

### บทที่ 3

## โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

### โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

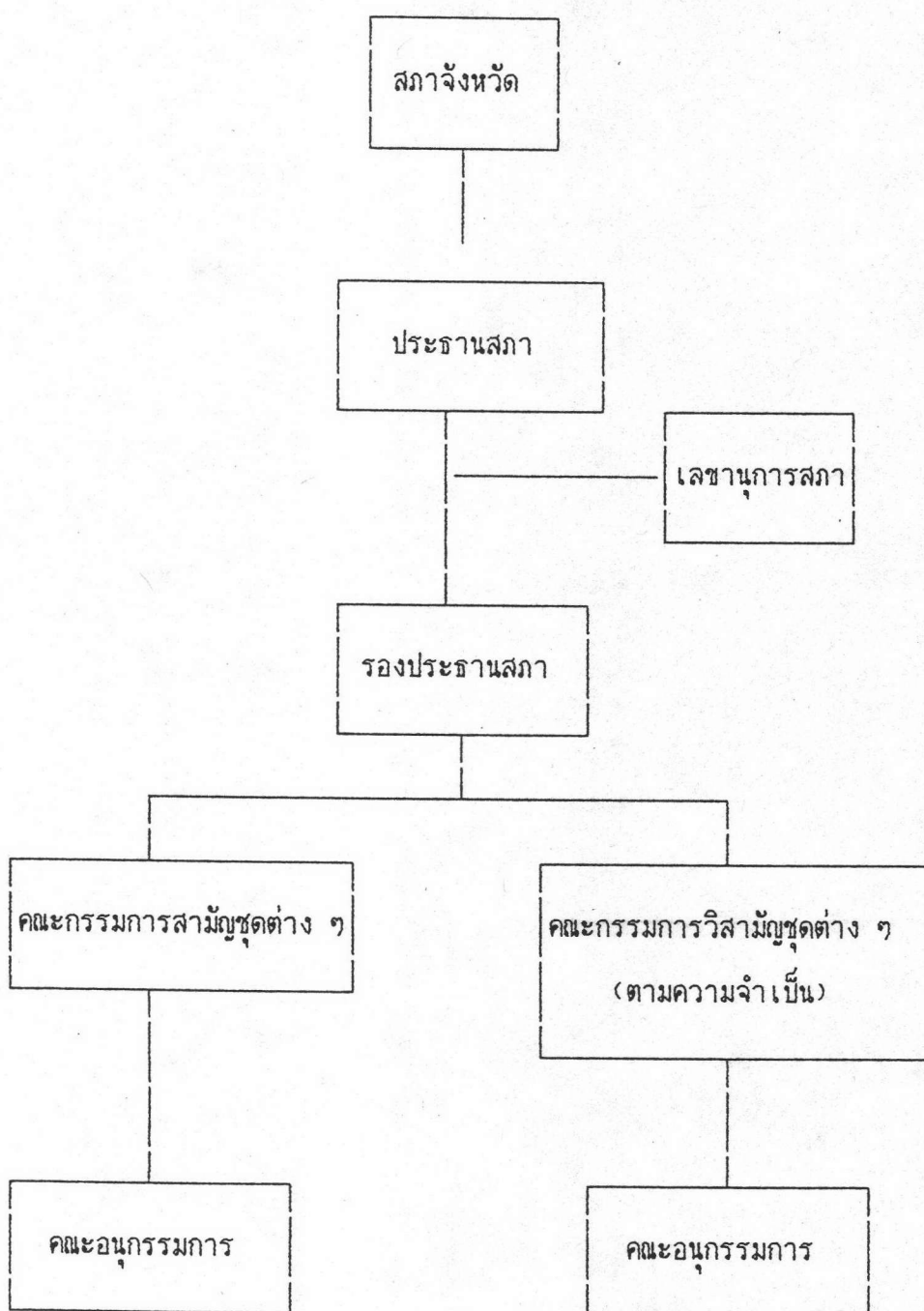
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน ดังนี้

- สภาจังหวัด
- ผู้ว่าราชการจังหวัด

#### 3.1 โครงสร้างของสภาจังหวัด

สภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของราษฎร จำนวนตั้งแต่ 18-36 คน สภาจังหวัด จึงเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการร่วมกันดำเนินกิจการส่วนจังหวัด กับฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามความต้องการของท้องถิ่นและประชาชน นอกจากนี้สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกสภาจังหวัดเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด และเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาจังหวัด เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงอันอยู่ใน วิจารณ์ของสภาจังหวัดแล้วรายงานให้สภาจังหวัดทราบ และในกรณีที่มีความจำเป็นคณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณารายละเอียดปลีกย่อย แล้วรายงานต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป

แผนภูมิที่ 3.1 โครงสร้างของสภาจังหวัด



### 3.1.1 สมาชิกสภาจังหวัด

#### หลักเกณฑ์การกำหนดการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด<sup>1</sup>

จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละจังหวัดและแต่ละอำเภอตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 บัญญัติให้ถือเกณฑ์ตามจำนวนราษฎรของแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง (จำนวนราษฎรของจังหวัด เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม ก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง) และเนื่องจากมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดพุทธศักราช 2482 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523 บัญญัติให้เขตการปกครองของอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ดังนั้น จึงต้องนำจำนวนราษฎรทั้งหมดที่อยู่ในเขตอำเภอ ทั้งที่อยู่ในและนอกเขตเทศบาล หรือเขตสุขาภิบาลมารวมเข้า เพื่อให้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละอำเภอ เนื่องจากราษฎรทั้งหมดอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอเดียวกัน

วิธีการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีวิธีการดังนี้

(1) คำนวณจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดที่จะพึงมีของจังหวัด โดยถือเอาจำนวนของราษฎรของแต่ละอำเภอ กิ่งอำเภอ ในเขตเทศบาลและในเขตสุขาภิบาล ณ วันที่ 31 ธันวาคม ของปีก่อนปีที่จะมีการเลือกตั้ง (จำนวนที่จังหวัดรายงานสำนักงานกลางทะเบียนราษฎรเพื่อนำ

---

<sup>1</sup>คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย "บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีความรับผิดชอบและควรแก่การยกย่อง" (โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 5 จังหวัดสงขลา), หน้า 17-18.

ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ของจำนวนสมาชิกสภาจังหวัด ตามมาตรา 7 ดังนี้

จำนวนประชากรในจังหวัด (31 ธ.ค. ปีก่อนมีการเลือกตั้ง (คน)	จำนวนสมาชิกสภาจังหวัด ที่จะพึงมีได้ (คน)
ไม่เกิน 200,000	18
200,000-500,000	24
500,001-1,000,000	30
1,000,000 คนขึ้นไป	36

(2) ในอำเภอหนึ่งให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดได้หนึ่งคน แต่เมื่อได้รวมสมาชิกสภาจังหวัดตามเกณฑ์นี้แล้วยังไม่ครบจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดที่จะพึงมีได้ตามเกณฑ์ในข้อ 1 ให้ดำเนินการดังนี้

(2.1) นำจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดที่จะพึงมีได้ตามเกณฑ์ในข้อ 1 ไปหารจำนวนราษฎรทั้งจังหวัด ผลลัพธ์ที่ได้จะใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณสมาชิกเพิ่มของแต่ละอำเภอ

(2.2) อำเภอใดมีจำนวนราษฎรมากที่สุด ให้อำเภอนั้นมีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน แล้วนำผลลัพธ์ที่คำนวณได้จากข้อ 2.1 มาหักออกจากจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น เหลือเท่าใดถือเป็นจำนวนราษฎรของอำเภอนั้น

(2.3) ให้คำนวณตามหลักเกณฑ์ข้อ 2.2 จนกว่าจะได้จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดที่จะพึงมีได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดเป็นการเลือกตั้งโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วทั้งจังหวัด ซึ่งต่างกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือกรรมการสุขาภิบาลที่จำกัดเฉพาะผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลเท่านั้น เนื่องจากกฎหมายต้องการจะให้สมาชิกสภาจังหวัด เป็นเสมือนตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัด แต่ตามความเป็นจริงแล้วการดำเนินการส่วนจังหวัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกระทำเฉพาะในพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล อีกทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ตี เทศบาลหรือสุขาภิบาลก็ตี ต่างก็เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระต่อกัน การที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลมีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดจึงไม่น่าจะถูกต้องและบังเกิดผลในทางปฏิบัติด้วยเหตุผลดังนี้

1. การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น การจัดสรรงบประมาณ การดำเนินโครงการต่าง ๆ จะกระทำภายในพื้นที่ของจังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปดำเนินงานในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลหรือคณะกรรมการสุขาภิบาลอยู่แล้ว
2. แม้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 11 กำหนดให้ "สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้แทนของปวงชน ในเขตจังหวัดนั้น" ซึ่งหมายถึงกฎหมายต้องการให้สมาชิกสภาจังหวัดทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งจังหวัด ในขณะที่สมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้แทนของปวงชนเฉพาะในเขตเทศบาลนั้น<sup>2</sup> แต่ในทางปฏิบัติบทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดก็ไม่แตกต่างไปจากสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือเป็นฝ่ายนิติบัญญัติขององค์กรปกครองท้องถิ่น มีอำนาจในการตรากฎหมายท้องถิ่นและความคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหารภายในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ เพียงแต่ต่างกันที่เทศบาลนั้นจำกัดอยู่เฉพาะในเขต

<sup>2</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 18

เทศบาล ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวางเกือบทั่วทั้งจังหวัด สภาจังหวัดจึงมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินงานส่วนจังหวัดของ ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัด และการสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดของตน

นอกจากนี้การที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นตัวแทนเป็นปากเป็นเสียงของประชาชนในจังหวัดนั้น ๆ อยู่แล้วนับว่ามีความเหมาะสม แต่ถ้าให้สมาชิกสภาจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วม อาจทำให้เกิดความขัดแย้งและล่าช้าขึ้นได้ จึงมีความเห็นตามเหตุผลดังกล่าวข้างต้นว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ควรจะจำกัดผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เฉพาะประชาชนที่มีภูมิลำเนาอยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล เพื่อให้บังเกิดความเท่าเทียมกันในสิทธิทางการเมืองของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับประชาชนที่อยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น

ข้อสังเกต หลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนของสมาชิกของสภาจังหวัดที่จะพึงมีได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 7 เป็นผลให้จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดของแต่ละจังหวัดมีได้ไม่เกิน 36 คน (ถ้าจังหวัดนั้นมีจำนวนประชากรตั้งแต่ 1,000,000 คนขึ้นไป) ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายจำกัดจำนวนของสมาชิกสภาจังหวัดไว้ แต่ในปัจจุบันจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัดเพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต เช่น จังหวัดนครราชสีมามีประชากรประมาณ 2,300,000 คน จังหวัดอุบลราชธานีมีประชากรประมาณ 1,700,000 คน จังหวัดนครศรีธรรมราชมีประชากรประมาณ 1,400,000 คน เป็นต้น จังหวัดเหล่านี้มีประชากรเกินกว่าหนึ่งล้านมากมายแต่สามารถมีสมาชิกสภาจังหวัดได้มากที่สุด 36 คน ซึ่งถ้าคิดเป็นอัตราส่วนสมาชิกสภาจังหวัด 1 คน ต่อจำนวนประชากรทั้งจังหวัดจะสูงกว่าจังหวัดทั่วไป อาจมีผลให้ดูแลทุกข์สุขของราษฎรได้ไม่ทั่วถึงตลอดทั่วทั้งจังหวัดได้ และประเด็นที่สำคัญคือจำกัดและตัดโอกาสบุคคลที่พร้อมจะรับใช้ท้องถิ่น โดยการเป็นสมาชิกสภาจังหวัด

ในประเด็นดังกล่าว รองศาสตราจารย์ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่า จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดเป็นสิ่งที่ควรพิจารณา กล่าวคือ ถ้าจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดมีมากเกินไป อาจทำให้มีผลกระทบต่อระบบการประชุม เช่น อาจมีการอภิปรายกันมาก หรือโอกาสจะอภิปรายมีได้ไม่ทั่วถึง หรือจังหวัดจะต้องรับภาระในการจ่ายเงินค่าป่วยการ ซึ่งเป็นเงินค่าตอบแทนรายเดือนของสมาชิกสภาจังหวัด เป็นการสิ้นเปลืองเงินงบประมาณ จึงควรจะจำกัดจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดให้เหมาะสมกับความจำเป็น<sup>3</sup> ดังนั้น จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดจึงมีไม่เกินกว่า 36 คน แม้ว่าจังหวัดนั้นจะมีประชากรมากมายเพียงใดก็ตาม

จากข้อสังเกตทั้งสองนี้ เป็นมุมมองที่มีต่อการกำหนดจำนวนสมาชิกที่สมควรและจำเป็น เพื่อให้บังเกิดประโยชน์แก่ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสภาจังหวัด และประโยชน์ที่จะตกแก่จังหวัดและประชาชน ซึ่งผู้เขียนมีข้อเสนอแนะที่ผสมผสานแนวความคิดทั้งสอง โดยเห็นว่า การจำกัดจำนวนสมาชิกสภาจังหวัดไม่ให้มีมากเกินไปจนเกินความจำเป็น (มาตรา 7 พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498) มีความเหมาะสมอยู่ในระดับหนึ่ง แต่ไม่ควรบัญญัติกำหนดจำนวนไว้ตายตัว กล่าวคือในบางจังหวัดที่มีประชากรเกิน 1,000,000 คน มาก ๆ สมควรจะมีการขยายจำนวนของสมาชิกสภาจังหวัดที่จะมีได้ให้มากกว่า 36 คน โดยเพิ่มจำนวนขึ้นทีละน้อย ๆ เช่น มีประชากร 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 40 คน ประชากร 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 45 คน ซึ่งจะเกิดผลดีคือสมาชิกสภาจังหวัดสามารถทำหน้าที่หรือดูแลทุกข์สุขของราษฎรได้อย่างทั่วถึง ขณะเดียวกันก็ไม่มีจำนวนมากเกินไปจนทำให้การดำเนินงานของสภาจังหวัดขาดเอกภาพ หรือมีสมาชิกสภาจังหวัดมากเกินไปจนความจำเป็น

<sup>3</sup>ประทาน คงฤทธิศึกษากร, องค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง (เอกสารการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2528), หน้า 3.

(1) การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

การเลือกตั้งเป็นหัวใจสำคัญยิ่งของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะมีการเลือกตั้งทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ จนกระทั่งถึงระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และทราบความต้องการของประชาชนได้ดีที่สุด ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้แทนของตนขึ้น ทำหน้าที่นิติบัญญัติและควบคุมการบริหารของท้องถิ่น ดำเนินกิจการบางอย่างสนองความต้องการของประชาชน และควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างเรียบร้อยมีประสิทธิภาพบรรลุเป้าหมายตามความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่น

เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดว่างลง เนื่องจากครบวาระ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ประกาศให้มีการเลือกตั้ง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482 ซึ่งโดยปรกติการเลือกตั้งจะมีขึ้นทุก ๆ 5 ปี แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจประกาศให้มีการเลือกตั้งเนื่องจากตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดว่างลงอันเนื่องมาจากสาเหตุอื่นที่ไม่ใช่การครบวาระ เช่น สภาจังหวัดถูกยุบ การตาย การลาออก ผู้ว่าราชการสอบสวนแล้วสั่งให้ออกเนื่องจากขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด หรือการที่สภาจังหวัดมีมติให้สมาชิกสภาจังหวัดนั้นจากตำแหน่ง ซึ่งกรณีดังกล่าวเหล่านี้จะต้องกำหนดให้มีการเลือกตั้งขึ้นภายใน 90 วัน นับตั้งแต่ตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดนั้นว่างลง และผู้ที่เข้ามาแทนจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ที่ตนแทน แต่ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาจังหวัดว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกิน 180 วัน จะไม่เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ (มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498)



### สถานการณ์การเป็นสมาชิกสภาจังหวัด

สถานการณ์ของการเป็นสมาชิกสภาจังหวัดเริ่มต้นขึ้นในวันเลือกตั้ง กล่าวคือเมื่อมีการนับคะแนนและทราบผลว่าผู้สมัครผู้ใดได้รับเลือกตั้ง ก็ให้ถือว่าสมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดของผู้นั้นเริ่มในวันนั้นทันที

#### (2) การพ้นจากสมาชิกภาพ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 12 และโดยผลของมาตรา 44 ได้บัญญัติการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาจังหวัดไว้ 6 ประการ คือ

(2.1) เนื่องจากครบวาระ การดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาจังหวัดตามวาระที่กฎหมายกำหนดไว้ 5 ปี สมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดก็จะหมดสิ้นลง

(2.2) เนื่องจากการตาย สมาชิกภาพแห่งสภาจังหวัดของผู้ใดจะสิ้นสุดลงทันทีเมื่อผู้นั้นตาย

(2.3) เนื่องจากลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ใบลาออกของสมาชิกสภาจังหวัดจะมีผลสมบูรณ์เมื่อได้ยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ของจังหวัดได้ลงรับใบลาออกในทะเบียนหนังสือรับของจังหวัดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณแล้ว สำหรับใบลาออกของสมาชิกสภาจังหวัดที่มีเงื่อนไขแห่งการลาออกไว้ จะมีผลสมบูรณ์เมื่อถึงเวลาที่ได้กำหนดไว้

อนึ่งใบลาออกที่มีเงื่อนไขไม่ถือว่าเป็นการแสดงเจตนาลาออก ไม่นับเป็นการลาออกตามมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 นี้ และไม่มีผลบังคับใช้

(2.4) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก เป็นกรณีที่น่าปรากฏต่อมาว่า สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด การสิ้นสุดสมาชิกภาพตามกรณีนี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วและสั่งให้ออกเท่านั้น แม้สมาชิกสภาจังหวัดผู้นั้นขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือต้องห้ามตาม กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดที่กล่าวมาแล้วก็ตาม สำหรับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 20 ซึ่งมีประเด็นที่น่าพิจารณาคือในมาตรา 20 (8) ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ให้จำคุกและถูกคุมขัง โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 20(8) นี้ ให้บังคับทั้งในขณะสมัครรับเลือกตั้ง และภายหลังที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว และคำพิพากษาดังกล่าวไม่จำเป็นต้องถึงที่สุด หากว่าผู้ใดต้องคำพิพากษา และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งของศาลก็ถือว่าผู้นั้นมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 20 (8) นี้ทันที

(2.5) สภาจังหวัดวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทาง จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาจังหวัดหรือกระทำการอันอาจ เสื่อมเสียประโยชน์ของจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) ซึ่งมีมติของสภาจังหวัดจะต้องมี เสียงไม่ต่ำกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิก สภาจังหวัดกรณีนี้เป็นอำนาจของสภาจังหวัดที่จะวินิจฉัยต่อสมาชิกสภาจังหวัดที่มีความประพฤติจะ นำมาซึ่งความเสื่อมเสียสู่สภาจังหวัดหรือจังหวัด

(2.6) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาจังหวัด ตามมาตรา 44 สถานภาพ ของสมาชิกสภาจังหวัดจะสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้รัฐมนตรีจะต้องแสดงเหตุผลของการยุบสภา และจะ ต้องให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน

### 3.1.2 อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัด ซึ่งอาจแยกได้เป็น 2 ส่วนสำคัญ คือ 1. อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ 2. อำนาจในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ในบทนี้จะบอกกล่าวเฉพาะส่วนที่ 1 ส่วนที่ 2 จะกล่าวในบทที่ 4 เพื่อให้มีความสัมพันธ์กับหัวข้อของการศึกษาวิจัยต่อไป

อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัดและการอนุมัติใช้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว เพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### (1) การเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด<sup>4</sup>

การเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดสามารถกระทำได้โดยสมาชิกสภาจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่สมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เสนอร่างจะต้องระบุหลักการและเหตุผลของร่างข้อบัญญัตินั้นประกอบด้วย โดยให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภาจังหวัดและมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 4 คน หากเป็นร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณารับรองก่อนนำเข้าที่ประชุมสภา การพิจารณาร่างข้อบัญญัติจังหวัดจะกระทำเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 เป็นขั้นรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติจังหวัด ประธานสภาจังหวัดจะต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาจังหวัดได้มีการอภิปรายกันพอสมควร จึงจะมีการลงมติได้ แต่ถ้าหากการพิจารณาในวาระที่ 1 มีปัญหาสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ สภาจังหวัดอาจลงมติให้ส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นให้คณะกรรมการของสภาพิจารณาก่อน หรืออาจมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาในขั้นหนึ่งก่อนการลงมติของสภาจังหวัดได้ ทั้งนี้การส่งร่างข้อบัญญัติจังหวัดให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการหรือการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรับไปพิจารณานี้จะต้องกำหนดระยะเวลาดำเนินการและส่งคืนสภาจังหวัดด้วย

<sup>4</sup>คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีความรับผิดชอบและควรแก่การยกย่อง," หน้า 47-49.

การพิจารณาในระยะที่ 2 เป็นการแปรญัตติร่างข้อบัญญัติจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมาชิกสภาจังหวัดเห็นควรให้มีการแก้ไข ก็จะต้องเสนอคำแปรญัตติโดยเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภาจังหวัด การพิจารณาในระยะที่ 2 จะเป็นการพิจารณาร่างข้อบัญญัติเรียงมาตรา แต่จะมีการอภิปรายเฉพาะข้อความที่มีผู้ขอแปรญัตติหรือที่คณะกรรมการแก้ไขเท่านั้น ในกรณีที่เป็นการแก้ไขร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ การแปรญัตติจะกระทำเพื่อเป็นการลดรายจ่ายเท่านั้น เมื่อที่ประชุมเห็นด้วยกับคำแปรญัตติหรือการแก้ไขใดแล้ว จะเสนอญัตติให้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องที่ลงมติไปแล้วไม่ได้

การพิจารณาในระยะที่ 3 เป็นการลงมติอนุมัติร่างข้อบัญญัติจังหวัด ให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย จะไม่มีการอภิปรายใด ๆ การลงมติโดยทั่วไปให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ โดยถือว่าสมาชิกสภาจังหวัดคนหนึ่งมีหนึ่งเสียง หากการลงมติดีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกหนึ่งเสียงเป็นการชี้ขาด นอกจากนี้สมาชิกสภาจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดอาจอนุมัติต่อสภาจังหวัดให้มีการประชุมพิจารณาสามารถคราวได้ (ยกเว้นในร่างข้อบัญญัติจังหวัดเกี่ยวกับงบประมาณ) โดยการพิจารณาในระยะที่ 2 ให้ที่ประชุมเป็นกรรมการเต็มสภา และประธานสภาจังหวัดจะทำหน้าที่ประธานคณะกรรมการไปโดยปริยาย

ร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่สภาจังหวัดมีมติไม่รับหลักการในระยะที่ 1 หรือสภาลงมติไม่อนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมายในระยะที่ 3 หรือสภามีมติให้บังคับใช้ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วย มีผลให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป จะนำเสนอร่างข้อบัญญัตินั้นหรือร่างข้อบัญญัติจังหวัดอื่นที่มีหลักการเดียวกันอีกในสมัยประชุมนั้นไม่ได้

#### (1.2) การอนุมัติร่างข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว

ในกรณีฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาจังหวัดให้ทันท่วงทีไม่ได้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 37 ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถตราข้อบัญญัติชั่วคราวซึ่งมีผลใช้บังคับเสมือนกับข้อบัญญัติจังหวัด แต่จะต้องได้

รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด และได้มีการปิดประกาศไว้โดยเปิดเผยที่ศาลากลางจังหวัดแล้ว

เมื่อถึงสมัยประชุมสภาจังหวัดครั้งต่อไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนำข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวเสนอต่อสภาจังหวัดพิจารณา ถ้าสภาจังหวัดมีมติอนุมัติทำให้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้นมีผลใช้บังคับเป็นข้อบัญญัติจังหวัดต่อไป แต่ถ้าสภาจังหวัดมีมติไม่อนุมัติจะทำให้ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้นเป็นอันตกไปไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายอีกต่อไป แต่ทั้งนี้จะไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้กระทำไประหว่างที่ข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวนั้นมีผลใช้บังคับ

เมื่อพิจารณาโดยเทียบเคียงจะเห็นได้ว่าข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวมีลักษณะคล้ายกับการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ในขณะที่ไม่อยู่ในสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะต้องขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเมื่อมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีของข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวก็เช่นกัน กฎหมายต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาจังหวัดควบคุมและกลั่นกรองการใช้อำนาจในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนของผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้บังเกิดประโยชน์แก่จังหวัดและประชาชนอย่างแท้จริง

### 3.1.3 การประชุมของสภาจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ได้กำหนดถึงการประชุมของสภาจังหวัดไว้ 3 ลักษณะ คือ

(1) การประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก หมายถึง การประชุมในครั้งแรกหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด โดยกำหนดให้สมาชิกมาประชุมภายใน 90 วัน และให้ประธานฯ นำปรึกษาในที่ประชุมว่าจะกำหนดการประชุมสมัยสามัญเมื่อใด ตลอดจนให้กำหนดการประชุมสมัยสามัญในปีถัดไปได้ด้วย (มาตรา 16 วรรค 2)

(2) การประชุมสมัยสามัญ ในปีหนึ่งให้มีการประชุมสามัญสมัยหนึ่ง และในการประชุมสมัยสามัญให้เลือกตั้งประธาน รองประธานขึ้นใหม่ทุกครั้งที่มีการประชุมและให้เลือกคณะกรรมการสามัญประจำสภาด้วย การประชุมสมัยสามัญกำหนด 15 วัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือขยายเวลาสมัยประชุมออกไปก็ได้ (มาตรา 16 วรรคแรก, มาตรา 17)

(3) การประชุมสมัยวิสามัญ เมื่อเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยวิสามัญก็ได้ หรือสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง เข้าชื่อทำคำร้องยื่นต่อประธานสภาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกประชุมภายใน 15 วันนับแต่ได้รับคำร้องขอตั้งกล่าวจากประธานสภาจังหวัด การประชุมสมัยวิสามัญให้มีกำหนด 7 วัน แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ (มาตรา 19)

#### การเลือกประธาน รองประธาน และคณะกรรมการสภาจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 กำหนดให้สภาจังหวัดมีประธานสภาจังหวัดคนหนึ่ง และรองประธานสภาจังหวัดคนหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาจังหวัดและให้สภาจังหวัดมีอำนาจเลือกสมาชิกเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาและคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัดแล้วรายงานต่อสภาจังหวัด

#### (1) การเลือกประธานสภา และรองประธานสภา

ในการประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก ให้สมาชิกผู้อาวุโสเป็นประธานชั่วคราว เพื่อดำเนินการประชุมสภาและดำเนินการเลือกประธานสภาและรองประธานสภาจังหวัด

วิธีการเลือกประธาน และรองประธานสภาจังหวัด ให้สมาชิกเสนอชื่อสมาชิกที่ตนเห็นสมควรได้หนึ่งชื่อ โดยต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสองคน ถ้าหากมีการเสนอมากกว่าหนึ่งชื่อให้เขียนชื่อลงคะแนน ผู้ใดได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้รับเลือก ถ้ากรณีคะแนนเท่ากันให้เลือกใหม่ เฉพาะชื่อที่ได้คะแนนเท่ากัน หากคะแนนเท่ากันอีกให้ประธานสภาจังหวัดชี้ขาด

การเลือกประธานสภาและรองประธานสภาจังหวัด ให้เลือกตั้งทุกครั้งที่ในการเปิดสมัยประชุมสามัญประจำปี สำหรับสมัยวิสามัญไม่ต้องเลือกตั้งใหม่<sup>5</sup>

#### 3.1.4 คณะกรรมการสภาจังหวัด

สภาจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัด เพื่อให้กระทำการกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัดหรือให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติจังหวัดได้ ซึ่งคณะกรรมการสภาจังหวัดนี้มีอยู่ 2 ประเภทด้วยกัน คือ คณะกรรมการสามัญประจำสภา ซึ่งมีสมาชิกที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัดเท่านั้น กับคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาซึ่งอาจมีสมาชิกทั้งที่เป็นสมาชิกสภาจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก การดำเนินงานของคณะกรรมการสภาจังหวัดจะเป็นไปตามมติที่ประชุมสภาจังหวัดในกิจการอันอยู่ในวงงานของสภาทั้งในและนอกสมัยประชุม

โดยทั่วไปสภาจังหวัดจะปฏิบัติหน้าที่เฉพาะในสมัยประชุมเท่านั้น ซึ่งสมัยประชุมสามัญของสภาจังหวัดมีเพียงปีละครั้ง สมัยประชุมวิสามัญอาจมีขึ้นหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับความจำเป็น แต่ภาระของสภาจังหวัดมีอยู่ตลอดเวลา สภาจังหวัดจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัดขึ้น เพื่อดำเนินกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงใด อันอยู่ในวงงานของสภาจังหวัด หรือการให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติจังหวัด

<sup>5</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาจังหวัด พ.ศ. 2498 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2500 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2527 ของกระทรวงมหาดไทย, หมวด 1 ข้อ 4-7

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางในการตั้งคณะกรรมการสภาจังหวัดไว้ตามหนังสือสั่งการด่วนมาก ที่ 14805/2498 ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 2498 เรื่องการเปิดประชุมสภาจังหวัดครั้งแรก ข้อ 4(7) คือ

ก. คณะกรรมการซึ่งกฎหมายบังคับให้ต้องตั้ง ได้แก่ คณะกรรมการอนุมัติข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งจะต้องเป็นกรรมการสามัญประจำสภา

ข. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม (สามัญ)

ค. คณะกรรมการสอบสวนการคลังทางจังหวัด (สามัญ)

ง. คณะกรรมการพิจารณาวางโครงการดำเนินงานของจังหวัดคณะต่าง ๆ

ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญก็ได้ เช่น

- คณะกรรมการโยธา ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการโยธาตามมาตรา 31(5) (6) (7) (8) (9)

- คณะกรรมการการสาธารณสุข ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการตาม มาตรา (31) (2) (3) (11)

- คณะกรรมการการสาธารณสุข การสาธารณสุขโรคและการพาณิชย์ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการตามมาตรา 31 (3) (7) (9)

- คณะกรรมการบำรุงส่งเสริมอาชีพ ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการตาม มาตรา 31 (12)

- คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรม ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการตามมาตรา 31 (1) (15)

คณะกรรมการคณะต่าง ๆ ตามข้อ ง. นี้ มีความมุ่งหมายให้เป็นกรรมการพิจารณาวางนโยบายในกิจการส่วนจังหวัดต่าง ๆ จึงควรจัดตั้งในรูปคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อสามารถแต่งตั้งข้าราชการหรือบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมเป็นกรรมการได้ นอกจากนี้คณะกรรมการ



การดังกล่าวจะมีที่คณะ เรียกว่าอย่างไร และมีอำนาจหน้าที่ประการใดบ้างขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละจังหวัด

ข้อสังเกต จากการศึกษาที่ผู้เขียนได้สนทนาและสอบถามทัศนคติของสมาชิกสภาจังหวัดในเขตจังหวัดราชบุรี ซึ่งเกือบทั้งหมดได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสมาชิกสภาจังหวัด คือ เป็นผู้ช่วยเหลือ ให้คำปรึกษา แนะนำ ในงานทางการเมืองของแต่ละพื้นที่ภายในเขตจังหวัด แก่ ส.ส. ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดจะสามารถสัมผัสกับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างใกล้ชิดและทั่วถึงกว่า ส.ส. ข้อมูลที่ ส.ส. ได้รับจึงมีประโยชน์และสามารถนำไปดำเนินการในระดับสูง เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป อีกทั้งยังเป็นอำนาจต่อรองที่สภาจังหวัดจะพึงมีต่อฝ่ายบริหารในอันที่จะทำให้สภาจังหวัดมีบทบาทในการทำงานมากขึ้นอีกทางหนึ่ง

ในทางตรงกันข้าม หากสมาชิกสภาจังหวัดมีทัศนคติในทางการเมืองที่ขัดแย้งกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงานและการพัฒนาของจังหวัดโดยส่วนรวม เช่น ความขัดแย้งอาจทำให้โครงการของอีกฝ่ายหนึ่งถูกระงับหรือล่าช้า มีการเลือกปฏิบัติเฉพาะในบางพื้นที่ เป็นต้น ดังนั้น นโยบายและการทำงานของสมาชิกสภาจังหวัดจึงควรจะสอดคล้องและสนับสนุนการทำงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะทำให้บังเกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาจังหวัดได้เป็นอย่างดี

### 3.2 ผู้ว่าราชการจังหวัด

ในแต่ละจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) มีผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของจังหวัด และรับเอานโยบายจากส่วนกลางมาดำเนินการให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งเป็นงานในส่วนของการบริหารส่วนภูมิภาค กับมีฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะทั่วทั้งเขตจังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลใด ในบทนี้จะขอกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหลัก

#### 3.2.1 โครงสร้างฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หัวหน้าส่วนต่าง ๆ เช่น เลขานุการจังหวัด หัวหน้าส่วนการคลัง และนายอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบ โดยมีข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นผู้ช่วยและรับผิดชอบในงานแต่ละส่วน ดังนี้

ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด รวมทั้งเป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในราชการส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยรับผิดชอบต่อสภาจังหวัดในอันที่จะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงเพื่อความผาสุกของประชาชน ดังนั้น การบริหารราชการส่วนจังหวัดของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน คือ ต้องปฏิบัติตามมติสภาจังหวัดซึ่งถือว่าเป็นเสียงแสดงเจตน์จำนงของประชาชนในจังหวัดนั้นตามอุดมคติการปกครองตนเอง

ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่งตั้งจากปลัดจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและบริหารรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

นายอำเภอ ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ มีหน้าที่ในการบริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอนั้น ตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

สำหรับส่วนการบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแบ่งเป็น

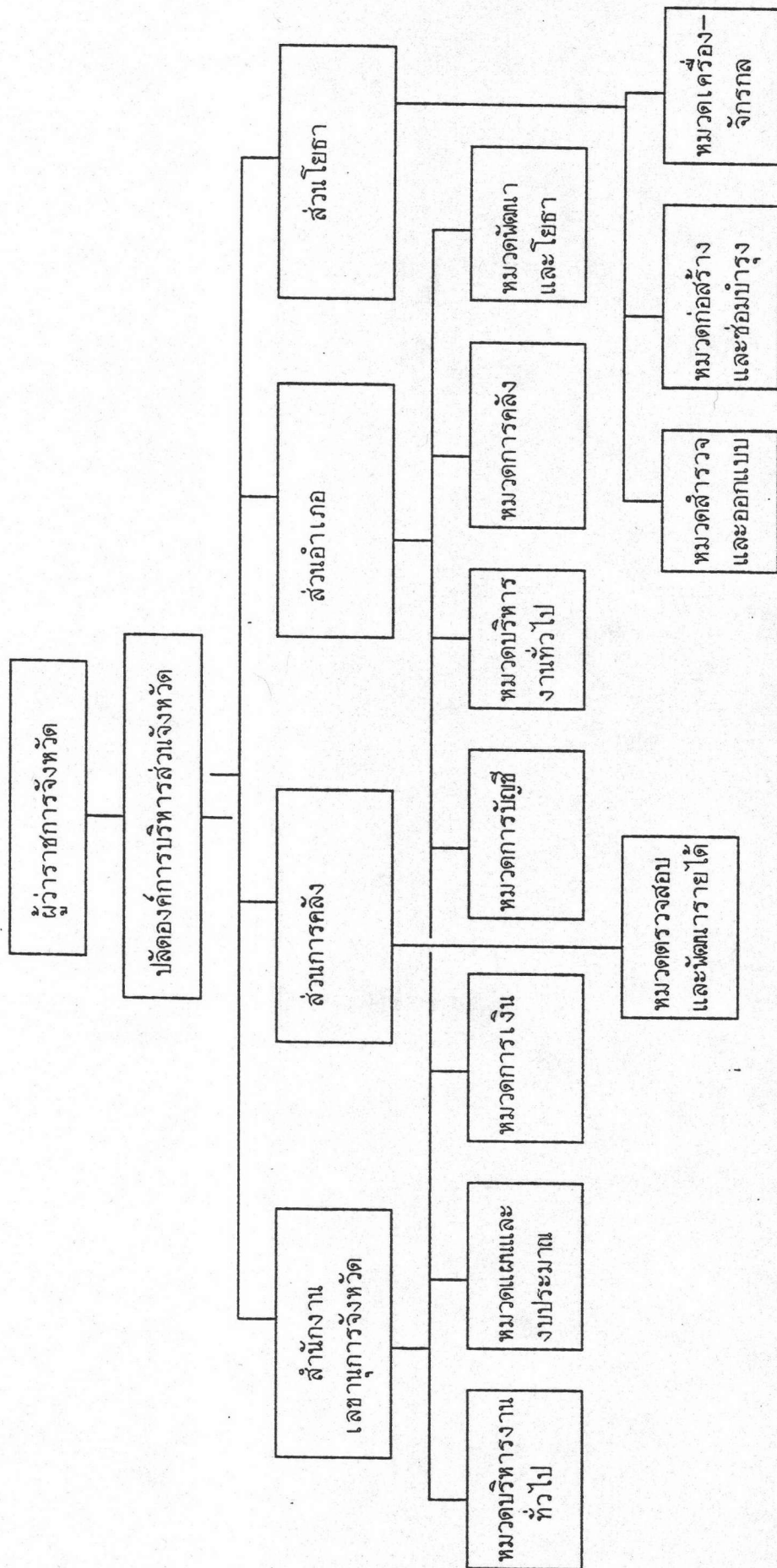
สำนักงานเลขานุการจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีเลขานุการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบัญชาและรับผิดชอบงานในหน้าที่ แบ่งโครงสร้างเป็น 2 หมวด คือ หมวดบริหารงานทั่วไปกับหมวดแผนและงบประมาณ

ส่วนการคลัง มีหน้าที่ในงานที่เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี มีหัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้รับผิดชอบแบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดการเงิน หมวดการบัญชี และหมวดตรวจสอบและพัฒนารายได้

ส่วนโยธา มีหน้าที่ในงานที่เกี่ยวกับงานด้านช่าง เช่น การก่อสร้างและการซ่อมบำรุงเครื่องจักรกล มีหัวหน้าส่วนโยธาเป็นผู้รับผิดชอบ แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดสำรวจและออกแบบ หมวดก่อสร้างและซ่อมบำรุง และหมวดเครื่องจักรกล

ส่วนอำเภอ/กิ่งอำเภอ มีหน้าที่บริหารกิจการส่วนจังหวัดในเขตอำเภอ/กิ่งอำเภอตามผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย แบ่งโครงสร้างเป็น 3 หมวด คือ หมวดบริหารงานทั่วไป หมวดการคลัง และหมวดพัฒนาและโยธา รายละเอียดตามแผนภูมิดังนี้

แผนภูมิที่ 3.2 โครงสร้างฝ่ายบริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัด



### อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร

ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดควบคู่ไปกับสภาจังหวัดหรืออีกนัยหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบในราชการบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องบริหารราชการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน คือ ปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัดในเมื่อมตินั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัดและรับผิดชอบงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อีกด้วย กล่าวคือ เป็นตัวแทนของราชการส่วนกลางบริหารงานราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดนั้น ๆ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นทั้งตัวแทนของราชการส่วนกลางในการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของประชาชนในจังหวัดในการบริหารกิจการส่วนจังหวัด

#### 3.2.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดมีดังต่อไปนี้<sup>๕</sup>

- (1) อำนาจหน้าที่บริหารทั่วไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการร่วมกับสภาจังหวัด โดยมีหน้าที่นำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติและดูแลดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติจังหวัด
- (2) ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ลงโทษ ตลอดจนการให้บำเหน็จความชอบ

<sup>๕</sup>คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "บทบาทของสมาชิกสภาจังหวัดในฐานะนักการเมืองท้องถิ่นผู้มีความรับผิดชอบและควรแก่การยกย่อง," หน้า 15-16.

(3) เสนอและพิจารณาอนุมัติประกาศใช้ร่างข้อบัญญัติจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัดได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาจังหวัด และเป็นผู้เสนอร่างข้อบัญญัติถึงประธานของจังหวัดต่อสภาจังหวัด และเมื่อร่างข้อบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาจังหวัดแล้ว จะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบและลงชื่อประกาศใช้ นอกจากนั้น ในการฝึกเงินไม่อาจเรียกประชุมสภาจังหวัดได้ทันที ผู้ว่าราชการยังมีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราวได้โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาจังหวัด

(4) ยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัด ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบกับร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดแล้ว ต้องส่งร่างข้อบัญญัติไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของสภาจังหวัด ก็ส่งร่างกลับคืนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ร่างข้อบัญญัติจังหวัดนั้นก็ตกไปไม่มีผลบังคับใช้

(5) สั่งสอบสวนสมาชิกสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสอบสวนและสั่งให้สมาชิกสภาจังหวัดออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่าผู้นั้นขาดคุณสมบัติของผู้สมัครผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด

(6) เปิด-ปิด และขยายเวลาประชุมสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้เรียกประชุมสภาจังหวัดตามสมัยประชุมและเป็นผู้เปิดและปิดการประชุม รวมทั้งเรียกประชุมสภาจังหวัดเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งจังหวัดหรือเมื่อสมาชิกสภาจังหวัดร้องขอ นอกจากนั้นยังมีอำนาจปิดสมัยประชุมก่อนกำหนดหรือจะใช้ขยายเวลาสมัยประชุมที่ออกไปอีกก็ได้

(7) เพิกถอนมติของสภาจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาจังหวัด ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือ

ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด แต่ทั้งนี้ต้องทำ ภายใน 60 วัน นับแต่สภาจังหวัดได้มีมตินั้น

(8) หน้าที่ในการตอบกระทู้ถาม หรือข้อสอบถามของสมาชิกสภาจังหวัด ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ากระทู้ถามหรือข้อสอบถามนั้นยังไม่สมควรที่จะตอบด้วยเหตุผล ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบก็ได้

### 3.2.3 การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด มาตรา 29 บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 45 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ปฏิบัติการตามมติของสภาจังหวัด" จากบทบัญญัติดังกล่าวมีผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดให้ลุล่วงไป โดยมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามมติของสภาจังหวัด กล่าวคือในหลักการการบริหารงานของผู้ว่าราชการ จังหวัดจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากสภาจังหวัด เมื่อสภาจังหวัดมีมติประการใดออกมา ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของสภาจังหวัดนั้น ๆ แต่กฎหมายได้กำหนด ข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 45 คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติ ซึ่งมีใช้ข้อบัญญัติจังหวัด เมื่อเห็นว่ามตินั้นมีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐ หรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับทางราชการ หรือนอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานขององค์การ<sup>7</sup> ซึ่งต่างกับองค์การ ปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่เป็นในรูปคณะ เช่น คณะเทศมนตรี หรือคณะกรรมการสุขาภิบาล จึงทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในหลายประการเกี่ยวกับการบริหารงานขององค์การ บริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

<sup>7</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 30.

- (1) ความคุมดูแลการบริหารงานกิจการส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการและนโยบายที่สภาจังหวัดวางไว้
- (2) ปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติของสภาจังหวัด แต่ถ้าเห็นว่ามีมตินั้น ๆ มีลักษณะเป็นการเมืองแห่งรัฐหรือฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับของทางราชการหรือเป็นเรื่องที่นอกเหนือกิจการส่วนจังหวัด และมีได้เป็นข้อบัญญัติจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนมตินั้นได้
- (3) อำนาจในการลงนาม และยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัดที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดแล้ว เมื่อร่างข้อบัญญัติจังหวัดผ่านความเห็นชอบจากสภาจังหวัดแล้วจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม นอกจากนี้ผู้ว่าฯยังมีอำนาจในการยับยั้งร่างข้อบัญญัติจังหวัด กล่าวคือถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับร่างข้อบัญญัติจังหวัด ต้องส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของสภาจังหวัดก็จะส่งร่างกฎหมายกลับคืนไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนาม แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยกับความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด จะทำให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไปไม่มีผลใช้บังคับ
- (4) อำนาจในการตอบกระทู้ถาม และตอบข้อสอบถามสภาจังหวัด แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ากระทู้ถามหรือข้อสอบถามนั้นยังไม่สมควรที่จะตอบ หรือเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัดหรือเกี่ยวกับนโยบายราชการบริหารส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิที่จะไม่ตอบได้
- (5) อำนาจในการเรียกประชุมสภาจังหวัดสมัยสามัญและสมัยวิสามัญในการประชุมนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้เปิดและปิดการประชุม
- (6) อำนาจในการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด
- (7) อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติจังหวัด โดยเฉพาะข้อบัญญัติจังหวัดว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้สภาจังหวัดพิจารณา



(8) อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด<sup>๕</sup>

3.2.4 การบริหารการคลังส่วนจังหวัด

ในส่วนของการคลังส่วนจังหวัดได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2531 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับ-จ่าย และเก็บรักษาเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2509 เพื่อให้บริการการเงินและการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยมีข้าราชการส่วนจังหวัดที่ทำหน้าที่ในด้านการคลัง เป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว

การที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีระบบการคลังเป็นของตนเอง มีผลมาจากแนวความคิดที่ว่าองค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอิสระ (autonomy) ในการดำเนินงาน ซึ่งหมายถึงความมีอิสระในด้านงบประมาณโดยมีการจัดเก็บภาษี มีรายได้รายจ่ายของท้องถิ่น และในด้านการคลัง แต่ทางราชการโดยกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจในการตรวจสอบบัญชีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้เกิดความถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และป้องกันการทุจริตได้ทางหนึ่ง

3.2.5 การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด

ข้าราชการที่ปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอยู่ 2 ประเภท คือ

<sup>๕</sup> ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, หน้า 90-91.

(1) ข้าราชการพลเรือนที่ไปช่วยปฏิบัติงานให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผลของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด มาตรา 30 จัตวา ที่ว่า "เพื่อประโยชน์แก่กิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งข้าราชการไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใดเป็นการชั่วคราวได้ โดยไม่ขาดจากความเป็นข้าราชการและคงได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิม ถ้าแต่งตั้งข้าราชการสังกัดกระทรวงอื่นให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับกระทรวงเจ้าสังกัดก่อนแต่งตั้ง ในกรณีเช่นว่านี้ให้ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ" ทั้งนี้ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมักมีรายได้น้อย ไม่สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดเป็นเงินเดือนจ้างเจ้าหน้าที่ขององค์การฯเองได้อย่างเพียงพอ<sup>9</sup> อีกทั้งต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ในการบริหารราชการ ตลอดจนการประสานงานกับหน่วยงานของราชการบริหารส่วนภูมิภาคจึงต้องอาศัยข้าราชการพลเรือนตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกันไปดำเนินการในองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกฐานะหนึ่ง<sup>10</sup> เช่น ปลัดจังหวัด ดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนอำเภอ ปลัดอำเภอดำรงตำแหน่งหัวหน้าหมวดในส่วนอำเภอ เป็นต้น

(2) ข้าราชการส่วนจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ฐานะในทางกฎหมายของข้าราชการส่วนจังหวัด มาตรา 30 ทวิ กำหนดให้ "ข้าราชการส่วนจังหวัดมีฐานะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน และให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับเป็นระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัดโดยอนุโลม" ดังนั้นการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัด เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินคดีทางวินัย การออกจากราชการ

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 124.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 30  
วรรค 2.

การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ ได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับของข้าราชการพลเรือน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และกฎ ก.พ. ที่ออกตามความในพรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เพียงแต่มีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นอิสระตามหลักของการปกครองท้องถิ่น

องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนจังหวัดคือ คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด หรือ ก.จ.<sup>11</sup> ซึ่งประกอบด้วย

- |   |                             |
|---|-----------------------------|
| 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย                                       | เป็นประธาน                  |
| 2. ปลัดกระทรวงมหาดไทย   | เป็นรองประธาน               |
| 3. อธิบดีกรมการปกครอง   | เป็นกรรมการ                 |
| 4. ผู้แทนกระทรวงการคลัง   | เป็นกรรมการ                 |
| 5. ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ   | เป็นกรรมการ                 |
| 6. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน                           | เป็นกรรมการ                 |
| 7. ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง | เป็นกรรมการ                 |
| 8. ผู้ได้รับแต่งตั้งจาก ก.จ. 1 คน                                     | เป็นเลขานุการ <sup>12</sup> |

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 30 ทวิ (1)

<sup>12</sup> โดยทั่วไปมักจะแต่งตั้งจากผู้อำนวยการกองราชการส่วนจังหวัดและตำบลกรมการปกครอง

นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำจังหวัดขึ้นในทุกจังหวัด เรียกโดยย่อว่า "อ.ก.จ.จังหวัด" ประกอบด้วย

- |  |                      |
|--|----------------------|
| 1. ผู้ว่าราชการจังหวัด                 | เป็นประธาน           |
| 2. ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด        | เป็นอนุกรรมการ       |
| 3. เลขาธิการจังหวัด                    | เป็นอนุกรรมการ       |
| 4. หัวหน้าส่วนต่าง ๆ ของจังหวัด        | เป็นอนุกรรมการ       |
| 5. ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจาก อ.ก.จ. 1 คน | เป็นเลขาธิการ อ.ก.จ. |

อ.ก.จ. จังหวัดมีหน้าที่ช่วยเหลือ ก.จ. ปฏิบัติการในจังหวัดนั้น ๆ ตามที่ ก.จ. มอบหมาย และให้มีฐานะและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดให้สำหรับ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด (ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคด้วย) ตลอดจนให้ความเห็นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ข้าราชการส่วนจังหวัดตามผู้ว่าราชการจังหวัดปรึกษา

ในส่วนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนอกจากจะเป็นประธาน ก.จ. โดยตำแหน่งแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนจังหวัด ดังนี้

- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยแก่ข้าราชการส่วนจังหวัดได้ทุกจังหวัดและทุกระดับ<sup>13</sup>

<sup>13</sup> เทียบเคียงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 86

มาตรา 30 ทวิ (3) ยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด (ในฐานะผู้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนภูมิภาค) ต่อข้าราชการส่วนจังหวัด ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้มีอำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการส่วนจังหวัด ในเขตจังหวัดนั้น ๆ<sup>14</sup>

### 3.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยงานของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและจัดรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่ของจังหวัดที่มีได้อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลใด จึงมีพื้นที่ในความรับผิดชอบกว้างขวาง แต่มักจะเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญน้อย เช่นเป็นเขตชนบทท้องไร่ท้องนา หรือเป็นป่าเขา มีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง ทำให้รายได้ของจังหวัด ในแต่ละปีไม่เพียงพอต่อรายจ่าย อีกทั้งมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายในการจัดทำจากทางราชการอยู่หลายประการ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตลอดจนการจัดทำงบประมาณ การสิ้นสุดของจังหวัด จึงต้องแยกต่างหากจากของส่วนกลาง อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของหน่วยการปกครองท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2495 มาตรา 4 ได้ให้คำจำกัดความของ "กิจการส่วนจังหวัด" หมายถึง กิจการที่แยกเป็นส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดินซึ่งมีบทบังคับในพระราชบัญญัตินี้ โดยที่มาตรา 31 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด

<sup>14</sup> เทียบเคียงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 44 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ พ.ศ.2534) และ มาตรา 63

มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัด ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ดังนี้

- (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) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ๆ
- (13) การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (14) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ

สวนสัตว์ ตลอดจนที่ประชุมอบรมราษฎร

- (15) การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (16) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น
- (17) การจัดการคุ้มครองดูแลและหาผลประโยชน์จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด
- (18) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (19) การพาณิชย์
- (20) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจการอื่น

ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด

### 3.3.1 กิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2495 มาตรา 31 ที่มีอยู่ 20 ประการนั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องกระทำในทุกเรื่อง แต่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกกระทำได้ตามความจำเป็นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนได้ภายในวงเงินงบประมาณหรือรายได้ของจังหวัด ซึ่งต่างกับกรณีของเทศบาลที่กฎหมายจะกำหนดว่ากรณีใดที่เทศบาลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล และกรณีที่เทศบาลจะจัดทำกิจการใด ๆ (หมายถึงให้เป็นดุลพินิจว่าจะกระทำหรือไม่ก็ได้) ในเขตเทศบาล<sup>15</sup>

การที่บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดถึง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ เป็นการควบคุมโดยการบัญญัติกฎหมาย (legislative control) หรือการควบคุมโดยรัฐสภา (parliamentary control) กล่าวคือ รัฐสภาเป็นผู้กำหนดและให้ความชอบในการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในรูปของกฎหมาย<sup>16</sup> (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498) การแก้ไขเพิ่มเติม ก็จะต้องกระทำโดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภาเท่านั้น

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดจะกำหนดหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณสุขอยู่ 20 ประการ แต่ในทางปฏิบัติปัจจุบันมีกิจการเพียงไม่กี่ประเภทที่

<sup>15</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50-51 (เทศบาลตำบล), 53-54 (เทศบาลเมือง) และ 56-57 (เทศบาลนคร)

<sup>16</sup>ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : พิระพัสณา, 2526), หน้า 24.

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ เช่น การสร้างและซ่อมแซมถนน การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม การบำรุงและการส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การสาธารณูปการ เป็นต้น กิจกรรมบางอย่างเคยเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต่อมาได้โอนไปสังกัดส่วนราชการอื่น เช่น การศึกษาประชาบาลโอนไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ งานเกี่ยวกับการเร่งรัดพัฒนาชนบทโอนไปจัดตั้งเป็นสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

สาเหตุที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงไม่กี่ประเภท มีสาเหตุที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด ในพื้นที่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ซึ่งมักเป็นพื้นที่ชนบท มีประชากรอาศัยอยู่เบาบาง แต่อาณาเขตกว้างขวาง ทำให้องค์การฯ มีงบประมาณหรือรายได้ที่ไม่มากพอในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง
- (2) จากการที่พื้นที่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพื้นที่ชนบท กิจกรรมบางประเภทที่กฎหมายกำหนดอาจไม่มีความจำเป็นต่อสังคมชนบทในปัจจุบัน เช่น ทางระบายน้ำ น้ำประปา การกำจัดขยะมูลฝอย การสร้างสวนสาธารณะ เป็นต้น
- (3) กิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนดในมาตรา 31 ของพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ทั้ง 20 ประเภท มักจะซ้ำซ้อนกับกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจ การป้องกันบำบัดโรค การจัดตั้ง และบำรุงสถานพยาบาลอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในเขตของการปกครองท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ที่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นตัวแทนของทางราชการในการดูแลทุกข์สุขของราษฎร เป็นผลให้การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ทำให้ไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะได้ครบทั้ง 20 ประเภทตามที่กฎหมายกำหนดได้



(4) การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ในความรับผิดชอบมาก แต่เป็นพื้นที่ยากจน ทำให้รายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้ต่ำเป็นผลให้องค์การฯมีศักยภาพในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดอยู่ไม่มาก จึงมักจะดำเนินการในสิ่งที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

จากเหตุผลดังกล่าวมีผลให้การจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมักอยู่ในวงจำกัด เช่น เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน infra structure (ถนนหนทาง แหล่งน้ำ) หรือเกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพเป็นหลัก แต่ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31(20) กล่าวถึงกิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการส่วนจังหวัด จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นการเขียนกฎหมายที่ยืดหยุ่นเพื่อมิให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย กล่าวคือ กรณีที่ไม่อาจเข้าตามมาตรา 31(1)-(19) ได้ แต่มีความจำเป็นต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นก็อาจปรับเข้าตามมาตรา 31(20) ได้ นอกจากนี้กิจการบางอย่างของทางราชการอาจมีการมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการแทน ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและท้องถิ่นยิ่งขึ้น

### 3.3.2 กิจการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำได้

การจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไปถือหลักกว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ แต่ต่อมาเมื่อสังคมมนุษย์มีความเจริญขึ้น ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐก็มีความซับซ้อนไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่น และองค์กรกระจายอำนาจตามกิจการ เช่น รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยเป็นการมอบอำนาจ (delegation) ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้ดำเนินการเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐ

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นมีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการอยู่ 20 ประการ ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อที่ 3.3.1 โดยที่กฎหมายบัญญัติกำหนดอำนาจ

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ แต่มิได้บัญญัติในลักษณะที่เป็นการบังคับให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องกระทำ และในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้ง 72 จังหวัด ก็ไม่สามารถที่จะดำเนินงานในกิจการทั้ง 20 ประการได้ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านงบประมาณหรือซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานอื่น จึงมิได้เป็นสิ่งแสดงว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดประสิทธิภาพในการทำงานแต่ประการใด ต่างกับกรณีของเทศบาลหากเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดว่ากิจการใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลจะต้องกระทำแต่มิได้กระทำถือว่าเทศบาลนั้นบกพร่องในการดำเนินงานได้

ในทางตรงกันข้ามหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการในสิ่งที่นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ 20 ประการ ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นหรือที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าไปดำเนินกิจการป่าไม้หรือเหมืองแร่ แม้ว่าอาจจะได้รับสัมปทานมา โดยถูกต้องตามกฎหมายจากกรมป่าไม้หรือกรมทรัพยากรธรณี และดำเนินงานในพื้นที่ขององค์การก็ตาม แต่เป็นการดำเนินงานที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ ก็ไม่สามารถจะกระทำได้ แต่ทั้งนี้อาจมีข้อยกเว้นคือ ถ้ามีกฎหมายอื่นให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ ย่อมสามารถเข้าดำเนินการได้ เช่น อำนาจในการควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

กิจการที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด และปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ มักจะเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันและผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดจึงจะสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรที่ให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น เพราะกิจการที่กฎหมายมอบอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นดำเนินการนั้น โดย

หลักการกระจายอำนาจบริหารถือว่าเป็นการมอบอำนาจให้อย่างเด็ดขาด ดังนั้นการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยแท้<sup>17</sup>

การศึกษาวิจัยในข้อที่ 3.3.2 นี้ จึงเป็นการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และข้อเสนอแนะเพื่อนำมาปรับปรุงการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

### กิจการที่เป็นอำนาจของรัฐ

กิจการที่เป็นอำนาจของรัฐ ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนในประเทศเป็นส่วนรวม มีลักษณะที่ไม่อาจถูกจำกัดอยู่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งได้ โดยเฉพาะ หรือเป็นกิจการที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ กิจการดังกล่าวนี้เรียกว่าเป็นกิจการของชาติ (national affairs) ซึ่งอาจจำแนกได้เป็นสองลักษณะ คือ

(1) กิจการที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนกลางโดยแท้ เป็นกิจการที่ไม่สามารถมอบอำนาจให้องค์กรกระจายอำนาจอื่น ๆ ดำเนินการแทนได้ เพราะเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่ออธิปไตยและความมั่นคงของชาติ เช่น การทหาร การต่างประเทศ จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการเองเท่านั้น

<sup>17</sup> หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 180.

(2) กิจกรรมที่อาจมอบอำนาจให้องค์การปกครองท้องถิ่นช่วยดำเนินการได้ กล่าวคือ เป็นกิจกรรมที่อยู่ในการควบคุมของส่วนกลางแต่ได้มีการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ ในฐานะเป็นเจ้าของงานท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น<sup>๑๖</sup> โดยที่รัฐหรือส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมและประสานการปฏิบัติงานของท้องถิ่นให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน กิจกรรมดังกล่าวเช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การควบคุมอาคาร เป็นต้น

#### กิจกรรมที่เป็นอำนาจของท้องถิ่น

กิจกรรมที่เป็นอำนาจของท้องถิ่นจะต้องเป็นกิจกรรมที่ส่วนกลางมอบอำนาจให้ดำเนินการ โดยทั่วไปจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน อันจะเป็นประโยชน์มากกว่าการที่ส่วนกลางดำเนินการเอง เพราะท้องถิ่นย่อมเข้าใจปัญหาของตนที่มีอยู่ได้ดี จึงเป็นหลักประกันว่าจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของส่วนกลางที่มีอยู่นานัปการลงได้ เพราะกิจกรรมที่กฎหมายกำหนดมอบหมายให้ท้องถิ่นดำเนินการจัดทำนั้น เป็นการมอบอำนาจให้อย่างเด็ดขาด องค์การปกครองส่วนกลางไม่สามารถเข้าจัดทำได้อีกต่อไป อำนาจในการดำเนินการหรือการวินิจฉัยสั่งการจึงเป็นเรื่องขององค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งโดยเฉพาะ

<sup>๑๖</sup> พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 มาตรา 3 ได้ให้คำจำกัดความของ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ไว้ว่า ในเขตเทศบาล หมายความว่า นายกเทศมนตรี ในเขตสุขาภิบาล หมายถึง ประธานกรรมการสุขาภิบาล และในท้องที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล หมายถึง นายอำเภอ และในพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 มาตรา 4 กำหนดให้ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ในท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลแล้ว หมายความว่า คณะเทศมนตรี ส่วนในท้องถิ่นที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นเทศบาล หมายความว่า คณะกรรมการจังหวัด (ในปัจจุบันคือผู้ว่าราชการจังหวัด) หรือคณะกรรมการอำเภอ (ปัจจุบันคือนายอำเภอ) ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการจังหวัด

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกิจการที่จะต้องดำเนินการอยู่ 20 ประการ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 ซึ่งกฎหมายมิได้บังคับให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องกระทำในทุกกรณี แต่ให้เลือกกระทำตามความจำเป็นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนภายในขอบเขตของงบประมาณส่วนจังหวัด

ข้อสังเกต ในปัจจุบันราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจบางประการ เช่น การควบคุมอาคาร การสาธารณสุข การทะเบียนราษฎร การประถมศึกษา เป็นต้น ให้แก่เทศบาล เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร เนื่องจากองค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณ บุคลากร และที่สำคัญการจัดทำบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางของเทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีลักษณะเป็นตัวแทนของท้องถิ่นอย่างแท้จริง สามารถดำเนินงานเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง และอำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการให้แก่ประชาชนยิ่งขึ้น สำหรับสาขาภิบาลที่เป็นชุมชนขนาดเล็กและมีรายได้ไม่มากนัก จะได้รับมอบหมายให้จัดทำบริการสาธารณะตามความจำเป็นแห่งสภาพท้องถิ่น

แต่ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสาขาภิบาล โดยทั่วไปมักเป็นเขตชนบทมีประชากรอาศัยอยู่ไม่หนาแน่น แต่มีพื้นที่อยู่ในความรับผิดชอบกว้างขวาง รายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บได้มักไม่เพียงพอต่อกิจการที่จะต้องดำเนินการในแต่ละปีงบประมาณ ทางราชการส่วนกลางจึงมิได้มอบหมายให้ดำเนินกิจการบางอย่างแทนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจดำเนินการได้ไม่ดีเท่ากับส่วนกลางดำเนินการเอง เช่น การจัดการประถมศึกษา ซึ่งแต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษาประชาชนแต่ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ทางราชการส่วนกลางจึงจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สพช.) และโอนกิจการของการศึกษาประชาชนมาขึ้นกับสพช. หรือกรณีการจัดทำประปาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมักจะมีคุณภาพต่ำและการให้บริการไม่ดีต่างกับการดำเนินงานของการประปาส่วนภูมิภาค ที่เป็นองค์กรที่มีความชำนาญเกี่ยวกับการทำน้ำประปาในเขตชนบทโดยเฉพาะ

จากเหตุผลดังกล่าวการที่ทางราชการส่วนกลางจะมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่โดยตรง 20 ประการ ตามมาตรา 31 ควรจะเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น เช่น การสาธารณสุข<sup>19</sup> การควบคุมอาคาร<sup>20</sup> ส่วนกรณีอื่น ๆ ที่ไม่มีความจำเป็นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำแล้วไม่บังเกิดประโยชน์มากนัก เช่น การทะเบียนราษฎร<sup>21</sup> ควรจะให้ทางราชการเป็นผู้ดำเนินการจะเหมาะสมกว่า

### 3.3.3 การทำกิจการนอกเขตและดำเนินกิจการร่วมกับคนอื่น

#### การทำกิจการนอกเขต

นอกจากกิจการที่กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะภายในเขตจังหวัด ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลแล้ว

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484

<sup>20</sup> โดยทั่วไปในเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะมีได้อยู่ในเขตของการควบคุมอาคาร ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แต่อาจมีการยกเว้นให้บางพื้นที่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีคนอาศัยอยู่ค่อนข้างหนาแน่นเป็นเขตการควบคุมอาคารได้

<sup>21</sup> ถ้ามอบหมายกิจการทะเบียนราษฎรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำประชาชนที่อยู่เขตชนบทห่างไกลก็ยังคงเดินทางมาติดต่อราชการที่ตัวอำเภอซึ่งมีหน่วยงานขององค์การฯ ตั้งอยู่ ซึ่งไม่แตกต่างไปกับการที่ทางอำเภอทำอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้งานทะเบียนราษฎรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ การดำเนินงานจึงต้องเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ การมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน การจัดทำย่อมไม่อาจให้ผลดีซึ่งต่างกับกรณีการดำเนินงานของเทศบาลที่มีงบประมาณและบุคลากรเพียงพอ ซึ่งนอกจากจะเป็นการแบ่งเบาภาระของทางราชการแล้ว ยังมีความจำเป็นในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตเทศบาลที่อาศัยกันอยู่อย่างหนาแน่นอีกทางหนึ่งด้วย

มาตรา 31 ทวิ ยังให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำกิจการบางอย่างที่อยู่นอกเขตอำนาจได้ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

- (1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ในเขตของตน
- (2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สมาชิกจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ
- (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

เงื่อนไขที่จะจัดทำกิจการนอกเขต จะต้องครบถ้วนทั้ง 3 ประการข้างต้น ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีโครงการที่จะสร้างถนนจากอำเภอเข้าสู่หมู่บ้านเพื่อให้ประชาชนในเขตองค์การฯ มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวกแต่เส้นทางจะต้องผ่านพื้นที่ในเขตสุขาภิบาล กรณีดังกล่าวถ้าองค์การฯ ต้องการจะสร้างถนนตลอดสาย (รวมทั้งในเขตสุขาภิบาลด้วย) ก็สามารถกระทำได้โดยได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้น ๆ และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยด้วย

#### การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น

มาตรา 31 ทรี กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจดำเนินกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด โดยมีหลักเกณฑ์คือ

- (1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค
- (2) จังหวัดต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกัน และ
- (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่บริษัทถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (1) และ (2) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช้บังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่จังหวัดร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้น ไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย

### 3.3.4 ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณส่วนจังหวัด

การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น และให้มีอิสระในทางการคลัง จึงมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นและนำมาจัดสรรเป็นงบประมาณส่วนจังหวัด แยกต่างหากจากงบประมาณแผ่นดิน

#### (1) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดพร้อมทั้งเสนอบัญชีรายละเอียดตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดประกอบร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายด้วย โดยได้รับความยินยอมจากสภาจังหวัดและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในกิจการดังกล่าวต่อไปนี้

(1.1) กิจการที่เป็นกิจการส่วนจังหวัด ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ซึ่งมีอยู่ 20 ประการ

(1.2) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกิจการของศาลแขวงที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัด

(1.3) กิจการที่จะได้มีกฎหมายมอบให้เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>22</sup>

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2495 มาตรา 38



(2) ลักษณะของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็น

(2.1) งบประมาณรายจ่ายทั่วไป คืองบประมาณรายจ่ายส่วนรวมในกิจการต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีได้ระบุไว้ให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ สามารถแบ่งย่อยออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(2.1.1) รายจ่ายประจำ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำแนกได้เป็น

ก. รายจ่ายงบกลาง ได้แก่ รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยไม่ต้องแยกไปตั้งจ่ายในหน่วยงานต่าง ๆ ประกอบด้วย

- ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย
- รายจ่ายตามข้อผูกพันเช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดการจราจรของตำรวจ เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น
- เงินสำรองจ่าย
- เงินทิ้งทั่วไปตั้งช่วยเหลือให้งบเฉพาะการหรือเงินทิ้งงบเฉพาะการตั้งช่วยเหลือให้งบทั่วไป

(ข) รายจ่ายของหน่วยงาน เป็นเงินรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับการบริหารในแต่ละหน่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำแนกออกได้เป็น 7 หมวด ได้แก่

- หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
- เงินเดือนหมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ข้าราชการส่วนจังหวัดทุกประเภทเป็นรายเดือน โดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอน ในบัญชีกำหนดจำนวนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนประจำปี รวมตลอดถึงเงินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จ่ายในลักษณะเงินเดือนและเงินเพิ่มพิเศษอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน เช่น เงินค่าเบี้ยกันดาร เงินยังชีพข้าราชการส่วนจังหวัดภาคใต้ (ย.ช.ภาคใต้) เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ (พ.ส.ร.) เป็นต้น

ค่าจ้างประจำ หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ ลูกจ้างประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยมีกำหนด เวลาตามอัตราและจำนวนที่ได้รับอนุมัติและรวมตลอดถึงเงินที่จ่ายควบกับค่าจ้างประจำ

- หมวดค่าจ้างชั่วคราว

ค่าจ้างชั่วคราว หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างแรงงานสำหรับการทำงานตามปกติแก่ลูกจ้างชั่วคราวขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาจ้างไม่เกินหนึ่งปี

- หมวดค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ

ค่าตอบแทน หมายความว่า เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ที่ปฏิบัติงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งค่าป่วยการประธานสภา รองประธานสภา และสมาชิกสภาจังหวัด ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ค่าใช้สอย หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่ง บริการรายจ่ายทดแทนเกี่ยวเนื่องในการปฏิบัติงานรวมตลอดถึงรายจ่ายซึ่งไม่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ในกรณีบุคคลภายนอกรับจ้างเหมาทำการบำรุงหรือซ่อมแซมทรัพย์สินให้เบิกจ่ายในหมวดนี้

ค่าวัสดุ หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อสิ่งของซึ่งตามปกติย่อมสิ้นเปลืองหรือสลายตัวในระยะเวลาอันสั้น หรือเปลี่ยนสภาพเป็นอย่างอื่นเพราะการใช้หรือการบริโภค รวมทั้งค่าสิ่งของที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน และขยายความถึงค่าซื้อสิ่งของซึ่งมีลักษณะการใช้คงทนถาวร แต่มีราคาหน่วยหนึ่งหรือปริมาณการซื้อตามประเพณีครั้งหนึ่ง ไม่เกินหนึ่งพันบาท

- หมวดค่าสาธารณูปโภค

ค่าสาธารณูปโภค หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณูปโภค เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น

- หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ค่าครุภัณฑ์ หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนสิ่งของ ซึ่งตามปกติมีอายุการใช้งานยืนนานหรือมีลักษณะคงทนถาวร ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องมาจากการประกอบตัดแปลงหรือต่อเติมสิ่งของดังกล่าว ตลอดจนค่าใช้จ่ายซึ่งรวมอยู่ในราคาของ เช่น ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกันภัย เป็นต้น

ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ดินและสิ่งก่อสร้างรวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการก่อสร้าง ตัดแปลงต่อเติมหรือเสริมสร้างสิ่งก่อสร้าง และเนื่องมาจากการก่อสร้างหรือเสริมสร้างที่ดิน นอกจากนี้ยังให้หมายความรวมถึงการจ้างทำของด้วย

- หมวดเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุน หมายความว่า เงินที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจ่ายเพื่อช่วยเหลือให้แก่ส่วนราชการ องค์การ มูลนิธิ หรือสมาคมตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่กฎหมายกำหนดในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมิได้เป็นผู้ดำเนินการเอง

- หมวดรายจ่ายอื่น

รายจ่ายอื่น หมายความว่า รายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดหนึ่งหมวดใด

ทั้งนี้ การกำหนดรายละเอียดประเภทรายจ่ายตามหมวดรายจ่ายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(2.1.2) รายจ่ายพิเศษ หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเงินกู้ หรือเงินที่จ่ายขาดจากเงินสะสมทั้งหมดหรือบางส่วน โดยอนุโลมให้จำแนกเป็นหมวดรายจ่ายตามแบบรายจ่ายเท่าที่จะกระทำได้

(2.2) งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายในกิจการเฉพาะอย่างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามข้อ 10 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529 คือ

- (1) การประปา
- (2) การขนส่ง
- (3) การจำหน่ายเนื้อสัตว์
- (4) การจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและแก๊ส
- (5) กิจการโรงแรม
- (6) การพาณิชย์หรือกิจการอื่นใด ซึ่งกระทรวง

มหาดไทยเห็นสมควรและให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการตามประเภทของพาณิชย์และกิจการเหล่านั้นเป็นราย ๆ ไป หรือกิจการอื่นใดซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรสั่งให้ทำเป็นงบประมาณเฉพาะการตามประเภทของการพาณิชย์และกิจการเหล่านั้นเป็นราย ๆ ไป เช่น การดำเนินกิจการตลาดกลางเพื่อเกษตรกร เป็นต้น

การตั้งงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการจะต้องจัดทำเป็นประมาณการรายจ่ายแยกออกจากงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และจะต้องนำเสนอต่อที่ประชุมสภาจังหวัดในคราวเดียวกับการเสนอร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้แยกหมวดรายจ่ายและประเภทรายจ่ายเช่นเดียวกับรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายทั่วไป

(2.3) งบประมาณรายจ่ายสภาตำบล คืองบประมาณรายจ่ายในกิจการของสภาตำบลที่จัดทำแยกเป็นส่วนหนึ่งโดยเฉพาะ ตามรายได้ของสภาตำบลแต่ละแห่ง ทั้งนี้โดยผลของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326<sup>23</sup> ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ได้กำหนดให้

<sup>23</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ข้อ 14

สภาตำบลมีรายได้เป็นของตนเอง แต่เนื่องจากสภาตำบลมิได้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถประกาศใช้งบประมาณของตนเองได้ ต้องนำเอางบประมาณของสภาตำบลไปรวมไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้มีผลบังคับใช้และได้มีการกำหนดข้อห้ามมิให้สมาชิกสภาจังหวัดแปรญัตติตัดทอนงบประมาณรายจ่ายของสภาตำบล

### (3) การตั้งงบประมาณ

#### (3.1) การจัดทำงบประมาณของสภาตำบล

การตั้งงบประมาณรายจ่ายสภาตำบลในข้อบัญญัติงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ตั้งยอดรวมทั้งจำนวนไว้ในหมวดรายจ่ายอื่นของส่วนอำเภอ นั้น ๆ และให้ถือว่าเป็นยอดเงินที่จะต้องจ่ายตามข้อผูกพันหรือตามกฎหมายที่ทางราชการกำหนดไว้ สภาจังหวัดจะแก้ไขมิได้

การตั้งงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ของสภาตำบล โดยเฉพาะรายการที่จ่ายจากเงินรายได้ประเภทภาษีบำรุงท้องที่ ให้ใช้จ่ายเฉพาะในกิจการที่อำนาจประโยชน์แก่ประชาชนโดยใกล้ชิดเท่านั้น

คณะกรรมการสภาตำบลจะเป็นผู้พิจารณางบประมาณซึ่งสภาตำบลจะมีรายจ่ายเป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายจากเงินภาษีบำรุงท้องที่และรายจ่ายจากเงินรายได้อื่น เมื่อคณะกรรมการสภาตำบลให้ความเห็นชอบงบประมาณแล้วให้เสนอนายอำเภอท้องที่พิจารณาอนุมัติ เพื่อส่งคำของบประมาณและรายการใช้จ่ายของสภาตำบล ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อรวบรวมจัดทำเป็นข้อบัญญัติงบประมาณต่อไป งบประมาณรายจ่ายของสภาตำบลนี้ถือว่าเป็นเงินที่ตั้งจ่ายตามข้อผูกพันหรือตามกฎหมาย ซึ่งสมาชิกสภาจังหวัดจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณของสภาตำบลไม่ได้

## (3.2) การจัดทำงบประมาณของส่วนอำเภอและส่วน

กิ่งอำเภอ

อำเภอและกิ่งอำเภอจะแต่งตั้งกรรมการชั้นชุดหนึ่ง เพื่อพิจารณากลับกรองงบประมาณของสภาตำบลก่อนเสนอให้นายอำเภออนุมัติและทำหน้าที่ในการขอตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนอำเภอหรือส่วนกิ่งอำเภอ พร้อมทั้งพิจารณาจัดทำโครงการพัฒนาส่วนอำเภอ/ส่วนกิ่งอำเภอ เพื่อนำเสนอให้จังหวัดพิจารณาต่อไป โดยอำเภอจะรวบรวมค่าของงบประมาณของส่วนอำเภอและกิ่งอำเภอพร้อมกับค่าของงบประมาณของสภาตำบล ส่งให้จังหวัดพิจารณาภายในวันที่ 30 เมษายน ของทุกปี

## (3.3) การจัดทำงบประมาณในระดับจังหวัด

สำนักงานเลขาธิการจังหวัดจะเป็นผู้รวบรวม

ประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ส่วนการคลัง ส่วนโยธา ส่วนอำเภอและส่วนกิ่งอำเภอ เพื่อประกอบการคำนวณงบประมาณเพื่อเสนอปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณทำการตรวจสอบในขั้นต้น แล้วส่งให้คณะกรรมการในระดับจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งพิจารณาต่อไป เมื่อคณะกรรมการในระดับจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายเรียบร้อยแล้ว เลขาธิการจังหวัดจะเป็นผู้รวบรวมจัดทำค่าของงบประมาณเสนอปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อจัดทำเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อนำเสนอต่อสภาจังหวัด ภายในวันที่ 15 สิงหาคม ของทุกปี

## (4) การอนุมัติงบประมาณ

เมื่อได้จัดทำร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเรียกประชุมสภาจังหวัดเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติต่อสภาจังหวัด โดยประธานสภาจังหวัดจะมีหนังสือแจ้งนัดประชุมพร้อมทั้งจัดส่งร่างข้อบัญญัติให้สมาชิกสภาจังหวัดทราบก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่า 3 วัน

การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะต้องประชุมพิจารณาเป็น 3 วาระ และจะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้ เมื่อสมาชิกสภาจังหวัดได้รับร่างข้อบัญญัติงบประมาณแล้วควรจะได้มีการศึกษารายละเอียดในร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเสียก่อนที่จะเข้าประชุมสภาจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

วาระที่ 1 วาระที่ 1 เป็นการประชุมสภาจังหวัดขึ้นต้นว่าจะรับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติฯ หรือไม่ เรียกได้ว่าขึ้นรับหลักการและก่อนที่จะลงมติรับหลักการในวาระนี้สมาชิกสภาจังหวัดควรพิจารณาว่าการประมาณการรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปีนั้นสูงขึ้นหรือต่ำกว่ารายได้ที่ได้จริงในปีที่ผ่านมา รายจ่ายนั้นเหมาะสมกับรายได้หรือไม่ นอกจากนั้นในเรื่องงบประมาณรายจ่าย ควรพิจารณาจาก 2 ยอดใหญ่ คือ งบบริหารและงบพัฒนา ซึ่งงบพัฒนาจะต้องมากกว่างบบริหารและ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องพิจารณาถึงการใช้จ่ายงบประมาณว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรได้หรือไม่ มีการกระจายอำนาจการจัดสรรเงินไปยังอำเภอต่าง ๆ ทัวถึงเป็นธรรมหรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้วจึงจะลงมติในชั้นรับหลักการ

ญัตติร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่สภาจังหวัดลงมติรับหลักการแล้ว ให้เสนอคณะกรรมการคลังของสภาจังหวัดเป็นผู้พิจารณา และที่ประชุมสภาจังหวัดจะต้องกำหนดเวลาแปรญัตติด้วย

ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือสมาชิกสภาจังหวัดผู้ใดเห็นสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ โดยปกติให้แปรญัตติเป็นรายข้อและเสนอต่อประธานคณะกรรมการภายในเวลาที่กำหนดในกรณีที่มาชิกเป็นผู้เสนอขอแปรญัตติจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 4 คน

วาระที่ 2 การพิจารณาร่างข้อบัญญัติวาระที่ 2 ให้พิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างข้อบัญญัติ คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับข้อหากสมาชิกผู้ใดต้องการอภิปราย

ในวาระนี้ให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีคำแปรญัตติซึ่งผู้แปรญัตติของสงวนไว้  
อภิปราย หรือที่คณะกรรมการแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติข้อบัญญัติงบประมาณจำกระทำได้โดยการลดราย  
จ่ายและห้ามไม่ให้แปรญัตติทั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มเติมรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความ  
ประสงค์ของจำนวนเงินขออนุญาตจ่าย เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้แปรญัตติและห้ามมิให้  
แปรญัตติในรายการและจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นดอกเบี้ยและเงินส่ง  
ใช้ต้นเงินกู้รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ถ้าที่ประชุมลงมติเห็นด้วยกับคำแปรญัตติหรือเห็นด้วยกับการ  
แก้ไขในข้อใดแล้วมิให้เสนอญัตติขอเปลี่ยนแปลงมตินั้นอีก

วาระที่ 3 การพิจารณาร่างข้อญัตติวาระที่ 3 ให้ที่ประชุม  
ลงมติว่าจะใช้ได้หรือไม่เท่านั้น โดยปกติจะไม่มีกรอภิปราย เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

เมื่อสภาจังหวัดลงมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติแล้วให้นำ  
เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่อภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างนั้น เพื่อประกาศใช้เป็น  
ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีควรดำเนินการให้  
แล้วเสร็จภายในเดือนสิงหาคม และสามารถประกาศใช้เป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
ได้ภายในเดือนตุลาคม และจะต้องส่งสำเนาข้อบัญญัติฯ ให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบความ  
ถูกต้อง หากมีข้อผิดพลาดกระทรวงมหาดไทยอาจจะมีการทักท้วงให้ทำการแก้ไขหรือระงับการ  
ดำเนินการใด ๆ ตามข้อบัญญัตินั้นได้ เนื่องจากว่าการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วน  
จังหวัดมีความสำคัญต่อการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการบริหารงานและการพัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก  
ดังนั้นการจัดทำงบประมาณจะต้องดำเนินการตามที่ระเบียบกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้



เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินกิจการของตนเองในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งหากมีการตั้งงบประมาณไม่ถูกต้อง เมื่อเบิกจ่ายไปจะเป็นการผิดระเบียบและองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องชดใช้เงินที่ได้จ่ายไป นอกจากนี้ยังเป็นการตรวจสอบว่าข้อบัญญัติฯ ดังกล่าวสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลและทางราชการในการพัฒนาประเทศหรือไม่อีกด้วย

(5) งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

ในบางกรณีถ้ามีความจำเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม<sup>24</sup> ซึ่งจะต้องตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายน้อยกว่ารายรับร้อยละสาม และการตราข้อบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะกระทำได้อีกเมื่อ

(5.1) งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่พอแก่การใช้จ่ายหรือในกรณีที่จำเป็นจะต้องจ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ ต้องแสดงให้เห็นปรากฏในข้อบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวด้วยว่าจะจ่ายจากรายรับที่มีได้ตั้งรับไว้ในประมาณการรายรับ หรือจากเงินรายรับที่เกินยอดรวมทั้งสิ้นของประมาณการรายรับประจำปีหรือ

(5.2) จำเป็นจะต้องใช้จ่ายกรณีมีเหตุฉุกเฉินอันเกี่ยวกับสาธารณภัยเกิดขึ้น สำหรับกรณีนี้ต้องแสดงด้วยว่าจะใช้จ่ายจากเงินสะสมหรือเงินอื่นใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

<sup>24</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 39 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529 หมวด 5 ข้อ 34-37

งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเฉพาะที่ตั้งจ่ายจากรายรับประเภทเงินกู้เงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสม เงินอุดหนุนเฉพาะกิจทั้งหมดหรือบางส่วน หรือเงินรายรับอื่นใดทำนองเดียวกัน ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งไว้ในงบรายจ่ายพิเศษ

การตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณใดให้ทำได้ตลอดภายในระยะเวลาอันสิ้นปีงบประมาณนั้น การที่ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไปได้รับอนุมัติจากจังหวัดหรือสภาจังหวัดเรียบร้อยแล้ว หากเป็นผลตติสิทธิ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จะเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมภายในระยะเวลาดังกล่าวไม่

#### (6) การประมาณการรายรับและรายได้

ในส่วนของประมาณการรายรับขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529 ข้อ 1.5 กำหนดให้จำแนกออกเป็นหมวดต่าง ๆ ดังนี้

(6.1) หมวดภาษีอากร คือ รายได้ประเภทภาษีอากรซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บหรือรัฐบาลจัดเก็บแล้วโอนทั้งหมดหรือเป็นแต่บางส่วนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน อากรฆ่าสัตว์ เป็นต้น

(6.2) หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต หรือรายได้ประเภทค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บหรือรัฐบาลจัดเก็บแล้วโอนทั้งหมด หรือเป็นแต่บางส่วนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงนักษัตว์ ค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายและข้อบัญญัติ ค่าธรรมเนียมเร่ขาย เป็นต้น

(6.3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน คือ รายได้อันเกิดจาก ดอกเบี้ยพันธบัตร ดอกเบี้ยเงินฝากและจากการให้เช่าสถานที่หรือที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรืออยู่ในความควบคุมดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ค่าเช่าตลาดหรือห้องแถว หรือค่าเช่าแผงลอย ซึ่งเป็นทรัพย์สินของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

(6.4) หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ คือ รายได้ที่เกิดจากการสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์อื่นใดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น เงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากการประปา หรือจากการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงและแก๊ส เป็นต้น

(6.5) หมวดเงินอุดหนุน คือ รายได้ที่เกิดจากการช่วยเหลือของรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นเพื่อบำรุงท้องถิ่น เช่น เงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อการบูรณะท้องถิ่น และกิจการอื่นทั่วไป เป็นต้น

(6.6) หมวดรายได้อื่น รายได้ที่เกิดจากเงินกู้หรือเงินอื่น ๆ เช่น เงินจ่ายจากเงินสะสม เป็นต้น

(6.7) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด คือ รายได้ที่ไม่เข้าลักษณะ รายได้หมวดหนึ่งหมวดใดดังกล่าวข้างต้น และกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้อยู่ในหมวดนี้ เช่น รายได้อันเกิดจากการจำหน่ายเวชภัณฑ์ รายได้ที่มีผู้ทูลเกล้าฯ ให้ เงินเหลือจ่ายปีเก่านำส่งคืน เป็นต้น

รายละเอียดประเภทของรายได้ให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

#### (7) การควบคุมงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายเมื่อได้ตราเป็นข้อบัญญัติจังหวัดแล้ว การใช้จ่ายเงินในแต่ละรายการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ผู้ว่าราชการจังหวัดและเจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย โดยมีเลขานุการจังหวัดและหัวหน้าส่วนการคลังเป็นผู้ช่วยเหลือและให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

และหนี้

- (1) ควบคุมการรับและการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามงบประมาณ
- (2) ควบคุมบัญชีรายงานและเอกสารอื่นที่เกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน
- (3) ตรวจสอบเอกสารรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการก่อหนี้ผูกพัน

การใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องพิจารณาถึงจำนวนรายได้ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับในแต่ละช่วงของปีงบประมาณด้วย เนื่องจากในช่วงต้นปีงบประมาณ (ตุลาคม-ธันวาคม) องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเงินรายได้ที่ได้รับน้อย เพราะภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งเป็นรายได้หลักขององค์การฯ จะเริ่มจัดเก็บตั้งแต่เดือนมกราคม เป็นต้นไป ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถใช้จ่ายเงินตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่

สภาจังหวัดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามระเบียบวิธีงบประมาณหลังจากที่ข้อบัญญัติงบประมาณได้ประกาศใช้ไปแล้ว โดยสามารถควบคุมได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2529 ซึ่งในเรื่องการโอนเงินงบประมาณรายจ่าย กำหนดไว้ว่า หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงประกอบงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งจ่ายจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ หรือคุณภาพของครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างเปลี่ยนแปลง หรือเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้างจากที่แห่งหนึ่งไปก่อสร้างในที่อีกแห่งหนึ่ง และงบประมาณรายจ่ายที่จ่ายขาดจากเงินสะสมหรือเงินกู้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด ตัวอย่างเช่น มีการต่อท่อประปาในอำเภอ ก. และคำชี้แจงประกอบงบประมาณรายจ่ายได้ กำหนดจำนวนท่อประปาไว้แล้ว แต่ปรากฏว่าท่อประปานั้นขึ้นราคา อำเภอ ก. ไม่สามารถทำได้ต้องขอลดจำนวนท่อประปาลง ซึ่งต้องเสนอขอความเห็นชอบต่อสภาจังหวัดเสียก่อน และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว จึงจะดำเนินการได้

นอกจากนี้กรณีการโอนรายจ่ายจากรายการใดที่ตั้งจ่ายไว้แล้วไปตั้งจ่ายเป็นรายการอื่น ซึ่งเป็นงานหรือโครงการใหม่ที่ไม่มียงบประมาณตั้งจ่ายไว้ก่อนหรือคงไม่ทำโครงการใดโครงการหนึ่งแล้ว โอนไปเพิ่มจ่ายในโครงการอื่นทั้งหมด ถึงแม้ว่าโครงการที่ได้โอนไปเพิ่มจ่ายนั้นจะมียงบประมาณตั้งจ่ายไว้แล้วก็ตามในการนี้ต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดเสียก่อน เมื่อสภาจังหวัดเห็นชอบด้วยให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

ในกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ จะโอนเงินงบประมาณไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ในงบประมาณรายจ่ายเดียวกันเพื่อจะช่วยเหลือกิจการในอีกงบประมาณรายจ่ายหนึ่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดก่อนและให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติ แต่จะโอนเงินงบประมาณต่างหมวดรายจ่ายกันไม่ได้

### 3.3.5 การพัสดุ

ในส่วนของระเบียบการพัสดุของงบประมาณการปกครองท้องถิ่นได้มีระเบียบแยกต่างหากจากระเบียบของทางราชการ<sup>25</sup> โดยกำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2528 ซึ่งกล่าวถึงระเบียบการซื้อ การจ้าง การซ่อมและบำรุงรักษา การจัดทำเอง การได้มา การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุมและการดำเนินการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว<sup>26</sup> ซึ่งในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กำหนดอำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วน

<sup>25</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521

<sup>26</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ท้องถิ่น เป็นผู้มิอำนาจจัดซื้อหรือว่าจ้างในนามขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีเจ้าหน้าที่พัสดุซึ่งมีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้มีหน้าที่หรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุเป็นผู้รับผิดชอบ

สภาจังหวัดในฐานะองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนสามารถที่จะติดตามดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารในเรื่องการพัสดุได้ โดย

- การตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 25
- ในบางกรณีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2528 กำหนดให้ในบางเรื่อง เช่น การได้มาซึ่งพัสดุ การจัดหาพัสดุ การแลกเปลี่ยนพัสดุ การควบคุมและการจำหน่ายพัสดุ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัดด้วย<sup>27</sup>

การซื้อของหน่วยการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การซื้อพัสดุทุกชนิด แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะการจ้าง ซึ่งกระทำได้ 5 วิธี<sup>28</sup> คือ วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ

การจ้างของหน่วยการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การจ้างแรงงาน การจ้างทำของ การรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจ้างเหมาบริการ กระทำได้ 6 วิธี<sup>29</sup> คือ วิธีตกลงราคา วิธีกำหนดราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 7

<sup>28</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 8

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 9

ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างครั้งหนึ่งได้โดยไม่จำกัดวงเงิน<sup>๓๐</sup> ไม่ว่าจะเป็นการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีการแบบใด ทั้งนี้เพราะว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งต่างกับองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่ฝ่ายบริหารเป็นหมู่คณะ เช่นคณะเทศมนตรี คณะกรรมการ สุขาภิบาล เป็นต้น การให้อำนาจแก่ผู้ว่าอย่างกว้างขวางย่อมมีผลให้การบริหารงานพัสดุขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของสภาจังหวัด นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยมีดุลพินิจที่จะกำหนดวงเงิน ตลอดจนผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างได้ตามความเหมาะสม<sup>๓๑</sup>

### 3.3.6 การคลังส่วนจังหวัด

ในส่วนที่เกี่ยวกับการคลังส่วนจังหวัดได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2531 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับ-จ่าย และเก็บรักษาเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในหน้าที่ของอำเภอและกิ่งอำเภอ พ.ศ. 2509 แยกต่างหากจากระเบียบของทางราชการ<sup>๓๒</sup> เพื่อให้ระบบการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน โดยมีส่วนการคลังและหมวดการคลังของส่วนอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว

<sup>๓๐</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 48-50

<sup>๓๑</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 51

<sup>๓๒</sup> ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520

มีบางกรณีที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด เช่น ในเรื่องเงินสะสม ซึ่งเป็นเงินที่เหลือจ่ายจากเงินที่ได้รับจริงตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเมื่อวันสิ้นงบประมาณ กล่าวคือในกรณีจำเป็นเร่งด่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจยืมเงินสะสมในส่วนที่เก็บรักษาไว้เองทดลองจ่ายในกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด และต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ต้องเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 20 ประการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 31 และการนั้นจะบังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่มิได้มีการตั้งงบประมาณเกี่ยวกับการนั้นไว้และเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน ก็อาจจะขอยืมเงินสะสมในส่วนที่เก็บรักษาไว้เองทดลองจ่ายไปก่อน โดยต้องตั้งงบประมาณชดเชยคร่าวตราข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในบิงงบประมาณถัดไป

นอกจากนี้ในกรณีที่จ่ายขาดเงินสะสม<sup>๓๓</sup> ซึ่งเป็นการจ่ายโดยไม่ต้องตั้งงบประมาณชดเชยเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(10.1) ให้กระทำได้เฉพาะกิจการก้าวหน้า ซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเพื่อวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ใช้เป็นสาธารณะประโยชน์หรือกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงหรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน

(10.2) เป็นกิจการเร่งด่วน ต้องจัดทำโดยฉับพลันไม่อาจรอการตั้งงบประมาณปีต่อไปได้

---

<sup>๓๓</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2531 ข้อ 88



(10.3) ได้กัเงินสะสมไว้เพียงพอที่จะสำรองจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่เหลือ แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าหกเดือน และอีกร้อยละยี่สิบห้า ของยอดเงินสะสมคงเหลือเพื่อสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินอื่น ๆ

(10.4) ได้ส่งเงินสมทบกองทุนเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบแล้วโดยไม่มีค้าง

เมื่อได้รับอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมแล้ว ก่อนที่จะก่อกั้นผู้กั้น หรือ ทำการเบิกจ่ายให้นำไปตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน

นอกจากนี้เมื่อสิ้นปีงบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องจัดทำงบแสดงฐานะการเงินและงบเงินรายรับรายจ่ายแสดงผลของกิจการที่ได้ดำเนินการในรอบปี งบประมาณกับจัดทำรายงานการเงินรายรับรายจ่ายจริง เปรียบเทียบกับงบประมาณ เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบบัญชี เพื่อให้เกิดความถูกต้อง ป้องกันการทุจริตตลอดจนให้คำแนะนำต่าง ๆ ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินแก่เจ้าหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 3.3.7 รายได้และรายจ่ายส่วนจังหวัด

#### รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

มาตรา 40 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

(1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ภาษีอากรที่กฎหมายให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

ก. ภาษีอากรที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บเอง ได้แก่

- ภาษีบำรุงท้องที่

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีป้าย
- อากรฆ่าสัตว์
- ข. ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้องค์การบริหาร

ส่วนจังหวัด ได้แก่

- ภาษีการค้าที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร
- ภาษีสรรพสามิตและภาษีสุรา
- ภาษिरถยนต์และล้อเลื่อน

(2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ค่าธรรมเนียมการพนัน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้ใช้สถานที่ประกอบการค้าซึ่งเป็นที่น่ารังเกียจ

(3) รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด เช่น รายได้จากการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และรวมถึงรายได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินด้วย

(4) รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ของจังหวัด กรณีที่กฎหมายให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการในลักษณะการพาณิชย์ได้แก่ กิจการโรงแรม ตลาดกลางเกษตรกร เป็นต้น หรือรายได้จากกิจการสาธารณูปโภคที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ เช่น การประปา

(5) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม นิติบุคคล หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้จังหวัดต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

(7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(8) เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์

(9) เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

รายการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในส่วนของรายการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>34</sup> อาจมีได้

ดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายการอื่นใดตามข้อผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบ

ของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

(รายละเอียดในส่วนของรายการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้กล่าวไว้แล้วใน  
ข้อ 3.3.4 เรื่องการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี)

---

<sup>34</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 41  
แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 4)  
พ.ศ. 2506

### 3.4 ข้อสังเกตเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เมื่อพิจารณาถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายกำหนดไว้แล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีข้อขัดข้องอยู่หลายประการ คือ

(1) จากการที่จังหวัดมีฐานะทั้งที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนขึ้นอยู่หลายประการ เช่น พื้นที่ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจนการที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีบทบาทในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทำให้บางครั้งเกิดความสับสนว่ากรณีใดเป็นการดำเนินงานของส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น

(2) การกำหนดโครงสร้างฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของทางราชการทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การฯ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จะเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2523 ที่กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งหรือไม่

(3) การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่ 2 สถานะ คือ เป็นผู้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งจะต้องควบคุมกำกับการดำเนินงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยนั้น เป็นผลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่เป็นทั้งผู้ปฏิบัติงาน (Implementator) และผู้ใช้อำนาจควบคุมกำกับ (Tutelage Control) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการบริหารงานอยู่หลายประการ คือ

(3.1) การดำเนินงานของผู้ว่าราชการจังหวัดในกิจการส่วนจังหวัด มักจะก่อให้เกิดความสับสนว่าดำเนินการในฐานะส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น เพราะกฎหมายมิได้กำหนดถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในแต่ละสถานะไว้ให้ชัดเจน

(3.2) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีดุลยพินิจในการดำเนินกิจการส่วนจังหวัดอย่างกว้างขวาง เช่น มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามหรือข้อสอบถามข้อเท็จจริงของสมาชิกสภาจังหวัด ตลอดจนสามารถเพิกถอนมติของสภาจังหวัดที่มีใช้ข้อบัญญัติจังหวัดได้ เป็นผลให้การบริหารงานขององค์ฯ ไม่อาจเป็นไปตามหลักการของ พรบ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มาตรา 29 ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติงานตามมติของสภาจังหวัดได้

(4) กิจการบางอย่างตามที่กฎหมายกำหนดมีภารกิจกว้างขวางเกินไปกว่าที่องค์การ

บริหารส่วนจังหวัดจะกระทำได้ เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การบรรเทาสาธารณภัย หรือมีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น เช่น การจัดการศึกษา การประปา การสาธารณสุข เป็นต้น

(5) กิจการบางอย่างต้องใช้ทุนในการดำเนินงานสูง แต่รายได้ขององค์การฯ ที่จัดเก็บได้มีน้อย ทำให้การดำเนินงานบางอย่างไม่สามารถกระทำได้

จากข้อขัดแย้งดังกล่าวข้างต้นนี้ มีสาเหตุมาจากการที่กฎหมายได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนระหว่างจังหวัดของราชการบริหารส่วนภูมิภาค กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ดังนั้น จึงควรที่จะมีการแก้ไขโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถูกต้องตามหลักวิชา ตลอดจนมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานยิ่งขึ้น ดังนี้

(1) ยุบสถานะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจากรูปแบบขององค์การปกครองท้องถิ่นมารวมเป็นหน่วยเดียวกับจังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งจะทำให้เกิดความประหยัด มีเอกภาพในการบริหารงาน และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพราะการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไม่สมบูรณ์แบบ ประกอบกับการที่สภาพพื้นที่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การฯ เป็นพื้นที่ชนบท เป็นป่าเขา ประชากรยังขาดความพร้อมในการปกครองตนเอง ตลอดจนเป็นพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้รายได้ของท้องถิ่นมีน้อย จึงขาดความพร้อมทางเศรษฐกิจที่จะยกฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น

ปัญหามีอยู่ว่า เมื่อยุบรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว จะเป็นการถอยหลังเข้าคลองหรือไม่ เพราะจะทำให้ไม่เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ทุกตารางนิ้วของประเทศไทย ซึ่งในเรื่องนี้เป็นแนวความคิดที่ไม่ถูกต้อง จากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วพื้นที่ที่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีความเจริญและมีความพร้อมในการปกครองตนเอง เมื่อยังไม่มี ความเจริญเพียงพอก็ควรที่จะจัดตั้งในรูปของส่วนภูมิภาคไปก่อน การจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดในลักษณะขององค์การกึ่งท้องถิ่น กึ่งภูมิภาค ไม่บังเกิดผลดีแต่อย่างใด เพราะนอกจากจะไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน เกิดความซ้ำซ้อนและความล่าช้าในการบริหารงานแล้ว ยังเป็นการกำหนดรูปแบบที่ไม่ถูกต้องตามหลักการปกครองท้องถิ่น และขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมาย

## สูงสุดของประเทศด้วย

กล่าวโดยสรุป พื้นที่ในเขตความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีลักษณะเป็นท้องถิ่น (ในรูปของตำบล หมู่บ้าน) มากกว่าที่จะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงควรกำหนดให้หน้าที่ในการจัดทำบริหารสาธารณะในพื้นที่ขององค์การฯ \ รวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ ซึ่งเป็นส่วนภูมิภาค โดยการพัฒนาโครงสร้างและประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรในระดับตำบล เช่น สภาตำบล ส่วนราชการระดับตำบล เป็นต้น เพราะหน่วยงานในระดับตำบลจะสามารถรู้ปัญหาของพื้นที่และปฏิบัติงานได้อย่างทั่วถึง เมื่อพื้นที่ใดมีความเจริญและมีความพร้อมในการปกครองตนเองแล้ว ทางราชการก็ต้องส่งเสริมโดยการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล และเทศบาลตามลำดับต่อไป

(2) ในส่วนของสภาจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จะยังคงไว้อยู่โดยกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดในหลักการสำคัญ ดังนี้

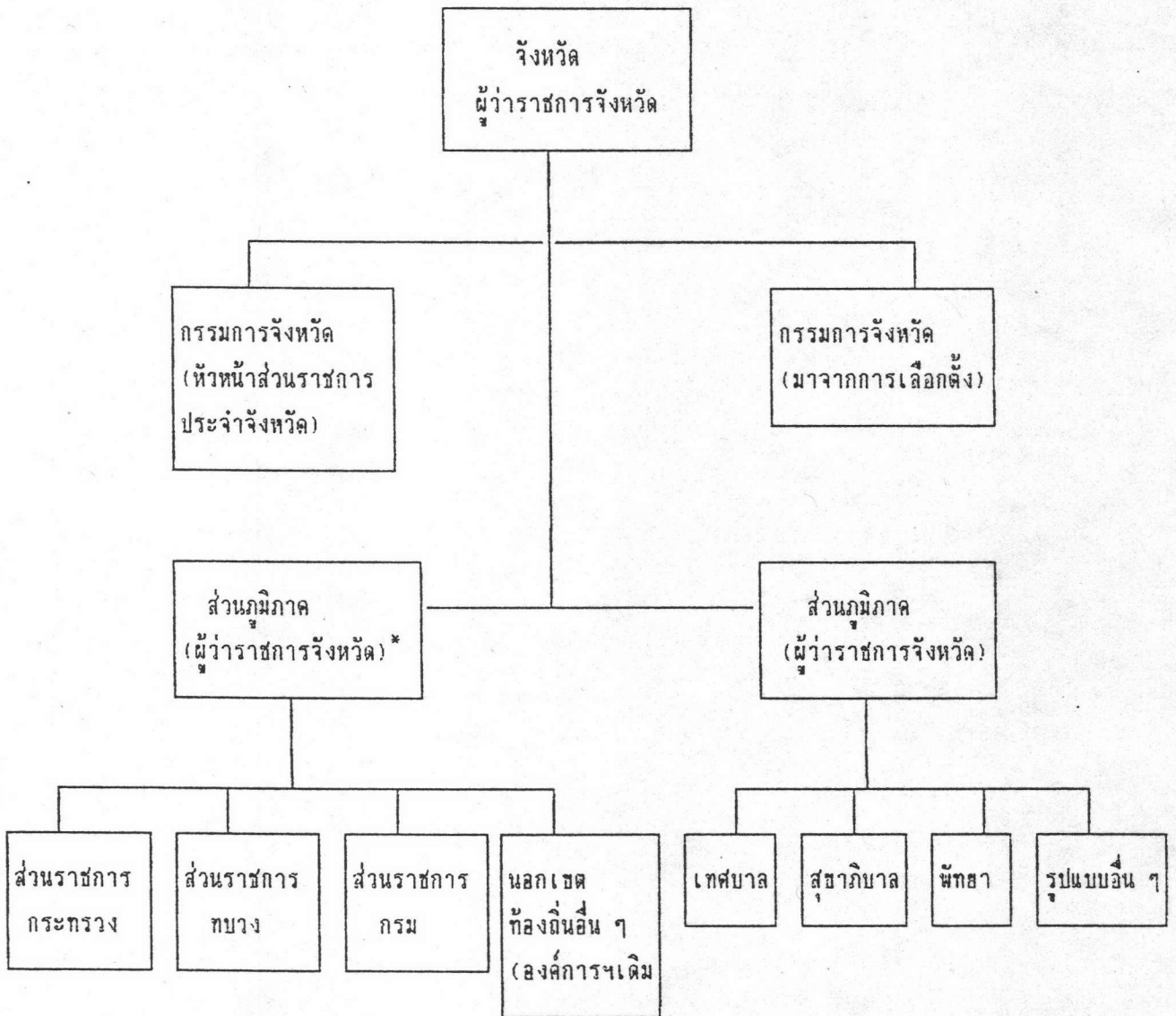
(2.1) ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในกิจการทั่วไปและการบริหารราชการของจังหวัด ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และนโยบายของรัฐบาล

(2.2) ให้คำแนะนำ และข้อมูล ต่อการทำ "แผนพัฒนาจังหวัด"

(2.3) เป็นตัวแทนของประชาชนในอันที่จะให้ข้อมูล ข่าวสาร และความต้องการแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารราชการ หรือแก้ไขปัญหาให้ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

(2.4) เป็นหน่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาดำเนินการต่อไป

(2.5) ให้มีคณะกรรมการของสภาจังหวัดในชุดต่าง ๆ ตามความจำเป็น เช่น คณะกรรมการปกครองและรักษาความสงบ คณะกรรมการส่งเสริมอาชีพ คณะกรรมการพัฒนาชุมชน คณะกรรมการวางแผนและพัฒนาจังหวัด ฯลฯ โดยคณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่ศึกษา รวบรวม ข้อมูลข้อเท็จจริง อุปสรรค ปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ของจังหวัด แล้วเสนอต่อสภาจังหวัด เพื่อให้สภาจังหวัดเสนอหรือให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อไป



หมายเหตุ \* อาจยกฐานะปลัดจังหวัดขึ้นเป็นหัวหน้า  
ฝ่ายบริหารราชการส่วนภูมิภาคก็ได้

แผนภูมิที่ 3.3 แสดงถึงโครงสร้างของข้อเสนอแนะในการให้ศูนย์องค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดรวมเข้ากับส่วนภูมิภาค

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะของจังหวัดมีความ  
คล่องตัว เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ของสังคมชนบทของไทยและสามารถพัฒนาประเทศชาติ ประชาชน  
ให้มีความเจริญก้าวหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น