

บทที่ 5

สรุป การอภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาเรื่อง “ปัญหาความทับซ้อนระหว่างการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” สรุปได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

ความทับซ้อนระหว่างการปฏิบัติงานของ อบต. และ อบจ.

บุคลากรของ อบจ. และ อบต. เห็นว่าปัญหาความทับซ้อนระหว่างการปฏิบัติงานของ อบต. และ อบจ. ในปัจจุบัน ประกอบด้วย ปัญหาความทับซ้อนของพื้นที่ รองลงมา คือ ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ และความทับซ้อนของรายได้

ปัญหาความทับซ้อนของพื้นที่ เกิดจาก พื้นที่ของ อบต. และ อบจ. ถูกกำหนดซ้ำซ้อนกันมาตั้งแต่ต้น จึงเสมือนว่า อบจ. ไม่มีพื้นที่สำหรับดูแลหรือทำโครงการจริง ๆ

ปัญหาความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ เกิดจาก การกึ่งในความรับผิดชอบของ อบต. และ อบจ. มีความคล้ายคลึงกัน ตลอดจนโครงการของฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารก็คล้ายคลึงกัน จนนำไปสู่ความขัดแย้งของการแข่งขันกันทำงานหรือโครงการในพื้นที่รับผิดชอบ

ปัญหาความทับซ้อนของรายได้ เกิดจาก โครงสร้างรายจ่ายและโครงสร้างของรายได้ คล้ายคลึงกัน

ปัญหาและความขัดแย้งขององค์กรจากความทับซ้อนระหว่างการปฏิบัติงาน

1. ปัญหาและความขัดแย้งจากความทับซ้อนของพื้นที่

1.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน ได้แก่

1) ปัญหาการนำงบประมาณไปจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานของ อบจ. ไม่สามารถกระทำเพิ่มเติมที่ ต้องได้รับความเห็นชอบจาก อบต. ก่อน หรือต้องถูกร้องขอจาก อบต. ก่อน จึงจะสามารถนำโครงการต่าง ๆ เข้าไปในพื้นที่ได้

2) ปัญหาความล่าช้าในการช่วยเหลือหรือสนับสนุน อบต. โดย อบจ. เนื่องจาก การขอความช่วยเหลือจาก อบจ. โดย อบต. อบจ. จำเป็นต้องดำเนินตามกระบวนการที่ซ้ำซ้อนและเสียเวลา

1.2 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน ได้แก่

1) ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับ อบจ. หรือประชาชนกับ อบต. เนื่องจากการเกิดโครงการที่ซ้ำซ้อน โครงการที่จัดผู้พื้นที่ประชาชนได้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ตลอดจนปัญหาคุณภาพของผลงานที่องค์กรทั้งสองแห่งมักต่างกัน

2) การดำเนินโครงการในพื้นที่รับผิดชอบ ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความรู้สึกของบุคลากรทั้งสององค์กรเกิดขึ้นได้ง่าย บางกรณีต้องอาศัยการชี้ขาดโดยศาลปกครองแล้วค่อยดำเนินการตามคำชี้ขาดนั้น

2. ปัญหาและความขัดแย้งจากความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่

2.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน ได้แก่

1) ปัญหาความซ้ำซ้อนของความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดระบบการบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จนนำไปสู่การขาดความเป็นเอกเทศสำหรับการตัดสินใจดำเนินการในกิจกรรมใด ๆ ที่เป็นการกิจของตนเอง

2) ปัญหาขาดการบูรณาการการทำงานร่วมกันให้มีประสิทธิภาพ

3) ปัญหาความรู้สึกเกี่ยวกับพื้นฐานของการกำหนดนโยบายหรือภารกิจ โดยฝ่าย อบต. เห็นว่านโยบายของ อบจ. ตอบสนองผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐบาลไม่สนองท้องถิ่นอย่างแท้จริง ในขณะที่ อบต. ตอบสนองแก่ท้องถิ่นแท้จริงกว่า

2.2 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน ได้แก่

ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับองค์กรส่วนท้องถิ่น เพราะการปฏิบัติการกิจทั้งของ อบต. และ อบจ. ไม่สามารถดำเนินไปให้เกิดประโยชน์ หรือเป็นไปตามความประสงค์ของประชาชน ประชาชนอาจมีความรู้สึกว่าการปกครองท้องถิ่นไม่สามารถเป็นที่พึ่งพาหรือพึ่งพิงได้ และอาจนำไปสู่การเรียกร้องของประชาชนให้รัฐบาลช่วยแก้ไขปัญหาก็ได้

3. ปัญหาและความขัดแย้งจากความทับซ้อนของรายได้

3.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน ได้แก่

1) ความรู้สึกเกี่ยวกับการได้รับจัดสรรรายได้จากรัฐไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดปัญหาความรู้สึกระหว่างกันของ อบต. และ อบจ. ที่มีแนวโน้มว่าหากองค์กรของตนได้รับการจัดสรรเงินจากการจัดเก็บรายได้น้อยเกินไปเพราะถูกจัดสรรแบ่งไปให้กับอีกหน่วยหนึ่ง

2) ความรู้สึกต่อความยากและง่ายในการบริหารงบประมาณหรือรายได้ โดย อบจ. เห็นว่า อบต. บริหารรายได้ได้ง่ายกว่า อบจ. ซึ่งมีพื้นที่ดูแลมากกว่า รวมถึงการบริการสาธารณะค่อนข้างมากแต่กลับได้รับงบประมาณสนับสนุนในสัดส่วนน้อยเกินไป

3) ความรู้สึกของ อบต. เห็นว่ารายได้จากการจัดเก็บไม่เป็นของท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้ง ๆ ที่ภาษีอากรบางประเภทดำเนินการอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของ อบต. แต่หน่วยงานอื่นกลับได้รับประโยชน์สูงกว่าหรือรับประโยชน์ไปทั้งหมด

3.2 ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อน ได้แก่

- 1) การใช้งบประมาณสำหรับการพัฒนาของ อบต. และ อบจ. ขาดทิศทางที่ชัดเจน ไม่สอดคล้องกัน
- 2) การให้ความช่วยเหลือ อบต. โดย อบจ. โดย อบจ. เห็นว่า อบต. มีโครงการที่เกินความสามารถของตนเองสุดท้ายต้องมาพึ่งพา อบจ. ทั้ง ๆ ที่โครงการนั้นควรให้ อบจ. เป็นผู้รับผิดชอบตั้งแต่ต้น

5.2 การอภิปรายผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาความทับซ้อนระหว่างการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่” มีข้อค้นพบและเป็นประโยชน์ต่อการนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังรายละเอียดของการอภิปรายผลต่อไปนี้

5.2.1 ลักษณะการทับซ้อนในภารกิจและหน้าที่ระหว่าง อบจ. และ อบต.

ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะการทับซ้อนในภารกิจและหน้าที่ระหว่าง อบต. และ อบจ. ประกอบด้วย ความทับซ้อนของพื้นที่ ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ และความทับซ้อนของรายได้ เกิดขึ้นจากกฎหมายที่กำหนดขอบเขตพื้นที่ของ อบจ. ให้ซ้ำซ้อนกับ อบต. แม้ว่าพระราชบัญญัติของ อบจ. ได้มีการเปลี่ยนแปลงในระยะหลังก็ตาม แต่ก็ไม่ช่วยทำให้การทับซ้อนของพื้นที่หมดสิ้นไป เช่นเดียวกับเรื่องอำนาจหน้าที่ ทั้ง อบจ. และ อบต. ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนกัน จึงมีส่วนทำให้โครงสร้างขององค์กรที่มีผลต่อภารกิจของแต่ละแห่งเป็นไปในลักษณะเดียวกัน รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก็กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นให้แก่ อบจ. และ อบต. ไว้คล้ายคลึงกันหลายภารกิจ เมื่อใดที่องค์กรแต่ละองค์กรปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจย่อมส่งผลกระทบจากความทับซ้อนขึ้นยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ เช่นเดียวกับความทับซ้อนของรายได้ ปรากฏว่า พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องก็ได้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ของ อบจ. และ อบต. เหมือนกันหลายรายการ โดยเฉพาะรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งภาษิดังกล่าวเป็นภาษีที่มีปริมาณค่อนข้างสูง

จึงกล่าวได้ว่าความทับซ้อนทั้ง 3 เรื่องของ อบจ. และ อบต. นั้นมาจากพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น มิได้เกิดขึ้นจากการจงใจกระทำหรือปฏิบัติของบุคลากรในแต่ละองค์กรเลย และในขณะเดียวกันเกี่ยวกับเรื่องของความทับซ้อนนี้ เป็นประเด็นที่รับรู้กันทุกฝ่ายทั้งฝ่ายของรัฐบาลและฝ่ายของท้องถิ่นทั้ง อบจ. และ อบต. ดังเห็นได้จากการกล่าวถึงความเป็นมาของ อบจ. หลายแห่งผ่านสื่ออินเทอร์เน็ต ต่างให้รายละเอียดในทำนองเดียวกันว่าในอดีต อบจ. มีพื้นที่รับผิดชอบ นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่าย บริหาร และมีนายอำเภอต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยรับผิดชอบงาน ในแต่ละเขตอำเภอ กระทั่งต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้ สภาตำบลทุกแห่งเป็นนิติบุคคล และบางแห่งก็ยกฐานะเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จึงเกิดผลกระทบต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรง เกี่ยวกับ ความซ้ำซ้อน ในเรื่องพื้นที่ ความซ้ำซ้อน เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และความซ้ำซ้อนในเรื่องรายได้ และสอดคล้องกับผลการศึกษาของ ชีรวัฒน์ วุฒิคุณ (2539) ที่ได้อธิบายไว้ทำนองเดียวกันจนเป็นเหตุต้องดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงในเรื่องบทบาทภารกิจ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เหมาะสม ได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เพื่อปรับปรุง แก้ไขในเรื่องดังกล่าว แต่ปัญหาดังกล่าวก็ไม่ได้ยุติลงดังที่ต้องการ เพียงแต่บทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปต้องการให้ อบจ. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนประสานงาน ประสานนโยบาย และแผนระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน (โกติน พลกุล และคณะ, 2540) ทำให้ความเป็นอิสระของการปฏิบัติหน้าที่ของ อบจ. ลดน้อยลงไปเพราะหลายเรื่องหลายโครงการต้องขอความเห็นชอบจาก อบต. เสียก่อนจึงสามารถดำเนินการโครงการได้ หรือต้องรอให้ อบต. เป็นผู้ร้องขอความช่วยเหลือ จึงจะสามารถเข้าไปดำเนินโครงการได้ตามประสงค์ แม้ในเบื้องต้นก่อนการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 อัมฤกษ์ ปาณิกบุตร (2540) ได้เห็นปัญหาความทับซ้อนที่เกิดขึ้นระหว่าง อบจ. และ อบต. จึงเสนอให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเสีย แต่การตอบรับของสังคมเป็นไปในทิศทางตรงกันข้าม หน่วยงานดังกล่าวยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อมาจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ตลอดจนคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอดแต่ก็ยังพบปัญหานี้อยู่ในปัจจุบัน

5.2.2 ปัญหาและความขัดแย้งในการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากการทับซ้อน

ผลการศึกษา พบว่า ปัญหาและความขัดแย้งจากความทับซ้อนของพื้นที่ ความทับซ้อนของอำนาจหน้าที่ และความทับซ้อนของรายได้ ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความพึงพอใจจากการได้รับจัดสรรรายได้จากภาษีอากรที่ไม่เท่าเทียมกัน โดย อบจ. ต้องสูญเสียรายได้ไปให้แก่ อบต.

เพราะในแต่ละปี อบจ. มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ อบต. เป็นจำนวนมาก และการใช้จ่ายงบประมาณของ อบจ. และ อบต. ขาดการประสานงานกันทำให้ใช้จ่ายเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง มีปัญหาความซ้ำซ้อนการใช้จ่ายงบประมาณในโครงการต่าง ๆ ในพื้นที่ อบจ. ไม่สามารถดำเนินโครงการในพื้นที่ของ อบต. ได้ ครอบคลุมที่ อบต. ไม่เห็นชอบ หรือ อบต. ไม่ร้องขอความช่วยเหลือ ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความรู้สึกลึกด้านความร่วมมือกันระหว่างบุคลากรของ อบจ. และ อบต. เนื่องจากความล่าช้าในการให้การสนับสนุน หรือความล่าช้าจากการตัดสินใจให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนเพราะต้องปฏิบัติตามระเบียบของแต่ละองค์กร และสุดท้ายกลายเป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น โดยความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ชงยุทธ หงส์สดารมภ์ (2541) เห็นว่าโดยปกติแล้ว ประชาชนค่อนข้างพึงพอใจการปฏิบัติงานของ อบต. สูงกว่า อบจ. นอกจากนี้ของสรุปของปัญหาที่พบจากการศึกษาครั้งนี้ สอดคล้องกับการศึกษาของ เสกสรรค์ ทิพย์สุข (2541) ที่พบว่า ปัจจุบัน อบจ. ถูกลดบทบาทไปจากเดิมค่อนข้างมากแม้จะมีการใช้พระราชบัญญัติฉบับใหม่แล้วก็ตามก็ไม่ทำให้สถานการณ์ต่าง ๆ ดีขึ้นมากนัก คงมีเฉพาะเรื่องรายได้ของ อบจ. ที่เพิ่มขึ้นบ้าง แต่ปัญหาที่สำคัญซึ่งเกิดขึ้นตามมา คือ การก่อให้เกิดความสับสนของประชาชนโดยทั่วไป และปัญหาไม่มีประสิทธิภาพต่อการพัฒนาท้องถิ่น

5.2.3 กรณีการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ อบจ.

ตลอดเวลาที่ผ่านมา ปัญหาจากความทับซ้อนได้รับความสนใจจากรัฐบาล กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2546 คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ อบจ. ไว้ทั้งหมด 6 เรื่องหลัก ได้แก่ การพัฒนาเมืองและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการระดับจังหวัด การจัดการทรัพยากรธรรมชาติระดับจังหวัด การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศิลปวัฒนธรรมระดับจังหวัด การจัดการศึกษาระดับจังหวัด การจัดการด้านสาธารณสุขระดับจังหวัด และป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับจังหวัด แต่ปัญหาจากความทับซ้อนยังเกิดขึ้นในระดับท้องถิ่นทั้งนี้เป็นเพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ยึดถือแนวปฏิบัติอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มากกว่าการให้ความสนใจเกี่ยวกับข้อกำหนดที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้ ถึงแม้ว่าข้อกำหนดดังกล่าวก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติก็ตาม

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

1) อบต. และ อบจ. อาจลดความขัดแย้งหรือปัญหาที่เกิดขึ้นจากความทับซ้อนได้ค่อนข้างมาก ด้วยการแบ่งอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่าง อบต. และ อบจ. หรือการพยายามปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่ต้องการให้ อบจ. ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานความช่วยเหลือประสานความร่วมมือ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ หากปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมระยะยาวแล้วอาจก่อให้เกิดการร่วมมือกันระหว่างท้องถิ่นช่วยกันพัฒนาท้องถิ่นไปในทิศทางที่เหมาะสม สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนที่แท้จริง

2) การวางแผนพัฒนาท้องถิ่นของ อบต. และ อบจ. ควรพิจารณาประสานความร่วมมือกันตั้งแต่เริ่มต้น แผนหรือโครงการใดที่มีความคาบเกี่ยวกับระหว่างท้องถิ่น ควรวางหรือมอบหมายภาระความรับผิดชอบให้แก่ อบต. และ อบจ. ไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนการวางงบประมาณในแต่ละส่วนว่าแต่ละองค์กรมีความสามารถจัดสรรงบประมาณในแต่ละเรื่องนั้นมากน้อยเพียงใด เมื่อถึงเวลาดำเนินการจริงอาจช่วยลดปัญหาความล่าช้าของการช่วยเหลือหรือการให้การสนับสนุนแก่ อบต. โดย อบจ.

3) กรณีของโครงการที่มีขนาดใหญ่ ต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ทั้งบุคลากร งบประมาณ และการจัดการ ซึ่ง อบต. อาจไม่สามารถดำเนินงานได้ตามลำพัง กรณีเช่นนี้ อบต. อาจพิจารณาวางแผนงานร่วมกับ อบจ. รวมทั้งพิจารณาให้ อบจ. เป็นฝ่ายสนับสนุนด้านงบประมาณ อุปกรณ์และเครื่องมือ ตลอดจนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ การดำเนินการในลักษณะนี้นอกจากจะทำให้โครงการดำเนินไปอย่างราบรื่นแล้ว อบต. ยังมีโอกาสเรียนรู้และพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพในการดำเนินงานโครงการใหญ่ ๆ ได้ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้จะมีผลในระยะยาวที่จะช่วยให้ อบต. สามารถจัดหางบประมาณสำหรับแสวงหาเครื่องมือและอุปกรณ์มาใช้งานเป็นของตนเอง สามารถแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เร่งด่วนได้ด้วยตนเองได้ดียิ่งขึ้น

4) อาจพิจารณาทำการแก้ไขกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ของ อบต. และ อบจ. ให้มีความแตกต่างกันชัดเจนยิ่งขึ้น โดยกำหนดแต่ละองค์กรมีความรับผิดชอบที่ชัดเจน เช่น อาจพิจารณาให้ อบจ. ทำหน้าที่ระดับนโยบายและการดำเนินโครงการที่มีความซับซ้อนเกินความสามารถของ อบต. โดยไม่คำนึงว่าโครงการดังกล่าวจะอยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่นรูปแบบใด และกำหนดให้ อบจ. ต้องให้การสนับสนุนแก่ อบต. (รวมทั้งเทศบาล) ในทุกกรณีตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

5.3.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยในโอกาสต่อไป คือ

1) การศึกษาความคิดเห็นของประชาชนในเขตเทศบาล และเขตองค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับการดำรงอยู่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน หรือบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่ประชาชนคาดหวัง

2) การศึกษาเปรียบเทียบบทบาทการบริหารและพัฒนาจังหวัดระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่า ในสถานการณ์ปัจจุบันที่รัฐบาลมีนโยบายการบริหารส่วนภูมิภาคด้วยระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) เป็นเครื่องมือ คือ การรับคำสั่งหรือนโยบายบริหารจังหวัดจากส่วนกลาง มีส่วนเกี่ยวข้อง มีความแตกต่างในวิธีการบริหารจังหวัดกับ อบจ. หรือไม่อย่างไร รวมทั้งอาจทำให้ทราบข้อเท็จจริงการบริหารท้องถิ่นด้วยระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการนั้นแยกจากกันอย่างชัดเจนหรือมีความทับซ้อนกัน หรือทราบว่าบทบาทการบริหารพัฒนาจังหวัดนั้นขึ้นอยู่กับส่วนกลาง หรือขึ้นอยู่กับท้องถิ่น