

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.2540-2556

Role of Governors in Controlling Local Government Province B.E.2540-B.E.2556

บารมีบุญ แสงจันทร์¹, พัด ลวางกูร², ชัยชนะ อิงคะวัต³, สุขุมรัฐ สารีบุตร⁴

Barameeboon Saengchan¹, Pat Lavangkul², Chaikaen Ingkaew³, Surachat Srisabutr⁴

^{1,2,3,4} หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต การเมือง, มหาวิทยาลัยรามคำแหง

^{1,2,3,4} Doctor of Philosophy Program in Politics, Ramkhamhaeng University

Email: barameeboon.tik@gmail.com

ABSTRACT

This research aimed to study the governor's role, including the problems and obstacles in controlling the local governments during 1997-2013. The research had three major purposes a) to study governor's role in controlling the local governments during 1997-2013 b) to study the problematical issues and obstacles in controlling the local governments and c) to give the advices and guidelines to controlling the local governments. The result found that governor had the authorities and responsibilities under Determining Plans and Process of Decentralization to Local Government Organization Act B.E. 2542, Constitution of kingdom of Thailand B.E. 2540, and constitution of kingdom of Thailand B.E. 2550. This research had interview the key informants of 6 persons from each three provinces (which were drawn from the provincial criteria of large, medium, and small size) e.g. Samut Prakan province, Lampang province and Nong Bua Lam Phu province. In addition, the research also found out that governor had two defined roles which were the legal-entitled role and the informal role. Governors also had the obstacles of the legal problem, and the lack of budget. The guideline was to remedy the rules and regulations in controlling the local governments and the budgetary system which support the mission.

Keywords: Governor's role, Decentralization, Local governments.

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ ศึกษาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด และปัญหา อุปสรรค ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540-2556 และข้อเสนอแนะต่อบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยการเลือกโดยเฉพาะเจาะจงจากคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ภาคเอกชน ในจังหวัด ข้าราชการส่วนท้องถิ่นข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ และนักวิชาการด้านการปกครองหรือการบริหารราชการ

แผ่นดิน จำนวนจำนวน 18 คน ผลการศึกษาพบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ภายใต้ พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จังหวัดละ 6 คน แบ่งตามเกณฑ์ ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็กได้แก่ จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดลำปาง และจังหวัดหนองบัวลำภู นอกจากนี้ผลการศึกษาพบว่า ผู้ว่าราชการมีบทบาทสองประการคือ บทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย และบทบาทที่ไม่เป็นทางการ ปัญหาและอุปสรรคของผู้ว่าราชการจังหวัดที่พบคือปัญหาทางกฎหมาย ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยคือ ควรแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบด้านการบริหาร และมีระบบการบริหารงบประมาณที่สอดคล้องกับภารกิจ

คำสำคัญ : บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัด, กระจายอำนาจ, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทนำ

การบริหารราชการส่วนภูมิภาคมีส่วนสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ในอดีตก่อนที่การบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นปึกแผ่น ระบบราชการไทย ได้ผ่านการปฏิรูปหลายครั้งซึ่ง การปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อปี พ.ศ. 2453 โครงสร้างของระบบราชการไทยมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจเป็นอย่างมาก (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ 2555, หน้า 1) (Supasawat Chatchawan, 2012, p.1) การที่ประเทศไทยมีประวัติศาสตร์ที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจเช่นนี้ ย่อมส่งผลต่อกลไกระบอบราชการส่วน ต่าง ๆ ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะเมื่อสภาพเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศไทยพัฒนาไปมาก ภาระหน้าที่ของการบริหารราชการเพิ่มมากขึ้นขณะที่การรวมศูนย์การบริหารราชการเริ่มมีภาระงานมากขึ้น การรวมศูนย์อำนาจนับเป็นการช่วยให้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่าง ๆ อยู่ในมือของข้าราชการมากกว่าที่จะเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ภายหลังจากการปฏิรูปการเมือง และมีการบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้

รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นเองได้ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ กระจายโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนจังหวัดนั้น (โกวิท พวงงาม, 2546, หน้า 1) (Kowit Pungngam, 2003, p.1)

ต่อมาได้มีการบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมาเป็นเครื่องมือของการกระจายอำนาจ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นผลทำให้มีการปฏิรูประบบราชการส่วนกลาง บทบาทและภารกิจของรัฐต้องปรับเปลี่ยนจากหน่วยงานฐานะผู้ปฏิบัติมาเป็นหน่วยงานวางแผนยุทธศาสตร์ ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้ปรับปรุงจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น (วุฒิสภา ดันไชย, 2557, หน้า 39) (Wuttisan Tanchai, 2014, p.39) ซึ่งเน้นย้ำให้การปฏิรูปการบริหารราชการและการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นมีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ทำให้ท้องถิ่น

สามารถพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นของตนเองได้ มีการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ

ผลที่ตามมาคือการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องปรับตัวกับความเปลี่ยนแปลงนี้ โดยเฉพาะบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่น ปัจจุบัน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาท อำนาจ หน้าที่ใน 2 ฐานะ ฐานะแรก เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง เป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดและอำเภอ อีกฐานะหนึ่ง คือ เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (วิรัช วิรัช นิภาวรรณ, 2541, หน้า 50) (Wirach Wirachnipawan, 1998, p.50) ในส่วนบทบาทการกำกับดูแลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (กระทรวงมหาดไทย, 2558, หน้า 8-9) (Ministry of Interior, 2015 p.8-9) ดังนั้น ผลจากการกระจายอำนาจการปกครองทำให้บทบาทและภารกิจของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปรับเปลี่ยนจากหน่วยงานฐานะผู้ปฏิบัติมาเป็นหน่วยงานวางแผนยุทธศาสตร์ และกำกับดูแลท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายของรัฐในทางปฏิบัติแล้วการกระจายอำนาจแม้จะกระจายไปแล้วรัฐก็ไม่อาจปล่อยให้ท้องถิ่นดำเนินการได้เองโดยลำพัง เพราะการบริหารงานท้องถิ่นยังคงมีปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหางบประมาณในการบริหารท้องถิ่นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งเป็นองค์การหรือเป็นสมาชิกองค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความประพฤติในทางที่นำมาเสียหายต่อเกียรติศักดิ์ หรือเสียหายต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่าฝืนต่อ

ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือปฏิบัติไม่ชอบตามอำนาจหน้าที่ เป็นต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังนี้ (กระทรวงมหาดไทย, 2558, หน้า 96) (Ministry of Interior, 2015, p.96)

1. การกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เช่น การให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ เป็นอำนาจที่กฎหมายให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์การปกครองส่วนกลางควบคุมการคิดริเริ่มขององค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน ยับยั้งหรือเพิกถอนการกระทำอันเป็นอำนาจที่กฎหมายให้องค์กรหรือเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์การขององค์การปกครองส่วนกลาง ในอันที่จะควบคุมคำวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ขององค์การขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชน

2. การกำกับดูแลทางอ้อม เช่น การให้เงินอุดหนุน และการใช้สัญญามาตรฐานควบคุมการทำสัญญาของท้องถิ่น โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องขอความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัดในการของบประมาณอุดหนุนโครงการต่าง ๆ โดยยื่นเอกสารและสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณมาประกอบการพิจารณา

อย่างไรก็ดี การกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก เนื่องจากในแต่ละจังหวัดมีเครือข่ายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากน้อยต่างกันตามขนาดของแต่ละจังหวัด และมีกฎหมายระเบียบทางราชการครอบคลุมอยู่มากมาย ตลอดจนการบริหารราชการก็มีปัญหาขาดแคลนงบประมาณและผู้บริหารท้องถิ่นเองก็มีพื้นฐานด้านการบริหารจัดการที่ไม่เหมือนกันทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องใช้ทั้งบทบาทที่เป็นทางการใช้อำนาจตามกฎหมาย และใช้

บทบาทที่ไม่เป็นทางการในการกำกับดูแล เป็นต้น ตลอดเวลา การปฏิรูปการเมือง และการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตั้งแต่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2556 จึงมีคำถามว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรบ้าง มีปัญหาและอุปสรรคในการกำกับดูแลอย่างไร และศึกษาแนวโน้มและนำเสนอข้อเสนอนะ ต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ และสอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540-2556
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการดำเนินงานตามบทบาทการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540-2556
3. เพื่อศึกษาแนวโน้มและข้อเสนอแนะต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540-2556

ขอบเขตในการศึกษา

ศึกษาบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540-2556 เฉพาะบทบาทภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 เท่านั้น

ทบทวนวรรณกรรม

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2541) (Wirach Wirachnipawan, 1998) ศึกษาเรื่อง ผู้ว่าราชการ

จังหวัดไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัดของสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบและโครงสร้างของจังหวัด อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนการเลือกตั้งและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของไทยและต่างประเทศ

ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ (2547) (Supasawat Chatchawan, 2004) ศึกษาเรื่อง บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไทยในงานด้านการพัฒนาภายใต้กระแสพัฒนาการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยและการส่งเสริมการกระจายอำนาจ: ศึกษากรณีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ในจังหวัดร้อยเอ็ดและนันทบุรี

ปรางวิไล ชัยยา (2548) (Pangwilai Chaiya, 2005) ศึกษาเรื่อง บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการต่อการพัฒนาจังหวัด มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ (1) เพื่อศึกษาแนวความคิดเชิงทฤษฎีและประวัติศาสตร์ความเป็นมาเกี่ยวกับผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ซีอีโอ) รวมทั้งการบริหารงานภายใต้ภาวะผู้นำแบบใหม่ และ (2) เพื่อเปรียบเทียบบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับผู้ว่าราชการแบบเดิม

Dahl (1961) ศึกษาเรื่อง Who Governs?: Democracy and Power in an American City ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นน้อยต่างกันตามลักษณะดังนี้ ผู้ที่มีรายได้สูงมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ และผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมต่ำ ผู้ที่มีรายได้สูงมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีการศึกษาต่ำอาชีพธุรกิจ การค้า และนักบริหาร มีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่มีอาชีพด้านการใช้แรงงาน ผู้ที่อยู่อาศัยในเขตเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองมากกว่าผู้ที่อยู่อาศัยในเขตเสื่อมโทรม

ระเบียบวิธีวิจัย

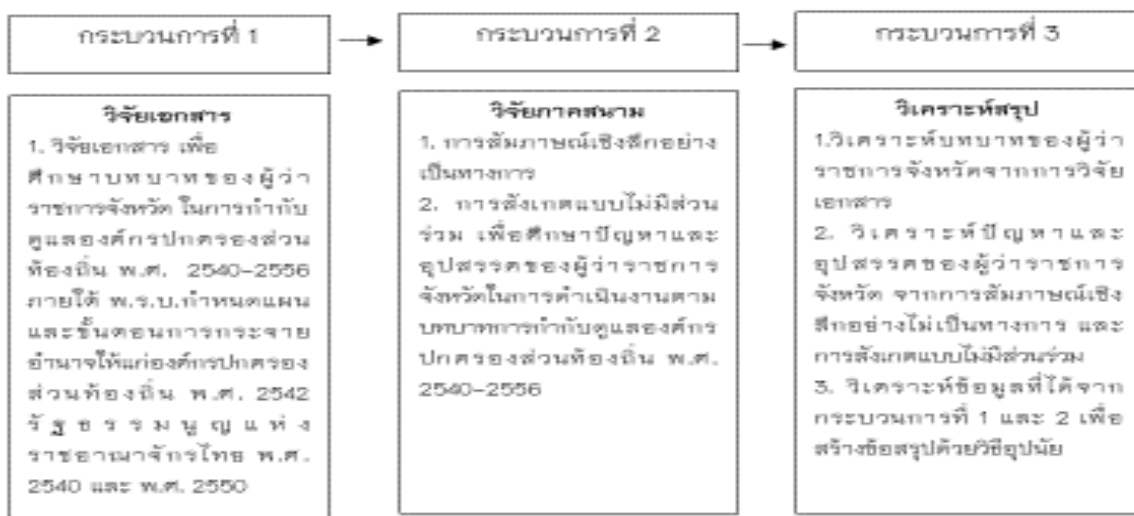
การวิจัยนี้กำหนดระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้(สุภาวงศ์ จันทวานิช, 2549 หน้า 105)

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาตำรา กฎหมาย เอกสารและงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เอกสาร สถิติ ตัวเลข และข้อมูล หลักฐานต่าง ๆ

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกอย่างเป็นทางการ (Formal In-depth Interview) เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึก และเทคนิคการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-Participant Observation) เป็นการสังเกตโดยตรง แต่ไม่ได้เข้าร่วมกิจกรรมของผู้ถูก

สังเกตในเหตุการณ์อย่างเฉียบ ๆ เพื่อให้ผู้ถูกสังเกตรู้สึกเป็นปกติ

3. การวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) โดยการนำการวิจัยเอกสารและการวิจัยภาคสนามมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ จนเกิดเป็นผลการศึกษาวิจัย เกี่ยวกับบทบาท ปัญหาและอุปสรรค ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 1 แสดงกระบวนการวิจัย

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้วิจัยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญของการศึกษานี้ คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด ภาคเอกชนในจังหวัด ข้าราชการส่วนท้องถิ่นข้าราชการหน่วยงานอื่น ๆ และนักวิชาการด้านการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดิน

การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยมี 6 กลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) จำนวน 18 คน ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้วิจัยใช้เกณฑ์การจัดอันดับจังหวัดตามขนาด เช่น จังหวัดขนาดใหญ่ จังหวัดขนาดกลาง และจังหวัดขนาดเล็ก-ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ คือ อดีตผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้วิจัยสุ่มตัวอย่างจากอดีตผู้ว่าราชการ

จังหวัดที่มีผลงานด้านการกระจายอำนาจการปกครองผู้แทนภาคเอกชน คือ หอการค้าจังหวัด ภาคประชาชน คือ ผู้นำชุมชน และผู้มีบทบาทนำในการเคลื่อนไหวภาคประชาชน ผู้แทนราชการส่วนภูมิภาค คือ นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้แทนนักวิชาการที่มีผลงานทางวิชาการเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นใช้การสัมภาษณ์โดยแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง โดยให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบเครื่องมือดังกล่าวนี้

ผลการวิจัย

1. การวิเคราะห์ทางเอกสาร

การวิเคราะห์เอกสารพบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.1 การวิเคราะห์ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย 2540 กับกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น รัฐธรรมนูญ 2540 ได้บัญญัติหลักการกระจายอำนาจตามระบอบกึ่งปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งในมาตรา 282 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ โดยแสดงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญว่าต้องการให้มีการกระจายอำนาจทางบริหารหรือทางปกครองให้แก่ส่วนท้องถิ่น และการจัดบริหารราชการส่วนท้องถิ่นต้องเป็นการกระจายอำนาจจากรัฐไปให้โดยมีรัฐธรรมนูญวางหลักการหลัก ๆ ไว้ ดังเห็นได้จากมาตรา 283 ซึ่งกล่าวถึง “ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” รวมทั้ง “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิได้” ทั้งนี้ให้หลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความเป็นอิสระของท้องถิ่นนั้นมีความสัมพันธ์กับหลักการควบคุมกำกับ กล่าวคือ ถ้าให้การควบคุมกำกับจากราชการบริการส่วนกลางและจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีอยู่เหนือท้องถิ่นมากจนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สามารถจะกระทำการใดได้เลย เช่น จะกระทำการใดก็ต้องไปขออนุญาตจากราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่ร่ำไป ก็จะทำให้การปกครองและบริหารท้องถิ่นและความเป็นนิติบุคคลขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นเปล่าประโยชน์ ถ้ามีการควบคุมกำกับเป็นไปตามกติกาที่วางไว้แล้วก็ย่อมทำให้การปกครอง

ส่วนท้องถิ่นนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจไม่ได้หมายความว่าองค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นอิสระจากรัฐไม่มีการควบคุมกำกับดูแล แต่การกำกับดูแลนั้นต้องทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือของประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

1.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีเนื้อหาสาระในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งบัญญัติไว้ หมวด 2 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ มาตรา 16 และมาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดหรือแห่งใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจ ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 4 ปี หากไม่สามารถที่จะรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน 4 ปี ให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน 10 ปี ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี พ.ศ. 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในพ.ศ. 2549 โดยจัดแบ่งกรอบการให้บริการสาธารณะออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น

1.3 บทบาทหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เช่น ก) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57(6) โดยเป็นผู้เสนอขอขออนุมัติโครงการที่เกี่ยวของ เพื่อนำไปจัดตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงนั้น และจะนำมาเบิกจ่ายตามแผนพัฒนาจังหวัด ข) บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับ 7 ลงมาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2534 มาตรา 52(7) ค) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในเขตจังหวัด เพื่อสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และการป้องกันการก่อการกำเริบของคอมมิวนิสต์เพื่อรักษาอำนาจอธิปไตยของประเทศในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่สำคัญตามกฎหมาย อาทิเช่น คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 8/2539 ลงวันที่ 5 มกราคม 2539

2. การวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

2.1 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมาย และระเบียบราชการ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540-2556 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทที่กำหนดโดยกฎหมายให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 38(9) มาตรา 54 และมาตรา 55 เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง และลงโทษข้าราชการในราชการส่วนภูมิภาคของจังหวัด มอบนโยบายให้ท้องถิ่นไปดำเนินการ ควบคุมดูแลการปฏิบัติของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนจากส่วนกลาง และการบริหารส่วนของท้องถิ่นที่จะต้องรับนโยบายจากทางจังหวัดไปปฏิบัติ และ จะต้องควบคุมดูแลให้ข้าราชการทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของทางราชการโดยการป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติหรือฝ่าฝืนกฎหมาย

2.2 บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่เป็นทางการบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ไม่เป็นทางการไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย เป็นบทบาทที่เกิดจากบุคลิกเฉพาะบุคคล หรือเรียกว่า ผู้นำตามธรรมชาติของผู้ว่าราชการจังหวัดอันเป็นวัฒนธรรมที่สืบทอดกันมา ยาวนานสถานะของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยประวัติความเป็นมาหรือที่มาของสถาบันปกครองทำให้เฉพาะชาวบ้านโดยเฉพาะทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือภาคอีสานยังให้ความเคารพและความนับถือเป็นอย่างมาก และถือว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีมีสถานะเป็นพ่อเมือง บทบาทดังกล่าวขึ้นอยู่กับบารมี ความน่าเชื่อถือ และความศรัทธาที่ประชาชนมีแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเฉพาะบุคคล

3. ปัญหาและอุปสรรคของผู้ว่าราชการจังหวัด ในการดำเนินงานตามบทบาทการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540-2556

3.1 ปัญหาทางกฎหมาย ปัญหาการระเบียบผู้ว่าราชการจังหวัดมีข้อจำกัดในเรื่องข้อกฎหมาย กฎหมายกำกับดูแล ทำให้ไม่สามารถวางแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ การสั่งการมีปัญหาเนื่องจากไม่มีอำนาจสั่งการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจหน้าที่เพียงควบคุมให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบเท่านั้น ไม่สามารถเข้ามาปฏิบัติงานหรือควบคุมงานได้ทั้งหมด ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีอำนาจทางกฎหมายอย่างเต็มที่ ในการ

กำกับดูแลท้องถิ่น ยังขาดเอกภาพด้านกฎหมายในการบังคับบัญชาหน่วยราชการส่วนภูมิภาคการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้สัดส่วนกับหน้าที่ที่รับผิดชอบและไม่มีมาตรฐานเดียวกัน

3.2 ปัญหาการกำกับดูแลด้านงบประมาณ ปัญหาจากการจัดสรรงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 งบประมาณที่ได้รับไม่ตรงกับความต้องการของชุมชนที่แท้จริง ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ซึ่งแต่ละพื้นที่มีความพิเศษแตกต่างกันในรายละเอียด และมีปัญหาที่แตกต่างกัน

3.3 ปัญหาด้านการบริหารงาน ปัญหาการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น ระดับองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่ในส่วนของแต่ละเขตเทศบาล แต่ในส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มีอำนาจในการที่จะกำกับดูแล

สรุป ปัญหาหลักที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากทั้ง 3 จังหวัด คือ ปัญหาด้านกฎหมาย ปัญหาด้านงบประมาณ และการบริหารงานบุคคล โดยภาพรวมทั้ง 3 จังหวัด ปัญหาด้านกฎหมายที่พบ คือ มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องก่อให้เกิดการเหลื่อมล้ำข้อกฎหมาย และเกิดช่องว่างในทางปฏิบัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเข้าไปกำกับดูแล ขาดเอกภาพในการดำเนินงาน ต้องรับนโยบายจากราชการบริหารส่วนกลางเป็นหลัก ส่วนปัญหาด้านงบประมาณพบว่า งบประมาณถูกโอนไปท้องถิ่นแล้วอำนาจการบริหารเป็นของท้องถิ่นผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงแต่กำกับดูแลไม่ให้ใช้งบประมาณผิดระเบียบเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เพียงประสานงาน ไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการใด ๆ ในด้านการบริหารงานบุคคลผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงบางส่วนเท่านั้น

สรุปผลการวิจัย

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.

2542 กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยพยายามถ่ายโอนภารกิจหน้าที่หลายประการที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถรับผิดชอบในการดำเนินการได้ รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับภารกิจที่ได้รับมอบหมายตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยมีกรอบความคิดที่สำคัญซึ่งถือเป็นหลักการในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการบริการสาธารณะและควมมีเอกภาพของประเทศ ประการที่สอง หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน คือ การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ บทบาทของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจการของรัฐที่เคยทำแต่เดิม ส่วนบทบาทของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะรับผิดชอบในการกิจกรรมภาคและทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนและกำกับดูแลงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น ประการที่สาม หลักประสิทธิภาพการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การกระจายอำนาจต้องคำนึงถึงการเพิ่มขีดความสามารถ ประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพได้มาตรฐาน

จากผลการวิจัยพบว่า กรณีศึกษาทั้ง 3 จังหวัด คือ จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดลำปาง และจังหวัด

หนองบัวลำภู พบว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแสดงบทบาทตามอุดมคติ (Ideal Role) เป็นหลัก นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะแสดงบทบาทตามที่มิด้วบทกฎหมายระบุเป็นลายลักษณ์อักษรตามตำแหน่งหน้าที่เท่านั้นซึ่งกฎหมายเหล่านั้นได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และระเบียบต่าง ๆ ผลการวิจัยพบว่าการกำกับดูแลท้องถิ่นมีปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขาดเอกภาพในการกำกับดูแลท้องถิ่นในจังหวัด รวมทั้งการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค ข้อจำกัดในเรื่องข้อกฎหมายในการกำกับดูแลทำให้ไม่สามารถวางแผนพัฒนาท้องถิ่นได้ การสั่งการมีปัญหาเนื่องจากไม่มีอำนาจสั่งการ ความขัดแย้งระหว่างด้านบทบาทการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ปัญหาการจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ.2542 คือ ไม่สามารถปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพงบประมาณที่ได้รับไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ส่วนปัญหาด้านการบริหารงานเกี่ยวข้องกับข้อจำกัดในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่ในส่วนของประเทศบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มีอำนาจในการที่จะกำกับดูแล รวมทั้งความซ้ำซ้อนในการตรวจสอบจากหน่วยงานต่าง ๆ

การแสดงบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ปรากฏจะแสดงบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายก่อนโดยมีกฎหมายที่รองรับบทบาทคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ Broom และ Selznick เกี่ยวกับประเภทของบทบาท Linton ที่เห็นว่า ตำแหน่งหรือสถานภาพเป็นผู้กำหนดบทบาทบุคคลที่ต้องแสดงพฤติกรรมซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย ขณะเดียวกันผู้มีตำแหน่งจะปฏิบัติหน้าที่ได้สมบทบาทหรือไม่ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายๆ อย่าง เช่น บุคลิกของผู้สวมบทบาท ลักษณะของสังคม ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของสังคม ซึ่งเป็นบทบาทหน้าที่ผู้นำตามธรรมชาติของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละคน การกำกับดูแลมีปัญหาทางกฎหมาย คือ การสั่งการมีปัญหาเนื่องจากไม่มีอำนาจสั่งการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจหน้าที่เพียงควบคุมให้ท้องถิ่นปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบเท่านั้น ไม่สามารถเข้ามาปฏิบัติงานหรือควบคุมงานได้ทั้งหมด ส่วนปัญหาการกำกับดูแลด้านงบประมาณ คือ งบประมาณที่ได้รับไม่ตรงกับความต้องการของชุมชน ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ ส่วนปัญหาด้านการบริหารงานเกี่ยวข้องกับข้อจำกัดในการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่ในส่วนของประเทศบาลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มีอำนาจในการที่จะกำกับดูแล รวมทั้งความซ้ำซ้อนในการตรวจสอบจากหน่วยงานต่างๆ

การอภิปรายผล

จากผลการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินงานตามบทบาทการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2540-2556 สอดคล้องกับแนวคิดของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (2558) เสนอแนวคิดว่าการกระจายอำนาจจะต้องมีลักษณะสำคัญ คือ (1) มีองค์การที่เป็นนิติบุคคลอิสระแยกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลาง (2) มีการเลือกตั้ง และ (3) องค์การตามหลักการกระจายอำนาจต้องมีความเป็นอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง แต่ความเป็นจริงการกระจายอำนาจทางการปกครอง ยังมีการกระจาย

อำนาจที่ไม่เป็นรูปธรรม เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดยังต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง อีกทั้งยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการในการดำเนินการด้านงบประมาณได้ด้วยตนเองแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอย่างแท้จริง ปัญหาหลักที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจากทั้ง 3 จังหวัดคือ มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องก่อให้เกิดการเหลื่อมล้ำข้อกฎหมาย และเกิดช่องว่างในทางปฏิบัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเข้าไปกำกับดูแล ขาดเอกภาพในการดำเนินงาน ต้องรับนโยบายจากราชการบริหารส่วนกลางเป็นหลัก ส่วนปัญหาด้านงบประมาณพบว่า งบประมาณถูกโอนไปท้องถิ่นแล้วอำนาจการบริหารเป็นของท้องถิ่นผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงแต่กำกับดูแลไม่ให้ใช้งบประมาณผิดระเบียบเท่านั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เพียงประสานงาน ไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการใด ๆ ในด้านการบริหารงานบุคคลผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงบางส่วนเท่านั้น

ปัญหาของการกำกับดูแลองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน มีการกำหนดทั้งในกฎหมายจัดตั้งและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ แต่ก็ยังมีหน่วยงานของทั้งรัฐส่วนกลางและภูมิภาคยังคงมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ อยู่ จนกลายเป็นการครอบงำท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง

ปัญหาการบริหารงานบุคคลขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นการบริหารงานบุคคลขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นไม่มีความชัดเจนผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคิดของ Smith ในเรื่องหลักการกระจายอำนาจที่รัฐบาลกลางหรือการบริหารราชการส่วนกลางต้องยินยอมให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับท้องถิ่นด้านต่าง ๆ โดยให้หน่วยงานที่เป็นของตนเอง ทำ

หน้าที่ในการบริหารงานหรือดำเนินในหน้าที่ความรับผิดชอบ

ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ เกี่ยวกับปัญหาการบริหารราชการไทยที่ยังมีปัญหาด้านโครงสร้างองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น การใช้อำนาจหน้าที่ซ้อนทับ ในเรื่องอำนาจ ภารกิจ งบประมาณ และการประสานงาน การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่นยังไม่ชัดเจน ปัญหาด้านการคลังและงบประมาณขององค์ประกอบส่วน แนวนို้ม และข้อเสนอแนะต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น

จากกรณีศึกษาทั้ง 3 จังหวัด คือ จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดลำปาง และจังหวัดหนองบัวลำภู พบว่า แนวนို้มและข้อเสนอแนะต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นควรเน้นไปที่ "บทบาทหน้าที่ตามกฎหมายของ ผู้ว่าราชการจังหวัด" เนื่องจากบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายถือเป็นตัวขับเคลื่อนหลักในการกำกับดูแล องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น และบทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอิงกับกฎหมายเป็นหลักในการบริหารและประสานงานกับท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาที่พบคือ บทบาทผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจังหวัด ยังคงดำเนินการไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น ๆ ที่ได้กำหนดไว้ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังคงขาดเอกภาพในการปฏิบัติงาน หรือบังคับใช้กฎหมาย ตราบใดที่รูปแบบการปกครองยังถูกบังคับบัญชาโดยส่วนกลาง และการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดยังมาจากส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สามารถตัดสินใจหรือกระทำการใด ๆ ได้ในขั้นตอนเบ็ดเสร็จที่ตนเองได้

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการบูรณาการพัฒนาด้านของ ตนเองมากขึ้นในการตอบสนองความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้การเข้าถึงประชาชนใน ท้องถิ่นก็จะทำให้การทำงานระหว่างรัฐกับประชาชนมี ความง่ายขึ้นและการพัฒนาจังหวัดก็จะได้รับความ ร่วมมือมากขึ้นตามไปด้วย

2. การส่งเสริมบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีเอกภาพในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ควรแก้ไขกฎหมายหรือกำหนดให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดสามารถดำเนินการวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมาย ต่าง ๆ ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

3. มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดบูรณา การทรัพยากรต่าง ๆ งบประมาณและตัดสินใจปัญหา ได้อย่างครบถ้วนควรเปลี่ยนแปลงเพื่อใช้ในท้องถิ่น โดยยึดหลักความสำคัญจำเป็นก่อนหลัง

4. ผู้ว่าราชการจังหวัดควรเป็นผู้กระตุ้น ประสาน ส่งเสริม สนับสนุน การปฏิบัติงานของท้องถิ่น ให้เกิดประสิทธิภาพในที่สุด

5. ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีบทบาทในการ นำคำสั่ง นโยบาย จากส่วนกลางนำไปปฏิบัติในภูมิภาค ให้เกิดประสิทธิภาพ เป็นผู้นำเชิงยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งการจัดทำวิสัยทัศน์กับยุทธศาสตร์ต้อง สอดคล้องกับนโยบายของรัฐในฐานะผู้ประสานกลยุทธ์ และผู้สนับสนุน

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

1. เปลี่ยนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นประชาชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ โดยตรง เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการวิจัยที่ ครอบคลุมทัศนคติของประชาชนที่มีต่อบทบาทของผู้ว่า ราชการจังหวัดยังทำให้ได้รับรู้ความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

2. ศึกษาเชิงลึกในส่วนของปัจจัยภายนอกที่ ส่งผลกระทบต่อบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัด เช่น ปัจจัยทางการเมือง ปัจจัยทางวัฒนธรรม และปัจจัยทาง สังคมในท้องถิ่น เป็นต้น

3. ศึกษาในจังหวัดอื่น ๆ เพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่ หลากหลาย และพบแนวคิดอื่น ๆให้นำมาซึ่งประโยชน์ ในการพัฒนาท้องถิ่น

4. ควรมีการศึกษาในจังหวัดอื่น ๆ ที่อยู่ในพื้นที่ เสี่ยง เช่น 3 จังหวัดชายแดนใต้ เพื่อจะได้ข้อมูลเพิ่มเติม ในการกำกับดูแลท้องถิ่นของผู้ว่าราชการจังหวัดว่ามี ความเหมือนหรือแตกต่างกับพื้นที่อื่น ๆ หรือไม่

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง, สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น. (2543). เอกสารสรุปผลการประชุมเชิง

ปฏิบัติการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์รักษาดินแดน.

กระทรวงมหาดไทย. (2558). องค์ความรู้การปฏิรูปด้านการปกครองและบริหารราชการ.

กรุงเทพมหานคร: ธนาเพรส.

โกวิท พวงงาม (2546). การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ :วิญญูชน

ปรางวิไล ไชยา.(2548). บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดจังหวัดแบบบูรณาการต่อการพัฒนาจังหวัด.

กรุงเทพฯ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สุภาวงศ์ จันทวานิช.(2549). วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ. (พิมพ์ครั้งที่ 14) กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.

- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล.(2547).บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดไทย ภายใต้กระแสการพัฒนารูปแบบ
ประชาธิปไตยและการส่งเสริมการกระจายอำนาจ, วารสารสถาบันพระปกเกล้า
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ
ข้าราชการนักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ.(2541).ผู้ว่าราชการจังหวัดไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบกับผู้ว่าราชการจังหวัด
สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศสและญี่ปุ่น.กรุงเทพฯ :สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วุฒิสสาร ดันไชย. (2557). การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน
พระปกเกล้า.

References

- Berman, David R. (1994). **State and Local Politics**. (7th Edition). Iowa: Wm. C. Brown Communication, Inc.
- Chandler, J.A., editor. (2000). **Comparative Public Administration**. Cambridge: United Kingdom at University Press.
- Daniel Wit. (1967). **A comparative survey of Local Government and Administration**.Bangkok: Kurusapha Press.
- Dye, Thomas R. (1997). **Politic in State and Communities**. New Jersey: Prentice Hall.
- Department of Administration, Local Government Administration. (2000).**The results of the workshop on the development plan of the provincial administration organization**.Bangkok: Land printers.
- Kowit Pungngam. (2003). Decentralization to local government organizations. The Constitution of the Kingdom of Thailand. Bangkok: Winyoochon.
- Ministry of Interior. (2015). **Knowledge of government reform and administration**.Bangkok: Thana Press.
- Pangwilai Chaiya. (2005). **The role of provincial governor in integrating provincial development**. Ramkhamhaeng university
- Robert A. Dhal : **Who Govern ? Democracy and Power in an America City**.New Haven,Conn : Yale University Press. 1961
- Supasawat Chatchawan.(2004). **The role of governor of Thailand Under the trend of democratic political development. And promotion of decentralization**.Journal of the King Prajadhipok's Institute.
- Supachawat Chatchawan. (2012). **Politics in the decentralization process Study through the role of Academic, Civil servant, Politicians and the Public**. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Supang Chantavanich. (2006) .**Qualitative research methods**. (14th edition). Bangkok: Publisher Chulalongkorn University.

Wirach Wirachnipawan (1998), Governor of Thailand Comparative analysis with the governor United States, France and Japan. Bangkok: publisher Chulalongkorn University.

Wuttisan Tanchai.(2014).Decentralization and Democracy in Thailand. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.