บทที่ 3
องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคลและครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดส่วนที่อยู่นอกเขตพื้นที่ของเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นองค์กรที่รับผิดชอบการปฏิบัติงานในพื้นที่ 90 % ของประเทศ โดยมีประชาชนประชาชนในความรับผิดชอบเกือบ 40 ล้านคน ซึ่งอยู่ในชนบทและเป็นเป้าหมายในการพัฒนาของรัฐบาล

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การจัดรูปองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและวิวัฒนาการมาตามลำดับ โดยจัดให้มีสภาจังหวัดขึ้นเป็นครั้งแรก ในปี พ.ศ. 2476 ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ฐานะของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำแก่กรมการจังหวัดโดยยังมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ต่อมาในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้น โดยมีความประสงค์ที่จะแยกกฎหมายที่เกี่ยวกับสภาจังหวัดไว้โดยเฉพาะ แต่สภาจังหวัดยังทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดเช่นเดิม จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัดของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย ต่อมาได้เกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงบทบาทของสภาจังหวัดให้มีประสิทธภาพและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนในการปกครองตนเองยิ่งขึ้น อันมีผลให้เกิด"องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และประกาศคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งจนกระทั่งปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจแบ่งวิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้[1]

---

[1] ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2539), หน้า 74

ระหว่าง พ.ศ. 2476 - 2498

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2476 ที่ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งนับเป็นจุดกำเนิดและรากฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจกล่าวโดยสรุปถึงฐานะอำนาจหน้าที่ บทบาทของสภาจังหวัดได้ว่าฐานะสภาจังหวัดในขณะนั้นก็ยังมิได้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามกฎหมาย จึงเป็นเพียงองค์กรตัวแทนประชาชนรูปแบบหนึ่งที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่จังหวัด ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยอำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมการจังหวัดซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน สภาจังหวัดจึงมีบทบาทเป็นพียงที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการของจังหวัดแก่คณะกรมการจังหวัดแต่กรมการจังหวัดไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสมอไป จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหาราชการในจังหวัด สภาจังหวัดจึงเปลี่ยนบทบาทจากสภาที่ปรึกษาของกรมการจังหวัดมาเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พงศ. 2481 ได้กำหนดให้สภาจังหวัดมีหน้าที่ดังต่อไปนี้[2]

1. ตรวจและรายงานเรื่องงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น และสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้
2. แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
3. เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อคณะกรมการจังหวัดในกิจการจังหวัดดังต่อไปนี้
   ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
   ข. การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา
   ค. การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
   ง. การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
   จ. การกสิกรรมและการขนส่ง
   ฉ. การเก็บภาษีอากรโดยตรง ซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด
   ช. การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเขตเทศบาล
4. ให้คำปรึกษาในกิจการที่กรมการจังหวัดร้องขอ

สำหรับพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2485 และ พ.ศ. 2487

---

[2] อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 63

ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 - ปัจจุบัน

การจัดตั้งและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยมีเหตุผลว่าสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้สภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ขาดอำนาจหน้าที่และกำลังเงินที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดนั้น จึงได้ปรับปรุงให้จังหวัดมีอำนาจจัดหารายได้และดำเนินกิจการเองได้ ทั้งให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นด้วย พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล[3]

ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดจนถึงปัจจุบันอีก 10 ครั้ง ดังนี้[4]

ครั้งที่ 1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 ให้ไว้ ณ วันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2499 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 73 ตอนที่ 16 หน้า 122 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2499 โดยยกเลิกความที่ว่าด้วยรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา 40 ของร่างพระราชบัญญัติเดิมและให้ใช้ความใหม่แทนซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน

ครั้งที่ 2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499 ให้ไว้ ณ วันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2500 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 74 ตอนที่ 11 หน้า 307 ลงวันที่ 29 มกราคม 2500 โดยปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการปิดประชุมก่อนครบกำหนดสมัยประชุม การกำหนดตำแหน่งข้าราชการส่วนจังหวัด การจัดแบ่งการบริหารราชการของจังหวัด การให้สิทธิที่จะไม่ตอบคำสอบถามแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งเพิกถอนมติซึ่งไม่ใช่ข้อบัญญัติจังหวัด การให้อำนาจเกี่ยวกับกิจการของจังหวัด การให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการวางระเบียบเกี่ยวกับการพาณิชย์ และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาจังหวัดประเภท 2 ซึ่งสมควรกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้

---

[3] ฮึกหาญ โตมรศักดิ์, องค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน "เอกสารการสอนวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่น" (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531), หน้า 65

[4] สนธิ เตชานันท์) แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2519 หน้า

ครั้งที่ 3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506 ให้ไว้ ณ วันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2506 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 80 ตอนที่ 11 ฉบับพิเศษ หน้า 13 ลงวันที่ 29 มกราคม 2506 โดยยกเลิกความที่ว่าด้วยประเภทรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติเดิมและให้ใช้ความใหม่แทนซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน

ครั้งที่ 4 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509 ให้ไว้ ณ วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2509 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 83 ตอนที่ 79 ฉบับพิเศษ หน้า 22 ลงวันที่ 16 กันยายน 2509 โดยปรับปรุงแก้ไขความที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา 40

ครั้งที่ 5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510 ให้ไว้ ณ วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2510 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 84 ตอนที่ 102 หน้า 861 ลงวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2510 โดยมีเหตุผลของการแก้ไขเนื่องจากว่าจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนมากเกินไปไม่สะดวกแก่การปฏิบัติงานของสภาจังหวัด และวันประชุมสมัยสามัญและวิสามัญกำหนดระยะเวลาไว้เกินความจำเป็น

ครั้งที่ 6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511 ให้ไว้ ณ วันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2511 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 46 หน้า 271 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2511 โดยปรับปรุงมาตรา 31 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติความในมาตรา 31 ทวิ และมาตรา 31 ตรี ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันอีกด้วย

ครั้งที่ 7 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2511 ให้ไว้ ณ วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนที่ 54 หน้า 377 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2511 เนื่องจากได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติหลายฉบับ แต่มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510 ยังมีความที่ให้นำบทบัญญัติแห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวมาใช้บังคับในการแต่งตั้งสมาชิกสภาจังหวัดพระนครและสมาชิกสภาจังหวัดธนบุรีแทนตำแหน่งที่ว่างลง ดังนั้นจึงต้องยกเลิก มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเสีย

ครั้งที่ 8 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 93 ประกาศ ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 31 (ฉบับพิเศษ) หน้า 3 ลงวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2515 โดยเพิ่มบทบัญญัติให้สามารถโอนพนักงานเทศบาลสามัญมาเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดได้

ครั้งที่ 9 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2521 ให้ไว้ ณ วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 73 (ฉบับพิเศษ) หน้า 31 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาราชการส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เหมาะสม เพราะมิได้ให้สิทธิข้าราชการดังกล่าวเท่าเทียมกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จึง

แก้ไขโดยกำหนดให้แยกประเภทข้าราชการครูส่วนจังหวัดออกจากข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ และให้การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัดกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา เพื่อวางหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการครูสวนจังหวัดได้รับสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ และกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญด้วย

ครั้งที่ 10 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523 ให้ไว้ ณ วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2523 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 97 ตอนที่ 158 (ฉบับพิเศษ) หน้า 81 ลง วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2523 เนื่องจากได้มีการโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาล ซึ่งรวมถึงข้าราชการครูส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการแล้ว จึงได้มีการแก้ไขมาตรา 30 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการครูส่วนจังหวัดและใช้ความของมาตรา 30 ทวิ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้แทน

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าและฝ่ายสภาจังหวัด ร่วมกันทำกิจการส่วนจังหวัดตามมติของสภาจังหวัดและตามกำหนดของกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้[5]

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น การจัดโครงสร้างการบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นดังนี้

1.1 สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบแบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวดคือหมวดบริหารงานทั่วไปกับหมวดแผนและงบประมาณ

1.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดการเงิน หมวดการบัญชีกับหมวดตรวจสอบและพัฒนารายได้

1.3 ส่วนโยธา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานช่างและโครงการสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดสำรวจและออกแบบ หมวดก่อสร้างและซ่อมบำรุงกับหมวดเครื่องจักรกล

---

[5] ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพ : ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 73

1.4 ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ เป็นหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ประจำอยู่ตามอำเภอ/กิ่งอำเภอต่าง ๆ โดยมีหัวหน้าส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดการคลัง หมวดพัฒนาและโยธากับหมวดบริหารงานทั่วไป

2. สภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น พิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ โดยอยู่ในวาระคราวละ 5 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละจังหวัดและแต่ละอำเภอจะไม่เท่ากัน ทั้งนี้ถือเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตพื้นที่นั้น ๆ เป็นหลัก โดยในระดับจังหวัดถือเกณฑ์ดังนี้

- จำนวนประชากรไม่เกิน 200,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 18 คน
- จำนวนประชากร 200,001 - 5000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัด ได้ 24 คน
- จำนวนประชากร 500,001 - 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน
- จำนวนประชากรเกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน

การจัดโครงสร้างของสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดจะเลือกประธานสภาจังหวัดและรองประธานสภาจังหวัดตำแหน่งละ 1 คน โดยมีผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเป็นเลขานุการสภาจังหวัด นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการสภาจังหวัดปฏิบัติงานตามที่สภาจังหวัดมอบหมาย เช่น คณะกรรมการการคลัง คณะกรรมการการตรวจรายงานการประชุม คณะกรรมการการศึกษา เป็นต้น

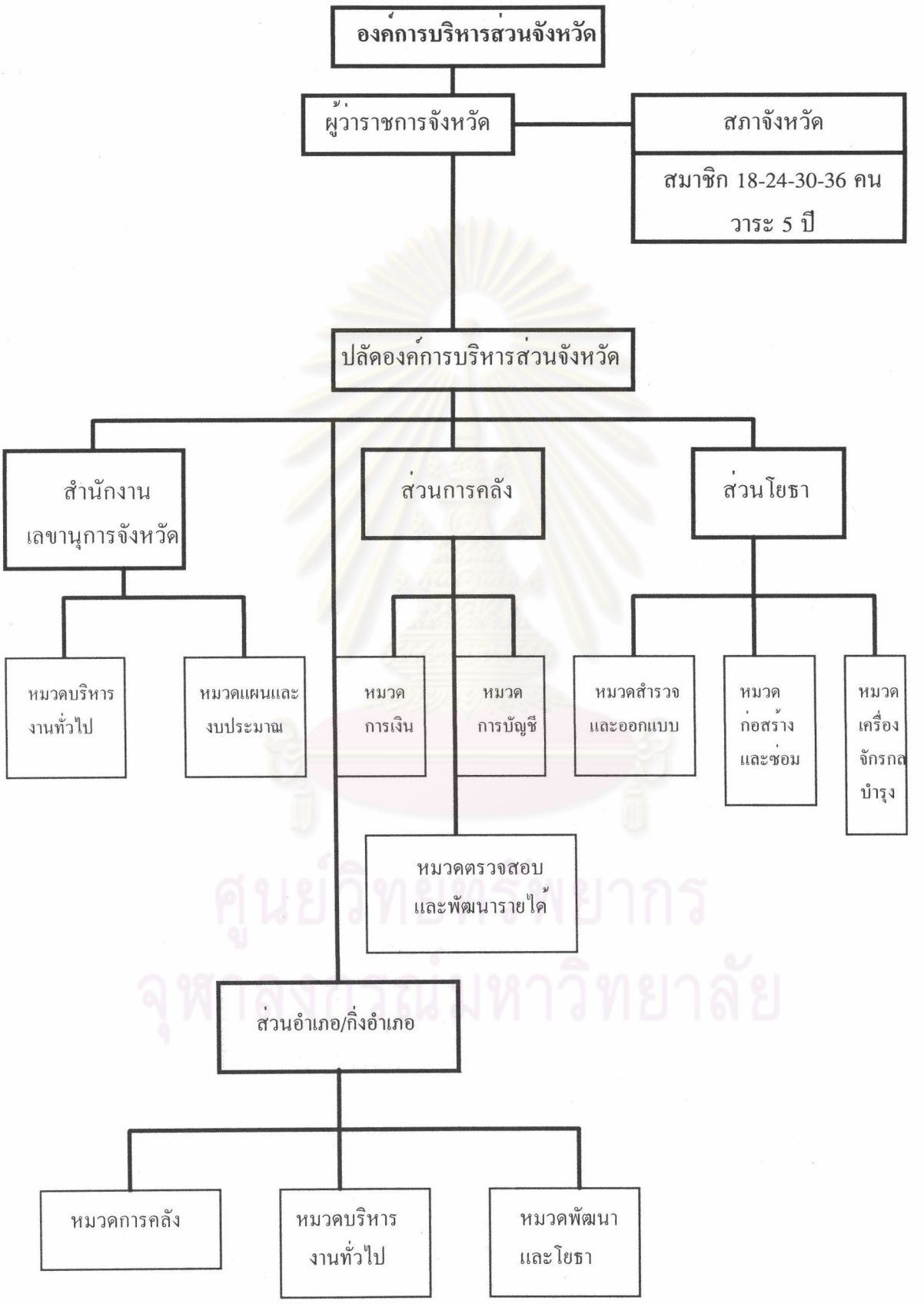
จากการพิจารณาโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีข้อสังเกตที่ควรพิจารณา ดังนี้

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคมาทำหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง ในส่วนของผู้บริหารระดับรองลงมา ปรากฏว่าพระราชบัญญัติยังได้กำหนดให้นายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้แล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้มีหนังสือสั่งการให้ปลัดจังหวัดทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เลขานุการสภาจังหวัดเป็นการชั่วคราวด้วย (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309/7905 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2507) ในขณะที่ในส่วนอำเภอก็ได้กำหนดให้ปลัดอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดในส่วนอำเภอนั้น ๆ อีกตำแหน่งด้วย

2. ในส่วนของสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดจะมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเฉพาะในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น แต่ปรากฏว่าแม้ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาลในแต่ละอำเภอก็มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ. 2482 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติให้เขตการปกครองของอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและใช้จำนวนราษฎรทั้งอำเภอเป็นเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละอำเภออีกด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาพ แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามหลักการของการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้นเหตุผลประการหนึ่งก็เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นได้ดำเนินการจัดทำกิจกรรมด้วยตนเอง ทั้งนี้เป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาล และยังเป็นการปฏิบัติงานที่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการด้านการบริการและพัฒนาในพื้นที่ของตน ที่เรียกว่า "กิจการส่วนจังหวัด" และยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่น ๆ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่นดังต่อไปนี้[6]

1. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
2. การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนาและการส่งเสริมวัฒนธรรม
3. การสาธารณูปการ
4. การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
5. การจัดให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
6. การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
7. การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
8. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
9. การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
10. การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
11. การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
12. การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
13. การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
14. การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
15. การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด

---

[6] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 10 พ.ศ. 2523), ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 72 ตอนที่ 1 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2498 มาตรา 31.

18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

19. การพาณิชย์

20. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้กำหนดและมอบให้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้วย

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้บริหารกิจการส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องบริหารราชการส่วนจังหวัดตามมติของสภาจังหวัด เมื่อมตินั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับ นอกจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชส่วนจังหวัดอีกด้วย

บทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีดังต่อไปนี้[7]

1. อำนาจหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดร่วมกับสภาจังหวัดโดยมีหน้าที่นำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติและดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติจังหวัด

2. ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ลงโทษ ตลอดจนการให้บำเหน็จความชอบ

3. เสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติซึ่งถือเป็นกฎหมายท้องถิ่น และเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อสภาจังหวัด นอกจากนั้น ในกรณีฉุกเฉินไม่อาจเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ทันท่วงที ผู้ว่าราชการอาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด

4. หน้าที่ในการตอบกระทู้หรือข้อสอบถามของสมาชิกสภาจังหวัด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ากระทู้ถามหรือข้อสอบถามนั้นยังไม่สมควรที่จะตอบด้วยเหตุผลตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบก็ได้

---

[7] ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 81.

อนึ่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดนอกจากจะมีบทบาทหน้าที่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในฐานะข้าราชการของราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของรัฐบาลในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกฐานะหนึ่งด้วย

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัด สำหรับหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาขจังหวัดที่เรียกว่า "วงงานสภาจังหวัด" ทั้งนี้ อาจพิจารณาแยกได้ ดังนี้ (ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร 0601/1317 ลงวันที่ 30 เมษายน 2525 เรื่องการตีความตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498)

1. อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในเรื่องนี้ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัดและการอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวเพื่อใช้ข้อบังคับแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร ได้แก่ อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้มี 2 ลักษณะ คือ

2.1 การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่จะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคหรือส่วนกลางไม่ได้ การตั้งกระทู้ถามอาจจะเป็นกระทู้ถามด่วนหรือกระทู้ถามธรรมดาก็ได้โดยให้ประธานสภาจังหวัดส่งกระทู้ถามไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเตรียมตอบในที่ประชุมสภาจังหวัด

2.2 การสอบถามข้อเท็จจริง นอกจากกระทู้ถามในสภาแล้วสมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิที่จะสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกด้วย อย่างไรก็ดีผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่สำคัญในแต่ละปี ได้แก่ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ทั้งนี้ เป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องทั้งอำนาจนิติบัญญัติเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด และเป็นทั้งอำนาจที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหาร

งานของฝ่ายบริหารด้วยเนื่องจากสภาจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาโครงการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารและเมื่อสภาจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ฝ่ายบริหารจึงจะดำเนินการได้ นอกจากนี้ในการปฏิบัติงานของสภาจังหวัดยังได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการของสภาจังหวัดเพื่อกระทำกิจการใด ๆ แทนสภาจังหวัดแล้วรายงานสภาจังหวัดทราบ คณะกรรมการสภาจังหวัดดังกล่าวจะมีหลายชุดและแต่ละชุดจะทำหน้าที่ต่าง ๆ ภายในวงงานสภา และยังอาจปฏิบัติหน้าที่นอกสมัยประชุมได้อีกด้วย

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแนวทางการบริหารงานเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ทำนุบำรุงและพัฒนาประชาชนและพื้นที่ในความรับผิดชอบให้เกิดความก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดคือการบริหารงานตามข้อบัญญัติจังหวัดนั้นเองโดยมีขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจัดทำทั้งระยะ 1 ปี และ 5 ปี โดยรวบรวมความต้องการจากส่วนต่าง ๆ มาประกอบกับรายได้และขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะบ่งชี้ถึงทิศทางและเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2533 โดยมีองค์กรเพื่อการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 ส่วน คือ คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอซึ่งจะมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดระยะ 5 ปี และแผนประจำปี ทั้งนี้ จะคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง และปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติแผนพัฒนาระยะ 5 ปี และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้อนุมัติแผนพัฒนาประจำปี

2. ขั้นการจัดทำข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติจังหวัดเป็นสิ่งแสดงถึงกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้และที่มาของรายได้อย่างไร รวมทั้งยังแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำเงินรายได้นั้นไปใช้ในโครงการใด ในสถานที่ใดอีกด้วย

การจัดทำข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2529 โดยจะเริ่มจากการที่ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอและส่วนงานอำนวยการต่าง ๆ รวบรวมความต้องการภายใต้เงินรายได้ นโยบาย และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งให้จังหวัดพิจารณาภายในวันที่ 30 เมษายนของทุกปี จังหวัดโดยเลขานุการจังหวัดจะรวบรวมแผนโครงการใช้จ่ายเงินของส่วนต่าง ๆ เสนอปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อตรวจสอบวิเคราะห์และแก้ไขให้เหมาะสมแล้วจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ที่ประชุมสภาจังหวัดพิจารณาภายในวันที่ 15 สิงหาคมของทุกปี เมื่องบประมาณอนุมัติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจะนำโครงการและงบประมาณที่ปรากฏในข้อบัญญัติจังหวัดไปดำเนินการได้

ในข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องงบประมาณรายจ่ายนี้นอกจากจะประกอบด้วยโครงการและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ยังประกอบด้วยโครงการและงบประมาณของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง (อพป.) อีกด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามระเบียบและกฎหมายว่าด้วยการนั้น

3. ขั้นจัดหารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหงัด ข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องงบประมาณนั้นจะนำไปปฏิบัติได้ต่อเมื่อมีรายได้เพียงพอจะดำเนินโครงการนั้น ๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

3.1 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บเอง ได้แก่ รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ.2522 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมรายได้จากทรัพย์สินสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ รายได้เบ็ดเตล็ด และรายได้จากค่าปรับด้วยโดยส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอต่าง ๆ จัดเก็บแล้วนำส่งไว้ที่ส่วนการคลัง

3.2 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์ของท้องถิ่นและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน และค่าปรับความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก ซึ่งรายได้ประเภทนี้กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมการขนส่งทางบก และกรมตำรวจเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกต่อหนึ่ง

3.3 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่น เงินอุดหนุนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

4. ขั้นตอนการปฏิบัติตามข้อบัญญัติจังหวัด การดำเนินการตามข้อบัญญัติจังหวัดนี้อาจจะดำเนินการเองโดยหน่วยขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหรืออาจจะดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ การดำเนินการใด ๆ นั้นจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังนี้

4.1 จะต้องดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายดังกล่าวนี้หมายถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และอาจปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดให้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

4.2 จะต้องมีงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ โดยเฉพาะ

4.3 จะต้องดำเนินโครงการนั้น ๆ ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำกิจการนอกเขตได้เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยต้องได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลที่เกี่ยวข้องนั้น และต้องขอรับอนุมัติให้ดำเนินกิจการนอกเขตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

4.4 จะต้องได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดเสียก่อน กล่าวคือ โครงการนั้น ๆ จะต้องระบุไว้ในข้อบัญญัติจังหวัดซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

5. ขั้นควบคุมการดำเนินการตามข้อบัญญัติจังหวัด ในส่วนของฝ่ายบริหารจะมีการรายงานความคืบหน้าการดำเนินโครงการต่าง ๆ เป็นระยะ ในส่วนของฝ่ายสภาจังหวัดจะมีการตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญประจำสภาเพื่อตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการดังกล่าวและหากมีข้อสงสัยใด ๆ สมาชิกสภาจังหวัดก็อาจตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดได้

<u>ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด</u>[8]

การจัดการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ใช้ทั้งหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Centralization) ขณะเดียวกันก็มีการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคในการบริหารราชการในฐานะผู้แทนของส่วนกลาง และมีการกระจายอำนาจ (Decentralization) ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ได้กำหนดให้การใช้อำนาจในการบริหารของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากน้อยลดหลั่นกัน โดยถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐบาล และสภาพของท้องถิ่นจะมีรากฐานเป็นหน่วยงานระดับรองที่เกิดขึ้นโดยมีการจัดตั้งและกำหนดขอบเขตอำนาจโดยรัฐบาล ดังนั้นความสัมพันธ์ของรัฐบาลต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นไปในทางควบคุม และกำกับดูแลเป็นเรื่องหลัก ซึ่งเมื่อกล่าวถึงหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการปกครองท้องถิ่นแล้วจะหมายความถึงกระทรวงมหาดไทยภายใต้การบริหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเมื่อกล่าวถึงคำว่า"รัฐบาล"ในกรณีของความสัมพันธ์ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วจะรวมความถึงผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐบาลในจังหวัดนั้น ๆ ด้วย

---

[8] ชูวงศ์ ฉายะบุตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 84

1. รัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.1 การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือส่งการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติโดยในส่วนที่เป็นพระราชบัญญัตินั้นเป็นการดำเนินการโดยรัฐบาลและรัฐสภาส่วนกฎหมายรองลงมาเป็นการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เช่น ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด ระเบียบว่าด้วยการคลังรวม ตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สินส่วนจังหวัด การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด การพาณิชย์ส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา นอกจากนี้ ยังอาศัยอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้อีกด้วย

1.2 การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดจะมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน โดยมีการนำระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเป็นระเบียบบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม[9] โดยมีองค์กรที่มีอำนาจบริหารงานบุคคล เรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)" ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน อธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ข. อำนาจออกกฎ ก.จ. ข้อบังคับ หรือระเบียบในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบ

ค. อำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ เรียกว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดวิสามัญ (อ.ก.จ.วิสามัญ) เพื่อทำการใด ๆ แทน

ง. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.จ.

นอกจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดแล้ว ในแต่ละจังหวัดยังมีคณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัดเรียกโดยย่อว่า "อ.ก.จ.จังหวัด" ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด และหัวหน้าส่วนต่าง ๆ เป็นอนุกรรมการโดยมีหน้าที่ช่วย ก.จ. ปฏิบัติการในจังหวัดนั้นตามที่ ก.จ.มอบหมาย และมีฐานะอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวง

---

[9] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2523 มาตรา 30 ทวิ

(อ.ก.พ.กระทรวง) คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกรม (อ.ก.พ.กรม) และคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัด (อ.ก.พ.จังหวัด)

ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัดนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายกรัฐมนตรี และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3 การยุบสภาจังหวัด สภาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ทางนิติบัญญัติและควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร แต่หากรัฐบาลเห็นว่าสภาจังหวัดปฏิบัติงานที่ไม่ตรงกับความประสงค์แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็อาจใช้อำนาจออกคำสั่งยุบสภาจังหวัดได้ แต่ในคำสั่งดังกล่าวจะต้องแสดงเหตุผลของการยุบสภาด้วย และจะต้องกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นใหม่ ภายใน 90 วัน

อาจกล่าวได้ว่าการยุบสภาจังหวัด เป็นมาตราการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เข้มข้นที่สุด เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนต้องออกจากตำแหน่งทั้งหมดในคราวเดียวกัน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมีการออกคำสั่งยุบสภาจังหวัดน้อยครั้งและในรอบ 20 ปี นี้ไม่มีการยุบสภาจังหวัดเลย

1.4 การอนุมัติการทำกิจการนอกเขต โดยปกติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีหน้าที่จัดทำกิจการส่วนจังหวัดเฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น คือพื้นที่ของจังหวัดส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและสุขาภิบาล (และเมืองพัทยากรณีจังหวัดชลบุรี) แต่หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความจำเป็นต้องจัดทำกิจการนอกเขตพื้นที่ของตน จะต้องขออนุมัติรัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

กรณีให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำกิจการนอกเขตนี้ เพิ่งจะเกิดขึ้นจากการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ในฉบับที่ 7 เมื่อปี พ.ศ. 2511 นี่เองโดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการนอกเขตได้เมื่อ[10]

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและ

---

[10] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523 มาตรา 31 ทวิ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1.5 การอนุมัติให้กู้เงิน ถึงแม้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ได้ในนามของตน แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจของรัฐบาล จึงต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการกำกับดูแลของรัฐบาล การกำหนดให้การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์การต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

1.6 การให้เงินอุดหนุน ในแต่ละปีรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปีละมิใช่น้อย ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำไปใช้ในการพัฒนาเขตชนบทของตน ในปัจจุบันเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่นและเงินอุดหนุนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก

1.7 การสนับสนุนและให้คำแนะนำ ราชการบริหารส่วนกลางคือกระทรวงมหาดไทยโดยกรมการปกครองนอกจากจะทำหน้าที่เชิงกำกับดูแลดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีหน้าที่ในการสนับสนุนด้านบุคลากร และการฝึกอบรมแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการเป็นพี่เลี้ยงให้คำแนะนำและตอบข้อหารือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนภูมิภาคแต่ละจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด[11] โดยมีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

2.1 การเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาททั้งในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นและยังเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นอีกด้วย

2.2 การสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่ง อำนาจในการสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งนี้จะมีผลเฉพาะบุคคล ต่างจากการใช้อำนาจยุบสภาจังหวัดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะมีผลต่อทั้งองค์กร ทั้งนี้ตามมาตรา 12 (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดว่า สมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดย่อมสิ้นสุดลงเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยปรากฏว่าต่อมาเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

---

[11] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน) มาตรา 57 (7)

สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดนั้น จะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2538 ดังนี้คือ

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และ

(3) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับจังหวัดนั้น ในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัครหนึ่งปี"

นอกจากคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว ผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดจะต้องเป็นบุคคลที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523 ด้วย คือ

1) ติดยาเสพติดให้โทษ

2) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นคดี

3) เป็นโรคเรื้อน วัณโรคระยะอันตรายหรือโรคพิษสุราเรื้อรัง

4) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

5) เคยเป็นข้าราชการซึ่งถูกไล่ออก หรือปลดออกเพราะทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือเคยเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถูกไล่ออก ปลดออก หรือเลิกจ้างเพราะทุจริตต่อหน้าที่ยังไม่ครบเจ็ดปีนับแต่วันที่ถูกไล่ออก ปลดออก หรือเลิกจ้าง แล้วแต่กรณีจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

6) เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเทศบาล กรรมการสุขาภิบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล

7) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 17 (1) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ (2) หูหนวกและเป็นใบ้ ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้ (3) เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช (5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษาของศาล

8) ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งนั้น

ลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดพุทธศักราช 2482 แก้ไขเพิ่มเติม (แบบที่ 3) พ.ศ. 2498 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 21 อีกดังนี้ คือ นอกจากข้าราชการการเมืองแล้ว ห้ามมิให้ข้าราชการที่รับราชการอยู่ในจังหวัดใด พนักงานเทศบาลของเทศบาลในจังหวัดใด พนักงานสุขาภิบาลซึ่งประจำในจังหวัดใด และลูกจ้างหรือคนงานของรัฐบาลซึ่งมีเงินเดือนและประจำในจังหวัดใดสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดในจังหวัดนั้น ซึ่งถ้าหากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดไม่ต้องห้ามตามมาตรา 21 นี้ เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดแล้วจะต้องลาออกจากตำแหน่งในส่วนราชการนั้นและให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญได้ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ถ้าหากเป็นข้าราชการทหารก็อาจได้รับเบี้ยหวัดแทนบำนาญตามระเบียบของทางทหารได้

การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดต้องออกจากตำแหน่งในข้อนี้นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งให้มีการสอบสวนเสียก่อน หากผลการสอบสวนพบว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวแล้ว จึงจะสั่งให้สมาชิกจังหวัดผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

2.3 การอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติจังหวัดเป็นกฎหมายท้องถิ่นซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราขึ้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 หรือตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติไว้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัดขึ้น

เมื่อสภาจังหวัดได้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดแล้ว ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบ แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อใช้บังคับ แต่ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นระงับไป

การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการขอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดนี้ เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐซึ่งจะตรวจสอบการออกกฎหมายของท้องถิ่นเสียก่อน จึงจะอนุมัติให้ประกาศใช้บังคับในท้องถิ่นได้

2.4 การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ในกฎหมายท้องถิ่นทั่วไปจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐสั่งระงับยับยั้งหรือยกเลิกการกระทำของฝ่ายบริหารไว้ด้วย แต่เนื่องจากในองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นคนของรัฐทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเสียเอง จึงมิได้มีบทบัญญัติดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามได้มีบทบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้ หากเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการหรือ

นอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด แต่มติของสภาจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิกถอนได้นั้น จะต้องมิใช่เป็นข้อบัญญัติจังหวัด และจะต้องเพิกถอนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติ โดยหากไม่เพิกถอนภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมตินั้น

ความพร้อมและปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สถาบันศึกษาและวิจัยพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง "บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีความรับผิดชอบและควรแก่การยกย่อง" ขึ้นรวม 9 ครั้ง ระหว่างปี พ.ศ.2531 ถึงปลายปี พ.ศ.2534 โดยจัดขึ้นตามภาคต่าง ๆ ทั้ง 4 ภาค ๆ ละ 2 ครั้ง และที่กรุงเทพมหานคร 1 ครั้ง ครอบคลุมจังหวัดกว่าครึ่งประเทศ

ประเด็นสำคัญของการสัมมนาดังกล่าว พิจารณาถึงการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสภาจังหวัด เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีศักดิ์ศรี ธำรงความเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนไว้ได้ จากการสัมมนาได้สรุปแนวทางในการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดไว้ 3 แนวทาง คือ[12]

1. คงสภาพปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในสมัยปัจจุบันให้มากขึ้นและชัดเจนขึ้น

2. ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งจะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะคล้ายกับกรุงเทพมหานครหรือเทศบาล อย่างไรก็ตาม ก็มีประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาตามมาว่า เมื่อกำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาจังหวัดแล้ว สภาจังหวัดจะบริหารกิจการในจังหวัดในรูปใด มีความสัมพันธ์กับข้าราชการอื่นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด จึงจะทำให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิผล

3. ให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาผู้แทนปวงชนในจังหวัด สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของจังหวัดในส่วนต่าง ๆ ได้ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนในจังหวัดนั้น ๆ

ในการประชุมสัมมนาสรุปรวบยอดดังกล่าว ได้เชิญผู้นำระดับสูงของสภาจังหวัดมาประชุมร่วมกันอีกครั้งในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2534 เพื่อระดมความคิดและความรู้ร่วมกับฝ่ายบริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย และนักวิชาการที่สนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น ซึ่ง

---

[12] กระมล ทองธรรมชาติและสมบูรณ์ สุขสำราญ , "องค์การบริหารส่วนจังหวัด สถานภาพ ปัญหา และแนวทางแก้ไข" สรุปผลการสัมมนาของสถาบันศึกษาวิจัยและพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537 หน้า 7 - 20

รวมผู้เข้า ประชุมราว 180 คน สถาบัน ฯ ผู้จัดการประชุมครั้งนี้ได้ตั้งเป้าหมายในการประชุมสัมมนาไว้ว่าต้องการหา แนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการปรับปรุงสภาจังหวัดเพื่อให้สามารถทำงาน ตามสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนในจังหวัดได้อย่างแท้จริง และได้มีการสรุปถึงความพร้อมและปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ดังนี้

ประหยัด หงษ์ทองคำ[13] ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับความพร้อมและปัญหาว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นมาจากเหตุผลสำคัญ คือ ความจำเป็นที่รัฐบาล ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากความต้องการของประชาชนทวีขึ้นทั้งปริมาณและมีความยุ่งยากซับซ้อนประเทศพัฒนาแล้วจึงหาทางออกด้วยการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามารับภาระในส่วนที่สามารถรับได้ไปปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

ลักษณะของการสนองความต้องการหรือกิจกรรมที่ท้องถิ่นปฏิบัติไปนั้น อย่างน้อย ๆ มีคุณงามความดีอยู่ 3 ประการคือ หนึ่ง ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น สองรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์และสามประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่าย จะเห็นได้ว่า งานบางอย่างซึ่งเป็นความต้องการของท้องถิ่น แต่รัฐบาลเป็นฝ่ายจัดทำ จะเห็นได้ว่างานบางอย่างซึ่งเป็นความต้องการของท้องถิ่น แต่รัฐบาลเป็นฝ่ายจัดทำ บางทีก็ไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นมีความล่าช้า และสิ้นเปลืองงบประมาณเหมือนคำพังเพยที่ว่า “ตำน้ำพริกละลาย แม่น้ำ” และ “ขี่ช้างจับตั๊กแตน” หรือลงทุนสูงแต่ผลงานไม่คุ้มค่า ยกตัวอย่างเช่น การจัด Mass Transportation ในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รถไฟฟ้ารัฐบาลกลางคิดริเริ่มมากกว่า 10 ปี แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ กรุงเทพมหานครพึ่งเริ่มดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2533 ปี พ.ศ. 2534 ก็ใกล้จะลงนามเซ็นสัญญากับผู้ลงทุนได้แล้วเป็นต้น และการที่ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ประหยัดกว่าก็เพราะมีรัฐบาลกลางคุ้มครองไว้อีกชั้นหนึ่งนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้มีการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอาจไม่สามารถจัดทำได้ทุกชุมชน ท้องถิ่นที่จะสามารถรองรับการกระจายอำนาจได้อย่างน้อย ๆ ต้องมีความพร้อมใน 3 ประการใหญ่ ๆ คือ

1. ความพร้อมในด้านความสามารถทางการเมือง ถือเป็นความพร้อมสำคัญและเป็นปัญหาของการปกครองท้องถิ่นมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2476 ประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ต้องมีความรู้ความเข้าใจในด้านการเมือง รู้ถึงอำนาจของบทบาท

---

[13] เรื่องเดียวกัน, หน้า 11 - 15.

หน้าที่ของตัวเองอย่างดี จึงจะสามารถดำเนินกิจการของการปกครองท้องถิ่นได้อย่างดีมีประสิทธิภาพ แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏมาในการปกครองท้องถิ่นของไทยก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติในสภาเทศบาลก็จ้องแต่จะโค่นล้มฝ่ายบริหาร ด้วย "อาวุธลับ 2 ประการ" คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ตามมาตรา 37 และการไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ในทำนองเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมักหลีกเลี่ยงไม่ตอบกระทู้ถามหรือตอบไม่ตรงประเด็น และในบางครั้งฝ่ายบริหารก็ขัดแย้งอย่างรุนแรงกับฝ่ายนิติบัญญัติเช่น กรณีที่เกิดขึ้นเมื่อราว 20 ปีก่อนในจังหวัดอุบลราชธานี แต่กระทรวงมหาดไทยก็แก้ปัญหาด้วยการย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีสถานะสูงขึ้นกว่าเดิมอีก หรือตัวอย่างราวปี พ.ศ.2500 ประชาชนเดินขบวนขับไล่นายอำเภอคนหนึ่ง ในเขตพระนคร กระทรวงมหาดไทย ก็ย้ายนายอำเภอคนนั้นไปดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด เป็นต้น

2. ความพร้อมทางด้านความสามารถทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญอีกอย่างหนึ่งเพราะการจัดการปกครองจำเป็นต้องมีการใช้จ่าย ไม่ว่าจะในระดับรัฐหรือระดับท้องถิ่น การบริหารงานในแบบ "ขอบริจาค" เหมือนที่รัฐบาลไทยมักกระทำเสมอเมื่อเกิดภัยสาธารณะทั้งวาตภัย อุทกภัย อัคคีภัย คงไม่ถูกต้อง เพราะหลักการบริหารราชการในทุกลักษณะต้องมีงบประมาณที่เกิดมาจากหน่วยงานนั้น ๆ เป็นแม่ข่าย หรือศูนย์กลางจัดสรรงบประมาณ

ดังนั้น การจะดำเนินการจัดการปกครองท้องถิ่นใด ๆ ควรคำนึงถึงความสามารถทางด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญด้วย กล่าวคือ ถ้ายังไม่พร้อมและหวังพึ่งงบประมาณจากรัฐบาลกลางการปกครองท้องถิ่นนั้นก็จะดำเนินการผิดหลักการแต่เริ่มแรกแล้วเพราะรัฐบาลกลางก็จะกลายเป็นผู้ควบคุมการบริหารของการปกครองท้องถิ่นอีกระดับหนึ่งจากการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ รัฐบาลท้องถิ่นก็จะไม่มีอิสระ

3. ความพร้อมทางด้านความสามารถในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันการบริหารงานในแบบ "ราชการ" มักประสบปัญหามากมาย จนไม่ทันกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ฉะนั้นการบริหารงานในปัจจุบันต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างมาก จึงจำเป็นที่การปกครอง ท้องถิ่นต้องพัฒนา ผู้บริหารของท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานอย่างเพียงพอเสียก่อน

ท้องถิ่นใดที่ขาดความพร้อมใน 3 ประการข้างต้น หรือมีไม่ครบถ้วนก็ไม่ควรจัดตั้งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นขึ้น

สำหรับปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถแยกปัญหาได้ใน 2 ระดับคือปัญหาความซ้ำซ้อนกับจังหวัดในฐานะที่เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นและความซ้ำซ้อนดังกล่าวสามารถแยกออกได้อย่างน้อย 3 ประการคือ

ประการแรก ความซ้ำซ้อนในพื้นที่คือจังหวัดในสองฐานะดูแลพื้นที่เดียวกันและซ้ำซ้อนกันอยู่ราวร้อยละ 98 โดยพื้นที่ในส่วนที่เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีน้อยกว่าพื้นที่ในส่วนที่เป็นภูมิภาคตรงที่ จัดตั้งเป็นเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น

ประการที่สอง ความซ้ำซ้อนในเรื่องหน้าที่ เห็นได้จากหน้าที่ของจังหวัดและขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 ของ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

ประการที่สาม ความซ้ำซ้อนในด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ปัจจุบันนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำวัน ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงมาถึงเจ้าหน้าที่ทำงานในส่วนต่าง ๆ

นอกจากปัญหาหลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอื่นอีก 3 ประการที่เป็นปัญหาสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันนัก ได้แก่

1. ปัญหาในเรื่องพื้นฐานทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพบว่าปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณประจำปีโดยเฉลี่ยแห่งละราว 60 ล้านบาท ซึ่งถ้าคิดเฉลี่ยตามพื้นที่หรือจำนวนประชากรที่รับผิดชอบแล้ว ก็จะเห็นว่าเป็นเงินจำนวนเล็กน้อยมาก ดังนั้นงบประมาณดังกล่าวจึงไม่พอเพียง และมักปรากฏว่า มีการใช้เงินพัฒนาอยู่เฉพาะบางพื้นที่โดยเฉพาะในถิ่นที่เจริญแล้วเป็นหลัก จนเกิดการ “กระจุก” หรือรวมความเจริญและมีพื้นที่ “หลังเขา” หรือไร้ความเจริญให้เห็นอยู่ทั่วไปในแต่ละจังหวัด

2. ปัญหาในด้านเทคโนโลยี เพื่อตามให้ทันกับความเจริญที่แพร่เข้าไปในท้องถิ่นจนสามารถจะรองรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ เช่น บางอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นเขตชนบทกลับปรากฏว่า มีการสร้างตึกสูงที่เรียกว่า “คอนโดมิเนี่ยม” หลายแห่งในขณะนี้ถ้าเกิดกรณีเพลิงไหม้ขึ้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีเทคโนโลยีไปรองรับปัญหานี้หรือไม่ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ควรพิจารณาและโดยวัฒนธรรมของคนไทยมักไม่มองปัญหาตามเหตุผลแต่มองเป็นเรื่องส่วนบุคคล หรือเกี่ยวพันไปถึงความเชื่อทางโชคชะตาวาสนามากกว่า ซึ่งนับว่าขัดขวางต่อการพัฒนารูปแบบการปกครองอย่างมาก นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยก็ไม่ได้ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างจริงจังแต่อย่างใดด้วย

3. ปัญหาในเรื่องโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นเอง ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเห็นได้ว่า ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่ฝ่ายบริหารกลับเป็นข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้ง ทำให้การตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีผลน้อย เพราะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจจำกัดทั้ง ๆ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

พิจารณาจากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น การปรับปรุง โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงถือว่าเป็นเรื่องจำเป็น และสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคต

3. แนวทางแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด[14]

กระมล ทองธรรมชาติ ได้แสดงความคิดเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อตั้งมากว่า 59 ปี แล้ว (ถึง ปี พ.ศ.2535) แต่ก็ยังไม่ได้มีการพัฒนาขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนั้น สภา ผู้แทนราษฎรก็ไม่ให้ความสนใจในเรื่องนี้มากนัก ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม หลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ.2526 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงสภาตำบลเข้าสู่สภาหลายฉบับ โดยต้องการให้ยกฐานะของสภาตำบลเป็นนิติบุคคล ต้องการให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเป็นองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งถ้า ร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ผ่านสภาไปได้องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะถูกลดอำนาจลง เหลือเพียงแต่หน้าที่อนุมัติกฎหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอมาเท่านั้น

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ดำเนินการศึกษาเรื่องการปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างจริงจังติดต่อกันมา 3 - 4 ปีแล้ว และคงดำเนินการต่อไปเพื่อเผยแพร่ความรู้ และพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้การศึกษาและการจัดสัมมนากับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้เป็น 3 แนวทางใหญ่ ๆ คือ

1. คงสภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เช่นเดิม แต่เพิ่มอำนาจหน้าที่กับสภาจังหวัดให้มากขึ้น แนวทางนี้อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็น "วิธีการอนุรักษ์นิยม และประนีประนอม" โดยสมาชิกสภาจังหวัด สามารถตั้งกระทู้ถามและสอบถามฝ่ายบริหารได้ทุกเรื่องทั้งเรื่องที่เกี่ยวกับท้องถิ่นและภูมิภาค และรวมทั้งเรื่องส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถสอบถามเรื่องเกี่ยวกับส่วนภูมิภาคได้โดยในส่วนนี้ต้องเสนอกฎหมายใหม่ แก้ไขมาตรา 25 ของ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารข้าราชการส่วนจังหวัด

2. กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจเรียกแนวทางนี้ว่าเป็น "วิธีการประชาธิปไตย" โดยอาจจะกำหนดให้เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือสภาจังหวัดเลือกตั้งขึ้นก็ได้ แนวทางนี้เคยมีความพยายามที่จะทำให้มีขึ้นมาแล้วโดยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และพรรคการเมืองบางพรรคในช่วงปี พ.ศ.2518 - 2519 ก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรด้วย รวมจำนวนถึง 5 ฉบับทั้งของรัฐบาลและของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสภาก็รับหลักการ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2519 แต่ระหว่างการพิจารณาแปรญัตติก็เกิดการรัฐประหารขึ้น

---

[14] สรุปจากรายงานการสัมมนาของสถาบันศึกษาวิจัยและพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2537.

เสียก่อน ทั้งนี้ในร่างกฎหมายดังกล่าว ได้มีความพยายามที่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างจังหวัดในฐานะองค์การปกครองส่วนภูมิภาคกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นที่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารแยกจากกันซึ่งต่างไปจากกฎหมายเก่าที่เป็นคน ๆ เดียวกัน คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนั้นร่างกฎหมายบางฉบับยังเสนอให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงเหมือนกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งแรกในปี พ.ศ.2518

3. ให้ยกฐานะสภาจังหวัดขึ้นเป็นสภาของ "ผู้แทน" ประชาชนในจังหวัด แนวนี้ อาจถือได้ว่าเป็น "วิธีการปฏิรูป" กล่าวคือยกฐานะของสภาจังหวัดให้เหมือนกับบัญญัติไว้ในกฎหมาย พ.ศ. 2476, 2498 แต่เพิ่มอำนาจหน้าที่มากขึ้น โดยให้มีอำนาจหลัก ๆ 3 ประการคือ หนึ่ง สามารถออกข้อบัญญัติต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิยับยั้งได้ถ้าเห็นว่าขัดกับกฎหมายหรือไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ สองออกมติได้คล้ายกับสภานิติบัญญัติของรัฐในอเมริกา แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถยับยั้งได้เช่นกันด้วยเหตุผลเดียวกัน คือถ้าเห็นว่ายังไม่สามารถไปปฏิบัติได้ และสาม ร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลการบริหารราชการในจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน คือ สภาจังหวัดสามารถตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทุกเรื่อง และในทางปฏิบัติจังหวัดต่าง ๆ ก็กระทำอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยให้หัวหน้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปร่วมฟังการประชุมของสภาจังหวัดด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่สภาจังหวัดจะสามารถทำงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นได้ สภาจังหวัดเองก็ต้องปรับปรุงการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพขึ้นด้วยในขณะเดียวกัน ทั้งนี้มีข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงใน

(1) ปรับปรุงระบบการทำงาน นั่นคือการปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นกล่าวคือ อาจใช้ระบบที่ปรึกษาหลาย ๆ คณะโดยการดึงเอานักวิชาการสาขาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในแต่ละจังหวัดเข้ามาร่วมทำงานด้วย

(2) ปรับปรุงการบริหารของคณะบุคคล โดยเน้นการเพิ่มความรู้ความเข้าใจให้กับสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อให้สมาชิกสภาจังหวัดคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมให้มากขึ้น กรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง บุคคลนั้นก็ต้องแบ่งเวลาการทำงานให้กับสภาจังหวัดให้เหมาะสมถูกต้อง และต้องไม่ทำให้งานในส่วนของสภาจังหวัดเสียหาย

นอกจากนี้ ชลอ ธรรมศิริ ยังมีความเห็นเพิ่มเติมจากที่กล่าวมาแล้วอีกว่ากระทรวงมหาดไทยคงจะจัดทำแผนพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เหมือนกับแผนพัมนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยกำหนด รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งเทศบาล สุขาภิบาล และสภาจังหวัด กำหนดความสัมพันธ์ของท้องถิ่นต่าง ๆ และกำหนดระยะเวลาในการยกฐานะตำบลขึ้นเป็นสภาเทศบาล และสุขาภิบาล เมื่อส่วนภูมิภาคดูแลจนท้องถิ่นต่าง ๆ เจริญพอสมควรจึงมอบหมายให้สภาจังหวัดดูแลแทน ถึงขั้นสุดท้ายกระทรวงมหาดไทยอาจจะทำหน้าที่เพียงเป็นฝ่ายตรวจตราดูแลให้มีการดำเนินการตามกฎหมายเท่านั้น

สภาจังหวัด อาจมีลักษณะเป็นเพียง "จักรกลตัวบน" คือดูแลเทศบาล สุขาภิบาลและการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ โดยต้องไม่เข้าไปบริหารเอง สภาจังหวัดจะให้การอุดหนุนหรือการยับยั้งกฎหมายบางอย่าง ในลักษณะนี้ สภาจังหวัดจะเป็นศูนย์รวมของการปฏิบัติหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น จัดสร้างที่เผาขยะของท้องถิ่น การจัดบริการรถเมล์ในเขตจังหวัด เป็นต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดูแลงานราชการเฉพาะที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ทำและตรวจตราท้องถิ่น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยต้องวางแผนให้ชัดเจน มีระยะเวลาและทิศทางแน่นอน เพื่อแยกหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่ในงานส่วนภูมิภาคกับสภาจังหวัดซึ่งทำหน้าที่ส่วนท้องถิ่นให้เด่นชัดและเป็นระบบ แต่ทั้งนี้การจะดำเนินการพัฒนาตามแผนการ ดังกล่าวจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความเต็มใจ และความตั้งใจจริงของรัฐบาลต่อการพัฒนาการ ปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ โดยตรง

พิจารณาข้อเสนอของกระมล ทองธรรมชาติ แล้วก็จะเห็นว่า แนวทางที่หนึ่งน่าจะเป็นข้อเสนอที่สามารถทำได้มากที่สุด และสามารถแก้ไขกฎหมายได้ง่าย กล่าวคือกำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ซึ่งเป็นผู้แทนของจังหวัดมีอำนาจเต็มสามารถที่จะตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในทุก ๆ เรื่องในงานที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดนั้น ๆ เพื่อที่ ส.จ.จะได้นำปัญหาไปบอกกับประชาชนได้อีกต่อหนึ่ง ดังนั้น แนวทางที่หนึ่งควรเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนา ซึ่งก็จะพัฒนาไปสู่แนวทางที่สาม

ในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ลิขิต ธีรเวคิน เห็นว่าปัญหาของการปกครอง ท้องถิ่นไทย ก็เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากระบอบการปกครองประชาธิปไตยในประเทศคือปัญหาที่มาจากการเน้นที่โครงสร้าง "ส่วนบน" ซึ่งก็ได้แก่รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง การตั้งรัฐบาล โดยละเลยโครงสร้างส่วนล่าง คือ การปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่มากมายหลายรูปแบบ และเมื่อเน้นที่ส่วนบน แต่ยังมีปัญหา เช่น ไม่อาจตกลงเงื่อนไขต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญได้เป็นต้น ก็ส่งผลให้เกิดปัญหาในการปกครองท้องถิ่นติดตามมา

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีส่วนที่น่าพิจารณา 7 ประเด็น คือ

1. มีความขัดแย้งในตัวเองหลายส่วนคือระหว่าง ส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นนั่นคือการบริหารจะซ้ำซ้อนอยู่กับส่วนของจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นส่วนของการ "แบ่งอำนาจ" หรือ "การรวมอำนาจ" ขณะที่มีส่วนของท้องถิ่น หรือส่วนของ "การกระจายอำนาจ" ก็มาแทรกซ้อนอยู่ เลยกลายเป็นการรวมกันโดยมีความขัดแย้งระหว่างการรวมกับการกระจายซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญ

2. อดีตนั้นพื้นที่ในการดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเศษส่วนเหลือของจังหวัดคือพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งเป็นพื้นที่กันดารไม่เจริญ แต่ปัจจุบันเมื่อการท่องเที่ยวขยายตัวออกไปในหลายจังหวัด พื้นที่เหล่านี้กลายเป็นเขตเจริญมีสถานที่พักตากอากาศและอุตสาหกรรมต่าง ๆ

3. ในความเป็นจริงนั้น สภาจังหวัดอาจมีลักษณะเป็นเหมือน “องค์กรที่ปรึกษา” มากกว่าซึ่งไม่มีสิทธิ์ดำเนินการอะไรนักเพราะมีขอบเขตจำกัด

4. มีกระแสแย้ง หรือการทวนกระแสของการพยามพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังกรณี 14 - 18 ต.ค. 2516 เป็นต้นที่เกิดความพยายามมจะยกฐานะสภาตำบลให้เป็นการปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานของการปกครองประชาธิปไตย คือเริ่มในระดับจุลภาคขึ้นมาจนละเลยไม่พูดถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถ้าสามารถพัฒนาสภาตำบลให้เป็นหน่วยของการปกครองท้องถิ่นได้จริง พื้นที่ในการดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะหมดไป สภาจังหวัดก็คงต้องทำหน้าที่เพียงสภาที่ปรึกษาจริง ๆ เท่านั้น

5. เกิดความขัดแย้งหรือความตึงเครียดในเขตพื้นที่ดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายจังหวัดในปัจจุบัน จากความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในจังหวัดต่าง ๆ จนเกิดการขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ขึ้น เช่นผลประโยชน์จากเขื่อนเขี่ยวหลาน จ. สุราษฎร์ธานี ทั้งบริเวณที่ราบของเขื่อน และแร่ที่ขุดได้ในบางพื้นที่ เป็นต้นว่าผลประโยชน์จะเป็นของใครของส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น

6. ความเปลี่ยนแปลงของสภาวะเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ข้อเสนอใหม่ คือให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจากประชาชนเหมือนใน กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นไปตามแบบอย่างของอเมริกา ซึ่งคาดว่าในอนาคตหลายจังหวัด เช่น เชียงใหม่ อุบลราชธานี ชลบุรี เป็นต้น อาจจะต้องใช้รูปแบบ กรุงเทพมหานคร ก็ได้เพราะจังหวัดเหล่านี้มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมาก

7. เมื่อพื้นที่เดิมที่เคยกันดารกลายมาเป็นเขตที่เจริญ มีผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างที่กล่าวมาแล้วในข้อ 2 ทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองที่เข้มข้นมากขึ้นในหลายจังหวัด เช่น ในจังหวัดทางภาคเหนือจังหวัดหนึ่งผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็น ส.จ. ต้องใช้เงินหาเสียงถึง 20 ล้านบาท เพราะใช้เงิน 10 ล้านบาทยังต้องแพ้ อนาคตระบบพรรคอาจจะแพร่เข้าสู่การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งโครงสร้างเดิมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจไม่เหมาะสมคืออาจต้องเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับสภาจังหวัดมากขึ้นเพื่อจะสามารถคิดหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเจริญที่รวดเร็วของจังหวัดนั้น ๆ เช่น การวางแผนกสร้างรถไฟใต้ดิน

ลิขิต ธีรเวคิน ให้ความคิดเห็นอีกว่า ข้อเสนอของ กระมล ทองธรรมชาติ จะเป็นข้อเสนอที่เหมาะที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ก็จะมีปัญหาการยอมรับในทางจิตวิทยาของข้าราชการที่เกี่ยวข้อง คือ ข้าราชการอาจจะไม่ยินดีที่จะให้อำนาจสภาจังหวัดได้หรือไม่ ในข้อเสนอที่สอง ซึ่งเรียกว่าเป็น “แนวทางประชาธิปไตย” คงมีปัญหาที่จะเป็นไม่ได้ในทุกจังหวัดและทั้งจังหวัด ยกเว้นเขต เทศบาลของจังหวัดใหญ่ ๆ เช่น เชียงใหม่ หาดใหญ่ อุบลฯ เป็นต้น ซึ่งเป็นเขตเจริญอาจมีรูปแบบเหมือนกรุงเทพมหานคร ได้เพราะมีความเจริญทางเศรษฐกิจในระดับจุลภาคบางอย่างเหมือนกรุงเทพฯ แล้วส่วนข้อที่สามซึ่งเรียกว่า “แนวปฏิรูป” คงต้องพิจารณาถึงระดับมหภาค คือเป็นองค์กรพี่เลี้ยงมีระดับสูงขึ้นเพื่อ ดูแลการปกครองท้องถิ่นเทศบาลทั้งหมด รวมทั้งวางแผนนโยบาย ปรึกษากับส่วนภูมิภาค

กล่าวโดยสรุป ทั้ง 3 รูปแบบ ก็มีความเป็นไปได้เหมือนกัน แต่จะขึ้นอยู่กับเงื่อนเวลาและภาวะเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลักสำคัญด้วย ซึ่งอาจจะมีประเด็นที่ควรพิจารณาถึง 3 ประเด็นในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคือ

1. จำเป็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นต้องแจ่มชัด ในปรัชญาการปกครองและการบริหารที่ริเริ่มจากการรวมศูนย์อำนาจมาสู่การกระจายอำนาจ ซึ่งจะนำไปสู่การหาระบบที่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด

2. บนพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกันของแต่ละจังหวัดการปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดคงจะทำในรูปแบบเดียวกันทั้งหมดไม่ได้ เช่น เชียงใหม่ ในเขตชุมชนเมืองอาจเลือกตั้งแบบ กรุงเทพมหานคร ได้ แต่ชุมพรอาจต้องคงรูปสภาเทศบาลไว้เป็นต้น

3. อาจจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทใหญ่เพราะปัญหาต่าง ๆ เชื่อมโยงถึงกันหมด ดังนั้นอาจจะต้องหาคำตอบให้กับปรัชญาการปกครองให้ได้ว่าสังคมไทยจะเดินทางไปสู่ทิศทางใดในอนาคต ซึ่งทิศทางนี้จะถูกกำหนดโดยทิศทางการเมืองระดับชาติ คือต้องทิศทางชัดเจนและสืบเนื่องไม่ใช่เป็นเหมือนที่ผ่านมา ที่มีการเปลี่ยนแปลงเสมอในโครงสร้างส่วนบนและส่งผลมาสู่ส่วนล่างด้วย ทุกครั้ง

สุจิต บุญบงการ ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการแก้ปัญหาสรุปได้ว่า วิธีการแก้ปัญหาองค์การบริหารส่วนจังหวัดน่าจะมีอยู่ 2 วิธีการใหญ่ ๆ คือแก้ปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ ในระยะสั้นกับการแก้ปัญหาระดับพื้นฐานในระยะยาว กล่าวคือในระยะสั้นก็แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องบางมาตรา แต่อาจจะเกิดปัญหาอยู่ต่อไป เนื่องจากแก้เล็กน้อยคงไม่ตอบสนองหรือสามารถแก้ไขปัญาที่เกิดขึ้นอยู่ในแต่ละจังหวัดมากนัก อยากเสนอให้แก้ไขระยะยาว คือข้อเสนอของกระมล ทองธรรมชาติ ในแนวทาง "ปฏิรูปหรือประชาธิปไตย" โดยให้เน้นการปฏิรูปและประชาธิปไตยให้มากกว่าที่เสนอไว้ คือให้แก้ไขแบบ "ยกเครื่อง" แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ด้วย เพราะพื้นฐานการปกครองส่วนภูมิภาคที่เริ่มมาเกือบ 100 ปี แล้วนั้นถูกตัดแบ่งเป็นมาตราฐานเดียวกันหมดคือเป็นจังหวัด อำเภอ ตำบลหมู่บ้าน ประกอบกันเป็นระดับชั้น ดังนั้นเงื่อนไขสำคัญ ของการปรับปรุงบทบาทสภาจังหวัดต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในความเกี่ยวข้องระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 3 ส่วน มีความเกี่ยวพันกันและแต่ละส่วนก็จะกระทบส่วนอื่น ๆ ด้วยอย่างไรก็ตาม ควรเริ่มที่การจัดประเด็นในส่วนของจังหวัดก่อนคือต้องปรับปรุงอำนาจบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางใหม่ เพราะปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน

อยู่มากและมีหน่วยงานตัวแทนของส่วนกลางหลายหน่วยงานอยู่กับจังหวัดด้วย บางหน่วยงานก็ขึ้นอยู่กับจังหวัดตามกฎหมายเก่า เช่น ศึกษาธิการจังหวัด เป็นต้น ขณะที่บางหน่วยงานก็ไม่ขึ้นกับจังหวัดเลยตามกฎหมายใหม่ เช่น สปจ. เป็นต้น ซึ่งต้องการทำปฏิรูปกันใหม่ให้เกิดความชัดเจนและ เด่นชัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด อาจต้องลดบทบาทใหม่ในแง่การบริหารส่วนภูมิภาคให้น้อยลงและมาทำหน้าที่เฉพาะเป็นตัวแทนของส่วนกลางปล่อยงานหลายอย่างให้ท้องถิ่นทำงานขึ้นทั้งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์ส่วนจังหวัด กล่าวคือ การปรับปรุงต้องเป็นการกระจายอำนาจให้การ ปกครองท้องถิ่น อย่าให้เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเหมือนที่เคยเป็นมาในอดีต

ส่วนการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น คงต้องคำนึงถึงความเจริญหรือสภาพเปลี่ยนแปลงในแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ จังหวัดใดเจริญมากก็แบ่งงานให้ท้องถิ่นทำมาก จังหวัดใดเจริญน้อยก็ให้ทำน้อย ซึ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามรูปแบบปัจจุบันอาจต้องยกเลิกหมดในจังหวัดโดยจัดรูปการปกครองที่มีลักษณะเอกเทศขึ้น เช่น กรณีจังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญในเขตเมืองสูงแต่ก็อาจจะจัดรูปแบบ กรุงเทพมหานคร ไม่ได้ เพราะเขตรอบนอกของเชียงใหม่ยังมีความเจริญไม่มาก เชียงใหม่อาจจัดแยกการ ปกครองท้องถิ่นเป็น 2 ลักษณะโดยในเขตเจริญ เป็นรูปของ Metropotitan และเขตใหญ่ที่ไม่เจริญเป็นเขต rural โดย Metropolitan ผู้ว่าราชการหนึ่งคนหรือจะเรียกว่านายกเทศมนตรีก็ได้ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดคอยกำกับดูแล ก็อาจจะกำกับดูแลทั้งเขต rural ด้วย จังหวัดอื่น ๆ เช่น สงขลา ชลบุรี ระยอง เป็นต้น ก็อาจจะพิจารณาจัดแบ่งแบบเดียวกันแต่จะใช้รูปแบบอย่าง กทม.ไม่ได้ เพราะ กทม.เป็น Metropolitan หมด

สำหรับฐานะของสภาจังหวัดนั้นน่าจะเป็นไปตามข้อเสนอของกระมล ทองธรรมชาติ คือให้สภาจังหวัดเป็นสภานิติบัญญัติของจังหวัด แต่อาจมีระดับความเข้มข้นแตกต่างกันในแต่ละจังหวัดคือมีความสามารถในการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกันเช่น ยกตัวอย่าง เชียงใหม่ อาจแบ่งเป็นเขตเทศบาลในบางอำเภอ เป็นเขตเมืองใหญ่ในบางอำเภอ และมีเขตสุขาภิบาลในบางอำเภอโดยอาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแล สภาจังหวัดจะตรวจสอบการดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง ดูแลช่วยเหลือการบริหารงานของการบริหารงานท้องถิ่นให้ดีขึ้น ดังนั้น สภาจังหวัดอาจแบ่งระดับความสามารถของสภาจังหวัดออกเป็น 2 ระดับคือ

1. ดูแลงานท้องถิ่นจริง ๆ แม้สภาจังหวัดไม่ได้เป็นผู้บริหาร แต่ดูเฉพาะการบริหารงานท้องถิ่นของส่วนต่าง ๆ หมายความว่าถ้าจังหวัดใดท้องถิ่นมีงานมากสภาจังหวัดก็จะมีบทบาทมากด้วย
2. ส่วนจังหวัดมีความเจริญน้อย สภาจังหวัดอาจต้องแข่งขันในการทำงานกับส่วนภูมิภาคเพื่อสร้างความเจริญให้กับจังหวัด

ถวิล ไพรสณฑ์ ได้แสดงความคิดเห็นจากประสบการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสรุปได้ว่า ปัญหาของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยประการแรกคือ นอกจากจะมาจากปัญหาที่สภา ผู้แทนราษฎรไม่ให้ความสนใจแล้ว ยังมีปัญหาจากการที่กระทรวงมหาดไทยไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขด้วย นอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยกับสภาผู้แทนราษฎรยังมักมีความคิดเห็นไม่ตรงกันด้วย กระทรวงมหาดไทยมักจะแก้ไขเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่เคยที่จะพยายามปรับปรุงทั้งระบบ

ประการที่สอง ความไม่พร้อมในการที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรการปกครองท้องถิ่นเป็นความไม่พร้อมของข้าราชการมากกว่าฝ่ายอื่น ๆ หลายจังหวัดสามารถเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดได้โดยตรง เช่น ภูเก็ต ชลบุรี เป็นต้น เพราะไม่มีเขตชนบทแล้ว นอกจากนั้น ถ้าพิจารณาในการปกครองระดับชาติจะเห็นว่า คนจบ ป.4 หรือ ป.6 ก็สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ในทำนองเดียวกันประชาชนที่มีความรู้ระดับเดียวกันนี้ก็ควรจะสามารถดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และถ้าได้ผู้ว่าราชการจังหวัดจากนักเลงอิทธิพลก็คงไม่ใช่ทุกจังหวัด นอกจากนั้นประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้และเข้าใจปัญหาท้องถิ่นที่พวกเขาอยู่มาตั้งแต่เกิดจนตายได้ดีกว่าข้าราชการที่ไปดำรงตำแหน่งเพียงระยะสั้น ๆ ถ้าจะเกิดความเสียหายเพราะประชาชนทำก็คงมีเพียงจุดเดียวหรือก็อย่างมากเพียงสิบจุดเท่านั้น และการล้มลุกคลุกคลานขององค์การปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมา ก็เป็นสาเหตุมาจากตัวบทกฎหมายที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่ เช่น การให้อำนาจข้าราชการมากว่าตัวแทนของประชาชนเป็นต้น

ในประเด็นข้อเสนอของกระมล ทองธรรมชาติ ในข้อเสนอแรกแม้แก้ไขแล้วก็คงจะเหมือนเดิม คงไม่เกิดประโยชน์ เพราะสังคมปัจจุบันเปลี่ยนแปลงกว่าเมื่อ 100 ปีก่อนมาก การ สื่อสารต่าง ๆ สะดวกรวดเร็วอย่างยิ่งจนอาจสามารถยกเลิกข้าราชการส่วนภูมิภาคได้แล้ว ดังนั้นข้อเสนอที่สองน่าจะเหมาะสมมากกว่า แต่คงต้องทำทั้งหมดและทำโดยทันทีด้วย ทั้งนี้ อาจจะรวมกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ในฉบับเดียวกันและควรมีความยืดหยุ่นพอสมควร โดยบางจังหวัดอาจไม่ต้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ เช่น ภูเก็ตมีรายได้มากอาจให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้ขณะที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจคงอยู่ในฐานะตัวแทนของส่วนกลางเป็นผู้ประสานงานเหมือนกรณีของฝรั่งเศสส่วนบางพื้นที่ที่งบประมาณไม่พอก็ต้องออกกฎหมายให้ท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีได้มากขึ้นสรุปก็คือ อย่างยึดติดกับปัญหาที่ว่าคนไม่พร้อม เงินไม่มี แต่ให้คิดในทางตรงกันข้าม คือท้องถิ่นมีครบทั้งสองอย่าง แต่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะเริ่มดำเนินการหรือไม่ โดยเริ่มในบางจังหวัดที่พร้อมก่อนทั้งจังหวัด เช่น ชลบุรี เป็นต้น โดยต้องจัดทำกฎหมายให้เหมาะสม คือทำให้ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เลี้ยงตัวเองได้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง ที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน โดยมีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัด ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยสภาจังหวัดดังกล่าวมีฐานะเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนในการที่จะให้คำแนะนำคำปรึกษาหารือแก่คณะกรรมการจังหวัด และต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและเด่นชัดขึ้น ในการที่จะช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรในชนบทที่ห่างไกลความเจริญให้ได้รับบริการขั้นพื้นฐานทั้งในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนาชนบทเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีการกินดีอยู่ดีนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นองค์กรที่ช่วยรับภาระแทนรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีโครงสร้างที่สามารถเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือสภาจังหวัดในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะฝ่ายบริหาร

สภาจังหวัดนั้นประกอบไปด้วยสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดจึงมีบทบาทที่เกี่ยวพันกับชีวิตและความเป็นอยู่ของราษฎรในทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในด้านการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว สมาชิกสภาจังหวัด นับว่ามีบทบาทสำคัญอย่างมากทั้งในการส่งเสริมให้ประชาชนศรัทธาและยึดมั่นในหลักการตามแนวทางการปกครองระบอบประชาธิปไตย ส่งเสริมให้ประชาชนมีการกินดีอยู่ดี โดยนำปัญหาและความต้องการของราษฎรเสนอสภาจังหวัดพิจารณาแก้ไขดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งนอกจากจะมีภาระที่จะต้องรับใช้ประชาชนในเขตจังหวัดให้เต็มกำลังความสามารถและมีประสิทธิภาพแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดยังต้องมีความรับผิดชอบทั้งในด้านส่วนตัวและส่วนรวม ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และเพื่อพัฒนาท้องถิ่นนั้น ๆ ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป ดังนั้น สมาชิกสภาจังหวัดจึงต้องมีความรอบรู้ทั้งด้านกฎหมาย และวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดอันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมท้องถิ่น และประเทศชาติเป็นส่วนรวม

โดยภาพรวมเท่าที่ผ่านมา สมาชิกสภาจังหวัดส่วนใหญ่จะสามารถปฏิบัติภารกิจในขอบเขตอำนาจหน้าที่ได้ด้วยดีในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ โดยอาศัยประสบการณ์ทางปฏิบัติและการแนะนำหรือเรียนรู้จากผู้ที่ปฏิบัติงานด้วยกัน หรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่โดยที่ในสภาพปัจจุบันสภาวการณ์ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ความรู้ทางวิทยาการก้าวหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง มีการนำเครื่องมือเครื่องใช้ที่มีประสิทธิภาพช่วยปฏิบัติงาน เพื่อ

สนองการขยายตัวของชุมชน ความต้องการของประชาชนและภารกิจต่าง ๆ ที่ขยายตัวไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ดังนั้น องค์กรและบุคลากรผู้ปฏิบัติงานทั้งหลายที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับประชาชน จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนลักษณะและวิธีการปฏิบัติงานเสียใหม่ให้ทันสมัย เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจที่เพิ่มขึ้นตามลักษณะการขยายตัวของชุมชนอันจะทำให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประกอบกับกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครองแก่ท้องถิ่นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งทำหน้าที่แทนผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... ขึ้นมา ซึ่งจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญโดยสังเขปต่อไป

1. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523

สำหรับโครงสร้างการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 2 ส่วน คือ

- สภาจังหวัด ทำหน้าที่เสมือนฝ่ายนิติบัญญัติ
- ฝ่ายบริหาร มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

การจัดองค์การ

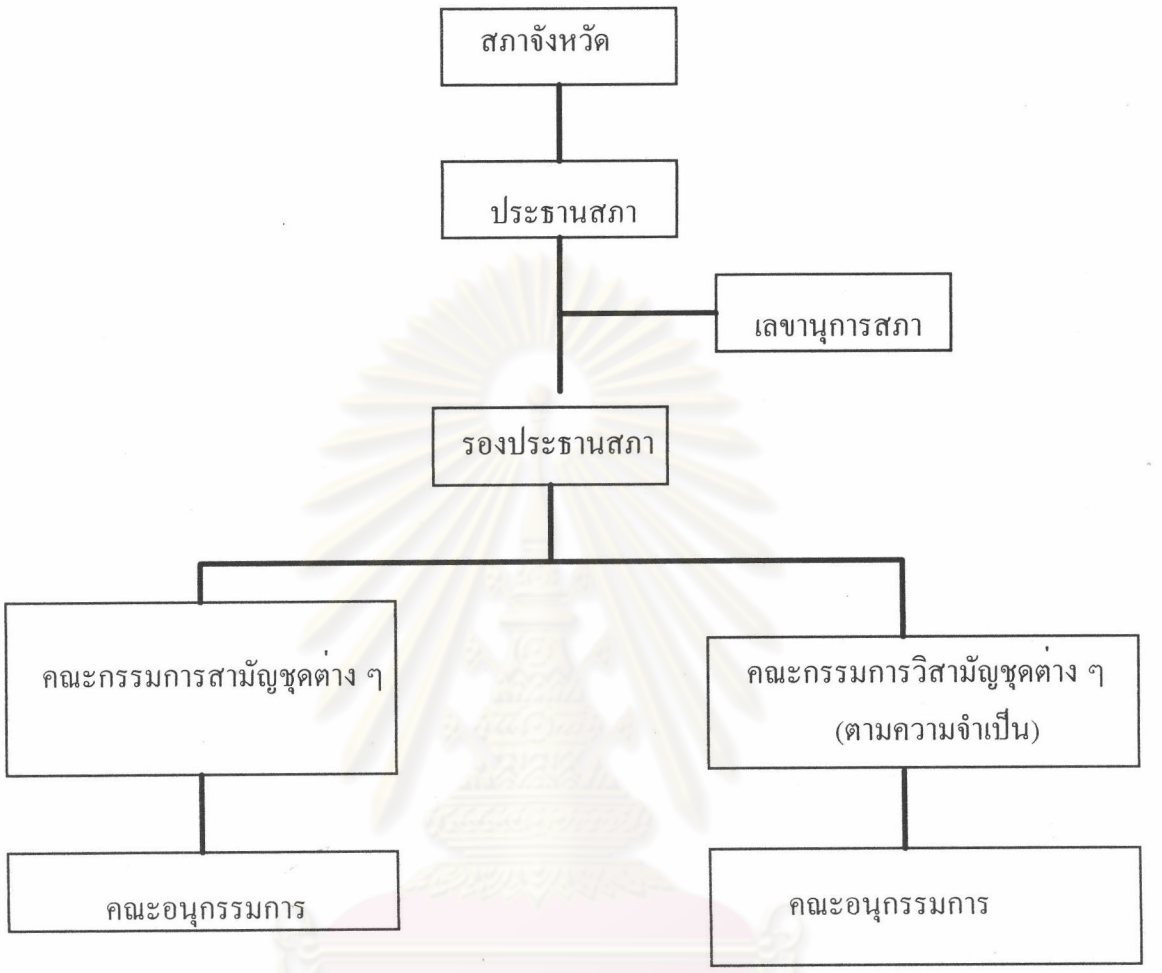
ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

1.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ

สภาจังหวัดเป็นผู้ทำหน้าที่ โดยมีสมาชิก ประกอบด้วยผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งจำนวน 18 - 36 คน ตามจำนวนราษฎรในจังหวัด ดังนั้น จึงว่าสภาจังหวัดเป็นองค์กรผู้แทนของประชาชนที่จะเป็นฝ่ายร่วมดำเนินกิจการส่วนจังหวัดกับฝ่ายบริหาร สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัดแล้วรายงานสภาจังหวัด ในกรณีมีความจะเป็นคณะกรรมการแต่ละคณะอาจตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยในกิจการซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแล้วรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในเรื่องนี้เป็นไปอย่างกว้างขวาง เช่น การตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามประเมินผล คณะกรรมการติดตามข้อบัญญัติจังหวัด ฯลฯ เป็นต้น โดยจะต้องปฏิบัติงานภายในวงงานของสภาจังหวัด

โครงสร้างของสภาจังหวัด อาจเขียนแผนภูมิเพื่อความเข้าใจได้ ดังนี้

แผนภูมิโครงสร้างของสภาจังหวัด



อำนาจหน้าที่สภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่สภาจังหวัด เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัด สำหรับหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 นั้น อาจพิจารณาแยกได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในเรื่องนี้ ได้แก่การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัดและการอนุมัติใช้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ซึ่งข้อบัญญัติจังหวัดนี้ จะมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายบริหาร ได้แก่ อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้มีหลายลักษณะ คือ

2.1 การควบคุม

2.1.1 การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่จะตั้งเกี่ยวกระทู้ถามกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือส่วนกลางไม่ได้ การตั้งกระทู้ถามอาจจะเป็นกระทู้ถามด่วนหรือกระทู้ถามธรรมดาก็ได้ ถ้าเป็นกระทู้ถามด่วนประธานสภาจังหวัดต้องรีบส่งกระทู้ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเตรียมตอบและจะต้องแจ้งด้วยว่าได้กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดตั้งกระทู้ถาม ถามเรื่องกระทู้นั้นในการประชุมครั้งใด สำหรับกระทู้ถามธรรมดาให้ประธานสภาจังหวัดส่งกระทู้ถามไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเตรียมตอบและให้บรรจุเข้าระเบียบวาระภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้ส่งกระทู้ไป

ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้มีเวลาเฉพาะกระทู้ถามไม่เกิน 1 ชั่วโมงเว้นแต่ประธานสภาพิจารณาเห็นสมควรขยายเวลาเกินกว่านั้น ในการประชุมครั้งหนึ่งมิให้สมาชิกสภาจังหวัดผู้ใดตั้งกระทู้ถามเกินกว่า 1 กระทู้ เว้นแต่ให้มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่น ๆ และเมื่อถึงระเบียบวาระสำหรับกระทู้ถาม ถ้าผู้กระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่าได้ถอนกระทู้ถามนั้น หรือผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนกระทู้ถามได้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตอบกระทู้ถามแล้ว ผู้ตั้งกระทู้มีสิทธิซักถามได้อีก 3 ครั้ง เว้นแต่สมาชิกจะขอซักถามต่อไป เพราะยังตอบไม่หมดประเด็นตามที่ซักถามและประธานสภาจังหวัดได้อนุญาต ในการซักถามนั้นผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น แต่ต้องไม่เป็นการอภิปรายและสำหรับกระทู้ถามใด ๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้ตอบ ถ้าสภาจังหวัดสิ้นอายุหรือมีการยุบสถาหรือปิดสมัยประชุมสภาให้ถือว่ากระทู้นั้น ๆ ระงับไป

2.1.2 การสอบถามข้อเท็จจริง นอกจากกระทู้ถามในสภาแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิที่จะถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกด้วย ซึ่งในกรณีนี้คำสอบถามและการตอบให้บันทึกหรือทำเป็นหนังสือเสนอกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อกับงานนั้น อย่างไรก็ดี ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง

2.2 การปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายบริหาร

2.2.1 เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาทุกข์สุขของราษฎร ให้ฝ่ายบริหารได้ทราบหรือพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

2.2.2 เข้าเป็นกรรมการร่วมกับฝ่ายบริหารในคณะกรรมการเพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนจังหวัด โดยถือว่าเป็นผู้ใกล้ชิด และความต้องการของราษฎร์ในท้องที่ได้ดี เช่น คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยของจังหวัด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม คณะกรรมการจัดงานวันเกษตรกร เป็นต้น

3. อำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับทั้งอำนาจนิติบัญญัติเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด และเป็นอำนาจที่เกี่ยวการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากสภาจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาโครงการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง เมื่อสภาจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ฝ่ายบริหารจึงจะดำเนินการได้

4. อำนาจตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด โดยหลักการสภาจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่ของตนเฉพาะสมัยประชุมเท่านั้น และสมัยประชุมสามัญของสภาจังหวัดก็มีเพียงปีละครั้งเดียวส่วนจะมีการประชุมสมัยวิสามัญปีละกี่ครั้งหรือไม่มีเลยก็ขึ้นอยู่กับมีความจำเป็นเพื่อการนี้หรือไม่แต่ภาระของสภาจังหวัดนั้นมีอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้น จึงได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดมีอำนาจเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัดขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการสภาจังหวัดกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัด หรือให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น

คณะกรรมการสภาจังหวัดมีอยู่ 2 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา
2. คณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการสามัญประจำสภานั้น สภาจะต้องเลือกสมาชิกจังหวัดเท่านั้นเป็นกรรมการจะเลือกและแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมิได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญ สภาจังหวัดจะเลือกจากบุคคลภายนอกหรือสมาชิกสภาจังหวัดก็ได้ ทั้งนี้ นั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของงานที่คณะกรรมการวิสามัญได้รับมอบหมายเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้ผลอย่างแท้จริง

สภาจังหวัดจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญกี่ชุดก็ได้แล้วแต่ความจำเป็น แต่อย่างน้อยจะต้องมีคณะกรรมการสามัญประจำสภา 1 ชุด ไว้เป็นประจำเพื่อให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ส่วนคณะกรรมการวิสามัญนั้นมีลักษณะกรรมการชั่วคราว กล่าวคือเมื่อคณะกรรมการวิสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการวิสามัญชุดนั้นก็สิ้นสภาพลง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.2) ฝ่ายบริหาร

ประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยและรับผิดชอบในงานแต่ละส่วน ดังนี้

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด รวมทั้งเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรับผิดชอบต่อสภาจังหวัดในอันที่จะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงเพื่อความผาสุกของประชาชน ดังนั้น การบริหารราชการส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน คือ ต้องปฏิบัติตามมติสภาจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นเสียงแสดงเจตจำนงของของประชาชนในจังหวัดนั้นตามอุดมคติการปกครองตนเอง

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งจากปลัดจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและบริหารรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

นายอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ มีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

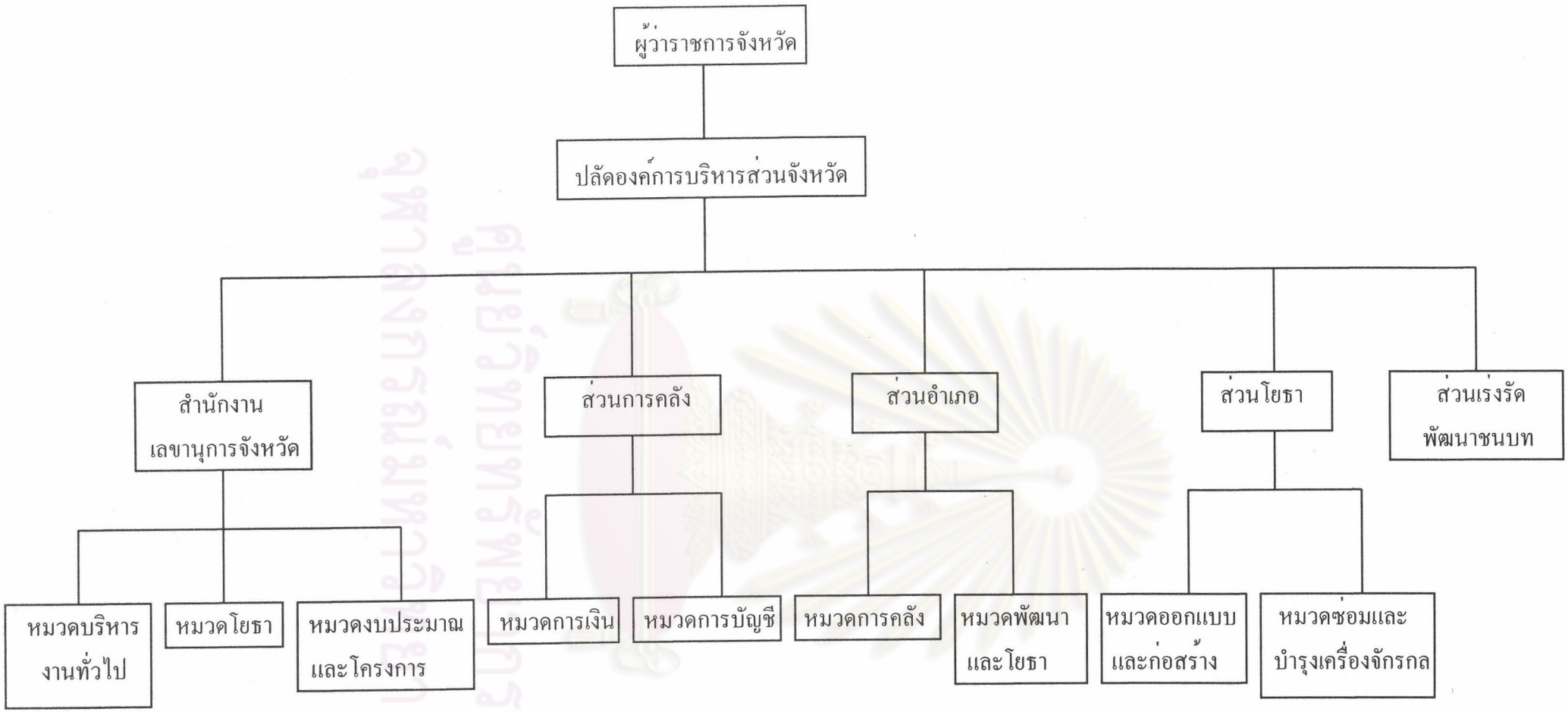
สำหรับส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งเป็น

สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบในหน้าที่ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ หมวดบริหารงานทั่วไปกับหมวดงบประมาณและโครงการ

ส่วนการคลัง มีหน้าที่ในงานที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี มีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้รับผิดชอบแบบโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือหมวดการเงิน และหมวดบัญชี

ส่วนโยธา มีหน้าที่ในงานที่เกี่ยวกับงานด้านช่าง เช่น การก่อสร้างและการซ่อมและบำรุงเครื่องจักรกล มีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ หมวดออกแบบและก่อสร้าง และหมวดซ่อมบำรุงเครื่องจักรกล

ส่วนอำเภอ/ กิ่งอำเภอ มีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ / กิ่งอำเภอ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือหมวดการคลัง กับหมวดพัฒนาและโยธา



หมายเหตุ : องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังไม่ได้จัดตั้งส่วนโยธา ให้มีหมวดโยธาขึ้นอยู่ในสำนักงานเลขานุการจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ผู้ว่าราชการจังหวัดฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในราชการบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องบริหารราชการจังหวัดส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามเจตนารมย์ของประชาชน คือ ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดในเมื่อมตินั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และรับผิดชอบงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามประกาศอีกด้วย[13] กล่าวคือเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดนั้น ๆ ดังนั้น ผู้ว่าราชจังหวัดจึงเป็นทั้งตัวแทนของราชการส่วนกลางในการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดในการบริหารกิจการส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดมีดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่บริหารทั่วไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการร่วมกับสภาจังหวัด โดยมีหน้าที่นำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติและดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติจังหวัด

2. ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ลงโทษ ตลอดจนการให้บำเหน็จความชอบ

3. เสนอและพิจารณาอนุมัติประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาจังหวัด และเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณของจังหวัดต่อสภาจังหวัด และเมื่อร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาจังหวัดแล้วจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและลงชื่อประกาศใช้ นอกจากนั้น ในกรณีฉุกเฉินไม่อาจเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ทันท่วงที ผู้ว่าราชการยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด

4. ยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดแล้ว ต้องส่งร่างข้อบัญญัติไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของสภาจังหวัดก็ส่งร่างกลับคืนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นก็ตกไปไม่มีผลบังคับใช้

---

[13] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 54

5. สั่งสอบสวนสมาชิกสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

6. เปิด - ปิด และขยายเวลาประชุมสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม รวมทั้งเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดหรือเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดร้องขอ

7. เพิกถอนมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือล่วงล้ำฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้ต้องทำภายใน 60 วัน นับแต่สภาจังหวัดได้มีมตินั้น

2. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ....[14]

สภาผู้แทนราษฎรมีมติในการประชุม ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2540 รับหลักการร่าง พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีเสนอและกำหนดแปรญัตติ 30 วันนับแต่วันที่สภาฯ มีมติรับหลักการ โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 ให้ยกเลิก

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

(2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499

(3) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499

(4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2506

(5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2509

(6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510

(7) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2511

(8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2511

(9) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 93 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515

(10) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2521

(11) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523

---

[14] ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. .... รายละเอียดทั้งหมดปรากฏในภาคผนวกท้ายเล่มวิทยานิพนธ์นี้

2.2 พื้นที่รับผิดชอบ เขต อบจ. คือ เขตจังหวัด

2.3 อำนาจหน้าที่ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของ อบจ.ภายในเขต อบจ. ได้แก่

2.3.1 ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

2.3.2 ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่ ครม.กำหนด

2.3.3 ให้การสนับสนุน สภต.และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

2.3.4 ให้คำเสนอแนะและความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของ สภต.และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

2.3.5 จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้ อบจ.จัดทำทั้งนี้ ตามที่กำหนดใน พ.ร.ฎ.

2.3.6 แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ สภต.และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

2.3.7 อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล

2.4 ผู้บริหาร ให้มีผู้บริหารเรียกว่า “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” คนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกฯ เลือกสมาชิกฯ 2 คน ตั้งเป็นรองนายก

2.5 รายได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน จากสาธารณูปโภค พันธบัตร เงินกู้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่มีผู้อุทิศให้ รวมทั้งมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการเล่นการพนัน ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม 5% ของภาษีที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดนั้น อากรรังนกอีแอน ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตเลียม

2.6 สมาชิกและวาระการดำรงตำแหน่ง	จำนวนสมาชิก 18 24 30 36 ตามเกณฑ์ประชากรในจังหวัด วาระ 4 ปี
2.7 ข้อห้ามสมาชิก ฯ	ห้ามสมาชิกฯ เป็นคู่สัญญาหรือทำกิจการที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2.8 การทำกิจการ	เป็นการดำเนินการนอกเขตจังหวัดเท่านั้น

2.9 ความสัมพันธ์

2.9.1 คณะรัฐมนตรี

- อาจออกระเบียบให้ อบจ.ประสานการทำแผนพัฒนาจังหวัด
- อาจตรา พ.ร.ก.ให้ท้องถิ่นอื่นร่วมกับ อบจ.ทำกิจการหรือให้ อบจ.ทำกิจการได้

2.9.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจ

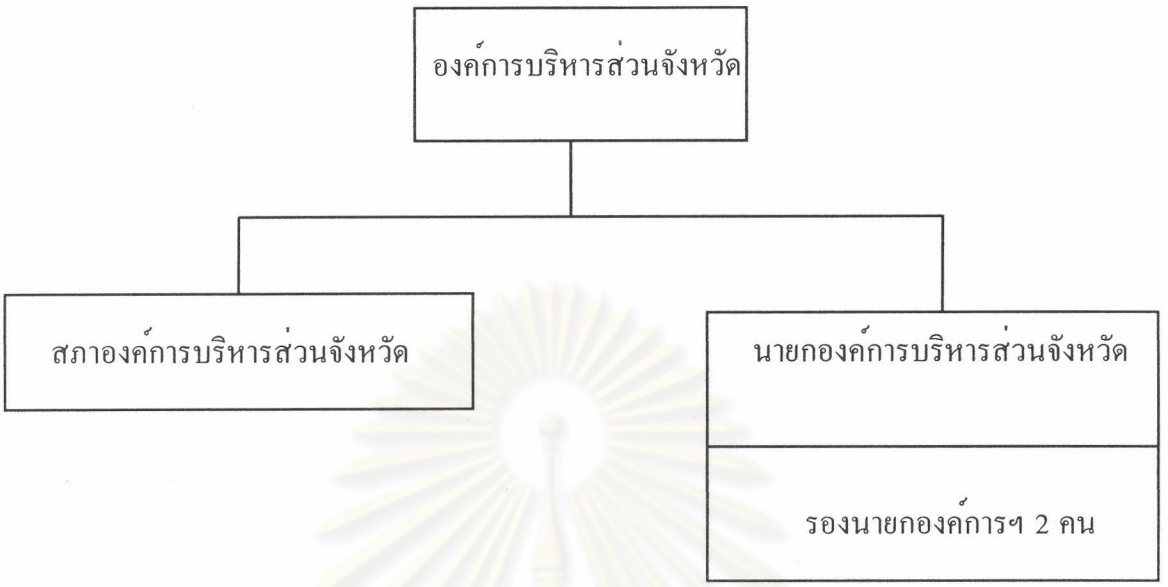
- วินิจฉัยคำสั่งของผู้ว่าฯ กรณียับยั้งการปฏิบัติการของนายกฯ/รองฯ อันอาจทำความเสียหายแก่ อบจ.
- วินิจฉัยคำสั่งเพิกถอนมติสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด
- วินิจฉัยคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยับยั้งการปฏิบัติของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยคำแนะนำของผู้ว่าฯ

2.9.3 ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจ

- อาจยับยั้งการปฏิบัติของนายกฯ หรือรองนายกฯ กรณีทำความเสียหายแก่ อบจ. ไว้ก่อนแล้วรายงานรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัย
- สั่งให้นายกฯ หรือรองฯ พ้นจากตำแหน่งในกรณีนายกฯ หรือรองฯ ละเลยไม่ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติโดยไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- อาจเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติ กรณีที่ปรากฏว่ามติฝ่าฝืนกฎหมาย กฎระเบียบของทางราชการ หรือมตินอกเหนืออำนาจหน้าที่

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ร่าง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ....



หมายเหตุ

1) สมาชิกสภาฯ อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี จำนวนสมาชิกเป็นไปตามเกณฑ์ราษฎรในเขตจังหวัด มีจำนวนตั้งแต่ 18 - 24 - 30 - 36 ในแต่ละอำเภอจะมีสมาชิก ฯ เป็นตัวแทนทุกอำเภอ

2) สภาฯ เลือกสมาชิกคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภา ฯ และนายกฯ เลือกสมาชิก 2 คน เสนอขอความเห็นชอบสภา ฯ ตั้งเป็นรองนายก ฯ

3) กำหนดโครงสร้างขององค์การ ฯ แบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ

- นายกองค์การ ฯ เป็นฝ่ายบริหาร มีรองนายก ฯ 2 คน เป็นผู้ช่วย
- สภาองค์การ ฯ เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกซึ่งเป็นตัวแทนราษฎรในเขตอำเภอทั้งหมด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย