



ข้อสรุปและ เสนอแนะ

จากการที่รัฐมีภารกิจในการจัดทําบริการสาธารณะ เพิ่มขึ้นมากตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ ซึ่งนับวันจะมีความซับซ้อนขยายตัวมากขึ้นทุกที การที่จะจัดระเบียบการปกครองโดยยึดหลักการรวมอำนาจไว้ที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองต่อภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความสำคัญของการกระจายอำนาจมาจัดระเบียบการปกครองของรัฐจึงเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาเป็นและวิพากษ์อย่างมากรวมถึงสภาพสังคมปัจจุบัน เพราะนอกจากปัญหาทางสังคมและ เศรษฐกิจดังกล่าวแล้วกระแสเรียกของประชาชนที่ต้องการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นก็มีมากขึ้นในสภาพสังคมดังกล่าว หลักการสำคัญของการปกครองท้องถิ่นก็คือหลักการกระจายอำนาจซึ่งเป็นหลักที่เข้าในการจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่น ทําให้ท้องถิ่นมีรูปแบบแห่งการปกครองที่เรียกว่าองค์กรกระจายอำนาจทางเขตแดนหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น องค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล มีการจัดการปกครองตนเองโดยยาให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานกิจการของท้องถิ่นซึ่งกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้ ปัจจุบันแห่งการปกครองตนเองที่สำคัญก็จะต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) แต่ที่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายของรัฐ ดังนั้น กฎหมายของรัฐก็จะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวด้วย

องค์กรปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีการจัดองค์กรบริหารงานภายในของตนเองเป็นอิสระแยกออกจากรัฐ แต่การที่มีสถานะดังกล่าวได้นั้น เกิดขึ้นจากกฎหมายปกครองของรัฐและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นก็จะมีกฎหมายเป็นตัวกำหนด ความสัมพันธ์ดังกล่าว รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดย่อมมีอำนาจเหนือกว่าองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งอำนาจของรัฐที่มีอยู่เหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเรียกว่า "อำนาจกำกับดูแล" อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายโดยคำนึงถึงหลักการกระจายอำนาจและหลักแห่งความเป็นอิสระขององค์กรปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่รัฐมีอยู่เหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นอันเป็นองค์กรกระจายอำนาจซึ่งถือเป็น

หน่วยงานที่รัฐกำหนดขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจของท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด อำนาจกำกับดูแลแตกต่างไปจาก "อำนาจบังคับบัญชา" ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐที่มีอยู่เหนือหน่วยงานของรัฐ เกิดจากหลักการรวมอำนาจซึ่งก็คือราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ เป็นต้น อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่ต้องมีกฎหมายระบุเงื่อนไข การใช้อำนาจไว้ เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจผู้ใต้บังคับบัญชาโดยสามารถสั่งกลับ แก้ ยกเลิก เพิกถอนการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ จึงแตกต่างกับการใช้อำนาจกำกับดูแลที่จะต้องมีการระบุเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้ ดังนั้นอำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่เข้าในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

ในประเทศไทยขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบแรกที่ถือกำเนิดขึ้นมาคือ สุขาภิบาล ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 จึงได้จัดตั้งเทศบาลขึ้นมาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีการจัดองค์กรอยู่ในรูปแบบที่เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต่อมาจึงได้จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่ง และในที่สุดก็ได้จัดตั้งให้กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น ปัจจุบันมีรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 5 รูปแบบ คือ สุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมเนื้อที่ส่วนใหญ่ของประเทศและมีประชากรส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งจัดการปกครองในรูปแบบขององค์การบริหารจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองคือมีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตพื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ สภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นและควบคุมฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการแต่งตั้งโดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกส่งออกมาปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ตำแหน่งผู้บริหารที่สำคัญมาจากการแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ส่วนกลางส่งมาปฏิบัติงาน เช่น ปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่งเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นต้น จากโครงสร้างของฝ่ายบริหารที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจากการแต่งตั้งเข้าไปดำรงตำแหน่งบริหารงาน

ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้เกิดปัญหาด้วยกันหลายประการ กล่าวคือเป็นการผิดหลักการของการปกครองท้องถิ่นที่ตรงที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย แต่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการแต่งตั้งจึงผิดหลักการดังกล่าว และผลจากการที่ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งส่วนกลางแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่ง ดังนั้นจึงต้องอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของส่วนกลาง ความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเกิดขึ้นได้ยาก เพราะมีแต่เพียงสภาจังหวัดเท่านั้นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่นซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น แต่โดยทั่วไปแล้วฝ่ายบริหารจะมีบทบาทที่สำคัญในการที่จะพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก เพราะประชาชนส่วนใหญ่ที่อาศัยอยู่ในเขตของการปกครองในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอาชีพทางด้านเกษตรกรรมและเป็นเขตพื้นที่ชนบท ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาที่มีความเป็นอยู่ทางด้านเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ดังนั้นถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ มีโครงสร้างที่เหมาะสมก็จะ เป็นปัจจัยอันสำคัญที่ช่วยให้ประชาชนในพื้นที่ปกครองของตนมีการพัฒนาที่ดีขึ้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระที่จะจัดหาริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่รัฐกำหนด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐโดยมีกฎหมายเป็นตัวกำหนด ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยหลักการแล้วอำนาจของรัฐที่มีอยู่เหนือองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นอำนาจกำกับดูแล เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจกำกับดูแลในนามของรัฐก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางและผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาค อำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีอยู่เหนือองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย เงื่อนไขของกฎหมายที่กำหนดอำนาจกำกับดูแลนั้น โดยทั่วไปก็มีไว้เพื่อให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินกิจการไปนั้นขอบเขตของกฎหมายซึ่งองค์กรปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระในการปกครองตนเอง ตามหลักการแล้วการใช้อำนาจกำกับดูแลจะต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ถ้าหากการใช้อำนาจกำกับดูแลไม่คำนึงถึงขอบเขตของกฎหมาย มีการใช้อำนาจกำกับดูแลเกินขอบเขตของกฎหมายก็จะทำให้อำนาจกำกับดูแลมีลักษณะที่ผิดแตกต่างไปจากอำนาจบังคับบัญชา เพราะผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถชักลูงหนีใจได้

กว้างขวางผิดกับอำนาจกำกับดูแลที่ต้องใช้โดยเงื่อนไขของกฎหมายเท่านั้น การใช้อำนาจกำกับดูแลที่เกินขอบเขตกฎหมายก็จะทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลมีลักษณะที่ร่วมแตกต่างไปจากหน่วยงานของรัฐที่ กิดจากหลักการรวมอำนาจและอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับองค์กรกำกับดูแลเป็นอันมาก ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจกำกับดูแลคือผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นได้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารด้วยในขณะเดียวกัน การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ในองค์กรภายใต้การกำกับดูแลอยู่ด้วยนั้นย่อมมีผลกระทบต่อหลักความเป็นอิสระขององค์กรภายใต้กำกับดูแลในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลก็เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย จึงทำให้ความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีน้อยมาก เพราะการใช้อำนาจกำกับดูแลย่อมมีใช้โดยปราศจากการตรวจสอบที่เหมาะสมซึ่งโดยหลักการและผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ปฏิบัติอำนาจกำกับดูแลต้องเป็นบุคคลคนละคนกัน การที่เป็นบุคคลคนเดียวกันก็จะทำให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดความริเริ่มจากท้องถิ่นโดยแท้จริง เพราะผู้ปฏิบัติงานจะคำนึงถึงอำนาจกำกับดูแลเป็นสำคัญกว่าความเป็นอิสระของท้องถิ่น

การใช้อำนาจกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผลการศึกษาวิจัย พบว่า มีปัญหา ดังนี้คือ

1. ปัญหาโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมเป็นการขัดต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นซึ่งควรจะมีโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้บริหารหรือมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการแต่งตั้งจึงเป็นการทำลายหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้ปกครองตนเองมีความคิดริเริ่มแก้ปัญหาลงท้องถิ่นได้เองจึงเกิดขึ้นได้ยาก ทั้งนี้ เพราะประชาชนจะเกิดความคิดเห็นว่าการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นเรื่องที่ทางรัฐจะเป็นผู้กำหนด ทำให้เกิดความเคยชินต่อการเป็นผู้อยู่ภายใต้ปกครองจากโครงสร้างดังกล่าวทำให้ประชาชนขาดความสนิทไม่ว่างานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นงานของท้องถิ่นซึ่งประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครองและดำเนินกิจการของตนเอง

นอกจากปัญหาการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองซึ่งโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกผู้บริหารได้แล้ว ปัญหาที่สำคัญอีกประการอันเป็นผลมาจากโครงสร้างดังกล่าว คือปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแล ทั้งนี้เพราะโดยหลักการใช้อำนาจกำกับดูแลที่รัฐมีอยู่เหนือองค์การปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐจะมีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น อำนาจอนุมัติเทศบาลัญัติ เป็นต้น ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลและทำหน้าที่เป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งทั้งสองดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมคำนึงถึงบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลมากกว่า เพราะรัฐเป็นผู้ที่แต่งตั้งตนมาดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้ง ropyกย้ายตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ที่ส่วนกลางของรัฐ ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีอำนาจแต่งตั้ง ropyกย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนั้นในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงพบว่าเกือบจะไม่มีปัญหาขัดแย้งระหว่างรัฐที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะองค์การผู้กำกับดูแลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหาร ทั้งนี้เป็นเพราะในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นขาดความคิดริเริ่มในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากสภาพของโครงสร้างองค์การทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสภาพใหม่แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นตามหลักการที่ถูกต้อง

สำหรับข้อเสนอนี้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรที่จะได้รับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีรูปแบบที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ก็ต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ทั้งนี้จะทำให้การใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐอยู่ในลักษณะที่ถูกต้องตามหลักการ เพราะเมื่อผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนั้นการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้บริหารของท้องถิ่นได้ด้วยตนเองยังเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม การที่จะแก้ไขกฎหมายให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งนั้น ต้องคำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ประกอบด้วย คือ

(1) ฐานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องยอมรับสภาพความเป็นจริงว่าตราใบที่สภาพเศรษฐกิจยังไม่เจริญพอ ประชาชนส่วนใหญ่มากจน รายได้ของท้องถิ่นก็ย่อมมีน้อย และการที่มีรายได้น้อยย่อมทำให้เกิดปัญหา เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น บัญญัติสำคัญประการหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาในการแก้ไขกฎหมายให้มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งตามหลักการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ก็คือฐานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะต้องมีฐานะทางการคลังหรือรายได้พอเพียงต่อการที่จะดำเนินการของท้องถิ่นให้ลุล่วงไปด้วยดีโดยเรียบร้อย

(2) ความพร้อมของประชาชน การที่ประชาชนจะสามารถเลือกผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เองนั้น ประชาชนในท้องถิ่นนั้นต้องมีความเข้าใจต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น และต้องมีความสนใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการของท้องถิ่นโดยต้องมีความรู้สึกว่ากิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นนั้นเป็นภาระหน้าที่ของตน ตั้งแต่กระบวนการใช้สิทธิเลือกตั้ง การควบคุมดูแลการทำงานของผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง ทั้งนี้ต้องคำนึงอยู่เสมอว่าการดำเนินการใด ๆ ของท้องถิ่นนั้นจะต้องอยู่ภายใต้และเคารพหลักการตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตย ซึ่งโดยสภาพของสังคมไทยประชาชนส่วนใหญ่มักยังไม่เคยชินต่อการปกครองตนเองเพราะในอดีตที่ผ่านมาจะอยู่ภายใต้การปกครองโดยรัฐตลอดมา ดังนั้นความพร้อมของประชาชนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาประการหนึ่ง

(3) ความพร้อมของเจ้าหน้าที่ซึ่งจะเข้ามาบริการท้องถิ่น นอกจากในส่วน of ประชาชนที่อยู่ในฐานะเป็นผู้เลือกผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว คุณภาพของประชาชนในวันที่จะได้รับเลือกเข้าเป็นผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มีส่วนสำคัญ กล่าวคือการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะพัฒนาเจริญตามหลักการปกครองตนเองนั้นต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถจึงจะสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ปัญหาจากระเบียบปฏิบัติที่กำกวมโดยส่วนกลาง

ในการออกระเบียบปฏิบัติตามหลักทั่วไปแล้วถือว่าเป็นเรื่องที่รัฐจะใช้กับหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐ เพราะหลักเกณฑ์อันระเบียบปฏิบัตินั้นกำหนดขึ้นมาเพื่อความสะดวกต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และเป็นการจำกัดอำนาจตัดสินใจโดยอิสระ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 จะกำหนดให้รัฐออกระเบียบ

ข้อบังคับให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดยึดเป็นแนวปฏิบัติในด้านหลายเรื่องก็ตาม ตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นระเบียบเหล่านี้ควรจะตั้งคำถามถึงความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทหนึ่ง แต่จากการศึกษาวิจัยพบว่าระเบียบข้อบังคับหลายฉบับที่กำหนดอำนาจกำกับดูแลในรูปแบบของการขออนุมัติและขอความเห็นชอบเพิ่มเติมเข้าไปหลายประการ จึงเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลที่เกินขอบเขตทำลายหลักการปกครองตนเอง ระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2531 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 เป็นต้น นอกจากการวางระเบียบให้ปฏิบัติแล้ว ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยยังได้ชี้หนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติตามหนังสือดังกล่าว ซึ่งโดยหลักการแล้วการชี้หนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนนั้นเป็นเรื่องที่ผู้บังคับบัญชาจะวางแนวทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาในองค์กรเดียวกันปฏิบัติ การที่กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ออกหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเท่ากับเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาผิดต่อหลักการใช้อำนาจกำกับดูแล อย่างไรก็ตามหากหนังสือสั่งการหรือหนังสือเวียนดังกล่าวมิได้มีเนื้อหาเป็นการจำกัดอำนาจการตัดสินใจที่จะบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่มีเนื้อหาเป็นการแนะนำแนวทางการปฏิบัติงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อย หนังสือเหล่านี้จึงถือว่าเป็นการขัดต่อหลักการกำกับดูแลแต่อย่างใด

ในปัญหาดังกล่าวผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าในการออกระเบียบของกระทรวงมหาดไทยควรจะต้องคำนึงถึงหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นที่จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระ เพื่อให้ได้ให้ท้องถิ่นพัฒนาตนเองได้ดียิ่งขึ้น ระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้ท้องถิ่นถือเป็นแนวปฏิบัติควรที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบ ควรวิจัยดูมุ่งหมายเพื่อเป็นการส่งเสริมการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่สำคัญจะต้องไม่จำกัดอิสระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มเติมไปจากตัวบทกฎหมาย อย่างไรก็ตามในปัญหานี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดให้ส่วนกลางหรือรัฐเข้ามาครอบงำการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงทำให้ระเบียบข้อบังคับที่ออกมาโดยกระทรวงมหาดไทยยังคงทำให้

อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะใช้อำนาจกำกับดูแลที่เกินขอบเขตในรูปของการที่ต้องขออนุญาต ขออนุมัติตามระเบียบ ดังนั้นเมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างแล้ว ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ก็สมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเช่นเดียวกัน

3. ปัญหาทางด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การคลังถือเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ในปัจจุบันสภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในสภาพที่ช่วยตัวเองไม่ได้ ต้องอาศัยเงินอุดหนุนที่รัฐต้องจัดไว้เพื่อในฐานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพราะว่าระบบภาษีระบบการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นอยู่ในรูปแบบที่ใหม่เหมาะสมขาดประสิทธิภาพ มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นน้อย ประกอบกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตชนบทประชาชนมีสภาพเศรษฐกิจที่ไม่ดีส่งผลต่อการจัดเก็บรายได้มาพัฒนาท้องถิ่น การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ไม่เพียงพอต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐ ทำให้รัฐเข้ามาใช้อำนาจกำกับดูแลได้อย่างเข้มงวด นอกจากนี้ระบบภาษีท้องถิ่นยังมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาก ท้องถิ่นขาดอิสระที่จะจัดเก็บรายได้มาพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น เช่น ในเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมากต้องมีระบบภาษีที่เหมาะสมแตกต่างจากในพื้นที่อื่น ๆ เป็นต้น การให้ความสำคัญเป็นอิสระทางการคลังแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับที่เหมาะสมจะเป็นการช่วยให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนาและมีอิสระตามหลักการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่ารัฐต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น โดยให้เน้นหนักในด้านการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น ตลอดจนปรับปรุงกฎหมายที่ล้าหลังไม่ทันสมัย และรัฐต้องเร่งพัฒนาประเทศชาติโดยส่วนรวมให้มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจโดยเฉพาะประชาชนในเขตชนบท รัฐต้องเร่งรัดพัฒนาให้ได้อย่างจริงจังโดยเร็ว เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการปกครองท้องถิ่น เพราะจะทำให้สามารถมีรายได้จากภาษีและรายได้อื่น ๆ มาพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง

4. ปัญหาองค์กรยุติข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล

การใช้อำนาจกำกับดูแลเป็นการใช้อำนาจกฎหมายซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการใช้อำนาจกำกับดูแล เช่น การอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด การใช้อำนาจยุบสภาจังหวัด การสั่งระงับยับยั้งการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีหลักประกันว่าจะไม่ถูกรัฐใช้อำนาจกำกับดูแลที่เกินขอบเขตอันเป็นการทำลายหลักความเป็นอิสระ หลักประกันดังกล่าวคือควรจะมีองค์กรที่เป็นกลางเคยวินิจฉัยปัญหาอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล ดังเช่นศาลปกครองของฝรั่งเศส แต่ปัจจุบันในประเทศไทยมีแต่เพียงศาลยุติธรรมเท่านั้นที่สามารถรับวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวได้แต่โดยวิธีทางปฏิบัติแล้วโอกาสที่จะเกิดข้อพิพาทหรือโต้แย้งไปถึงศาลยุติธรรมนั้นเกิดขึ้นได้ยากมากเพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กรก็คือผู้ทำใช้อำนาจกำกับดูแลนั่นเอง การที่ขาดองค์กรที่จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวนับว่าเป็นผลเสียต่อการที่จะพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นในอนาคต การที่มีองค์กรดังกล่าวจะทำให้ช่วยพัฒนาหลักกฎหมายปกครองเพื่อเป็นหลักในการแก้ปัญหาดังกล่าวทางปกครองดังเช่นการใช้อำนาจกำกับดูแล ซึ่งในอนาคตโอกาสที่ข้อพิพาทดังกล่าวจะเกิดขึ้นในองค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ย่อมมีมากขึ้นตามความเจริญของประเทศไทย

ในปัญหาดังกล่าวผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าการที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ตรวจสอบการใช้อำนาจกำกับดูแลย่อมเป็นการไม่เหมาะสมเพราะปัญหาข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแลเป็นปัญหาทางกฎหมายปกครองที่จะมีองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในปัญหากฎหมายปกครองโดยเฉพาะเป็นผู้พิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว ทั้งนี้เพราะศาลยุติธรรมย่อมขาดความเชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองและที่สำคัญการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมนั้นจะเป็นไปตามระบบกฎหมายเอกชน ปัญหาทางกฎหมายปกครองเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนควรจะมีองค์กรอื่นที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ในระบบของประเทศไทยปัจจุบันมีคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งแม้ว่าจะยังมิได้มีฐานะเป็นศาลปกครอง แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการนั้นมีความเป็นอิสระระดับหนึ่ง และส่วนใหญ่แล้วนายกรัฐมนตรีจะมีความเห็นในแนวทางเดียวกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ดังนั้น หากกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจกำกับดูแลโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็เป็นผลดีแก่ท้องถิ่น เนื่องจากการตรวจสอบย่อมทำให้องค์กรที่ใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐมีความระมัดระวังในการใช้อำนาจกำกับดูแลให้เป็น

ไปตามกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ได้รับการพัฒนาให้เป็นหลักกฎหมายปกครองในด้านอนาคต ดังนั้น จึงสมควรที่จะให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดสิทธิองค์กรปกครองท้องถิ่นที่สามารถนำปัญหาข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล สนองให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาได้

ตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดอันเป็นองค์กรกระจายอำนาจนั้นขาดความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น เนื่องจากมีโครงสร้างที่ไม่เหมาะสม นอกจากนั้นยังถูกควบคุมด้วยระเบียบ ข้อบังคับ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการดำเนินงานได้ด้วยอิสระ จากการศึกษาวิจัยพบว่า เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ เพราะระดมโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองและยังมีระเบียบปฏิบัติที่รัฐผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลออกระเบียบมาควบคุมการดำเนินงานรายวันเพิ่มข้อกำหนดในการที่ต้องขออนุญาตขออนุมัติต่อส่วนกลาง นอกจากนี้ปัญหาทางการคลังก็มีผลต่อการใช้อำนาจกำกับดูแล เพราะจากฐานะการคลังที่ไม่สามารถช่วยตัวเองจึงทำให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องขาดความเป็นอิสระโดยต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐและต้องอยู่ภายใต้ระเบียบปฏิบัติที่รัฐเป็นผู้กำหนด

การใช้อำนาจกำกับดูแล เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีความสำคัญต่อการที่จะดำเนินการปกครองให้มีประสิทธิภาพทั้งในระดับของรัฐและระดับของท้องถิ่น ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแลเมื่อได้รับการแก้ไขให้อยู่ในรูปแบบที่เหมาะสมแล้วก็จะ เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพในการจัดทําบริการสาธารณะ