

ชื่อเรื่องการค้นคว้าแบบอิสระ ความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

ชื่อผู้เขียน นายตรีภพ คริสต์รักษา

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง

คณะกรรมการสอบการค้นคว้าแบบอิสระ :

อาจารย์จันทนา สุทธิจารี	ประธานกรรมการ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ณีวัณัฐ ชพานนท์	กรรมการ
อาจารย์ ดร.ปรีชา เจริญเจริญ	กรรมการ

บทคัดย่อ

การศึกษาความเหมาะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์สามประการ คือ 1) เพื่อศึกษาดูว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น หรือไม่ 2) เพื่อศึกษาโครงสร้างหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า ได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบเข้าซ้อนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ อย่างไร และ 3) เพื่อศึกษาโครงสร้างหน้าที่ที่ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบเข้าซ้อนหรือใกล้เคียงกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ อันอาจจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณมากเกินไป และอาจเกิดปัญหาความขัดแย้งหรือไม่ อย่างไร

วิธีการศึกษา เป็นการศึกษาผสมผสานระหว่างวิจัยเอกสารและวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกข้าราชการประจำนักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น นักวิชาการ/ผู้ทรงคุณวุฒิที่ปฏิบัติงานหรือเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในระดับจังหวัด อันประกอบด้วยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 30 คน

## ผลการศึกษาพบว่า

1. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ มีความเป็นนิติบุคคล มีความอิสระในการบริหารงาน ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและผู้ที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ และมีงบประมาณของตนเอง

2. โครงสร้างหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดขอบเขตพื้นที่ความรับผิดชอบซ้ำซ้อนกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นผลให้เกิดองค์กรท้องถิ่นครอบทับซ้อนองค์กรปกครองท้องถิ่นในพื้นที่เดียวกัน แม้ว่าตามกฎหมายจะกำหนดให้มีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัดก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติไม่มีพื้นที่จริง ๆ สำหรับรับผิดชอบและทำงาน จึงไม่เหมาะสมตามหลักการปกครองท้องถิ่นและทฤษฎีโครงสร้างหน้าที่ เพราะหลักการของการกระจายอำนาจในการปกครองท้องถิ่นจะต้องให้แต่ละองค์กรท้องถิ่นมีพื้นที่รับผิดชอบแยกจากกันชัดเจน เพื่อให้ท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการดูแลหรือจัดการกิจการของตนเอง

3. การปกครองท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบไว้เหมือนและใกล้เคียงกับหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองงบประมาณ แม้ว่าความขัดแย้งที่แท้จริงจะยังไม่เกิดขึ้นก็ตาม และการกำหนดหน้าที่หลักให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ประสานแผนและสนับสนุนองค์กรท้องถิ่นต่าง ๆ ภายในจังหวัดก็พบว่าไม่จำเป็นต้องให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะแต่ละท้องถิ่นเองก็สามารถประสานแผนและประสานงานกันได้

จากผลของการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า ในสถานะที่ประเทศกำลังประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอยู่ในขณะนี้ อีกทั้งรัฐบาลเองก็มีนโยบายที่จะควบคุมไม่ให้เกิดหน่วยงานราชการและข้าราชการเพิ่มขึ้น รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นของประเทศก็มีหลายรูปแบบ ฉะนั้นเมื่อพบว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากมีพื้นที่และหน้าที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ ดังนั้น เพื่อประหยัดงบประมาณของประเทศ ควรจะยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และควรกระจายงบประมาณบุคลากร เครื่องมือ เครื่องจักรกลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่ไปให้กับท้องถิ่นอื่น ๆ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยังขาดแคลนอยู่ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่นเล็ก ๆ ที่มีหน้าที่ และประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงอยู่แล้ว หรือเปลี่ยนองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรูปแบบ “คณะกรรมการ” หรือ “สหการท้องถิ่น” มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับองค์กรท้องถิ่นและจังหวัด โดยไม่ให้มีโครงสร้างที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

Independent Study Title	Suitability of Provincial Administrative Organization as A Form of Local Government.	
Author	Mr. Treepop Charitaraksa	
M.A.	Political Science	
Examining Committee :	Lecturer Jantana Suttijaree	Chairman
	Assistant Prof. Nat Chaparnond	Member
	Dr. Preecha Jengjarern	Member

#### Abstract

The study of suitability of Provincial Administrative Organization as a form of local government has three major objectives which are : 1) to study whether the provincial administrative organization, as a form of local government under the 1997 Provincial Administrative Organization Act suits the principle of decentralization of local government 2) to study whether the structure and function of the provincial administrative organization, has embraced its area of responsibility duplicating with that of other local government bodies and 3) to study whether such structure and function of the said body has duplicated or overlapped with other local government bodies, namely : municipality, sanitation district and Tambon administrative organization which may make the budget wasteful and bring about conflict.

Data collection of this study is based on documentary and field research through in-depth interview with local politicians or administrators ; academicians or distinguished persons whose work are related to local government bodies at the provincial level consisting of provincial administrative organization, municipality, sanitation district and Tambon administrative organization, which are 30 in number.

The results of the study are as follows :

1. The provincial administrative organization, as a form of local government under the 1997 Provincial Administrative Organization Act, suits the principle of decentralization of local

government, namely : having a legal entity, entertaining freedom of work, adhering to people 's participation in electing administrators and law -- makers as well as having its own budget.

2. The structure and function of the provincial administrative organization under the 1997 Provincial Administrative Organization Act has embraced its area of responsibility duplicating with that of other local government bodies, namely : municipality sanitation district and Tambon administrative organization. This has resulted in the emergence of another local body encapsulating the already existing local government bodies in the same area which is not consistent with the principle of local government and the structural - functional theory requiring a clear demarcation of responsible area for each local entity so that it can independently oversee or manage its own affairs.

3. The duty and responsibility which authorize the said provincial administrative organization are similar to those assigned to other local government bodies, namely : municipality, sanitation district and Tambon administrative organization causing duplication and waste of budget even if no apparent conflict has arisen yet

Regarding recommendation to this study, the researcher sees that while the country is facing economic crisis and the government has no policy to expand its bureaucratic organizations and the number of personnel as well, it is inappropriate to have the provincial administrative organization whose area of responsibility and duty duplicating with other existing local government bodies. To save the national budget in this case, the provincial administrative organization should be abolished. While at the same time, the budget, equipment and machine, for example, should be allocated to other existing local government bodies, namely : municipality, sanitation district , and Tambon administrative organization. These bodies, still in much need of support, can be more effectively strengthened. In this case, the researcher sees that a kind of "committee" or "local syndicate", serving as a consulting body, should be set up instead.