้จริง

ประเด็นที่สอง มีการแสวงหาผลประโยชน์จากการบริหารท้องถิ่นหลายรูปแบบซึ่งประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ให้ความสนใจอย่างเพียงพอจึงทำให้ปัญหานี้ลุกลามไปมากพอสมควร

ประเด็นที่สาม ท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพในการหารายได้เพื่อตนเองไม่กล้าคิดเองทำเองจึงทำให้ไม่มีงบประมาณเพียงพอในการให้บริการสาธารณะเพื่อประชาชนบางเรื่อง เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการเก็บภาษีว่าด้วย ปีโตเสียม ยาสูบ โรงแรม แต่ไม่ดำเนินการอย่างเต็มที่ตามที่ควรจะเป็น ที่สำคัญที่สุดก็คือท้องถิ่นไม่กล้าต่อรองหรือเจรจากับรัฐบาลในการออกข้อบัญญัติ เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ภาษีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ภาษีสนามบิน เป็นต้น

ประเด็นที่สี่ บุคลากรของท้องถิ่นมีจำนวนมากเกินไป บางแห่งงานล้น บางแห่งมีไม่พอ ทางรัฐบาลกำหนดให้ค่าใช้จ่ายในเรื่องนี้ไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์ของงบประมาณ ซึ่งอยู่ในสภาพตื่นตัวในทุกแห่งถ้าไม่ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างรวดเร็วภายใน 5 ปี ก็จะเป็นปัญหาใหญ่หลวงของประเทศไทยในขณะเดียวกันบุคคลกรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหลาย โดยเฉพาะพื้นที่ที่ห่างไกลไม่ได้ทำงานเชิงรุกทำให้ประชาชนไม่ได้รับบริการที่ดีพอ

ประเด็นที่ห้า ประชาชนในท้องถิ่นขาดการมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงไม่สนใจและเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริการงานของท้องถิ่นจึงทำให้ท้องถิ่นนั้นทำงานตามใจตัวเองมากขึ้น ในบางท้องถิ่นนอกจากไม่มีส่วนร่วมในการบริหารแล้ว ยังเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำลายสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นนั้น (ที่มาของจุดอ่อนและข้อบกพร่องเหล่านี้ได้จากสัมภาษณ์ อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการปกครองท้องถิ่นของคณะกรรมการกระจายอำนาจ)

ผู้วิจัยมีความเห็นพอสรุปได้ว่า การปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะให้มีการระดมสมองในลักษณะเสวนาผู้ที่เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และตัวแทนฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งผู้บริหารและข้าราชการเป็นไตรภาคี เพื่อพิจารณารวมกันโดยใช้ร่างพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายของรัฐบาลเป็นตัวตั้ง น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลทำฝ่ายเดียวส่วนใหญ่จะเป็นแนวคิดที่เป็นลักษณะของการรวมอำนาจมากกว่า (พิจารณาได้จากตัวร่างพระราชบัญญัติประมวล ที่อยู่ในชั้นของ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ) เพราะจากการศึกษาของผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นต่างๆ ที่เป็นรายละเอียดที่เป็นประเด็นถกเถียงหรือกั๊กกันพอสมควรโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ ที่มีการดำเนินการในลักษณะซ้ำซ้อนหรือเลือกปฏิบัติในท้องถิ่นนั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอของผู้วิจัยในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถกล่าวได้ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปโครงสร้างการกระจายอำนาจของประเทศไทยเสียใหม่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของผู้มีอำนาจของรัฐบาลในการ

ตัดสินใจ แต่ผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ โดยเน้นถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก เนื่องจากประเทศไทยมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยหลักการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทั่วโลกยอมรับในเรื่องของการกระจายอำนาจมีความแตกต่างที่ว่ารัฐบาลกลางของแต่ละประเทศจะมอบหมายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมากน้อยเพียงใด เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างละเอียดและซับซ้อนพอสมควร สำหรับประเทศไทยนั้นรัฐบาลกลางยังไม่มอบหมายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามมาตรฐานสากล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาวิจัย เพิ่มเติมในหลายรูป หลายประเด็นเพื่อผลักดันให้ผู้มีอำนาจในรัฐบาลเข้าใจถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าสถาบันการศึกษาและนักวิชาการโดยเฉพาะสถาบันวิจัยของรัฐบาลเอง ต้องมีความกระตือรือร้นในการศึกษาวิจัยเพิ่มขึ้นจากที่เป็นอยู่โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญไม่ว่าจะเป็นเรื่องความเป็นอิสระในการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ อีกประการหนึ่งผู้วิจัยพบว่าปัญหาในเรื่องบุคลากรท้องถิ่นยังมีการศึกษาวิจัยน้อยมาก ทั้งที่เป็นหัวใจหลักของการบริหารจัดการของท้องถิ่นในประเทศไทย

เอกสารอ้างอิง

- วิษณุ วรรณุญ. (2550). **ตำรากฎหมายปกครอง ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป**. กรุงเทพมหานคร : ดอกเบญจ.
- วังตาล. (2536). **วิเคราะห์กฎหมายปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสภาภิบาล**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). **กฎหมายปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพมหานคร : ธรรมกลการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2558). **การรวมศูนย์อำนาจและการกระจายอำนาจกับการ**

บริหารราชการแผ่นดินไทย. กรุงเทพมหานคร : แพคเคจจิ้ง.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูป
แห่งชาติ. (2557). **สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูป ประเทศไทย.**

กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
คณะทำงานเตรียมการปฏิรูปเพื่อคืนความสุขให้คนในชาติ สำนักงานปลัดกระทรวง
กลาโหม. (2557). **กรอบความเห็นร่วมปฏิรูปประเทศไทย.**

กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานปลัดสำนัก
ปลัดกระทรวงกลาโหม.

ชัยมงคล ไชยรบ. (2557). **รับได้ยุบ อบจ./ต้นเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทน
เสนอ 3 ขั้นตอนปฏิรูปท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร : หนังสือพิมพ์
สยามรัฐ.

องค์กรข้าราชการส่วนท้องถิ่น แนวคิดในการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น. (2560).
อนาคตท้องถิ่นต้องจับตา. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี.

ชัยมงคล ไชยรบ. (2557). **นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครในฐานะนายก
สมาคมองค์การบริหารจังหวัดแห่งประเทศไทย.รับได้ยุบ อบจ./ต้น
เลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทน เสนอ 3 ขั้นตอนปฏิรูปท้องถิ่น.**
กรุงเทพมหานคร : หนังสือพิมพ์สยามรัฐ.

เลือดไทย วงศ์ใหญ่. (2557). **ท้องถิ่นขาด อบจ. อาจถูกปรับโครงสร้างเป็นเทศบาล
จังหวัด.** กรุงเทพมหานคร : หนังสือพิมพ์มติชน.

คณะกรรมการการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2559).
รายงานสรุปทิศทางการปฏิรูปท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี.

คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภา
ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). **แผนการปฏิรูปของ**

**คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครอง
ท้องถิ่น.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี.

Translated Thai References

- Witsanu Waranyu. (2007). **Administrative law textbook on general administrative law.** Bangkok : Interest.
- Wajanart Wangtarn. (1993). **Analysis of local administrative law in the form of sanitation district.** Thesis of master of Law. Bangkok : Thammasart University.
- Somkid Lertpaitoon. (2007). **Local Administrative Law.** Bangkok : Thankamol Press.
- Charnchai Sawangsak. (2007). **Explanation on Administrative Law.** Bangkok : Winyuchon.
- Wasan Leungprapat, (2015). **Centralization and Decentralization of government management in Thailand.** Bangkok : Packaging.
- The secretariat of the house of representatives performing the duty of National reform council. (2014). **Concise content of reforming point of Thailand.** Bangkok : Press Office of the secretariat of the house of representatives.
- Working group preparing to return happiness to people in the country Chief Office of the Permanent. (2014). **Secretary for Defense headquarters.** Bangkok : Press Office of Chief Office of the Permanent Secretary for Defense headquarters.
- Chaiyamongkol Chairob. (2014). **Admitting to abolish Provincial Administrative Organization/Pushing the election of**

governor instead presenting 3 steps of local reformation.

Bangkok : Siamrath Newspapers.

Local government official organization the concept in local reformation.

(2017). **Future of local area that must be watched.**

Bangkok : Press Office, The Secretariat of the Prime Minister.

Chaiyamongkol Chairob. Head of Sakonnakhon Provincial Administrative

Organization as the head of the Provincial

Administrative Organization of Thailand. (2014).

Admitting to abolish Provincial Administrative Organization/Pushing the election of governor instead presenting 3 steps of local reformation.

Bangkok : Siamrath Newspapers.

Leudthai Wongyai. (2014). **Local area expecting Provincial**

Administrative Organization's structure might be changed to provincial sanitation district.

Bangkok : Matichon Newspapers.

Local Administrative Reforming Committee National reforming Council.

(2016). **Report of the direction of local reformation.**

Bangkok : Press Office, Office of the Secretary-General.

Committee driving country reformation on local administration, country reforming council. (2016). **Reforming plan of committee**

driving the country on local administration. Bangkok : Press Office, Office of the Secretary - General.