

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งมีฐานะ เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยมีสภาจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้<sup>๑</sup>

สภาจังหวัดกาฬสินธุ์ประกอบด้วยสมาชิกจังหวัดจำนวน ๓๐ คน ซึ่งราษฎรเลือกตั้ง ขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด<sup>๒</sup> ในปัจจุบันสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ มาจากการเลือกตั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นองค์การที่ใหญ่มากองค์การหนึ่งของประเทศ เพราะมีประชากรอยู่ถึง ๗๓๓,๘๒๔ คน

#### ก. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ก็ เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วไป คือมีสภาจังหวัดทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้บังคับบัญชา และมีปลัดจังหวัดทำหน้าที่ เป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย ดังนี้

##### ๑. อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในทางกฎหมายสภาจังหวัดเป็นองค์กรผู้แทนราษฎร เป็นฝ่ายที่เข้ามามีส่วน มีเสียงร่วมในการดำเนินการ ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด

<sup>๑</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘," มาตรา ๕.

<sup>๒</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๐,"

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด มีดังนี้ คือ

ก) มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด หรือตามกฎหมายอื่นใด ซึ่งกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัด

ข) มีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิก หรือมิได้เป็นสมาชิกเป็นกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดๆ อันอยู่ในวงงานของสภาได้

ค) พิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด

ง) พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว

จ) สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด

ฉ) สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคได้<sup>๑</sup>

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นว่าสภาจังหวัดนี้ นอกจากจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในข้อบัญญัติจังหวัดและงบประมาณรายจ่ายของจังหวัดแล้วยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดอีก เช่น เข้าร่วมดำเนินกิจการในรูปแบบการ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจสภาจังหวัดตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัดได้ เช่น คณะกรรมการการคลังทำหน้าที่สอบสวนการคลัง ร่างข้อบัญญัติงบประมาณ พิจารณาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินส่วนจังหวัด การจัดหาผลประโยชน์ (การให้เช่าทรัพย์สินส่วนจังหวัดเกินกว่า ๑ ปี) และการโอนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ส่วนจังหวัด เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นสมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามและสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ

<sup>๑</sup>ประมวลจากมาตรา ๖, ๗, ๑๑, ๒๕, ๒๗, ๓๔, ๓๕ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘ พร้อมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติม.

การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิอย่างหนึ่งตามระบอบประชาธิปไตย สำหรับ  
มติซึ่ง เป็นมติของสภาจังหวัดที่ไม่ใช่มติที่มีลักษณะ เป็นการ เมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ  
หรือข้อบังคับของทางราชการหรือเป็นมตินอกเหนือกิจการส่วนจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัด  
ต้องปฏิบัติตาม เพราะถือว่าเป็นเจตจำนงของราชการ

สำหรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของท้องถิ่นนั้นมีความ  
สำคัญอยู่เป็นอันมากในการสร้างสรรค์ความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และในอันที่จะรักษาผล  
ประโยชน์ ป้องกันความเดือดร้อนของประชาชน แต่ทั้งนี้จะต้องประกอบด้วยสมาชิกที่มีความรู้  
ความสามารถในการที่จะรู้จักใช้สิทธิและอำนาจหน้าที่ของตนไปในทุกทางไม่ว่าในด้านริเริ่ม  
การแนะนำ การตรวจตรา โดยเฉพาะการตราข้อบัญญัติจังหวัดออกมาใช้บังคับในท้องถิ่นของ  
ตน อำนาจนี้เป็นการแสดงถึงความเป็นอิสระในการปกครองตนเองอันสำคัญประการหนึ่ง  
ของสภาจังหวัดตามที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เลียนรูปแบบการปกครองของรัฐ ซึ่งใน  
ลักษณะ เช่นนี้สภาจังหวัดบัญญัติต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแลฝ่ายบริหาร คือผู้ว่าราชการจังหวัดผู้เปรียบ  
เสมือนนายกรัฐมนตรีของแต่ละจังหวัด โดยมีสภาจังหวัดเป็นผู้ออกข้อบัญญัติให้อำนาจแก่ผู้ว่า  
ราชการจังหวัดในการบริหารงาน ข้อบัญญัติจังหวัดจึงเท่ากับ เป็น เครื่องมือสำคัญของผู้บริหาร  
ในการที่จะใช้ในการดำเนินงานให้เป็นไปด้วยความ เรียบร้อยและมีประสิทธิผลเท่านั้นเอง เกี่ยวกับ  
พระราชบัญญัติหรือกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดจึงพอจะสรุปได้ดังนี้

- (๑) กำหนดนโยบายสำหรับการบริหารงานจังหวัด
- (๒) ควบคุมดูแลการบริหารงานจังหวัด
- (๓) ผ่านข้อบัญญัติจังหวัด
- (๔) ผ่านงบประมาณจังหวัด<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย, หน้า ๓๐-๓๒.

## ๒. อำนาจของฝ่ายบริหาร

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นผู้ดำเนินการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด คือเป็นผู้รับผิดชอบในราชการส่วนจังหวัดและกิจการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ในการที่จะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปเพื่อความผาสุกของประชาชน หลักการบริหารงานส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนไทย คือผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด<sup>๑</sup> ในเมื่อคตินั้นไม่มีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด<sup>๒</sup> ทั้งนี้เพราะมติสภาจังหวัดย่อมถือว่าเป็นเสียงแสดงความต้องการหรือความประสงค์ของประชาชนในจังหวัด ตามอุดมคติการปกครองตนเองในการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในองค์การบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายได้บอกลัทธิระบอบให้มิใช่ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน<sup>๓</sup> เป็นเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัดอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ในฐานะที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับภาระเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างจริงจัง เพื่อให้การบริหารงานบังเกิดประสิทธิภาพ บรรลุผลสมตามความต้องการของประชาชน มิใช่เป็นตัวแทนของส่วนกลางอย่างเดียวเท่านั้น กิจการใดเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องรับฟังความคิดเห็นของสภาจังหวัด เป็นบรรทัดฐานประกอบการพิจารณาดำเนินการ กล่าวสั้นๆ ก็คือต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดนั้นเอง วิธีการนี้จึงเป็น

<sup>๑</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘," มาตรา ๒๙.

<sup>๒</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙," มาตรา ๑๔.

<sup>๓</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๙," มาตรา ๔.

ทางหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมีกับทางราชการโดยใกล้ชิดในการทำงาน  
บำรุงท้องถิ่นของตนได้มากยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้ดำ เนินกิจการส่วน  
จังหวัดมีหลายประการ และในการดำเนินกิจการนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีฐานะ เป็น  
หัวหน้าของข้าราชการส่วนจังหวัดด้วย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น  
ก็ตาม ย่อมจะต้องขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดทั้งสิ้น จึงเห็นได้ว่าตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด  
เป็นตำแหน่งสำคัญต่อการปกครองประเทศ เฉพาะในการบริหารกิจการส่วนจังหวัด นอกจากนี้  
จะต้องปฏิบัติตามมติสภาจังหวัดดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก) เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุมและ เป็นผู้เปิดปิดการประชุม<sup>๑</sup>  
และ เรียกประชุมสมัยวิสามัญเมื่อ เป็นการจำเป็น เพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดหรือภายในกำหนด  
ไม่เกิน ๑๕ วัน นับแต่วันได้รับคำร้องขอดังกล่าวจากประธานสภาจังหวัด สมัยประชุมสามัญ  
มีกำหนด ๑๕ วัน สมัยประชุมวิสามัญมีกำหนด ๗ วัน ในการนี้จะอนุญาตให้ขยายเวลาออก  
ไปอีกหรือปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดก็ได้<sup>๒</sup>

ข) มีสิทธิไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาจังหวัด เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ  
ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือ เกี่ยว  
กับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง<sup>๓</sup>

ค) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัดและมีสิทธิแสดงความ  
คิดเห็น เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ตนรับผิดชอบในสภาได้แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๔๘," มาตรา ๑๘.

<sup>๒</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๐,"  
ราชกิจจานุเบกษา ๘๔ (๒๔ ตุลาคม ๒๕๑๐) : ๘๖๔, มาตรา ๕.

<sup>๓</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๔๘,"  
มาตรา ๘.

<sup>๔</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๔๘," มาตรา ๒๖.

ง) ร่างข้อบัญญัติใดที่สภาจังหวัดได้นำเสนอ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องส่งร่างข้อบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงจะลงชื่อใช้บังคับ ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ร่างข้อบัญญัตินั้นก็เป็นอันระงับไป<sup>๑</sup> และอีกประการหนึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาจังหวัดให้เลือกตั้งใหม่ได้ ในคำสั่งยุบเช่นนี้ ต้องแสดงเหตุผลและมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายใน ๔๐ วัน<sup>๒</sup>

จ) ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะ เรียกประชุมสภาจังหวัดให้ทันเวลาที่ไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด และเมื่อได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดแล้วให้ใช้บังคับได้ และในการประชุมสภาจังหวัดครั้งต่อไป ต้องนำข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว เสนอต่อสภาจังหวัดพิจารณา ถ้าสภาจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว เป็นอันใช้ได้ต่อไป<sup>๓</sup>

ฉ) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่ง เพิกถอนมติ ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด การสั่งเพิกถอนนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสั่งเพิกถอนภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่สภามีมติ โดยแจ้งคำสั่งเพิกถอนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังประธานสภาจังหวัด ถ้าหากพ้นกำหนด ๖๐ วันแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่สั่งเพิกถอน ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามมตินั้นทันที ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดตามความที่กล่าวมาแล้ว สภาจังหวัดจะอภิปรายคำสั่งเพิกถอนนั้นไม่ได้<sup>๔</sup>

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓๕.

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙,"  
มาตรา ๑๓.

<sup>๓</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘," มาตรา ๓๗.

<sup>๔</sup> "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙,"  
มาตรา ๑๔.

ตามที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าในแง่กฎหมายผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการส่วนจังหวัดหลายประการ โดยเฉพาะข้อ ๔ สมาชิกจังหวัดตกอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ซึ่งมีอำนาจสูงสุดใน การที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่สภาจังหวัดได้ร่างขึ้นนั้น ใช้นับเป็นข้อ บัญญัติจังหวัดหรือไม่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่มีอิสระอย่างแท้จริง การดำเนินนโยบายที่สำคัญๆ ยังต้องคอยฟังคำสั่งจากส่วนกลางอยู่เสมอ สำหรับในทางปฏิบัติ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่เคยเสนอร่างข้อบัญญัติ จังหวัดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ทั้งนี้เพราะสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่เคย เสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ก็ไม่เคย เสนอให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยยุบสภาจังหวัดกาฬสินธุ์เลย

#### ข. การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

โดยทั่วไปแล้ว วิธีการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัดมี ลักษณะเสียนรูปแบบการปกครองของประเทศอยู่มาก ในที่นี้จะกล่าวถึงบทบาทของสภาจังหวัด ในการที่จะควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมประสิทธิภาพของ งาน การที่สภาจังหวัดควบคุมฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการบริหารงานนั้น ก็เพื่อให้การปฏิบัติงาน ได้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ขององค์การในการที่จะบริการตอบสนองให้ได้ผลดีที่สุด การที่ จะหวังผลได้ว่าการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพตามนโยบายรัฐประศาสนศาสตร์แล้ว จะต้องอาศัย วิธีการเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบผลงานอยู่เสมอ ฉะนั้น สภาจังหวัดหรือผู้แทนประ- ชาชนในท้องถิ่นจำเป็นต้องมีหน้าที่ระมัดระวังและรักษาผลประโยชน์ของประชาชน กับต้อง มีบทบาทในการควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินกิจการต่างๆ ให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย

มาลัย หุวะนันทน์, "วิธีการประสานงาน" เอกสารประกอบความรู้การประชมใหญ่ ของสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๐๓), หน้า ๑๑.

๑. วิธีการควบคุม ในการบริหารงานจำเป็นต้องมีการควบคุมดังกล่าวแล้ว ปัญหาที่มีอยู่ว่าจะมีวิธีการควบคุมอย่างไรจึงจะทำให้ฝ่ายบริหารสำนักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนได้ โดยพร้อมอยู่เสมอที่จะรับการตรวจสอบจากฝ่ายควบคุม คือสภาจังหวัดได้ตลอดเวลา แต่การที่ฝ่ายบริหารจะเกิดความสำนึกดังกล่าวนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายควบคุมจะต้องมีอำนาจทัดเทียมกับการลงโทษหรือพิจารณาโทษได้ กฎหมายได้กำหนดให้สภาจังหวัดมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารโดยใช้วิธีการที่สำคัญๆ ดังต่อไปนี้

ก) การตั้งกระทู้ถาม ในการประชุมสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้เสมอ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าคุณความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง<sup>๑</sup> การตั้งกระทู้ถามเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยที่สภาจังหวัดจะใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหาร จุดประสงค์ในการตั้งกระทู้ถามก็เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ปฏิบัติจัดทำไปแล้วหรือกำลังดำเนินการอยู่

กระทู้ถามก็คือ คำถามนั่นเอง ผู้ที่จะตั้งกระทู้ถามได้ ได้แก่ สมาชิกสภาจังหวัดเท่านั้น ส่วนผู้บริหารไม่มีสิทธิตั้งกระทู้ถาม แต่มีหน้าที่ตอบกระทู้ถามนั้นๆ การที่สมาชิกสภาจังหวัดตั้งกระทู้ถามขึ้นมา ก็เพื่อสอบถามผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในหน้าที่เฉพาะกิจการส่วนจังหวัด กระทู้ถามจึงเท่ากับเป็นการแสดงเจตจำนงของสภาจังหวัดต่อผู้บริหารคือผู้ว่าราชการจังหวัด ว่าต้องการให้จัดทำหรือแสดงให้เห็นว่าสภาจังหวัดยังมีความสงสัยแคลงใจในกิจการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้กระทำไปแล้วอย่างไร อย่างหนึ่ง โดยนัยนี้กระทู้ถามของบรรดาสมาชิกสภาจังหวัดจึงมีลักษณะเป็นการแสดงความสงสัยของสมาชิกหรือ

<sup>๑</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๔,"



แสดงให้เห็นความขัดแย้งระหว่างสภากับผู้บริหาร แต่เป็นเพียงความขัดแย้ง เล็กๆ น้อยๆ เฉพาะในด้านความคิดเห็นซึ่งอาจเป็นหนทางก่อให้เกิดการหาเหตุผลและช่วยให้มีการแก้ไข ปรับปรุงข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น ในเมื่อมีการตรวจสอบพบว่าเป็นความจริงถึง ที่ตั้งกระทู้ถาม ปกติความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับสภาจังหวัดย่อมมีต่อกัน เป็น อันมากอยู่แล้ว หากสมาชิกได้สนใจตั้งกระทู้ถามมากขึ้น เท่าใดแสดงว่า สภาจังหวัดค่อยยึด ตามตรวจสอบผลงานของฝ่ายบริหารอยู่เนืองนิจและเป็นประจำ ซึ่งจะ เป็นหนทางหนึ่งที่จะ ทำให้ผู้บริหาร เกิดความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของตน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการ สร้างเสริมการบริหารงานของท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าไปด้วยดีและเรียบร้อย เพราะผู้บริหาร ย่อมจะต้อง เพิ่มความสนใจและกวัดจันระมัดระวังมิให้การบริหารงานในหน้าที่ของตนบกพร่อง จนเป็นเหตุให้สมาชิกต้องนำไปตั้งกระทู้ถามในสภา ฉะนั้น การตั้งกระทู้ถามจึงเท่ากับเป็น การช่วยกระตุ้นเตือนมิให้ผู้บริหารปล่อยปละละ เลຍหรือขาดความสนใจในการปฏิบัติงานและ ต้องแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องต่างๆ ให้หมดสิ้นไป

ดังนั้น การตั้งกระทู้ถามของสภาจังหวัด จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการควบคุมการ บริหารงานประการหนึ่ง เพราะเป็นการตั้งกระทู้ถามในสภาจังหวัด ซึ่งยอมรับกันอยู่ทั่วไป ว่าเป็นสภาที่มีเกียรติ รายงานการประชุมทุกครั้งต้องมีการบันทึกไว้และต้องส่งสำเนา รายงานการประชุมไปยังกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้ว่าราชการ จังหวัดรับรู้อีกด้วยทุกครั้ง โดยหลักการเช่นนี้ ในการบริหารงานโดยเฉพาะกิจการส่วน จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องระลึกเสมอว่ามีความผูกพันหรือรับผิดชอบต่อสภาจังหวัด ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสำนึกอยู่เสมอ ว่ามีความรับผิดชอบต่ออยู่กับประชาชน แม้จะไม่ทางตรงก็ทางอ้อม จริงอยู่แม้ว่าสภาจังหวัด จะไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะมีมติวางใจหรือไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการจังหวัด อันจะส่งผล ถึงการอยู่ในตำแหน่งหรือออกจากตำแหน่ง ทำนองเดียวเดียวกับสภาเทศบาลก็ตาม แต่จาก การที่สมาชิกสภาจังหวัดใช้สิทธิของตนตั้งกระทู้ถามข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการบริหารงานของผู้ บริหารอยู่เป็นนิจ ซึ่งจากการใช้สิทธินี้เอง อาจมีผลให้พบข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานของ ข้าราชการในจังหวัด ถ้าหากเป็นการร้ายแรงผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบด้วยโดยมี ต้องสงสัย ทั้งนี้มิใช่จะต้องรับผิดชอบต่อสภาจังหวัด คือรับผิดชอบต่อประชาชน เท่านั้น แต่

ยังจะต้องรับผิดชอบต่อราชการส่วนกลางอีกด้วย ซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนถึงการดำรงตำแหน่งหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดด้วยก็ได้แล้วแต่กรณี<sup>๑</sup>

ข) การสอบถาม นอกจากการตั้งกระทู้ถามแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดได้อีกประการหนึ่ง แต่เป็นการควบคุมเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค คืองานในหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ในจังหวัดได้อีกด้วย<sup>๒</sup> โดยทำเป็นบันทึกสอบถาม หรือจะทำเป็นหนังสือเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเป็นผู้แทนของราชการส่วนกลาง ในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมใช้ดุลยพินิจตอบไปได้ แล้วเสนอคำถามและคำตอบไปยังกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้การสอบถามข้อเท็จจริงนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า เป็นเรื่องราชการที่ยังไม่ควรเปิดเผย หรือเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของราชการแผ่นดินจะไม่ตอบก็ได้ แต่ทั้งนี้จะต้องเสนอกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องทราบและพิจารณาต่อไป การสอบถามจึงจัดเป็นอำนาจในการควบคุมราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยท้องถิ่นหรือสภาจังหวัด เหตุผลในการที่ให้สภาจังหวัดมีอำนาจสอบถามเกี่ยวกับราชการส่วนภูมิภาคได้เช่นนี้เข้าใจว่าเป็นเพราะในการปฏิบัติงานของข้าราชการส่วนกลางที่ส่งไปประจำในส่วนภูมิภาคย่อมมีผลผูกพันต่อเนื่องกับราชการส่วนท้องถิ่นอยู่ด้วยไม่มากนักน้อย ฉะนั้น กฎหมายจึงบัญญัติเปิดโอกาสให้สภาจังหวัดมีสิทธิสอบถามการปฏิบัติงานได้ ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ทราบหรือเข้าใจการปฏิบัติงานของข้าราชการในส่วนภูมิกานั้นๆ ด้วย ในเมื่อประชาชนต้องการทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในเรื่องใด สมาชิกสภาจังหวัดก็มีสิทธิสอบถามได้ ทั้งนี้เพื่อประชาชนจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๓๓๔๔/๒๔๔๔ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๔๔๔

"เรื่องการปฏิบัติตามระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๔๔." ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด อ้างใน วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, หน้า ๕๐.

<sup>๒</sup>"พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๔๔," มาตรา ๘.

ต่อไป หรืออีกนัยหนึ่ง การที่กฎหมายได้ให้อำนาจสมาชิกสภาจังหวัดควบคุมราชการบริหารส่วนภูมิภาคในฐานะที่สภาจังหวัดเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัด เพราะการปฏิบัติงานในบางเรื่องของข้าราชการอาจทำให้ประชาชนเดือดร้อน ไม่ได้รับความเป็นธรรม ฯลฯ สภาจังหวัดจึงใช้สิทธิดังกล่าวสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้สืบสวนข้อเท็จจริงระงับข้อเดือดร้อนของประชาชนเสีย ถ้าปรากฏว่า กระทำผิดก็จะได้พิจารณาลงโทษไปตามอำนาจหน้าที่

การสอบถามข้อเท็จจริงต่างๆ ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนี้ จะเป็นแนวทางช่วยตรวจสอบข้าราชการในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดให้ปฏิบัติราชการด้วยความระมัดระวังและสำรวมในการปฏิบัติหน้าที่มากขึ้น เพราะเมื่อสภาจังหวัดได้สอบถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกระทรวง ทบวงกรมใด โดยเสนอผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดไปแล้ว กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องก็จะรีบไปพิจารณาหาทางแก้ไขหรือตอบชี้แจงให้สภาจังหวัดทราบต่อไป และจำเป็นอยู่เองที่กระทรวงทบวงกรมเจ้าสังกัดจะต้องเร่งรัดสอบถามข้อเท็จจริงไปยังหน่วยราชการในสังกัดของตนอีกต่อหนึ่ง หากปรากฏว่ากระทำผิดจริง ก็จะต้องพิจารณาโทษไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการต่อไป<sup>๑</sup>

ค) การควบคุมเฉพาะอย่าง กิจการส่วนจังหวัดนั้นมีมากมายหลายประการ แต่ไม่ว่ากิจการดังกล่าวจะอยู่ในระหว่างดำเนินการหรือดำเนินการไปแล้ว สภาจังหวัดย่อมมีทางตรวจสอบและควบคุมได้เสมอ ดังเช่น เรื่องการสร้างถนน อาคารเรียน คันกั้นน้ำ ฯลฯ โดยสภาจังหวัดจะต้องเข้าร่วมในรูปกรรมการด้วยในทุกๆ งาน<sup>๒</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานได้ดำเนินไปตามมติของสภาจังหวัด เช่น ตามข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีได้อนุมัติให้

<sup>๑</sup> วันชัย มีระเสน, การศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทย, หน้า ๕๑-๕๒.

<sup>๒</sup> สมพงษ์ ใจเสงี่ยม, "หนังสือกรรมการปกครอง ที่ ๖๑๘๗-๒๕๐๖ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๐๖ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เรื่องการสอบสวนการคลังจังหวัด," คู่มือปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิมพ์ครั้งที่ ๒. (พระนคร : กรุงเทพการพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๒๒๐.

สร้างถนนที่ ตำบล ก. ความยาว ๒ กิโลเมตร สูง ๑ เมตร กว้าง ๖ เมตร ในวงเงิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท สมาชิกสภาจังหวัดก็ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจการจ้าง ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดผู้นั้นก็มีหน้าที่ออกไปควบคุมดูแลว่าการก่อสร้าง เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณหรือไม่ การดำเนินงานได้ดำเนินไปถูกต้องตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ ทั้งในด้านรูปแบบหรือขนาดเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เป็นต้น ถ้าหากเห็นว่าไม่ถูกต้องก็อาจไม่ลงชื่อรับงานในฐานะกรรมการตรวจการจ้างจนกว่าจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง เสียก่อน ซึ่งถ้าหากพบข้อบกพร่องต่างๆ สมาชิกสภาจังหวัดก็อาจแนะนำทักท้วงให้ผู้รับจ้างแก้ไขเปลี่ยนแปลงเสียใหม่ หากผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตาม สมาชิกสภาจังหวัดซึ่งได้รับแต่งตั้งร่วม เป็นกรรมการตรวจการจ้างก็ต้องทำบันทึกไว้แล้ว เสนอเรื่องราวให้ผู้มีอำนาจคือผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินการต่อไป

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าสมาชิกสภาจังหวัดย่อมมีบทบาทในการควบคุมดูแลการบริหารงานของจังหวัดอย่างมากมาย ไม่ว่าจะในด้านริเริ่ม ควบคุมหรือตรวจสอบ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานได้เป็นไปโดยเรียบร้อย ประหยัดและมีประสิทธิภาพ

ในทางปฏิบัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้ดำเนินการทางการตั้งกระทู้ถาม ดังนี้

#### ตารางที่ ๔.๑

แสดงจำนวนกระทู้ที่สภาจังหวัดกาฬสินธุ์ตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหาร

ปี	จำนวนกระทู้
๒๕๑๗	๘
๒๕๑๘	๕
๒๕๑๙	๗
๒๕๒๐	๕
๒๕๒๑	๔

ที่มา : สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์, กระทู้ถามของสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ ประจำปี ๒๕๑๗, ๒๕๑๘, ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑.

สำหรับ เรื่องของกระทู้ถามแยก เป็นดังนี้

ตารางที่ ๔.๒

แสดง เรื่องของกระทู้ถามที่สภาจังหวัดกาฬสินธุ์ ตั้งขึ้นถามฝ่ายบริหาร

ปี	กระทู้ถาม เรื่อง	จำนวนกระทู้
๒๕๑๗	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การใช้จ่าย เงินภาษีบำรุงท้องที่ส่วนอำเภอย่างตลาด</li> <li>- การจ่ายเงินเดือน ๒ ชั้น โดยใช้บพิเศษ (งบการศึกษา ประชาชนบาล) ให้ครุองค์การบริหารส่วนจังหวัด</li> <li>- การจัดการศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</li> <li>- นโยบายการจัดงานกาชาดที่ภูสิงห์</li> <li>- นโยบายการสอบบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และการพิจารณา ความดีความชอบของครุองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์</li> <li>- การสร้างถนนสายปากทางถึงบ้าน เหล่าแดง และถนนสายจาก เขตสุขาภิบาล อำเภอกมลาไสยถึงบ้านท่าแห่ ต.ลำชี</li> <li>- การให้خذใช้หนี้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ในส่วน ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ได้จ่ายเงินต้น</li> <li>- การสร้างบ้านพักครูของส่วนการศึกษาขององค์การบริหารส่วน จังหวัด</li> </ul>	<p>๑</p> <p>๑</p> <p>๑</p> <p>๑</p> <p>๑</p> <p>๑</p> <p>๑</p> <p>๑</p>
	รวม	๘
๒๕๑๘	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การก่อสร้างทาง ร.พ.ช. ในเขตอำเภอเขาวง</li> <li>- การสร้างทาง ร.พ.ช. ในเขตอำเภอนาคู</li> <li>- การตรวจการจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</li> <li>- การก่อสร้างทาง ร.พ.ช. สายบ้านหนองโน-หัวภูดิน</li> </ul>	<p>๑</p> <p>๑</p> <p>๒</p> <p>๑</p>
	รวม	๕

## ตารางที่ ๔.๒ (ต่อ)

ปี	กระหู่ตาม เรื่อง	จำนวนกระหู่
๒๕๑๔	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การซ่อมแซมถนนอำเภอลำปาง</li> <li>- ข้าราชการครูขอย้ายสิดตามคู่สมรส</li> <li>- งบประมาณการชุดบ่อบาดาลของ ร.พ.ช.</li> <li>- ข้าราชการครูขาดราชการเกินกว่า ๑๕ วัน</li> <li>- สาเหตุที่ทำให้เด็กเรียนประจำบาลสอบไล่ตก เป็นจำนวนมาก</li> <li>- การตรวจสอบบัญชีการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</li> <li>- การจัดทำครุภัณฑ์ โต๊ะ เก้าอี้นักเรียนของส่วนการศึกษา</li> </ul>	๑ ๑ ๑ ๑ ๑ ๑ ๑
	รวม	๗
๒๕๒๐	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การแต่งตั้งและย้ายหัวหน้าหมวดการศึกษา</li> <li>- ข้าราชการครูไปช่วยราชการในตำแหน่งอื่น</li> <li>- เกี่ยวกับวัสดุและอุปกรณ์แพง เกินควร</li> <li>- เกี่ยวกับการก่อสร้างซ่อมแซมถนน</li> <li>- เกี่ยวกับงาน ร.พ.ช. จังหวัด</li> </ul>	๑ ๑ ๑ ๑ ๑
	รวม	๕
๒๕๒๑	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสำรวจทางจากบ้านคอน เรียบถึงบ้านเหล็ก อำเภอลำปาง</li> <li>- การปฏิบัติราชการของครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด</li> <li>- ภาษีการค้าบ้านร้าง เกียจ</li> <li>- การเก็บภาษีบ้านร้างท้องที่</li> </ul>	๑ ๑ ๑ ๑
	รวม	๔

กระทุ้งตามส่วนใหญ่จะเห็นได้ว่าเป็น เรื่องของการดำเนินงานขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดทางด้านการก่อสร้าง ถนนหนทาง การศึกษา เสียเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งถือว่าเป็นงานหลักขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ แต่เนื่องจากมีพื้นที่กว้างใหญ่จึงทำให้การบำรุง พัฒนาไปไม่เต็มที่

การสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ยังมีได้กระทำอย่างจริงจังตั้งแต่อย่างไร โดยที่อาจพิจารณาได้ จาก ตารางที่ ๔.๓

ตารางที่ ๔.๓

แสดงจำนวนการสอบถามข้อเท็จจริงของสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ปี	จำนวนครั้งที่สอบถาม
๒๕๑๗	๑๒
๒๕๑๘	๖
๒๕๑๙	๙
๒๕๒๐	๙
๒๕๒๑	๙

ที่มา : สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัดกาฬสินธุ์, การสอบถามข้อเท็จจริง ของสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ ประจำปี ๒๕๑๗, ๒๕๑๘, ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑.

สำหรับ เรื่องที่สมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์สอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด  
แยกเป็น ดังนี้

ตารางที่ ๕.๔

แสดง เรื่องของการสอบถามข้อเท็จจริงของสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด

ปี	การสอบถามข้อเท็จจริงของ เรื่อง	จำนวนครั้ง
๒๕๑๗	- การชดเชยค่าเสียหายให้แก่ราษฎร เนื่องจากถูกน้ำ เขื่อนลำปาวท่วม	๑
	- ราษฎรบุกรุกที่สาธารณะ	๓
	- การควบคุมราคา เนื้อชำแหละ	๑
	- เกี่ยวกับการป้องกันการบุกรุกป่าสงวน	๑
	- การตั้งสถานีอนามัยตำบล	๑
	- นโยบายและสั่งการ เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้แก่ ประชาชนที่มาติดต่องาน	๑
	- การวางนโยบาย เกี่ยวกับนายทุน เงินกู้ชุดรีด	๑
	- นโยบายการตั้งสหกรณ์และกลุ่ม เกษตรกร	๑
	- การเก็บเงินจากผู้ปกครองนักเรียนคนละ ๕๐๐ บาท เพื่อสร้าง โรงเรียนมัธยมห้วยเม็ก	๑
	- การดำเนินงานก่อสร้างอาคารพาณิชย์	๑
	รวม	๑๒
๒๕๑๘	- การสอบถามข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการบุกรุกทำลายป่าสงวน แห่งชาติ	๑
	- การออก น.ส. ๓	๑
	- การบุกรุกที่ดินสาธารณะ	๒



## ตารางที่ ๔.๔ (ต่อ)

ปี	การสอบตามข้อเท็จจริงเรื่อง	จำนวนครั้ง
๒๕๑๘	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สนามกีฬาจังหวัดกาฬสินธุ์</li> <li>- การปราบปรามโจรกรรมในเขตอำเภอต่างๆ</li> <li style="text-align: right;">รวม</li> <li>- การอนุมัติเงินเกี่ยวกับโครงการ พ.บ.ช.</li> <li>- การจำหน่ายโคที่ศูนย์ส่งเสริมอาชีพ เลี้ยงโคภูแฝก</li> <li>- ราษฎรบุกรุกป่าสงวน</li> <li>- การสร้างอาคารพาณิชย์ในที่ราชพัสดุ</li> <li>- นโยบายของทางราชการ เกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่ม เกษตรกร</li> <li>- การเก็บภาษีของแผนกสรรพากร</li> <li>- ระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์, พยาบาล และเจ้าหน้าที่ ในโรงพยาบาล</li> <li>- การบุกรุกที่ดินสาธารณะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>๑</li> <li>๑</li> <li>๖</li> <li>๑</li> <li>๑</li> <li>๒</li> <li>๑</li> <li>๑</li> <li>๑</li> <li>๑</li> <li>๑</li> <li>๑</li> <li>๑</li> <li>๑</li> <li>๑</li> </ul>
	รวม	๕
๒๕๒๐	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การแก้ปัญหาการกักตุนสินค้าของพ่อค้าคนกลาง</li> <li>- อ่างเก็บน้ำห้วยแกง</li> <li>- การจัดตั้งสหกรณ์การเกษตร</li> <li>- การบุกรุกที่ดินสาธารณะ</li> <li>- โครงการขยายเขตไฟฟ้าแรงสูง</li> <li>- การจ่ายค่าเวนคืนที่ดินของราษฎรที่ถูกน้ำ เขื่อนลำปาวท่วม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>๑</li> <li>๑</li> <li>๑</li> <li>๒</li> <li>๒</li> <li>๑</li> </ul>
	รวม	๕

## ตารางที่ ๔.๕ (ต่อ)

ปี	การสอบถามข้อเท็จจริง เรื่อง	จำนวนครั้ง
๒๕๒๑	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เกี่ยวกับคดีความผิดในทางทุจริตต่อหน้าที่และฉ้อราษฎร์บังหลวง</li> <li>- การบุกรุกที่ดินสาธารณะ</li> <li>- การจ่ายเงินชดเชยค่าที่ดินของราษฎรที่ถูก เชื้อนล้าป่าหว่ม</li> <li>- การวางมาตรการควบคุมราคาสินค้า</li> </ul>	<p style="text-align: center;">๑</p> <p style="text-align: center;">๔</p> <p style="text-align: center;">๑</p> <p style="text-align: center;">๑</p>
	รวม	๗

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๒. วิเคราะห์อิทธิพลของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการบริหารราชการส่วนจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ได้ใช้อิทธิพลในฐานะองค์การนิติบัญญัติ ดังนี้ คือ

ก) การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ได้ใช้อิทธิพลในการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารน้อยมากในการประชุมสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ผ่านมา ทั้งนี้ทางคานฝ่ายสภาจังหวัดก็ได้ให้สัมภาษณ์และตอบแบบสอบถาม ดังนี้

จ. ๑๗. ท่านเคยตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์หรือไม่

ในข้อนี้ สมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมดจำนวน ๒๕ ท่าน ได้ตอบว่า เคยตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยส่วนใหญ่มีความเห็นว่า เคยตั้งกระทู้ถามแต่ไม่ค่อยจะได้ผล ฝ่ายบริหารตอบกระทู้ถามแบบไม่มีเหตุผลและไม่ค่อยอยากตอบ

จากคำตอบในข้อนี้จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ส่วนใหญ่ ให้เหตุผลอย่างกระจัดกระจายและไม่ค่อยตรงกับประเด็นปัญหาที่ถามเท่าใดนัก และเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากการประชุมสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ผ่านมา ในปี ๒๕๐๗-๒๕๑๑ ดังตารางที่ ๔.๑ หน้า ๔๘ และตารางที่ ๔.๒ หน้า ๔๙ พบว่าสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ได้ตั้งกระทู้ถามน้อยมาก และถามโดยไม่คำนึงถึงขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ว่าจะดำเนินการได้แค่ไหน ทั้งนี้เพราะมีรายได้น้อยไม่เพียงพอ เรื่องที่ถามจะเป็นเรื่องการค้าในงานในกิจการสาธารณูปการและสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ ซึ่งเกินขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะดำเนินการได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้เพราะต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก เช่น การศึกษา การก่อสร้างถนนหนทาง การไฟฟ้า การก่อสร้าง สถานีอนามัยหรือโรงพยาบาลประจำอำเภอ เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน สมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ส่วนใหญ่ยอมรับว่าฝ่ายบริหารไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ตั้งกระทู้ถามเท่าใดนัก และเห็นว่าไม่ค่อยได้ผล



ข) การสอบถามข้อเท็จจริง สำหรับสภาจังหวัดกาฬสินธุ์มีการใช้สิทธิในการสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้ว่าราชการจังหวัดน้อยมาก จากข้อเท็จจริงเท่าที่ผ่านมา ปี ๒๕๑๗-๒๕๒๑ ดังตารางที่ ๔.๓ หน้า ๑๐๑ และตารางที่ ๔.๔ หน้า ๑๐๒ ซึ่งแนวความคิดของสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ เกี่ยวกับการสอบถามข้อเท็จจริงมีดังนี้

จ. ๒๐. นอกจากการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ท่านยอมมีสิทธิโดยทั่วไปที่จะสอบถามข้อเท็จจริงต่อฝ่ายบริหาร เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ท่านเคยใช้สิทธิดังกล่าวหรือไม่

ในข้อนี้ สมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ตอบแบบสอบถามทั้งหมดจำนวน ๒๕ ท่าน ตอบว่า เคยใช้สิทธิในการสอบถามข้อเท็จจริง แต่ส่วนใหญ่จะตอบว่าไม่บ่อยนักหรือไม่ค่อยอยากถาม โดยให้เหตุผลว่าไม่ค่อยจะได้ผล ได้รับคำตอบล่าช้าตอบไม่ตรงประเด็นและฝ่ายบริหารไม่ค่อยสนใจที่จะตอบ

ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวและจากข้อเท็จจริงจึง เห็นได้ว่าสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่ค่อยจะใช้สิทธิสอบถามข้อเท็จจริง เพราะคิดว่าไม่ค่อยจะได้ผล และฝ่ายบริหารก็ไม่ให้ความสำคัญต่อการสอบถามข้อเท็จจริงของสมาชิกสภาจังหวัด

ดังนั้น การควบคุมฝ่ายบริหารของสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยการตั้งกระทู้ถามและการสอบถามข้อเท็จจริง จึงยังไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างได้ผลในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายสภาจังหวัดเองก็ไม่ค่อยใช้สิทธิดังกล่าวมากนักและฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ก็ไม่ค่อยคำนึงถึงสิทธิดังกล่าวของสมาชิกสภาจังหวัด

ค) ด้านอื่นๆ

การพิจารณาข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์นั้น ในทางกฎหมายก็ถือได้ว่าสภาจังหวัดกาฬสินธุ์มีบทบาทอยู่มาก แต่สำหรับแนวทางปฏิบัติเป็นไป ดังนี้

จ. ๑๒. การร่างงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ทางผู้จัดทำงบประมาณเคยปรึกษาตลอดจนขอคำแนะนำชี้แจงจากท่านบ้างหรือไม่

ในข้อนี้ สมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์มีความคิดเห็นแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกเป็นเสียงส่วนใหญ่ จำนวน ๑๕ ท่าน ตอบว่าในการร่างงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์นั้น ทางผู้จัดทำงบประมาณไม่เคยปรึกษา ตลอดจนขอคำแนะนำชี้แจงเลย

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง จำนวน ๑๐ ท่าน ตอบว่า การร่างงบประมาณประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ทางผู้จัดทำงบประมาณเคยปรึกษา ตลอดจนขอคำแนะนำชี้แจง

แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าการให้เหตุผลของสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ทั้ง ๒ ฝ่าย จะคล้ายๆ กัน โดยส่วนใหญ่เห็นว่าฝ่ายบริหารยังมิได้ให้โอกาสหรือให้ความไว้วางใจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการปรึกษาหารือ และถึงแม้ว่าจะมีการปรึกษาหารืออยู่บ้าง แต่ก็ เป็นไปในเรื่องข้อปลีกย่อยไม่สำคัญเพราะในหลักการใหญ่แล้วฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์จะเป็นผู้ที่ตัดสินใจไปแล้ว

สำหรับแนวความคิดของฝ่ายสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ที่มีต่ออำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารเป็นไป ดังนี้

จ. ๑๑. ในปัจจุบัน ท่านคิดว่าอำนาจหน้าที่ของข้าราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปในลักษณะใด

ในข้อนี้ สมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์มีความคิดเห็นแยกออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ จำนวน ๑๔ ท่าน มีความเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์มีมากเกินไป โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่าฝ่ายบริหารทำงานช่วยเหลือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก ไม่กระจายอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาจังหวัดไม่มีอำนาจ

อีกฝ่ายหนึ่ง จำนวน ๓ คน ตอบว่าฝ่ายบริหารมีอำนาจน้อยเกินไป โดยแสดงความคิดเห็นว่าปริมาณงานมีมากควรเพิ่มอำนาจ เพื่องานจะได้รวดเร็วและช่วยเหลือประชาชนได้มากขึ้น

ส่วนฝ่ายที่สาม จำนวน ๘ ท่าน ตอบว่า อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารในปัจจุบันนี้ เหมาะสมดีแล้ว โดยส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นว่าควรจะมีขีดจำกัดความบริสุทธิ์และจริงใจ เป็นสำคัญ ตลอดจนควรจะทำกำลังคนเพิ่ม

ส่วนทัศนคติของฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ โดยทั่วไป จากการตอบแบบสอบถามและสัมภาษณ์ มีดังนี้

จ. ๘. มีผู้กล่าวว่า "ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นบุคคลที่มีความสำคัญมากที่สุดในจังหวัด ฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างเต็มที่" ท่านเห็นด้วยกับคำกล่าวนี้หรือไม่

ในข้อนี้ สมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ส่วนใหญ่จำนวน ๑๔ ท่าน ไม่เห็นด้วยกับการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือฝ่ายบริหาร ดำรง ๒ ตำแหน่ง ซึ่งทำให้ปริมาณงานมีมากเกินไป เป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตควรให้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือคณะบุคคลมาช่วยแบ่งเบาภาระกิจในการทำงาน

#### ค. การควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้กล่าวถึงมาแล้วในเรื่องอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งพอจะสรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญได้ดังนี้

๑. สามารถอนุญาตให้ขยายเวลาสมัยประชุมสภาจังหวัดออกไปแล้ว หรือปิดสมัยประชุมสภาจังหวัดก่อนกำหนดได้

๒. มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของฝ่ายสมาชิกสภาจังหวัด

๓. มีสิทธิแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบในสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง

๔. ถ้าไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่สภาจังหวัด เสนอ ก็ให้ เสนอร่างข้อบัญญัตินั้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นอย่างไรให้ปฏิบัติตามนั้น และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจยุบสภาจังหวัดให้เลือกตั้งใหม่ได้

๕. สามารถออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด

๖. สามารถส่งเพิกถอนมติ ซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

๑. วิธีการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งมีการควบคุมที่สำคัญ ดังนี้

ก) อำนาจในการพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติจังหวัดเป็นเครื่องบ่อนันสำคัญในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งข้อบัญญัติจังหวัดจะเสนอได้ก็แต่เฉพาะผู้ว่าราชการจังหวัดกับสมาชิกสภาจังหวัดเท่านั้น สำหรับอำนาจในการพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนกรณีที่ว่าเมื่อใดอำนาจการอนุมัติจะอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น พิจารณาได้ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๕๘ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า ร่างข้อบัญญัติจังหวัดจะเสนอได้ก็แต่ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือสมาชิกสภาจังหวัด เมื่อสภาจังหวัดได้พิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัดเสร็จแล้วให้ประธานสภาจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัติไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา หากเห็นชอบด้วยก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัตินั้น แต่ถ้าภายในกำหนดเวลาดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยก็ต้องส่งร่างข้อบัญญัติไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น ก็ให้ส่งคืนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อใช้บังคับ หากรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นเป็นอันระงับไป

จะเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งก็เท่ากับว่าการกำหนดนโยบายที่สำคัญ และการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารและราชการส่วนกลาง

สำหรับในทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์นั้น ยังไม่เคยปรากฏเลยว่ามีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด หรือว่ามีผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับข้อบัญญัติจังหวัดแล้วส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดฉบับนั้นไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

มหาดไทยพิจารณา ทั้งนี้เพราะว่าสมาชิกสภาจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่เคย เสนอข้อบัญญัติจังหวัดเลย  
มีแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้นที่เสนอข้อบัญญัติจังหวัด<sup>๑</sup>

ข) การตอบกระทู้ถาม ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร  
ราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๕ บัญญัติไว้ว่า สมาชิกย่อมมีสิทธิตั้งกระทู้ถาม  
ผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด  
ได้ นอกจากตั้งกระทู้ถามในสภาแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดย่อมมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค คำสอบถาม  
และการตอบให้บันทึกหรือทำเป็นหนังสือ เสนอกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น ผู้ว่า  
ราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผย  
เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายราชการ  
บริหารส่วนกลาง

ในทางปฏิบัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ฝ่ายบริหารไม่ตอบกระทู้  
ถามของฝ่ายสภาจังหวัด ดังตารางที่ ๔.๕

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup>สำนักงานผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น จังหวัดกาฬสินธุ์, บันทึกรายงานการประชุมสภา  
จังหวัดกาฬสินธุ์ ประจำปี ๒๕๑๗, ๒๕๑๘, ๒๕๑๙, ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ และสัมภาษณ์ นายภูมิ  
ภูสมปอง ผู้ช่วยเลขานุการจังหวัด, นายอดิศักดิ์ จันไชย หัวหน้าหมวดธุรการ องค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์, ๓ มกราคม ๒๕๒๒



## ตารางที่ ๔.๕

## แสดงกระทู้ถามที่ฝ่ายบริหารไม่ตอบฝ่ายสภาจังหวัด

ปี	กระทู้ที่ฝ่ายบริหารไม่ตอบ	จำนวนกระทู้
๒๕๑๗	- นโยบายการจัดงานภาษาคุณูสังข์	๑
	รวม	๑
๒๕๑๘	- การก่อสร้างทาง ร.พ.ช. ในเขตอำเภอลำปาง	๒
	- การแต่งตั้งกรรมการตรวจรับการจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์	๑
	รวม	๓
๒๕๑๙	- การซ่อมแซมถนนภายในเขตอำเภอลำปาง	๑
	- ข้าราชการครูขอย้ายติดตามคู่สมรส	๑
	- งบประมาณการชดเชยน้ำบาดาลของ ร.พ.ช.	๑
	- ข้าราชการครูขาดราชการเกินกว่า ๑๕ วัน	๑
	- สาเหตุที่ทำให้นักเรียนประชานบาลสอบไล่ตก เป็นจำนวนมาก	๑
	- เกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีการเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์	๑
	- การจัดทำครุภัณฑ์ โต๊ะ เก้าอี้นักเรียนของส่วนการศึกษา	๑
	รวม	๗
๒๕๒๐	- ให้มีการแต่งตั้งและย้ายหัวหน้าหมวดการศึกษา	๑
	- เกี่ยวกับการก่อสร้างซ่อมแซมถนน	๑

## ตารางที่ ๔.๔ (ต่อ).

ปี	กระทู้ที่ฝ่ายบริหารไม่ตอบ	จำนวนกระทู้
	- เกี่ยวกับวัสดุและอุปกรณ์แพงเกินควร	๑
	- เกี่ยวกับงาน ร.พ.ช. จังหวัด	๑
	รวม	๔
๒๕๒๑	- การปฏิบัติราชการของครุองค์การบริหารส่วนจังหวัด	๑
	- การเก็บภาษีบำรุงท้องที่	๑
	รวม	๒

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ฝ่ายบริหารไม่ตอบกระทู้ถามของฝ่ายสภาจังหวัดรวมทั้งสิ้น ๑๗ กระทู้ ตอบ ๑๒ กระทู้ จากกระทู้ถามทั้งหมด ๒๙ กระทู้ ทั้งนี้กระทู้ถามที่ฝ่ายบริหารไม่ตอบส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับงานการศึกษา งานก่อสร้างถนนหนทาง ซึ่งน่าจะวิเคราะห์ได้ว่า การที่ฝ่ายบริหารไม่ตอบกระทู้ถามซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการศึกษา การก่อสร้างถนนหนทาง ก็เพราะฝ่ายบริหารยอมรับว่างานดังกล่าวเป็นงานที่มีความสำคัญมาก ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์รายได้ไม่เพียงพอในการที่จะดำเนินงานในด้านดังกล่าวให้ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ได้ จึงอาจจะคิดว่ากระทู้ถามดังกล่าวไม่จำเป็นต้องชี้แจง เพราะก็เป็นที่รู้ๆ กันอยู่แล้วว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้อจำกัดเรื่องรายได้ หรือการที่ฝ่ายบริหารไม่ตอบกระทู้ถามดังกล่าว ก็อาจจะเป็นเพราะว่าฝ่ายบริหารไม่ให้ความสำคัญแก่สภาจังหวัดเท่าที่ควร ซึ่งตามหลักการที่น่าจะเป็นนั้น ฝ่ายบริหารควรจะชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาจังหวัดให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารยอมรับในความสำคัญของสภาจังหวัดในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น

ค) การสั่งเพิกถอนมติ ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙ บัญญัติไว้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งเพิกถอนมติซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด ในกรณีและผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า มติของสภาจังหวัดเข้าลักษณะดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งเพิกถอนมตินั้นภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติ โดยแจ้งคำสั่งเพิกถอนพร้อมด้วยเหตุผลไปยังประธานสภาจังหวัด หากพ้นกำหนดหกสิบวันแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่สั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องปฏิบัติตามมตินั้นทันที ห้ามมิให้สภาจังหวัดอภิปรายคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัด

การสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดในลักษณะเช่นนี้ สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์แล้ว ยังไม่เคยปรากฏเลย ทั้งนี้เพราะมติของสภาจังหวัดกาฬสินธุ์

ไม่เคยมีลักษณะดังกล่าว<sup>๑</sup> ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน  
จังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๔ ด้วย

ง) การเสนอให้ยุบสภาจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด

(ฉบับที่ ๓) มาตรา ๑๓ บัญญัติไว้ว่า รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะยุบสภาจังหวัดเพื่อให้ราษฎรเลือก  
ตั้งใหม่ ในคำสั่งยุบเช่นนี้ต้องแสดงเหตุผลและมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน

จะเห็นได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างมาก โดยให้รัฐ-  
มนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาจังหวัดได้ แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด  
กาฬสินธุ์ยังไม่เคยถูกยุบโดยวิธีดังกล่าวนี้เลย และผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่เคย เสนอรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ใช้อำนาจยุบสภาจังหวัดกาฬสินธุ์<sup>๒</sup>

๒. วิเคราะห์ข้อเท็จจริงของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

ในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น กฎหมายบัญญัติให้อำนาจ  
ในการดำเนินงานที่สำคัญๆ แก่ฝ่ายบริหาร ตั้งแต่การกำหนดนโยบายและการดำเนินงานให้  
เป็นไปตามนโยบาย ดังเช่น ให้อำนาจในการพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด แก่ผู้ว่าราชการ  
จังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการอนุญาต  
ให้ขยายเวลาสมัยประชุมสภาจังหวัดหรือจะปิดสมัยประชุมสภาจังหวัดก่อนกำหนดได้ ให้อำนาจ  
ในการสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทยในการยุบสภาจังหวัด และนอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการ  
ไม่ตอบกระทู้ถามหรือการสอบถามข้อเท็จจริงของสมาชิกสภาจังหวัดได้อีกด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ นายภูมิ ภูลมปอง ผู้ช่วยเลขาธิการจังหวัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด  
กาฬสินธุ์, ๓ มกราคม ๒๕๖๒.

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ พ.ต.ท.วี ยินดี เลขาธิการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์  
๑๐ มกราคม ๒๕๖๒. และสัมภาษณ์ นายวิศิษฐ์ รุ่งอดุลิศาล เลขาธิการสภาจังหวัดกาฬสินธุ์  
๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒.

ฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะแนวตั้งมากกว่าแนวราบ หมายความว่า ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารคือไม่ได้มีลักษณะ เป็นการถ่วงดุลย์อำนาจกันตามหลักการที่น่าจะเป็น

ซึ่งสามารถพิจารณาถึงโครงสร้างในด้านอำนาจของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัติจากแบบสอบถามและสัมภาษณ์ ดังนี้

ง. ๑๑. องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ท่านคิดว่าควรจะให้สมาชิกสภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดได้หรือไม่

ในข้อนี้ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ มีความคิดเห็นแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย คือฝ่ายแรกเป็นเสียงส่วนใหญ่ จำนวน ๑๕ ท่าน มีความคิดเห็นว่าการให้สมาชิกสภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดได้ โดยมีเงื่อนไขว่า

(๑) สมาชิกสภาจังหวัดจะต้องมีความสำนึกและรับผิดชอบในหน้าที่ กล่าวคือ จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

(๒) สมาชิกสภาจังหวัด สามารถถ่วงดุลย์ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่ต้องไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ เข้ามามากำก่ายฝ่ายบริหารในฐานะที่ฝ่ายบริหารเป็นข้าราชการประจำที่ได้รับการแต่งตั้ง

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง จำนวน ๔ ท่าน มีความคิดเห็นว่าการที่จะให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดนั้นไม่ได้ โดยให้เหตุผลว่า ถ้าให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นจะทำให้เกิดปัญหาแก่ฝ่ายบริหารเพราะฝ่ายบริหารมาจากการแต่งตั้ง ตลอดจนสมาชิกสภาจังหวัดยังขาดความสามารถในการปฏิบัติงาน

จะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ทั้งฝ่ายที่เห็นว่าสามารถเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่สภาจังหวัดได้และฝ่ายที่เห็นว่า จะเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่สภาจังหวัดไม่ได้ ต่างก็มีความคิดเห็น ว่า สมาชิกสภาจังหวัดยังไม่มีควมสำนึกและรับผิดชอบในหน้าที่ดี รวมทั้งยังขาดความสามารถ

ง. ๑๕. ในฐานะที่ท่านดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค แต่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ท่านคิดว่าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ควรจะผ่อนคลายนอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่

ในข้อนี้ ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคมีความเห็นแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายหนึ่งจำนวน ๑๐ ท่าน เห็นว่า ควรจะผ่อนคลายนอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้ท้องถิ่นปกครองตนเองเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น เพื่อเป็นการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาจังหวัด เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ แต่ฝ่ายนี้ก็ยังเห็นว่าไม่ควรจะให้มียอำนาจมากเกินไป

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่ง จำนวน ๔ ท่าน เห็นว่าไม่ควรจะผ่อนคลายนอำนาจให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะสมาชิกสภาจังหวัดยังขาดความสำนึกและรับผิดชอบ ตลอดจนควรจะมีถือถือความรวดเร็วเป็นหลัก

ง. ๘. ในการวินิจฉัยสั่งการในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ ท่านคิดว่าควรจะให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงผู้เดียวอย่างเต็มที่หรือไม่

ในข้อนี้ ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ตอบแบบสอบถาม มีความคิดเห็นแยกออกเป็น ๒ ฝ่าย กำกวมกัน คือฝ่ายหนึ่ง จำนวน ๑๐ ท่าน เห็นว่าควรจะให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่เพียงผู้เดียวอย่างเต็มที่ในการวินิจฉัยสั่งการในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อความสะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน

อีกฝ่ายหนึ่ง จำนวน ๑๒ ท่าน มีความเห็นว่าในการวินิจฉัยสั่งการในการบริหารงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ไม่ควรจะให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เพียงผู้เดียวอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพราะ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่รับผิดชอบมากมายไม่ควรให้มีผู้รับผิดชอบเด็ดขาดเพียงผู้เดียว เพื่อให้การบริหารงานได้ผลดี และการบริหารงานนั้นควรจะมีคณบดีหรือสภากระจายอำนาจ ซึ่งย่อมจะได้ผลดีกว่าหลักการรวมอำนาจในข้อนี้ไม่มีผู้ไม่ตอบแบบสอบถาม ๑ ท่าน

จะเห็นได้ว่า อิทธิพลของฝ่ายบริหารที่มีต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีอยู่อย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นในด้านระเบียบกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้หรือในทางปฏิบัติ ถ้าหากสภาจังหวัดไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี ก็จะไม่ส่งผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพ้นจากหน้าที่ ซึ่งเป็นความประสงค์ของรัฐบาลที่จะไม่ให้สภาจังหวัดล้มฝ่ายบริหาร แต่ทางปฏิบัติถ้าหากสภาจังหวัดไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี กระทรวงมหาดไทยก็มักจะแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งจังหวัดอื่นเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่จะติดตามมา แต่สำหรับสภาจังหวัดกาฬสินธุ์แล้วไม่ค่อยใช้อำนาจหน้าที่เท่าที่มีอยู่ตามกฎหมายในการควบคุมดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เต็มที่ และฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการใช้สิทธิดังกล่าวเท่าที่ควร



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### สรุปท้ายบท

ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น จะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจครอบคลุมฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคล้ายกับว่าความสัมพันธ์ดังกล่าว เป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้งมากกว่าแนวราบ โดยฝ่ายบริหารอยู่เหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตั้งกระทู้ถาม การสอบถามข้อเท็จจริง ตลอดจนการพิจารณาข้อบัญญัติต่างๆ โดยเฉพาะข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีก็ตาม แต่เป็นการบัญญัติให้อำนาจน้อยมาก ซึ่งตรงกันข้ามกับฝ่ายบริหารที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างมากมายดังเช่น ให้อำนาจในการสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัด มีสิทธิไม่ตอบกระทู้ถามหรือการสอบถามข้อเท็จจริงของสมาชิกสภาจังหวัด มีอำนาจในการอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด หรือแม้กระทั่งให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการสั่งยุบสภาจังหวัดได้ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทางด้านกฎหมายนั้น ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารอย่างมากมาย พร้อมทั้งให้อำนาจแก่ราชการบริหารส่วนกลางในการเข้ามาควบคุมดูแลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอย่างใกล้ชิด ซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจเท่าที่ควร เพราะถูกรองงำโดยฝ่ายบริหารและราชการส่วนกลาง

นอกจากนี้ เมื่อไต่วิเคราะหโดยอาศัยจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะพบว่า อำนาจของฝ่ายบริหารนั้น ครอบคลุมฝ่ายนิติบัญญัติทั้งในทางระเบียบกฎหมายและทางปฏิบัติ ซึ่งฝ่ายบริหารยังไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติ เข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่ควร และฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ยังไม่พร้อมที่จะเข้าไปถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่

ดังนั้น การกำหนดนโยบายและการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงถูกรองงำโดยฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและระบบบริหารราชการส่วนกลาง