

บทบาทหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ณัฐภัทร์ สัมฤทธิ์* พีรสิทธิ์ คำนวนศิลป์²

¹ นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ² รองศาสตราจารย์ วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นมุมมองของตัวอย่างประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในพื้นที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ในเขตเทศบาลและเขตองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 80 คน ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติร้อยละ และสรุปผลการศึกษาในลักษณะของการเขียนบรรยายเชิงพรรณนา

ผลการศึกษา พบว่า ประชาชนคิดเป็นร้อยละ 68.8 ยอมรับในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนผู้ที่ไม่ยอมรับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 31.2 ให้เหตุผลว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีบทบาทหน้าที่ชัดเจน ผลงานต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการไม่ได้ทำเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริงเป็นการทำเพื่อฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองเท่านั้น ส่วนในประเด็นความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า ประมาณครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 51.3) ของประชาชนมองว่าประเทศไทยยังจำเป็นต้องมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุน ช่วยเหลือโครงการที่เกินศักยภาพของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาในภาพรวมระดับจังหวัด รวมถึงการดำเนินงานที่เป็นภาพรวมระดับจังหวัด เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข การจัดการขยะมูลฝอย ส่วนประชาชนที่เหลืออีกส่วนหนึ่งมองว่าไม่มีความจำเป็นเลยหรือมีความจำเป็นไม่มากนักที่จะต้องมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะการดำเนินกิจกรรมหรืออำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะส่วนใหญ่มีความซ้ำซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

คำสำคัญ บทบาทหน้าที่, ความจำเป็น

บทนำ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยเกิดขึ้นจากความต้องการกระจายอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมายังส่วนท้องถิ่น โดยเริ่มต้นจากการจัดตั้งสภาจังหวัด ในปี พ.ศ. 2476 มีบทบาทหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการจังหวัด ที่แยกจากการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เป็นการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมายแต่ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล จนกระทั่งปี พ.ศ. 2481 กำหนดให้สภาจังหวัดประกอบด้วยราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งภายในจังหวัด มีบทบาทหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอาศัยระเบียบแบบแผนและนโยบายของราชการส่วนกลาง งบประมาณจากส่วนกลาง แต่ไม่ได้มีบทบาทในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงใน พ.ศ. 2498 จึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยได้ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

ปกครองตนเองมากขึ้น โดยดูแลรับผิดชอบพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลของแต่ละจังหวัด มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม การสาธารณสุข การป้องกันโรค การบำบัดโรคและการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งตั้งแต่ พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา บทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการและพัฒนาพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดครอบคลุมระดับตำบลและระดับจังหวัด ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมาก

ใน พ.ศ. 2537 เมื่อรัฐบาลประกาศยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ส่งผลให้สภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ครอบคลุมพื้นที่ตำบลทั่วประเทศ ทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่เดิมทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ในปี พ.ศ.2540 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยให้เหตุผลว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงสมควรปรับปรุงบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพื้นที่รับผิดชอบทั้งจังหวัด โดยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ดังนั้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2476 เป็นต้นมา บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เพิ่มมากขึ้น และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น จนกระทั่ง พ.ศ.2537 เมื่อสภาตำบลยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ครอบคลุมพื้นที่ตำบลทั่วประเทศ บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการบริหารและพัฒนาพื้นที่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงลดน้อยลง บทบาทหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ด้วยเหตุผลนี้ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดห่างไกลกับการจัดการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนมากขึ้น ส่งผลให้ภาพลักษณ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในสายตาของประชาชนมีความจำเป็นลดน้อยลงไปด้วย

จากปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกันในการบริหารและพัฒนาพื้นที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จึงได้กำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อมิให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อน โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการจัดทำแผนการประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกระทำได้ และเป็นกิจการที่

ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้นการบริหารจัดการในภาพรวมระดับจังหวัด และจะเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่นั้น ๆ

การที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนที่ประชาชนเลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ขาดจิตสำนึกความรับผิดชอบในการทำงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าส่วนตน โดยการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนหน่วยงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นฐานคะแนนเสียงของนักการเมือง แต่ไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดค่อนข้างน้อย โดยเข้ามามีส่วนร่วมเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น จึงทำให้ขาดพลัง ขาดความร่วมมือ ขาดความสนใจจากประชาชน

การถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะ แต่ไม่ได้ถ่ายโอนบุคลากรและงบประมาณ ทำให้อำนาจหน้าที่และงบประมาณของท้องถิ่นมีจำกัด และไม่ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลาง ดัดขัดในระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ทำให้ไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการ ไม่มีความเป็นอิสระเพียงพอ ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของข้าราชการส่วนภูมิภาคอย่างใกล้ชิด ทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้จริง

แม้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีอิสระในการออกกฎหมาย ระเบียบ และดำเนินการภายในอำนาจหน้าที่ แต่ในบางกรณี เช่น อำนาจในการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด และในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง เช่น ด้านสาธารณสุข ยังอยู่ภายใต้กรอบและกฎหมายภายใต้การกำกับของรัฐบาลส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ตลอดเวลาที่ผ่านมาอำนาจในการบริหารประเทศและการจัดบริการสาธารณะที่มีความสำคัญนั้นถูกรวมศูนย์ไว้ที่ราชการส่วนกลางและกลไกการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นหลัก โดยภารกิจหรืองานที่ตกเป็นของท้องถิ่นเป็นงานง่าย ๆ ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนในการดำเนินการมากนัก เช่น งานด้านสุขอนามัยพื้นฐาน งานด้านการรักษาความสะอาด งานซ่อมและบำรุงทางบางประเภท เป็นต้น โดยองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะด้านการอำนวยความสะดวก หรือการควบคุมให้ท้องถิ่นปฏิบัติงานเท่านั้น หากแต่ปฏิบัติหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งในทางตรงและทางอ้อมต่อการดำเนินงานให้บริการ เกิดความซ้ำซ้อนในงบประมาณและบุคลากร ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระ มีหน้าที่เฉพาะในทางกฎหมายมากกว่าจะปฏิบัติได้จริง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด แต่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เช่น โครงการบำบัดน้ำเสียรวม โครงการกำจัดขยะรวม องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้เอง ต้องใช้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่

จากที่กล่าวมาข้างต้น ประชาชนและผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองการปกครองมักจะมองว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีความจำเป็นมากนัก หากมีการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนงบประมาณที่นำไปใช้จ่ายในการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติคงจะเป็นไปได้ยากกับการยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด อับดุลเลาะ สะดะ (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง

การพัฒนารูปแบบการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า มีความเห็นสอดคล้องกับความคิดเห็นของนักรัฐศาสตร์ที่มองว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีความจำเป็นและมีความสำคัญ เพียงแต่ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ให้เหมาะสมตามกาลเวลา รวมถึงราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องปรับตัวให้เล็กลง และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนมาจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น

จากปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้ผู้ศึกษามีความสนใจที่จะศึกษาว่าประชาชนมองว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความจำเป็นหรือไม่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรปรับปรุงแก้ไขรูปแบบการปฏิบัติงานขององค์กรอย่างไร เพื่อให้ประชาชนเข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเห็นความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อไปในอนาคต

ด้วยความสำคัญดังกล่าว ผู้ศึกษา ซึ่งปัจจุบันสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงได้สำรวจความคิดเห็นและการยอมรับของประชาชนในบทบาทหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินงานตามภารกิจที่เป็นภาพรวมมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิด

ประเทศไทยมีแนวคิดการปกครองท้องถิ่นแบบสมัยใหม่นิยม (Modernist Perspective) โดยรัฐสมัยใหม่เป็นผู้จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรัฐสมัยใหม่ ประกอบด้วย ประชาชน ดินแดน อำนาจอธิปไตย และรัฐบาล โดยรัฐบาลเป็นผู้ออกกฎหมายให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และใช้พื้นที่หรือขนาดประชากรเป็นเกณฑ์ในการกำหนดเขตพื้นที่ปกครองในลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น โดยวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นประเทศไทยนั้น เริ่มต้นในช่วงรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 โดยได้มีการเริ่มตราพระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) เพื่อเป็นตัวอย่างในการพัฒนาเมืองแก่หัวเมืองทั่วไป นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมเมื่อ ร.ศ.124 (พ.ศ.2448) เพื่อให้มีหน้าที่ในการรักษาความสะอาด ป้องกันและรักษาความเจ็บป่วยและบำรุงรักษาเส้นทางคมนาคม ครั้นถึงรัชสมัยของรัชกาลที่ 6 ได้มีการทดลองจัดตั้ง “คูสิตธานี” เพื่อเตรียมการเป็นแบบอย่างในการปกครองท้องถิ่นและทดลองการปกครองแบบประชาธิปไตย ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ได้มีการปรับปรุงกิจการสุขาภิบาลให้เป็นรูปแบบการบริหารแบบประชาธิปไตย (Municipality) หรือเทศบาลในปัจจุบัน

จนเข้าสู่ยุคของการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยนำหลักการกระจายอำนาจการปกครองมาใช้ มีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบ

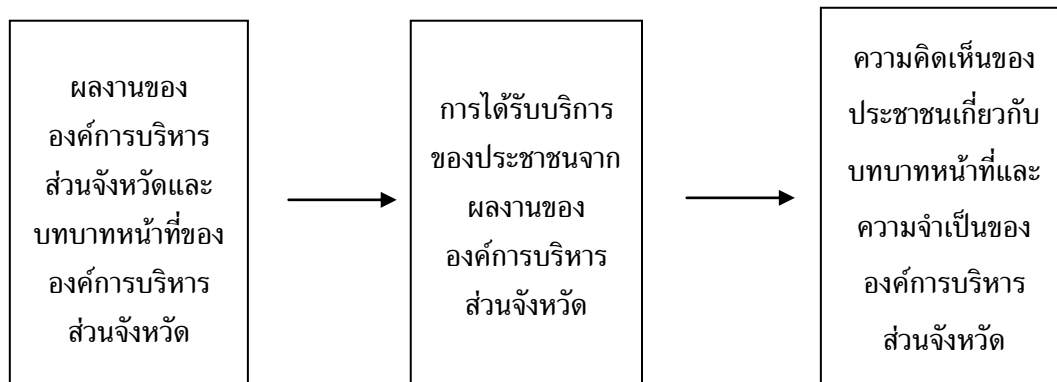
เทศบาล พ.ศ.2476 ให้เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีงบประมาณ มีทรัพย์สิน มีเจ้าหน้าที่ และมีอำนาจในการปฏิบัติงานในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ สืบเนื่องไปจนถึงการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2495 เพื่อเร่งรัดการปกครองท้องถิ่นให้ขยายไปทั่วประเทศ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เป็นผลให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 เป็นผลให้มีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แต่ถูกยกเลิกในปี พ.ศ.2515 ตามประกาศคณะปฏิวัติ จนถึงช่วงหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ได้มีกระแสตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองและกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จนมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัดแม้ว่าจะทับซ้อนกับพื้นที่ของท้องถิ่นอื่นก็ตาม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการปกครองท้องถิ่นไทยนั้น ส่วนใหญ่แล้วมักเกิดขึ้นจากความริเริ่มของชนชั้นนำในสังคมไทย หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงจากบนลงสู่ล่าง โดยประชาชนเป็นเพียงผู้รับคำสั่งและปฏิบัติตามเท่านั้น

จากภูมิหลังดังกล่าว จึงมีผู้สนใจในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังเช่น จันทรทิพย์ จันทะ (2542) ได้ศึกษาเรื่องความจำเป็นในการคงอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้วิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน และวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการยังคงมีองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ข้อเสนอแนะว่า ควรมีการแก้ไขพื้นที่ทับซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบทบาทหน้าที่ในการเป็นองค์กรประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และให้การสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่น รวมถึงการดำเนินการที่เป็นภาพรวมระดับจังหวัด เช่น การท่องเที่ยว การบริหารโรงพยาบาล

ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนมองเห็นความสำคัญและเข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากยิ่งขึ้น พยูน มีทองคำ (2537) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผลของการศึกษาวิจัยพบว่า ประชาชนไม่ทราบบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ไม่ทราบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล นอกจากนี้ ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังให้ความสำคัญกับภารกิจดังกล่าวน้อย ในจังหวัดสุราษฎร์ธานียังไม่มีการศึกษาในประเด็นนี้มาก่อน ผู้วิจัยในฐานะผู้ทำงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงมีความสนใจศึกษาในเรื่องนี้ เพื่อหาข้อมูลประกอบการปรับปรุงเสริมสร้างภาพพจน์และการยอมรับของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี

กรอบแนวคิด

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้สอบถามความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด เกิดจากหรือได้รับอิทธิพลมาจากผลงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังแสดงไว้ในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง “บทบาทหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลความคิดเห็นและมุมมองของประชาชนจากแบบสอบถามที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้น โดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญจากประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลภายในจังหวัด สุราษฎร์ธานี จำนวน 80 คน วิเคราะห์ข้อมูลร้อยละ และสรุปผลการศึกษาในลักษณะของการเขียนบรรยายเชิงพรรณนาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประชาชนต้องการให้ดำเนินงานในอนาคต

ผลการวิจัย

ผลการศึกษาข้อมูลทั่วไปของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็น ร้อยละ 53.8 และเป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 46.2 โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลนครและองค์การบริหารส่วนตำบล คิดเป็นร้อยละ 40 รองลงมาอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบล คิดเป็นร้อยละ 12.5 และอาศัยในเขตพื้นที่เทศบาลเมือง คิดเป็นร้อยละ 7.5 และผลการศึกษาความคิดเห็นและมุมมองของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผลงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่รู้จักองค์การบริหารส่วนจังหวัด คิดเป็นร้อยละ 91.2 และไม่รู้จักองค์การบริหารส่วนจังหวัด คิดเป็นร้อยละ 8.8 และในประเด็นเรื่องบทบาทหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า ประชาชน คิดเป็นร้อยละ 68.8 มองว่าบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการยอมรับจากประชาชน ส่วนประชาชนที่มองว่าไม่ยอมรับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอยู่เพียงร้อยละ 31.2 ประชาชนกลุ่มนี้ให้เหตุผลว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีบทบาทหน้าที่ชัดเจน ผลงานต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ ไม่ได้ทำเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริงเป็นการทำเพื่อฐานคะแนนเสียงของนักการเมืองเท่านั้น ส่วนในประเด็นความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า ประมาณเพียงครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 51.3) มองว่าร้อยละประเทศไทยยังจำเป็นต้องมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุน ช่วยเหลือโครงการที่เกินศักยภาพของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และ

เป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาในภาพรวมระดับจังหวัด รวมถึงการดำเนินงานที่เป็นภาพรวมระดับจังหวัด เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข การจัดการขยะมูลฝอย ส่วนประชาชนที่เหลื่อมมองว่าไม่มีความจำเป็นเลยหรือมีความจำเป็นไม่มากนักที่จะต้องมืองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะการดำเนินกิจกรรมหรืออำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะส่วนใหญ่มีความซ้ำซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และประชาชนส่วนใหญ่ คิดเป็น ร้อยละ 91.2 รู้จักองค์การบริหารส่วนจังหวัด ว่าเป็นหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ในการให้บริการและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ดำเนินกิจการภายในเขตจังหวัด รวมทั้งรู้จักองค์การบริหารส่วนจังหวัดเฉพาะในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

อภิปรายผล

จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่า มีประชาชนเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง (31.2%) มองไม่เห็นความจำเป็นของการมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด คนกลุ่มนี้มองว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรดำเนินงานตามภารกิจที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากขึ้น โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และบริหารงานด้วยความโปร่งใส ชัดเจน มีคุณภาพ มีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุน ช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางด้านงบประมาณให้กับโครงการที่เกี่วข้องภาพของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาในภาพรวมระดับจังหวัดมากขึ้น นอกจากนี้ ประชาชนยังมองว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรมีบทบาทสนับสนุนและดำเนินการในการบริการทางสังคม 3 ด้าน อันได้แก่ ด้านการศึกษา เช่น โรงเรียน , ด้านสาธารณสุข เช่น โรงพยาบาล และด้านการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของจันทร์ทิพย์ จันทะ (2542) ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นองค์กรประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และให้การสนับสนุนการพัฒนาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ รวมถึงการดำเนินการที่เป็นภาพรวมระดับจังหวัด เช่น การท่องเที่ยว การบริหารโรงพยาบาล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของพยุม มีทองคำ (2537) ที่พบว่าประชาชนไม่ทราบบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด งานวิจัยเหล่านี้ และงานวิจัยชิ้นนี้ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีก็เช่นกัน มิได้หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่มีบทบาทในการบริการประชาชน แต่ชี้ให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจทำงานไม่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงควรมีการพิจารณาศึกษาปรับปรุงเพื่อหาบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ชัดเจนขึ้น

ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นที่นำเสนอไปข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และความจำเป็นในการให้บริการแก่ประชาชน และค้นพบให้ชัดเจนว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรมีบทบาทหน้าที่อย่างไรต่อไปในอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีความเข้มแข็งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

จันทร์ทิพย์ จันทะ. 2542. ความจำเป็นในการคงอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดวิษัยนิพนธ์

รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. เชียงใหม่ : บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

พยูณ มีทองคำ. 2537. ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล : ศึกษาเฉพาะกรณี

อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองการปกครอง). เชียงใหม่ :

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

อับดุลเลาะ สะดะ. 2550. การพัฒนารูปแบบการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า. การศึกษาตาม

หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย สาขาสังคมศาสตร์เพื่อการพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา.