

# การรับรู้เกี่ยวกับหน้าที่และความจำเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

## Perceptions of Functions of Provincial Administration Organization

ณัฐภัทร์ สัมฤทธิ์<sup>1</sup>

### บทคัดย่อ

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

ผลการศึกษา พบว่า ประชาชน ร้อยละ 91.2 รู้จักองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ร้อยละ 68.8 ยอมรับในบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ส่วนผู้ที่ไม่ยอมรับบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเพียงร้อยละ 31.2 โดยให้เหตุผลว่า ยังมองไม่เห็นบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ส่วนในประเด็นความจำเป็นในภาพรวมของการมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด พบว่า ประมาณครึ่งหนึ่ง (51.3%) ของประชาชนมองว่าประเทศไทยยังจำเป็นต้องมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุน ช่วยเหลือโครงการที่เกินศักยภาพของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาในภาพรวมระดับจังหวัด รวมถึงการดำเนินงานที่เป็นภาพรวมระดับจังหวัด เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข การจัดการขยะมูลฝอย ส่วนประชาชนที่เหลืออีกส่วนหนึ่งมองว่าไม่มีความจำเป็นเลยหรือมีความจำเป็นไม่มากนักที่จะต้องมีการมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมองว่า ภารกิจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความซ้ำซ้อนกับของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

### Abstract

This research had the objective to study opinions and the perception of a sample of people about the functions and necessity of the provincial administration organization (PAO). Data were collected from a sample of 80 persons who were eligible

---

<sup>1</sup> นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

voters in Surat Thani Province, aged 18 years or above. Data were collected using a questionnaire, and analyzed using descriptive statistics.

The study found that 91.2% know about Surat Thani PAO; 68.8% accepted its roles and functions. Those who said that the PAO has no clear functions saw that the activities managed by the PAO are not necessary for the common good for people. About half (51.3%) of the sample was of the opinion that Thailand still needs a PAO. They feel that the PAO plays a useful role in supporting projects that are beyond the implementation capacity of the municipalities or Tambon Administration Organization (TAO). Some also feel that the PAO serves as a central focal point for advocating for overall provincial development in the areas, such as education, public health, and solid waste management. The other portion of the sample feels that there is no or little need for the PAO to manage these activities. They feel that most of the PAO activities duplicate what the municipalities and TAO are already doing.

**คำสำคัญ:** บทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ความจำเป็นของการมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด

**Keywords:** Function of Provincial Administration Organization, Necessity of Provincial Administration Organization

## บทนำ

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2498 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ผู้ที่ผลักดันและสนับสนุนให้เกิด อบจ. คือจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควบคู่กันไป แนวความคิดที่เสนอและใช้เป็นเหตุผลหลักในการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง อบจ. ขึ้นในครั้งนั้นคือ การปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธิภาพและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น และต้องการให้ อบจ. ทำหน้าที่เสมือนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ส่งผลให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฉบับนั้นผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรอย่างง่ายดายด้วยคะแนนเสียงท่วมท้น ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าใจว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจแก่ประชาชนในการดูแลชะตาชีวิต

ของตนเองหรืออย่างน้อยก็เข้ามามีบทบาทในการบริหารท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริง อบจ. ในขณะนั้น ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและยังเป็นส่วนหนึ่งของจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ขณะเดียวกัน อบจ. มีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานสภาจังหวัด นอกจากนี้ใน มาตรา 7 (2) กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดส่วนหนึ่งมาจาก ประธานกรรมการสุขาภิบาล (ซึ่งหมายถึง นายอำเภอ ที่เขตสุขาภิบาลตั้งอยู่) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่งผลให้ อบจ. ในขณะนั้นมีลักษณะเป็นหน่วยงานราชการ โครงสร้างและองค์ประกอบของ อบจ. ในรูปแบบนี้ ได้ใช้มาจนถึงปี พ.ศ. 2540

ในปี พ.ศ. 2537 เมื่อรัฐบาลประกาศยกฐานะสภาตำบลขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ส่งผลให้มี อบต. เกิดขึ้นครอบคลุมพื้นที่ตำบลทั่วประเทศ ดังนั้นบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหารและพัฒนาพื้นที่ ในจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล และพื้นที่ของ อบจ. มีการทับซ้อนกันกับพื้นที่ของ อบต. ที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ในปี พ.ศ.2540 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยให้เหตุผลว่า อบจ. ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ทั้งจังหวัดที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาลและเทศบาล เมื่อได้มีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จึงสมควรปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของ อบจ. ให้สอดคล้องกัน และปรับปรุงโครงสร้างของ อบจ. ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนั้น อบจ. จึงมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีพื้นที่รับผิดชอบทั้งจังหวัด โดยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และต่อมาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มา จากการเลือกตั้งของประชาชนในจังหวัดโดยตรง

จากปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกันในการบริหารและพัฒนาพื้นที่ระหว่าง อบจ. เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จึงได้กำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อมิให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อน โดยอบจ. มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องของการจัดทำแผนการประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกระทำได้ และเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้นการบริหารจัดการในภาพรวมระดับจังหวัด และจะเข้าไปดำเนินการในพื้นที่ได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่นั้น ๆ

อย่างไรก็ตามแม้จะมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของ อบจ. อย่างเด่นชัดใน พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ก็ยัง เห็นได้ว่า การกิจหน้าที่ของ อบจ. ยังมีความซ้ำซ้อนกับการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบอื่น การกิจที่ อบจ. สามารถทำได้แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นไม่สามารถทำได้ หรือไม่มีศักยภาพในการทำ ได้แก่ การสร้างพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ (ซึ่งในความเป็นจริงยังไม่ได้ รับการถ่ายโอนภารกิจมาจากกรมศิลปากร) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยี การจัดสรรงบประมาณ สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือส่วนราชการต่าง ๆ ภายในจังหวัดเพื่อดำเนินการพัฒนา ท้องถิ่น ซึ่งภารกิจในส่วนนี้สาธารณชนโดยทั่วไปจะมองไม่เห็น ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจเลยที่มีผู้มองว่า รัฐบาลไม่จำเป็นที่จะต้องจัดสรรงบประมาณ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งหมวดเงินอุดหนุน) เพื่อใช้ในการบริการ ผลิตพัฒนาท้องถิ่นไปไว้ที่ อบจ. ก่อนแล้วจึงให้ อบจ. พิจารณาจัดสรรงบประมาณไปสนับสนุนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการในพื้นที่ รัฐบาลส่วนกลางสามารถจัดสรรงบประมาณหมวด เงินอุดหนุนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นหรือแม้กระทั่งหน่วยงานราชการอื่น ๆ ในจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางอยู่แล้วได้โดยตรง ต่อมาจึงได้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการ ปรับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยการยุบเลิกไม่มีการปกครองรูปแบบ อบจ. หรือคงรูปแบบ อบจ. ไว้เพียงแต่ปรับบทบาทและโครงสร้าง อบจ. ให้มีความเหมาะสมสอดคล้อง กับบริบทของสังคมไทยที่มีการปกครอง 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง ราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558)

จากที่กล่าวมาข้างต้น ประชาชนและผู้เชี่ยวชาญทางการเมืองการปกครองมักจะมองว่า อบจ. ไม่มีความจำเป็นมากนัก หากมีการยุบเลิก อบจ. ก็ไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ส่วนงบประมาณ ที่นำไปใช้จ่ายในการบริหารจัดการของ อบจ. สามารถนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ในเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้มากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติคงจะเป็นไปได้ยาก กับการยุบเลิก อบจ. อับดุลเลาะ สะตะ (2550) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนารูปแบบการบริ การองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า มีความเห็นสอดคล้องกับความคิดเห็นของนักรัฐศาสตร์ ที่มองว่า อบจ. ยังมีความจำเป็นและมีความสำคัญ เพียงแต่ต้องมีการปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ให้ เหมาะสมตามกาลเวลา รวมถึงราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องปรับตัวให้เล็กลง และให้ อบจ. มีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนมาจากราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น

จากปัญหาหรือสถานการณ์ที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะค้นหาข้อเท็จจริงว่า ประชาชนเห็นถึงความจำเป็นของการมี อบจ. หรือไม่ และ อบจ. ควรปรับปรุงแก้ไขรูปแบบ การปฏิบัติงานของตนอย่างไร เพื่อให้ประชาชนเข้าใจบทบาทหน้าที่ของ อบจ. และเห็นความจำเป็น

ของ อบจ. รวมถึงเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับภารกิจที่จะถ่ายโอนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่อไปในอนาคต

ด้วยความสำคัญดังกล่าว ผู้วิจัย ซึ่งปัจจุบันสังกัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงได้สำรวจความคิดเห็นและการยอมรับของประชาชนในบทบาทหน้าที่และความจำเป็นของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อประโยชน์ของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของ อบจ. มากขึ้น นอกเหนือจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเพื่อให้ อบจ. ดำเนินงานตามภารกิจที่เป็นภาพรวมมากยิ่งขึ้น

### วัตถุประสงค์

เพื่อสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และความจำเป็นของการมี อบจ.

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

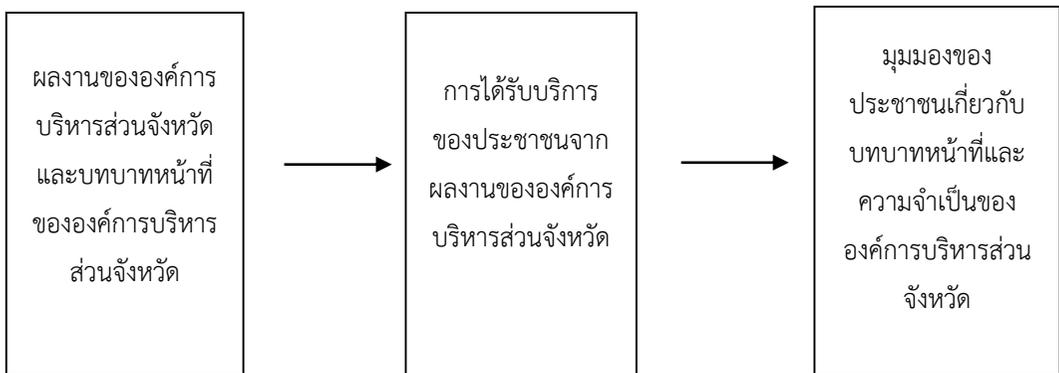
ที่ผ่านมาได้มีผู้ให้ความสนใจในเรื่องบทบาทหน้าที่ของ อบจ. และการปรับโครงสร้างเป็นจำนวนมาก ในเรื่องเดียวกันนี้ได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนเป็นอย่างยิ่ง (คมชัดลึกออนไลน์, 2557 และประชาชาติธุรกิจออนไลน์, 2558) ในทางวิชาการก็ได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้อย่างกว้างขวางเช่นกัน ดังเช่น จันทรทิพย์ จันทะ ( 2542) ได้ศึกษาเรื่องความจำเป็นในการคงอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้วิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน และวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการยังคงมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ข้อเสนอแนะว่า ควรมีการแก้ไขพื้นที่ทับซ้อนกันระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีบทบาทหน้าที่ในการเป็นองค์กรประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และให้การสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นและการดำเนินการที่เป็นภาพรวมระดับจังหวัด เช่น การท่องเที่ยว การบริหารโรงพยาบาล เป็นต้น

เพื่อให้ประชาชนมองเห็นความสำคัญและเข้าใจบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากยิ่งขึ้น พญณ มีทองคำ (2537) ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล : ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ผลของการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ส่วนหนึ่งพบว่า ประชาชนไม่ทราบบทบาทหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ไม่ทราบว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล นอกจากนี้ยังพบเพิ่มเติมว่า ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความสำคัญกับภารกิจดังกล่าวน้อย ส่วนในจังหวัด

สุราษฎร์ธานีไม่มีการศึกษาในประเด็นนี้มาก่อน ผู้วิจัยในฐานะผู้ทำงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จึงมีความสนใจศึกษาในเรื่องนี้ เพื่อหาข้อมูลประกอบกับการปรับปรุงเสริมสร้างภาพพจน์และการยอมรับของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี

#### กรอบแนวคิด

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยมองว่า การรับรู้เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และความจำเป็นของการมี อบจ. เกิดจากหรือได้รับอิทธิพลมาจากผลงานของและบริการจาก อบจ. ดังแสดงไว้ในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

#### วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ ข้อมูลที่นำมาใช้ในการวิจัยได้เก็บรวบรวมมาจากการสัมภาษณ์ประชาชน โดยใช้แบบสอบถามที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้น ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้ถูกเลือกมาโดยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบบังเอิญจากประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไปในจังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน 80 คน ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ถูกนำมาวิเคราะห์โดยการหาค่าร้อยละ และวิเคราะห์ด้วยวิธีการสรุปเนื้อหาสาระในลักษณะของการเขียนคำบรรยายเชิงพรรณนาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของ อบจ. ความจำเป็นของการมี อบจ. และภารกิจของ อบจ. ที่ประชาชนต้องการให้ดำเนินงานในอนาคต

#### ผลการวิจัย

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลในเบื้องต้นพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง คิดเป็นร้อยละ 53.8 และเป็นเพศชาย คิดเป็นร้อยละ 46.2 โดยผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลนคร คิดเป็นร้อยละ 40 และในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบล คิดเป็นร้อยละ 40 เช่นกัน

รองลงมาอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบล คิดเป็นร้อยละ 12.5 และอาศัยในเขตพื้นที่เทศบาลเมือง คิดเป็นร้อยละ 7.5

ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นและมุมมองของประชาชนที่มีต่อตัว องค์การบริหารส่วนจังหวัด สุราษฎร์ธานี และผลงานของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี พบว่า ในเบื้องต้น ประชาชน แทบทั้งหมด (91.2%) รู้จักองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี และมองว่า เป็นหน่วยงานราชการ ที่มีหน้าที่ในการให้บริการและให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน การภายในเขตจังหวัดสุราษฎร์ธานี มีเพียงส่วนน้อย (8.8%) ที่ไม่รู้จักองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ส่วนในประเด็นเรื่องบทบาท หน้าที่และความจำเป็นของการมี อบจ. พบว่า ประชาชน คิดเป็นร้อยละ 68.8 มองว่า องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีมีบทบาทหน้าที่เหมาะสมและได้รับการยอมรับจากประชาชนด้วยดี มีเพียง ร้อยละ 31.2 ที่คิดหรือมองว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีควรมีการพัฒนาปรับปรุงบทบาท หน้าที่และบริการของตน ประชาชนกลุ่มนี้ให้เหตุผลว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี ยังไม่มีบทบาทหน้าที่ชัดเจน ผลงานต่าง ๆ ที่ดำเนินการเห็นไม่ชัดเจนว่า ทำเพื่อส่วนรวมและประโยชน์ ของประชาชนอย่างแท้จริงหรือเป็นการทำเพื่อคะแนนเสียงทางการเมืองเท่านั้น ส่วนในประเด็น ความจำเป็นของการมี อบจ. โดยทั่ว ๆ ไป พบว่า มีประชาชนประมาณเพียงครึ่งหนึ่ง (51.3%) มองว่า ประเทศไทยยังจำเป็นต้องมี อบจ. ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่ให้เหตุผลว่า อบจ. ควรมีบทบาทหน้าที่ในการ สนับสนุน ช่วยเหลือโครงการที่เกินศักยภาพของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาในภาพรวมระดับจังหวัด รวมถึงการดำเนินงานที่เป็น ภาพรวมระดับจังหวัด เช่น ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข การจัดการขยะมูลฝอย ส่วนประชาชน ที่เหลือมองว่าไม่มีความจำเป็นเลยหรือมีความจำเป็นไม่มากนักที่จะต้องมี อบจ. เพราะการดำเนิน กิจกรรมหรืออำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะส่วนใหญ่มีความซ้ำซ้อนกับเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ประเด็นที่น่าสนใจที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ คือผลการวิเคราะห์ดังกล่าว ข้างต้น เป็นเรื่องของความคิดเห็นและภาพพจน์ของประชาชนที่มีต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ ธานีในฐานะหน่วยงาน ไม่เกี่ยวข้องกับความคิดเห็นและภาพพจน์ที่มีต่อตัวนายกองค์การบริหารส่วน จังหวัดสุราษฎร์ธานี และที่น่าสนใจคือประชาชนในตัวอย่างมากกว่าครึ่งหนึ่ง กล่าวว่า ไม่เคยพบตัว นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาก่อน และในจำนวนผู้ที่เคยพบแทบทั้งหมดได้กล่าวว่า ได้พบเฉพาะ ในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด

### สรุปผลการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้นอกจากชี้ให้เห็นว่า ประชาชนส่วนใหญ่มีภาพพจน์ที่ดีต่อ อบจ. และมองเห็นว่า อบจ. เป็นหนึ่งองค์กรที่มีประโยชน์ต่อประชาชนและต่อท้องถิ่น ในยามที่ประชาชนเดือดร้อนหรือ มีปัญหาที่ต้องการได้รับการแก้ไขโดยด่วนก็ยังมี อบจ. เป็นที่พึ่ง กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่มองว่า

อบจ. เป็นหน่วยงานที่ประชาชนสามารถเข้าไปขอความช่วยเหลือได้ พนักงานและผู้บริหารระดับสูงของ อบจ. ก็ยังเป็นคนภายในท้องถิ่นที่สามารถสื่อสารให้เข้าใจกันได้ ซึ่งต่างจากระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่ประชาชนมีความรู้สึกว่าจะไม่ใกล้ชิดหรือไม่สามารถตอบสนองความต้องการหรือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีเท่า อบจ.

### อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาพบว่า ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง (31.2%) ที่มองไม่เห็นความจำเป็นของการมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด คนกลุ่มนี้มองว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดควรดำเนินงานตามภารกิจที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากขึ้น โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และบริหารงานด้วยความโปร่งใส ชัดเจน มีคุณภาพ มีบทบาทหน้าที่ในการสนับสนุนช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางด้านงบประมาณให้กับโครงการที่เกินศักยภาพของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้มากขึ้น อบจ. ควรเป็นตัวกลางในการขับเคลื่อนการพัฒนาในภาพรวมระดับจังหวัดมากขึ้น นอกจากนี้ ประชาชนยังมองว่า อบจ. ควรมีบทบาทสนับสนุนและดำเนินการในการบริการทางสังคม 3 ด้าน อันได้แก่ ด้านการศึกษา เช่น โรงเรียน , ด้านสาธารณสุข เช่น โรงพยาบาล และด้านการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของจันทร์ทิพย์ จันทะ (2542) ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า อบจ. ควรมีบทบาทหน้าที่ในการเป็นองค์กรประสานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และให้การสนับสนุนการพัฒนาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ รวมถึงการดำเนินการที่เป็นภาพรวมระดับจังหวัด เช่น การท่องเที่ยว การบริหารโรงพยาบาล ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของพญูณ มีทองคำ (2537) ที่พบว่า ยังมีประชาชนอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ทราบบทบาทหน้าที่ของ อบจ. งานวิจัยเหล่านี้ และงานวิจัยชิ้นนี้ที่ทำการศึกษเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีก็เช่นกัน มิได้หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่มีบทบาทในการบริการประชาชนแต่ชี้ให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีอาจทำงานไม่แตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จึงควรมีการพิจารณาศึกษาปรับปรุงเพื่อหาบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในภาพรวมทั้งประเทศให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

จากประเด็นที่นำเสนอไปข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ควรมีการศึกษาวิจัยในเรื่องบทบาทหน้าที่และรูปแบบการบริหาร อบจ. และความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ตลอดจนความสัมพันธ์ของ อบจ. กับการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยมีเป้าหมายอยู่ที่ประสิทธิภาพและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อบริการของ อบจ. ในภาพรวมของประเทศ พร้อมกันนี้ควรมีการวิจัยเชิงพัฒนาเพื่อปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่และรูปแบบของการให้บริการประชาชน เพื่อให้ได้คำตอบที่ชัดเจนว่า อบจ. ควรมีบทบาทหน้าที่อย่างไรต่อไปในอนาคต เพื่อให้สอดคล้องกับพลวัตที่เกิดขึ้นในอนาคต

**เอกสารอ้างอิง**

- คมชัดลึก. (2557, 13 สิงหาคม). ยูบ อบจ. – อบต. โมเดลท้องถิ่นรูปแบบใหม่. *คมชัดลึกออนไลน์*. สืบค้นเมื่อ 3 มิถุนายน 2558, จาก <http://www.komchadluek.net/detail/20140813/190053.html>
- จันทร์ทิพย์ จันทะ. (2542). *ความจำเป็นในการคงอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประชาชาติธุรกิจ. (2558, 18 พฤษภาคม). ร่าง รัตน.ใหม่...รีโอใหญ่ท้องถิ่น ยูบ อบต. 5 พันแห่ง-เพิ่มอำนาจเก็บภาษี. *ประชาชาติธุรกิจออนไลน์*. สืบค้น 3 มิถุนายน 2558, จาก [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1431926382](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1431926382)
- พยุณ มีทองคำ. (2537). *ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล: ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *การยุบเลิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด*. สืบค้น 12 กรกฎาคม 2558, จาก <http://www.parliament.go.th/library>
- อัปดุลเลาะ สะดะ. 2550. *การพัฒนารูปแบบการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดในทศวรรษหน้า* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). ยะลา: มหาวิทยาลัยราชภัฏยะลา.