

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของไทยรูปแบบหนึ่ง โดยมีอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เน้นในด้านการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานให้แก่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชนบทให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

แต่เนื่องจากพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในแต่ละจังหวัด มีขนาดกว้างขวาง และมีได้เป็นสัดส่วนเหมือนเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล กล่าวคือจะรวมเอาพื้นที่ที่ยังไม่มีความเจริญเพียงพอที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาล โดยทั่วไปเป็นพื้นที่ชนบทหรือเป็นป่าเขา ที่มีประชากรอาศัยกันอยู่เบาบาง เป็นผลให้มีรายได้ของท้องถิ่นต่ำ ในขณะที่เดียวกันองค์การฯ มีพื้นที่และภารกิจที่รับผิดชอบกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องอาศัยบัจฉัยในการดำเนินงานจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค เช่น การขอรับการสนับสนุนในรูปเงินอุดหนุน (grant in aid) จากส่วนกลาง หรือการที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานขององค์การฯ เป็นต้น ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถจัดโครงสร้างให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจปกครอง (decentralization) ให้แก่ท้องถิ่น

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ปัญหาของท้องถิ่นได้ตรงตามความต้องการของประชาชน เนื่องจากองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน คือ สภาจังหวัด ไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่อันเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ทั้งนี้เพราะผู้ว่าฯ ซึ่งเป็นตัวแทนของราชการมีอำนาจในการบริหารงานขององค์การฯ เป็นอย่างมาก จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผลมาจากนโยบายของรัฐบาลที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง โดยเฉพาะด้านการคลังส่วนท้องถิ่น ทำให้ส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มาก อีกทั้งรัฐบาลไม่มึนโยบายที่

จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นที่ชัดเจน ทำให้การแก้ไขปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยกฎหมายเท่าที่ผ่านมา เป็นการแก้ไขในส่วนปลีกย่อยมิใช่สาระสำคัญ¹ สภาจังหวัดจึงไม่ใคร่จะมีบทบาทในการดำเนินงานและควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างเต็มที่

ในบทที่ 6 นี้จะเป็นข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ที่ยังไม่มีความเจริญเพียงพอจะจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่น สุขาภิบาล หรือ เทศบาลได้ อีกทั้งยังเป็นพื้นที่ชนบท มีประชากรอาศัยกันอยู่เบาบาง มีรายได้ของท้องถิ่นไม่มากพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ แต่มีพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลอย่างกว้างขวาง ในขณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเองก็ไม่มีความพร้อมในปัจจุบันของการดำเนินงาน เช่น บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ จึงจำเป็นต้องอาศัยหน่วยงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคเข้ามามีส่วนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นต้น ทำให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะที่ไม่ได้เป็นการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ แต่เป็นการปกครองท้องถิ่นกึ่งภูมิภาค (quasi-local administration)

¹ วรเดช จันทรศร "การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย," (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534), หน้า 63.

6.1 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.1. รูปแบบที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

รูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น ถ้ากล่าวในประเด็นของความเหมาะสมอาจถือได้ว่ามีความเหมาะสมอยู่ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ พื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชนบท จึงต้องมีการประสานความร่วมมือทั้งจากส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ) ส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) และหน่วยการปกครองท้องถิ่น (ตำบล หมู่บ้าน) จึงจะทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังเหตุผลต่อไปนี้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีเขตพื้นที่ในความรับผิดชอบอย่างกว้างขวาง แต่รายได้ส่วนจังหวัดที่จัดเก็บได้ในแต่ละปีมีไม่เพียงพอต่อการดำเนินงาน จึงต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากทางราชการ รวมทั้งบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้ จากส่วนภูมิภาค เช่น ในด้านการเกษตรกรรมและส่งเสริมอาชีพ จะต้องขอความร่วมมือไปยังเกษตรและพัฒนาชุมชนของจังหวัดหรืออำเภอ หรืออาจต้องขอรับการสนับสนุนด้านเครื่องจักรกลจากเร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวหรือมีแต่ไม่เพียงพอ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บังคับบัญชาทั้งในส่วนภูมิภาคและขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถที่จะหมุนเวียนเจ้าหน้าที่หรืออุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ของส่วนภูมิภาคมาใช้ในกิจการส่วนจังหวัดให้เกิดความคล่องตัวและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่

นอกจากนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่น คือ ตำบล หมู่บ้าน คือรากฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือประชาชนที่อาศัยอยู่ตามตำบลและหมู่บ้านจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด สภาตำบล ซึ่งเป็นโครงสร้างการปกครองในระดับพื้นฐานจึงเสมือนเป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับตำบล ดังจะเห็นได้จากการจัดท่างบประมาณของสภาตำบลจะกระทำโดยผ่านขั้นตอนการตราข้อบัญญัติจังหวัด นอกจากนี้รายได้ส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดเก็บได้เองมาจากรายได้ของสภาตำบล หรือจัดเก็บได้เองในเขตตำบล หมู่บ้าน ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงมีความสำคัญและเป็นองค์หลักที่สนับสนุนการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งในด้านการบริหารงานและเป็นแหล่งที่มาของ

รายได้

6.2 รูปแบบที่ให้มี การเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในเวลาต่อมาได้มีแนวความคิดที่จะให้ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากจากการเลือกตั้ง เช่นเดียวกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือนายกเทศมนตรี แทนที่จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของทางราชการ เพื่อที่จะให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบและมีความเป็นประชาธิปไตย

ประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่มีลักษณะทางการปกครองคล้ายคลึงกับประเทศไทย ได้ทำการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น โดยได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 (loi de decentralisation du 2 mars 1982) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ กฎหมายได้เน้นให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะเดปาร์เตอมองต์ (Department) มีการลดบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด (Prefet) จากการเป็นทั้งตัวแทนของรัฐในส่วนภูมิภาค และเป็นตัวแทนของจังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น มาเป็นลักษณะของผู้ประสานงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในเขตเดปาร์เตอมองต์ และเปลี่ยนชื่อตำแหน่งจาก Prefet (ผู้ว่าราชการ) มาเป็น Commissaire de la republique (กรรมการสาธารณรัฐ) โดยให้ประธานสภาจังหวัดเข้ามารับหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร เปรียบเสมือนเป็น "นายกเทศมนตรี" ในเดปาร์เตอมองต์ หรือจังหวัดนั้น และจังหวัดจะค่อย ๆ แปรสภาพเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่สมบูรณ์โดยมีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง จัดทำกิจกรรมทั้งของจังหวัดและที่ส่วนกลางมอบหมายโดยตรง ซึ่งจากผลของการปฏิรูปในเรื่องการกระจายอำนาจในปี 1982 นี้ มีผลกระทบต่ออำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการเฉพาะในส่วนที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเดปาร์เตอมองต์ที่เป็นส่วนท้องถิ่น² คือจะมีผลให้ประธานสภาจังหวัดเข้ามาทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของเดปาร์เตอมองต์ในส่วนที่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นแทนอีกตำแหน่งหนึ่ง

² โภคิน พลกุล "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 ตอน 2 สิงหาคม 2530, หน้า 301-302.

ข้อสังเกต การปกครองท้องถิ่นในรูปเดปาร์เตอมองค์ (Departement) ของฝรั่งเศสนั้น อาจเทียบเท่าได้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย แต่ของฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นมีลักษณะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นสองรูปแบบซ้อนกันอยู่ กล่าวคือ เดปาร์เตอมองค์แต่ละแห่งจะประกอบด้วยคอมมูน (Commune) ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (อาจเทียบเท่าได้กับเทศบาล) ซึ่งรวมตัวกันขึ้นเป็นคอมมูนหลาย ๆ แห่งทั่วทั้งเดปาร์เตอมองค์^๓ คอมมูนจึงเป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติงานในการจัดทำบริการสาธารณะ (le service public) ให้สำเร็จลุล่วง โดยมีเดปาร์เตอมองค์ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงาน กำกับดูแล ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานของคอมมูนที่อยู่ในอาณาเขต จึงเท่ากับว่าการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสเป็นการดำเนินงานโดยคอมมูนแต่ละแห่งภายในพื้นที่ของตน ภายใต้การ ควบคุมและประสานงานของเดปาร์เตอมองค์ ดังนั้น ทั้งเดปาร์เตอมองค์และคอมมูนเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ร่วมมือกันดำเนินงานในการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย เป็นการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่จังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาล มีลักษณะเป็นการแบ่งพื้นที่ในการดำเนินงานกันอย่างค่อนข้างเด็ดขาด กล่าวคือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดต่างฝ่ายมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงชี้ให้เห็นว่าแม้ว่าประเทศไทยได้นำโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นมาจากฝรั่งเศส แต่รูปแบบการดำเนินงานรวมทั้งในรายละเอียดนั้นแตกต่างกัน ดังนั้น การจะนำเอาวิธีการของต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทยควรมีการพิจารณาถึงความเหมาะสมและมีการประยุกต์ให้สอดคล้องกับโครงสร้างทางการปกครองและสังคมไทยด้วย

^๓ ปัจจุบันทั่วทั้งประเทศฝรั่งเศส มีคอมมูนประมาณ 36,000 แห่ง (ดู โภคิน พลกุล "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 ตอน 2 สิงหาคม 2530, หน้า 306)

สำหรับประเทศไทยได้เคยมีการกำหนดหลักการที่จะให้ทั้งสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 (ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2534) ได้กล่าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่น ในหมวดที่ 9 มาตรา 196-199 โดยได้กำหนดแนวทางให้การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่น ให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น การเข้าสู่ตำแหน่งทั้งของสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งเป็นหลักการแต่งตั้งจะกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของทางราชการ ทำหน้าที่ผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีผลให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือจะเข้าข้อยกเว้นที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องว่าผู้บริหารท้องถิ่นอาจมาจากการแต่งตั้งได้เฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

กรณีตามข้อเท็จจริงดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยได้ให้ข้อสังเกตว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจมาก แต่ขาดความพร้อมในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญคือประชาชนยังขาดความพร้อมและความสามารถที่จะปกครองตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการแต่งตั้งของทางราชการ ทำหน้าที่ผู้บริหารของท้องถิ่นไปพลางก่อน เพราะหากให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี กล่าวคือ

(1) ตามเหตุผลในหัวข้อ 6.1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานที่จะต้องประสานการปฏิบัติงานและความร่วมมือระหว่างส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และหน่วยการ

ปกครองท้องถิ่น ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบังคับบัญชาให้
องค์การทั้งสามร่วมมือกันทำงานภายใต้ปัจจัยการดำเนินงานอันจำกัดให้บังเกิดประโยชน์
แก่ท้องถิ่นได้

แต่ถ้าหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง
จะสามารถสั่งการได้เฉพาะในส่วนราชการส่วนจังหวัด แต่จะให้ข้าราชการส่วนภูมิภาค
และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ดำเนินงานตามขั้นตอนของบังคับบัญชาไม่ได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพพื้นที่
ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและปัจจัยในการดำเนินงานที่มีอยู่อย่าง
จำกัดแล้ว ถ้าหากขาดความร่วมมือและการประสานงานจากส่วนภูมิภาค และตำบล หมู่บ้าน
การทำงานจะสำเร็จลุล่วงไปได้ยาก⁴ จึงยังคงระบบของส่วนภูมิภาคไว้เพื่อเป็นการควบคุม
ดูแลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินงานให้บังเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นและประชาชน

(2) จากการที่เขตพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
เป็นเขตชนบท มีอัตราส่วนจำนวนประชากรต่อพื้นที่เบาบาง อีกทั้งประชากรส่วนใหญ่ได้รับการ
ศึกษาน้อยและไม่ใคร่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการปกครอง ทำให้ความพร้อมของ
ประชาชนที่จะปกครองตนเองจึงยังอยู่ในมาตรฐานที่ต่ำ นอกจากนี้ผู้ที่สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็น
สมาชิกสภาจังหวัดบางคนเข้ามาเพื่อให้สิทธิประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดแก่ธุรกิจของตน มากกว่าที่จะเข้ามาเพื่ออุดมการณ์ทางการเมือง หรือเพื่อที่จะให้
ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า นอกจากนี้บางคนอาจจะได้รับการเลือกตั้งจากการซื้อเสียง

⁴ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ในความรับผิดชอบ
กว้างขวาง แต่มีรายได้ส่วนจังหวัดและปัจจัยในการดำเนินงานน้อยไม่เพียงพอที่จะดำเนิน
กิจการส่วนจังหวัดได้ด้วยตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ ต่างกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น
เช่น เทศบาล ที่มีรายได้ของท้องถิ่นพอเพียงที่จะบริหารงานได้ มีบุคลากร เครื่องมือเครื่องใช้
ที่เหมาะสม และมีพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบอยู่ในวงจำกัด

เป็นผลให้บุคคลเหล่านี้มุ่งที่จะแสวงหาผลประโยชน์โดยอาศัยการเป็นสมาชิกสภาจังหวัด ยิ่งถ้าให้มีอำนาจเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยแล้ว อาจก่อให้เกิดผลเสียในทางปฏิบัติมากกว่าการที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการ

ดังนั้น จึงควรที่จะให้ประชาชนในเขตชนบทที่มีความพร้อมมีความสามารถในการปกครองตนเองระดับหนึ่ง โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานและประสานความร่วมมือจากส่วนต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ท้องถิ่นในระดับพื้นฐาน จนเมื่อท้องถิ่นใดมีความเจริญเพียงพอที่จะจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาลได้แล้ว รัฐก็จะให้การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์แบบต่อไป กระทรวงมหาดไทยจึงถือว่าตามข้อขัดข้องดังกล่าว เป็นความจำเป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป เพราะการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การฯ อาจก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี จึงถือเป็นความจำเป็นตามข้อยกเว้นของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ ตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น สามารถกำหนดข้อเสนอแนะได้ดังนี้

(1) สภาจังหวัด มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีจำนวนมากน้อยให้เหมาะสมกับจำนวนราษฎร ทำหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติจังหวัด ตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติ (ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงสภาจังหวัดอยู่ในหัวข้อที่ 6.2)

(2) หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้งของทางราชการ หรือตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีหน้าที่ในด้านการกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพ

(3) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ผู้รับผิดชอบในด้านการปฏิบัติงาน และเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนจังหวัดที่อยู่ในเขตจังหวัด โดยมีการแบ่งออกเป็น ส่วนต่าง ๆ เช่น สำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนอำเภอ และอื่น ๆ ตามความจำเป็น โดยปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องมาจากข้าราชการส่วนจังหวัด (เช่นเดียวกับที่ปลัดเทศบาลมาจากพนักงานเทศบาล) มิใช่ปลัดจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารอีกตำแหน่งหนึ่ง ทั้งนี้เพราะ

(3.1) ข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้ที่ปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะ จึงมีประสบการณ์และความรู้ ความชำนาญในงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดีกว่าข้าราชการฝ่ายปกครอง

(3.2) ภารกิจของปลัดจังหวัดในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ ของกรมการปกครองในจังหวัดต่าง ๆ มีอยู่มากมายทั้งงานส่วนภูมิภาค งานปกครองท้องที่ งานควบคุมกำกับเทศบาลและสุขาภิบาล การที่จะมาบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้อย่างเต็มที่จึงกระทำได้ยาก

นอกจากนี้หัวหน้าส่วนต่าง ๆ (ยกเว้นส่วนอำเภอ) ควรจะต้องเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด ไม่ควรแต่งตั้งมาจากข้าราชการประเภทอื่น ถ้ามีความจำเป็นอาจขอยืมตัวมาได้ในลักษณะช่วยราชการ เช่น ขอยืมตัวผู้เชี่ยวชาญด้านการเกษตร หรือการส่งเสริมอาชีพให้มาปฏิบัติงานแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการชั่วคราวได้

(4) หัวหน้าส่วนอำเภอ มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดของอำเภอต่าง ๆ ปัจจุบันมีนายอำเภอ ทำหน้าที่หัวหน้าส่วนอำเภอ ตลอดจนเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการส่วนจังหวัดที่ปฏิบัติงานในอำเภอ ซึ่งตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอที่ให้นายอำเภอทำหน้าที่นี้ นับว่าเหมาะสมกล่าวคือ

(4.1) นายอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคของอำเภอ สามารถที่จะนำเอาปัจจัยในการดำเนินงานที่อำเภอมีอยู่ทั้งในส่วนภูมิภาค (ส่วนราชการประจำอำเภอ) ส่วนจังหวัดและกำนัน ผู้ใหญ่บ้านให้ร่วมแรงร่วมใจกันดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ให้มีประสิทธิภาพได้

(4.2) อำเภอทั่วประเทศไทยมีทั้งหมดประมาณ 667 อำเภอ 74 กิ่งอำเภอ (ข้อมูลจากบันทึกนักปกครอง พ.ศ. 2534) หากกำหนดให้มีหัวหน้าส่วนอำเภอ

มาจากข้าราชการส่วนจังหวัดย่อมจะต้องมีการเพิ่มตำแหน่งขึ้นอีกหกร้อยกว่าตำแหน่ง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นและเกิดความสิ้นเปลืองโดยไม่สมควร

(4.3) การกำหนดกรอบอัตราของข้าราชการส่วนจังหวัดใน

ปัจจุบันมิได้มุ่งที่จะผลิตคนเป็นผู้บริหารหรือหัวหน้า ดังนั้น หากกำหนดให้ข้าราชการส่วนจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าส่วนอำเภอ ก็ย่อมขาดแคลนผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้

(5) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้มีข้อดีและข้อขัดข้องต่อการพัฒนาประสิทธิภาพขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่หลายประการ ซึ่งอาจกล่าวถึงข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาหรือปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นได้ ดังนี้

(5.1) คงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังเช่นที่กำหนดไว้ในพร.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แต่มีการปรับปรุงใน ส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด และการดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ให้เหมาะสมกับสภาพสังคม และการปกครองในปัจจุบัน

(5.2) ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วโอนอำนาจหน้าที่ไปขึ้นกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองจังหวัด และให้มีสภาจังหวัดที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัด มีประธานสภาจังหวัดเป็นผู้ประสานงานระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น การจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การให้ความเห็นชอบในการดำเนินกิจการนอกเขตหรือร่วมกับบุคคลอื่น ๆ เป็นต้น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานตลอดจนมีอำนาจในการควบคุมกำกับองค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ (ตามข้อเสนอแนะในบทที่ 3.4) ซึ่งจะมีผลให้พื้นที่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกลายเป็นเขตการปกครองส่วนภูมิภาค มิใช่การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อไป โดยมีสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาและประสานงานภายในจังหวัด มิใช่หน่วยงานผู้ปฏิบัติงานเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

(5.3) ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วพัฒนาสภาพตำบลต่าง ๆ ให้มีศักยภาพในการปกครองและยกฐานะเป็นนิติบุคคล คล้าย ๆ กับคอมมูน (commune) ของฝรั่งเศส โดยมีสภาจังหวัดเป็นผู้ประสานงานการปฏิบัติงานของสภาตำบล และองค์การ

ปกครองท้องถิ่นรูปอื่น แต่ระบบนี้คาดว่าจะไม่สามารถจะนำมาใช้กับประเทศไทยภายในอนาคตอันใกล้ได้ เพราะตำบลต่าง ๆ ของไทยยังไม่มี ความเจริญเพียงพอที่จะปกครองตนเอง

(5.4) การกำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจเป็นการเลือกจากบรรดาสมาชิกสภาจังหวัด (เช่นเดียวกับการเลือกนายกเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาล) หรือเป็นการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การฯ โดยตรง (เช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) เพื่อพัฒนาโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ ซึ่งตามข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่ควรจะนำมาใช้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ยังต้องการความร่วมมือความช่วยเหลือจากส่วนภูมิภาค และตำบล หมู่บ้าน โดยการประสานการปฏิบัติงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในการระดมเอาทรัพยากรที่มีอยู่ของจังหวัดมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ในทัศนะของผู้เขียนมีความเห็นว่า ข้อเสนอแนะตามข้อ 5.2 ที่จะให้ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดรวมเข้ากับจังหวัดซึ่งเป็นส่วนของการบริหารส่วนภูมิภาค มีความเป็นไปได้และเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของสังคมชนบท ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มี ความเจริญเพียงพอที่จะจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่เมื่อทางราชการได้จัดตั้งในรูปขององค์การปกครองกึ่งท้องถิ่น กึ่งภูมิภาค จึงก่อให้เกิดความสับสน ซ้ำซ้อนและไม่สามารถพัฒนาชนบทให้มีประสิทธิภาพ การยุบองค์การฯรวมเข้ากับจังหวัดโดยมีสภาจังหวัดเป็นองค์กรให้คำปรึกษาและให้ความเห็นชอบ และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของจังหวัด จะสามารถระดมเอาทรัพยากรที่มีอยู่ของจังหวัดมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

แต่แนวความคิดของสมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่ต้องการที่จะให้มีการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยให้คงรูปแบบดังเช่นที่เป็นอยู่ในรูปขององค์การปกครองท้องถิ่นไว้ แต่ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การฯมาจากการเลือกตั้ง เพราะจะเป็นการทำให้การบริหารราชการส่วนจังหวัดมีความเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น ส่วนการเข้าสู่ตำแหน่งนั้นผู้เขียนได้สอบถามจากสมาชิกสภาจังหวัดราชบุรี ซึ่งส่วนใหญ่มาจากกลุ่มการเมืองเดียวกันมักจะมีความเห็นว่า ควรเลือกจากบุคคลที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัด (คล้ายกับระบบการเมืองของไทย

และของเทศบาล) ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร ขณะเดียวกันสมาชิกสภาจังหวัดอื่น ๆ ที่มีบทบาททางการเมืองท้องถิ่นต่างออกไป อาจมีความคิดที่ให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารฯ โดยตรงก็ได้

6.2 สภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ การร่างข้อบัญญัติจังหวัด ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยมีข้อเสนอแนะในทางกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

6.2.1 สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามในข้อความที่อยู่ในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด และมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะตัวแทนของประชาชนในจังหวัดจากผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 25 วรรค 1, 2 ได้ แต่ตามพวรรค 3 ให้อำนาจผู้ว่าฯ มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามหรือข้อสอบถามข้อเท็จจริงนั้น เมื่อเห็นว่ายังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลาง จะเห็นได้ว่า มาตรา 25 วรรค 3 ได้ให้อำนาจผู้ว่าฯ ที่จะใช้ดุลยพินิจที่จะไม่ตอบกระทู้ถาม หรือข้อสอบถามข้อเท็จจริงไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจทำให้การควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารขององค์การฯ ไม่สามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีของกระทู้ถามซึ่งเป็นเรื่องในขอบเขตของการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดนั้น ควรจะบัญญัติเป็นข้อบังคับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องตอบในทุกกรณี ทั้งนี้เพราะสภาจังหวัดไม่มีอำนาจในลักษณะอื่น ๆ ที่จะควบคุมการดำเนินงานของผู้ว่าฯ เช่น การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ดังนั้นถ้าให้อำนาจผู้ว่าฯ ที่จะไม่ตอบกระทู้ถามได้อีก เท่ากับว่าสภาจังหวัดไม่มีอำนาจในทางพฤตินัยที่จะควบคุมการดำเนินงานของผู้ว่าฯ ได้เลย นอกจากนี้ในกรณีที่เกรงว่าอาจจะมีผลต่อความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญ ยังไม่สมควรเปิดเผยนั้น สามารถแก้ไขได้ด้วยการกำหนด

ให้มีการประชุมลับโดยการร้องขอของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัดรวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมร้องขอได้⁵

6.2.2 การสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติการ เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยสมาชิกสภาจังหวัดจะต้องสอบถามโดยทำเป็นบันทึก หรือเป็นหนังสือเสนอต่อกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้นเป็นผู้ตอบในนามของผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา 25 วรรค 2)

แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบข้อสอบถามข้อเท็จจริงนั้น ๆ เมื่อเห็นว่ายังไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายของราชการบริหารส่วนกลาง (มาตรา 25 วรรค 3)⁶ จะเห็นได้ว่ากรณีการสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานในส่วนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคแตกต่างกับการตั้งกระทู้ถามในกิจการส่วนจังหวัด เพราะเป็นการที่สมาชิกสภาจังหวัดกระทำการในฐานะที่เป็นผู้แทนของปวงชนในเขตจังหวัดนั้น จึงย่อมมีอำนาจที่จะสอบถามเกี่ยวกับการดำเนินงานของทางราชการที่มาปฏิบัติงานในเขตจังหวัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

เพื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 25 วรรค 3 ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถที่จะใช้ดุลยพินิจที่จะไม่ตอบข้อสอบถามได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจทำให้การตรวจสอบการดำเนินงานในส่วนภูมิภาคของผู้ว่าฯ ไม่ใคร่ได้ผล แต่ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดควรจะกำหนดให้อยู่ในขอบเขตของราชการส่วนจังหวัดเป็นหลัก การสอบถามหรือตรวจสอบการดำเนินงานในกิจการของส่วนภูมิภาคอาจกระทำได้บ้างตามสมควร เพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นจากบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นตามมาตรา 25 วรรค 3 จึงมีความเหมาะสมและสมเหตุสมผลต่อการบังคับใช้สภาพการณ์ปัจจุบัน

⁵พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 24.

⁶เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11.

6.2.3 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดควรจะกำหนดให้เฉพาะผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลเท่านั้น กล่าวคือ แม้ว่าตามมาตรา 11 กำหนดให้ "สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้แทนของปวงชนในเขตจังหวัดนั้น..." จึงมีฐานะเสมือนเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัด แต่ทางปฏิบัติบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดโดยทั่วไป จะมีเฉพาะในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ถ้าเป็นเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดมักจะไม่นำว่วงเข้าไปยุ่งเกี่ยว เว้นแต่เป็นการกระทำต่อกิจการที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค เช่น การสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรือการที่สมาชิกสภาจังหวัดได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการในระดับจังหวัด เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะเป็นการตรวจสอบ หรือให้คำปรึกษา มากกว่าที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบายหรือปฏิบัติงาน

จึงควรจะมีการแก้ไขในส่วนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดให้จำกัดเฉพาะผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาล เพื่อให้ยังเกิดความเท่าเทียมกันในสิทธิทางการเมืองของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ทั้งนี้เพราะขอบเขตของอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสมาชิกสภาจังหวัดที่ดี สมาชิกสภาเทศบาลก็ดี หรือ กรรมการสุขาภิบาล จะมีอำนาจที่จะดำเนินการภายในพื้นที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ไม่ก้าวล้ำหน้าที่กัน (เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดข้อยกเว้นไว้ เช่น การทำกิจการนอกเขต) การที่กำหนดให้ประชาชนในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด จึงน่าจะไม่ถูกต้องและไม่มีความจำเป็น แต่ถ้าหากต้องการที่จะให้สมาชิกสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนในเขตจังหวัด ตามเจตนารมณ์ของมาตรา 11 แล้ว ควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของสภาจังหวัดให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

6.2.4 อำนาจในการเพิกถอนมติของสภาจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีอำนาจในฐานะผู้บังคับบัญชาของส่วนภูมิภาคเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ซึ่งเป็นอำนาจของบุคคลคนเดียวกระทำ การในสองสถานะ เป็นทั้งองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรควบคุมกำกับ ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องตาม

หลักการบริหาร เพราะจะใช้อำนาจในส่วนที่เป็นองค์การควบคุมกำกับปฏิเสธที่จะไม่กระทำการตามมติของสภาจังหวัดได้ จึงควรจะได้แก้ไขมิให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่เป็นเรื่องในกิจการส่วนจังหวัดได้ แต่สามารถที่จะนำเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพิกถอนหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีสิทธิเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่มีใช้ข้อบัญญัติจังหวัดได้เฉพาะในกรณีที่เป็นมติที่มีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัดเท่านั้น

6.2.5 ควรจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เลขานุการสภาจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในด้านธุรการ งานการประชุม งานด้านการเมือง และข้อมูลของสภาจังหวัด ซึ่งจะมีฐานะเป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของสมาชิกสภาจังหวัดให้มีความคล่องตัวยิ่งขึ้น ตลอดจนมีส่วนร่วมช่วยในกิจการของสภาจังหวัด โดยอาจจะมีการตั้งศูนย์ข้อมูลของสภาจังหวัด หรือสร้างระบบเครือข่ายเชื่อมโยงกับศูนย์ข้อมูลรัฐสภา และหรือสถาบันอื่น ๆ ในภูมิภาคเพื่อเป็นข้อมูลให้แก่สมาชิกสภาจังหวัดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์ยิ่งขึ้น⁷

6.3 หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในส่วนที่เป็นกรกำหนดข้อเสนอแนะต่อตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เหมาะสมนั้น จะขอกำหนดข้อเสนอแนะทั้งที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจาก การแต่งตั้งของทางราชการส่วนหนึ่ง และตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนอีกส่วนหนึ่ง ตลอดจนโครงสร้างที่เป็นองค์ประกอบอื่น ๆ ของฝ่ายบริหาร เพื่อกำหนดข้อเสนอแนะในการพัฒนาโครงสร้างของฝ่ายบริหารทั้งระบบต่อไป

⁷ ปราน สุวรรณมงคล และคณะ, "การปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด," (รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2532), หน้า 64.

6.3.1 ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในส่วนของข้อเสนอแนะที่ยังคงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อไป อาจทำให้เกิดผลดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้ประสานการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ในจังหวัดให้ร่วมมือกันทำงานภายใต้ บัณฑิต การดำเนินงานอันจำกัดเพื่อให้บังเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่น

แต่จากการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไว้สองฐานะคือ

- (1) เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เป็นผู้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ใน

การควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการที่บุคคลคนเดียวกันเป็นทั้งผู้ปฏิบัติ (implementator) และองค์กรควบคุมกำกับ ในขณะเดียวกัน การควบคุมการดำเนินงานโดยสภาจังหวัดมักจะไม่ค่อยจะมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีลักษณะที่ให้อำนาจและดุลยพินิจในการตัดสินใจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียได้มาก จะทำให้โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ได้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง ควรจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดไว้ดังนี้

(2.1) การดำเนินงานกิจการส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด ควรจะกำหนดเฉพาะงานในด้านนโยบาย งานที่มีความเกี่ยวข้องกับส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลาง ส่วนงานในด้านปฏิบัติการควรให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ

ในปัจจุบันกฎหมายได้ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัดไว้อย่างกว้างขวางในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งในด้านนโยบายและด้านปฏิบัติการ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึง โครงสร้างการบริหารราชการโดย

ทั่วไป เช่น กระทรวง หรือเทศบาล หัวหน้าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้รับผิดชอบเฉพาะในงานด้านนโยบาย (Policy) ส่วนงานในด้านปฏิบัติการ (implementation) การควบคุมการปฏิบัติงานจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง หรือ ปลัดเทศบาล

ดังนั้น แม้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นข้าราชการประจำแตกต่างไปจากรัฐมนตรีหรือนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง แต่เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะควบคุมการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดเฉพาะในด้านนโยบายภายใต้การควบคุมของสภาจังหวัด โดยอาจมีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องแถลงหรือชี้แจงนโยบายในการบริหารงานให้สภาจังหวัดทราบ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องรับผิดชอบในงานที่มีความเกี่ยวข้องกับส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ตลอดจนการประสานงานกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ส่วนงานในด้านปฏิบัติการเช่น การจัดทำโครงการ การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด ควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด มิใช่ปลัดจังหวัดเป็นโดยตำแหน่งอีกฐานะหนึ่ง ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินกิจการส่วนจังหวัดเป็นไปอย่างตรงตามความต้องการของประชาชนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากจะมีการแบ่งออกเป็นสำนักงานเลขานุการจังหวัด ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอแล้ว ยังอาจแบ่งเป็นส่วนต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นตามสภาพงานและพื้นที่ เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นที่รู้จักของประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้ จะต้องไม่ควรให้ซ้ำซ้อนกับงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการอื่น

(2.2) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด เนื่องจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการแต่งตั้งของทางราชการ ความรับผิดชอบที่มีต่อสภาจังหวัด จึงมีเฉพาะการตอบกระทู้ถามและการตอบข้อเท็จจริงในการบริหารราชการ ดังนั้นจากการที่กฎหมายกำหนดหลักการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติทำให้เป็นไปตามมติของสภาจังหวัด นอกจากจะเป็นการชี้ให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการ

ปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงผู้รับผิดชอบนโยบายในการทำงานและบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สำเร็จลุล่วงตามมติและการควบคุมของสภาจังหวัด

การที่สภาจังหวัดมีมติในเรื่องที่เป็นกิจการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามมติของสภาจังหวัดนั้น แต่อาจมีข้อยกเว้น กล่าวคือถ้ามติของสภาจังหวัดมีชี้งานที่เป็นกิจการส่วนจังหวัด หรืออาจเกิดความเสียหายแก่ทางราชการและประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถที่จะไม่ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดนั้นได้โดยแสดงเหตุผลถึงข้อขัดข้องดังกล่าว เพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณาบทหนักให้การเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และบังเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม

(2.3) จากการศึกษาผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้งของทางราชการ สภาจังหวัดจึงไม่อาจให้คณะให้โทษต่อการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดได้ คงมีแต่เพียงอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานบางประการ เช่น การตั้งกระทู้ถามการสอบถามข้อเท็จจริง ในขณะที่ผู้ว่าราชการจังหวัด สามารถที่จะนำเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาจังหวัดได้ แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีฯยังไม่เคยใช้อำนาจยุบสภาจังหวัดเลย

ข้อเสนอแนะกรณีนี้ที่รัฐมนตรีฯ จะใช้อำนาจยุบสภาจังหวัด ควรจะบัญญัติกฎหมายให้จำกัดเฉพาะเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดเกิดความแตกแยกกันอย่างรุนแรง จนอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนรวมและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น หากเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด รัฐมนตรีฯ ก็ไม่อาจที่จะใช้อำนาจยุบสภาจังหวัดเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นการแก้ไขในส่วนของการตรวจสอบและคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้มี

การควบคุมมิให้ฝ่ายหนึ่งใช้อำนาจโดยมิชอบ อีกฝ่ายสามารถมีมาตรการควบคุมหรือลงโทษ (Sanction) ให้นำจากตำแหน่งได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวสภาจังหวัดไม่อาจลงมติไม่ไว้วางใจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพ้นจากตำแหน่งได้ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะยุบสภาจังหวัดตามข้อเสนอของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงควรจำกัดเฉพาะกรณีที่สภาจังหวัดเกิดความขัดแย้งกันเองจนไม่สามารถดำเนินงานได้เท่านั้น

(2.4) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นผู้ประสานการปฏิบัติงาน และนำเอาทรัพยากรของจังหวัดที่มีอยู่ทั้งที่เป็นของส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาค และตำบล หมู่บ้าน มาใช้ให้บังเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ภายใต้ปัจจัยการบริหารงานที่จำกัด เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของส่วนต่าง ๆ ตามที่กล่าวมาแล้ว ในการปฏิบัติงานผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะตระหนักอยู่เสมอว่าจะต้องแยกอำนาจหน้าที่ที่ปฏิบัติอยู่ว่ากำลังทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือผู้บังคับบัญชาการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความสับสนและมีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจของส่วนภูมิภาคแทรกแซงการดำเนินกิจการส่วนจังหวัด จนอาจเกิดผลเสียตามมาได้

6.3.2 หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ที่มาจาก การเลือกตั้ง) จากแนวความคิดที่จะพัฒนาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ โดยมี การแก้ไขให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แทนที่จะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างของประเทศฝรั่งเศสภายหลังจากปฏิรูปกฎหมาย โดยการตรากฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 (loi de decentralisation du 2 mars 1982) จะเห็นได้ว่าฝรั่งเศสได้มีการแก้ไขให้ประธานสภาจังหวัด (le president du conseil general) ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารของเดปาร์เตอมองค์ (Department) แทนผู้ว่าราชการ (Prefet) ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารของเดปาร์เตอมองค์มีลักษณะเป็นการประสานงาน (co-ordinate) มากกว่าจะทำหน้าที่ในการบริหาร เพราะว่าการบริหารงานภายในของคอมมูน (Commune) ต่าง ๆ

มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของตนเองอยู่แล้ว

แต่เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทย จะเห็นได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างไปจากเดปาร์เตอมองค์ของฝรั่งเศส กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในเขตจังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาล ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัด นอกจากนี้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับเทศบาล หรือสุขาภิบาลที่อยู่ในเขตจังหวัด มีความเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน ดังนั้น การจะกำหนดให้ประธานสภาจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการดำเนินงานของสภาจังหวัดและเป็นหัวหน้าฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีภารกิจมากพออยู่แล้ว จึงไม่เหมาะสมที่จะให้ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การฯ อีกหน้าที่หนึ่ง กล่าวโดยสรุปก็คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดของไทยจะเป็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรง ซึ่งต่างกับเดปาร์เตอมองค์ของฝรั่งเศสที่จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานงานในระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นของจังหวัด

ในกรณีที่จะมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อพัฒนาโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจจะกระทำได้โดย

(1) เลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหาร จากสมาชิกสภาจังหวัด เช่นเดียวกับที่เลือกประธานสภาจังหวัด หรือที่เทศบาลเลือกนายกเทศมนตรีจากสมาชิกสภาเทศบาล ตามหลักการของระบอบรัฐสภา (parliamentary system) กล่าวคือประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาจังหวัด และสมาชิกสภาจังหวัดจะเลือกสมาชิกผู้หนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร

(2) มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยเฉพาะ ควบคู่ไปกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด เพื่อให้ถือว่าประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารโดยตรง (เช่นเดียวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) กล่าวคือประชาชนจะมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและหัวหน้าฝ่ายบริหาร โดยตรง

จากข้อเสนอแนะทั้งสองประการนี้ ผู้เขียนมีแนวความคิดว่ารูปแบบตาม

(1) จะมีความเหมาะสมกว่า กล่าวคือ

ก. ฝ่ายบริหารจะสามารถดำเนินงานและได้รับการสนับสนุนจากสภาจังหวัด เป็นอย่างดี ทั้งนี้ เพราะสภาจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกสมาชิกสภาจังหวัดที่มีความเหมาะสมขึ้นมาทำหน้าที่

ข. สอดคล้องกับระบบการเมืองของรัฐ และการเมืองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ เช่น เทศบาล ที่นำเอาระบบรัฐสภามาใช้ ดังนั้น ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ประชาชนมีพื้นความรู้น้อย และกำลังอยู่ในขั้นตอนของการพัฒนาประชาธิปไตย จึงควรกำหนดรูปแบบการเมืองท้องถิ่นให้สอดคล้องกับระบบการเมืองของรัฐ เพื่อมิให้ประชาชนเกิดความสับสนได้

ค. การเลือกหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสมาชิกสภาจังหวัด ทำให้เป็นการประหยัดงบประมาณของทางราชการที่ใช้ในการเลือกตั้งมากกว่าการที่จะให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารฯ โดยตรง ซึ่งจะต้องดำเนินการเลือกตั้งทั่วทั้งจังหวัด ควบคู่ไปกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดที่จะต้องกระทำอยู่แล้ว

นอกจากนี้หากมีการแก้ไขให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะต้องมีการกำหนดมาตรการให้หัวหน้าฝ่ายบริหารที่ มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งการข้าราชการส่วนภูมิภาคบางตำแหน่ง เช่น นายอำเภอในฐานะ หัวหน้าส่วนอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ตลอดจนกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และอำเภอ ของหกกระทรวงหลักในการพัฒนาชนบท^๑ ให้ปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการ ส่วนจังหวัด 20 ประการ (ตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31) ได้ตามสภาพของงานหรือตามความจำเป็น ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อหาก กำหนดให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง จะมีผลทำให้

^๑ประกอบด้วย 1. กระทรวงมหาดไทย 2. กระทรวงศึกษาธิการ 3. กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ 4. กระทรวงสาธารณสุข 5. กระทรวงพาณิชย์ 6. กระทรวงอุตสาหกรรม

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ แยกออกจากส่วนภูมิภาคอย่างเด็ดขาด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องดำเนินกิจการส่วนจังหวัดด้วยตนเองลำพัง ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงความพร้อมและปัจจัยในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ เปรียบเทียบกับหน้าที่ในความรับผิดชอบแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกือบทุกจังหวัดทั่วประเทศ ไม่สามารถที่จะดำเนินงานได้โดยลำพัง ดังนั้น หากมีการแก้ไขกฎหมายให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแล้ว ควรจะมีบทบัญญัติให้อำนาจหัวหน้าฝ่ายบริหารฯสามารถสั่งการข้าราชการส่วนภูมิภาคในบางตำแหน่งดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามความจำเป็นได้

6.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กิจการที่รัฐอาจมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแทน โดยทั่วไป มักจะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน และผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น การมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการย่อมสามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เพราะองค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาของท้องถิ่นได้ดีกว่าส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค นอกจากนี้การที่มอบอำนาจให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดทำเป็นการมอบอำนาจให้อย่างเด็ดขาด องค์กรปกครองส่วนกลางจึงไม่สามารถที่จะเข้าจัดทำได้อีกต่อไป อำนาจในการดำเนินงานหรือการวินิจฉัยสั่งการจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยเฉพาะ

แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ในความรับผิดชอบกว้างขวาง ตรงข้ามกับมีรายได้ของท้องถิ่นน้อย การจัดทำบริการสาธารณะจึงอาจไม่ได้ผลดีเท่ากับการที่ส่วนกลางดำเนินการเอง ดังนั้น การที่ส่วนกลางจะมอบอำนาจในกิจการใดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ จึงควรจะเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นและบังเกิดประโยชน์แก่ท้องถิ่นจริง ๆ เช่น การส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การก่อสร้าง ซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานในเขตจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ ควรจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทในการแก้ไขปัญหามีผลกระทบจากการพัฒนา เช่น การควบคุมอาคาร การควบคุมและรักษาสิ่งแวดล้อม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน กิจการเหล่านี้ควรจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปมีส่วนร่วม นอกจากจะถือได้ว่าเป็นการให้ท้องถิ่นมีส่วนในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น ซึ่งยอมเข้าใจและแก้ไขปัญหาก็ได้ตรงตามวัตถุประสงค์แล้ว ยังจะเป็นการเพิ่มบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการมีส่วนร่วมต่อการแก้ไขปัญหของสังคมและของประเทศชาติได้อีกทางหนึ่ง

ในส่วนของการทำกิจการนอกเขตและการดำเนินกิจการร่วมกับบุคคลอื่น ปัจจุบันยังไม่มี การนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากนัก ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะว่าในส่วนของการทำกิจการนอกเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (มาตรา 31 ทวิ) ควรจะเป็นการจัดทำในโครงการที่มีผลต่อประชาชนทั้งในและนอกเขตองค์การฯ ซึ่งไม่อาจแยกออกเป็นหลายโครงการได้ หรือเป็นงานที่มีความต่อเนื่องเกี่ยวพันกัน จึงต้องอาศัยการประสานงานจากองค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ ที่จะต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศโดยรวม

นอกจากนี้หากมีความจำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ร่วมกันดำเนินงานในรูปของสหการ^๓ (syndicate) เพื่อให้บังเกิดประโยชน์อย่างยิ่ง ก็น่าที่จะมีการสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง โดยที่ไม่ควรจำกัดเฉพาะกรณีของเทศบาล ซึ่งอาจขยายไปถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาลต่าง ๆ ด้วย

ในส่วนของการดำเนินกิจการร่วมกับบุคคลอื่น (มาตรา 31 ตรี) เป็นการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเอกชนในการก่อตั้งบริษัทจำกัด หรือเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัด ซึ่งนับว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ของท้องถิ่นไม่มาก เพื่อให้สามารถระดมทุนจากภาคเอกชนมาใช้ในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดได้ทางหนึ่ง เช่น ในการประกอบการเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น ที่ต้องอาศัยเงินทุนและความชำนาญของภาคเอกชน แต่องค์การฯ ประสงค์จะเข้าควบคุมอย่างใกล้ชิด อาจจัดทำได้โดยการก่อตั้งบริษัท จำกัด หรือเข้าถือหุ้นในบริษัทจำกัดดังกล่าวมาแล้ว แต่ทั้งนี้ไม่ควรเป็นการตั้งบริษัทจำกัดขึ้นเพื่อเป็นการ

ผูกขาดการดำเนินงานเพียงผู้เดียว เพราะอาจเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลได้ ดังเช่น การก่อตั้งบริษัทจังหวัดจำกัดขึ้นเพื่อผูกขาดในกิจการบางอย่างดังที่เคยมีการจัดตั้งขึ้น

นอกจากนี้ควรมีการปรับปรุงในส่วนที่มาของรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความเหมาะสม และมีรายได้เพียงพอที่จะนำมาดำเนินกิจการส่วนจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น

(1) ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเอง เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ ควรมีการปรับปรุงวิธีการจัดเก็บและการชำระภาษีให้มีความคล่องตัวหรืออาจให้มีการเพิ่มอัตราภาษีให้สูงขึ้น หรือขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น ตลอดจนให้มีการเก็บภาษีจากรัฐวิสาหกิจที่ตั้งหรือประกอบการอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้องค์การฯ มีรายได้ของท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

(2) ภาษีอากรที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่

(2.1) ภาษีการค้าที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร⁹ (ซึ่งอาจหมายถึงความถึงภาษีมูลค่าเพิ่มที่จะนำมาใช้แทนภาษีการค้า) ปัจจุบันกรมสรรพากรใช้วิธีแบ่งสรรให้กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 70 องค์การปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ร้อยละ 30 ซึ่งเป็นอัตราที่ต่างกันมาก และไม่เป็นธรรม ควรจะมีการแก้ไขแบ่งสรรเป็นส่วนอัตราภาษีการค้าให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นอื่นเพิ่มขึ้นกว่าที่ได้รับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มขึ้นด้วย

(2.2) ภาษีสรรพสามิต เช่น ภาษีสุรา หรือภาษีที่เก็บเพิ่มจากน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ควรมีการขยายอัตราภาษีที่ทางราชการจัดสรรให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น (ภาษีสรรพสามิตที่เก็บเพิ่มจากน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ปัจจุบันได้รับจัดสรรเพียงร้อยละ 1 ซึ่งน้อยมาก ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขอัตราภาษีที่ทางราชการจัดสรรให้ท้องถิ่นที่เหมาะสมยิ่งขึ้น)

⁹พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 58-59

¹⁰พระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. 2499 มาตรา 4

(2.3) ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นภาษีที่กรมการขนส่งทางบกจัดเก็บและจัดสรรให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งควรจะมีการขยายอัตราภาษีที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

(3) รายได้ประเภทอื่น

(3.1) ควรมีการปรับปรุงเงินรายได้ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ และเงินรายได้อื่น ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

(3.2) กำหนดเงินประเภทที่เป็นรายได้อื่น ๆ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น จัดสรรเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ จัดสรรเงินรายได้จากภาษีอาภู่ จัดสรรเงินภาษีจากสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกทางหนึ่ง

6.5 การควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในฐานะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อดำเนินกิจการส่วนจังหวัดซึ่งแยกต่างหากจากราชการแผ่นดิน โดยกฎหมายกำหนดให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด เข้าไปทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ส่วนการควบคุมจากทางราชการเป็นไปในรูปของการควบคุมกำกับ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ การควบคุมกำกับจากส่วนกลาง และการควบคุมกำกับจากส่วนภูมิภาค ซึ่งได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ 5 ที่ผ่านมาแล้ว ในบทที่ 6 นี้ จะกล่าวเฉพาะในส่วนที่เป็นข้อเสนอแนะต่อการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

6.5.1 ข้อเสนอแนะต่อการควบคุมกำกับโดยส่วนกลาง

(1) การวางระเบียบให้ปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งทั่วประเทศยึดถือปฏิบัติ เช่น

ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด ระเบียบว่าด้วยการคลังส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นความจำเป็นที่กระทรวงมหาดไทยจะต้องเป็นผู้กำหนดเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่งถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน การกำหนดข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยควรจะเปิดโอกาสให้องค์การฯ มีอิสระในการดำเนินงานอย่างเต็มที่ภายในขอบเขตของกฎหมาย มุ่งเน้นการพัฒนาท้องถิ่นให้มีความเจริญก้าวหน้า มิใช่เป็นการควบคุมให้เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้อาณัติจากส่วนกลาง อันขัดต่อหลักการของการปกครองท้องถิ่น

(2) การควบคุมกำกับสภาจังหวัด เช่น กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด ที่ผู้ว่าฯ ไม่ให้ความเห็นชอบ โดยทั่วไปการนำร่างข้อบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ผู้ว่าราชการจังหวัดมักจะให้ความเห็นในการคัดค้านข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ๆ แนบไปด้วย ซึ่งจะมีผลต่อการพิจารณาของรัฐมนตรีฯ ให้สอดคล้องกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ร่างข้อบัญญัติฯ นั้นตกไป จึงควรมีหน่วยงานทำหน้าที่เลขานุการสภาจังหวัดที่มีประสิทธิภาพ และเป็นข้าราชการส่วนจังหวัด เป็นผู้นำร่างข้อบัญญัติฯ ที่ไม่ผ่านความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอต่อรัฐมนตรีฯ พร้อมด้วยความเห็นและข้อสังเกตทั้งของสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้รัฐมนตรีฯ วินิจฉัยสั่งการตามสมควร

จากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในขั้นสุดท้าย กรณีที่เกิดความเห็นแตกต่างกันระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด นับว่าถูกต้องและสมเหตุสมผล เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคือองค์กรสูงสุดที่ใช้อำนาจในการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีความเป็นกลางเพียงพอที่จะวินิจฉัยข้อขัดแย้งได้อย่างเป็นธรรม ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีฯ มีคำวินิจฉัยเช่นใดถือว่าเป็นที่สุด สภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามผลของคำวินิจฉัยนั้น

อำนาจในการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอีกประการหนึ่ง คือ อำนาจในการยุบสภาจังหวัด เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งใหม่ภายในเก้าสิบวันได้ เมื่อปรากฏว่าสภาจังหวัดดำเนินการเกินขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จนอาจเกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นและประชาชน หรือเกิดความขัดแย้งจน

ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพื่อยุบสภาจังหวัด ซึ่งจะเกิดช่องว่างของกฎหมาย คือ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเกิดความขัดแย้งกับสภาจังหวัด ผู้ว่าฯ อาจจะทำเรื่องเสนอให้รัฐมนตรีสั่งยุบสภาจังหวัดได้ แต่กรณีดังกล่าวยังไม่เคยเกิดขึ้นจริง เพราะเมื่อเกิดข้อขัดแย้งทุกฝ่ายจะพยายามผ่อนปรนเพื่อหาข้อยุติ ดังนั้น จึงยังไม่เคยเกิดข้อเท็จจริงกรณีรัฐมนตรีมหาดไทยใช้อำนาจยุบสภาจังหวัดดังกล่าว

6.5.2 ข้อเสนอแนะต่อการควบคุมกำกับโดยส่วนภูมิภาค

อำนาจในการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยส่วนภูมิภาค เป็นการดำเนินการโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด ซึ่งอาจกำหนดข้อเสนอนี้ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) ตามบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน (มาตรา 17-19) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำหนดเกี่ยวกับการประชุมของสภาจังหวัด เช่น การเรียกประชุม การเปิด-ปิดสมัยประชุม ซึ่งควรจะมีการแก้ไขให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาจังหวัด เพราะเป็นกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะ และให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการสภาจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ในด้านงานธุรการงานการประชุม งานในด้านการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและอื่น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(2) การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด จากกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดสามารถที่จะใช้อำนาจในส่วนภูมิภาคในฐานะที่เป็นองค์การควบคุมกำกับที่จะปฏิเสธไม่กระทำการตามมติของสภาจังหวัดได้ จึงควรแก้ไขมิให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่เป็นเรื่องกิจการส่วนจังหวัดได้ในทุกกรณี แต่ทั้งนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถที่จะนำเรื่องเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพิกถอน หรืออาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีสิทธิเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่มีข้อบัญญัติจังหวัดได้เฉพาะในมติที่มีลักษณะเป็นเรื่องของการเมืองแห่งรัฐ หรืออยู่นอกเหนือจากกิจการส่วนจังหวัดเท่านั้น

(3) การควบคุมข้าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่

เป็นประธานคณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด (อ.ก.จ.จังหวัด) ซึ่งเป็นองค์กรในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด และมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้น¹ เป็นผลให้ผู้ว่าฯ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นการไม่ถูกต้องตามหลักการกระจายอำนาจปกครอง

ข้อเสนอแนะ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการแต่งตั้งของทางราชการ ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะมีการแก้ไขให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดรองจากผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากข้าราชการส่วนจังหวัด และให้การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัดทุกระดับ ยกเว้นหัวหน้าส่วนขึ้นอยู่กับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนระดับหัวหน้าส่วนต่าง ๆ ขึ้นไป เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา การบริหารงานบุคคล การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย เพราะเป็นระดับผู้บริหารที่จะต้องรับผิดชอบต่องานในด้านนโยบายแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย (กรณีดังกล่าวให้พิจารณาประกอบกับหลักการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 44, 63 และ 86 ทวิ) กรณีตามข้อเสนอแนะดังกล่าวยังสามารถนำไปใช้กับกรณีที่หากมีการให้หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งอีกด้วย

6.6 บทสรุป

จากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้การดำเนินงานและการควบคุมจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ในขณะที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนคือสภาจังหวัด กลับไม่ค่อยจะมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 30

ทั้งนี้ มีผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างกว้างขวาง ซึ่งนอกจากจะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบแล้ว ยังมีผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่าไม่สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาชนบท โดยส่วนรวมได้อย่างจริงจัง

ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในทางกฎหมายต่อความสัมพันธ์ระหว่างสภาจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดที่ปรากฏอยู่ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ คือ ต้องการที่จะให้สภาจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนมีบทบาทในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารมากขึ้น บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะจำกัดเฉพาะในงานนโยบายเป็นหลักและจะต้องเป็นแกนกลางในการนำเอาทรัพยากรที่มีอยู่ของจังหวัดทั้งในส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นและตำบล หมู่บ้าน มาใช้ให้บังเกิดประโยชน์สูงสุด ขณะเดียวกันการควบคุมกำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยให้มีอิสระอย่างเต็มที่ จนเมื่อพื้นที่ใดมีความพร้อมที่จะปกครองตนเองได้แล้ว ทางราชการจะต้องสนับสนุนให้มีการจัดตั้งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเต็มรูปแบบ คือ สุขาภิบาล และเทศบาลต่อไป