



**สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย**  
**หมวด พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย**  
**องค์การบริหารส่วนจังหวัด**

สป

JS

7153.3

ก2 ๙64

ฉ.3

๓.2

สถาบันพระปกเกล้า

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น



## หมวดที่ 3

พัฒนาการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ลำดับที่ 2

เรื่อง องค์การบริหารส่วนจังหวัด



## สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย

หมวดที่ ๓ พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

ลำดับที่ ๒ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

สงวนลิขสิทธิ์ © ๒๕๕๗

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

พิมพ์ครั้งที่ ๑

กันยายน ๒๕๕๗ จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

ISBN = ๙๗๔-๔๔๔-๑๐๙-๔

จัดพิมพ์โดย

สถาบันพระปกเกล้า

อาคารศูนย์สัมมนา ๓ ชั้น ๕ ในบริเวณสถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๕๒๗-๗๘๓๐-๙ โทรสาร ๐-๒๕๖๘-๙๑๔๔

<http://www.kpi.ac.th>

ผู้เขียน **อลงกรณ์ อรรคแสง**

บรรณาธิการ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ

คณะผู้จัดทำ รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย

อาจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล

นางสาวธนิษฐา งามจันทร์

ออกแบบปก นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด ๘๖ ซอย ๕๐/๑ ถนนจรัญสนิทวงศ์

แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ๑๐๗๐๐

โทร. ๐-๒๕๓๕-๑๒๑๘, ๐-๒๕๓๕-๘๗๐๕



## คำนำ

ด้วยความตระหนักในความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น และด้วยเห็นว่า ณ ปัจจุบันความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นยังคงเป็นคงเป็นความรู้ที่ค่อนข้าง “ปิด” “ไม่ชัดเจน” และ “คลุมเครือ” ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง ชัดเจน วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า จึงได้มอบหมายให้นักวิชาการผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญด้านต่างๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการปกครองท้องถิ่นรวบรวม และเรียบเรียงความรู้เหล่านี้ และยังคงเป็นความโชคดีของสถาบันพระปกเกล้าที่ได้รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้เกียรติเป็นบรรณาธิการให้กับสารานุกรมชุดนี้

สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย ประกอบด้วยสารานุกรมจำนวน 19 เล่ม และเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจได้โดยง่ายจึงได้จัดหมวดหมู่ทั้ง 19 เล่ม ออกเป็น 5 หมวด โดยในแต่ละหมวดจะมีรายละเอียดและสาระสำคัญที่แตกต่างกันไป ดังนี้

### หมวดที่ 1 แนวคิดพื้นฐาน

1. การกระจายอำนาจกับการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น
2. รัฐกับการปกครองท้องถิ่น

### หมวดที่ 2 โครงสร้างภายนอก

1. รัฐธรรมนูญกับการปกครองส่วนท้องถิ่น
2. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
3. กฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น
4. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินกับการปกครองท้องถิ่น

### หมวดที่ 3 พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย

1. ประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
3. เทศบาล



4. องค์การบริหารส่วนตำบล
  5. กรุงเทพมหานคร
  6. เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นๆ
- หมวดที่ 4 องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
1. การจัดรูปแบบและโครงสร้างภายใน
  2. ภารกิจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
  3. การคลังท้องถิ่น
  4. การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
  5. ความเป็นอิสระ การกำกับดูแล และการตรวจสอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวดที่ 5 ประชาสัมพันธ์กับการปกครองท้องถิ่น

1. องค์การความร่วมมือระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การเมืองและการมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่น

สถาบันฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่าสาธารณกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับนักเรียน นักศึกษา เยาวชน และผู้สนใจทั่วไปจะเกิดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นที่ถูกต้อง ชัดเจนยิ่งขึ้น อันจะก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้าต่อไป สุดท้ายนี้สถาบันฯ หวังว่าสาธารณกรมชุดนี้จะเป็นประโยชน์สำหรับการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาทั้งในระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นกลายเป็นเรื่อง “เปิด” “ชัดเจน” และ “ไม่คลุมเครือ” รวมถึงเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยให้ยั่งยืนตราบนานเท่านาน

รองศาสตราจารย์นรินทร์ เศรษฐบุตร

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547



## สารบัญ

เรื่อง	หน้า
<b>1. กำเนิดและพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</b>	<b>1</b>
1.1 กำเนิดและพัฒนาการก่อน พ.ศ. 2540	1
1.2 กำเนิดและพัฒนาการหลัง พ.ศ. 2540	4
<b>2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</b>	<b>7</b>
2.1 โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด	8
2.2 นายองค์การบริหารส่วนจังหวัด	10
2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด กับนายองค์การบริหารส่วนจังหวัด	13
2.4 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	16
<b>3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</b>	<b>23</b>
3.1 อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546	23
3.2 อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนฯ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	24
<b>4. ภารกิจหน้าที่ที่ถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามแผน     ปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2545</b>	<b>27</b>
4.1 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ในปี 2544	28
4.2 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำในปี 2545	29
4.3 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ในปี 2546	30
4.4 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ในปี 2547	33
4.5 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ เมื่อผ่านเกณฑ์ ประเมินความพร้อม	33
4.6 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่เลือกทำโดยอิสระ ในปี 2544	33
4.7 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่เลือกทำโดยอิสระ ในปี 2545	34



4.8	ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่เลือกทำโดยอิสระ ในปี 2546	34
<b>5.</b>	<b>รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด</b>	<b>36</b>
5.1	รายได้ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546	36
5.2	รายได้ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	40
5.3	รายจ่ายตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540	42
<b>6.</b>	<b>การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด</b>	<b>43</b>
6.1	การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	43
6.2	การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล	51
<b>7.</b>	<b>คุณค่าและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัด กับการบริหารปกครองภายในพื้นที่ท้องถิ่น</b>	<b>53</b>
<b>8.</b>	<b>ปัญหาและแนวโน้มทิศทางในอนาคต</b>	<b>56</b>
8.1	ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	57
8.2	แนวโน้มทิศทางในอนาคตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	62
<b>9.</b>	<b>เอกสารอ่านเพิ่มเติม</b>	<b>68</b>



## สารบัญแผนภาพและตาราง

เรื่อง	หน้า
แผนภาพที่ 1 แสดงการจัดชั้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นของไทย นับตั้งแต่ พ.ศ.2540	5
แผนภาพที่ 2 แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	8
แผนภาพที่ 3 แสดงกลไกการคานอำนาจระหว่างสภา อบจ. กับ นายก อบจ. ในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี	15
แผนภาพที่ 4 แสดงโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด	17
ตารางที่ 1 แสดงจำนวนข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด	22
ตารางที่ 2 แสดงภารกิจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน กับ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครอง ส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 16 และ 17 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	60



## องค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 1. กำเนิดและพัฒนาการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### 1.1 กำเนิดและพัฒนาการก่อน พ.ศ. 2540

องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีวิวัฒนาการมาเป็นเวลานานพอสมควร อาจกล่าวได้ว่าจุดกำเนิดขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเริ่มจากสภาจังหวัด ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้กำหนดให้มีสภาจังหวัดมีฐานะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือแนะนำกรรมการจังหวัดโดยยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>1</sup> สภาจังหวัดเป็นตัวแทนของประชาชนที่เข้ามาควบคุมและให้ข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายรัฐบาลและจังหวัดในกิจการอันเกี่ยวกับจังหวัดและเทศบาล และยังเป็นองค์กรที่คอยไกล่เกลี่ยปัญหาระหว่างเทศบาลต่างๆ ในจังหวัดเมื่อการเทศบาลได้ทำขึ้นกิจการบางอย่างของเทศบาลจะขัดกันได้ สภาจังหวัดจึงเป็นกลไกในการพิจารณาปัญหาการปกครองระหว่างเทศบาลในจังหวัด

<sup>1</sup> ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพฯ: สมาคมนิสิตเก่ารัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, น.103.

ผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาจังหวัดตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476<sup>2</sup> กำหนดว่า สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 10 คน ซึ่งพลเมืองในอำเภอเลือกตั้งขึ้นอำเภอละ 1 คน แต่ถ้าอำเภอใดมีราษฎรมากกว่า 10,000 คน ให้อำเภอนั้นมีผู้แทนเพิ่ม 1 คนต่อจำนวนราษฎร 10,000 คน เศษของ 10,000 ถ้าถึงครึ่ง (มากกว่า 5,000 คน) ให้มีสมาชิกเพิ่มขึ้นอีก 1 คน ถ้าต่ำกว่าครึ่ง (ต่ำกว่า 5,000 คน) ปิดทิ้ง แต่ถ้าคำนวณตามเกณฑ์ดังกล่าวแล้วยังได้สมาชิกไม่ถึง 10 คน ให้เอา 10 หารจำนวนราษฎรจังหวัดนั้น อำเภอใดมีราษฎรมากกว่าจำนวนพลล์พลนั้น ก็ให้อำเภอนั้นมีผู้แทนเพิ่มอีก 1 คนทุกจำนวนที่ได้ตามพลล์พล และให้ใช้หลักปิดเศษ

พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดไว้ คือ

- 1) ตรวจสอบและรายงานเรื่องงบประมาณ ซึ่งตั้งโดยทางจังหวัดและสอบสวนการคลังของทางจังหวัดตามระเบียบ ซึ่งจะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดไว้
- 2) แบ่งสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลระหว่างบรรดาเทศบาลในจังหวัด
- 3) เสนอข้อแนะนำรัฐบาลในการจังกอบ การเงินและการอื่นๆ ของเทศบาลในจังหวัด อาทิ การเกษตร การหัตถกรรม การขนส่ง การค้าขาย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี และกิจการอื่นใดอันจะส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรในจังหวัดนั้น
- 4) ตั้งกระทู้ถามกรมการจังหวัดในที่ประชุมสภา ข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของจังหวัด
- 5) ให้คำปรึกษาในปัญหาต่างๆเมื่อรัฐบาลขอร้อง<sup>3</sup>

ในปี พ.ศ. 2481 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ขึ้นเพื่อแยกกฎหมายเกี่ยวกับสภาจังหวัดออกจากกฎหมายเทศบาล แต่สภาจังหวัดในขณะนั้นก็ยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและให้เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นตามกฎหมาย

<sup>2</sup> มาตรา 54 ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476.

<sup>3</sup> สวัสดิ์ โภชน์พันธ์ุ, "เทศบาลและผลกระทบต่ออำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2476-2500," (วิทยานิพนธ์ อักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัย สาขาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), น.69-70.

วัตถุประสงค์ของการตั้งสภาจังหวัดตามพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ. 2481 ก็เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น สภาจังหวัดจึงมีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแนะนำแก่กรมการจังหวัด การตรวจรายงานงบประมาณของจังหวัด การสอบสวนการคลังของจังหวัดตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2495 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่ ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบบริหารราชการในจังหวัด ทำให้อำนาจของกรมการจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยผลของระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 นี้ ส่งผลให้สภาจังหวัดกลายเป็นสภาที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัด<sup>4</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 สมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้มีโอกาสเดินทางไปเยือนประเทศสหรัฐอเมริกาและยุโรป เมื่อกลับมาจึงพิจารณาเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นของไทยมีอยู่แค่ในเขตเมืองคือเขตเทศบาล และเขตกิ่งเมืองคือเขตสุขาภิบาล แต่ยังมีพื้นที่อีกจำนวนมากที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลที่ยังไม่มีองค์กรปกครองท้องถิ่นดูแล ประชาชนจำนวนมากซึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบท มีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายดำเนินการเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบที่มีอยู่ ดังนั้นรัฐบาลจึงได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ เร่งรัดการปกครองท้องถิ่นในทุกๆ ด้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ซึ่งพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลดังกล่าวจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>5</sup> ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยหนึ่งและเป็นนิติบุคคล ส่งผลให้ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 เป็นต้นมา พื้นที่ต่างๆ ในประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่ เป็นการปกครองท้องถิ่นแบบขั้นเดียว คือแต่ละหน่วยต่างมีพื้นที่เป็นของตนเอง ไม่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่พื้นที่ทับซ้อนกัน

<sup>4</sup> ชยาวุธ จันทร, เขาวลัภณ์ กุลพานิช และชุลีพร เดชขำ (เรียบเรียง), **วิวัฒนาการการปกครองท้องถิ่นไทย** (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น สำนักงาน ก.พ., 2543), น. 27.

<sup>5</sup> เพิ่งอ้าง, น.31.

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ประกอบด้วยสภาจังหวัดทำหน้าที่นิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

สภาจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีวาระ 5 ปี ซึ่งจะทำการเลือกตั้งโดยใช้เขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง แต่ละอำเภอมีย่านสมาชิกไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับจำนวนประชากร จำนวนสมาชิกสภาจังหวัดในแต่ละจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของแต่ละจังหวัด กล่าวคือ

- จำนวนประชากรไม่เกิน 200,000 คน ให้มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 18 คน
- จำนวนประชากร 200,001-500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- จำนวนประชากร 500,001-1,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน
- จำนวนประชากรเกิน 1,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน
- ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน นอกจากนี้ยังประกอบด้วยข้าราชการที่มาจากราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ ปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นปลัดหัวหน้ากิ่งอำเภอ<sup>6</sup>

การก่อเกิดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ใน พ.ศ. 2498 แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ในเนื้อหาโดยเฉพาะองค์ประกอบของโครงสร้างจะเห็นว่าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นข้าราชการจากส่วนภูมิภาค ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2498 ดังกล่าวแม้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ยังคงกล่าวได้ไม่เต็มที่น่ากว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดใน พ.ศ. 2498 นี้เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่แท้จริงตามหลักการปกครองตนเอง

## 1.2 กำเนิดและพัฒนาการหลัง พ.ศ. 2540

ในปี พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นปีที่รัฐบาลประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบล

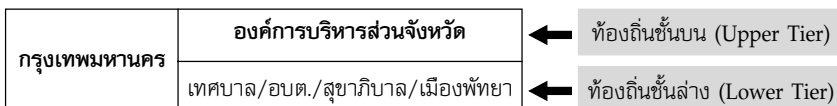
<sup>6</sup> ไกรวิทย์ พวงงาม. (พิมพ์ครั้งที่ 3) การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. 2544. น. 99-100.

และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2538 กฎหมายดังกล่าวส่งผลให้สภาตำบลที่มีรายได้เฉลี่ยติดต่อกัน 3 ปี ปีละ 150,000 บาท สามารถยกฐานะตนเองขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลนี้มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น และเป็นนิติบุคคล การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลส่งผลให้พื้นที่และรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลง และในที่สุดแทบทุกพื้นที่ที่อยู่นอกพื้นที่ของเทศบาลและสุขาภิบาลก็กลายเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเต็มพื้นที่ ส่งผลให้พื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลดลงเกือบจะหายไปในที่สุด

ดังนั้นจึงได้มีความพยายามจากหลายฝ่ายในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ในขณะนั้นเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมาย และในวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 โดยเนื้อหาสาระที่เปลี่ยนไปหลังการประกาศใช้กฎหมายคือ<sup>7</sup>

### 1.2.1 เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่

**เขตจังหวัด** กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั้งจังหวัด ดังนั้นพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงทับซ้อนพื้นที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและสุขาภิบาล (ในขณะนั้น) รวมถึงเมืองพัทยา ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ฉะนั้นตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาการปกครองท้องถิ่นของไทยจึงพัฒนามาเป็นท้องถิ่นแบบ 2 ชั้น (Two-Tier System) ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ดังแผนภาพที่ 1



แผนภาพที่ 1 : แสดงการจัดชั้นขององค์การปกครองท้องถิ่นของไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2540

<sup>7</sup> ชยาจอร์ จันทร, เขียวลักษณ์ กุลพานิช และชวลีพร เดชชา (เรียบเรียง), อ้างแล้ว, น. 31-32.

### 1.2.2 โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ซึ่งประกอบด้วยสภาและฝ่ายบริหารยังเหมือนเดิม แต่จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีการเปลี่ยนแปลง จากเดิมที่มีจำนวนระหว่าง 18-36 คน กฎหมายปี 2540 กำหนดให้มีจำนวนระหว่าง 24-48 คน มีวาระ 4 ปี และฝ่ายบริหารที่จากเดิมผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าโดยตำแหน่ง กฎหมายปี 2540 ก็กำหนดให้มีที่มาโดยให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกนับตั้งแต่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตั้งแต่ พ.ศ. 2498 รวมเวลากว่า 48 ปี

ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้ผ่านการพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546<sup>8</sup> เป็นกฎหมายฉบับสำคัญฉบับหนึ่งที่ส่งผลให้มีการเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมากพอสมควร กล่าวคือ รัฐสภาได้แก้ไขกฎหมายให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งจากเดิมตามกฎหมาย อบจ. ปี 2540 นั้นมาจากมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ส่งผลให้ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของแต่ละจังหวัดมีฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงทั่วประเทศ ซึ่งนับได้ว่าเป็นมิติใหม่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและการปกครองท้องถิ่นของไทย

### 1.2.3 อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามกฎหมายปี 2540 เน้นหนักที่การจัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นผู้ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด สนับสนุนการพัฒนาสภาพตำบลและท้องถิ่นอื่น ภารกิจด้านสิ่งแวดล้อม กิจกรรมที่ร่วมกันทำหลายท้องถิ่น กล่าวโดยรวมแล้วอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายปี 2540 นี้เป็นอำนาจหน้าที่ที่คลุมเครือ เป็นอำนาจหน้าที่ที่ค่อนข้างเป็น

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

นามธรรมไม่ชัดเจน

### 1.2.4 รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ตามกฎหมายปี 2540 ได้บัญญัติแหล่งที่มาของรายได้เพิ่มขึ้น แต่ในทางปฏิบัติสถานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้

### 1.2.5 บุคลากรประจำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

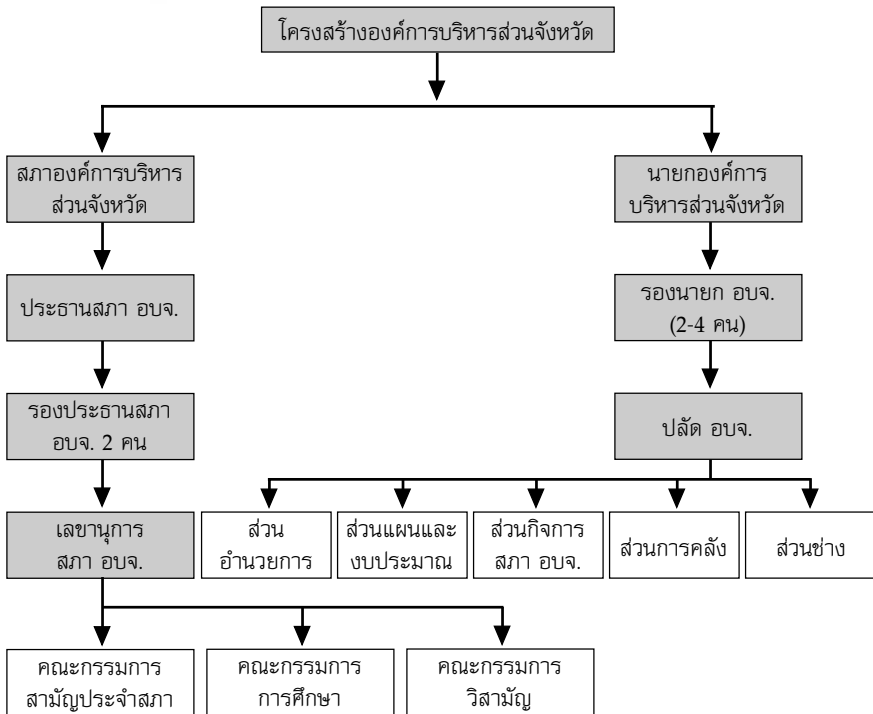
เรียกว่าข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากเดิมที่เรียกว่าข้าราชการส่วนจังหวัด และกฎหมายปี 2540 นี้ยังเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดยืมตัวบุคลากรจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่นมาช่วยงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

การเปลี่ยนแปลงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในปี พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องของการปกครองท้องถิ่นไว้โดยเฉพาะในหมวดที่ 9 โดยผลของรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ต่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากพอสมควรดังที่จะได้กล่าวต่อไป

## 2. โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>9</sup> กล่าวคือโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นโครงสร้างการบริหารแบบสภา-นายกเทศมนตรี (Council-Mayor Form) โดยมีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหาร

<sup>9</sup> มาตรา 9 ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546



แผนภาพที่ 2 : แสดงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>10</sup>

## 2.1 โครงสร้างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยในมาตรา 13 (2) ของกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้ถือเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้ง ในกรณีที่อำเภอใดมีสมาชิกได้เกินกว่าหนึ่งคน ให้แบ่งเขตอำเภอเป็นเขตเลือกตั้งเท่ากับจำนวนสมาชิกที่จะพึงมีในอำเภอนั้น<sup>11</sup> กล่าวโดยสรุปก็คือระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นแบบเขตละคนหรือเขตเดียว

<sup>10</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. *ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ*, กรุงเทพฯ : วิทยุชุมชน, 2546. น.44.

<sup>11</sup> มาตรา 13 (2) ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545.



เบอร์เดียว โดยจำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในจังหวัดนั้นๆ โดย

- จำนวนประชากรไม่เกิน 500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 24 คน
- จำนวนประชากร 500,001-1,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 30 คน
- จำนวนประชากร 1,000,001-1,500,000 คน ให้มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 36 คน
- จำนวนประชากร 1,500,001-2,000,000 คน ให้มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 42 คน
- จำนวนประชากรเกิน 2,000,001 คน ให้มีสมาชิกสภาจังหวัดได้ 48 คน

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอายุคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้งและพ้นสมาชิกภาพเมื่อถึงคราวออกตามอายุของสภา, ตาย, ลาออก, ผู้ว่าสั่งให้ออก, รัฐมนตรีสั่งให้ออก, สภามีมติให้ออกและราษฎรลงคะแนนให้ออก

หลังจากเลือกตั้งได้สมาชิกเป็นสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ให้สภาเลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งเป็นประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเลือกรองประธานสภาอีกสองคน โดยให้ประธานสภาและรองประธานสภาดำรงตำแหน่งจนครบอายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปีหนึ่งกฎหมายกำหนดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัยสมัยหนึ่งไม่เกิน 45 วันแต่สามารถขยายได้อีกไม่เกินสมัยละ 15 วัน ในกรณีที่มีความจำเป็นนอกจากการประชุมสามัญแล้ว กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ประธานสภาสามารถเรียกประชุมสมัยวิสามัญได้เมื่อมีเหตุจำเป็น โดยการประชุมสมัยวิสามัญสมัยหนึ่งให้มีระยะเวลาไม่เกิน 7 วันและสามารถขยายระยะเวลาได้อีกแต่ไม่เกิน 7 วัน โดยในการประชุมสภาทุกคราวต้องมีสมาชิกสภา มาประชุมไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาที่มีอยู่จึงจะครบองค์ประชุม และในการวินิจฉัยข้อปรึกษาต่างๆ ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ สมาชิกสภาคนหนึ่งให้มีคะแนนเสียงเป็นหนึ่งเสียง และถ้าการวินิจฉัยมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้



ประธานสภาออกเสียงเพิ่มได้อีกหนึ่งเสียงเพื่อชี้ขาด

อำนาจหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- 1) อำนาจในการเลือกประธานสภาและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) อำนาจในการตั้งกระทั่ถามายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องใดๆอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่
- 3) อำนาจในการเสนอข้อสอบถามต่อประธานสภาเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดมาชี้แจงข้อเท็จจริงใดๆ อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาคได้
- 4) อำนาจในการเลือกสมาชิกสภาเป็นกรรมการสามัญ และเลือกบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาเป็นกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วรายงานต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 5) อำนาจในการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อมีหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติชั่วคราวในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำเป็นต้องประกาศใช้ข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่สามารถเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ในขณะนั้น
- 6) อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติ
- 7) อำนาจในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติ

## 2.2 นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545<sup>12</sup> กำหนด

<sup>12</sup> มาตรา 16 ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ให้เขตเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นให้ใช้เขตขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้นเป็นเขตเลือกตั้ง ดังนั้นในกรณีของการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เขตเลือกตั้งก็คือเขตจังหวัด ฉะนั้นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนทั้งจังหวัด

ผู้ที่จะมีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัด สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันเลือกตั้งและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งเมื่อถึงคราวออกตามวาระ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ รัฐมนตรีสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก และราษฎรลงคะแนนให้ออก

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1) อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลที่มีชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยจำนวนรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นๆ กล่าวคือ

- ในกรณีที่มี สจ. 24 หรือ 30 คน แต่งตั้งรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 2 คน
- ในกรณีที่มี สจ. 36 หรือ 42 คน แต่งตั้งรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 3 คน
- ในกรณีที่มี สจ. 48 คน แต่งตั้งรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 4 คน

2) อำนาจในการแต่งตั้งบุคคลที่มีชื่อสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเลขานุการและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ไม่เกิน 5 คน

3) อำนาจในการสั่งให้รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง



- 4) อำนาจในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมาย
- 5) อำนาจในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการสั่งหรือปฏิบัติราชการของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 6) อำนาจในการทำคำร้องยื่นต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อขอให้เปิดการประชุมสภาสมัยวิสามัญเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 7) อำนาจในการเข้าร่วมประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและมีสิทธิแถลงข้อเท็จจริงตลอดจนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนต่อที่ประชุมแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน
- 8) อำนาจในการจัดลำดับรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อเป็นผู้รักษาราชการแทน
- 9) อำนาจในการควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 10) อำนาจในการมอบอำนาจในการสั่ง การปฏิบัติราชการแก่รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปฏิบัติราชการแทน
- 11) อำนาจในการเปรียบเทียบปรับหรือแต่งตั้ง รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับคดีละเมิดข้อบัญญัติได้
- 12) อำนาจหน้าที่ในการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542
- 13) อำนาจในการขอยืมตัวข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นมาช่วยปฏิบัติราชการ

ชั่วคราวโดยมีกำหนดเวลา

- 14) อำนาจในการเสนอร่างข้อบัญญัติ
- 15) อำนาจในการยับยั้งร่างข้อบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการส่งร่างนั้นไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดวินิจฉัย
- 16) อำนาจในการออกข้อบัญญัติชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งข้อบัญญัติชั่วคราวนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสามัญประจำสภา
- 17) อำนาจในการกำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ข้อบัญญัติและนโยบาย
- 18) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 19) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- 20) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 21) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

### 2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ความสัมพันธ์ของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เป็นระบบที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารไม่ได้แยกจากกันอย่างเด็ดขาด ฝ่ายบริหารมีที่มาจากมติของสภาต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภาในการผลักดันเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะการผ่านร่างข้อบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปี ถ้าหากฝ่ายบริหารไม่มีเสียงสนับสนุนข้างมากจากสภา จะทำให้ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีตกไปหรือที่นิยมเรียกกันว่า “สภาคว่ำร่างงบประมาณ” ส่งผลให้หัวหน้าฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่ง

ปัญหาดังกล่าวนี้นับได้ว่าเป็นปัญหาใหญ่ของการบริหารงานในองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งมีการเปลี่ยนแปลง

ผู้บริหารบ่อยครั้งด้วยความสัมพันธ์ของโครงสร้างในระบบรัฐสภาดังกล่าว จึงทำให้การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขาดความต่อเนื่อง มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการบริหารท้องถิ่นบ่อยครั้งตามผู้บริหารที่เปลี่ยนแปลงไป สุดท้ายผลเสียตกอยู่กับประชาชนในท้องถิ่น

ดังนั้นจึงมีความพยายามจากหลายฝ่ายในการผลักดันให้มีการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน เพื่อเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ของฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารมาเป็นระบบประธานาธิบดี (Presidential System) โดยในปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) โดยสาระสำคัญคือมีการให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และได้แก้ไขความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสถานะที่เข้มแข็งขึ้น พ้นจากตำแหน่งได้ยากขึ้น มีกลไกในการคานอำนาจกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติรายจ่ายประจำปี โดยกฎหมายกำหนดไว้ดังนี้

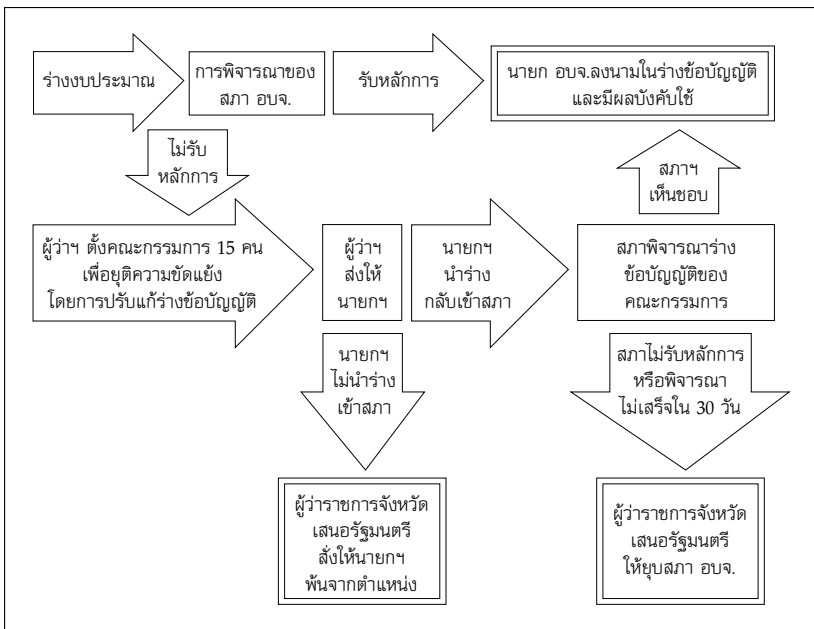
ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยการแก้ไข ปรับปรุงหรือยืนยันในร่างข้อบัญญัตินั้น มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด 7 คน และบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เสนอโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก 7 คน แล้ว 14 คนดังกล่าวให้ไปหาใครคนหนึ่งซึ่งไม่ได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขาธิการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ

เมื่อได้คณะกรรมการครบ 15 คนแล้ว ให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณา ร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้แล้วเสร็จใน 15 วัน แล้วรายงานต่อผู้ว่าราชการ

จังหวัด จากนั้นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างพิจารณาดังกล่าวให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอร่างดังกล่าวสู่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใน 7 วัน

ในกรณีนี้หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง

และหากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอร่างข้อบัญญัติต่อสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังไม่รับหลักการหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอรัฐมนตรีให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พิจารณาได้จากแผนภาพที่ 3 ดังต่อไปนี้



**แผนภาพที่ 3 :** แสดงกลไกการคานอำนาจระหว่างสภา อบจ. กับ นายก อบจ. ในการเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากแผนภาพจะพบว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเข้มแข็งขึ้น เพราะเมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ผ่านการพิจารณาของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ก็ไม่ได้ทำให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งทันที ยังมีกลไกในการหาข้อยุติในความขัดแย้งของทั้งสองฝ่าย โดยมีคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีมาตรการในการควบคุมสภาถ้าหากว่าสภาไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่คณะกรรมการเสนอมา ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

#### 2.4 การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

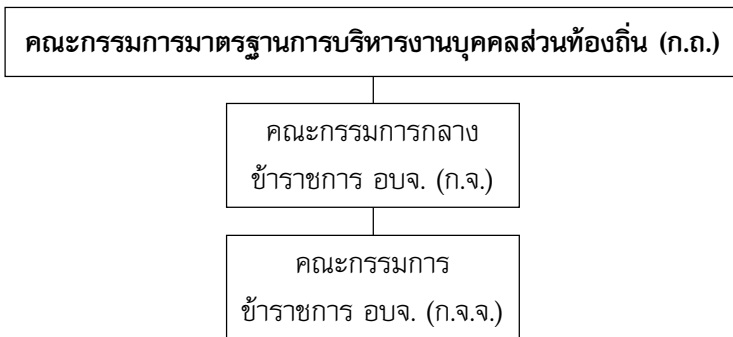
ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องการให้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมแยกจากกันเด็ดขาดอยู่ภายใต้การดูแลของ ก.ท. ก.ก. ก.จ. หรือ ก.ส.ก. แล้วแต่กรณี มาเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่มีจุดเชื่อมโยงกัน โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) เป็นจุดศูนย์กลางที่จะมากำกับดูแลการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ โดย ก.ถ. นี้จะเป็นระบบกรรมการ “ไตรภาคี” ที่ประกอบด้วยคนของรัฐบาล คนของท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลางจำนวนฝ่ายละเท่ากัน<sup>13</sup> ส่งผลให้ระบบการบริหารงานบุคคลที่ราชการส่วนกลางเป็นผู้ควบคุมแต่เพียงฝ่ายเดียวสิ้นสุดลงและเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น

สำหรับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ก็ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลใหม่ให้เป็นระบบกรรมการ “ไตรภาคี” เช่นเดียวกับ ก.ถ. โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ในระดับจังหวัดนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นของ

<sup>13</sup> มาตรา 288 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.



ตนเองโดยตรง และในระดับประเทศยังกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นขึ้นมาอีกคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานของการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นในระดับจังหวัดให้มีความสอดคล้องกัน



**แผนภาพที่ 4 :** แสดงโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีดังนี้

#### 2.4.1 คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากบุคคล 3 ฝ่าย คือ<sup>14</sup>

1) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 6 คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมการปกครอง

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบอบราชการ ด้านบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการหรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ

<sup>14</sup> มาตรา 30 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

3) กรรมการจากผู้แทนคณะกรรมการกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ<sup>15</sup> จำนวน 5 คน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) มีดังนี้<sup>16</sup>

1) บริหารงานบุคคลโดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

2) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทและผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเป็นคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

4) ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

5) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ คณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

<sup>15</sup> ได้แก่ ผู้แทนจากคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร และพนักงานเมืองพัทยา

<sup>16</sup> มาตรา 33 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

7) ปฏิบัติการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น

### 2.4.2 คณะกรรมการกลางองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.)

มีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 18 คน ประกอบด้วย

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน

2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และอธิบดีกรมการปกครอง

3) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 6 คน โดยคัดเลือกจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 3 คน และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 3 คน

4) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 6 คน

กรรมการซึ่งมาจากผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดและผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) มีดังนี้

1) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกผู้แทนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิให้กับคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.)

2) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราตำแหน่งและมาตรฐานของตำแหน่ง

3) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนอื่น

4) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

5) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย

- 6) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการให้ออกจากราชการ
- 7) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิอุทธรณ์การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์
- 8) กำหนดมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ วิธีการบริหาร และการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และกิจการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 9) ให้ข้อคิดเห็นหรือให้คำปรึกษาในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.)
- 10) กำกับดูแล แนะนำ และชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น
- 11) ปฏิบัติการตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่  
อำนาจต่างๆ ของคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) ดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้มาตรฐานกลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ ก.ถ. กำหนด

#### 2.4.3 คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.จ.)

มีจำนวนกรรมการรวมทั้งสิ้น 12 คน ประกอบด้วย

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน
- 2) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด จำนวน 3 คน
- 3) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 4 คน ได้แก่
  - นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวน 1 คน
  - ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - ผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 4 คน

กรรมการซึ่งมาจากผู้แทนข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี

คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้<sup>17</sup>

1) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีความจำเป็นเฉพาะสำหรับข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้น

2) กำหนดจำนวนและอัตราตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และวิธีจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่น สำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์

4) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

5) กำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจง ส่งเสริมและพัฒนาความรู้แก่ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) กำหนดไว้ โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย และอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่สำหรับคำสั่งแต่งตั้งและการให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกลางองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.) ก่อน

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ คณะกรรมการกระจายอำนาจฯ จัดทำแผนปฏิบัติการ

<sup>17</sup> มาตรา 13, 14 และ 15 เรื่องเดียวกัน.

เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณสู่ท้องถิ่น ส่งผลให้ ก.ถ. ต้องเตรียมวางกลไกในการถ่ายโอนบุคลากรสู่ท้องถิ่นด้วยเช่นกัน เพื่อให้ท้องถิ่นมีกำลังคนไว้รองรับการกระจายอำนาจที่จะเกิดขึ้น ซึ่งสภาพของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นในปริมาณที่น้อยมากเมื่อเทียบกับข้าราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค คือ ท้องถิ่นมีข้าราชการและพนักงานทั้งสิ้นประมาณ 93,192 (ไม่นับรวมลูกจ้างท้องถิ่นอีกกว่า 116,392 คน) โดยในจำนวนนี้เป็นข้าราชการและพนักงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 7,915 คน ในขณะที่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีข้าราชการรวมทั้งสิ้น 1,800,000 คน<sup>18</sup>

**ตารางที่ 1 :** แสดงจำนวนข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้าราชการ/ พนักงานสามัญ (คน)	ข้าราชการ/ พนักงานครู (คน)	ลูกจ้าง (คน)			รวมทั้งหมด (คน)
		ประจำ	ชั่วคราว	รวม	
4,971	-	2,583	315	2,944	7,915

ดังนั้น ก.ถ. จึงเริ่มดำเนินการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นให้มีมาตรฐานใกล้เคียงกับระบบการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการถ่ายโอนไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการใหม่ๆ ซึ่งเป็นมาตรการจูงใจให้บุคลากรสนใจไปทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ

- 1) การกำหนดให้มีการจัดประโยชน์ตอบแทนอื่นแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษ เพื่อเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่พนักงาน
- 2) การกำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีโอกาสโอนไปปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

<sup>18</sup> ข้อมูลของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาจากสำนักงาน ก.พ. และส่วนท้องถิ่นมาจาก [www.local.moi.go.th/menu4.htm](http://www.local.moi.go.th/menu4.htm).

3) การปรับปรุงมาตรฐานของตำแหน่งและอัตราตำแหน่ง เพื่อเพิ่มสายทางก้าวหน้าของพนักงานส่วนท้องถิ่นให้มีระดับที่สูงขึ้น

นอกจากนี้ ก.ถ. และ ก.จ. กำลังพิจารณาวางระบบบรรจุแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ข้าราชการส่วนกลางหรือบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถสูง มาบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานหรือข้าราชการของท้องถิ่นในระดับสูงได้ทันที และในส่วนของ การวางระบบแลกเปลี่ยนบุคคลก็เช่นเดียวกัน ก.ถ. และ ก.จ. ก็กำลังพิจารณาพัฒนาการจัดวางระบบแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ให้มีความสะดวก รวดเร็ว และสนใจให้ข้าราชการพลเรือนถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ท้องถิ่นพร้อมรับกับภารกิจที่จะถ่ายโอนจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ต่อไป<sup>19</sup>

### 3. อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### 3.1 อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในหมวด 4 มาตรา 45 ให้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังต่อไปนี้

- 1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- 2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- 3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- 4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- 5) แบ่งสรรเงิน ซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น

<sup>19</sup> ดูรายละเอียดได้ใน “การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจ” [www.local.moi.go.th](http://www.local.moi.go.th).

6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาพตำบล

7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทวี 7) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น<sup>20</sup>

8) จัดทำกิจการใดๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนด

มาตรา 45/1 การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้น และหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด<sup>21</sup>

### 3.2 อำนาจหน้าที่ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหาร

<sup>20</sup> มาตรา 45 (ทวี 7) เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>21</sup> มาตรา 45/1 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546



ส่วนจังหวัดไว้ในมาตรา 17 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ในการจัดระบบบริการสาธารณสุขเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

“1) จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6) การจัดการศึกษา

7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น

9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม

10) การจัดตั้งและดูแลบำบัดน้ำเสีย

11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม

12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ

13) การจัดการดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ

14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว

15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุนและการทำกิจการ ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ ที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองอื่น

17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

19) การจัดตั้งให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยภายในจังหวัด

24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือหน่วยราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

29) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”<sup>22</sup>

<sup>22</sup> มาตรา 17 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542.

#### 4. การกีดหนักที่ถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามแผนปฏิบัติการ กำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545<sup>23</sup>

ในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนปฏิบัติการได้ระบุองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่รับโอน และระบุกิจกรรมเป็น 2 ประเภทคือประเภท “เลือกทำโดยอิสระ” เนื่องจากภารกิจหลายเรื่องไม่ควรบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำกิจกรรมตามแผนงานงบประมาณที่ส่วนราชการตั้งไว้เดิม และประเภท “หน้าที่ที่ต้องทำ” โดยมีหลักเกณฑ์ว่างานใดที่เป็นเรื่องของการมอบอำนาจและการใช้อำนาจ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนหรือเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบการถ่ายโอนภารกิจในงาน 6 ด้านคือ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งภารกิจที่มีการถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 เรื่อง จาก 50 กรม ใน 11 กระทรวง (ก่อนมีการปฏิรูประบบราชการใน พ.ศ. 2545)

<sup>23</sup> ดูเพิ่มเติมใน

1. สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2546), น.151-155.
2. ไกรยห์พวงงาม (บรรณาธิการ). คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับมิติใหม่การเลือกตั้งท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, 2546), น.43-51.
3. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2544), เอกสารแนบที่ 1.

ในส่วนของการดำเนินการถ่ายโอนนั้น ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะต้องลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติในภารกิจที่ได้ถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอน ให้ร้องขอความช่วยเหลือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ส่วนราชการที่ถ่ายโอนภารกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับถ่ายโอนต้องประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบว่าภารกิจใดใครเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขกฎหมายกฎระเบียบต่างๆให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ เร่งถ่ายงบประมาณและบุคลากรเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน ในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนได้แก่

#### 4.1 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ในปี 2544

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
1) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินเพิ่มพิเศษในภาวะเศรษฐกิจถดถอย	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
2) งานสงเคราะห์และสวัสดิการเด็กและเยาวชน (อาหารเสริมนมและอาหารกลางวัน)	สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพ และพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ
3) สนามกีฬาระดับจังหวัด	การกีฬาแห่งประเทศไทย, สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ
4) โครงการถ่ายโอนกิจกรรมการจัดการศึกษาก่อนประถมศึกษา (วัสดุการศึกษา)	สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
5) โครงการถ่ายโอนกิจกรรมอาหารเสริม (นม)	สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กรมการศาสนา
6) งานการศึกษาพิเศษ-เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)	กรมสามัญศึกษา
7) โครงการพัฒนาการศึกษาพิเศษ-เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)	กรมสามัญศึกษา
8) โครงการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการ-เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)	กรมสามัญศึกษา
9) งานจัดการศึกษาสงเคราะห์-เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)	กรมสามัญศึกษา

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
10) งานดำเนินการศึกษาพิเศษในโรงเรียนมัธยมศึกษา-เงินอุดหนุนค่าอาหารเสริม (นม)	กรมสามัญศึกษา
11) โครงการถ่ายโอนอาหารกลางวัน	สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
12) การให้การศึกษแก่ชาวเขาและประชาชนห่างไกล คมนาคม โครงการถ่ายโอนอาหารเสริม (นม)	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

#### 4.2 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ในปี 2545

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
1) การดูแลบำรุงรักษาแหล่งน้ำ	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
2) การจัดให้มีและควบคุมตลาด	กรมอนามัย
3) ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก	กรมการพัฒนาชุมชน
4) การส่งเสริมพัฒนาองค์กรประชาชน (ตามโครงการศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน)	สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานฯ
5) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้วัยเอดส์	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
6) โครงการถ่ายโอนศูนย์อบรมเด็กก่อนระดับประถมศึกษา	กรมการศาสนา
7) การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ผู้บริโภค	สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
8) งานบริการข้อมูลนักลงทุน	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
9) งานศึกษาสู่ทางการลงทุนในแต่ละท้องถิ่น	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
10) งานเผยแพร่และชักจูงการลงทุน	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน
11) การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม/การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน	สำนักนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
12) การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม	สำนักนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
13) การฟื้นฟูและบำบัดสิ่งแวดล้อม	สำนักนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
14) การศึกษาวิจัยเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม	สำนักนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
15) งานสนับสนุนแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมระดับจังหวัด	สำนักนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

### 4.3 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ในปี 2546

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
1) สถานีขนส่งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สถานีขนส่งจังหวัดให้เทศบาล (นคร, เมือง) กรณีนอกเขตเทศบาลให้ อบจ. โดยให้ อบต. เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ	กรมการขนส่งทางบก
2) วิศวกรจราจรทางบก โดยการติดตั้งหรือทำให้ปรากฏซึ่งสัญญาณจราจรหรือเครื่องหมายจราจรในทางที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
3) ร่องน้ำภายในประเทศที่เป็นบึง ลำคลอง แม่น้ำขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เพียงแห่งเดียว	กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
4) ร่องน้ำชายฝั่งทะเลขนาดเล็ก งานดูแลและรักษาร่องน้ำ	กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
5) อำนาจอนุญาตขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล	กรมโยธาธิการ
6) การมอบอำนาจการอนุญาตการขุดเจาะบ่อน้ำบาดาล เฉพาะบ่อที่มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางตอนบนสุดที่มีขนาดน้อยกว่า 4 นิ้ว (100 มิลลิเมตร)	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
7) มอบอำนาจการอนุญาตใช้น้ำบาดาลที่อนุญาตใช้ไม่เกินวันละ 10 ลูกบาศก์เมตร	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
8) บ่อน้ำบาดาล	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
9) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
10) สถานสงเคราะห์คนชราจำนวน 13 แห่ง	กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
11) การฉาบปกิฉาบสีคอนกรีต	สำนักงานกิจการสตรี และสถาบันครอบครัว
12) โครงการพัฒนาเพื่อความหวังใหม่ของชาวไทย 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้	กรมอาชีวศึกษา

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
13) โครงการพัฒนาการศึกษาชุมชนบนพื้นที่สูง	กรมอาชีวศึกษา
14) งานบริการสาธารณสุขเขต กทม./ปริมณฑล/เขตเมือง	กรมการแพทย์
15) ส่งเสริมสุขภาพกลุ่มแม่และเด็ก	กรมอนามัย
16) การพัฒนาอนามัยชุมชนบนพื้นที่สูง	กรมอนามัย
17) สนับสนุนเงินอุดหนุนพี่เลี้ยงเด็กในศูนย์สาธิตเพื่อการพัฒนาเด็กเล็ก	กรมอนามัย
18) จัดหาและพัฒนา น้ำสะอาด (สนับสนุนวัสดุ)	กรมอนามัย
19) การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิดตามข้อบัญญัติท้องถิ่นและกฎหมายอื่น	กรมการปกครอง
20) การออกใบสั่งและการเปรียบเทียบปรับการกระทำผิดตาม พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. 2522 เฉพาะความผิด การจอดรถในที่ห้ามจอดหรือกีดขวางการจราจร	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
21) อำนาจเปรียบเทียบปรับในความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว ได้แก่	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
(1) พ.ร.บ. รักษาคลอง รศ. 121	
(2) พ.ร.บ.ตามช้าง รศ. 127	
(3) พ.ร.บ.คั้นและคูนน้ำ รศ. 250	
(4) พ.ร.บ.กำจัดผักตบชวา พ.ศ. 2456	
(5) พ.ร.บ.สำหรับรักษาช้างป่า พ.ศ. 2464	
(6) พ.ร.บ.ควบคุมสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2481	
(7) สัตว์พาหนะ พ.ศ. 2482	
(8) พ.ร.บ.ควบคุมการขอยาน พ.ศ. 2484	
(9) พ.ร.บ.ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2487	
(10) พ.ร.บ.โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499	
(11) พ.ร.บ. สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535	
(12) พ.ร.บ.ควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ. 2505	
(13) พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522	
(14) พ.ร.บ.ควบคุมการฆ่าและการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535	
(15) พ.ร.บ.คุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. 2535	
(16) พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. 2535	



ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
(17) พ.ร.บ.การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
22) อำนาจการรับจดทะเบียน ตาม พ.ร.บ. รถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ร.บ. การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ. ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 (ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการรับจดทะเบียนที่กรมขนส่งทางบก กำหนด)	กรมการขนส่งทางบก
23) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย,
24) การประสานจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
25) ระบบข้อมูลเพื่อการวางแผน	สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย,
26) งานทะเบียนพาณิชย์ ตาม พ.ร.บ.ทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 โดยถ่ายโอนการรับจดทะเบียนพาณิชย์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และนายทะเบียนพาณิชย์ในเขต	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
27) การติดตามและตรวจสอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและมลพิษในการประกอบกิจการตาม พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. 2510 และกิจกรรมต่อเนื่อง และการดำเนินการตามกฎหมาย	กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
28) งานติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษในท้องถิ่นของตน (1) งานตรวจสอบคุณภาพน้ำ (2) งานตรวจสอบคุณภาพอากาศและเสียง	กรมควบคุมมลพิษ
29) การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมแห่งชาติ ด้านการควบคุมมลพิษ	กรมควบคุมมลพิษ
30) การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน	กรมการปกครอง
31) การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)	กรมที่ดิน



ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
32) การบำรุงรักษาโบราณ ให้องค์ประกอบครบถ้วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการดูแลรักษาขั้นพื้นฐานโดยรัฐเป็นผู้ให้การ สนับสนุน กำกับ ดูแล ให้คำแนะนำ	กรมศิลปากร
33) การดูแลรักษาโบราณสถานในระดับท้องถิ่นตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด	กรมศิลปากร

#### 4.4 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ ในปี 2547

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
1) ผังเมืองรวมจังหวัด	กรมโยธาธิการและผังเมือง

#### 4.5 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ เมื่อผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
1) การศึกษาก่อนวัยเรียนหรือปฐมวัย (อนุบาลอายุ 4-6 ปี)	สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
2) การศึกษาขั้นพื้นฐาน	สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ
3) การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ระดับมัธยมศึกษา)	กรมสามัญศึกษา
4) ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ อำเภอ หรือศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนระดับเขต	กรมการศึกษานอกโรงเรียน

#### 4.6 ภารกิจที่รับการถ่ายโอน ซึ่งเป็น หน้าที่ที่เลือกทำโดยอิสระ ปี 2544

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
1) ก่อสร้างลานอเนกประสงค์	การกีฬาแห่งประเทศไทย, สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ
2) จัดหาอุปกรณ์กีฬา	การกีฬาแห่งประเทศไทย, สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ

#### 4.7 การบริการถ่ายโอนให้ อบจ. ซึ่งเป็น หน้าที่ที่เลือกทำโดยอิสระ พ.ศ. 2545

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
1) โครงการขุดลอกหนองน้ำและคลองธรรมชาติ	กรมชลประทาน
2) งานจัดสรรน้ำในระดับแปลงนาหรือคันคูนา	กรมชลประทาน
3) ขุดและปรับปรุงคลองส่งน้ำ	กรมส่งเสริมสหกรณ์
4) ซ่อมแซมคลองส่งน้ำและอาคารชลประทาน	กรมส่งเสริมสหกรณ์
5) ซ่อมแซมระบบชลประทาน	กรมส่งเสริมสหกรณ์
6) ขุดลอกคลองและแหล่งน้ำ	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
7) ขุดสระเก็บน้ำเพื่อการอุปโภค	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
8) การขุดเจาะบ่อน้ำบาดาลและปรับปรุงซ่อมแซมบ่อน้ำบาดาล	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
9) ฝ่ายน้ำล้น ค.ส.ล	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
10) ก่อสร้างถนนลูกรัง	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
11) งานปรับปรุงซ่อมแซมแหล่งน้ำขนาดเล็ก	กรมพัฒนาที่ดิน
12) ก่อสร้างระบบน้ำสะอาดหมู่บ้านมาตรฐาน ก. และ ข.	กรมทรัพยากรน้ำ
13) ถังเก็บน้ำแบบ ผ.99	กรมทรัพยากรน้ำ
14) ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดกลาง	กรมทรัพยากรน้ำ
15) งานจัดหาน้ำ	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
16) สสำรวจความต้องการในการพัฒนาอาชีพ	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
17) ห้องสมุดประจำอำเภอ/ประจำจังหวัด	กรมการศึกษานอกโรงเรียน
18) ฝึกอบรมประชาชนทั่วไป (อบรมอาสาสมัครอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำ)	กรมประมง

#### 4.8 การบริการถ่ายโอนให้ อบจ. ซึ่งเป็น หน้าที่ที่เลือกทำโดยอิสระ พ.ศ. 2545

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
1) งานลาดยางทางหลวงชนบท	กรมทางหลวง
2) งานบำรุงรักษาทางหลวง (ให้กรมทางหลวงอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปดูแลเกาะกลางถนนทางเข้า ไหล่ทาง ที่พักริมทางของทางหลวง เป็นต้น)	กรมทางหลวง

ภารกิจที่ถ่ายโอน	หน่วยงานที่ถ่ายโอน
3) ก่อสร้างทางหลวงทางหลวงชนบทและสะพานและอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนภายในหมู่บ้าน)	กรมทางหลวงชนบท
4) ก่อสร้างทางหลวงชนบท และสะพานอื่นๆ ที่อยู่บนสายทาง (ถนนลาดยางและสะพาน ค.ส.ล)	กรมทางหลวงชนบท
5) งานบำรุงรักษาถนนและสะพาน	กรมทางหลวงชนบท
6) สสำรวจความเหมาะสมทางวิศวกรรม	กรมทางหลวงชนบท
7) ก่อสร้างถนนลูกรัง	สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
8) การก่อสร้างบำรุงรักษาถนนและสะพาน	กรมส่งเสริมสหกรณ์
9) ปรับปรุงอ่างเก็บน้ำและฝายน้ำล้น	กรมส่งเสริมสหกรณ์
10) ก่อสร้างฐานสูบน้ำ/ติดตั้งเครื่องสูบน้ำ	กรมส่งเสริมสหกรณ์
11) ขุดสระน้ำสาธารณะ	กรมส่งเสริมสหกรณ์
12) การดูแลบำรุงรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานขนาดเล็ก	กรมชลประทาน
13) การดูแลรักษาทางน้ำ	กรมชลประทาน
14) การดูแลรักษาปรับปรุงโครงการชลประทานระบบท่อ	กรมชลประทาน
15) บำรุงรักษาทางชลประทาน	กรมชลประทาน
16) การสูบน้ำนอกเขตชลประทาน	กรมชลประทาน
17) ก่อสร้างระบบประปาหมู่บ้าน (น้ำผิวดิน)	กรมทรัพยากรน้ำ
18) ประปาหมู่บ้านแบบบาดาลขนาดใหญ่	กรมทรัพยากรน้ำ
19) ประปาหมู่บ้านแบบผิวดิน	กรมทรัพยากรน้ำ
20) ประปาหมู่บ้านแบบผิวดินขนาดใหญ่	กรมทรัพยากรน้ำ
21) ทดสอบปริมาณน้ำ	กรมทรัพยากรน้ำ
22) ปรับปรุงประปาหมู่บ้านเดิม	กรมทรัพยากรน้ำ
23) สสำรวจทำแผนที่	กรมทรัพยากรน้ำ
24) พัฒนาเป่าล้างป้อน้ำบาดาลเดิม	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
25) งานฝีกอาชีพอุตสาหกรรมในครอบครัวและหัตถกรรมไทย	กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
26) การวางแผนการท่องเที่ยว การปรับปรุงดูแลบำรุงรักษาสถานที่ท่องเที่ยวและการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์	ททท.

## 5. รายได้และรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 5.1 รายได้ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ได้กำหนดรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยการงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีหลายมาตราดังต่อไปนี้

1) มาตรา 60 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้สภาพัฒนาการระบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2) มาตรา 61 กำหนดให้ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

3) มาตรา 62 กำหนดให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรจัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้

4) มาตรา 63 กำหนดให้ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ที่ได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใด ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

5) มาตรา 64 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดดังต่อไปนี้<sup>24</sup>

<sup>24</sup> มาตรา 64 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

- (1) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน หรือก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ โดยจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม
- (2) ยาสูบ โดยจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์ ราคาจำหน่ายที่เพิ่มขึ้นนี้ไม่ถือว่าเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

6) มาตรา 65 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

7) มาตรา 66 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทสำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร
- (2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา
- (3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

ในการเสียภาษีอากรตามมาตรา 66 นี้ เศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้งภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรา นี้ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

8) มาตรา 67 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตรามูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร สำหรับพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

- (ข) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรา 67 นี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

9) มาตรา 68 กำหนดให้กิจการใดที่กฎหมายบัญญัติให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการ ถ้ากิจการนั้นอยู่ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายนั้น และบรรดาค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เนื่องในกิจการเช่นว่านั้นให้ถือเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

10) มาตรา 69 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้นได้ทั้งนี้ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

11) มาตรา 70 กำหนดให้การจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายว่าด้วยการนั้นจะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในการบังคับเรียกเก็บภาษีอากรค้างชำระ ให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรได้โดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือมีคำสั่ง ทั้งนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว

วิธีการยึดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคสอง ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลมเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดเมื่อหักค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการยึดและขายทอดตลาดและเงินภาษีอากรค้างชำระแล้ว ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน

12) มาตรา 71 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบให้ส่วนราชการราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใดเพื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ ทั้งนี้โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นจะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใดเพื่อราชการส่วนท้องถิ่นอื่นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในส่วนนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบหมายให้เอกชนดำเนินการก็ได้ ยกเว้นการเรียกเก็บภาษีอากร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

13) มาตรา 72 กำหนดให้ทุกปีงบประมาณ ให้รัฐบาลจัดสรรเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเงินอุดหนุน

14) มาตรา 73 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (5) รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (6) พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (7) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี
- (8) เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (9) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

- (10) รายได้อื่นตามที่มิกฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

## 5.2 รายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1) มาตรา 24 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากภาษีอากรค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และกิโลกรัมละไม่เกินสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม
- (2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวนละสิบสตางค์
- (3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราของภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นรายได้ของเทศบาลเมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลและกรุงเทพมหานคร (ตามมาตรา 23 (4) และมาตรา 25 (6)) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ
- (4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราของภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา (ตามมาตรา 23 (5)) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ



- (5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน
  - (6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ
  - (7) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น
  - (8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น
  - (9) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละยี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น
  - (10) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม
  - (11) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น และให้ตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
  - (12) ค่าธรรมเนียมใดๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น
  - (13) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- 2) ในมาตรา 28 กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหมายรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด อาจมีรายรับดังต่อไปนี้
- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
  - (2) รายได้จากสาธารณูปโภค
  - (3) รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

- (4) ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าตอบแทน หรือ รายได้อื่นใดตามที่มิกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (5) ค่าบริการ
- (6) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (7) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร
- (9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (11) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (12) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน
- (13) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดินหรือรายได้จากทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งหากำไรในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (14) รายได้จากค่าธรรมเนียมพิเศษ

การออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) และรายได้ตาม (13) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

### 5.3 รายจ่ายตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

1) มาตรา 74 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายจ่าย ดังต่อไปนี้

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง

- (3) เงินตอบแทนอื่นๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และทรัพย์สินอื่นๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายจ่ายอื่นใดตามที่มีข้อผูกพันหรือตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

2) มาตรา 75 รายจ่ายในส่วนของเงินเดือนและค่าตอบแทน สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด<sup>25</sup>

## 6. การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล<sup>26</sup>

### 6.1 การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีองค์กรและอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ แยกจากส่วนกลาง นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงเป็นผู้กระทำการในฐานะองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการกระทำในฐานะดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรส่วนกลาง ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การกำกับดูแลการกระทำขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะกระทำใน 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

<sup>25</sup> มาตรา 75 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

<sup>26</sup> สนิท จรอนันต์, ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2543. น.16-28.

### 6.1.1 การกำกับดูแลภายในองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เป็นการกำกับดูแลผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดมาตรการต่างๆ ไว้ดังนี้

#### 1) การตั้งกระทู้ถาม

ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### 2) การให้ความเห็นชอบ

- (1) ร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติไม่ว่าจะเป็นร่างข้อบัญญัติทั่วไป หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนที่จะส่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนาม เพื่อส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาต่อไป
- (2) การออกข้อบัญญัติชั่วคราว คณะกรรมการสามัญประจำสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบการออกข้อบัญญัติชั่วคราวโดยเฉพาะ หากมีความจำเป็นต้องออกข้อบัญญัติชั่วคราวในกรณีฉุกเฉิน ไม่สามารถเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ทันทั่วทั้ง คณะกรรมการสามัญดังกล่าวมีอำนาจให้ความเห็นชอบให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติชั่วคราวได้และหากข้อบัญญัติชั่วคราวนั้นมีข้อความระบุให้ใช้บังคับได้ทันที ก็จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

- (3) **การยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดข้อเสียภาษีอากร** กฎหมายกำหนดให้ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดข้อเสียภาษีอากรโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือมีคำสั่ง แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียก่อน และต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม
- (4) **ให้เอกชนกระทำการแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด** การมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (5) **ให้ขยายเวลาประชุมสมัยวิสามัญ** การขยายเวลาการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมัยวิสามัญออกไปไม่เกิน 7 วัน ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่

### 6.1.2 การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์กรส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ใช้มาตรการกำกับดูแล 2 ลักษณะด้วยกัน คือ มาตรการทั่วไป และมาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และประกาศ

#### 1) มาตรการทั่วไป

ก. **การให้ความเห็นชอบ** เรื่องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องได้รับความเห็นชอบจากส่วนกลางก่อนกระทำการ ได้แก่

- การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
- การมอบให้เอกชนกระทำการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด

**ข. การอนุมัติ** คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของเรื่อง ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตัดสินใจจะกระทำการ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำผิดกฎหมายหรือนอกกรอบอำนาจหน้าที่ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องได้รับอนุมัติจากส่วนกลางก่อน ได้แก่ การตราข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้แทนส่วนกลางในการกำกับดูแลการตราข้อบัญญัติ ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบัญญัติท้องถิ่นอื่นในเขตจังหวัดนั้นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดมี 2 ลักษณะ คือ ข้อบัญญัติทั่วไป และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

- (1) ข้อบัญญัติทั่วไป ได้แก่ ข้อบัญญัติซึ่งตราขึ้นเพื่อดำเนินการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือท้องถิ่นอื่น โดยเรียกเก็บค่าบริการการดำเนินการพาณิชย์ การเก็บภาษีจากสถานค้าปลีกในเขตจังหวัดที่ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและยาสูบ การเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นสำหรับภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตท้องถิ่นอื่น การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยกำหนดอัตราเพิ่มขึ้นจากอัตราตามประมวลรัษฎากร สำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตท้องถิ่นอื่น

การเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม การเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น ซึ่งจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ โดยกำหนดโทษจำคุกได้ไม่เกิน 6 เดือน และหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติเป็นอย่างอื่น

- (2) ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งจะต้องแสดงสาระสำคัญของงบประมาณรายจ่าย งบประมาณการรายรับ และการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข้อบัญญัติดังกล่าวจะใช้บังคับได้ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใน 15 วัน หากครบ 15 วันแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่อนุมัติถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัตินั้น

ร่างข้อบัญญัติที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด อาจเป็นร่างข้อบัญญัติที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย กับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ได้ สำหรับร่างข้อบัญญัติที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัตินั้น แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องลงนามภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับคืนมาจากผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ลงนามภายใน กำหนดเวลาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องลงนามและประกาศใช้บังคับต่อไป ซึ่งในกรณีเช่นนี้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติ และจะต้องประกาศโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจนครบ 15 วันแล้วจึงมีผลบังคับ

แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากเป็นร่างข้อบัญญัติทั่วไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างข้อบัญญัตินั้นพร้อม เหตุผลไปยังสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาใหม่ ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มีอยู่

ให้ประธานสภาส่งร่างบัญญัตินั้นให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดลงนามใช้บังคับและแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่ยืนยันใน 30 วันด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป

แต่หากร่างข้อบัญญัตินั้นเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โปรดพิจารณาจากหัวข้อ 2.3

**ค. การยับยั้งการกระทำ** ใช้ในกรณีที่นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดกระทำการที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการกระทำนั้นได้ชั่วคราว แล้วรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ออกคำสั่ง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องวินิจฉัยสั่งการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรัฐมนตรีอาจวินิจฉัยยกเลิกรคำสั่งยับยั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด อันมีผลให้นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดกระทำการนั้นต่อไปได้ หรืออาจวินิจฉัยยกเลิกการกระทำของนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองคการบริหารส่วนจังหวัดยังผลให้การกระทำที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งยับยั้งไว้่นั้นเป็นอันกระทำต่อไปไม่ได้โดยถาวร ทั้งนี้ ถือว่าคำสั่งของรัฐมนตรีเป็นที่สุด

**ง. การสั่งเพิกถอนมติ** ใช้ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติซึ่งไม่ใช่ข้อบัญญัติจังหวัด แต่มตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือนอกกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนมตินั้นได้ พร้อมกับแสดงเหตุผลที่เพิกถอนไว้ในคำสั่งด้วย โดยต้องสั่งเพิกถอนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติในลักษณะนั้น

แต่ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่าที่มีอยู่ ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรายงานการยืนยันมติดังกล่าวและเหตุผลที่เพิกถอนต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ



ยื่นยันมติเดิม โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรัฐมนตรีอาจวินิจฉัยสั่งการให้เพิกถอนเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด หรือวินิจฉัยสั่งการให้ยกเลิกคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เพิกถอนมตินั้นก็ได้

## 2) มาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และประกาศ

ก. มาตรการด้านกฎหมาย เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (คณะรัฐมนตรี) ตราพระราชกฤษฎีกา ได้แก่

- การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- การแบ่งหน่วยการบริหาร การกำหนดตำแหน่งการให้ได้รับเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน วินัย และการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การกำกับดูแลการบริหารงานบุคคล

ข. มาตรการด้านกฎกระทรวง เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวง ได้แก่

- การทำกิจกรรมร่วมกันของท้องถิ่น ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นนั้น
- ท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบกิจการในอำนาจหน้าที่ของตนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ
- ส่วนกลาง มอบราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ
- องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นอื่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นนอกเขต



จังหวัด เมื่อได้รับความยินยอมจากท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

- การออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง
- การมอบให้ส่วนราชการหรือท้องถิ่นอื่นเรียกเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทนหรือรายได้อื่นใดเพื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยคิดค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง
- การมอบให้เอกชนเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดเพื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยคิดค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง อนึ่ง หากท้องถิ่นอื่นจะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใดเพื่อท้องถิ่นอื่นก็ทำได้ โดยคิดค่าใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

**3) มาตรการด้านระเบียบ** เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกระเบียบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติ ได้แก่

- การจัดสรรรายได้จากการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตท้องถิ่นอื่นให้แก่สภาตำบล
- การตรวข้อบัญญัติเพื่อเก็บค่าธรรมเนียมใดๆ จากผู้ซึ่งใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วน

### จังหวัดจัดให้มีขึ้น

- การตราข้อบัญญัติเพื่อกระทำกิจการที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์
- การดำเนินการด้านการคลัง การงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การพาณิชย์ การจัดหาพัสดุและการจัดจ้าง และการให้ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับสวัสดิการ
- การมอบให้เอกชนกระทำกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำกิจการนั้น ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย
- การออกข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

## 6.2 การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

การกำกับดูแลองค์กรและบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นการกำกับดูแลความประพฤติและคุณสมบัติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และแก้ไขความขัดแย้งระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลภายในองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 6.2.1 การกำกับดูแลภายในองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เป็นการกำกับดูแลกันเองภายในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดวินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกระทำการอันอาจเสียหายประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีอยู่

## 6.2.2 การกำกับดูแลภายนอกองค์กรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับมาตรการในการกำกับดูแลภายนอกองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่

1) การให้ออกหรือให้พ้นจากตำแหน่ง สำหรับมาตรการนี้ มีวัตถุประสงค์และลักษณะของการกำกับดูแล ดังนี้

(ก) ใช้ในการกำกับดูแลความประพฤติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีดังต่อไปนี้

- เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อมในสัญญาสัมปทานที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งสอบสวนแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ออกจากตำแหน่ง
- เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งสอบสวนแล้ว มีอำนาจสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

(ข) ใช้ในการกำกับดูแลความประพฤติของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในกรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยไม่กระทำตามอำนาจหน้าที่หรือกระทำการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือกระทำการฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของราษฎร ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตั้งคณะกรรมการสอบสวน แต่ถ้าไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อดำเนินการสอบสวน หากพบว่าได้กระทำการดังกล่าวจริง ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง โดยคำสั่งของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด

2) การยุบสภาและการสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง เป็นมาตรการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กับสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือความขัดแย้งระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอคำแนะนำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีมีคำสั่ง โดยแสดงเหตุผลและกำหนดวันเลือกตั้งไว้ด้วย

3) การลงคะแนนเสียงถอดถอน เป็นมาตรการกำกับดูแลโดยประชาชนภายในท้องถิ่น รวมถึงเป็นการขยายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนด้วย ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นตามวิธีที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตท้องถิ่นอื่นด้วย

## 7. คุณค่าและความสำคัญขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกับการบริหารปกครองภายในพื้นที่ท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ซ้อนทับกับพื้นที่ของจังหวัด ซึ่งทั้งจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาค และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในฐานะราชการส่วนท้องถิ่น ต่างก็เป็นหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลาง (Intermediet unit) ระหว่างรัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน (Basic unit) โดยหลักการแล้วหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลางจะเป็นหน่วยที่มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจที่มีขนาดใหญ่ เพราะในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย หน่วยการปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน (ในกรณีของประเทศไทยหมายถึงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) ส่วนใหญ่นั้นมีขนาดเล็กทั้งในแง่ของพื้นที่ประชากร งบประมาณ และบุคลากร ทำให้ไม่มีศักยภาพหรือไม่มีความคุ้มค่าในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ดังนั้นจึงมีการออกแบบหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลางขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือนับสนุนในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่หน่วยการปกครองพื้นฐานทำไม่ได้ รวมถึงบริการสาธารณะที่ครอบคลุมหลายพื้นที่และหน่วยการปกครองพื้นฐานหลายหน่วย หากให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น

พื้นฐานต่างจัดทำเองอาจเกิดความไม่คุ้มค่าหรืออาจเกิดความไม่เป็นเอกภาพ<sup>27</sup>

หน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลาง (Intermediet unit) ในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยยังทำหน้าที่ในการเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐบาลกลาง ในการนำนโยบายของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติหรือบังคับใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ในระดับพื้นที่

หลักของการมีหน่วยการปกครองที่อยู่ตรงกลางหรือหลักที่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งชั้นนี้ มีจุดแข็งคือ การมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายชั้นจะสามารถหลีกเลี่ยงความไม่พอใจของประชาชนที่จะมีต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่ให้บริการสาธารณะทุกอย่างจนไปกระจุกรวมอยู่ที่เดียว ดังนั้น หากมีการแบ่งภารกิจหน้าที่ออกไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นชั้นอื่นจัดการบ้าง ความไม่พอใจของประชาชนที่เกิดจากการรับบริการสาธารณะก็จะถูกกระจายออกไป ทำให้ระดับความขัดแย้งระหว่างประชาชนและองค์กรจัดบริการสาธารณะลดลง

นอกจากนี้ในหลายประเทศ พื้นที่ชนบทจะมีจำนวนชั้นมากกว่าในเขตเมือง เพราะจำนวนชั้นเกี่ยวข้องกับลักษณะทางพื้นที่ของชุมชนชนบทที่มีขนาดเล็กและมีการกระจายตัวสูง ดังนั้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นก็จะมีขนาดเล็กๆ กระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ทำให้มีข้อจำกัดทั้งในด้านศักยภาพและทรัพยากรมากกว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์การปกครองที่อยู่ตรงกลางเพื่อเข้าไปช่วยจัดการภารกิจต่างๆ ให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กแทน<sup>28</sup>

กล่าวสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด นับได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ เนื่องจากเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ที่สุด มีจังหวัดละ 1 แห่ง (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร) มีเขตพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด มีงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นแห่งละไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางแห่งได้รับงบประมาณถึง 400 ล้านบาท ในขณะที่

<sup>27</sup> Alan Norton. International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies (Hants: Edward Elgar, 1994), pp.32-33.

<sup>28</sup> Humes, Samuel and Martin, Eileen M. The Structure of Local Governments Throughout The World (Netherland: The Hague, 1961), pp.12-14.

ท้องถิ่นอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งมีงบประมาณไม่ถึง 5 ล้านบาท องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารกิจการในเขตจังหวัด และช่วยพัฒนางานของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อไม่ให้งานซ้ำซ้อน และการจัดสรรงบประมาณเพื่อให้ความช่วยเหลือ เช่น จัดสร้างระบบสาธารณสุขโรคที่เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถทำได้ เนื่องจากขาดงบประมาณ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีบทบาทจัดทำบริการขนาดใหญ่ ครอบคลุมพื้นที่ให้บริการมากกว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียงแห่งเดียว หรือบริการที่ประชาชนภายในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งสามารถใช้บริการร่วมกันได้ เช่น การจัดให้มีบ่อบำบัดน้ำเสีย ประปาหมู่บ้าน การก่อสร้างถนนสายหลักภายในจังหวัด เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะอื่นๆ ให้แก่ประชาชนอย่างทั่วถึง เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล อาทิ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันหมายถึงการจัดให้มีหน่วยดับเพลิง ช่วยแก้ไขไฟไหม้ จัดรถบรรทุกน้ำ ช่วยเหลือพื้นที่แห้งแล้ง หรือการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ดังเช่นการจัดให้มีสถานที่พักผ่อน สวนสาธารณะ สถานที่สำหรับใช้ประชุมหรืออบรม เป็นต้น รวมถึงการให้บริการประชาชนด้านอื่นๆ เช่น การป้องกันโรคติดต่อ จัดให้มีน้ำสะอาด ตลาด ท่าเทียบเรือ<sup>29</sup> เป็นต้น

ที่กล่าวมาจะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความสำคัญอย่างยิ่ง ตามแนวคิดขององค์กรที่ทำหน้าอยู่ตรงกลางระหว่างส่วนกลางและหน่วยการปกครองพื้นฐาน เนื่องจากประเทศไทยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นพื้นฐานจำนวนมาก ที่มีงบประมาณและบุคลากรน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งส่วนใหญ่เป็นชั้น 5 มีรายได้ไม่เกิน 3 ล้าน ซึ่งมีจำนวนกว่า 5,544 แห่งจาก 6,744 แห่ง<sup>30</sup> คิดเป็นร้อยละ 82.2 ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีเทศบาลตำบลอีกเกือบพันแห่งที่พึ่งยกฐานะจากสุขาภิบาล ฉะนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการทำหน้าที่สนับสนุนหน่วยการปกครอง

<sup>29</sup> เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง [www.ect.go.th](http://www.ect.go.th)

<sup>30</sup> [www.thailocalgov.net](http://www.thailocalgov.net)



พื้นฐานที่มีขนาดเล็กเหล่านี้

## 8. ปัญหาและแนวโน้มทิศทางในอนาคต

ในช่วง พ.ศ. 2544–2546 เป็นช่วงที่มีการพูดถึงเรื่องของโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก มีความคิดเห็นและข้อเสนอมากมายในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มีข้อเสนอให้ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพราะมีพื้นที่ทับซ้อนกับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีข้อเสนอให้ยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นองค์การบริหารส่วนอำเภอ (อบอ.) เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ส่วนใหญ่มีขนาดเล็กขาดประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะและสิ้นเปลืองงบประมาณ เนื่องจากจำนวนที่มากถึง 6,000 กว่าแห่งขององค์การบริหารส่วนตำบลทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่าเบี้ยหัวแตก หรือข้อเสนอที่จะให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดและยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วทำให้ประเทศไทยมีองค์กรปกครองท้องถิ่นเพียงรูปแบบเดียวคือเทศบาล เป็นต้น กระแสในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและสภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวได้สร้างความระส่ำระสายเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะกับผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องและยังก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวทั้งคัดค้านและสนับสนุนกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ความชัดเจนต่างๆ ได้ปรากฏขึ้นประมาณช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาผ่านพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 โดยสาระสำคัญของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งหมดดังกล่าว คือการกำหนดให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน โดยไม่มีการยุบหรือยกเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะมีก็เพียงความพยายามที่จะลดจำนวนขององค์การบริหารส่วนตำบลลงเท่านั้น เหตุการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็น



ถึงความสำคัญ ความจำเป็นที่จะต้องมีอยู่หรือคงอยู่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ เพียงแต่ต้องมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

การปกครองท้องถิ่นก็มีลักษณะเหมือนระบบการเมืองหรือองค์กรต่างๆ ไปที่มีลักษณะเป็นพลวัตมีการปรับตัวอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นธรรมชาติของระบบการเมือง ดังนั้นการเกิดขึ้นของปัญหาและการปรับเปลี่ยนต่างๆ สามารถเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เช่นเดียวกัน แม้ขณะนี้จะมีความพยายามจากหลายฝ่ายที่ต้องการจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพทั้งในด้านการจัดบริการสาธารณะและการทำหน้าที่เป็นสถาบันทางการเมืองให้ประชาชนได้เรียนรู้กระบวนการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด แต่ถึงอย่างไรองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ยังคงมีปัญหาที่ต้องร่วมกันหาทางปรับปรุงแก้ไขต่อไป

## 8.1 ปัญหาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 8.1.1 ปัญหาความไม่คุ้นเคยกับบทบาททำหน้าที่ท้องถิ่นชั้นบน

ในอดีตที่ผ่านมาขององค์การบริหารส่วนจังหวัด แม้จะมีพัฒนาการที่ยาวนาน หากเริ่มนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 ซึ่งเป็นปีที่มีการตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่บทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตั้งแต่ก่อตั้งจนถึง พ.ศ. 2540 เป็นเวลากว่า 42 ปีที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่อยู่ในระนาบเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น กล่าวคือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่อยู่นอกพื้นที่ของ เทศบาล สุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล บทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่งมีการปรับเปลี่ยนให้มาทำหน้าที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนซึ่งมีพื้นที่ทับซ้อนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นเมื่อปี พ.ศ. 2540 เท่านั้น นับจนถึงขณะนี้ก็เป็นระยะเวลาเพียงไม่กี่ปี

นอกจากนี้กฎหมายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. 2540 ยังบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้อย่างกว้างๆ ยากที่จะจัดทำให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ ต้องรอจนถึง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นปีที่มีการตราพระราช



บัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการแบ่งภารกิจหน้าที่และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเสมือนกรอบที่ชัดเจนในการระบุรายละเอียดว่าภารกิจใด จากหน่วยราชการใด จะถ่ายโอนไปให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด ไปเมื่อใดและไปอย่างไร โดยแผนปฏิบัติการนี้เพิ่งผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2544 นี้เอง

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าเพิ่งจะเกิดความชัดเจนในปี พ.ศ. 2544 นี้เองว่าภารกิจใดบ้างที่องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดทำ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่สั้นมากเมื่อเปรียบเทียบกับพัฒนาการที่ยาวนานที่องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดจัดการกิจเหมือนกับเทศบาลหรือองค์กรการบริหารส่วนตำบล องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดและผู้บริหารขององค์กรการบริหารส่วนจังหวัด คงต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งในการปรับตัว ปรับวิธีคิด ปรับวิสัยทัศน์จากเดิมที่อาจจะเน้นการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ทำถนน ลอกคลอง ขุดบ่อ เจาะบาดาล มาเป็นการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนที่ต้องเน้นบทบาทในการจัดบริการสาธารณะที่ต้องมองภาพรวม และต้องทำงานในลักษณะบูรณาการและประสานงาน เช่น การวางแผนยุทธศาสตร์ การจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดบริการสาธารณะบางประเภทที่มีการลงทุนสูง ต้องมีผู้รับบริการจำนวนมากจึงจะคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ เช่น การขนส่งมวลชน โรงพยาบาล และระบบจัดการขยะและบำบัดน้ำเสียรวม และภารกิจเฉพาะอย่างที่เกี่ยวข้องพื้นที่ท้องถิ่นชั้นล่าง (Function-based-across areas) ส่วนเทศบาลและองค์กรการบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบจัดบริการสาธารณะหลายประเภทในเขตพื้นที่ของตน (Area-based-multi-functions)<sup>31</sup> การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละชั้นเข้าถึง

<sup>31</sup> สรุปการประชุมเวทีท้องถิ่นเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น” จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2546 เวลา 13.00-17.00 น. ณ ห้องประชุม 3216 อาคารสัมมนา 3 สถาบันข้าราชการพลเรือน จังหวัดนนทบุรี มีนักวิชาการผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการปกครองท้องถิ่นเข้าร่วมประชุม 16 คน

อำนาจและบทบาทหน้าที่ของตนเองนี้เป็นปัญหาที่ต้องมีการเร่งสร้างความเข้าใจและความคุ้นเคยต่อไปในอนาคต

### 8.1.2 ปัญหาการแบ่งภารกิจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน

แม้จะมีความพยายามในการจัดสรรหรือแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่สิ่งที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ นั้นอาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีความละเอียดเพียงพอ อาจเป็นด้วยอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการแบ่งภารกิจหน้าที่ ซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากพัฒนาการของประเทศไทยที่ผ่านการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางมาเป็นเวลายาวนาน จนก่อให้เกิดความเคยชินที่ว่าภารกิจทุกอย่างเป็นหน้าที่ของส่วนกลาง เมื่อมีการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น ก็เป็นการดำเนินการที่ไม่เข้าใจหลักการของการปกครองท้องถิ่นที่แท้จริง จนส่งผลต่อแนวคิดในเรื่องการจัดสรรภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น ไม่มีความชัดเจนในการพิจารณาว่าภารกิจที่แท้จริงของส่วนกลางคืออะไร ภารกิจที่แท้จริงของส่วนภูมิภาคคืออะไร และภารกิจที่แท้จริงของท้องถิ่นคืออะไร สภาพการณ์เช่นนี้สะท้อนอยู่ในการเขียนกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน กล่าวคือ แม้จะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่าหน้าที่เหล่านั้นเป็นหน้าที่ที่แท้จริงของท้องถิ่นหรือเป็นหน้าที่ของส่วนกลางแต่มอบหรือโอนให้ท้องถิ่นดำเนินการ ความชัดเจนเหล่านี้เป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะการระบุอย่างชัดเจนว่าภารกิจใดเป็นของท้องถิ่นจะเป็นการปกป้องหรือรับประกันการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจไปในตัว เพราะเป็นภารกิจที่เป็นของท้องถิ่นโดยแท้จริง ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะมาแย่งดำเนินการไม่ได้โดยเด็ดขาด

นอกจากความไม่ชัดเจนในภารกิจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นแล้วยังมีความไม่ชัดเจนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง มีภารกิจหน้าที่หลายประการที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนอย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างอย่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล การณ์เช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนและความไม่เข้าใจใน



เรื่องของบทบาทและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างชั้นบนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง โดยภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นชั้นบน 29 ประการ ตามมาตรา 17 และภารกิจของท้องถิ่นชั้นล่าง 31 ประการตามมาตรา 16 ของกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีภารกิจจำนวนมากที่ซ้ำซ้อนกันอยู่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนและชั้นล่าง ดังตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 2 :** แสดงภารกิจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน กับ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 16 และ 17 ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นท้องถิ่นชั้นบน ตามมาตรา 17		ภารกิจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นท้องถิ่นชั้นล่าง ตามมาตรา 16	
ข้อ	ภารกิจหน้าที่	ข้อ	ภารกิจหน้าที่
1	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง	1	การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
3	การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ	13	การจัดการและดูแลสถานขนส่งทั้งทางบก และทางน้ำ
7	การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน	15	การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
8	การส่งเสริมการท่องเที่ยว	14	การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9	การจัดการศึกษา	6	การจัดการศึกษา
10	การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส	27	การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
14	การส่งเสริมกีฬา	18	การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นท้องถิ่นชั้นบน ตามมาตรา 17		ภารกิจหน้าที่ของเทศบาล องค์การบริหารส่วน ตำบลและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นท้องถิ่นชั้นล่าง ตามมาตรา 16	
ข้อ	ภารกิจหน้าที่	ข้อ	ภารกิจหน้าที่
15	การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน	7	การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16	ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น	8	การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
24	การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	5	การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
26	การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร	21	การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
29	การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	22	การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30	การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริม และสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน	23	การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อย ในจังหวัด

จากตารางข้างต้นจะพบว่ามีการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นบนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างซ้ำซ้อนกันกว่า 13 ภารกิจ ลักษณะการกำหนดในกฎหมายเช่นนี้ทำให้เกิดความยากลำบากในการกำหนดภารกิจที่แน่นอนว่าภารกิจใดเป็นของใคร อาจจะนำมาซึ่งการแย่งงานกันทำหรือการเกี่ยงกันทำงานก็ได้

ในการกำหนดภารกิจควรที่จะต้องลงในรายละเอียดที่มากกว่านี้ เริ่มตั้งแต่การกำหนดขอบเขตภารกิจหน้าที่ที่ชัดเจนว่าภารกิจใดเป็นของส่วนกลางท้องถิ่น ทำไม่ได้หรือห้ามทำ ภารกิจใดเป็นภารกิจของส่วนกลางแต่มอบให้ท้องถิ่นทำ และภารกิจใดเป็นของท้องถิ่นและส่วนกลางห้ามทำ หรือภารกิจใดเป็นความร่วมมือกันระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น เหล่านี้ต้องลงในรายละเอียดและต้องจัดทำให้มีความชัดเจน จากนั้นก็ต้องมาลงรายละเอียดของภารกิจระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองว่าภารกิจใดเป็นภารกิจของท้องถิ่นชั้นบน ภารกิจใดเป็นภารกิจของท้องถิ่นชั้นล่าง



กำหนดให้ชัดและแบ่งให้ชัดเจน ไม่ควรเขียนภารกิจไว้กว้างๆ แล้วให้ทับซ้อนกัน<sup>32</sup> เหล่านี้ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องมีการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

## 8.2 แนวโน้มทิศทางในอนาคตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

### 8.2.1 แนวโน้มการปรับตัวในการจัดทำบริการสาธารณะที่เป็นภาพรวมของจังหวัด

สืบเนื่องจากปัญหาความไม่คุ้นเคยกับบทบาทหน้าที่ท้องถิ่นชั้นบน องค์การบริหารส่วนจังหวัดคงต้องมีการปรับตัวเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ รับผิดชอบเฉพาะภารกิจที่เป็นภาพรวมของจังหวัด หรือภารกิจที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง หรือเป็นภารกิจที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างดำเนินการเองไม่ได้ ดูแลภารกิจหน้าที่เฉพาะอย่างที่ต้องใช้การบูรณาการและคุณภาพรวม เป็นบริการที่ต้องมีการลงทุนสูง ซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดบริการได้

นอกจากนี้แนวโน้มของบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคตจะต้องเป็นบทบาทในการประสานให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ เรียกร้องหรือจูงใจหรือเป็น “เจ้าภาพ” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเล็กๆ มาร่วมมือกันทำงาน ซึ่งลักษณะของการร่วมมือกันทำงานอาจเป็นเรื่องงานเฉพาะกิจ หรืองานที่ถาวร เช่น ร่วมกันจัดงานบุญประเพณี ร่วมกัน การฟื้นฟูและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวร่วมกันหรือการตั้งบริษัทพัฒนาร่วมกัน เป็นต้น โดยได้มีนักวิชาการได้เสนอบทบาทอำนาจหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคตควรมีภารกิจหน้าที่ 6 ด้านดังนี้

1) การพัฒนาเมืองและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐานในระดับจังหวัด เช่น การวางแผนพัฒนาจังหวัด การผังเมืองจังหวัด เครือข่ายระบบคมนาคมขนส่ง การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและทางน้ำเฉพาะที่มีพื้นที่

<sup>32</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “การปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่รายได้และบุคลากร”. ในสมคิด เลิศไพฑูรย์(บรรณาธิการ). การศึกษาการปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. รายงานการศึกษาเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2546.

คาบเกี่ยวหลายตำบลและอำเภอ ระบบกำจัดขยะและบำบัดน้ำเสียรวม

2) การจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับจังหวัด เช่น ป่าชุมชนที่มีพื้นที่คาบเกี่ยวหลายตำบล การวางแผนบริหารทรัพยากรดินและน้ำเพื่อการเกษตรระดับจังหวัด

3) การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ศิลปะและวัฒนธรรมในระดับจังหวัด เช่น การส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัด และสนามกีฬาจังหวัด

4) การจัดการศึกษาในระดับจังหวัด

5) การจัดการด้านสาธารณสุขในระดับจังหวัด

6) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในจังหวัด

ทั้งนี้การกำหนดหน้าที่ทั้ง 6 ประการต้องอยู่บนเงื่อนไขที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างทั้งเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการได้ และเป็นภารกิจที่มีความคาบเกี่ยวในเชิงพื้นที่ และลักษณะสำคัญของภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบนควรจะเป็นภารกิจที่มุ่งเน้นงานในลักษณะเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลาง (State) กับระดับพื้นที่ และทำงานในมิติที่เสริมสร้างความสัมพันธ์เป็นเครือข่าย (Network) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างและหน่วยงานอื่นๆ ในจังหวัด นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องทำหน้าที่เป็นพันธมิตร (Partnership) กับหน่วยงานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างในจังหวัด<sup>33</sup>

### 8.2.2 แนวโน้มที่ฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งเพิ่มมากขึ้น

ในอดีตที่ผ่านมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหลายแห่งประสบกับปัญหาที่ฝ่ายบริหารมีความอ่อนแอ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง สืบเนื่องจากฝ่ายบริหารต้องพึ่งพาเสียงข้างมากในสภาในการผลักดันเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะการผ่านร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปัญหานี้ได้รับการแก้ไขโดยการที่รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจาก

<sup>33</sup> สรุปการประชุมเวทีท้องถิ่นเรื่อง “การปรับปรุงโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น” จัดโดยสถาบันพระปกเกล้า, อ้างแล้ว.

ประชาชน และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ให้มีความสัมพันธ์ที่คานอำนาจกันมากขึ้น ดังนั้นผลของกฎหมายนี้จะส่งผลให้สถานภาพของฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดมีความเข้มแข็งมากขึ้น มีเสถียรภาพมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและประชาชนในท้องถิ่น เพราะการเปลี่ยนผู้บริหารบ่อยครั้งนั้นส่งผลกระทบต่อให้เกิดความยากลำบากในการผลักดันนโยบายต่างๆ ที่ตั้งเป้าไว้ให้สัมฤทธิ์ผล สุดท้ายแล้วผลเสียก็ตกอยู่กับประชาชนในท้องถิ่นจากการที่ฝ่ายบริหารอ่อนแอ

หากพิจารณาจากทฤษฎีความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารพบว่า ตัวชี้วัดที่จะระบุว่าฝ่ายบริหารท้องถิ่นนั้นๆเข้มแข็งหรือไม่สามารถพิจารณาได้จากตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

- 1) มีวาระการดำรงตำแหน่งที่นานพอสมควร เช่น 4 ปี
- 2) สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกเมื่อหมดวาระ
- 3) มีเพียงหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มาจากการเลือกตั้ง
- 4) มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือปลดเจ้าหน้าที่ระดับสูงในองค์กรได้
- 5) มีอำนาจในการเพิ่มค่าตอบแทนให้กับคณะผู้บริหารได้
- 6) มีอำนาจในการจัดทำรายจ่ายงบประมาณ
- 7) มีอำนาจในการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ระดับสูงในองค์กร
- 8) มีอำนาจในการจัดหาซื้อพัสดุร่วมกันได้
- 9) เป็นผู้ที่เรียกได้ว่าเป็นมืออาชีพในการบริหารงานระบบราชการ<sup>34</sup>

เมื่อพิจารณาจากปัจจัยที่จะทำให้สถานภาพของฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งดังกล่าว พบว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีเงื่อนไขต่างๆ ครบตามที่ทฤษฎีอธิบายไว้ คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขณะนี้มีการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ซึ่งเป็นวาระที่เหมาะสมไม่ยาวนานหรือสั้นเกินไป สามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระ เป็นฝ่ายบริหารคนเดียวที่มาจากกาเลือกตั้ง ไม่มีหัวหน้าฝ่ายบริหารคนอื่นใด เช่น ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

<sup>34</sup> William O. Winter. State and Local Government in a Decentralized Republic. New York : Macmillan Publishing Co.,1981. pp188-189.



หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าฝ่ายช่างหรือใครอื่นที่มาจาก การเลือกตั้งเหมือนดังบางท้องถิ่นในต่างประเทศ ซึ่งการที่มีเจ้าหน้าที่บางส่วนที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งโครงสร้างดังกล่าวนี้จะส่งผลให้สายงานการบังคับบัญชาขาดเอกภาพ เพราะหัวหน้าฝ่ายบริหารไม่ได้เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ต่างๆ ที่มาจาก การเลือกตั้งนั้นจึงไม่จำเป็นเชื่อฟังคำสั่งของหัวหน้าฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ นายกองศ์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจในการแต่งตั้ง ปลดหรือ แขนงเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการกำหนดค่าตอบแทนหรือให้โบนัสแก่พนักงาน เป็นผู้ที่ มีหน้าที่ในการจัดทำและเสนอร่างรายจ่ายงบประมาณให้แก่สภาพิจารณาและเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือปลดรองนายกองศ์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งหมายถึงโอกาสหรือช่องทางในการที่นายกองศ์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถหาคนดี มีฝีมือ มีความรู้ความสามารถมาเป็นทีมงานในฐานะรองนายกองศ์การบริหารส่วน จังหวัดได้ ต่างจากเดิมที่รองนายกองศ์การบริหารส่วนจังหวัดต้องแต่งตั้งจาก บุคคลที่เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้น เหล่านี้เป็นปัจจัยที่จะ ทำให้สถานภาพของฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งมากขึ้นในอนาคต

### 8.2.3 แนวโน้มจะมีคนที่มีความรู้ความสามารถสนใจเข้ามาเป็นผู้บริหาร องค์การบริหารส่วนจังหวัดเพิ่มมากขึ้น

กล่าวคือระบบที่มาของนายกองศ์การบริหารส่วนจังหวัดจากเดิมนั้น ชั้นแรก ต้องชนะการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งก่อนเพื่อดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการชนะการเลือกตั้งเพียงคนเดียวนั้นไม่เพียงพอ ต้องพาลูกทีมชนะการเลือกตั้งเข้าสภาให้ได้มากที่สุด เพราะการจะขึ้นดำรงตำแหน่งนายกองศ์การบริหารส่วนจังหวัดระบบเดิมนั้นต้องอาศัยเสียงสนับสนุนเกินกว่าครึ่งหนึ่งของสภา ดังนั้นหากสามารถนำลูกทีมเข้ามาได้มากกว่าครึ่งหนึ่งของสภาก็มักจะ ไม่เกิดปัญหา แต่หากนำลูกทีมเข้ามาได้น้อยไม่ถึงครึ่ง ปีมๆ จะครึ่งหรือมีจำนวน สมาชิกสภาเท่ากับฝ่ายตรงข้าม ก็จำเป็นต้องไปเกลี้ยกล่อม ชักชวน โน้มน้าวให้ สมาชิกสภาที่เป็นผู้สมัครอิสระหรืออยู่ฝ่ายตรงข้ามด้วยวิธีการต่างๆ ให้มาสนับสนุน ตนเอง



จะเห็นว่าขั้นตอนของการจะขึ้นดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในอดีตนั้นยากลำบากมากพอสมควร ผู้ที่ต้องการจะเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องหาเสียง 2 รอบ โดยรอบแรกหาเสียงกับประชาชน และรอบสองต้องหาเสียงกับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยตนเอง และการหาเสียงกับสมาชิกสภาด้วยกันนี้ต้องทำทุกปีตลอดระยะเวลา 4 ปีหากต้องการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจนครบเทอม เพราะระบบเดิมนั้นสมาชิกสภาทุกคนสามารถขึ้นดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ โดยอาจหาเสียงสมาชิกสภาให้มาสนับสนุนตนเองและคว้าร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเอานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนเก่าลงจากตำแหน่ง จะเห็นว่าระบบเดิมนั้น ตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีเสถียรภาพก็ต่อเมื่อสามารถกุมเสียงข้างมากในสภาได้ ฉะนั้นการได้มาซึ่งตำแหน่งและการรักษาไว้ซึ่งตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเรื่องที่ยากลำบากมากพอสมควร โอกาสที่คนหน้าใหม่ที่ไม่มีฐานเสียงและไม่มีพรรคพวกจะยกก้าวขึ้นดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีน้อยมากด้วยเงื่อนไขดังที่กล่าวมา

แต่ด้วยผลของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3 ) พ.ศ. 2546 ซึ่งเปลี่ยนแปลงที่มาของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและกำหนดให้เขตเลือกตั้งคือเขตจังหวัดนั้น ระบบใหม่นี้เมื่อเปรียบเทียบกับระบบเก่าแล้ว โอกาสที่จะขึ้นดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะว่าไปแล้วจะกล่าวว่าง่ายกว่าเดิมาก็กล่าวได้ จะกล่าวว่ายากกว่าเดิมาก็กล่าวได้เช่นกัน

ยากกว่าเดิมาก็เพราะว่าเขตเลือกตั้งของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งที่ใหญ่ขึ้นกว่าเดิมเป็นอย่างมาก จากเดิมที่หาเสียงเลือกตั้งและชนะการเลือกตั้งเพียงในเขตอำเภอแล้วค่อยไป Lobby ในสภาต่อ แต่ระบบใหม่ต้องหาเสียงเลือกตั้งทั้งจังหวัด ระบบใหม่นี้จะเป็นระบบที่ไม่เอื้อต่อนักการเมืองรุ่นเก่าที่เคยชินกับระบบเดิมที่มีฐานเสียงจำนวนหนึ่งในอำเภอก็สามารถมีโอกาสเข้าไปชิงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ นั่นคือยากขึ้นสำหรับนักการเมืองที่คุ้นเคยระบบเก่า แต่ที่กล่าวว่าง่ายขึ้นนั้น เป็นการง่ายขึ้นสำหรับ

นักการเมืองหน้าใหม่ เพราะว่าการเลือกตั้งระบบใหม่จะเอื้อให้กับนักการเมืองหน้าใหม่ที่ไม่มีฐานเสียง การเลือกตั้งระบบใหม่ที่ใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งนั้น ผู้สมัครจะต้องเป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งจังหวัด นั่นหมายความว่าผู้ที่จะมีชัยเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีภูมิหลัง มีฝีมือ มีชื่อเสียงที่เป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งจังหวัด สภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้บุคคลที่เชื่อว่าคุณเองมีความรู้ความสามารถ เป็นที่ยอมรับและเป็นที่รู้จักของประชาชน แต่ไม่มีฐานเสียงสนใจที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมากขึ้น

นอกจากนี้จากการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับการพัฒนาให้เป็นอย่างดีกรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น จุดนี้จะทำให้นักการเมืองระดับชาติจำนวนหนึ่งเกิดความสนใจที่จะเบนเข็มมาลงสมัครในสนามการเมืองระดับจังหวัดนี้ สภาพการณ์เช่นนี้จะเปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจได้ผู้บริหารที่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารงานในการเมืองระดับชาติมาแล้วมาเป็นผู้บริหารของท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ดีที่ท้องถิ่นอาจได้ผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์เปลี่ยนไปจากแบบเดิมๆ เป็นวิสัยทัศน์ที่เคยมองเคยวิเคราะห์เรื่องของระดับชาติมาแล้ว และที่สำคัญการที่กฎหมายกำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถดำรงตำแหน่งได้ติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ จุดนี้จะส่งเสริมให้การยกที่กลุ่มการเมืองกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจะผูกขาดการเมืองขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเอาไว้ได้ ดังนั้นทิศทางขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในอนาคตจะมีนักการเมืองหน้าใหม่เสนอตัวเข้ามาทำงานให้ท้องถิ่นผลัดเปลี่ยนสลับกันไป

#### 8.2.4 แนวโน้มที่จะมีการแข่งขันในการเสนอนโยบายเพิ่มมากขึ้น และนโยบายมีการผลักดันให้เป็นรูปธรรมและสัมฤทธิ์ผลมากขึ้น

สืบเนื่องจากการเลือกตั้งระบบใหม่ที่เป็นทางเลือกตั้งผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชน ซึ่งเป็นระบบที่ผู้สมัครแต่ละคนต้องเสนอนโยบายต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น เพื่อโน้มน้าวให้ประชาชนในท้องถิ่นเลือกตั้งตนเองเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นผู้สมัครแต่ละคนต้องทำการบ้าน ต้องทำการศึกษาปัญหาของท้องถิ่น ต้องสอบถามและรวบรวมความ



ต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเพื่อส่งเคราะห์ออกมาเป็นนโยบายเสนอสู่ประชาชนผู้มีสิทธิ์เลือกตั้ง และเมื่อผู้สมัครผู้ใดสามารถชนะการเลือกตั้งขึ้นเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว นโยบายดังกล่าวก็จะได้รับการผลักดันอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลา 4 ปีที่ดำรงตำแหน่งโดยไม่ต้องพะว้าพะวงกับการต้องอาศัยเสียงสนับสนุนจากสภา ดังนั้นนโยบายต่างๆ และการผลักดันนโยบายให้สัมฤทธิ์ผลเป็นรูปธรรมจึงเป็นไปได้ง่ายขึ้น ประโยชน์สูงสุดก็จะเกิดกับท้องถิ่น จุดนี้เป็นข้อดีแตกต่างจากระบบเดิมที่ตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีเสถียรภาพ อาจมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง ทำให้นโยบายและการผลักดันนโยบายไม่มีความต่อเนื่องและยากที่จะสัมฤทธิ์ผลเกิดเป็นรูปธรรม นอกจากนี้การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงจากประชาชนจะเป็นการทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ง่ายขึ้น เพราะเมื่อมีการเสนอนโยบายก็เสมือนเป็นคำสัญญาที่มีต่อประชาชน เมื่อครบวาระแล้วพบว่าไม่สามารถดำเนินการตามนโยบายที่หาเสียงไว้ได้ ประชาชนก็อาจจะไม่ไว้วางใจให้ดำรงตำแหน่งต่อไป โดยการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้ผู้สมัครคนใหม่ที่มีนโยบายที่น่าสนใจกว่า ต่างจากระบบเดิมที่หาเสียงเป็นทีมยากที่จะมีนโยบายที่ชัดเจน และไม่ว่าเมื่อเข้าสู่สภาแล้วจะได้เป็นฝ่ายบริหารหรือไม่ เป็นการยากที่ประชาชนจะตรวจสอบว่าได้การดำเนินการของสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละคนเป็นอย่างไร โอกาสที่ผู้สมัครสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละคนจะปิดความรับผิดชอบก็เป็นไปได้โดยง่าย

## 9. เอกสารอ่านเพิ่มเติม

สำหรับรายการเอกสารเพื่อการศึกษาและค้นคว้าเพิ่มเติม มีดังนี้

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. โดยเฉพาะแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 และหมวดที่ 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 282-290
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา. 2546.
- โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย : หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2544.
- โกวิทย์ พวงงาม. (บรรณาธิการ). คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับมิติใหม่การเลือกตั้งท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : เสมาธรรม, 2546.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2546.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440-2540. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คปไฟ, 2542
- สมคิด เลิศไพฑูรย์(บรรณาธิการ). การศึกษาการปรับปรุงกฎหมายกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. รายงานการศึกษาเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2546.
- สนิท จรอนันต์. ความเข้าใจเรื่องการปกครองท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2543.

สาธาณกรม  
การปกครองท้องถิ่นไทย



สถาบันพระปกเกล้า  
KING PRAJADHIPOK'S INSTITUTE

47/101 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5 สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน  
ถนนติวานนท์ ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมือง นนทบุรี 11000  
โทรศัพท์ 0-2527-7830-9 โทรสาร 0-2968-9144

<http://www.kpi.ac.th>