

บทที่ ๑

บทนำ

ความทั่วไป



ในการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศต่างๆ นั้น อาศัยหลักที่สำคัญ ๓ ประการ คือ ๑) หลักการรวมอำนาจในการปกครอง (Centralization of Power) ๒) การแบ่งอำนาจในการปกครอง (Deconcentration) และ ๓) หลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization of Power)^๑ ซึ่งประเทศต่างๆ ย่อมจะใช้ทั้งหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจประกอบกันในการจัดระเบียบบริหารราชการของประเทศ ทั้งนี้เพราะว่า ทั้งหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจย่อมใช้ผสมกันได้ เนื่องจากหลักการดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสียอยู่ แต่การที่ประเทศใดจะใช้หลักการใด มากน้อยกว่ากันเท่าไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับประเทศนั้นๆ

ฉะนั้น จากหลักดังกล่าวจึงทำให้ประเทศต่างๆ มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๒ ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางกับระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือจัดแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์และสภาพของแต่ละประเทศ

ซึ่งตามประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศต่างๆ ในระยะแรกๆ นั้น มักจะเป็นการปกครองแบบรวมอำนาจการปกครองเข้าไว้ในส่วนกลาง แต่ต่อมาได้มีแนวโน้มเอียงไปในทางที่จะกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นจัดการเอง ทั้งนี้เพราะมีแนวความคิด

^๑บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, ๒๕๑๔), หน้า ๑๐๔-๑๑๐.

ที่ว่า การปกครองแบบรัฐบาลกลางอำนาจไว้เพียงแห่งเดียวในประเทศนั้น ย่อมไม่สามารถสร้างความเจริญให้แก่บ้านเมืองได้เต็มที่ เพราะรัฐบาลกลางย่อมไม่สามารถรับเอาความคิดเห็นของคนส่วนใหญ่ในท้องถิ่นได้ดีเหมือนกับจัดให้มีองค์การบริหารท้องถิ่น^๑ ดังนั้น ถ้ารัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองแล้ว องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็จะสามารถจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่าการจัดบริการให้ประชาชนในท้องถิ่นโดยส่วนกลาง เพราะแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมอันเป็นลักษณะเฉพาะตัวของท้องถิ่น กล่าวคือ ความแตกต่างทางธรรมชาติ สังคมและวัฒนธรรม หรือประเพณีนิยมทางประวัติศาสตร์ ความได้เปรียบและเสียเปรียบทางเศรษฐกิจ ตลอดจนขั้นหรือระดับของการพัฒนาและปัจจัยอื่นๆ

เมื่อความต้องการของท้องถิ่น ซึ่งย่อมจะแตกต่างกันไป ก็จำเป็นจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะนำเอาบริการของรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่นในลักษณะที่ตรงตามความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองด้วยการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การขึ้นในแต่ละท้องถิ่น เพื่อจัดบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระในการดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นย่อมจะสามารถแก้ปัญหาการจัดบริการโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นได้^๒ การจัดระเบียบการปกครองประเทศนั้น การกระจายอำนาจเป็นหลักการอย่างหนึ่ง ซึ่งยึดถือเสรีภาพและประชาธิปไตยเป็นสำคัญ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีการปกครองตนเองหรือที่เรียกกันว่าการปกครองของท้องถิ่น (Local Self Government) ซึ่งการกระจาย

^๑ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government And Administration (Bangkok: Kurusapha Press, 1967), pp. 6-7.

^๒ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘), หน้า ๑.

อำนาจนั้น เป็นลักษณะของการคลายอำนาจออกจากส่วนกลางมิให้รวมอยู่เพียงจุดเดียว^๑ และเมื่อพิจารณาในด้านการเมืองการปกครองแล้วจะเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจนั้น เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจในนโยบายของรัฐบาลจากส่วนกลาง ที่จะเปิดโอกาสให้หน่วยงานในระดับภูมิภาคและหรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่น มีโอกาสที่จะพิจารณาตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญๆ ได้^๒ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุผลถึงเป้าหมายของหลักการปกครองท้องถิ่นที่ว่า ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นจะได้มีส่วนร่วมกันในเรื่องที่จะได้รับบริการจากรัฐทางด้าน เศรษฐกิจและสังคม เพื่อเสริมสร้างความผาสุกให้แก่ตน สำหรับการกระจายอำนาจนั้น จัดได้ว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับการปกครองท้องถิ่น เพราะการกระจายอำนาจถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญอันหนึ่งในการที่รัฐมอบอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถจัดทำกิจกรรมหรือบริการสาธารณะภายในแต่ละท้องถิ่นได้เอง และท้องถิ่นก็มีอิสระบางประการในการปกครองตนเองตามที่รัฐได้มอบอำนาจให้ การปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นรูปการปกครองที่รัฐกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นดำเนินการ โดยมีองค์กรที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระพอสมควร แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากรัฐบาลกลางด้วยวิธีการอันเหมาะสม ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ

การปกครองท้องถิ่นนั้น เป็นเรื่องของการแสดงออกถึงเสรีภาพและความเสมอภาคในอันที่จะได้รับบริการจากรัฐ เพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นในลักษณะที่สอดคล้องกับความเป็นจริง ซึ่งเป็นการแก้ปัญหามิให้ส่วนกลางกุมอำนาจไว้แต่เพียงส่วนเดียว และทำให้หน่วยการปกครองระดับรอง ช่วยให้การบริหารของรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น

^๑ Arthur W. Macmahon, Delegation and Autonomy (New Delhi : Asia Publishing House, 1961), p.15.

^๒ จรุง สุภาพ, ศัพท์วิชาการทางรัฐศาสตร์ (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๒), หน้า ๒๕.

และยังเป็นการแสดงถึงสิทธิในการปกครองตนเอง^๑ จึงเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นนั้น จะมีลักษณะ เป็นหน่วยย่อยและมีปฏิสัมพันธ์ต่อการปกครองในระดับชาติ ซึ่งเป็นระบบใหญ่ ซึ่ง การที่จะพิจารณาว่าหน่วยการปกครองใดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็โดยที่อาศัยหลัก เกณฑ์ซึ่งพอที่จะสรุปได้ ๔ ประการด้วยกัน คือ ๑) เป็นองค์การนิติบุคคล มีทรัพย์สินและ งบประมาณของตนเอง ๒) มีการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นบริหารงานด้วยตนเอง ๓) มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติกิจการพอสมควร และ ๔) มีอิสระด้านการคลังบ้าง^๒

สำหรับลักษณะและรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้มีการแบ่งลักษณะและรูป แบบของการปกครองท้องถิ่นออกเป็นแบบต่างๆ ดังเช่น ตามทัศนะของ Alderfer ได้ จำแนกรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นออกเป็น ๔ แบบ คือ^๓

(ก) แบบของประเทศฝรั่งเศส ที่มีลักษณะในการรวมอำนาจมาก ยึดถือระเบียบ แบบแผนและคำสั่งตามโครงสร้างของสายการบังคับบัญชา มีการใช้ฝ่ายบริหารครอบงำฝ่าย นิติบัญญัติ

(ข) แบบของประเทศอังกฤษ ที่ยึดถือการกระจายอำนาจมากกว่าการแบ่งอำนาจ ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทมาก โดยมีการใช้ระบบคณะกรรมการ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้า ไปมีส่วนร่วมในการปกครอง

(ค) แบบของสหภาพโซเวียต ที่ใช้พรรคคอมมิวนิสต์ควบคุมภายใต้อุดมการ ประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ มีสายลำดับการบังคับบัญชาและส่วนกลางเป็นผู้กำหนดขอบ เขต อย่างกว้างขวางไปยังสภาท้องถิ่น

^๑ประหัต หงษ์ทองคำ, การพัฒนาการทางการเมืองโดยกระบวนการปกครอง ท้องถิ่น (พระนคร : นำอักษรการพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๔๐.

^๒โปรดศึกษารายละเอียดได้จาก ไพบุลย์ ช่างเรียน, ลักษณะสังคมและการปกครอง ของไทย (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๔), หน้า ๑๔๕-๖.

^๓Harold F. Alderfer, Local Government in Developing Countries (New York : Mc Graw-Hill Book Company, 1964), pp. 7-16.

(ง) แบบของประเทศที่ยึดถือประเพณีของสังคมที่สลับซับซ้อน แต่ก็มีแนวโน้มในการสร้างความเป็นประชาธิปไตย และให้ประชาชนมีเสรีภาพต่อไป

ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้มีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น^๑ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการจัดระเบียบการปกครองของไทยกับหน่วยการปกครองของประเทศต่างๆ แล้ว รูปแบบการปกครองของไทยคล้ายกันกับรูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสมากที่สุด ไทยได้นำแบบอย่างการปกครองที่มีสายการบังคับบัญชาของฝรั่งเศสมาใช้^๒ และการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทย (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการจัดการปกครองเป็นรูปพิเศษต่างออกไป) ได้จัดเป็น^๓

- ๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ๒) เทศบาล
- ๓) สุขาภิบาล
- ๔) องค์การบริหารส่วนตำบล^๔

^๑"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘" ราชกิจจานุเบกษา ๘๙ (๒๙ กันยายน ๒๕๑๕) : ๕๓-๑๑๐, ข้อ ๓.

^๒Samuel Humes and Eileen M. Martin, The Structure of Local Government Throughout the World (The Hague : Martinus Nijhoff, 1961), p.206.

^๓"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘, ข้อ ๖๕.

^๔ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกยกเลิกโดย "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖" ราชกิจจานุเบกษา ๘๙ (๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕) : ๑๒๒-๑๓๒, ข้อ ๑.

ความสำคัญของ เรื่อง

การปกครองท้องถิ่นของไทย แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงมาแล้วหลายครั้ง ดังเช่น พ.ศ. ๒๔๔๕ มีการจัดตั้งสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๘ มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ ตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลและสภาตำบล^๑ ก็ตาม แต่การปกครองท้องถิ่น ยังอยู่ในความควบคุมจากส่วนกลางเช่นเดิม ซึ่งควบคุมทั้งด้านบุคคลและด้านงบประมาณ โดยอ้างว่าประชาชนขาดความรู้ ความสามารถที่เพียงพอ^๒ ดังเช่น การยุบสภาท้องถิ่น การปลดฝ่ายบริหารขององค์การปกครองท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง การกำหนดให้องค์การปกครองท้องถิ่นต้องทำงานงบประมาณประจำปีตามแบบและวิธีการที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้ให้ การควบคุมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและรายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่น เป็นต้น การปกครองท้องถิ่นส่วนใหญ่ผู้บริหารคือข้าราชการประจำหรือตัวแทนส่วนกลาง ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมน้อยหรือไม่มีเลย^๓ แม้ในท้องถิ่นที่ประชาชนมีการศึกษาดีและเจริญ เช่น กรุงเทพมหานครก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นๆ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เขตดำเนินงานหรือเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบดำเนินงานที่แท้จริง

^๑สนธิ บายยี่ชัน และวิทยา นภาศิริกุลกิจ. การเมืองท้องถิ่นไทย (พระนคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๖), หน้า ๔๘-๔๙.

^๒สุจินต์ หังสนบุตร, จุดอ่อนของระบบการเมืองไทย (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๖๘-๘๘.

^๓โปรดพิจารณาโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ใน หลวงนรกิจบริหาร, การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๗), หน้า ๑๑๘-๒๐๓, ๒๒๕, ๒๓๐.

ได้แก่ ท้องที่ชนบทนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งท้องที่ดังกล่าวมีเนื้อที่ประมาณคิดเป็นร้อยละ ๔๔.๕๑ ของเนื้อที่ทั้งประเทศและมีจำนวนประชากรประมาณร้อยละ ๗๓.๗๔ ของประชากรทั้งประเทศ^๑ นับเป็นหน่วยการปกครองที่มีขอบเขตและความรับผิดชอบกว้างขวาง ประกอบกับเป็นเขตที่มีความเจริญน้อย เมื่อเทียบกับเขตการปกครองท้องถิ่นหน่วยอื่นๆ แล้ว ยังต้องการพัฒนาในด้านต่างๆ เป็นอันมาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นองค์การปกครองที่ควรมีบทบาทในการพัฒนาประเทศ และควรได้รับความสนใจอย่างยิ่ง เพราะว่าพลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศย่อมเกี่ยวพันกับองค์การนี้อย่างไม่มีปัญหา องค์การนี้แม้ว่าการดำเนินงานในด้านอำนวยบริการท้องถิ่นยังไม่ได้รับผลสำเร็จสมความมุ่งหมายนัก แต่ก็นับว่ามีคุณค่าในทางประชาธิปไตย^๒ อันเป็นการวางรากฐานประชาธิปไตยในชนบทของประเทศไทย องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีส่วนช่วยเหลือในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมในเขตชนบท ได้แก่ การปฏิบัติตามโครงการพัฒนาการท้องถิ่นและโครงการเร่งรัดพัฒนาชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการส่งเสริมอาชีพราษฎร การศึกษาประชาบาล การคมนาคม การชลประทานราษฎร และการสาธารณสุข นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ในการทำนุบำรุงความเจริญก้าวหน้าและความผาสุกของราษฎรอีกหลายประการด้วย^๓

^๑ สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ข้อมูลบางประการเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (กรุงเทพมหานคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๕), หน้า ๑.

^๒ บุญเย็น วอทอง, "การพัฒนาประชาธิปไตยในชนบท," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับพิเศษ ๒๕๐๘ (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๘), หน้า ๒๖-๒๗.

^๓ "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙," ราชกิจจานุเบกษา ๗๔ (๒๙ มกราคม ๒๕๐๐) : ๓๐๗-๓๑๙.

ก่อนที่จะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรากฐานมาจากสภาจังหวัดเดิม ซึ่งก่อตั้งขึ้นพร้อมกับเทศบาลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ หลักการของสภาจังหวัดในสมัยนั้น มุ่งหมายให้สภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของฝ่ายบริหารของจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของจังหวัดบางประการ^๑ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ได้มีการแยกพระราชบัญญัติสภาจังหวัดออกจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล แต่หลักการคงเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง สภาจังหวัดคงเป็นองค์ประชุมที่ปรึกษาของจังหวัด อันประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากราษฎร^๒ จึงเห็นได้ว่าสภาจังหวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมา ไม่มีบทบาทที่สำคัญในการควบคุมการบริหารราชการเลย จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีการปฏิรูปสภาจังหวัดขึ้นครั้งใหญ่ กล่าวคือเปลี่ยนแปลงฐานะของสภาจังหวัดขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔ นโยบายของรัฐบาลในการที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นนี้ ก็โดยมีความมุ่งหมายที่จะกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้จังหวัดมีอิสระในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น เพราะแต่เดิมนั้น สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น^๓ หลักการแห่งพระราชบัญญัติ ปี ๒๔๘๔ ก็คือสภาจังหวัดซึ่งประกอบด้วยตัวแทนที่ราษฎรเลือกตั้งนั้น มีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร อันมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้า จังหวัดจึงเกิดมี ๒ ฐานะด้วยกัน คือ จังหวัด



^๑"พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖," ราชกิจจานุเบกษา ๕๑ (๒๔ เมษายน ๒๔๗๗) : ๕๑๘-๕๓๔.

^๒"พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๑," ราชกิจจานุเบกษา ๕๖ (๑ เมษายน ๒๔๘๒) : ๑๓๘-๑๔๐.

^๓กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท. ๑๓๓๘/๒๔๘๘ เรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๔ จากปลัดกระทรวงมหาดไทยถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๔๘๘.



ตามราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นตัวแทนขององค์การบริหารส่วนกลาง ในขณะที่เดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น^๑ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีสองหน้าที่ (Dual Function) คือ หน้าที่ในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคสังกัดกระทรวงมหาดไทยกับในฐานะเป็นผู้บริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งบริหารราชการในการควบคุมของสภาจังหวัด^๒ อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นในระบบนี้ยังมีข้ออยู่ในฐานะเป็นสถาบันการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีอุดมคติเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง เพราะเหตุว่าตัวแทนของราษฎรไม่มีโอกาสเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเหมือนอย่างการปกครองแบบเทศบาล กฎหมายระบุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สรุปแล้วหลักการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาธิปไตย ตั้งแต่ปี ๒๔๙๔ เป็นต้นมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มได้รับอำนาจในการจัดหารายได้จากภาษีอากร รวมทั้งเงินอุดหนุนมากยิ่งขึ้น แต่ก็ยังเป็นจำนวนจำกัดไม่สามารถดำเนินกิจการเพื่อสนองความต้องการของท้องถิ่นได้เพียงพอ ต่อมาในปี ๒๕๐๑ ได้มีคำสั่งของคณะปฏิวัติให้ระงับการเลือกตั้งไว้ชั่วคราว จนกระทั่งเมื่อปี ๒๕๑๐ ได้มีการยกเลิกคำสั่งของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวนับว่าเป็นเวลาเกือบ ๑๐ ปี ที่สภาจังหวัดมิใช่ตัวแทนของราษฎรอันแท้จริง กล่าวคือ สมาชิกสภาจังหวัดได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีเพิ่มมากขึ้น เมื่อได้มีการโอนการศึกษาประชาบาลจาก

^๑"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๔," ราชกิจจานุเบกษา ๗๒ (๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๔) : ๑๗๖-๑๙๙.

^๒กำพจน์ มนูญปิฎ, "บทบาทของผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๘), หน้า ๔.

ส่วนกลางมาสังกัดองค์การนี้^๑ ทำให้รัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนการศึกษาเป็นจำนวนมากแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และในปัจจุบันนี้สมาชิกสภาจังหวัดได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน

หลักการของกฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กำหนดให้สภาจังหวัดมีส่วนร่วมดำเนินกิจการและควบคุมการปฏิบัติงาน นับตั้งแต่ขั้นริเริ่มและขั้นตรวจสอบผล ได้แก่ การพิจารณาตั้งงบประมาณและตรวจสอบผลการใช้จ่ายเงิน ฉะนั้น ตามหลักการแล้วสภาจังหวัดจะต้องมีหน้าที่วางนโยบายทางการเงินและควบคุมการใช้จ่ายเงิน ทั้งนี้โดยมีความมุ่งหมายในการจัดสรรแบ่งปันเงินที่ได้รับมานั้น นำไปใช้จ่ายเพื่อบังเกิดประโยชน์และความผาสุกอันแท้จริงแก่ราษฎรในท้องถิ่น ฝ่ายบริหารจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามความประสงค์ของสภาเท่าที่กฎหมายจะอำนวยให้ ในเรื่องนี้กล่าวกันว่า ตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว สภาจังหวัดก็ได้มีบทบาทอย่างแท้จริงตามหลักการที่มุ่งหมายไว้ สภาจังหวัดในทางปฏิบัติเป็นเพียงที่ปรึกษามากกว่าที่จะมีอำนาจในทางนิติบัญญัติและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงเหมือนกับว่าโดยข้อเท็จจริงแล้ว ประชาชนแทบจะไม่มีส่วนร่วมในการปกครองแต่อย่างใดเลย การปกครองนี้อาจเรียกได้ว่าเป็น "การปกครองภูมิภาคจำบัง"^๒ ซึ่งหมายถึงการปกครองท้องถิ่นแต่เพียงในรูป(From) หรือในนามเท่านั้น แต่ในพฤติกรรมแท้จริงแล้ว เป็นการปกครองของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เข้ามาแอบแฝงอยู่ในรูปดังกล่าว หรือดังที่ ศาสตราจารย์ Charles Madge แห่งมหาวิทยาลัย เลอร์นิวแฮม

^๑ "พระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๘," ราชกิจจานุเบกษา ๘๓ (๑๖ กันยายน ๒๕๐๘) : ๘-๑๔.

^๒ ชวงส์ ฉายะบุตร, การวิจัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมนักคิดค้นศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๐), หน้า ๑๐.

ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งของรายงานการสำรวจเรื่องหมู่บ้านในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยเป็นเครื่องยืนยัน มีข้อความว่า "... มีสภาจังหวัดอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งมีสมาชิกเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา แต่สภานี้ดูคล้ายๆ เป็นเงาๆ เป็นเพียงองค์การที่ปรึกษาเท่านั้น ซึ่งความทฤษฎีควรจะเป็นผู้สะสางและเผยความใน เมื่อมีการใช้เงินจำนวนมากไม่ถูก เรื่อง ..."

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าแม้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ผ่านมา จะได้ผลพอสมควร แต่ก็ยังนับไม่ได้ว่าประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย ทั้งนี้เนื่องจากยังมีปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องต่างๆ มากมายที่เป็นสาเหตุทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดประสิทธิภาพ ปัญหาอุปสรรคที่สำคัญดังกล่าวไม่ว่าจะเป็น เรื่องการจัดองค์การ การบริหารงานบุคคล การคลังโดยเฉพาะในเรื่องของรายได้ซึ่งเป็นอุปสรรคอย่างมาก ตลอดจนถึงปัญหาในเรื่องของกระบวนการดำเนินงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงน่าที่จะทำการศึกษาวិเคราะห์หาสาเหตุที่สำคัญของปัญหาอุปสรรคต่างๆ ว่ามีและเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้หาวิธีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคเหล่านั้น พร้อมทั้งหาแนวทางตลอดจนวิธีการในการที่จะปรับปรุงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการช่วยพัฒนาประเทศได้ทางหนึ่งด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่องปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินเรื่อง ผู้เขียนจึงได้วางวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัยไว้ ดังนี้

๑) เพื่อศึกษาวิจัยว่าตามที่กฎหมายระบุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งนั้น ในทางเป็นจริงแล้ว มีลักษณะเป็นการปกครองตนเองมากน้อยเพียงใด

๑ สาย หุตะเจริญ, "ข้อเท็จจริงที่ต้องคิด," เทศาภิบาล ๕๒ (กันยายน ๒๕๐๐) :

๒) เพื่อศึกษาถึงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า นับตั้งแต่ได้จัดตั้งเป็นต้นมา องค์การนี้ได้ดำเนินการไปแล้วประการใด มีอะไรบ้างที่ยังเป็นข้อบกพร่องอยู่ นอกจากนี้จะได้ทำการศึกษาริเคราะห์ในด้านการบริหารงานและการควบคุม ตลอดจนการจัดองค์การว่าก่อให้เกิดผลดี ผลเสียอย่างไร เพื่อจะได้เป็นประโยชน์ในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขต่อไป

๓) เพื่อศึกษาริวิจัยว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น มีองค์ประกอบอย่างไร และจะทำการศึกษาริวิจัยว่า สภาจังหวัดซึ่งทำหน้าที่สำคัญในทางนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารงานของท้องถิ่นให้บังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพนั้น มีองค์ประกอบในสาระสำคัญอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้วิเคราะหว่าสภาจังหวัดในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดมีองค์ประกอบที่เหมาะสมเพียงไรหรือไม่ในขณะนี้

๔) เพื่อศึกษาริวิจัยบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารว่ามีลักษณะ เป็นอย่างไร เป็นอุปสรรคหรืออุปสงค์ในการบริหารงานท้องถิ่นอย่างไร

๕) เพื่อเสนอข้อแนะนำในการปรับปรุงและแก้ไขปัญหาและข้อบกพร่องต่างๆ ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนการจัดองค์การขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สมมติฐานของการศึกษาริวิจัย

ในการศึกษาริวิจัยครั้งนี้ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาพลันธุ์ ผู้เขียนจึงได้ตั้งสมมติฐานของการศึกษาริวิจัยไว้ ดังนี้คือ

๑) หน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สัมพันธ์กัน เพราะรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่พอกับภาระหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้ปฏิบัติจัดทำ

๒) การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกรองรับโดยฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและระบบบริหารราชการส่วนกลาง

๓) พฤติกรรมของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่แสดงออกมาไม่เอื้ออำนวยให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษาริวิจัย

สำหรับการศึกษาริวิจัย เรื่องปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ผู้เขียนจำกัดขอบเขตการศึกษาโดยจะได้ศึกษาถึงแนวความคิดในการบริหารงานและลักษณะโดยทั่วไปของการบริหารงานท้องถิ่นในประเทศไทย โดยเฉพาะในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ศึกษาถึงความหมายลักษณะรูปแบบและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น หลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ จากนั้นก็จะศึกษาริวิจัยถึงการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจะศึกษาดังแต่การจัดตั้ง อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานขององค์การ การจัดรูปองค์การและการแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานคลัง ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและสภาจังหวัดในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ส่วนข้อจำกัดในการศึกษาค้นคว้าก็น่าจะ ได้แก่ เอกสาร ข้อมูลบางอย่างที่ปกปิดหรือสูญหาย นโยบายบางประการของรัฐบาลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งไม่อาจจะมีทางทราบได้แน่นอน

วิธีการดำเนินการศึกษาริวิจัย

วิธีการศึกษาเป็นการศึกษาในรูปพรรณาจำแนกแยกแยะและวิเคราะห์ควบคู่กันไป (Descriptive and Analytical Methods) โดยจะทำการริวิจัยค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งอาศัยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วารสาร สิ่งตีพิมพ์ บทความ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเท่าที่จะหึงค้นคว้าได้มาประกอบเป็นหลักฐานข้อมูล

และในการศึกษาริวิจัยนี้ ก็ยังใช้วิธี Survey Research หรือการริวิจัยสนาม (Field Research) ประกอบด้วย คือ ศึกษาจากการออกแบบสอบถาม (Questionnaire) การสังเกตการณ์ การปฏิบัติงาน และการสัมภาษณ์ (Interview) โดยจะออกแบบสอบถามและหรือสัมภาษณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด (ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด) ผู้ช่วยปลัดจังหวัด (เลขานุการจังหวัด) ผู้ช่วยเลขานุการจังหวัด เสมียนตราจังหวัด (หัวหน้าส่วนการคลัง) ผู้ช่วยหัวหน้า

ส่วนการคลัง เร่งรัดพัฒนาชนบทจังหวัด (หัวหน้าส่วนเร่งรัดพัฒนาชนบท) หัวหน้าส่วนการศึกษา ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการศึกษา สาธารณสุขจังหวัด (หัวหน้าส่วนสาธารณสุข) ผู้ตรวจการส่วน ท้องถิ่น (เลขานุการสภาจังหวัด) นายอำเภอ (หัวหน้าส่วนอำเภอ) และสมาชิกสภาจังหวัด

ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงในการปฏิบัติควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้การศึกษา มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และจะได้นำการศึกษานั้นๆ มาเปรียบเทียบวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและข้อบกพร่องต่างๆ พร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่เสมอ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาริวิจัย

โดยที่การศึกษาริวิจัยเรื่องนี้ นอกจากจะเป็นส่วนประกอบส่วนหนึ่งของการศึกษา สำหรับปริญญาโทภาคีแล้ว คาดว่าผลของการศึกษาริวิจัย เรื่องนี้อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังต่อไปนี้

๑) เป็นประโยชน์สำหรับการศึกษาค้นคว้าในเรื่องเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วน ท้องถิ่นและการปกครองท้องถิ่น

๒) เป็นประโยชน์ในการที่จะเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับข้าราชการฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะผู้ที่จะต้องไปปฏิบัติงานเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

๓) เป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่สนใจ เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

๔) เป็นแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยจะนำไปใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณา

ปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นๆ ต่อไป

๕) จะเป็นการเพิ่ม เอกสารทางวิชาการในการปกครองท้องถิ่น (Local Government) และการบริหารงาน (Administration) ให้มีมากยิ่งขึ้นอีก

เค้าโครงร่างวิทยานิพนธ์

นอกจากบทที่ ๑ ซึ่งเป็นบทนำจะประกอบด้วยความทั่วไป ความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ของการศึกษาริวิจัย สมมติฐาน ขอบเขตและข้อจำกัดของการศึกษา วิธีดำเนิน

การศึกษา ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการศึกษา ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว การเสนอเรื่องในลำดับต่อไปของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นดังนี้

บทที่ ๒ เป็นการเสนอเรื่องลักษณะโดยทั่วไปของการบริหารงานท้องถิ่นในประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อจะใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในบทต่อไป โดยจะกล่าวถึงความหมายของการบริหาร ความหมายและองค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น หลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจ ลักษณะรูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจะกล่าวตั้งแต่วิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด การบริหารงานท้องถิ่นของไทยในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ขอบเขตและอุปสรรคของการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยในรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัดพร้อมทั้งสรุปท้ายบท

003518

บทที่ ๓ ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งจะเป็นการพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ว่า "หน้าที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สัมพันธ์กัน เพราะรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่พอกับภาระหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้ปฏิบัติจัดทำ" โดยจะกล่าวถึงเรื่องรายได้ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มาและประเภทของรายได้ รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ลักษณะเด่นของรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้งตามกฎหมายและในทางปฏิบัติ ต่อจากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรายได้และหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ พร้อมทั้งสรุปท้ายบทและพิสูจน์สมมติฐาน

บทที่ ๔ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นการพิสูจน์สมมติฐานที่ว่า "การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค และระบบบริหาร

ราชการส่วนกลาง" โดยจะกล่าวถึงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจของฝ่ายบริหาร การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ วิเคราะห์อิทธิพลของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหาร การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร วิเคราะห์อิทธิพลของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ตอนท้ายจะเป็นสรุปและพิสูจน์สมมติฐาน

บทที่ ๕ พฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งจะเป็นการพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ว่า "พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่แสดงออกมาไม่เอื้ออำนวยให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร" โดยจะศึกษาวิเคราะห์ พฤติกรรมของสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์จาก ภูมิหลังของสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ การตั้งกระทู้ถาม การประชุมสภาจังหวัด การตรวจข้อบัญญัติจังหวัด ทัศนคติของสมาชิกสภาจังหวัดที่มีต่อฝ่ายบริหารและต่อสมาชิกสภาจังหวัดเอง ต่อการดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และจะศึกษาวิเคราะห์ พฤติกรรมของฝ่ายบริหารจากภูมิหลังของฝ่ายบริหาร การตอบกระทู้ การประชุมสภาจังหวัด การตรวจข้อบัญญัติจังหวัด ทัศนคติของฝ่ายบริหารที่มีต่อสมาชิกสภาจังหวัดและต่อฝ่ายบริหารเอง ต่อการดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตอนท้ายจะเป็นการสรุป พร้อมทั้งพิสูจน์สมมติฐาน

บทที่ ๖ สรุปและข้อเสนอแนะ ซึ่งจะเป็นการสรุปจากบทก่อนๆ ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด และหาแนวทางแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องต่างๆ พร้อมทั้ง เสนอแนะแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง เพื่อให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีประสิทธิภาพและ เจริญก้าวหน้า ยิ่งๆ ขึ้น เพื่อช่วยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาประเทศไทยต่อไป