

บทสรุปและข้อ เสนอแนะ

การวิจัยเรื่องแรงจูงใจในการสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัดในจังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีจุดมุ่งหมายที่จะทราบถึงแรงจูงใจของบุคคลในการ เข้ามาสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งแรงจูงใจ เป็นพลังผลักดันภายในที่กระตุ้นให้มนุษย์ กระทำพฤติกรรมต่างๆ อย่างมีเป้าหมาย ซึ่งในการศึกษามูลเหตุจูงใจของมนุษย์ในการแสดง พฤติกรรมกระทำได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากพฤติกรรมของมนุษย์เกิดจากแรงจูงใจที่สลับซับซ้อนมี หลายชนิด แรงจูงใจแต่ละชนิดจะมีขนาดหรือน้ำหนักไม่ เท่ากันในการกระตุ้นให้มนุษย์กระทำ พฤติกรรม ดังนั้นในการอธิบายแรงจูงใจของบุคคลที่มาสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัด พระนครศรีอยุธยาว่า เกิดจากมูลเหตุจูงใจอะไร มีเป้าหมายอย่างไร ซึ่งเป็นการศึกษาวิเคราะห์ ที่มาของเหตุ ซึ่งนำไปสู่ผลคือการได้รับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาแล้วซึ่งนับ ว่าเป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะถือว่า สมาชิกสภาจังหวัดเป็นนักการเมืองระดับท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐาน ของนักการเมืองระดับชาติต่อไปในอนาคต ผลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุง บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดว่า ควรจะเป็นไปในแนวทางใด

จากการศึกษาค้นคว้านี้ได้กำหนดกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาวิจัยคือ สมาชิกสภาจังหวัด พระนครศรีอยุธยาที่ได้รับเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2533 จำนวน 30 คน การสุ่มตัวอย่าง ใช้แบบเฉพาะเจาะจง (purposive sampling) โดยผู้วิจัยได้ออกแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ สมาชิกสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เพื่อศึกษาวิเคราะห์แรงจูงใจในการสมัครรับเลือกตั้ง เป็น สมาชิกสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งผู้วิจัยได้ออกไปเก็บรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2534 ถึงเดือนกันยายน 2534 แล้วจึงนำข้อมูลที่ได้มาทำการวิเคราะห์

จากสมมติฐานที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้ คือ

"...แรงจูงใจที่ผลักดันให้ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัด เพราะต้องการชื่อเสียง เกียรติยศ และรักษาผลประโยชน์ส่วนตัว มากกว่าที่จะมุ่งเป็นตัวแทนของประชาชน..."

จากการวิจัยและสรุป เหตุผลแล้ว ผลที่ได้สอดคล้องตรงกับสมมติฐานที่ตั้งไว้มูล เหตุของแรงจูงใจในการสมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา พบว่า

1. ด้านข้อมูลทั่วไป สมาชิกสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 30 คน เป็นสมาชิกสภาจังหวัดที่เป็นเพศชายถึง 29 คน เป็นเพศหญิงเพียงคนเดียว อายุของสมาชิกสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่วนใหญ่อยู่ในวัยระหว่าง 36-45 ปี คิดเป็นร้อยละ 46.66 รองลงมาอายุระหว่าง 46-55 ปี มีร้อยละ 26.66 และอายุระหว่าง 25-35 ปี คิดเป็นร้อยละ 6.66 แสดงให้เห็นว่า ประชาชนในท้องถิ่นยังให้ความสำคัญไว้วางใจให้เพศชายมาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนมากกว่าเพศหญิง ถึงแม้ว่ากฎหมายจะให้โอกาสเพศหญิงเข้ามามีบทบาททางการเมืองเท่าเทียมกับเพศชายแล้วก็ตาม และยังเห็นว่าบุคคลที่มีอายุอยู่ในวัยกลางคน เป็นบุคคลที่เป็นผู้ใหญ่ที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม

อาชีพของสมาชิกสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่วนใหญ่มีอาชีพพ่อค้า หรือนักธุรกิจ ถึงร้อยละ 56.66 รองลงมามีอาชีพรับจ้างร้อยละ 23.33 ทนายความร้อยละ 16.66 และนักการเมืองร้อยละ 3.33 ไม่มีสมาชิกสภาจังหวัดคนใดมีอาชีพเกษตรกรเลย การที่สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่มีอาชีพพ่อค้า นักธุรกิจ จึงทำให้มีรายได้สูงกว่าประชาชนส่วนใหญ่ของจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่มีอาชีพเกษตรกรซึ่งมีรายได้ต่ำ ทำให้ผู้ประกอบการพ่อค้า นักธุรกิจมีความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจ และเอื้ออำนวยต่อการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับสมัครรับเลือกตั้ง เพราะในการสมัครรับเลือกตั้งนั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัด จำเป็นต้องหาคะแนนนิยมจากประชาชน ซึ่งในการหาคะแนนนิยมจะต้องอาศัยปัจจัยด้านการเงิน เป็นสำคัญ ทำให้เกษตรกรซึ่งมีรายได้ต่ำสามารถ เข้าร่วมทางการเมืองในระดับสมัครรับเลือกตั้งได้น้อยมาก หรือบางครั้งไม่ได้ เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในฐานะตัวแทนของประชาชนเลย และในอนาคตต่อไป การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองของเกษตรกรจะลดลงเรื่อยๆ และในที่สุดจะเป็นเพียงผู้ให้

การสนับสนุนสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากพ่อค้า นักธุรกิจ ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มอาชีพที่มีรายได้สูงกว่า
เกษตรกร

2. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดมีแรงจูงใจใฝ่หาอำนาจหรือไม่ ผลการ
วิจัยออกมาว่า สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ให้คำตอบว่า เห็นด้วย ต่อคำถามที่ถามความรู้สึกต่อการ
มีอำนาจ และยังพบว่า สมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพทนายความ มีรายได้ระดับปานกลาง (5,001-
10,000 บาทต่อเดือน) มีการศึกษาระดับปริญญาตรี และมีอายุในวัยกลางคน (36-45 ปี) จะมี
แรงจูงใจในการแสวงหาอำนาจมากที่สุด ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพรับจ้าง มีรายได้สูง
(มากกว่า 10,000 บาทต่อเดือน) มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี และมีอายุน้อย (25-35 ปี) จะ
มีแรงจูงใจในการแสวงหาอำนาจน้อยที่สุด

3. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดมีแรงจูงใจแสวงหาชื่อเสียงเกียรติยศ
หรือไม่ ผลการวิจัยออกมาว่า สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ให้คำตอบว่า เห็นด้วย ต่อคำถามที่ถาม
ความรู้สึกในการแสวงหาชื่อเสียงเกียรติยศ และยังพบว่า สมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพทนายความ
มีรายได้ต่ำ (2,000-5,000 บาทต่อเดือน) มีการศึกษาระดับปริญญาตรี และมีอายุในวัยกลางคน
(36-45 ปี) จะมีแรงจูงใจในการแสวงหาชื่อเสียงเกียรติยศมากที่สุด ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดที่มี
อาชีพรับจ้าง มีรายได้สูง (มากกว่า 10,000 บาทต่อเดือน) มีการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี และ
มีอายุน้อย (25-35 ปี) จะมีแรงจูงใจในการแสวงหาชื่อเสียงเกียรติยศน้อยที่สุด

4. ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดมีแรงจูงใจแสวงหารายได้หรือไม่ ผล
การวิจัยออกมาว่า สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ให้คำตอบว่า เห็นด้วย ต่อคำถามที่ถามความรู้สึกใน
การแสวงหารายได้ และยังพบว่า สมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพนักธุรกิจ มีระดับการศึกษาระดับปริญญา
ตรี มีรายได้สูง (มากกว่า 10,000 บาทต่อเดือน) และมีอายุมาก (46-55 ปี) จะมีแรงจูงใจ
ในการแสวงหารายได้มากที่สุด ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพทนายความ มีการศึกษาสูงกว่า
ปริญญาตรี มีรายได้ต่ำ (2,000-5,000 บาทต่อเดือน) และมีอายุน้อย (25-35 ปี) จะมีแรง
จูงใจในการแสวงหารายได้น้อยที่สุด

5. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัดมีแรงจูงใจแสวงหาความสะอาดสบายหรือไม่ ผลการวิจัยออกมาว่า สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ให้คำตอบว่า เห็นด้วย ต่อคำถามที่ถาม ความรู้สึกในการแสวงหาความสะอาดสบาย และยังพบว่า สมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพทนายความ มีระดับการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรี มีรายได้อยู่ในระดับต่ำ (2,000-5,000 บาทต่อเดือน) และมีอายุอยู่ในวัยกลางคน (36-45 ปี) จะมีแรงจูงใจในการแสวงหาความสะอาดสบายมากที่สุด ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพรับจ้าง มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี มีรายได้สูง (มากกว่า 10,000 บาทต่อเดือน) และมีอายุน้อย (25-35 ปี) จะมีแรงจูงใจในการแสวงหาความสะอาด สบายน้อยที่สุด

6. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัดมีแรงจูงใจแสวงหาความมั่นคงหรือไม่ ผลการวิจัยออกมาว่า สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ให้คำตอบว่า เห็นด้วย ต่อคำถามที่ถามความรู้สึก ในการแสวงหาความมั่นคง และยังพบว่า สมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพนักธุรกิจ มีระดับการศึกษาสูง กว่าปริญญาตรี มีรายได้ระดับปานกลาง (5,001-10,000 บาทต่อเดือน) และมีอายุในวัยกลางคน (36-45 ปี) จะมีแรงจูงใจในการแสวงหาความมั่นคงมากที่สุด ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพ ทนายความ มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี มีรายได้ต่ำ (2,000-5,000 บาทต่อเดือน) และ มีอายุมาก (46-55 ปี) จะมีแรงจูงใจในการแสวงหาความมั่นคงน้อยที่สุด

7. ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัดมีแรงจูงใจในการเป็นตัวแทนของ ประชาชนหรือไม่ ผลการวิจัยออกมาว่า สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ให้คำตอบว่า เห็นด้วย ต่อ คำถามที่ถามความรู้สึกในการเป็นตัวแทนของประชาชน เช่น คำถามที่ว่า "ท่านคิดว่าปัจจุบันคุณ ธรรม จริยธรรม ของผู้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นสมาชิกสภาจังหวัดมีส่วนน้อยมากในการได้รับคะแนน เสียงเลือกตั้ง" มีสมาชิกสภาจังหวัดตอบว่าเห็นด้วยถึงร้อยละ 66.66 เห็นด้วยอย่างยิ่งร้อยละ 3.33 และไม่เห็นด้วยเพียงร้อยละ 30.30 และยังพบอีกว่า สมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพรับจ้าง มีระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี มีรายได้สูง (มากกว่า 10,000 บาทต่อเดือน) และมีอายุน้อย (25-35 ปี) จะมีแรงจูงใจในการเป็นตัวแทนมากที่สุด ส่วนสมาชิกสภาจังหวัดที่มีอาชีพทนายความ มีการศึกษาระดับปริญญาตรี มีรายได้ต่ำ (2,000-5,000 บาทต่อเดือน) และมีอายุปานกลาง (36-45 ปี) จะมีแรงจูงใจในการเป็นตัวแทนของประชาชนน้อยที่สุด

จากปัจจัยต่างๆ ที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาจังหวัดพระนครศรีอยุธยาส่วนใหญ่ยังคงยึดมั่นในประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ในอันที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในการที่จะทำให้สภาจังหวัดสามารถทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ และดูแลการบริหารกิจการของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดได้มากขึ้น หากเมื่อใดสมาชิกสภาจังหวัดมีจิตสำนึกยึดมั่นในประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวแล้ว ก็เชื่อได้ว่าสภาจังหวัดจะได้รับการสนับสนุนให้ เป็นสถาบันการปกครองระดับจังหวัดที่มีศักดิ์ศรีและอำนาจหน้าที่ในการดูแลผลประโยชน์ของประชาชนในจังหวัด เพิ่มขึ้น

การที่จะทำให้สมาชิกสภาจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและสมศักดิ์ศรีแล้ว ก็ควรจะมีการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดเสียใหม่ เพื่อให้สภาจังหวัด เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบทบาทในการพัฒนาประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ซึ่งมีแนวทางที่จะทำได้ 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 อาจเรียกว่า แนวทางอนุรักษนิยมและประนีประนอม แนวทางนี้มีเป้าหมายที่จะคงสภาพของสภาจังหวัดในฐานะของสภาของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยให้สภาจังหวัดทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติและควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป แต่ให้เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดให้มากขึ้นและชัดเจนขึ้น โดยเฉพาะอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ในจังหวัดต่างๆ ซึ่งสภาจังหวัดเคยมีอยู่ก่อนการตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี 2498 โดยให้มีการแก้ไขมาตรา 25 ของ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า "สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัด ในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้ นอกจากตั้งกระทู้ถามในสภาแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดย่อมมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค คำสอบถามและการตอบให้บันทึกหรือทำเป็นหนังสือ เสนอกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง"



แนวทางนี้ต้องการให้แก้ไขก็คือ การที่ให้สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิ เพียงสอบถามข้อเท็จจริง ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยต้องทำเป็นบันทึก หรือทำเป็นหนังสือ เสนอกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดมักไม่ได้รับคำตอบหรือว่าจะได้รับคำตอบ ก็ไม่ได้ทำให้เกิดความกระจ่างในเรื่องที่สอบถามไป เพราะสมาชิกสภาจังหวัดไม่สามารถซักถามในรายละเอียดได้นัก เหมือนกับกรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดตั้ง กระตุกถามผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด ควรกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด เป็นผู้ตอบ การสอบถามข้อเท็จจริงในที่ ประชุมสภาจังหวัด เหมือนกับการตอบกระตุกถาม ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกผู้สอบถามจะสามารถซักรายละเอียดให้กระจ่างชัดได้ และกระตุ้นให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคทำงานสนองความต้องการของ ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น

ข้อ เสนอนี้มักจะถูกคัดค้านในเชิงหลักการบริหารว่า สมาชิกสภาจังหวัด เป็นเพียงสมาชิก สภาหน่วยการปกครองท้องถิ่น เท่านั้น จึงไม่มีสิทธิ์ก้าวล่วงหรือควบคุมงานของหน่วยการปกครองส่วน ภูมิภาคหรือส่วนกลาง จริงอยู่แม้ข้อโต้แย้งนี้จะมี เหตุผลเชิงทฤษฎีสนับสนุน แต่ก็ไม่มีการปฏิเสธ ความจริงที่ว่า กิจกรรมและความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นซ้อนทับกับกิจกรรมและ ความรับผิดชอบของจังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างแยกไม่ออกดังกล่าแล้ว จึงยอมทำให้สมาชิกสภาจังหวัด ซึ่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 11 ถือว่าเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตจังหวัดนี้ มีสิทธิที่จะรับรู้กิจกรรมต่างๆ ที่ข้าราชการ ประจำทุกระดับทุกฝ่ายปฏิบัติอยู่ในจังหวัดนั้น อันอาจมีผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของ ประชาชนในจังหวัดซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดมีหน้าที่ต้องดูแล

นอกจากนั้น เพื่อให้การแก้ไขมาตรา 25 มีความสมบูรณ์ ควรจะต้องให้มีการปฏิบัติตาม มาตรา 26 ของ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 อย่างจริงจังด้วย โดย ขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ส่งมา ประจำจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัดตามกฎหมาย เข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความเห็น เกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการสอบถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรม นั้น

ซึ่งในบางจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติตามกฎหมายมาตรานี้อย่างจริงจัง โดย
 ส่งการให้หัวหน้าราชการประจำจังหวัด เข้าร่วมประชุมสภาจังหวัดอย่างพร้อมเพรียง ยิ่งผลให้
 ความสัมพันธ์กันระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด กับสมาชิกสภา
 จังหวัดนั้น ดำเนินไปอย่างราบรื่น ส่วนในบางจังหวัดหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด มักไม่ไป
 ประชุมสภาจังหวัด โดยอ้างว่าติดราชการบ้าง เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์บ้าง หรือไม่มีวาระ
 การประชุมที่เกี่ยวกับหน้าที่ของตนบ้าง ซึ่งเห็นได้ชัดว่าหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่ไม่ไป
 ประชุมย่อม เสียโอกาสที่จะได้รับทราบความต้องการและปัญหาของประชาชนในจังหวัดผ่านทาง
 ตัวแทนของปวงชนในจังหวัดนั้น

โดยสรุป อาจกล่าวได้ว่า แนวทางการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดที่
 อธิบายมาแล้วนี้ เป็นแนวทางอนุรักษและประนีประนอมจริงๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยน่าจะรับไป
 พิจารณาและดำเนินการให้เป็นผลได้ เพราะ เป็นแนวทางที่ไม่ทำให้ผู้ใดหรือหน่วยงานใด เสีย
 ประโยชน์แต่อย่างใด ตรงกันข้ามแนวทางนี้จะทำให้ตัวแทนของหน่วยการปกครองทุกหน่วยใน
 จังหวัดได้มีโอกาสตรวจสอบซึ่งกันและกัน และร่วมงานกัน เพื่ออำนวยความสะดวกสูงสุดให้แก่ประชาชน
 ในจังหวัดและประเทศชาติโดยส่วนรวม เห็นได้ชัดว่าถ้าแนวทางนี้เป็นที่ยอมรับ สมาชิกสภาจังหวัดมี
 หน้าที่ที่จะต้องปรับปรุงตนเองและกลไกการทำงานของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเดิม
 รวมทั้งต้องทำให้การประชุมของสภาจังหวัดมี เนื้อหาสาระ เป็นที่น่าสนใจของผู้ที่จะมาร่วมประชุม

แนวทางที่ 2 อาจเรียกว่า แนวทางประชาธิปไตยก็ได้ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะยกฐานะของ
 สภาจังหวัดในฐานะสภาของหน่วยการปกครองท้องถิ่นให้สูงขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติ
 และบริหาร กล่าวคือ ให้สมาชิกจังหวัด เลือกสมาชิกของตนเองไปทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือ
 คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดจังหวัด ซึ่งกฎหมาย
 ปัจจุบันกำหนดให้เป็นคณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า
 แนวทางนี้ เรียกร้องให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง
 ท้องถิ่นจากการเลือกตั้ง หมายความว่าแนวทางนี้ต้องการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดโครงสร้าง
 การบริหารเหมือนเทศบาล หรือกรุงเทพมหานครในปัจจุบันนั่นเอง

แนวทางนี้เคยได้รับการนำไปปฏิบัติในช่วง พ.ร.บ. ประชาภิบาลหรือองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดซึ่งรัฐบาลของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหลายพรรคการเมืองร่วมกันเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2519 โดยทั้งรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยนั้นให้เหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวว่า เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งกำหนดให้ผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง

ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่าง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ไว้พิจารณาและส่งให้กรรมาธิการวิสามัญแปรบัญญัติ แต่ร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ต้องตกไปหลังจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินยึดอำนาจและล้มเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เมื่อ 6 ตุลาคม 2519 และนับแต่นั้นมาแนวคิดที่จะปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดและฐานะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดูเหมือนจะไม่ใช่ในความสนใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองหรือของรัฐบาลชุดต่อๆ มาอีกเลย ไม่ว่าจะ เป็นรัฐบาลประชาธิปไตยครึ่งใบหรือเต็มใบ ดังจะเห็นว่าไม่เคยมีร่างกฎหมายปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีกเลย คงมีแต่ร่าง พ.ร.บ. ปรับปรุงฐานะและอำนาจหน้าที่ของสภาตำบล เท่านั้นที่ได้รับความสนใจจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองอย่างมาก ซึ่งต่างพากันเสนอ เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเสมอ สาเหตุที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพรรคการเมืองไม่สนใจที่จะปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดและสมาชิกสภาจังหวัด อาจเป็นเพราะสมาชิกสภาผู้แทนกัวสมาชิกสภาจังหวัดจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่มาก เกินไปจนสามารถแข่งขานมีกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในหมู่ประชาชนของจังหวัดได้

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวทางประชาธิปไตยดังกล่าวจะมีข้อดี และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยอย่างมาก แต่ก็ เป็นแนวทางที่จะมีผลกระทบต่อฐานะและบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดค่อนข้างมาก จึงอาจไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและข้าราชการประจำโดยเฉพาะจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรับผิดชอบในการควบคุมดูแลหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกชนิด

นอกจากนั้นหากสมาชิกสภาจังหวัดจะรวมพลังกันกดดัน เพื่อให้พรรคการเมืองและรัฐบาล ยกฐานะของสภาจังหวัดให้สูงขึ้นตามแนวทางประชาธิปไตยดังกล่าว สมาชิกสภาจังหวัดควรจะต้อง ศึกษาปัญหาที่จะ เกิดขึ้นตามมาดังนี้

ก. จะกำหนดความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดกับหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามโครงสร้างใหม่อย่างไร จึงจะสามารถร่วมกันปฏิบัติงาน เพื่ออำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนใน เขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

ข. จะหารายได้เพิ่มขึ้นจากแหล่งใด เพื่อนำมาใช้จ่ายในงบบริหาร ซึ่งจะต้องเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน หลังจากที่ข้าราชการประจำส่วนภูมิภาคในจังหวัดต่างๆ ถอนตัวไป

ค. จะแบ่งกิจกรรมที่คล้ายคลึงกันและที่ปฏิบัติในพื้นที่เดียวกันระหว่างหน่วยงานส่วนภูมิภาค และหน่วยงานท้องถิ่นอย่างไร จึงจะไม่ซ้ำซ้อนกัน และช่วยเสริมกัน

แนวทางที่ 3 อาจเรียกว่า แนวทางปฏิรูป แนวทางนี้มีเป้าหมายในการยกฐานะของสภาจังหวัดให้สูงขึ้น เป็นสภาของจังหวัดเหมือนในสมัยก่อน ปี 2498 แต่เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้มากขึ้นกว่าเดิม โดยอาจนำเอาหน้าที่ของสภาจังหวัดตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามโครงสร้างใหม่ เช่น ให้สภาจังหวัดมีฐานะ เป็นนิติบุคคล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ออกมติให้กิจการที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดรับไปปฏิบัติได้ แต่จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ
2. ออกข้อบัญญัติจังหวัดในกิจการที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจยับยั้งได้ ถ้าเห็นว่าเป็นข้อบัญญัติที่ขัดต่อกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ
3. ดูแลและส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปต่างๆ ใน เขตจังหวัดและสภาตำบล
4. ควบคุมการบริหารงานของจังหวัดในกิจการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
5. ให้คำปรึกษาในปัญหาต่างๆ เมื่อคณะกรรมการจังหวัดร้องขอ

6. เสนอแนะแก่รัฐบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดในกิจการต่างๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมสวัสดิการ และคุณภาพชีวิตของประชาชน

อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกสภาจังหวัดสนใจใช้แนวทางนี้เป็นแนวทางในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาจังหวัดก็จะต้องมีการปรับปรุงพฤติกรรมของสมาชิกให้สามารถทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของประชาชนในเขตจังหวัดได้อย่างแท้จริง และงดเว้นการใช้ตำแหน่งหน้าที่หาประโยชน์ส่วนตัว รวมทั้งจะต้องปรับปรุงกลไกการทำงานและสรรหาคณะที่ปรึกษาอาชีพมาช่วยงานของสภาจังหวัดให้มากขึ้น

จะเห็นได้ว่า แนวทางการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดทั้ง 3 แนวทางนั้น มีเป้าหมายที่จะทำให้สภาจังหวัดสามารถทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนของปวงชนในจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและดูแลการบริหารกิจการของหน่วยงานต่างๆ ในจังหวัดได้มากขึ้น ส่วนสภาจังหวัดสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพียงใดนั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับ การปรับปรุงกลไกของการทำงานของสภาจังหวัด เช่น การทำงานของคณะกรรมการและคณะที่ปรึกษา เป็นต้น และอีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับพฤติกรรมและจิตสำนึกของสมาชิกสภาจังหวัด เองว่ายึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมหรือส่วนตน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย