

บทที่ 3

องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ของจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่ 75 แห่ง เท่ากับ จำนวนจังหวัด

ความเป็นมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2498 โดยมีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัด ที่ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2476 ตามพระราชบัญญัติระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ซึ่งกำหนดให้มีสภาจังหวัดขึ้นพร้อมเทศบาลโดยกำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้แทนของตนเข้ามาเป็นสมาชิกสภาจังหวัด มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีอำนาจเด็ดขาดและเป็นอิสระตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด ดังนั้นในปี พ.ศ.2498 จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายใหม่โดยตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 จัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารและสภาจังหวัดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ เป้าหมายสำคัญในการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือการผสมผสานพลังของราชการบริหารส่วนภูมิภาค เข้ากับส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การพัฒนาพื้นที่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปโดยมี ประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นการปฏิบัติงานประสานกันระหว่างข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับตัวแทนของประชาชนเป็น แนวความคิดที่ได้ให้ทั้งประสิทธิภาพและประชาธิปไตย ในการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่เป็นชนบทเป็นข้อจำกัดที่ไม่อำนวยต่อการที่จะจัดเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นสมบูรณ์แบบได้¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

¹ อาษา เมฆสวรรค์ , ความเป็นมาเรื่องกาปกครองท้องถิ่นของไทย เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ , เรื่องความสัมพันธ์ในทางกฎหมายระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (16 พฤศจิกายน 2533) , หน้า 6

ดินได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งโดยอาจแบ่งวิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้²

ระยะที่หนึ่ง ระหว่าง พ.ศ.2476 - 2498

นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2476 ที่ได้มีการจัดตั้งสภาจังหวัดขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ซึ่งนับเป็นจุดกำเนิดและรากฐานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจกล่าวโดยสรุปถึงฐานะอำนาจหน้าที่ บทบาทของสภาจังหวัดได้ว่าฐานะ สภาจังหวัดในขณะนั้นก็ยังมิได้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลที่แยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามกฎหมายจึงเป็นเพียงองค์กรตัวแทนประชาชนรูปแบบหนึ่งที่ได้คำปรึกษาแนะนำแก่จังหวัด ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476 กำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยอำนาจการบริหารงานในจังหวัดอยู่ภายใต้การดำเนินงานของกรมการจังหวัดซึ่งมีข้าหลวงประจำจังหวัดเป็นประธาน สภาจังหวัดจึงมีบทบาท เป็นเพียงที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการของจังหวัดแก่คณะกรมการจังหวัดแต่กรมการจังหวัดไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามเสมอไป จนกระทั่งในปี พ.ศ.2495 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการบริหารราชการในจังหวัด สำหรับอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด มาตรา 25 แห่ง พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ได้กำหนดให้สภาจังหวัดมีหน้าที่ดังต่อไปนี้³

1. ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณที่ทางจังหวัดตั้งขึ้น และสอบสวนการคลังทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งได้มีกฎกระทรวงกำหนดไว้
2. แปรสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
3. เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อคณะกรมการจังหวัดในกิจการจังหวัดดังต่อไปนี้
 - ก. การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
 - ข. การประถมศึกษาและอาชีวศึกษา
 - ค. การป้องกันโรค การนำโรค การจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
 - ง. การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
 - จ. การกสิกรรม และการขนส่ง

² ชูวงศ์ ฉายะบุตร , การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง , 2539) , หน้า 74

³ อุทัย นีรัญโต , การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์ , 2523) , หน้า 63

จ. การเก็บภาษีอากรโดยตรง ซึ่งจะเป็นรายได้ส่วนจังหวัด

ข. การเปลี่ยนแปลงเขตหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ และเขตเทศบาล

4. ให้คำปรึกษาในกิจการที่กรมการจังหวัดร้องขอ

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

ระยะที่สอง ตั้งแต่ พ.ศ.2498 - ปัจจุบัน

การจัดตั้งและการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 โดยมีเหตุผลว่าสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้สภาจังหวัดเป็นเพียงที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ขาดอำนาจหน้าที่และกำลังเงินที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นในจังหวัดนั้น จึงได้ปรับปรุงให้จังหวัดมีอำนาจ จัดหารายได้และดำเนินกิจการเองได้ ทั้งให้สภาจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นด้วย พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ได้ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล⁴

ต่อมาได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดจนถึงปัจจุบันอีก 10 ครั้ง ดังนี้⁵

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 ของพระราชบัญญัติเดิมและให้ใช้ความใหม่แทนซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน

ครั้งที่ 2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499 ให้ไว้ ณ วันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2500 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 11 หน้า 307 ลงวันที่ 29

⁴ อีกรหาญ โดมรงค์ดี , องค์การบริหารส่วนจังหวัด ใน "เอกสารการสอนวิชาการบริหารการปกครองท้องถิ่น" (นันทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช , 2531) , หน้า 65

⁵ สนธิ เตชานันท์ , แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว , คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2519

มกราคม 2500 โดยปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการปิดประชุมก่อนครบกำหนดสมัยประชุม การกำหนดตำแหน่งข้าราชการส่วนจังหวัด การจัดแบ่งการบริหารราชการของจังหวัด การให้สิทธิที่จะไม่ตอบคำสอบถามแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด การให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งเพิกถอนมติซึ่งไม่ใช่ข้อบัญญัติจังหวัด การให้อำนาจเกี่ยวกับกิจการของจังหวัด การให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการวางระเบียบเกี่ยวกับการพาณิชย์ และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาจังหวัดประเภท 2 ซึ่งสมควรกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้

ครั้งที่ 3 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2506 ให้ไว้ ณ วันที่ 24 มกราคม 2506 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 80 ตอนที่ 11 ฉบับพิเศษหน้า 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 ฉบับพิเศษหน้า 22 ลงวันที่ 16 กันยายน 2509 โดยปรับปรุงแก้ไขความที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา 40

ครั้งที่ 5 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2510 ให้ไว้ ณ วันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ.2510 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 84 ตอนที่ 102 หน้า 22 ลงวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ.2510 โดยมีเหตุผลของการแก้ไขเนื่องจากว่าจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดมีจำนวนมากเกินไปไม่สะดวกแก่การปฏิบัติงานของสภาจังหวัด และวันประชุมสมัยสามัญและวิสามัญกำหนดระยะเวลาไว้เกินความจำเป็น

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

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

ครั้งที่ 8 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 93 ประกาศ ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2515 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 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 เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้สอนในสถานศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่เหมาะสม เพราะมิได้ให้สิทธิข้าราชการดังกล่าวเท่าเทียมกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ จึงแก้ไขโดยกำหนดให้แยกประเภทข้าราชการครูส่วนจังหวัดออกจากข้าราชการส่วนจังหวัดสามัญ และให้การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูส่วนจังหวัดกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา เพื่อวางหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการครูส่วนจังหวัดได้รับสิทธิเท่าเทียมกับข้าราชการครูสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ 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 ลงวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2523 เนื่องจากได้มีการโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาล ซึ่งรวมถึงข้าราชการครูส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการแล้ว จึงได้มีการแก้ไขมาตรา 30 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 โดยยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการครูส่วนจังหวัดและใช้ความของ มาตรา 30 ทวิ ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้แทน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยฝ่ายบริหารซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าและฝ่ายสภาจังหวัด ร่วมกันทำกิจการส่วนจังหวัดตามมติของสภาจังหวัดและตามกำหนดของกฎหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้⁶

1. ผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากผู้ว่าราชการจังหวัด และมีนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอหรือกิ่งอำเภอนั้น การจัดโครงสร้างการบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นดังนี้

1.1 สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวดคือหมวดบริหารงานทั่วไปกับหมวดแผนและงบประมาณ

1.2 ส่วนการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดการเงิน หมวดการบัญชีกับหมวดตรวจสอบและพัฒนารายได้

1.3 ส่วนโยธา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานช่างและโครงการสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดสำรวจและออกแบบ หมวดก่อสร้างและซ่อมบำรุงกับหมวดเครื่องจักรกล

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

2. สภาจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น พิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัด ประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละอำเภอ โดยอยู่ในวาระคราวละ 5 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละจังหวัดและแต่ละอำเภอจะไม่เท่ากัน ทั้งนี้ถือเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตพื้นที่นั้น ๆ เป็นหลัก โดยในระดับจังหวัดถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรตามหลักฐานทะเบียนราษฎรในปีสุดท้าย ก่อนที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้

⁶ ประหยัด หงษ์ทองคำ , ภาวะปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช , 2526),

- (1) จังหวัดใดมีจำนวนประชากรไม่เกิน 200,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 18 คน
- (2) จังหวัดใดจำนวนประชากร 200,001-500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- (3) จังหวัดใดจำนวนประชากร 500,001-1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน
- (4) จังหวัดใดจำนวนประชากรเกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน

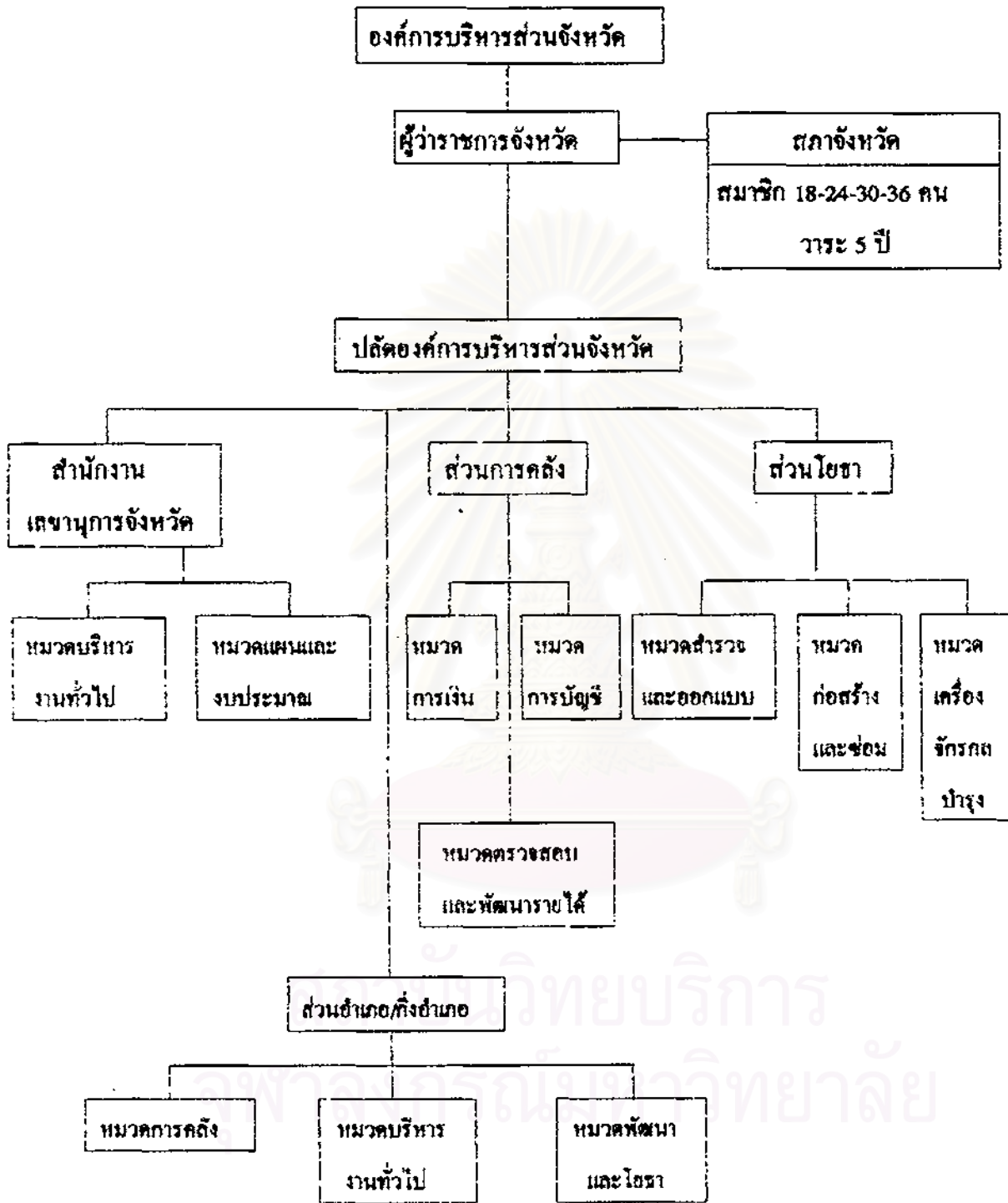
การจัดโครงสร้างของสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดจะเลือกประธานสภาจังหวัดและรองประธานสภาจังหวัดตำแหน่งละ 1 คน โดยมีผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นของจังหวัดเป็นเลขานุการสภาจังหวัด นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการสภาจังหวัดมอบหมาย เช่น คณะกรรมการการคลัง คณะกรรมการการตรวจรายงานประชุม คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการประสานงานท้องถิ่น เป็นต้น

จากการพิจารณาโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีข้อสังเกตที่ควรพิจารณา ดังนี้

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคมาทำหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่งหนึ่ง ในส่วนของผู้บริหารระดับรองลงมา ปรากฏว่า พระราชบัญญัติยังได้กำหนดให้นายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับชอบการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้แล้ว กระทรวงมหาดไทยยังได้มีหนังสือสั่งการให้ปลัดจังหวัดทำหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เลขานุการสภาจังหวัดเป็นการชั่วคราวด้วย (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0309/7905 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2507) ในขณะที่ในส่วนอำเภอก็ได้กำหนดให้ปลัดอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดในส่วนอำเภอนั้น ๆ อีก คือ หัวหน้าหมวดพัฒนาและโยธา

2. ในส่วนของสภาจังหวัด สมาชิกสภาจังหวัดจะมีได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเฉพาะในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น แต่ปรากฏว่าแม้ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาลในแต่ละอำเภอก็มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ.2482 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2523 ได้บัญญัติให้เขตการปกครองของอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดและใช้จำนวนราษฎรทั้งอำเภอเป็นเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละอำเภออีกด้วย ทั้งที่พื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล หรือเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น แต่กฎหมายไปกำหนดให้ราษฎรในเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดด้วย และสมาชิกสภาจังหวัดเองก็เป็นตัวแทนของราษฎรในเขตหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น แต่สมาชิกสภาจังหวัดไม่มีอำนาจไปดำเนินกิจการใด ๆ ในเขตท้องถิ่นนั้นเนื่องจากอยู่นอกเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เสียก่อนสมาชิกสภาจังหวัดจึงดำเนินกิจการใด ๆ ในนามขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

ภาพ แสดงโครงสร้างและการแบ่งส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด



อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

วัตถุประสงค์ของการจัดการปกครองท้องถิ่น ประการหนึ่งก็เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นได้ดำเนินการจัดทำกิจกรรมด้วยตนเอง ทั้งนี้เป็นการแบ่งเบาภาระจากรัฐบาล และยังเป็น การปฏิบัติ งานที่ตรงกับสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการด้านการบริการและพัฒนาในพื้นที่ของตน ที่เรียกว่า "กิจการส่วนจังหวัด" และยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่น ๆ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย สำหรับอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 มาตรา 31 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นดังต่อไปนี้⁷

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



⁷ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 10 พ.ศ. 2523) ,ราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 72 ตอนที่ 1 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2498 มาตรา 31.

16. การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
17. การจัดการคุ้มครองดูแล และหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
18. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
19. การพาณิชย์
20. กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่น หรือกิจกรรมอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจกรรมส่วนจังหวัด

กิจการส่วนจังหวัดดังกล่าว จะต้องดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณ ที่ตั้งทางจังหวัดซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว และต้องดำเนินการภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ถ้าจะทำนอกเขตต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 31 ทวิ ดังนี้^๑

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลหรือสภาจังหวัดที่เกี่ยวข้อง และ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ กิจการส่วนจังหวัดอาจจัดทำในรูปบริษัทจำกัดอย่างเดียวกับเอกชนได้ด้วย ตามมาตรา 31 ทวิ ภายใต้บังคับเงื่อนไขดังนี้

(1) บริษัทจำกัดนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคจะประกอบกิจการอย่างอื่นไม่ได้ เว้นแต่บริษัทจำกัดไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย และมีแต่ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาลหรือองค์การส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ถือหุ้นเท่านั้น

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของทุนที่บริษัทจำกัดนั้น จัดทะเบียนไว้ จำนวนเกินกว่าร้อยละ 50 นี้ ถ้ามีองค์การส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล หรือสุขาภิบาล ร่วมถือหุ้นอยู่ด้วย ก็ให้นับหุ้นขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรวมกันได้ แต่ถ้าเป็นบริษัทจำกัดที่ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย ก็ไม่บังคับว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดถืออยู่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2523 มาตรา 31 ทวิ.

(3) การก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือเข้าร่วมถือหุ้นในบริษัทจำกัดนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นได้ กำหนดและมอบให้ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ซึ่งกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ครอบคลุมเนื้อที่ส่วนใหญ่ของประเทศและมีประชากรส่วนใหญ่ของประเทศอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งจัดการปกครองในรูปแบบของ องค์การบริหารจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งมาเป็นเวลากว่า 40 ปี เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองคือ มีสภาจังหวัดอันประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตพื้นที่ของจังหวัดนั้น ๆ สภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติในระดับท้องถิ่นและควบคุมฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการแต่งตั้งโดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกส่งออกมาปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วน จังหวัดจะเป็นผู้บริหารกิจการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องบริหารราชการส่วนจังหวัด ตามมติของสภาจังหวัด เมื่อมตินั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการ จังหวัดยังเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดอีกด้วย

บทบาทหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีดังต่อไปนี้^๑

1. อำนาจหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการ ส่วนจังหวัดร่วมกับสภาจังหวัดโดยมีหน้าที่นำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติและดูแลดำเนินการให้ไป ตามข้อบัญญัติจังหวัด

^๑ ขวรงค์ ฉายะบุตร , การปกครองท้องถิ่นไทย , หน้า 81

2. ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ลงโทษ ตลอดจนการให้บำเหน็จความชอบ

3. เสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติซึ่งถือเป็นกฎหมายท้องถิ่น และเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อสภาจังหวัด นอกจากนั้น ในกรณีฉุกเฉินไม่อาจเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ทันเวลาที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด

4. หน้าที่ในการตอบกระทู้หรือข้อสอบถามของสมาชิกสภาจังหวัด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ากระทู้ถามหรือข้อสอบถามนั้นยังไม่สมควรที่จะตอบด้วยเหตุผลตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบก็ได้

นอกจากที่กล่าวแล้วข้างต้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ บริหารราชการส่วนจังหวัดที่กำหนด คือ¹⁰

(1) เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุม และเป็นผู้เปิด - ปิดการประชุม และเรียกประชุมสมัยวิสามัญ ซึ่งกำหนดไม่เกิน 15 วัน และสามารถขยายเวลาการประชุมอีกได้

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ไปประชุมสภาจังหวัด และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบในสภาได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

(3) ร่างข้อบัญญัติใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ที่จะต้องส่งร่างข้อบัญญัตินั้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา

(4) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย หรือข้อบังคับทางราชการนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

(5) เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งยุบสภาจังหวัดได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ โกคิน พลกุล, รายงานผลการวิจัยเบื้องต้น โครงการการวิจัย เรื่องแนวทางการพัฒนา กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่น. เล่ม 2, พ.ศ. 2539, หน้า 317

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2489 และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาจังหวัด ที่สำคัญ 2 ประการ คือ ¹¹

1. อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ สภาจังหวัดมีอำนาจในทางนิติบัญญัติโดยมีอำนาจในการตรากฎหมายหรือเรียกว่า "ข้อบัญญัติจังหวัด" ขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตของจังหวัด (ยกเว้นเขตเทศบาล และสุขาภิบาล) จุดมุ่งหมายในการตราข้อบัญญัติจังหวัดก็เพื่อ

(1) ปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของจังหวัดที่กำหนดไว้ให้จังหวัดตราข้อบัญญัติระเบียบบริหารราชการจังหวัด

(2) ปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ให้จังหวัด หรือให้จังหวัดมีอำนาจตราข้อบัญญัติจังหวัดได้

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือ การตั้งกระทู้ถาม การสอบถามข้อเท็จจริง การเสนอข้อบัญญัติที่มีใช้บัญญัติจังหวัด ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1) การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดได้ในข้อความใด ๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น การตั้งกระทู้ถามอาจจะเป็นกระทู้ถามด่วน หรือกระทู้ถามธรรมดา ก็ได้โดยให้ประธานสภาจังหวัด ส่งกระทู้ไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเตรียมตอบในที่ประชุมสภาจังหวัด

(2) การสอบถามข้อเท็จจริง สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิสอบถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การถาม และการตอบให้บันทึกหรือทำเป็นหนังสือเสนอกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องด้วย อย่างไรก็ตามผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง

(3) การเสนอญัตติเกี่ยวกับกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ญัตติดังกล่าวต้องมีใญ่ญัตติที่เป็นร่างข้อบัญญัติจังหวัดเมื่อได้เสนอญัตติดังกล่าวเข้าสู่สภาแล้ว จะได้มีการพิจารณาและอภิปรายซักถาม แล้วจะต้องมีการลงมติซึ่งผลของมติออกมาเป็นเช่นใดฝ่ายบริหารต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตาม

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดที่สำคัญในแต่ละปี ได้แก่ การพิจารณากฎหมายงบประมาณ ทั้งนี้ เป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องทั้งอำนาจนิติบัญญัติเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายขององค์การ

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 316

บริหารส่วนจังหวัดต้องตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด และเป็นทั้งอำนาจที่เกี่ยวกับการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหารด้วยเนื่องจากสภาจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาโครงการต่าง ๆ ของฝ่ายบริหาร และเมื่อสภาจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ฝ่ายบริหารจึงจะดำเนินการได้ นอกจากนี้ในการปฏิบัติงานของสภาจังหวัด ยังได้กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการของสภาจังหวัดเพื่อกระทำกิจการใด ๆ แทนสภาจังหวัดแล้วรายงานสภาจังหวัดทราบ คณะกรรมการสภาจังหวัดดังกล่าวจะมีหลายชุด และแต่ละชุดจะทำหน้าที่ต่าง ๆ ภายในวงงานสภา และยังอาจปฏิบัติหน้าที่นอกสมัยประชุมได้อีกด้วย

การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีแนวทางการบริหารงานเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ทำนุบำรุง และพัฒนาท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบให้เกิดความก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด คือการบริหารงานตามแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อบัญญัติจังหวัดนั้นเองโดยมีขั้นตอนดังนี้

1. ขั้นตอนการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจัดทำทั้งระยะ 1 ปี และ 5 ปี โดยรวบรวมความต้องการจากส่วนต่าง ๆ มาประกอบกับรายได้ และขีดความสามารถขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะบ่งชี้ถึงทิศทาง และเป้าหมายการพัฒนาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำขึ้นโดยองค์การเพื่อการวางแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 3 ส่วน คือ คณะกรรมการพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ ซึ่งจะมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 5 ปี และแผนประจำปี ทั้งนี้ จะคำนึงถึงความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาอำเภอ การผังเมือง และปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติแผนพัฒนาระยะ 5 ปี และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้อนุมัติแผนพัฒนาประจำปี¹²

2. ขั้นตอนการจัดทำข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติจังหวัดเป็นสิ่งแสดงถึงกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะแสดงให้

¹² ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2533

เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ และที่มาของรายได้อย่างไร รวมทั้งยังแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำเงินรายได้นั้นไปใช้ในโครงการใด ในสถานที่ใดอีกด้วย

การจัดทำข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2529 โดยจะเริ่มจากการที่ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอและส่วนงานอำนาจการต่าง ๆ รวบรวมความต้องการภายใต้เงินรายได้นโยบาย และแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่งให้จังหวัดพิจารณาภายในวันที่ 30 เมษายน ของทุกปีจังหวัดโดยเลขาธิการจังหวัดจะรวบรวมแผนโครงการใช้จ่ายเงินของส่วนต่าง ๆ เสนอปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อตรวจสอบวิเคราะห์และแก้ไขให้เหมาะสมแล้วจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้ที่ประชุมสภาจังหวัดพิจารณาภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของทุกปี เมื่องบประมาณอนุมัติแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงจะนำโครงการ และงบประมาณที่ปรากฏในข้อบัญญัติจังหวัดไปดำเนินการได้

3. ขั้นตอนการจัดหารายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติจังหวัดเรื่องงบประมาณนั้นจะนำไปปฏิบัติได้ต่อเมื่อมีรายได้เพียงพอจะดำเนินโครงการนั้น ๆ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

3.1 รายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บเอง ได้แก่ รายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมรายได้จากทรัพย์สินสาธารณะูปโภค 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 การดำเนินการตามข้อบัญญัติจังหวัดนี้อาจจะดำเนินการเองโดยหน่วยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด หรืออาจจะดำเนินการโดยหน่วยงานอื่นซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ การดำเนินการใด ๆ นั้นจะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังนี้

4.1 จะต้องดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายดังกล่าวนี้หมายถึง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 และอาจปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมาย นั้น ๆ กำหนดให้เป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

4.2 จะต้องมีงบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ โดยเฉพาะ

4.3 จะต้องดำเนินโครงการนั้น ๆ ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำกิจการ นอกเขตได้เมื่อการนั้นจำเป็นต้องทำและเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการภายในเขตขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัด โดยต้องได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขภาพ สภาจังหวัด สภา องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสภาตำบลที่เกี่ยวข้องนั้น และต้องขอรับอนุมัติให้ดำเนินกิจการนอกเขต จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

4.4 จะต้องได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดเสียก่อน กล่าวคือ โครงการนั้น ๆ จะต้อง ระบุไว้ในข้อบัญญัติจังหวัดซึ่งได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

5. ขึ้นควบคุมการดำเนินการตามข้อบัญญัติจังหวัด ในส่วนของฝ่ายบริหารจะมีการรายงาน ความคืบหน้าการดำเนินโครงการต่าง ๆ เป็นระยะ ในส่วนของฝ่ายสภาจังหวัดจะมีการตั้งคณะกรรมการ สามีญหรือวิสามัญประจำสภาเพื่อตรวจสอบ และควบคุมการดำเนินการดังกล่าว และหากมีข้อสงสัย ใด ๆ สมาชิกสภาจังหวัดก็อาจตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดได้

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด¹³

การจัดการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ใช้ทั้งหลักการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization) ขณะเดียวกันก็มีการแบ่งอำนาจ (deconcentration) ให้แก่ราชการบริหารส่วนภูมิภาคใน การบริหารส่วนภูมิภาคในการบริหารราชการในฐานะผู้แทนของส่วนกลาง และมีการกระจายอำนาจ (decentralization) ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ ได้กำหนดให้การใช้อำนาจในการบริหารของส่วน กลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีอำนาจมากน้อยลดหลั่นกัน โดยถือว่าอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐบาล และสภาของท้องถิ่นจะมีรากฐานเป็นหน่วยงานระดับรองที่เกิดขึ้นโดยมีการจัดตั้งและกำหนดขอบเขต อำนาจโดยรัฐบาล ดังนั้นความสัมพันธ์ของรัฐบาลต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นไปในทางควบคุม และกำกับดูแลเป็นเรื่องหลัก ซึ่งเมื่อกล่าวถึงหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการปกครองท้องถิ่นแล้วจะ หมายความว่ากระทรวงมหาดไทยภายใต้การบริหารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และเมื่อกล่าว ถึงคำว่า "รัฐบาล" ในกรณีของความสัมพันธ์ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วจะรวมความถึงผู้ว่าราชการ จังหวัดในฐานะข้าราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐบาลในจังหวัดนั้น ๆ ด้วย

¹³ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, เรื่องเดียวกัน, หน้า 84

1. รัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.1 การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ โดยในบางที่เป็นพระราชบัญญัตินั้นเป็นการดำเนินการโดยรัฐบาล และรัฐสภาส่วนกฎหมายรองลงมาเป็นการดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เช่น ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด ระเบียบว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สินส่วนจังหวัด การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด การพาณิชย์ส่วนจังหวัด การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา นอกจากนี้ ยังอาศัยอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้อีกด้วย

1.2 การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัดจะมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน โดยมีการนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเป็นระเบียบบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม¹⁴ โดยมีองค์การที่มีอำนาจบริหารงานบุคคล เรียกว่า "คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม (ก.จ.)" ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธาน อธิบดีกรมการปกครอง ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

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

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

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

นอกจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัดแล้ว ในแต่ละจังหวัดยังมีคณะอนุกรรมการวิสามัญประจำจังหวัดเรียกโดยย่อว่า "อ.ก.จ.จังหวัด" ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2523 มาตรา 30 ทวิ.

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการจังหวัด และหัวหน้าส่วนต่าง ๆ เป็นอนุกรรมการโดยมีหน้าที่ช่วย ก.จ. ปฏิบัติการในจังหวัดนั้นตามที่ ก.จ.มอบหมาย และมีฐานะอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ สำหรับคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทรวง (อ.ก.พ.กระทรวง) คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนกรม (อ.ก.พ.กรม) และคณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนจังหวัด (อ.ก.พ.จังหวัด) ด้วย

ในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัดนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายกรัฐมนตรี และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด

1.3 การยุบสภาจังหวัด สภาจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ทางนิติบัญญัติ และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร แต่หากรัฐบาลเห็นว่าสภาจังหวัดปฏิบัติงานที่ไม่ตรงกับความต้องการแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็อาจใช้อำนาจออกคำสั่งยุบสภาจังหวัดได้ แต่ในคำสั่งดังกล่าวจะต้องแสดงเหตุผลของการยุบสภาด้วย และจะต้องกำหนดให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นใหม่ ภายใน 90 วัน

จากกล่าวได้ว่าการยุบสภาจังหวัด เป็นมาตรการในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เข้มข้นที่สุด เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ให้ผู้ที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนต้องออกจากตำแหน่งทั้งหมดในคราวเดียวกัน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมีการออกคำสั่งยุบสภาจังหวัดน้อยครั้งและในรอบ 20 ปี นี้ยังไม่มีการยุบสภาจังหวัดได้เลย

1.4 การอนุมัติการทำกิจการนอกเขต โดยปกติองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีหน้าที่จัดทำกิจการส่วนจังหวัดเฉพาะภายในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น คือพื้นที่ของจังหวัดส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลสุขาภิบาลและเมืองพัทยา(กรณีจังหวัดชลบุรี) แต่หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความจำเป็นต้องจัดทำกิจการนอกเขตพื้นที่ของตน จะต้องขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน

กรณีให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดทำกิจการนอกเขตนี้ เพิ่งจะเกิดขึ้นจากการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ในฉบับที่ 7 เมื่อปี พ.ศ. 2511 นี้เองโดยกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการนอกเขตได้เมื่อ¹⁵

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2523 มาตรา 31 ทวิ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและ

(3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1.5 การอนุมัติให้กู้เงิน ถึงแม้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และมีอำนาจที่จะกระทำการต่าง ๆ ได้ในนามของตน แต่เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากภาระกระจายอำนาจของรัฐบาล จึงต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบและการกำกับดูแลของรัฐบาล การกำหนดให้การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์การต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

1.6 การให้เงินอุดหนุน ในแต่ละปีรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ปีละมีใช้น้อย ทั้งนี้ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้นำไปใช้ในการพัฒนาเขตชนบทของตน ในปัจจุบันเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 3 ประเภท คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนโครงการทางหลวงท้องถิ่น และเงินอุดหนุนโครงการแหล่งน้ำขนาดเล็ก

1.7 การสนับสนุน และให้คำแนะนำ ราชการบริหารส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองนอกจากจะทำหน้าที่เชิงกำกับดูแลดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีหน้าที่ในการสนับสนุน ด้านบุคลากร และการฝึกอบรมแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งการเป็นที่เลี้ยงให้คำแนะนำ และตอบข้อหารือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งส่วนกลางส่งไปปฏิบัติหน้าที่อยู่ในส่วนภูมิภาคแต่ละจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัด¹⁶ โดยมีความสัมพันธ์กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

2.1 การเป็นผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การ

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน) มาตรา 57 (7)

บริหารส่วนจังหวัดด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาททั้งในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น และยังเป็นผู้กำกับดูแลท้องถิ่นอีกด้วย

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

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

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยซึ่งบิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง และ

(3) มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตจังหวัดที่สมัครเป็นเวลาติดต่อกันจนถึงวันสมัครไม่น้อยกว่าหกเดือน หรือได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ให้กับจังหวัดนั้น ในปีที่สมัครหรือในปีก่อนปีที่สมัครหนึ่งปี

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

1) ติดยาเสพติดให้โทษ

2) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้ฟื้นคืน

3) เป็นโรคเรื้อน วัณโรคระยะอันตราย หรือโรคพิษสุราเรื้อรัง

4) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันเลือกตั้งเว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

5) เคยเป็นข้าราชการซึ่งถูกไล่ออก หรือปลดออก เพราะทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือเคยเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถูกไล่ออก ปลดออก หรือเลิกจ้างเพราะทุจริตต่อหน้าที่ยังไม่ครบเจ็ดปีนับแต่วันที่ถูกลี้ออก ปลดออก หรือเลิกจ้าง แล้วแต่กรณีจนถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

6) เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเทศบาล กรรมการสุขาภิบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หรือแพทย์ประจำตำบล

7) เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 17 (1) วิถีจริต หรือจิตสันเพือนไม่สมประกอบ (2) หุนนวกและเป็นใบ้ ซึ่งไม่สามารถอ่านและเขียนหนังสือได้ (3) เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช (5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยคำพิพากษาของศาล

8) ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมายให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งนั้น

ลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดพุทธศักราช 2482 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2498 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 21 อีกดังนี้ คือ นอกจากข้าราชการการเมืองแล้ว ห้ามมิให้ข้าราชการที่รับราชการอยู่ในจังหวัดใด และลูกจ้างหรือคนงานของรัฐบาลซึ่งมีเงินเดือนและประจำในจังหวัดใดสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดในจังหวัดนั้น ซึ่งถ้าหากผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใดต้องห้ามตามมาตรา 21 นี้ เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดแล้วจะต้องลาออกจากตำแหน่งในส่วนราชการนั้น และให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญได้ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ ถ้าหากเป็นข้าราชการทหารก็อาจได้รับเบี้ยหวัดแทนบำนาญตามระเบียบของทหารได้

การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดต้องออกจากตำแหน่งในข้อนี้ นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องสั่งให้มีการสอบสวนเสียก่อน หากผลการสอบสวนพบว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวแล้ว จึงจะสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

2.3 การอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติจังหวัดเป็นกฎหมายท้องถิ่นซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดตราขึ้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 หรือตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติไว้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตราข้อบัญญัติจังหวัดขึ้น

เมื่อสภาจังหวัดได้ร่างข้อบัญญัติจังหวัดแล้ว ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้ความเห็นชอบ แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้น ก็ให้ส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่อใช้บังคับ แต่ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นระงับไป

การใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดนี้ เป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐซึ่งจะตรวจสอบการออกกฎหมายของท้องถิ่นเสียก่อน จึงจะอนุมัติให้ประกาศใช้บังคับในท้องถิ่นได้

2.4 การเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ในกฎหมายท้องถิ่นทั่วไปจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐตั้ง ระเบียบบับยั้งหรือยกเลิกการกระทำของฝ่ายบริหารไว้ด้วย แต่เนื่องจากในองค์การบริหารส่วนจังหวัดผู้ว่า ราชการจังหวัดซึ่งเป็นคนของรัฐทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเสียเอง จึงมิได้มีบทบัญญัติดังกล่าวไว้ อย่างไรก็ตามได้มีบทบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนมติของสภาจังหวัดได้ หากเห็นว่า มตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการหรือนอกเหนือ กิจการส่วนจังหวัด แต่มติของสภาจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพิกถอนได้นั้น จะต้องมิใช่เป็นข้อบัญญัติ จังหวัด และจะต้องเพิกถอนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภาจังหวัดมีมติ โดยหากไม่เพิกถอนภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามมตินั้น

ความพร้อมและปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สถาบันศึกษาและวิจัยพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัด สัมมนาเชิงปฏิบัติการเรื่อง "บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีความรับผิดชอบ และควรแก่การยกย่อง" ขึ้นรวม 9 ครั้ง ระหว่างปี พ.ศ. 2531 ถึงปลายปี พ.ศ. 2534 โดยจัดขึ้นตาม ภาคต่าง ๆ ทั้ง 4 ภาค ๆ ละ 2 ครั้ง และที่กรุงเทพมหานคร 1 ครั้ง ครอบคลุมจังหวัดกว่าครึ่งประเทศ

ประเด็นสำคัญของการสัมมนาดังกล่าว พิจารณาถึงปัญหา และแนวทางการปรับปรุงองค์การ บริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จากการสัมมนาได้สรุปแนว ทางในการปรับปรุงบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้เป็น 3 แนวทาง คือ¹⁷

1. คงสภาพปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ เพิ่มอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาจังหวัด ตามที่บัญญัติไว้ในสมัยปัจจุบันให้มากขึ้นและชัดเจนขึ้น
2. ให้นำกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งจะทำให้องค์การบริหาร ส่วนจังหวัดมีฐานะคล้ายกับกรุงเทพมหานครหรือเทศบาล อย่างไรก็ตาม ก็มีประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณา ตามมาว่า เมื่อกำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรง หรือมาจากการ เลือกตั้งทางอ้อม โดยสภาจังหวัดแล้ว สภาจังหวัดจะบริหารกิจการในจังหวัดในรูปใด มีความสัมพันธ์กับ ข้าราชการอื่นอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด จึงจะทำให้สามารถทำงานได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

¹⁷ กระมล ทองธรรมชาติ และสมบุรณ์ สุรสำราญ "องค์การบริหารส่วนจังหวัด สถานภาพ ปัญหา และแนวทางแก้ไข" สรุปผลการสัมมนาของสถาบันศึกษาวิจัย และพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537, หน้า 7-20

3. ให้สภาจังหวัดมีฐานะเป็นสภาผู้แทนปวงชนในจังหวัด สามารถควบคุมการปฏิบัติงานของจังหวัดในส่วนต่าง ๆ ได้ในฐานะเป็นผู้แทนปวงชนในจังหวัดนั้น ๆ

ในการประชุมสัมมนาสรุปวาระของสภาจังหวัดได้เชิญผู้นำระดับสูงของสภาจังหวัดมาประชุมร่วมกันอีกครั้งในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2534 เพื่อระดมความคิดและความรู้ร่วมกับฝ่ายบริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย และนักวิชาการที่สนใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น ซึ่งรวมผู้เข้าประชุมราว 180 คน สถาบัน ฯ ผู้จัดการประชุมครั้งนี้ได้ตั้งเป้าหมายในการประชุมสัมมนาไว้ว่าต้องการหา แนวทางที่เหมาะสมที่สุดในการปรับปรุงสภาจังหวัดเพื่อให้สามารถทำงาน ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนในจังหวัดได้อย่างแท้จริง และได้มีการสรุปถึงความพร้อมและปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้

ประหยัด ทรงทองคำ¹⁶ ได้เสนอความคิดเกี่ยวกับความพร้อม และปัญหาว่าการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นมาจากเหตุผลสำคัญ คือ ความจำเป็นที่รัฐบาล ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากความต้องการของประชาชนทวีขึ้นทั้งปริมาณ และมีความยุ่งยากซับซ้อนประเทศพัฒนาแล้วจึงหาทางออกด้วยการกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามารับภาระในส่วนที่สามารถรับได้ไปปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

ลักษณะของการสนองความต้องการหรือกิจการที่ท้องถิ่นปฏิบัติไปนั้น อย่างน้อย ๆ มีคุณงามความดีอยู่ 3 ประการคือ หนึ่งตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น สองรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ และสามารถประหยัดงบประมาณค่าใช้จ่าย จะเห็นได้ว่า งานบางอย่างซึ่งเป็นความต้องการของท้องถิ่น แต่รัฐบาลเป็นฝ่ายจัดทำ บางทีก็ไม่ตรงกับความต้องการของท้องถิ่นมีความล่าช้า และสิ้นเปลืองงบประมาณเหมือนคำพังเพยที่ว่า "ต๋าน้ำหริกละลาย แม่น้ำ" และ "ซีข้างจับตักแตม" หรือลงทุนสูงแต่ผลงานไม่คุ้มค่ายกตัวอย่างเช่น การจัด mass transportation ในกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รถไฟฟ้ารัฐบาลกลางคิดริเริ่มมากกว่า 10 ปี แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้กรุงเทพมหานครเพิ่งเริ่มดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2533 ปี พ.ศ. 2534 ก็ใกล้จะลงนามเซ็นสัญญากับผู้ลงทุนได้แล้วเป็นต้น และการที่ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ประหยัดกว่าก็เพราะมีรัฐบาลกลางคุ้มครองไว้อีกชั้นหนึ่งนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจให้มีการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นนั้นอาจไม่สามารถจัดทำได้ทุกชุมชน ท้องถิ่นที่จะสามารถรองรับการกระจายอำนาจได้อย่างน้อย ๆ ต้องมีความพร้อมใน 3 ประการใหญ่ ๆ คือ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11 - 15

1. ความพร้อมในด้านความสามารถทางการเมือง ถือเป็นความพร้อมสำคัญและเป็นปัญหาของการปกครองท้องถิ่นมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2476 ประชาชนในท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น ต้องมีความรู้ความเข้าใจในด้านการเมือง รู้ถึงอำนาจบทบาทหน้าที่ของตนเองอย่างดี จึงจะสามารถดำเนินกิจการของการปกครองท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในการปกครองท้องถิ่นของไทยก็คือ ฝ่ายนิติบัญญัติในสภาเทศบาลก็จะต้องคอยคุ้มฝ่ายบริหาร ด้วย “อาวุธลับ 2 ประการ” คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ ตามมาตรา 37 และการไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ในทำนองเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดมักหลีกเลี่ยงไม่ตอบกระทู้ถามหรือตอบไม่ตรงประเด็น และในบางครั้งฝ่ายบริหารก็ขัดแย้งอย่างรุนแรงกับฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น กรณีที่เกิดขึ้นเมื่อราว 20 ปี ก่อนในจังหวัดอุบลราชธานี แต่กระทรวงมหาดไทยก็แก้ปัญหาด้วยการย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งอธิบดี ซึ่งมีสถานะสูงขึ้นไปกว่าเดิมอีก หรือตัวอย่างราวปี พ.ศ. 2500 ประชาชนเดินขบวนขับไล่ นายอำเภอคนหนึ่ง ในเขตพระนคร กระทรวงมหาดไทย ก็ย้ายนายอำเภอคนนั้นไปดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัด เป็นต้น

2. ความพร้อมทางด้านความสามารถทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญอีกอย่างหนึ่งเพราะการจัดการปกครองจำเป็นต้องมีการใช้จ่าย ไม่ว่าจะในระดับรัฐหรือระดับท้องถิ่น การบริหารงานในแบบ “ขอบริจาค” เหมือนที่รัฐบาลไทยมักกระทำเสมอเมื่อเกิดภัยสาธารณะทั้งชาติภัย อุทกภัย อัคคีภัย คงไม่ถูกต้อง เพราะหลักการบริหารราชการในทุกลักษณะต้องอิงงบประมาณที่เกิดมาจากหน่วยงานนั้น ๆ เป็นแม่ข่าย หรือศูนย์กลางจัดสรรงบประมาณ

ดังนั้น การจะดำเนินการจัดการปกครองท้องถิ่นใด ๆ ควรคำนึงถึงความสามารถทางด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่นเป็นหลักสำคัญด้วย กล่าวคือ ถ้ายังไม่พร้อมและหวังพึ่งงบประมาณจากรัฐบาลกลางการปกครองท้องถิ่นนั้นก็ดำเนินการผิดพลาดแต่เริ่มแรกแล้วเพราะรัฐบาลกลางก็จะกลายเป็นผู้ควบคุมการบริหารของการปกครองท้องถิ่นอีกระดับหนึ่งจากการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้ รัฐบาลท้องถิ่นก็จะมีอิสระ

3. ความพร้อมทางด้านความสามารถในการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันการบริหารงานในแบบ “ราชการ” มักประสบปัญหามากมาย จนไม่ทันกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นฉะนั้นการบริหารงานในปัจจุบันต้องมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างมาก จึงจำเป็นที่การปกครอง ท้องถิ่นต้องพัฒนา ผู้บริหารของท้องถิ่นให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานอย่างเพียงพอเสียก่อน

ท้องถิ่นใดที่ยังขาดความพร้อมใน 3 ประการข้างต้น หรือมีไม่ครบถ้วนก็ไม่ควรจัดตั้งเป็นองค์การบริหารท้องถิ่นขึ้น

สำหรับปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถแยกปัญหาได้ใน 2 ระดับ คือ ปัญหาความซ้ำซ้อนกับจังหวัดในฐานะที่เป็นการปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และความซ้ำซ้อนดังกล่าวสามารถแยกออกได้อย่างน้อย 3 ประการคือ

ประการแรก ความซ้ำซ้อนในพื้นที่คือจังหวัดในสองฐานะดูแลพื้นที่เดียวกัน และซ้ำซ้อนกันอยู่ราวร้อยละ 98 โดยพื้นที่ในส่วนที่เป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีน้อยกว่าพื้นที่ในส่วนที่เป็นภูมิภาคตรงที่จัดตั้งเป็นเขตเทศบาล และสุขาภิบาลเท่านั้น

ประการที่สอง ความซ้ำซ้อนในเรื่องหน้าที่ เห็นได้จากหน้าที่ของจังหวัด และขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 ของ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

ประการที่สาม ความซ้ำซ้อนในด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ปัจจุบันนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำวัน ตั้งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงมาถึงเจ้าหน้าที่ทำงานในส่วนต่าง ๆ

นอกจากปัญหาหลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาอื่นอีก 3 ประการ ที่เป็นปัญหาลำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันนัก ได้แก่

1. ปัญหาในเรื่องพื้นฐานทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น โดยพบว่าปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณประจำปี โดยเฉลี่ยแห่งละราว 60 ล้านบาท ซึ่งถ้าคิดเฉลี่ยตามพื้นที่หรือจำนวนประชากรที่รับผิดชอบแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่าเป็นเงินจำนวนเล็กน้อยมาก ดังนั้นงบประมาณดังกล่าวจึงไม่พอเพียง และมักปรากฏว่า มีการใช้เงินพัฒนาอยู่เฉพาะบางพื้นที่โดยเฉพาะในถิ่นที่เจริญแล้วเป็นหลัก จนเกิดการ "กระจุก" หรือรวมความเจริญและมีพื้นที่ "หลังเขา" หรือใช้ความเจริญให้เห็นอยู่ทั่วไปในแต่ละจังหวัด

2. ปัญหาในด้านเทคโนโลยี เพื่อตามให้ทันกับความเจริญที่แพร่เข้าไปในท้องถิ่นจนสามารถจะรองรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ เช่น บางอำเภอในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นเขตชนบทกลับปรากฏว่า มีการสร้างตึกสูงที่เรียกว่า "คอนโดมิเนียม" หลายแห่งในขณะนี้ถ้าเกิดกรณีเพลิงไหม้ขึ้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีเทคโนโลยีไปรองรับปัญหานี้หรือไม่ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ควรพิจารณาและโดยวัฒนธรรมของคนไทยมักไม่มองปัญหาตามเหตุผลแต่มองเป็นเรื่องส่วนบุคคล หรือเกี่ยวพันไปถึงความเชื่อทางโหราศาสตร์ศาสนามากกว่า ซึ่งนับว่าขัดขวางต่อการพัฒนารูปแบบการปกครองอย่างมาก นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยก็ไม่ได้ส่งเสริมการแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจังแต่อย่างใดด้วย

3. ปัญหาในเรื่องโครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นเอง ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะเห็นได้ว่า ขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่ฝ่ายบริหารกลับเป็นข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้ง ทำให้การตรวจสอบดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีผลน้อย เพราะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจจำกัดทั้ง ๆ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน

พิจารณาจากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น การปรับปรุง โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงถือว่าเป็นเรื่องจำเป็น และสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ในอนาคต

แนวทางแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด¹⁹

กรมการปกครอง ได้แสดงความคิดเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดก่อตั้งมากกว่า 59 ปี แล้ว (ถึง ปี พ.ศ.2535) แต่ก็ยังไม่ได้มีการพัฒนาขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ให้ความสนใจในเรื่องนี้มากนัก ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรม หลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2526 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากได้เสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงสภาตำบลเข้าสู่สภาหลายฉบับ โดยต้องการให้ยกฐานะของสภาตำบลเป็นนิติบุคคล ต้องการให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งถ้า ร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ผ่านสภาไปได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะถูกลดอำนาจลง เหลือเพียงแต่หน้าที่อนุวัติกฎหมายที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอมาเท่านั้น

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ดำเนินการศึกษาเรื่องการบริหารส่วนจังหวัดอย่างจริงจังติดต่อกันมา 3 - 4 ปีแล้ว และคงดำเนินการต่อไปเพื่อเผยแพร่ความรู้ และพิจารณาหาแนวทางปรับปรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพในการบริหารงานมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้การศึกษาและการจัดสัมมนา กับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปได้เป็น 3 แนวทางใหญ่ ๆ คือ

1. คงสภาพองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้เช่นเดิม แต่เพิ่มอำนาจหน้าที่กับสภาจังหวัดให้มากขึ้น แนวทางนี้อาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็น "วิธีการอนุรักษ์นิยม และประนีประนอม" โดยสมาชิกสภาจังหวัด สามารถตั้งกระทู้ถาม และสอบถามฝ่ายบริหารได้ทุกเรื่องทั้งเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นและภูมิภาค รวมทั้งเรื่องส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถสอบถามเรื่องเกี่ยวกับส่วนภูมิภาคได้โดยในขณะนี้ต้องเสนอกฎหมายใหม่ แก้ไขมาตรา 25 ของ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

2. กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งอาจเรียกแนวทางนี้ว่าเป็น "วิธีการประชาธิปไตย" โดยอาจจะกำหนดให้เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือสภาจังหวัดเลือกตั้งขึ้นก็ได้ แนวทางนี้เคยมีความพยายามที่จะทำให้มีขึ้นมาแล้วโดยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 และพรรคการเมืองบางพรรคในช่วงปี พ.ศ. 2518 - 2519 ก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้

¹⁹ สรุปจากรายงานการสัมมนาของสถาบันศึกษาวิจัย และพัฒนาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2537

แทนราษฎรด้วย รวมจำนวนถึง 5 ฉบับ ทั้งของรัฐบาล และของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาภิรับหลักการ เมื่อเดือนกรกฎาคม 2519 แต่ระหว่างการศึกษาพิจารณาแปรรูปก็เกิดการรัฐประหารขึ้นเสียก่อน 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 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิยับยั้งได้ถ้าเห็นขัดกับกฎหมายหรือไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้ สอง ออกมติได้คล้ายกับสภานิติบัญญัติของรัฐในอเมริกา แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถยับยั้งได้เช่นกันด้วยเหตุผลเดียวกัน คือถ้าเห็นว่ายังไม่สามารถไปปฏิบัติได้ และสาม ร่วมมือกับผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลการบริหารราชการในจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแบบแผน คือ สภาจังหวัดสามารถตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทุกเรื่อง และในทางปฏิบัติจังหวัดต่าง ๆ ก็กระทำอยู่แล้วในปัจจุบัน โดยให้หัวหน้าราชการส่วนภูมิภาคเข้าไปร่วมฟังการประชุมของสภาจังหวัดด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่สภาจังหวัดจะสามารถทำงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นได้ สภาจังหวัดเองก็ต้องปรับปรุงการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพขึ้นด้วยในขณะเดียวกัน ทั้งนี้มีข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุง คือ

(1) ปรับปรุงระบบการทำงาน นั่นคือการปรับปรุงให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นกล่าวคือ อาจใช้ระบบที่ปรึกษาหลาย ๆ คณะโดยการดึงเอานักวิชาสาขาต่าง ๆ ที่มีอยู่ในแต่ละจังหวัดเข้ามาร่วมทำงานด้วย

(2) ปรับปรุงการบริหารของคณะบุคคล โดยเน้นการเพิ่มความรู้ความเข้าใจให้กับสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อให้สมาชิกสภาจังหวัดคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมให้มากขึ้น กรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง บุคคลนั้นก็ต้องแบ่งเวลาการทำงานให้กับจังหวัดให้เหมาะสมถูกต้อง และต้องไม่ทำให้งานในส่วนของสภาจังหวัดเสียหาย

นอกจากนี้ รศ.ธรรมศิริ ยังมีความเห็นเพิ่มเติมจากที่กล่าวมาแล้วอีกว่ากระทรวงมหาดไทยคงจะจัดทำแผนพัฒนาการปกครองท้องถิ่น เหมือนกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยกำหนด รูปแบบของการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งเทศบาล สุขาภิบาล และสภาจังหวัด กำหนดความสัมพันธ์ของท้องถิ่นต่าง ๆ และกำหนดระยะเวลาในการยกฐานะตำบลขึ้นเป็นสภาเทศบาล และสุขาภิบาล เมื่อส่วนภูมิภาค

ดูแลงานท้องถิ่นต่าง ๆ เจริญพอสมควรจึงมอบหมายให้สภาจังหวัดดูแลแทน ถึงขั้นสุดท้ายกระทรวงมหาดไทยอาจจะทำหน้าที่เพียงเป็นฝ่ายตรวจตราดูแลให้มีการดำเนินการตามกฎหมายเท่านั้น

สภาจังหวัด อาจมีลักษณะเป็นเพียง "จักรกลตัวบน" คือดูแลเทศบาล สุขาภิบาล และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ โดยต้องไม่เข้าไปบริหารเอง สภาจังหวัดจะให้การอุดหนุนหรือการยับยั้งกฎหมายบางอย่าง ในลักษณะนี้ สภาจังหวัดจะเป็นศูนย์รวมของการปฏิบัติหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น จัดสร้างที่เฝ้าขยะของท้องถิ่น การจัดบริการรถเมลล์ในเขตจังหวัด เป็นต้น ผู้ว่าราชการจังหวัด จะดูแลงานราชการเฉพาะที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ทำและตรวจตราท้องถิ่น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยต้องวางแผนให้ชัดเจน มีระยะเวลาและทิศทางแน่นอน เพื่อแยกหน้าที่ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งทำหน้าที่ในงานส่วนภูมิภาคกับสภาจังหวัดซึ่งทำหน้าที่ส่วนท้องถิ่นให้เด่นชัดและเป็นระบบ แต่ทั้งนี้การจะดำเนินการพัฒนาตามแผนการ ดังกล่าวจะเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความเต็มใจ และความตั้งใจจริงของรัฐบาลต่อการพัฒนาการ ปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ โดยตรง

พิจารณาข้อเสนอของกรมชล ของธรรมชาติ แล้วก็จะเห็นว่า แนวทางที่หนึ่งน่าจะเป็นข้อเสนอที่สามารถทำได้มากที่สุด และสามารถแก้ไขกฎหมายได้ง่าย กล่าวคือ กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.) ซึ่งเป็นผู้แทนของจังหวัดมีอำนาจเต็มสามารถที่จะตั้งกระตุ้มถามผู้ว่าราชการจังหวัดในทุก ๆ เรื่องในงานที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดนั้น ๆ เพื่อที่ ส.จ. จะได้นำปัญหาไปบอกกับประชาชนได้อีกต่อหนึ่ง ดังนั้น แนวทางที่หนึ่งควรเป็นจุดเริ่มต้นในการพัฒนา ซึ่งก็จะพัฒนาไปสู่แนวทางที่สาม

ในประเด็นที่เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ลีชิต อีร์เวคิน เห็นว่าปัญหาของการปกครอง ท้องถิ่นไทย ก็เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากระบอบการปกครองประชาธิปไตยในประเทศ คือปัญหาที่มาจากกาเน้นที่โครงสร้าง "ส่วนบน" ซึ่งก็ได้แก่รัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง การเลือกตั้ง การตั้งรัฐบาล โดยละเลยโครงสร้างส่วนล่าง คือ การปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่มากมายหลายรูปแบบ และเมื่อเน้นที่ส่วนบน แต่ยังมีปัญหา เช่น ไม่อาจตกลงเงื่อนไขต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญได้เป็นต้น ก็ส่งผลให้เกิดปัญหาในการปกครองท้องถิ่นติดตามมา

ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีส่วนที่น่าพิจารณา 7 ประเด็น คือ

1. มีความขัดแย้งในตัวเองหลายส่วนคือระหว่าง ส่วนภูมิภาคกับส่วนท้องถิ่นนั้นคือการบริหาร จะเข้าช้อนอยู่กับส่วนของจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นส่วนของการ "แบ่งอำนาจ" หรือ "การรวมอำนาจ" ขณะที่มีส่วนของท้องถิ่น หรือส่วนของ "การกระจายอำนาจ" ก็มาแทรกช้อนอยู่ เลยกลายเป็นการรวมกันโดยมีความขัดแย้งระหว่างการรวมกับการกระจายซึ่งถือว่าเป็นปัญหาสำคัญ

2. อดีตพื้นที่ที่ในการดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเศษส่วนเหลือของ จังหวัด คือพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลซึ่งเป็นพื้นที่กันดารไม่เจริญ แต่ปัจจุบันเมื่อการทองเที่ยวขยายตัวออกไปในหลายจังหวัด พื้นที่เหล่านี้กลายเป็นเขตเจริญมีสถานที่พักผ่อนตากอากาศ และอุตสาหกรรมต่าง ๆ

3. ในความเป็นจริงนั้น สภาจังหวัดอาจมีลักษณะเป็นเหมือน “องค์กรที่ปรึกษา” มากกว่าซึ่งไม่มีสิทธิ์ดำเนินการอะไรนักเพราะมีขอบเขตจำกัด

4. มีกระแสแย้ง หรือการทวนกระแสของการพยายามพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังกรณี 14 - 18 ตุลาคม 2516 เป็นต้นที่เกิดความพยายามจะยกฐานะสภาตำบลให้เป็น การปกครองท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานของการปกครองประชาธิปไตย คือเริ่มในระดับจุลภาคขึ้นมาจนละเลยไม่ พูดยถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถ้าสามารถพัฒนาสภาตำบลให้เป็นหน่วยของการปกครองท้องถิ่นได้ จริง พื้นที่ในการดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะหมดไป สภาจังหวัดก็คงต้องทำหน้าที่เพียงสภาที่ ปรึกษาจริง ๆ เท่านั้น

5. เกิดความขัดแย้ง หรือความตึงเครียดในเขตพื้นที่ดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดหลาย จังหวัดในปัจจุบัน จากความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในจังหวัดต่าง ๆ จนเกิดการขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ เช่นผลประโยชน์จากเขื่อนเชี่ยวหลาน จังหวัดสุราษฎร์ธานี ทั้งบริเวณที่ราบของเขื่อน และแร่ ที่ขุดได้ในบางพื้นที่ เป็นต้นว่าผลประโยชน์จะเป็นของใครของส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น

6. ความเปลี่ยนแปลงของสภาอะเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ข้อเสนอใหม่ คือให้ “มกรเลิ อด” ฎ” ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจากประชาชนเหมือนใน กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นไปตามแบบอย่างของอเมริกา ซึ่งคาดว่าในอนาคตหลายจังหวัด เช่น เชียงใหม่ อุบลธานี ชลบุรี เป็นต้น อาจจะต้องใช้รูปแบบ กรุงเทพมหานคร ก็ได้เพราะจังหวัดเหล่านี้มีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมาก

7. เมื่อพื้นที่เดิมที่เคยกันดารกลายเป็นเขตที่เจริญ มีผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น อย่างที่กล่าวมาแล้วในข้อ 2 ทำให้เกิดการแข่งขันทางการเมืองที่เข้มข้นมากขึ้นในหลายจังหวัด เช่น ใน จังหวัดทางภาคเหนือจังหวัดหนึ่งผู้ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็น ส.จ. ต้องใช้เงินหาเสียงถึง 20 ล้านบาท เพราะ ใช้เงิน 10 ล้านบาทยังต้องแพ้ อนาคตระบบพรรคอาจจะแพร่เข้าสู่การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่น ซึ่งโครงสร้างเดิมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจไม่เหมาะสมคืออาจต้องเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับสภาจังหวัด มากขึ้นเพื่อจะสามารถคิดหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเจริญที่รวดเร็วของจังหวัดนั้น ๆ เช่น การวางแผนสร้างรถไฟใต้ดิน

ลิขิต สิริเวทิน ให้ความคิดเห็นอีกว่า ข้อเสนอของ กรมพล ทองธรรมชาติ จะเป็นข้อเสนอที่เหมาะสมที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ก็จะมีปัญหาการยอมรับในทางจิตวิทยาของข้าราชการที่เกี่ยวข้อง คือ ข้าราชการอาจจะไม่ยินดีที่จะให้อำนาจสภาจังหวัดได้หรือไม่ ในข้อเสนอสอง ซึ่งเรียกว่าเป็น “แนวทาง ประชาธิปไตย” คงมีปัญหาที่จะเป็นไม่ได้ในทุกจังหวัดและทั้งจังหวัด ยกเว้นเขต เทศบาลของจังหวัด ใหญ่ๆ เช่น เชียงใหม่ หาดใหญ่ อุบล ฯ เป็นต้น ซึ่งเป็นเขตเจริญอาจมีรูปแบบเหมือนกรุงเทพมหานคร ได้ เพราะมีความเจริญทางเศรษฐกิจในระดับจุลภาคบางอย่างเหมือนกรุงเทพ ฯ แล้ว ส่วนข้อที่สามซึ่งเรียกว่า “แนวปฏิรูป” คงต้องพิจารณาถึงระดับมหภาค คือเป็นองค์กรที่เล็งมีระดับสูงขึ้นไปเพื่อ ดูแลการปกครอง

ท้องถิ่นเทศบาลทั้งหมด รวมทั้งวางแผนนโยบาย ปกป้องกับส่วนภูมิภาค กล่าวโดยสรุป ทั้ง 3 รูปแบบ ก็มีความเป็นไปได้เหมือนกัน แต่จะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขเวลา และภาวะเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลักสำคัญด้วย ซึ่งอาจจะมีประเด็นที่ควรพิจารณาดัง 3 ประเด็นในส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือ

1. จำเป็นที่ทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นต้องแจ่มชัด ในปรัชญาการปกครอง และการบริหารที่เริ่มจากการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งจะนำไปสู่การหาระบบที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากที่สุด

2. บนพื้นฐานของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกันของแต่ละจังหวัด การปรับปรุงแก้ไขการปกครองท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดคงจะทำในรูปแบบเดียวกันทั้งหมดไม่ได้ เช่น เชียงใหม่ ในเขตชุมชนเมืองอาจเลือกตั้งแบบ กรุงเทพมหานคร ได้ แต่ชุมชนอาจต้องคงรูปแบบเทศบาลไว้ เป็นต้น

3. อาจจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทใหญ่เพราะปัญหาต่าง ๆ เชื่อมโยงถึงกันหมด ดังนั้นอาจจะต้องหาคำตอบให้กับปรัชญาการปกครองให้ได้ว่าสังคมไทยจะเดินทางไปสู่ทิศทางใดในอนาคต ซึ่งทิศทางนี้จะถูกกำหนดโดยทิศทางการเมืองระดับชาติ คือ ต้องทิศทางชัดเจน และสืบเนื่องไม่ใช่เป็นเหมือนที่ผ่านมา ที่มีการเปลี่ยนแปลงเสมอในโครงสร้างส่วนบน และส่งผลมาสู่ส่วนล่างด้วย ทุกครั้ง

สุจิต บุญบงการ ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับการแก้ปัญหาลงรูปได้ว่า วิธีการแก้ปัญหาคือ การบริหารส่วนจังหวัดน่าจะมียุ 2 วิธีการใหญ่ ๆ คือแก้ปัญหาลึก ๆ น้อย ๆ ในระยะสั้นกับการแก้ปัญหาระดับพื้นฐานในระยะยาว กล่าวคือ ในระยะสั้นก็แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องบางมาตรา แต่อาจจะเกิดปัญหาอยู่ต่อไป เนื่องจากแก้เล็กน้อยคงไม่ตอบสนองหรือสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่ในแต่ละจังหวัดมากนัก ขอยกเสนอให้แก้ไขระยะยาว คือข้อเสนอของกรมเลขาธิการสภาเทศบาล “ปฏิรูปหรือประชาธิปไตย” โดยให้นั้นการปฏิรูป และประชาธิปไตยให้มากกว่าที่เสนอไว้ คือให้แก้ไขแบบ “ยกเครื่อง” แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ด้วยเพราะพื้นฐานการปกครองส่วนภูมิภาคที่เริ่มมาเกือบ 100 ปี แล้วนั้นถูกตัดแบ่งเป็นมาตรฐานเดียวกันหมดคือเป็นจังหวัดอำเภอ ตำบลหมู่บ้าน ประกอบกันเป็นระดับชั้น ดังนั้นเงื่อนไขสำคัญ ของการปรับปรุงบทบาทสภาจังหวัดต้องคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้ง 3 ส่วน มีความเกี่ยวข้องกันและแต่ละส่วนก็จะกระทบส่วนอื่น ๆ ด้วยอย่างไรก็ตาม ควรเริ่มที่การจัดประเด็นในส่วนของจังหวัดก่อนคือต้องปรับปรุงอำนาจบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนกลางใหม่ เพราะปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันอยู่มาก และมีหน่วยงานตัวแทนของส่วนกลางหลายหน่วยงานอยู่กับจังหวัดด้วย บางหน่วยงานก็ขึ้นอยู่กับจังหวัดตามกฎหมายเก่า เช่น ศึกษาธิการจังหวัด เป็นต้น ขณะที่บางหน่วยงานก็ไม่ขึ้นกับจังหวัดเลย ตามกฎหมายใหม่ เช่น สปจ. เป็นต้น ซึ่งต้องการทำปฏิรูปกันใหม่ให้เกิดความชัดเจนและ เต้นชัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัด อาจต้องลด

บทบาทใหม่ในแง่การบริหารส่วนภูมิภาคให้น้อยลงและมาทำหน้าที่เฉพาะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ปลดผลงานหลายอย่างให้ท้องถิ่นทำทั้งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด กล่าวคือ การปรับปรุงต้องเป็นการกระจายอำนาจให้การปกครองท้องถิ่น อย่าให้เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เหมือนที่เคยเป็นมาในอดีต

ส่วนการกระจายอำนาจดังกล่าวข้างต้น คงต้องคำนึงถึงความเจริญหรือสภาพเปลี่ยนแปลงในแต่ละจังหวัดเป็นเกณฑ์ จังหวัดใดเจริญมากก็แบ่งงานให้ท้องถิ่นทำมาก จังหวัดใดเจริญน้อยก็ให้ทำน้อย ซึ่งโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นตามรูปแบบปัจจุบันอาจต้องยกเลิกหมดในจังหวัดโดยจัดรูปแบบการปกครองที่มีลักษณะเอกเทศขึ้น เช่น กรณีจังหวัดเชียงใหม่มีความเจริญในเขตเมืองสูงแต่ก็อาจจะจัดรูปแบบกรุงเทพมหานคร ไม่ได้ เพราะเขตรอบนอกของเชียงใหม่ยังมีความเจริญไม่มาก เชียงใหม่อาจจัดแยกการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 ลักษณะโดยในเขตเจริญ เป็นรูปของ metropolitan และเขตใหญ่ที่ไม่เจริญเป็นเขต rural โดย metropolitan ผู้ว่าราชการหนึ่งคนหรือจะเรียกว่านายกเทศมนตรีก็ได้ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดคอยกำกับดูแล ก็อาจจะกำกับดูแลทั้งเขต rural ด้วย จังหวัดอื่น ๆ เช่น สงขลา ชลบุรี ระยอง เป็นต้น ก็อาจจะพิจารณาจัดแบ่งแบบเดียวกันแต่จะใช้รูปแบบอย่าง กทม.ไม่ได้ เพราะ กทม.เป็น metropolitan หมด

สำหรับฐานะของสภาจังหวัดนั้นน่าจะเป็นไปตามข้อเสนอของกรมล ทองธรรมชาติ คือให้สภาจังหวัดเป็นสภานิติบัญญัติของจังหวัด แต่อาจมีระดับความเข้มข้นแตกต่างกันในแต่ละจังหวัดคือมีความสามารถในการปกครองท้องถิ่นแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น เชียงใหม่ อาจแบ่งเป็นเขตเทศบาลในบางอำเภอ เป็นเขตเมืองใหญ่ในบางอำเภอ และมีเขตสุขาภิบาลในบางอำเภอโดยอาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแล สภาจังหวัดจะตรวจสอบการดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง ดูแลช่วยเหลือการบริหารงานของการบริหารงานท้องถิ่นให้ดีขึ้น ดังนั้น สภาจังหวัดอาจแบ่งระดับความสามารถของสภาจังหวัด ออก เป็น 2 ระดับ คือ

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

ถวิล ไพรสณฑ์ ได้แสดงความคิดเห็นจากประสบการณ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสรุปได้ว่า ปัญหาของการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยประการแรกคือ นอกจากจะมาจากปัญหาที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความสนใจแล้ว ยังมีปัญหาจากการที่กระทรวงมหาดไทยไม่มีความคิดริเริ่มสร้างสรรคที่จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงแก้ไขด้วย นอกจากนั้นกระทรวงมหาดไทยกับสภาผู้แทนราษฎรยังมักมีความคิดเห็นไม่ตรงกันด้วย กระทรวงมหาดไทยมักจะไม่ค่อยแก้ไขเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่เคยที่จะพยายามปรับปรุงทั้งระบบ

ประการที่สอง ความไม่พร้อมในการที่จะเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์กรปกครองท้องถิ่น เป็นความไม่พร้อมของข้าราชการมากกว่าฝ่ายอื่น ๆ หลายจังหวัดสามารถเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ โดยตรง เช่น ภูเก็ต ชลบุรี เป็นต้น เพราะไม่มีเขตชนบทแล้ว นอกจากนั้น ถ้าพิจารณาในการปกครองระดับ ชาติจะเห็นว่า คนจบ ป.4 หรือ ป.6 ก็สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ในทำนองเดียวกันประชาชนที่มีความรู้ระดับเดียวกันนี้ก็สามารถดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ และถ้าได้ผู้ว่าราชการจังหวัด จากนักเลงอิทธิพลก็คงไม่ใช่ทุกจังหวัด นอกจากนั้นประชาชนในท้องถิ่นย่อมรู้ และเข้าใจปัญหาท้องถิ่นที่ พวกเขาอยู่มาตั้งแต่เกิดจนตายได้ดีกว่าข้าราชการที่ไปดำรงตำแหน่งเพียงระยะสั้น ๆ ถ้าจะเกิดความเสียหายเพราะประชาชนทำก็คงมีเพียงจุดเดียวหรือก็อย่างมากเพียงสิบจุดเท่านั้น และการล้มลุกคลุกคลาน ขององค์กรปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ เท่าที่ ผ่านมาก็เป็นสาเหตุมาจากตัวบทกฎหมายที่ยังมีข้อบกพร่องอยู่ เช่น การให้อำนาจข้าราชการมากกว่าตัวแทนของประชาชน เป็นต้น

ในประเด็นข้อเสนอของกรมเล ทองธรรมชาติ ในข้อเสนอแรกแม้แก้ไขแล้วก็คงจะเหมือนเดิม คงไม่เกิดประโยชน์ เพราะสังคมปัจจุบันเปลี่ยนแปลงกว่าเมื่อ 100 ปีก่อนมาก การสื่อสารต่าง ๆ สะดวก รวดเร็วอย่างยิ่งจนอาจสามารถยกเลิกข้าราชการส่วนภูมิภาคได้แล้ว ดังนั้นข้อเสนอที่สองน่าจะเหมาะสมมากกว่า แต่คงต้องทำทั้งหมดและทำโดยทันทีด้วย ทั้งนี้ อาจจะรวมกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไว้ใน ฉบับเดียวกัน และควรมีความยืดหยุ่นพอสมควร โดยบางจังหวัดอาจไม่ต้องเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ เช่น ภูเก็ตมีรายได้มากอาจให้เลือกตั้งนายกเทศมนตรีได้ขณะที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจคงอยู่ในฐานะ ตัวแทนของส่วนกลางเป็นผู้ประสานงานเหมือนกรณีของฝรั่งเศสส่วนบางพื้นที่ที่งบประมาณไม่พอก็ต้อง ออกกฎหมายให้ท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีได้มากขึ้นรูปก็คือ อย่ายึดติดกับปัญหาที่ว่าคนไม่พร้อม เงินไม่มี แต่ให้คิดในทางตรงกันข้าม คือท้องถิ่นที่มีครบทั้งสองอย่างโดยเริ่มในบางจังหวัดที่พร้อมก่อนทั้งจังหวัด เช่น ชลบุรี เป็นต้น โดยต้องจัดทำกฎหมายให้เหมาะสม คือทำให้ท้องถิ่นสามารถมีรายได้เลี้ยงตัวเองได้

โกศล พลกุล ได้เสนอแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ดังนี้²⁰

1. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมาดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมเป็นการขัดต่อหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นซึ่งควรจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้บริหารหรือมีผู้บริหารที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชน การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐเป็นผู้กำหนด ทำให้เกิดความเคยชินต่อการเป็นอยู่ภายใต้ปกครอง

²⁰ โกศล พลกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 322 - 328

จากโครงสร้างดังกล่าวทำให้ประชาชนขาดความสำนึกว่างานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นงานของประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการปกครอง และดำเนินกิจการของตนเอง

นอกจากปัญหาการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองซึ่งโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกผู้บริหารได้แล้วปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งอันเป็นผลมาจากโครงสร้างดังกล่าว คือ ปัญหาการใช้อำนาจกำกับดูแล ทั้งนี้เพราะโดยหลักการใช้อำนาจกำกับดูแลที่รัฐมีอยู่เหนือองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐจะมีบทบาทสำคัญในการใช้อำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น อำนาจอนุมัติเทศบัญญัติ เป็นต้น ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดดำรงตำแหน่งทั้งสองดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมคำนึงถึงบทบาทในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลมากกว่า เพราะรัฐเป็นผู้ที่แต่งตั้งตนมาดำรงตำแหน่ง ดังนั้นในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงพบว่าเกือบจะไม่มีปัญหาขัดแย้งระหว่างรัฐที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่ในฐานะองค์กรผู้กำกับดูแล กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหาร ทั้งนี้เป็นเพราะในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นขาดความริเริ่มในการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากสภาพของโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสภาพไม่แตกต่างจากหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐ จึงนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นตามหลักการที่ถูกต้อง

จากผลการวิเคราะห์โครงสร้างและการสอบถามความเห็นส่วนใหญ่แล้วทำให้ได้ข้อสรุปในการเสนอแนะให้แก่ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการปรับปรุงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีรูปแบบที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น คือ ต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนทั้งนี้จะทำให้การใช้อำนาจกำกับดูแลของรัฐอยู่ในลักษณะที่ถูกต้องตามหลักการเพราะเมื่อผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐ ใช้อำนาจกำกับดูแลการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย นอกจากนั้นการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เลือกผู้บริหารของท้องถิ่นได้ด้วยตนเองยังเป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองในระบบประชาธิปไตยอีกด้วย

2. การคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

การคลังถือเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น ในปัจจุบันสถานการณ์ทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในสภาพที่ช่วยตนเองไม่ได้ ต้องอาศัยเงินอุดหนุนที่รัฐต้องจัดให้เพื่อพียงฐานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้เพราะว่าระบบภาษีและระบบการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นอยู่ในรูปแบบที่ไม่เหมาะสม ขาดประสิทธิภาพ มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นน้อย ประกอบกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตชนบท ประชาชนมี

สภาพเศรษฐกิจที่ไม่ดี ส่งผลต่อการเก็บรายได้มาพัฒนาท้องถิ่นการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีรายได้ไม่เพียงพอต่อองค์รายเงินอุดหนุนจากรัฐทำให้รัฐเข้ามามีอำนาจกำกับดูแลได้อย่างเข้มงวด นอกจากนี้ระบบภาษีท้องถิ่นยังมีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางมาก ท้องถิ่นขาดอิสระที่จะจัดเก็บรายได้มาพัฒนาให้เหมาะสมกับสภาพในพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น เช่น ในเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมมากต้องมีระบบภาษีที่เหมาะสมแตกต่างจากในพื้นที่อื่น ๆ เป็นต้น การให้ความเป็นอิสระทางการคลังแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในระดับที่เหมาะสมจะเป็นการช่วยให้ท้องถิ่นได้รับการพัฒนา และมีอิสระตามหลักการปกครองตนเองอย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เห็นว่ารัฐต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นโดยใช้นโยบายเน้นหนักในด้านการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่นตลอดจนปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยไม่ทันสมัยและรัฐต้องเร่งพัฒนาให้ได้ผลอย่างจริงจังโดยเร็วเพื่อสร้างความเข้มแข็งในการปกครองท้องถิ่น เพราะจะทำให้สามารถมีรายได้จากภาษี และรายได้อื่น ๆ มาพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเอง

3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ต้องมองภาพรวมในจังหวัดหนึ่งว่าจะประกอบด้วยองค์ประกอบท้องถิ่นใน 2 ลักษณะ

ลักษณะแรกคือ องค์การปกครองท้องถิ่นแบบชุมชน ซึ่งใช้เกณฑ์รายได้ และความหนาแน่นเข้ามาจับ ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล เทศบาลใช้เกณฑ์ความหนาแน่น 3,000 คนต่อตารางกิโลเมตร รายได้ขั้นต่ำที่จะยกเป็นเทศบาลตำบลคือ 12 ล้านบาท สำหรับสุขาภิบาลใช้ความหนาแน่น 1,500 คนต่อตารางกิโลเมตร รายได้ขั้นต่ำกำหนดไว้ 400,000 บาท ส่วนเมืองพัทยา และกรุงเทพมหานครมีได้คำนึงถึงเกณฑ์รายได้ และความหนาแน่นตามที่กล่าวมาข้างต้น

ลักษณะที่สองคือ องค์การปกครองท้องถิ่นแบบชนบท กล่าวคือ ไม่ใช้เกณฑ์รายได้และความหนาแน่น ได้แก่ (1) สภาตำบล ซึ่งจะเรียกว่าเป็น องค์การปกครองท้องถิ่นคงไม่ถูกต้องนัก แต่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำมากกว่าระบบภูมิภาคทั่ว ๆ ไป และ (2) องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นท้องถิ่นชนบท คือเอาเกณฑ์รายได้เพียงอย่างเดียวไม่ใช้เกณฑ์เรื่องความหนาแน่น ดังนั้นโครงสร้างของจังหวัดหนึ่งจะมีสภาตำบลอันมีลักษณะกึ่งภูมิภาค และกึ่งท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นท้องถิ่นแบบชนบท สุขาภิบาลเป็นองค์กรท้องถิ่นลักษณะกึ่งเมืองกึ่งชนบท และเทศบาลเป็นท้องถิ่นแบบชุมชน ซึ่งหากจะเปรียบเทียบแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลเปรียบเสมือนเป็นเทศบาลแบบชนบทและระดับต่ำกว่าก็คือสภาตำบล เช่นเดียวกับท้องถิ่นแบบชุมชน เทศบาลก็คือองค์กรกระจายอำนาจที่เป็นไปตามครรลองปกติ และในชุมชนที่มีรายได้น้อย และความหนาแน่นต่ำคือสุขาภิบาลนั้น จะ

มีฝ่ายภูมิภาคเข้าไปมีบทบาทร่วมด้วย เช่นเดียวกับสภาตำบลซึ่งจะเน้นบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหลัก ในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะเน้นบทบาทของราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งเป็นหลักร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงขึ้นอยู่กับภารกิจใหม่ที่จะกำหนดคือ ไม่ใช่ควบคุมสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล แต่เปรียบเสมือนเป็นเทศบาลใหญ่ที่จะทำหน้าที่ดังนี้ คือ

- 1) กำหนดนโยบาย
- 2) ประสานงาน
- 3) ประสานแผน
- 4) ให้คำปรึกษา
- 5) ปฏิบัติการในระดับจังหวัดในกิจการที่องค์ปกครองท้องถิ่นย่อย ๆ ไม่อาจทำได้องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็คือจุดเชื่อมต่อของทั้งระบบท้องถิ่นในจังหวัด รวมทั้งแผนงาน

โครงการการประสานงานต่าง ๆ

ในภาพรวมของจังหวัดหนึ่งจะมีภารกิจที่ต้องจัดทำอยู่ 2 ประการ คือ

- 1) ภารกิจของรัฐ ที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้งจะแสดงผ่านกลไกของรัฐได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าหน้าที่ของกระทรวง
- 2) ภารกิจของท้องถิ่น จะแสดงออกโดยผ่านทางองค์กรต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นชนบทท้องถิ่นแบบเมืองหรือชุมชน จนถึงท้องถิ่นหน่วยใหญ่ที่สุดที่คุมทางด้านนโยบาย และแผนก็คือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ดังนั้น กลไกของรัฐจะเปรียบเสมือนมี 2 ฐาน ฐานที่ 1 คือ ขอมรับบทบาทของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น ซึ่งระดับของการปกครองของท้องถิ่นจะมากหรือน้อย ก็อยู่ที่สภาพความพร้อมในเรื่องรายได้ และความหนาแน่นของประชาชน ฐานที่ 2 จะผ่านกลไกของรัฐ (กระทรวง ทบวง กรม) และทั้ง 2 ฐานนี้เองจะประสานกัน ภายใต้การกำกับดูแล การมอบอำนาจ เพื่อให้ภารกิจระดับท้องถิ่นระดับรัฐ ในสังคมที่ซับซ้อนสำเร็จลุส่งไป ภารกิจบางเรื่องแม้อยู่ในอำนาจของท้องถิ่นแต่ไม่มีความสามารถจัดทำเพราะขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถระดับสูงเครื่องมือที่มีความซับซ้อนและเทคนิค เช่น การอนุมัติให้ก่อสร้างขนาดใหญ่ในเขตสุขภาพหรือเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ก็ต้องพึ่งพาดูแลกร เครื่องมือของส่วนภูมิภาคหรือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความพร้อมมากกว่าทั้งต้องคำนึงถึงหลักการระบบบริหาร ซึ่งไม่ได้เป็นเรื่องของการแย่งอำนาจ ระหว่างส่วนกลางหรือ ส่วนภูมิภาคกับท้องถิ่นหรือท้องถิ่นด้วยกัน แต่เป็นเรื่องของเขตการประสาน ร่วมมือ ปฏิบัติภารกิจทั้ง 2 ประเภท ให้ลุส่งไปอย่างดีที่สุด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 และร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง ที่มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน โดยมีวิวัฒนาการมาจากสภาจังหวัด ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2476 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยสภาจังหวัดดังกล่าวมีฐานะเป็นองค์กรตัวแทนของประชาชนในการที่จะให้คำแนะนำปรึกษาหรือแก่คณะกรรมการจังหวัด และต่อมาก็มักจะปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว โดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอยู่อย่างกว้างขวางและเด่นชัดขึ้น ในการทำงานที่ช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎรในชนบทที่ห่างไกลความเจริญให้ได้รับบริการขั้นพื้นฐานทั้งในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ โดยเฉพาะในเรื่องของการพัฒนาชนบทเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีการกินคืออยู่ที่นั่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นองค์กรที่ช่วยรับภาระแทนรัฐบาลได้เป็นอย่างดี เนื่องจากมีโครงสร้างที่สามารถเอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือสภาจังหวัดในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะฝ่ายบริหาร

โดยที่โครงสร้างระบบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้นกล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางการปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองการปกครองของรัฐ และหรืออาจเรียกได้ว่าเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้น ย่อมมีภารกิจหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุขความสงบความผาสุกในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลที่ดี การที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน จะได้เกิดความสะดวกรวดเร็วและตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ การปกครองท้องถิ่นจึงมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น²¹

เมื่อสภาพการณ์ทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว กระแสเรียกร้องให้รัฐบาลกระจายอำนาจสู่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการปกครองตนเองตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย ก็มีมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐไม่สามารถสนองตอบความต้องการของประชาชน หรือไม่สามารถแก้ไขปัญหของประชาชนได้อย่างทั่วถึง และรวดเร็ว ในที่สุดรัฐบาล(ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี) ก็มีนโยบายในการกระจายอำนาจสู่

²¹ ประทาน คงฤทธิศึกษากร , การปกครองท้องถิ่น , พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สถาบัน

ประชาชน โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 111 ตอนที่ 53 ก. ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม 2538 เป็นต้นไป

ผลของการที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทำให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ ที่ส่งมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ได้รับการประกาศยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบัน (พ.ศ.2540) มีองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศจำนวน 6,397 แห่ง ยังคงเหลือสภาตำบลเพียง 567 แห่ง และคาดว่าในปี 2541 สภาตำบลจะได้รับการประกาศยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดทั่วประเทศ เมื่อจังหวัดใดมีองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ ก็จะทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ของตนเอง ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ดำเนินงาน และไม่มีรายได้ของตนเองเมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลจึงได้มีการเสนอกฎหมายเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด คือร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ซึ่งจะได้กล่าวถึงสาระสำคัญโดยสังเขปต่อไป

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

1.1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย

1) ฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่โดยสภาจังหวัด มีสมาชิกประกอบด้วยสมาชิกสภาจังหวัดซึ่งเป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้ง ตามจำนวนราษฎรในจังหวัด ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดสมาชิกเลือกสมาชิกด้วยกัน 1 คน ทำหน้าที่เป็นประธานสภาจังหวัด และเลือกอีก 1 คน ทำหน้าที่เป็น รองประธานสภาจังหวัด นอกจากนี้สภาจังหวัดยังมีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด และมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ได้เป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ ที่อยู่ในวงงานของสภาจังหวัด นอกจากนี้คณะกรรมการแต่ละคณะอาจตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยในกิจการ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการแล้วรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาได้

แผนภูมิโครงสร้างสภาจังหวัด
ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อำนาจหน้าที่สภาจังหวัด

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

1. อำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในเรื่องนี้ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัดและการอนุมัติใช้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ซึ่งข้อบัญญัติจังหวัดนี้ จะมีผลใช้บังคับแก่ประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีพื้นที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น

2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายบริหาร ได้แก่ อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารให้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้มีหลายลักษณะ คือ

2.1 การควบคุม

2.1.1 การตั้งกระทู้ถาม สมาชิกสภาจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัดในข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนจังหวัดได้ แต่จะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือส่วนกลางไม่ได้ การตั้งกระทู้ถามอาจจะเป็นกระทู้ถามด่วนหรือกระทู้ถามธรรมดาก็ได้ ถ้าเป็นกระทู้ถามด่วนประธานสภาจังหวัดต้องรีบส่งกระทู้ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเตรียมตอบและจะต้องแจ้งด้วยว่าได้กำหนดให้สมาชิกสภาจังหวัดตั้งกระทู้ถามเรื่องกระทู้นั้นในการประชุมครั้งใด สำหรับกระทู้ถามธรรมดาให้ประธานสภาจังหวัดตั้งกระทู้ถามไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อเตรียมตอบและให้บรรจุเข้าระเบียบวาระภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้ส่งกระทู้ไป

ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้มีเวลาเฉพาะกระทู้ถามไม่เกิน 1 ชั่วโมง เว้นแต่ประธานสภาพิจารณาดูเห็นสมควรขยายเวลาเกินกว่านั้น ในการประชุมครั้งหนึ่งมิให้สมาชิกสภาจังหวัดผู้ใดตั้งกระทู้ถามเกินกว่า 1 กระทู้ เว้นแต่ให้มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่น ๆ และเมื่อถึงระเบียบวาระสำหรับกระทู้ถาม ถ้าผู้กระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่าได้ออนกระทู้ถามแล้ว ผู้ตั้งกระทู้มีสิทธิซักถามได้อีก 3 ครั้ง เว้นแต่สมาชิกจะขอซักถามต่อไป เพราะยังตอบไม่หมดประเด็นตามที่ซักถามและประธานสภาจังหวัดได้อนุญาต ในการซักถามนั้นผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น แต่ต้องไม่เป็นการอภิปรายและสำหรับกระทู้ถามใด ๆ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้ตอบ ถ้าสภาจังหวัดสิ้นอายุหรือมีการยุบสภาหรือปิดสมัยประชุมสภาให้ถือว่ากระทู้นั้น ๆ ระงับไป

2.1.2. การสอบถามข้อเท็จจริงนอกจากกระบวนในสภาแล้ว สมาชิกสภาจังหวัดยังมีสิทธิที่จะถามข้อเท็จจริงต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับงานในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคอีกด้วย ซึ่งในกรณีนี้คำสอบถามและการตอบให้บันทึกหรือทำเป็นหนังสือเสนอกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับงานนั้น อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆ ยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด หรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง

2.2 การปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายบริหาร

2.2.1 เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาทุกข์สุขของราษฎร ให้ฝ่ายบริหารได้ทราบหรือพิจารณาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

2.2.2 เข้าเป็นกรรมการร่วมกับฝ่ายบริหารในคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนจังหวัด โดยถือว่าเป็นผู้ใกล้ชิด และรู้ถึงความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้ดี เช่น คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยของจังหวัด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม คณะกรรมการจัดงานวันเกษตรกร เป็นต้น

3. อำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับทั้งอำนาจนิติบัญญัติ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัด และเป็นอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เนื่องจากสภาจังหวัดอนุมัติข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ฝ่ายบริหารจึงจะดำเนินการได้

4. อำนาจตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด โดยหลักการสภาจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่ของตน เฉพาะสมัยประชุมเท่านั้น และสมัยประชุมสภาของสภาจังหวัดก็มีเพียงปีละครั้งเดียวส่วนจะมีการประชุมสมัยวิสามัญปีละกี่ครั้งหรือไม่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นเพื่อการนี้ หรือไม่แต่ภาวะของสภาจังหวัดนั้นมีอยู่ตลอดเวลา ฉะนั้น จึงได้กำหนดให้มีสภาจังหวัดมีอำนาจเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัดขึ้น เพื่อให้คณะกรรมการสภาจังหวัดกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัด หรือให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติจังหวัด เป็นต้น

คณะกรรมการสภาจังหวัดมีอยู่ 2 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการสามัญประจำสภา
2. คณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการสามัญประจำสภานั้น สภาจะต้องเลือกสมาชิกจังหวัดเท่านั้นเป็นกรรมการจะเลือกแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมิได้ ส่วนคณะกรรมการวิสามัญ สภาจังหวัดจะเลือกจากบุคคลภายนอกหรือสมาชิกสภาจังหวัดก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของงานที่คณะกรรมการวิสามัญได้รับมอบหมายเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการได้ผลอย่างแท้จริง

สภาจังหวัดจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภา และคณะกรรมการวิสามัญที่ชุดก็ได้แล้ว แต่ความจำเป็น แต่อย่างน้อยจะต้องมีคณะกรรมการสามัญประจำสภา 1 ชุด ไว้เป็นประจำ เพื่อให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ส่วนคณะกรรมการวิสามัญนั้นมีลักษณะกรรมการชั่วคราว กล่าวคือเมื่อคณะกรรมการวิสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภาเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการวิสามัญชุดนั้นก็สิ้นสภาพลง

2) ฝ่ายบริหาร

ประกอบไปด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยและรับผิดชอบในงานแต่ละส่วน ดังนี้

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด รวมทั้งเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรับผิดชอบต่อสภาจังหวัดในอันที่จะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงเพื่อความผาสุกของประชาชน คือ ต้องปฏิบัติตามมติสภาจังหวัด ซึ่งถือว่าเป็นเสียงแสดงเจตจำนงของประชาชนในจังหวัดนั้นตามอุดมคติการปกครองตนเอง

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งจากปลัดจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและบริหารรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

นายอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ มีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้นตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

สำหรับส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งเป็น²²

ก. สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไป ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบในหน้าที่ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ หมวดบริหารงานทั่วไปกับหมวดงบประมาณและโครงการ

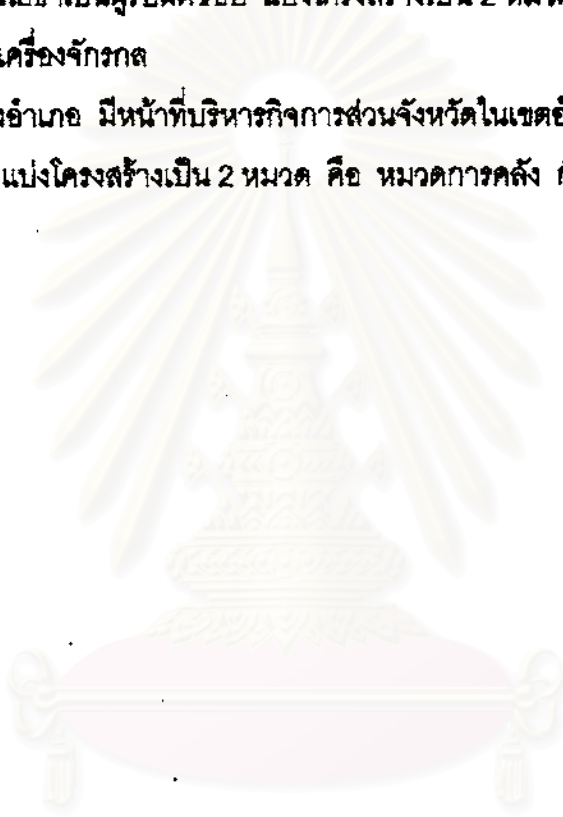
²² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)

ข. ส่วนต่าง ๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการส่วนจังหวัดในส่วนนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา และรับผิดชอบงานในหน้าที่ แบ่งได้ดังนี้

ส่วนการคลัง มีหน้าที่ในงานที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี มีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้รับผิดชอบแบบโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือหมวดการเงิน และหมวดบัญชี

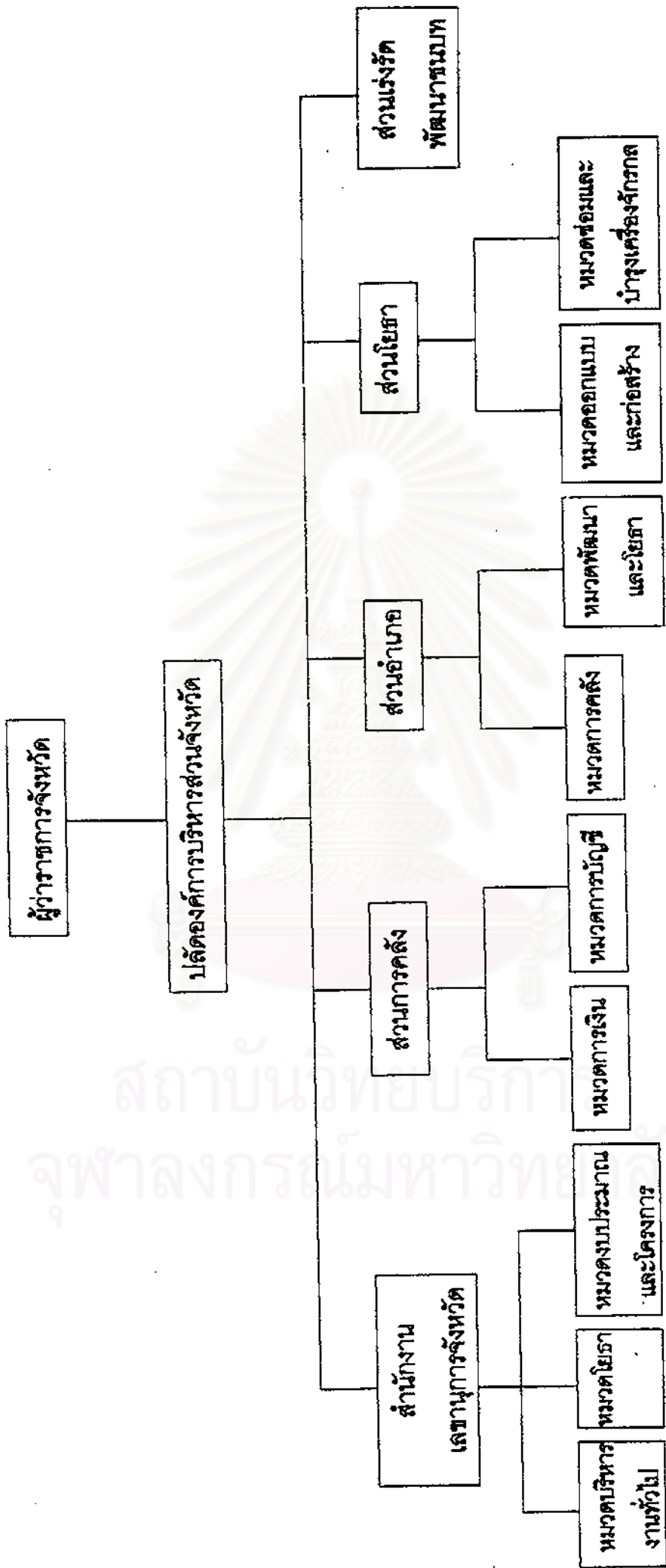
ส่วนโยธา มีหน้าที่ในงานที่เกี่ยวกับงานด้านช่าง เช่น การก่อสร้างและการซ่อมและบำรุงเครื่องจักรกล มีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ หมวดออกแบบและก่อสร้าง และหมวดซ่อมบำรุงเครื่องจักรกล

ส่วนอำเภอ / กิ่งอำเภอ มีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ / กิ่งอำเภอ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ หมวดการคลัง กับหมวดพัฒนาและโยธา



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิโครงสร้างฝ่ายบริหาร



หมายเหตุ : องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ยังไม่ได้จัดตั้งส่วนโยธา ให้มีหมวดโยธาขึ้นอยู่กับสำนักงานเลขาธิการจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ผู้ว่าราชการจังหวัดฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการ ส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในราชการบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องบริหารราชการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน คือ ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดในเมื่อมตินั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ นอกจากนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด และรับผิดชอบงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามประกาศอีกด้วย²³ กล่าวคือเป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดนั้น ๆ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นทั้งตัวแทนของราชการส่วนกลางในการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดในการบริหารกิจการส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดมีดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่บริหารทั่วไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการร่วมกับสภาจังหวัด โดยมีหน้าที่นำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติและดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติจังหวัด
2. ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ลงโทษ ตลอดจนการให้บำเหน็จความชอบ
3. เสนอและพิจารณาอนุมัติประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาจังหวัด และเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณของจังหวัดต่อสภาจังหวัด และเมื่อร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาจังหวัดแล้วจะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและลงชื่อประกาศใช้ นอกจากนั้น ในกรณีฉุกเฉินไม่อาจเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ทันท่วงที ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด
4. ยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาแล้ว ต้องส่งร่างข้อบัญญัติไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นชอบของสภาจังหวัดก็ส่ง

²³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 54

ร่างกลับคืนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นก็ตกไปไม่มีผลบังคับใช้

5. สั่งสอบสวนสมาชิกสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

6. เปิด - ปิด และขยายเวลาประชุมสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผู้เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม รวมทั้งเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดหรือเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดร้องขอ

7. เพิกถอนมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้ต้องทำภายใน 60 วัน นับแต่สภาจังหวัดได้มีมตินั้น

1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 กำหนดพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่พื้นที่ของจังหวัดที่อยู่นอกเขตของเทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ดังนี้²⁴

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน
- (2) การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมวัฒนธรรม
- (3) การสาธารณสุข
- (4) การป้องกันโรค การบำบัดโรค และการจัดตั้งและบำรุงสถานพยาบาล
- (5) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (6) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (7) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (8) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2511 มาตรา 31

- (9) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (10) การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (11) การจัดให้มีตลาด ทำเทียบและท่าข้าม
- (12) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (13) การจัดให้มีอุทยานและฌาปนสถาน
- (14) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ

สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

- (15) การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (16) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
- (17) จัดการคุ้มครองดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- (18) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (19) การพาณิชย์
- (20) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่นที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

2. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.²⁵

ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2540 และหลังจากนั้น ก็ได้ผ่านวาระที่สอง และสาม ตามลำดับ ขณะนี้ (กันยายน 2540) อยู่ระหว่างการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และนำมาประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้บังคับต่อไปร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 ให้ยกเลิกกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ

2.2 เขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่เขตของจังหวัด นั่นก็หมายความว่า รวมทั้ง เขตพื้นที่ที่เป็นเขตของเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่อยู่ในเขตของจังหวัด

²⁵ ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. รายละเอียดได้นำเสนอไว้ในภาคผนวกของวิทยานิพนธ์เล่มนี้

2.3 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.3.1 สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁶ (เดิมเรียกว่า "สภาจังหวัด")

- สมาชิกสภาจังหวัด มีจำนวน 24 คน 30 คน 36 คน 42 คน หรือ 48 คน ทั้งนี้เป็นไปตามเกณฑ์จำนวนราษฎร แต่ละจังหวัด สมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี (จำนวนสมาชิกเดิม 18-24-30-36 คน)

- ให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภา เป็น ประธานสภา 1 คน และรองประธาน 2 คน (เดิมรองประธานมีเพียง 1 คน)

- สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ

แผนภูมิโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามร่าง พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.



²⁶ ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. มาตรา 9 ถึง มาตรา 34

2.3.2 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁷

1) สมาชิกการบริหารส่วนจังหวัด เลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน เป็น "นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด" (เดิมผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง)

2) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามเกณฑ์ ดังนี้

- กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภา 48 คน ให้ตั้งรองนายกฯ ได้ 4 คน

- กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภา 36 คน หรือ 42 คน ให้ตั้งรองนายกฯ ได้ 3 คน

- กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมาชิกสภา 24 คน หรือ 30 คน ให้ตั้งรองนายกฯ ได้ 2 คน

3) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่ควบคุม และรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย

4) รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลือในการบริหารกิจการของนายกฯ และมีอำนาจสั่งหรือปฏิบัติราชการตามที่นายกฯ มอบหมาย

5) ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามที่นายกฯ มอบหมาย

2.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁸

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

(1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

(2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

²⁷ ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. มาตรา 35 ถึง มาตรา 43

²⁸ ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. มาตรา 44

(3) สนับสนุนสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(4) ประสาน และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาพตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

(6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด

พ.ศ.2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล

(7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้น เป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(9) จัดทำกิจการอื่นใด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคอาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.5 รายได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน จากสาธารณูปโภค พันธบัตร เงินกู้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินที่มีผู้บริจาคให้ รวมทั้งมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละสิบของภาษีธุรกิจเฉพาะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการเล่นการพนัน ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม 5 % ของภาษีที่จัดเก็บได้ในเขตจังหวัดนั้น อากรังนกอีแร่น ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

องค์การบริหารส่วนตำบล

จากการที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชการที่ 5 ได้ทรงปฏิรูปการปกครองประเทศในปี พ.ศ.2435 โดยการปรับปรุงประเทศให้เป็นรัฐชาติสมัยใหม่ที่มีระบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยการรวมศูนย์อำนาจการบริหารไว้กับส่วนกลางคือกรุงเทพมหานคร และจัดรูปการปกครองให้ทันสมัย เช่นเดียวกับอารยประเทศคือจัดรูปการปกครองในการบริหารราชการส่วนกลางเป็นกระทรวง ทบวงกรม พร้อมทั้งจัดรูปการปกครองในการบริหารราชการหัวเมืองต่าง ๆ ในรูปของการปกครองส่วนภูมิภาค ระบบเทศบาล โดยแบ่งการปกครองส่วนภูมิภาคในรูปของมณฑล จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่

บ้าน โดยที่การปกครองระดับตำบลหมู่บ้านนั้น ได้ทรงทดลองให้ราษฎรได้มีสิทธิในการเลือกตั้งผู้ปกครองคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่บ้านบางปะอิน พระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ.2435 และการทดลองดังกล่าวประสบผลสำเร็จ ดังนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2440 จึงได้ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ.116 โดยวางรูปแบบการปกครองในระดับอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน อันเป็นรูปแบบการปกครองท้องที่อย่างเป็นทางการขึ้น และเป็นส่วนหนึ่งของระบบการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น จึงนับได้ว่ากฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ฉบับนี้เป็นกฎหมายแม่บทของการจัดระเบียบการปกครองระดับตำบล หมู่บ้าน ของประเทศไทย ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นหัวหน้าปกครองตำบลหมู่บ้านของตนและเป็นเจ้าหน้าที่คอยตรวจตราความทุกข์สุขของประชาชนตามพื้นที่ใน ชนบทโดยถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านแม้จะได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้รับมอบอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ จากรัฐ เช่น การเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญา รวมทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2457 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 ซึ่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 ได้ยึดถือเป็นหลักการปกครองมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขต่อมา แต่ทว่ารูปแบบโครงสร้างใหญ่ ๆ ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด

ในรูปแบบการปกครองตำบลนั้น นอกจากจะกำหนดให้กำนันเป็นหัวหน้าปกครองแล้ว พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 29 ทวิ ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตำบลคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกำนันท้องที่ ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในตำบล แพทย์ประจำตำบล ครูประชาบาลในตำบลหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน เป็นกรรมการตำบลผู้ทรงคุณวุฒิโดยนายอำเภอเป็นผู้คัดเลือก และอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี คณะกรรมการตำบลมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำ และให้คำปรึกษาต่อกำนันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของกำนัน

การจัดระเบียบบริหารงานของตำบลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่นั้นการบริหารงานของตำบลยังคงเป็นไปตามความต้องการของทางราชการเป็นหลักไม่อาจตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ เมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในสมัยนั้น ได้เดินทางไปศึกษาดูงานรอบโลกในปี พ.ศ. 2496 และกลับมาเมืองไทยแล้วจึงได้มีแนวความคิดในการปกครองท้องถิ่นไทยโดยได้รับอิทธิพลมาจากการศึกษาดูงานประเทศในทวีปยุโรปและอเมริกาว่า การปกครองท้องที่ของทุกประเทศมีราษฎรเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองด้วยไม่โดยตรงก็โดยอ้อมทุกแห่ง การจัดรูปของสภาท้องถิ่นแต่ละประเทศจึงแตกต่างกัน ส่วนในประเทศไทยเรามีสภาจังหวัด สภาเทศบาล และกรรมการสุขาภิบาล แต่

นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลยังบริหารงานตามความประสงค์ของทางราชการส่วนกลางแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งอาจจะไม่ตรงตามความประสงค์ของแต่ละท้องถิ่นก็เป็นได้ เพื่อให้การบริหารงานได้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น จึงควรมีสภาตำบลขึ้นเพื่อปลุกฝังประชาชนให้เอาใจใส่ในกิจการส่วนรวมของท้องถิ่นของตน ความรู้สึกที่ว่าจะรอดคอยคำสั่งจากอำเภอและจังหวัด หรือเพิกเฉยต่อกิจการของส่วนรวม โดยคิดเสียว่าไม่ใช่ธุระอะไรของตนก็หมดไป อันจะเป็นการสร้างนิสัยริเริ่มและความรับผิดชอบในงานของส่วนรวม²⁹

วิวัฒนาการขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีวิวัฒนาการมาจากสภาตำบล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 จนถึงปัจจุบัน มีด้วยกัน 5 รูปแบบ คือ³⁰

- (1) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2499
- (2) องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล

พ.ศ.2499

- (3) สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275 / 2509
- (4) สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 (พ.ศ.2515)
- (5) องค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ตำบล พ.ศ. 2537

1. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222 / 2499 สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222 / 2499 เรื่องระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้านนี้ เกิดจากความต้องการของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี สมัยนั้น ที่ต้องการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากขึ้น โดยไม่ยึดถือความต้องการของราชการเป็นหลักอย่างที่เคยเป็น จึงมีคำสั่งดังกล่าวให้จัดตั้งสภาตำบลขึ้นแต่สภาตำบลที่ตั้งขึ้นนี้ไม่ได้เป็นองค์กรนิติบุคคล เช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ทั้งนี้เพื่อมุ่งที่จะเป็นหน่วยแรกที่ทดลองฝึกสอนประชาชนให้เข้าใจในรูปแบบการบริหารและการปกครองท้องถิ่น

²⁹ ตระกูล มีชัย "ประวัติความเป็นมาของสภาตำบล", เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. เสนอที่โรงแรมอิมพีเรียล 21 กันยายน 2536 (ยัดสำเนา)

³⁰ สมชาติ ธรรมศิริ และนิพัทธ์ ศิริระฉันท์พงษ์, จุลสารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2 (มิถุนายน.2537) : 63 - 88

ถิ่นเสียก่อน เมื่อสภาตำบลเจริญก้าวหน้าขึ้นประชาชนรู้สิทธิและหน้าที่ดีขึ้น มีส่วนร่วมมากขึ้น ทางราชการก็จะจัดยกขึ้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล หรือเทศบาลตามความเหมาะสมต่อไป

สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222 / 2499 ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาตำบล และคณะกรรมการตำบล

1. **สภาตำบล** ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเสนอความเห็นหรือกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติของคณะกรรมการตำบล สภาตำบลประกอบด้วยสมาชิกจากหมู่บ้านต่าง ๆ ในตำบล หมู่บ้านละ 2 คน การเลือกสมาชิกสภาตำบลอาจกระทำได้โดยให้ประชาชนในหมู่บ้านเลือกตั้งขึ้นมา หรือนายอำเภอเลือกตั้งขึ้นมา หรือนายอำเภอเลือกโดยปรึกษาคณะกรรมการหมู่บ้านและคณะกรรมการตำบล สมาชิกสภาตำบลอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต นอกจากผู้ใดมีความประพฤติชั่ว สมาชิกด้วยกันเองอาจจะเสนอให้สภาตำบลพิจารณาให้สมาชิกผู้นั้นออกจากสมาชิกได้ และหรือเสนอให้นายอำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ผู้นั้นออกจากสมาชิกภาพได้

การประชุมของสภาตำบลให้มีอย่างน้อยเดือนละครั้ง โดยให้นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นประธานสภาตำบลโดยตำแหน่ง และให้คณะกรรมการตำบลเข้าร่วมประชุมด้วย ข้อที่น่าสังเกตคือ สภาตำบลตามรูปนี้มีข้าราชการเป็นประธาน และเป็นผู้กำหนดตัวสมาชิกในสภาตำบลจึงยังไม่ปล่อยให้ประชาชนเข้าร่วมเลือกตัวแทน ยังไม่เป็นอิสระจากทางราชการ

2. **คณะกรรมการตำบล** ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารงานในตำบล ประกอบด้วย

- (1) กำนันในตำบลนั้น
- (2) แพทย์ประจำตำบล
- (3) ครูใหญ่ทุกโรงเรียนในเขตตำบล
- (4) หัวหน้าส่วนราชการในตำบล เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรประจำตำบล
- (5) ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบล
- (6) ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิในตำบลนั้นไม่น้อยกว่า 2 คน
- (7) ครูประชาบาล 1 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบล มีดังต่อไปนี้

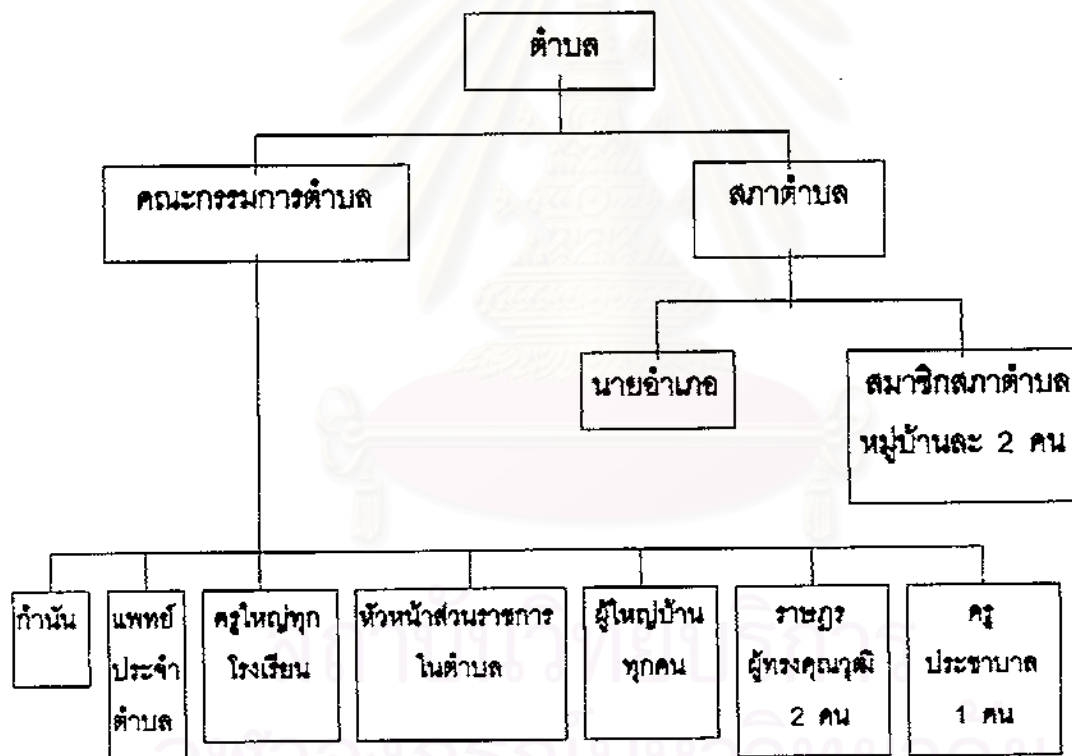
(1) กิจการตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 อันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตำบลเดิม

(2) กิจการที่ส่วนกลางโอนเงินมาให้ดำเนินการ ได้แก่ ราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค กระทรวง ทบวง กรม สั่งการมา และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้คณะกรรมการตำบลรับไปจัดทำ

(3) กิจการส่วนจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายให้ตำบลรับไปดำเนินการ

(4) กิจการส่วนตำบลโดยเฉพาะ ได้แก่ กิจการอื่น ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะข้อหนึ่งข้อใดดังกล่าวข้างต้น

โครงสร้างการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222 / 2499



รายได้ของสภาตำบล ส่วนใหญ่ได้รับจาก

- (1) เงินรายได้ที่โอนมาจากส่วนกลางได้แก่เงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบลเพื่อดำเนินการบริหารส่วนภูมิภาคในเขตตำบลนั้น
- (2) เงินรายได้จากข้อบัญญัติงบประมาณส่วนจังหวัด โดยจังหวัดโอนมาให้แก่ตำบลเพื่อดำเนินกิจการตามโครงการในข้อบัญญัติดังกล่าวในเขตตำบลนั้น รวมทั้งเงินอุดหนุนจากจังหวัด
- (3) เงินรายได้จากการเรียกร้อยหรือผู้ถือศให้ การเรียกร้อยนั้นถ้าเป็นมติของสภาตำบลให้เรียกร้อยเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือเป็นการเรียกร้อยของกระทรวงมหาดไทย ย่อมดำเนินการเองได้

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

(1) ปัญหาด้านบุคลากรและบรรทัดฐานของสังคม โดยเจตนาารมณที่แท้จริงของการจัดตั้งสภาตำบลขึ้นมา ก็เพื่อให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง แต่ในทางปฏิบัติจริง เมื่อมีการประชุม นายอำเภอซึ่งเป็นประธานสภาตำบล เป็นที่เคารพยำเกรงของประชาชน และข้าราชการทั่วไป จะเป็นผู้ที่มีบทบาทในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกสภาตำบลยังขาดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงานของสภาตำบล ประกอบกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ครูใหญ่ หรือข้าราชการอื่น ๆ ซึ่งเป็นกรรมการตำบล ต่างเป็นผู้ได้บังคับบัญชาหรืออยู่ในการกำกับดูแลของนายอำเภอ จึงมีความนับถือและเกรงใจในสถานภาพที่สูงกว่าของนายอำเภอ การแสดงความคิดเห็นขัดแย้งกับนายอำเภอจึงมีน้อย จึงเป็นการหันเหความต้องการของสภาตำบลให้สะท้อนตามความต้องการของทางราชการหรือความคิดเห็นของทางราชการมากกว่าสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน นับว่าผิดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสภาตำบลที่มุ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

(2) ปัญหาการประสานงานระหว่างคณะกรรมการตำบลกับสภาตำบล การปกครองสภาตำบลรูปแบบนี้แยกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายสภาตำบลกับฝ่ายกรรมการตำบลแต่ละฝ่าย มีอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบริหารงานของตำบลแตกต่างกัน จึงมักมีความขัดแย้งไม่ประสานงานกันในทางปฏิบัติ คณะบุคคลทั้งสองฝ่ายต่างไม่เคยได้รับการฝึกอบรมให้รู้จักหน้าที่ ความรับผิดชอบและวิธีทำงานร่วมกันเป็นคณะมาก่อน

(3) ปัญหาเรื่องรายได้ของสภาตำบล รายได้ของสภาตำบลเป็นเรื่องสำคัญที่จะมีผลให้ประชาชน มีความกระตือรือร้นและสนใจจะเข้าร่วมในการดำเนินงานของท้องถิ่นมากนักเพียงใด สภาตำบลซึ่งมีหน้าที่พิจารณางบประมาณใช้จ่ายเงินจากภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมีอยู่น้อยและไม่มียาได้อื่นที่แน่นอน การสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นจึงอยู่ในวงจำกัด นอกจากนั้นการพิจารณางบประมาณใน

การพัฒนาตำบลโดยสภาตำบลนี้ก็อาจถูกยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ทั้งในระดับอำเภอและระดับจังหวัด ความเป็นอิสระในงบประมาณจึงมีจำกัดเช่นกัน

(4) ปัญหาเรื่องจำนวนสมาชิกสภาตำบล ทั้งคณะกรรมการตำบลและสมาชิกสภาตำบลมีเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมาก ไม่สะดวกแก่การที่จะเรียกประชุมและยากที่จะมาประชุมโดยพร้อมเพรียงกันได้ ในการประชุมก็เป็นไปในลักษณะพิธีการ มีระเบียบวิธีปฏิบัติที่ยุ่งยากกว่าที่ประชาชนในชนบท ซึ่งมีความรู้น้อยจะเข้าใจได้

(5) ไม่มีกำหนดอายุการเป็นสมาชิกสภาตำบลที่แน่นอน ทำให้ขาดความกระตือรือร้นในการที่จะแสดงฝีมือ เพราะสามารถอยู่ตลอดไปได้จนตายโดยไม่มีผู้แข่งขัน

(6) ในระยะแรก ๆ ที่มีการประชุมทุก ๆ เดือน แต่เป็นการประชุมแบบพิธีรอง ทำให้กรรมการไม่สนใจในการประชุม

(7) ไม่มีที่ปรึกษาและที่เลี้ยง กล่าวคือ ขาดคนออกไปคลุกคลีให้ความคิดเห็นเสนอแนะ และชี้แนะให้เข้าใจ ให้กระตือรือร้นในการที่จะปกครองตนเอง

(8) การจัดตั้ง เป็นไปโดยไม่มี การทดลอง คือ กระทรวงมหาดไทยสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอเรียกราษฎรมาประชุมชี้แจงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน ทำให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นการสั่งการจากเบื้องบนโดยไม่มีเวลาทำความเข้าใจกับชาวบ้าน

(9) การจัดทำงบประมาณไม่เป็นไปตามความต้องการของราษฎร ต้องขึ้นอยู่กับทัศนคติของหน่วยเหนือ

2. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2499 เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นส่วนหนึ่งของ การบริหารราชการท้องถิ่นไทย หลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็เพื่อให้บางตำบล ซึ่งมีลักษณะเป็นชุมชนที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจพอที่จะดำเนินกิจการส่วนตำบลที่ชุมชนในตำบลนั้น ต้องการได้เอง ด้วยความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นนั้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในตำบลได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยตามรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยสมบูรณ์คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้รายจ่ายของตนและดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนดให้ โดยอิสระ รวมทั้งมีขอบเขตพื้นที่การปกครองแน่ชัดตามที่กฎหมายปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีสภาตำบล และคณะกรรมการตำบล ดำเนินกิจการส่วนตัวที่แยกออกเป็นส่วนตัวต่างหากจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค รูปแบบการบริหารส่วนตำบลนี้ เป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การบริหารระบบเทศบาลต่อไป ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ตำบลที่ได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วให้พ้นจากสภา

ตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วน ตำบล บรรดาทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิต่าง ๆ ให้โอนเป็นของเทศบาลที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่

องค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ประชาชนมีส่วนร่วมดำเนินการโดยการเลือกตัวแทนของตน มีกิจการของตนเอง เก็บภาษีอากรบางประเภทได้ ในแง่การบริหารนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1) สภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภท คือ สมาชิกที่ได้มาโดยการเลือกตั้ง (หมู่บ้านละ 1 คน) และสมาชิกโดยตำแหน่ง คือกำนัน และผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลก็คล้ายคลึงกับอำนาจของสภานิติบัญญัติ คือพิจารณาร่างงบประมาณร่างข้อบัญญัติอื่น ๆ และชักจูงกิจการของตำบลได้

2) คณะกรรมการตำบล การดำเนินกิจการส่วนตำบลอยู่ในความดูแลและรับผิดชอบ ของคณะกรรมการตำบล ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกโดยตำแหน่งส่วนหนึ่งและโดยการแต่งตั้งอีกส่วนหนึ่ง สมาชิกโดยตำแหน่งได้แก่ กำนัน (เป็นประธานคณะกรรมการตำบล) แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ทุกหมู่บ้าน ส่วนกรรมการโดยการแต่งตั้งได้แก่ ครูใหญ่หรือผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน ซึ่งนายอำเภอแต่งตั้งเป็นกรรมการ การบริหารกิจการของตำบลอยู่ในรูปคณะกรรมการ การประชุมปรึกษาหารือกันของคณะกรรมการ กฎหมายกำหนดให้ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม ในกรณีที่กำนันท้องที่ซึ่งเป็นประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม ให้คณะกรรมการตำบลเลือกตั้งกันเองเป็นประธานคณะกรรมการเฉพาะในการประชุมคราวนั้น สำหรับ มติ ข้อวินิจฉัย ข้อปรึกษา ให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการตำบลคนหนึ่ง ย่อมมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าจำนวนเสียงเท่ากัน ประธานในที่ประชุมจะออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด ปกติแล้วการประชุมคณะกรรมการตำบลรวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการที่มาประชุมขอร้องให้ทำการประชุมลับ ประธาน ในที่ประชุมจะต้องดำเนินการตามนั้น

การออกจากตำแหน่งของคณะกรรมการตำบล ในส่วนของคณะกรรมการโดยตำแหน่งย่อมพ้นจากการเป็นกรรมการตำบลเมื่อต้องออกจากตำแหน่งนั้น ๆ ส่วนคณะกรรมการตำบลโดยการแต่งตั้ง ออกจากตำแหน่งโดยการตาย ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อนายอำเภอ ในกรณีที่แต่งตั้งจากตำแหน่งครูใหญ่ในโรงเรียนในตำบล เมื่อออกจากราชการหรือพ้นจากตำแหน่งในเขตตำบลนั้นหรือนายอำเภอสั่งให้ ออก เพราะเห็นว่าไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือนายอำเภอสั่งให้ออกโดยได้สอบสวนแล้ว เห็นว่าเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบโดยทางตรงหรือทางอ้อมเกี่ยวกับกิจการส่วนตำบลนั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีพนักงานตำบล ซึ่งปฏิบัติกิจการส่วนตำบลและได้รับเงินเดือน โดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณของตำบล พนักงานตำบลนี้รวมถึงข้าราชการส่วนจังหวัด หรือข้าราชการในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรวมตลอดถึงข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด

ได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติกิจการส่วนตำบลด้วย อย่างไรก็ตาม พนักงานตำบลอยู่ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะกำหนดวิธีบรรจ การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับ การเลื่อนชั้น การโอน การเลือกตั้ง หรือแต่งตั้ง การกำหนดอัตราเงินเดือน การสอบถาม การรักษาวินัย และการออกจากตำแหน่งของพนักงานตำบล

ในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายให้ถือว่าประธานคณะกรรมการตำบลก็ดี กรรมการตำบลก็ดี มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่มิได้หมายความว่ากรรมการตำบลเป็นเจ้าของพนักงานซึ่งมีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิดได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพราะมิได้เป็นเจ้าของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ แต่เฉพาะกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ย่อมมีอำนาจจับกุมผู้กระทำผิดได้ตามที่มีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ส่วนคณะกรรมการตำบล มีอำนาจหน้าที่เป็นไปในรูปเตรียมการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่เช่นเดียวกัน แต่วิธีการดำเนินงานนั้นคณะกรรมการตำบลต้องทำแผนการเสนอที่ประชุมสภาตำบลพิจารณาเสียก่อน

นับแต่วันที่มีประกาศกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องระงับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบล กล่าวคือจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล คณะกรรมการตำบลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีฐานะที่แตกต่างไปจากเดิม โดยจะเป็นผู้บริหารกิจการต่าง ๆ ภายในตำบลตามมติของสภาตำบล และรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาตำบล ส่วนฐานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในตำบลที่มีประกาศจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) ยังคงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ที่อยู่ สำหรับในกิจการที่ทางราชการมิได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการ

2) ในฐานะเป็นกรรมการตำบล กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะต้องบริหารกิจการต่าง ๆ ตามประกาศจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลของกระทรวงมหาดไทย ภายใต้ความควบคุมของสภาตำบล

3) ในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง ย่อมมีหน้าที่ที่จะชี้แจงความคิดเห็นตลอดจนออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาตำบลด้วย แต่จะดำรงตำแหน่งประธานสภาตำบลหรือรองประธานสภาตำบลด้วยมิได้

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

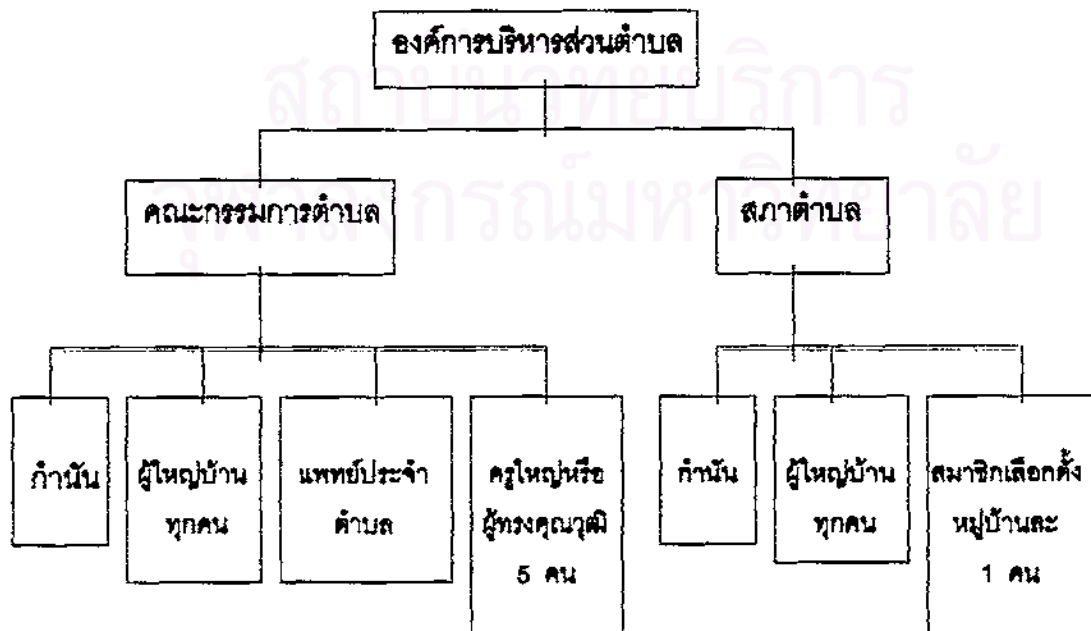
- 1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- 2) การจัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ
- 3) การป้องกันและระงับสาธารณภัย
- 4) การส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- 5) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- 6) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และสังคมสงเคราะห์

หน้าที่ดังกล่าวข้างต้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใด ยังไม่พร้อมที่จะรับปฏิบัติก็ต้องชี้แจงเหตุผล และรายละเอียดให้ชัดเจนที่สุดเท่าที่พึงปฏิบัติได้ ในทำนองเดียวกัน หากองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใดประสงค์จะกระทำกิจการอย่างอื่น ๆ นอกเหนือไปจากกิจการทั้ง 6 ประการ ดังกล่าวแล้ว ต้องขออนุมัติไปยังกระทรวงมหาดไทย โดยชี้แจงแสดงเหตุผล หลักฐานข้อเท็จจริงและสถิติต่าง ๆ ทั้งนี้ควรได้รับความเห็นชอบจากสภาตำบลเสียก่อน

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

- 1) ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งได้รับแบ่งจากจังหวัดในอัตราร้อยละ 80
- 2) เงินเรียไรตามมติสภาตำบล
- 3) เงินอุดหนุนจากส่วนกลางหรือจังหวัด
- 4) เงินที่มีผู้บริจาคให้

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2499



ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

1) ในด้านหน้าที่ของสภาตำบลที่ประสงค์ให้เป็นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการบริหาร มีหน้าที่ในการตราข้อบัญญัติตำบล รวมทั้งอภิปราย พิจารณาข้อปรึกษาต่าง ๆ ของท้องถิ่น แม้ว่าสภาตำบลมีอำนาจหน้าที่ที่จะตราข้อบัญญัติในกรณีที่ถูกหมายกำหนดไว้ แต่ก่อนที่จะออกเป็นข้อบัญญัติได้นั้นจะต้องร่างข้อบัญญัติตำบลที่เรียบร้อยแล้วเสนอให้นายอำเภอพิจารณา ถ้านายอำเภอเห็นชอบก็จะลงชื่อภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับร่างแล้วใช้บังคับได้ ถ้านายอำเภอไม่เห็นชอบด้วยก็จะส่งร่างข้อบัญญัติตำบลไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณา หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยก็ให้ส่งกลับมายังนายอำเภอลงชื่อใช้บังคับ ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็จะจับไป จะเห็นได้ว่าแม้แต่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีอิสระในการบริหารราชการภายในตำบลก็หาได้มีอิสระโดยสมบูรณ์ไม่

2) ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมจากรัฐด้านการเงิน เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว จะเห็นได้ว่าองค์การมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ดังนั้นกฎหมายจึงได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินอุดหนุนนี้เองเป็นข้อผูกพันให้องค์การต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ในการขอรับเงินอุดหนุนทำให้ขาดความเป็นอิสระในการวินิจฉัยสั่งการไปโดยปริยายเท่ากับเป็นอุปสรรคต่อการปกครองตนเองในที่สุด

อย่างไรก็ดี องค์การบริหารส่วนตำบลมิได้ประสบความสำเร็จในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในปี พ.ศ.2515 จึงถูกยุบเลิกไป โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ปราบกฏว่าตั้งแต่ที่ใช้ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 กระทรวงมหาดไทยได้จัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลเพียง 44 แห่งเท่านั้น และนอกจากเทศบาลตำบลกับสุขาภิบาลตำบลแล้ว ก็ไม่มีองค์การปกครองท้องถิ่นระดับตำบลอีก รัฐบาลหันมาสนับสนุนการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสภาตำบลแทน

3. สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275 / 2509

เมื่อสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222 / 2499 ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่คิดและยังไม่สามารถดึงประชาชนเข้าร่วมได้ ดังนั้น เมื่อกระทรวงมหาดไทยจัดทำโครงการพัฒนาพลเมืองในระบบประชาธิปไตยขึ้น จึงออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275 / 2509 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2509 เรื่อง ระเบียบบริหารราชการส่วนตำบลและหมู่บ้าน (ฉบับที่ 2) ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดตั้งตำบลตามรูปแบบใหม่ เมื่อจัดตั้งตำบลตามคำสั่งนี้ ก็ให้ยกเลิกสภาตำบลรูปเดิมตามคำสั่งที่ 222/2499 และยกเลิกคณะกรรมการพัฒนาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล พ.ศ.2508 เสียด้วย แต่ไม่มีผลบังคับถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499

สภาตำบลตามคำสั่งที่ 275 / 2509 ได้รวมคณะกรรมการตำบลและสภาตำบลไว้ด้วยกันโดยเรียกว่า คณะกรรมการสภาตำบล ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 3 ประเภท คือ

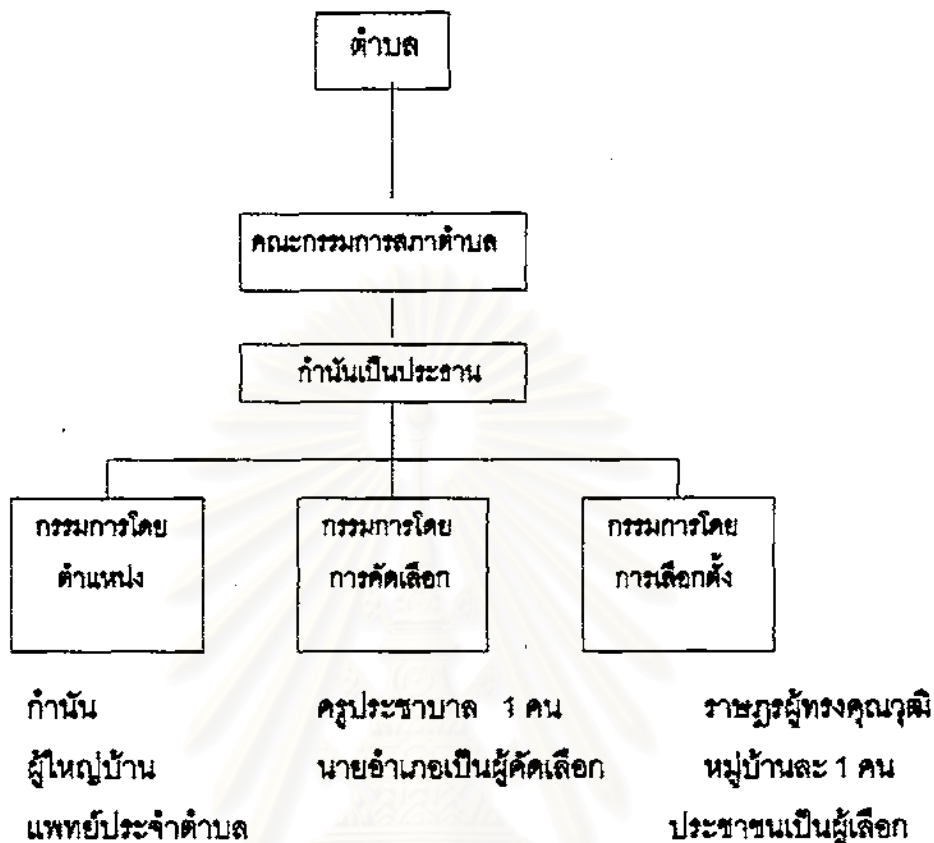
- 1) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล
- 2) กรรมการโดยการคัดเลือก ได้แก่ ครูประชาบาลในตำบลนั้นหนึ่งคน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้พิจารณาคัดเลือก ครูประชาบาลนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นครูใหญ่
- 3) กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละหนึ่งคน ซึ่งราษฎรในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกตั้ง โดยการนำเอาวิธีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านมาใช้โดยอนุโลม

กำนันเป็นประธานคณะกรรมการสภาตำบลโดยตำแหน่ง และให้คณะกรรมการเลือกกรรมการหนึ่งคนเป็นรองประธาน นอกจากนั้นให้คณะกรรมการสภาตำบลเลือกเลขานุการหนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุม งานธุรการ และ งานอื่น ๆ ที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมายให้จัดทำ เลขานุการนี้อาจเลือกกรรมการสภาตำบลหรือจากบุคคลภายนอกก็ได้ แต่โดยปกติมักจะเลือกจากกรรมการสภาตำบลที่เป็นครูประชาบาล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และให้พัฒนาการเป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

การจัดตั้งสภาตำบลตามคำสั่งนี้ มีจุดประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินโครงการพัฒนาผลเมืองในระบอบประชาธิปไตยที่รัฐบาลกำหนดขึ้น โดยเจ้าหน้าที่บริหารงานของตำบลจะต้องได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้ ความสามารถ และมีทัศนคติที่เหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ สำหรับตำบลใดจะจัดให้มีรูปแบบการปกครองตำบลดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้กำหนดและสั่งการตามกำลังงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยได้รับเป็นปี ๆ กระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดตั้งสภาตำบลตามรูปแบบ 275 / 2509 ในตำบลใดก็ให้ยกเลิกสภาตำบลตามรูปแบบ 222 / 2499 ในตำบลนั้น ในระยะแรกที่มีประกาศจัดตั้งสภาตำบลตามรูปแบบ 275 / 2509 นี้จะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ก็ยังไม่สามารถจัดตั้งทดแทนรูปแบบเดิมได้มากนัก ในปี พ.ศ. 2515 (ปีที่ยกเลิกสภาตำบลตามรูปแบบ 222 / 2499 และ 275 / 2509) มีสภาตำบลตามรูปแบบ 222 / 2499 อยู่ 3,100 ตำบล และสภาตำบลตามรูปแบบ 275 / 2509 อยู่ 1,509 ตำบล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โครงสร้างการปกครองตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275 / 2509



สภาตำบลตามคำสั่งที่ 275 / 2509 นี้ต่างไปจากสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222 / 2499 หลายประการคือ

1. มีกำนันเป็นประธานโดยตำแหน่ง (มิใช่ นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย) และมีรองประธานอีก 1 คน ซึ่งคณะกรรมการสภาตำบลเป็นผู้เลือก
2. มีองค์กรเดียว มิใช่มี 2 องค์กร คือสภาตำบลและคณะกรรมการตำบลตามคำสั่งที่ 222 / 2499
3. คณะกรรมการสภาตำบลมีแหล่งรายได้ที่เป็นของตนเองค่อนข้างแน่นอน คือ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินรายได้จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ซึ่งมอบให้ดำเนินการในโครงการใดโครงการหนึ่ง) เงินเรียไร หรือเงินที่มีผู้อุทิศให้ และรายได้ที่จัดหาเอง เช่น จากการจัดตลาดนัด มหรสพ ทำเทียบเรือ เป็นต้น
4. สภาตำบลตามรูปแบบนี้มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงของข้าราชการมากกว่าสภาตำบลตามคำสั่งที่ 222 / 2499 คือไม่มีข้าราชการ (ยกเว้นครูประชาบาล) เข้าร่วมในคณะกรรมการสภาตำบล ทางราชการเพียงดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนเท่านั้น

5. ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน เข้าเป็นกรรมการสภาตำบล ผู้ทรงคุณวุฒิ มิใช่เป็นการเลือกโดยนายอำเภอ ดังเช่นที่เป็นไปตามคำสั่งที่ 222 / 2499
อย่างไรก็ดี สภาตำบลตามคำสั่งที่ 275 / 2509 นี้ ยังมีได้เป็นนิติบุคคล แต่มีสถานภาพที่ใกล้เคียงกับองค์การการปกครองท้องถิ่นมากขึ้น นับเป็นเวทีจำลองของกระบวนการประชาธิปไตยในตำบล

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275 / 2509

สภาตำบลตามรูปแบบนี้จะรวมกับคณะกรรมการตำบลเรียกว่าคณะกรรมการสภาตำบลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ให้คณะกรรมการสภาตำบลดำเนินการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของสภาตำบล โดยมีประธานคณะกรรมการสภาตำบลเป็นหัวหน้าและมีเจ้าหน้าที่และที่ปรึกษา ดังนี้

1.1 เลขานุการให้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการประชุม งานธุรการและงานอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมายให้ ตำแหน่งนี้ให้คณะกรรมการสภาตำบลเลือกตั้งกันเอง หรือจะตั้งจากบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่กรรมการสภาตำบลก็ได้ และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

1.2 พัฒนาการท้องถิ่นให้เป็นที่ปรึกษาสภาตำบล

2. สภาตำบลอาจพิจารณาขอความช่วยเหลือในด้านวิชาการ วัสดุ และอื่น ๆ จากหน่วยงานราชการ องค์การหรือเอกชน ตามที่เห็นสมควร โดยเสนอไปยังนายอำเภอเพื่อดำเนินการตามระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการนั้น ๆ

3. คณะกรรมการสภาตำบล อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินการใด ๆ ตามงบประมาณของสภาตำบลหรือเพื่อการอื่นใดก็ได้ คณะอนุกรรมการดังกล่าวจะแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกมาร่วมเป็นอนุกรรมการด้วยก็ได้

4. ให้สภาตำบลมีหน้าที่ดังนี้

4.1 ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามที่ได้รับมอบหมายจากจังหวัดอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งได้แก่

4.1.1 การรักษาความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน

4.1.2 การศึกษา การทำนุบำรุงศาสนา และการส่งเสริมศีลธรรม

4.1.3 การสังคมสงเคราะห์ อันรวมทั้งการสาธารณสุข และการประกัน

สังคม

4.1.4 การป้องกันโรค การบำบัดโรค การจัดตั้งและการบำรุงสถานพยาบาล

4.1.5 การจัดให้มี และการทำนุบำรุงทางน้ำ ทางบก และการชลประทาน
ราษฎร

4.1.6 การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการ
กำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

4.1.7 การจัดให้มีน้ำสะอาดและการประปา

4.1.8 การจัดให้มีตลาดและท่าเทียบเรือ

4.1.9 การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

4.1.10 การจัดให้มีอู่กานปลาน

4.1.11 การจัดให้มี และบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ
สวนสาธารณะ ตลอดจนสถานที่อบรมประชาชนและประชุมราษฎร

4.1.12 การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร

4.1.13 การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น

4.1.14 การจัดการคุ้มครองดูแล และจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วน

จังหวัด

4.1.15 การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยต่าง ๆ

4.1.16 กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือ
หน้าที่อื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่กิจการส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ต้องดำเนินการภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากสภาจังหวัดแล้ว

4.2 พิจารณาให้ความเห็นชอบโครงการและงานเกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านต่าง ๆ
ในเขตตำบลตามที่คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือคณะกรรมการสภาตำบลเสนอ ทั้งนี้ ให้อำนาจที่จะตัดทอน
แก้ไข หรือรวมกิจการอย่างเดียวกันเป็นโครงการรวมทั้งตำบลได้แล้วแต่กรณี แล้วเสนอโครงการไปยัง
องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือจังหวัดในฐานะราชการบริหารส่วนภูมิภาคโดยผ่านนายอำเภอเพื่อขอรับ
ความช่วยเหลือ

4.3 ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการสนับสนุนให้มีการร่วมมือจาก
องค์การอาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้องและอุปสรรคที่
เกี่ยวกับการพัฒนาหมู่บ้านและตำบล

4.4 เผยแพร่การพัฒนาของทางราชการในด้านอื่น ๆ

4.5 เมื่อปรากฏว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติงานในตำบล
นั้นประพฤติชั่วหรือทำการเบียดเบียน ช่มเหิงราษฎร หรือละเลยหน้าที่อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่

ส่วนรวมแล้ว คณะกรรมการสภาตำบลคนใดคนหนึ่งจะเสนอตั้งข้อรังเกียจผู้นั้นต่อคณะกรรมการสภาตำบลก็ได้ เมื่อคณะกรรมการสภาตำบลได้อภิปรายและรับรองข้อเสนองานของกรรมการสภาตำบลผู้นั้นแล้ว ก็ให้รีบส่งมติรับรองของคณะกรรมการสภาตำบลผ่านนายอำเภอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามสมควรแก่กรณีต่อไป

4.6 ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการตำบล

4.7 ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการจะได้มอบหมาย

รายได้ของสภาตำบลตามรูปแบบ 275 / 2509

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ มีรายได้เป็นของตนเองมากขึ้น เพื่อที่จะใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นดังนี้

1. เงินที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เงินที่ได้รับจากกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
3. เงินที่สภาตำบลจัดหามาเอง เช่น การจัดตลาดนัด ทำเทียบเรือ เป็นต้น

การที่กำหนดให้สภาตำบลมีรายได้มากขึ้นนี้ รัฐบาลมีความประสงค์ที่จะให้สภาตำบลรูปแบบนี้มีรายได้พอที่จะนำไปตั้งงบประมาณสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นตามความต้องการของราษฎรได้จริง จึงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ความช่วยเหลือแก่สภาตำบลโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้แบ่งภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้ในตำบลนั้นให้แก่สภาตำบลเป็นจำนวนร้อยละ 40 เพื่อให้สภาตำบลสามารถวางโครงการใช้จ่ายเงินในการพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างสม่ำเสมอแน่นอน ส่วนเงินช่วยเหลืออย่างอื่นอาจพิจารณาให้บ้างตามความเหมาะสม ในขณะเดียวกันรัฐบาลอาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนตามโครงการพิเศษที่เสนอขอรับความช่วยเหลือได้ด้วย จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สภาตำบลตามรูปแบบ 275 / 2509 อยู่ในสภาพที่จะดำเนินการได้ดีกว่าสภาตำบลตามรูปแบบ 222 / 2499 อยู่หลายประการ

การดำเนินงานของสภาตำบลรูปแบบนี้ดีขึ้นกว่าเดิม สามารถลดปัญหาการประสานงานในการบริหารลงได้ แต่ก็ยังคงได้รับอิทธิพลของข้าราชการประจำอยู่คือ ครูประจำบาล ซึ่งมีตำแหน่งเป็นเลขานุการสภาตำบล การจัดตั้งสภาตำบลตามรูปแบบนี้ไม่ได้ดำเนินการทั่วประเทศอย่างทั่วถึง เพราะเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อเป็นไปตามโครงการพัฒนาผลเมืองระบอบประชาธิปไตย

4.สภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 328

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า จนถึง พ.ศ.2515 ประเทศไทยได้จัดระเบียบบริหารของตำบลขึ้นทั้งสิ้นถึง 3 รูปแบบ คือ สภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222 / 2499 องค์การบริหาร

ส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 และสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 275 / 2509 ซึ่งการปกครองบางรูปที่กล่าวนี้มีได้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน อีกทั้งเกิดความสับสนในการกำหนดระเบียบปฏิบัติการจัดสรรเงินงบประมาณให้ความช่วยเหลือ คณะปฏิวัติโดย จอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 มาเพื่อแก้ไขปรับปรุงสภาตำบล โดยพิจารณาเห็นว่า ตำบลเป็นหน่วยการปกครองพื้นฐานของการปกครองส่วนภูมิภาคและเป็นหน่วยการปกครองที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่น หากการปกครองพื้นฐานไม่มั่นคงและเหมาะสมแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการปกครองส่วนภูมิภาคในระดับอื่น ๆ อันเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าและการอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎร แต่ปรากฏว่าการจัดระเบียบบริหารของตำบล ยังแยกกันอยู่หลายรูปแบบและบางรูปแบบก็ไม่อาจปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพได้ สมควรแก้ไขปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการของตำบล ให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันยิ่งขึ้น การจัดตั้งสภาตำบลขึ้นใหม่มีลักษณะคล้ายกับสภาตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275 / 2509 แต่มีการปรับปรุงขึ้นโดยให้มีที่ปรึกษาสภาตำบลกับเลขานุการสภาตำบล ทั้งนี้ เพื่อให้ที่ปรึกษาและเลขานุการช่วยเป็นที่ปรึกษาให้สภาตำบล

คำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นี้ ได้กำหนดให้สภาตำบลตามรูปแบบใหม่มีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ ส่วนจุดมุ่งหมายของคำสั่งฉบับนี้ก็ยังคงไม่แตกต่างจากหลักการเดิมก็คือ เพื่อให้สภาตำบลเป็นองค์การพัฒนากิจการเมืองระบอบ ประชาธิปไตย และการบริหารงานพัฒนาของชนบทในระดับตำบล

ประกาศของคณะปฏิวัติมีสาระสำคัญดังนี้

1. ให้ยกเลิก

1.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499

1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511

2. ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน หนี้ และสิทธิขององค์การบริหารส่วนตำบลไป เป็นของจังหวัดที่ตำบลนั้นอยู่ในท้องที่

3. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จะใช้ในการบริหารราชการตำบลใดให้กระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

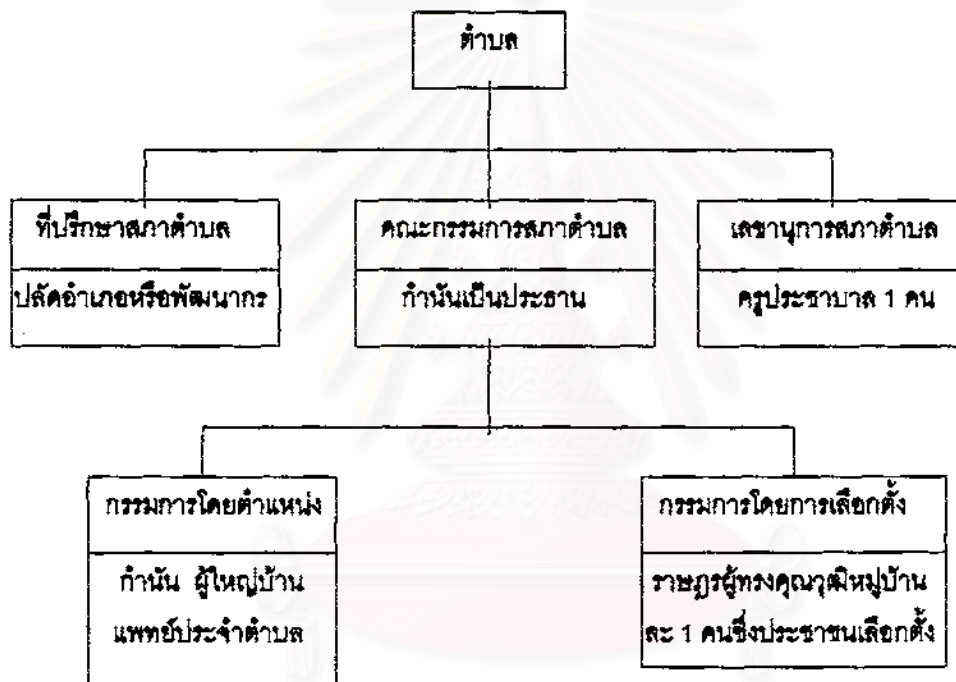
4. การบริหารราชการที่เกี่ยวกับตำบลตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222 / 2499 และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 275 / 2509 ให้คงใช้ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้มีการจัดระเบียบบริหารของตำบลตามข้อ 3 ซึ่งให้แล้วเสร็จภายในกำหนด สามปี

5. ให้ตำบลที่จัดระเบียบบริหารตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ มีองค์ประกอบดังนี้ คือ มีคณะกรรมการสภาตำบล 2 ประเภท ได้แก่

1. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกคน แพทย์ประจำตำบล
2. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ ราษฎรผู้ทรงคุณวุฒิหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งประชาชนในหมู่บ้านนั้นเป็นผู้เลือกตั้ง โดยปกติอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี

สำหรับที่ปรึกษาสภาตำบล ให้แต่งตั้งจากปลัดอำเภอ หรือพัฒนากรท้องถิ่น และเลขานุการสภาตำบลหนึ่งคน แต่งตั้งจากครูประชาบาลในตำบลนั้น นายอำเภอท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกที่ปรึกษาสภาตำบล และเลขานุการสภาตำบล เพื่อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแต่งตั้ง

โครงสร้างการปกครองตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติที่ 326/2515



สภาตำบลนี้มีกำนันเป็นประธาน จัดให้มีการประชุมกันอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง การประชุมสภาตำบล กระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้ราษฎรเข้าฟังการประชุมได้ เว้นแต่บางกรณีเท่านั้น ถ้าประธานกรรมการเห็นว่าหัวข้อการประชุมเป็นเรื่องไม่ควรเปิดเผย ก็อาจปรึกษาหารือคณะกรรมการสภาตำบลเพื่อศึกษาเรื่องราวหรือดำเนินการเฉพาะกิจตามที่คณะกรรมการสภาตำบลมอบหมาย

อำนาจหน้าที่ของสภาตำบลตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 326

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่กว้างขวางขึ้น เพื่อให้สามารถบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ อำนาจหน้าที่เหล่านี้ได้แก่

(1) บริหารงานของสภาตำบลหรือดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด งานบริหารสภาตำบลได้แก่ การพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอให้นายอำเภออนุมัติและการจัดทำโครงการพัฒนาตำบลในด้าน ต่าง ๆ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นครอบคลุมถึงกิจการส่วนจังหวัดอันเป็นหน้าที่ของ องค์การบริหารจังหวัดทั้งหมดเท่าที่สภาตำบลจะสามารถทำได้

(2) พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับโครงการพัฒนาตำบล กิจการใดที่สภาตำบลเห็นว่าสามารถสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นได้ สภาตำบลมีหน้าที่ริเริ่ม แก้ไข ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง โดยการประชุมปรึกษาหารือกันเป็นมติที่ประชุมของสภาตำบล เพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานเบื้องบนได้

(3) ให้ความร่วมมือและประสานงานในโครงการ สนับสนุนให้มีการร่วมมือจากองค์การ อาสาสมัคร หรือองค์การสาธารณกุศล ตลอดจนพิจารณาแก้ไขปัญหหรือข้อขัดข้อง และอุปสรรคเกี่ยวกับการพัฒนาตำบล

(4) เผยแพร่การดำเนินงานพัฒนาของทางราชการให้ราษฎรทราบ

(5) ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นที่กำหนดไว้สำหรับคณะกรรมการตำบลคือ เป็นคณะที่ปรึกษาแนะนำในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนันโดยเฉพาะเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในตำบล การส่งเสริมอาชีพราษฎร เป็นต้น

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการได้มอบหมาย ในกรณีนี้ได้กำหนดให้ประธานกรรมการสภาตำบลเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามมติของสภาตำบล เว้นแต่สภาตำบลจะมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทน

รายได้ของสภาตำบล

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ได้รับการปรับปรุงให้มีรายได้มากขึ้นและแน่นอนขึ้นกว่าเดิมโดยกฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินดังต่อไปนี้ตามที่เห็นสมควรให้แก่สภาตำบลเพื่อเป็นรายได้

(1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(2) เงินภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตตำบลนั้น ที่อยู่นอกเขตสุขาภิบาล หรือเทศบาล

(3) ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดิน ซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ซึ่งเก็บได้ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเหนือเขตสุขาภิบาลหรือเทศบาล

(4) เงินอากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ที่เก็บได้เนื่องจากการฆ่าสัตว์ในเขตตำบลนั้นที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล

(5) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตตำบลนั้น

สภาตำบลอาจมีรายได้อื่น ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะจัดสรร

ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 นี้ กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีที่ทำการตำบลขึ้นในเวลาอันสมควร โดยพยายามที่จะทำให้ที่ทำการดังกล่าวเป็นที่เหมาะสม เป็นศูนย์กลางของตำบล และสะดวกในการติดต่อ

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่

326

(1) ด้านกรรมการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลส่วนใหญ่มีพื้นฐานความรู้อยู่ในระดับต่ำ ขาดความรู้ในด้านกฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนวิชาการด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการบริหารงาน ทำให้การบริหารงานไม่ค่อยราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนจัดทำโครงการ การติดตามควบคุมโครงการยังไม่เป็นที่พอใจ ในด้านความรับผิดชอบหน้าที่ กรรมการสภาตำบล มักไม่ทราบว่บทบาทหน้าที่ของตนมีความสำคัญต่อท้องถิ่นและมีผลต่อประเทศชาติเพียงใด กรรมการสภาตำบลที่รับตำแหน่งใหม่ ยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบของตน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในสภาตำบลขาดประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในด้านความกระตือรือร้นในการทำงาน กรรมการโดยตำแหน่งมักจะคิดว่างานสภาตำบลเป็นงานฝากไม่ใช่งานหลักของตน ตนได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในฐานะอื่น ไม่ใช่ในฐานะกรรมการสภาตำบล ส่วนกรรมการที่มาจากกาเลือกตั้งนั้นก็มักทบทวนน้อยกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริหารโครงการ

(2) ด้านโครงสร้างสภาตำบล โครงสร้างสภาตำบลยังไม่เอื้ออำนวยให้สภาตำบลปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ทั้งนี้เพราะสภาตำบลยังมิได้เป็นนิติบุคคลและยังไม่มีฐานะเป็นองค์กรส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย การบริหารงานจึงขาดความคล่องตัวทั้งที่องค์ประกอบของสภาตำบลมาจากประชาชนทั้งหมด ส่วนข้าราชการทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและเลขานุการ

(3) ด้านงบประมาณ งบประมาณในการดำเนินกิจกรรมของสภาตำบลยังคงมีอยู่น้อย ไม่เพียงพอสำหรับการจัดทำโครงการสนองต่อความต้องการของ ประชาชนในท้องถิ่นมีสภาตำบลเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้นที่มีรายได้มากพอ สภาตำบลส่วนใหญ่ยังคงต้องรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอยู่

สาเหตุที่มีงบประมาณจำกัดก็เพราะแหล่งที่มาของรายได้มีน้อย ที่เป็นหลักของรายได้ก็คือภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งในชนบทนั้นไม่สามารถจัดเก็บในอัตราสูงได้ อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐบาลมี นโยบายการสร้างงานในชนบท (กสข.) ขึ้นและจัดสรรเงินงบประมาณสำหรับโครงการนี้ให้สภาพตำบลไปดำเนินการแล้ว ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานก็ทุเลาลง แต่ก็กลับทำให้การบริหารงานของสภาพตำบลลดความเป็นอิสระลงเพราะความผูกพันในด้านงบประมาณจากรัฐบาล

(4) ด้านระเบียบวิธีปฏิบัติ ระเบียบวิธีปฏิบัติที่ใช้ในการบริหารสภาพตำบลมีความซับซ้อนขั้นตอนเกินกว่ากำลังการจัดการของกรรมการสภาพตำบลที่มาจากราษฎรในชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเงิน การขออนุมัติโครงการ จึงประสบปัญหาอยู่เสมอที่เงินได้รับอนุมัติมาไม่ทันกับเวลา ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิกโครงการเดิม ต้องนำเอาโครงการที่มีความสำคัญน้อยกว่ามาดำเนินการแทน ทำให้แก้ไขปัญหของท้องถิ่นเบี่ยงเบนไปจากความจำเป็นที่แท้จริง

(5) ด้านการจัดทำแผนและโครงการพัฒนา เนื่องจากปัญหาด้านข้อจำกัดในความรู้ของบุคลากรของสภาพตำบล ทำให้การจัดทำแผนพัฒนา ตลอดจนการเตรียมโครงการต่าง ๆ สำหรับรองรับนโยบายการพัฒนา ขาดความสมบูรณ์ในการจัดทำ โดยเฉพาะรายละเอียดเกี่ยวกับเทคนิคทางช่าง การประเมินโครงการ โครงการที่ถูกกำหนดออกมาจึงอาจไม่ได้รับผลประโยชน์คุ้มค่างบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไป

(6) ด้านการประสานงานกับหน่วยงานราชการ สภาพตำบลส่วนใหญ่ยังคงมิได้รับการประสานงานจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในเขตตำบล ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการให้ความสำคัญแก่สภาพตำบลน้อยเกินไป มักจะคิดว่าสภาพตำบลเป็นของกระทรวงมหาดไทย จึงไม่ค่อยให้ใช้ประโยชน์ในด้านการพัฒนา และมักจัดตั้งองค์การย่อยของตนเองลงไปแทนบางครั้งโครงการและแผนพัฒนาต่าง ๆ ที่จะไปดำเนินการในเขตตำบล ไม่ได้ผ่านสภาพตำบลหรือให้สภาพตำบลรับทราบ ซึ่งทำให้สภาพตำบลมองไม่เห็นถึงความสำคัญของตนเองในบทบาทหน้าที่และไม่สามารถร่วมประสานงานกับหน่วยงานราชการได้

(7) ด้านการทำงานเป็นกลุ่ม การทำงานของกรรมการสภาพตำบล ยังเป็นไปในลักษณะปัจเจกบุคคลมากกว่าการทำงานแบบประชาธิปไตยหรือเป็นกลุ่ม ผู้นำท้องถิ่นบางคนมีภาวะผู้นำสูงครอบงำกรรมการคนอื่น ๆ การแสดงความคิดเห็นมักผูกขาดอยู่กับคนไม่กี่คน

(8) การขาดความเชื่อมโยงระหว่างกรรมการหมู่บ้านกับกรรมการสภาพตำบลกรรมการหมู่บ้านที่ได้เป็นตัวแทนเข้าไปในสภาพตำบลก็คือ ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมักจะไม่ค่อยตระหนักถึงฐานะของตนเองในการประชุมสภาพตำบลว่าอยู่ในฐานะตัวแทนของกรรมการหมู่บ้านแต่จะใช้บทบาทผู้ใหญ่บ้านในลักษณะปัจเจกบุคคล ดังนั้นมติของกรรมการหมู่บ้านจึงไม่ค่อยได้รับการเอาใจใส่สัก

(9) ด้านความรู้ความเข้าใจของประชาชน ประชาชนในชนบทส่วนมากยังขาดความรู้ความสนใจในการดำเนินงานของสภาตำบล ไม่ทราบโครงสร้าง หน้าที่ ความรับผิดชอบ ซึ่งความรู้ความเข้าใจ และการสนับสนุนจากประชาชนนี้เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานสภาตำบลเพราะในการเสนอโครงการพัฒนา การขอความร่วมมือในด้านต่างๆ จากประชาชนในท้องถิ่นอาจเป็นไปได้ยาก การบริหารงานของสภาตำบลให้ประสบผลสำเร็จจึงอาจต้องพบอุปสรรค การขาดความสนใจจากประชาชนนี้ทำให้กรรมการสภาตำบลขาดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานไปด้วย ตลอดจนรวมไปถึงการขาดการพัฒนาตนเองให้มีความรู้ความสามารถเพิ่มขึ้นอีกด้วย

สภาตำบลตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 / 2515 นี้มิได้เป็นนิติบุคคล ไม่อาจนับเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น คือ ยังไม่มีความสามารถดำเนินการใด ๆ ได้ตามลำพังอย่างเต็มที่ แต่ยังเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการตำบล และบริหารงานตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดกับดำเนินงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาตำบล

สภาตำบลตามรูปแบบนี้ ในทางปฏิบัติมีลักษณะผสมผสานระหว่างการปกครองส่วนภูมิภาคกับการปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ให้มีการทำงานและกระบวนการเลือกตั้งกับรูปแบบการเมืองประชาธิปไตยคล้ายคลึงกับการปกครองท้องถิ่น มีงบประมาณของตนเองและมีความเป็นอิสระพอสมควร การบริหารงาน แต่รัฐบาลยังคงควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ในการปฏิบัติงานด้านงบประมาณต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยการจ่ายเงิน งบประมาณของสภาตำบลเปรียบเสมือนงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ถึงแม้มีขอบเขตจำกัดอยู่ก็ตาม แต่ก็นับว่าสภาตำบลเป็นเวทีฝึกการเมืองในระดับตำบล คือ ให้มีการเลือกตั้งตัวบุคคลเข้าเป็นตัวแทน ทำหน้าที่ปกป้อง และเสนอความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งก็นับว่ามีความเหมาะสมดีอยู่ เนื่องจากสภาตำบลอยู่ใกล้ชิดประชาชน น่าจะทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนดี และย่อมสามารถกำหนดได้ว่าโครงการใดจะก่อประโยชน์แท้จริงแก่ประชาชน

5. องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

จากการที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นทำให้การบริหารงานไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขาดความคล่องตัวในการบริหาร ประกอบกับได้มีการเรียกร้องจากประชาชนให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น รัฐบาลภายใต้การนำของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีนโยบายที่สำคัญ คือ การกระจายอำนาจการปกครองสู่

หน่วยการปกครองท้องถิ่น อันเป็นการสร้างรากฐานของประชาธิปไตยให้มั่นคง โดยเฉพาะในระดับ ตำบลจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งทำให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ตามหลักเกณฑ์ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปองค์การบริหารส่วนตำบล นับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองท้องถิ่นครั้งสำคัญของประเทศไทย ที่มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่หน่วยการปกครองพื้นฐานในระดับตำบล ซึ่งเป็นระดับที่ใกล้ชิดกับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

เกณฑ์ที่กำหนดให้สภาตำบลยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มาตรา 40 คือสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่มีรวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย³²

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสมาชิกโดยตำแหน่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้านของทุกหมู่บ้าน ในตำบล แพทย์ประจำตำบล และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากราษฎรหมู่บ้านละ 2 คน โดยอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี

2. คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เกิน 2 คน และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งไม่เกิน 4 คน ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้ง ตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีเลขานุการหนึ่งคนเลือกมาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มีเลขานุการหนึ่งคนเลือกจากกรรมการบริหาร

ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีพนักงานส่วนตำบลและอาจจัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น

(1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

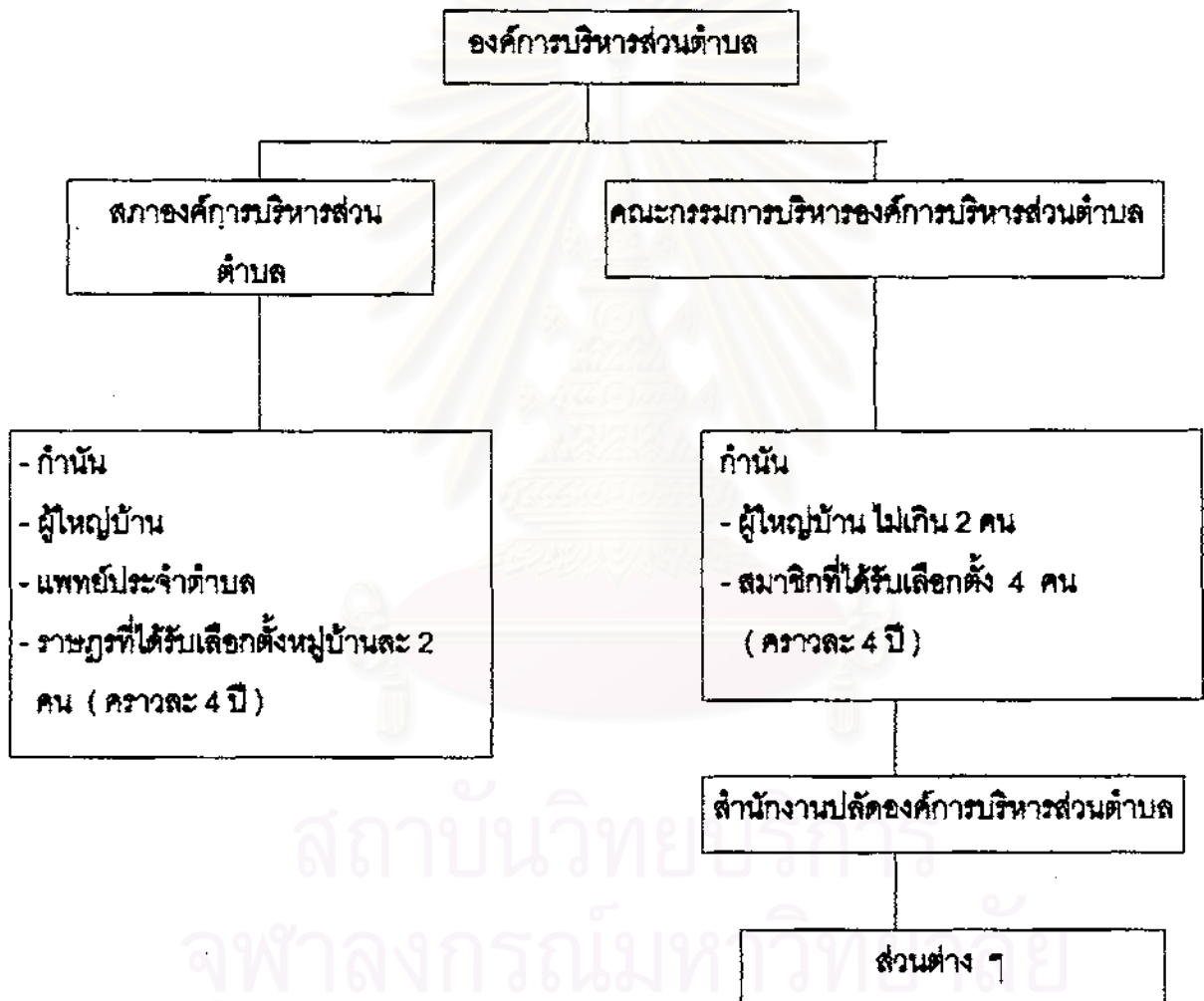
(2) ส่วนต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ตั้งขึ้น เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา เป็นต้น

³² กรมการปกครอง , คู่มือการปฏิบัติงานของพนักงานส่วนตำบล (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง ,2538) หน้า 2



โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล

ตาม พ.ร.บ.สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตาม พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้ ดังนี้

มาตรา 66 องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

มาตรา 67 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่ง

ปฏิกูล

- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย

มาตรา 68 ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มี และบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล

(10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์

มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนตำบล อาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อให้บังคับใน ตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายหรืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีนี้จะกำหนดค่า ธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกิน 500 บาท

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และคณะกรรมการบริหารองค์การ บริหารส่วนตำบล

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล	คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วน ตำบล
<p>มาตรา 46 (1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนา ตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบล</p> <p>(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อ บังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณราย จ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม</p> <p>(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ บริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผน พัฒนาตำบลตาม (1) และกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ</p>	<p>มาตรา 59 (1) บริหารกิจการขององค์การ บริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบังคับ และแผนพัฒนาตำบลและรับผิดชอบการ บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล ต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล</p> <p>(2) จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณ รายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การ บริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ความเห็นชอบ</p> <p>(3) รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่าย เงินให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบ อย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง</p> <p>(4) ปฏิบัติหน้าที่อย่างอื่นตามที่ทางราชการ มอบหมาย</p>

การจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แบ่งออกเป็น 5 ชั้น ซึ่งอาศัยหลักเกณฑ์ของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยไม่รวมเงินอุดหนุนของปีที่ผ่านมา ดังนี้

ลำดับชั้นของ อบต.	จำนวนเงินรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนของปีที่ผ่านมา	หมายเหตุ
1	เกิน 20 ล้านบาทขึ้นไป	
2	เกิน 12 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 20 ล้านบาท	
3	เกิน 6 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 12 ล้านบาท	
4	เกิน 3 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 6 ล้านบาท	
5	ไม่เกิน 3 ล้านบาท	

ที่มา : กองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

มาตรา 74 ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรรณาสดัและผลประโยชน์อื่น อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้ส่งมอบให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

มาตรา 75 ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 76 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อ เก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานที่ตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 77 รายได้จากเงินอากรตามกฎหมายว่าด้วยอากรรังนกอีแร่น ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากรประทานบัตรใบอนุญาตและอาญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เก็บในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

มาตรา 78 ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใดเมื่อได้มีการจัด เก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 79 เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 80 องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรา 11 ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร มาตรา 81 องค์การบริหารส่วนตำบลจะมอบให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียม เรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมเพื่อองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เมื่อหักค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้นส่งมอบให้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 82 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ข้อสังเกตจาก พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

1. พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งบังคับใช้ในพื้นที่ตำบลส่วนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ดังนั้น ตำบลใดที่มีพื้นที่ของเทศบาลหรือสุขาภิบาล เดิมตำบล จะไม่มีสภาตำบล ส่วนตำบลใดมีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ตำบลนั้นจะมีสภาตำบลโดยปฏิบัติงานในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเท่านั้น

2. สมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีข้อกำหนดเรื่องถิ่นที่อยู่ต่างกัน กล่าวคือ

- กำนันและแพทย์ประจำตำบลจะเป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง แม้ว่าจะมีถิ่นที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลก็ตาม

- ผู้ใหญ่บ้านจะเป็นสมาชิกเมื่อเขตหมู่บ้านของตนอยู่นอกเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาล ทั้งหมู่หรือบางส่วน หากหมู่บ้านใดมีเขตหมู่บ้านอยู่ในเขตเทศบาล และสุขาภิบาลเดิมพื้นที่แล้ว ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้นจะไม่ได้เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง

- สมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจะต้องมาจากหมู่บ้าน ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ทั้งหมู่หรือบางส่วน และยังคงมีถิ่นที่อยู่ในเขตสภาตำบลคือ นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลอีกด้วย

3. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้น จึงมีโครงสร้างเรื่องรายได้เช่นเดียวกับท้องถิ่นรูปอื่น อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้เพิ่มเติม นอกเหนือจากท้องถิ่นอื่น คือ รายได้จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่เก็บได้ในเขตพื้นที่ ได้แก่ อากาศรังนกฮีแอ่น ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล ค่าอากรประทานบัตรการประมง ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน และเงินได้จากกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้จะมีหน่วยงานอื่นเก็บให้องค์การบริหารส่วนตำบลอีกทีหนึ่ง

ผลของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

1. พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่สะท้อนถึงความพยายามในการดำเนินนโยบายการด้วยผลของพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้องค์กรในตำบลมีอำนาจในการบริหารเพิ่มขึ้น

2. เป็นการเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์กรสภาตำบล แต่เดิมนั้นปัญหาเรื่องประสิทธิภาพการบริหารงานของสภาตำบลจะสืบเนื่องมาจากการที่สภาตำบลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้สภาตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นกันจะทำให้เกิดอำนาจในการกำหนดการใช้จ่ายเอง ทำนิติกรรมเองการเป็นเจ้าของทรัพย์สินเองหรืออื่น ๆ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดนับเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารและการปกครองประเทศครั้งสำคัญทีเดียว

3. พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับสภาตำบลหรือกับองค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างแน่นอน การที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล เป็นสมาชิกสภาตำบลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งนี้ จะทำให้ภารกิจของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนจากด้านการปกครองและด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล หมู่บ้าน หันมาเป็นภารกิจในด้านการพัฒนาตำบลมากขึ้น แต่ทั้งนี้จะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถส่วนบุคคลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะนำภารกิจด้านการพัฒนามาเสริมบทบาทในฐานะนักปกครองท้องถิ่นได้ดีเพียงใด

4. พรรคการเมืองจะเคลื่อนไหวเพื่อสร้างฐานทางการเมืองในระดับตำบลทำให้แนวความคิดเรื่องการปกครองในระบบประชาธิปไตย ขยายรากฐานออกเป็นทั้งทางกว้างและทางลึก นอกจากนี้

สมาชิกสภาตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีแนวโน้มจะสังกัดหรือหนุนช่วยพรรคการเมืองและเปลี่ยนสถานะเป็นนักการเมืองท้องถิ่นในที่สุด

5. ในอนาคต ผลของการกระจายอำนาจของรัฐบาลจะทำให้มีการถ่ายโอนอำนาจบริหารกิจกรรมจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งกระทำต่อประชาชนโดยตรง

ทำให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีบทบาทด้านการพัฒนาที่กระทบต่อประชาชนลดลง การปรับตัวของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะกระทำโดยลดขนาดของตนเองและหันมาเน้นภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและการกำกับดูแลท้องถิ่นในนามของรัฐบาลแทน

ข้อจำกัดในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล

1. รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล สืบเนื่องจากที่พระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 40 ที่กำหนดเกณฑ์การยกฐานะสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในบึงประมาณที่ส่งมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ต่อปีขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่าเงินจำนวนหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท เป็นจำนวนเงินที่น้อยมากสำหรับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนเงินดังกล่าวไม่เพียงพอสำหรับรายจ่ายประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงไม่มีเงินที่ใช้เพื่อการพัฒนาแม้ว่ารัฐบาลจะอุดหนุนเงินให้ทุกปี แต่ก็มีจำนวนน้อยมาก อย่างเช่น เมื่อปีงบประมาณ 2540 รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งละหนึ่ง ล้านสามแสนบาทเท่านั้น ในปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้น้อยไม่เพียงพอในการบริหารงานประมาณร้อยละ 80 ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เท่าที่ควร จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลควรมีการทบทวน เกณฑ์รายได้ของสภาตำบลที่จะยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

2. บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใหม่ และบุคลากรก็ได้รับการบรรจุแต่งตั้งใหม่ ยังไม่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานทำให้มีปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงเป็นหน้าที่ของอำเภอและจังหวัด ที่จะต้องทำหน้าที่เป็นที่เลี้ยงในระยะเริ่มต้น เพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบลสามารถ เดินไปได้อย่างมั่นคงต่อไป